

# FAKTEN TRENDS **2020** STRATEGIEN



# **FAKTEN, TRENDS UND STRATEGIEN 2020**

#### *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](mailto:fma@fma.gv.at)*

*[www.fma.gv.at](http://www.fma.gv.at)*

*Quellen (wenn nicht anders angegeben): FMA*

*Fotos: FMA (S. 5, 8, 13, 16), iStockphoto (Orbon Alija / S. 4,*

*Pinkypills / S. 44, blackred / S. 112, FrankvandenBergh / S. 132,*

*Marilyn Nieves / S. 148)*

#### *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**

**FMA-Vorstand: Die mittelfristige Aufsichtsstrategie der FMA (2020–2024)** ..... 5  
**Aufsichts- und Prüfschwerpunkte 2020** ..... 20

**INTEGRIERTE AUFSICHT**

**Market Monitoring – Wie die FMA zum kollektiven Schutz der Verbraucher den österreichischen Finanzmarkt überwacht** ..... 45  
**Basel I, II, III – Die Verbesserung der Qualität und Quantität des Eigenkapitals von Banken 2008–2028** ..... 57  
**Vom Relationship zum Transaction Banking – Herausforderungen für die österreichischen Kreditinstitute** ..... 64  
**Sauberer Finanzplatz Österreich – Die Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unter dem Regime der FMA** ..... 72  
**Green Finance – Die Antwort auf den Klimawandel. Das Konzept der Nachhaltigkeit auf dem österreichischen Finanzmarkt** ..... 80  
**IT-Sicherheit – Wie kann man sich auf Cyberangriffe vorbereiten – wie sollte man darauf reagieren?**..... 92  
**IORP II – das neue europäische Aufsichtsregime über Pensionskassen in praktischer Anwendung** ..... 98  
**Solvency II Review – Die Überarbeitung des Regulierungs- und Aufsichtsregimes für Versicherungsunternehmen** ..... 104

**DIGITALISIERUNG**

**Wie digital ist der österreichische Finanzmarkt? Eine Bestandsaufnahme** ..... 113  
**Krypto-Assets: Bitcoin, Libra und Co. – Eine Bestandsaufnahme** ..... 122

**ABWICKLUNG**

**HETA, KA-Finanz, immigon – Wie tauglich sind die neuen Abwicklungsinstrumente? Eine Zwischenbilanz** ..... 133  
**Die Operationalisierung der Abwicklungsinstrumente am Beispiel der Verschreibung von Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL)** ..... 140

**LEGISLATIVE**

**Die Verantwortlichkeit juristischer Personen im Lichte aktueller Judikatur** ..... 149  
**Wesentliche Änderungen im nationalen, europäischen und internationalen Rechtsbestand** ..... 156





Helmut Ettl und  
Klaus Kumpfmüller,  
Vorstand FMA

# DIE MITTELFRISTIGE AUF SICHTSSTRATEGIE DER FMA (2020–2024)

Aufsicht über den Finanzmarkt darf nie statisch sein, die Regulierungen müssen laufend an die Entwicklungen auf den Märkten angepasst werden. Aufseher haben stets Antworten auf die neuen Herausforderungen zu suchen und sich selbst weiterzuentwickeln und zu verbessern. Denn die Finanzmärkte befinden sich in einem steten Wandel, an den sich auch Regulierung und Aufseher anzupassen haben.

- D**er österreichische Finanzmarkt hat sich im Großen und Ganzen gut von den Turbulenzen der globalen Finanzkrise erholt, regulatorische Lücken wurden geschlossen, bestehende Regularien im Lichte der Lehren aus der Krise überarbeitet, das Aufsichtssystem europäisiert. Der europäische wie der österreichische Finanzmarkt sind heute viel schock- und krisenfester, als sie vor der Krise waren. Aber wir stehen vor großen neuen Herausforderungen – und zwar wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen. Deshalb führt die FMA jedes Jahr eine mittelfristige Risikoanalyse durch, bei der wir versuchen, einen Blick in die nähere Zukunft zu werfen, Chancen und Risiken zu identifizieren, Trends zu analysieren sowie konkrete Antworten auf die Herausforderungen zu finden, um daraus unsere mittelfristige Aufsichtsstrategie (2020–2024) abzuleiten und diese dann in unsere Aufsichts- und Prüfungsschwerpunkte im kommenden Jahr einfließen zu lassen. Unsere mittelfristige Risikoanalyse (2020–2024) zeigt, dass Regulatoren, Aufseher und Finanzmarktteilnehmer vor sehr herausfordernden Zeiten stehen:
- Die Konjunktur trübt sich bereits ein, über der Weltwirtschaft ziehen dunkle Gewitterwolken auf, manche Experten sehen schon eine „geopolitische Rezession“ herauf dräuen.
  - Das anhaltende Niedrigzinsumfeld und die zum Teil bereits negativen Zinsen drohen unser Wirtschaftsmodell auf den Kopf zu stellen, entziehen einzelnen Produkten und ganzen Branchen die Geschäftsgrundlage und treiben viele Marktteilnehmer auf der Suche nach Rendite in unverhältnismäßige Risiken.
  - Der Klimawandel verändert die Lebensbedingungen auf dem Planeten, fordert die Staaten und Gesellschaften heraus, macht aber auch vor den Finanzmärkten nicht halt, birgt neue Risiken, aber auch Chancen.
  - Der digitale Wandel schreitet zwar evolutionär voran, die Digitalisierung selbst ist jedoch eine disruptive Technologie, die viele gewohnte und erprobte Lösungen der

analogen Welt obsolet macht und neue digitale schafft, deren Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft wir aber erst analysieren und begreifen müssen.

- Diese wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen schaffen einerseits Freiräume für Kreativität und Innovation: So entstehen etwa innovative Unternehmen wie FinTechs und Plattformökonomien oder es bieten Big Techs mit ihrer Marktmacht plötzlich auch Finanzdienstleistungen an. Andererseits schaffen diese Entwicklungen auch dunkle Winkel und Ecken, in denen Regulierung und Aufsicht nicht greifen und sich anarchische oder gar kriminelle Strukturen breitmachen. Manche stellen unser Wirtschaftsmodell und die gesellschaftliche Ordnung in Frage, andere suchen rücksichtslos den eigenen Vorteil – insbesondere zulasten der Schwachen und Unbedarften.

Diese Trends haben auch gravierende Auswirkungen auf die Finanzmärkte und deren Teilnehmer. Sie treten in den unterschiedlichsten Ausformungen hervor. Wir müssen sie gemeinsam mit unseren Stakeholdern identifizieren und analysieren, nur so können Regulierung und Aufsicht angemessene, zukunftssträchtige und nachhaltige Antworten auf diese Herausforderungen finden. Und wir müssen diese Antworten transparent, konsequent und mit der gebotenen Härte um- und durchsetzen.

Die Herausforderungen an die Marktteilnehmer, an Regulierung und Aufsicht sind nicht kleiner geworden. Es sind neue Risiken aufgetaucht, und der Aufschwung hat die Aufmerksamkeit für die alten Risiken etwas erlahmen lassen. Das hat das Risiko erhöht, dass wir vor sehr turbulenten Zeiten stehen.

## DIE HERAUSFORDERUNGEN EINER DROHENDEN GEOPOLITISCHEN REZSSION

Die konjunkturellen Rahmenbedingungen werden in den kommenden Jahren wohl schwieriger werden. Ein Konjunkturabschwung hat bereits eingesetzt, die Wirtschaftsforscher revidieren weltweit ihre Prognosen nach unten. Einige Experten sehen darin keinen üblichen zyklischen Abschwung, sondern die Vorläufer einer „geopolitischen Rezession“. Einer Rezession, die durch geopolitische Spannungen und eine Krise des Multilateralismus ausgelöst und verschärft wird.

Nur ein paar Stichworte dazu:

- Eskalierende Handelskriege wie jener zwischen USA und China, bei denen die Spirale der gegenseitigen Verhängung von Strafzöllen immer schneller rotiert, schaden dem Welthandel; aber auch wirtschaftliche Spannungen zwischen den USA und Europa oder zwischen Japan und Südkorea.
- Krisen und Konflikte in der arabischen Welt verunsichern die Erdölmärkte, Versorgungsengpässe sind nicht mehr auszuschließen, Ölpreis-Explosionen beunruhigen die Märkte.
- Der Brexit wird nicht zu unterschätzende negative Auswirkungen mit sich bringen, selbst wenn er geordnet erfolgt. Er wird die wirtschaftliche Entwicklung Europas bremsen. Wie stark, wird davon abhängen, welche Kollateralschäden er anrichtet. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Großbritannien und Österreich sind zwar überschaubar, Störungen verkraftbar und zu managen, es drohen aber nicht zu unterschätzende Rückkoppelungseffekte durch massive Beeinträchtigungen bei unseren wichtigsten Handelspartnern in der EU.
- Und ausgerechnet jetzt steckt auch noch der Multilateralismus, der in der Bewälti-

**Wir bekennen uns zu Technologieneutralität von Regulierung und Aufsicht. Welche Technik sich durchsetzt, entscheidet der Markt. Das heißt aber auch, gleichgültig in welcher Technologie eine Finanzdienstleistung angeboten wird, sie muss in der Wirkung gleich reguliert und gleich beaufsichtigt sein.**



gung der globalen Finanzkrise vor gut zehn Jahren so geholfen hat, in einer tiefen Krise. Der Multilateralismus wird zunehmend von nationalstaatlichen Egoisten abgelöst. Die Ordnungskraft multilateraler Standards und Institutionen wird immer mehr unterminiert.

So bedauerlich das auch ist, nüchtern betrachtet spricht einiges dafür, dass die Experten, die heute bereits vor einer geopolitischen Rezession warnen, recht behalten könnten.

#### HERAUSFORDERUNG NIEDRIGZINSUMFELD

Eine der größten Herausforderungen, vor der wir stehen, ist das anhaltende Niedrigzinsumfeld, das in immer mehr Bereichen sogar in negative Zinsen kippt.

Dadurch hat der Zinssatz seine klassische Informationsfunktion als Risikoindikator weitgehend verloren. Es ist sehr viel Liquidität in den Märkten, was die Gefahr von Blasenbildungen bei bestimmten Vermögenswerten, etwa Immobilien, birgt. Die Schwemme billigen Geldes hat überdies dazu geführt, dass Finanzdienstleister und Unternehmen der Realwirtschaft noch an Finanzierungen kommen, obwohl sie kein wettbewerbsfähiges Geschäftsmodell mehr haben – die viel diskutierten Zombie-Banken und Zombie-Unternehmen.

Der europäische Systemrisikorat ESRB (European Systemic Risk Board) hat daher in seinen Berichten zu den größten Risiken für die Stabilität der europäischen Finanzmärkte in den vergangenen Jahren stets drei Problemfelder hervorgehoben: eine Neubewertung bestimmter Risiken und Vermögenswerte, die zum Platzen von Preisblasen führt; Schwächen in den Bilanzen mancher europäischer Banken, Versicherungen und Anbieter privater Altersvorsorge; Zweifel an der Fähigkeit mancher Staaten sowie vieler Unternehmen und privater Haushalte, ihre eingegangenen Schulden auch tatsächlich bedienen zu können.

Das anhaltende Niedrigzinsumfeld und die zum Teil negativen Zinsen wirken sich aber auf alle Finanzmarktteilnehmer aus. Banken, deren Ertrag stark vom Zinsgeschäft abhängt, sind gefordert; selbst wenn sie ein relativ risikoarmes Geschäftsmodell haben, das sich auf Spareinlagen und Kreditgeschäfte fokussiert. Das Niedrigzinsumfeld trifft auch die Lebensversicherungen hart.

Bestehende Geschäftsmodelle erweisen sich als weniger rentabel und für Kunden zum Teil unattraktiv. Aufgrund des Margen- und Renditedrucks sowie des Anlagentotstands besteht nicht nur für Privatanleger, sondern auch für Versicherer, Fondsmanager und Anbieter von Altersvorsorgeprodukten ein Anreiz, in immer riskantere Anlagen zu gehen, um positive Renditen zu erwirtschaften.

Was man mit einer vorausschauenden Aufsichtsstrategie und Regulierungspolitik schaffen kann, lässt sich am Beispiel der Altverträge in der Lebensversicherung zeigen: Wir haben hier bereits früh vorausschauend die Bildung einer eigenen „Zinszusatzrückstellung“ verordnet, um sicherzustellen, dass die Anbieter die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich erfüllen können. Derzeit ist diese bereits mit rund € 1,1 Mrd. dotiert, 2020 werden es fast € 1,2 Mrd. sein. Auf Basis der derzeitigen Entwicklungen werden die Versicherer letztlich wohl insgesamt € 1,3 bis € 1,4 Mrd. brauchen.

So absurd es auch klingen mag: Nicht nur ein weiteres Anhalten des Niedrigzinsumfelds, auch eine Wende zu steigenden Zinsen kann viele Marktteilnehmer vor schwierige Herausforderungen stellen. Denn steigen die Zinsen, verlieren die niedrig verzinsten Vermögenswerte, die in den vergangenen Jahren mangels Alternativen angeschafft werden mussten, in den Bilanzen massiv an Wert. Auch dafür brauchen wir als Regulatoren und Aufseher Antworten.

## HERAUSFORDERUNG DIGITALER WANDEL

Neben diesen volkswirtschaftlichen Faktoren stellt der digitale Wandel eine große Herausforderung für die Finanzmarktteilnehmer dar. Die Digitalisierung ist eine disruptive Technologie, die die Spielregeln für die Märkte neu definiert, obwohl der Wandel evolutionär voranschreitet. Die globale Anwendung stellt einen Kultur- und Zivilisationsbruch dar, mit dem wir erst umzugehen lernen müssen.

Wir haben daher den Herausforderungen und Folgen der Digitalisierung einen besonderen Fokus unserer Risikoanalyse gewidmet und räumen ihnen eine zentrale Stellung in unserer mittelfristigen Aufsichtsstrategie ein.

Eines vorab: Wir bekennen uns zu Technologieneutralität von Regulierung und Aufsicht. Welche Technik sich durchsetzt, entscheidet der Markt. Das heißt aber auch, gleichgültig in welcher Technologie eine Finanzdienstleistung angeboten wird, sie muss in der Wirkung gleich reguliert und gleich beaufsichtigt sein. Wir betreten hier in der Welt der digitalen Assets gerade regulatorisches und aufsichtliches Neuland:

- etwa die Einbeziehung von Handelsplattformen und Wallet-Betreibern sowie anderer Dienstleister für Krypto-Assets in das Regime zur Prävention der Geldwäsche ab 2020 – samt Registrierungspflicht für derartige Anbieter
- oder die Anwendung des Prospektregimes auf digitale Assets wie Tokens oder Coins
- oder die Einbeziehung bestimmter digitaler Assets in Regulierung und Aufsicht, etwa bei Alternative Investment Funds.

Das können aber nur die ersten Schritte sein. Denn auch in der digitalen Welt muss

das erste Gebot der Regulatoren und Aufseher gelten: „Gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln!“ Und das nicht nur in der Krypto-Welt, sondern auch bei allen anderen Herausforderungen durch den digitalen Wandel, und davon gibt es viele und sie sind vielfältig.

Denn nur so können wir das viel zitierte „Level Playing Field“ – also faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer – schaffen; gleichgültig ob analog oder digital, etabliert oder neu am Markt, Anbieter oder Nachfrager.

Der digitale Wandel stellt Geschäftsmodelle vieler etablierter Anbieter in Frage. So tritt neben das Modell des „Relationship Bankings“, bei dem der Fokus auf einer möglichst engen, vertrauensbildenden und langen Kundenbeziehung lag, das Modell des „Transaction Bankings“, bei dem der Kunde ohne vertrauensvolle Bindung an ein Institut in der digitalen Welt aus einem Universum standardisierter Produkte das für ihn günstigste auswählt.

Der digitale Wandel bringt aber auch viele neue Mitbewerber mit kreativen Produkten, effizienterer Kostenstruktur oder überlegener Marktmacht mit sich:

- FinTechs, junge, wendige Start-ups, die bekannte Finanzdienstleistungen kostengünstiger, besser oder zielgruppengerechter anbieten oder völlige neue Dienstleistungen oder Produkte kreieren – und das ohne kostenintensive Altlasten bei der Infrastruktur und hoch spezialisiert.
- Big Techs wie Google, Facebook oder Amazon, die mit ihrer überwältigenden Daten-Power und Marktmacht Pläne schmieden, auch Finanzdienstleistungen anzubieten.
- Plattformökonomien verändern das Geschäft grundlegend: Sie bringen nicht nur neue Konkurrenten, sie verändern zum Teil die Erbringung der Dienstleistung grundlegend. Nur ein Stichwort: „peer to peer“. Ihre Dienstleistung besteht oft lediglich darin, private Anbieter und Nachfrager auf einem Marktplatz zusammenzubringen. Uber, Booking.com oder Airbnb haben das Taxigeschäft und die Beherbergungsbranche bereits grundlegend verändert. Wer werden die Ubers, Airbnbs und Booking.coms der Finanzwirtschaft sein, welche Finanzdienstleistungen werden sie anbieten, wie werden sie diese neu definieren?
- Oder die Sharing Economy, wo es nicht mehr um Kaufen und Verkaufen geht, sondern ums Teilen von Produkten und Dienstleistungen. Bis hin zu Plattformen, auf denen nicht mehr gegen Geld angeboten und nachgefragt wird, sondern Dienstleistung direkt gegen Dienstleistung getauscht wird.

Als Regulatoren und Aufseher stehen wir hier vor einer doppelten Herausforderung: Wir müssen einerseits sicherstellen, dass sich die etablierten Anbieter dem technologischen Wandel stellen, Risiken adressieren und Chancen nutzen. Andererseits haben wir sicherzustellen, dass der Wandel in geordneten Bahnen verläuft. So leisten wir einen wesentlichen Beitrag dafür, dass der Wirtschafts- und Finanzstandort Österreich auch weiterhin eine Spitzenposition einnimmt.

Unsere „Digital Roadmap“, die wir bereits 2016 entwickelt haben, ist hier eine Erfolgsgeschichte. So hat die in ihrem Zuge eingerichtete „Kontaktstelle FinTech“ der FMA, die als „single point of contact“ alle Anfragen zu regulatorischen Herausforderungen von FinTechs integriert aus allen aufsichtlichen Blickwinkeln beantwortet, seither mehr als 300 Projekte betreut. Auch unsere Analyse, wo regulatorische Bestimmungen den technologischen Fortschritt behindern, war sehr erfolgreich. So haben wir etwa Hemmnisse bei den Regeln zur Feststellung der Kundenidentität identifiziert und die Möglichkeit der „Videoidentifizierung“ geschaffen. Seither konnten so bereits mehr

als 50.000 neue Kundenbeziehungen aufgebaut werden. Und wir stehen bereits in den Startlöchern, um innerhalb der FMA eine „regulatory sandbox“ einzurichten, in der junge, innovative Unternehmen ihr Geschäftsmodell in einem geschützten regulatorischen Rahmen zeitlich befristet erproben können. Der erforderliche Gesetzentwurf dazu liegt bereits in der parlamentarischen Schublade, wir sind überzeugt, er wird sehr bald beschlossen und kann dann rasch umgesetzt werden. Die neue Zahlungsdiensterichtlinie PSD 2<sup>1</sup> verpflichtet die Banken, in einem „Open-Banking-Ansatz“ normierte Schnittstellen einzurichten, damit auch alternative Anbieter leichter Zugang zu deren Kunden haben und bestimmte Dienstleistungen umsetzen können. Unsere vor wenigen Monaten veröffentlichte Studie „Digitalisierung auf dem österreichischen Finanzmarkt“, die größte und repräsentativste für den österreichischen Markt, hat gezeigt, dass die Mehrheit der Finanzdienstleister dem digitalen Wandel positiv gegenübersteht. Der Großteil der Unternehmen hat sich organisatorisch und strategisch bereits darauf eingestellt, lediglich jedes fünfte Unternehmen hinkt technologisch hinterher. Nur einige Beispiele:

- Etwa die Hälfte der Unternehmen bieten ihre Dienstleistungen bereits über spezielle Online-Portale an, 39 % haben dazu Apps für mobile Endgeräte entwickelt.
- 48 % der Anbieter stützen sich bei der Bereitstellung von IT-Infrastruktur und IT-Leistungen auf Cloud Services.
- Etwa jede zweite Versicherung oder Bank wird spätestens 2020 Machine Learning in ihren Produktsystemen einsetzen.
- Blockchain-Technologie und künstliche Intelligenz beschränken sich hingegen – bei den etablierten Anbietern – noch auf vereinzelte Anwendungsfälle.

Die Nutzung moderner Informationstechnologien, die globale Vernetzung und die riesigen Datenmengen, die es zu verarbeiten, aber auch sicher zu verwahren gilt, bergen neben Chancen aber auch Risiken. IT- und Cyberrisiken zählen heute zu den größten Gefahren, die es zu managen gilt. Cyberattacken auf Finanzdienstleister nehmen von Tag zu Tag zu, IT-Ausfälle verursachen enorme Schäden und untergraben das Vertrauen der Kunden und Geschäftspartner. McAfee hat gemeinsam mit dem „Center for Strategic and International Studies“ (CSIS) die globalen Kosten von Cyberkriminalität im Jahr 2017 auf \$ 445 bis \$ 608 Mrd. geschätzt; auf Europa entfielen davon \$ 160 bis \$ 180 Mrd. Laut der österreichischen „Polizeilichen Kriminalitätsstatistik“ hat sich die Zahl der gemeldeten kriminellen Cyberattacken innerhalb von fünf Jahren mehr als verdoppelt, von rund 9.000 (2014) auf fast 20.000 (2018).

Wir haben daher bereits seit geraumer Zeit einen Aufsichtsschwerpunkt auf IT-Sicherheit gelegt und müssen diesen weiterentwickeln, ausbauen und stärken. So haben wir 2019 den ersten Cyberrisiko-Stresstest in Form eines Planspiels mit acht repräsentativen Banken und einschlägigen Aufsichtsorganisationen durchgeführt. Da internationalen Studien gemäß 40 % der Cybervorfälle durch Fehlverhalten von Mitarbeitern verursacht oder zumindest begünstigt werden, fokussierte dieser Stresstest auf den Faktor Mensch. Wir müssen und wir werden dieses Instrument konsequent weiterentwickeln. Überdies wird IT-Sicherheit ein Standardmodul bei Vor-Ort-Prüfungen sowie einen Themenschwerpunkt bei Marktanalysen bilden.

---

<sup>1</sup> 2. Zahlungsdiensterichtlinie (Payment Services Directive 2, PSD 2): Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. 11. 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

Sie sehen, wir sind bei der digitalen Transformation auf einem guten Weg. Aber es liegen noch einige große Herausforderungen vor uns.

## HERAUSFORDERUNG NACHHALTIGKEIT

Klimatische, ökologische oder soziale Veränderungen können für einzelne Finanzmarktakteure wie für den Finanzmarkt als Ganzes gravierende Risiken mit sich bringen. Werden diese schlagend, kann dies nicht nur einzelne Finanzdienstleister in ihrer Existenz gefährden, es kann letztlich auch das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und Integrität des Finanzplatzes aushöhlen und seine Stabilität erschüttern. Die Risiken aus den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance (ESG) müssen daher auch von Finanzregulierung und Aufsicht adressiert werden.

So können zum Beispiel der Klimawandel und Maßnahmen, die globale Erwärmung einzudämmen, eine Vielzahl von Auswirkungen auf die Finanzmärkte haben, direkte wie indirekte. Zum einen können klimabedingte Versicherungsschäden stark zunehmen, Erfolge im Kampf gegen den Klimawandel diese hingegen eindämmen. Zum anderen können daraus aber auch indirekte Risiken entstehen: Entwicklungen wie eine Stigmatisierung etablierter Technologien, kurzfristig veränderte politisch-ökonomische Rahmenbedingungen oder ethisch-soziale Umwälzungen können zu gravierenden Verlusten bei in die Kritik gekommenen Vermögenswerten und damit zu sogenannten „Stranded Assets“ – also zu massiven Verlusten bei Vermögenswerten – führen; etwa bei stark Kohlendioxid emittierenden Branchen oder Unternehmen. So werden vom Klimawandel Branchen wie Tourismus, Verkehr, Energie und Landwirtschaft besonders betroffen sein, und es werden massive Auswirkungen auf Konsum, Vermögensverteilung und Migration erwartet.

Gemäß des risikoorientierten Aufsichtsansatzes der FMA müssen wir daher das Prinzip der Nachhaltigkeit in der laufenden Aufsicht verstärkt und systematisch berücksichtigen. Die beaufsichtigten Unternehmen haben daher aktuelle und zukünftige Umwelt-, soziale und Governance-Risiken explizit in ihr Risikomanagement und in ihre strategische Steuerung einzubeziehen, um so zu einer effizienten Kapitalallokation beizutragen und operationelle Risiken, etwa Klags- oder Reputationsschäden, zu vermeiden.

Damit Nachhaltigkeitsrisiken effizient und effektiv gemanagt werden können, haben wir aus Sicht von Regulierung und Aufsicht drei wichtige Themenfelder identifiziert: das Berichtswesen, den Umgang mit physischen und transitorischen Risiken sowie die Regulierung:

- Die Verfügbarkeit valider und standardisierter Informationen ist eine notwendige Voraussetzung, damit Marktteilnehmer Risiken adäquat in ihrem internen Risikomanagement berücksichtigen können.
- Standardisierte Informationen versetzen die Marktakteure in die Lage, materielle Nachhaltigkeitsrisiken zu bewerten und in ihr Risikomanagement zu integrieren. Die Berücksichtigung dieser Risiken hat mit einer stärkeren Langfristorientierung einherzugehen, da sie sich tendenziell mittel- bis langfristig auswirken. Auf diese Weise können neben den direkten physikalischen Risiken auch indirekte Transitionsrisiken – also solche, die mit der Umstellung auf ein nachhaltiges Wirtschafts- und Geschäftsmodell einhergehen – besser identifiziert werden und ins Risikomanagement sowie die strategische Steuerung einfließen.



**Die FMA muss das Prinzip der Nachhaltigkeit in der laufenden Aufsicht verstärkt und systematisch berücksichtigen. Die beaufsichtigten Unternehmen haben daher aktuelle und zukünftige Umwelt-, soziale und Governance-Risiken explizit in ihr Risikomanagement und in ihre strategische Steuerung einzubeziehen.**

- Da die Unternehmen selbst für ihr Risikomanagement verantwortlich sind, stehen sie in der Pflicht, Methoden und Instrumente zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken eigenständig weiterzuentwickeln. Neben Anpassungen an den Risikomodellen können auch szenariobasierte Analysen und Stresstests sinnvolle Instrumente zur Quantifizierung dieser Risiken und ihrer Wirkung in der Gesamtrisikosteuerung sein.

Regulierung und Aufsicht von Nachhaltigkeitsrisiken erfordern aufgrund ihrer globalen Dimension, der starken Vernetzung internationaler Finanzmärkte sowie der maßgeblichen supra- und internationalen Gesetzgebungs- und Standardsetzungsinstitutionen ein international koordiniertes Vorgehen.

Zu den zentralen Initiativen auf europäischer Ebene zählt zum einen der Ende Jänner 2019 veröffentlichte Nachhaltigkeitsbericht, auf den die Europäische Kommission ihren „Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ (Sustainable Finance) aufgebaut hat. Sie schätzt den Finanzierungsbedarf zur Erreichung ihrer Klimaziele bis ins Jahr 2030 auf € 180 Mrd. pro Jahr. Beide Dokumente der Kommission bilden den zentralen Ausgangspunkt, von dem aus eine entsprechend harmonisierte europäische Strategie erarbeitet werden kann. Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen, das Mandat der drei europäischen Finanzmarktaufsichtsbehörden – der Bankenaufsicht EBA<sup>2</sup>, der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht EIOPA<sup>3</sup> und der Wertpapier- und Marktaufsicht ESMA<sup>4</sup> – explizit auf eine nachhaltige Finanzwirtschaft auszuweiten.

Dazu brauchen wir auch eine klare, fokussierte, regelbasierte und möglichst international harmonisierte Regulierung, um als Aufsicht unseren Beitrag zu einer nachhaltigen Finanz- und damit verknüpft auch Realwirtschaft leisten zu können.

<sup>2</sup> European Banking Authority (EBA).

<sup>3</sup> European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

<sup>4</sup> European Securities and Markets Authority (ESMA).

Wir betreten hier aber nicht völlig neues Land. Nachhaltigkeitsrisiken, also ESG-Faktoren, werden schon heute in einzelnen Aufsichtsbereichen berücksichtigt. So ist Pensionskassen die Berücksichtigung von ESG-Faktoren bereits vorgeschrieben, sie sind in der Erklärung über die Grundsätze der Veranlagungspolitik darzustellen. Auch alle acht Betrieblichen Vorsorgekassen haben freiwillig in ihren Veranlagungskriterien Nachhaltigkeits- und ESG-Kriterien verankert. Einer FMA-Erhebung zufolge berücksichtigen bereits drei Viertel der Versicherungsunternehmen ESG-Risiken in ihrer Unternehmensorganisation, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf Umweltbelangen liegt. Und jedes dritte Unternehmen berücksichtigt ESG-Faktoren in der Veranlagung der Vermögenswerte. Die österreichischen Kapitalanlagegesellschaften hatten zum Jahresende 2018 bereits 57 Nachhaltigkeitsfonds mit einem Gesamtvermögen von rund € 5,8 Mrd. aufgelegt; das entspricht 3,5 % des Gesamtmarktes. Die entsprechenden Kriterien werden aber von privaten Organisationen vorgegeben, ihre Einhaltung von diesen zertifiziert.

### RISIKOFAKTOR GELDWÄSCHE – SAUBERER FINANZPLATZ

Das „United Nations Office on Drugs and Crime“, der Arm der Vereinten Nationen, der Geldwäscherei bekämpft, schätzt, dass weltweit jährlich schmutziges Geld im Volumen von \$ 800 Mrd. bis \$ 2 Bio. gewaschen wird. Und David Lipton vom IWF hat kürzlich festgestellt, dass heute 8 % des globalen BIP in Höhe von \$ 87 Bio., also sage und schreibe insgesamt \$ 7 Bio., in Off-Shore-Zentren deponiert sind – Geld, das größtenteils aus organisierter Kriminalität, Korruption und Steuerhinterziehung stammt.

Ein Finanzdienstleister, der heute mit Geldwäscherei in Verbindung gebracht wird, steckt in sehr ernstesten Schwierigkeiten, ja oft in existenzbedrohenden! Die Strafen sind sehr harsch, aber noch bedrohlicher ist der Reputationsverlust. Niemand will mehr mit solch einem „Schmuddelkind“ Geschäfte machen.

Vor zehn Jahren war der österreichische Finanzplatz drauf und dran, sich ein gravierendes Image- und Reputationsproblem einzuhandeln. Die internationalen Standardsetzer im Kampf gegen Geldwäsche übten massive Kritik an den Praktiken auf Österreichs Finanzplatz, seine Reputation drohte jener einer „Schmuddel-Destination“ zu gleichen. Damals übertrug die Bundesregierung der FMA die Aufgabe und Verantwortung, für eine ordnungsgemäße Prävention der Geldwäsche bei den beaufsichtigten Unternehmen zu sorgen.

Wir kommen seither diesem Auftrag mit einer „Null-Toleranz-Politik“ konsequent nach. Einerseits führen wir einen offenen Dialog mit den Beaufsichtigten, welche Verpflichtungen sie treffen und wie sie diese am besten praxisorientiert erfüllen können. Wir gehen aber auch risikoorientiert vor Ort und prüfen, ob und wie sie ihren Sorgfaltspflichten tatsächlich nachkommen. Und wir ahnden Verstöße konsequent – von der Ermahnung bis hin zur Abberufung von Geschäftsleitern oder gar mit einem Konzessionsentzug.

Mit Erfolg: Die internationalen Institutionen stellen heute dem Finanzmarkt Österreich ein gutes Zeugnis in der Prävention der Geldwäsche aus. Und wenn heute in Panama Papers, Paradise Papers oder Laundromat Papers österreichische Finanzdienstleister vorkommen, liegen die Transaktionen in der Regel viele Jahre zurück.

Wir dürfen hier aber nicht nachlassen! Die technologische Entwicklung stellt uns ebenso vor neue Herausforderungen wie die schier nie erlahmende Kreativität und

kriminelle Energie der Gauner. So hat sich mit der Welt der Krypto-Assets ein Paralleluniversum zur etablierten Finanzwirtschaft entwickelt, in dem es bisher kaum Regulierung und Aufsicht gab, lediglich an einigen wenigen Schnittstellen, etwa im Prospektrecht, bei der Regulierung der Alternativen Investmentfonds (AIF) oder vereinzelt bei der Konzessionspflicht für bestimmte Finanzdienstleistungen.

Mit 1. 1. 2020 hat der österreichische Gesetzgeber in Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie im Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG) die Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf virtuelle Währungen und bestimmte Dienstleister in diesem Bereich ausgedehnt und die FMA mit der Beaufsichtigung beauftragt. Betroffen sind neben Tauschplattformen (virtuelle Währungen gegen Fiat-Währungen) und Wallet-Providern (Anbieter elektronischer Geldbörsen) in Österreich auch jene Marktteilnehmer, die eine oder mehrere virtuelle Währungen untereinander tauschen, die virtuelle Währungen übertragen, sowie jene, die Finanzdienstleistungen für die Ausgabe und den Verkauf von virtuellen Währungen erbringen. Dies bedeutet, dass diese Dienstleister (zukünftig) – wie auch jetzt schon Kredit- und Finanzinstitute – die Sorgfalts- und Meldepflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einzuhalten haben und sich zudem ab dem 10. 1. 2020 bei der FMA registrieren müssen, bevor sie ihre Tätigkeiten in Österreich oder von Österreich aus anbieten.

Registrierungsanträge können seit 1. 10. 2019 eingebracht werden. Für das Unterlassen einer Registrierung ist eine Geldstrafe in Höhe von bis zu € 200.000,- vorgesehen.

Dieser Einstieg in die Regulierung von Krypto-Assets geht über die Anforderungen der 5. Geldwäsche-Richtlinie hinaus und erfüllt bereits weiter reichende Anforderungen des globalen Standardsetzers, der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

Die FMA betritt hier im Wesentlichen regulatorisches und aufsichtliches Neuland, stellt sich dieser Herausforderung aber mit der gebotenen Entschlossenheit. Wir werden unsere „Zero Tolerance Policy“ zum Wohl eines sauberen Finanzplatzes Österreich mit aller Konsequenz in die digitale Welt der Krypto-Assets tragen.

Geldwäscherei ist aber nicht nur ein schmutziges Geschäft, es war auch immer schon ein grenzüberschreitendes und internationales Business. Doch gerade hier schränken Regulierer und Aufseher immer noch nationale Grenzen sehr stark ein. Die Kompetenzen sind stark zersplittert, es fehlen – insbesondere in der Rechtsdurchsetzung – schlagkräftige transnationale Institutionen, und grenzüberschreitende Zusammenarbeit stößt auf mannigfaltige Hindernisse und Hemmnisse, von der Voraussetzung gleichwertiger Verschwiegenheitspflichten der Behörden bis hin zu gleichwertigen Sanktionsregimen.

Daher ist es aus unserer Sicht besonders wichtig, dass wir die transnationalen Voraussetzungen verbessern, um Geldwäscherei auch grenzüberschreitend effizienter und effektiver bekämpfen zu können; vorerst zumindest auf EU-Ebene. Wir stellen uns daher hier ein 3-Säulen-Modell vor:

1. Wir brauchen eine europäische „Intelligence Unit“, die grenzüberschreitend Daten sammelt, auswertet, analysiert und daraus ebenso Präventions- wie Enforcement-Strategien entwickelt.
2. Wir brauchen eine europäische „Prevention Unit“, die dafür Sorge trägt, dass alle gefährdeten Branchen – und eben nicht nur der Finanzmarkt – alles tun, um dem

**Nur wer das große Bild in seiner Gesamtheit und aus allen Blickwinkeln betrachtet, kann die richtigen Maßnahmen ergreifen, um die Stabilität des Finanzmarktes sicherzustellen und das Vertrauen aller Marktteilnehmer in dessen Ordnungsgemäßheit zu stärken.**



Missbrauch ihres Unternehmens für Geldwäsche vorzubeugen, Stichwort: Einhaltung der Sorgfaltspflichten.

3. Und wir brauchen eine europäische „Enforcement Unit“, die in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden konkrete Verdachtsfälle auf Geldwäscherei aufklärt und dafür sorgt, dass Übeltäter mit aller Härte des Gesetzes sanktioniert werden.

Wenn wir das auf EU-Ebene schaffen, haben wir wieder einen großen Schritt vorwärts gemacht.

#### HERAUSFORDERUNG KOLLEKTIVER VERBRAUCHERSCHUTZ

Technologiebrüche, Internationalisierung und Globalisierung sowie neue Risiken und Herausforderungen, etwa durch ökologische, soziale oder gesellschaftliche Veränderungen, bringen immer auch große Herausforderungen für Verbraucher, Anleger und Sparer mit sich.

Als Aufsichtsbehörde ist die FMA zu Äquidistanz zu ihren Beaufsichtigten sowie deren Kunden verpflichtet. Sie kann daher nicht bei der Durchsetzung individueller Schadenersatzansprüche behilflich sein, das obliegt klassischen Konsumentenschutzorganisationen sowie Rechtsanwälten und Zivilgerichten. Die FMA bekennt sich aber zum Prinzip des kollektiven Verbraucherschutzes, indem sie bei den beaufsichtigten Unternehmen die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Informations-, Beratungs- und Vertriebsvorschriften überwacht, für Transparenz auf den Märkten sorgt, indem sie valide, faire und vergleichbare Informationen sicherstellt, und vor besonders riskanten Produkten sowie nicht zugelassenen oder betrügerischen Anbietern, die auf dem österreichischen Markt auftreten, warnt.

Der digitale Wandel stellt hier besondere Herausforderungen an den Verbraucherschutz. Wir möchten hier nur vier Aspekte herausgreifen:

1. Er hat eine riesige, bisher kaum regulierte und damit nur in Randbereichen beaufichtigte Parallelwelt an Finanzdienstleistungen geschaffen, das weite Feld der Krypto-Assets. Hier muss das Prinzip „Gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln!“ auch beim Schutz der Verbraucher erst durchgesetzt werden: einerseits indem Anbieter von Krypto-Assets in die für analoge und konzessionierte Finanzdienstleistungen geltende Regulierung und Aufsicht einbezogen werden, andererseits indem wir ein Bewusstsein für die besonderen Risiken von Krypto-Assets schaffen und fördern.
2. Aber auch im regulierten Bereich bringt der digitale Wandel große Herausforderungen für den Konsumentenschutz mit sich. Er verändert die Kundenbeziehung grundlegend. War das Finanzdienstleistungsgeschäft bisher stark von einer lang andauernden, persönlichen und vertrauensvollen Kundenbindung geprägt (etwa „Relationship Banking“), so dominiert in der digitalen Welt die entpersonalisierte Einzeltransaktion, bei der – etwa via Vergleichsplattformen – auf Basis weniger standardisierter Parameter entschieden wird, welches Produkt aus einem schier endlosen Universum ausgewählt wird. Wie können wir sicherstellen, dass der Kunde die Transparenz auch nutzt und wesentliche Informationen nicht einfach wie lästige Pop-ups wegklickt? Wie kann man sicherstellen, dass er im Wegklick-Wahn nicht auf all seine Schutzrechte verzichtet? Wie regeln wir in einer global grenzüberschreitenden digitalen Warenwelt Haftung, Klagsstandort und Sicherungseinrichtungen? Bei der Beantwortung dieser Fragen stehen auch wir erst am Anfang.
3. Der digitale Wandel verursacht aber auch eine Spaltung der Gesellschaft in jene, die mit den digitalen Technologien aufgewachsen sind und diese nutzen, und jene, die davon überfordert sind oder ihnen schlicht ablehnend gegenüberstehen. Wir müssen daher einerseits Sorge tragen, dass wir auch in der digitalen Welt das Konsumentenschutzniveau sicherstellen, das wir uns über Jahrzehnte in der analogen Welt erarbeitet haben. Andererseits müssen wir dafür sorgen, dass durch das Fortschreiten der Digitalisierung nicht ganze Bevölkerungsgruppen, etwa die immer größer werdende Gruppe der älteren Menschen, von Finanzdienstleistungen abgeschnitten werden. Da der Zahlungsverkehr heute zu fast 100 % in elektronischer Form abgewickelt wird – selbst Löhne, Gehälter und Sozialleistungen nur mehr elektronisch ausgezahlt werden und auch Gebühren, Steuern oder andere Verpflichtungen nicht mehr bar beglichen werden können –, war es sogar notwendig, gesetzlich einen Rechtsanspruch auf ein Basis-Bankkonto festzuschreiben, damit nicht ganze Bevölkerungsgruppen abgekoppelt und ausgeschlossen werden. Wir werden daher auch zu beachten und zu überlegen haben, wie wir in der immer stärker digitalisierten Welt trotzdem den Zugang zu Basisfinanzdienstleistungen in allen Regionen und für alle Bevölkerungsgruppen sicherstellen können.
4. Die digitale Welt ist eine globale, beinahe grenzenlose Welt. Wie können wir hier als nationale oder wenigstens europäische Aufsicht die österreichischen Verbraucher vor unseriösen oder gar betrügerischen Anbietern schützen?

So groß die Herausforderungen in der digitalen Welt, gleichgültig ob reguliert oder unreguliert, auch sind, so hält auch die altmodische analoge Welt nach wie vor neue Herausforderungen für den kollektiven Verbraucherschutz bereit. So stellt etwa das vor wenigen Jahren implementierte Abwicklungsregime für Banken scheinbare Gewissheiten im Vertrieb und im Umgang mit Bankwertpapieren in Frage. Derartige

Wertpapiere galten bisher als sicher, weil sich die Anleger – zumindest bei größeren Instituten – auf eine explizite oder zumindest implizite Staatsgarantie verlassen konnten. Das heißt, dass der Staat bei der Schieflage einer Bank einsprang und diese mit Steuergeldern auffing, wodurch er gleichzeitig auch die Anleger dieser Wertpapiere aus dem Verlustrisiko freikaufte. Mit dem neuen Abwicklungsregime gilt das nicht mehr. Jetzt werden zuerst die Eigentümer und Gläubiger, also vorrangig die Inhaber von Wertpapieren dieser Bank, zur Verlustabdeckung zur Kasse gebeten. Dementsprechend ist dafür Sorge zu tragen, dass die Anleger in derartigen Wertpapieren über Chancen und Risiken ordnungsgemäß informiert werden und diese Produkte nur an Anleger verkauft werden, die wirklich bereit sind, das mit der höheren Rendite verknüpfte höhere Risiko auch zu tragen.

Ähnliches gilt für Veranlagungen und Wertpapiere, die als besonders „nachhaltige Produkte“ verkauft werden, die ökologische, soziale oder gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen. Hier ist „Greenwashing“ hintanzuhalten, bei dem ESG-Faktoren lediglich als Verkaufsmasche ohne Substanz dienen.

Wir müssen daher im kollektiven Verbraucherschutz unsere bewährte „Transparenz-Offensive“ konsequent fortsetzen und auf die neuen Felder ausdehnen. Wir müssen einheitliche Informationsstandards definieren und vorgeben – und zwar vor Vertragsabschluss, während der Laufzeit und bei Beendigung der Finanzdienstleistungen. Dazu haben wir auch Kriterien und Kennzahlen einheitlich zu definieren, um einfache und valide Vergleiche zu ermöglichen. Chancen und Risiken müssen fair dargestellt werden, und auch bei Kosten und Gebühren muss es volle Transparenz geben. Letztlich soll aber die Entscheidung, welche Finanzdienstleistung oder welches Produkt ausgewählt wird, allein bei den Kunden liegen, denn nur sie wissen, welche Risiken sie bei welchen Chancen akzeptieren. Das setzt mündige Konsumenten voraus, die auch bereit sind, sich diese Informationen anzueignen. Wir wollen ihnen in einer Initiative zur Verbesserung der „Financial Literacy“ dabei aber behilflich sein, indem wir den Kunden die wesentlichen Merkmale und Wirkungen bestimmter Finanzdienstleistungen und Produkte in einfachen Worten erklären und ihnen so das Rüstzeug geben, auf Basis der standardisierten, validen und vergleichbaren Informationen über die Produkte eine angemessene, bedarfs- und risikobasierte Entscheidung zu treffen.

## **INTEGRIERTER AUFSICHTSANSATZ**

Wie Sie auch an unserer mittelfristigen Risikoanalyse und Aufsichtsstrategie sehen, beobachtet und analysiert die FMA als integrierte Aufsichtsbehörde den Finanzmarkt Österreich als Ganzes und aus allen Blickwinkeln: aus mikro- und makroprudenzieller Perspektive, aus der Analyse der Zahlenwerke und der Beobachtung des Verhaltens der Manager und Mitarbeiter, aus dem Blickwinkel des Anbieters ebenso wie aus dem Blickwinkel der Kunden. Der Perspektive des Finanzmarktes stellen wir jene des Kapitalmarktes gegenüber, den Schutz der Gläubiger konfrontieren wir mit dem Schutz der Anleger und Kunden. Wir haben nicht nur die Banken im Auge, sondern auch Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, Wertpapierfirmen, Investmentfonds und alternative Anbieter. Und wir beobachten die Wechselwirkungen und analysieren die Ansteckungskanäle kritisch.

Und all diese einzelnen Puzzlesteine fügen wir zu einem „Big Picture“ zusammen.

Denn nur wer das große Bild in seiner Gesamtheit und aus allen Blickwinkeln betrachtet, kann die richtigen Maßnahmen ergreifen, um die Stabilität des Finanzmarktes sicherzustellen und das Vertrauen aller Marktteilnehmer in dessen Ordnungsgemäßheit zu stärken. Und diesem Zweck dient auch unsere „Mittelfristige Risikoanalyse und Aufsichtsstrategie (2020–2024)“.

# AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKTE 2020

**D**ie FMA bekennt sich zum Grundsatz der Transparenz und führt einen offenen Dialog mit dem Markt und den beaufsichtigten Unternehmen. So kommuniziert sie die wesentlichen Ergebnisse ihrer jährlichen Analyse, welche besonderen Risiken sie auf den Finanzmärkten in den kommenden Jahren identifiziert hat sowie ihre daraus abgeleitete mittelfristige Aufsichtsstrategie. Ebenso veröffentlicht sie jedes Jahr – in ihrer Publikation „Fakten, Trends und Strategien“ sowie auf der Website – detailliert ihre Aufsichts- und Prüfschwerpunkte für kommendes Jahr. Dies soll die Beaufsichtigten einerseits auf Risikofelder in ihrem Geschäftsfeld aufmerksam machen und gibt ihnen andererseits so auch die Möglichkeit, sich gezielt auf die risikoorientierten aufsichtlichen Schwerpunkte im kommenden Jahr vorzubereiten. Das stärkt das Risikobewusstsein, schafft Transparenz, welche Herausforderungen die Aufsicht identifiziert hat und besonders adressieren wird, und gibt den Beaufsichtigten so zielgerichtet Hinweise, worauf sie sich besonders zu fokussieren haben.

Ein Blick auf die konjunkturellen Rahmenbedingungen verdeutlicht die herausfordernde Ausgangslage für das nächste Jahr. Der Wirtschaftsaufschwung der vergangenen Jahre hat zwar die Profitabilität und Kapitalisierung im Finanzsektor gestärkt, die sich abschwächende Konjunktdynamik erhöht aber erneut den Druck auf die traditionellen Akteure am Finanzmarkt Österreich. Verstärkt wird dieser Druck, weil immer mehr neue Player und digitale Geschäftsmodelle in den Markt drängen.

Für die FMA bedeutet dies einerseits, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen und die Krisenfestigkeit sowie die Governance der Unternehmen weiter zu stärken. Andererseits wird ein zusätzlicher Schwerpunkt auf neue Akteure, neue Geschäftsmodelle und deren Auswirkungen auf den traditionellen Finanzmarkt gelegt.

In der operativen Aufsichtsarbeit wird die FMA daher, aufbauend auf ihrer „Mittelfris-

tigen Risikoanalyse und Aufsichtsstrategie (2020–2024)“, im Jahr 2020 die folgenden Prüf- und Aufsichtsschwerpunkte setzen:

1. den kollektiven Verbraucherschutz ausbauen
2. die Governance der beaufsichtigten Unternehmen stärken
3. Chancen der Digitalisierung nutzen, Risiken adressieren
4. die Krisenfestigkeit der Finanzdienstleister stärken
5. neue Geschäftsmodelle regulatorisch und aufsichtlich begleiten
6. die Sauberkeit des Finanzplatzes Österreich sichern.

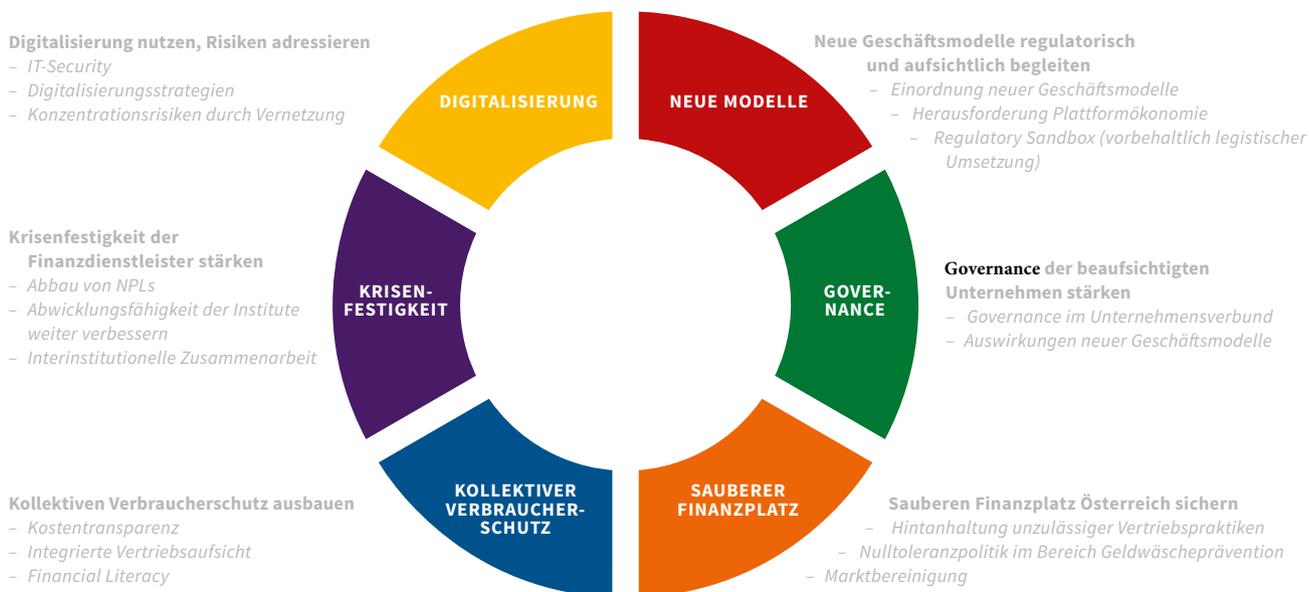
Ergänzt werden diese Schwerpunktthemen der operativen Aufsicht auch im kommenden Jahr durch vielfältige Aktivitäten im Ausbau und in der Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens sowie durch zahlreiche Initiativen in der Aufsichtspolitik:

So wird die FMA 2020 im Zuge der beratenden und marktnahen Begleitung einer Vielzahl von regulatorischen Vorhaben unter anderem einen Schwerpunkt auf die Mitgestaltung der Regularien zu „Sustainable Finance“ legen, eine Position der FMA zu „Basel III.5“ erarbeiten und die FMA auf die Änderungen bei den europäischen Aufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA vorbereiten, in denen sie jeweils Sitz und Stimme hat und zum Wohle des Finanzplatzes Österreich aktiv mitarbeitet. Der „ESA-Review“, der die Effizienz und Effektivität dieser Institutionen an der praktischen Arbeit in den Aufbaujahren analysiert und evaluiert hat, bietet dafür eine gute Grundlage. Ein weiterer Fokus wird auch auf die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in allen Aufsichtsbereichen gelegt, insbesondere mit den Schwesterbehörden in Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE).

Der wirtschaftliche, technologische und gesellschaftliche Wandel macht aber selbst vor der FMA nicht halt, und wir setzen daher entsprechend unserem übergeordneten Ziel, „immer besser, immer effizienter, immer effektiver“ zu werden, 2020 folgende FMA-interne Schwerpunkte:

- **Interne Organisation:** Um in all unseren Bereichen optimal für die Zukunft aufgestellt zu sein, hat die FMA 2019 mit den Vorarbeiten zu einer umfassenden Landkarte

Abbildung 1: Aufsichtsschwerpunkte 2020



all ihrer Prozesse begonnen, die im kommenden Jahr umgesetzt wird. Ausgehend von gelungenen agilen Projektansätzen 2019 wird ein weiterer Fokus auf die Stärkung der Projektmanagementfähigkeiten auf breiterer Basis gelegt. Zusätzlich wurde die Weiterentwicklung der Compliance innerhalb der FMA als Ziel aufgenommen.

- **Informations- und Kommunikationstechnik:** Die definierten Themenfelder für die FMA-IT umfassen im Jahr 2020 die technische Modernisierung der „Incoming Plattform“ einschließlich des Ausbaus der „End-to-End“-Digitalisierung von Abläufen, den Ausbau des Echtzeit-Reportings und damit verbunden die Automatisierung der internen Reports.

In ihrem Bemühen um Transparenz des regulatorischen und aufsichtlichen Handelns veröffentlicht die FMA die Aufsichts- und Prüfschwerpunkte in ihrer operativen Aufsicht für das kommende Jahr. Ziel ist es, den Beaufsichtigten, den Mitarbeitern der FMA sowie der Öffentlichkeit und dem Markt klar zu kommunizieren, warum bestimmte Schwerpunkte in Regulierung und Aufsicht gesetzt und welche Ziele damit verfolgt werden. Sie werden aus der jährlich überarbeiteten mittelfristigen Risikoanalyse und -strategie der FMA abgeleitet und adressieren schwerpunktmäßig die großen und spezifischen Herausforderungen für Aufsicht und Marktteilnehmer in den kommenden Jahren.

## **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: DEN KOLLEKTIVEN VERBRAUCHERSCHUTZ AUSBAUEN**

Das anhaltende Niedrigzinsumfeld, die zum Teil schon negativen Zinsen sowie der digitale Wandel der Finanzmärkte sind besondere Herausforderungen für den Schutz von Sparern, Anlegern und anderen Nutzern von Finanzdienstleistungen. Die FMA leistet hierzu mit ihrem Konzept des kollektiven Verbraucherschutzes einen wesentlichen Beitrag.

### **DAS NIEDRIGZINSUMFELD**

Für die Verbraucher ist das anhaltende Niedrigzinsumfeld zwiespältig: Sie sind einerseits Kreditnehmer, und als solche profitieren sie von niedrigen Zinssätzen; sie sind andererseits aber auch Anleger und leiden hier unter niedrigen Zinsen und Renditen. Als Kreditnehmer nutzen sie die günstigen Konditionen, das zeigt insbesondere die Entwicklung der Immobilien- sowie der Konsumkredite. Hier ist aus Sicht des kollektiven Verbraucherschutzes darauf zu achten, dass derartige Kredite nicht zu locker vergeben werden und dass die Kreditnehmer auch bei einem Zinsanstieg in der Lage sind, Zinszahlungen und Tilgungen zu schultern. Die FMA hat daher in den vergangenen beiden Jahren einen Aufsichtsschwerpunkt auf nachhaltige Kreditvergabe-standards gelegt.

Für Sparer und Anleger sowie für die Altersvorsorge präsentiert sich die Welt im Niedrigzinsumfeld hingegen sehr düster, denn insbesondere bei sicheren Anlagen tendieren die Zinsen gegen null, bei einigen Produkten – etwa Staatsanleihen hoher Bonität – sind sie sogar bereits negativ. Überdies ist der nominale Zins nicht die entscheidende Größe, da sind oft noch Spesen und Gebühren zu zahlen. Vor allem aber kommt es auf die Kaufkraftentwicklung des veranlagten Vermögens an. Und diese bemisst sich an der realen Rendite, also dem, was übrigbleibt, wenn die Inflation von den nominalen Zinsen abgezogen wird.

Dies trifft den Verbraucher aber nicht nur bei Spareinlagen, deren nominelle Verzinsung – volumengewichtet über alle Bindungsfristen hinweg – von sehr bescheidenen 0,6 % 2014 noch auf unter 0,2 % 2018 gesunken ist. Diese Entwicklung trifft auch risikoreiche Staatsanleihen und Altersvorsorgeprodukte wie Lebensversicherungen, Pensionskassen und Betriebliche Vorsorgekassen, deren Renditen ebenso massiv unter Druck sind. Überdies verliert der Zinssatz, wenn er bei immer mehr Finanzprodukten gegen null tendiert, real und zum Teil sogar nominell ins Negative kippt, auch seine Funktion als Risikoindikator.

Trotz des anhaltenden Niedrigzinsumfelds und in vielen Bereichen negativer Realverzinsung veranlagt der Großteil der Österreicher nach wie vor risikoscheu und sehr konservativ. Das Gesamtvolumen der Spareinlagen inländischer Haushalte ist seit 2014 stetig von rund € 217 Mrd. auf € 255 Mrd. gestiegen, der Anteil gebundener Einlagen ist rückläufig, die täglich fälligen Einlagen sind jedoch um gut € 65 Mrd. angestiegen. Dass die erodierenden Nominalzinsen auf Spareinlagen reale Vermögensverluste mit sich bringen, trifft die privaten Haushalte in Österreich besonders, da Spareinlagen mit einem Anteil von 38 % am Gesamtvermögen eine besonders hohe Bedeutung haben.

Anlagen in Wertpapieren sind hingegen traditionell vergleichsweise wenig bedeutend und haben in den vergangenen Jahren sogar noch an Bedeutung verloren. So legten die Österreicher im Jahr 2018 im Vergleich zu 2014 kaum zusätzliches Geld in Aktien an. Insgesamt machen börsennotierte Aktien nur knapp 3,4 % des Gesamtvermögens der Haushalte aus – und dies obwohl Aktieninvestments in den vergangenen fünf Jahren insgesamt gewinnbringend waren. So stieg das in börsennotierten Aktien angelegte Vermögen der Haushalte in diesem Zeitraum zwar um knapp 40 % auf rund € 25,5 Mrd. an, zu 90 % waren dafür aber Wechselkurs- und Preisgewinne und nicht der Zukauf von Aktien verantwortlich. Das von Privatpersonen gehaltene Volumen an von Kreditinstituten emittierten Wertpapieren ist in diesem Zeitraum besonders stark – und zwar um rund ein Drittel – zurückgegangen. Wertpapieranlagen österreichischer Haushalte haben 2018 also insgesamt erneut an Bedeutung verloren.

Das anhaltende Niedrigzinsumfeld hat auch dazu geführt, dass der Zinssatz als Risikoindikator an Bedeutung verloren hat. Auf der Suche nach höheren Renditen fliehen immer mehr Anleger in risikoreichere, ja zum Teil sehr riskante und oft auch sehr komplexe Finanzprodukte – und dies oft ohne die Funktionsweise dieser Produkte überhaupt zu verstehen, Chancen und Risiken entsprechend zu kennen oder zu verstehen. So musste die Aufsicht, seit sie die rechtliche Möglichkeit zur Produktintervention

## KOLLEKTIVER VERBRAUCHERSCHUTZ

Die FMA fokussiert 2020 auf

- die Weiterentwicklung der bereits erfolgreich implementierten Initiativen zur Schaffung von Kostentransparenz
- die Fortsetzung der integrierten Vertriebsaufsicht
- den Ausbau des Marktberichts, um daraus Trends für die Aufsichtsarbeit ableiten und angemessene Maßnahmen bei für Kleinanleger besonders riskanten Produkten setzen zu können
- den umfassenden Schatz an Aufsichtsinformationen, um in einem zunehmend herausfordernden Marktumfeld die Finanzkompetenz der Verbraucher zu verbessern (Financial Literacy).

hat, den Vertrieb von binären Optionen an Kleinanleger untersagen und den Vertrieb von Differenzkontrakten (CFDs) massiv einschränken.

Die niedrigen Zinsen und Renditen bei risikoarmen und traditionellen Finanzprodukten lassen aber viele Kleinanleger bei der Jagd nach Rendite auch auf unseriöse Anbieter – insbesondere via Internet und Social Media – hereinfließen. Diese versprechen hohe Renditen bei geringem Risiko, legen es aber nur darauf an, unbedarfte Kleinanleger abzuzocken oder gar zu betrügen. So ist die Zahl der Anlegerbeschwerden an die FMA in den vergangenen Jahren markant angestiegen, und die Zahl der von der FMA zu veröffentlichenden Investorenwarnungen vor dubiosen Anbietern in Österreich hat sich innerhalb von fünf Jahren auf 65 verdreifacht. Mehr als die Hälfte der Beschwerden beziehen sich bereits auf Krypto-Assets. Aus den 2019 bei der FMA eingegangenen Beschwerden geht hervor, dass der Schaden für einen Anleger im Schnitt € 26.500,- beträgt; mehr als das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Österreichers.

### **DIGITALER WANDEL**

Im Zuge des digitalen Wandels beobachten wir in der Aufsicht eine tiefgreifende strukturelle Veränderung der Finanzwelt. Einerseits verändert er die Geschäftsmodelle und Finanzdienstleistungen der etablierten Anbieter, andererseits bringt er neue Anbieter wie etwa FinTechs, Big Techs oder Plattformökonomien sowie völlig neue Finanzdienstleistungen oder Produkte wie etwa „Initial Coin Offerings“ (ICOs), innovative Zahlungsdienste oder Krypto-Assets. Insbesondere bei den Krypto-Assets hat sich der Markt sehr dynamisch entwickelt, angefangen von virtuellen Währungen wie „Bitcoin“ bis hin zu neueren Digital Stocks oder Security Tokens, die traditionelle Finanzprodukte nachbilden. So schätzt die Europäische Zentralbank EZB<sup>1</sup> das Volumen der im Umlauf befindlichen Kryptowährungen auf \$ 165 Mrd. (April 2019), wovon 50 % auf Bitcoin entfallen.

In der digitalisierten Welt verändert sich aber auch der Zugang zu Finanzdienstleistungen grundlegend. Selbst komplexe, risikoreiche Finanzprodukte können via Electronic Banking oder Internet zu jeder Tages- und Nachtzeit bequem von zu Hause aus erworben werden. Einige wenige – manchmal auch unüberlegte Klicks – reichen da aus. Das bedeutet aber auch, dass die gesamte Kommunikation über das Produkt – Charakteristika und Eckdaten, Chancen und Risiken, Verbraucherschutzinformationen – digital erfolgen. Eine völlig neue Herausforderung, da digitale Kommunikation anders erfolgt als von Angesicht zu Angesicht. Nur ein Beispiel: Wie kann sichergestellt werden, dass Risikohinweise und Verbraucherschutzinformationen als Pop-up nicht einfach weggeklickt werden oder dass der Konsument im „Wegklick-Wahn“ nicht auf all seine Rechte verzichtet?

Gleichzeitig droht durch den digitalen Wandel, dass große Bevölkerungsgruppen, die nicht digitalaffin sind – etwa ältere Menschen oder Menschen, die in ländlichen Regionen leben, wo Bankfilialen oder andere Finanzdienstleister zusperrten – von innovativen Produkten, aber auch Basisfinanzdienstleistungen abgeschnitten werden. Auch hier bedarf es kreativer Antworten.

Wie diese kursorischen Beispiele zeigen, muss der digitale Wandel gerade in der Finanzwelt durch einen konstanten, fokussierten und technologieutralen kollektiven Verbraucherschutz begleitet werden.

---

<sup>1</sup> ECB Economic Bulletin, Issue 5/2019.

## **FINANZBILDUNG**

Sowohl der Umgang der Verbraucher mit den Herausforderungen des Niedrigzinsumfelds als auch mit jenen des digitalen Wandels bestätigt die Erfahrung der FMA, dass viele Österreicher über nur unzureichendes Finanzwissen verfügen, um beurteilen zu können, ob und welches Produkt ihr konkretes finanzielles Bedürfnis angemessen erfüllt. So belegen mehrere Studien, dass die Österreicher trotz allem beim Sparguth bleiben, weil sie aufgrund ihres mangelnden Finanzwissens andere Anlageformen nicht verstehen und sich daher unsicher fühlen. Die Analyse der Anlegerbeschwerden an die FMA wiederum zeigt, dass dubiose und betrügerische Anbieter insbesondere auf in Finanzbelangen unbedarfte Menschen abzielen, die sie mit unrealistischen Versprechungen täuschen und mit vermeintlicher Expertise beeindrucken können.

Finanzbildung kann daher einerseits vor Anlagebetrug schützen und andererseits dazu beitragen, dass eine größere Zahl von Privatanlegern die Freiheit zu eigenen finanziellen Entscheidungen und zu breiteren Möglichkeiten der Veranlagung erlangt. Mit ihrer Initiative, den umfassenden Schatz an Aufsichtsinformationen zu nutzen, um die Finanzkompetenz der Verbraucher zu verbessern, will die FMA einen Beitrag zur finanziellen Bildung der Österreicher leisten. Ihr Ziel ist es, die Verbraucher in die Lage zu versetzen, informierte und mündige Entscheidungen in ihren eigenen finanziellen Angelegenheiten zu treffen. Die FMA nimmt dabei eine risikoneutrale Haltung ein. Jeder Anleger soll so viel Risiko eingehen, wie er selbst für richtig hält.

Finanzbildung ist auch aus Sicht der europäischen Institutionen ein wichtiges Thema. Die europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA äußerte bereits Bedenken zum finanziellen Bildungsstand in einigen Mitgliedstaaten. Sie sieht insbesondere Ältere, Migranten, Einkommensschwache, Jugendliche und Arbeitslose besonders stark von fehlender Finanzbildung betroffen und empfiehlt, diese durch Bildungsoffensiven gezielt zu fördern. Die sich stark verändernde Produkt- und Servicelandschaft (neue und komplexere Produkte, Digitalisierung) verstärkte diese Notwendigkeit noch. Weiters fordert die EBA zusätzlich eine klarere, verständlichere und zielgruppengerechtere Information der Verbraucher durch die Anbieter von Finanzdienstleistungen. Denn neben ausreichendem Finanzwissen des Kunden sei eine faire, transparente und vergleichbare Information über das Produkt von zentraler Bedeutung, um eine angemessene Auswahl treffen zu können.

## **MARKTTRANSPARENZ**

Im Zuge des kollektiven Verbraucherschutzes legt die FMA daher auch einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Markttransparenz: etwa durch die Erlassung von Mindeststandards zur Information der Kunden – vor Vertragsabschluss, während der Laufzeit und bei Beendigung der Finanzdienstleistung; durch laufende Überwachung der Einhaltung der regulatorisch vorgegebenen Informationspflichten, insbesondere jener zur Kostentransparenz.

Im Einklang mit der europäischen Strategie zum kollektiven Verbraucherschutz weitet die FMA überdies die Marktbeobachtung (Market Monitoring und Marktuntersuchungen) aus und vertieft sie. Dadurch sollen Markttrends und besondere Gefahren erkannt werden, um rechtzeitig Schwerpunkte und Maßnahmen in der Aufsicht zu setzen. Dabei ist ein besonderer Fokus auf die integrierte Vertriebsaufsicht zu legen. Denn für Verbraucher soll es hinsichtlich Transparenz und Information keine Rolle

spielen, bei welchem Unternehmenssektor und bei welchem beaufsichtigten Unternehmen sie ein Finanzprodukt erwerben.

## OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFSCHWERPUNKTE

### MARKTTRANSPARENZ

Die FMA führt bereits bestehende laufende Analysen (z. B. Kostenanalyse bei Investmentfonds, Closet-Indexing-Analyse) und neue Untersuchungen (z. B. Kostentransparenz der Performancedarstellung in der fondsgebundenen Lebensversicherung, Transparenz von Gebührenmodellen bei Online-Konsumkrediten) aus dem Blickwinkel des kollektiven Verbraucherschutzes integriert zusammen und wertet diese aus. Die Erkenntnisse fließen einerseits in die Aufsichtstätigkeit ein und werden andererseits für Verbraucher verständlich aufbereitet und ihnen in klarer und einfacher Sprache kommuniziert. Darüber hinaus wird ein Schwerpunkt auf die Einhaltung der Anforderungen zur Kostentransparenz sowie auf die ordnungsgemäße Information der Kunden bei Aufsichtsmaßnahmen gelegt.

### MARKET MONITORING UND DER NEUE MARKTBERICHT

Marktuntersuchungen und das Market Monitoring werden im Einklang mit den europäischen Vorgaben fortgeführt. Darauf aufbauend wird ein Marktbericht erstellt, der zusätzlich die Erkenntnisse aus den Auswertungen aus MiFIR-Daten, Beschwerdedaten, der Umfrage zu Anlageempfehlungen gemäß MAR, der Leverageanalyse, den verschiedenen Stresstests, den Analysefragebögen und der „Common Supervisory Action“ (ESMA-CSA) aufbereitet. Überdies werden Erkenntnisse aus der Prospekt- und Fondsaufsicht sowie aus Vor-Ort Prüfungen integriert zusammengeführt und berücksichtigt. Dies stellt auch die Marktüberwachung im Sinne der MiFIR sicher.

Dieser Marktbericht wird einerseits intern als Aufsichtsinstrument verwendet, um gleiches Wissen und ein gemeinsames Aufsichtsverständnis über die sektorale Aufsicht hinweg aufzubauen und gegebenenfalls Handlungsbedarf für die Aufsichtstätigkeit abzuleiten. Andererseits werden die Erkenntnisse, Markttrends und deren Risiken an Anleger und Verbraucher kommuniziert.

### INTEGRIERTE VERTRIEBSAUFSICHT

Die integrierte Vertriebsaufsicht wird die Vertriebsmodelle zusätzlich dahingehend überwachen, ob Verbraucherschutzbestimmungen durch beaufsichtigte Unternehmen umgangen werden. Praktiken zum Nachteil der Anleger und Verbraucher werden über die Sektoren hinweg identifiziert und konsequent verfolgt. Darüber hinaus wird bei Banken die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen beim Vertrieb von Versicherungen geprüft und so die integrierte Conduct- und Vertriebsaufsicht in diesem Bereich vervollständigt.

### FINANCIAL LITERACY

Die FMA wird ihre umfassende Informationsbasis nutzen, um einen Beitrag zur Stärkung der Finanzkompetenz (Financial Literacy) der Anleger und Verbraucher zu leisten. Dies soll den Verbrauchern noch mehr Eigenverantwortung ermöglichen. Dazu hat sie eine eigene Verbraucher-Website entwickelt und unter dem Titel „Finanz ABC“ 2019 online gestellt. Diese wird weiter ausgebaut, es werden aber auch zusätzliche

Kommunikationskanäle wie Newsletter, Erklärvideos oder Themenfolder genutzt, um eine möglichst große Zahl von Verbrauchern zu erreichen. Alle bestehenden und neuen Maßnahmen der FMA zu Financial Literacy werden unter einer einheitlichen Marke zusammengefasst.

## **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: DIE GOVERNANCE DER BEAUFICHTIGTEN UNTERNEHMEN STÄRKEN**

Eine schwache und ungenügende Governance schädigt das öffentliche Vertrauen in den Finanzmarkt. Eine der Ursachen für die Finanzkrise waren unzureichende Governance-Strukturen bei Kreditinstituten. So hat die Finanzkrise zudem auch fragwürdige Unternehmenskulturen ans Tageslicht gebracht: etwa mangelnde Sorgfalt bei der Prävention der Geldwäscherei, die bis hin zu deren Begünstigung reichten; systematische Verschleierung von Eigentumsverhältnissen und Beihilfe zur Steuerhinterziehung (so hatte allein die Veröffentlichung der Panama Papers Strafen und Steuernachzahlungen im Volumen von rund € 1,1 Mrd. zur Folge); die Manipulation von kritischen Benchmarks für Finanzgeschäfte, etwa des damals wichtigsten Referenzzinssatzes LIBOR oder von Wechselkursen von Währungen; oder das bewusste Ausnutzen mangelnder Finanzkompetenz von Retail-Kunden. Und das sind nur einige wenige Beispiele für Fehlverhalten großer Finanzmarktplayer. Seit Ausbruch der Finanzkrise haben allein Banken weltweit insgesamt bereits Strafgebühren in Höhe von mehr als € 270 Mrd. wegen Fehlverhalten bezahlt.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA hat im Zuge ihres Stresstests 2016 bei den 51 bedeutendsten Banken Europas erhoben, dass die Kosten für das operationelle Risiko € 105 Mrd. betragen, wovon allein € 71 Mrd. auf Fehlverhalten bei Sorgfaltspflichten, etwa bezüglich Geldwäscherei, entfielen.

Unter derartigen Vorfällen hat das öffentliche Ansehen des Finanzsektors in den Jahren nach der Finanzkrise stark gelitten, wodurch auch das Vertrauen in die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes und seiner Akteure beschädigt wurde.

### **UNGENÜGENDE GOVERNANCE**

Die konkreten Ursachen waren in den Banken durchaus unterschiedlich, eine schwache und ungenügende Governance hat die Fehlentwicklungen aber begünstigt und so auch zu den konkreten ökonomischen Schäden der Institute beigetragen. In einigen Unternehmen krankte es etwa an der korrekten Informationsweitergabe und der umfassenden Einbeziehung der Entscheidungsgremien (z. B. der Aufsichtsräte). Hier

## **GOOD GOVERNANCE**

Die FMA fokussiert 2020 auf

- die Governance im Unternehmensverbund
- das Zusammenwirken der verschiedenen Compliance-Funktionen in den Unternehmen
- die Auswirkungen neuer Geschäftsmodelle auf die Governance dieser Unternehmen.
- Zudem werden eigene Governance-Workshops mit beaufsichtigten Instituten durchgeführt.

wurden riskante Investments auf Basis von unzureichenden Informationen des Aufsichtsrates eingegangen oder waren schwache interne Kontrollfunktionen nicht in der Lage, daraus erwachsende langfristige Risiken für das Unternehmen zu erkennen bzw. zu verhindern. Auch komplexe und behäbige Entscheidungsstrukturen in Unternehmen verhinderten rasche Reaktionen auf Änderungen im Umfeld oder der Rahmenbedingungen. Derartige Governance-Schwächen resultieren letztlich in konkreten Risikokosten und Einbußen bei der Profitabilität.

Daher wurde in den vergangenen Jahren regulatorisch viel Augenmerk auf die Verbesserung der internen Governance sowie der Unternehmens- und Risikokultur gelegt. Für Aufseher stellten sich da insbesondere folgende Fragen:

- Fehlverhalten lässt sich im Nachhinein leicht feststellen – wie muss aber eine Unternehmenskultur aussehen, die ein solches Fehlverhalten gar nicht erst aufkommen lässt?
- Welche Rahmenbedingungen braucht es, damit die zuständigen Entscheidungsträger sachgerechte Entscheidungen treffen können?
- Wie sieht eine Risikokultur aus, die sowohl aus Profitabilitäts- wie aus Aufsichtsperspektive gangbar ist?

#### PRINZIPIEN EINER GOOD GOVERNANCE

Der europäische Gesetzgeber, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die jeweiligen Aufsichtsbehörden haben versucht, diese Fragen in einem umfassenden Regelwerk, insbesondere den EBA-Leitlinien zur internen Governance und den EBA-Leitlinien zur Beurteilung der Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und Schlüsselfunktionsinhabern, zu beantworten. Für eine nachhaltige und effektive Unternehmensführung im Interesse aller Stakeholder sind insbesondere folgende Prinzipien wichtig:

- Adäquate, solide sowie transparente **interne Governance** der Leitungs- und Überwachungsstrukturen innerhalb des Unternehmens sowie die korrespondierenden Berichts- und Entscheidungswege.
- Eine **diverse Zusammensetzung** (z. B. hinsichtlich der fachlichen Qualifikation, Erfahrung, Alter, Geschlecht ... der betroffenen zuständigen Personen) **der Leitungs- und Aufsichtsorgane** sowie die individuelle Eignung der einzelnen Mitglieder. Dies ermöglicht einen kritischen Diskurs und gewährleistet, dass informierte Entscheidungen getroffen werden. Zudem tragen unabhängige Mitglieder im Aufsichtsorgan zur differenzierten Auseinandersetzung im Aufsichtsrat maßgeblich bei. Die regulatorischen und aufsichtlichen Anstrengungen der vergangenen Jahre zur Professionalisierung der Aufsichtsräte in Österreich haben bereits erste Wirkungen gezeigt.
- Ein **Three-Lines-of-Defense-Modell** innerhalb eines Unternehmens hat sich zum adäquaten Umgang mit Risiken bewährt: Die Identifizierung, Beurteilung sowie das Management der Risiken beginnt auf operativer Ebene durch die jeweiligen Bereiche. Sie wird dann durch die Risikomanagement- und Compliance-Funktion auf bereichsübergreifender Ebene ergänzt. Letztlich nimmt die Interne Revision geplante und anlassbezogene Prüfungen einzelner Bereiche ex post vor und stellt sicher, dass etwaige Mängel rechtzeitig und angemessen behoben werden.
- Die Risikokultur des Unternehmens muss im **Risk Appetite Statement** und in der Risikomanagementstrategie gespiegelt werden. Die Führungskräfte sind nicht nur

für die Kommunikation der Risikokultur insgesamt verantwortlich, sondern haben diese durch ihre Vorbildfunktion auch nachhaltig zu etablieren („Tone at the Top“) und somit eine entsprechende Unternehmenskultur zu schaffen.

Ein sehr wirksames Mittel zur Durchsetzung von Wohlverhaltensregeln – und damit Good Governance – sind Sanktionen, die wehtun und abschrecken. Das Repertoire reicht hier von Geldstrafen gegen die natürliche wie die juristische Person, die in die Millionen gehen und etwa in Österreich bei bestimmten Verstößen bis zu zehn Prozent des Gesamt(netto)umsatzes des Unternehmens betragen können, bis hin zur Abberufung von Führungskräften und zum Konzessionsentzug.

Verstöße gegen Governance-Vorschriften selbst werden allerdings in der Regel mithilfe von qualitativen Maßnahmen geahndet. So wurde etwa in Irland ein groß angelegter „Behaviour & Culture Review“ in den fünf größten Retail-Banken durchgeführt, aus dem schließlich ganz konkrete, individuelle Maßnahmen abgeleitet und durchgesetzt wurden.

Die Ergebnisse der regelmäßigen aufsichtlichen Analyse der Banken im Rahmen des „Supervisory Review and Evaluation Process“ (SREP) zeigen aber, dass viele österreichische Banken bei der Governance-Organisation nach wie vor großen Handlungsbedarf haben. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass zahlreiche neue Regularien erst ihre volle Wirkung entfalten müssen. Andererseits hinken die Banken hinterher, sie werden noch mehr Anstrengungen zu unternehmen haben. Österreichs Versicherungsunternehmen haben mit der Implementierung des neuen Aufsichtsregimes Solvency II vor wenigen Jahren ihre Governance-Strukturen grundlegend überarbeitet und wesentliche Fortschritte gemacht. Diese gilt es nun in themenspezifischen Analyseschwerpunkten sowie Vor-Ort-Prüfungen zu prüfen, zu analysieren und weiterzuentwickeln.

Eine starke Unternehmens-Governance ist Grundvoraussetzung für die Stabilität und Krisenresistenz der beaufsichtigten Unternehmen. Die FMA legt daher im Jahr 2020 einen besonderen Schwerpunkt auf den Bereich Governance, um die wirksame und zielorientierte Umsetzung und weitere Verfeinerung der aus den Nachwirkungen der Finanzkrise entstandenen Rahmenwerke sicherzustellen. Mit diesem Aufsichtsschwerpunkt sendet die FMA auch ein klares Signal an den Markt, wie wichtig ihr dieses regulatorische Thema ist.

## **OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFSCHWERPUNKTE**

Die FMA wird daher 2020 im Rahmen des Schwerpunktes Good Governance folgende Prüfschwerpunkte setzen:

### **INTERNE KONTROLLFUNKTIONEN**

Sie wird einen besonderen Fokus auf die internen Kontrollfunktionen, etwa Interne Revision und Compliance, legen und den Dialog mit den verantwortlichen Personen intensivieren. Gut vernetzte, aktive Schlüsselfunktionen (z. B. Compliance, AML, Innenrevision), die sich der Erwartung der Aufsichtsbehörde an ihre Funktion bewusst sind, leisten einen entscheidenden Beitrag zu einer gesunden Risikokultur im Unternehmen.

### **GOVERNANCE IN VERBUNDENEN UNTERNEHMEN**

Die FMA wird sich in allen Aufsichtsbereichen auf die Governance im Unternehmens-

verbund fokussieren. Eine starke Unternehmens-Governance muss auf allen Ebenen einer Gruppe aktiv gelebt werden.

#### **NEUE UND WEITERENTWICKELTE GESCHÄFTSMODELLE**

Der wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Wandel erfordert eine Anpassung und Veränderung der Geschäftsmodelle vieler beaufsichtigter Unternehmen und neue Geschäftsmodelle innovativer Newcomer. Die FMA wird überprüfen, ob auch in der Governance der Unternehmen die erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden und ob die Governance-Regeln für die neuen Geschäftsmodelle passen. Zusätzlich wird geprüft, ob allfällige Anpassungen zeitgerecht vorgenommen wurden, wozu auch Erkenntnisse aus der Conduct-Aufsicht herangezogen werden. Im Wertpapierbereich, wo es bei digitalen Geschäftsmodellen bereits ein Zulassungsverfahren mit neuen Anforderungen an Geschäftsleiter gibt, wird deren Einhaltung geprüft.

#### **DATEN-GOVERNANCE**

Da Daten heute zu den wichtigsten Gütern und Erfolgsfaktoren von Unternehmen zählen, der Umgang mit ihnen aber auf allen Ebenen besonders sorgsam erfolgen muss, wird bei Prüfungen ein spezifischer Fokus auf Daten-Governance gelegt. Bei Banken, die der direkten Aufsicht der EZB unterstehen (SI-Banken) wird die Einhaltung der „BCBS 239“ (Grundsätze des Basler Ausschusses für die effektive Aggregation von Risikodaten und die Risikoberichterstattung) evaluiert und geprüft.

Zusätzlich wird die FMA 2020 folgende operative Maßnahmen setzen:

#### **GOVERNANCE WORKSHOPS**

Sie wird mit ausgewählten Kreditinstituten und Versicherungen „Governance Workshops“ abhalten. Dabei wird sie die Governance-Strukturen im Einzelfall genauer analysieren und maßgeschneiderte aufsichtliche Erwartungshaltungen kommunizieren.

#### **DIALOG ZWISCHEN COMPLIANCE-FUNKTION, INTERNER REVISION UND AUFSICHT**

Der Dialog zwischen Compliance-Funktion, Interner Revision und Aufsicht wird intensiviert, da gut funktionierende interne Kontrollfunktionen einen wesentlichen Beitrag zu einer gesunden Risikokultur in Kreditinstituten leisten. Zudem sind sie in ihrer Kontrolltätigkeit der Aufsicht vorgelagert und für diese deshalb ein wichtiger Ansprechpartner. Gleichzeitig sollen durch eine klare Kommunikation des Aufsichtsverständnisses zu den Rollen der einzelnen Kontrollfunktionen auch Doppelgleisigkeiten vermieden werden.

#### **MARKTINFRASTRUKTUREN UND PORTFOLIOVERWALTER**

Die Governance-Strukturen bei Marktinfrastrukturen und Portfolioverwaltern werden evaluiert und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge entwickelt.

### **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: DIGITALISIERUNG NUTZEN, RISIKEN ADRESSIEREN**

Neue Technologien prägen in immer stärkerem Ausmaß Wirtschaft und Gesellschaft und somit auch den Finanzsektor. Durch die Digitalisierung der Finanzdienstleistungen verändern sich die Rahmenbedingungen am Finanzmarkt so schnell und grund-

legend wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Im breiten Feld dieser Entwicklungen ist es für die Marktteilnehmer wie auch für die FMA wichtig, nicht nur die Chancen, sondern auch die Risiken aus diesen Entwicklungen möglichst konkret zu erkennen, zu analysieren und daraus geeignete Maßnahmen abzuleiten.

Die Finanzbranche ist im Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung seit Jahren im Umbruch. Neben Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen geht es darum, die sich ändernden Bedürfnisse und Präferenzen potenzieller Kunden schnell zu erkennen und besser zu befriedigen. Die Ansprüche an die laufende Anpassung und Ausrichtung der Unternehmensstrategie steigen. Bei Verabsäumung rechtzeitiger strategischer Adaptionen besteht die Gefahr, dass neue innovative Konkurrenten die etablierten Unternehmen vom Markt drängen. Die beaufsichtigten Unternehmen müssen sich insbesondere mit der Frage beschäftigen, welche Anpassungen in der Unternehmensstrategie und in der Interaktion mit den Kunden erforderlich sind und ob etwa Kooperationen mit neuen Anbietern im Markt ein erfolgversprechender Weg sein können.

### **FMA-STRATEGIE**

Für die FMA ist es wichtig, den Umgang der beaufsichtigten Unternehmen mit den Risiken aus der Digitalisierung zu beobachten und zu analysieren, um gegebenenfalls notwendige Maßnahmen rasch treffen zu können. Hierfür ist auch essenziell, dass die FMA über die geeigneten Aufsichtsinstrumente für die digitale Welt verfügt. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der FMA steht daher die Betrachtung der Digitalisierung am österreichischen Finanzmarkt aus Risikosicht.

Die FMA hat in einer umfassenden Studie, die im Juli 2019 veröffentlicht wurde, den Stand der Digitalisierung, die gegenwärtigen Einsatzbereiche digitaler Technologien und deren wesentliche Auswirkungen auf den österreichischen Finanzmarkt erhoben und analysiert. Der Studie liegen umfassende Informationen der beaufsichtigten Unternehmen zugrunde, in vielen Sektoren des Finanzmarktes konnte im Rahmen der Datenerhebung eine beinahe vollständige Marktabdeckung erreicht werden. Daraus wird eine integrierte Sichtweise auf die Digitalisierung und ihre Risiken möglich, was insbesondere aufgrund der großen – auch sektorübergreifenden – Vernetzung innerhalb des österreichischen Finanzmarktes von großer Bedeutung ist.

Die Ergebnisse dieser Studie, die Erkenntnisse aus der laufenden Überwachung und Prüfung der beaufsichtigten Unternehmen, die Erfahrungen der FMA-FinTech-Kontaktstelle und die europäischen und internationalen Entwicklungen dienen der FMA als Grundlage für die Festlegung von Aufsichts- und Prüfungsschwerpunkten und für einen risikoorientierten Einsatz ihrer Aufsichtsinstrumente. Aktuelle und fundierte Informationen über praktisch angewendete Technologien ermöglichen es der FMA,

## **DIGITALISIERUNG**

Die FMA fokussiert 2020 auf

- die Weiterentwicklung der Prüfungen im Bereich IT-Security
- die Analyse von Risiken, die sich aus den Digitalisierungsstrategien der Unternehmen ergeben
- die digitale Vernetzung von Marktteilnehmern und die sich daraus ergebenden Konzentrationsrisiken.

den Grundsatz von gleich hohen Aufsichtsanforderungen für gleiche Risiken und das Prinzip der technologieneutralen Aufsicht auch in der praktischen Aufsichtstätigkeit effektiv umsetzen zu können.

Für die FMA bleibt die Digitalisierung mit ihren Risiken sowie gegenwärtigen und möglichen künftigen Auswirkungen auf den österreichischen Finanzmarkt daher auch ein Aufsichtsschwerpunkt für 2020.

## OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFSCHWERPUNKTE

Die FMA wird daher 2020 im Rahmen des Schwerpunktes Digitalisierung folgende Prüfschwerpunkte setzen:

### IT-STRATEGIE UND IT-SICHERHEIT

Die FMA wird insbesondere die IT-Strategie und IT-Sicherheit in den beaufsichtigten Unternehmen prüfen. Dafür hat sie ihre Erwartungshaltung in den IT-Leitfäden 2018 kommuniziert, sodass nun vor allem die praktische Umsetzung im Vordergrund stehen wird.

### IT-INFRASTRUKTUREN

Im Rahmen der Beurteilung der IT-Strategien der Beaufsichtigten wird die FMA schwerpunktmäßig auch die IT-Infrastrukturen analysieren und prüfen, wobei neben der IT-Planung und dem künftigen Investitionsbedarf auch evaluiert wird, ob die künftig geplante IT-Struktur der Unternehmen mit dem eigenen Geschäftsmodell und den Weiterentwicklungen in der digitalen Welt kompatibel sind.

### CLOUD SERVICES

Wegen der damit verbundenen Auslagerungs-, Konzentrations- und Datensicherheitsrisiken werden Cloud Services einen weiteren Prüfschwerpunkt bilden: wie sie mit den aufsichtsrechtlichen Vorgaben im Einklang stehen und die damit verbundenen Risiken im Risikomanagement der Unternehmen ausreichend abgebildet sind. Die FMA-Studie hat deutlich gezeigt, dass die Nutzung von Cloud Services durch die beaufsichtigten Unternehmen durchaus weit verbreitet ist.

### DIGITALE VERNETZUNG

Die digitale Welt mit ihren vielen neuen Akteuren schafft zusätzliche gegenseitige Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Marktteilnehmern, deren Evaluierung durch die FMA für eine Einschätzung der mikro- und makroprudenziellen Risiken wesentlich ist. Die Prüfung der „digitalen Vernetzung“, bei der gleichermaßen regulierte wie nicht regulierte Unternehmen berücksichtigt werden müssen, soll die relevanten Knotenpunkte und die kritischen Infrastrukturen identifizieren, die für die Funktionsfähigkeit des österreichischen Finanzmarktes maßgeblich sind. Durch eine sektorübergreifende Evaluierung verschafft sich die FMA zugleich einen Überblick über mögliche Ansteckungsgefahren und Ansteckungskanäle und kann damit risikomindernde Schritte setzen.

### CYBER-RESILIENCE

Die FMA wird ihre Aktivitäten zur Überprüfung der Cyber-Resilience der beaufsichtig-

ten Unternehmen, also ihre Widerstandsfähigkeit gegen Cyberattacken, fortsetzen und insbesondere auf bisher nicht erfasste Sektoren ausdehnen.

### **MARKTMISSBRAUCH**

Im Bereich Wertpapieraufsicht werden die Funktionalitäten (Datenbasis, Logik) der erforderlichen Systeme gemäß der Marktmissbrauchsregulierung (MAR), etwa „Suspicious Transaction and Order Reporting“ (STOR) oder Anlageempfehlungen, und Prozesse sowie die dazugehörigen Einschätzungen zu Risiko und „Business Continuity Management“ (BCM) geprüft.

Zusätzlich wird die FMA 2020 folgende operativen Maßnahmen setzen:

### **MAPPING**

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Mappings wird die FMA auch die speziell aus der Digitalisierung resultierenden wechselseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen sowie Risikokonzentrationen erfassen und systematisch darstellen, damit potenzielle Ansteckungskanäle frühzeitig erkannt werden können.

## **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: DIE KRISENFESTIGKEIT DER FINANZDIENSTLEISTER STÄRKEN**

Seit der globalen Finanzkrise wurden auf europäischer und auf nationaler Ebene große Fortschritte zur Stärkung der Krisenfestigkeit des Finanzplatzes gemacht. Nichtsdestotrotz sind weitere Anstrengungen zu unternehmen. Die FMA hat sich daher im Gleichklang mit den Behörden innerhalb des europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) und des Abwicklungsmechanismus (SRM) auch im kommenden Jahr einen Aufsichtsschwerpunkt in diesem Bereich gesetzt. Dabei soll der Fokus insbesondere auf drei Bereiche gelegt werden: den Abbau notleidender Kredite (NPLs), die Verbesserung der Zusammenarbeit im Krisenfall sowie die Entwicklung integrierter Turnaround-Strategien.

### **ABBAU DER NON-PERFORMING LOANS**

Der vom Europäischen Rat im März 2017 beschlossene Aktionsplan zur Reduktion der „Non-Performing Loans“ (NPLs) ist noch nicht vollständig umgesetzt und abgeschlossen. Dieser eingeschlagene Weg ist konsequent fortzusetzen. Innerhalb der Europäischen Union ist weiterhin eine substantiell ungleiche Verteilung der NPL-Quoten über die einzelnen Länder hinweg beobachtbar – von Griechenland mit 41,4% bis Schwe-

## **KRISENFESTIGKEIT**

Die FMA fokussiert 2020 darauf,

- bei Banken den Abbau notleidender Kredite (NPLs) konsequent weiter zu begleiten
- im Bereich der Abwicklung die interinstitutionelle Zusammenarbeit (BMF, OeNB, Einlagensicherung, Marktinfrastrukturen) zu stärken
- und erstmals einen Dry Run eines Abwicklungsszenarios durchzuführen.

den mit 0,5 %. Die NPL-Quote ist zwar seit 2014 konstant rückläufig, allerdings ist dies nur auf den deutlichen Anstieg des Kreditvolumens zurückzuführen. Das NPL-Exposure ist 2018 erstmals wieder gestiegen, und im 1. Quartal 2019 war ein leichter Anstieg des Volumens an NPLs im Euroraum feststellbar. Daher stellen die weitere Reduktion und Bevorsorgung von bestehenden NPLs sowie die Vermeidung der Entstehung neuer NPLs in den nächsten zwei Jahren einen zentralen Aufsichtsschwerpunkt innerhalb des gesamten SSM dar.

Obwohl die durchschnittliche NPL-Quote der österreichischen Banken mit 2,6 % vergleichsweise niedrig ist, gelten per Mai 2019 doch rund 40 österreichische Institute als sogenannte „High-NPL-Banken“. Das heißt, sie weisen eine NPL-Quote von mehr als 5 % auf und unterliegen damit einem besonderen aufsichtsbehördlichen Fokus. Die FMA wird daher der konsequenten Begleitung der NPL-Strategien der österreichischen Banken im Jahr 2020 einen Schwerpunkt widmen.

### **DIE ABWICKLUNGSFÄHIGKEIT DER ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTE**

Die Abwicklungspläne innerhalb des SRM – und in Österreich – haben in den letzten Jahren substanzielle Fortschritte gemacht, sind aber noch nicht finalisiert. Insbesondere im Bereich der Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit und der Adressierung von Abwicklungshindernissen wird in den kommenden Jahren ein Schwerpunkt innerhalb des SRM gesetzt werden. Banken sollen auf ihrem Weg zur Identifikation und anschließenden Beseitigung von Abwicklungshindernissen eng begleitet werden. Dies gilt sowohl für Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB als auch auf der nationalen Ebene. In diesem Zusammenhang gilt als zentrales Element der Glaubwürdigkeit der Abwicklungsstrategie die Vorhaltung und Einhaltung der vorgeschriebenen MREL-Erfordernisse durch die Kreditinstitute. Dieser „Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten“ (MREL) soll sicherstellen, dass im Krisenfall genügend Mittel zur Verlustabdeckung und folgenden Rekapitalisierung zur Verfügung stehen.

Innerhalb des SRM bestand zum Stichtag 31. 12. 2018 bei den Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB eine MREL-Deckungslücke in Höhe von rund € 170 Mrd., wovon rund € 70 Mrd. als nachrangige Verbindlichkeiten zu begeben sein werden. Diese bestehende Lücke zu schließen, wird für die Institute wie auch die Kapitalmärkte eine Herausforderung darstellen. Durch die Einführung eines verpflichtenden Nachrangigkeitserfordernisses für zumindest Teile des MREL-Erfordernisses für gewisse Institute durch die Bankenabwicklungsrichtlinie 2 (BRRD 2) kann es bankspezifisch noch zu weiteren erheblichen Auswirkungen kommen. Dies gilt auch für den österreichischen Bankenmarkt.

Da sich die FMA in ihrem Zuständigkeitsbereich für einen schrittweisen Ansatz entschieden hat, wurden 2019 den der FMA als nationale Abwicklungsbehörde direkt unterstehenden österreichischen Banken, den Kreditinstituten von lediglich regionaler Bedeutung (Less Significant Institutions, LSIs) zwar erstmalig verbindliche MREL-Erfordernisse vorgeschrieben. Es wurde aber noch auf die Festsetzung eines Nachrangigkeitserfordernisses verzichtet. Die Vorschreibung eines Nachrangigkeitserfordernisses wird aber nach der Implementierung der BRRD 2 auch für bestimmte LSIs unter Berücksichtigung der präferierten Abwicklungsstrategie erforderlich sein. Die österreichischen Institute sind darauf entsprechend vorzubereiten. Letztlich ist basierend auf den jüngsten Banken Krisen die internationale Debatte über den Umgang mit

mittelgroßen, einlagenstarken Banken weiterhin ein aktuelles und noch nicht abgeschlossenes Thema, da gerade in diesem Segment substanzielle Auswirkungen auf das Geschäftsmodell dieser Banken erwartet werden.

#### **VORBEREITUNG DER ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTIONEN AUF EINEN MÖGLICHEN KRISENFALL**

Wie das Financial Stability Board (FSB) in seinem Bericht über das Abwicklungsregime im November 2018 darlegt („Keeping the pressure up“), muss weiter an der Implementierung und der Operationalisierung der Abwicklungsinstrumente gearbeitet werden, und die diesbezüglichen Vorbereitungsarbeiten unter Einbeziehung der Erfahrungen aus der erfolgreichen nationalen Anwendung von Abwicklungseinheiten zum Abbau von ehemaligen Kriseninstituten müssen intensiviert werden.

Das SRB hat dem Thema der Bereitschaft auf zukünftige Abwicklungsfälle, der damit einhergehenden Koordination mit den nationalen Abwicklungsbehörden und der Operationalisierung eines Abwicklungsverfahrens im Rahmen seiner Arbeitsprioritäten bereits für das Jahr 2019 besonderes Augenmerk geschenkt. Dieser Fokus muss auf der nationalen Ebene entsprechend umgesetzt werden, zumal die FMA immer – auch bei Banken im Zuständigkeitsbereich des SRB – die für die Implementierung der Abwicklungsstrategie zuständige Behörde sein wird.

Weiters wird sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene durch Policy-Arbeiten mehr und mehr betont, dass für eine erfolgreiche Abwicklung neben den Abwicklungsbehörden und den betroffenen Banken einer Vielzahl an weiteren Stakeholdern maßgebliche Bedeutung zukommt (z. B. Einlagensicherungseinrichtungen, Finanzmarktinfrastrukturen, Nationalbanken, Finanzministerien, Wettbewerbsbehörden). Daher wird dem Dialog mit diesen Stakeholdern eine wachsende Bedeutung beigegeben, um in Abwicklungsfragestellungen ein gemeinsames Verständnis zu erlangen und gegebenenfalls auch institutionsübergreifende Prozesse zu entwickeln.

#### **KRISENKOOPERATION UND INTEGRIERTE TURNAROUND-STRATEGIEN**

In Finanzkrisen ist Zeit eine extrem knappe Ressource. Kooperationsprozesse, die im Ernstfall Zeit sparen, sind für gutes Krisenmanagement essenziell. Das derzeit bestehende FMA-Krisenmanagementhandbuch stammt aus der Phase vor Implementierung des „Bundesgesetzes für die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) und deckt des Weiteren aktuelle Kooperationsfragen im SSM und SRM nicht ab. Es bedarf daher einer Überarbeitung.

Inhalt des neuen „Crisis Cooperation Manuals“ müssen auch die Identifikation und Regelung von internen und externen Schnittstellen sowie die Etablierung sinnvoller, unkomplizierter Kooperationsregeln sein, die einen reibungslosen Informationsfluss und eine effiziente Abstimmung in der Krise ermöglichen. Das Manual soll die notwendigen Prozesse beinhalten und ist um Turnaround-Strategien für Banken, deren Abwicklung voraussichtlich im öffentlichen Interesse liegen würde, zu ergänzen. Hier ist ein zwischen Aufsicht und Abwicklung abgestimmtes Vorgehen von der Sanierungs- über die Frühinterventions- bis zur Abwicklungsphase sicherzustellen.

Ziel der FMA ist es daher, die Krisenresistenz der österreichischen Institute und des Finanzplatzes im Allgemeinen weiter zu verbessern und zu stärken. Die Bankbilanzen sollen durch den Abbau von NPLs und eine konsequente Wertberichtigung bereinigt werden. Die Lockerung der Kreditvergabestandards und das damit einhergehende

Risiko des erneuten Aufbaus von NPLs in der Zukunft soll vermieden werden. Gleichzeitig soll die Abwicklungsfähigkeit der österreichischen Institute verbessert werden. Abwicklungshindernisse sollen adressiert, Maßnahmenpläne entwickelt und schließlich auch der Aufbau von MREL – insbesondere von nachrangiger MREL, dort wo auf Basis der Abwicklungsstrategie erforderlich – unter Anwendung des Grundsatzes der Proportionalität forciert werden. Letztlich sollen die Vorbereitung der FMA und die Zusammenarbeit mit dem SRB sowie den maßgeblichen externen Stakeholdern auf nationaler Ebene zur Bewältigung zukünftiger Krisen intensiviert werden.

## OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFSCHWERPUNKTE

Die FMA wird daher 2020 im Rahmen des Schwerpunkts Krisenfestigkeit folgende Prüfschwerpunkte setzen:

### REDUKTION DER NPL-QUOTE

Auf Basis der Ergebnisse einer Evaluierung von Maßnahmen zur Reduktion des NPL-Bestands von LSIs (analog zu den Maßnahmen der EZB im Rahmen des SREP) wird ein strukturierter Dialog mit besonders NPL-exponierten LSI-Banken mit dem Ziel der Reduktion des NPL-Exposures unter 5% geführt. Die NPL-Guideline wird implementiert und überwacht, während die bestehenden Kreditvergabestandards aufrechterhalten werden, um eine Lockerung zu vermeiden.

Die Erhebung der EZB zu den Kreditvergabestandards<sup>2</sup> (Credit Underwriting Standards) wird durchgeführt und begleitet, allfällige Outlier werden identifiziert und im Aufsichtsprozess adressiert.

### STRESSRESISTENZ DER VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT, BVK UND FONDS

Die Versicherungs-Stresstests werden weiterentwickelt, wobei in Hinkunft „Management Actions“ in der Post-Stress-Situation im Modell abgebildet und im Rahmen der Durchführung des Stresstests 2020 berücksichtigt werden. Zusätzlich werden Stress-tests bei Betrieblichen Vorsorgekassen und Fonds durchgeführt und die Ergebnisse im Rahmen der aufsichtlichen Arbeit Berücksichtigung finden.

### ABWICKLUNGSFÄHIGKEIT DER INSTITUTE

Im Rahmen der nationalen Abwicklungsplanung werden reorganisatorische Abwicklungsstrategien insbesondere für einlagenstarke mittelgroße Banken erarbeitet und die Ergebnisse in den Abwicklungsplänen sowie MREL-Vorschreibungen berücksichtigt. Mögliche rechtliche, ökonomische sowie verfahrenstechnische Abwicklungshindernisse werden identifiziert und gegenüber dem Institut adressiert, sodass Maßnahmenpläne zu deren Beseitigung erarbeitet und durchgesetzt werden können. Im Hinblick auf das Inkrafttreten der nationalen Umsetzung der BRRD 2 wird die MREL-Policy der FMA um ein Nachrangigkeitserfordernis im Einklang mit den Vorschriften der BRRD 2 und internationalen Entwicklungen unter Anwendung des Proportionalitätsprinzips erweitert. Erste Vorschreibungen werden auf dieser Basis vorbereitet. Zudem wird erstmals für bestimmte LSIs auch auf Solo-Ebene eine MREL nach Abschluss des Planungszyklus vorgeschrieben werden.

---

<sup>2</sup> Gemäß D-MS-3.

## **ABWICKLUNGSBEREITSCHAFT**

Zur Vorbereitung und Anwendung effektiver Abwicklungsmaßnahmen ist es notwendig, Daten von den Kreditinstituten anzufordern. Entsprechende Mindeststandards an das MIS (Management-Informationssystem) werden nach den Standards der FMA ausgearbeitet. Flankierend wird der Dialog mit externen Stakeholdern (Einlagensicherungseinrichtungen, Marktinfrastrukturen, Oesterreichische Nationalbank und Bundesministerium für Finanzen) intensiviert und ein gemeinsames Verständnis in Abwicklungsfragestellungen erarbeitet. Ziel ist die Vertrautheit mit inhaltlichen und Prozessabläufen im Krisenfall, was in einem nationalen Dry Run, der Simulation einer Abwicklung, getestet und analysiert wird.

## **INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT**

Die Verankerung der FMA im internationalen Abwicklungsumfeld wird verstärkt. Dazu wird die Zusammenarbeit mit dem SRB fortgesetzt. Dies betrifft sowohl die Umsetzung von SRB-Maßnahmen im Bereich der SIs als auch den Dialog zu Policies im Bereich der LSIs. Die Mitarbeit an europäischen Initiativen und die Förderung ihrer Umsetzung bleiben eine Handlungsmaxime.

## **CRISIS COOPERATION MANUAL**

Es wird ein abgestimmtes und aktualisiertes „Crisis Cooperation Manual“ entwickelt. Aufgrund der besonderen Erfordernisse der Zusammenarbeit in SSM und SRM wird das Manual in einem ersten Schritt für Banken konzipiert und in weiterer Folge für andere Finanzmarktteilnehmer erweitert. Für Banken, deren Abwicklung voraussichtlich im öffentlichen Interesse liegen wird, werden darüber hinaus integrierte Turn-around-Strategien erarbeitet, die ein zwischen Aufsicht und Abwicklung abgestimmtes Vorgehen von der Sanierungs- über die Frühinterventions- bis zur Abwicklungsphase sicherstellen.

Zudem wird auch FMA-intern weiter an der Verbesserung der Prozesse gearbeitet, wobei auch der Abbildung der abwicklungsrelevanten Informationen in den Wertpapierprospekten besonderes Augenmerk gewidmet wird.

## **EINLAGENSICHERUNGSEINRICHTUNGEN**

Eine angemessene Vorbereitung der Einlagensicherungseinrichtungen auf den Einlagensicherungsfall wird durch gezielte Maßnahmen wie Vor-Ort-Prüfungen, aufsichtlichen Dialog und Stresstests sichergestellt.

## **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: NEUE GESCHÄFTSMODELLE REGULATORISCH UND AUFSICHTLICH BEGLEITEN**

Durch den zunehmenden Eintritt von Unternehmen mit technologiebasierten Geschäftsmodellen in den Finanzmarkt wurde auf diesem bereits eine Reihe von Adaptierungs- sowie Dynamisierungsprozessen ausgelöst. Die Aufgabe der FMA im Hinblick auf die Etablierung von neuen Geschäftsmodellen am Finanzmarkt liegt einerseits darin, damit einhergehende technologiebedingte Risiken branchenübergreifend zu adressieren und möglichst zu minimieren, andererseits im Rahmen ihres integrierten, technologieneutralen Aufsichtsansatzes unter den gegebenen regulato-

rischen Rahmenbedingungen faire Voraussetzungen gleichermaßen für alle Kapitalmarktteilnehmer zu gewährleisten.

Die große Bedeutung des integrierten Aufsichtsansatzes der FMA lässt sich sehr gut an den bereits am Markt vorherrschenden Kooperationen zwischen Unternehmen messen, die neue, technologiebasierte Geschäftsmodelle in branchenübergreifender Zusammenarbeit mit am Markt etablierten Dienstleistern betreiben. Diese Kooperationen bilden sich sowohl auf vertragspartnerschaftlicher als auch auf gesellschaftsrechtlicher Ebene ab. Auf Basis der von der FMA durchgeführten und im Juli 2019 veröffentlichten Studie zur Digitalisierung am österreichischen Finanzmarkt wurde ersichtlich, dass vor allem Banken und Versicherungen auf Kooperationen mit Unternehmen im Finanzdienstleistungs- bzw. Versicherungsbereich setzen.

Mehr als die Hälfte der Banken (52 %) und fast ein Drittel der Versicherungen (30 %) gaben an, mit mindestens einem sogenannten FinTech bzw. InsurTech zu kooperieren. Unter diesen Kooperationspartnern finden sich wiederum Unternehmen, die aufgrund ihres Geschäftsmodells einer eigenständigen Konzessionspflicht und somit einer direkten Beaufsichtigung durch die FMA unterliegen. Neben dem bisweilen disruptiven Charakter dieser Geschäftsmodelle und Technologien zeigen diese Daten auch das Potenzial neuartiger Technologien und ihrer Anbieter, als verbindendes Glied zwischen Dienstleistern der verschiedenen Finanzmarktbranchen zu fungieren.

Die FMA geht davon aus, dass neue Geschäftsmodelle – wie etwa Anlageroboter – die klassischen Finanzdienstleister nicht ersetzen werden, sondern dass vielmehr für Kunden eine zusätzliche Variante der Dienstleistung geschaffen wird. Ein ökonomischer Vorteil der Digitalisierung von Geschäftsmodellen liegt darin, dass die automatisierte Anlageberatung den Unternehmen eine Kostenersparnis bringt. Dadurch kann die automatisierte Finanzdienstleistung günstiger angeboten und für die breite Masse erschwinglicher werden, sodass auch Kleinanleger an der Kapitalmarktentwicklung partizipieren können. Gemäß der Digitalisierungsstudie planen 26 % der befragten Unternehmen, innerhalb der nächsten drei Jahre einen Chatbot einzusetzen. Asset Manager sehen in der Digitalisierung insbesondere großes Potenzial zur Effizienzsteigerung und erwarten durch automatisierte Prozessoptimierungen Kosteneinsparungen von bis zu 75 %.

Auch die Marktteilnehmer gehen mittelfristig von einer evolutionären Weiterentwicklung und nicht von einer Disruption durch neue, technologiebasierte Geschäftsmodelle und Anwendungen aus. Die Möglichkeit, dass es innerhalb der nächsten drei Jahre zu einer grundlegenden Ablöse der vorherrschenden Kerngeschäfte kommt, wurde in der Digitalisierungsstudie von allen Sektoren des Finanzmarktes überwiegend als nicht denkbar eingestuft.

Gleichzeitig treten durch die Implementierung neuartiger Technologien am Finanzmarkt neue Player zu den etablierten Finanzdienstleistern hinzu, und diese werden unter die bestehenden aufsichtlichen Rahmenbedingungen – etwa aus geldwäscherechtlicher Sicht – gestellt. Auch im angebotenen Produktuniversum zeichnen sich mit dem Aufkommen neuer Assetklassen Veränderungen ab. Durch den Einsatz von Blockchain- oder Distributed-Ledger-Technologie werden neuartige Assets geschaffen, die auch versuchen, die Funktionen traditioneller Anlageprodukte oder Zahlungsmittel nachzuahmen. Dadurch erwachsen den Teilnehmern am Finanzmarkt sowohl neue Chancen als auch technologiespezifische Risiken, wobei das größte Wachstum

gemäß der Digitalisierungsstudie im Bereich des Wertpapierhandels (Clearing und Settlement) gesehen wird, gefolgt von einem erhöhten Einsatz von tokenbasierten Anlageprodukten.

Neue Geschäftsmodelle lassen sich in erster Linie dadurch charakterisieren, dass klassische Finanzdienstleistungen über einen anderen, technologiebasierten Kanal oder in Verbindung mit einem solchen angeboten werden. Der technologische Aspekt und die betriebsinterne IT stellen für das jeweilige Unternehmen sohin wesentliche Säulen des Geschäftsmodells dar.

Die FMA unterstützt aus regulatorischem Blickwinkel sowohl etablierte als auch neue Anbieter bei der Umsetzung neuer Geschäftsmodelle. Sie verfolgt dabei einen technologieneutralen Zugang und behandelt so alle Anbieter gleich, egal ob sie innovative Technologien oder klassische Kanäle zur Dienstleistungserbringung nutzen. Die FMA versteht ihre Rolle im Zusammenhang mit der Entwicklung und Implementierung neuer Geschäftsmodelle und Technologien am Finanzmarkt darin, Transparenz, Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, um einerseits Finanzinnovationen, die einen Beitrag für einen nachhaltigen Finanzmarkt leisten, nicht zu behindern und andererseits die möglichen Risiken für die Stabilität des österreichischen Finanzmarktes sowie für Verbraucher zu adressieren. Ein weiteres Ziel ist, für gleiche, faire Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Kapitalmarktteilnehmer Sorge zu tragen.

Für diese Ziele setzt sich die FMA auch in den europäischen und internationalen Gremien und im Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden ein.

## OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFTHEMEN

Die FMA wird daher 2020 im Rahmen des Schwerpunkts „Neue Geschäftsmodelle“ folgende Maßnahmen und Prüfungsschwerpunkte setzen:

### IDENTIFIZIERUNG, EVALUIERUNG UND BEAUFSICHTIGUNG NEUER GESCHÄFTSMODELLE

Die FMA wird sich auf Basis ihres technologieneutralen Aufsichtsansatzes aktiv in die Entwicklungen auf dem Finanzmarkt einbringen, indem sie eine Risikoidentifikation und -evaluierung relevanter Geschäftsmodelle durchführt. Zudem wird die FMA einen

## NEUE GESCHÄFTSMODELLE

Die FMA fokussiert 2020 darauf,

- neue Player und Geschäftsmodelle, etwa Security Tokens (Krypto-Assets, die traditionelle Wertpapiere imitieren) als neue Assetklasse am Kapitalmarkt, Tauschplattformen, Wallet Provider und Ähnliches, zu analysieren und regulatorisch zu beurteilen
- die Herausforderungen durch und auf die Plattformökonomie zu beleuchten
- sowie ein Verständnis über diese Geschäftsmodelle und deren Implikationen für die operative Aufsichtsarbeit zu entwickeln.
- Letztlich muss die FMA auch für die operative Betreuung einer „Regulatory Sandbox“ gerüstet sein, sofern eine legislative Umsetzung erfolgt.

Fokus auf konzessionierte Anbieter legen, die eine Schnittstelle zu neuen Technologien oder neuen Anlageinstrumenten haben. In der Beaufsichtigung neuer technologiebasierter Geschäftsmodelle wird die FMA nach dem Grundsatz „Gleicher Service – gleiche Regeln“ vorgehen und an sämtliche Finanzdienstleistungs Kanäle die gleichen regulatorischen Anforderungen stellen. Die Einhaltung dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen wird die FMA sowohl im Zuge von Vor-Ort-Aktivitäten als auch bei der Off-Site-Aufsicht schwerpunktmäßig überprüfen. Zur Sicherstellung der „Fitness and Propriety“ von Mitgliedern des Leitungsorgans und Inhabern von Schlüsselfunktionen wird bei technologiegetriebenen Geschäftsmodellen das Anforderungsprofil – neben Kenntnissen und Erfahrungen im Finanzdienstleistungsbereich – um technologische Kenntnisse erweitert, um so die kollektive Eignung des Leitungsorgans zu gewährleisten. Da die Kooperationen und Auslagerungen zwischen konzessionierten Rechtsträgern und nicht konzessionierten, technologiebasierten Unternehmen zunehmen, wird die tatsächliche Erbringung der Dienstleistung im Zuge von Vor-Ort-Aktivitäten und auch in der Off-Site-Aufsicht überprüft. Dies soll das Entstehen von „Konzessionshüllen“ unterbinden.

#### **KOMMUNIKATION UND KOORDINATION**

Die FMA wird etablierten und neu in den Markt eintretenden Anbietern aufsichtsrechtliche Guidance zu technologiebedingten regulatorischen Fragestellungen anbieten. Sie wird dazu Publikationen veröffentlichen und Informationen auf der Website zur Verfügung stellen. Dies wird es ermöglichen, neuartige, technologiebasierte Geschäftsmodelle einer (Risiko-)Evaluierung zu unterziehen und die damit verbundenen aufsichtsrechtlichen Anforderungen darzulegen. Für neue, noch nicht beaufsichtigte Player und ihre geplanten Geschäftsmodelle hat die FMA durch die Einrichtung der Kontaktstelle FinTech ein Koordinations- und Kommunikationstool in aufsichtsrechtlichen Fragen geschaffen, dessen Ausbau und Weiterentwicklung vorangetrieben wird. Vorbehaltlich der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber wird eine „Regulatory Sandbox“ bei der FMA eingerichtet, in der ausgewählte innovative Unternehmen ihr Geschäftsmodell zeitlich befristet in einer regulatorisch geschützten Umgebung aufbauen können.

#### **AUFSICHT ÜBER DIE PRÄVENTION DER GELDWÄSCHEREI BEI VIRTUELLEN WÄHRUNGEN**

Mit 10. 1. 2020 bezieht der Gesetzgeber virtuelle Währungen sowie bestimmte damit verbundene Dienstleister in die gesetzlichen Verpflichtungen zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ein. Die Kompetenz zur Aufsicht darüber hat er der FMA übertragen. Es stehen der FMA damit auch in diesem Bereich alle Aufsichtsbefugnisse des FM-GwG zu, die sie bereits jetzt gegenüber Kredit- und Finanzinstituten ausüben kann. Die FMA wird daher einen Fokus auf die Umsetzung der Bestimmungen zur Prävention der Geldwäscherei in diesem neuen Aufsichtsbereich legen. Überdies wird sie sich auf europäischer und internationaler Ebene für eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieser neuen Definitionen im Geldwäschebereich einsetzen, um einerseits Rechtssicherheit für die erstmals Verpflichteten zu schaffen und andererseits einer potenziellen Aufsichtsarbitrage aktiv entgegenzuwirken.

## **AUFSICHTS- UND PRÜFSCHWERPUNKT: DIE SAUBERKEIT DES FINANZPLATZES ÖSTERREICH SICHERN**

Ein „sauberer Finanzmarkt“ ist eine essenzielle Voraussetzung, um das Vertrauen in sein ordnungsgemäßes Funktionieren, seine Stabilität sowie die ausreichende Versorgung der Realwirtschaft und der Konsumenten mit Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Das anhaltende Niedrigzinsumfeld, die fortlaufenden technischen Innovationen in Vertrieb und Produktgestaltung sowie ein ordnungsgemäßer Zugang zum Handel mit Finanzinstrumenten bilden hier aktuell besonders herausfordernde Rahmenbedingungen.

Es ist davon auszugehen, dass das Niedrigzinsumfeld noch einige Jahre anhalten wird. Laut dem Finanznachrichtendienst Bloomberg macht das Volumen von Staats- und Unternehmensanleihen mit negativer Rendite bereits mehr als 11 Bio. € aus. Allein in Europa werfen gut drei Viertel aller ausstehenden Staatsanleihen (gemessen am Volumen) negative Renditen ab. In Deutschland haben bereits 88% aller ausstehenden Bundesanleihen negative Renditen. Die geringen oder nicht vorhandenen Renditechancen in den klassischen Ansparformen motivieren Anleger, sich nach anderen Alternativen umzusehen („Search for Yield“). Dies birgt die Gefahr, dass sowohl im regulierten als auch im unregulierten Bereich die mit höheren Renditen einhergehenden höheren Risiken von den Anlegern nicht erkannt und adäquat beurteilt werden.

Gleichzeitig unterliegen im Niedrigzinsumfeld viele Finanzdienstleister einem erhöhten Druck, neue und zusätzliche Ertragsquellen zu suchen, sie reizen im Vertrieb die Aufsichtsgesetze zum Schutz der Anleger aus oder umgehen diese gar („Unzulässige Vertriebspraktiken“). Das beginnt bereits beim Marketing, insbesondere dem Online-Werbeverhalten. Angemessenheit und Klarheit der Informationen sind in diesem Umfeld von besonderer Bedeutung.

Die Jagd nach höheren Renditen verführt viele Anleger auch, in den nicht regulierten Bereich auszuweichen, in dem sich aber sehr viele dubiose und betrügerische Anbieter tummeln. Die massiv steigende Zahl von Warnmeldungen der FMA zum unerlaubten Geschäftsbetrieb sowie zu dubiosen Anbietern und Geschäftspraktiken sind Beleg dafür. Anleger laufen auch Gefahr, die im unregulierten Bereich bestehenden Risiken – etwa die Rechtsstellung im Konkursfall – nicht richtig einzuschätzen. Dabei ist es oft für den Anleger schon schwierig zu unterscheiden, ob er ein Produkt eines regulierten oder unregulierten Anbieters erwirbt.

### **SAUBERER FINANZPLATZ ÖSTERREICH**

Die FMA fokussiert 2020 darauf,

- unzulässige Vertriebspraktiken in allen Sektoren unter Einbeziehung des grenzüberschreitenden Geschäfts systematisch zu identifizieren und dagegen vorzugehen
- den eingeschlagenen Weg der „Null-Toleranz-Politik“ zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in den grenzüberschreitend tätigen Gruppen konsequent weiterzugehen
- den österreichischen Markt konsequent nach konzessionslosen Anbietern zu sondieren und diese zu entfernen.

Die FMA beobachtet daher die Entwicklung des Marktes in aufsichtsnahen Bereichen sehr genau, um die Umgehung von aufsichtsrechtlichen Anforderungen zeitnah zu erkennen und Anbieter, die sich unerlaubt am Finanzmarkt bewegen, konsequent zu entfernen.

Die fortschreitende Digitalisierung hat auch die praktischen Hürden für den Vertrieb gesenkt. So steigt etwa das Volumen der Neuvergabe von Konsumkrediten seit Jahren kontinuierlich an. Mit dem zunehmenden Angebot von „Robo-Advice“ ändert sich zudem auch die Art der Beratung und Information der Kunden. Daraus ergeben sich Wechselwirkungen und Risiken für einen „sauberen Finanzplatz“, die es zu adressieren gilt.

Zusätzlich verringern das Internet und neue Technologien den Abstand von Konsumenten zu Unternehmen außerhalb der eigenen Landesgrenzen, Verbraucher in Österreich werden immer mehr auch von ausländischen Anbietern angesprochen, die Produkte und Kredite grenzüberschreitend nach Österreich anbieten. Dies hat gravierende Folgen für die Zuständigkeiten der Aufsichts- und Eingriffssysteme: Österreichische Behörden – aber auch Gerichte – sind nur eingeschränkt (wenn überhaupt) für Anbieter aus dem Ausland zuständig. Für den Verbraucher ist aber auch nicht immer klar erkennbar, wer sein Vertragspartner ist und ob dieser im Ausland sitzt. Wenn es zu Problemen kommt, kann sich dann eine Konfliktlösung schwierig gestalten; etwa wegen Unterschieden in der Rechtsordnung oder anderer Kreditgepflogenheiten. Oft ist der Kontakt zum Ansprech- oder Vertragspartner im Ausland schwierig oder von vornherein unmöglich. Diese Risiken gilt es im Sinne eines „sauberen Finanzmarktes“ zu adressieren.

Ein sauberer Finanzplatz erfordert überdies, dass auch konzessionierte Anbieter von Finanzdienstleistungen, die sich einfach nicht an die Spielregeln halten, aus dem Markt auszuschneiden haben. Es ist ebenso unerlässlich, die Grenzen zwischen regulierter und unregulierter Tätigkeit am Finanzmarkt klar zu setzen. Hier unterstützt die FMA auch seriöse Anbieter, indem sie das unerlaubte Anbieten von konzessionspflichtigen Geschäften konsequent unterbindet.

Die weltweiten Diskussionen über unsaubere Geschäftspraktiken, die journalistische Recherchen wie „Panama Papers“, „Russian Laundromat“ oder „Ukio-Leaks“ ausgelöst haben, zeigen, wie wichtig die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung heute für einen auf Sauberkeit aufgebauten Finanzplatz sind. In Europa sind hier die Kompetenzen zwar immer noch zersplittert, die Bedeutung einer effektiven Prävention für die Reputation des Finanzmarktes wurde aber erkannt und wird verstärkt adressiert. Die Standards zur Prävention der Geldwäscherei, die wir in Österreich als selbstverständlich ansehen, sind aber nicht in allen Ländern, in denen österreichische Finanzdienstleister aktiv sind, vergleichbar. Es ist daher wichtig, die „Null-Toleranz-Strategie“ der FMA über die Gruppensteuerung auch auf die Töchter in diesen Ländern auszudehnen.

Ab 2020 werden in Österreich auch virtuelle Währungen und bestimmte damit verknüpfte Dienstleister in die Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und damit – zumindest in einem Teilbereich – in die Regulierung einbezogen. Dies impliziert gleichzeitig, dass eine klare Trennlinie zu dubiosen oder gar kriminellen Anbietern (Schneeballsysteme, Pyramidenspiele, Ponzi-Schemata) zu ziehen ist, die ihre Produkte ebenso auch online vertreiben.

## **OPERATIVE MASSNAHMEN UND PRÜFTHEMEN**

Die FMA wird daher 2020 im Rahmen des Schwerpunkts „Sauberer Finanzplatz“ folgende Maßnahmen und Prüfungsschwerpunkte setzen:

### **UNZULÄSSIGE VERTRIEBSPRAKTIKEN**

Die FMA wird einen Fokus auf unzulässige Vertriebspraktiken legen. Sie wird dabei insbesondere die Werbung beim Vertrieb von Online-Konsumkrediten sowie das Marketing beim Vertrieb von Bail-in-fähigen Finanzinstrumenten prüfen. Bei Versicherungsunternehmen wird schwerpunktmäßig der direkte Vertrieb über Webseiten evaluiert. Zudem werden grenzüberschreitende Vertriebsstrukturen einer Evaluierung unterzogen. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt wird der Einhaltung der Produktinterventionsverordnung gelten, wobei hier das Monitoring auf Marktpraktiken bei Produktinterventionen fokussiert. Die Conduct-Aufsicht in der Marktintegrität wird den Schwerpunkt auf die Marktmissbrauchsverordnung (Handelsverbote, STOR etc.) legen.

### **MARKTZUTRITT UND -AUSSCHIEDEN IM REGULIERTEN BEREICH**

Die Grenzen zwischen regulierter und unregulierter Tätigkeit müssen klar gezogen werden. Marktteilnehmer, die sich nicht an die Spielregeln halten, sind konsequent aus dem Markt zu entfernen. Auch die aufsichtsnahen Märkte sind zu beobachten, um Ausweichbewegungen von Anlegern in den unregulierten Bereich frühzeitig zu erkennen und den Verbrauchern entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen.

### **NULL TOLERANZ BEI VERSTÖßEN GEGEN DIE SORGFALTPFLICHTEN ZUR PRÄVENTION DER GELDWÄSCHE**

Die FMA wird ihren Weg der Null-Toleranz-Politik im Bereich der Geldwäscheprävention konsequent fortsetzen und dies über die Gruppensteuerung auch auf Töchter österreichischer Finanzdienstleister in anderen Ländern ausdehnen. Ein besonderer Fokus wird auf neue Onlinebanken gelegt, da diese aufgrund ihres Geschäftsmodells (Geschäftsbeziehungen sowie Transaktionen ohne persönlichen Kontakt) einem höheren Risiko, für Zwecke der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, ausgesetzt sind.

Zudem wird die Operationalisierung der Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei über Tauschplattformen von virtuellen Währungen und Wallet Providern einen besonderen Schwerpunkt einnehmen. Dies umfasst neben der Registrierung neuer Anbieter auch das konsequente Entfernen von nicht registrierten Akteuren. Um Rechtssicherheit zu schaffen, ist auch eine klare Abgrenzung zwischen Anbietern, die der Registrierung und Regulierung unterliegen, und solchen, deren Dienstleistungen außerhalb dieser Grenzen erbracht werden, vorzunehmen.



# MARKET MONITORING

Wie die FMA zum kollektiven Schutz der Verbraucher den österreichischen Finanzmarkt überwacht

**D**er Schutz der Verbraucher, insbesondere der Anleger, Bank- und Versicherungskunden, ist eine der Kernaufgaben der Finanzmarktaufsicht. Einerseits nimmt sie diese Aufgabe dadurch wahr, die wirtschaftliche Solidität der von ihr konzessionierten Unternehmen zu überwachen und so sicherzustellen, dass diese alle ihre Verpflichtungen erfüllen können (prudenzielle Aufsicht). Dazu kommen Regularien, die präzise Vorgaben machen, wie die beaufsichtigten Unternehmen ihre Finanzdienstleistungen ordnungsgemäß zu erbringen haben: etwa wie Finanzprodukte zu konzeptionieren sind, an wen bzw. an welchen Zielmarkt diese zu vertreiben sind, welche Informationen wann und wie dem Kunden zur Verfügung zu stellen sind, wie ein Finanzgeschäft ordnungsgemäß abzuwickeln ist und Ähnliches. Überwacht wird dies im Rahmen der Verhaltensaufsicht (Conduct-Aufsicht).

In der Weiterentwicklung des Aufsichtsrechts wurde durch die Anwendung der „Markets in Financial Instruments Directive II“ (MiFID II) sowie der dazugehörigen „Markets in Financial Instruments Regulation“ (MiFIR) der kollektive Anlegerschutz noch einmal vertieft und durch neue Instrumente wie Product Governance und Produktintervention verstärkt. Seit Jänner 2018 können die Aufsichtsbehörden die Vermarktung, den Vertrieb und den Verkauf einzelner, besonders risikoreicher und komplexer Produkte durch beaufsichtigte Unternehmen beschränken oder verbieten.

Bis dahin konzentrierte sich die Aufsicht im kollektiven Verbraucherschutz vor allem auf Transparenz und die Einhaltung der Informationspflichten beaufsichtigter Unternehmen gegenüber ihren Kunden. Nun aber wird der kollektive Schutz der Verbraucher durch eine weitere – zwar als Ultima Ratio zu verwendende, aber dennoch starke – Kompetenz der Aufsicht vertieft. Es kann nun ein Verbot oder eine Einschränkung im Zusammenhang mit bestimmten Finanzinstrumenten erlassen werden.

Dies stellt einen Paradigmenwechsel im Aufsichtsrecht dar, der eine Neuaufstellung

**Die FMA hat daher 2018 ein eigenes Team „Market Monitoring“ aufgebaut, das einerseits die verbraucherrelevanten Informationen aus allen Aufsichtsbereichen zusammenführt und andererseits risikoorientiert eigene Beobachtungs- und Analyse-schwerpunkte auf den Finanzmärkten setzt.**

der Aufsicht im kollektiven Verbraucherschutz erfordert hat. Die FMA hat daher 2018 ein eigenes Team „Market Monitoring“ aufgebaut, das einerseits die verbraucherrelevanten Informationen aus allen Aufsichtsbereichen zusammenführt und andererseits risikoorientiert eigene Beobachtungs- und Analyse-schwerpunkte auf den Finanzmärkten setzt. Dieses nutzt dazu, Erkenntnisquellen aus der laufenden Aufsicht, etwa Off-Site-Analysen der verschiedenen Aufsichtsbereiche ebenso wie einschlägige Informationen aus Vor-Ort-Prüfungen, Verbraucheranfragen- und -beschwerden sowie Whistleblower-Hinweise, aber auch anlassbezogene Markterhebungen und thematische Untersuchungen sowie Informationen aus dem strukturierten Dialog, den die FMA mit Marktteilnehmern, Verbraucherschutzorganisationen und Stakeholder-Gruppen pflegt.

Die laufende Marktbeobachtung samt Datenerhebungen und deren Analyse sowie die integrierte Sichtweise über alle Branchen- und Produktgrenzen hinweg ermöglichen eine frühe Identifikation typischer Probleme und Risiken für Anleger und generieren wertvolle Informationen, die auch in Strategie, Schwerpunktsetzung und Aufsichtstätigkeit der FMA einfließen.

Die FMA wird künftig einen jährlichen Bericht über die Entwicklung des österreichischen Finanzmarktes aus Sicht des kollektiven Verbraucherschutzes vorlegen. Erste Einblicke und Erkenntnisse aus der Aufbauphase des „Market Monitoring“ zeigen aber bereits wesentliche Herausforderungen beim Schutz der Verbraucher auf dem österreichischen Finanzmarkt.

### DER ÖSTERREICHISCHE FINANZMARKT 2018 AUS SICHT DES KOLLEKTIVEN VERBRAUCHERSCHUTZES

Grundsätzlich ist den Verbrauchern auf dem österreichischen Finanzmarkt Sicherheit besonders wichtig, sie sind in ihrer Finanzgebarung tendenziell sehr konservativ und risikoscheu. So halten die österreichischen Haushalte (2018) mehr als 40% ihres Finanzvermögens in Bargeld oder Spareinlagen, knapp über 20% in Versicherungsprodukten und nicht einmal 17% in Wertpapieren.

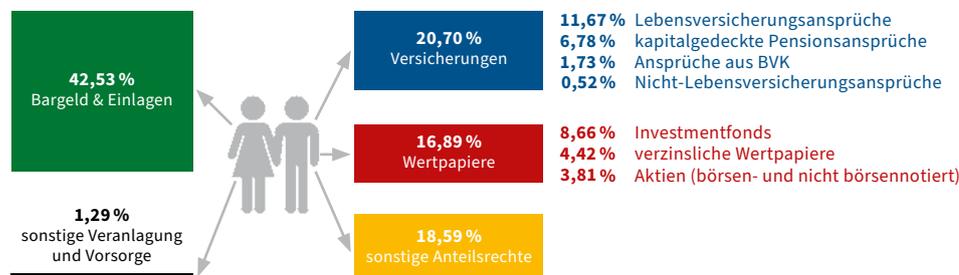
Die Verteilung des Finanzvermögens der privaten Haushalte in Österreich 2018 ist in Abbildung 2 ersichtlich.

#### VERANLAGUNGEN

##### SPAREINLAGEN

Trotz der seit der globalen Finanzkrise 2008 anhaltend niedrigen und immer noch weiter sinkenden Zinsen wird in Österreich immer mehr gespart. So stiegen die

Abbildung 2: Verteilung des Finanzvermögens der privaten Haushalte in Österreich 2018



Spareinlagen von rund € 217 Mrd. 2014 auf € 255 Mrd. im Jahr 2018 (> Grafik 1). Gleichzeitig nahmen aber die Bindungsfristen ab, mehr als € 150 Mrd. sind inzwischen täglich fällige Einlagen. Lange Laufzeiten lohnen sich kaum mehr, eine rasche Verfügbarkeit ist wichtiger.

Der volumengewichtete Einlagenzinssatz sank von knapp über 0,6% im Jahr 2014 auf knapp unter 0,2% 2018. Die Sparer nehmen damit seit Jahren real Einkommensverluste in Kauf, da die Inflationsrate signifikant über den Sparzinsen liegt. Dies hat besonders hohes Gewicht, da Spareinlagen etwa 38% des Gesamtvermögens der privaten Haushalte ausmachen.

Aus Sicht des Verbraucherschutzes gab es bei Spareinlagen im Jahr 2018 kaum Probleme. Vereinzelt wurde lediglich die Dauer der Durchführung der Kündigung und tatsächlichen Auszahlung von Sparsbüchern kritisiert, allerdings sind hier im Aufsichtsrecht keine konkreten Fristen verankert.

Gleichzeitig geht die Anzahl der neu abgeschlossenen Bausparverträge ebenso zurück wie deren Gesamtanzahl: Waren 2014 noch knapp über 5 Millionen im Ansparstadium, so waren es 2018 nur mehr 4,4 Millionen. 2018 wurden nur mehr 610.175 neue Verträge abgeschlossen, um ein Drittel weniger als noch 2014.

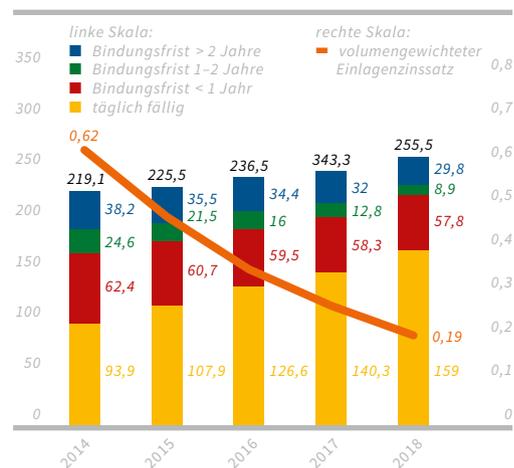
## ANLEIHEN

Auch verzinsliche Wertpapiere verloren als Geldanlage privater Haushalte an Bedeutung, das von Privathaushalten gehaltene Volumen ging in den vergangenen fünf Jahren von rund € 43 Mrd. auf knapp unter € 30 Mrd. zurück. Von Kreditinstituten emittierte Wertpapiere waren besonders stark rückläufig, sie halbierten sich in diesem Zeitraum auf etwa € 14 Mrd. Bemerkenswert ist, dass in Österreich im europäischen Vergleich die privaten Haushalte ein überdurchschnittlich hohes Volumen an „Bail-in-fähigen“ Wertpapieren halten. Dabei handelt es sich um Wertpapiere, die im Falle einer Krise oder Insolvenz der Bank zur Verlustabdeckung herangezogen werden können. Banken platzieren jährlich knapp über € 2 Mrd. (2018: € 2,3 Mrd.) derartiger Wertpapiere, davon in etwa 80% unbesichert, bei Privaten. Die FMA hat daher einen Aufwandschwerpunkt gesetzt, um sicherzustellen, dass Interessenkonflikte vermieden und die Privatkunden ordnungsgemäß über die damit verknüpften Risiken aufgeklärt werden. Werden die indirekt – also via Pensionskassen, Betriebliche Vorsorgekassen, Investmentfonds, Versicherungsprodukte und Ähnliches – gehaltenen festverzinslichen Wertpapiere hinzugerechnet, sind durchgerechnet etwa 20% des Gesamtvermögens der privaten Haushalte in festverzinslichen Wertpapieren veranlagt.

Probleme gab es in den vergangenen Jahren immer wieder mit dem Eigenvertrieb von Anleihen durch nicht beaufsichtigte Unternehmen im Immobilienbereich. Hier wurden teilweise Ausnahmetatbestände – Stückelung höher als € 100.000,-, Angebot an weniger als 150 Personen – in Kombination so genutzt, dass einige Vorgangsweisen den Verdacht auf das Vorliegen von Umgehungsstrukturen aufgeworfen haben. Hier liegt der Fokus der FMA auf speziellen Marktpraktiken, die nachteilig für den Anlegerschutz sein könnten.

## AKTIEN

Aktien sind im Veranlagungsportfolio der Österreicher nach wie vor von untergeord-



Grafik 1: Entwicklung der Einlagen

netter Bedeutung. 2018 machten sie lediglich 3,4 % des Gesamtvermögens der privaten Haushalte aus. Das so angelegte Vermögen stieg in den fünf Jahren davor zwar um knapp 40 % auf € 22,5 Mrd. an, das ging aber zu 90 % auf Preis- und Wechselkursanstiege zurück und kaum auf den Zukauf von Aktien. Die wenigen Aktionäre blieben Aktien heimischer Unternehmen treu, und ihre Investments waren in den letzten fünf Jahren insgesamt gewinnbringend. Es gab bei Aktien vereinzelt Beschwerden an die FMA, in denen Anleger nachteilige Orderausführungen durch die Banken beklagten oder Kursmanipulationen im Vorfeld von Delistings vermuteten.

### **INVESTMENTFONDS**

Ende 2018 betrug das Gesamtvermögen der 1.120 österreichischen Publikumsfonds rund € 89,76 Mrd. , was im Vergleich mit dem Vorjahr einem Rückgang von € -7,28 Mrd. bzw. -7,5 % entspricht. Der Großteil dieses Fondsvermögens wird dabei von inländischen Haushalten gehalten. Auffallend ist, dass unter den Top 5 vier heimische Produkte rangieren, wobei diese hinsichtlich ihrer Risikoeinstufung im niedrigen bis mittleren Bereich liegen.

Der meistgehaltene Investmentfonds in Österreich ist ein österreichischer mündelsicherer Immobilienfonds.

Mündelsicherheit ist im österreichischen Zivilrecht (ABGB) definiert, die Qualifikation eines Fonds als „mündelsicher“ wird nicht durch die FMA, sondern durch den Emittenten selbst vorgenommen und in der Veranlagungsstrategie des Fonds festgeschrieben. Ob der Fondsmanager dann die Veranlagung innerhalb der Veranlagungsrichtlinien vorgenommen hat, wird jährlich durch den Wirtschaftsprüfer des Fonds überprüft.

Auffällig ist, dass Robo-Advice-Modelle, bei denen die Anlageberatung und Portfolioverwaltung durch Computerprogramme erfolgt, im Vertrieb an Privatanleger sehr stark auf „Exchange Traded Funds“ (ETFs) setzen. Das sind börsengehandelte Indexfonds, die die Wertentwicklung eines Index, etwa des ATX oder DAX, abbilden. Analysen zeigen, dass ETFs nach Aktien bereits das meistgehandelte börsennotierte Finanzinstrument von Privatkunden darstellen.

### **ZERTIFIKATE**

Ebenso interessieren sich Anleger zunehmend für Zertifikate. Dabei handelt es sich um strukturierte Produkte, die von Banken begeben werden und die die Möglichkeit bieten, das eingesetzte Kapital transparent und kostengünstig anzulegen. Der Schwerpunkt liegt nicht auf dem Verdienen von Zinsen, sondern auf der Teilnahme an einer bestimmten Wertentwicklung. Zertifikate verbiefen das Recht, an der Wertentwicklung eines zugrunde liegenden Investments (Underlying) – etwa Aktien, Indizes, Währungen, Rohstoffe, Futures oder andere Finanzinstrumente – teilzuhaben. Sie werden nach Kundenbedürfnis, Markterwartung, Risikobereitschaft und Anlagehorizont maßgeschneidert. Österreichische Privatanleger bevorzugen hier Nicht-Hebel-Produkte (also Zertifikate mit niedrigerem Risiko) auf Basiswerte wie Aktien, Indizes und Rohstoffe. Das ausstehende Gesamtvolumen an Zertifikaten für Privatanleger betrug 2018 auf dem österreichischen Markt immerhin bereits € 13,5 Mrd. (+5,7 % im Jahresvergleich).

Es ist auffällig, dass es zum Handel mit Zertifikaten kaum Verbraucherbeschwerden an die FMA gibt. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass sich gerade im Zertifikate-

handel 65 % der privaten Anleger seit mehr als fünf Jahren, 44 % davon sogar seit mehr als zehn Jahren, mit diesen Produkten beschäftigen. Die regulatorischen Verschärfungen im Vertrieb von Finanzinstrumenten (MiFID II / MiFIR) haben dazu geführt, dass Zertifikate vor allem im beratungsfreien Geschäft vertrieben werden.

### **CROWDINVESTING**

Der österreichische Crowdfunding-Markt hat große jährliche Zuwachsraten. 2018 betrug das Gesamtvolumen erst € 37 Mio. Pro Monat werden aber im Schnitt acht Projekte (gemessen an den aufgelegten Informationsblättern gemäß Alternativfinanzierungsgesetz, AltFG) angeboten. 2018 gingen 75 % des aufgenommenen Kapitals in die Finanzierung von Immobilienprojekten. Das durchschnittliche Investment der Anleger betrug € 1.500,- bis € 2.000,-.

Fast alle Crowdfunding-Projekte werden in Form von qualifizierten Nachrangdarlehen finanziert, welche die Anleger in die schlechtestmögliche Gläubiger-Position setzen. Der Verein für Konsumenteninformation (VKI) hat festgestellt, dass es in diesem Bereich des Marktes oft an Transparenz fehlt. Aufgrund hoher Intransparenz werden Risiken durch Anleger oftmals nicht verstanden, so müssen Anbieter keine risikoadäquate Verzinsung anbieten. Insbesondere ist das stark unterschiedliche Anlegerschutzniveau zwischen beaufsichtigtem und nicht beaufsichtigtem Markt – wie im Crowdfunding – den Anlegern häufig nicht bewusst.

### **KRYPTO-ASSETS**

Zum Volumen von „Krypto-Assets“ – wie etwa Bitcoin – im Besitz privater Haushalte gibt es in Österreich keine verlässlichen Zahlen. Marktstudien legen aber nahe, dass das Interesse hierzulande im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ist. So hat die niederländische Bankengruppe ING in einer repräsentativen, europäischen Marktstudie erhoben<sup>1</sup>, dass lediglich 8 % der Österreicher Krypto-Assets besitzen, nur 17 % können sie sich als Anlageform vorstellen (in etwa halb so viele wie im europäischen Durchschnitt) – und das, obwohl die Österreicher europäischer Spitzenreiter (79 %) bei der Feststellung sind, dass sie bereits etwas von Krypto-Assets gehört oder gelesen haben.

Auf dem Markt der Krypto-Assets schreitet die Produktentwicklung rasant voran, insbesondere werden immer neue Arten von Coins angeboten. „Stable Coins“ etwa sind in der Regel an den Wert staatlicher Währungen gekoppelt und bilden daher eine beliebte „Ausweichmöglichkeit“, um sich gegen die hohe Volatilität der Preise am Krypto-Markt zu schützen.<sup>2</sup> Ebenso ist eine kontinuierliche Entwicklung hinsichtlich der Tokenisierung von (physischen) Vermögenswerten feststellbar. Einen Trend, der sich 2019 stark fortsetzte, stellen „Security Tokens“ dar, also Krypto-Assets, die traditionelle Wertpapiere nachbilden, indem sie gleichartige Rechte (z. B. Stimmrechte, Rechte auf Gewinnausschüttung, etc.) verkörpern.

### **VERSICHERUNGSPRODUKTE**

Versicherungsanlageprodukte haben im anhaltenden Niedrigzinsumfeld an Attraktivität verloren. So ist das Volumen der verrechneten Prämien in der Lebensversicherung von knapp über € 6,5 Mrd. 2014 auf € 5,5 Mrd. 2018 zurückgegangen. Auch das steuer-

---

<sup>1</sup> ING: *International Survey Mobile Banking – Cryptocurrency June 2018.*

<sup>2</sup> *Blockchain: The State of Stablecoins.*

lich geförderte Produkt der prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge ist langfristig rückläufig. Das Volumen der verrechneten Prämien betrug 2018 rund € 500 Mio., 2014 lag es noch bei rund € 650 Mio. Die Kapitalanlagegesellschaften haben sich aus diesem Produkt in der Zwischenzeit völlig zurückgezogen, sechs Versicherungsunternehmen boten es aber nach wie vor an und verkauften 2018 rund 15.000 neue Verträge. Bewährt haben sich die neuen, nun gesetzlich vorgeschriebenen und definierten Produktinformationsblätter für Verbraucher – etwa die verpflichtenden Basisinformationsblätter (Key Investor Information Document, KID) für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte gemäß PRIIPs-Verordnung<sup>3</sup>, die dem Anleger standardisierte, allgemein verständliche und knappe Informationen über grundlegende Merkmale und Risiken jedes derartigen Produktes zur Verfügung stellen, damit er eine informierte Anlageentscheidung treffen kann. Den gleichen Zweck erfüllen die Informationsblätter, die gemäß Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD<sup>4</sup> zu Versicherungsprodukten dem Konsumenten zur Verfügung zu stellen sind, das IPID für Nichtlebensversicherungsprodukte (Insurance Product Information Document) und das LIPID für Lebensversicherungen (Life Insurance Product Information Document). Die FMA hat hier einen Aufsichts- und Prüfschwerpunkt gesetzt und festgestellt, dass diese insgesamt ordnungsgemäß erstellt wurden und auch leicht auf der Website zu finden sind.

## FINANZIERUNGEN

### KREDITE

Angesichts historisch niedriger Kreditzinsen steigt die Verschuldung der privaten Haushalte seit einigen Jahren kontinuierlich an. Hatten die privaten Haushalte 2014 noch Kredite von € 164,3 Mrd. aushaften, waren es Ende 2018 bereits € 183,3 Mrd., ein Plus von 11,6 %. Die Wohnbaukredite legten gar um 22 % oder € 25 Mrd. auf € 139 Mrd. zu und hatten zum Ultimo 2018 einen Anteil an allen Finanzierungen von rund 73 %. Bemerkenswert ist, dass in diesen fünf Jahren der durchschnittliche Effektivzinssatz bei Wohnbaukrediten von in etwa 3 % auf knapp 2 % um ein Drittel gesunken ist, während er bei Konsumkrediten in etwa gleich blieb und mittelfristig um +/- 7 % oszillierte. Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Anteil kurzfristiger Kredite am gesamten Volumen rückläufig ist und insbesondere bei Wohnkrediten immer längere Laufzeiten – vereinzelt bis zu 40 Jahren – vergeben wurden. Zum Teil ist dies auch darauf zurückzuführen, dass bei den Kreditraten anfangs tilgungsfreie Jahre vereinbart wurden. Die Aufsicht sieht diese Entwicklungen durchaus kritisch und hat bereits vor einigen Jahren einen Aufsichts- und Prüfschwerpunkt auf die Kreditvergabestandards bei Immobilien- und Konsumkrediten gelegt. Sie fordert verlässliche und vorsichtige Haushaltsrechnungen, einen angemessenen Eigenmittelanteil sowie an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angepasste Beleihungs-, Schuldendienst- sowie Schuldenquoten. Vor allem gebiete es die Vorsicht, auch eine Zinswende mit einem abrupten und massiven Zinsanstieg in der Berechnung der Leistbarkeit des Kredites zu berücksichtigen. Generell sollte ein langfristiger Kredit so gestaltet sein, dass er zum

**Die Aufsicht hat bereits vor einigen Jahren einen Aufsichts- und Prüfschwerpunkt auf die Kreditvergabestandards bei Immobilien- und Konsumkrediten gelegt. Sie fordert verlässliche und vorsichtige Haushaltsrechnungen, einen angemessenen Eigenmittelanteil sowie an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angepasste Beleihungs-, Schuldendienst- und Schuldenquoten.**

<sup>3</sup> PRIIP-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte.

<sup>4</sup> Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD (Insurance Distribution Directive): Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb.

Pensionsantritt des Kunden getilgt ist oder getilgt werden kann. Bei einem Kredit soll generell dessen Leistbarkeit für den Verbraucher im Vordergrund stehen, nicht die Sicherheit, die er der Bank zur Verfügung stellen kann.

### **KONSUMKREDITE**

Besonders am Beispiel von Konsumkrediten wird sichtbar, wie sich der Umgang mit Finanzierungen insgesamt verändert hat. Noch vor einer Generation musste ein Kredit vor Ort, in einer Bank, durch den Kreditnehmer persönlich beantragt werden. Von Privaten wurden Kredite fast nur zur Finanzierung von Wohnraum und Wohnausstattung aufgenommen, das bedeutet, mit einem Kredit wurde gleichzeitig ein bleibender Wert geschaffen. Heute steht hingegen die sofortige Finanzierung von Konsumgütern, die oft rasch an Wert verlieren, im Vordergrund.

Konsumkredite sind dabei rund dreimal so teuer wie Wohnbaukredite, dennoch ist deren Neuvergabe in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Bei Online-Käufen werden Konsumkredite heute oft direkt neben dem gesuchten Kaufgegenstand angeboten; die Wunschkreditrate kann sofort online berechnet werden, gleichzeitig wird per Video erklärt, wie einfach die flexible Teilzahlung funktioniert, und mit ein paar Klicks ist der Kredit gewährt. Marktschreierische Verkaufsunterstützungen am Point of Sale im stationären Handel („Null-Prozent-Kredit“; „Kauf heute, zahle in drei Jahren!“), aggressive Online-Vermarktung und die Kumulation von Konsumkrediten bringen massive Risiken für eine Überschuldung der Verbraucher mit sich. Überdies lässt gerade bei Konsumkrediten ein Zahlungsverzug die Kosten explodieren (Verzugszinsen, Rechtsgebühren, Mahnungskosten etc.).

### **FREMDWÄHRUNGSKREDITE**

Der Anteil von Fremdwährungskrediten an der Verschuldung der Haushalte geht seit dem 2008 von der FMA verhängten Neuvergabe-Stopp und durch die begleitenden Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos bei den bestehenden Krediten hingegen massiv zurück: Das aushaftende Volumen sank bis Anfang 2019 wechsellkursbereinigt um € 32,8 Mrd., was einem Rückgang um -70,5 % entspricht. In absoluten Zahlen hafteten damit zum Jahreswechsel 2018/19 noch Fremdwährungskredite an Private im Gegenwert von € 14,82 Mrd. aus; zum Höchststand 2006 waren dies € 38,8 Mrd. Der Anteil der Fremdwährungskredite an allen Krediten an private Haushalte konnte damit innerhalb von zehn Jahren von fast einem Drittel auf knapp weniger als ein Zehntel (Ultimo 2018: 9,6 %) gedrückt werden. Seit dem Höhepunkt des Fremdwährungskredit-Booms 2008 hat der Schweizer Franken um 49 % (zum Vergleichszeitpunkt Ende 2. Quartal 2019) aufgewertet. Das heißt, wer € 100.000,- aufgenommen hat, muss ohne Zinsen € 150.000,- zurückzahlen.

### **BEAUFSICHTIGTER MARKT, GRAUER KAPITALMARKT, SCHWARZER KAPITALMARKT UND FINANZBETRUG**

Zwischen dem durch die FMA beaufsichtigten Marktbereich und den nicht beaufsichtigten Marktbereichen besteht ein großes Gefälle im Anlegerschutzniveau. Diese wesentlichen Unterschiede im Anlegerschutz beziehen sich auf Unternehmen, welche als Emittenten auftreten, sowie auf emittierte Produkte, vor allem Anleihen, sowie deren Markteintritt und Vertrieb.

**Finanzprodukte müssen so beschaffen sein, dass sie den Bedürfnissen der Kunden entsprechen; die Informationen müssen redlich, standardisiert, verständlich und vergleichbar sein; das Beratungsgespräch muss fair und nachvollziehbar erfolgen.**

Im beaufsichtigten Bereich des Marktes, in welchem konzessionierte Unternehmen agieren, gibt es einen speziellen, hohen Anlegerschutz. Insbesondere hat der europäische Gesetzgeber in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe regulatorischer Maßnahmen gesetzt, um die Transparenz, Verständlichkeit und Vergleichbarkeit von Finanzprodukten für Kleinanleger zu verbessern. Hier sei an die bereits weiter vorne dargestellten Verbraucherinformationsblätter KID, IPID und LIPID erinnert. Das neue Regulierungsregime für Märkte für Finanzinstrumente (MiFID-II<sup>5</sup>/MiFIR<sup>6</sup>) hat einen Schwerpunkt auf Anlegerschutz gelegt, von der Produktgestaltung über den Vertrieb bis zur nachgelagerten Kundenbetreuung: Finanzprodukte müssen so beschaffen sein, dass sie den Bedürfnissen der Kunden, an die sie vertrieben werden sollen, entsprechen; die Informationen müssen redlich, eindeutig und nicht irreführend sein.

Hier kann die Aufsicht bei den von ihr konzessionierten und damit direkt beaufsichtigten Unternehmen auf ein umfangreiches und ausgefeiltes Instrumentarium zum Schutz der Verbraucher zurückgreifen, hier hat sie durch die laufende Aufsicht auch stets direkten Zugriff.

Dazu kommt, dass es eines der wesentlichen Ziele der Aufsicht im Bereich des kollektiven Verbraucherschutzes ist, die Sparer, Kreditnehmer und Anleger durch mehr Transparenz und objektive Information in die Lage zu versetzen, die Risiken und Erfolgsaussichten von Finanzprodukten besser einzuschätzen und sie so vor Vermögensschäden zu schützen.

Die FMA hat daher auf ihrer Website einen eigenen Bereich für Verbraucher eingerichtet, das „Finanz ABC“, auf dem sie Grundbegriffe des Finanzmarktes sowie die wesentlichen Eigenschaften, Funktionsweisen, Chancen und Risiken bestimmter Typen von Finanzprodukten in einfacher und klarer Sprache erklärt, unterstützt durch Infografiken und zukünftig auch durch Videos (siehe nebenstehenden Kasten).

### **GRAUER FINANZMARKT**

Unter „grauer Finanzmarkt“ ist jener Bereich zu verstehen, in dem die Anbieter keiner laufenden behördlichen Aufsicht der FMA unterliegen und wesentlich geringere, allgemeine gesetzliche Vorgaben erfüllen müssen als beaufsichtigte Unternehmen. Hier ist der Anlegerschutz wesentlich schwächer, Informations- und Transparenzpflichten sind geringer, Anforderungen an Beratung und Vertrieb niedriger. Oft sind sich Anleger nicht bewusst, dass es in diesem Bereich des Marktes keine speziellen, aufsichtsrechtlichen Anlegerschutzvorschriften und keine laufende Aufsicht durch die FMA gibt.

Hier gibt es immer wieder Anbieter und Geschäftsmodelle, die Anleger erheblich schädigen und sogar das Vertrauen nicht unmittelbar betroffener Verbraucher in den Finanzmarkt erschüttern. Die Aufsicht hat zwar in den vergangenen Jahren zusätzliche Kompetenzen erhalten, so kann sie unter bestimmten Umständen gegen irreführende Werbung einschreiten, dennoch liegt ein stark unterschiedliches Anlegerschutzniveau vor und ein „Level Playing Field“ ist bei Weitem nicht gegeben.

<sup>5</sup> MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive 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.

<sup>6</sup> MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation): 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.

## RISIKOFAKTOR: MANGELNDE FINANZKOMPETENZ

Die Österreicher sind im internationalen Vergleich sehr sparsam. Dies liegt einerseits an einem hohen Bedürfnis nach Sicherheit und einem hohen Maß an Risikoscheue per se. Andererseits liegt die Sparfreudigkeit auch daran, dass zahlreiche Menschen sich nicht in der Lage sehen, andere Anlageformen und die damit verbundenen Risiken zu verstehen. Das macht sie aber gleichzeitig anfällig, vorhandene Risiken nicht zu erkennen oder zu unterschätzen, wie etwa das Beispiel Fremdwährungskredite gezeigt hat. Die Österreicher geben selbst in einer Vielzahl von Umfragen und Studien zu, über zu wenig Wissen über Finanzprodukte und Finanzmärkte zu verfügen, um Alternativen zum Sparbuch oder einem einfachen Kredit zu suchen. Sie begründen damit auch, warum sie nicht selbst direkt in Aktien und Anleihen investieren.

Laut einer Umfrage der ING-DiBa AG<sup>7</sup> geben rund 45 % der Österreicher, also fast jeder Zweite, an, keine Finanzbildung erhalten zu haben. Die Umfrageserie „ING International Survey“ wird in 13 EU-Ländern durchgeführt, insgesamt werden dabei rund 13.000 Personen, 1.000 davon in Österreich, befragt. Österreich liegt hier beim Finanzwissen im europäischen Mittelfeld. Diese Feststellungen decken sich mit Studien von Annamaria Lusardi, Professorin an der George Washington University und Pionierin in der Financial-Literacy-Forschung, die erhoben hat, dass 53 % der Österreicher über ausreichendes Finanzwissen verfügen, also „financially literate“ sind.

Die Wiener Börse ließ 2017 800 Österreicher zur Finanzkompetenz (Financial Literacy) befragen<sup>8</sup>. Hierbei antworteten 83 % der Befragten, dass gutes Finanzwissen eine Voraussetzung für ein Investment in Wertpapiere – wie etwa in Aktien – sei. Lediglich 8 % der Befragten beurteilten ihr Finanzwissen als „sehr gut“. Mehr als zwei Drittel der Befragten gaben an, es falle ihnen schwer, das für sie richtige Finanzprodukt zu finden. In einer gemeinsamen Studie der FH St. Pölten und der Hochschule Luzern<sup>9</sup> aus dem Jahr 2016, gaben 37 % der Befragten in Österreich unzureichendes Wissen über Aktien als Anlageform als Grund dafür an, warum sie nicht in Aktien investieren. 39 % nannten ein zu hohes Risiko als Grund.

Die Oesterreichische Nationalbank (OeNB)<sup>10</sup> hat 2015 die erste große Studie – im Rahmen eines OECD-Projekts<sup>11</sup> – über die Finanzkompetenz der Österreicher veröffentlicht und wesentliche Lücken im Finanzwissen festgestellt: Selbst grundlegende wirtschaftliche Begriffe wie Inflation, Zinseszinsen, Risikostreuung oder die Auswirkungen von Wechselkursschwankungen werden von vielen nicht verstanden. Vor allem Frauen, junge und alte Personen sowie bildungsferne Personen sind davon stark betroffen. Sowohl das Geschlecht, als auch Bildung und Einkommen haben signifikante Auswirkungen auf den Grad der Finanzbildung. Gleichzeitig zeigt die Studie<sup>12</sup>, dass eine höhere Finanzkompetenz mit verstärkt nachhaltigem Finanzverhalten einhergeht. So kennen Personen mit höherem Finanzwissen tendenziell mehr Finanzprodukte, nutzen mehr Informationsquellen, wenn sie Finanzentscheidungen treffen, und haben einen Notgroschen für schlechte Zeiten beiseite gelegt. Weiters tendieren sie auch weniger dazu, Kredite für kurzlebige Zwecke aufzunehmen, etwa für laufende Rechnungen, spontane Einkäufe, Geschenke oder einen Urlaub. Die OeNB/OECD-Studien weisen auch nach, dass es eine positive Beziehung zwischen Finanzkompetenz und Finanzverhalten gibt.

## KOSTSPIELIGE UND RISKANTE INKOMPETENZ

All diese Studien zeigen ein gemeinsames Bild: (Zu) viele Österreicher sehen sich selbst nicht in der Lage, eine

<sup>7</sup> ING-DiBa Austria (2017, 14. November): Umfrage im Auftrag der ING-DiBa. Hälfte der Österreicher ohne Finanzbildung. [https://www.ing.at/fileadmin/uploads/media/kommunikation/pressemeldungen/2017/PL\\_Finanzwissen\\_14112017/PL\\_Finanzwissen2017.pdf](https://www.ing.at/fileadmin/uploads/media/kommunikation/pressemeldungen/2017/PL_Finanzwissen_14112017/PL_Finanzwissen2017.pdf) [03.12.2019].

<sup>8</sup> Wiener Börse (2017, September 2017) Umfrage stellt heimischem Finanzwissen schlechtes Zeugnis aus – Österreichern fehlt Wirtschafts- & Finanzbildung in der Schultüte. <https://www.wienerborse.at/news/wiener-boerse-news/umfrage-stellt-heimischem-finanzwissen-schlechtes-zeugnis-aus/> [03.12.2019].

<sup>9</sup> Tatjana Aubram, Monika Kovarova-Simecek, Gabrielle Wanzenried (2016, 20. April): „Financial Literacy und ihre Implikationen. Eine komparative Studie für Österreich und die Schweiz“. <https://financial-communications.fhstp.ac.at/wp-content/uploads/2016/06/der-stand-der-financial-literacy-in-der-schweiz-und-in-%C3%96sterreich-ein-vergleich-oder-wie-wirkt-sich-financial-literacy-auf-den-wohlstand-aus.pdf> [03.12.2019].

<sup>10</sup> Maria Silgoner, Bettina Greimel-Fuhrmann, Rosa Weber: „Financial literacy gaps of the Austrian population“, Monetary Policy & the Economy Q2/15, P. 35ff; OeNB.

<sup>11</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): „OECD INFE International Survey of Adult Financial Literacy Competences“. „Finanzwissen in Österreich“; OeNB gemeinsam mit IFES, 2000 persönliche Interviews, OECD/INFE Toolkit für Finanzbildung, Herbst 2014.

<sup>12</sup> Maria Silgoner, Rosa Weber: „Das Finanzwissen der österreichischen Haushalte“, Statistiken Q3/15, OeNB.

eigenverantwortliche Entscheidung in ihren eigenen finanziellen Belangen, die über das Sparbuch hinausgehen, zu treffen. Ihre Finanzkompetenz reicht nicht aus, die Wirkungsweise selbst von einfachen Finanzinstrumenten und Anlageprodukten zu verstehen, geschweige denn Chancen und Risiken angemessen abschätzen zu können. Sie blenden daher entweder solche Produkte grundsätzlich bei ihrer Finanzentscheidung aus oder gehen Risiken ein, die sie selbst nicht beurteilen können. Damit ist ein großer Teil der österreichischen Anleger de facto aufgrund mangelnden Finanzwissens insbesondere vom Wertpapiermarkt von vornherein ausgeschlossen, und die Möglichkeit zum Vermögensaufbau durch Investitionen in Wertpapiere bleibt verwehrt.

#### **INITIATIVE „FINANCIAL LITERACY“**

Die FMA sieht es daher als ihre Verpflichtung an, im Sinne des kollektiven Verbraucherschutzes, auch einen Beitrag zur Stärkung der Finanzkompetenz der Österreicher zu leisten. Sie hat daher auf ihrer Website ([www.fma.gv.at](http://www.fma.gv.at)) einen eigenen Bereich für Verbraucherinformationen eingerichtet. Dort erklärt sie in einfacher Sprache, allgemein verständlich wesentliche Grundbegriffe des Finanzmarktes sowie die Wirkungsweise bestimmter Finanzinstrumente und -produkte. In ihrem „Finanz ABC“, das laufend erweitert und ausgebaut wird, stellt sie klare und verständliche Informationen, zu von Verbrauchern häufig gestellten Fragen, zur Verfügung; unterstützt durch Infografiken und Erklärvideos. Der Themenbogen umfasst derzeit unter anderem „Altersvorsorge“, „Geldanlage“, „Konto“, „Kredit“, „Versicherung“ und „Finanzbetrüger erkennen“.

Bei ihrem Bemühen, die Finanzkompetenz der Österreicher zu stärken, geht es der FMA aber nicht darum, Anleger dazu zu bewegen, sich tatsächlich in anderen Anlageformen als einem Sparbuch zu engagieren. Sie will vielmehr einen Beitrag dazu leisten, die Anleger in die Lage zu versetzen, frei und selbstständig eine ihren finanziellen Bedürfnissen angemessene Finanzentscheidung zu treffen – und nicht mangels Finanzkompetenz von vornherein von einem großen Teil des Finanz- und Kapitalmarktes ausgeschlossen zu sein. Es geht darum, dass sie die Wirkungsweise der Finanzprodukte verstehen, Chancen und Risiken beurteilen können und so eigenverantwortlich eine geeignete Entscheidung treffen können.

Ein weiterer Treiber, der Finanzbildung notwendiger denn je macht, ist die rasch voranschreitende Digitalisierung und die damit verbundenen neuen Prozesse und Finanzprodukte. Die FMA wird daher in den nächsten Jahren im Zuge der Verbraucherinformation auch einen Fokus auf Financial Literacy legen und einen Beitrag zur Finanzbildung der Teilnehmer des österreichischen Kapitalmarktes leisten.

Geplant sind insbesondere Erklärvideos und Erhebungen zur Prävention von Anlagebetrug. Die FMA wird erheben, wo Menschen Werbung von Anlagebetrügern sehen oder wie die Kontaktaufnahme durch diese erfolgt. Genau auf diesen Plattformen und Kommunikationskanälen wird die FMA, um das Übel an der Wurzel zu packen, dann verstärkt Aufklärung betreiben. Dazu wird sich die FMA auch um die Kooperation mit den diversen Playern und Stakeholdern am Markt bemühen, denn die Prävention von Anlagebetrug muss ein gemeinsames Ziel staatlicher Institutionen, der Interessensvertretungen und der Verbraucherschutzinstitutionen sein.

## SCHWARZER FINANZMARKT

Der schwarze Kapitalmarkt teilt sich in zwei Segmente: Einerseits bewegen sich hier Anbieter, die eine konzessionspflichtige Finanzdienstleistung anbieten, ohne über die dafür erforderliche Konzession der FMA zu verfügen, andererseits finden sich hier auch eine Menge betrügerischer Anbieter.

Hier verfügt die FMA über Ermittlungs- und Eingriffsbefugnisse, um diese Geschäfte nach Möglichkeit zu unterbinden. Das reicht von der Geschäftsuntersagung über empfindliche Geldstrafen bis hin zu strafrechtlichen Anzeigen. Diese Maßnahmen der FMA zeigen allerdings nur bei solchen Anbietern Wirkung, die ohne von vornherein betrügerische Absichten zu verfolgen, am Markt tätig werden. Finanzbetrüger agieren zu meist im Internet, ihrer habhaft zu werden ist tatsächlich oftmals unmöglich.

Die FMA kann vor konkreten Anbietern warnen, die in Österreich konzessionspflichtige Finanzdienstleistungen anbieten, ohne über die entsprechende Erlaubnis der FMA zu verfügen, oder die in Österreich ein öffentliches Angebot für ein Finanzprodukt machen, ohne den erforderlichen Prospekt veröffentlicht zu haben. Sie kann Anleger auch warnen, indem sie Maßnahmen und Sanktionen, die sie gegen Marktteilnehmer getroffen hat, auf ihrer Website veröffentlicht.

Immer noch fallen zu viele Anleger auf Anlagebetrüger herein. Diese bieten häufig vermeintliche Insidertipps, neuartige Finanzprodukte und quasi Wundermittel an, indem sie hohe Renditen bei geringem Risiko versprechen. Zahlreiche Geschädigte wenden sich leider erst dann an die FMA, wenn sie bereits Investments getätigt haben und der „Geschäftspartner“ plötzlich nicht mehr erreichbar ist. Hier erhält die FMA zahlreiche Anfragen, Beschwerden, aber auch Hinweise. Insbesondere die Anzahl der Hinweise zum Anlagebetrug hat stark zugenommen.

## WHISTLEBLOWING

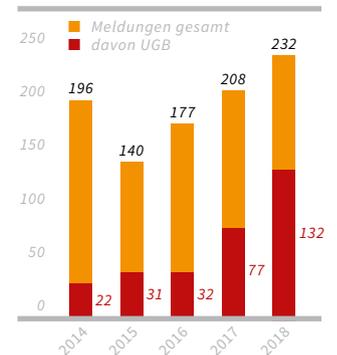
Weiterhin an Bedeutung gewinnt das von der FMA im Jahr 2014 implementierte Hinweisgebersystem, über welches Hinweisgeber der FMA völlig anonym Hinweise, Tipps und Informationen über einen Missstand in einem beaufsichtigten Unternehmen oder auf dem Finanzmarkt geben können. Die Identität eines anonymen Hinweisgebers ist technisch für niemanden – nicht einmal Strafverfolgungsbehörden – nachvollziehbar. Sehr hilfreich für die Ermittlungen der FMA ist es, wenn Hinweisgeber sich ein Postfach einrichten, über das die Aufsicht und der Hinweisgeber völlig anonym kommunizieren können.

Die Zahl der Whistleblower-Eingaben an die FMA ist von 140 Hinweisen im Jahr 2014 auf 232 Hinweise im Jahr 2018 angestiegen (> Grafik 2). Auch die Qualität der Informationen hat sich stetig verbessert, der Anteil relevanter und zielführender Hinweise wurde laufend höher und liegt bereits bei über 90 %.

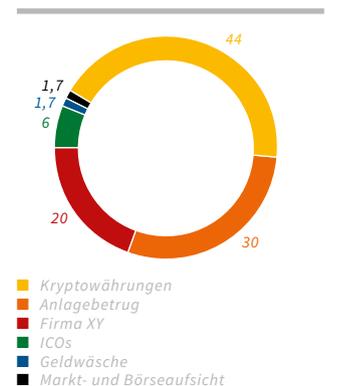
Besonders auffällig ist dabei, dass die Hinweise auf Anlagebetrug in den vergangenen Jahren signifikant zugenommen haben. So beziehen sich bereits 57 % (2018) aller Meldungen im Hinweisgebersystem auf Anlagebetrug, im Jahr 2015 hingegen waren es erst knapp über 20 % (> Grafik 3).

Dabei betraf bereits jeder zweite Hinweis zum Anlagebetrug „Krypto-Assets“, also digitale Finanzprodukte, die via Internet angeboten wurden. Da der Markt der digitalen Finanzprodukte weiter rasant wächst, Regularien nur beschränkt anzuwenden sind und die Produkte daher bis auf wenige Ausnahmen keiner Aufsicht unterliegen, ist ein weiterer Anstieg zu erwarten.

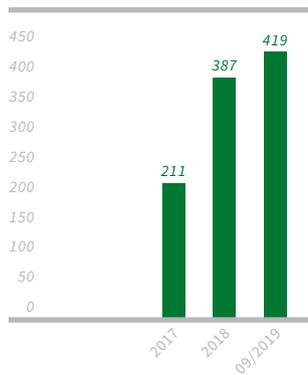
Grafik 2: Whistleblowing-Eingaben 2014–2018



Grafik 3: UGB-Meldungen im Whistleblowing (2018, in %)



Grafik 4: Anfragen 2017-2019



Gleichzeitig stieg auch die Zahl der Anfragen zu unseriösen Unternehmen und zu Betrugspraktiken stark an. Diese Anfragen haben sich schon in den ersten neun Monaten 2019 im Vergleich zum Jahr 2017 beinahe verdoppelt (> Grafik 4).

Anfragen und Informationen von Anlegern zu Angeboten, die ihnen unterbreitet wurden, aber auch Informationen von bereits geschädigten Finanzmarktteilnehmern sind eine wichtige Informationsquelle für die Aufsicht. Einerseits, um den unerlaubten Geschäftsbetrieb so rasch wie möglich abstellen zu können, andererseits, um vor unseriösen Anbietern oder riskanten, ja, gefährlichen Finanzprodukten auch andere Verbraucher warnen zu können.

#### INVESTORENWARNUNGEN

So hat sich die Zahl der Investorenwarnungen, bei denen die FMA vor einem konkreten Anbieter warnt, der auf dem österreichischen Markt auftritt und eine konzessionspflichtige Finanzdienstleistung ohne Lizenz der FMA anbietet, innerhalb von drei Jahren auf 71 (2018) fast verdoppelt.

Immer wieder werden der FMA im Zuge ihrer Aufsichtstätigkeit aber auch Sachverhalte bekannt, die den Verdacht strafrechtlich relevanter Verstöße begründen. Dann hat sie diesen Sachverhalt der dafür zuständigen Behörde, in der Regel der Staatsanwaltschaft, zur Anzeige zu bringen. 2018 hatte sie 120 derartige Anzeigen zu erstatten, 75 davon betrafen Delikte wie den Verdacht auf Betrug oder Untreue im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen.

Die Schäden, die Verbraucher durch Anlagebetrug in Österreich erleiden, sind beträchtlich. So haben die Geschädigten bei der FMA ihren Vermögensschaden seit Beginn des Jahres 2019 mit im Schnitt rund € 25.000,- angegeben. Das entspricht in etwa dem durchschnittlichen Netto-Jahreseinkommen der Österreicher. Hier fließen nicht nur Gelder vom österreichischen Finanzmarkt ab, es kommt bei den Anlegern zu einem Vertrauensverlust, der auch den regulierten Markt mit voller Härte trifft.

# BASEL I, II, III

Die Verbesserung der Qualität und Quantität  
des Eigenkapitals von Banken 2008–2028

**D**ie internationale Staatengemeinschaft hat als Lehre aus Bankpleiten und Finanzmarktkrisen 1974 am Sitz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel ein „Basel Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices“ eingerichtet, das sich in der Folge zum globalen Standardsetter für Bankenregulierung entwickelt hat. Aufgabe dieses heute nur mehr kurz „Basler Ausschuss“ genannten Komitees ist es, Regeln zu entwickeln, die die Krisenfestigkeit der einzelnen Banken verbessern, die Stabilität der Finanzmärkte stärken und grenzüberschreitende Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche nationale Regulierungen hintanhaltend.

Als einen der wichtigsten Faktoren zur Stärkung der Krisenfestigkeit einer Bank identifizierte der Basler Ausschuss eine risikoadäquate Ausstattung mit Eigenkapital, womit etwaige Verluste jederzeit aufgefangen werden können. Mit dem „Basler Akkord“, den der Ausschuss 1988 vorlegte und der 1992 implementiert wurde, schuf der Ausschuss den ersten letztlich weltweit akzeptierten Mindeststandard für ein angemessenes Eigenkapitalregime bei Banken.

## ENTWICKLUNG DER RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN

### BASEL I (BASLER AKKORD)

Das Herzstück des Basler Akkords, der sich ursprünglich nur an international tätige Banken richtete, war einerseits die Risikogewichtung der Passiva, also der aushaftenden Kredite und anderer Forderungen, andererseits einheitliche Vorgaben zur Eigenkapitalunterlegung und -ausstattung.

- Zur Risikobewertung aller Passiva wurde ein einheitliches Risikogewichtungsschema mit vier Klassen geschaffen: 0% Risikogewichtung, etwa Bargeld, eigene sowie sichere Staatsanleihen; 20% Risikogewichtung, etwa Anleihen bester Bonität (Triple

A), Anleihen multinationaler Entwicklungsbanken, Bankanleihen aus OECD-Ländern, Anleihen des öffentlichen Sektors in Nicht-OECD-Ländern; 50% Risikogewichtung, etwa Hypothekarkredite; 100% Risikogewichtung, etwa Unternehmensanleihen, Konsumkredite, Staatsanleihen außerhalb der OECD, Kredite an Unternehmen.

- Als Eigenkapitalunterlegung wurde ein Eigenkapital von mindestens 8% der risikogewichteten Passiva (Risk Weighted Assets, RWA) vorgeschrieben. Überdies wurden klare Vorgaben zur Eigenmittelqualität gemacht. Das Eigenkapital musste zumindest zu 50% aus Kernkapital der Klasse „Tier 1“, also Aktienkapital und offen in der Bilanz ausgewiesene Reserven, bestehen. Der Rest konnte aus „ergänzendem Eigenkapital“ der Klasse „Tier 2“ stammen, also stille Reserven, Bewertungsreserven, Wertberichtigungen, hybride Finanzierungen und Ähnliches.

Basel I wurde in der Folge mehrmals überarbeitet und erweitert. 2006 kam es dann aber zu einer grundlegenden Reform des Basler Eigenkapitalregimes, die seither Basel II genannt wird.

### **BASEL II**

Die 2004 beschlossene und ab 2007 anzuwendende grundlegende Reform wechselte von einer rein quantitativen Risikobeurteilung in ein 3-Säulen-System der qualitativen Risikobeurteilung. Neben die überarbeiteten quantitativen Mindestkapitalanforderungen (Säule 1) traten der bankaufsichtliche Überprüfungsprozess, „Supervisory Review and Evaluation Process“ (SREP), als Säule 2 sowie als Säule 3 Offenlegungspflichten, die die Disziplinierung durch den Markt fördern sollen. Im SREP wird das individuelle Risiko der Bank bestimmt, in das auch Kriterien wie Qualität des Risikomanagementsystems, Geschäftsstrategie oder operationelle Risiken wie Rechts- oder Fehlverhaltensrisiken einfließen. Je höher das individuelle Risiko einer Bank, desto höher ist dann auch die über die Mindestanforderung hinausgehende individuelle Eigenkapitalquote. So wurden die Eigenmittelanforderungen risikosensitiver ausgestaltet.

### **BASEL III**

Basel II hielt den Erschütterungen durch die globale Finanzkrise nicht stand. Bereits 2007/2008 wurde mit den Verhandlungen zu einer neuerlichen Reform begonnen, das neue Regelwerk wurde 2010 veröffentlicht. Ziele waren eine Verbesserung der Qualität und der Quantität der Eigenmittel der Banken sowie deren einheitliche und für alle

## **BASLER AUSSCHUSS**

Der Basler Ausschuss wurde 1974 als „Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices“ von den Gouverneuren der Notenbanken der damals zehn wichtigsten Industriestaaten (G 10) gegründet und bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelt. Heute gehören ihm 45 Institutionen aus 28 Staaten an. Obwohl die von ihm entwickelten Prinzipien, Leitlinien und Standards zu Bankenregulierung und -aufsicht rechtlich nicht verbindlich sind, haben sie sich heute als globale Mindeststandards durchgesetzt. Die vom Ausschuss erarbeiteten und laufend weiterentwickelten Regelwerke zur Mindesteigenkapitalausstattung sowie Risikobegrenzung bei Banken werden je nach Entwicklungsstadium nur kurz Basel I (Basler Akkord), Basel II, Basel III ... genannt.

Marktteilnehmer transparente Ermittlung. Diese Vorgaben wurden durch strengere Anerkennungsvoraussetzungen für aufsichtliche Eigenmittelbestandteile, präzise und harmonisierte Abzugsvorschriften bei der Ermittlung der Eigenmittelbasis, erweiterte Offenlegungsvorschriften sowie eine höhere Kernkapitalquote erreicht.

## GRUNDSÄTZE DES EU-EIGENMITTELREGIMES

### DIE RECHTLICHE BASIS

Die Europäische Union (EU) hat das Regelwerk Basel III in Form der „Kapitaladäquanz-Verordnung“ CRR (Capital Requirements Regulation)<sup>1</sup> und der „Kapitaladäquanz-Richtlinie“ CRD (Capital Requirements Directive)<sup>2</sup> in Unionsrecht umgesetzt. Während die CRR direkt anwendbares EU-Recht ist, wurde die CRD durch den österreichischen Gesetzgeber in einer Novelle des Bankwesengesetzes (BWG) in das nationale Recht integriert. Zusätzlich hat die FMA die CRR-Begleitverordnung<sup>3</sup> erlassen, die einige in der CRR vorgesehene Wahlrechte ausübte und präziserte (insbesondere jene zu den Übergangsbestimmungen von Basel II auf Basel III). Um die in der CRR normierten Anforderungen weiter zu spezifizieren, hat die Europäische Bankenaufsicht EBA (European Banking Authority) aufbauend auf dem ersten großen „Bankenpaket“ weiterführende technische und regulatorische Standards (Regulatory Technical Standard, RTS; Implementing Technical Standard, ITS) erarbeitet. Diese hat die EU-Kommission durch mehrere Delegierte Verordnungen<sup>4</sup> in den verbindlichen Bestand unionsrechtlicher Aufsichtsvorschriften gehoben.

### VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER EIGENMITTEL

Ein wesentliches Element der CRR ist die Verbesserung der Qualität der regulatorischen Eigenmittel, insbesondere des harten Kernkapitals durch granulare Anrechnungskriterien gemäß Artikel 28f CRR.

In der Bankenkrise wurden insbesondere Schwächen bei der Verlustabsorption durch hybride Instrumente offenkundig. Dabei handelt es sich um Finanzinstrumente, die je nach Betrachtung oder Situation sowohl Eigen- als auch Fremdkapital darstellen können (etwa Wandelanleihen, Optionsanleihen, Genussrechtskapital, Gewinnschuldverschreibungen). Dies hat den europäischen Gesetzgeber dazu veranlasst, besonderes Augenmerk auf diesen Teil des Kernkapitals zu legen.

- **Hartes Kernkapital (Tier 1):** Die CRR lässt zwar über das harte Kernkapital (Common Equity Tier 1, CET-1) hinaus zusätzliche Kernkapitalinstrumente zu, stellt an diese aber sehr strenge Anforderungen: sogenanntes „zusätzliches Kernkapital“ (Additional Tier 1 Capital, AT-1), früher „hybrides Kernkapital“ (> *Grafik 6 auf Seite 62*). Hartes Kernkapital (CET-1) und zusätzliches Kernkapital (AT-1) bilden zusammen das Kernkapital (Tier 1), das in vollem Umfang Verluste während der Unternehmensfortführung auffängt und eine Insolvenz verhindern soll („going concern capital“).
- **Ergänzungskapital (Tier 2):** Bei den weiteren bisher anerkannten Eigenmittelelementen wurde die Struktur gestrafft. Dabei wurde die Zweiteilung (Upper Tier 2 und

<sup>1</sup> Capital Requirements Regulation, CRR – Verordnung 1202/2013/EU.

<sup>2</sup> Capital Requirements Directive, CRD – Richtlinie 2013/36/EU.

<sup>3</sup> BGBl. II Nr. 425/2013.

<sup>4</sup> Del. VO (EU) Nr. 241/2014, Nr. 488/2015, 850/2015 sowie 923/2015.

Lower Tier 2) innerhalb des Ergänzungskapitals (Tier 2) aufgegeben, sodass nur noch eine Kategorie von Ergänzungskapital verbleibt, auf das die Gläubiger aber nur im Liquidations- bzw. Insolvenzfall zurückgreifen können („gone concern capital“). Das Ergänzungskapital soll insbesondere zum Verlustauffang zur Verfügung stehen („point of non-viability“). Tier-2-Kapital ist für Banken vor allem deshalb attraktiv, da nach herrschender Ansicht bei diesen Zinszahlungen in Österreich (derzeit) steuerlich abzugsfähig sind (keine Beteiligung am Liquidationsergebn).

Die vor 2014 nur zur Abdeckung von Marktrisiken berücksichtigungsfähigen sogenannten Drittranngmittel (Tier 3) entfallen in der Eigenmittelstruktur der CRR zur Gänze.

### DIE NEUEN EIGENKAPITALQUOTEN

Die allgemeine Eigenkapitalanforderung in Höhe von 8 % der risikogewichteten Aktiva (RWA) wurde unter Basel III (CRR/CRD) beibehalten. Die Struktur wurde aber verändert: Mindestens 6 % der Risiken müssen mit Kernkapital, davon mindestens 4,5 % mit hartem Kernkapital, unterlegt werden. Als weitere gesonderte Vorsorge für unvorhergesehene Risiken müssen zudem zusätzliche Puffer aus hartem Kernkapital, darunter ein sogenannter Kapitalerhaltungspuffer in Höhe von 2,5 % der RWA, vorgehalten werden.

Derzeit sind somit von den Instituten folgende Mindestkapitalquoten für Eigenmittel einzuhalten:

- **Hartes Kernkapital (CET-1):** 4,5 %, zuzüglich kombinierte Kapitalpufferanforderung
- **Kernkapital:** 6 %, davon mindestens 4,5 % CET-1, zuzüglich kombinierte Kapitalpufferanforderung
- **Gesamtkapital:** 8 %, davon mindestens 6 % Kernkapital, zuzüglich kombinierte Kapitalpufferanforderung.

Dabei sind des Weiteren auch noch die in Abzug zu bringenden Positionen zu berücksichtigen, die unter anderem sicherstellen, dass es zu keiner künstlichen Erhöhung von Kernkapital im Finanzsektor kommt.

### DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN BANKENAUF SICHTSBEHÖRDE (EBA)

Um eine marktnahe und europaweit einheitliche Anwendung der CRR und der CRD zu ermöglichen, erarbeitet und veröffentlicht die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) laufend präzisierende Standards, Reports, Leitlinien und Empfehlungen. Sie dämmt so Regulierungsarbitrage beim Eigenmittelregime ein, fördert die Harmonisierung der diversen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und leistet einen Beitrag zu fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Banken verschiedener Mitgliedsstaaten. Um die einheitliche Anwendung und Interpretation der europäischen Bestimmungen zu gewährleisten, schafft EBA so ein einheitliches Regelwerk, das „Single Rulebook“. Dazu publiziert sie ihre Auslegungen zu einzelnen Bestimmungen der CRR/CRD in einem eigenen „Q&A-Tool“<sup>5</sup> in Frage-Antwort-Form auf ihrer Website. Weiters publiziert sie regelmäßig einen CET-1-Report<sup>6</sup> sowie einen AT-1-Report<sup>7</sup>. Im Rahmen des

<sup>5</sup> Questions & Answers; [https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa?p\\_p\\_id=questions\\_and\\_answers\\_WAR\\_questions\\_and\\_answersportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&questions\\_and\\_answers\\_WAR\\_questions\\_and\\_answersportlet\\_jspPage=%2Fhtml%2Fview.jsp&questions\\_and\\_answers\\_WAR\\_questions\\_and\\_answersportlet\\_viewTab=1](https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa?p_p_id=questions_and_answers_WAR_questions_and_answersportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&questions_and_answers_WAR_questions_and_answersportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fview.jsp&questions_and_answers_WAR_questions_and_answersportlet_viewTab=1).

<sup>6</sup> <https://eba.europa.eu/-/eba-updates-on-monitoring-of-cet1-capital-instrument-1>.

<sup>7</sup> <https://eba.europa.eu/-/eba-updates-on-monitoring-of-additional-tier-1-instrument-1>.

CET-1-Reports werden die Ergebnisse des EBA Eigenmittel-Monitorings<sup>8</sup> zum harten Kernkapital gemäß Artikel 80 CRR zusammengefasst präsentiert und etwaige Abweichungen von einer Best Practice sowie gegebenenfalls die Nichteinhaltung der Regularien dargelegt. In diesem Report wird auch die aktuelle EBA-Liste aller Arten von Finanzinstrumenten, die als CET-1-Instrumente akzeptiert werden, veröffentlicht<sup>9</sup>. Im AT-1-Report stellt die EBA überdies Best-Practice-Beispiele von Standard-Emissionsbedingungen für AT-1-Instrumente dar.

Um sicherzustellen, dass den Banken zur Erfüllung der strengeren Basel-III-Anforderungen ausreichend Zeit zur Anpassung ihrer Eigenmittelausstattung gegeben wird, wurden in der CRR – insbesondere für die erhöhten Anforderungen an die Qualität der Eigenmittelinstrumente – Übergangsbestimmungen geschaffen. Diese laufen in den kommenden Jahren aus. EBA hat daher im September 2019 angekündigt<sup>10</sup>, eine Anleitung zu veröffentlichen, wie die Banken am besten mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen umgehen können.

## **DAS „BANKENPAKET 2019“ UND BASEL 3.5**

Am 7. 6. 2019 hat die EU neuerlich ein umfangreiches Paket zur Überarbeitung der Regularien für Banken veröffentlicht: Das „Bankenpaket 2019“ umfasst die Kapitaladäquanz-Verordnung CRR II<sup>11</sup> und die Kapitaladäquanz-Richtlinie CRD V<sup>12</sup> sowie die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken BRRD II<sup>13</sup> und die Verordnung über den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRMR II<sup>14</sup>.

In CRR II und CRD V wird unter anderem das regulatorische Eigenmittelregime überarbeitet; es ist seit 28. 6. 2019 in Kraft und grundsätzlich ab dem 28. 7. 2021 anzuwenden, wobei aber eine Vielzahl von Ausnahmen eine spätere, frühere oder auch sofortige Anwendung bestimmter Teile erfordern. Überdies sind einzelne Bestimmungen noch durch von der EBA zu erarbeitende Regulatory Technical Standards (RTS) zu präzisieren. Bei den Eigenmittelanforderungen bringt das Paket insbesondere Vereinfachungen im Prozess zur Anerkennung und beim Abbau von Eigenmittelinstrumenten. Sofern es zu keiner wesentlichen Änderung der Bedingungen kommt, müssen Folgeemissionen bereits bewilligter Kapitalinstrumente künftig nicht mehr bewilligt, sondern nur mehr angezeigt werden. Auch der Prozess für die Reduktion von Eigenmittelinstrumenten wird vereinfacht. Es steht den zuständigen Behörden nun offen, einem Institut den Rückkauf von Eigenmitteln beschränkt auf ein Jahr vorab zu gestatten. Dabei sind die allgemeinen Kriterien zur Eigenmittelreduktion sowie spezifische Vorgaben, insbesondere eine festzusetzende betragsmäßige Begrenzung<sup>15</sup>, einzuhalten. Darüber hinaus wird klargestellt, dass nicht voll eingezahlte Eigenmittelinstrumente nur bis zum eingezahlten Betrag anrechenbar sind. Ebenfalls wurde explizit geregelt, dass Ergebnisabführungsverträge innerhalb von Konzernen nicht die Anrechnung der korrespondierenden CET-1-Instrumente beeinträchtigen.

---

<sup>8</sup> Das EBA Eigenmittel-Monitoring beschreibt einen Prozess, nach dem die konkrete Ausgestaltung der Eigenmittelinstrumente bei Banken in den Mitgliedstaaten überprüft und analysiert wird.

<sup>9</sup> Gemäß Art. 26 Abs. 3 CRR.

<sup>10</sup> <https://eba.europa.eu/eba-will-clarify-the-prudential-treatment-applicable-to-own-funds-instruments-at-the-end-of-the-grandfathering-period-expiring-on-31-december-2021>.

<sup>11</sup> CRR II – VO (EU) 2019/876.

<sup>12</sup> CRD V – RL (EU) 2019/878.

<sup>13</sup> BRRD II – RL (EU) 2019/879.

<sup>14</sup> SRM II – VO (EU) 2019/877.

<sup>15</sup> Gemäß der in Art. 78 vorgegebenen Bandbreite.

Während die CRR und das Bankenpaket Änderungen in den qualitativen und quantitativen Eigenmittelbestimmungen mit sich gebracht haben, fokussieren die Arbeiten zu „Basel 3.5“ („Basel III: Finalising post-crisis reforms“) auf die Kalibrierung der Eigenmittelanforderungen, etwa beim Kreditrisikostandardansatz. Entwicklungen im Bereich der regulatorischen Vorgaben zu den Eigenmitteln per se beschränken sich aus derzeitiger Sicht auf das Auslaufen der Übergangsfristen.

### ENTWICKLUNG DER KAPITALQUOTEN ÖSTERREICHISCHER BANKEN 2008–2018

Die Entwicklung der Kapitalquoten (> Grafiken 5 und 6) zeigt eine stetige Verbesserung der Eigenmittelquote und der CET-1-Quote der österreichischen Banken von 2008 bis 2017, wobei 2018 ein leichter Rückgang der Quoten eintrat. Ein erklärender Faktor hierfür ist die Erstanwendung des neuen Rechnungslegungsstandards zur Bilanzierung von Finanzinstrumenten (IFRS 9), der zu einem moderaten Rückgang der Kapitalquoten österreichischer Banken beigetragen hat. Denn neben den granularen aufsichtlichen Vorgaben wird die Eigenmittelausstattung der Institute auch durch bilanzielle Aspekte wie die anzuwendenden Rechnungslegungsstandards und Methoden bestimmt.

#### AUSWIRKUNGEN AUS DER ERSTANWENDUNG VON IFRS 9

Die „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) sind heute die für Banken relevanten Rechnungslegungsprinzipien. IFRS 9 regelt die Vorschriften für Ansatz und Bewertung sowie Ausbuchung und Sicherungsbilanzierung bei Finanzinstrumenten, brachte weitreichende Änderungen und hat signifikante Auswirkungen. Anzuwenden ist er auf Geschäftsjahre, die am oder nach dem 1. 1. 2018 begannen.

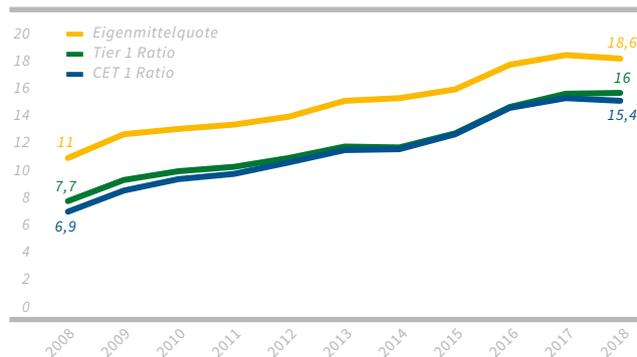
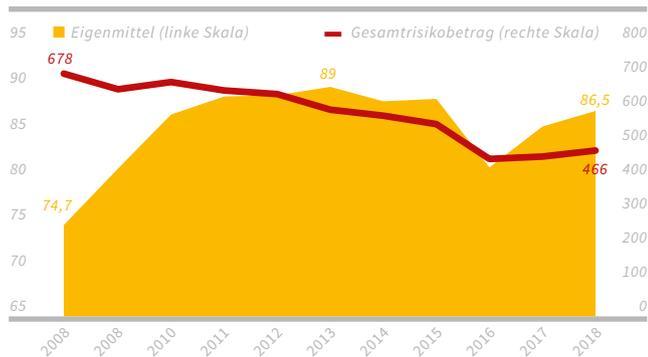
Die Anwendung von IFRS 9 senkte in Österreich die harte Kernkapitalquote (CET 1 Ratio) um durchschnittlich 21 Basispunkte (bps) ab; deutlich geringer als im europäischen Durchschnitt, wo das Minus gemäß einer Auswirkungsstudie der EBA 51 bps ausmachte. Mit Auswirkungen zwischen -118 bps und +114 bps zeigt sich dabei in Österreich eine deutliche Streuung über die einzelnen Banken hinweg. Immerhin ein Drittel der heimischen Banken weist sogar eine positive Auswirkung von IFRS 9 auf die Kapitalquoten auf (> Grafik 7).

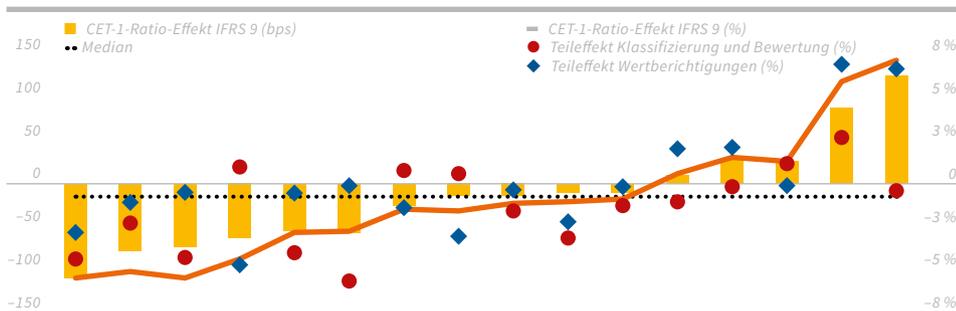
Die Auswirkungen auf das Kapital lassen sich auf zwei wesentliche Teileffekte zurückführen:

1. Auswirkungen aus der Erfassung der Wertberichtigungen auf Basis erwarteter Kreditverluste

Grafik 5 (links): **Entwicklung der Eigenmittel und des Gesamtrisikobetrags österreichischer Banken auf konsolidierter Ebene** (in Mrd. €)

Grafik 6 (rechts): **Entwicklung der Eigenmittelquoten österreichischer Banken auf konsolidierter Ebene** (in %, Quelle: OeNB)





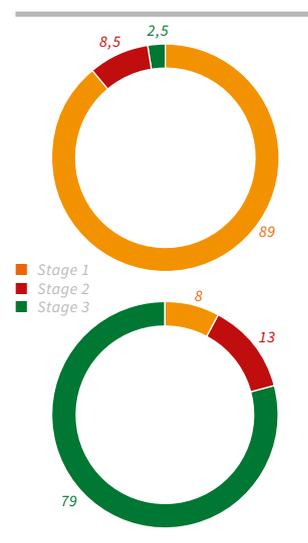
Grafik 7: Effekt aus der Erst-anwendung von IFRS 9 auf das Kapital und die Kapitalquoten österreichischer IFRS-Banken (höchste konsolidierte Ebene)

## 2. Auswirkungen aufgrund der neuen Bestimmungen zur Klassifizierung und Bewertung.

Bei österreichischen Banken fällt der Effekt aus Klassifizierung und Bewertung stärker ins Gewicht als die aus der Umstellung der Wertberichtigungen resultierenden Auswirkungen. Im Durchschnitt sinkt das Eigenkapital aufgrund der neuen Klassifizierungsregeln um 1,4%, die Effekte aus den neuen Wertberichtigungsregeln gleichen sich im Mittel der österreichischen Banken vollständig aus.

Die Auswirkungen des neuen Wertberichtigungsmodells auf das Kapital österreichischer Banken wurden maßgeblich durch das positive wirtschaftliche Umfeld zum Zeitpunkt der Erstanwendung begünstigt. So lag der Anteil der als wertgemindert eingestuften Geschäfte („Stadium 3“) bei durchschnittlich 2,5% (gegenüber 7% im europäischen Durchschnitt). Bei einer wesentlichen Verschlechterung des Kreditrisikos müssen Forderungen nach IFRS 9 mit dem lebenslangen Kreditverlust bevorsorgt werden. Der Anteil dieser „Stadium 2“-Geschäfte war mit durchschnittlich 8,5% ebenfalls gering (8% im europäischen Durchschnitt). Auf die in Stadium 2 und Stadium 3 geführten Positionen entfielen dagegen mehr als 80% der insgesamt gebildeten Wertberichtigungen (> Grafik 8).

Grafik 8: Stadienallokation von Exposures (oben) und Wertberichtigungen (unten, in %, per 31. 12. 2018)



## REGULATORISCHE ÜBERGANGSBESTIMMUNG ZU IFRS 9

Da wegen des Übergangs auf IFRS 9 in einigen Fällen von potenziell gravierenden unmittelbaren Auswirkungen auf das harte Kernkapital auszugehen war, hat der europäische Gesetzgeber in Artikel 473a CRR eine Übergangsbestimmung aufgenommen. Diese erlaubt, einen Teil der auf die Umstellung auf erwartete Kreditverluste zurückzuführenden Auswirkungen auf das harte Kernkapital über einen Zeitraum von fünf Jahren zu verteilen.

Die Anwendung der Übergangsvorschriften ist optional und wurde in Österreich ursprünglich von zwei Banken genutzt. Beide Banken haben zwischenzeitlich ihre Entscheidung revidiert und beziehen die aus der Anwendung von IFRS 9 resultierenden Effekte vollständig in das aufsichtsrechtliche Kapital ein.

Die Finanzmärkte sind dynamisch und innovativ, das Eigenkapitalregime muss daher laufend den Entwicklungen am Markt sowie dem technologischen Fortschritt angepasst werden. Entscheidend ist dabei, dass möglichst viele Staaten hier ein gemeinsames und gleiches Regelwerk akzeptieren und implementieren, damit nicht durch eine nationale Lockerung der Anforderungen – insbesondere die grenzüberschreitenden – Wettbewerbsbedingungen verzerrt werden. Die Europäische Union schreitet hier mit gutem Beispiel voran, und der Basler Ausschuss hat für seine Standards im Lauf der Jahre weltweite Akzeptanz erlangt.

# VOM RELATIONSHIP ZUM TRANSACTION BANKING

Herausforderungen für die österreichischen Kreditinstitute

**D**er digitale Wandel stellt die Geschäftsmodelle vieler etablierter Anbieter in Frage. Er verändert die Wettbewerbslage, einerseits indem junge, wendige Start-ups und FinTechs<sup>1</sup> mit neuen technischen Lösungen und Produkten in den Markt eindringen, andererseits indem Big Techs<sup>2</sup> wie Google, Facebook oder Amazon mit ihrer überwältigenden Markt- und Datenmacht auch Finanzdienstleistungen anbieten. Auch die Plattformökonomie verändert das Geschäft grundlegend: Sie bringt nicht nur neue Konkurrenten, sie verändert zum Teil die Erbringung der Dienstleistung selbst. Nur ein Stichwort: „peer to peer“, also die direkte Vermittlung einer Finanzdienstleistung auf privater Ebene zwischen Anbieter und Nachfrager.

So verändert der digitale Wandel viele der bekannten Finanzdienstleistungen und schafft neue.

Auch die Beziehungen zwischen dem Kunden und dem Finanzdienstleister werden in vielen Bereichen neu definiert. Besonders signifikant ist das im Bankgeschäft, wo neben das traditionelle „Relationship Banking“, das auf langjährigem gegenseitigem Vertrauen aufbaut, immer stärker das „Transaction Banking“ tritt, das nur auf die einzelne Transaktion fokussiert, von wem auch immer diese angeboten wird.

---

<sup>1</sup> Die Perspektiven auf FinTech können in der Diskussion stark unterschiedlich sein, auch unter den Aufsichtsbehörden. Als „gewachsener“ Begriff gibt es keine einheitliche Vorgabe, viele sprechen von Start-ups und kleinen bis mittelgroßen innovativen Gründern, andere auch von der etablierten Bank, wenn diese ein bahnbrechendes digitales Geschäftsmodell auf den Markt bringt. Siehe dazu [www.fma.gv.at/querschnittsthemen/fintechnavigator/was-ist-fintech/#collapse-5d764b1039049](http://www.fma.gv.at/querschnittsthemen/fintechnavigator/was-ist-fintech/#collapse-5d764b1039049). Die FMA versteht unter FinTechs auf Informationstechnologie basierte finanzielle Innovationen, die häufig, aber nicht zwangsläufig von nicht konzessionierten Firmen entwickelt werden, typischerweise Schnittstellen zu konzessionierten Unternehmen umfassen und nachhaltige Veränderungen bestehender Funktionsweisen des Finanzsektors mit sich bringen können.

<sup>2</sup> Big Techs sind große, global aktive Technologiekonzerne mit einem relativen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Digitaltechnologie. Big Techs stellen häufig webbasierte Dienste (u. a. Suchmaschinen, soziale Netzwerke, E-Commerce-Dienstleistungen) an Endbenutzer über das Internet bzw. über IT-Plattformen zur Verfügung oder sie errichten und unterhalten Infrastrukturen (z. B. Kapazitäten zur Speicherung und Verarbeitung von Daten), damit andere Firmen über diese Infrastrukturen Produkte und Dienstleistungen anbieten können.

## RELATIONSHIP BANKING VS. TRANSACTION BANKING

Relationship Banking steht für die traditionelle, feste Beziehung zwischen einem Kunden und seiner „Hausbank“. Dabei bezieht der Kunde alle – oder zumindest einen Großteil – seiner benötigten Finanzdienstleistungen von derselben Bank. Das reicht von Kontoführung und Zahlungsverkehr über Kredite und Wertpapierdepots bis hin zu Anlagen in Finanzinstrumenten oder zum Erwerb von Versicherungsprodukten; kurz gesagt: die gesamte Angebotspalette einer Bank.

Beim Transaction Banking liegt hingegen der Fokus der Interaktion zwischen Kunden und Bank auf der einzelnen Transaktion oder Dienstleistung und nicht auf einer fortlaufenden (dauernden) Geschäftsbeziehung.

Fundament des Relationship Bankings ist ein persönliches Vertrauensverhältnis zwischen dem Kunden und seiner Bank, oft sogar gegenüber einem individuellen Bankberater. Dieser Vertrauensbonus kann sogar allfällige negative Erfahrungen bei einzelnen Transaktionen kompensieren. Darüber hinaus ist diese enge Beziehung zum Kunden auch von wirtschaftlichem Vorteil für die Bank: Die im Zuge der umfassenden, langjährigen Geschäftsbeziehung gewonnenen (vertraulichen) Informationen über den Kunden ermöglichen es der Hausbank, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und realen Finanzbedürfnisse besser einzuschätzen, wodurch sie einerseits risikosensitiver agieren und andererseits dem Kunden weitere auf persönliche Bedürfnisse zugeschnittene Dienstleistungen anbieten kann; Stichwort „Cross-Selling“. Neben dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Kunden begünstigen aber auch reale Faktoren wie geografische Nähe zur Bank oder der Bankfiliale, ein hoher Aufwand bei der Informationsbeschaffung über alternative Angebote oder große Mühen beim Wechsel der Bankbeziehung das traditionelle Relationship Banking.

Die globale Finanzkrise hat das Vertrauen der Kunden in die etablierten Anbieter auf den Finanzmärkten zum Teil erschüttert. Parallel dazu hat die zunehmende Digitalisierung der Finanzdienstleistungen auch bei den etablierten Anbietern den Kunden immer stärker aus den Filialen und weg von der persönlichen Beratung – und damit der persönlichen Vertrauensbeziehung – gedrängt: Selbstbedienungsautomaten, Electronic Banking und Handybanking sind nur einige Stichworte dazu. Erodieren die Vertrauensbasis, schwächt das die Bindung des Kunden zu seiner „Hausbank“, und es sinkt die Hürde für einen Wechsel zu einem anderen Anbieter.

Gleichzeitig werden immer mehr Informationen aufgrund technischer Entwicklungen und regulatorischer Erleichterungen frei und mit weniger Aufwand für Kunden zugänglich. Neue regulatorische Vorgaben standardisieren Kennzahlen, schreiben Mindestinformationsverpflichtungen fest und erleichtern so die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte und Anbieter. Immer mehr Kunden nutzen das Internet, um sich vorab selbst umfassend zu informieren. Vergleichsplattformen ermöglichen es, sich mit geringem Aufwand einen Überblick über Dienstleistungsangebote zu verschaffen und diese gegeneinander abzuwägen. Dies alles erleichtert den Wechsel des Anbieters.

### BIG TECHS, FINTECHS, ÖKOSYSTEME

Big Techs haben durch große digitale Ökosysteme<sup>3</sup> und neuartige Angebote die Fähig-

**Relationship Banking steht für die traditionelle, feste Beziehung zwischen einem Kunden und seiner „Hausbank“. Dabei bezieht der Kunde alle – oder zumindest einen Großteil – seiner benötigten Finanzdienstleistungen von derselben Bank. Beim Transaction Banking liegt hingegen der Fokus der Interaktion zwischen Kunden und Bank auf der einzelnen Transaktion oder Dienstleistung.**

<sup>3</sup> Mit „Ökosystemen“ sind Lösungen gemeint, in denen nicht ausschließlich Finanzdienstleistungen angeboten werden, sondern diese Dienstleistungen in ein weites Spektrum anderer Dienstleistungen und Angebote eingebettet werden. Beispielsweise integrieren Big Techs ihre Bezahlösungen und Kreditoptionen direkt in

keit, Kunden über mehrere Kanäle insbesondere am Point of Sale (POS), also direkt am digitalen Angebotsort, anzusprechen und an sich zu binden. Sie bieten überdies meist ein „größeres“, vielfältigeres und breiteres Paket an Services und Dienstleistungen an, als dies „gewöhnlichen“ Banken im Rahmen des traditionellen Relationship Bankings möglich ist. FinTechs wiederum können durch neuartige technische Lösungen, niedrigere Kosten und höhere Beweglichkeit attraktive Dienstleistungsangebote schaffen und oft schneller auf Marktveränderungen reagieren. Beide Player – Big Techs wie FinTechs – können zudem auch einen Vertrauensvorsprung haben: Einerseits werden sie nicht als Teil des traditionellen Finanzmarktes wahrgenommen, dessen Image stark unter der Krise gelitten hat. Andererseits haben insbesondere Big Techs auf ihren Plattformen oft über Jahre Zahlungsinformationen und -daten ihrer Nutzer hinterlegt und so Vertrauen als verlässlicher Geschäftspartner aufgebaut.

Banken können dieser Herausforderung begegnen, indem sie entweder versuchen, eigene Ökosysteme zu schaffen oder sich als Partner auf bestehenden oder neuen Ökosystemen anderer Anbieter zu etablieren. Letzteres können sie über das aktuell bestehende Geschäftsmodell hinaus, etwa auch als zusätzliche Vertriebschiene, entwickeln. Die Kombination von Tradition und Innovation kann der Bank dabei Wettbewerbsvorteile gegenüber etablierten Mitbewerbern wie neuen Playern bringen. So kann der gigantische Datenpool der Plattform auch für Big Data Analytics genutzt und die Kundenbindung gefestigt werden. Wie eine FMA-Studie<sup>4</sup> zeigt, werden derzeit Big Data Analytics bei Banken und Versicherungsunternehmen insbesondere in den Bereichen Customer Relationship Management, Vertrieb, Risikomanagement und Betrugs-erkennung, Reporting und IT-Sicherheit eingesetzt.

Die Zusammenarbeit mit neuen Anbietern erfordert jedoch von den Finanzmarktteilnehmern ein erhöhtes Risikobewusstsein, insbesondere die Berücksichtigung der Risiken durch Dritte, etwa das Auslagerungsrisiko. Im Idealfall bemerkt der Kunde gar nicht, dass etwa wegen niedrigerer Kosten oder höherer Effizienz (Zugriff auf externes Know-how) im Hintergrund Dritte für die Finanzdienstleistung oder Teile davon herangezogen werden. Kreditinstitute sind gemäß den Vorgaben des Bankwesengesetzes (BWG) sowie den anzuwendenden „EBA-Leitlinien zu Auslagerungen“<sup>5</sup> aber verpflichtet, die entstehenden Risiken zu identifizieren, zu messen und zu steuern. Im Bereich neuer Technologien sind insbesondere entstehende Konzentrationsrisiken (angebots- oder nachfrageseitig) zu berücksichtigen. Allfällige zivilrechtliche Haftungsfragen, die sich im Zusammenhang mit Auslagerungen ergeben, sind von den ordentlichen Gerichten zu klären.

### WANDEL DER KUNDENBEDÜRFNISSE

Selbst wenn man davon ausgeht, dass neue Anbieter die Struktur des bestehenden Finanzsystems nicht grundlegend verändern werden, haben diese bereits signifikante Auswirkungen auf den Markt: So ist zu beobachten, dass sie sowohl die Erwartungshaltungen als auch Bedürfnisse der Kunden verändern. Ein einfacher digitaler Zugang zu Finanzdienstleistungen ist heute beinahe selbstverständlich. Der Vertragsabschluss erfolgt immer häufiger online ohne menschliche Interaktion – oft auch ohne

---

*bestehende Webshops. Ebenfalls können im Onlinebanking Nachrichten, soziale Medien und weitere interessante Inhalte sowie Dienstleistungen wie z. B. Angebote für Reisen, Links zu Vergleichsplattformen, Bonuspunkteprogramme, Haushaltsrechner und vieles mehr eingebettet werden.*

<sup>4</sup> Siehe den Beitrag „Wie digital ist der österreichische Finanzmarkt? Eine Bestandsaufnahme“ auf Seite 113.

<sup>5</sup> Die EBA/GL/2019/02 sind seit 30. 9. 2019 anzuwenden.

Beratung – innerhalb weniger Minuten. Alle Services sollen am besten auf einer gemeinsamen Plattform abrufbar sein. Kunden erwarten dabei benutzerfreundliche Oberflächen und intuitive Anwendungen. Gleichzeitig muss das Produkt sowohl bei Kosten wie Performance mit einer Vielzahl von Vergleichsangeboten wettbewerbsfähig sein.

All diese Entwicklungen lassen vielfach die stabile Kundenbeziehung des traditionellen Relationship Bankings erodieren: Die geografische Nähe zur Bank oder einer ihrer Filialen verliert für immer mehr Kunden an Bedeutung; in der digitalen Welt haben sie am PC oder Handy eine schier unendliche Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern, oft sogar vom anderen Ende der Welt oder aus den entlegensten Winkeln der Erde. Sie können diese Angebote einfach mit ein paar Klicks vergleichen. Auch der Anbieterwechsel ist heute weder mit viel Aufwand noch hohen Kosten verbunden – oft übernimmt der neue Anbieter sogar alle Formalitäten für den Kunden, etwa bei einem Kontowechselservice gemäß Verbraucherschutzgesetz<sup>6</sup>. Das muss zwar nicht zwangsläufig bedeuten, dass der Kunde seine Hausbank verlässt, aber die Schwelle, sich an kompetitive Mitbewerber zu wenden, sinkt zumindest für einzelne Finanzdienstleistungen.

Aktuell betreffen diese neuen Rahmenbedingungen bereits ganz besonders die Geschäftsbereiche Zahlungsverkehr und Kontoführung. Aber auch im Bereich der Veranlagung dringen zunehmend neue Geschäftsmodelle und Akteure ein, etwa die Vermögensverwaltung mittels Robo-Advice oder Social Trading.

Aber nicht alle Kunden halten mit der Digitalisierung in der Gesellschaft und am Finanzmarkt Schritt, manche verweigern sich dieser auch. So nutzen nach wie vor 40 % der Kunden kein Electronic Banking. Experten sprechen bereits von einem „digital gap“ zwischen jenen, die mit Internet, Smartphone und Social Media aufgewachsen sind, und jenen, deren Leben (noch) nicht vom digitalen Wandel durchdrungen ist. Relationship Banking wird daher nach wie vor von Bedeutung sein: zum einen für nicht digitalaffine Menschen, etwa ältere Personen, die aber oft über gute Einkommen und beachtliche Vermögen verfügen und sehr wohl Bedarf an traditionellen (oder neuen) Finanzdienstleistungen haben; zum anderen für beratungsintensive, maßgeschneiderte und komplexe Finanzdienstleistungen, was etwa bereits für die Finanzierung von Wohnraum oder die Altersvorsorge gilt.

Eine flächendeckende Versorgung mit derartigen Dienstleistungen wird daher trotz der fortschreitenden Digitalisierung auch weiterhin erforderlich sein.

Das Transaction Banking, bei dem wie erwähnt der Fokus auf der einzelnen Interaktion zwischen Kunden und Bank liegt, wird aber zunehmend an Bedeutung gewinnen. Hier orientieren sich die Anbieter – Banken wie FinTechs, Big Techs oder Plattformökonomien – eher am Nutzen des einzelnen Bankgeschäfts für den Kunden als an der langfristigen Kundenbeziehung. Im Wettbewerb treten damit Faktoren wie Konditionen, Erreichbarkeit und Abrufmöglichkeit der Dienstleistung in den Vordergrund. Kunden erwarten, dass die Onlinedienstleistungen jederzeit – also 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche, 52 Wochen im Jahr – verfügbar sind und reibungslos funktionieren. Technische und IT-Sicherheitsprobleme können hier rasch zum Vertrauensverlust und zur Abwanderung von Kunden führen.

Im Transaction Banking werden Größe und Wachstum der Bank nicht mehr durch das

**Die geografische Nähe zur Bank oder einer ihrer Filialen verliert für immer mehr Kunden an Bedeutung; in der digitalen Welt haben sie am PC oder Handy eine schier unendliche Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern, oft sogar vom anderen Ende der Welt oder aus den entlegensten Winkeln der Erde. Sie können diese Angebote einfach mit ein paar Klicks vergleichen.**

---

<sup>6</sup> Gemäß §§ 14 ff. Verbraucherschutzgesetz (VZKG), BGBl. I Nr. 35/2016.

Filialnetz bestimmt, sondern durch die Benutzerfreundlichkeit des Webauftritts oder der App, die Leistungsfähigkeit und Sicherheit der Rechner sowie die kompetitive Kostenstruktur des Produkts. Das senkt aber auch die Eintrittsbarrieren für neue Mitbewerber.

## TRANSACTION BANKING – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN KOLLEKTIVEN VERBRAUCHERSCHUTZ

Der digitale Wandel im Allgemeinen und das Transaction Banking im Besonderen werfen viele neue Fragen im Verbraucherschutz auf. Als Aufsichtsbehörde hat die FMA Äquidistanz zu den beaufsichtigten Unternehmen und ihren Kunden zu wahren, darf niemals Partei ergreifen und kann daher nicht die Funktion einer Verbraucherschutzorganisation im klassischen Sinne, die dem Konsumenten bei der Durchsetzung individueller Ansprüche zur Seite steht, einnehmen.

Die FMA verfolgt daher das Konzept des kollektiven Verbraucherschutzes: Sie schützt die Verbraucher in ihrer Gesamtheit. Als integrierte Aufsichtsbehörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzmarkt unter einem Dach vereint, überwacht sie einerseits, dass die konzessionierten Unternehmen ihre eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den Kunden wirtschaftlich auch erfüllen können (prudenzielle Aufsicht), andererseits, dass sie die Prinzipien der guten Unternehmensführung einhalten, insbesondere die Marktteilnehmer ordnungsgemäß informieren und beraten sowie im Vertrieb von Finanzdienstleistungen die Bestimmungen zum Schutz der Kunden einhalten (Verhaltensaufsicht). Eines der wesentlichen Ziele ist dabei, dass die Anbieter den Verbrauchern alle erforderlichen Informationen fair und redlich zur Verfügung stellen, damit diese eine ihren Bedürfnissen und ihrer Risikobereitschaft angemessene Auswahl treffen können.

Die FMA bemüht sich dabei um mehr Risikobewusstsein durch gezielte Information, mehr Vertrauen durch Produkttransparenz sowie mehr Fairness durch höchste Qualität im Vertrieb. Dies leistet einerseits einen Beitrag zum Schutz des individuellen Verbrauchers, andererseits stärkt es das Vertrauen in den Finanzmarkt und seine Anbieter als Gesamtes.

### TRANSPARENZ-OFFENSIVE

Dreh- und Angelpunkt des kollektiven Verbraucherschutzes ist Transparenz durch Information. Der europäische Gesetzgeber hat hier in den vergangenen Jahren bestehende Regularien zum Schutz der Verbraucher im Lichte der Erfahrungen der Finanzkrise sowie unter Berücksichtigung des technologischen Fortschritts evaluiert und überarbeitet sowie Lücken identifiziert und durch neue Regularien geschlossen. Hier seien nur die für Banken wichtigsten erwähnt:

- Die Finanzmarktrichtlinie MiFID II<sup>7</sup> regelt etwa unter anderem die Informationspflichten beim Angebot und im Vertrieb von Finanzinstrumenten.
- Die Zahlungsdiensterichtlinie PSD II<sup>8</sup> sorgt für einen einheitlichen EU-Binnenmarkt

<sup>7</sup> MiFID II: Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 4. 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates. Die Umsetzung erfolgte im WAG (Wertpapieraufsichtsgesetz).

<sup>8</sup> PSD II: Richtlinie 2015/2366 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt. Diese RL wurde im ZaDiG 2018 (Zahlungsdienstegesetz) umgesetzt.

**Die FMA verfolgt daher das Konzept des kollektiven Verbraucherschutzes: Sie schützt die Verbraucher in ihrer Gesamtheit. Sie bemüht sich dabei um mehr Risikobewusstsein durch gezielte Information, mehr Vertrauen durch Produkttransparenz sowie mehr Fairness durch höchste Qualität im Vertrieb.**

im Zahlungsverkehr und öffnet Mitbewerbern den Zugang zu Kundenkonten und -daten bei Banken.

- Die Verbraucherkreditrichtlinie CCD<sup>9</sup> und die Wohnimmobilienkreditrichtlinie MCD<sup>10</sup> regeln die Informationspflichten und Transparenzvorschriften bei der Kreditvergabe.
- Die Zahlungskontorichtlinie PAD<sup>11</sup> sorgt für die Vergleichbarkeit der Entgelte, schafft ein kundenfreundliches Kontowechselservice und verpflichtet dazu, jedem den Zugang zu einem Basiskonto zu gewähren.
- Die Einlagensicherungsrichtlinie DGSD<sup>12</sup> regelt, bis zu welcher Höhe und wie Einlagen bei Banken garantiert und gesichert werden.
- Die Verordnung für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger PRIIP<sup>13</sup> sowie die Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD<sup>14</sup> und die Richtlinie für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren UCITS<sup>15</sup> definieren, welche Basisinformationen dem Kunden wie zur Verfügung zu stellen sind, damit er diese verstehen und auch vergleichen kann; etwa im Form des PRIIP-KID (Basisinformationsblatt), des UCITS-KIID (Key Investor Information Dokument), des IPID<sup>16</sup> (Informationsblatt zu Versicherungsprodukten) oder des LIPID<sup>17</sup> (Informationsblatt für Risikolebensversicherungsprodukte).

Die Zahlungsdienstrichtlinie PSD II verpflichtet Banken nunmehr, bestimmten Dritten, sogenannten „Third Party Providern“ (TPP), Zugriff auf die Zahlungskonten und -daten der Kunden zu gewähren. Dieses „Open Banking“ genannte Konzept öffnet die bisher rein „bilaterale Schnittstelle“ zwischen Hausbank und ihren Kunden auch für Dritte, wodurch diese die dort vorhandenen Informationen nach den Wünschen des Kunden nützen können.

Gemäß PSD II hat die Bank hierbei die Möglichkeit, den TPP über das gewöhnliche Onlinebanking auf das Zahlungskonto des Kunden zugreifen zu lassen oder hierfür eine eigene Schnittstelle (API-Schnittstelle<sup>18</sup>) einzurichten. Die API-Schnittstelle bietet den Banken den Vorteil, dass die TPP lediglich die erforderlichen Informationen sehen, welche für die Ausübung ihrer Dienstleistung notwendig sind. Diese Schnittstelle hat jedoch dieselbe Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit wie die gewöhnliche Kundenschnittstelle, damit die Drittanbieter nicht in der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt werden.

Mit dem Kontozugang für Drittanbieter geht ein wichtiger Wettbewerbsvorteil für die

<sup>9</sup> CCD: Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge. Umsetzung siehe VKrG (Verbraucherkreditgesetz).

<sup>10</sup> MCD: Richtlinie 2014/17/EU über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher. Siehe Umsetzung in HIKrG (Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz), BWG und GewO.

<sup>11</sup> Payment Accounts Directive: Richtlinie 2014/92/EU über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen. Siehe national im VZKG (Verbraucherzahlungskontogesetz).

<sup>12</sup> Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme. Siehe ESAEG (Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz) und BWG.

<sup>13</sup> PRIIP-VO: Verordnung (EU) 1286/1014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsprodukte.

<sup>14</sup> IDD: Richtlinie 2015/97/EU über Versicherungsvertrieb; teilweise umgesetzt im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG 2016).

<sup>15</sup> UCITS: Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).

<sup>16</sup> IPID: Informationsblatt zu Versicherungsprodukten (Insurance Product Information Document)

<sup>17</sup> LIPID: Informationsblatt für Risikolebensversicherungsprodukte (Life Insurance Product Information Document).

<sup>18</sup> Die kontoführenden Zahlungsdienstleister sind durch die PSD II ab 14. 9. 2019 verpflichtet, den TPP einen Zugang zu den von ihnen geführten Zahlungskonten zu ermöglichen (über eine dedizierte Schnittstelle oder weiterhin über die Kundenschnittstelle). Entscheidet sich ein kontoführender Zahlungsdienstleister, den vorgesehenen Notfallmechanismus für die dedizierte Schnittstelle nicht zur Verfügung stellen zu wollen, kann eine Ausnahme von der Bereitstellungsverpflichtung nach Artikel 33 Abs. 6 DelVO (EU) 2018/389 bei der FMA beantragt werden. Die Antragstellung erfolgt über ein Musterformular (abrufbar auf der Incoming Plattform), und die FMA entscheidet darüber in Bescheidform.

traditionelle Hausbank verloren. Es ermöglicht dieser aber etwa auch, Konten anderer Finanzdienstleister auf dem Onlinekonto des Kunden, etwa der Handy-App, zu integrieren und so ein eigenes „Ökosystem“ aufzubauen und anzubieten.

Die Informations-, Transparenz- und Beratungspflichten gelten, dem Prinzip der Technologieneutralität von Regulierung und Aufsicht folgend, unabhängig von der technischen Umsetzung des Geschäftsmodells. Sie müssen aber an die besonderen Erfordernisse, die bestimmte technologische Anwendungen mit sich bringen, angepasst werden.

Ihre Ausgestaltung und Intensität sind daher abhängig von der Art, wie die Dienstleistung erbracht wird: Dort, wo sich die traditionelle Kundenbeziehung auflöst und der Kontakt zwischen der Bank und ihrem Kunden etwa durch Einsatz von digitalen Systemen kürzer und weniger intensiv ist, ist es besonders wichtig, die Informationen der Kunden umfassend, redlich, eindeutig und nicht irreführend zu gestalten. Dazu ist insbesondere auch eine verständliche und verbrauchergerechte Sprache in Wort und/oder Schrift Voraussetzung. Denn in der digitalen Kommunikation geht meist das direkte Feedback, wie verständlich Sprache und Information sind, wie es in persönlichen Beratungsgesprächen erfolgt, verloren. Zudem müssen die Informationen so gestaltet sein, dass diese mit jenen der anderen Anbieter vergleichbar sind.

#### **MEDIEN- UND TECHNOLOGIEADÄQUATE INFORMATION**

Die kunden-, medien- und technologiegerechte Aufbereitung der gesetzlich vorgeschriebenen Informationen ist daher von essenzieller Bedeutung und kann auch einen entsprechenden Wettbewerbsvorteil mit sich bringen. Es erleichtert den Kunden, das Angebot und das Produkt zu verstehen, verbessert die Vergleichbarkeit mit anderen Anbietern, ermöglicht eine angemessene Entscheidung auf gut informierter Grundlage und schafft so – auch im Transaction Banking – Vertrauen.

Von dieser Anforderung sind sowohl Geschäftsmodelle betroffen, die persönliche Interaktion zwischen einem Betreuer und dem Kunden vorsehen, als auch solche, die teil- oder vollautomatisiert sind, also mit weniger oder gänzlich ohne menschliche Interaktion auskommen.

Auch in jenen Bereichen, in denen (noch) das traditionelle Relationship Banking dominiert, können die Veränderungen durch digitale Kommunikation und Interaktion nicht völlig ignoriert werden; etwa bei der Wohnraumfinanzierung, der Anlageberatung sowie der Vermögensverwaltung<sup>19</sup>. Selbst wenn die menschliche Interaktion weiterhin im Vordergrund steht, sollte darauf Bedacht genommen werden, dass die Prozesse strikt auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet sind und zielgruppengerecht bei der Erteilung von Informationen eine Balance zwischen persönlichem Kontakt und der Unterstützung durch digitale Tools gefunden wird. Die Prozesse können genutzt werden, um gleichzeitig den Aufwand auf Seiten der Bank zu senken, aber auch den Kunden zeitlich zu entlasten und die Qualität der Betreuung zu verbessern. Insbesondere Kundeninformationen können dadurch verständlicher und interaktiv gestaltet werden, etwa durch kurze Überprüfungsfragen oder integrierte Videos. Eine Möglichkeit ist auch, dass Kundenbetreuer im Rahmen einer multimedialen Kommunikationsstrategie die Kunden lediglich dabei unterstützen, die Informationen richtig einzuordnen.

---

<sup>19</sup> *Wealth Management, Private Banking, High Networth Individuals, Family Offices etc.*

Geschäftsmodelle, die keine persönliche Interaktion mit dem Kunden vorsehen, stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Das trifft besonders auf Dienstleistungen zu, bei denen Benutzerfreundlichkeit im Vordergrund steht und die vom Kunden als wenig sensibel eingestuft werden; zum Beispiel der Zahlungsverkehr. Oder auf Dienstleistungen, die bisher aus Kostengründen nur einem beschränkten Kundenkreis zugänglich waren, digital aber so günstig angeboten werden können, dass sie nun für breitere Kundenschichten interessant sind. So wird etwa traditionelle Vermögensverwaltung oft erst ab € 100.000,- angeboten, Robo-Advice, also computerunterstützte Vermögensverwaltung, aber bereits ab € 10.000,-. Das damit oft verknüpfte geringere emotionale und intellektuelle Engagement der Kunden erfordert daher medienadäquate Wege, sie ausreichend über die Risiken, Chancen und Kosten der angebotenen Dienstleistung zu informieren.

Wird etwa der Kunde überfordert, kann das zum Abbruch der Interaktion oder zu Falscheingaben führen. Das bedeutet entweder den Verlust des Kunden oder eine Fehlberatung mit entsprechendem Haftungsrisiko. Wird die Information allerdings so gestaltet, dass sie für den Kunden einen wahrnehmbaren Mehrwert schafft, kann dies einen Wettbewerbsvorteil darstellen und das Vertrauen fördern. Es werden auch bereits hybride Beratungsmodelle angeboten: Bei diesen läuft der Prozess vollautomatisiert ab, bei Bedarf kann allerdings mit einem kompetenten Kundenbetreuer Rücksprache gehalten werden.

#### **STRUKTURWANDEL**

Banken sind – unabhängig vom Geschäftsmodell – gut beraten, Compliance, Wohlverhalten und Informationspflichten als integralen Bestandteil ihres Geschäftsmodells zu verstehen und nicht bloß als lästige regulatorische Pflicht. Dadurch können die Kosten, die für die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen ohnehin anfallen, dazu genutzt werden, das eigene Geschäftsmodell zu stärken, ein attraktiveres Angebot zu schaffen und die Kundenzufriedenheit zu erhöhen.

Neue technische Entwicklungen und Trends sowie ein Wandel der Kundenbedürfnisse ermöglichen neuartige und innovative Geschäftsmodelle und einen Effizienzgewinn. Dadurch kann gleichermaßen ein Mehrwert für Kunden und Anbieter geschaffen werden. Gleichzeitig bedeutet dies aber für Banken, dass Markteintrittsbarrieren sinken und neue Akteure den Markt betreten, die entweder direkte Mitbewerber oder eben potenzielle Kooperationspartner sein können. Durch bessere Vergleichbarkeit fallen zudem die Margen.

Insgesamt steht der traditionelle Bankensektor also vor bedeutsamen Herausforderungen. Diesen können die österreichischen Banken durch eine konsequente Auseinandersetzung mit dem Wandel und einen starken Fokus auf das Kundenvertrauen, insbesondere durch zielgruppenadäquate Information, erfolgreich begegnen.

**Banken sind – unabhängig vom Geschäftsmodell – gut beraten, Compliance, Wohlverhalten und Informationspflichten als integralen Bestandteil ihres Geschäftsmodells zu verstehen und nicht bloß als lästige regulatorische Pflicht.**

# SAUBERER FINANZPLATZ ÖSTERREICH

Die Prävention der Geldwäscherei und  
Terrorismusfinanzierung unter dem Regime der FMA

**Jährlich wird schmutziges Geld im Volumen von 800 Milliarden bis zwei Billionen US-Dollar weltweit gewaschen, schätzt das „United Nations Office on Drugs and Crime“, der Arm der Vereinten Nationen, der Geldwäscherei bekämpft.**

**D**ie internationale Staatengemeinschaft hat in den vergangenen Jahren den Kampf gegen Geldwäscherei laufend verschärft. Richtete sich dieser ursprünglich gegen die organisierte Kriminalität, gegen Menschen- und Drogenhandel, so wurden nach und nach weitere Ziele einbezogen: zuerst die illegale Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, dann der Kampf gegen den Terrorismus und dessen Finanzierung, schließlich der Kampf gegen Korruption, Kapitalflucht und Steuerbetrug. Aus der ursprünglichen rein kriminaltechnischen Ermittlungsstrategie „follow the money“ – also „Folge der Spur des Geldes!“ – wurde ein elaboriertes globales Regulierungswerk zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung an sich entwickelt.

Ziel und Zweck dieser präventiven Maßnahmen:

- Einerseits soll sichergestellt werden, dass jede Finanztransaktion nachvollziehbare Spuren hinterlässt, ihr wirtschaftlicher Nutznießer jederzeit feststellbar ist und die Gelder von der Endverwendung bis zu ihrem Ursprung beweisfähig rückverfolgt werden können.
- Andererseits gilt es präventiv zu verhindern, dass das weltweite Finanzsystem für kriminelle Zwecke missbraucht wird und schmutziges Geld aus illegalen Aktivitäten in die legale Wirtschaft geschleust und so gewaschen wird.

Die laufende Verschärfung der globalen Standards zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung brachte in der Folge zunehmend Finanzplätze unter Druck, die besonderen Wert auf Diskretion und Verschwiegenheit bei Finanzgeschäften legten, dies auch gesetzlich abgesichert und eine entsprechende Finanzmarktkultur entwickelt hatten. So gerieten etwa Überbringer-Sparbücher mit Losungswort, Nummernkonten und anonyme Finanzgeschäfte immer mehr in Widerspruch zur

globalen regulatorischen Entwicklung. Diesen Veränderungen stellte sich Österreich nur zögerlich.

Ein grundlegendes Umdenken setzte erst ein, als 2009 ein Prüfbericht der „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF) Österreichs System zur Bekämpfung der Geldwäscherei gravierende Mängel attestierte, harsche Konsequenzen drohten, insbesondere ein Reputationsverlust des hiesigen Finanzplatzes.

## **FATF-LÄNDERPRÜFUNG 2008/2009 – HARSCHER KRITIK**

Als Standardsetter im Kampf gegen Geldwäscherei hat sich die 1989 bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris angesiedelte „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF) weltweit etabliert. Dieses zwischenstaatliche Gremium hat sogenannte „Empfehlungen“, welche Maßnahmen im Kampf gegen Geldwäscherei am besten zu treffen sind, ausgearbeitet und diese laufend weiterentwickelt und erweitert. Derzeit sind es 40 Empfehlungen für den Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Sie richten sich zwar schwerpunktmäßig an den Finanzsektor, umfassen jedoch auch den Nicht-Finanzsektor wie etwa Rechtsberufe, Gewerbetreibende, Casinos und andere Glücksspielbetreiber, Wirtschaftstreuhand, Steuerberater und seit Oktober 2018 auch den Bereich der virtuellen Währungen.

Die FATF führt in ihren Mitgliedsländern überdies regelmäßig Prüfungen des nationalen Systems zur Prävention der Geldwäscherei vor Ort durch. Bei diesen Länderprüfungen wird analysiert, wie die FATF-Empfehlungen im nationalen rechtlichen und regulatorischen Rahmen umgesetzt wurden, und geprüft, wie die operative Umsetzung in der Praxis erfolgt. Die dritte Prüfungsrunde der FATF fand in Österreich 2008 statt. Der dazu 2009 veröffentlichte Prüfbericht fiel überaus kritisch aus.

Österreich drohte wegen nicht ausreichender Umsetzung der Geldwäschestandards auf eine „Watchlist“ gesetzt zu werden.

So hat die FATF massiv kritisiert, dass Österreich weder über eine umfassende Risikoanalyse zu Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verfügt noch eine nationale Strategie zur Verminderung dieses Risikos ausgearbeitet hat. Und dies obwohl Österreich aufgrund seiner geografischen Lage sowie des großen Engagements heimischer Banken in Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE) besonders als Transitland für illegale Geldflüsse exponiert erscheint.

Gravierende Mängel wurden auch bei den Rahmenbedingungen für die Ermittlung beim strafrechtlichen Tatbestand der Geldwäscherei sowie bei dessen strafrechtlicher Verfolgung und Sanktionierung festgestellt. Dies liegt im Zuständigkeitsbereich der Kriminalbehörden, der Staatsanwaltschaft und der ordentlichen Gerichte.

## **MASSNAHMENPAKET ZUR SAUBERKEIT AUF DEM FINANZPLATZ ÖSTERREICH**

### **BÜNDELUNG DER KOMPETENZEN, ERWEITERUNG DER AUFGABEN, AUFSTOCKUNG DER RESSOURCEN**

Als direkte Reaktion auf den durchaus kritischen FATF-Prüfbericht aus dem Jahr 2009 beschloss das Parlament 2010 ein Maßnahmenpaket für Sauberkeit auf dem Finanzplatz Österreich. Dieses bündelte die Kompetenzen für Prävention der Geldwäscherei

und Terrorismusfinanzierung auf dem Finanzmarkt in der FMA, erweiterte ihre Aufgaben und sorgte für eine angemessene Ressourcenausstattung.

### **EIGENE GELDWÄSCHEABTEILUNG IN DER FMA**

Zur Wahrnehmung dieser Kompetenzen und Erfüllung der zusätzlichen Aufgaben richtete die FMA 2011 eine eigene „Abteilung für die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung“ ein und stattete diese anfangs mit acht Spezialisten aus. 2012 wurde ihr für diesen Bereich auch die Prüfkompetenz für Banken übertragen, für Versicherungen sowie in der Wertpapieraufsicht, wo sie diese bereits innehatte. Ziel all dieser Maßnahmen war, die Aufsicht über die Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für alle von der FMA konzessionierten oder registrierten Unternehmen unter einem Dach zu vereinen. Als Allfinanzaufsicht, die nahezu den gesamten Finanzmarkt unter einem Aufsichtsdach vereint und die Teilnehmer aus allen Blickwinkeln des Marktes analysiert, verfolgt die FMA auch in diesem Bereich

## **DIE REGULATORISCHE ENTWICKLUNG**

Die Europäische Union (EU) hat die seit 1990 erlassenen, laufend überarbeiteten und erweiterten Empfehlungen der „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF), des weltweiten Standardsetters zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, zum Schutz des europäischen Finanzsystems und Binnenmarktes vor diesen Risiken schrittweise in ihren Rechtsbestand implementiert.

### **1. EU-GELDWÄSCHE-RICHTLINIE 1991 (RICHTLINIE 91/308/EWG)**

Ein wesentlicher Schritt dabei war die 1. EU-Geldwäsche-Richtlinie, die 1991 beschlossen und bis zum 1. 1. 1993 in nationales Recht umzusetzen war. Sie verpflichtete unter anderem alle Mitgliedstaaten dazu, in ihren Rechtsordnungen Geldwäscherei zu verbieten. Zudem erlegte sie dem Finanzsektor strengere Regeln auf; unter anderem wie Kunden ordnungsgemäß zu identifizieren sind, sie schrieb Dokumentationspflichten vor, verpflichtet sie zur Einrichtung interner Verfahren und Prozesse, um diese Vorgaben umzusetzen, und dass bei einem Verdacht auf Geldwäscherei Meldung an die strafrechtlichen Ermittlungsbehörden zu erstatten ist (Geldwäscheverdachtsmeldungen). Diese Verpflichtungen wurden in der Folge laufend weiterentwickelt und verschärft.

### **2. EU-GELDWÄSCHE-RICHTLINIE (2001/97/EG)**

Die 2. EU-Geldwäsche-Richtlinie, 2001 beschlossen und bis Juni 2003 in nationales Recht umzusetzen, erweiterte den Anwendungsbereich der Bestimmungen auf Wechselstuben, Zahlungsdienstleister, Wertpapierfirmen und Notare ebenso wie Vertreter unabhängiger Rechtsberufe.

### **3. EU-GELDWÄSCHE-RICHTLINIE (2005/60/EG)**

Die 3. EU-Geldwäsche-Richtlinie, beschlossen 2005 und national umgesetzt 2008, brachte weitreichende Neuerungen – insbesondere die Verpflichtung zur Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers, zur Erstellung einer unternehmensinternen Risikoanalyse sowie die Einführung des risikoorientierten Ansatzes für die Bestimmung des Ausmaßes der Sorgfaltspflichten der beaufsichtigten Unternehmen. Zusätzlich brachte sie genauere Bestimmungen zur Identifizierungspflicht der Kunden, zu politisch exponierten Personen (PEPs), zu Korrespondenzbankbeziehungen und zur Einrichtung der Funktion des Geldwäschebeauftragten. Neu war auch die verpflichtende Anwendung von Maßnahmen in Zweigstellen und Tochterunternehmen in Drittländern.

einen integrierten und risikobasierten Aufsichtsansatz. Sie trägt dadurch zu einem „Level Playing Field“, also möglichst fairen Wettbewerbsbedingungen auch über Branchen- und Produktgrenzen hinweg, bei.

#### **FMA-STRATEGIE: NULL-TOLERANZ**

Vor allem aber legte die FMA in der Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eine Strategie der Null-Toleranz fest: Einerseits kommuniziert sie ihre Erwartungshaltungen klar, unmissverständlich und transparent, andererseits sanktioniert sie gravierende Verstöße konsequent und hart.

So informiert die FMA die Finanzmarktteilnehmer regelmäßig über neue regulatorische Entwicklungen und erklärt deren korrekte Umsetzung in der Praxis. Sie überprüft die korrekte organisatorische Umsetzung in den Unternehmen, die einschlägigen Handbücher und Dienstanweisungen sowie die ordnungsgemäße Schulung der Mitarbeiter. Zusätzlich geht die FMA vor Ort, um die korrekte Anwendung der Sorgfalts-

#### **4. EU-GELDWÄSCHE-RICHTLINIE (RICHTLINIE (EU) 2015/849)**

Die 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie wurde in Österreich größtenteils im Jänner 2017 im Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG) umgesetzt. Dieses bündelte erstmals alle relevanten Vorschriften zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in einem eigenen Gesetz und schuf so eine einheitliche und übersichtliche rechtliche Basis für die Aufsichtstätigkeit über die Finanzmarktteilnehmer.

Eine zentrale Neuerung der 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie war die Verpflichtung zur Errichtung eines zentralen Registers der wirtschaftlichen Eigentümer, das in Österreich mit der Einführung des Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetzes (WiEReG) umgesetzt wurde. Dadurch wurde auch eine einheitliche Definition des wirtschaftlichen Eigentümers sichergestellt. Weiters wurde unter anderem festgelegt, dass die konkrete Formulierung vereinfachter bzw. verstärkter Sorgfaltspflichten jedenfalls auf einer entsprechenden Risikoanalyse basieren muss. Zudem wurde ein „Nationales Koordinierungsgremium“ beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) eingerichtet, das die Zusammenarbeit aller relevanten nationalen Institutionen zu koordinieren hat und die Erstellung einer – gemeinsamen – nationalen Risikoanalyse vorschreibt. Die Analyse des Finanzbereichs obliegt dabei der FMA.

#### **5. EU-GELDWÄSCHE-RICHTLINIE (RICHTLINIE (EU) 2018/843)**

Kaum war die 4. EU-Geldwäsche-Richtlinie umgesetzt, arbeitete die EU bereits an der 5. EU-Geldwäsche-Richtlinie, die bis Jänner 2020 umzusetzen ist. Der für die FMA relevante Teil wurde bereits Mitte 2019 in Österreich durch Änderungen im FM-GwG sowie im WiEReG umgesetzt (BGBl. I 62/2019 vom 22. 7. 2019). Die wichtigste Neuerung aus Sicht der FMA betrifft die ihr übertragene Beaufsichtigung bestimmter Dienstleister für virtuelle Währungen. Hier ist der österreichische Gesetzgeber in Erfüllung der FATF-Vorgaben sogar über die Verpflichtungen durch die 5. EU-Geldwäsche-Richtlinie hinausgegangen. Weiters wurden genau definierte verstärkte Sorgfaltspflichten bei Transaktionen und Geschäftsbeziehungen mit Bezug zu Drittländern mit hohem Risiko vorgeschrieben sowie regulatorische Erleichterungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der nationalen Behörden untereinander sowie mit internationalen Behörden implementiert. Zudem soll das Register der wirtschaftlichen Eigentümer zu einer zentralen Plattform für die Speicherung der für die Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlichen Eigentümer erforderlichen Dokumente ausgebaut werden. Dadurch sollen der „KYC“-Prozess wesentlich beschleunigt und der Aufwand für die Anwender deutlich reduziert werden.

Eine Änderung des Kontenregister- und Konteneinschaugesetzes ermöglicht künftig der Geldwäschemeldestelle und der FMA Einsicht in das Kontenregister.

pflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismus im täglichen Geschäft, also in der Anwendung in der Praxis, zu prüfen.

### **VERDICHTUNG UND INTENSIVIERUNG DER VOR-ORT-PRÜFUNGEN**

Gemäß der Kritik des FATF-Berichts war auch ein Ziel, die Anzahl und Intensität der Aufsichtsmaßnahmen in diesem Bereich ganz generell zu erhöhen und insbesondere die Vor-Ort-Präsenz in diesem Bereich zu verstärken.

### **EINFÜHRUNG DES RISIKOKLASSIFIZIERUNGSSYSTEMS**

Einen weiteren Meilenstein zur effizienten und effektiven Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung setzte die FMA 2015, indem sie ein eigenes „Risiko-klassifizierungssystem“ entwickelte und seither einsetzt. Dazu analysiert die FMA laufend Daten und Informationen der beaufsichtigten Unternehmen, um deren Risiko einschätzen zu können, für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Diese Analyse umfasst unter anderem, in welchen regionalen Märkten das Institut tätig ist, welche Finanzdienstleistungen und Produkte es anbietet (etwa Korrespondenzbankgeschäft, Treuhandgeschäfte, Back-to-back-Geschäfte ...), wer seine Kunden (etwa politisch exponierte Personen ...) sind und mit welchen Partnern es in Geschäftsbeziehungen (etwa Partner in Offshore-Zentren ...) steht. Daraus wird ein Risiko-Score (niedrig, moderat, erhöht, hoch) errechnet, der über die Frequenz, Intensität und Tiefe der aufsichtlichen Maßnahmen entscheidet, woraus aber auch risikofokussierte Prüffelder abgeleitet werden.

### **DAS FM-GWG – EINE NEUE, EINHEITLICHE RECHTSBASIS**

Das Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG), das mit 1. 1. 2017 die 4. EU-Geldwäscher-Richtlinie in österreichisches Recht umsetzte, bündelte die bisher in verschiedenen Materiengesetzen verstreuten Bestimmungen in einem Regelwerk und schuf so eine einheitliche und übersichtliche rechtliche Basis für alle Finanzmarktteilnehmer. Eine weitere zentrale Neuerung der 4. EU-Geldwäscher-Richtlinie war die Verpflichtung zur Errichtung eines zentralen Registers der wirtschaftlichen Eigentümer, das in Österreich im Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG) umgesetzt wurde. Dieses hat auch eine einheitliche Definition des wirtschaftlichen Eigentümers sichergestellt. Weitere wesentliche Neuerungen waren etwa, dass die konkrete Formulierung vereinfachter bzw. verstärkter Sorgfaltspflichten jedenfalls auf einer entsprechenden Risikoanalyse zu basieren hat. Zudem wurde ein „Nationales Koordinierungsgremium“ beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) zur Koordinierung der nationalen Zusammenarbeit und zur Erstellung einer nationalen Risikoanalyse eingeführt (die Analyse des Finanzmarktes obliegt der FMA).

Die Bündelung der Kompetenzen und die Erweiterung der Aufgaben zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung am Finanzplatz Österreich bei der FMA heben in diesem Bereich, der einen hohen Grad an Spezialisierung erfordert, die Synergien bei Know-how wie Kosten und verbessern Effizienz und Effektivität in Regulierung und Aufsicht. Es wurde damit auch der Empfehlung der FATF entsprochen, wonach die Kompetenzen in diesem Bereich am besten bei einer Stelle zu bündeln sind.

## **FATF-LÄNDERPRÜFUNG 2016 – ÖSTERREICH MACHT GUTE FORTSCHRITTE**

2016 wurde Österreich im Rahmen der vierten Evaluierungsrunde erneut von der FATF geprüft, die dabei der FMA ein insgesamt gutes Zeugnis ausstellte. Die Ergebnisse der Länderprüfung zeigten, dass in Österreich auf dem Finanzmarkt ein umfassendes und funktionierendes System zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung etabliert wurde. Dennoch wurden einige Bereiche identifiziert, die nach wie vor Defizite aufweisen: Unter anderem sei der nationale Kooperationsmechanismus verbesserungsfähig, das Verdachtsmeldewesen müsse effizienter und effektiver gestaltet werden und die Strafverfolgung von Geldwäscherei brauche mehr Durchsetzungskraft. Diese Kritik betraf insbesondere hauptsächlich jene Bereiche, die nicht in die Zuständigkeit der FMA fallen. Im Aufsichtsbereich der FMA wurde angeregt, die Prüfungskapazitäten noch weiter auszubauen sowie die verwaltungsstrafrechtlichen Strafandrohungen zu verschärfen, damit diese auch tatsächlich abschreckend wirken. Seit der Veröffentlichung dieses Länderprüfberichts im September 2016 wurden deshalb eine Vielzahl von Maßnahmen gesetzt, um auch diese von der FATF festgestellten Mängel zu beseitigen.

Die damalige Bundesregierung beschloss dafür neuerlich einen eigenen Aktionsplan, der aber vor allem auf die Bereiche außerhalb der FMA-Kompetenz fokussiert – strafrechtliche Ermittlung, Verfolgung und Sanktionierung sowie die Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Bereich der Gewerbeordnung, des Glücksspiels sowie der freien Berufe.

Die FMA hat die personellen Ressourcen in diesem Bereich auf nunmehr 18 Mitarbeiter (exakt 18,25 Vollzeitäquivalente) weiter erhöht. Seit der Etablierung der eigenen Abteilung zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wurde damit der Mitarbeiterstand mehr als verdoppelt. Dies ermöglicht auch eine weitere Intensivierung, Vertiefung und Frequenzsteigerung der Prüfmaßnahmen.

Die rasche Implementierung wesentlicher Empfehlungen des FATF-Prüfberichts noch im FM-GwG 2017 wurde von der FATF im ersten Follow-up-Bericht, der im Dezember 2017 veröffentlicht wurde, sehr positiv hervorgehoben. Das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG) trat in weiten Teilen zwar erst 2018 in Kraft, die neue Definition des Begriffs „wirtschaftlicher Eigentümer“ erlangte jedoch schon mit 2017 Geltung. Diese noch 2017 durchgesetzte Änderung ermöglicht eine tiefergehende Ausleuchtung intransparenter Eigentümerstrukturen (insbesondere bei „Briefkastenfirmen“) und wirkt so Verschleierungen effizient entgegen.

Österreich konnte daher bereits ein Jahr nach der Veröffentlichung des Prüfberichts 2016 im Follow-up 2017 in wesentlichen Punkten eine Verbesserung seiner Bewertungen durch die FATF erreichen.

### **AUSBLICK: AUFSICHT ÜBER VIRTUELLE WÄHRUNGEN**

Die 5. EU-Geldwäsche-Richtlinie, die bis Jänner 2020 umzusetzen ist, entwickelt die Geldwäscheprevention weiter und bezieht neue Finanzmarktteilnehmer in das Aufsichtsregime ein. Der für die FMA relevante Teil wurde mit Änderungen<sup>1</sup> im FM-GwG sowie im WiEReG bereits Mitte 2019 in Österreich umgesetzt. Die wesentlichen Neue-

---

<sup>1</sup> BGBl. I 62/2019 vom 22. 7. 2019.

rungen betreffen die Beaufsichtigung von Dienstleistern in Bezug auf virtuelle Währungen durch die FMA, die Festlegung von verstärkten Sorgfaltspflichten bei Transaktionen und Geschäftsbeziehungen mit Bezug zu Drittländern mit hohem Risiko und die Verbesserung der Zusammenarbeit der FMA mit anderen nationalen und internationalen Behörden. Konkret müssen sich ab 1. 1. 2020 bestimmte Dienstleister in Bezug auf virtuelle Währungen, insbesondere Betreiber von Handelsplattformen und elektronischen Geldbörsen (Wallets), bei der FMA registrieren lassen und unterstehen damit ihrer Aufsicht.

Zudem soll das Register der wirtschaftlichen Eigentümer bis November 2020 zu einer zentralen Plattform zur Speicherung der für die Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlichen Eigentümer erforderlichen Dokumente ausgebaut werden (sog. Compliance-Package). Dadurch soll vor allem der Prozess der Feststellung und Überprüfung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer beschleunigt und der damit verbundene Aufwand gesenkt werden. Weiters wird der Geldwäschemeldestelle und der Finanzmarktaufsichtsbehörde durch eine Änderung des Kontenregister- und Konteneinschagesetzes Einsicht in das Kontenregister ermöglicht.

### **DIE FMA NUTZT IHRE NEUEN UND ERWEITERTEN KOMPETENZEN KONSEQUENT**

**Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA hat 2016 die 51 bedeutendsten Banken der EU einem Stresstest unterzogen, bei dem sie zusätzlich die Kosten für schlagend gewordene operationale Risiken erhoben hat. Sie betrug in Summe € 105 Mrd., € 71 Mrd. davon entfielen auf Fehlverhalten bei der Einhaltung von Sorgfaltspflichten, insbesondere jener zur Prävention der Geldwäsche.**

Die Sauberkeit des Finanzplatzes Österreich ist eines der vorrangigen Ziele der FMA. Schon der Verdacht der Geldwäscherei schadet einem Finanzplatz massiv, ebenso gravierende Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Überdies birgt eine lasche Geldwäschrprävention gravierende operationelle Risiken und Kostenbelastungen, die die Eigenkapitalbasis und Risikotragfähigkeit von Finanzdienstleistern massiv beeinträchtigen können. So wurden im Zuge des Stresstests 2018 von der European Banking Authority (EBA) für die 51 bedeutendsten Banken Europas auch die Kosten der operationellen Risiken extra erhoben und mit € 105 Mrd. quantifiziert; allein € 71 Mrd. davon resultierten aus Fehlverhalten bei Sorgfaltspflichten, insbesondere jener zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Gegen europäische Banken wurden da oft Strafen in Höhe von Hunderten Millionen Euro, ja von mehreren Milliarden Euro verhängt. Viele Topmanager wurden gefeuert, einigen kleineren, nicht systemrelevanten Banken wurde wegen Geldwäschrverstößen die Konzession entzogen. Schlimmer als die Geldstrafe trifft eine im Geldwäschrverdacht stehende Bank der Reputationsverlust, denn kein seriöser Geschäftspartner will mehr mit solch einer Bank in Verbindung gebracht werden.

Die FMA verfolgt daher – wie bereits erwähnt – bei der Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung konsequent eine Politik der Null-Toleranz.

Zur Veranschaulichung: Seit 2013 führte die FMA hier im Schnitt 175 Aufsichtsverfahren pro Jahr durch; sie hat die Zahl der Vor-Ort Maßnahmen pro Jahr innerhalb von acht Jahren von 24 auf 60 mehr als verdoppelt (> Grafik 9); sie hat 2018 – zusammen mit den zuständigen lokalen Aufsichtsbehörden – erstmals Vor-Ort-Prüfungen (sieben) auch in anderen EU-Mitgliedstaaten wie auch Drittländern durchgeführt; sie hat in den vergangenen zehn Jahren 91 Strafen mit einer Gesamtsumme von € 5,6 Mio. verhängt.

Im März 2018 verhängte die FMA die bislang höchste Strafe in der Höhe von € 2,75 Mio. gegen ein österreichisches Institut. Ein weiteres österreichisches Kreditinstitut erhielt 2018 eine Strafe über € 414.000,- für ähnliche Verstöße. Bei zwei Kreditinstituten sorgte die FMA dafür, dass der Vorstand wegen Verletzungen der Sorgfaltspflichten ausgetauscht wurde, die betroffenen Vorstandsmitglieder kamen einer behördlichen Enthebung durch Rücktritt zuvor. Eines der beiden Institute zog sich in der Folge zur Gänze aus dem österreichischen Markt zurück.

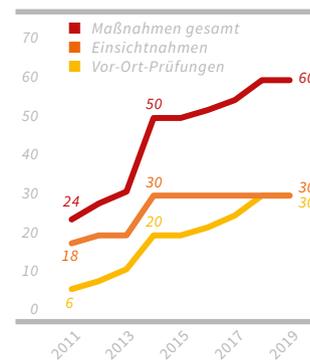
Die konsequente Aufsichtsstrategie hat auch dazu geführt, dass sich eine Reihe exponierter Banken aus riskanten Märkten, Produkten und Geschäftsbeziehungen zurückgezogen haben; etwa aus Geschäftsbeziehungen mit Offshore-Kunden; oder aus „Back-to-back“-Geschäften, die ein besonderes hohes Risiko bergen, für Geldwäscherei missbraucht zu werden; oder etwa auch aus Korrespondenzbankbeziehungen mit erhöhtem Geldwäscherisiko.

### SAUBERER FINANZPLATZ ÖSTERREICH

Die konsequente Adressierung der Kritikpunkte in den FATF-Berichten, die Bündelung der Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für den österreichischen Finanzplatz in einer Hand bei der FMA sowie die konsequente Null-Toleranz-Strategie haben dazu geführt, dass sich Österreich heute als einer der saubersten Finanzplätze positioniert hat. Darüber hinaus wurde für eine angemessene Ressourcenausstattung zur Intensivierung und Verdichtung der Aufsicht gesorgt. Die jüngsten Enthüllungen durch Datenlecks und Recherchen internationaler Journalistennetzwerke – seien es „Panama Papers“, „Russian Laundromat“, „Paradise Papers“ oder Ukio- und Danske-Geldwäsche-Skandal – haben gezeigt, wie wichtig es war, hier gegenzusteuern. Die grundlegenden Reformen im österreichischen System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung haben hier Wirkung gezeigt. Das bestätigt auch der jüngste FATF-Bericht.

Die FMA wird hart und konsequent weiter daran arbeiten, dass dies auch so bleibt. Sie hat daher auch einen Aufsichts- und Prüfschwerpunkt auf die Sicherstellung der Sauberkeit auf dem Finanzplatz Österreich gelegt.

Grafik 9: Entwicklung der Vor-Ort-Maßnahmen im Bereich GW/TF



# GREEN FINANCE – DIE ANTWORT AUF DEN KLIMAWANDEL

Das Konzept der Nachhaltigkeit auf dem  
österreichischen Finanzmarkt

**D**as von Österreich ratifizierte Pariser Klimaabkommen verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem, den Anstieg der Erderwärmung im Vergleich zu den vorindustriellen Werten deutlich zu senken, den Ausstoß an Treibhausgasen signifikant zu reduzieren sowie die Finanzströme weltweit auf mehr Nachhaltigkeit auszurichten. Die Europäische Kommission (EK) schätzt den Finanzbedarf, um diese Ziele in der Europäischen Union bis 2030 zu erreichen, auf zumindest € 180 Mrd. pro Jahr. Zur Unterstützung hat die Kommission daher einen „Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums“<sup>1</sup> (EU-Aktionsplan Sustainable Finance) erarbeitet und im März 2018 beschlossen. Neben dem Pariser Klimaabkommen berücksichtigt der Plan auch die Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung.

Zur Umsetzung der nationalen Klima- und Energiestrategie „#mission2030“ hat die österreichische Bundesregierung unter anderem den Themenschwerpunkt „Green Finance Agenda“<sup>2</sup> gesetzt. Dazu wurde eine „Focal Group Green Finance“ mit Experten aus den Bundesministerien für Finanzen sowie für Nachhaltigkeit und Tourismus und weiteren hochrangigen Vertretern öffentlicher wie privater Institutionen, so auch der FMA, eingesetzt. Sie sollen aus der Perspektive der Praxis in ihrem Tätigkeitsfeld weitere Impulse zur Erreichung der Klimaziele entwickeln.

„Green Finance“, also ökologische Finanzierungen, ebenso wie „Sustainable Finance“, also nachhaltige Finanzierungen, die auch soziale oder gesellschaftliche Ziele berücksichtigen, sind auf dem österreichischen Finanzmarkt nicht neu: Einige Anbieter

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums, COM(2018) 97 final.

<sup>2</sup> Siehe Website des BM für Nachhaltigkeit und Tourismus: <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/klimaschutz/green-finance/Nachhaltige-Finanzien.html>.

haben bereits derartige Produkte entwickelt und vermarkten sie erfolgreich, andere wiederum berücksichtigen Nachhaltigkeitsrisiken im Risikomanagement und/oder die sogenannten ESG-Faktoren Umwelt, Soziales und Governance in ihrer Anlagestrategie.

Nachhaltigkeitsrisiken können die Performance einzelner Vermögenswerte oder gar einzelner Finanzdienstleister negativ beeinflussen, sie haben auch das Potenzial, die Stabilität des Finanzmarktes zu erschüttern und diese kurz- oder langfristig negativ zu beeinflussen. Risiken in Bezug auf ESG-Faktoren erfordern daher ein starkes Risikomanagement und müssen angemessen in die regulären Risikomanagementprozesse der Finanzmarktteilnehmer, insbesondere der von der FMA beaufsichtigten Unternehmen, einbezogen werden.

Die FMA bekennt sich dazu, dass die Regulierung hier einen klaren Rechtsrahmen bereitzustellen hat.

## **EU-AKTIONSPLAN ZUR FINANZIERUNG NACHHALTIGEN WACHSTUMS**

Im März 2018 hat die Europäische Kommission ihren Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums veröffentlicht und dazu gleich drei Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt, die den Finanzsektor der Union in die Lage versetzen sollen, den Weg für eine umweltfreundlichere und nachhaltigere Wirtschaft zu bereiten.

### **Verordnung über die Offenlegung von Informationen über nachhaltige Investitionen und Nachhaltigkeitsrisiken (Disclosure-Verordnung)**

Die Disclosure-Verordnung<sup>3</sup> dient unter anderem dazu, für Anleger die Transparenz auch aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit zu erhöhen. So wird für Finanzmarktakteure eine europaweit einheitliche Berücksichtigung von Risiken und Chancen in Bezug auf Nachhaltigkeit festgelegt. Die Offenlegungspflichten zielen auf die Berücksichtigung von Risiken betreffend ESG-Kriterien in der Anlage- und Beratungstätigkeit ab, erfordern Angaben, wie sich diese Risiken auf die Rentabilität der Investitionen auswirken können, und verlangen, bei Angeboten von ESG-bezogenen Anlagestrategien darzulegen, welchen Einfluss diese auf Nachhaltigkeit und Klimaschutz haben. Neben bestimmten vorvertraglichen Informationspflichten werden auch allgemeine Transparenzpflichten vorgeschrieben:

- Finanzmarktteilnehmer müssen – unter Anwendung des Proportionalitätsprinzips – auf ihrer Website darüber informieren, ob sie nachteilige Effekte ihrer Anlageentscheidungen auf Nachhaltigkeitsfaktoren berücksichtigen. Falls dies nicht der Fall ist, sind die Gründe hierfür zu nennen.
- Werden Nachhaltigkeitsfaktoren bei Finanzprodukten berücksichtigt, sind unter anderem Angaben zur Identifikation und Gewichtung der Nachhaltigkeitsauswirkungen gefordert, ebenso eine Beschreibung der wichtigsten Nachhaltigkeitswirkungen und der eingeleiteten bzw. geplanten Maßnahmen.
- Eine zumindest jährliche Berichterstattung, wie die Umwelt- und sozialen Aspekte durch Anlageentscheidungen sowie nachhaltige Investments beeinflusst werden, ist vorzusehen. Beispielsweise ist das Ausmaß der positiven Auswirkung auf Umwelt- bzw. soziale oder governancebezogene Aspekte zu beschreiben. Für

**Nachhaltigkeitsrisiken können die Performance einzelner Vermögenswerte oder gar einzelner Finanzdienstleister negativ beeinflussen, sie haben auch das Potenzial, die Stabilität des Finanzmarktes zu erschüttern und diese kurz- oder langfristig negativ zu beeinflussen.**

<sup>3</sup> Siehe <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-87-2019-INIT/de/pdf>.

Finanzprodukte, die nachhaltige Investitionen fördern, werden Angaben zu den Nachhaltigkeitsauswirkungen auf Basis von Nachhaltigkeitsindikatoren verlangt. Die vorgesehenen Transparenzpflichten haben starke Berührungspunkte zur nichtfinanziellen Berichterstattung, die Unternehmen von öffentlichem Interesse ohnedies bereits zu erstatten haben. Die Verordnung ermöglicht deshalb, den bestehenden Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung im Lagebericht oder im separaten nichtfinanziellen Bericht auch für die neuen Berichtspflichten zu nutzen. Die Verordnung ist sektorübergreifend, wobei die europäischen Finanzmarktaufsichtsbehörden, die ESAs<sup>4</sup>, für Konvergenz sorgen sollen. Dies soll insbesondere dazu dienen, in der EU ein „Level Playing Field“ – also sektorübergreifend gleiche Wettbewerbsbedingungen – sicherzustellen. Überdies soll die Verordnung sogenanntes „Greenwashing“ (Grünfärberei) verhindern; also dass ungeeignete Produkte als nachhaltig oder klimafreundlich vermarktet werden. Eine Veröffentlichung der Disclosure-Verordnung im Amtsblatt der EU soll noch 2019 erfolgen. Der gemeinsame Ausschuss der drei ESAs, das „Joint Committee“, hat bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Entwürfe für die delegierten und implementierenden Rechtsakte (das sogenannte „Level 2“) erarbeiten soll. Eine öffentliche Konsultation ist für das erste Halbjahr 2020 geplant.

#### **Änderung der Verordnung (EU) 2016/1011 in Bezug auf Referenzwerte für CO<sub>2</sub>-arme Investitionen und Referenzwerte für Investitionen mit günstiger CO<sub>2</sub>-Bilanz (Low Carbon Benchmarks-Verordnung)**

Die Abänderung der Referenzwerte-Verordnung<sup>5</sup> dient der Entwicklung von Mindeststandards für CO<sub>2</sub>-arme Investitionen und führt zwei neue Kategorien von Referenzwerten ein: „EU-Referenzwerte für Investitionen in eine klimafreundlichere Wirtschaft“ sowie „EU-Referenzwerte für Investitionen im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen“. Beide sollen mehr und präzisere Informationen über den „CO<sub>2</sub>-Fußabdruck“ eines Investmentportfolios bieten. Neben dem Ziel, Investitionen in nachhaltige Projekte und Vermögenswerte zu forcieren, soll dadurch auch Greenwashing eingedämmt werden. Die Veröffentlichung der Verordnung im Amtsblatt der EU wird ebenfalls noch 2019 erwartet.

#### **Vorschlag zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums – Einführung eines Klassifizierungssystems (Taxonomie-Verordnung)<sup>6</sup>**

In einer Taxonomie-Verordnung soll ein einheitliches EU-Klassifizierungssystem (Taxonomie) für die Beurteilung von Wirtschaftstätigkeiten als ökologisch nachhaltig festgelegt werden. Die konkrete Ausrichtung ist noch offen, aber die Kriterien werden sich an sechs Umweltzielen orientieren: Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Wasser, Kreislaufwirtschaft, Umweltverschmutzung, Ökosysteme. Dieses Einstufungssystem wird Klarheit darüber schaffen, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten für Investitionszwecke als ökologisch nachhaltig zu betrachten sind. Der Umkehrschluss, dass andere, nicht der Taxonomie entsprechende Tätigkeiten automatisch ökologisch schädlich sind, gilt aber nicht.

<sup>4</sup> European Supervisory Authorities (ESAs): European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) und European Securities and Markets Authority (ESMA).

<sup>5</sup> Siehe <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-90-2019-INIT/de/pdf>.

<sup>6</sup> Vgl. Legislative Observatory, Framework to facilitate sustainable investment, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0178\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0178(COD)&l=en).

Auf diesem Klassifizierungssystem können dann Normen und Kennzeichnungen für nachhaltige Finanzprodukte aufbauen. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, bis Ende 2021 zu evaluieren, ob die Taxonomie auf andere Nachhaltigkeitsziele, insbesondere soziale Ziele, ausgeweitet werden soll. Die politische Einigung im sogenannten Trilogverfahren zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission ist noch nicht erfolgt.

### **Europäische Initiativen zu einem „EU Green Bond Standard“**

Auf Basis des EU-Aktionsplans Sustainable Finance hat die Europäische Kommission im Juli 2018 eine „Technische Expertengruppe (TEG) für nachhaltige Finanzen“ eingesetzt und sie aufgefordert, auf Basis aktueller Best Practices einen Bericht als Grundlage für einen „EU Green Bond Standard“ (EU-GBS) zu erstellen. Der Bericht wurde im Juni 2019 veröffentlicht.<sup>7</sup>

Die Technische Expertengruppe schlägt darin vor, dass die Kommission einen EU Green Bond Standard schafft, der freiwillig angewendet werden kann. Es wird vorgeschlagen, die Definition von „grünen Finanzierungen“ mit denen der Taxonomie-Verordnung zu verknüpfen. Abgeleitet aus den Best Practices soll der Emittent im Zuge eines Green-Bond-Rahmenplans die angestrebte Mittelverwendung offenlegen. Die tatsächliche Mittelverwendung ist durch den Emittenten dann jährlich in einem Bericht darzulegen. Weiters wird empfohlen, dass externe Gutachter den Green-Bond-Rahmenplan sowie den jährlichen Bericht zur Mittelverwendung überprüfen sollen, wobei die externen Gutachter von einer Aufsichtsbehörde zuzulassen und zu beaufsichtigen sind.<sup>8</sup>

## **KLIMAASSOZIIERTE RISIKEN**

Bei klimaassoziierten Risiken ist zwischen physischen und Transitionsrisiken zu unterscheiden.<sup>9</sup> Wirken sich klimaassoziierte Risiken materiell etwa auf Gegenpartei-, Markt- oder Liquiditätsrisiken aus, so sind diese auch in Risikomanagementprozesse von Finanzmarktteilnehmern einzubeziehen.

### **PHYSISCHE RISIKEN**

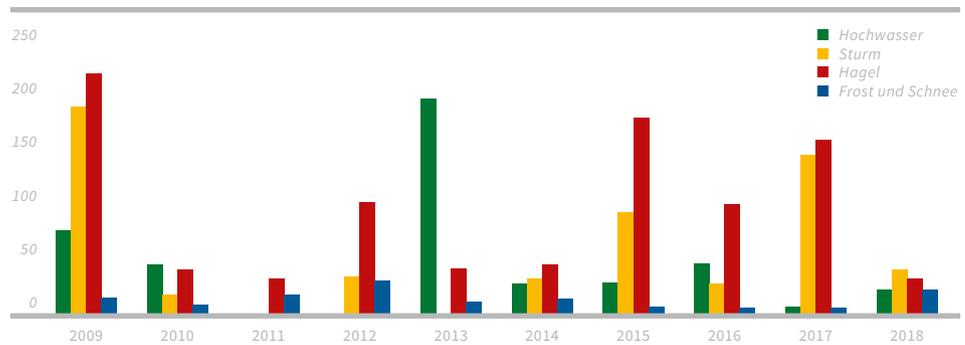
Physische Risiken entstehen direkt aus den Folgen von Klimaveränderungen, etwa häufiger eintretende Naturkatastrophen und Extremwetterereignisse wie Überschwemmungen, Hitze-/Dürreperioden, Sturm und Hagel. Als betroffene realwirtschaftliche Sektoren kommen insbesondere die Landwirtschaft, der Bergbau, der Immobiliensektor, der Gesundheitssektor, der Tourismus, der Energiesektor, der Wassersektor sowie die Infrastruktur in Frage. Das Risikopotenzial für Finanzmarktteilnehmer hängt dabei vom Exposure zu jeweils von physischen Risiken betroffenen Vermögenswerten ab. Physische Risiken werden kurz- bis mittelfristig als geringeres Risiko für den Finanzmarkt angesehen, werden sich jedoch langfristig verstärkt auswirken, wenn die Anpassungsmaßnahmen auf Klimaveränderungen sowie zu einer kohlenstoffärmeren Wirtschaft nicht ausreichend sind.

<sup>7</sup> Siehe: [https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-teg-green-bond-standard\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-teg-green-bond-standard_en).

<sup>8</sup> Zusammenfassung des TEG Reports über einen EU Green Bond Standard siehe: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-overview-green-bond-standard\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-overview-green-bond-standard_en.pdf).

<sup>9</sup> Siehe dazu auch die „Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures“ (TCFD), Juni 2017: <https://www.fsb-tcfd.org/publications/final-recommendations-report/>.

Grafik 10: Versicherungsleistungen für klimabezogene Naturkatastrophen (in Mio. €, Stand 30. 10. 2019)



**Einer Erhebung der FMA zufolge weisen die versicherten klimabezogenen Schäden bei österreichischen Versicherern eine hohe Saisonalität auf: So sind mehr als zwei Drittel der Schäden hierzulande im Zeitraum von 2009 bis 2017 in nur vier Jahren eingetreten, wobei Hagel vor Hochwasser und Sturm mit Abstand die kostspieligste Schadensursache für die Versicherungen war.**

Physische Risiken treffen auf dem Finanzmarkt insbesondere Versicherungsunternehmen (VU), etwa weil Extremwetterereignisse immer häufiger auftreten und die Schadenssummen steigen. Einer Erhebung der FMA zufolge weisen die versicherten klimabezogenen Schäden bei österreichischen Versicherern eine hohe Saisonalität auf: So sind mehr als zwei Drittel der Schäden hierzulande im Zeitraum von 2009 bis 2017 in nur vier Jahren eingetreten, wobei Hagel vor Hochwasser und Sturm mit Abstand die kostspieligste Schadensursache für die Versicherungen war (> Grafik 10). Rund die Hälfte aller Schäden war aber rückversichert. Ein Drittel der österreichischen VU rechnet als Folge des Klimawandels mit einem Anstieg der Prämien.

**TRANSITIONSRISIKEN**

Als Transitionsrisiken werden Risiken bezeichnet, die durch den Übergang zu bzw. die Anpassung an eine kohlenstoffärmere Wirtschaft entstehen und so zu einer unerwarteten Abwertung von Vermögenswerten führen können. Beispiele dafür sind: Änderungen der Rahmenbedingungen für die Realwirtschaft, technologische Neuerungen sowie Anpassungen im Konsumverhalten. Dies wird vor allem emissionsintensive Industrien treffen. Hier ist insbesondere das Risiko von „Stranded Assets“<sup>10</sup> hervorzuheben. Darunter sind Investitionen oder Vermögenswerte zu verstehen, die aufgrund von geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr betrieben werden können und/oder deren erwarteter Ertrag dadurch ausbleibt.

Das Risikopotenzial aus Transitionsrisiken für Finanzmarktteilnehmer ist somit abhängig vom Exposure zu emissionsintensiven Industrien sowie Industrien mit hohen Emissionen in der Wertschöpfungskette. Während physische Risiken kurz- bis mittelfristig als geringeres Risiko für den Finanzmarkt angesehen werden, ist damit zu rechnen, dass sich Transitionsrisiken bereits früher auswirken. Daher ist anstelle eines abrupten Rückzugs aus emissionsintensiven Vermögenswerten ein geordneter Übergang (Transition) zu klimafreundlichen Investitionen anzustreben.

**REGULATORISCHE ENTWICKLUNGEN ZUR INTEGRATION VON ESG-RISIKEN IN DAS RISIKOMANAGEMENT**

Ausgehend vom EU-Aktionsplan Sustainable Finance wurden bereits regulatorische Schritte eingeleitet, um Nachhaltigkeitsrisiken im Risikomanagement von Finanzmarktteilnehmern zu integrieren.

So haben etwa Pensionskassen seit der Anwendung der neuen Pensionsfondsricht-

<sup>10</sup> Beispielsweise ein Kraftwerk, das aufgrund veränderter regulatorischer Rahmenbedingungen wie Energieeffizienzkriterien nicht mehr betrieben werden kann.

linie IORP II<sup>11</sup> mit 1. 1. 2019 auch ökologische, soziale und gesellschaftliche Risiken, die ESG-Faktoren (Environmental, Social and Governance Risks), in ihrem Risikomanagement zu adressieren. Die Europäische Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht EIOPA<sup>12</sup> hat dazu in ihrer „Opinion on the supervision of the management of environment, social and governance risks faced by Institutions for Occupational Retirement Provisions“ (IORPs) vom Juli 2019 die Vorgaben definiert und präzisiert.<sup>13</sup> Für Banken wurden erste Schritte zur Regulierung von Nachhaltigkeitsrisiken nunmehr in der Überarbeitung der Kapitaladäquanz-Regulierung, dem CRD-V/CRR-II-Paket, veröffentlicht. Dieses enthält auch mehrere Mandate für die europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA<sup>14</sup>, die allgemeinen Vorgaben praxisorientiert zu präzisieren:

- Artikel 98 CRD V beauftragt die EBA damit, bis spätestens 28. 6. 2021 einen Bericht vorzulegen, „ob Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken (Environmental, Social and Governance Risks – ESG-Risiken) in die Überprüfung und Bewertung durch die zuständigen Behörden einbezogen werden können“. Sofern erforderlich, schließt dies auch ein Mandat für die Veröffentlichung entsprechender Leitlinien ein. Es ist daher davon auszugehen, dass ESG-Risiken künftig im „Supervisory Review and Evaluation Process“ (SREP), in dem die für die Bank individuelle risikospezifische Eigenmittelvorgabe zu berechnen ist, ausdrücklich adressiert werden.
- Artikel 449a CRR II verpflichtet große Banken, die Wertpapiere emittiert haben, die zum Handel auf einem geregelten Markt eines Mitgliedstaates zugelassen sind, ab dem 28. 6. 2022 auch Informationen zu ESG-Risiken offenzulegen, einschließlich physischer Risiken und Transitionsrisiken. Diese Informationen sind im ersten Jahr jährlich und danach halbjährlich zu veröffentlichen.
- Artikel 501c CRR II beauftragt die EBA zu prüfen, ob eine spezielle aufsichtliche Behandlung von Risikopositionen im Zusammenhang mit Vermögenwerten oder Tätigkeiten, die im Wesentlichen mit ökologischen und/oder sozialen Zielen verbunden sind, gerechtfertigt ist („green supporting factor“). Hier ist aber der Zeithorizont mit einer Frist bis 28. 6. 2025 länger als bei den anderen Mandaten, da die aktuell verfügbaren Daten noch keine belastbare Analyse möglicher Folgen regulatorischer Erleichterungen im Eigenmittelbereich ermöglichen.

Die Europäische Kommission hat im Juli 2018 überdies die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA<sup>15</sup> sowie die Versicherungs- und Pensionskassenaufsichtsbehörde EIOPA mit der Ausarbeitung eines „Technical Advice“ zu Legislativvorschlägen, mit denen Nachhaltigkeitsrisiken in folgende Regelwerke integriert werden können, beauftragt: die Investmentfondsrichtlinie UCITS<sup>16</sup>, die Richtlinie für Manager Alternativer Investmentfonds AIFMD<sup>17</sup>, die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente MiFID II<sup>18</sup>, die Versicherungsaufsichtsrichtlinie Solvency II<sup>19</sup> und die Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD<sup>20</sup>. EIOPA und ESMA haben ihre „Technical Advices“ im

<sup>11</sup> IORP II: Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV), ABl 2016 L 354/37.

<sup>12</sup> EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority.

<sup>13</sup> Siehe dazu EIOPA <https://eiopa.europa.eu/Publications/Opinions/Opinion%20on%20the%20supervision%20of%20ESG%20risks%20faced%20by%20IORPs.pdf>.

<sup>14</sup> EBA: European Banking Authority.

<sup>15</sup> ESMA: European Securities and Markets Authority.

<sup>16</sup> Richtlinie 2009/65/EG.

<sup>17</sup> Richtlinie 2011/61/EU.

<sup>18</sup> Richtlinie 2014/65/EU.

<sup>19</sup> Solvency II: Richtlinie 2009/138/EG betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II), ABl 2009 L 335/1.

<sup>20</sup> IDD: Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb, ABl 2016 L 26/19.

April 2019 übermittelt.<sup>21</sup> Darin werden konkrete Vorschläge gemacht, wie die Nachhaltigkeitsrisiken gleichwertig mit anderen Risiken wie etwa Gegenparti-, Markt- oder Liquiditätsrisiken im Risikomanagement zu berücksichtigen seien.

Gleichzeitig bringt die geplante „Verordnung über die Offenlegung von Informationen über nachhaltige Investitionen und Nachhaltigkeitsrisiken“ (Disclosure-Verordnung) für Finanzmarktteilnehmer und Finanzberater sektorübergreifend klar definierte Offenlegungsverpflichtungen: So sind künftig Informationen über die Integration von Nachhaltigkeitsrisiken auf Unternehmensebene auf der Website zu veröffentlichen sowie eine Beschreibung der Integration von Nachhaltigkeitsrisiken und deren mögliche Auswirkungen in die vorvertraglichen Informationen zu jedem Finanzprodukt aufzunehmen.

### NACHHALTIGE FINANZIERUNGEN AUF DEM ÖSTERREICHISCHEN FINANZMARKT – EIN ÜBERBLICK

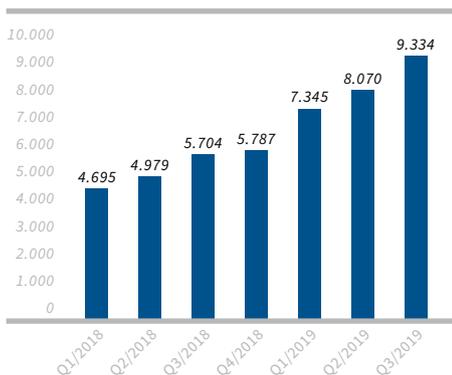
Auf dem österreichischen Finanzmarkt gibt es heute für Finanzdienstleistungen und Finanzinstrumente bereits mehrere Zertifizierungen oder Labels zum Thema Nachhaltigkeit. Die FMA hat hier jedoch bisher keine Aufsichts- und Überwachungskompetenz, ist daher bislang weder für deren inhaltliche Richtigkeit noch deren korrekte Anwendung zuständig.

#### KAPITALANLAGEGESELLSCHAFTEN UND INVESTMENTFONDS

Ein Nachhaltigkeitslabel, das insbesondere auf dem österreichischen Markt von Investmentfonds angewandt wird, ist das österreichische Umweltzeichen für nachhaltige Finanzprodukte (UZ49). Es basiert auf ökologischen und ethisch-sozialen Kriterien und wird vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus vergeben. Der Verein für Konsumenteninformation (VKI) hat im Auftrag des Ministeriums die entsprechenden Richtlinien für die Zeichenvergabe entwickelt.<sup>22</sup>

Die Anzahl der Fonds, die ihre Anlagepolitik auf freiwilliger Basis nach den ökologischen und ethisch-sozialen Kriterien des UZ49 ausrichten, steigt beständig an. Zum 30. 9. 2019 gab es 77 derartige österreichische Nachhaltigkeitsfonds (+ 20 gegenüber 2018). Sie verwalteten zu diesem Stichtag ein Fondsvermögen von € 9,33 Mrd., was etwa 5,2% des gesamten österreichischen Fondsmarktes entspricht (> Grafik 11). Allein 2019 legten sie damit bisher um + 61% oder € + 3,5 Mrd. gegenüber dem Jahresultimo 2018 zu. Bis auf eine einzige verwalten alle österreichischen Kapitalanlagegesellschaften heute bereits Nachhaltigkeitsfonds nach dem Österreichischen Umweltzeichen UZ49.<sup>23</sup>

Grafik 11: Fondsvermögen österreichischer Fonds nach dem Österreichischen Umweltzeichen für nachhaltige Finanzprodukte (in Mio. €; Quelle: FMA, VÖIG; Stand: 30. 9. 2019)



#### GREEN BONDS

Green Bonds sind Anleihen, deren Emissionserlös in die Finanzierung klimafreundlicher Projekte mit ökologischem Nutzen fließt. Der Emissionserlös ist somit zweckgebunden. Es gibt hierbei keinen regulatorisch verbindlichen Standard, üblicherweise

<sup>21</sup> Siehe dazu ESMA: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-submits-technical-advice-sustainable-finance-european-commission> sowie EIOPA: <https://eiopa.europa.eu/Pages/News/EIOPA-submits-advice-on-Sustainable-Finance-to-the-European-Commission-.aspx>.

<sup>22</sup> Zu Details des Österreichischen Umweltzeichens 49 (UZ49) für nachhaltige Finanzprodukte siehe <https://www.umweltzeichen.at/de/produkte/finanzprodukte>.

<sup>23</sup> Zu jeweils aktuellen Zahlen siehe Quartalsbericht Asset Management der FMA: <https://www.fma.gv.at/investmentfonds-und-verwaltungsgesellschaften/quartalsberichte/>.

wird jedoch eine Prüfung der Nachhaltigkeit durch externe Gutachter, die ein Nachhaltigkeitsgutachten erstellen, durchgeführt und als „Second Party Opinion“ veröffentlicht.<sup>24</sup>

Um die Transparenz nachhaltiger Kapitalmärkte zu erhöhen sowie internationalen Emittenten eine Plattform für nachhaltige Wertpapiere zu ermöglichen, hat die Wiener Börse im März 2018 die Kategorien „Green Bonds“ und „Social Bonds“ bei den von ihr gelisteten Anleihen eingeführt.<sup>25</sup>

Es ist aber zu beachten, dass der gesetzlich vorgegebene Prüfmaßstab zur Billigung eines Prospekts durch die FMA nicht die Überprüfung der Richtigkeit der vom Emittenten gemachten Angaben umfasst. Dies trifft auch auf alle Angaben zu ESG-Faktoren zu. Ebenso ist eine Überprüfung der tatsächlichen Mittelverwendung eines Green Bonds durch das derzeitige gesetzliche Aufsichtsregime nicht vorgesehen. Für die Richtigkeit der in einem Wertpapierprospekt getätigten Angaben haftet grundsätzlich der jeweilige Emittent.<sup>26</sup>

## KREDITINSTITUTE

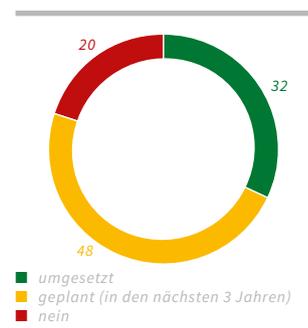
Auch in der österreichischen Kreditwirtschaft finden ESG-Faktoren immer stärker Berücksichtigung. So wenden etwa einige Banken ESG-Risiken im Rahmen des Risikomanagements bei der Kreditvergabe an. Dazu werden bei der Kreditvergabe Kriterien vorgegeben, wie und wann eine Finanzierung als nachhaltig eingestuft werden kann, wofür dann günstigere Zinssätze zur Anwendung kommen. Es gibt aber noch keine empirische Evidenz, dass diese auch nach ESG-Kriterien vergebenen Kredite tatsächlich risikoärmer sind.

## VERSICHERUNGEN

Die FMA sowie die europäische Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA haben die Berücksichtigung von ESG-Faktoren durch Versicherungsunternehmen empirisch nach qualitativen und quantitativen Aspekten erhoben. Demnach berücksichtigen bereits knapp drei Viertel der österreichischen Versicherer ESG-Risiken bei der Unternehmenssteuerung oder haben damit zumindest begonnen. Viele europäische Anbieter sind hier jedoch bereits weiter.

Nur drei österreichische Versicherungsunternehmen gaben aber an, mehr als ein Drittel des Gesamtportfolios nachhaltig zu investieren. Jedes dritte Unternehmen unterscheidet jedoch zwischen „grünen“ und „nicht grünen“ Assets.<sup>27</sup> Das Angebot an nachhaltigen Fonds in der fonds- und indexgebundenen Lebensversicherung ist im europäischen Vergleich noch gering; knapp die Hälfte der österreichischen Lebensversicherer planen, dieses jedoch auszubauen (> *Grafik 12*).

Grafik 12: Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken in Veranlagungsleitlinien (Umfrage, in %; Stand 16. 9. 2019)



<sup>24</sup> Beispielsweise beinhaltet eine sogenannte „Second Party Opinion“ die Beschreibung der Verwendung der aus der Emission des Green Bonds erlösten Mittel, die Mittelverwendung aus Sicht der Nachhaltigkeit wird verbal sowie in Form eines Ratings beurteilt. Diesbezüglich bestehen derzeit keine verbindlichen (Mindest-) Standards; Internationale Standards als Best Practice wie etwa die „Green Bond Principles“ der International Capital Market Association werden üblicherweise herangezogen.

<sup>25</sup> Siehe: <https://www.wienerborse.at/emittenten/anleihe-emission-listing/green-und-social-bonds/>. Z. B. hat neben österreichischen Emittenten auch die SID Bank (Slowenien) einen Green Bond an der Börse notiert.

<sup>26</sup> Ein Wertpapierprospekt ist im Rahmen der gesetzlichen Prospektbilligung von der FMA auf Verständlichkeit, Vollständigkeit und Kohärenz zu prüfen. Ob und inwieweit die Emission von Green Bonds beabsichtigt ist, ist für die FMA derzeit aufgrund der zur Billigung der FMA eingereichten bzw. gebilligten Basisprospekte nicht ersichtlich. Etwaige diesbezügliche Angaben sind in den Anhängen zur ProspektVO gesetzlich nicht vorgesehen.

<sup>27</sup> ESG-Ausschlusskriterien sind die am häufigste verwendete Anlagestrategie, wobei die meisten österreichischen VU sich dabei der ESG-Definition externer Dienstleister – z. B. Österreichisches Umweltzeichen, Sustainability oder MSCI und WWF – bedienen.

Im Vertrieb und bei der Risikoübernahme setzt fast jede zweite österreichische Versicherung bereits „Greening“-Aspekte als Abschlussanreiz ein; etwa besondere Tarife für Elektroautos oder energieeffizientes Wohnen. Aber auch „Browning“-Komponenten werden diskriminierend eingesetzt; etwa der Ausschluss von Kohle oder geächteten Waffen. Im europäischen Maßstab trifft das nur auf jedes vierte große Versicherungsunternehmen zu.

### **PENSIONS KasSEN**

Pensionskassen (PK) haben bereits seit 2005 gesetzlich ESG-Faktoren in der Erklärung über die Grundsätze der Veranlagungspolitik darzulegen, wenn die Auswahl von Vermögenswerten nach ethischen, ökologischen und/oder sozialen Kriterien erfolgt (§ 25a Abs. 1 Z 6 PKG).

So berücksichtigen in Österreich alle überbetrieblichen Pensionskassen ESG-Faktoren in der Veranlagung. Dieser Trend ist auch durch die Nachfrage getrieben: 80 % der PK geben an, ESG-Anfragen von Arbeitgebern ebenso wie von Anwartschafts- und Leistungsberechtigten erhalten zu haben. Fast alle PK verwenden in der nachhaltigen Veranlagung neben externen Ratings und Indizes auch interne Ansätze. Bei externen Asset Managern werden ESG-Faktoren in den Mandatsverträgen berücksichtigt.

### **BETRIEBLICHE VORSORGEKASSEN**

Sämtliche der acht Betrieblichen Vorsorgekassen (BVK), die zusammen zum 30. 9. 2019 immerhin ein Anwartschaftsvermögen von fast € 13 Mrd. verwalteten, haben in ihren Veranlagungsbestimmungen freiwillig Nachhaltigkeits- bzw. ESG-Kriterien verankert. Sie lassen sich auch die Nachhaltigkeit in der Veranlagung auf freiwilliger Basis durch die Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) zertifizieren.<sup>28</sup>

## **NACHHALTIGKEIT UND DER VERTRIEB VON FINANZINSTRUMENTEN**

Die sich intensivierende öffentliche Diskussion zum Klimawandel und seinen Folgen wird einerseits das Angebot an nachhaltigen Finanzinstrumenten signifikant erhöhen, andererseits die Nachfrage der Kunden nach derartigen Finanzierungen und Investments weiter verstärken. Dementsprechend werden Nachhaltigkeitsaspekte auch beim Vertrieb von Finanzinstrumenten durch Kreditinstitute und Wertpapierfirmen stärker zu berücksichtigen sein.

Die Europäische Kommission hat daher die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA im Juli 2018 mit einem „Technical Advice“ beauftragt, ihr entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, die den gesetzlichen Rahmen in puncto Nachhaltigkeit verbessern. ESMA hat diese Vorschläge im April 2019 vorgelegt.<sup>29</sup> Sie beziehen sich insbesondere auf Änderungen der EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) sowie auf die daraus abgeleiteten Rechtsvorschriften und ESMA-Leitlinien.

So werden Kreditinstitute und Wertpapierfirmen bei der Erfüllung der allgemeinen organisatorischen Anforderungen neben den bisherigen Kriterien künftig auch Nachhaltigkeitsfaktoren zu berücksichtigen haben, wenn diese bei der Erbringung der Wertpapierdienstleistung relevant sind.

<sup>28</sup> Siehe dazu die Website der ÖGUT: <https://www.oegut.at/de/projekte/investment/nh-pruefung-mvk.php>.

<sup>29</sup> Siehe <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-submits-technical-advice-sustainable-finance-european-commission>.

Bei der Identifizierung von Interessenkonflikten werden in Zukunft auch jene zu identifizieren und zu berücksichtigen sein, die sich aus der Nachhaltigkeit des Finanzinstruments ergeben können. Deshalb werden Unternehmen angemessene Vorkehrungen zu treffen haben, die sicherstellen, dass die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten beim Beratungsprozess und in der Vermögensverwaltung nicht zu Fehlverkäufen führt. So darf etwa das Argument der Nachhaltigkeit nicht dazu verwendet werden, dem Kunden eigene oder kostspieligere Produkte zu empfehlen. Auch dürfen Produkte nicht als nachhaltig dargestellt werden, wenn sie die Anforderungen nicht erfüllen (Greenwashing).

In den Vorschriften zur „Product Governance“ ist in der MiFID II bereits jetzt vorgesehen, dass für jedes Finanzinstrument festzulegen ist, auf welchen Anlegertyp das Produkt zugeschnitten ist. In Zukunft sollen Finanzinstrumente unter anderem auch danach eingeordnet werden, ob sie nachhaltige Aspekte fördern. Weiters soll bei der verpflichtenden regelmäßigen Überprüfung, ob Finanzinstrument und Zielmarkt übereinstimmen, auch geprüft werden, ob das Produkt nach wie vor Nachhaltigkeitspräferenzen erfüllt.

Bei der Erbringung von Anlageberatung müssen Wertpapierfirmen und Kreditinstitute schon nach geltender Rechtslage bei der Anlageempfehlung auf die Wünsche der Kunden eingehen. Künftig soll explizit vorgesehen werden, dass Wertpapierfirmen und Kreditinstitute bei der Erbringung von Anlageberatung und individueller Vermögensverwaltung Nachhaltigkeitspräferenzen der Kunden zu berücksichtigen haben. Insbesondere sollen im Rahmen der Einholung von Informationen über die Anlageziele der Kunden diese auch zu etwaigen Nachhaltigkeitspräferenzen befragt werden. Diesbezügliche vom Kunden erteilte Informationen sind bei der verpflichtenden Prüfung, ob ein Produkt für den individuellen Kunden geeignet ist, zu berücksichtigen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Identifizierung des Zielmarktes für Finanzinstrumente und die Prüfung der Eignung für den Kunden sicherstellen sollen, dass die Kunden die für sie passenden Anlageprodukte erwerben. Die Nachhaltigkeit ist somit nur ein Aspekt der Anlageentscheidung – neben weiteren Kriterien wie Risiko, Anlagehorizont und Ähnlichem. Diese Präferenzen und Kriterien sind entsprechend zu gewichten und bei der Anlageempfehlung zu berücksichtigen. Auch Transparenz spielt aus Kundensicht eine wichtige Rolle. Die Schaffung einheitlicher Begriffe und transparenter, einheitlicher Gütesiegel kann es Kunden ermöglichen, je nach ihren Präferenzen nachhaltige Investments zu tätigen.

## **SUSTAINABLE UND GREEN FINANCE IN DER NICHTFINANZIELLEN BERICHTERSTATTUNG**

Die „CSR-Richtlinie“<sup>30</sup> (Corporate Social Responsibility Directive) hat das Ziel, die Transparenz über ökologische und soziale Aspekte von Unternehmen innerhalb der EU zu erhöhen. Sie wurde mit dem „Nachhaltigkeits- und Diversitätsverbesserungsgesetz“ (NaDiVeG) im Jahr 2017 in österreichisches Recht umgesetzt und richtet sich an Unternehmen von öffentlichem Interesse<sup>31</sup>. Es verpflichtet große, kapitalmarktorientierte Unternehmen, in einer nichtfinanziellen Erklärung zum Lagebericht zu allen wesentlichen Angaben, die notwendig sind, um den Geschäftsverlauf, das Geschäfts-

**Das Argument der Nachhaltigkeit darf nicht dazu verwendet werden, dem Kunden eigene oder kostspieligere Produkte zu empfehlen. Auch dürfen Produkte nicht als nachhaltig dargestellt werden, wenn sie die Anforderungen nicht erfüllen (Greenwashing).**

<sup>30</sup> Richtlinie 2014/95/EU.

<sup>31</sup> Gemäß § 189a UGB.

ergebnis, die Lage der Gesellschaft sowie die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit nachvollziehen zu können. Dazu gehören detaillierte Informationen zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung.

Die Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die nichtfinanzielle Berichterstattung durch die betroffenen Unternehmen fällt als Teil der Rechnungslegungskontrolle in die Zuständigkeit der FMA. Welche Bedeutung der Transparenz bezüglich Nachhaltigkeit und speziell zu Umweltbelangen heute beigemessen wird, zeigt sich allein schon daran, dass sowohl ESMA als auch FMA dies 2019 als Aufsichts- und Prüfschwerpunkt in der Rechnungslegungskontrolle festgelegt haben.<sup>32</sup>

### SUSTAINABLE FINANCE – HERAUSFORDERUNG FÜR DIE AUFSICHT

Die FMA arbeitet aktiv in den einschlägigen transnationalen Arbeitsgruppen der europäischen Finanzmarktregulatoren EBA, ESMA und EIOPA sowie im System der europäischen Bankenaufsicht unter dem Lead der EZB (sowie im ESRB) mit, um transparente Märkte von nachhaltigen Veranlagungen und Finanzprodukten zu entwickeln und zu gewährleisten. Weiters unterstützt die FMA Finanzmarktteilnehmer dabei, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsrisiken im Risikomanagement sicherzustellen. Dazu gilt es zum einen geltende Rahmenwerke zu adaptieren, zum anderen aber auch neue Regularien zu entwickeln. Die FMA bringt hier konsequent die österreichischen Besonderheiten in die Diskussion ein und vertritt die österreichischen Interessen nachhaltig. Zusätzlich steht die FMA – wie in alle anderen Bereichen – auch bei diesem Themenkomplex zu ihrer Politik des offenen Dialogs mit allen Stakeholdern.

Um hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsrisiken Know-how für Beaufsichtigte aufzubereiten und die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses zu fördern, wird die FMA einen FMA-Leitfaden zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken erarbeiten, wobei eine öffentliche Konsultation des FMA-Leitfadens bereits im 1. Quartal 2020 erfolgen soll. Der FMA-Leitfaden soll von der FMA beaufsichtigte Unternehmen sektorübergreifend dabei unterstützen, Nachhaltigkeits- und insbesondere Klimarisiken ins klassische Risikomanagement sowie in Strategie und Governance zu integrieren. Zudem sollen Good Practices von Maßnahmen und Methoden zur Identifikation, Messung und Steuerung dieser Risiken beispielhaft dargestellt werden.

Die nächsten Schritte sind bereits vorgezeichnet. Die europaweite Anwendung der Disclosure-Verordnung und die ausstehende politische Einigung zur Taxonomie-Verordnung sind wichtig, um so die Kosten der Informationsbeschaffung am Markt zu senken, die Vergleichbarkeit von Informationen sicherzustellen und damit die Gefahr eines Marktversagens einzudämmen. Verstärkte Offenlegungspflichten werden es Anlegern erleichtern, selbst nachhaltige Anlagestrategien eigenverantwortlich und informiert zu verfolgen. Neue Beratungspflichten müssen der Rolle der Marktintermediäre gerecht werden, Informationsasymmetrien in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte abzubauen.

Die FMA tritt bei allen Initiativen für möglichst globale, zumindest aber europäische Standards und Regularien ein, die ein Level Playing Field gewährleisten. Wir müssen

**Der FMA-Leitfaden soll Unternehmen sektorübergreifend dabei unterstützen, Nachhaltigkeits- und insbesondere Klimarisiken ins klassische Risikomanagement sowie in Strategie und Governance zu integrieren. Zudem sollen Good Practices von Maßnahmen und Methoden zur Identifikation, Messung und Steuerung dieser Risiken beispielhaft dargestellt werden.**

<sup>32</sup> Siehe <https://www.fma.gv.at/querschnittsthemen/enforcement/>.

alles daransetzen, dass nicht durch Dumping bei Umwelt- und Sozialstandards der Wettbewerb verzerrt wird; nicht nur zum Schutz der Unternehmen und Investoren, sondern vor allem zum Schutz von Klima, Umwelt und Ökosystemen.

Die Aufsicht sieht es jedoch kritisch, wenn Regulierung zum Steuerungsinstrument für Investitionen umfunktioniert wird – etwa indem als nachhaltig ausgewiesene Investments pauschal ohne eine ausreichende Datenbasis regulatorisch bei Eigenkapitalanforderungen bevorzugt behandelt würden. Finanzmarktaufsicht und Regulierung müssen auf Risikomanagement und Transparenz fokussiert bleiben, faire Wettbewerbsbedingungen im Auge behalten; Wirtschaftslenkung und Investitionsanreize sind hingegen eine Aufgabe der Fiskal- und Wirtschaftspolitik.

Die ersten Schritte zu einem auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Finanzmarkt sind bereits gesetzt, es liegt aber noch ein weiter Weg vor uns.

# IT-SICHERHEIT

Wie kann man sich auf Cyberangriffe vorbereiten – wie sollte man darauf reagieren?

**A** ngriffe aus dem Cyberspace sind zu einer unmittelbaren Gefahr für unsere Sicherheit und das Funktionieren von Staat und Gesellschaft geworden und können unser tägliches Leben schwerwiegend beeinträchtigen. Der virtuelle Raum kann von nichtstaatlichen Akteuren wie Hacktivisten, der organisierten Kriminalität oder Terroristen, aber auch von staatlichen Einrichtungen wie Geheimdienst und Militär für ihre jeweiligen Zwecke missbraucht werden. Die Gefahren aus dem virtuellen Raum sind praktisch unbegrenzt. Die von der österreichischen Bundesregierung erarbeitete „Österreichische Strategie Cyber Sicherheit“ zählt daher zu den obersten Prioritäten für Staat und Wirtschaft, an der Absicherung ihrer virtuellen Güter zu arbeiten.<sup>1</sup>

## DIE AKTUELLE BEDROHUNGSLAGE

Aufgrund der rasanten technischen Entwicklungen haben sich die Möglichkeiten der Angreifer verändert; zudem sind Tatmittel und Dienstleistungen (beispielsweise in Form von „Cybercrime as a Service“<sup>2</sup>) für Cyberattacken im Dark Web schnell verfügbar. Gingen Angriffe früher häufig von Einzeltätern mit relativ einfachen technischen Mitteln aus, so handelt es sich bei den Angreifern heute häufig um Insider, aber auch Staaten, Hacktivisten und Cyberterroristen. Zugenommen hat insbesondere auch die organisierte Kriminalität. Motive und Angriffsziele unterscheiden sich jedoch deutlich. Aufgrund der finanziellen Ausstattung der Angreifer verwenden diese immer häufiger komplexe, langfristig angelegte und sehr individuelle Methoden, bei denen die herkömmlichen Sicherheitskonzepte der Branchen oft nicht mehr ausreichen. Die Frage

<sup>1</sup> BMI: Österr. Strategie Cyber Sicherheit, [www.bmi.gv.at/504/files/130416\\_strategie\\_cybersicherheit\\_WEB.pdf](http://www.bmi.gv.at/504/files/130416_strategie_cybersicherheit_WEB.pdf).

<sup>2</sup> BMI: Österr. Strategie Cyber Sicherheit, <https://bundeskriminalamt.at/306/start.aspx>.

ist nicht mehr, ob, sondern wann ein Angriff stattfindet und ob er überhaupt als solcher identifiziert wird.<sup>3</sup>

Die Angriffe werden oft nach folgenden Bedrohungsarten unterschieden:

- Standardangriffe (keine komplizierten technischen Kenntnisse und Tools notwendig, frei verfügbare Hacker-Werkzeuge, Nutzung bekannter Sicherheitslücken)
- hoch entwickelte Angriffe (in der Regel von versierten Hackern ausgeführt, Nutzung komplexer und teilweise unbekannter Schwachstellen, Einsatz modernster Tools und Verfahren) und
- neuartige Angriffe (Konzentration auf neue Angriffsvektoren und Sicherheitslücken, die durch neue Technologien entstehen).

Hacker verfügen über hervorragende IT-Kenntnisse und arbeiten stets daran, Schwachstellen aufzudecken und zu nutzen.<sup>4</sup>

## **AUSWIRKUNGEN DER CYBERANGRIFFE AUF UNTERNEHMEN DER KREDITWIRTSCHAFT**

Cyberangriffe können die Datenverarbeitung der Institute und damit ihr Geschäft in besonderem Maße schädigen. Angriffe auf die IT-Systeme der Unternehmen im Finanzsektor gefährden die Verfügbarkeit, Integrität, Vertraulichkeit und Authentizität der Daten. Fast alle Bankprozesse werden automatisiert durch Anwendungssysteme umgesetzt oder gesteuert. Für Angreifer, gleich welcher Motivation, stellen die Daten und die Funktionalität der Anwendungen lohnende Ziele dar. Ausfälle der Systeme sowie interne und externe Angriffe können schwerwiegende Folgen haben. Große Angriffe im Sinne eines Super-GAU sind zwar bisher in Österreich ausgeblieben, jedoch besteht die Notwendigkeit, dass sich Finanzdienstleister auf die fortschreitenden Bedrohungen vorbereiten.

Ein mit Cyber- und IT-Risiken in Verbindung stehendes Risiko für Banken ist auch das Risiko des Verlustes der Reputation und des Vertrauens bei Kunden, aber auch am Markt. Hinzu kommen finanzielle Verluste oder Strafzahlungen an Vertragspartner sowie Maßnahmen oder Sanktionen der Aufseher. Durch kriminelle, vorsätzliche oder grob fahrlässige Aktivitäten – insbesondere von Insidern – besteht zudem die Gefahr, dass vertrauliche Geschäfts- und Kundendaten offengelegt werden.

Angriffe auf Zahlungsverkehrssysteme können Fehlüberweisungen bewirken oder die Zahlungsfähigkeit eines Instituts oder seiner Kunden einschränken.

## **DIE ROLLE DER INTEGRIERTEN AUFSICHT DURCH DIE FMA**

IT-Risiken und Risiken aus dem Cyberspace zählen zu den operationellen Risiken und sind von Kreditinstituten mit Eigenmitteln zu unterlegen. Als integrierte Aufsicht hat die FMA im Jahr 2018 eigene Leitfäden zur IT-Sicherheit für Pensionskassen, Verwaltungsgesellschaften, Wertpapierdienstleistungsunternehmen (WPDLU) und Wertpapierfirmen (WPF), Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen sowie Kreditinstitute veröffentlicht.<sup>5</sup>

**Cyberangriffe können die Datenverarbeitung der Institute und damit ihr Geschäft in besonderem Maße schädigen. Angriffe auf die IT-Systeme der Unternehmen im Finanzsektor gefährden die Verfügbarkeit, Integrität, Vertraulichkeit und Authentizität der Daten.**

<sup>3</sup> Vgl.: PWC: Cyber Security – Herausforderung für Finanzdienstleister, [www.pwc.de/de/finanzdienstleistungen/digital/cyber-security-herausforderung-fuer-finanzdienstleister.html](http://www.pwc.de/de/finanzdienstleistungen/digital/cyber-security-herausforderung-fuer-finanzdienstleister.html).

<sup>4</sup> E&Y: Cybersicherheit: Sind Sie auf Angriffe vorbereitet?, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-giss-2018-executive-summary-de.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-giss-2018-executive-summary-de-thumbnail/$FILE/ey-giss-2018-executive-summary-de.pdf).

<sup>5</sup> FMA: [www.fma.gv.at/fma/fma-leitfaeden/](http://www.fma.gv.at/fma/fma-leitfaeden/).

**Die FMA bekennt sich in Regulierung und Aufsicht zum Prinzip der Technologieneutralität: Auch unter dynamischen Bedingungen muss jederzeit ein adäquates Risikomanagement sichergestellt sein, wobei die Aufsicht keine bestimmte technologische Lösung gegenüber anderen bevorzugt, sofern sie das vorgegebene Ziel erreicht und den jeweiligen Stand der Technik repräsentiert.**

Die Aufsicht verfolgt hierbei aber nicht nur einen integrierten Regulierungs- und Aufsichtsansatz, sie wendet auch die Prinzipien der Risikoorientierung sowie der Proportionalität an. Je höher das Risiko ist, desto tiefer geht die Regulierung und desto intensiver ist die Aufsichtstätigkeit. Und je einfacher ein Geschäftsmodell und je kleiner das Geschäftsvolumen, desto einfacher sind die regulatorischen Anforderungen, und dementsprechend geringer fällt die Intensität der Aufsichtstätigkeit aus. Es muss aber trotzdem das gleiche Ziel, ein angemessenes Maß an Cybersicherheit, erreicht werden.

Der rasante technologische Fortschritt stellt aber auch Regulatoren und Aufseher laufend vor neue Herausforderungen. Die Zeiten der starren quantitativen Vorgaben sind vorbei, qualitative Vorgaben rücken vermehrt in den Fokus. Neben der Eigenkapitalausstattung bekommt die Beurteilung von Risikomanagement und Compliance-Strukturen immer mehr Gewicht. In diesem Zusammenhang bekennt sich die FMA in Regulierung und Aufsicht zum Prinzip der Technologieneutralität: Auch unter dynamischen Bedingungen muss jederzeit ein adäquates Risikomanagement sichergestellt sein, wobei die Aufsicht keine bestimmte technologische Lösung gegenüber anderen bevorzugt, sofern sie das vorgegebene Ziel erreicht und den jeweiligen Stand der Technik repräsentiert (Prinzip „State of the Art“).

## WIE KÖNNEN SICH UNTERNEHMEN VOR CYBERANGRIFFEN SCHÜTZEN?

Viele haben beim Schutz vor Cyberangriffen vor allem das Bild eines hoch spezialisierten IT-Experten im Kopf, der an der virtuellen Abwehr von Gefahren aus dem Cyberspace arbeitet. Tatsächlich sind zum Schutz der IT-Systeme derartige Spezialisten unerlässlich, IT-Governance muss jedoch in der Führungsriege des Unternehmens beginnen! Erst wenn IT-Risiken vom Management ausreichend wahrgenommen werden, wird dafür gesorgt, dass die Governance-Struktur im Unternehmen so angepasst wird, dass IT-Risiken optimal adressiert sind.

Die Ergebnisse einer von IBM im Jahr 2019 durchgeführten Studie („Ponemon-Studie“) zeigen, dass eine Großzahl der Unternehmen noch immer nicht darauf vorbereitet ist, angemessen auf Cyberangriffe zu reagieren. Die Defizite bei der Notfallplanung sind in den letzten vier Jahren konstant geblieben. Dies sieht auch Ted Julian, Mitbegründer von IBM Resilient, so: „Wenn es darum geht, auf einen Cyberangriff zu reagieren, ist fehlende Planung der erste Schritt zum Misserfolg. Die Notfallpläne müssen daher regelmäßig auf Herz und Nieren geprüft werden. Damit ein solches Programm aufrechterhalten werden kann, bedarf es der vollen Unterstützung des Vorstands, um in die notwendigen Mitarbeiter, Prozesse und Technologien zu investieren.“<sup>6</sup>

Mit dem Wissen, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis ein Cyberangriff stattfindet, sollten Unternehmen einen unternehmensweiten Reaktionsplan für diesen Fall festlegen. Das Wissen um eine potenzielle Bedrohung ist zwar ein wichtiger erster Schritt, reicht aber längst nicht aus. Um sich wirklich auf Cyberangriffe einzustellen und ihnen etwas entgegenzusetzen, muss eine komplexe, proaktive und auf die individuelle Situation ausgerichtete Strategie entwickelt werden, die weit über einen Notfallplan hinausgeht. Ein effektiver Sicherheitsplan ist eine Mischung aus der Implementierung unternehmensweiter Verfahrensrichtlinien, Datensicherheitsmaßnahmen (auch) durch

<sup>6</sup> IBM: Ponemon-Studie zur Resilienz gegen Cyberangriffe: Mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen testen ihre Notfallpläne nicht, [www-03.ibm.com/press/de/de/pressrelease/54907.wss](http://www-03.ibm.com/press/de/de/pressrelease/54907.wss).

technische Vorkehrungen zum Schutz der Daten und der Einführung eines reaktiven Plans, falls der schlimmste Fall (doch) eintritt. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die eigenen Mitarbeiter in den meisten Fällen an vorderster Front stehen, weshalb genau sie wissen sollten, was von ihnen verlangt wird.

Zusätzlich zu Schulungen sollen für Cybersicherheit zuständige IT-Spezialisten und Führungskräfte ein praktisches Training mit realitätsnaher Simulation erhalten, um die Voraussetzung zu schaffen, sich bei einem Cyberangriff richtig zu verhalten. Ohne geübte Praxis und die Fähigkeit, während eines Angriffs gemeinsam schnell und entschlossen zu handeln, treten Sicherheitsteams, Führungskräfte und Mitarbeiter im Unternehmen oft unvorbereitet und unkoordiniert auf.

Es ist Aufgabe des Managements, eine IT-Strategie im Unternehmen zu implementieren, die mit der allgemeinen Strategie des Unternehmens im Einklang steht und auch im Alltag gelebt wird. Auch organisatorische Aspekte wie eine klare Trennung von IT-Betrieb und den kontrollierenden sowie steuernden Funktionen (Risikomanagement, Compliance und Interne Revision) liegen in der Verantwortung der leitenden Personen. Ebenfalls entscheidend ist die Ernennung eines geeigneten IT-Sicherheitsbeauftragten.

Abbildung 3 (nächste Seite) veranschaulicht die wahrzunehmenden Aufgaben sowie die Rollenverteilung bei der Implementierung einer ganzheitlichen IT-Strategie.

Sind die vom Management vorgegebenen Rahmenbedingungen im Bereich IT-Risiko und IT-Risikosteuerung sorgfältig ausgearbeitet und implementiert, so können die

## DER ERSTE FMA-CYBER-STRESSTEST BEI BANKEN

Um einen besseren Einblick in die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors gegen Cyberangriffe zu bekommen, führten FMA und OeNB 2019 gemeinsam den ersten Cyber-Stresstest für den österreichischen Finanzmarkt durch. Unterstützt wurden sie dabei durch das Kuratorium Sicheres Österreich (KSÖ), das hierbei seine Expertise bei der Organisation und Durchführung von Stresstests in anderen Sektoren einbringen konnte. Am Stresstest selbst nahmen neben der FMA und OeNB zehn Kreditinstitute, deren IT-Provider, das „Computer Emergency Response Team Austria“ (Cert.at)<sup>7</sup> sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) teil.

Da laut internationalen Studien rund zwei Drittel der Cyberschäden durch ein Fehlverhalten von Mitarbeitern verursacht oder zumindest begünstigt werden, lag der Schwerpunkt dieses Stresstests auf dem Faktor Mensch – er wurde in Form eines Cyber-Planspiels durchgeführt. Dabei wurde insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Kreditinstituten und der Aufsicht sowie den anderen involvierten Institutionen im Falle eines Cyberangriffs einer näheren Überprüfung unterzogen.

Der Cyber-Stresstest zeigt, dass der heimische Finanzsektor im Wesentlichen gut auf Cyberangriffe vorbereitet ist, wobei die Reifegrade unterschiedlich ausgestaltet sind. Die aus dem Cyber-Stresstest gewonnenen Erkenntnisse werden einer detaillierten Analyse unterzogen und in der Folge in der regulatorischen und aufsichtlichen Tätigkeit berücksichtigt. Es hat sich aber auch gezeigt, dass gerade bei der Abwehr von Cyberangriffen einer gemeinsamen Vorgangsweise zur Sicherstellung der Stabilität des Finanzsektors eine essenzielle Bedeutung zukommt, wofür ein Branchen-Cert für das Bankwesen einen wesentlichen Beitrag leisten kann.

<sup>7</sup> Das Computer Emergency Response Team Austria (CERT.at) ist das österreichische nationale CERT und wird durch die nic.at GmbH betrieben. Es ist Ansprechpartner für IT-Sicherheit im nationalen Umfeld, koordiniert und informiert bei Angriffen auf IKT-Systeme auf nationaler Ebene die jeweiligen Netzbetreiber und die zuständigen lokalen Sicherheitsteams.

Abbildung 3: IT-Governance, Steuerung und operative Umsetzung (Quelle: FMA-Leitfäden<sup>8</sup>)

<b>GOVERNANCE</b>	Rolle des Vorstandes IT-Strategie IT-Governance
<b>STEUERUNG</b>	Risikomanagement von IT-Risiken Informationssicherheitsmanagement IT-Notfallmanagement
<b>OPERATIVE UMSETZUNG</b>	IT-Betrieb Benutzerberechtigungsmanagement IT-Projekte, Anwendungsentwicklungen, zugekaufte Software

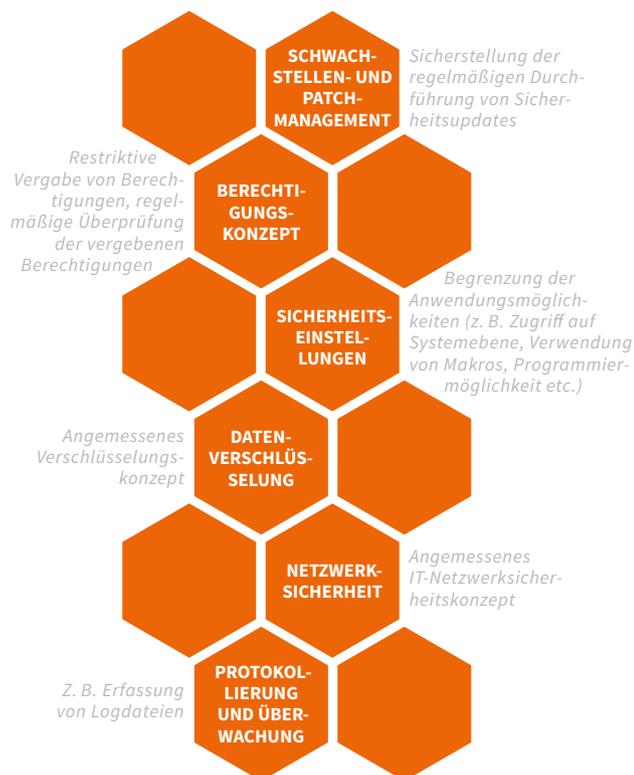
entsprechenden Abteilungen und Personen optimal zusammenarbeiten, um Cyberangriffe erfolgreich zu verhindern.

Der Informationssicherheitsbeauftragte hat hier eine zentrale Bedeutung: Er ist nicht nur dafür verantwortlich, dass es eine Informationssicherheits-Policy gibt, die im Unternehmen gelebt wird. Es hat auch ein direktes Reporting zum Management stattzufinden, und zwar sowohl auf regelmäßiger Ebene als auch ad hoc, wenn etwa eine Sicherheitslücke evident wird.

Auf Basis der organisatorischen Vorkehrungen in Bezug auf die Behandlung von IT-Risiken ist es essenziell, die IT-Risiken im Unternehmen zu erkennen und Maßnahmen zur Risikoreduktion zu setzen. Aus diesem Grund ist ein entsprechender Risikomanagementprozess zu etablieren, um die identifizierten Risiken steuern zu können. Des Weiteren empfiehlt es sich, zur Vorbeugung gegen etwaige Schwachstellen einschlägige internationale Standards (z. B. ISO 27001, ITIL, BSI, COBIT) zu berücksichtigen.

IT-Sicherheitskonzepte können vielfältig aussehen, einige wichtige Aspekte werden in Abbildung 4 veranschaulicht.

Abbildung 4: Elemente IT-Cyber-Sicherheitskonzept



### WIE SOLLTE AUF CYBERANGRIFFE REAGIERT WERDEN?

Cyberangriffe lassen sich nicht gänzlich verhindern, deshalb ist es essenziell, dass Unternehmen ausreichend darauf vorbereitet sind. Eine fundierte Vorbereitung erfolgt im Rahmen des Kontinuitätsmanagements und sieht konkrete Pläne vor, wie kritische Funktionen, Informationen und Prozesse wiederhergestellt werden können für den Fall, dass sie kompromittiert wurden (etwa im Fall einer Attacke durch Schad- oder Erpressungssoftware, bei der wichtige Daten des Unternehmens verschlüsselt wurden). So hat der Plan Maßnahmen vorzusehen, die es ermöglichen, gestohlene oder kompromittierte Informationen möglichst rasch wiederherzustellen. Er hat auch Alternativen zu definieren, falls eine Wiederherstellung nicht möglich ist. Außerdem sollen Unternehmen idealerweise Prozesse implementiert haben, mit denen Vorfälle identifiziert, nachverfolgt und dokumentiert werden. Nur durch regelmäßige Praxistests

<sup>8</sup> FMA-Leitfaden IKT-Sicherheit in Kreditinstituten, FMA-Leitfaden IT-Sicherheit in Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, FMA-Leitfaden zur IT-Sicherheit in Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Wertpapierfirmen sowie FMA-Leitfaden zur IT-Sicherheit in Verwaltungsgesellschaften.

der Kontinuitätspläne kann sichergestellt werden, dass sie im Ernstfall auch funktionieren.

Außerdem ist festzulegen, welche Informationen im Falle einer Cyberattacke an wen fließen müssen – dies sowohl innerhalb des Unternehmens als auch außerhalb, also beispielsweise an betroffene Kunden und andere Stakeholder. Regulatorisch hervorzuheben ist die gesetzliche Verpflichtung für Banken gemäß Zahlungsdiensteegesetz 2018 (ZaDiG 2018)<sup>9</sup>, jeden schwerwiegenden Betriebs- und Sicherheitsvorfall unverzüglich an die FMA zu melden.

Letztendlich gilt gerade für Unternehmen, die im Finanzsektor tätig sind und damit besonders oft Ziel von Hackerangriffen sind: Eine gute Vorbereitung hilft, Schäden zu minimieren und negative Auswirkungen bestmöglich abzufedern.

---

<sup>9</sup> § 86 ZaDiG 2018, BGBl. I 17/2018 idgF.

# IORP II

## Das neue europäische Aufsichtsregime über Pensionskassen in praktischer Anwendung

**A**m 1. 1. 2019 wurde in Österreich das Aufsichtsrecht über Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (im Wesentlichen die Pensionskassen) grundlegend modernisiert. Mit diesem Datum trat die Umsetzung der neuen europäischen Pensionsfondsrichtlinie<sup>1</sup> (IORP II) durch eine Novellierung des österreichischen Pensionskassengesetzes (PKG) in Kraft. Ziele des neuen Aufsichtsregimes über Pensionskassen sind, die Prinzipien der guten Unternehmensführung weiterzuentwickeln und zu verbessern, die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern sowie die verpflichtenden Informationen an die Begünstigten zu vertiefen und zu erweitern. IORP II gibt für den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum eine Mindestharmonisierung in Regulierung und Aufsicht über betriebliche Altersvorsorgeeinrichtungen vor.

### DIE STÄRKUNG DES GOVERNANCESYSTEMS

Die Governancesysteme der Pensionskassen werden harmonisiert und gestärkt. So sind verpflichtend neue Schlüsselfunktionen einzurichten, das Risikomanagement ist umfassender zu gestalten und die Informationspflichten werden erweitert. Jede Pensionskasse hat überdies eine eigene Risikobeurteilung unter Einbeziehung der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften vorzunehmen. Viele bisherige quantitative Grenzen bei der Veranlagung werden gestrichen und sind durch verpflichtende interne Veranlagungsleitlinien zu ersetzen. Damit wird das bereits bisher vorgegebene

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV), ABl 2016 L 354/37 (Institutions for Occupational Retirement Provision Directive 2, IORP II). Sie ersetzt die alte Pensionsfondsrichtlinie (2003/41/EG).

„Prudent-Person-Prinzip“, also der Veranlagungsgrundsatz der unternehmerischen Vorsicht, konsequent weiter ausgebaut. Demzufolge dürfen betriebliche Altersvorsorgeeinrichtungen nur in Vermögenswerte und Instrumente investieren, deren Risiken das betreffende Unternehmen angemessen erkennen, messen, überwachen, managen, steuern und im Risikomanagement berücksichtigen kann. Dazu hat das Unternehmen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens selbst Regeln festzulegen, die sicherstellen, dass die anvertrauten Gelder so angelegt werden, wie es für Sicherheit, Qualität, Liquidität und Rentabilität des gesamten Portfolios angemessen und erforderlich ist.

### **SCHLÜSSELFUNKTIONEN**

Die verpflichtend einzurichtenden Schlüsselfunktionen umfassen die Risikomanagementfunktion, die interne Kontrollfunktion und die versicherungsmathematische Funktion. Dafür sind auch interne Leitlinien (Policies) zu erstellen, die vom Management zu genehmigen und zumindest alle drei Jahre zu überprüfen sind. Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen der Schlüsselfunktion sind dem Management verpflichtend zu berichten. Werden keine geeigneten Maßnahmen gesetzt, löst dies die Berichtspflicht direkt an die FMA aus.

Das Risikomanagement betrifft nun überdies die gesamte Einrichtung und nicht nur (wie bisher) die Veranlagung der jeweiligen Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Die Interne-Revisions-Funktion umfasst nun auch die Überprüfung der Angemessenheit und Effektivität des internen Kontrollsystems. Eine versicherungsmathematische Funktion ist dann verpflichtend, wenn die Einrichtung zur Betrieblichen Altersvorsorge auch biometrische Risiken absichert oder Garantien übernimmt. Zu ihren Aufgaben zählen unter anderem die Koordination und Überwachung der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen. Eine Auslagerung von Schlüsselfunktionen oder Tätigkeiten ist grundsätzlich ganz oder teilweise möglich, die Verantwortlichkeit verbleibt aber weiterhin voll bei der Pensionskasse.

### **„FIT & PROPER“ UND VERGÜTUNG**

An Personen, die das Unternehmen tatsächlich leiten, Personen mit Schlüsselfunktionen und Personen oder Einrichtungen, an die Schlüsselfunktionen ausgelagert werden, werden klar definierte und funktionsbezogene Fit-&-Proper-Anforderungen gestellt. Neu ist, dass das Unternehmen für Personen, die es tatsächlich leiten oder die Schlüsselfunktionen innehaben oder deren Aktivität das Risikoprofil des Unternehmens wesentlich beeinflussen kann, eine verpflichtende Vergütungspolitik festzulegen hat. Ihre wesentlichen Inhalte sind regelmäßig zu veröffentlichen und zumindest alle drei Jahre zu überprüfen.

### **NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE**

Die Veranlagung hat nach der „Prudent Person Rule“ zu erfolgen. Eine der wenigen quantitativen Begrenzungen betrifft die Veranlagung in Aktien, die gemäß IORP II auf maximal 70 % zu begrenzen ist. Mitgliedstaaten können diese Grenze aber auf bis zu 35 % absenken. Bei der Prudent Person Rule sind aber künftig bei Veranlagungsentscheidungen auch die „ESG-Faktoren“ zu berücksichtigen. ESG steht dabei für die englische Abkürzung „Environmental, Social, Governance“, worunter umweltpolitische, soziale sowie gesellschaftliche Nachhaltigkeitskriterien zu verstehen sind und die unternehmerische Sozialverantwortung einbezogen wird.

**Die Governancesysteme der Pensionskassen werden harmonisiert und gestärkt. So sind verpflichtend neue Schlüsselfunktionen einzurichten, das Risikomanagement ist umfassender zu gestalten und die Informationspflichten werden erweitert. Jede Pensionskasse hat überdies eine eigene Risikobeurteilung unter Einbeziehung der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften vorzunehmen.**

Das Unternehmen hat sich darauf aufbauend eigene Grundsätze der Veranlagungspolitik zu geben, diese zu veröffentlichen und mindestens alle drei Jahre zu überprüfen. Darin ist auch darzustellen, wie die ESG-Faktoren bei der Veranlagung berücksichtigt werden und wurden.

#### **EIGENE RISIKOBEURTEILUNG**

Mindestens alle drei Jahre hat die Pensionskasse ihre Risikolage zu analysieren, zu evaluieren und zu beurteilen. Die Ergebnisse dieser eigenen Risikobeurteilung (Own Risk Assessment) sind der FMA zu berichten und beinhalten unter anderem eine Beschreibung, wie die Risikobeurteilung in den Management- und Entscheidungsfindungsprozess eingeht, eine Beurteilung der Effektivität des Risikomanagementsystems und eine Beurteilung der Risiken für die Pensionsbezieher in der Leistungsphase (beispielsweise betreffend Pensionskürzungen).

#### **GENERATIONENAUSGLEICH**

Erstmals ist auch der Grundsatz des Generationenausgleichs verankert. Das heißt, wo relevant, haben die Einrichtungen zur betrieblichen Altersvorsorge grundsätzlich auch für eine gerechte Streuung von Risiken und Zuwendung zwischen den Generationen Sorge zu tragen.

### **FÖRDERUNG DER MOBILITÄT UND DES GRENZÜBERSCHREITENDEN GESCHÄFTS**

**Wesentliche Ziele für die Reform der Pensionsfondsrichtlinie waren, die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer im Europäischen Wirtschaftsraum zu fördern sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Hierzu wurden die Zuständigkeiten der nationalen wie europäischen Behörden klar abgegrenzt und besser aufeinander abgestimmt.**

Wesentliche Ziele für die Reform der Pensionsfondsrichtlinie waren, die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer im Europäischen Wirtschaftsraum zu fördern sowie Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Hierzu wurden die Zuständigkeiten der nationalen wie europäischen Behörden klar abgegrenzt und besser aufeinander abgestimmt. Weiters wurden klare Prozesse und Bestimmungen hinsichtlich der grenzüberschreitenden Bestandsübertragung festgeschrieben.

Bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten ist grundsätzlich die Behörde des Herkunftslandes für die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften verantwortlich. Allerdings gelten sowohl die arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften als auch die Informationspflichten des Tätigkeitslandes, sodass für deren Einhaltung die Behörde des Tätigkeitslandes zuständig ist. Da die Aufsicht grundsätzlich der Herkunftslandsbehörde obliegt, hat die Tätigkeitslandsbehörde jede Verfehlung in ihrem Aufsichtsbereich an diese zu melden. Trifft die Herkunftslandsbehörde keine geeigneten Maßnahmen, kann die Tätigkeitslandsbehörde (nach Information an die Herkunftslandsbehörde) aber Maßnahmen ergreifen und im Extremfall sogar die grenzüberschreitende Tätigkeit untersagen.

Die neue Pensionsfondsrichtlinie legt erstmals Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Übertragung betrieblicher Altersvorsorgeeinrichtungen fest. Dazu ist vorab die Zustimmung der Mehrheit der betroffenen Begünstigten oder die Mehrheit ihrer Vertreter einzuholen. Dazu hat die Pensionskasse auch zeitgerecht über die Konditionen bei der und durch die Übertragung zu informieren. Die Genehmigung zur Übertragung ist von der Behörde der aufnehmenden Einrichtung zu erteilen, allerdings bedarf es noch der vorherigen Zustimmung durch die Behörde der abgebenden Einrichtung.

Dabei kommen beiden Behörden umfassende Prüfpflichten zu, etwa ob die betriebliche Altersvorsorgeeinrichtung überhaupt in der Lage ist, so ein Geschäft zu betreiben, oder ob die Vermögenswerte ausreichend und geeignet sind, um die Verpflichtungen überhaupt erfüllen zu können. Ebenso ist zu überprüfen, dass durch die Übertragung keine Anspruchskürzungen entstehen. Der Europäischen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority) kommt eine Mediatorfunktion zu, wenn im Rahmen der grenzüberschreitenden Tätigkeit Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten besteht.

## **MEHR TRANSPARENZ UND INFORMATION**

Die von einer Pensionskasse zu erbringenden Informationen müssen regelmäßig aktualisiert werden sowie klar, präzise und verständlich sein. Sie müssen auch ohne Zusatzkosten zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Begriff „Leistungs-/Renteninformation“ (Pension Benefit Statement, PBS) wird sogar eine verpflichtende Bezeichnung für die jährlichen Informationen an Anwartschaftsberechtigte vorgegeben. Die Leistungs-/Renteninformation hat neben den persönlichen Daten etwaige Garantien, Prognoserechnungen sowie Beiträge und Kosten des abgelaufenen Jahres zu enthalten. Die Aufsichtsbehörden haben sich hier bei ihren Vorgaben an Best Practices zu Format und Inhalten zu orientieren.

Hat die Aufsichtsbehörde eine Sanktion gegen eine Einrichtung der betrieblichen Altersvorsorge zu erlassen, so ist diese mit der Beschreibung der Art des Vergehens sowie Nennung der verantwortlichen Person von der FMA zu veröffentlichen. Nur im begründeten Einzelfall darf davon abgesehen werden.

## **ANPASSUNGEN VON VERORDNUNGEN UND MINDESTSTANDARDS DER FMA**

Die Pensionsfondsrichtlinie IORP II und ihre Umsetzung in nationales Recht durch eine Novelle zum Pensionskassengesetz (PKG) erforderten auch einige Anpassungen von Verordnungen, Rundschreiben und Mindeststandards durch die FMA.

### **PENSIONSKASSEN-RISIKOMANAGEMENTVERORDNUNG 2019 (PK-RIMAV 2019)**

Die Pensionskassen-Risikomanagementverordnung 2019 (PK-RiMaV 2019) wurde von der FMA am 17. 12. 2018<sup>2</sup> veröffentlicht und trat mit 1. 1. 2019 in Kraft. Das Risikomanagement der Pensionskassen ist nunmehr wie bei den Versicherungsunternehmen eine Schlüsselfunktion und umfasst Risiken der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften sowie der Pensionskasse – sowohl auf der Aktiv- wie auf der Passivseite. Die Verordnung wurde gleichzeitig kompakter gestaltet, wobei jedoch die Kernelemente der vorherigen Verordnung beibehalten wurden:

- Die Einrichtung von Risikomanagementsystemen und -prozessen fällt in die Zuständigkeit des Vorstandes. Hierfür sind entsprechende fachliche und IT-Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
- Die Risikomanagementfunktion hat in erster Linie Überwachungs- und Berichtspflichten wahrzunehmen und ist in wesentliche strategische Entscheidungen ein-

---

<sup>2</sup> BGBl. II Nr. 331/2018.

zubinden. Interessenkonflikte sind zu vermeiden, insbesondere bei der Kapitalanlage. Eine klare Stellvertreter-Regelung hat sicherzustellen, dass die Funktion im Unternehmen jederzeit wahrgenommen wird.

- Das Risikomanagementsystem umfasst eine Risikomanagementstrategie, die im Einklang mit der strategischen und operativen Unternehmensführung der PK steht (Geschäftsplan bzw. -strategie, Veranlagungsleitlinien und -grundsätze, Risikotragfähigkeit, eigene Risikobeurteilung), interne Risikomanagementleitlinien, IT-Systeme, Prozesse, Dokumentation und Berichterstattung;
- In der Risikoanalyse muss zwischen wesentlichen und unwesentlichen Risiken unterschieden werden. Ebenso muss die Risikotragfähigkeit unter Berücksichtigung des „Asset Liability Managements“, also der Verbindung zwischen den Vermögensanlagen (Assets) und den Verbindlichkeiten (Liabilities), festgelegt werden, und es ist auf die unterschiedlichen Risiken in der Veranlagung Bedacht zu nehmen.
- Neu ist, dass auch ökologische, soziale und die Unternehmensführung betreffende Risiken zu berücksichtigen sind.
- Alle wesentlichen Risiken sind mithilfe von Modellen zu bewerten, wobei auch Szenario-Analysen und Stresstests durchzuführen sind.
- Im Rahmen der Risikosteuerung sind Limits festzulegen. Diese sind durch Frühwarnmechanismen zu überwachen und entsprechende Prozesse bei Überschreitungen vorab festzulegen.
- Es muss nun auch ein verpflichtendes Finanzmarktdateninformationssystem implementiert sein.

### **PENSIONSKASSEN INFORMATIONSPFLICHTENVERORDNUNG**

Am 17. 12. 2018<sup>3</sup> wurde die Novelle der Pensionskassen-Informationspflichtenverordnung veröffentlicht. Darin legt die FMA Gliederung und Inhalt der Informationspflichten der Pensionskassen gegenüber ihren Anwartschafts- und Leistungsberechtigten fest. Neben zahlreichen Detailänderungen wird künftig insbesondere ein Katalog allgemeiner Informationen vorgeschrieben, die den Begünstigten zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch wird erstmals eine Gliederung der Informationen in der jährlichen Kontonachricht vorgegeben. Demnach haben die Informationen in einer in der Verordnung vorgegebenen Reihenfolge zu erfolgen. Die jährlichen Informationen für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte sind nach Kategorien zu bündeln, wobei die Kategorien selbst eine vorgegebene Reihenfolge einhalten müssen. Innerhalb einer Kategorie besteht jedoch Flexibilität.

Die „FMA-Mindeststandards für die Information von Pensionskassen an Anwartschafts- und Leistungsberechtigte“ vom Dezember 2013 mussten nur geringfügig angepasst werden. Sie betreffen die Informationen, die Pensionskassen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bei Einbeziehung in die Pensionskassenvorsorge sowie bei Firmenaustritt vor Eintritt eines Leistungsfalls zur Verfügung stellen müssen. Es gibt keine inhaltlichen Änderungen, es wurden lediglich Verweise auf nicht mehr anwendbare Bestimmungen gestrichen.

### **PRÜFAKTUAR-PRÜFBERICHTVERORDNUNG 2013**

Mit der Novelle der Prüfaktuar-Prüfberichtverordnung 2013 vom 17. 12. 2018<sup>4</sup> werden

<sup>3</sup> BGBl. II Nr. 337/2018.

<sup>4</sup> BGBl. II Nr. 334/2018.

im Wesentlichen neue Angaben zur Angemessenheit der Zeichnungs- und Annahmepolitik, zur Beurteilung der Verlässlichkeit und Angemessenheit der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen sowie Angaben, ob die Annahmen bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen einem Vergleich mit Erfahrungswerten standhalten, als Bestandteile des Prüfberichts aufgenommen. Die Änderungen sind erstmals auf den Prüfbericht über das Geschäftsjahr 2019 anzuwenden.

## **DAS NEUE AUFSICHTSREGIME**

Das mit IORP II implementierte neue europäische Aufsichtsregime über Einrichtungen zur betrieblichen Altersvorsorge klärt offene Fragen in der grenzüberschreitenden Leistungserbringung und Aufsicht. Es stärkt die Governance der Pensionskassen, verbessert insbesondere das Risikomanagement und sorgt dafür, dass künftig Nachhaltigkeitskriterien stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus erweitert es den Werkzeugkasten der Aufsicht um zusätzliche Instrumente, die dazu eingesetzt werden können, Fehlentwicklungen bei einzelnen Anbietern zu erkennen und effizient und effektiv zu adressieren. Es leistet aber auch einen wesentlichen Beitrag dazu, die Stabilität des Pensionskassensektors zu stärken – und zwar auf nationaler wie europäischer Ebene.

Die neuen Instrumente geben der FMA einen umfassenderen und tieferen Einblick in die Geschäftstätigkeit der Pensionskassen. Zusätzliche neue Schlüsselfunktionen, die verpflichtende Erstellung und Anwendung von Leitlinien, die zusätzlichen Informations- und Anzeigepflichten gegenüber der Aufsicht sowie die Erweiterung des Kreises der Personen, für den die Einhaltung von Fit-&Proper-Anforderungen zu überprüfen ist, verbessern die Informationsbasis der FMA. Darauf aufbauend wird sie ihre Analysen weiter vertiefen, aussagekräftige Risikoprofile erarbeiten, ein wirksames Risikomanagement forcieren und die Umsetzung all dessen beständig vor Ort überprüfen. Regelmäßige Stresstests ermöglichen es, Schwachstellen und Probleme bei Pensionskassen frühzeitig zu erkennen, um zeitgerecht geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Die FMA bekennt sich in ihrer Aufsichtstätigkeit zu größtmöglicher Transparenz und kommuniziert daher ihre Erwartungshaltung den Beaufsichtigten proaktiv. Dementsprechend legt sie auch offen, wie Herausforderungen durch das neue Aufsichtsregime in die Aufsichts- und Prüfschwerpunkte der FMA für 2020 einfließen. Hier liegt der Schwerpunkt auf der Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle sowie der Good Governance der Unternehmen.

**Die neuen Instrumente geben der FMA einen umfassenderen und tieferen Einblick in die Geschäftstätigkeit der Pensionskassen. Darauf aufbauend wird sie ihre Analysen weiter vertiefen, aussagekräftige Risikoprofile erarbeiten, ein wirksames Risikomanagement forcieren und die Umsetzung all dessen beständig vor Ort überprüfen.**

# SOLVENCY II REVIEW

## Die Überarbeitung des Regulierungs- und Aufsichtsregimes für Versicherungsunternehmen

**D**ie mit 1. 1. 2016 in Kraft getretene Solvency-II-Richtlinie<sup>1</sup> hat das Regulierungs- und Aufsichtsregime für Versicherungsunternehmen grundlegend verändert. Sie hat risikobasierte Solvabilitätsvorschriften für die Eigenmittele Ausstattung von Versicherungsunternehmen und -gruppen geschaffen, qualitative Anforderungen an das Risikomanagement implementiert sowie die Veröffentlichungspflichten massiv erweitert. Die Reform war so grundlegend, dass der europäische Gesetzgeber schon damals festgelegt hat, sie auf Grundlage der Erfahrung in der praktischen Anwendung in den ersten fünf Jahren zu evaluieren und zu prüfen, ob die damit verfolgten Ziele erreicht wurden und ob es Ansätze gibt, diese effizienter und effektiver zu erreichen.

Ende 2020 wird die Europäische Kommission dementsprechend dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorlegen, der gegebenenfalls Vorschläge für eine Änderung des Solvency-II-Regelwerks enthält. Die Prüfung und Evaluierung der Erfahrungen mit dem Regelwerk in der Praxis läuft aber bereits und wird von der Europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA und den nationalen Aufsichtsbehörden durchgeführt. Im Mittelpunkt der Evaluierung stehen dabei insbesondere die Methoden, Annahmen und Standardparameter, die bei der Berechnung der Solvenzkapitalanforderung nach der Standardformel zugrunde gelegt werden.

Die Kommission hat dazu EIOPA bereits mehrere konkrete Beratungsaufträge (Calls for Advice<sup>2</sup>) erteilt und um entsprechende Reformvorschläge ersucht. EIOPA erhebt seither gemeinsam mit den nationalen zuständigen Aufsichtsbehörden Daten und Fakten zu diesen Beratungsmandaten, diskutiert diese in gemeinsamen Arbeitsgruppen und erarbeitet entsprechende Reformvorschläge.

<sup>1</sup> Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Versicherungs- und Rückversicherungsbranche.

<sup>2</sup> <https://eiopa.europa.eu/publications/requests-for-advice>.

## DIE ERSTE WELLE DES SOLVENCY II REVIEW

Der erste konkrete Beratungsauftrag ist bereits abgearbeitet. Er zielte darauf ab, die Standardformel zur Berechnung der regulatorischen Solvabilitätskapitalanforderung (Solvency Capital Ratio, SCR) zu vereinfachen. Auf Basis der EIOPA-Empfehlung hat die Kommission die Delegierte Verordnung<sup>3</sup> zur Solvabilität-II-Richtlinie überarbeitet und am 18. 6. 2019 veröffentlicht. Unter anderem erfolgten zur Vereinfachung der Berechnung der SCR Adaptierungen beim Nicht-Leben-Risiko, bei der verlustmindernden Wirkung latenter Steuern sowie bei der Eigenmittelunterlegung risikoärmerer Anleihen/Darlehen, für die kein Rating verfügbar ist.

## DIE ZWEITE WELLE DES SOLVENCY II REVIEW

Im Februar 2019 hat die Europäische Kommission EIOPA erneut um eine technische Analyse<sup>4</sup> (Call for Advice) zu bestimmten Punkten der Solvency-II-Richtlinie ersucht. Dabei soll auch eine Folgenabschätzung aller relevanten qualitativen und quantitativen Auswirkungen sowohl für jeden einzelnen Vorschlag als auch für die Kombination aller Vorschläge vorgenommen werden (ganzheitliche Folgenabschätzung). Dazu haben die nationalen Aufsichtsbehörden zahlreiche quantitative Marktanalysen unter Mitwirkung der Versicherungswirtschaft durchzuführen.

Im Zuge des SCR Review hatte die FMA daher bereits eine ganze Reihe von Erhebungen und Marktstudien bei der österreichischen Versicherungswirtschaft durchzuführen: „Datenerhebung Best Estimate Berechnung: EPIFPs, contract boundaries, expenses, Future Management Actions, unbundling, valuation of options & guarantees“; „Liquiditätstest 2019“; „LTG Review 2019“ (Long Term Guarantees); „FMA Stresstest Versicherungsunternehmen 2019“; „EIOPA Stresstest 2019: Cyber reach out exercise 2019“; „Datenerhebung nictlebensversicherungstechnische Risikostudie Interne Modelle“; „Datenerhebung zu Non-Life Cross border long-term Insurance Business“; „FMA Cyber Maturity Level Assessment 2019“; „ESG-Faktoren 2019“ (environment, social and governance); „Survey on potential Drivers for short-termism in the insurance sector 2019“.

EIOPA analysiert nun die Ergebnisse der Datenerhebungen, Marktstudien und Auswirkungsstudien aus allen Mitgliedstaaten und plant, die darauf basierenden Reformvorschläge Mitte 2020 der Kommission zu übermitteln. Einen Schwerpunkt wird darin die Evaluierung der Bewertungsansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten bilden, um zu verhindern, dass es durch unterschiedliche Standards oder die unterschiedliche Anwendung derselben Standards zu Wettbewerbsvorteilen im grenzüberschreitenden Geschäft kommt – Stichwort „Level Playing Field“, also faire Wettbewerbsbedingungen. Es sollen einerseits abweichende Bewertungsansätze identifiziert werden, andererseits Lösungsvorschläge erarbeitet werden, damit es zu konsistenteren einheitlichen Umsetzungen der Solvency-II-Anforderungen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) kommt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Analysen betrifft die Verwendung der Maßnahmen für langfristige Garantien, die sogenannten LTG-Maßnahmen (Long Term Guarantees).

**Einen Schwerpunkt der Reformvorschläge für Solvency II wird die Evaluierung der Bewertungsansätze in den einzelnen Mitgliedstaaten bilden, um zu verhindern, dass es durch unterschiedliche Standards oder die unterschiedliche Anwendung derselben Standards zu Wettbewerbsvorteilen im grenzüberschreitenden Geschäft kommt.**

<sup>3</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2019/981 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190211-request-eiopa-technical-advice-review-solvency-2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190211-request-eiopa-technical-advice-review-solvency-2.pdf).

Diese Maßnahmen sollen den Übergang zu den neuen Eigenmittelvorschriften „glätten“ oder prozyklisches Verhalten in Krisensituationen abdämpfen.

Bestimmte LTG-Maßnahmen können dabei individuell eingesetzt werden:

- Matching Adjustment der risikofreien Zinskurve (MA) (Artikel 77b, c RRL)
- Volatility Adjustment der risikofreien Zinskurve (VA) (Artikel 77d RRL)
- Durationsbasiertes Untermodul Aktienrisiko (Artikel 304 RRL)
- Übergangsmaßnahme für versicherungstechnische Rückstellungen bzw. risikolose Zinskurve (Artikel 308c, d RRL).

Andere LTG-Maßnahmen kommen automatisch zur Anwendung:

- Extrapolation der risikofreien Zinskurve (Artikel 77a RRL)
- Symmetrische Anpassung für das Aktienrisiko (Artikel 106 RRL)
- Erweiterung der Recovery Periode (Artikel 138 RRL).

### AUSWIRKUNGEN DER LTG-MASSNAHMEN BEI ÖSTERREICHISCHEN VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN

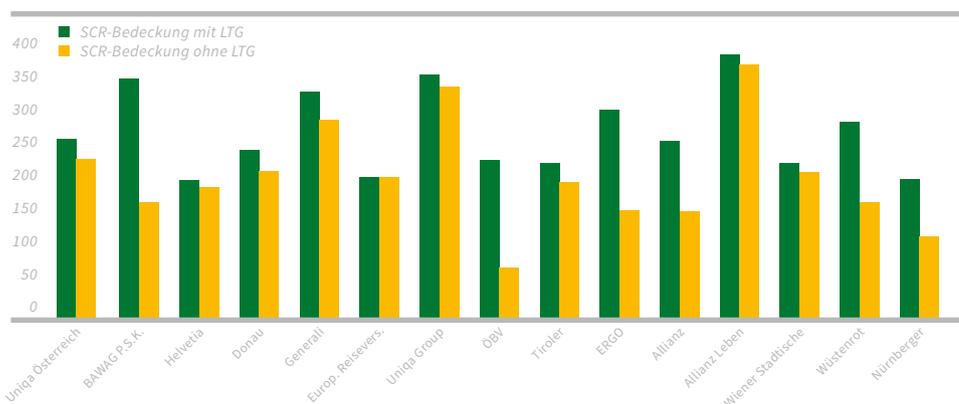
Diese LTG-Maßnahmen haben die Solvabilitätsanforderungen aller österreichischen Versicherungsunternehmen, die unter Solvency II fallen, zusammen zum Bilanzstichtag 31. 12. 2018 von € 12,4 Mrd. auf € 11,7 Mrd. gesenkt. Würden diese LTG-Maßnahmen außer Acht gelassen, fiel die durchschnittliche Solvabilitätsquote von rund 299 % auf 268 %. Der Versicherungssektor insgesamt hätte damit auch ohne LTG-Maßnahmen immer noch eine gute Solvabilität (Mindestanforderung: mehr als 100 %), die Auswirkung auf individuelle Versicherungsunternehmen ist aber – wie Grafik 13 zeigt – sehr unterschiedlich.

Details zur Solvabilität der einzelnen Versicherungsunternehmen können den veröffentlichten Berichten über die Solvenz- und Finanzlage entnommen werden.

#### MATCHING ADJUSTMENT DER RISIKOFREIEN ZINSKURVE (MA)

Für die Bewertung der versicherungstechnischen Rückstellungen im Rahmen der Berechnung der Solvenzkapitalanforderungen in der Standardformel ist eine von EIOPA vorgegebene risikolose Zinskurve zu verwenden. Für deren Ermittlung darf unter bestimmten Bedingungen ein „Matching Adjustment der risikofreien Zinskurve“ (MA) angewendet werden. Dafür müssen die Vermögenswerte streng von den restlichen Verpflichtungen getrennt sein, und die Zahlungsströme der Vermögenswerte und der Verbindlichkeiten müssen aufeinander abgestimmt sein. Zwischen den Port-

Grafik 13: Solvabilitätsquoten in Österreich mit und ohne LTG-Maßnahmen (in %, zum 31. 12. 2018)



folios mit und ohne MA dürfen bei der SCR-Berechnung mit Standardformel keine Diversifikationseffekte berücksichtigt werden. Diese Einschränkung wird nun hinterfragt.

Bedingt durch die Anforderungen<sup>5</sup> wenden derzeit überhaupt nur Unternehmen aus Spanien und dem Vereinigten Königreich das Matching Adjustment der risikofreien Zinskurve an. Durch den Brexit würden überhaupt nur mehr Unternehmen aus einem Land diese Methode verwenden. Aus diesem Grund wird unter anderem evaluiert, ob der derzeitige Anwendungsbereich, der sich insbesondere durch die Anforderungen an die Vermögenswerte ergibt, angepasst werden soll.

### **VOLATILITÄTSANPASSUNG DER RISIKOFREIEN ZINSKURVE (VA)**

Mit der „Volatilitätsanpassung der risikofreien Zinskurve“ (VA) soll verhindert werden, dass sich erhöhte Volatilität an den Märkten in der Bewertung langfristiger Versicherungsgarantien niederschlägt. Für die Volatilitätsanpassung ist aktuell ein typisches Referenzportfolio zu bestimmen, aus dem der mittlere Zins-Spread abzulesen ist. Im nächsten Schritt wird der risikobehaftete Anteil des Zins-Spreads ermittelt. Die Volatilitätsanpassung beträgt dann 65% des Residual Spreads. Der liquide Teil der Zinsstrukturkurve ist um die VA zu erhöhen, und diese erhöhte Zinsstrukturkurve ist für die Solvenzbewertung zu verwenden.

Die Volatilitätsanpassung bedarf in Österreich, im Gegensatz zu Deutschland, nicht der Genehmigung durch die Aufsicht. Für Verpflichtungen, bei denen die Zinsstrukturkurve durch ein Matching Adjustment angepasst wird, darf eine VA nicht vorgenommen werden. Aktuell hängt die Volatilitätsanpassung nicht vom individuellen Portfolio des einzelnen Unternehmens ab, sondern von einem währungs- bzw. länderspezifischen Portfolio.

Derzeit werden unterschiedliche Reformaspekte diskutiert, vor allem die Frage, ob bei der Ermittlung der VA nicht unternehmensspezifische Portfoliodaten einfließen sollen.

Ein weiteres Diskussionsthema ist, die Verwendung einer „dynamischen Volatilitätsanpassung“ (DVA) für die Berechnung des Spread-Risikos auch in der SCR-Standardformel zuzulassen. Bei der DVA wird in jedem einzelnen Bewertungsszenario die Auswirkung der gestressten Credit Spreads bei der Ermittlung der VA berücksichtigt. Einige Unternehmen, die statt der Standardformel zur Berechnung der SCR ein genehmigtes „Internes Modell“ anwenden, greifen dort aber auf die DVA zurück, was durchaus materielle Auswirkungen auf die Solvabilitätsanforderungen hat. Die DVA auch in der Standardformel zuzulassen, würde einerseits etwaige ungerechtfertigte Vorteile durch die Anwendung interner Modelle schmälern, andererseits würde das Spread-Risiko-Modul in der Standardformel erheblich komplexer werden. Diskutiert wird aber auch, ob es vielleicht sinnvoller ist, einfach umgekehrt die Anwendung einer DVA auch für interne Modelle zu untersagen.

### **ÜBERGANGSMASSNAHMEN BEI RISIKOFREIEN ZINSSÄTZEN SOWIE VERSICHERUNGSTECHNISCHEN RÜCKSTELLUNGEN**

Die Übergangsmaßnahme bei risikofreien Zinssätzen wendet aktuell nur ein einziges Unternehmen in Europa an. Die Übergangsmaßnahme bei versicherungstechnischen Rückstellungen hingegen nutzten zum Bilanzstichtag Ende 2018 5 von 35 österreichi-

---

<sup>5</sup> Art. 77b RRL.

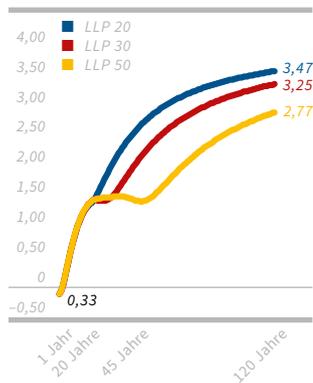
schen Versicherungsunternehmen. Vereinfacht dargestellt verwenden diese Unternehmen eine zwischen der Rückstellung gemäß Unternehmensgesetzbuch (UGB) und der errechneten technischen Rückstellung nach Solvency II interpolierte Rückstellung, die zu niedrigeren Eigenmittelanforderungen führt. Hier wird diskutiert, inwieweit eine Erstanwendung dieser Übergangsmaßnahmen zukünftig noch zulässig sein soll.

**EXTRAPOLATION DER RISIKOFREIEN ZINSSTRUKTUR**

Für die Ermittlung der von EIOPA vorzugebenden risikofreien Zinskurve werden Marktdaten bis zum sogenannten „Last Liquid Point“ (LLP) herangezogen. Darüber hinaus wird unter Verwendung bestimmter Parameterannahmen die zukünftige Entwicklung der Zinskurve extrapoliert. Die „Extrapolation der risikofreien Zinsstruktur“ (Art. 77a RRL) hat naturgemäß bei Produkten mit einer langen Laufzeit eine materielle Auswirkung auf die Berechnung der Höhe der technischen Rückstellung; besonders sind davon Lebensversicherungsprodukte mit Rentenoptionen betroffen. Aktuell werden die Auswirkungen einer etwaigen Änderung der Extrapolationsmethode und des LLP evaluiert. Die Festlegung des Last Liquid Point wirkt sich implizit auf die Höhe der Zinssätze im extrapolierten Teil der Zinsstruktur aus.

Alle Auswirkungen des LLP sind immer zusammen mit der Einstellung und Kalibrierung der Konvergenzgeschwindigkeit und der „Ultimate Forward Rate“ (UFR)<sup>6</sup> zu betrachten. Die Effekte etwaiger Anpassungen der Parameter LLP und UFR für die Kalibrierung wurden in den vergangenen Jahren durch Auswirkungsstudien evaluiert. Dabei wurde unter anderem die Festsetzung des LLP auf 20 Jahre für den Euro als möglicherweise zu niedrig identifiziert. 2019 wurde erhoben, wie sich ein etwaiges Hinaufsetzen des LLP auswirkt (> Grafik 14).

Grafik 14: Risikofreie Zinskurven abhängig vom LLP (in %)



**DURATIONSBASIERTER ANSATZ DES AKTIENRISIKOS (ART. 304 RRL)**

Derzeit kann das Aktienrisiko unter bestimmten Bedingungen gemäß eines „durationsbasierten Ansatzes“ (Art. 304 RRL) bewertet werden.

Hier empfiehlt die EIOPA-Arbeitsgruppe, diesen Ansatz auslaufen zu lassen. Ein Grund dafür ist, dass durch die Novelle der Delegierten Verordnung zu Solvency II inzwischen für bestimmte Aktien, sogenannte „Long-Term Equity Investments“ (LTE), ein niedrigerer Stressfaktor von 22 % eingeführt wurde, sofern gewisse Bedingungen bei der Duration sowie der Relation zwischen Aktien und Verbindlichkeiten erfüllt sind. Beide Bewertungsansätze richten sich an Aktieninvestments mit einem längeren Investitionszeitraum.

Österreichische Versicherungsunternehmen verwenden aktuell den durationsbasierten Ansatz nicht, da die herkömmlichen Versicherungsprodukte die Kriterien für die Anwendbarkeit aktuell nicht erfüllen.

Im Rahmen der Analyse der LTG-Maßnahmen werden auch Fragen zu den geforderten Sensitivitätsanalysen bei Anwendung vom Matching Adjustment (MA) und Volatility Adjustment (VA) erörtert. Die FMA steht diesen Übergangsmaßnahmen kritisch gegenüber, da sich durch die Anwendung von LTG-Maßnahmen kein gravierender Nachteil im Versicherungsschutz ergeben darf und sichergestellt sein muss, dass die Eigenmittel ein genügend großes Maß an Risiko abdecken. Aus diesem Grund prüft die Aufsicht laufend die Auswirkungen aller Übergangsmaßnahmen.

<sup>6</sup> Die Ultimate Forward Rate ist jener angenommene Zinssatz, zu dem die risikofreie Zinskurve langfristig konvergiert. Für 2019 kommt für den Euro eine UFR von 3,9 % zur Anwendung.

## **VERSICHERUNGSTECHNISCHE RÜCKSTELLUNGEN**

Die Höhe der versicherungstechnischen Rückstellung ist für die Solvabilitätsquote sehr maßgeblich. Schon kleine Änderungen in der Rückstellungshöhe können sich materiell auf die Quote auswirken.

EIOPA soll nun abweichende Aufsichtspraktiken zwischen den Mitgliedstaaten bei der Berechnung des „besten Schätzwertes“ für die versicherungstechnischen Rückstellungen identifizieren und analysieren sowie deren quantitative Auswirkungen berechnen. Hier sind insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Verwendung von Szenariogeneratoren zur Berechnung der besten Schätzung der Lebensverpflichtungen
- Definition von Vertragsgrenzen
- Anwendung künftiger Managementmaßnahmen einschließlich solcher im Zusammenhang mit hochprofitablen Szenarien und solcher im Zusammenhang mit Ausfällen
- Kostenannahmen
- Bewertung von Optionen und Garantien.

Derzeit werden Konkretisierungsvorschläge für die Definition der Vertragsgrenzen und für die zukünftigen Gewinne in zukünftigen Prämien erarbeitet.

Gemäß der Solvency-II-Richtlinie sollen Bewertungen marktkonform erfolgen, und dabei soll eine Harmonisierung mit den Entwicklungen im Bereich der internationalen Rechnungslegung (International Financial Reporting Standards, IFRS) angestrebt werden. EIOPA analysiert dementsprechend eine weitere Angleichung der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen an die Methode nach IFRS 17. Aktuell ist die Angleichung aus Sicht der FMA vor allem aus folgenden Gründen nur eingeschränkt möglich:

- Die Ziele der Frameworks sind unterschiedlich, was zu einigen begründbaren Unterschieden führt. Ein Beispiel ist die „Contractual Service Margin“, eine Komponente der technischen Rückstellung gemäß IFRS 17, die Gewinne auf verschiedene Zeiträume verteilt. In Solvency II werden jedoch alle Gewinne innerhalb der Vertragsgrenzen ab dem Bilanzierungsdatum in den Eigenmitteln erfasst, sodass es kein gleichwertiges Konzept für die vertragliche Leistungsspanne gibt.
- Nach Art. 76 Abs. 2 der Solvabilität-II-Richtlinie werden versicherungstechnische Rückstellungen mit dem Betrag bewertet, der dem Übertragungswert entspricht. In IFRS 17 ist das übergeordnete Prinzip jedoch der Erfüllungswert.

## **STRUKTUR DER EIGENMITTEL**

Zur Klassifizierung der Eigenmittel, die derzeit in drei Klassen (Tiers) erfolgt, wird diskutiert, ob eine Reduktion auf zwei Klassen möglich ist und ob die Anrechnungsgrenzen der einzelnen Klassen angepasst werden sollen. Dazu werden auch die Eigenmittelstrukturen der Versicherungen mit jenen der Banken analysiert und verglichen.

## **SUBMODUL ZINSRISIKO**

Bei Novellierung der Delegierten Verordnung 2019 wurde die Kalibrierung des „Submoduls Zinsrisiko“ nicht geändert. Die Kommission hat – als notwendige erachtete – Korrekturen der derzeitigen Kalibrierungsmethode erst mit der nächsten Welle des Solvency II Review im Jahr 2020 in Aussicht gestellt. EIOPA analysiert die Angemessenheit der Kalibrierung des Submoduls Zinsrisiko in der Standardformel unter

**Die Höhe der versicherungstechnischen Rückstellung ist für die Solvabilitätsquote sehr maßgeblich. Schon kleine Änderungen in der Rückstellungshöhe können sich materiell auf die Quote auswirken.**

Berücksichtigung des Niedrigzinsumfelds daher nun nochmals. Diese Analysen bauen auf den bereits 2017 und 2018 durchgeführten Erhebungen auf. Die Ergebnisse legen nahe, dass das Zinsrisiko in der Standardformel signifikant unterschätzt wird. Die Gründe dafür sind unter anderem:

- Die real beobachteten Zinsbewegungen waren stärker als die für die Kalibrierung des Stresses herangezogenen.
- Für bereits negative Zinssätze ist kein Stress definiert, obwohl die Realität gezeigt hat, dass die Zinssätze weiter sinken können.
- Die Art und Weise, wie interne Modellbenutzer das Zinsrisiko messen, weicht teilweise erheblich von der aktuellen Standardformel ab.
- Die Folgenabschätzung der Vorschläge zeigt, dass das Risiko erheblich ist und die aktuellen Kapitalanforderungen nicht ausreichen, um das angestrebte Sicherheitsniveau zu gewährleisten.

Da sich an den grundsätzlichen Schlussfolgerungen aus den vorherigen Analysen keine Änderungen ergeben haben, wird EIOPA erneut eine Anpassung des Zinsstresses vorschlagen. Die Feldstudien zeigen aber auch, dass eine Erhöhung des Zinsschocks signifikante materielle Auswirkungen auf die Eigenmittelsituation hat. Daher wird eine Übergangsphase zu den höheren Stressfaktoren als sinnvoll erachtet.

Auch der Stressfaktor für das Immobilienrisiko von aktuell pauschal 25 %<sup>7</sup> in der Standardformel wird von EIOPA derzeit analysiert. Hier wird überlegt, diesen nach geografischen Regionen aufzusplitten.

Beim Ausfallsrisiko in der Standardformel werden Vereinfachungen für die Berechnung der risikomindernden Wirkung von Derivaten, Rückversicherungsvereinbarungen, Zweckgesellschaften und Verbriefungen von Versicherungen erarbeitet.

Der Solvency II Review ist noch lange nicht abgeschlossen. Für die nationalen Aufsichtsbehörden wie für die Versicherungsunternehmen ist es dabei von großer Bedeutung, die konkreten Folgen etwaiger Gesetzesanpassungen möglichst früh zu evaluieren, um unerwünschte Konsequenzen, etwa Wettbewerbsverzerrungen durch regional unterschiedliche Marktstrukturen oder Anwendungen, zu vermeiden. Wir begrüßen daher die Vorgabe der Europäischen Kommission, auch die Auswirkungen der Änderungsvorschläge zu analysieren und in Marktstudien zu quantifizieren. Dazu werden aber bis Mitte 2020 weitere Erhebungen für den SCR Review seitens der nationalen Aufsichtsbehörden erforderlich sein.

---

<sup>7</sup> Art. 174 L2: Die Kapitalanforderung für das Immobilienrisiko nach Art. 105 Abs. 5 Unterabs. 2 Buchstabe c der Richtlinie 2009/138/EG entspricht dem Verlust an Basiseigenmitteln, der sich aus einem unmittelbaren Rückgang des Werts der Immobilie um 25 % ergäbe.





# WIE DIGITAL IST DER ÖSTERREICHISCHE FINANZMARKT?

Eine Bestandsaufnahme

**D**er österreichische Finanzmarkt und viele seiner Teilnehmer durchlaufen gerade in vielen Bereichen grundlegende Veränderungsprozesse, da sie sich den Herausforderungen durch den digitalen Wandel zu stellen haben. Dieser eröffnet ihnen neue Chancen, birgt aber auch gravierende Risiken. Die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde FMA begleitet diesen Prozess seit seinen Anfängen, analysiert, welche Auswirkungen dieser auf die Geschäftsmodelle bestehender Anbieter hat, welche neuen Mitbewerber aus diesem Prozess erwachsen und welche regulatorischen und aufsichtlichen Herausforderungen das mit sich bringt. Schließlich stellt die Analyse der mit dem verstärkten Einsatz digitaler Technologien am Finanzmarkt verbundenen Auswirkungen sowie der damit einhergehenden Risiken, Chancen und offenen, auch rechtlichen Fragen die Basis für ein auch in Zukunft vorausschauendes, effizientes und risikobasiertes aufsichtliches Handeln dar. Dementsprechend hat die FMA den digitalen Wandel auch zu einem ihrer mittelfristigen Aufsichts- und Prüfschwerpunkte gemacht.

Die FMA kann dazu auf eine breite Informations- und Datenbasis zurückgreifen: So arbeitet sie aktiv in einer Vielzahl einschlägiger nationaler wie internationaler Gremien und Arbeitsgruppen mit, um mit Schwesterbehörden, transnationalen Expertengruppen und globalen Standardsettern aktuelle Entwicklungen und Initiativen zu diskutieren und praktische Erfahrungen auszutauschen. Überdies hat die FMA unter anderem eine umfangreiche Erhebung zum Digitalisierungsstand des österreichischen Finanzmarktes, die alle Sektoren umfasst und in vielen eine beinahe vollständige Marktabdeckung erreicht, durchgeführt. Den Zwischenstand der Analysekenntnisse, der die derzeitige Lage, mittelfristige Pläne und Erwartungen der Unternehmen zur Digitalisierung am österreichischen Finanzmarkt darstellt, hat die FMA auf ihrer

Website publiziert.<sup>1</sup> Auf Basis der Ergebnisse dieses Zwischenberichts hatte die FMA noch alle Stakeholder in einem „Call for Input“ um Stellungnahmen und Ergänzungen gebeten. Die übermittelten Diskussionsbeiträge werden in den Endbericht, der 2020 veröffentlicht wird, eingearbeitet.

Welches Bild zeichnet die FMA-Studie von der digitalen Situation der beaufsichtigten Unternehmen in ihren Grundzügen? Welche Strategien werden von den Unternehmen in diesem sich rasch ändernden Umfeld eingeschlagen? Wie ändern sich die Produktlandschaft, eingesetzte Technologien und Kundenschnittstellen – und welche Schlussfolgerungen zieht die FMA aus diesen Entwicklungen?

### DIGITALISIERUNGSERWARTUNGEN UND -STRATEGIEN

Mittelfristig gehen die Unternehmen der österreichischen Finanzbranche von einer evolutionären Weiterentwicklung der bestehenden Geschäftsmodelle aus. Die Wahrscheinlichkeit disruptiver Veränderungen, also einer Ablösung des Grundprinzips des Kerngeschäfts, wird für die nächsten drei Jahre überwiegend als nicht denkbar eingestuft.

Auch deshalb wird vorwiegend angenommen, für unternehmensinterne Prozessoptimierungen, die aktuell insbesondere von Pensionskassen (PK) und Versicherungsunternehmen (VU) als wichtigste Aufgabe angesehen werden, noch Zeit zu haben. IT-Tools und Software sowie digitale Kompetenzen stellen weitere Herausforderungen für die beaufsichtigten Unternehmen dar. Der größte Bedarf an Know-how liegt im Bereich der Spezialisten für Datenstrukturen und -analyse – ein Viertel des Finanzmarktes ortet hier Nachholbedarf. Unternehmenskulturelle Gesichtspunkte spielen zudem vor allem bei Kreditinstituten (KI) eine große Rolle (> Grafik 16).

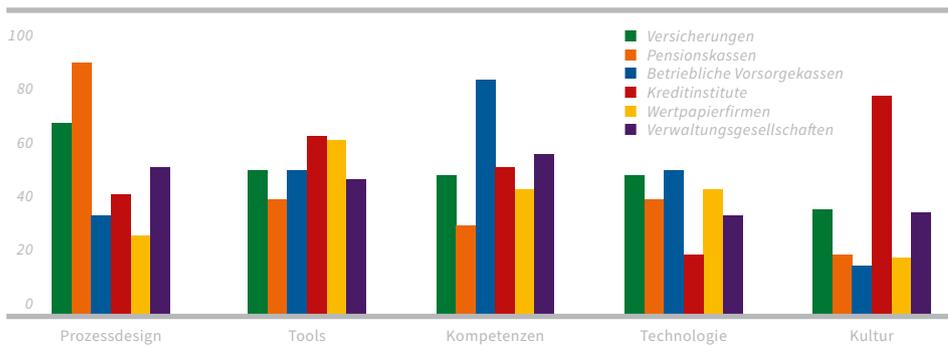
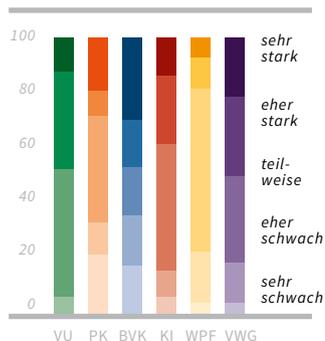
Impulse zu technologischen Neuerungen stammen in erster Linie aus den IT-Abteilungen, in denen das notwendige technische Wissen konzentriert ist. Als größte Chancen der Digitalisierung werden dabei Effizienzgewinne, aber auch ein besseres Kundenverständnis gesehen. Kundenwünsche werden aber generell – noch – nicht ins Zentrum digitaler Weiterentwicklungen gestellt.

Auf strategischer Ebene haben die meisten beaufsichtigten Unternehmen zumindest teilweise eine Ausrichtung in Richtung Digitalisierung vorgenommen – bei etwa einem Fünftel der Unternehmen ist Digitalisierung jedoch kaum bis gar nicht Bestandteil der Strategie (> Grafik 15).

Obwohl die FMA keine spezifische Digitalisierungsstrategie erwartet, sollten mögliche

Grafik 15 (unten): Organisatorische Verankerung von Digitalisierung

Grafik 16 (re. unten): Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung



<sup>1</sup> FMA: Digitalisierung am österreichischen Finanzmarkt – Stand, Ausblick, Call for Input.

Auswirkungen des technologischen Fortschritts zumindest bei der Ausgestaltung der Unternehmensstrategie berücksichtigt werden, um für künftige Herausforderungen gerüstet zu sein. Auch Auswirkungen auf das Risikomanagement sind zu hinterfragen. Insgesamt besteht für Unternehmen das Risiko, dass sie sich zu sehr auf ihre Einschätzung verlassen, der digitale Wandel werde eine evolutionäre Entwicklung sein. Dies birgt die Gefahr, mögliche disruptive Brüche zu übersehen oder zu spät zu erkennen, was die Existenz stärker gefährden kann als eine unzureichende Kapitalausstattung oder mangelhaftes Geschäftsgebaren (Business Conduct). So besteht beispielsweise die Gefahr, dass beaufsichtigte Unternehmen durch die verstärkte Nutzung von Online-Vergleichsportalen zunehmend von direkten Kundenkontakten abgeschnitten werden oder dass neue Formen des Risikotransfers zunehmend traditionelle Produkte ersetzen.

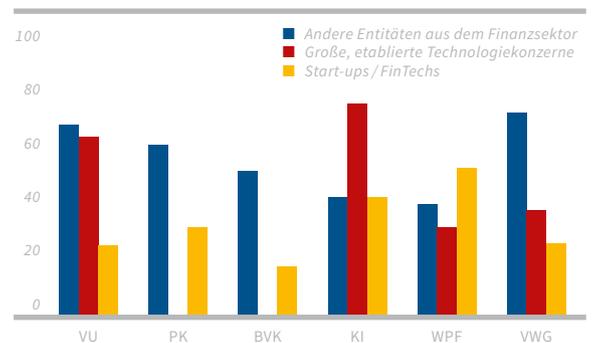
## MARKTTEILNEHMER

Die Einschätzungen, welche Akteure mittelfristig zu den größten Konkurrenten auf dem digitalen Finanzmarkt werden können, divergieren nach Finanzsektor stark. Beispielsweise sieht jede zweite Bank global dominante Technologiekonzerne, sobald sie als digitale Quereinsteiger in den Finanzmarkt drängen, mittelfristig als größte Konkurrenten. Versicherer schätzen neben diesen „Big Techs“ auch Finanzdienstleister als wichtigste Mitbewerber ein (> Grafik 17).

Der digitale Wandel eröffnet am Finanzmarkt Raum für neue Wettbewerber. Zum Beispiel müssen junge Unternehmen (Start-ups), die sich auf modernste Technologien stützen, keine alte IT-Architektur berücksichtigen, sie unterliegen nur zum Teil regulatorischen Beschränkungen und benötigen weniger oder kaum physische Infrastruktur. Vor allem der Zahlungsverkehr mit seinen im Vergleich etwa zum Bankwesengesetz (BWG) niedrigen Einstiegshürden und der enormen Menge gleichartiger Transaktionen stand von Beginn an im Fokus der FinTechs. So werden technologieorientierte Start-ups bezeichnet, die neue oder bestehende Finanzdienstleistungen kostengünstiger und/oder serviceorientierter anbieten. Derartige Entwicklungen können die Geschäftsbeziehung zwischen Finanzdienstleistern und ihren Kunden grundlegend verändern. So ist im Bankgeschäft ein Trend vom Relationship Banking, also ein auf die Pflege einer nachhaltigen Kundenbeziehung fokussiertes Geschäftsmodell, hin zum Transaction Banking, also ein auf die einzelne Finanztransaktion fokussiertes Geschäftsmodell, zu beobachten. Diese Entwicklung wird in einem eigenen Beitrag in dieser Publikation beleuchtet.<sup>2</sup>

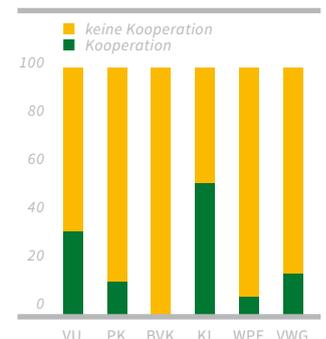
Die gängigste Strategie der etablierten Player im Hinblick auf FinTechs ist jene der Zusammenarbeit – diese wird insbesondere von größeren österreichischen Banken verfolgt (> Grafik 18).

Als Service für FinTechs hat die FMA bereits vor Jahren eine eigene Kontaktstelle eingerichtet, mit der als „One Stop Shop“ alle regulatorischen und aufsichtlichen Fragen vorab geklärt werden können. So wird etwa eine mögliche Konzessionspflicht geprüft, oder ob die bestehenden Regelungen zu Auslagerungen bei Kooperationen von Fin-



Grafik 17: Erwartete Konkurrenz auf dem digitalen Markt

Grafik 18: Kooperationen mit FinTechs / InsurTechs



<sup>2</sup> Siehe dazu auch FTS-Beitrag „Vom Relationship zum Transaction Banking“, Seite 64.

Technen mit beaufsichtigten Unternehmen eingehalten werden. Demnächst soll in der FMA außerdem eine „Sandbox“ eingerichtet werden, damit ein Unternehmen erproben kann, wie ein in Entwicklung befindliches Geschäftsmodell regulatorisch realisiert werden kann.<sup>3</sup> Die dazu erforderliche gesetzliche Grundlage war bereits in Begutachtung, muss aber noch vom österreichischen Parlament beschlossen werden.

## PRODUKTGESTALTUNG

Die Digitalisierung erzeugt auch Bedarf nach neuen Produkttypen. Kunden erwarten zunehmend, dass Finanzprodukte jederzeit, von jedem Ort und über verschiedene Kanäle zugänglich sind. Auch die fortschreitende Vernetzung von Geräten, Haushalten und Infrastrukturen stellt neue Ansprüche an das Design von Produkten und Dienstleistungen.

Beispiele neuer Bankproduktgestaltungen:

- **Online-Kontoeröffnung** („Kontoeröffnung von der Couch aus“): In Zusammenarbeit mit externen Anbietern kann per Video-Chat eine Identifizierung von Neukunden erfolgen.
- **Fotoüberweisung**: Überweisungen erfolgen durch Abfotografieren der relevanten Daten.
- **Personalisierung von Plattformservices**: Maschinelles Lernen wird zur individualisierten Kundenansprache eingesetzt.
- **Neue Produktarten**: Kontoinformationsdienstleistungen, die eine umfassende und konsolidierte Darstellung von Zahlungskonten ermöglichen, sowie Zahlungsauslösedienstleistungen, mit denen Zahlungen über Drittanbieter ausgelöst werden können, sind Beispiele.
- Beispiele neuer Versicherungsproduktgestaltungen:
- **Smart Home**: Das „smarte“ Haus kann anhand des „verchipten“ Interieurs erkennen, welche Gegenstände sich im Haus befinden, und entsprechend automatisch den Deckungsbedarf in der Haushaltsversicherung anpassen, Schäden melden und mittels spezialisierter Systeme (wie z. B. vernetzte Brandmelder) einen Beitrag zur effektiven Prävention von Schäden leisten.<sup>4</sup>
- **On Demand Insurance**: Kunden können per Smartphone Versicherungsschutz für bestimmte in der App erfasste Gegenstände jederzeit ein- und ausschalten und somit die Vertragsdauer bestimmen.
- **Parametrische Versicherungen**: Die Versicherungssumme wird fällig, sobald ein bestimmter Trigger – z. B. eine definierte Niederschlagsmenge – erreicht ist.
- **Neue Produktarten**: Beispiele sind die Cyberversicherung oder Krypto-Asset-Polizen zur Absicherung spezieller Fälle.
- Beispiel neuer Wertpapierproduktgestaltungen:
- **Robo-Advice**: Automatisierte Anlageberatung sowie automatisierter Vertrieb von Finanzinstrumenten

Die FMA steht Innovationen und technologischen Entwicklungen grundsätzlich neutral gegenüber, identifiziert und beseitigt Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der auf-

<sup>3</sup> Vgl. § 23a FMABG-E.

<sup>4</sup> Letztere Systeme werden bereits von einigen deutschen VU in ihre Versicherungsprodukte einbezogen. Vgl. <https://www.versicherungsmagazin.de/rubriken/branche/assekuranz-sammelt-erfahrungen-mit-smart-home-loesungen-2235272.html>.

sichtsrechtlichen Einordnung und der Möglichkeiten der digitalen Transformation in der Produktgestaltung. Sie forciert zu den teils komplex ausgestalteten Produkten eine verständliche, vergleichbare und faire Verbraucherinformation. Im Versicherungsbereich stellt sich überdies in einigen Bereichen die Frage eines rechts- bzw. sozialpolitischen Diskurses, da der Ausschluss bestimmter Bevölkerungs- und/oder Risikogruppen von bestimmten Versicherungsdienstleistungen droht. Zunehmend individuell berechnete Prämien können nämlich im Extremfall dazu führen, dass schlechte Risiken prohibitiv hohe Prämien zu zahlen hätten.

## UNTERNEHMENSINTERNER TECHNOLOGIEEINSATZ

Produktinnovationen werden insbesondere durch den Einsatz verbesserter Technologien für Datenanalysen unterstützt. Stichwort „Big Data“: So stehen beispielsweise schon heute große Datenmengen aus verschiedenen Quellen zur Verfügung, die miteinander verknüpft und innerhalb überschaubarer Zeiträume analysiert werden können, um daraus etwa individuelle Produkte oder maßgeschneiderte Angebote zu generieren. Es können so aber auch Betrugsfälle herausgefiltert werden oder Risikowahrscheinlichkeiten präzisiert und individualisiert werden, um einige relevante Beispiele darzustellen.

Am stärksten wird Big Data von Banken (KI) und Versicherungsunternehmen (VU) in den Bereichen Customer Relationship Management, Vertrieb, Risikomanagement und Fraud Detection, Reporting/Meldewesen und IT-Sicherheit genutzt (> *Grafik 19*).

Auch „Robotic Process Automation“ (RPA) – ein Sammelbegriff für „Bot“-Software, die etwa durch die vordefinierte Ausführung von Tastatureingaben und Mausbewegungen repetitive Tätigkeiten in Softwareanwendungen durchführen kann – wird vermehrt eingesetzt.

RPA (Robotic Process Automation), das leicht und kostengünstig implementierbar ist, wird bereits von 18% der beaufsichtigten Unternehmen genutzt, während weitere 29% dessen Einführung planen (> *Grafik 20*).

Beispielsweise werden auch selbstlernende Programme (Machine Learning), bei denen die Software selbst nach der passenden Vorgehensweise für ein Problem sucht, aktuell von 17% der VU und 20% der KI eingesetzt. Anwendungsfälle sind zum Beispiel das Erkennen von Betrugsversuchen oder die automatisierte Kategorisierung von E-Mail-Kommunikation.

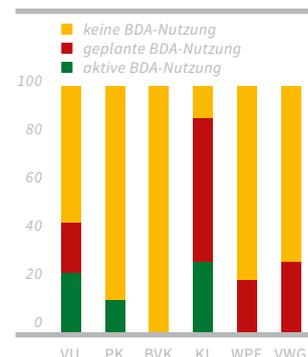
Die Unternehmen setzen zudem künstliche Intelligenz – die Fähigkeit von Maschinen, intelligentes Verhalten nachzubilden – derzeit bereits vereinzelt ein, so etwa zur automatisierten Verarbeitung von Texten.

Im Gegensatz dazu spielt die Blockchain – eine kryptografisch kodierte Datenbasis (Ledger) mit einer nicht manipulierbaren digitalen Loggspeicherung auf einer Vielzahl dezentraler Rechner – am österreichischen Finanzmarkt aktuell eine untergeordnete Rolle und wird in erster Linie beobachtet.

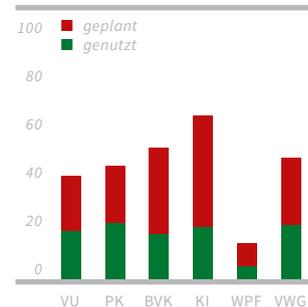
## IT-INFRASTRUKTUR

Die IT-Infrastruktur ist am österreichischen Finanzmarkt, aber auch innerhalb der Gruppen und innerhalb der Unternehmen oft sehr unterschiedlich und heterogen. Durch den Einsatz von Lösungen großer Anbieter wird die Softwarelandschaft zur

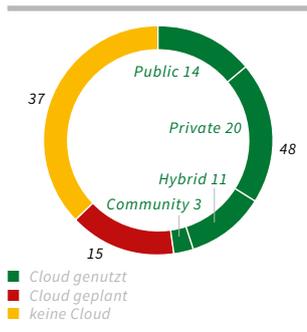
Grafik 19: Verbreitung von Big Data Analytics (BDA)



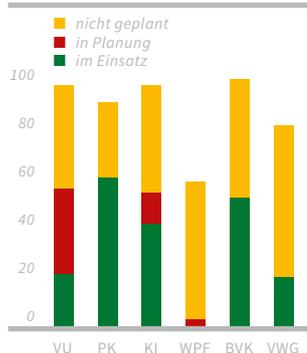
Grafik 20: Einsatz von Robotic Process Automation



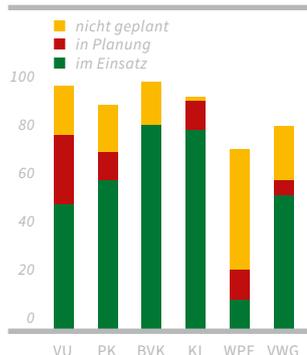
Grafik 21: Nutzung von Cloud Services (in %)



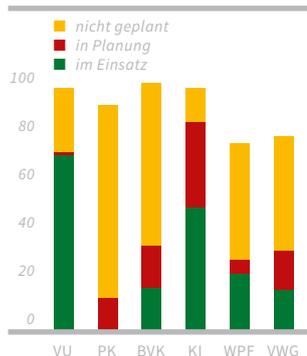
Grafik 22: Verwendung von DevOps (Continuous Integration)



Grafik 23: Onlineportale



Grafik 24: Soziale Medien



Abdeckung von Standardprozessen insgesamt immer einheitlicher. Dieser Trend zeigt sich auch im vermehrten Einsatz von „Cloud Services“. Dabei handelt es sich um IT-Dienstleistungen, die beispielsweise über das Internet verfügbar gemacht werden; in der Regel Speicherplatz, Rechenleistung oder Anwendungssoftware als Dienstleistung.

Etwa die Hälfte der Unternehmen des Finanzsektors nutzt Clouds – bis 2021 werden es beinahe zwei Drittel sein. Einige Unternehmen setzen auch mehrere Cloudlösungen ein, die zumeist unterschiedliche Funktionalitäten im Unternehmen erfüllen (> Grafik 21).

Teilweise sind in den Unternehmen noch relativ alte Systeme im Einsatz, deren Lebenszyklus sich langsam dem Ende zuneigt. Beispielsweise sind die IT-Systeme der Versicherungsunternehmen im Schnitt bereits zehn Jahre im Einsatz, wobei dies je nach Einsatzgebiet etwas variiert. Ihre Nutzung ist durchschnittlich für weitere zehn bis 20 Jahre geplant. Die Kosten für Wartung, Weiterentwicklung und den potenziellen Ersatz eines Systems steigen steil mit der bisherigen Nutzungsdauer an.

Bei laufenden IT-Projekten zeichnet sich in einigen Sektoren ein Trend weg von traditionellen Managementmethoden und hin zu agilen Vorgehensweisen ab, bei denen vorab kein fixer Projektablauf und keine Milestones definiert werden. DevOps beschreibt einen Prozessverbesserungsansatz aus den Bereichen der Softwareentwicklung und Systemadministration. Es ist ein Kunstwort aus den Begriffen Development (englisch für Entwicklung) und IT Operations (englisch für IT-Betrieb) (> Grafik 22).

## KUNDENSCHNITTSTELLEN – KOMMUNIKATIONSKANÄLE

Bei den verschiedenen von den beaufsichtigten Unternehmen eingesetzten Kommunikationskanälen lässt sich insgesamt ein starker Trend zur Verwendung von Onlineportalen erkennen. Diese ermöglichen den personalisierbaren Zugriff auf eine Auswahl an integrierten Funktionalitäten.

Bereits knapp die Hälfte der beaufsichtigten Unternehmen nutzt Kundenportale. Insbesondere Banken (KI) setzen mit 80 % diese Möglichkeit ein – die Portalfunktionalität ist zumeist in ihre E-Banking-Systeme integriert (> Grafik 23).

Soziale Medien werden am häufigsten von VU (70 %) und von fast der Hälfte der KI (45 %) genutzt. Bei den Banken planen zudem fast alle restlichen Unternehmen, soziale Medien innerhalb der nächsten drei Jahre einzusetzen. In den anderen Sektoren spielen diese eine untergeordnete Rolle (> Grafik 24).

Apps gehören im Bankwesen mit einer Verbreitung von 83 % mittlerweile zum Standard. Eine Stärkung der Kundenbindung wird durch Erweiterungen der Funktionalität und durch sicherere Ausgestaltungen erwartet. Insbesondere auch im Versicherungsbereich wächst der Verbreitungsgrad von momentan 44 % stetig (> Grafik 25).

Vergleichsportale sind Websites, die Konsumenten einen direkten Preisvergleich zwischen ähnlichen Produkten und Dienstleistungen mehrerer Anbieter ermöglichen. Da sich viele Kunden vor einem Geschäftsabschluss online über ein Vergleichsportale informieren, ist der tatsächliche Einfluss dieser Portale auf den österreichischen Finanzmarkt nur schwer abschätzbar.

Die Hälfte der Versicherungsunternehmen nimmt Vergleichsportale aktuell – vor allem beim Vertrieb der Kfz- und der Haushalts-/Eigenheimversicherung, aber auch

## DIE NEUE FMA-MESSLATTE FÜR DIE CYBERSICHERHEIT VON UNTERNEHMEN

Wie sophisticated gehen die österreichischen Versicherungsunternehmen mit den stetig zunehmenden Cyberrisiken um? Zur Beantwortung dieser Frage hat die FMA das „FMA-Cyber Maturity Level Assessment 1.0“ entwickelt und erstmals zur Erhebung des aktuellen Cyberrisikoreifegrads der Versicherungsunternehmen durchgeführt. Dieses Überprüfungstool, das vorerst für den Versicherungssektor konzipiert ist und dessen Besonderheiten berücksichtigt, basiert auf internationalen IT-Sicherheits-Standards wie zum Beispiel COBIT5, CIS Controls v7 oder ISO 27001. Strategische, organisatorische und prozessuale Maßnahmen zum Umgang mit Cyberrisiken sowie technische Aspekte der konkreten Umsetzungen werden in 12 Themenbereichen behandelt (> *Abbildung 5*).



Abbildung 5: Die 12 Themenbereiche des „FMA Cyber Maturity Level Assessment 1.0“

Die Auswertung beruht auf der von der FMA vorgegebenen fünfteiligen Reifegradskala, wobei ein höherer Reifegrad mit einer stärkeren Entsprechung der Anforderungen der Fragestellung einhergeht (> *Abbildung 7*).

Im Ergebnis liegt der ermittelte durchschnittliche Reifegrad der österreichischen Versicherungsunternehmen bei 3,1, wobei die Note 1 auf der fünfstufigen Skala „nicht vorliegend / nicht durchgeführt“ bedeutet und bis zur Höchstnote 5, „Überprüfungen und Aktualisierungen vorgenommen“, reicht. Das heißt, dass Versicherer im Durchschnitt bereits wesentliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Cybersicherheit setzen, Dokumentationen zu den diesbezüglichen Verfahren und Überlegungen zu Prozessverbesserungen sind jedoch noch ausbaufähig.

Für die Beurteilung der jeweiligen Reifestufe einzelner Themenbereiche und Unternehmen sind aber jedenfalls detaillierte Betrachtungen der Resultate erforderlich:

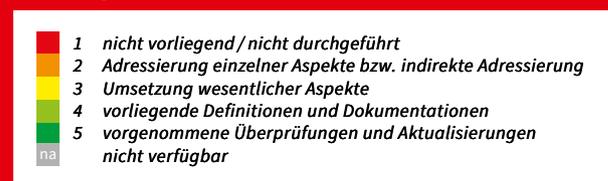
- So variieren die von den Unternehmen jeweils erzielten durchschnittlichen Reifegrade stark – sie reichen von 2,0 bis 4,7.
- Auch die Durchschnittsreifegrade pro Themenbereich weichen voneinander ab: Die entsprechende Spannweite liegt zwischen 2,6 (Testmethoden & Praktiken) und 3,8 (IT-Assets) (> *Abbildung 6*).
- Insgesamt zeigt sich, dass konkrete technische Umsetzungen zu Cybersicherheitsthemen vergleichsweise hohe Reifegrade von durchschnittlich 3,3 erzielen. Im Gegensatz dazu sind Verbesserungspotenziale bei Governance- und Steuerungsthemen klar erkennbar – hier liegt der Gesamtreifegraddurchschnitt bei 2,9.

Weitere aus dem Assessment gewonnene Erkenntnisse und Hintergründe zur Durchführung finden Sie im „FMA-Bericht über die Lage der österreichischen Versicherungswirtschaft 2019“.

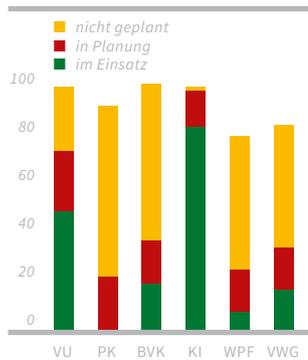


Abbildung 6: Ranking der erreichten Reifegrade pro Themenbereich

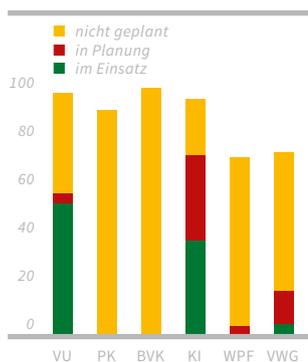
Abbildung 7: Grundprinzip der FMA-Reifeskala



Grafik 25: App für mobile Geräte



Grafik 26: Vergleichsportale



für die Rechtsschutzversicherung – in Anspruch. Auch 35% der Banken nutzen diese (> Grafik 26).

Zur direkten Kommunikation können Chatbots und Robo-Advisors eingesetzt werden. Chatbots sind Softwareprogramme, die dazu gedacht sind, mit Menschen zu kommunizieren und dabei selbst so menschlich wie möglich zu agieren. Robo-Advisors bieten gegenüber Chatbots erweiterte Funktionalitäten und ermöglichen vielseitigere Anwendungen. Zum Beispiel bieten derzeit sechs Versicherungen auf ihren Websites die Möglichkeit, Fragen an einen einfachen Chatbot zu stellen. Sie können Kunden zum Beispiel auch bei der Schadensmeldung helfen sowie Prämien berechnen. Automatisierte Kundenberatung, die über simple Chatbots hinausgeht, wird von Konzernen momentan nur in Einzelfällen genutzt.

Bei den etablierten Kommunikationsmitteln wird die Verwendung von E-Mails künftig aus Gründen der Datensicherheit und des Datenschutzes als rückläufig beurteilt. Ebenso sehen Versicherungen den telefonischen Kontakt im Abnehmen. Banken wollen hingegen künftig Spracherkennung zur Kundenidentifikation einsetzen. Aufsichtsrechtliche Implikationen ergeben sich für die FMA vor allem bei der Beseitigung von auftretenden Rechtsunsicherheiten, die mit der Nutzung neuer digitaler Technologien einhergehen.

## DIE FMA-STRATEGIE „DIGITALISIERUNG“

Die FMA hat bereits 2017 eine eigene Strategie, ihre „Digital Roadmap“, entwickelt, wie Innovation im Allgemeinen und der digitale Wandel im Besonderen aus dem Blickwinkel eines Regulators und Aufsehers optimal für den Finanzmarkt Österreich genutzt werden können:

- In einem **Call for Input** sind Beauftragte, ihre Interessenvertreter sowie alle Stakeholder eingeladen, bestehende regulatorische Hemmnisse und Hindernisse zu identifizieren, gemeinsam zu analysieren und entsprechende Lösungen zu erarbeiten.
- Die bei der FMA 2016 eingerichtete **Kontaktstelle FinTech** bietet am Finanzmarkt tätigen technologiegestützten Start-ups, den sogenannten FinTechs, einen „Single Point of Contact“, um unbürokratisch alle regulatorischen Fragen abzuklären.
- Da die digitale Welt in der Regel grenzüberschreitende Tätigkeiten – Stichwort: Internet – fördert, fokussiert die FMA auch in diesem Bereich auf internationale Zusammenarbeit und arbeitet aktiv in einschlägigen transnationalen Arbeitsgruppen von Regulatoren und Aufsehern mit.
- In der laufenden Aufsicht von ihr konzessionierter Unternehmen analysiert die FMA die regulatorischen Herausforderungen durch den technologischen Wandel und adressiert insbesondere die Risikopotenziale, die sich aus der Anwendung neuer Technologien ergeben. Hierzu nur beispielhaft einige Stichworte: Cyberrisk, IT- und Datensicherheit, Outsourcing und Schnittstellen, operationelle Risiken.

Ziel der FMA ist es, mit ihrer „Digital Roadmap“ den technologischen Wandel als Wachstumsmotor am österreichischen Finanzmarkt zu fördern, dabei aber gleichzeitig für seine Stabilität Sorge zu tragen, branchen- und grenzüberschreitend ein „Level Playing Field“, also faire Wettbewerbsbedingungen, zu sichern und ein möglichst hohes Niveau des Anleger- und Verbraucherschutzes zu wahren.

Darauf aufbauend identifiziert die FMA die Digitalisierung in ihrer mittelfristigen Stra-

ategie (2018–2023) als eine der großen Herausforderungen für den österreichischen Finanzmarkt und hat dieses Thema als einen der Aufsichts- und Prüfschwerpunkte festgelegt.

Die 2019 von der FMA erstellte Studie „Digitalisierung am österreichischen Finanzmarkt“, deren Zwischenergebnisse wir hier präsentiert und erläutert haben, stellt die bisher umfassendste, repräsentativste und tiefste Erhebung des Ist-Zustands der Digitalisierung auf dem österreichischen Finanzmarkt dar und gibt überdies die Einschätzung des Marktes über dessen Entwicklungen in den kommenden drei Jahren wieder. Diese FMA-Studie gibt daher einerseits den Marktteilnehmern einen validen Überblick über den Stand der Digitalisierung auf dem österreichischen Finanzmarkt – und wo sie mit ihrem Unternehmen vergleichsweise stehen –, andererseits ist sie für die FMA eine gute Grundlage, ihre Aufsichtsstrategie zur Digitalisierung weiterzuentwickeln und angemessene und zielgerichtete thematische Aufsichts- und Prüfschwerpunkte zu setzen.

# KRYPTO-ASSETS: BITCOIN, LIBRA UND CO.

Eine Positionsbestimmung

**A**lles begann im Oktober 2008. Damals veröffentlichte jemand unter dem Pseudonym „Satoshi Nakamoto“ – wer wirklich dahintersteht, weiß bis heute niemand – ein White Paper, das eine dezentral verwaltete Währung konzipierte, vollständig befreit vom Zugriff der Staaten und Banken. „Benötigt wird ein elektronisches Zahlungssystem, das auf einem kryptografischen Beweis anstelle von Vertrauen basiert und es zwei Parteien erlaubt, direkt und ohne einen Mittelsmann, dem sie vertrauen, miteinander zu handeln“, schrieb der Unbekannte namens Nakamoto damals. Programmierer und andere Enthusiasten griffen die Vision auf, stellten gemeinsam mit Nakamoto im Jänner 2009 die erste Version der Referenzimplementierung als „Bitcoin Core“ online. Schon bald startete der erste Handelsplatz, an dem die digitale Münze in reales Geld getauscht werden konnte: Mt. Gox. und „das digitale Heil wie das virtuelle Unheil nahmen ihren Lauf“, wie die deutsche Wirtschaftszeitung „Handelsblatt“ es so treffend formulierte.

## VON BITCOIN ZU LIBRA

Die Besonderheit bei Bitcoin liegt in der Verwendung der zugrunde liegenden Technologie, der Blockchain. Sie ist eine Art Verzeichnis, deren Speicherung in der Regel dezentral und redundant erfolgt. Das heißt, eine große Zahl identischer Kopien wird weltweit auf einer ebenso großen Zahl unabhängiger Einzelrechner (Nodes) gehalten. Das System ist losgelöst von allen staatlichen Strukturen, von Notenbanken und den etablierten Finanzdienstleistern der analogen Welt, es verwaltet sich letztlich selbst. War anfangs lediglich ein eher kleiner, IT-affiner Kreis von Bitcoin und seiner Blockchain-Technologie gefesselt, so entwickelte sich im Lauf der Jahre zuerst ein Spekula-

tionshype darum – und inzwischen hat sich ein eigenes Universum an Krypto-Assets entwickelt, in dem Milliarden Dollar, Euro und Bitcoins gehandelt werden. Und zunehmend dringt die dahinterstehende Technologie, Blockchain und darauf aufbauende technologische Lösungen, auch in die etablierte Finanzwirtschaft sowie in die Realwirtschaft ein.

So sorgt etwa der „Social Media“-Riese Facebook für Furore, weil er gemeinsam mit einem Konsortium aus anderen Big Techs und globalen Finanzdienstleistern eine eigene globale und digitale Währung auf Basis der Blockchain-Technologie herausgeben will: Libra. Die Volksrepublik China gab bekannt, dass ihre Notenbank ebenso eine eigene digitale Währung, teilweise basierend auf der Blockchain, vorbereitet. Diese beiden Projekte haben gemeinsam, dass die Blockchain-Technologie nicht mehr dezentral verwendet wird, sondern ihre Währungen auf einer „privaten“ Blockchain aufbauen. Bei einer „private blockchain“ hat eine zentrale Stelle alle Lese- und Schreibrechte. Als Variante davon existiert die „permissioned blockchain“, bei der einige Mitglieder alle Rechte haben und anderen Teilnehmern Rechte gewähren können.

Heute wird die Blockchain-Technologie aber nicht mehr nur für Zahlungsdienste eingesetzt, sie hat eine breite Palette von Anwendungen: Anwendungsfelder sind etwa Supply Chain Management, das Führen von Grundbüchern, Schadensmanagement bei Versicherungen, Clearing und Settlement bei Wertpapiertransaktionen oder die vollständige Entmaterialisierung von Wertpapieren.

Es hat sich also einiges getan, seit Nakamoto sein White Paper veröffentlicht hat.

## **GRÖßER, SCHNELLER, GLOBALER: DIE ZWIESPÄLTIGE ROLLE VON „INITIAL COIN OFFERINGS“ (ICOs)**

Einer oft zitierten Studie des US-amerikanischen Beratungsunternehmens Satis Group zufolge reichte 2018 der weltweite Markt der „Initial Coin Offerings“ (ICOs) bereits an 20 % des Gesamtvolumens aller US-Börsengänge heran – beachtlich für ein so junges Phänomen. Der Datendienst CoinMarketCap listet mittlerweile 2.646 derartige „Krypto-Assets“<sup>1</sup>.

Ein ICO ist ein Angebot, bei dem die Kunden gegen reales Geld oder eine Kryptowährung einen zunächst virtuellen Gegenwert, auch Token oder eben Coin genannt, erhalten. Diese Coins oder Tokens stehen in Verbindung zu dem Unternehmen oder Projekt des ICO-Organisators. Sie können etwa eine Beteiligung an einem Unternehmen, häufig an einem Start-up, darstellen oder einen Anspruch auf einen zukünftig zu erwirtschaftenden Gewinn versprechen, aber auch Dienstleistungen oder das Anrecht auf ein Produkt, das es zukünftig geben wird, da es noch entwickelt werden muss, repräsentieren. Diese Coins oder Tokens können oft auch auf Handels- oder Tauschplattformen gekauft und verkauft werden, sie werden daher auch als Krypto-Assets bezeichnet.

Manche ICOs sammeln gigantische Summen ein. Darunter befinden sich aber auch zahlreiche spektakuläre Anlegerbetrugsfälle: So soll beispielsweise der ICO Pincoin weltweit \$ 660 Mio. eingesammelt haben, das gesamte Geld aber veruntreut worden sein. Kriminalfälle betreffen auch Krypto-Exchanges, also Handels- und Tauschplattformen; Mining Pools, bei denen gemeinsam in das Schürfen angeblicher virtueller

**„Libra’s mission is to create a simple global financial infrastructure that empowers billions of people around the world. It’s powered by blockchain technology and the plan is to launch it in 2020.“**

*Mark Zuckerberg  
am 18. 6. 2019*

---

<sup>1</sup> <https://coinmarketcap.com/>, Stand 11. 9. 2019.

Währungen investiert wird; Broker oder Trading Bots, automatisierte Handelssoftware für Krypto-Assets. Viele dieser Betrugsfälle wurden vorher intensiv in sozialen Netzwerken und über private Netzwerke in Telegram-Gruppen beworben.

Von vielen werden ICOs hingegen als revolutionäre Weiterentwicklung dessen gesehen, was mit Crowdfunding begann. Sie sehen darin die Digitalisierung alternativer Finanzierungsformen. Zwischen Crowdfunding und ICOs besteht jedoch ein gewisses Reputationsgefälle: Crowdfunding und Crowdinvesting wurde von Beginn an recht positiv wahrgenommen; viele Staaten haben mittlerweile ein eigenes Aufsichtsrecht geschaffen, um Crowdfunding zu erleichtern. Im Gegensatz dazu werden ICOs mehr und mehr mit Anlagebetrug und Abzocke in Verbindung gebracht; intransparente White Papers, illiquide Krypto-Assets, Achterbahnfahrten von Kursbewegungen. Es besteht daher immer noch Unsicherheit über den bestmöglichen politischen Zugang. Ein Totalverbot von ICOs wie in China? Neue Gesetze mit starkem Anlegerschutz wie in Frankreich<sup>2</sup> (bereits in Kraft) oder Liechtenstein<sup>3</sup> (geplant)?

## ICOS IN ÖSTERREICH

Das österreichische Aufsichtsrecht erfasst ICOs bereits dort, wo de facto regulierte Finanzmarktinstrumente emittiert werden. Nicht selten ist ein Krypto-Asset aufgrund der konkreten Ausgestaltung seiner Rechte, Pflichten und Funktionen ein Finanzinstrument wie eine Anleihe, E-Geld oder ein sonstiges Zahlungsmittel.

In Österreich wurden die ersten drei ICOs im Jahr 2017 platziert. Die FMA hat mittlerweile eine ganze Reihe derartiger Emissionen rechtlich beurteilt und rechtlich klare Kriterien abgeleitet, wie ICOs zu behandeln sind. Unmittelbar nach den ersten Anwendungsfällen wurden wegweisende Auslegungen im FinTech-Navigator auf der FMA-Website (<https://www.fma.gv.at/querschnittsthemen/fintechnavigator/>) veröffentlicht. Entsprechend dem integrierten Aufsichtsansatz der FMA werden dort alle für FinTechs relevanten Informationen zusammengeführt und aus der Sicht aller Aufsichtsbereiche und regulatorischen Blickwinkel behandelt.

Die wichtigste Botschaft zuerst: Krypto-Assets und ICOs sind nicht schlechthin unreguliert – gleichzeitig unterliegt aber auch nicht alles der Aufsicht. Eine Reihe von Aufsichtsgesetzen können zur Anwendung gelangen, etwa das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018), das Bankwesengesetz (BWG), das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG), das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018), das Kapitalmarktgesetz 2019 (KMG 2019) oder auch das Alternativfinanzierungsgesetz (AltFG).

Das AltFG hat beispielsweise im Lichte der Crowdfunding-Entwicklungen bereits alternative Finanzierungsinstrumente, die digital angeboten werden, neu geregelt. Ein Krypto-Asset, das als Wertpapier oder Veranlagung zu qualifizieren ist, kann bei Vorliegen aller Voraussetzungen nach AltFG begeben werden und braucht dann keinen Kapitalmarktprospekt. Handelt es sich um ein Wertpapier, sind Dienstleistungen wie die Annahme und Übermittlung von Aufträgen (Vermittlung) oder die Loroemission (Platzierung) noch zusätzlich konzessionspflichtig nach WAG 2018 oder BWG.

<sup>2</sup> Im April 2019 wurde in Frankreich eine Neuregelung im Rahmen von „PACTE“ verabschiedet (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation – Aktionsplan für Wachstum und Transformation).

<sup>3</sup> In Liechtenstein ist ein Entwurf für ein Token- und Vertrauenswürdige-Technologien-Dienstleister-Gesetz (TVTG) im Gesetzgebungsprozess.

## IEOS, STABLECOINS UND CO.

Das Ziel der Digitalisierung von Assets ist, Transaktionen einfacher, schneller und günstiger abzuwickeln. Nach dem ersten Abklingen des Hypes um ICOs bewegen sich viele Anbieter weiter in Richtung typischer Finanzprodukte. Ein neues Phänomen ist das Initial Exchange Offering (IEO): Es ist einem ICO sehr ähnlich, der Unterschied liegt darin, dass das Asset schon initial über eine Kryptobörse ausgegeben wird. Betreiber von mehreren Krypto-Exchanges entwickelten 2019 eigene IEOs, die Kunden einerseits versprachen, die ausgegebenen Krypto-Assets in Zukunft auf der eigenen Plattform für Dienstleistungen einlösen zu können, aber auch auf der Krypto-Exchange zu handeln. Als Zukunftsvision kündigten sie an, auf ihrer Plattform auch IEOs von anderen Unternehmen anzubieten. Manche Experten sehen im IEO bereits den Trend für das Jahr 2020.

Neben den IEOs gilt das neue Interesse den Stablecoins und Security Tokens. Der Begriff Stablecoin beschreibt Coins, deren Wert – gemessen beispielsweise in Euro oder US-Dollar – nicht wesentlich schwanken soll. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der Wert der Stablecoins an derartige Fiat-Währungen (also von Notenbanken ausgegebenes Geld), Waren, andere Vermögenswerte wie etwa Gold und Öl oder an einen Basket von Krypto-Assets (insbesondere Bitcoin und Ether) gebunden oder durch Algorithmen bestimmt.<sup>4</sup> Die FMA ist bereits mit mehreren Fällen von Krypto-Assets befasst, deren Wert sich nach Währungen oder Gold richtet oder 1:1 den Wert einer Aktie abbildet.

Hinsichtlich der Assets, die tokenisiert werden, scheint es keine Grenzen zu geben.

---

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp19-03.pdf>, Punkt 4.12., Stand 11. 9. 2019.

## TOKEN-VARIANTEN

### SECURITY TOKEN

Security Tokens verkörpern Ansprüche auf Auszahlungen („zukünftiger Cashflow“) gegenüber dem Emittenten, welche gesellschaftsrechtlich oder schuldrechtlich ausgestaltet sein können. Außerdem können auch gesellschaftsrechtliche Ansprüche, etwa Stimmrechte bei einer Hauptversammlung, mit Security Tokens verbunden sein. Die Ausgestaltung solcher Security Tokens ähnelt somit jener von „klassischen Wertpapieren“, insbesondere Anleihen oder Aktien.

### PAYMENT TOKEN

Bei einem Payment Token handelt es sich um ein Token, dessen primärer Zweck in einer Bezahlungsfunktion liegt. Payment Tokens verkörpern daher einen bestimmten Wert, mit denen Waren oder Dienstleistungen auch bei vom Emittenten verschiedenen Personen erworben werden können.

### UTILITY TOKEN

Utility Tokens dienen in erster Linie dazu, dem Inhaber einen Nutzen im Hinblick auf ein bestimmtes Produkt oder eine Dienstleistung zu verschaffen. Häufig gewähren sie Zugang zu einer digitalen Plattform des Emittenten, die durch den Inhaber des Utility Token in bestimmter Weise genutzt werden kann. Insbesondere kann mit Utility Tokens das Recht verbunden sein, ein Produkt oder eine Dienstleistung mitzugestalten, ein Produkt oder eine Dienstleistung zu nutzen oder das Token gegen ein Produkt oder eine Dienstleistung einzulösen.

Neben tokenisierten Edelmetallen und Aktien gab es dieses Jahr in Europa erste Beispiele von STOs (Security Token Offerings) auf Immobilien, bei denen das Krypto-Asset ein Wertpapier repräsentiert und mit realem Immobilienvermögen besichert sein soll. Darüber hinaus gab es in Europa heuer auch Beispiele für Anleihenfinanzierungen von Banken, die über die Blockchain abgewickelt wurden.

Es stellt sich die Frage, welche aufsichtsrechtlichen Grenzen IEOs, Stablecoins und Security Tokens haben und ob diese Modelle der Aufsicht der FMA unterliegen. Das hängt wie bisher von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Krypto-Assets und der damit verbundenen Rechte ab. Die Praxis zeigt, dass eine trennscharfe Einordnung nach der Funktion als Utility-, Security- oder Payment-Token oft schwierig ist, weil Krypto-Assets mehrere Funktionen (z. B. Bezahlungsfunktion, aber auch Handelbarkeit ähnlich eines Wertpapiers) aufweisen können. Daher ist als aufsichtsrechtlicher Anknüpfungspunkt immer nur die konkrete rechtliche Ausgestaltung von Rechten und Pflichten heranzuziehen.

Sind alle Kriterien erfüllt, führt die Ausgabe von IEO-Tokens oder Stablecoins zu einer Registrierungs- oder Konzessionspflicht. Die gleichzeitige Erfüllung mehrerer Tatbestände ist aufgrund der Mehrfachfunktionalität möglich: Drei Gesetze enthalten hinsichtlich der Payment-Funktion einschlägige Tatbestände:

- das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018) in § 1 Abs. 2 Z 5
- das E-Geldgesetz 2010 in § 1 Abs. 1
- das Bankwesengesetz (BWG) in § 1 Abs. 1 Z 6.

Für die Anwendbarkeit dieser Gesetze kommt es insbesondere auf den Umfang des Netzwerks an, innerhalb dessen die Bezahlungsfunktion erfüllt wird. Offene Netze fallen grundsätzlich nicht unter die Ausnahme von der Konzessionspflicht, da sie im Regelfall für ein stetig wachsendes Teilnehmernetz gedacht sind. Bei begrenzten Netzwerken kann hingegen ein Ausnahmetatbestand zur Konzessionspflicht vorliegen. Der Gesetzgeber gibt zwar keine klaren Kriterien vor, wie Netzwerke begrenzt sein müssen, als Parameter für „Begrenzungen“ gelten aber sehr wohl quantitative wie auch qualitative Kriterien: die geografische Reichweite des Systems, die Zahl der Akzeptanten, die Art der Produkte und Dienstleistungen, die Gültigkeitsdauer des Zahlungsmittels sowie etwaige Betragsbegrenzungen.

Ab 2020 haben jedoch Dienstleister, die die Ausnahmebestimmung für begrenzte Netze in Anspruch nehmen wollen, eine Meldung gemäß ZaDiG 2018<sup>5</sup> an die FMA zu übermitteln.

Neben der Eigenschaft als Zahlungsinstrument, Zahlungsmittel oder E-Geld können Krypto-Assets auch Finanzinstrumente<sup>6</sup>, insbesondere Wertpapiere<sup>7</sup>, darstellen, vor allem dann, wenn sie ein Recht gegenüber dem Emittenten verkörpern, am Kapitalmarkt handelbar und mit übertragbaren Wertpapieren vergleichbar sind – etwa einem Zertifikat.

Nicht zuletzt können Krypto-Assets wie Finanzinstrumente prospektpflichtige öffentliche Angebote nach dem Kapitalmarktgesetz 2019 (KMG 2019) bzw. der europäischen Prospektverordnung<sup>8</sup> führen. Die Aufsicht wird daher weiterhin stark involviert sein.

---

<sup>5</sup> Gemäß § 3 Abs. 4 ZaDiG 2018.

<sup>6</sup> Gemäß § 1 Z 7 WAG 2018.

<sup>7</sup> Gemäß § 1 Z 5 WAG 2018.

<sup>8</sup> Prospekt-VO (EU) 2017/1129

## FACEBOOKS LIBRA

Facebook hat zum Plan seiner digitalen Währung Libra ein White Paper<sup>9</sup> veröffentlicht und die Website [libra.org](https://libra.org) eingerichtet, auf der das ambitionierte Mission Statement zu finden ist. Darin werden Ziele genannt wie Inklusion von Millionen Menschen, Armutsbekämpfung, Eliminierung von Kosten und Bargeld-Disruption.

Bei einem Big Tech wie Facebook klingen solche Utopien plötzlich auch gar nicht mehr so unglaubwürdig.

Die Libra Association in Genf beginnt bereits, Kreditkartenunternehmen, Big Techs, Plattformen und Börsen sowie Technologie- und Telekommunikations-Provider einzubeziehen, die zum Erfolg von Libra beitragen sollen. Schon hier lässt sich ein Unterschied zu den meisten Krypto-Assets ausmachen: Libra ist neu, aber gleichzeitig tief eingebettet in die Finanzmarkt- und Tech-Industrie. Auch sonst bestehen signifikante Unterschiede:

- Die Libra Association soll eine zentrale Funktion bei der Steuerung des Systems und bei der Erstellung und Vernichtung von Coins<sup>10</sup> haben. Bei Bitcoin gibt es niemanden in zentraler Stellung und keinen Ansprechpartner.
- Transaktionen werden durch die Validation Nodes der Mitglieder der Association bestätigt und ausgeführt. Anders als bei Bitcoin (Proof of Work) wird im Konsensalgorithmus von Libra der Vertrauensbeweis nicht mit hohen Rechenleistungen, sondern durch einen „Proof of Stake“-Mechanismus (LibraBFT) erbracht.
- Libra soll durch eine „Währungsreserve“ gedeckt sein, um den Wert stabil zu halten. Für jeden ausgegebenen Coin werden Vermögenswerte, insbesondere Bank-einlagen und stabile (Fiat-)Währungen, angeschafft und deponiert. Ob man Libra dafür als Spielart eines „Stable Coin“ bezeichnet, kommt auf die Terminologie an. Es besteht jedenfalls keine Bindung an eine einzelne Währung.
- Nutzer können Pseudonyme verwenden, sind aber identifizierbar.

Wichtige Punkte sind jedoch noch nicht dargelegt, etwa ob ein Rücktauschanspruch der Kunden bestehen wird. Es wird daher von der konkreten Ausgestaltung abhängen, ob Libra in Europa über ein reguliertes Unternehmen ausgegeben und/oder vertrieben werden muss. Für die Emission von Libra ist zu diskutieren, ob dabei insbesondere bestehende E-Geld-, Zahlungsmittel- und Fondsregulierungen sowie die EU-Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP-VO)<sup>11</sup> anzuwenden sind. Aber auch eine Wertpapiereigenschaft als Zertifikat ist gegebenenfalls zu diskutieren.<sup>12</sup>

Aus regulatorischer Sicht werden die Besonderheiten von Libra jedenfalls spannend: Mit einem zentralen Intermediär ist aufsichtsrechtlich eine völlig andere Anknüpfung möglich als bei Bitcoin. Weiters ist die geplante „digital identity“, also die rein digitale Erscheinungsform, eine spannende Ansage sowohl an Geldwäscheprävention als auch an Kriminalbehörden: Gut nachverfolgbare Transaktionen stehen auf den Wunschlisten jedes Ermittlers auf der Blockchain. Genau dies ruft jedoch auch Daten-

**„Libra wirft ernste Bedenken in Bezug auf Privatsphäre, Geldwäsche, Verbraucherschutz und Finanzstabilität auf.“**

*Jerome Powell, Präsident der US-Notenbank Fed*

<sup>9</sup> Die Informationen der nächsten Absätze sind grundsätzlich dem White Paper entnommen: <https://libra.org/de-DE/white-paper/?noredirect=de-DE>, Stand 11. 9. 2019.

<sup>10</sup> Terminologie laut White Paper.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 mit Langnamen Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 11. 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP-VO).

<sup>12</sup> Tomaneč/Rirsch: Libra – Facebooks „Kryptowährung“ – ein Fall für die Finanzmarktaufsicht?, ZFR 8/2019, Art. Nr. 2019/174, Seite 392 ff.

schützer auf den Plan, die in Facebook schon bisher eine der größten Datenfabriken unserer Zeit sehen, deren sorgsamer und korrekter Umgang mit den Daten – vor allem der Schutz der Personenrechte – vielfach bezweifelt wird.

Nicht zuletzt ist Libra geldpolitisch höchst interessant: einerseits dahingehend, ob tatsächlich Wertsicherung und Kursstabilität gelingen. Andererseits ist die gesellschaftspolitische Frage zu diskutieren, ob ein globales Zahlungsmittel abseits von Zentralbanken ohne aktive Währungspolitik überhaupt denkbar und politisch wünschenswert ist.<sup>13</sup>

## KRYPTO-ASSETS UND VIRTUELLE WÄHRUNGEN – DER KAMPF GEGEN GELDWÄSCHEREI

**Die boomende Welt der Krypto-Assets und virtuellen Währungen hat ein Paralleluniversum zur analog dominierten etablierten Finanzwirtschaft geschaffen. Während aber die Marktteilnehmer in der klassischen Finanzwirtschaft strengen Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GW/TF) unterliegen, griffen diese Regelwerke in der Welt der Krypto-Assets bisher nicht.**

Die boomende Welt der Krypto-Assets und virtuellen Währungen hat ein Paralleluniversum zur analog dominierten etablierten Finanzwirtschaft geschaffen. Während aber die Marktteilnehmer in der klassischen Finanzwirtschaft strengen Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GW/TF) unterliegen, griffen diese Regelwerke in der Welt der Krypto-Assets bisher nicht. Dies führte einerseits dazu, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen beiden Finanzwelten verzerrt wurden, und bewirkte andererseits, dass dubiose und kriminelle Marktteilnehmer – insbesondere die organisierte Kriminalität des Drogen-, Menschen- und Waffenhandels sowie des Anlagebetrugs – ihre Aktivitäten zunehmend in das Paralleluniversum der Krypto-Assets verlagerten, um so vor Aufsicht und strafrechtlicher Verfolgung zu fliehen.

Das Risiko, für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, beginnt bei den Krypto-Assets bereits an der Schnittstelle zwischen den regulierten Finanzsystemen und den derzeit noch unregulierten virtuellen Währungen, wo ohne vorherige Identifizierung sowie Mittelherkunftsprüfung Fiat-Geld in virtuelle Währungen getauscht wird. Das Risiko setzt sich in weiterer Folge vor allem dort fort, wo es zum Einsatz bestimmter Blockchain-Technologien bzw. kryptografischer Technologien (z. B. nach dem „Zero-knowledge proof“-Prinzip, „ring signatures“) kommt, die eine Verschleierung der Geldflüsse sowie der Identität der Einzahler zur Folge haben oder ermöglichen. Bestimmte Arten von virtuellen Währungen, etwa „anonymity-enhanced cryptocurrencies“ oder „privacy coins“, zielen auch genau darauf ab. Zcash und Monero sind Beispiele dafür.

Mit zunehmender Bedeutung der virtuellen Währungen wurde daher der politische Druck immer größer, auch die Welt der Krypto-Assets in die Regulierung einzubeziehen und insbesondere den Sorgfaltspflichten zur Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu unterwerfen.

Auf internationaler Ebene setzte der globale Standardsetter, die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)<sup>14</sup>, bereits ab 2014 mit einigen Diskussionspapieren erste Schritte; so etwa mit dem Diskussionspapier „Virtual Currencies – Key Definition and Potential AML/CTF Risks“ und darauf aufbauend dann mit einer ersten Orientierungshilfe „Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies“. Ziel der Guidance war es, nationalen Aufsichtsbehörden eine erste Hilfestellung im Umgang mit

<sup>13</sup> Siehe auch die Warnungen von EZB-Direktor Yves Mersch bei einer Rede in Frankfurt, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190902~aedded9219.en.html>, Stand 11. 9. 2019.

<sup>14</sup> Bei der FATF handelt es sich um einen globalen Standardsetter im Bereich der Prävention von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung der Proliferation. Für Details s. <http://www.fatf-gafi.org/>.

virtuellen Währungen im Bereich der Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu geben. Letztendlich beschloss die FATF im Oktober 2018 eine Überarbeitung ihrer Standards und bezog insbesondere virtuelle Währungen sowie Dienstleister in Bezug auf virtuelle Währungen in den Anwendungsbereich ihrer Empfehlungen ein. Darin wurde auch erstmals eine Definition, was unter einer virtuellen Währung zu verstehen ist, festgelegt. Zusätzlich wurde im Juni 2019 eine umfassende Handlungsanleitung<sup>15</sup>, wie diese Empfehlungen risikobasiert umzusetzen sind, veröffentlicht.

Vor diesem Hintergrund entschied sich auch der europäische Gesetzgeber, virtuelle Währungen in die Regulierung zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einzubeziehen.

## REGULIERUNG UND AUFSICHT IN ÖSTERREICH

Mit der 5. Geldwäsche-Richtlinie<sup>16</sup> der EU, die am 19. 6. 2018 in Kraft getreten und bis 10. 1. 2020 in nationales Recht umzusetzen ist, wurden auch bei virtuellen Währungen erste Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gesetzt. So wurde definiert, was rechtlich unter den Begriff virtuelle Währung fällt, und ausgewählte Dienstleister für virtuelle Währungen wurden den Sorgfaltspflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterworfen.

Bei der nationalen Umsetzung der 5. Geldwäsche-Richtlinie im österreichischen Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GwG) wurde der Kreis der Verpflichteten sogar gemäß der FATF-Empfehlung erweitert: Darunter fallen neben Tauschplattformen (virtuelle Währungen gegen Fiat-Währungen) und Wallet-Providern (Anbieter elektronischer Geldbörsen) in Österreich auch jene Marktteilnehmer, die eine oder mehrere virtuelle Währungen untereinander tauschen, die virtuelle Währungen übertragen, sowie jene, die Finanzdienstleistungen für die Ausgabe und den Verkauf von virtuellen Währungen erbringen. Dies bedeutet, dass diese Dienstleister (zukünftig) – wie auch jetzt schon Kredit- und Finanzinstitute – die Sorgfalts- und Meldepflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einzuhalten haben und sich zudem ab 10. 1. 2020 bei der FMA registrieren müssen, bevor sie ihre Tätigkeiten in Österreich oder von Österreich aus anbieten.

Erste Registrierungsanträge können bereits seit 1. 10. 2019 eingebracht werden. Informationen hierzu finden sich auf der FMA-Website. Für das Unterlassen einer Registrierung ist eine Geldstrafe in Höhe von bis zu € 200.000,- vorgesehen.

Mit der Regulierung und Beaufsichtigung von virtuellen Währungen und den entsprechenden Dienstleistern in Bezug auf die Prävention der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wurden wichtige weitere Schritte zur Regulierung und Aufsicht in der Welt der Krypto-Assets gesetzt und der FMA die entsprechenden Kompetenzen übertragen.

Wie hier dargestellt, ist die FMA aber schon jetzt an einigen Schnittpunkten als Regulator und Aufseher auch bei Krypto-Assets involviert. Dazu bemüht sie sich um die Schaffung aufsichtsrechtlicher Transparenz, indem etwa durch ihre Kontaktstelle Fin-

---

<sup>15</sup> FATF-Paper: „Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers“.

<sup>16</sup> Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 5. 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU.

Tech – als „Single Point of Entry“ – aufsichtsrechtliche Fragen zu Krypto-Geschäftsmodellen integriert beantwortet werden. Wo mit Krypto-Assets bereits jetzt Grenzen des Aufsichtsrechts überschritten werden, schreitet die FMA konsequent ein: etwa bei der Bekämpfung des unerlaubten Geschäftsbetriebs oder der Sanktionierung von Prospektverstößen. Darüber hinaus arbeitet die FMA aktiv in nationalen wie internationalen Gremien an der Weiterentwicklung der Regulierung und Aufsicht im Krypto-Universum mit.



BANK



# HETA, KA-FINANZ, IMMIGON – WIE TAUGLICH SIND DIE NEUEN ABWICKLUNGSINSTRUMENTE?

Eine Zwischenbilanz

**D**ie globale Finanzkrise 2007/2008 erschütterte die Finanzmärkte weltweit, löste eine globale Rezession aus und brachte eine Vielzahl von Banken in existenzgefährdende Schwierigkeiten. Viele Regierungen mussten beherzt eingreifen und Banken mit Steuergeld stützen oder gar auffangen, was in manchen Ländern sogar Staatsschuldenkrisen auslöste.

Österreichs Parlament beschloss am Höhepunkt der Turbulenzen, wenige Wochen nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Bros., im Oktober 2008 ein umfassendes, € 100 Mrd. schweres Finanzmarktstabilitätspaket, das später nur noch Bankenrettungspaket genannt wurde. Dieses Paket stellte aber nicht nur präventiv Finanzhilfe bereit, es enthielt auch zahlreiche und umfangreiche gesetzliche und regulatorische Maßnahmen, die es erleichtern sollten, systemische Schwächen, die die Krise aufdeckte, sowie Probleme und Schwierigkeiten einzelner Institute zu adressieren. Es gab auch der FMA zusätzliche Instrumente in die Hand, Erschütterungen der Finanzmarktstabilität zu dämpfen und das Vertrauen der Anleger in den Finanzmarkt Österreich zu erhalten. Legistisch wurde dieses Gesamtpaket in das Finanzmarktstabilitätsgesetz<sup>1</sup> (FinStaG) gegossen; dieses diene dem Zwecke der Vermeidung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Österreichs, der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zum Schutze der österreichischen Volkswirtschaft, wie es in der Begründung heißt.

Einige Jahre später, als sich die Nebel der Krise etwas gelichtet hatten, wurden – insbesondere auf europäischer Ebene – die Lehren aus der Krise gezogen und überlegt, wie derartige Krisen künftig zu vermeiden seien oder zumindest ihre Folgen besser –

---

<sup>1</sup> Finanzmarktstabilitätsgesetz – FinStaG (BGBl. I Nr. 136/2008).

**Eine der wichtigsten Lehren der Bankenkrise war, ein eigenes europäisches Abwicklungsregime für Banken zu schaffen, damit einerseits nicht mehr der Steuerzahler kriselnde Institute auffangen muss und andererseits damit Regulatorien zu schaffen, um nicht mehr wettbewerbsfähige Banken geordnet und möglichst vermögenschonend aus dem Markt zu nehmen.**

und ohne Erschütterung der Finanzmarktstabilität – gemanagt werden können. Eine der wichtigsten Lehren war dabei, ein eigenes europäisches Abwicklungsregime für Banken zu schaffen, damit einerseits nicht mehr der Steuerzahler kriselnde Institute auffangen muss und so Gefahr läuft, zusätzlich eine Staatschuldenkrise auszulösen. Andererseits sollten die regulatorischen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, um nicht mehr wettbewerbsfähige Banken geordnet und möglichst vermögenschonend aus dem Markt zu nehmen.

In beiden Paketen, dem österreichischen Finanzmarkt-Stabilitätspaket zum akuten Krisenmanagement ebenso wie im neuen Abwicklungsregime für Banken, wurden der FMA Rechte und Pflichten, Aufgaben und Kompetenzen zugeordnet. Von diesen hatte sie auch bereits bei drei Bankenpleiten Gebrauch zu machen, bei der Hypo-Alpe-Adria-Gruppe, bei der Österreichische-Volksbanken-AG-Gruppe sowie der Kommunkredit AG. Mit Erfolg. Die neuen Instrumente haben sich in der praktischen Anwendung als tauglich erwiesen.

### **DAS FINANZMARKTSTABILITÄTSPAKET IN DER BANKENRETTUNG**

Die Finanzkrise griff rasch auch auf die Realwirtschaft über, stürzte die Weltwirtschaft in eine Rezession und machte auch vor den österreichischen Grenzen nicht halt. Die österreichische Finanzwirtschaft, insbesondere die Banken, kam 2008/2009 stark unter Druck. Das Finanzmarktstabilitäts-Paket gab damals dem Staat folgende Instrumente zur Unterstützung einer Bank in die Hand:

- Übernahme von Haftungen (insbesondere Garantien, Bürgschaften, Schuldbeitritt) für Verbindlichkeiten eines Instituts bzw. für Verbindlichkeiten gegenüber einem solchen
- Gewährung von Darlehen sowie Zuführung von Eigenmitteln an Kreditinstitute
- Erwerb von Gesellschaftsanteilen
- Übernahme von Eigentumsrechten von Instituten in Ausnahmefällen.

Praktisch alle Großbanken machten von der Möglichkeit Gebrauch, dass die Republik Partizipationskapital zeichnete und so als Vorsichtsmaßnahme – letztlich zeitlich befristet – die verlusttragfähigen Eigenmittel aufstockte. Bei Hypo Alpe-Adria, Volksbanken AG und Kommunalkredit reichte dieses Instrument nicht aus.

#### **HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG (HYPO)**

Nachdem der Bund bereits im Dezember 2008 auf gesetzlicher Grundlage des FinStaG von der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (Hypo) erstmalig € 900 Mio. Partizipationskapital erworben hatte, musste er sie aufgrund der weiteren massiven Verschlechterung ihrer Wirtschaftslage Ende 2009 zu 100% verstaatlichen. Im Lauf der folgenden Jahre waren dann noch weitere Zuschüsse der öffentlichen Hand notwendig.

#### **ÖSTERREICHISCHE VOLKSBANKEN AG (ÖVAG)**

Die Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG) erhielt im Jahr 2009 € 1 Mrd. Partizipationskapital der Republik Österreich aus dem Bankenpaket (FinStaG). Bereits 2008 hatte ihre Tochter, die Kommunalkredit AG, die sie gemeinsam mit der Dexia-Gruppe kontrollierte, verstaatlicht werden müssen. Staatliches Partizipationskapital reichte aber zur Stabilisierung der ÖVAG nicht aus. 2012 musste ein weiteres Maßnahmenpaket geschnürt werden, im Zuge dessen die Republik unter anderem Minderheits-

eigentümerin der ÖVAG (43 %) wurde. Im Jahr 2015 musste aufgrund eines negativen Stresstests der EZB ein weiterer Umstrukturierungsplan erarbeitet werden, der auch von der Europäischen Kommission zu genehmigen war: Die ÖVAG wurde gespalten: in eine Abbaugesellschaft, die immigon portfolioabbau ag, in der alle für die Zukunftsstrategie des Volksbankensektors nicht notwendigen Gesellschaften und Vermögenswerte verblieben; der Rest, die für den Sektor lebensnotwendigen Funktionen, wurde auf die Volksbank Wien-Baden AG übertragen. Diese nimmt nunmehr als Volksbank Wien AG die Rolle als Zentralorganisation wahr, wobei die Republik nun an ihr Anteile (25 % + 1 Aktie) hält.

### **KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG**

Die Kommunalkredit Austria AG, die wie erwähnt gemeinsam von der ÖVAG und der Dexia-Gruppe gehalten worden war, wurde 2008 mittels Kaufvertrag an die Republik Österreich übertragen und so verstaatlicht. Im Herbst 2009 wurde aus der Kommunalkredit Austria die KA Finanz AG – als Abwicklungsinstitut für die problematischen Vermögenswerte und Verpflichtungen – im vollständigen Eigentum der Republik Österreich abgespalten. Das schuf die Voraussetzungen, um das gesunde Bankgeschäft als Kommunalkredit AG wieder zu verkaufen und so reprivatisieren zu können, was 2015 tatsächlich erfolgte.

## **VOM „BAIL-OUT“ ZUM „BAIL-IN“ ÖSTER: DIE PRIVATISIERUNG DER KOSTEN EINER BANKENPLEITE**

Im akuten Krisenmanagement 2008 und 2009 konnte wegen des erheblichen Sanierungsbedarfs bei einem systemrelevanten österreichischen Kreditinstitut vorerst lediglich auf den bestehenden rechtlichen Rahmen und die Unterstützung der öffentlichen Hand – des Steuerzahlers – zurückgegriffen werden. Das Insolvenzrecht war in der Realität nur auf kleinere Banken anwendbar, da es einerseits bei Finanzdienstleistern vermögensvernichtend wirkt, andererseits kann es durch die engen Verflechtungen auf dem Finanzmarkt zu massiven, dann möglicherweise ebenso existenzbedrohenden Kollateralschäden bei anderen Banken kommen. Diese Ansteckungskanäle sind schwierig zu identifizieren und unter der damaligen Rechtslage noch schwieriger abzuschotten. Der Rückgriff auf die öffentliche Hand zur Rettung einer Bank ist daher das Paradebeispiel für ein „Bail-out“, die Privatisierung der Gewinne und die Sozialisierung der Verluste durch den Einstieg des Staates im Krisenfall.

Als sich die Finanzkrise zunehmend zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte, wurden die Stimmen immer lauter, die nach alternativen, neuen Lösungen riefen. So kam es zum Paradigmenwechsel vom „Bail-out“ hin zum „Bail-in“, also zum Konzept, dass nicht die öffentliche Hand, sondern diejenigen, die in guten Zeiten von den Gewinnen eines Instituts profitieren, in schlechten Zeiten auch die Verluste im Rahmen der Risikoverwirklichung zu tragen haben.

2011 veröffentlichte das Financial Stability Board (FSB), der bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelte globale Finanzstabilitätsrat, ein Diskussionspapier<sup>2</sup> zur Entwicklung eines eigenen Abwicklungsregimes für Banken. Auf dieser Diskussionsgrundlage entwickelte dann die Europäische Union (EU) ein eigenes

---

<sup>2</sup> „FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“.

Abwicklungsregime für Banken, dessen rechtliche Grundlage die 2014 beschlossene Abwicklungsrichtlinie BRRD<sup>3</sup> (Bank Recovery and Resolution Directive) ist. Diese wurde in Österreich durch das Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken<sup>4</sup> (BaSAG) umgesetzt, das am 1. 1. 2015 in Kraft trat.

Damit wurde ein gänzlich neues Instrumentarium zur Abwicklung von Banken geschaffen, das ausdrücklich auch den im Zuge der Finanzkrise bereits verstaatlichten Instituten offenstand. Diese hatten bisher weiter unter dem Rechtsrahmen des Bankwesengesetzes (BWG) und dessen Anforderungen – etwa zu Eigenmitteln und regulatorischem Kapital – zu wirtschaften, obwohl sie ihre Geschäftsstrategie im Zuge eines von der Europäischen Kommission gebilligten Abwicklungs- oder Restrukturierungsplans auf den teilweisen oder vollständigen Abbau ihrer Vermögenswerte zu ändern hatten. Dies erwies sich zunehmend als schwierig, da das BWG für lebende und aktiv wirtschaftende Institute konzipiert ist. Steht hingegen der Geschäftsabbau im Vordergrund, erweist es sich als nicht ausreichend flexibel.

Das BaSAG schuf hier Abhilfe. Es erwies sich für Abbautätigkeiten als geeigneter Rechtsrahmen, seine Instrumente bewährten sich in der Praxis. Insbesondere sieht es für Abbaueinheiten zwar die eingeschränkte Anwendung des BWG vor, verlangt aber zum Beispiel nicht die Vorhaltung von Eigenmitteln gemäß dem europäischen Eigenkapitalregime für aktive Banken, der Kapitaladäquanzrichtlinie CRR<sup>5</sup>.

## DIE ANWENDUNG VON BRRD UND BASAG IN DER PRAXIS

Die HETA Asset Resolution AG (HETA) als Abbaugesellschaft der Hypo-Alpe-Adria-Gruppe kam als erstes Institut durch die Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen im März 2015 unter das Regime des BaSAG und stand fortan unter der Aufsicht der FMA in ihrer Funktion als nationale Abwicklungsbehörde.

Im Juli 2015 entstand die immigon portfolioabbau ag (IMMIGON) aus der Spaltung der 2012 teilverstaatlichten Österreichischen Volksbanken-AG (ÖVAG) und nahm ihren Betrieb mit dem ausschließlichen Ziel der bestmöglichen Verwertung der Vermögenswerte und anschließender Liquidation auf Basis einer von der Abwicklungsbehörde FMA genehmigten Strategie samt Risikoprofil auf.

Nach den Fortschritten bei der Abwicklung der HETA sowie der erfolgreichen privatwirtschaftlichen Abwicklung der IMMIGON wurde im September 2017 die finale Phase zur geordneten Abwicklung der dritten österreichischen Bank, die im Zuge der globalen Finanzkrise in existenzielle Schwierigkeiten geriet und von der Republik Österreich übernommen wurde, der aus der Kommunalkredit abgespaltenen KA Finanz, eingeleitet. Die FMA genehmigte die Umwandlung der bis dahin als Bank konzessionierten „KA Finanz AG“ in eine Abbaugesellschaft gemäß BaSAG<sup>6</sup>.

Eine Zwischenbilanz der Abbauerfolge dieser drei Abbaugesellschaften im (Allein-) Eigentum der Republik Österreich zeigt ein sehr positives Bild.

<sup>3</sup> Die Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 5. 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD) wurde am 12. 6. 2014 veröffentlicht.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken – BaSAG, BGBl. I Nr. 98/2014.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013 – Capital Requirements Regulation (CRR).

<sup>6</sup> Gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG.

## **HETA**

Der Abbau der HETA unter dem Regime des BaSAG wird seit dem 1. 3. 2015 erfolgreich durchgeführt. Innerhalb von fünf Jahren wurden € 6,0 Mrd. der im März 2015 vorhandenen Vermögenswerte (exklusive Geldbestände) von € 7,1 Mrd. bereits verwertet. Ende 2018 waren lediglich Vermögenswerte in Höhe von rund € 1,1 Mrd. noch nicht verwertet, was einen Asset-Abbau von rund 84 % seit Beginn der Abwicklung bedeutet. Der Totalabbau der Assets wird bis Ende 2020 erwartet. Dieser erfolgreiche und besser als ursprünglich erwartete Verwertungsverlauf beruht wesentlich auf Transaktionen, die – unabhängig vom Zeitdruck eines Insolvenzverfahrens – unter Ausnutzung geeigneter Möglichkeiten auf den Märkten erfolgten. Diese Transaktionen umfassten unter anderem Verkäufe einzelner Immobilien und Liegenschaften, Portfolioverkäufe und Verkäufe von Tochtergesellschaften.

Die tatsächliche Abbauleistung der HETA ist aus der Entwicklung ihres Barmittelbestands bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) ersichtlich: Dieser stieg von € 2,5 Mrd. am 1. 3. 2015 auf € 6,2 Mrd. im Jahr 2016 an, erreichte bis 31. 5. 2017 € 8,5 Mrd. und würde ohne bereits erfolgte Zwischenverteilungen mit Jahresende 2018 knapp über € 10 Mrd. betragen. Aufgrund der hohen Liquidität, die durch den raschen und erfolgreichen Abbau erwirtschaftet wurde, konnte die HETA bereits vor Fälligkeit € 8,2 Mrd. ihrer Verwertungserlöse an die Gläubiger berücksichtigungsfähiger nicht nachrangiger Verbindlichkeiten ausschütten. Damit erhielten diese Gläubiger annähernd 98 % ihrer per FMA-Bescheid von 2017 auf 64,40 % bzw. 73 % der mit Vorstellungsbescheid vom September 2019 auf 86,32 % geschnittenen Forderung vorzeitig ausbezahlt.

## **IMMIGON**

Die IMMIGON entstand am 4. 7. 2015 aus der Spaltung der 2012 teilverstaatlichen Österreichischen Volksbanken-AG (ÖVAG) anhand der Schlussbilanz 2014 entlang vordefinierter Geschäftsbereiche (sogenannter Non-Core-Bereiche). Die Volksbank Wien AG übernahm die Rolle des Spitzeninstituts des Volksbankensektors, während die IMMIGON ihren Betrieb als Abbaugesellschaft mit dem ausschließlichen Ziel der bestmöglichen Verwertung der Vermögenswerte und anschließender Liquidation aufnahm.

Die IMMIGON agierte als Abbaugesellschaft gemäß BaSAG<sup>7</sup>, deren Strategie und Risikoprofil von der FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde genehmigt wurden. Der durch die FMA beaufsichtigte Abbau erfolgte privatrechtlich anhand eines vom Aufsichtsrat genehmigten Abbauplans, der an die Abwicklungsbehörde übermittelt wurde. Zusätzlich hatte die Abbaugesellschaft jährlich einen Verwertungsbericht zu erstellen, der über den Gang der Verwertung im Vergleich zum Abbauplan berichtete.

Über die Jahre setzte die IMMIGON verschiedene Schritte, um ihren gesetzlichen Auftrag des Portfolioabbaus zu erfüllen. Neben der Veräußerung von Beteiligungen und der vorzeitigen Rückführung von Krediten umfasste dies auch den Verkauf von hauptsächlich in Osteuropa befindlichen Immobilien. Überdies wurden umfassende Rückkaufprogramme für die von der IMMIGON begebenen verbrieften Verbindlichkeiten durchgeführt. Über den Abbauperioden konnte das Volumen der verbrieften Verbindlichkeiten von € 2,9 Mrd. auf knapp unter € 200 Mio. (Stand 31. 12. 2018) reduziert werden.

Anfang 2019 zeigte die IMMIGON der FMA in ihrer Funktion als nationale Abwicklungsbehörde an, dass der Portfolioabbau abgeschlossen werden konnte, und übermittelte

---

<sup>7</sup> Gemäß §§ 162 iVm 84 Abs. 1 BaSAG.

eine diesbezügliche Bestätigung ihres Wirtschaftsprüfers. Die Hauptversammlung der IMMIGON fasste dann am 15. 5. 2019 den gesellschaftsrechtlichen Auflösungsbeschluss. Da alle Bankgeschäfte und Wertpapierdienstleistungen von der IMMIGON abgewickelt wurden und die liquiden Mittel ausreichen, um die bestehenden und erwarteten zukünftigen Verbindlichkeiten zu befriedigen, stellte die Abwicklungsbehörde am 28. 6. 2019 die Beendigung des Betriebs der IMMIGON als Abbaugesellschaft mittels Bescheid<sup>8</sup> fest. Damit ist die IMMIGON keine Abbaueinheit im Sinne des BaSAG mehr, und es endete die Zuständigkeit der FMA. Die Liquidation der Gesellschaft erfolgt ausschließlich nach den maßgeblichen gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen. Durch Nutzung des Rechtsrahmens des BaSAG und unter der Aufsicht der FMA als Abwicklungsbehörde erreichte die IMMIGON einen deutlich besseren Abbauerfolg als ursprünglich erwartet. Dieser Abbauerfolg führte dazu, dass das Eigenkapital und die fast ausschließlich bei der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) veranlagte Liquidität stark anwuchsen. Zum 31. 12. 2018 betrug das Eigenkapital € 775 Mio., der Kassenbestand € 906 Mio. und die Bilanzsumme € 1,07 Mrd.

#### **KA FINANZ AG**

Im September 2017 wurde dann die finale Phase zur geordneten Abwicklung der „KA Finanz AG“, in die die Problem-Assets der Kommunalkredit zur Abwicklung abgespalten worden waren, eingeleitet. Die FMA genehmigte die Umwandlung der bis dahin als Bank konzessionierten KA Finanz AG in eine Abbaugesellschaft gemäß BaSAG<sup>9</sup>.

Wie bereits bei der IMMIGON erfolgt der Abbau der KA Finanz AG anhand der Strategie und des Risikoprofils, wie sie von der FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde genehmigt wurden. Die derzeitige Abbaustrategie geht von einem weitgehend aktiven Abbau aus und umfasst einen Abbauhorizont von zehn Jahren (bis 31. 12. 2026).

Die Bilanzsumme der KA Finanz AG betrug zum 31. 12. 2017 rund € 9,8 Mrd. und konnte im ersten vollen Geschäftsjahr als Abbaugesellschaft im Sinne des BaSAG um etwa € 2,6 Mrd. reduziert werden. Die Bilanzsumme der KA Finanz AG betrug zum 31. 12. 2018 somit € 7,2 Mrd.

Zum 31. 12. 2017 betrug das Nominale des Portfolios (Wertpapiere, Darlehen und CDS/Haftungen) der KA Finanz AG € 7,4 Mrd. und umfasste unter anderem Darlehen in Höhe von € 4,2 Mrd. sowie Wertpapiere in Höhe von € 3,1 Mrd.

Im Zeitraum von 31. 12. 2017 bis 31. 12. 2018 reduzierte sich das Nominale des Portfolios um € 1,6 Mrd., hiervon entfielen € 1,3 Mrd. auf aktive Abbaumaßnahmen und € 412 Mio. auf planmäßige und außerplanmäßige Tilgungen. Aufgrund von Währungseffekten stieg gleichzeitig das Nominale mancher Vermögenswerte geringfügig an.

Die Abbautätigkeit der KA Finanz gemäß der gesetzlichen Abwicklungsziele wird von der FMA weiterhin begleitet und laufend überwacht.

#### **DIE NEUEN ABWICKLUNGSINSTRUMENTE HABEN DEN PRAXISTEST BESTANDEN**

Die Erfahrungen mit HETA, IMMIGON und KA Finanz haben gezeigt, dass das mit der BRRD und dem BaSAG geschaffene Abwicklungsregime einen effektiven Werkzeugkasten

**Die Erfahrungen mit HETA, IMMIGON und KA Finanz haben gezeigt, dass das mit der BRRD und dem BaSAG geschaffene Abwicklungsregime einen effektiven Werkzeugkasten zur Abwicklung von Zweckgesellschaften, wie sie aus Bankenverstaatlichungen im Zuge der Finanzkrise hervorgegangen sind, darstellt.**

<sup>8</sup> Gemäß § 84 Abs. 12 BaSAG.

<sup>9</sup> Gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG.

ten zur Abwicklung von Zweckgesellschaften, wie sie aus Bankenverstaatlichungen im Zuge der Finanzkrise hervorgegangen sind, darstellt. Während das BWG für lebende Institute den geeigneten Rahmen bietet, sind viele seiner Vorschriften für Institute im Verwertungs- bzw. Abbauprozess schwer umsetzbar, manchmal überschießend und vielerorts nicht notwendig. Neben der Berücksichtigung von Aspekten der Finanzstabilität ermöglicht das Vorgehen nach BaSAG eine Verwertung von Vermögenswerten ohne den Zeitdruck und die Kosten eines Insolvenzverfahrens. Marktchancen können wesentlich besser und effizienter zum Wohl der Gläubiger genützt werden. Darüber hinaus zeigt sich auch ein marktberuhigender Effekt durch die Aufsichtstätigkeit der FMA als Abwicklungsbehörde.

# DIE OPERATIONALISIERUNG DER ABWICKLUNGSINSTRUMENTE

am Beispiel der Vorschreibung von Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL)

**Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Finanzkrise gezogen wurden, war, Mittel und Wege zu finden, die es ermöglichen, gescheiterte Banken so geordnet aus dem Markt zu nehmen, dass die Finanzmarktstabilität dabei nicht erschüttert wird.**

**D**ie Finanzkrise 2007/2008 hat aufgezeigt, dass für bestimmte Kreditinstitute ein Insolvenzverfahren nicht in Frage kommt, da ihr plötzliches Ausscheiden aus dem Markt im Rahmen eines Insolvenzverfahrens die Stabilität des Finanzmarktes gefährden, das Vertrauen der Marktteilnehmer erschüttern und die Aufrechterhaltung wesentlicher Funktionen für die Realwirtschaft stören würde. Überdies hat die Krise dramatisch vor Augen geführt, dass die Rettung von Banken mit Steuermitteln eine Staatsschuldenkrise auslösen kann, die wiederum weitere Finanzmarktteilnehmer gefährdet und so einen Teufelskreislauf in Gang setzt, bei dem sich Banken- und Staatsschuldenkrisen immer weiter gegenseitig verstärken und in einer Art Todesspirale nach unten ziehen.

Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Finanzkrise gezogen wurden, war daher, Mittel und Wege zu finden, die es ermöglichen, gescheiterte Banken so geordnet aus dem Markt zu nehmen, dass die Finanzmarktstabilität dabei nicht erschüttert wird – und zwar ohne dass der Steuerzahler zur Kasse gebeten wird, die Eigentümer und die Gläubiger die Rechnung präsentiert bekommen.

## DAS NEUE EUROPÄISCHE ABWICKLUNGSREGIME

Dazu wurde ein eigenes europäisches Abwicklungsregime für Banken geschaffen. Institutionell wird dieser Einheitliche Europäische Abwicklungsmechanismus SRM (Single Resolution Mechanism) vom Einheitlichen Europäischen Abwicklungsgremium SRB (Single Resolution Board) mit Sitz in Brüssel sowie dem Netzwerk der nationalen Abwicklungsbehörden – für Österreich ist das die FMA – getragen. Der SRB kann zur Abwicklung einer Bank, falls erforderlich, auf Mittel aus dem Einheitlichen Europäi-

schen Abwicklungsfonds SRF (Single Resolution Fund) zurückgreifen, der von den Banken laufend risikoorientiert zu speisen ist. Während der SRB<sup>1</sup> für bedeutende und grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute die zuständige Abwicklungsbehörde ist, kommt der FMA die Zuständigkeit für alle anderen Banken, die ihr Geschäft auf eine von der FMA erteilte Konzession stützen, zu. Als nationale Abwicklungsbehörde hat die FMA in der SRB-Plenarsitzung Sitz und Stimme und arbeitet mit dem SRB auf allen Ebenen aktiv und eng zusammen.

Die regulatorische Verfassung dieses neuen Abwicklungsregimes bilden die „Single Resolution Mechanism Regulation“ (SRMR), die im Juni 2014 als unmittelbar anwendbares EU-Recht erlassen wurde und seit 1. 1. 2016 in Kraft ist, sowie die europäische Abwicklungsrichtlinie BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive). Diese wurde im Mai 2014 erlassen und in Österreich durch das „Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken“ (BaSAG) mit 1. 1. 2015 um- und in Kraft gesetzt.

Eine der Prämissen des Abwicklungsregimes für Banken ist, dass Kreditinstitute grundsätzlich weiterhin im Rahmen der Insolvenzordnung liquidiert werden sollen. Nur wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, ist eine Abwicklung von der FMA als nationale Abwicklungsbehörde (ABB) durchzuführen. Diese Voraussetzungen sind in § 49 Abs. 1 BaSAG festgelegt. Die maßgeblichen sind:

- Der Ausfall oder zumindest der wahrscheinliche Ausfall des Kreditinstituts („Fail or likely to fail“ bzw. FOLTF) muss zweifelsfrei festgestellt werden.
- Er darf nicht innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durch sonstige Maßnahmen abgewendet werden können.
- Die Abwicklung muss im öffentlichen Interesse erforderlich sein.

Ein derartiges öffentliches Interesse<sup>2</sup> ist gegeben, wenn Abwicklungsmaßnahmen für die Erreichung gesetzlich definierter Ziele<sup>3</sup> erforderlich sind. Dazu zählen insbesondere die Sicherstellung der Kontinuität kritischer Funktionen oder die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität. Überdies darf die Erreichung der Ziele durch ein Insolvenzverfahren nicht im selben Umfang zu gewährleisten sein. Für die Durchführung einer Abwicklung stehen der FMA als nationaler Abwicklungsbehörde die folgenden Abwicklungsinstrumente zur Verfügung:

- Unternehmensveräußerung
- Übertragung auf ein Brückeninstitut
- Ausgliederung von Vermögenswerten auf eine Abbaueinheit
- Gläubigerbeteiligung („Bail-in“).

## **MREL – DER MINDESTBETRAG AN EIGENMITTELN UND BERÜCKSICHTIGUNGSFÄHIGEN VERBINDLICHKEITEN**

### **DER ZWECK DER MREL**

Um im Fall einer Abwicklung die Finanzierung der gewählten Abwicklungsinstrumente gewährleisten zu können, legen BRRD und SRMR fest, dass jedes Kreditinstitut auf Verlangen der zuständigen Abwicklungsbehörde zu jedem Zeitpunkt einen „Mindestbe-

<sup>1</sup> Insgesamt fallen elf Kreditinstitutsgruppen in die Zuständigkeit des SRB. Bei acht Kreditinstitutsgruppen hat das Mutterkreditinstitut ihren Sitz in Österreich: Erste, RBI, RLB OÖ, BAWAG, Volksbanken, Addiko, Sberbank (ultimatives Mutterunternehmen ist in einem Drittstaat), Bausparkasse Wüstenrot AG. Drei Kreditinstitutsgruppen weisen Tochterinstitute in Österreich auf: UniCredit Bank Austria, Crédit Agricole (FCA Bank) und Santander Consumer Bank.

<sup>2</sup> Gemäß § 49 Abs. 2 BaSAG.

<sup>3</sup> Aufgezählt in § 48 BaSAG.

trag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten“ (Minimum Requirement of own funds and Eligible Liabilities, MREL) vorzuhalten hat.

Der Zweck dieser MREL-Vorschreibung besteht darin, sicherzustellen, dass in einer möglichen Abwicklung zu jedem Zeitpunkt ausreichend Eigenmittel und Bail-in-fähige Verbindlichkeiten zur Verfügung stehen, um die operative Anwendung des gewählten Abwicklungsinstruments zu ermöglichen. Das versetzt das Kreditinstitut in die Lage, jederzeit durch die Herabschreibung von Eigenmitteln und Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten Verluste zu absorbieren und durch die Umwandlung Bail-in-fähiger Verbindlichkeiten in Eigenkapital seine Kapitalposition wiederherzustellen. So kann es auch während und nach der Krise seine kritischen wirtschaftlichen Funktionen kontinuierlich erfüllen.

Die MREL-Vorschreibung ist daher eines der wichtigsten Instrumente der Abwicklungsbehörden, um die Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute zu verbessern und eine Abwicklung im Ernstfall auch tatsächlich zu ermöglichen.

#### **WELCHE FINANZMITTEL KÖNNEN FÜR DIE MREL ANGERECHNET WERDEN?**

Der „Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten“, der von der Abwicklungsbehörde als MREL vorzuschreiben ist, kann durch Eigenmittel oder durch Verbindlichkeiten erfüllt werden, die im Rahmen eines Bail-in<sup>4</sup> – also der Gläubigerbeteiligung im Abwicklungsfall – in Anspruch genommen werden können. Die Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten müssen aber für die Anrechenbarkeit bei der MREL noch zusätzliche Anforderungen erfüllen, die in § 100 Abs. 2, 3 BaSAG geregelt sind.

Die Kriterien (§ 86 Abs. 2 BaSAG), die eine Verbindlichkeit als Bail-in-fähig qualifizieren, sind Ausschlusskriterien. Denn grundsätzlich sind alle Verbindlichkeiten eines Instituts Bail-in-fähig, außer es handelt sich um:

- gesicherte Einlagen
- besicherte Verbindlichkeiten (durch Sicherheiten des Instituts; keine Besicherung durch Dritte)
- Verbindlichkeiten aus der Verwahrung von Kundengeldern und Kundenvermögen (z. B. über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren – OGAW, Alternative Investmentfonds – AIF), jedoch nur sofern ein Absonderungs- oder Aussonderungsrecht besteht
- Verbindlichkeiten aus Treuhandverhältnissen
- Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Zentralverwahrern, Wertpapierliefer-systemen oder Wertpapier-Abrechnungssystemen mit einer Laufzeit kürzer als sieben Tage
- Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten (Boni ausgeschlossen), Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Verbindlichkeiten aus fälligen Beiträgen für Einlagensicherungssysteme

Als MREL anrechnungsfähig sind derartige Bail-in-fähige Verbindlichkeiten aber erst, wenn sie zusätzlich noch folgende Kriterien (§ 100 Abs. 2 BaSAG) erfüllen:

- Die Verbindlichkeit ist voll eingezahlt.
- Die Verbindlichkeit besteht weder gegenüber dem Institut selbst, noch ist sie von diesem besichert.

---

<sup>4</sup> Gemäß § 86 BaSAG.

- Die Verbindlichkeit wurde weder direkt noch indirekt vom Institut finanziert.
- Es besteht eine Restlaufzeit von mindestens einem Jahr.
- Es handelt sich um keine Verbindlichkeit aus Derivaten.
- Es handelt sich um keine Verbindlichkeiten aus Einlagen, für die eine Vorzugsstellung im Insolvenzverfahren besteht (nicht gedeckte Einlagen von natürlichen Personen und Klein- und Mittelbetrieben (KMU)).

Da die Anforderungen für die Anrechenbarkeit einer Verbindlichkeit für die MREL höher sind als jene für die Bail-in-Fähigkeit allein, verfügen Kreditinstitute regelmäßig über mehr Bail-in-fähige Verbindlichkeiten als über MREL-fähige Verbindlichkeiten.

## FESTLEGUNG DER MREL

Die MREL ist als neue regulatorische Kennzahl von allen Kreditinstituten einzuhalten. Im Grundsatz ist von jedem Kreditinstitut eine MREL auf individueller Ebene<sup>5</sup> sowie von Mutterinstituten<sup>6</sup> zusätzlich eine MREL auf konsolidierter Ebene zu erfüllen.

Die europäische Abwicklungsbehörde SRB legt die MREL für die bedeutenden und grenzüberschreitend tätigen Kreditinstitute fest. Derzeit fallen elf österreichische Kreditinstitutsgruppen in ihren Zuständigkeitsbereich. Die FMA als nationale Abwicklungsbehörde legt die MREL für die übrigen Kreditinstitute, die von ihr konzessioniert sind, fest. 2019 unterlagen so 432 Kreditinstitute ihrer direkten Zuständigkeit.

Die MREL wird als Quote ausgedrückt, und zwar als prozentualer Anteil an der Summe der gesamten Verbindlichkeiten und Eigenmittel des Kreditinstituts.

Die nationale Abwicklungsbehörde kann vom Kreditinstitut auch verlangen<sup>7</sup>, dass Teile der MREL in nachrangigen Verbindlichkeiten gehalten werden (Subordination Requirement). Dabei hängt die Ausgestaltung der MREL mit nachrangigen Verbindlichkeiten davon ab, ob aufgrund der Zusammensetzung der Klasse der vorrangigen unbesicherten Verbindlichkeiten (Senior Unsecured) das Risiko besteht, dass ein Gläubiger im Abwicklungsverfahren schlechter aussteigt als bei der Alternative eines Insolvenzverfahrens („No creditor worse off“-Risiko). Denn in diesem Fall müsste statt eines Abwicklungs- ein Insolvenzverfahren durchgeführt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass vorrangige unbesicherte Finanzinstrumente (Senior Unsecured Class) nur mit einem hohen zeitlichen und operativen Aufwand bewertet werden können (z. B. Derivate).

Nachrangigkeit ist somit ein Instrument zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit, um Abwicklungshindernisse zu beseitigen und eine effektive Umsetzung der gewählten Abwicklungsstrategie zu gewährleisten.

Die Höhe der MREL für ein Kreditinstitut ist grundlegend von der im Zuge der Abwicklungsplanung gewählten bevorzugten Abwicklungsstrategie abhängig.

Es bestehen zwei grundlegende Abwicklungsstrategien – eine finanzielle Abwicklungsstrategie sowie eine strukturelle Reorganisationsstrategie:

- Bei der **finanziellen Abwicklungsstrategie** erfolgen die Verlustabsorption und die darauf folgende Rekapitalisierung des Instituts ausschließlich durch die Herabsetzung und/oder Konvertierung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital (Bail-in). Wird zur Sanierung der Bank nur das Bail-in-Instrument angewandt, so wird das als „Open-Bank-Bail-In“ bezeichnet. Dies ist insbesondere dann eine mögliche Abwick-

<sup>5</sup> Gemäß § 100 Abs. 1 BaSAG.

<sup>6</sup> Gemäß § 101 BaSAG (für SRB siehe Art. 12 SRMR).

<sup>7</sup> In Österreich gemäß § 104 BaSAG.

lungsstrategie, wenn nach vernünftigem Ermessen durch eine Rekapitalisierung, verbunden mit einem darauf folgenden Reorganisationsplan, die Zukunftsfähigkeit des Instituts und die Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells der Bank wiederhergestellt werden können. Die rechtlichen und operativen Strukturen des Instituts bleiben dabei unverändert.

- Bei der **strukturellen Reorganisationsstrategie** erfolgt eine Anpassung des Geschäftsmodells und/oder des Betriebsmodells des Kreditinstituts. Dies wird insbesondere dann angemessen sein, wenn innerhalb der bestehenden Strukturen einer Bank die Fortführung der kritischen Funktionen nicht gesichert werden kann. Die strukturelle Reorganisationsstrategie greift in die finanziellen, rechtlichen und operationellen Strukturen der Bank ein, indem sie verschiedene Abwicklungsinstrumente (Brückenbank, Unternehmensveräußerung, Ausgliederung von Vermögenswerten) nutzt, um für das restrukturierte – in der Regel verkleinerte – Institut eine angemessene Kapitalisierung und Lebensfähigkeit zu erreichen. Die auf eine strukturelle Reorganisation abzielenden Abwicklungsmaßnahmen können auch mit dem Bail-in-Tool kombiniert werden.

Je nach gewählter Abwicklungsstrategie muss die Höhe der MREL insbesondere sicherstellen<sup>8</sup>, dass die Verluste absorbiert werden können und das Kreditinstitut so rekapitalisiert werden kann, dass die gesetzlichen Erfordernisse erfüllt werden und es für ein entsprechendes Marktvertrauen ausreichend ist. Die MREL setzt sich daher aus dem Betrag zur Verlustabsorption (Loss Absorption Amount, LAA) und dem Betrag zur Rekapitalisierung (Recapitalisation Amount, RCA) zusammen:

- **LAA:** Der Betrag zur Verlustabsorption entspricht gemäß der aktuellen Rechtslage den Eigenmittelanforderungen des Kreditinstituts (einschließlich Säule 2 und kombiniertes Kapitalpuffer-Erfordernis), wobei die Abwicklungsbehörde diesen Betrag auf Basis einer Einzelfallanalyse und in enger Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde anpassen kann. Die Komponenten der Kapitalanforderungen eines Kreditinstituts nach der Abwicklung sind anfänglich dieselben wie diejenigen, die für den Betrag zur Verlustabsorption (LAA) berücksichtigt wurden. Sie beziehen sich nur auf jene Unternehmensteile, von denen erwartet wird, dass sie nach der Abwicklung weiterhin Bankgeschäfte tätigen.
- **RCA:** Der Betrag zur Rekapitalisierung kann an die gewählte Abwicklungsstrategie für das Kreditinstitut angepasst werden. Darüber hinaus hat die Abwicklungsbehörde einen zusätzlichen Betrag festzulegen, der sicherstellen soll, dass nach der Abwicklung auch das Marktvertrauen aufrechterhalten wird.

Für Institute, für die als bevorzugte Abwicklungsstrategie eine strukturelle Reorganisationsstrategie (Transferstrategie) in Form der Unternehmensveräußerung oder der teilweisen Übertragung auf ein Brückeninstitut vorgesehen ist, wird die MREL in der Regel geringer ausfallen können, da eine vollständige Rekapitalisierung des abzuwickelnden Instituts in den meisten Fällen nicht erforderlich sein wird.

Weiters hat die Abwicklungsbehörde bei der Bestimmung der Höhe der MREL noch folgende Kriterien<sup>9</sup> zu berücksichtigen: Größe, Geschäftsmodell, Refinanzierungsmodell und Risikoprofil des Kreditinstituts. Dies impliziert, dass etwa auch der Zugang des Kreditinstituts zum Kapitalmarkt zu beachten ist. Und grundsätzlich ist auch bei der Festlegung der MREL der Grundsatz der Proportionalität anzuwenden.

<sup>8</sup> Gemäß § 100 Abs. 4 Z 2 BaSAG.

<sup>9</sup> Gemäß § 100 Abs. 4 BaSAG.

Die Abwicklungsbehörde kann überdies – sofern notwendig – individuelle und angemessene Übergangsfristen zum Aufbau der MREL vorsehen.

### **VORSCHREIBUNG DER MREL**

Die Analysen der FMA im Rahmen der Abwicklungsplanung haben ergeben, dass für den überwiegenden Teil der österreichischen Kreditinstitute in einem Ausfallszenario ein Insolvenzverfahren durchführbar und glaubwürdig erscheint. Es wird daher die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten als nicht erforderlich angesehen. Für diese Kreditinstitute wird mangels vorgesehener Abwicklung die MREL nur in Höhe der bestehenden Eigenmittel- und Puffererfordernisse als Betrag zur Verlustabsorption (LAA) festgesetzt. Die betroffenen Institute wurden von der FMA bereits schriftlich über die wesentlichen Inhalte ihres aktuellen Abwicklungsplans sowie über die vorzuhaltende MREL informiert.

Für 16 der größten in die Zuständigkeit der FMA als nationale Abwicklungsbehörde fallenden Kreditinstitute wird in einem Ausfallszenario eine Abwicklung als wahrscheinlich erachtet. Diesen wurde im 2. Quartal 2019 per Bescheid erstmals eine über dem Betrag zur Verlustabsorption (LAA) liegende MREL vorgeschrieben. Es wurden somit insgesamt bereits über 90% aller Kreditinstitute, die im Abwicklungsregime in die direkte Zuständigkeit der FMA fallen, über ihr aktuelles MREL-Erfordernis in Kenntnis gesetzt.

Im Zuständigkeitsbereich des europäischen Abwicklungsgremiums SRB wurde 2019 zwei österreichischen Kreditinstitutsgruppen auf Grundlage der SRB-Entscheidungen von der FMA als zuständige nationale Abwicklungsbehörde die MREL mittels Umsetzungsbescheid vorgeschrieben. Für die übrigen österreichischen Bankengruppen im Zuständigkeitsbereich des SRB werden die MREL-Vorschreibungen Anfang 2020 erfolgen.

Die Abwicklungspläne müssen laufend überprüft und angepasst werden. Dementsprechend werden die Abwicklungsbehörden auch die MREL-Erfordernisse fortlaufend unter Berücksichtigung des Proportionalitätsgrundsatzes an geänderte Umstände der Banken und des Finanzmarktes anpassen. Insbesondere sind dabei auch die Nachrangigkeitserfordernisse zu prüfen, um die Abwicklungsfähigkeit der betroffenen Kreditinstitute sicherzustellen. Vor allem aber ist zu überwachen, dass die Banken jederzeit über den aktuell vorgeschriebenen Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL) verfügen.

### **AUFSICHT ÜBER DEN VERTRIEB BAIL-IN-FÄHIGER FINANZINSTRUMENTE**

Als integrierte Aufsichtsbehörde beobachtet, analysiert und überwacht die FMA die Entwicklung der Eigenmittel und der im Abwicklungsfall einer Bank berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten aber aus allen Blickwinkeln des Finanzmarktes. Neben der Perspektive der Erfordernisse für den Fall der Abwicklung einer Bank sind das insbesondere die Perspektive der prudenziellen Aufsicht über die aktive Bank, wo sie die Auswirkungen der MREL auf das laufende Geschäft analysiert; die Perspektive der Aufsicht über andere Sektoren wie Versicherungen, Pensionskassen, Wertpapierfirmen oder Investmentfonds, wo sie das wechselseitige Halten von Eigenkapitalinstrumenten und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten beobachtet, Verflech-

**Die Analysen der FMA im Rahmen der Abwicklungsplanung haben ergeben, dass für den überwiegenden Teil der österreichischen Kreditinstitute in einem Ausfallszenario ein Insolvenzverfahren durchführbar und glaubwürdig erscheint. Es wird daher die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten als nicht erforderlich angesehen.**

tungen analysiert und etwaige Ansteckungskanäle identifiziert. Besondere Bedeutung misst die FMA aber der Perspektive des Verbraucherschutzes bei, wo sie einen Schwerpunkt setzt, dass es im Vertrieb von MREL-Instrumenten nicht zu „Mis-selling“ kommt. Das heißt, dass derartige Finanzinstrumente nicht an Kunden verkauft werden, für die – oder für deren Bedürfnisse – diese nicht geeignet sind.

Mis-selling kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, etwa indem

- beim Verkauf das Produkt nicht angemessen erklärt und/oder die Chancen und Risiken nicht fair und transparent dargestellt werden
- Interessenkonflikte – insbesondere im Eigenvertrieb (Self-Placement) durch die Bank – nicht gemanagt und/oder offengelegt werden
- nicht ausreichend geprüft wird, ob dieses Produkt für den Anleger im Allgemeinen und für dessen Anlagezweck im Besonderen überhaupt geeignet ist (Eignungs- und Angemessenheitsprüfung)
- ein derartiges Finanzinstrument Privatanlegern angeboten wird, obwohl es aufgrund seiner Komplexität und/oder seines Risikogehalts dazu gar nicht geeignet ist.

Und das sind nur die wichtigsten Beispiele für Mis-selling.

Regulatorisch werden die Risiken, die aus dem Vertrieb MREL-fähiger Finanzinstrumente für Anleger erwachsen können, insbesondere durch die Anforderungen der EU-Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumenten, MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive), adressiert. Hinzu kommen die regulatorischen Anforderungen an Kundeninformationen bei Self-Placements von Bail-in-fähigen Finanzinstrumenten<sup>10</sup>, an die Produktüberwachung<sup>11</sup> sowie an den Umgang mit Interessenkonflikten<sup>12</sup>.

Die FMA hat 2018 und 2019 im Rahmen der Verhaltensaufsicht bei Banken (insbesondere im Self-Placement) und deren Vertriebspartnern (Wertpapierfirmen und andere Finanzdienstleister) einen Prüfschwerpunkt auf die Einhaltung dieser regulatorischen Vorgaben im Vertrieb von Bail-in-fähigen Finanzinstrumenten gelegt.

Als integrierte Aufsichtsbehörde über den gesamten Finanzmarkt Österreich leistet die FMA so einen wichtigen Beitrag, dass Banken, die in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, aber grundsätzlich überlebensfähig sind, restrukturiert und saniert werden können, nicht mehr wettbewerbsfähige Banken geordnet aus dem Markt genommen werden können und dass dabei die Stabilität des Finanzmarktes und das Vertrauen der Marktteilnehmer erhalten wird und Sparer, Anleger und Verbraucher so weit wie möglich geschützt werden.

---

<sup>10</sup> Art. 48 DelVO (EU) 2017/565.

<sup>11</sup> §§ 30 ff. Wertpapieraufsichtsgesetz 2018.

<sup>12</sup> Art. 41 DelVO (EU) 2017 / 565.





# DIE VERANTWORTLICHKEIT JURISTISCHER PERSONEN IM LICHTE AKTUELLER JUDIKATUR

**W**

er seine Rechte ausübt, muss auch seine Pflichten erfüllen. Wer seine Pflichten nicht erfüllt, wird zur Verantwortung gezogen. Das sollte für natürliche ebenso wie für juristische Personen gelten.

Dennoch hat der Grundsatz „Strafbar ist nur, wer schuldhaft handelt“ juristische Personen lange Zeit vor Strafe bewahrt. Dieser Grundsatz beruht nämlich auf dem Verständnis, dass jede Straftat eine menschliche Handlung ist.

Nun sind juristische Personen selbst nicht handlungsfähig und daher auch nicht schuldfähig. Sie können die Einhaltung der sie treffenden Pflichten nur durch natürliche Personen sicherstellen. Dementsprechend ordnet § 9 Verwaltungsstrafgesetz (VStG) an, dass die vertretungsbefugten Organe der juristischen Person oder ein von diesen dazu „Beauftragter“ (im Folgenden auch „verantwortlicher Beauftragter“) für die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften durch die juristische Person strafrechtlich verantwortlich sind.

Die Strafbarkeit dieser sogenannten „Verantwortlichen gemäß § 9 VStG“ (im Folgenden auch „verantwortliche natürliche Personen“) gründet sich entweder darauf, dass sie den Tatbestand der Verwaltungsstrafnorm selbst verwirklicht haben oder dass sie keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen haben, um die Verwirklichung des Tatbestandes der Verwaltungsstrafnorm durch für die juristische Person tätige Personen zu verhindern.

## ENTWICKLUNG EINES NEUEN VERANTWORTLICHKEITSMODELLS

Bis heute kennt das Verwaltungsstrafgesetz nur die Strafbarkeit natürlicher Personen. Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben hat die Verantwortlichkeit juristischer

**Nach § 99d Bankwesengesetz (BWG) wird die Verantwortlichkeit einer juristischen Person dadurch begründet, dass ihr das Verhalten bestimmter natürlicher Personen zugerechnet wird. Bei diesen „Zurechnungspersonen“ handelt es sich um Personen, die eine näher bezeichnete Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehaben.**

Personen jedoch Eingang in einzelne von der FMA zu vollziehende Materiengesetze gefunden.<sup>1</sup>

Die in § 9 VStG vorgesehene Konstruktion, die für den Fall, dass eine juristische Person eine sie treffende Pflicht verletzt, zur Bestrafung der für die Einhaltung der verletzten Pflicht verantwortlichen natürlichen Personen führt, genügt den unionsrechtlichen Vorgaben nicht. Der österreichische Gesetzgeber war daher gefordert, zur Durchsetzung von unionsrechtlichen Pflichten die Sanktionierung juristischer Personen vorzusehen.

Mit der Schaffung des § 99d Bankwesengesetz (BWG) ist er dieser Verpflichtung nachgekommen. Danach wird die Verantwortlichkeit einer juristischen Person dadurch begründet, dass ihr das Verhalten bestimmter natürlicher Personen zugerechnet wird. Bei diesen „Zurechnungspersonen“ (vom Verwaltungsgerichtshof [VwGH] auch „Führungspersonen“ bezeichnet) handelt es sich um Personen, die eine näher bezeichnete Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehaben. Sie müssen entweder selbst gegen eine Verpflichtung des BWG verstoßen haben oder durch mangelnde Überwachung oder Kontrolle die Begehung des Verstoßes durch eine für die juristische Person tätige Person ermöglicht haben.

§ 99d BWG entsprechende Bestimmungen wurden auf Grundlage einschlägiger europarechtlicher Vorgaben in weitere Aufsichtsgesetze, etwa das Finanzmarkt-Geldwäschegesetz (FM-GWG)<sup>2</sup>, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018)<sup>3</sup> oder das Börsegesetz (BörseG)<sup>4</sup>, eingefügt. All diese Bestimmungen sehen empfindliche Strafen für juristische Personen in der Höhe von bis zu 15 % des jährlichen Gesamt(netto)-umsatzes oder bis zum Dreifachen des aus dem Verstoß gezogenen Nutzens, soweit sich dieser beziffern lässt, vor.

## VERWALTUNGSPRAXIS DER FMA

Die Verantwortlichkeit der juristischen Person ist neben die Verantwortlichkeit der natürlichen Personen getreten. Gemäß den angeführten Materiengesetzen kann die FMA die juristische Person belangen, muss das aber nicht. Umgekehrt kann die FMA, wenn gegen eine juristische Person eine Verwaltungsstrafe verhängt wird, von der Bestrafung der „verantwortlichen natürlichen Person“ wegen desselben Verstoßes absehen; vorausgesetzt, es liegen keine besonderen Umstände vor, die einem Absehen von der Bestrafung entgegenstehen.<sup>5</sup>

Mit dieser Konstruktion hat der Gesetzgeber der FMA einen Ermessensspielraum bei der Verfolgung von „verantwortlichen natürlichen Personen“ eröffnet, was dazu geführt hat, dass in diesem Bereich das – ohnedies aufgeweichte<sup>6</sup> – Legalitätsprinzip<sup>7</sup> vom Opportunitätsprinzip verdrängt wurde.

Die FMA nützt diesen Ermessensspielraum regelmäßig aus. Sie geht in erster Linie

<sup>1</sup> Vgl. etwa Art. 66 Abs. 2 lit. c und Art. 67 Abs. 2 lit. e der RL EU 36/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 6. 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl L 176/2016, 338, in deren Umsetzung § 99d BWG erlassen wurde.

<sup>2</sup> Vgl. § 35 FM-GWG.

<sup>3</sup> Vgl. § 96 WAG 2018.

<sup>4</sup> Vgl. §§ 108, 142 und 156 BörseG 2018.

<sup>5</sup> Siehe § 22 Abs. 6 Z 2 FMABG (vgl auch § 99d Abs. 5 aF BWG).

<sup>6</sup> Gemäß § 22 Abs. 6 Z 1 FMABG kann die FMA von der Verhängung einer Geldstrafe gegen eine natürliche oder juristische Person oder von beidem absehen, wenn es sich um keinen bedeutenden Verstoß handelt.

<sup>7</sup> Gemäß § 25 Abs. 1 VStG sind Verwaltungsübertretungen mit Ausnahme des Falles des § 56 VStG (das sind Privatanklagesachen) von Amts wegen zu verfolgen.

gegen den Adressaten der verletzten Pflichten und damit gegen die juristische Person vor. Damit verhindert die FMA, dass Unternehmen, die sich über aufsichtsrechtliche Vorschriften hinwegsetzen, durch ihr rechtswidriges Verhalten einen Wettbewerbsvorteil erlangen, der dem Ziel eines „Level Playing Field“ – also fairer Wettbewerbsbedingungen – für alle von der FMA beaufsichtigten Unternehmen zuwiderläuft.

## STATUS QUO NACH FÜNF JAHREN VERANTWORTLICHKEIT DER JURISTISCHEN PERSON

Mit der Verantwortlichkeit juristischer Personen wurde verwaltungsstrafrechtliches Neuland betreten. Das neue Verantwortlichkeitsmodell wirft eine Vielzahl zu klärender rechtlicher Fragen auf. Dementsprechend waren und sind fünf Jahre nach Inkrafttreten des § 99d BWG und der Schaffung weiterer entsprechender Bestimmungen in anderen Aufsichtsgesetzen die Höchstgerichte mit Fragen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen befasst. Einige dieser Fragen werden hier dargestellt und die dazu vertretenen Rechtsauffassungen kursorisch erläutert:

### **Dürfen Verwaltungsbehörden eigentlich derart hohe Geldstrafen verhängen?**

In der Annahme, dass die Bestimmung des § 99d BWG verfassungswidrig ist, weil darin eine Sanktion vorgesehen ist, die wegen der Höhe der angedrohten Geldstrafe nicht als Verwaltungsstrafe normiert und folglich auch nicht von einer Verwaltungsbehörde verhängt hätte werden dürfen, hat das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) ein Gesetzesprüfungsverfahren beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) angestrengt.

Der VfGH teilte die Annahme des BVwG nicht. In seinem Erkenntnis vom 13. 12. 2017<sup>8</sup> ist er von seiner bisherigen Rechtsprechung abweichend zum Schluss gekommen, dass die Verfassung<sup>9</sup> den Gesetzgeber nicht verpflichtet, Verfahren wegen Verstößen gegen § 99d Abs. 3 BWG aufgrund der dort normierten schwerwiegenden Strafdrohung in die Zuständigkeit der ordentlichen (Straf-)Gerichte zu übertragen. Begründend hat der VfGH festgehalten, dass die am Ausmaß der Strafe orientierte Grenzziehung zwischen dem gerichtlichen Strafrecht und dem Verwaltungsstrafrecht der Vielfalt der möglichen Sachverhalte nicht mehr gerecht wird, und dazu wie folgt ausgeführt:

- Zum Ersten überzeugt nicht, dass die Zuständigkeitsabgrenzung ausschließlich nach dem Kriterium der Strafdrohung zu erfolgen hat; dies gilt sowohl innerhalb der Strafgerichtsbarkeit als auch für die Abgrenzung des gerichtlichen Strafrechts und des Verwaltungsstrafrechts.
- Zum Zweiten lässt das alleinige Abstellen auf die durch den Gesetzgeber für die jeweilige Straftat normierte Obergrenze der angedrohten Geldstrafe für die Zuordnung zu einem der beiden Vollzugsbereiche die unterschiedliche Funktion der Geldstrafe im gerichtlichen und im Verwaltungsstrafrecht sowie die mit ihrer Verhängung jeweils einhergehenden Folgen außer Acht.
- Zum Dritten kann die schematische Orientierung an der für die Straftat vorgesehenen Obergrenze der angedrohten Geldstrafe für die Abgrenzung des gerichtlichen Strafrechts und des Verwaltungsstrafrechts nicht die Unterschiede zwischen juristischen und natürlichen sowie zwischen vermögenden und weniger vermögenden

<sup>8</sup> Siehe VfGH 13. 12. 2017, G 408/2016, u. a. Punkt IV.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 91 B-VG.

Personen erfassen und damit letztlich nur ein unzureichendes Urteil über die „Schwere“ einer Strafe bieten.

- Zum Vierten werden in der bisherigen Rechtsprechung des VfGH die vom Gesetzgeber mit der Zuordnung verbundenen rechtspolitischen Zielsetzungen – allen voran jene der Stigmatisierung und der Entkriminalisierung – nicht zureichend berücksichtigt.

Überdies verweist der VfGH in der Begründung seines Erkenntnisses darauf, dass das Rechtsschutzgefüge der Bundesverfassung durch die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz insgesamt eine tiefgreifende Änderung erfahren hat und Richter der Verwaltungsgerichte erster Instanz ebenso wie die Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit richterliche Garantien genießen.

Die FMA als Verwaltungsbehörde darf daher derart hohe Geldstrafen, wie sie § 99d Abs. 3 BWG vorsieht, verhängen.

### **Muss zunächst die „Zurechnungsperson“ rechtskräftig bestraft werden, damit die juristische Person bestraft werden kann?**

In seinem Erkenntnis vom 25. 6. 2018<sup>10</sup> hat das BVwG die Auffassung vertreten, dass die Sanktionierung der juristischen Person gemäß § 99d BWG zwingend eine Zweistufigkeit des Verfahrens voraussetze: In einem ersten Schritt müsse wegen des Verstoßes ein rechtskräftiger Schuldspruch gegen die natürliche Person ergangen sein, bevor in einem weiteren Schritt gemäß § 99d BWG eine Geldstrafe über die juristische Person verhängt werden dürfe.

Der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) ist dieser Auffassung in seinem Erkenntnis vom 29. 3. 2019<sup>11</sup> entschieden entgegengetreten und hat dazu ausgeführt, dass das Verfahren gegen die natürliche Person nicht vorrangig zu führen und zu beenden ist sowie keinen Schuldspruch gegen diese erfordert, um auch die juristische Person bestrafen zu dürfen. Es kommt – so der VwGH weiter – nicht darauf an, ob und gegebenenfalls gegen welche natürliche Person – ebenfalls – ein Verwaltungsstrafverfahren geführt wird oder wurde.

### **Welche Rechtswirkungen hat eine Verfolgungshandlung gegen eine juristische Person?**

In seinem bereits erwähnten Erkenntnis vom 29. 3. 2019<sup>12</sup> hat der VwGH einen weiteren Aspekt ins Spiel gebracht, der bislang weder in den gegen juristische Personen geführten Verfahren vor der FMA noch in den anschließenden Rechtsmittelverfahren vor dem BVwG vorgebracht wurde:

*„Da die juristische Person nicht selbst handeln kann, ist ihre Strafbarkeit gemäß § 99d BWG eine Folge des tatbestandsmäßigen, rechtswidrigen und schuldhaften Verhaltens einer Führungsperson. Demgemäß ist für die Wirksamkeit der gegen die juristische Person gerichteten Verfolgungshandlung die genaue Umschreibung der Tathandlung der natürlichen Person vonnöten. Eine Verfolgungshandlung im Sinne der §§ 31 und 32 VStG muss nämlich eine bestimmte Verwaltungsübertretung zum Gegenstand haben, was erfordert, dass sie sich auf alle der späteren Bestrafung zugrunde liegenden Sachverhaltselemente beziehen muss. Richtet sich ein so erhobener Vorwurf gegen die juristi-*

<sup>10</sup> Siehe BVwG 25. 6. 2018, W210 2138108-1.

<sup>11</sup> Siehe VwGH 29. 3. 2019, Ro 2018/02/0023.

<sup>12</sup> Siehe VwGH 29. 3. 2019, Ro 2018/02/0023.

sche Person, so ist – wegen der Abhängigkeit der Strafbarkeit der juristischen Person von der Übertretung der ihr zurechenbaren natürlichen Person – darin auch der Vorwurf gegen die darin genannte natürliche Person enthalten.

Wird aber einer namentlich genannten oder aus der sonstigen Umschreibung eindeutig nach individuellen Kriterien bestimmten Führungsperson in einer Verfolgungshandlung gegen die juristische Person eine der genannten Straftaten vorgeworfen und kommt die Führungsperson für eine Bestrafung in Betracht, was aufgrund der in § 99d BWG verwiesenen Bestimmungen (nur) auf die Verantwortlichen gemäß § 9 VStG zutrifft, steht der Verantwortliche gemäß § 9 VStG im Verdacht dieser Verwaltungsübertretung, weshalb er ab diesem Zeitpunkt gemäß § 32 Abs. 1 VStG Beschuldigter ist, zumal die Amtshandlung nicht an den Verdächtigen adressiert sein muss.“

Diese Judikatur des VwGH hat dazu geführt, dass sich die FMA in der Situation befunden hat, bislang durch an juristische Personen adressierte Aufforderungen zur Rechtfertigung zahlreiche Verfahren gegen „verantwortliche natürliche Personen“ eingeleitet zu haben. Hier stellt sich für die FMA nunmehr die Frage, ob<sup>13</sup> und gegebenenfalls ab welchem Stadium des Verfahrens gegen die juristische Person<sup>14</sup> sie von der Bestrafung der „verantwortlichen natürlichen Person“ absehen kann.

Die FMA hat sich zunächst dazu entschieden, das Verfahren gegen die verantwortliche natürliche Person einzustellen, während das Verfahren gegen die juristische Person vor dem BVwG noch anhängig war. Die Judikatur des BVwG zur Zulässigkeit derartiger Einstellungen<sup>15</sup> ist uneinheitlich. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der VwGH demnächst mit dieser Frage auseinandersetzen wird.

**Für die FMA stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls ab welchem Stadium des Verfahrens gegen die juristische Person sie von der Bestrafung der „verantwortlichen natürlichen Person“ absehen kann. Die Judikatur des BVwG zur Zulässigkeit derartiger Einstellungen ist uneinheitlich. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der VwGH demnächst mit dieser Frage auseinandersetzen wird.**

### **Ist die natürliche Person im Verfahren gegen die juristische Person zwingend zu hören?**

Eine „verantwortliche natürliche Person“ ist nach dem erwähnten Erkenntnis des VwGH<sup>16</sup> vom 29. 3. 2019 ab Setzung der Verfolgungshandlung gegen die juristische Person Beschuldigter<sup>17</sup>. Die Stellung als Beschuldigter – führt der VwGH weiter aus – hat für den Verantwortlichen zur Folge, dass er nicht nur in einem allenfalls gegen ihn geführten Verfahren als Beschuldigter zu behandeln ist, sondern auch im Verfahren gegen die juristische Person, andernfalls wären seine Parteirechte nicht gewährleistet.

Auch diese Aussage des VwGH wird unterschiedlich interpretiert. Die FMA ist der Auffassung, dass sie die „verantwortliche natürliche Person“ im Verfahren gegen die juristische Person dann zu hören hat, wenn sie dies für erforderlich hält bzw. wenn die juristische Person dies beantragt. In diesem Fall ist die „verantwortliche natürliche Person“ als Beschuldigter zu vernehmen, was insbesondere zur Folge hat, dass sie an sie gerichtete Fragen nicht beantworten muss.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Gemäß § 22 Abs. 6 Z 2 FMABG ist ein Absehen von der Bestrafung möglich, „wenn keine besonderen Umstände vorliegen, die einem Absehen von der Bestrafung entgegenstehen“.

<sup>14</sup> Gemäß § 22 Abs. 6 Z 2 FMABG ist ein Absehen von der Bestrafung möglich, „wenn für denselben Verstoß bereits eine Verwaltungsstrafe gegen die juristische Person verhängt wird“.

<sup>15</sup> Siehe für die Zulässigkeit BVwG 24. 6. 2019, W158 2173890-1, und 4. 9. 2019, W158 2197393-1, sowie für die Unzulässigkeit 30. 7. 2019, W210 2162676-1, und 12. 8. 2019, W210 2138108-1.

<sup>16</sup> Siehe VwGH 29. 3. 2019, Ro 2018/02/0023.

<sup>17</sup> Beschuldigter ist gemäß § 32 Abs. 1 VStG die im Verdacht einer Verwaltungsübertretung stehende Person von dem Zeitpunkt der ersten von der Behörde gegen sie gerichteten Verfolgungshandlung bis zum Abschluss der Strafsache.

<sup>18</sup> Gemäß § 33 Abs. 2 VStG ist der Beschuldigte über das Recht, sich zur Sache zu äußern oder nicht auszusagen, zu belehren.

Diese Auffassung der FMA wird von einem Senat des BVwG<sup>19</sup> geteilt. Nach der Auffassung anderer Senate des BVwG bedeutet die fehlende Wahrnehmung der Rechte der natürlichen Person auch eine fehlende Wahrnehmung der Rechte der juristischen Person, sodass die Beschuldigtenrechte der natürlichen Person im Verfahren gegen die juristische Person jedenfalls zu wahren sind. In zwei Fällen<sup>20</sup> ist der erkennende Senat aufgrund des Umstands, dass die „verantwortliche natürliche Person“ von der FMA nicht gehört wurde, von einem Verfahrensmangel ausgegangen, der aufgrund der späteren Einstellung des Verfahrens gegen die „verantwortliche natürliche Person“ nicht sanierbar ist. In einem anderen Fall<sup>21</sup> hat der erkennende Senat den Umstand, dass die verantwortliche natürliche Person von der FMA nicht gehört wurde, durch deren Einvernahme in der mündlichen Verhandlung als saniert erachtet.

### **Kann der juristischen Person nur das Verhalten eines Verantwortlichen gemäß § 9 VStG zugerechnet werden?**

Die folgende bereits auf Seite 152 zitierte Passage aus dem Erkenntnis des VwGH vom 29. 3. 2019<sup>22</sup> hat auch in anderer Hinsicht für unterschiedliche Auffassungen gesorgt: *„Wird aber einer namentlich genannten oder aus der sonstigen Umschreibung eindeutig nach individuellen Kriterien bestimmten Führungsperson in einer Verfolgungshandlung gegen die juristische Person eine der genannten Straftaten vorgeworfen und kommt die Führungsperson für eine Bestrafung in Betracht, was aufgrund der in § 99d BWG verweisen Bestimmungen (nur) auf die Verantwortlichen gemäß § 9 VStG zutrifft, steht der Verantwortliche gemäß § 9 VStG im Verdacht dieser Verwaltungsübertretung, weshalb er ab diesem Zeitpunkt gemäß § 32 Abs. 1 VStG Beschuldigter ist, zumal die Amtshandlung nicht an den Verdächtigen adressiert sein muss.“*

Einzelne Senate des BVwG<sup>23</sup> haben – entgegen der Auffassung der FMA sowie eines anderen Senats des BVwG<sup>24</sup> – daraus geschlossen, dass die Zurechnung eines strafbaren Verhaltens zu einer juristischen Person nur über gemäß § 9 VStG „verantwortliche natürliche Personen“ erfolgen kann.

Auch diese Frage wurde dem VwGH bereits vorgelegt. Seine Entscheidung steht noch aus.

## **AUSBLICK**

Die hier aufgeworfenen – und nur zum Teil abschließend beantworteten – Fragen zur Verantwortlichkeit der juristischen Person bilden nur einen kleinen Ausschnitt der Graubereiche in dem relativ neuen Verantwortlichkeitsmodell ab. Das Erkenntnis des VwGH vom 29. 3. 2019 hat zwar in einigen Teilbereichen Licht ins Dunkel gebracht, gleichzeitig jedoch weitere Fragen aufgeworfen. Bis zur endgültigen Klärung der offenen Fragen wird noch Zeit vergehen.

Bis dahin hält die FMA weiterhin an ihrer Strategie fest: Sie macht vom Opportunitätsprinzip möglichst weitgehend Gebrauch, verfolgt nur bedeutende Verstöße und nimmt dafür die juristische Person in Verantwortung. Von einer Bestrafung der verantwort-

<sup>19</sup> Siehe BVwG 5. 7. 2019, W230 2195157-1.

<sup>20</sup> Siehe BVwG 24. 6. 2019, W158 2173890-1, und 4. 9. 2019, W158 2197393-1.

<sup>21</sup> Siehe BVwG 30. 7. 2019, W210 2162676-1.

<sup>22</sup> Siehe VwGH 29. 3. 2019, Ro 2018/02/0023.

<sup>23</sup> Siehe BVwG 24. 6. 2019, W158 2173890-1, und 4. 9. 2019, W158 2197393-1, sowie BVwG 30. 7. 2019, W210 2162676-1, 12. 8. 2019, W210 2138108.1, 13. 8. 2019, W210 2194720.

<sup>24</sup> Siehe BVwG 5. 7. 2019, W230 2195157-1.

lichen natürlichen Person sieht sie dagegen in aller Regel ab; außer besondere Umstände erfordern dies.

Die kommende Judikatur des VwGH wird zeigen, ob diese Vorgehensweise auch in Zukunft beibehalten werden kann.

# RECHTSENTWICKLUNG

Wesentliche Änderungen im nationalen, europäischen und internationalen Rechtsbestand

**In der europäischen Gesetzgebung ist ein klarer Trend zu direkt anwendbaren EU-Verordnungen festzustellen, um eine Aushöhlung der Harmonisierung der europäischen Regulierung in der nationalen legislatischen Umsetzung zu vermeiden.**

**B**ei der Weiterentwicklung des europäischen und des nationalen Finanzmarktrechts geht es zum einen darum, die bestehende Regulierung in regelmäßigen Abständen zu analysieren und zu überprüfen, ob die bei der Implementierung verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden und ob dies auch effizient und effektiv geschieht. Zum anderen ist es erforderlich, mit den technischen Innovationen im Finanzbereich – derzeit insbesondere den Herausforderungen durch die fortschreitende Digitalisierung – Schritt zu halten. Zudem sind die Anliegen des Anleger- und Verbraucherschutzes in besonderem Maße zu berücksichtigen sowie die Entwicklung moderner und effizienter Märkte durch hohe Transparenzanforderungen zu fördern. In der europäischen Gesetzgebung ist dabei ein klarer Trend zu direkt anwendbaren EU-Verordnungen festzustellen, um eine Aushöhlung der Harmonisierung der europäischen Regulierung in der nationalen legislatischen Umsetzung zu vermeiden. In der Regel werden die wichtigsten Inhalte im sogenannten Level 1 (EU-Verordnungen und Richtlinien) geregelt. Diese werden durch das sogenannte Level 2 (durchführende und delegierte Rechtsakte) ergänzt, in denen Details festgelegt werden. Handelt es sich beim „Level 2“ um bindende technische Standards, so werden diese von den europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA, EIOPA)<sup>1</sup> erarbeitet. Das Enforcement (Verwaltungsstrafrecht, gerichtliches Strafrecht und sonstige verwaltungsbehördliche Maßnahmen) ist aber weiterhin größtenteils national bestimmt, wobei hier ein Trend zur Festlegung eines europaweit möglichst einheitlichen Sanktionsrahmens und einheitlicher Behördenkompetenz – insbesondere durch das Vorgeben von minimalen Höchststrafen und Mindestkompetenzen – zu beobachten ist.

<sup>1</sup> Die europäische Banken-Regulierungs- und Aufsichtsbehörde EBA, European Banking Authority; die europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA, European Securities and Markets Authority; die europäische Versicherungs- und Pensionskassenaufsichtsbehörde EIOPA, European Insurance and Occupational Pensions Authority.

Angesichts der klein- und mittelständisch strukturierten Wirtschaft Österreichs setzt sich die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) in der Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens besonders für die Berücksichtigung der Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität in Regulierung und Aufsicht ein, um die der realwirtschaftlichen Struktur angemessene, historisch gewachsene und bewährte Vielfalt am österreichischen Markt sicherzustellen.

Im Folgenden finden Sie einen Überblick über die wichtigsten legislativen Änderungen im Vollzugsbereich der FMA.

## **NATIONALE RECHTSENTWICKLUNG**

### **ÄNDERUNGEN IM GESETZBESTAND IM BERICHTSZEITRAUM**

#### **Genossenschaftsspaltungsgesetz (GenSpaltG) und Änderung des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997 (GenRevG 1997), des Genossenschaftsrevisionsrechtsänderungsgesetzes 1997 (GenRevRÄG 1997), des Gesetzes über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften etc., BGBl. I Nr. 69/2018**

Das GenSpaltG eröffnet Genossenschaften die Möglichkeit, ihr Vermögen oder einzelne Vermögenswerte im Weg der Gesamtrechtsnachfolge auf eine oder mehrere neue oder bereits bestehende Genossenschaften zu übertragen. Genossenschaften können darüber hinaus Teile ihres Vermögens in eine bestehende Tochtergesellschaft abspalten. Inhaltlich folgt das GenSpaltG dem Bundesgesetz über die Spaltung von Kapitalgesellschaften (SpaltG).

Im GenRevG 1997 wird vereinsrechtlich organisierten Revisionsverbänden eine identitätswahrende Umwandlung in Genossenschaften ermöglicht. Scheidet ein Kreditinstitut aus seinem Revisionsverband aus (beispielsweise im Zuge der Umwandlung eines Revisionsverbands in eine Genossenschaft), so bleibt der zuletzt bestellte Revisor nach neuer Rechtslage so lange weiter Bankenprüfer, bis es zur Bestellung eines neuen Bankenprüfers gekommen ist. Dadurch wird verhindert, dass eine zeitliche Lücke entsteht, in der kein Bankenprüfer vorhanden ist.

Das GenSpaltG sowie die Änderungen im GenRevG 1997 sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

#### **STS-Verbriefungsvollzugsgesetz (STS-VVG) sowie Änderung des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes (FMABG), des Investmentfondsgesetzes 2011 (InvFG 2011), des Alternative Investmentfonds Manager-Gesetzes (AIFMG), des Versicherungsaufsichtsgesetzes 2016 (VAG 2016), des Aktiengesetzes (AktG), des Immobilieninvestmentfondsgesetzes (ImmInvFG) und des Bankwesengesetzes (BWG), BGBl. I Nr. 76/2018**

Die STS-Verordnung (EU) 2017/2402 soll den derzeit stark fragmentierten Markt der Verbriefungen harmonisieren. Ziel dieser Verordnung ist insbesondere die Schaffung eines Qualitätslabels für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (sogenannte STS-Verbriefungen). Mit dem STS-VVG werden jene Bestimmungen in das österreichische Recht eingefügt, die notwendig sind, damit die STS-Verordnung in Österreich wirksam werden kann. Dazu zählt insbesondere die Benennung der FMA als zuständige Behörde samt Normierung der Aufsichts- und Überwachungsbefugnisse in

diesem Bereich. Es wird darüber hinaus im STS-VVG klargestellt, dass betriebliche Vorsorgekassen als institutionelle Anleger im Sinne der STS-Verordnung anzusehen sind und der Aufsicht der FMA unterstehen. Im Aktiengesetz kommt es zu einer Ausdehnung des Einsatzbereichs von Inhaberaktien. Die Ausgabe von Inhaberaktien ist künftig auch zulässig, wenn die Aktien über ein multilaterales Handelssystem (MTF) gehandelt werden oder die Satzung der Gesellschaft vorsieht, dass ein Handel über ein MTF beabsichtigt ist.

Die Änderungen sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

### **Änderung des Pensionskassengesetzes (PKG), BGBl. I Nr. 81/2018**

Durch die Novelle zum PKG wird die Richtlinie (EU) 2016/2341 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (IORP<sup>2</sup>-II-RL) umgesetzt. Mit der IORP-II-RL werden neue Anforderungen an das Governancesystem sowie an die Informationspflichten gestellt und Erleichterungen für das grenzüberschreitende Geschäft eingeführt. Die wesentlichen Änderungen des PKG betreffen folgende Themenbereiche:

- Regelungen zur grenzüberschreitenden Übertragung von bestehenden Altersvorsorgezusagen
- allgemeine Anforderungen an die Unternehmensführung, die Vergütungspolitik und die Übertragung von Aufgaben an Dritte
- die Benennung von Schlüsselfunktionen, Anforderungen an die fachliche Qualifikation und Zuverlässigkeit von Vorständen und Inhabern von Schlüsselfunktionen sowie Vorgaben und Pflichten, die bei Schlüsselfunktionen zu erfüllen sind
- Ausweitung des Risikomanagements auf die Bilanz der Pensionskasse selbst neben dem bisher schon einbezogenen Vermögen, das Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG) zugeordnet ist
- Ausweitung der Zuständigkeit der Depotbank auch auf nicht verwahrbare Vermögenswerte
- Anpassung der Informationspflichten der Pensionskasse gegenüber den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten an die zusätzlichen Vorgaben der IORP-II-RL und
- Anpassung der Befugnisse und Pflichten der FMA an die Vorgaben der IORP-II-RL.
- Darüber hinaus werden durch die Praxis indizierte Anpassungen insbesondere in folgenden Bereichen vorgenommen:
  - versicherungsmathematische Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Geschäftsplan und den festgelegten Zinssätzen (neue Gliederung des Geschäftsplans gemäß der bereits bisher geübten Praxis)
  - Übermittlung von Daten im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss (Klarstellung, dass auch der Lagebericht an die FMA zu übermitteln ist) der Pensionskasse sowie der Quartalsmeldung (neue Form ab März 2019) des der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft zugeordneten Vermögens und
  - Anpassungen bei der Veranlagung des der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft zugeordneten Vermögens.

Die Änderungen sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

---

<sup>2</sup> IORP, *Institutions for Occupational Retirement Provision*.

**Änderung des E-Government-Gesetzes (E-GovG), des IKT-Konsolidierungsgesetzes (IKTKonG), des Signatur- und Vertrauensdienstegesetzes (SVG), des Unternehmensserviceportalgesetzes (USPG), des Bundesgesetzblattgesetzes (BGBlG), des Zustellgesetzes (ZustG) etc., BGBl. I Nr. 104/2018**

Insbesondere durch die Änderungen im Zustellgesetz (ZustG) soll die Zustellung von Behördenschreiben – um Einsparungen zu realisieren – nunmehr hauptsächlich auf elektronischem Wege erfolgen.

Bereits mit BGBl. I Nr. 40/2017 wurde ein Anzeigemodul im ZustG eingeführt, um für Empfänger eine einheitliche Übersicht der für sie bereitgehaltenen elektronischen Zustellstücke zu ermöglichen. Das Anzeigemodul beinhaltet Zustellstücke aus den Zustellsystemen des ZustG (elektronische Zustelldienste, behördliche Kommunikationssysteme der Behörde) sowie aus den fachspezifischen Systemen anderer Verfahrensgesetze (elektronischer Rechtsverkehr gemäß GOG, FinanzOnline gemäß BAO). Für Versender wird nun ein gemeinsames (zustellsystemübergreifendes) Teilnehmerverzeichnis durch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort eingerichtet, das von jedem Zustellsystem zur Adressierung der Empfänger herangezogen wird.

Das Inkrafttreten erfolgte gestaffelt ab 28. 12. 2018 bis 1. 12. 2019.

**Netz- und Informationssystemsicherheitsgesetz (NISG) und Änderung des Telekommunikationsgesetzes 2003 (TKG 2003), BGBl. I Nr. 111/2018**

Mit dem NISG wird die Richtlinie (EU) 2016/1148 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen (NIS-RL) in Österreich umgesetzt. Durch das NISG werden Betreiber wesentlicher Dienste aus unterschiedlichen Sektoren zu angemessenen Sicherheitsmaßnahmen und zur Meldung erheblicher Störfälle an sogenannte Computer-Notfallteams (CERT) verpflichtet.

Im finanzmarktrechtlichen Kontext werden insbesondere das Bankwesen (Kreditinstitute) und Finanzmarktinfrastrukturen (Betreiber von Handelsplätzen, zentrale Gegenparteien) als wesentliche Dienste im Anhang II der NIS-RL genannt. Art. 1 Abs. 7 NIS-RL enthält eine Lex-specialis-Regelung, wonach die Bestimmungen über die Sicherheitsanforderungen oder Meldepflichten für Anbieter digitaler Dienste oder Betreiber wesentlicher Dienste nach der NIS-RL keine Anwendung finden, wenn sektorspezifische Rechtsvorschriften der EU für Sicherheitsanforderungen oder Meldepflichten gelten, die in ihrer Wirkung den in der NIS-RL enthaltenen Pflichten mindestens gleichwertig sind. Die diesbezügliche nationale Umsetzung der Lex-specialis-Regelung erfolgt in § 20 NISG. Die FMA hat Meldungen von schwerwiegenden Betriebs- oder Sicherheitsvorfällen nach § 86 Abs. 1 Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018) von Zahlungsdienstleistern, die als Betreiber wesentlicher Dienste ermittelt wurden, unverzüglich an den Bundesminister für Inneres zu übermitteln.

Das NISG ist mit 29. Dezember 2018 in Kraft getreten. Eine nähere Konkretisierung der Regelungen des NISG erfolgte durch die Netz- und Informationssystemsicherheitsverordnung (NISV), siehe BGBl. II Nr. 162/2019.

**Versicherungsvermittlungsnovelle 2018, BGBl. I Nr. 112/2018**

Durch die Versicherungsvermittlungsnovelle werden Änderungen in der Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), im Bankwesengesetz (BWG), im Finanzmarktaufsichtsbehör-

dengesetz (FMABG), im Maklergesetz (MaklerG) und im Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 (VAG 2016) vorgenommen.

Die Novelle setzt die Richtlinie (EU) 2016/97 über den Versicherungsvertrieb sowie die Richtlinie (EU) 2018/411 um und passt die Gewerbeordnung an die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP, Packaged Retail and Insurance-based Investment Products) an.

Von den Richtlinien wird der Vertrieb von Versicherungsverträgen (einschließlich Versicherungsanlageprodukten) umfasst, wobei ausdrücklich auch der Vertrieb über das Internet geregelt wird. Die Novelle sieht insbesondere Änderungen im Bereich des Versicherungsvertriebs durch selbstständige Versicherungsvermittler vor. Es handelt sich konkret um den Vertrieb durch die Berufsgruppen der Versicherungsagenten, der Versicherungsmakler, der gewerblichen Vermögensberater, der Kreditinstitute sowie der Vermittler in Nebentätigkeit. Grundlegende Bestimmungen der Richtlinien in Bezug auf notwendige laufende Ausbildung, internationales Tätigwerden, Behördenzusammenarbeit und Strafen werden durch die Novelle in die GewO 1994 aufgenommen. Durch den neu geschaffenen § 335a GewO 1994 hat die Bezirksverwaltungsbehörde (BVB) die Einhaltung der PRIIP-VO durch Versicherungsvermittler zu überwachen.

Der geänderte § 21 Abs. 2 Z 3 FMABG stellt sicher, dass der Bundesminister für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und die BVB sowie die FMA nicht nur bei der Aufsicht der Versicherungsvermittler, sondern auch bei der Aufsicht über Kredit- und Wertpapiervermittler wechselseitig zusammenarbeiten können. Die Änderungen im BWG gewährleisten, dass die gesamte Aufsicht (Maßnahmenkompetenz, Vor-Ort-Prüfungskompetenz sowie Verwaltungsstrafkompetenz) über Versicherungsvermittlung durch Kreditinstitute (KI) künftig ausschließlich in die Zuständigkeit der FMA fällt. Durch diese Änderung kann die FMA im Zusammenhang mit Versicherungsvermittlung durch Kreditinstitute nunmehr auch Vor-Ort-Prüfungen vornehmen und Verwaltungsstrafen verhängen. Die Wohlverhaltensregeln, deren Missachtung Verwaltungsstrafen begründen, werden nicht mehr in der GewO 1994, sondern in den im Verordnungswege zu erlassenden Standesregeln für die Versicherungsvermittlung festgelegt.

Die Novelle ist mit 29. 12. 2018 in Kraft getreten.

### **Brexit-Begleitgesetz 2019 (BreBeG 2019), BGBl. I Nr. 25/2019**

Durch das Brexit-Begleitgesetz 2019 (BreBeG 2019) werden Änderungen in den Regelungsbereichen Öffentlicher Dienst, Arbeit, Bildung, Finanzen, Inneres und Integration, Justiz und Landwirtschaft vorgenommen. Finanzmarktrechtlichen Konnex weisen insbesondere die Änderungen zum Betrieblichen Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz (BMSVG) sowie das Bundesgesetz zur kollisionsrechtlichen Beurteilung von im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland registrierten Gesellschaften mit Verwaltungssitz in Österreich auf.

Mit der Novelle des BMSVG werden Vorkehrungen für einen unregelmäßigen Brexit im Bereich der Veranlagungsgrenzen getroffen. Bisherige britische OGAW (Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) werden durch einen unregelmäßigen Brexit zu sogenannten „Drittstaats-AIF“, also zu Alternativen Investmentfonds, die ihren Sitz in einem Staat außerhalb der Europäischen Union haben. Auf von betrieblichen Vorsorgekassen gehaltene britische OGAW würde daher die für AIF geltende Veranlagungsgrenze gemäß § 30 Abs. 3 Z 7a BMSVG zur Anwendung kommen. Dies würde dazu füh-

ren, dass nur mehr bis zu 1 % des der Veranlagungsgemeinschaft zugeordneten Vermögens in derartigen Wertpapieren gehalten werden dürfen. Um eine vermögenswahrende Abschichtung der bisherigen britischen OGAW zu ermöglichen, werden diese von der Veranlagungsgrenze gemäß § 30 Abs. 3 Z 7a BMSVG bis 1. 1. 2021 ausgenommen.

Mit dem Bundesgesetz zur kollisionsrechtlichen Beurteilung von im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland registrierten Gesellschaften mit Verwaltungssitz in Österreich wird normiert, dass die gegenständlichen Gesellschaften bis 31. 12. 2020 kollisionsrechtlich weiterhin so behandelt werden, als ob das Vereinigte Königreich Mitgliedstaat der Europäischen Union wäre. Da die Niederlassungsfreiheit im Fall eines unregulierten Brexit auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr fände, droht insbesondere den im Vereinigten Königreich registrierten Limited Liability Companies mit österreichischem Verwaltungssitz das Ende der Anerkennung als ausländische juristische Person. Dies kann unter Umständen zu einer persönlichen Haftung der Gesellschafter führen.

Mit der kollisionsrechtlichen Fiktion, dass das Vereinigte Königreich EU-Mitgliedstaat bleibt, wird den betroffenen Unternehmen bis 31. 12. 2020 ausreichend Zeit eingeräumt, um geeignete gesellschaftsrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

Das Inkrafttreten der Bestimmungen ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: einerseits an den Austritt des Vereinten Königreichs aus der EU und andererseits an das Fehlen eines Austrittsabkommens.

Den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Austritts gemäß Art. 16 BreBeg 2019 hat der Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

#### **Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes 2016 (VAG 2016), BGBl. I Nr. 26/2019**

Mit der Novelle des Versicherungsaufsichtsgesetzes 2016 werden Vorkehrungen für einen unregulierten Brexit im Bereich der fondsgebundenen Lebensversicherungen getroffen. Es wird das zugrunde liegende Problem adressiert, dass zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen gemäß § 125 VAG 2016 grundsätzlich nur Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) oder im österreichischen Recht vorgesehene Sonderfonds zulässig sind (vgl. ErlRV 354 BlgNR 25. GP 32). Durch einen unregulierten Brexit werden OGAW, die im Vereinigten Königreich bewilligt wurden, zu Alternativen Investmentfonds (AIF) aus einem Drittstaat. Im Zusammenhang mit einem unregulierten Brexit könnten diese (nun Drittstaats-AIF) nach österreichischer Auslegung nicht mehr zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellung herangezogen werden.

Die Regelung schafft Rechtssicherheit und sieht vor, dass im Vereinigten Königreich bewilligte OGAW im Fall eines unregulierten Brexit bis 31. 12. 2020 als Anteile eines OGAW gelten und daher zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellung herangezogen werden dürfen.

Das Inkrafttreten der Bestimmungen ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: einerseits an den Austritt des Vereinten Königreichs aus der EU und andererseits an das Fehlen eines Austrittsabkommens.

#### **Anti-Gold-Plating-Gesetz 2019, BGBl. I Nr. 46/2019**

Das Anti-Gold-Plating-Gesetz 2019 ist eine Sammelnovelle mit dem Ziel, unionsrechtlich determinierte Regelungen, die über die unionsrechtlichen Mindestvorgaben hinausgehen (sogenanntes Gold-Plating), aufzuheben. Aktuelle Schutzstandards sollen

trotz der Aufhebung beibehalten werden. Auf redaktionelle Anpassungen durch das Anti-Gold-Plating-Gesetz 2019 und Regelungen ohne Finanzmarktbezug wird in weiterer Folge nicht im Detail eingegangen.

Durch die Änderungen im Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG) wird das Inkrafttreten der Bestimmungen zum Privatkundenvertrieb für AIF vorverlegt. Bereits BGBl. I Nr. 106/2017 über Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften normierte Erleichterungen im Privatkundenvertrieb von AIF. Diese Änderungen sind nach wie vor nicht in Kraft, da der Gesetzgeber das Inkrafttreten vom Zeitpunkt der EU-Entscheidung über die Konformität von BGBl. I Nr. 106/2017 mit EU-Beihilfenrecht abhängig gemacht hatte. Da die Beihilfenentscheidung nicht den Privatkundenvertrieb betraf, traten diese mit 29. 5. 2019 in Kraft.

Die Änderungen im Bankwesengesetz (BWG) sehen den Abbau von unnötigem bürokratischem Aufwand, ausgelöst durch § 35 BWG und Anpassung der korrespondierenden Strafbestimmungen in § 98 BWG, vor:

- Die verpflichtend im Kassensaal von Banken auszuhängenden Angaben über Sparzinsen, Entgelte, AGB und Informationen über die Einlagensicherung (diesbezüglich erfolgt auch eine entsprechende Anpassung in §§ 38 Abs. 2 und § 52 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz) können zukünftig alternativ durch Offenlegung auf der Website erfolgen.
- Streichung des innerhalb und außerhalb der Bankfiliale tagesaktuell zu haltenden Aushangs über Wechselkurse.

Die Änderungen im Investmentfondsgesetz 2011 (InvFG 2011) und im Immobilien-Investmentfondsgesetz (ImmoInvFG) beziehen sich auf die derzeit geltende Zustimmungsbedürftigkeit der Fondsbestimmungen durch den Aufsichtsrat (AR). Diese ist gemäß der zugrunde liegenden RL 2009/65/EG nicht erforderlich und stellt somit eine Übererfüllung unionsrechtlicher Anforderungen dar. Die Änderung sieht nunmehr anstatt der Zustimmung durch den AR lediglich die Ex-post-Information des AR vor.

Im Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 (VAG 2016) erfolgt die Streichung von Vertretungsregelungen für Governance-Funktionen und andere Schlüsselfunktionen. Dass diese Funktionen kontinuierlich aufrechterhalten werden müssen, ergibt sich bereits aus den allgemeinen Anforderungen an die Governance von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen; darüber hinaus gehende Anforderungen sieht die Richtlinie 2009/138/EG (Solvabilität II) nicht vor.

Mit den Änderungen im Wirtschaftstreuhänderberufsgesetz 2017 (WTBG 2017) und dem Bilanzbuchhaltungsgesetz 2014 (BiBuG 2014) sollen Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Bilanzbuchhalter als Verpflichtete im Sinne der 4. Geldwäsche-Richtlinie RL (EU) 2015/849 bei ihren Sorgfaltspflichten anderen Berufsgruppen gegenüber (zum Beispiel Notaren und Rechtsanwälten) gleichgestellt werden.

Durch Änderungen im Unternehmensgesetzbuch (UGB) sollen Anwendungsschwierigkeiten von Rechnungslegungsvorschriften beseitigt werden, die sich aus Gold-Plating bei der Umsetzung der Bilanz-RL 2013/34/EU durch das Rechnungslegungsänderungsgesetz 2014 (RÄG 2014) ergaben.

Das Anti-Gold-Plating-Gesetz 2019 ist (bis auf vereinzelte Ausnahmen) mit 1. 7. 2019 in Kraft getreten.

### **EU-Finanz-Anpassungsgesetz 2019 (EU-FinAnpG 2019), BGBl. I Nr. 62/2019**

Mit dem EU-FinAnpG 2019 werden fünf EU-Richtlinien umgesetzt, nationale Begleit-

maßnahmen zum Wirksamwerden der EU-ProspektVO (Verordnung [EU] 2017/1129) erlassen und Beanstandungen der Europäischen Kommission wegen unzureichender Umsetzung der 4. Geldwäsche-Richtlinie (Richtlinie [EU] 2015/849) ausgeräumt. Die Anpassungen erfolgen einerseits durch den Erlass eines EU-Besteuerungsstreitbeilegungsgesetzes (EU-BStbG) sowie des Kapitalmarktgesetzes 2019 (KMG 2019) und andererseits durch die Novellierung von 16 Bundesgesetzen, die abgaben- und finanzmarktrechtlichen Bezug aufweisen. Aufgrund des Umfangs des gegenständlichen Gesetzespakets konzentrieren sich die Ausführungen auf Bereiche von besonderem institutionellem Interesse für die FMA.

#### *Änderungen im Bereich FM-GwG, WiEReG und GSpG*

Durch die Novellierung des FM-GwG, WiEReG und GSpG wird die 5. Geldwäsche-Richtlinie (Richtlinie [EU] 2018/843) umgesetzt, darüber hinaus werden „Compliance-Packages“ im WiEReG eingeführt. Inhaltliche Kernpunkte:

- Registrierung und Geldwäschaufsicht von Dienstleistern in Bezug auf virtuelle Währungen durch die Finanzmarktaufsichtsbehörde (unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Financial Action Task Force, FATF)
- Festlegung eines Mindestkatalogs an verstärkten Sorgfaltspflichten bei Transaktionen und Geschäftsbeziehungen mit Bezug zu Drittländern mit hohem Risiko
- Verbesserung der Zusammenarbeit der FMA sowie der Glücksspielaufsicht mit anderen nationalen und internationalen Behörden für die Zwecke der Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
- Umsetzung der von der Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Datenqualität im Register der wirtschaftlichen Eigentümer und der Bestimmungen zur öffentlichen Einsicht
- Auslaufen der Übergangsbestimmung zur Ausnahme von Prepaid-Karten bis € 250,- vom FM-GwG und
- berufsmäßige Parteienvertreter können für juristische Personen im Wirtschaftliche-Eigentümer-Register „Compliance-Packages“ mit den zur Überprüfung ihrer wirtschaftlichen Eigentümer erforderlichen Unterlagen hochladen.

#### *Änderungen im Bereich des VAG 2016*

Die Änderungen des VAG 2016 dienen

- einerseits der Anpassung an das bilaterale Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Aufsichtsmaßnahmen für die Versicherung und Rückversicherung und
- andererseits der Anpassung von Verweisen und Klarstellungen (Nennung unmittelbar anwendbarer Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission), um die richtlinienkonforme Umsetzung der Richtlinie 2009/138/EG (Solvabilität II) sicherzustellen.

#### *Änderungen im Bereich des Prospekt- und Fondsrechts*

Durch das KMG 2019 werden im Bereich des öffentlichen Angebots von Wertpapieren nationale Begleitmaßnahmen für die EU-ProspektVO erlassen, für das (nicht harmonisierte) öffentliche Angebot von Veranlagungen Regelungen aus dem Kapitalmarktgesetz (KMG) übertragen und das KMG aufgehoben. Wesentliche Regelungsbereiche umfassen

- das öffentliche Angebot von Veranlagungen: Das bestehende nationale Regime für das öffentliche Angebot von Veranlagungen wird fortgeschrieben. Aufgrund der bestehenden umfangreichen Judikatur zum Prospektrecht wurden die Formulierungen der Regelungen für das Veranlagungsregime weitgehend beibehalten.
- das öffentliche Angebot von Wertpapieren: Es werden Begleitregeln normiert, um die EU-ProspektVO anwendbar zu machen. Die FMA wird als die vollziehende Behörde hinsichtlich des Prospektrechts für Wertpapiere benannt, Verwaltungsstrafbestimmungen werden an die Anforderungen der EU-ProspektVO angepasst.
- die Aufhebung des KMG BGBl. Nr. 625/1991 idF BGBl. I Nr. 62/2019 (vgl. § 30 Abs. 2 KMG 2019)

Die Änderungen des nationalen Rechtsbestands durch das EU-FinAnpG 2019 folgen unterschiedlichen Inkrafttretensbestimmungen, deren detaillierte Darstellung diesen Rahmen sprengen würde.

#### **Aktienrechts-Änderungsgesetz 2019 (AktRÄG 2019), BGBl. I Nr. 63/2019**

Dieses Bundesgesetz setzt die Bestimmungen zu Abstimmungen über Vergütungspolitik und Vergütungsbericht, Geschäften mit nahestehenden Unternehmen oder Personen und zur Information der Aktionäre über die Abstimmung in der Hauptversammlung der Richtlinie (EU) 2017/828 (AktionärsrechteRL) um. Kernpunkte sind die Festlegung der Grundsätze der Vergütungspolitik für Vorstände und Aufsichtsräte, die Erstellung eines Vergütungsberichts und Regelungen zu Geschäften mit nahestehenden Unternehmen oder Personen. Neben der Richtlinienumsetzung erfolgt auch eine Überarbeitung des Gremiums zur Überprüfung des Umtauschverhältnisses nach §§ 225g ff. AktG.

Die Änderungen treten grundsätzlich rückwirkend mit 10. 6. 2019 in Kraft. Eine erstmalige Aufstellung der Vergütungspolitik hat für alle Geschäftsjahre, die nach dem Tag des Inkrafttretens beginnen, zu erfolgen. Die Bestimmungen über Geschäfte mit nahestehenden Rechtsträgern sind mit 31. 7. 2019 in Kraft getreten, die Änderungen im Zusammenhang mit dem Gremium zur Überprüfung des Umtauschverhältnisses mit 1. 8. 2019 und die Strafbestimmungen am 24. 7. 2019.

#### **Änderung des Börsegesetzes 2018, BGBl. I Nr. 64/2019**

Dieses Bundesgesetz setzt die Bestimmungen zur Identifikation der Aktionäre und Transparenzbestimmungen im Zusammenhang mit institutionellen Anlegern, Vermögensverwaltern und Stimmrechtsberatern der Richtlinie (EU) 2017/828 (AktionärsrechteRL) um. Ziel ist es, insbesondere die Kommunikation zwischen Unternehmen, die an der Börse (am geregelten Markt) zugelassen sind, und ihren Aktionären zu verbessern sowie die langfristige Mitwirkung der Aktionäre zu fördern. Kernpunkte sind:

- Gesellschaften wird das Recht eingeräumt, ihre Aktionäre zu identifizieren, sofern ein Aktionär mehr als 0,5 % der Aktien oder Stimmrechte hält.
- Dabei müssen Intermediäre (u. a. Kreditinstitute und Wertpapierfirmen) Informationen an die Gesellschaften über deren Aktionäre erteilen, Informationen an Aktionäre weiterleiten und diverse weitere Pflichten beachten.
- Zusätzlich werden Transparenzpflichten für institutionelle Anleger (Versicherungen), Vermögensverwalter (u. a. Wertpapierfirmen, AIFM, Verwaltungsgesellschaften) und Stimmrechtsberater vorgeschrieben. Das betrifft etwa Informationen zur Mitwirkung der Aktionäre in der Anlagestrategie oder Informationen darüber, ob ihre Anlagestrategie dem Profil und der Laufzeit ihrer Verbindlichkeiten entspricht.

- § 189 BörseG 2018 enthält flankierend hierzu nun neue Verwaltungsstrafbestimmungen (z. B. bezüglich der Verletzung von Informations-, Bekanntmachungs- und Offenlegungsverpflichtungen oder der Verpflichtung zur Ausarbeitung einer Mitwirkungs politik), die mit bis zu € 25.000,- Strafandrohung bewehrt sind und für deren Vollzug die FMA zuständig ist.

Die Änderungen traten grundsätzlich rückwirkend mit 10. 6. 2019 in Kraft, ein Teil der Strafbestimmungen in § 189 trat mit dem der Kundmachung folgenden Tag in Kraft. Die Bestimmungen zur Identifizierung der Aktionäre, Informationsübermittlung, Erleichterung der Ausübung von Aktionärsrechten sowie der verbleibende Teil der Strafbestimmungen treten mit 3. 9. 2020 in Kraft.

## ÄNDERUNGEN IM VERORDNUNGSBESTAND IM BERICHTSZEITRAUM (NICHT-FMA)

### **Standesregeln für Versicherungsvermittlung, BGBl. II Nr. 162/2019**

Durch die gegenständliche Verordnung werden die Ausübungsregeln (Informationspflichten und Wohlverhaltensregeln) für selbstständige Versicherungsvermittler gemäß der RL (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb (Insurance Distribution Directive, IDD) umgesetzt, während alle anderen Bestimmungen bereits in der Gewerbeordnung (GewO 1994) umgesetzt sind.

Die Standesregeln für Versicherungsvermittlung sind am 18. 6. 2019 in Kraft getreten.

### **Netz- und Informationssystemsicherheitsverordnung (NISV), BGBl. II Nr. 215/2019**

Die gegenständliche Verordnung regelt

- Kriterien, wann ein Sicherheitsvorfall mit erheblichen Auswirkungen (§ 3 Z 6 NISG) vorliegt
- Kriterien für die Ermittlung von Betreibern wesentlicher Dienste in den in § 2 NISG genannten Sektoren
- Detailregelungen, welche Sicherheitsvorkehrungen (§ 17 NISG) von Betreibern wesentlicher Dienste einzuhalten sind und
- Ausnahmen von Verpflichtungen für Betreiber wesentlicher Dienste hinsichtlich Sicherheitsvorkehrungen und Meldepflichten (gemäß § 20 NISG) aufgrund eines bereits bestehenden gleichwertigen Sicherheitsniveaus für Netz- und Informationssysteme.

Die Verordnung ist mit 18. 7. 2019 in Kraft getreten.

### **Änderung der Alternativfinanzierungs-Informationsverordnung (AltF-InfoV), BGBl. II Nr. 264/2018**

Mit dieser Novelle wird die AltF-InfoV an die Novelle des Alternativfinanzierungsgesetzes (AltFG), BGBl. I Nr. 48/2018, angepasst. Durch die Novelle des AltFG ist dieses nun – entgegen der vor der Novelle geltenden taxativen Aufzählung der erfassten alternativen Finanzinstrumente – allgemein auf Wertpapiere und Veranlagungen unterhalb bestimmter Schwellenwerte anwendbar. Mit der gegenständlichen Verordnung wird das Informationsblatt, das in der bisherigen Fassung in erster Linie auf Nachrangdarlehen zugeschnitten war, an die neue Rechtslage angepasst. Die Informationspflichten umfassen Informationen über den Emittenten und das geplante Projekt, Hauptmerkmale des Angebotsverfahrens und Bedingungen der Kapitalbeschaffung, besondere

Risikofaktoren, Informationen über das Angebot von Wertpapieren oder Veranlagungen, Anlegerrechte, Kosten, Informationen und Rechtsbehelfe sowie den Prüfungsvermerk. Die Gliederung ist an jene des Anhangs des Kommissionsvorschlags COM(2018) 113 final für eine Verordnung über europäische Crowdfunding-Dienstleister für Unternehmen angelehnt. Ziel ist es, ein Mindestmaß an Transparenz sicherzustellen und den Anlegerschutz zu fördern.

Die Novelle der AltF-InfoV ist am 6. 10. 2018 in Kraft getreten. Bis 31. 12. 2018 war weiterhin die bisher geltende Stammfassung der AltF-InfoV anzuwenden, sofern es sich um Angebote handelte, die vor dem 6. 10. 2018 veröffentlicht wurden.

### ÄNDERUNGEN DER FMA-VERORDNUNGEN 2018

#### **Änderung der FMA-Kostenverordnung 2016 (FMA-KVO 2016), BGBl. II Nr. 218/2018**

Die Novelle dient der Anpassung an das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018), der Berücksichtigung der Kostenpflicht von Drittlandfirmen, die über Zweigstellen Wertpapierdienstleistungen im Inland erbringen, und allgemeinen redaktionellen Korrekturen und Verweisanpassungen. Die Änderungen sind mit 1. 9. 2018 in Kraft getreten.

#### **Änderung der FMA-Incoming-Plattformverordnung (FMA-IPV), BGBl. II Nr. 219/2018**

Durch die Novelle werden das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018) und der Entfall von Anzeigepflichten im Investmentfondsgesetz 2011 (InvFG 2011) sowie im Immobilien-Investmentfondsgesetz (ImmoInvFG) durch die Novelle im BGBl. I Nr. 67/2018, mit dem das AIFMG, ImmoInvFG und InvFG 2011 geändert wurden, berücksichtigt. Die FMA-Verordnungsermächtigung gemäß § 58 AIFMG wird hinsichtlich der Meldepflicht im Zusammenhang mit Änderungen der Person des Geschäftsleiters und der Sitzverlegung von AIFM (§ 1 Abs. 5 Z 5a AIFMG) ausgeübt. Die Änderungen sind mit 1. 9. 2018 in Kraft getreten.

#### **Änderung der FMA-Gebührenverordnung (FMA-GebV), BGBl. II Nr. 220/2018**

Durch die Novelle wird das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018) im Gebührenrecht berücksichtigt. Es werden unter anderem Gebührentatbestände für die Konzessionierung von Zahlungsdiensten, die Bewilligung gesellschaftsrechtlicher Änderungen von Zahlungsinstituten und die Bearbeitung der Registrierung von Kontoinformationsdiensten gemäß § 15 ZaDiG 2018 eingeführt. Im Rahmen der Aufsicht nach dem Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG) wird der Aufwand im Zusammenhang mit dem Vollzug der europäischen Spezialfondsverordnungen (EuVECA-Verordnung [EU] Nr. 345/2013, EuSEF Verordnung [EU] Nr. 346/2013 und ELTIF-Verordnung [EU] 2015/760) berücksichtigt. Neue Gebührentatbestände werden im Bereich der Aufsicht über Alternative Investmentfonds Manager (AIFM) sowie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) eingeführt, um den Vollzug der Verordnung (EU) 2017/1131 über Geldmarktfonds und den Aufwand, der sich aus der Zulassung eines OGAW oder AIF als Geldmarktfonds ergibt, zu berücksichtigen. Die Änderungen sind mit 1. 9. 2018 in Kraft getreten.

#### **Lebensversicherung Informationspflichtenverordnung (LV-InfoV 2018), BGBl. II Nr. 247/2018**

Mit dieser Verordnung wird die LV-InfoV an das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016

(VAG 2016) nach Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (EU) 2016/97 (Insurance Distribution Directive, IDD) angepasst und als LV-InfoV 2018 neu erlassen. Wesentliche inhaltliche Neuerungen der LV-InfoV 2018 betreffen insbesondere die bessere Darstellung der Gesamtkosten im Informationsblatt zu kapitalbildenden Lebensversicherungen (LV). Des Weiteren wird ein standardisiertes Informationsblatt für Risiko-LV (Life Insurance Product Information Document, LIPID) eingeführt, das in Aufmachung und Inhalt weitgehend dem Informationsblatt für Versicherungsprodukte (Insurance Product Information Document, IPID) entspricht. In der LV-InfoV 2018 ist darüber hinaus die Information der Versicherungsnehmer über das Risiko eines Bail-in gemäß der RL 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen enthalten. Die Änderungen sind mit 1. 10. 2018 in Kraft getreten.

**Änderung der Krankenversicherung Informationspflichtenverordnung (KV-InfoV),  
BGBl. II Nr. 248/2018**

Mit der gegenständlichen Novelle werden Verweisanpassungen in der KV-InfoV vorgenommen, die sich aus Änderungen im Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 (VAG 2016), bedingt durch die Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (EU) 2016/97 (Insurance Distribution Directive, IDD), ergaben. Die Änderungen sind mit 1. 10. 2018 in Kraft getreten.

**Zahlungs- und E-Geld-Institute-Meldeverordnung (ZEIMV), BGBl. II Nr. 253/2018**

Die Novelle dient der Anpassung an das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018). So werden in der Anlage A1 und A2 Meldepositionen für die neu geregelten Zahlungsdienste aufgenommen. In der Anlage A3 wird die Stammdatenmeldung an jene gemäß Anlage A1 der Stammdatenmeldeverordnung 2016 (StDMV 2016) angepasst. Darüber hinaus werden Verweisanpassungen vorgenommen. Die Änderungen sind mit 21. 9. 2018 in Kraft getreten, wobei die novellierten Anlagen A1, A2 und A3 erstmals auf Meldungen zum Meldestichtag 1. 10. 2018 angewendet wurden.

**Formblatt- und Jahresmeldeverordnung 2019 (FJMV 2019), BGBl. II Nr. 333/2018,  
und Änderung der Quartalsmeldeverordnung 2012 (QMV 2012), BGBl. II Nr. 330/2018**

Die FJMV 2019, die die Jahresmeldeverordnung 2016 (FJMV 2016) ersetzt, und die QMV 2012 regeln die Gliederung und Formblätter für Jahres- bzw. Quartalsmeldungen von Pensionskassen. Durch eine Verordnung der EZB über die statistischen Berichtspflichten der Altersvorsorgeeinrichtungen (EZB/2018/2) sowie die „Decision of the Board of Supervisors on EIOPA’s regular information requests towards NCAs regarding provision of occupational pensions information“ (EIOPA-BoS/18-114) wurden neue Anforderungen an das Meldewesen im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge definiert. Diesen Anforderungen wird mit den gegenständlichen Verordnungen Rechnung getragen. Im Übrigen erfolgen in der QMV 2012 Verweisanpassungen, um Änderungen im Pensionskassengesetz (PKG) durch BGBl. I Nr. 81/2018 (Umsetzung der IORP-II-RL [EU] 2016/2341) Rechnung zu tragen.

Die FJMV 2019 ist mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten. Ihre Bestimmungen sind erstmalig auf die Jahresmeldung zum Stichtag 31. 12. 2019 anzuwenden. Die Änderungen der QMV 2012 sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten und wurden erstmalig auf Meldungen zum Stichtag 31. 3. 2019 angewendet.

**Pensionskassen-Risikomanagementverordnung 2019 (PK-RiMaV 2019),  
BGBl. II Nr. 331/2018**

Die nationale Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2341 (IORP II RL) wurde durch die Novellierung des Pensionskassengesetzes (PKG) idF BGBl. I Nr. 81/2018 vollzogen und normiert in § 21a PKG neue Anforderungen an das Risikomanagement von Pensionskassen. Die gegenständliche Verordnung präzisiert die Anforderungen in § 21a Abs. 1 bis 4 PKG an das Risikomanagement und an die Risikomanagementfunktion. Teile dieser Anforderungen sind insbesondere

- Ausstattung des Risikomanagements mit angemessenen Ressourcen
- Konkretisierung der durch die Risikomanagementfunktion wahrzunehmenden Aufgaben, Umgang mit Interessenkonflikten und Einrichtung von Vertretungsregelungen für Inhaber von Risikomanagementfunktionen
- Konkretisierung des Umfangs des einzurichtenden Risikomanagementsystems, insbesondere im Hinblick auf die zu definierende Risikostrategie sowie bezüglich der Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Entscheidungs- und Eskalationsprozesse. Darüber hinaus sind Anforderungen an die für das Risikomanagement verwendeten IT-Systeme und -Prozesse enthalten.
- Weitere Vorgaben betreffen die Konkretisierung von Risikoanalyse, -bewertung, -steuerung und -überwachung.

Anzumerken ist, dass sich durch die Änderungen im PKG die gesetzlichen Vorgaben zum Risikomanagement nicht mehr allein auf die Aktiva der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG) beziehen, sondern auch auf deren Passiva sowie auf die Aktiva und Passiva der Pensionskasse selbst. Die gegenständliche Verordnung verfolgt den Zweck, im Rahmen des Proportionalitätsgrundsatzes die wesentlichen Inhalte der aufgehobenen Pensionskassen-Risikomanagementverordnung (PK-RiMaV) beizubehalten und den neuen gesetzlichen Rahmen, der zur Erweiterung der gesetzlichen Risikomanagementvorgaben auf die Passiva der VRG und die Pensionskasse selbst führte, zu berücksichtigen.

Die PK-RiMaV 2019 ist am 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

**Änderung der Handelstransparenzausnahmen-Verordnung 2018 (HTAusV 2018),  
BGBl. II Nr. 332/2018**

Durch § 90 Abs. 11 Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018) ist die FMA ermächtigt, einen Aufschub für die Nachhandelstransparenz gemäß Art. 21 Abs. 4 der Verordnung (EU) über Märkte und Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Regulation, MiFIR) Nr. 600/2014 zu gewähren. Bezüglich des Aufschubs von der Nachhandelstransparenz in Bezug auf Nichteigenkapitalinstrumente wird ein zusätzlicher Regelungsansatz verfügt: Gemäß Art. 21 Abs. 4 Unterabs. 1 MiFIR gewährt fortan die FMA Rechtsträgern für die gleichen Fallgruppen wie Handelsplatzbetreiber einen Aufschub von der Nachhandelstransparenz von Nichteigenkapitalinstrumenten, sofern nicht ohnehin ein genereller Aufschub vorliegt.

Die Änderungen der HTAusV 2018 sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

**Änderung der Prüffaktuar-Prüfberichtverordnung 2013 (PAktPBV) und der  
FMA-Incoming-Plattformverordnung (FMA-IPV), BGBl. II Nr. 334/2018**

Mit der Novelle der PAktPBV sollen im Wesentlichen folgende neue Angaben als Bestandteile des Prüfberichts aufgenommen werden:

- Angemessenheit der Zeichnungs- und Annahmepolitik
- Beurteilung der Verlässlichkeit und Angemessenheit der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen
- Angabe, ob die Annahmen bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen einem Vergleich mit Erfahrungswerten standhalten.

In der PAktPBV werden Verweise an die neu erlassene Formblatt- und Jahresmeldeverordnung 2019 (FJMV 2019) angepasst. Im Übrigen erfolgen in der PAktPBV und FMA-IPV Verweisanpassungen, um Änderungen im Pensionskassengesetz (PKG) durch BGBl. I Nr. 81/2018 (Umsetzung der IORP-II-RL [EU] 2016/2341) Rechnung zu tragen.

Die Änderungen der PAktPBV sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten und werden erstmals auf den Prüfbericht für das Geschäftsjahr 2019 angewendet.

Die Änderungen der FMA-IPV sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten.

#### **Änderung der Kapitalpuffer-Verordnung (KP-V), BGBl. II Nr. 335/2018**

Die Novelle setzt die Empfehlungen des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) vom 4. 7. 2018 um, die insbesondere Änderungen beim Puffer für systemrelevante Institute (OSII-Puffer) mit sich bringen. So ist der OSII-Puffer von zahlreichen Instituten künftig neben der konsolidierten Ebene auch auf Einzelebene einzuhalten. Für den Volksbanken-Verbund sowie für die Erste Bank der oesterreichischen Sparkassen AG wird erstmals ein OSII-Puffer in Höhe von 1 % eingeführt.

Die Änderungen der KP-V sind mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten, Volksbanken und Erste Bank haben den OSII-Puffer bis 1. 1. 2020 schrittweise aufzubauen.

#### **Änderung der CRR-Begleitverordnung (4. CRR-BV-Novelle), BGBl. II Nr. 336/2018**

Durch diese Novelle wird für weniger bedeutende Institute (LSIs) die Erheblichkeitschwelle für die Ermittlung des Schuldnerausfalls an die Delegierte Verordnung (EU) 2018/171 angepasst. Ein Schuldner gilt künftig als ausgefallen, wenn der überfällige Betrag € 100,- (bei Retail Exposures) bzw. € 500,- (für sonstige Forderungen) übersteigt und zumindest 1 % aller Forderungen gegen den Schuldner entspricht. Bisher lag die Schwelle bei € 250,- und 2,5 % der Forderungen gegen den Schuldner. Die Schwellenwerte decken sich mit den Werten, die die EZB für Institute von erheblicher Bedeutung (SIs) festsetzt. Auch die Methodik zur Berechnung der Schwellenwerte wird an die EZB-Verordnung (EU) 2018/1845 angepasst. Weiters wird die Vorabgenehmigung für die Rückzahlung von gekündigten Genossenschaftsanteilen um ein weiteres Jahr verlängert. Die neuen Schwellenwerte für den Schuldnerausfall treten mit 31. 12. 2020 in Kraft, Institute können einen früheren Anwendungsbeginn der FMA anzeigen.

#### **Änderung der Pensionskassen Informationspflichtenverordnung (PK-InfoV), BGBl. II Nr. 337/2018**

In der PK-InfoV legt die FMA Gliederung und Inhalt der Informationspflichten der Pensionskassen gegenüber ihren Anwartschafts- und Leistungsberechtigten fest. Im Übrigen erfolgen Anpassungen der Informationspflichten, um Änderungen im Pensionskassengesetz (PKG) durch BGBl. I Nr. 81/2018 (Umsetzung der IORP-II-RL [EU] 2016/2341) Rechnung zu tragen. Künftig wird insbesondere ein Katalog allgemeiner Informationen vorgeschrieben, die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch wird erstmals eine Gliederung der Informationen in der jährlichen Kontonachricht vorgegeben.

Die Novelle ist mit 1. 1. 2019 in Kraft getreten und ist erstmals auf jährliche Kontonachrichten für das Geschäftsjahr 2019 anzuwenden.

**Änderung der Vermögens-, Erfolgs- und Risikoausweis-Verordnung (VERA-V), BGBl. II Nr. 14/2019**

Mit der Novelle wird ein Meldewesen im Bereich der Immobilienkreditvergabe eingeführt. Ziel ist die Schaffung einer ausreichenden Datenlage zur Beurteilung der makroprudenziellen Risiken im Bereich der privaten Wohnimmobilienfinanzierung. CRR-Kreditinstitute haben künftig halbjährlich aggregierte Daten über neu vergebene Kredite im Bereich der privaten Wohnimmobilienfinanzierung zu melden. Zu den dabei zu meldenden Kennzahlen zählen insbesondere die Beleihungsquote (LTV), Schulden- und Schuldendienstquote (DTI/DSTI) und die Kreditlaufzeit.

Daten zu Neukrediten müssen von den Kreditinstituten ab 1. 1. 2020 erhoben werden. Die Änderungen treten mit 1. 1. 2020 in Kraft.

**Änderung der Bausparkassengesetzverordnung (BSpkV), BGBl. II Nr. 52/2019**

Mit dieser Novelle werden der Höchstbetrag der von einem Bausparer erlangbaren Darlehen von € 180.000,- auf € 220.000,-, die minimale Darlehenssumme von Großbausparverträgen von € 360.000,- auf € 440.000,- und der Höchstbetrag von nicht besicherten Darlehen von € 25.000,- auf € 30.000,- angehoben. Die Anpassung soll den gestiegenen Immobilienpreisen in Österreich in den letzten neun Jahren Rechnung tragen (die Beträge wurden zuletzt am 1. 1. 2010 angepasst). Die Anhebung der Beträge liegt im volkswirtschaftlichen Interesse an einer funktionsfähigen Wohnbaufinanzierung gemäß § 11 Abs. 1 BSpG.

Die Änderungen sind mit 26. 2. 2019 in Kraft getreten.

**FMA-Produktinterventionsverordnung (FMA-PIV), BGBl. II Nr. 118/2019**

Mit der FMA-PIV werden temporäre Produktinterventionsmaßnahmen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA (European Security and Markets Authority) im Bereich der Vermarktung, des Vertriebs und des Verkaufs von binären Optionen und CFDs (Contracts for Difference, Differenzgeschäfte) an Kleinanleger in dauerhafte nationale Produktinterventionsmaßnahmen übernommen.

Die FMA-PIV ist am 15. 5. 2019 in Kraft getreten und ist auf binäre Optionen und CFDs anwendbar, die ab dem 30. 5. 2019 in oder aus Österreich vermarktet, vertrieben oder verkauft werden.

**Aufhebung der Hinterlegungsgebühren-Verordnung, BGBl. II Nr. 212/2019**

Gemäß § 13 Abs. 3 KMG 2019 kann die FMA Aufgaben im Zusammenhang mit der elektronischen Veröffentlichung der gebilligten Prospekte und der zugehörigen Dokumente an die OeKB in ihrer Funktion als Meldestelle übertragen. Die FMA schließt eine entsprechende Delegationsvereinbarung mit der OeKB ab, was zur Folge hat, dass Wertpapierprospekte nicht mehr bei der FMA, sondern bei der OeKB hinterlegt werden. Aus diesem Grund sind von der FMA auch keine Gebühren mehr für diese Hinterlegung einzuheben, weswegen die gegenständliche Verordnung aufzuheben war.

Die Aufhebung ist mit Ablauf des 20. 7. 2019 in Kraft getreten.

**Änderung der FMA-Gebührenverordnung, BGBl. II Nr. 221/2019**

Diese Novelle verfolgt neben redaktionellen Anpassungen folgende Ziele:

- Anpassung an das Kapitalmarktgesetz 2019 (KMG 2019), insbesondere im Hinblick auf neue Prospektarten und die einzelnen zu billigenden Dokumente, die sich durch nationale Begleitmaßnahmen zum Wirksamwerden der Verordnung (EU) 2017/1129 (EU-ProspektVO) ergeben
- Ergänzung eines neuen Gebührentatbestands im Zuge des EMIR-REFIT-Pakets: Notifizierung bei Nutzung der neuen Meldepflichtausnahme im Rahmen von gruppeninternen Geschäften in entsprechender Höhe wie bei einer bestehenden Ausnahme für gruppeninterne Geschäfte
- Ergänzung eines neuen Gebührentatbestands aus dem Vollzug der STS-Verordnung (EU) 2017/2402 (Zulassung zum Überprüfungsgeschäft der Erfüllung der STS-Kriterien)
- Anpassung der Gebührentarife in der Aufsicht über Verwalter kollektiver Portfolios an den aktualisierten durchschnittlichen Aufwand.

Die Novelle ist mit 1. 8. 2019 in Kraft getreten, wobei redaktionelle Änderungen bereits mit dem Tag nach der Kundmachung in Kraft getreten sind. Findet auf Prospekte die Übergangsregelung des Art. 46 Abs. 3 der EU-ProspektVO Anwendung, ist für die Bewilligung von Nachträgen weiterhin der alte Gebührentatbestand anzuwenden.

### **Mindestinhalts-, Veröffentlichungs- und Sprachenverordnung 2019 (MVSV 2019), BGBl. II Nr. 222/2019**

Der nationale Rechtsrahmen im Bereich des Prospektrechts wurde durch die Verordnung (EU) 2017/1129 (EU-ProspektVO) und das Kapitalmarktgesetz 2019 (KMG 2019) grundlegend geändert. Die Neuerlassung der MVSV dient der Anpassung folgender Regelungsbereiche an den neuen Rechtsbestand:

- Kriterien für die Veröffentlichung von Veranlagungsprospekten in Zeitungen
- Mindestinhalte für nach der ProspektVO vorgesehene Informationsdokumente, die den Wertpapierprospekt ersetzen und
- Sprachenregime im Zusammenhang mit Wertpapierprospekten.

Die Bestimmungen der MVSV (alt) wurden, soweit dies möglich war, in die MVSV 2019 übernommen. Die Verordnung ist am 24. 7. 2019 in Kraft getreten.

## **EUROPÄISCHE RECHSENTWICKLUNG**

### **VERÖFFENTLICHTE VERORDNUNGEN UND RICHTLINIEN IM BERICHTSZEITRAUM**

Im Rahmen des ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens hat die Europäische Union innerhalb des Berichterstattungszeitraums im Vollzugsbereich der FMA folgende für die FMA besonders relevante Rechtsakte erlassen:

#### **Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 in Bezug auf Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen in der Union und Entgelte für Währungsumrechnungen – Verordnung (EU) 2019/518 (SEPA-Review)**

Diese Novelle betrifft Entgelte für in der EU übermittelte oder empfangene grenzüberschreitende Transaktionen in Euro, zudem eine Erweiterung der Transparenzanforderungen an Zahlungsdienstleister bei der Währungsumrechnung.

- Nutzern eines Zahlungsdienstes (Verbraucher oder Unternehmen), die eine grenzüberschreitende Transaktion (Überweisung, Kartenzahlung, Bargeldabhebung) in Euro durchführen, soll exakt derselbe Preis berechnet werden wie für eine entspre-

chende inländische Transaktion in der amtlichen Währung des Mitgliedstaates, aus dem die Transaktion übermittelt oder in dem sie empfangen wird. Dieses im Euro-raum geltende Prinzip wird auch auf die Länder außerhalb des Euroraums ausgedehnt. Erfasst sind nur grenzüberschreitende Transaktionen in Euro.

- Zahlungsdienstleister müssen vor einer Zahlung die Transparenz und die Vergleichbarkeit verschiedener Möglichkeiten der Währungsumrechnung gewährleisten. Zu diesem Zweck sind die Zahlungsdienstleister verpflichtet, den angewandten Wechsel- und Referenzwechsellkurs und den Gesamtbetrag aller für die Umrechnung des Zahlungsvorgangs fälligen Entgelte offenzulegen. Diese Transparenzvorschriften treten nach Ablauf einer dreijährigen Übergangsphase in Kraft. Während dieser Übergangsphase werden die Entgelte für die Währungsumrechnung durch von der EBA festgelegte Höchstbeträge begrenzt.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 29. 3. 2019, Anwendbarkeit: ab 15. 12. 2019 (gestaffelt bis 2021).

**Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Mindestdeckung notleidender Risikopositionen – Verordnung (EU) 2019/630**

Die Novelle der CRR zielt auf einen Abbau notleidender Kredite in Bankbilanzen sowie die Sicherstellung einer ausreichenden Kreditverlustdeckung der Banken für künftige notleidende Kredite ab. Vorgesehen sind einheitliche Mindestbeträge, die Banken für Verluste aus künftigen notleidenden Krediten vorhalten müssen. Falls eine Bank die anwendbare Mindesthöhe unterschreitet, sollen Abzüge von den Eigenmitteln der Bank vorgenommen werden. Die Mindestdeckungshöhe dient als aufsichtsrechtliche Letztsicherung für neue, später ausfallende Kredite. Neu ist zudem eine gemeinsame Definition von ausfallgefährdeten Risikopositionen, die der für aufsichtliche Meldezwecke verwendeten Definition entspricht.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 25. 4. 2019, Anwendbarkeit: 26. 4. 2019.

**Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungs-techniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister – Verordnung (EU) 2019/834 (EMIR Refit)**

Diese Novelle zur EMIR bringt u. a. folgende Neuerungen:

- Befreiung von Meldepflichten für gruppeninterne Transaktionen; Transaktionen unter Beteiligung einer zentralen Gegenpartei müssen nur mehr von dieser gemeldet werden.
- Erhöhte Qualitätssicherungspflichten für Transaktionsregister
- Erweitertes ESMA-Mandat zur Ausarbeitung technischer Standards im Meldewesen
- Der Zugang zu Clearingdiensten muss zu fairen, angemessenen, diskriminierungsfreien und handelsüblichen Bedingungen angeboten werden (FRAND-Prinzip).
- Auf Kundenkonten geführte Vermögenswerte und Positionen werden nicht Bestandteil der Insolvenzmasse einer CCP oder eines Clearingmitglieds.
- Befreiung kleiner finanzieller Gegenparteien unter der „Clearingschwelle“ von der Clearingpflicht
- Verlängerung der Befreiung von Altersversorgungssystemen von der Clearingpflicht um drei Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit

- Transparenz von CCPs: CCPs haben ihren Clearingmitgliedern eine ausführliche Beschreibung ihrer Modelle zur Berechnung der Einschusszahlungen zur Verfügung zu stellen.
- Erhöhung der Geldbußen, die die ESMA gegen Transaktionsregister verhängen kann
- Das Verfahren, nach dem EU-Behörden Zugang zu den Daten von Transaktionsregistern in Drittländern erhalten, wird vereinfacht.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 28. 5. 2019, Anwendbarkeit: ab 17. 6. 2019 (gestaffelt bis 2021).

**Bankenpaket: Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallsrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 – Verordnung (EU) 2019/876 (CRR II); Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen – Verordnung (EU) 2019/877; Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen – Richtlinie (EU) 2019/878 (CRD V); Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU in Bezug auf die Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungskapazität von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und der Richtlinie 98/26/EG – Richtlinie (EU) 2019/879 (BRRD II)**

Das 2016 von der Kommission in Angriff genommene Bankenpaket mit weitreichenden Änderungen für CRR, CRD IV, BRRD und SRM wird mit diesen 2019 erlassenen Rechtsnormen – bis auf zwei bereits 2017 erlassene Rechtsakte – umgesetzt. Die Novellen umfassen im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Einbeziehung von Finanzholdings in die Aufsicht: (Gemischte) Finanzholdings (FHs) werden in das prudenzielle Aufsichtsregime einbezogen und unterliegen daher einer Konzessionspflicht.
- Stärkung der Widerstandsfähigkeit von EU-Instituten und Förderung der Finanzstabilität: In Umsetzung eines im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht vereinbarten Regulierungsrahmens werden unter anderem im Hinblick auf das Markt- und das Gegenparteiausfallsrisiko gegenüber zentralen Gegenparteien (CCPs) risikosensiblere Kapitalanforderungen und eine verbindliche Verschuldensquote zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung von Instituten geschaffen. Zudem wurden zur Überwindung der übermäßigen Abhängigkeit von kurzfristigen Refinanzierungen am Interbankenmarkt und zur Senkung langfristiger Finanzierungsrisiken eine verbindliche strukturelle Liquiditätsquote und Anforderungen an global systemrelevante Institute (G-SRI), die Eigenkapital sowie andere Instrumente (die bei einer Abwicklung Verluste tragen) in einer bestimmten Mindesthöhe halten müssen (Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit), geschaffen.
- Stärkung der Kreditvergabe Kapazität der Banken zur Förderung der EU-Wirtschaft: Flankierende Maßnahmen sollen unter anderem dazu beitragen, die Kapazitäten der Banken zur Kreditvergabe an KMU und zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu verbessern, im Hinblick auf weniger komplexe, kleine Banken den unver-

hältnismäßig erscheinenden Verwaltungsaufwand infolge einiger Vergütungsvorschriften (z. B. Aufschiebung und Vergütung in Form von Instrumenten wie Aktien) zu verringern und die Verhältnismäßigkeit von CRD-/CRR-Bestimmungen zu verbessern, um dadurch kleinere, weniger komplexe Institute zu entlasten.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 7. 6. 2019; Anwendbarkeit VO (EU) 2019/876: ab 27. 6. 2019 (gestaffelt bis 28. 6. 2023), Anwendbarkeit VO (EU) 2019/877: ab 28. 12. 2020, Umsetzungsfrist der Richtlinien: 28. 12. 2020.

**Verordnung zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Vertriebs von Organismen für gemeinsame Anlagen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 345/2013, (EU) Nr. 346/2013 und (EU) Nr. 1286/2014 – Verordnung (EU) 2019/1156; Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen – Richtlinie (EU) 2019/1160**

Mit diesem Rechtsetzungspaket, das eine Verordnung und eine Richtlinie umfasst, werden die bestehenden rechtlichen Hindernisse für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Investmentfonds abgebaut. Damit sollen die Transparenz verbessert, unnötig komplexe und aufwendige Anforderungen beseitigt und voneinander abweichende nationale Vorschriften harmonisiert werden. Zu den Änderungen zählen:

- Die geltenden Vertriebsvorschriften sowie die dabei erhobenen Gebühren sollen von den national zuständigen Behörden (NCAs) und ESMA transparent in einer „in der internationalen Finanzwelt gebräuchlichen Sprache“ im Internet veröffentlicht werden.
- Der EU-Pass für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Investmentfonds kann künftig auch ohne lokale physische Präsenz im Host-Mitgliedstaat ausgeübt werden.
- Für noch nicht bestehende AIF und EuVECA können Verwaltungsgesellschaften an potenzielle Kunden im Rahmen eines Pre-Marketing herantreten. AIFM dürfen folglich mit professionellen Anlegern ein Anlagekonzept oder eine Anlagestrategie testen, aber keinen bereits bestehenden AIF ohne Anzeige bewerben.
- Die Anforderungen an Marketinganzeigen werden für alle Investmentfonds EU-weit vereinheitlicht. Ein Widerruf der Marketinganzeigen von Fonds ist nur dann möglich, wenn höchstens zehn Anleger, die bis zu 1 % der von dem Fonds verwalteten Vermögenswerte halten, in einem bestimmten Mitgliedstaat in den Fonds investiert haben.

Veröffentlichung der Verordnung im EU-Amtsblatt: 12. 7. 2019, Anwendbarkeit: ab 1. 8. 2019/2. 8. 2021; Veröffentlichung der Richtlinie im EU-Amtsblatt: 12. 7. 2019, Umsetzungsfrist: 2. 8. 2021.

**Verordnung über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (PEPP) – Verordnung (EU) 2019/1238**

Anbieter von Altersvorsorgeprodukten können künftig europaweit ein einheitliches privates Altersvorsorgeprodukt, das sogenannte PEPP, anbieten. Durch PEPP wird ein freiwilliges ergänzendes System, das neben nationalen Regelungen besteht, geschaffen, jedoch ist eine Harmonisierung des nationalen Altersversorgungsrechts nicht vorgesehen.

PEPP sollen von allen beaufsichtigten Unternehmen angeboten werden können, darunter Versicherungsunternehmen, Banken, betriebliche Rentenkassen, Wertpapierfirmen und Vermögensverwaltungsgesellschaften. Voraussetzung für den Vertrieb von

PEPP ist eine Zulassung durch EIOPA, mit der eine Befugnis zum Passporting in der gesamten EU verbunden ist. Darüber hinaus sollen Versicherungsvermittler gemäß IDD sowie von den nationalen Aufsichtsbehörden dazu befugte Unternehmen zum Vertrieb fremder PEPP berechtigt werden.

PEPP unterliegen strengen Kundeninformations- und Vertriebspflichten, die auch für den Onlinevertrieb gelten. Kundeninformationen sollen primär elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

PEPP können als paneuropäisches Produkt beim Umzug in andere Mitgliedstaaten mitgenommen werden, sodass auch nach dem Umzug Ein- und Auszahlungen in den bzw. aus dem PEPP möglich bleiben. Käufer von PEPP haben das Recht, alle fünf Jahre zu gedeckelten Kosten den Anbieter zu wechseln.

Veröffentlichung im EU-Amtsblatt: 25. 7. 2019, Anwendbarkeit: unklar geregelt, da die Anwendbarkeit der gesamten VO erst nach Veröffentlichung offensichtlich aller sieben genannten Delegierten Rechtsakte durch die Kommission gegeben ist. (Einzige Frist: ESMA muss Vorschläge für Delegierte Rechtsakte bis 15. 8. 2020 liefern.)

## INTERNATIONALE STANDARDSETZER

Neben der europäischen und nationalen Rechtsetzung sind für den Finanzmarkt auch Veröffentlichungen von „Standard Setting Bodies“ von Relevanz. Diese Veröffentlichungen haben zwar selbst keine normative Rechtskraft, werden aber regelmäßig als Standards, Leitlinien oder Richtwerte im Rahmen der Anpassung des verbindlichen Rechtsrahmens auf nationaler und EU-Ebene herangezogen. Durch sie soll international eine Anpassung der Aufsichtspraxis erreicht werden. Die für die FMA wichtigsten Veröffentlichungen durch solche internationale Standardsetzer im Berichtszeitraum werden in der Folge kurz erläutert.

### BASLER AUSSCHUSS FÜR BANKENAUFICHT DER BANK FÜR INTERNATIONALEN ZAHLUNGS AUSGLEICH BIZ (BCBS)

Vom BCBS wurden im Berichtszeitraum folgende Publikationen veröffentlicht:

#### **Minimum capital requirements for market risk (Jänner 2019)**

Dieser Standard erneuert Eigenmittelanforderungen an Kreditinstitute unter Berücksichtigung von Problemen, die im Zuge der Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen des vorangegangenen Standards identifiziert wurden. Der neue Standard tritt mit 1. 1. 2022 in Kraft.

#### **Revisions to leverage ratio disclosure requirements (Juni 2019)**

Mit diesem Standard werden Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit den Verschuldungsquoten der Kreditinstitute ergänzt. Mit diesen Ergänzungen möchte man dem sogenannten „Window Dressing“ entgegenreten, bei dem durch kurzzeitige Reduktionen des Transaktionsvolumens rund um einen Stichtag eine künstlich erhöhte Verschuldungsquote ausgewiesen wird.

#### **Leverage ratio treatment of client-cleared derivatives (Juni 2019)**

Nach einer Evaluationsphase des im Oktober 2018 veröffentlichten Konsultationspa-

piers wurde mit diesem Standard die Behandlung von Derivaten, die Banken für ihre Kunden abwickeln, im Rahmen der Berechnung der Verschuldungsquote überarbeitet. Mit gezielten Anpassungen an den neuen Standardansatz für das Kontrahentenausfallsrisiko (SA-CCR) im risikobasierten Eigenmittelregime sollen die Robustheit und die Sicherheit der Banken sowie des Derivatemarktes gestärkt werden. Die Änderungen sind ab 1. 1. 2022 zu beachten.

#### **Margin requirements for non-centrally cleared derivatives (Juli 2019)**

Der Basler Ausschuss und der Weltverband der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) haben die vollständige Implementierung der Margin-Anforderungen für nicht zentral abgewickelte Derivate aufgrund der hohen Zahl betroffener Entitäten nochmals verschoben (bereits 2015 fand eine Verschiebung statt). Nunmehr soll die Implementierung bis Anfang September 2021 erfolgen.

#### **FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING (FATF)**

Von der FATF wurden im Berichtszeitraum folgende Publikationen veröffentlicht:

##### **FATF Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers (Juni 2019)**

Diese Guidance befasst sich mit Dienstleistern in Bezug auf virtuelle Währungen, die als neue Verpflichtete der FATF-Standards gelten.

##### **FATF Guidance for a Risk-Based Approach for Trust and Company Service Providers (Juni 2019)**

Diese Guidance behandelt die Anwendung des risikoorientierten Ansatzes bei Dienstleistern, die Gesellschaften oder Trusts gründen bzw. die Gründung unterstützen und begleiten.

##### **FATF Guidance for a Risk-Based Approach for the Accounting Profession (Juni 2019)**

Diese Guidance behandelt die Anwendung des risikoorientierten Ansatzes im Bereich der Steuerberater und Abschlussprüfer.

##### **Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals (Juni 2019)**

Diese Guidance behandelt die Anwendung des risikoorientierten Ansatzes im Bereich der Rechtsanwälte und Notare.

##### **Terrorist Financing Risk Assessment Guidance (Juli 2019)**

Die FATF unterstützt mit dieser Guidance Länder bei ihrer Analyse der Gefahren und Risiken von Terrorismusfinanzierung, indem die relevanten Informationsquellen, praktische Beispiele und bewährte Vorgangsweisen beschrieben werden.

#### **INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS (IOSCO)**

Die angeführten Verlautbarungen (Public Reports), die im Berichtszeitraum von IOSCO verabschiedet wurden, sind endgültige Standards, die rechtlich nicht verbindlich sind, jedoch als Richtwerte herangezogen werden können:

### **FR03/2019 – Commodity Storage and Delivery Infrastructures:**

#### **Good or Sound Practices, Report of the Board of IOSCO**

Dieses Dokument ist ein Follow-up zu „The Impact of Storage and Delivery Infrastructure on Derivatives Market Pricing (Storage Report)“ vom Mai 2016. Es beinhaltet 49 Good Practices für RSIs (Relevant Storage Infrastructures – Infrastrukturen zur Aufbewahrung/Speicherung und Übertragung von Waren zur Umsetzung des physischen Teils eines Commodity Derivative Contract) und ihre Aufsichtseinrichtungen (ROBs, Relevant Oversight Bodies), um diese Einrichtungen bei der Identifizierung und Behebung von Problemen zu unterstützen, die sich auf die Preisgestaltung von Warenderivaten und damit auf die Marktintegrität und -effizienz auswirken können. Die Good Practices decken die Bereiche Überwachung, Transparenz, Gebühren, Anreizsysteme und Interessenkonflikte ab.

#### **Statement on Disclosure of ESG Matters by Issuers, Statement of the Board of IOSCO**

Das Statement legt die Bedeutung der Berücksichtigung von Umwelt-, Sozial- und Governance-Faktoren bei der Veröffentlichung von Informationen, die für Anlegerentscheidungen als wesentlich erachtet werden, dar. Dies ist in Anlehnung an das „IOSCO Principle 16“ zu sehen, das aussagt, dass Emittenten vollständig, genau und zeitnah ihre Finanzergebnisse, Risiken und andere Informationen, die für Anlegerentscheidungen als wesentlich erachtet werden, zur Verfügung stellen sollen.

### **FR01/2019 – IOSCO Report on Good Practices for Audit Committees**

#### **in Supporting Audit Quality, Report of the Board of IOSCO**

Dieses Dokument wendet sich an Prüfungsausschüsse (Audit Committees) von an Börsen gelisteten Unternehmungen. Aufgrund einer Analyse von Audit Committees werden zur Verbesserung der Qualität sieben „Good Practices“ für ein Audit von an der Börse gelisteten Unternehmungen vorgeschlagen: unter anderem Kriterien für die Auswahl/Bestellung von Wirtschaftsprüfern, Prüfungsgebühren, Qualitätsverbesserungen und Qualitätssicherung von Prüfungen sowie die Kommunikation mit Prüfern.

## **INTERNATIONAL ORGANISATION OF PENSIONS SUPERVISORS (IOPS)**

### **2018 Update on IOPS work on fees and charges (Dezember 2018)**

Die verrechneten Kosten von 88 Pensionsfonds in 45 Ländern wurden untersucht, wobei Durchschnittswerte sowie gesetzliche Höchstwerte angeführt werden. Soweit Daten vorhanden waren (14 Länder), wurde auch die Kostenentwicklung zwischen 2014 und 2018 beleuchtet.

### **Impact of the digitalisation of financial services on supervisory practices in the private pension sector (Dezember 2018)**

Das Papier beschreibt anhand von Fallbeispielen (Hongkong, China, Kenia, Mexiko) die Anwendung neuer Technologien im Pensionssektor und beleuchtet die gegenwärtigen sowie erwarteten Auswirkungen der Digitalisierung für die Pensionsaufsicht.

## **FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB)**

### **Regulatory framework for haircuts on non-centrally cleared securities financing transactions (Juli 2019)**

Das bereits 2015 veröffentlichte Dokument wurde in seinen Anhängen adaptiert und

enthält die endgültigen Empfehlungen im Rahmen der Sicherheitsabschlüsse für bestimmte nicht zentral abgewickelte Wertpapierfinanzierungsgeschäfte (SFTs).