

Finanzmarktaufsicht – die integrierte Aufsicht in Österreich

Die integrierte Aufsicht überzeugt durch ihre Vorteile und ist die Ausrichtung der Zukunft für den österreichischen Finanzmarkt.

- Einem stark verflochtenen österreichischen Finanzmarkt steht eine integrierte Aufsichtsbehörde gegenüber
- Sektorübergreifende Mikro- und Makroaufsicht erlauben eine konsistente Risikoanalyse des Finanzmarktes gefolgt von wirkungsvollen Maßnahmen
- Der integrierte Ansatz ermöglicht eine abgestimmte Vorgehensweise in der Mitgestaltung des europäischen und internationalen Aufsichtsrechts
- Verhaltensaufsicht und prudenzielle Aufsicht unter einem Dach sind das Fundament für eine effektive Aufsicht unter Berücksichtigung aller Kausalzusammenhänge.

Rückfragehinweis für Journalisten:

Klaus Grubelnik (FMA-Mediensprecher)

+43 (0)1 24959 6006

+43 (0)676 88 249 516

INHALT

1	Ziele der Finanzmarktaufsicht	1
1.1	Beitrag zur Stabilität des Finanzmarktes Österreich	2
1.2	Stärkung des Vertrauens in den österreichischen Finanzmarkt.....	5
1.3	Schutz der Verbraucher, Anleger und Gläubiger	7
1.4	Präventives Wirken und konsequentes Ahnden von Verstößen	8
2	Europäische Aufsichtsentwicklung und zukünftige Trends	9
3	Zusammenfassende Betrachtung.....	9

1 ZIELE DER FINANZMARKTAUFSICHT

Die FMA ist die unabhängige, weisungsfreie und integrierte Aufsichtsbehörde für den Finanzmarkt Österreich. Sie ist integraler Bestandteil des Europäischen Systems für Finanzaufsicht, vertritt Österreich in den einschlägigen europäischen Gremien und Institutionen.

Die gesetzlichen Ziele der FMA sind,

- zur Stabilität des Finanzmarktes Österreich beizutragen,
- das Vertrauen in einen funktionierenden österreichischen Finanzmarkt zu stärken,
- die Anleger, Gläubiger und Verbraucher nach Maßgabe der Gesetze zu schützen,
- präventiv in Bezug auf die Einhaltung der Aufsichtsnormen zu wirken, Verstöße aber konsequent zu ahnden.

Österreich ist zwar international gesehen eine kleine Volkswirtschaft mit einem kleinen Binnenmarkt, jedoch ist im Vergleich dazu der Finanzmarkt überproportional ausgeprägt und stark verflochten. Daher wurde Österreich vom IWF Ende 2013 als einer der 29 Staaten identifiziert, deren Finanzsektor systemrelevant für die Weltwirtschaft ist¹. Gerade Österreich muss sich aufgrund der besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung seines Finanzmarktes in der Aufsichtsentwicklung stark engagieren.

Die europäische Aufsichtsentwicklung ist derzeit von Zentralisierung und der Schaffung eines Level Playing Field gekennzeichnet, damit verbunden ist die vermehrte Entwicklung sektorübergreifender Richtlinien.

Um die Aufsichtsziele zu erfüllen und den nationalen und internationalen Herausforderungen auch künftig optimal begegnen zu können, hat Österreich die Form der integrierten Allfinanzaufsicht gewählt. Die Integration besteht dabei zumindest auf 3 Ebenen:

- Integration über alle Sektoren des Finanzmarktes
- Integration von prudenzieller und Verhaltensaufsicht
- Integration von Mikro- und Makroaufsicht

Die wesentlichen Vorteile können dabei wie folgt zusammengefasst werden:

Die integrierte Allfinanzaufsicht kann Unternehmen umfassend beaufsichtigen, deren Risiken und Fehlverhalten mit geeigneten Maßnahmen begegnen und dabei alle anzuwendenden Rechtsvorschriften und die starke Verflechtung des Marktes berücksichtigen.

¹ „the systemic core of the global financial system“, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/111513.pdf>

Den Unternehmen des Finanzmarktes steht eine Behörde als gesamthafter Ansprechpartner zur Verfügung, den Anlegern und Verbrauchern eine zentrale Anfrage- und Beschwerdestelle.

Nur die integrierte Vorgehensweise der prudenziellen Aufsicht und Verhaltensaufsicht erlaubt eine ganzheitliche Betrachtung der Wirkungskette von Risiken, die auf mangelndes Wohlverhalten zurückzuführen sind.

Als integrierte Aufsichtsbehörde kann sich Österreich in der Aufsichtsentwicklung besonders effizient und wirkungsvoll engagieren.

Neben den weitreichenden Vorteilen ergeben sich durch die Integration punktuelle Interessenskonflikte: Als jüngstes Beispiel ist hier zu nennen, dass Österreich die behördliche Aufgabe der Bankenabwicklung innerhalb der Organisation der integrierten Finanzmarktaufsicht implementiert hat. Möglichen Interessenskonflikten, die durch die organisatorischen Vorkehrungen bereits adressiert sind, stehen wesentlich weiter reichende Vorteile gegenüber: Laufender Informationsaustausch schafft die notwendige Vorbereitungszeit auf einen Krisenfall, wenn ein Institut in Schwierigkeiten gerät. Gleichzeitig wird der Aufwand der Kreditinstitute für Datenmeldungen an die Behörde minimiert, Doppelgleisigkeit wird vermieden. Die Begleitung eines Kreditinstitutes von der Konzessionierung bis zur Liquidation sorgt für umfassende Kenntnis des Einzelfalles, für einheitliche Interpretation und Anwendung der Rechtsbestimmungen und für die ausreichende Berücksichtigung der Auswirkungen auf den österreichischen Finanzmarkt in allen Lebenszyklusphasen.

Mikroprudenzielle und makroprudenzielle Aufsicht können ebenfalls einen inhärenten Zielkonflikt bergen, da sich der zeitliche Analysehorizont gelegentlich unterscheidet. So kann eine Verschärfung der Regulierung aus makroprudenzieller Sicht geboten sein, während sie aus mikroprudenzieller Sicht nicht erforderlich scheint. Aufgewogen wird dieser Zielkonflikt jedoch durch Synergieeffekte aus dem unmittelbaren Informationsaustausch zwischen beiden Perspektiven: Der Makro-Aufseher profitiert von Wahrnehmungen des Mikro-Aufsehers, beispielsweise aus dem Meldewesen; umgekehrt kann der Makro-Aufseher Informationen zu systemischen Risiken mit dem Mikro-Aufseher teilen. Gleichzeitig kann durch eine enge Zusammenarbeit sichergestellt werden, dass Risiken weder widersprüchlich noch doppelt durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen adressiert werden.

Ausgehend von den Aufsichtszielen werden die Vorteile der integrierten Aufsicht in Österreich in weiterer Folge eingehend erörtert und anhand von Beispielen der Aufsichtspraxis verdeutlicht.

1.1 Beitrag zur Stabilität des Finanzmarktes Österreich

Sektorübergreifende Allfinanzaufsicht

Die starke Verflechtung zwischen den Finanzsektoren, insbesondere durch Eigentümerstrukturen, Vertriebskooperationen, Finanztransaktionen und Garantieübernahmen, erfordert eine integrierte branchenübergreifende Aufsicht, um wirtschaftliche Vorgänge und die Risikotragfähigkeit zwischen den einzelnen Unternehmen erfassen und bewerten zu können.

Beispiele der Verflechtung zwischen den Sektoren:

- 3 Finanzkonglomerate, die einer zusätzlichen Beaufsichtigung unterworfen sind, haben in Summe einen Marktanteil von knapp 20% im österreichischen Bankensektor bzw. rund 30% im Versicherungssektor (jeweils bezogen auf die Bilanzsumme)
- Investmentfonds halten 5,3 Mrd. EUR in Wertpapieren österreichischer Kreditinstitute und 0,3 Mrd. EUR in Wertpapieren österreichischer Versicherungsunternehmen

Integration von prudenzieller Aufsicht und Verhaltensaufsicht

Ziel der prudenziellen Aufsicht ist die jederzeitige Zahlungsfähigkeit beaufsichtigter Unternehmen sowie deren Erfüllung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen, Ziel der Verhaltensaufsicht sind gleichlautende faire und transparente Verhältnisse für alle Marktteilnehmer. Erst die Vereinigung beider Aufsichtstätigkeiten unter einem Dach ermöglicht den umfassenden Informationsaustausch zur Erfassung der Gesamtsituation eines beaufsichtigten Unternehmens und damit das Setzen abgestimmter aufsichtsrechtlicher Maßnahmen, um die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Verpflichtungen sicherzustellen, Risiken effektiv zu erfassen und Probleme ganzheitlich zu lösen.

Eigenkapitalrelevante Emissionen von beaufsichtigten Unternehmen: Eigenkapitalrelevante Emissionen wie z.B. Partizipationsscheine, welche öffentlich angeboten werden, beinhalten mehrere aufsichtsrelevante Aspekte: Die geplante Emissionen muss gemäß den Eigenkapitalvorschriften bewertet werden, der Kapitalmarktprospekt muss hinsichtlich Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit und Verständlichkeit geprüft und gebilligt werden, die Veröffentlichungspflichten hinsichtlich zeitgleicher Information aller Anleger und Investoren sind zu überwachen und der Vertrieb muss im Zuge der Wohlverhaltensaufsicht beaufsichtigt werden. Sowohl die Prospektbilligung als auch die Prüfung der Einhaltung der Wohlverhaltens- und Compliancevorschriften fallen unter die Wohlverhaltensaufsicht. Nur eine integrierte Beaufsichtigung eigenkapitalrelevanter Emissionen ermöglicht rasche und effektive prudenzielle Maßnahmen bei Verstößen gegen Eigenkapitalbestimmungen, bei fehlerhaften oder nicht zeitgerechten Informationen zur Finanzlage des Unternehmens sowie im Falle einer Nachtragsverpflichtung und anderer Risiken.

Beispiel Mis-Selling von Finanzinstrumenten: Die FMA erkannte, dass beaufsichtigte Kreditinstitute dazu tendieren, manche Finanzinstrumente mit einer mit Sparbüchern vergleichbaren Sicherheit zu bewerben und zu vertreiben.

Da jedoch z.B. Partizipationskapital bis zur vollen Höhe am Verlust teilnimmt und im Falle einer Liquidation des Kreditinstitutes erst nach Befriedigung oder Sicherstellung aller anderen Gläubiger zurückgezahlt werden darf, ist der Kunde über eben dieses Risiko gesondert aufzuklären. Diese mangelhafte Aufklärung stellt einen Verstoß gegen das gesetzlich geforderte Wohlverhalten dar.

Nur eine integrierte Aufsicht erlangt bereits zum Zeitpunkt der Planung der Emission der Partizipationsscheine Kenntnis davon, dass ein solches Produkt zukünftig an Kunden vertrieben werden soll. Eine integrierte Aufsicht kann daher bereits frühzeitig die in der Verhaltensaufsicht erworbenen Erkenntnisse, nämlich die Gefahr einer mangelhaften Risikoauflärung bei Finanzinstrumenten, verwerten und sicherstellen, dass gerade Eigenmittelinstrumente entsprechende Prospekte aufweisen und unter Einhaltung der Wohlverhaltensregeln mit einer entsprechenden Risikoauflärung vertrieben werden.

Nur die Integration beider Aufsichtstätigkeiten, der prudenziellen Aufsicht und der Wohlverhaltensaufsicht, unter einem Dach ermöglicht:

- umfassenden Informationsaustausch
- die Gesamtkennntnis eines beaufsichtigten Unternehmens
- präventives Handeln
- abgestimmte kompetente Maßnahmen
- konsequente ganzheitliche Problemlösungen

Sektorübergreifende Steuerung mikro- und makroprudenzieller Risiken

Ziel der makroprudenziellen Aufsicht ist die Stabilität des Finanzsystems in seiner Gesamtheit zu sichern und adversen Entwicklungen, beispielsweise Kreditblasen, entgegenzuwirken. Der Umgang mit makroprudenziellen Risiken kann nur gleichzeitig und in enger Abstimmung mit der mikroprudenziellen Aufsicht erfolgen, da sich die

Finanzmarktstabilität aus der Summe der Stabilität der einzelnen Marktteilnehmer ergibt. Resultate aus der Mikroaufsicht müssen sektorübergreifend mit Erkenntnissen aus der Analyse des gesamten Finanzsystems verbunden werden, um systemische Risiken zu erkennen und geeignete Maßnahmen für Markt und Marktteilnehmer zu setzen.

Beispiel - Systemrisikopuffer im Bankensektor: Die Doppelzählung von Risiken bei der Verhängung von zusätzlichen makroprudenziellen Puffern muss vermieden werden, dies erfordert einen regelmäßigen Austausch zwischen Mikro- und Makroaufsehern.

Die Entscheidungsfindung in der makroprudenziellen Aufsicht (national über das FMSG, auf europäischer Ebene unter Einbeziehung von ESRB, SSM und ggf. Europäischer Kommission) wird zudem durch eine integrierte Aufsichtsbehörde spürbar erleichtert.

Beispiel - Niedrigzinsumfeld: Aufgrund der anhaltend niedrigen Zinsen hat die FMA im Rahmen einer umfassenden Marktanalyse sowohl die Auswirkungen auf den Versicherungs- als auch auf den Bankensektor untersucht. Daraufhin wurden gezielt Regelungen erlassen (Erhöhung der Zinszusatzrückstellung und Absenkung des Höchstzinssatzes für Versicherungsunternehmen, risikominimierende Maßnahmen für Bausparkassen) und weitere unternehmensspezifische Maßnahmen gesetzt.

Resultate aus der Mikroaufsicht müssen sektorübergreifend mit Erkenntnissen aus der Analyse des gesamten Finanzsystems verbunden werden, um systemische Risiken zu erkennen und geeignete Maßnahmen für Markt und Marktteilnehmer zu setzen.

1.2 Stärkung des Vertrauens in den österreichischen Finanzmarkt

Eine der zentralen Lessons Learned aus der Finanzkrise ist, dass eine ernsthafte staatliche Regulierung und Kontrolle des gesamten Finanzsektors zentral für die Funktionsfähigkeit der Märkte ist. Einem komplexen und stark verflochtenen österreichischen Finanzmarkt steht demnach eine integrierte Aufsichtsbehörde gegenüber. Eine integrierte Aufsichtsbehörde bedeutet konkrete Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, eine einheitliche sektorenübergreifende Verwaltungspraxis und Rechtsauslegung.

Um das Vertrauen in den österreichischen Finanzmarkt zu stärken, achtet die FMA darauf, dass nur dazu berechtigte Anbieter am österreichischen Finanzmarkt konzessionspflichtige Finanzdienstleistungen erbringen und überwacht deren Einhaltung der gesetzlichen Regelungen. Gleichzeitig verfolgt die FMA Anbieter, welche in Österreich Finanzdienstleistungen anbieten ohne über die dazu notwendige Konzession zu verfügen.

Bekämpfung des unerlaubten Betriebs

Die Bekämpfung des unerlaubten Geschäftsbetriebes erfolgt in der FMA durch eine zentrale Stelle. Dem Anfangsverdacht auf unerlaubten Geschäftsbetrieb wird durch behördliche Ermittlungen nachgegangen. Diese Ermittlungen müssen unter Berücksichtigung aller rechtlichen Anknüpfungspunkte geführt werden. Diese wiederum lassen sich nicht auf einen Sektor eingrenzen.

Beispiel - Aktuelle Bürgerbeteiligungsmodelle beinhalten drei rechtliche Fragestellungen für die FMA – diese sind das Vorliegen eines Bankgeschäftes (BWG), der Prospektpflicht (KMG) und des alternativen Investments (AIFMG). Durch die Bündelung derartiger Ermittlungen in einer Organisationseinheit und durch die enge Vernetzung aller Aufsichtsbereiche ist es möglich, komplexe Rechtsfragen mit den Experten in einem Haus auf kürzestem Wege abzustimmen und somit den unerlaubten Geschäftsbetrieb rasch und effektiv zu bekämpfen.

Die rasche und konsequente Verfolgung des unerlaubten Betriebes kann aufgrund der erforderlichen sektorübergreifenden Expertise zu Konzessionstatbeständen über den gesamten Finanzmarkt nur in einer integrierten Aufsichtsbehörde effizient und einheitlich erfolgen.

Einheitliche Rechtsentwicklung, Rechtsauslegung und Vollzug

Die derzeitigen Verhältnisse und Entwicklungen des Finanzmarktes stellen sich zunehmend als integrierte Themen dar und erfordern somit eine einheitliche Rechtsentwicklung und Rechtsauslegung. Nur die integrierte Herangehensweise in der Entwicklung, der Auslegung und im Vollzug der Rechtsvorschriften schafft die Möglichkeit, ein Level Playing Field mit einem einheitlichen Rechtsrahmen herzustellen. Daher verhindert nur eine integrierte Herangehensweise zuverlässig Wettbewerbsverzerrungen.

Nutzung von Ratings: Die EU-Ratingagenturen-Verordnung und verschiedene Sektor-Richtlinien schreiben vor, dass beaufsichtigte Unternehmen der Finanzindustrie Ratings nicht mechanistisch verwenden, sondern eigene Kreditrisikobewertungen vornehmen sollen. Gerade für den österreichischen Finanzmarkt, welcher sektorübergreifend eine große Anzahl kleiner Finanzdienstleister aufweist, ist es unerlässlich, einheitliche Kriterien für alle Beaufsichtigten aller Sektoren zu definieren, um die Abhängigkeit von externen Ratingagenturen und die stabilitätsgefährdenden Effekte einer mechanistischen Anwendung von Ratings zu minimieren.

Informationspflichten zu Finanzprodukten und Dienstleistungen: Eine eigenverantwortliche Entscheidung eines mündigen Konsumenten für Produkte und Dienstleistungen des Finanz- und Kapitalmarktes setzt voraus, dass ein Kunde Informationen verstehen und vergleichen kann.

Im Sinne eines Level Playing Fields müssen daher Informationen gleichermaßen verständlich und in konsistent inhaltlicher Tiefe zur Verfügung stehen. Um dies rechtlich zu verankern, werden mit MiFID II, PRIIPs, sowie gesetzlichen Bestimmungen zu Informationspflichten in BWG, ZaDiG, VAG 2016 und BörseG sektorübergreifend Rechtsvorschriften entwickelt. Erst einheitliche Informationspflichten und deren konsequente integrierte Umsetzung ermöglichen einen echten Produktvergleich und führen damit zu einem fairen Wettbewerb. Gleichzeitig generieren Fairness und Redlichkeit der Informationen das Vertrauen der Konsumenten, dies ist ein unerlässlicher Beitrag zur Finanzmarktstabilität.

Aufsichtskonvergenz beginnt bereits bei der Erarbeitung nationaler und internationaler Regelungen. Die Mitgestaltung transparenter einheitlicher Regelungen in allen Sektoren auf nationaler und internationaler Ebene ist daher ein wesentlicher Beitrag einer integrierten Aufsicht zur Stärkung des Vertrauens in den Finanzmarkt.

Die Erlassung weiterführender rechtlicher Grundlagen, wie Verordnungen, Mindeststandards und Rundschreiben, durch eine integrierte Aufsicht garantiert Rechtssicherheit.

So hat die FMA eine einheitliche Aufsichtsposition hinsichtlich der Vergabe von Krediten durch AIF erarbeitet und eine für alle Sektoren des Finanzmarktes geltende Eigentümerkontrollverordnung sowie eine Verordnung zum Umgang mit dem Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko erlassen.

Nur die integrierte Herangehensweise in der Entwicklung, der Auslegung und im Vollzug der Rechtsvorschriften schafft die Möglichkeit, ein Level Playing Field mit einem einheitlichen Rechtsrahmen herzustellen. Nur eine integrierte Aufsicht verhindert zuverlässig Wettbewerbsverzerrungen.

Effektive und effiziente Aufsichtsorganisation

Schnelle Entscheidungsfindung: Wesentliche Stärken der FMA sind flache Hierarchien und damit verbundene effiziente Prozesse in der operativen Aufsicht, Verfahrensführung und Legistik. Effizienter Informationstransfer begünstigt unbürokratische Abstimmungsprozesse und rasche Entscheidungsfindungen unter Einbindung sämtlicher relevanten internen Stakeholder.

Kosteneffizienz: Der integrierte Aufsichtsansatz unter einem Dach ermöglicht die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und minimiert Overhead-Kosten, die anderenfalls durch verschiedene Institutionen in erhöhtem Maße zu tragen wären z.B. Personal, Finanzen & Controlling, IT. Durch die Bündelung sämtlicher Aufsichtsaktivitäten in einer Organisation kann der nötige Verwaltungsapparat auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Die Beaufsichtigten werden dabei unmittelbar durch niedrigere Kostenvorschreibungen entlastet und können darüber hinaus einheitliche Meldekanäle (z.B. Incoming Plattform) für unterschiedliche Meldungen nutzen.

Bündelung von Know-how: In der integrierten Aufsicht erfolgt ein laufender, direkter Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen der Aufsichtstätigkeit unter sämtlichen für die Aufsicht über ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe zuständigen Mitarbeitern. Massive Vorteile werden insbesondere deutlich bei:

- Aufsicht über Finanzkonglomerate
- Aufsicht über Versicherungsprodukte mit externen Garantiegebern (z.B. Banken)
- Bekämpfung des unerlaubten Betriebs und einheitliche Auslegung von Konzessionstatbeständen
- Untersuchungen zum Insiderhandel von Funktionsträgern in beaufsichtigten Unternehmen

Der strukturierte Informationsaustausch und effiziente Wissenstransfer ist sowohl vertikal als auch horizontal (themenbezogen) organisiert und wird u.a. durch folgende Einrichtungen sichergestellt:

- Diverse Foren und Gremien (z.B. Vorstandssitzung, Round Table „Internationales“, Consumer Protection Circle, Brückenkopf-Jour fixe)
- Umfassende Aus- und Weiterbildungsformate (z.B. bereichsübergreifende Grundausbildung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Universitätslehrgang Finanzmarktaufsicht, Rechtsforum)
- Elektronische Systeme (z.B. Fabasoft ELAK, SharePoint, Meldedaten gemäß Artikel 9 EMIR, Fondsdatenbank, Rechtssatzkartei)

Kompetenzzentren im Haus helfen Synergieeffekte zu heben und das Expertenwissen der FMA zu bündeln:

- Finanzmarktanalyse
- Rechnungslegung und IFRS-Enforcement
- Verfahrensführung
- Verbraucherinformation
- Wohlverhaltensregeln und Compliance
- Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
- Bekämpfung des unerlaubten Geschäftsbetriebs

In der integrierten Aufsicht werden Synergien durch einheitliche Rechtsentwicklung, -auslegung und Vollzug sowie durch Nutzung eines gemeinsamen Organisations- und Verwaltungssystems und gemeinsamer Kompetenzzentren gehoben und damit Kosten minimiert.

1.3 Schutz der Verbraucher, Anleger und Gläubiger

Verbraucherschutz

Die Stärkung des Vertrauens in einen funktionierenden österreichischen Finanzmarkt stellt ein wesentliches Ziel der FMA dar, gleichzeitig hat die FMA die Anleger, Gläubiger und Verbraucher nach Maßgabe der Aufsichtsgesetze zu schützen.

Der kollektive Verbraucherschutz durch die FMA findet seine Ausprägung gleichermaßen im Vollzug prudenzieller Vorschriften als auch im Vollzug der Regeln zu Wohlverhalten und Compliance. Durch den Vollzug der Aufsichtsnormen leistet die integrierte Aufsicht direkt einen Beitrag zum Schutz der Verbraucher in ihrer Gesamtheit, weil ein funktionierender Finanzmarkt letzten Endes der gesamten Wirtschaft und somit auch den Verbrauchern zugutekommt. Darüber hinaus wird aber in der jüngeren Vergangenheit auch ersichtlich, dass neben dieser Reflexwirkung verstärkt Normen in Aufsichtsgesetzen erlassen wurden, deren primäres Anliegen im Verbraucherschutz selbst zu finden ist.

Eine zentrale Anlaufstelle für die Öffentlichkeit hinsichtlich Verbraucherschutz und Verbraucherinformation betreffend das Aufsichtsrecht, unabhängig davon, um welches beaufsichtigte Unternehmen oder Finanzprodukt es sich handelt, bietet dabei klare Vorteile:

- Ein universeller Ansprechpartner
- Einheitlicher Prozess der Bearbeitung der Anliegen (Anfragen, Beschwerden, etc.)
- Überblick über die Behandlung der Anliegen der Konsumenten
- Erkenntnisse über sektorübergreifende Themen der Verbraucheranliegen
- Sektorübergreifende Schwerpunktsetzung der Aufsichtsaktivitäten

Im Zuge des kollektiven Verbraucherschutzgedankens werden vermehrt Normen in Aufsichtsgesetzen erlassen, deren primäres Anliegen im Verbraucherschutz selbst zu finden ist. Schwerpunkte all dieser Regelungen sind Bestimmungen zu fairer Information und zu Transparenz. Diese finden sich in allen Aufsichtsbereichen wieder und werden daher zu einer Grundsäule der Tätigkeit einer integrierten Aufsicht.

Compliance, Organisations- und Verhaltensregeln

Das in den letzten Jahren gesetzlich immer detaillierter geregelte Wohlverhalten eines Unternehmens gegenüber seinen Kunden ist eine der stärksten vertrauensbildenden Faktoren. Die Beaufsichtigung der Einhaltung der Organisations- und Verhaltensvorschriften erfolgt integriert durch ein Kompetenzzentrum in der FMA. In diesem setzen Experten sektorübergreifendes Know-how synergetisch ein und beaufsichtigen konvergent im Sinne des Anlegerschutzes. Aus Sicht des zu schützenden Anlegers ist es letztendlich unerheblich, von welchem Unternehmen Produkte und Dienstleistungen angeboten werden, solange sich das Unternehmen wohlverhält.

Das Wohlverhalten eines Unternehmens gegenüber seinen Kunden ist eine der stärksten vertrauensbildenden Faktoren. Das Vertrauen von Verbrauchern in ein Unternehmen sowie in den Finanzmarkt ist wiederum ein wesentlicher Grundstein der Finanzmarktstabilität. Diese Verbindung schlägt sich sowohl sektorübergreifend als auch in der Mikro- und Makroaufsicht sowie in der prudenziellen Aufsicht und der Aufsicht über das Wohlverhalten nieder. All diesen Aspekten wird nur eine integrierte Aufsicht gerecht.

1.4 Präventives Wirken und konsequentes Ahnden von Verstößen

Eine wesentliche präventive Maßnahme zur Verhinderung des Fehlverhaltens der Beaufsichtigten ist die klare Darlegung der konkreten Erwartungshaltung der Aufsichtsbehörde. Dabei bedient sich die Aufsicht unterschiedlicher Instrumente, wie z.B. Empfehlungen, Rundschreiben und Mindeststandards zu den Aufsichtsgesetzen. Auch der Dialog mit den Marktteilnehmern ist wesentlich um eine Kulturänderung der Beaufsichtigten zu erreichen und die Disziplin am Markt sektorübergreifend zu verbessern. Insbesondere die Verstöße gegen Werbevorschriften, sowie gegen Informations- und Meldeverpflichtungen gingen durch die Intensivierung der integrierten Aufsicht massiv zurück.

Eine einheitliche Rechtsauslegung und Verfahrensführung sind dabei unabdingbare Grundvoraussetzungen. In einer integrierten Aufsicht werden unterschiedliche Auslegungen sektorübergreifend anzuwendender Rechtsvorschriften vermieden, Interpretationen mit

einheitlicher Wertung von einer Rechtsvorschrift auf die andere übertragen und Ermessensspielräume einheitlich genutzt. Somit gewährt nur die integrierte Aufsicht ein Höchstmaß an Rechtssicherheit. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Verwaltungsstrafverfahren und der Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht.

Als weitere aufsichtsrechtliche Verfahren, die eine sektorübergreifende Harmonisierung erfordern, sind beispielhaft folgende zu nennen:

- Einheitliche Überwachung der Einhaltung der Informationspflichten
- Einheitliche Eigentümerkontrollverfahren im hoch vernetzten österreichischen Finanzmarkt
- Fit & Proper Anforderungen und Prüfungen für Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder und sonstige Schlüsselfunktionen der Unternehmen in der Branche
- Überwachung der Bestimmungen der Rechnungslegung über die Sektorgrenzen hinweg;
- Verfahren hinsichtlich Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für alle Unternehmen
- Im Zuge eines Prospektbilligungsverfahrens können relevante Informationen aus allen Aufsichtsbereichen zur Überprüfung der Verständlichkeit, Vollständigkeit und Kohärenz effizient eingeholt werden.

Die klare einheitliche Erwartungshaltung, Rechtsauslegung und Verfahrensführung einer integrierten Aufsicht sind unabdingbare Grundvoraussetzungen für präventives Wirken im Zusammenhang mit der Einhaltung der Aufsichtsnormen sowie für eine konsequente Verfolgung von Verstößen.

2 EUROPÄISCHE AUFSICHTSENTWICKLUNG UND ZUKÜNFTIGE TRENDS

Das Europäische Aufsichtssystem besteht u.a. aus den drei Europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA, EIOPA). Zur Koordinierung der Zusammenarbeit dieser drei Behörden und Gewährleistung einer sektorübergreifenden Abstimmung wurde der Gemeinsame Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (Joint Committee) etabliert. Darüber hinaus werden in der Praxis vermehrt Level 3 Committees eingesetzt, um sektorübergreifend einheitliche Positionen zu erarbeiten. Der Trend in der EU geht verstärkt in Richtung horizontale, sektorübergreifende Regulierung (z.B. PRIIPs-Verordnung, Guidelines on Complaints Handling, Securities Financing Transactions, neues Rahmenwerk für Verbriefungen in der Kapitalmarktunion, Benchmark-Verordnung etc.).

Vorteil einer integrierten Aufsicht ist es, den stetig steigenden Anforderungen der sektorübergreifenden Zusammenarbeit auch organisatorisch gewachsen zu sein.

Die europäische Entwicklung zeigt, dass eine integrierte Zusammenarbeit der verschiedenen Aufsichtsbereiche erforderlich ist, um eine einheitliche Aufsichtspraxis sicherzustellen.

3 ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG

Die nach allen Dimensionen integrierte Finanzmarktaufsicht bietet für den österreichischen Markt die optimale Aufsichtswirkung. Effizienz und Effektivität in der Gestaltung der Rechtsvorschriften auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene sind dabei ein wesentliches Element. Weitere Erfolgsfaktoren wie Know-how-Bündelung, einheitliche Verfahrensführung und Aufsichtspraxis und effiziente Abstimmungswege werden sowohl in der Aufsicht einzelner Unternehmen sichtbar, als auch im strukturierten Dialog mit dem gesamten Markt.

Um die Vorteile und Potenziale der integrierten Aufsicht in Österreich als national und international schlagkräftigste Form der Aufsichtsorganisation künftig noch besser zu nützen, können folgende Potentiale der Weiterentwicklungen genützt werden:

- Gesteigerte Vernetzung in der einheitlichen Bewertung von Assets (Fonds, Bilanzpositionen von Banken, Versicherungen und Emittenten, ...);
- Intensivere Zusammenarbeit bei einheitlichen Bewertungen z.B. von Länderrisiken;
- Etablierung und Weiterentwicklung eines einheitlichen kollektiven Verbraucherschutzes;
- Weiterentwicklung der Wirkung als makroprudenzielle Behörde zur sektorübergreifenden Sicherung der Finanzmarktstabilität

Fazit

Um die gesetzlich verankerten Ziele

- zur Stabilität des Finanzmarktes Österreich beizutragen
- das Vertrauen in einen funktionierenden österreichischen Finanzmarkt zu stärken
- die Anleger, Gläubiger und Verbraucher nach Maßgabe der Gesetze zu schützen
- präventiv in Bezug auf die Einhaltung der Aufsichtsnormen zu wirken, Verstöße aber konsequent zu ahnden

zu erreichen, sind vielfältige Aufgaben wahrzunehmen: von der praxisbezogenen Mitsprache in der europäischen Rechtsentwicklung bis hin zur nationalen Aufsichtsrechtsgestaltung, von der Einzelinstitutsaufsicht bis hin zur risikoorientierten makroökonomischen Betrachtung des Marktes, von der sektorübergreifend einheitlichen Rechtsauslegung und Verfahrensführung bis zur ökonomisch effizienten Durchführung der Aufsichtsaktivitäten. Nur in der Organisationsform als integrierte Aufsichtsbehörde, die sämtliche Aspekte unter einem Dach vereint, kann die Aufsicht über einen stark verflochtenen Finanzmarkt effektiv, effizient und qualitativ gestaltet und vollzogen werden.