
Kapitel 1

Einleitung und Hintergrund

Dieses Kapitel liefert Ihnen einen Überblick über die Hintergründe und Anliegen der Regulierung. Sie lernen, warum Bankenaufsicht erforderlich ist, welche Behörden hier agieren und welche Rechtsgrundlagen es gibt.

1. Warum Bankenaufsicht?

Wenn eine Bank in Konkurs geht, löst dies immer Schockwellen aus. Zwar gibt es eine Einlagensicherung bis 100.000 €, aber auch die muss von jemandem bezahlt werden (nämlich von den anderen Banken) und außerdem sind längst nicht alle Einlagen gesichert. Das betrifft insbesondere Bankanleihen und überhaupt sämtliche Einlagen über 100.000 €, für die man nur die Konkursquote erhält. Es verlieren also sehr viele Menschen, juristische Personen und Unternehmen bei einer Bankpleite sehr viel Geld. Wenn andere Banken mitgerissen werden, kann ein Flächenbrand entstehen. Dann geht das Vertrauen der Kunden in die Banken insgesamt verloren. Wenn alle Kunden gleichzeitig die Bankschalter stürmen und versuchen, ihr Geld zurückzubekommen, spricht man von einem Bank Run. Ein solcher Bank Run würde jede normale Geschäftsbank in Schwierigkeiten bringen, denn es ist der Kern des klassischen Bankgeschäfts, dass die Banken sogenannte „Fristentransformation“ betreiben. Als Fristentransformation bezeichnet man die Geschäftspraxis der Banken, Geld, das sie sich von den Kunden rechtlich gesehen eigentlich nur kurzfristig ausborgen, langfristig zu verborgen. Fristentransformation funktioniert, solange die Sparer Vertrauen in ihre Bank haben. Dann heben nur jene wenigen, die ihr Geld tatsächlich akut für irgendeinen Zweck benötigen, dieses Geld kurzfristig wieder ab. Die große Mehrzahl der Sparer macht aber von dem Recht, die auf dem Sparbuch liegenden Gelder jederzeit abzuheben, gar nicht Gebrauch. Das Geld liegt also viel länger bei der Bank, als es rechtlich gebunden wäre. Die Banken sammeln dazu Erfahrungswerte und mit diesen statistisch belegbaren Erfahrungswerten¹ kalkulieren sie bei der Fristentransformation. All diese Erfahrungswerte werden aber über den Haufen geworfen, wenn es zu einem Bank Run kommt.

Wenn andere Banken mitgerissen werden und es zu dem schon erwähnten Flächenbrand kommt, ist dies fatal für eine Volkswirtschaft. Krisen des Bankensektors führen regelmäßig zu Krisen der Realwirtschaft. Der Wirtschaftskreislauf versiegt insgesamt, wenn niemand mehr dem anderen kreditiert. Das Wort Kreditieren kommt von lateinisch „credere“, und das heißt „glauben“, „vertrauen“. Wer nicht an die Zahlungsfähigkeit und -willigkeit seines Geschäftspartners glaubt, wird ihm nichts borgen und ihm gegenüber auch nicht durch Lieferungen in Vorlage treten, sondern Zug-um-Zug-Abwicklung verlangen. Was individuell eine vernünftige Reaktion auf Unsicherheit darstellt, würgt, wenn es alle gleichzeitig machen, die Wirtschaft ab.

1 Vgl näher zu den Abflusswahrscheinlichkeiten, die bei den Liquiditätsanforderungen zugrunde gelegt werden, unten S 65 f.

Wirtschaftskrisen und politische Krisen mit Arbeitslosigkeit und manchmal gar bürgerkriegsähnlichen Zuständen können die Folge sein.

Dementsprechend ist das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der Banken ein hohes und schützenswertes Gut und das ist der Hauptgrund dafür, dass Banken nicht einfach als Gewerbe wie jedes andere behandelt werden. Bankgeschäfte sind von der Anwendung der Gewerbeordnung ausgenommen. Stattdessen gibt es mit dem Bankwesengesetz (BWG) eine Art „Sondergewerbeordnung“ für Banken mit einer eigenen Aufsichtsbehörde, nämlich der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA). Das BWG erteilt der Finanzmarktaufsicht (FMA) den gesetzlichen Auftrag, die Banken zu überwachen und dabei „auf das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Finanzmarktstabilität Bedacht zu nehmen“ (vgl § 69 Abs 1 letzter Satz BWG).

Neben diesem Hauptgrund für Bankenaufsicht gibt es noch eine ganze Reihe von weiteren Zielen des Bankenaufsichtsrechts. So soll beispielsweise verhindert werden, dass Banken von mafiösen Strukturen unterlaufen und zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung missbraucht werden (vgl dazu die Konzessionsvoraussetzungen für Kreditinstitute [§ 5 Abs 1 Z 3 BWG], die Eigentümerbestimmungen [§§ 20–20b BWG] und das Finanzmarkt-Geldwäschegesetz [FM-GwG]). Zum Teil verfolgt das Bankenaufsichtsrecht auch Ziele des Verbraucherschutzes. Beispiele hierfür sind:

- das Bankgeheimnis (§ 38 BWG),
- das Verbraucherkreditgesetz = VKrG und das Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz = HIKrG (und dazu auch § 33 BWG),
- das Zahlungsdienstegesetz = ZaDiG 2018 (dazu auch die Regeln zu Girokonten in §§ 34 und 37 BWG)
- und das Wertpapieraufsichtsgesetz = WAG 2018.

2. Welche Behörden sind im Bereich der Bankenaufsicht tätig und wie spielen sie zusammen?

2.1. Die eigentlichen Bankenaufsichtsbehörden

Unmittelbar zuständig ist in Österreich für kleinere Institute die **Finanzmarktaufsicht (FMA)**. Diese ist eine weisungsfreie Bundesbehörde und wurde auf Basis des 2001 erlassenen Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes (FMABG) als sogenannte „Allfinanzaufsicht“ eingerichtet. Sie ist nicht nur für die Bankenaufsicht, sondern auch für die Versicherungsaufsicht, die Wertpapieraufsicht und die Aufsicht über Pensionskassen zuständig. An sie muss man sich für die Erteilung der Bankkonzession (§§ 4 f BWG), für die Erbringung von Bankdienstleistungen über die Grenze, für Bewilligungen (§ 21 BWG) und Anzeigen wenden.

Im Hintergrund steht aber auch bei kleineren Instituten die **Europäische Zentralbank (EZB)**. Diese ist letztzuständig für alle Banken im gesamten Euroraum (und in Mitgliedstaaten, die zwar nicht den Euro als Zahlungsmittel verwenden, aber sich in Form einer sogenannten „engen Zusammenarbeit“ der EZB-Aufsicht unterwerfen). Nachdem Österreich zum Euroraum gehört, kann sich die EZB in Fragen der Bankenaufsicht überall einmischen und die unmittelbare Aufsicht auch bei kleineren Instituten an sich ziehen. Unmittelbar zuständig ist sie im

Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (dem Single Supervisory Mechanism = SSM – vgl dazu die SSM-VO) seit 2011 für bedeutende Kreditinstitute (Significant credit Institutions = SIs). Die Grenze zwischen den weniger bedeutenden Kreditinstituten (Less Significant Institutions = LSIs), für die normalerweise die FMA unmittelbar zuständig bleibt, und den SIs, die stets unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden,² liegt bei 30 Mrd € Bilanzsumme. Alle Raiffeisenbanken und auch die meisten Raiffeisenlandesbanken sind LSIs. Auch bei LSIs ist die EZB aber für zwei als besonders wichtig angesehene Themen unmittelbar zuständig, nämlich für die Konzessionserteilung und die Eigentümerkontrolle (vgl Art 4 SSM-VO). Ansprechpartner für ein österreichisches LSI bleibt auch bei diesen Fragen zwar die FMA, aber diese arbeitet der EZB dabei nur zu. Entschieden wird die Angelegenheit jeweils unmittelbar von der EZB.

Die Betrauung der EZB mit der Bankenaufsicht im Euroraum war eine Reaktion auf die Lehman-Pleite (2008). Nach der dadurch ausgelösten Bankenkrise in Europa wurde die Fragmentierung des Finanzsektors als Gefahr für die Integrität der gemeinsamen Währung und des Binnenmarkts identifiziert (vgl Erwägungsgrund 2 der SSM-VO). Ziel war es, die Integration der Bankenaufsicht voranzutreiben und Aufsichtsarbitrage³ zu verhindern. Der Binnenmarkt kann im Bankbereich nur funktionieren, wenn es überall einheitliche Aufsichtsstandards und nirgendwo einen für die Aufsicht zuständigen Billigbieter gibt, der beide Augen zudrückt. Der SSM ist auch der erste Baustein der angestrebten **Bankenunion**, also eines EU-weiten Bankenbinnenmarkts. Der zweite ist der ebenfalls bereits verwirklichte einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism = SRM – siehe dazu unter Kap 1 2.2.). Was zur Vervollständigung des Konzepts der Bankenunion noch fehlt, ist ein EU-weit vereinheitlichtes Einlagensicherungsregime, das aber gerade von österreichischen Banken keineswegs herbeigesehnt wird (dazu und zur sektoralen Einlagensicherung näher S 88).

Unterstützt werden sowohl die FMA als auch die EZB in ihrer Aufsichtstätigkeit von der **Oesterreichischen Nationalbank (OeNB)**, die sich selbst als integraler Teil der österreichischen Bankenaufsicht sieht. Die OeNB ist für das Meldewesen zuständig, erhält also zahlreiche Informationen, die sie analysiert, um damit die Risikosituation der österreichischen Banken zu überwachen. Sie wirkt auch am aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess (Supervisory Review Evaluation Process = SREP, dazu näher S 49 ff) mit. Außerdem nimmt die OeNB im Auftrag der FMA bei LSIs und im Auftrag der EZB bei SIs Vor-Ort-Prüfungen vor (vgl § 70 Abs 1 Z 3 BWG) und berichtet über deren Ergebnisse an die FMA bzw EZB.

2.2. Die Abwicklungsbehörden

Die Lehman-Pleite hat eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass es Banken und Kreditinstitutionsgruppen gibt, die zu groß und zu komplex sind, als dass man sie einfach fallen lassen und in Konkurs schicken könnte, ohne dass dies gewaltige wirtschaftliche Turbulenzen auslöst („too big to fail“). Die Reaktion des Bankenaufsichtsrechts darauf erfolgte im Wesentlichen auf

2 Auch an der Aufsicht über SIs wirkt die FMA mit, denn in der Praxis werden sogenannte „Joint Supervisory Teams“ (JSTs) tätig, die sich aus FMA-Mitarbeitern und EZB-Mitarbeitern zusammensetzen, aber immer von EZB-Leuten geleitet werden.

3 Vgl Art 1 SSM-VO: Von „Aufsichtsarbitrage“ würde man sprechen, wenn Banken sich ihren Sitzstaat danach aussuchen, wo die Aufsicht am laschesten ist. Derlei Versuche sind von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn im ganzen Euroraum die EZB zuständig ist.

zwei Ebenen: Auf der ersten Ebene hat man versucht, gerade die großen systemrelevanten Banken widerstandsfähiger (resilienter) zu machen. So wurden zB erhöhte Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken erlassen (vgl zum Puffer für systemrelevante Banken S 33). Auf der zweiten Ebene hat man sich intensiv mit der rechtlichen Ausgestaltung der Sanierung und Abwicklung von Banken beschäftigt und dabei eine Vielzahl neuer Instrumente geschaffen, mit denen sich ein Konkurs bei systemrelevanten Banken auch in einer schlimmen Krise vermeiden lassen sollte (dazu näher S 85 f). Die Behörden, die hierbei tätig werden, sind für die Abwicklung von LSIs die in der FMA angesiedelte **Abwicklungsbehörde** und für die SIs der **SRB (= Single Resolution Board)**. Die Unterscheidung der Zuständigkeitsbereiche läuft parallel zu jener zwischen FMA und EZB. Die Rechtsgrundlagen für die Abwicklung finden sich auf europäischer Ebene in der Single Resolution Mechanism-VO (= SRM-VO) und auf nationaler Ebene im Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (= BaSAG).

2.3 Die Strategien im Hintergrund

Hier ist zunächst die **Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority = EBA)** mit Sitz in Paris zu nennen. Vor dem Brexit hatte sie ihren Sitz in London, woran man schon erkennt, dass sie nicht wie die EZB nur für den Euroraum, sondern für die gesamte EU zuständig ist. Sie ist, wie ihr früherer Name (Committee of European Banking Supervisors = CEBS) deutlicher zum Ausdruck brachte, vor allem ein Koordinierungsgremium der verschiedenen nationalen (bzw im Falle der EZB supranationalen) Aufsichten (National Competent Authorities = NCAs) in Europa. Es genügt für das Funktionieren des Binnenmarkts im Bankbereich nicht, dass alle mehr oder weniger dieselben Regeln anzuwenden haben. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Regeln überall gleich ausgelegt werden. Ziel ist also die Angleichung der Aufsichtspraxis in Europa. Zu diesem Zweck kann die EBA nach der EBA-VO insbesondere

- Leitlinien (oder englisch Guidelines) erlassen (Art 16 EBA-VO), um deren Einhaltung sich sowohl die NCAs als auch die Banken bemühen müssen (vgl § 69 Abs 5 BWG – näher unten S 8),
- Empfehlungen erlassen (Art 16 EBA-VO),
- Fragen zur praktischen Anwendung des Bankenaufsichtsrechts beantworten und diese Antworten veröffentlichen (Question & Answers = Q&A – Art 16b EBA-VO)
- Entwürfe für Technische Regulierungs- und Durchführungsstandards verfassen (Art 10 und 15 EBA-VO), die dann von der EU-Kommission als Delegierte Verordnungen in einem vereinfachten Verfahren erlassen werden können und
- Szenarien vorgeben, die bei Stresstests europaweit zugrunde zu legen sind (Art 23 EBA-VO).

Die EBA ist im Übrigen Teil des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervisors = ESFS), bestehend auch noch aus der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority EIOPA), der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Market Authority = ESMA) und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board = ESRB).

2. Welche Behörden sind im Bereich der Bankenaufsicht tätig und wie spielen sie zusammen?



Abbildung 1

Überragende Bedeutung kommt dem Basler Ausschuss für Bankenregulierung zu. Dieser Ausschuss ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Bank for International Settlementment = BIS) angesiedelt, die ihren Sitz in Basel hat. An der BIS sind Notenbanken aus aller Welt beteiligt und das ist der Grund, warum sie eine geeignete Plattform für eine internationale Verständigung über Bankenregulierung bieten kann. Der Basler Ausschuss verfolgt das Ziel, weltweit anerkannte Standards für die Beaufsichtigung von international tätigen Banken und deren Aufsichtsanforderungen festzulegen. Er versucht seinerseits, den Beschlüssen der G20 und des Financial Stability Boards⁴ („FSB“) zu entsprechen.

Dass bei der Bankenregulierung eine internationale Koordination und ein gewisser Gleichklang bei den Regelungsvorhaben erforderlich sind, liegt an der starken internationalen Verflechtung des Bankensystems. Schon 1974 bei der Pleite der deutschen Herstatt Bank hat sich gezeigt, dass die Insolvenz einer nicht einmal besonders großen international tätigen Bank weltweite Schockwellen auslösen und das Vertrauen der Banken untereinander erschüttern kann. Die entsprechenden Bemühungen um eine international akkordierte Regulierung des Bankwesens mündeten 1988 in den Basel I-Akkord. Dieser enthielt bereits Vorgaben für weltweit vorzuschreibende Mindesteigenmittelerfordernisse der Banken (8 % Eigenmittelquote) und Anforderungen an die Eigenmittelqualität. Mit Basel II (aus dem Jahr 2004), umgesetzt durch zwei EU-Richtlinien und in weiterer Folge eine BWG-Novelle 2006, wurde insbesondere die Risikomessung auf der Aktivseite der Bankbilanz stark verfeinert. Mit Basel III (aus Dezember 2010, umgesetzt in der EU mit Wirkung ab dem 1.1.2014) wurde auf die internationale Bankenkrise im Gefolge der Lehman-Pleite reagiert. Es ging dabei nicht nur um mehr und bessere Eigenmittel, sondern erstmals auch um international akkordierte Vorgaben für die an Banken zu stellenden Liquiditätsanforderungen und um Regeln für die gute Führung und Kontrolle (Corporate Governance) von Banken (näher unten die Kapitel 12 bis 14). Inzwischen sind wir bei Basel IV oder – je nach Zählweise – auch bei der Finalisierung von Basel III angelangt.

⁴ Das Financial Stability Board of G20 (FSB) ist ein Globales Gremium, welches das globale Finanzsystem im Hinblick auf mögliche Schwachstellen überwacht und Empfehlungen ausspricht.

Kapitel 1 Einleitung und Hintergrund

Zur Corporate Governance gehört auch, dass die Qualifikation („fitness“) und persönliche Zuverlässigkeit („propriety“) der Entscheidungsträger im Bankensektor stärker unter die Lupe genommen werden. Betroffen sind nicht nur Geschäftsleiter, sondern auch Funktionäre in Aufsichtsfunktionen (Mitglieder des Aufsichtsrats von Kreditgenossenschaften) sowie ehrenamtliche Vorstände.

Im Ergebnis hat der Basler Ausschuss ein Dreisäulenmodell entwickelt, auf dem das gesamte bankenaufsichtsrechtliche Gebäude weltweit beruht. Eine Abbildung dieser drei Säulen finden Sie im Kapitel Offenlegung auf S 71, weil wir uns die Inhalte erst noch erarbeiten müssen.

Behördenübersicht (ohne Abwicklungsbehörden)

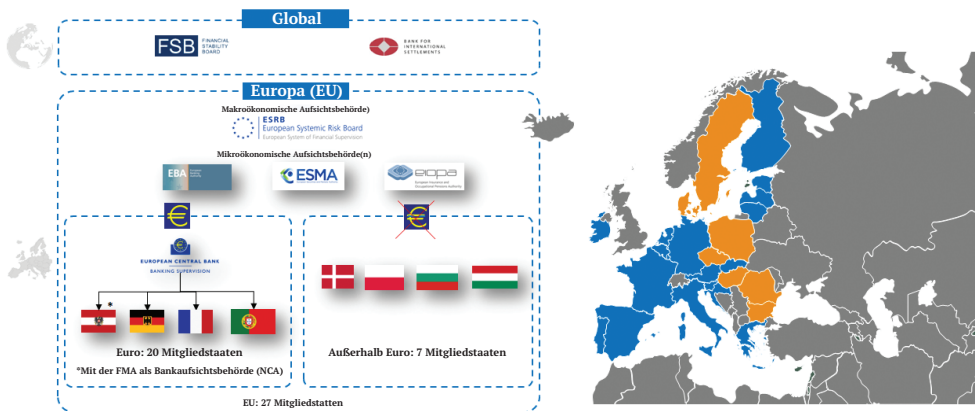


Abbildung 2

3. Welche Rechtsquellen sind relevant?

3.1. Die zentralen Regelungskomplexe

Die Empfehlungen des Basler Ausschusses („Basel III“, siehe oben) wurden in Europa teils mit der Kapitaladäquanzverordnung (Verordnung [EU] Nr 575/2013, besser bekannt unter **Capital Requirements Regulation – CRR**) und teils mit der Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD IV) umgesetzt. Der Unterschied zwischen EU-Verordnungen und EU-Richtlinien ist leicht erklärt: EU-Verordnungen wenden sich unmittelbar an die jeweils betroffenen Rechtsanwender (also hier an die Banken, aber auch an die zuständigen Aufsichtsbehörden). EU-Richtlinien wenden sich dagegen an die Mitgliedstaaten und verlangen von diesen, ihre Gesetze so zu gestalten, dass sie den Richtlinienvorgaben entsprechen. Bei Richtlinien ist also eine Umsetzung durch Erlassung nationaler Gesetze erforderlich, bei Verordnungen nicht, denn diese gelten ohnehin unmittelbar.

Die CRR wird von den Europäischen Aufsichtsbehörden gerne als „**Single Rulebook**“ bezeichnet. Es wäre aber ein Missverständnis zu glauben, dass alles, was man über Bankenregulierung wissen muss, nunmehr in diesem einen und einzigen Regelwerk zusammengetragen wäre. Das Gegenteil ist der Fall. Es gibt neben der CRR noch eine Vielzahl weiterer relevanter Rechtsvorschriften. „Single“ ist hier gemeint im Sinne von „einheitlich“ und soll nur zum

Ausdruck bringen, dass die in der CRR enthaltenen zentralen Anforderungen wegen ihrer unmittelbaren Geltung für die Rechtsunterworfenen einheitlich in allen Mitgliedstaaten der EU gelten, was die Arbeit für die Europäischen Aufsichtsbehörden erleichtert.

Die CRR wurde seit ihrem Inkrafttreten am 1.1.2014 auch schon wieder viele Male novelliert. Die bedeutendste dieser Novellen war bisher jene durch die Verordnung (EU) 2019/876. Seither spricht man von der CRR II. Durch Inkrafttreten der CRR verlor das österreichische BWG massiv an Bedeutung. Zahlreiche wichtige Materien wurden aus dem BWG ausgegliedert und sind seither direkt in der CRR geregelt. Die betrifft vor allem die sogenannten Ordnungsnormen. Das sind die Regeln darüber, was als Eigenmittelbestandteil anerkannt wird, wie viel Eigenmittel zu halten sind, was die Bemessungsgrundlage für die zu erreichenden Eigenmittelquoten ist, welche Liquiditätsanforderungen und welche Offenlegungsvorschriften einzuhalten sind.

Die schon erwähnte **Kapitaladäquanzrichtlinie oder CRD** wurde im Zuge der Basel III-Umsetzung völlig neu gefasst (RL 2013/36/EU – kurz CRD IV). Dies war schon deshalb notwendig, weil weite Teile der Vorgängerregelung in die CRR verschoben wurden. Seither gab es auch schon wieder zahlreiche Novellen. Seit der wichtigsten von ihnen (RL [EU] 2019/878) spricht man von der CRD V. Die CRD V enthält Vorgaben an die jeweiligen nationalen Gesetzgeber, und zwar insbesondere zur Zulassung von Kreditinstituten (Konzessionsvoraussetzungen), zu Eigentümergebietungen, zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, zu Aufsichtsbefugnissen, zum ICAAP, zur Corporate Governance, zu den Pufferanforderungen (dazu näher S 31 ff) und zu den Verwaltungsstrafen.

Die Vorgaben der CRD werden in Österreich jeweils vor allem im **Bankwesengesetz** (= BWG) umgesetzt. Dieses ist seit der Einführung der unmittelbar anwendbaren CRR nur noch ein Torso. Die Ordnungsnormen finden sich jetzt eben unmittelbar in der CRR. Dies und die Umsetzung der CRD IV (insbesondere die Einführung des Pufferregimes, die Verstärkung der aufsichtsbehördlichen Befugnisse und die Anhebung der Strafrahmen bei BWG-Verstößen) machten eine umfassende Novelle des BWG erforderlich (BGBl I 2013/184). Neben der unmittelbar anwendbaren CRR enthält das BWG weiterhin die wichtigsten Vorschriften für Banken und die Aufsicht über Banken. Als nationales Gesetz bewegt es sich innerhalb der Vorgaben („Richtlinien“) der EU, setzt aber auch eigenständige Akzente in Bereichen, für die es keine europarechtlichen Vorgaben gibt. So sind beispielsweise die Regeln über das Organgeschäft (näher S 154 ff) oder über den Staatskommissär (näher S 158 f) nicht europarechtlich vorgegeben.

3.2. Ergänzungen durch EU-Verordnungen und „Soft Law“

Die CRR und die CRD enthalten an vielen Stellen den Auftrag an die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Entwürfe für technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards = RTS) oder technische Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards = ITS) zu erarbeiten. Diese Entwürfe durchlaufen stets ein Konsultationsverfahren und werden dann auf Basis einer entsprechenden Ermächtigung in der CRR bzw der CRD von der EU-Kommission in einem vereinfachten Verfahren⁵ als **Delegierte Verordnung** (DeIVO) oder als

5 Normalerweise bedarf es einer detailliert zu verhandelnden Einigung von EU-Rat und EU-Parlament auf Basis eines Kommissionsvorschlags, damit eine EU-Verordnung erlassen werden kann. Im vereinfachten Verfahren nach der EBA-Verordnung gibt es keine Detaildiskussion über Abänderungsanträge. Der auf

Durchführungsverordnung (DVO) erlassen. Die entsprechenden Verordnungen sind wie die CRR selbst unmittelbar anwendbar und gehen allfälligem abweichenden nationalen Recht vor.

Wichtige Beispiele für RTS sind etwa die Delegierten Verordnungen zu den Eigenmitteln (DelVO [EU] Nr 241/2014) und zur Liquiditätsdeckungsanforderung (Liquidity Coverage Ratio = LCR – vgl DelVO [EU] 2015/61). Wichtige ITS gibt es zB hinsichtlich gemeinsamer Entscheidungen (DVO [EU] Nr 710/2014 Joint Decisions) oder hinsichtlich des Meldewesens.

Die EBA hat nach Art 16 EBA-VO aber auch die Möglichkeit **Leitlinien** (Guidelines) herauszugeben. Diese sind nicht dazu da, Recht zu schaffen, sondern dienen der einheitlichen und kohärenten Anwendung des Unionsrechts. Die zuständigen Behörden und die Kreditinstitute unternehmen nach Art 16 Abs 3 EBA-VO alle erforderlichen Anstrengungen, um diesen Leitlinien nachzukommen. Die FMA hat aber auch die Möglichkeit, zu erklären, dass sie der Leitlinie nicht nachkommen wird (Non-compliant-Erklärung); davon muss sie insbesondere dann Gebrauch machen, wenn die Leitlinie überschießend ist oder dem BWG widerspricht.⁶

Die **Antworten der EBA im Q&A-Prozess**⁷ (vgl dazu Art 16b EBA-VO) schaffen ebenfalls kein neues Recht und es gibt hier auch kein Comply-or-explain-Prinzip, aber dennoch erwartet sich die EBA, dass ihre Antworten ernst genommen und (mangels guter dagegensprechender Gründe) befolgt werden. Schließlich bringen sie das gemeinsame Verständnis der Aufsichten in Europa zum Ausdruck. Unerfreuliche Beispiele für äußerst rigide und praxisfremde Antworten im Q&A-Prozess gab es ua rund um den auslegungsbedürftigen Begriff der spekulativen Immobilienfinanzierung, für die nach Art 128 Abs 2 lit c CRR (in der Fassung vor der Umsetzung von Basel IV) ein erhöhtes Risikogewicht von 150% zur Anwendung kommt.

3.3. Österreichische Nebengesetze

Es gibt viele Themen, die früher im BWG abgehandelt wurden und die nunmehr ausführlich in Spezialgesetzen geregelt werden. Wichtige Beispiele für solche Gesetze im Aufsichtsbereich sind:

- das Bankensanierungs- und Abwicklungsgesetz (BaSAG), das der FMA bzw der Abwicklungsbehörde weitreichende Kompetenzen verleiht (zB Frühintervention, Gläubigerbeteiligung etc),
- das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (ESAEG) und
- das Finanzmarkt-Geldwäsche-Gesetz (FM-GwG).

Aber auch im Bereich des Bankgeschäfts sind viele Bereiche aus dem BWG heraus- und in Sondergesetze hineingewachsen. Beispiele hierfür sind:

- das Zahlungsdienstegesetz 2018 (ZaDiG 2018),

dem EBA-Entwurf basierende Kommissionsvorschlag tritt in Kraft, wenn Rat und Parlament keine Einwände erheben (vgl zB Art 13 Abs 2 EBA-VO).

- 6 Ein Beispiel dafür wäre die in Rz 55 der EBA-Leitlinien für solide Vergütungspolitik (EBA/GL/2021/04) enthaltene Anforderung einer Mehrheit von formal unabhängigen Mitgliedern im Vergütungsausschuss bei SIs, die dem § 39c BWG widersprochen hätte und zu der sich die FMA letztlich dann doch non compliant erklärt hat.
- 7 Zu finden sind diese Antworten geordnet nach den Artikeln der CRR und der CRD auf der Website der EBA zum interaktiven Single Rulebook.

- das Verbraucherkreditgesetz (VKrG) und
- das Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz (HIKrG).
Schon länger bzw immer schon eigenständig waren weitere Nebengesetze, wie
- das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 (WAG 2018),
- das Pfandbriefgesetz,
- das Investmentfondsgesetz,
- das Alternative Investmentfonds Manager Gesetz (AIFMG),
- das Bausparkassengesetz,
- und viele andere.

3.4. Verordnungen, Mindeststandards und Rundschreiben der FMA

Die FMA erlässt auf Grundlage der im BWG oder in der CRR enthaltenen Verordnungsermächtigungen diverse rechtlich verbindliche Verordnungen, so beispielsweise die CRR-Begleitverordnung (CRR-BV 2021), die Eigentümerkontrollverordnung (EKV 2016), die Kapitalpufferverordnung (KP-V), die Kreditinstitute Risikomanagementverordnung (KI-RMV) oder zuletzt die umstrittene KIM-V (Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung – dazu näher S 135 f).

Daneben macht sie ihre Auslegungen und Erwartungshaltungen zur Organisation in Banken in „FMA-Mindeststandards“, „FMA-Rundschreiben“ und gemeinsamen „Leitfäden“ der FMA und der Österreichischen Nationalbank (OeNB) bekannt.

Wiederholungsfragen für Selbsttest:

1. Was ist der Hauptgrund für die Schaffung einer besonderen Bankenaufsicht?
 2. Erklären Sie bitte in groben Zügen wie die FMA, die EZB und die OeNB zusammenarbeiten.
 3. Wessen Aufsicht unterstehen die Raiffeisenbanken und die meisten RLBen?
 4. Welche präventiven Maßnahmen wurden im Bankenaufsichtsrecht gesetzt, um Konkurse von Banken und dadurch entstehende Krisen zu vermeiden?
 5. Was ist die EBA? Was ist der Basler Ausschuss für Bankenregulierung? Und wie gliedern sich diese Institutionen in die Bankenaufsicht ein?
 6. Was sind die CRR und die CRD und was bedeutet „Single Rulebook“ in diesem Zusammenhang?
 7. Haben die EBA und die FMA auch Rechtssetzungskompetenzen?
 8. Nennen Sie bitte jeweils einige Beispiele für österreichische Gesetze in den Bereichen Bankenaufsicht und Bankgeschäfte.
-

