

Die Strategie der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich

Inhalt

Präambel.....	1
Ziele der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich.....	1
Prinzipien der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich.....	3
Aufgaben und Handlungsrahmen der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich.....	5
Indikatoren und Modelle.....	6
Handlungsmöglichkeiten und makroprudenzielle Instrumente.....	7
Evaluierung der Zielerreichung und der Strategie.....	10

Präambel

1. Im Einklang mit der Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB/2013/1) ist das oberste Ziel der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich durch Verfolgung und Erfüllung vordefinierter Zwischenziele einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzsystems in seiner Gesamtheit zu erreichen (siehe Abschnitt Ziele der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich ab Z.4 ff).
2. Die makroprudenzielle Strategie hält wesentliche Eckpunkte in der Umsetzung der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich fest und dient der Förderung des Entscheidungsprozesses sowie der Kommunikation und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Aufgrund der in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehenen geteilten Verantwortung in Österreich ist eine inter-institutionelle Strategie für die Operationalisierung der makroprudenziellen Aufsicht notwendig. Der Ausdruck „makroprudenzielle Aufsicht in Österreich“ bezieht sich in folgenden Ausführungen auf FMSG, FMA und OeNB in ihrem Zusammenwirken. Wird die spezifische Rolle einer der Institutionen angesprochen, wird diese Institution explizit angeführt.
3. In der Formulierung der Strategie finden die gesetzlichen Grundlagen in Bankwesengesetz (BWG), Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG), Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) und Nationalbankgesetz (NBG) (inkl. der erläuternden Materialien zur Regierungsvorlage zum BGBl. I Nr. 184/2013), Bankenabwicklungs- und Sanierungsgesetz (BaSAG), das europäische Rahmenwerk (makroprudenzielle Aufsicht im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und Aufgaben und Kompetenzen des Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)) und die Empfehlungen des ESRB Berücksichtigung.

Ziele der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich

4. Oberstes Ziel der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich ist es, einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarkts zu leisten. Damit trägt die makroprudenzielle Aufsicht zu dem übergeordneten Ziel einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs bei.
5. Die Erhöhung der Finanzmarktstabilität wird einerseits durch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems und andererseits durch die Senkung der systemischen Risiken im Finanzsystem und somit einer verbesserten Krisenvermeidung erreicht. Damit soll die Sicherstellung des Beitrags des Finanzsystems zu einem nachhaltigen mittel- und langfristigen Wirtschaftswachstum gewährleistet werden.¹ Finanzmarktstabilität zeichnet sich dabei dadurch aus, dass das Finanzsystem die Auswirkungen erheblicher exogener oder endogener Schocks selbstständig – insbesondere ohne Unterstützung durch den Steuerzahler – tragen kann. Geordnete Marktaustritte von Finanzinstituten stellen in solch einem Umfeld keine Instabilität des Finanzmarkts dar.

¹ Siehe auch die erläuternden Materialien zur Regierungsvorlage zum BGBl. I Nr. 184/2013, S.11

6. Makroprudenzielle Maßnahmen wirken präventiv, d.h. sie erhöhen die Risikotragfähigkeit des Finanzsystems in den Zeiten, in denen systemische Risiken bestehen oder sich aufbauen. Die makroprudenzielle Aufsicht wird zuvor eingeführte Maßnahmen lockern oder zurücknehmen, sollten die zugrundeliegenden systemischen Risiken abnehmen oder wegfallen.
7. Im Krisenfall stehen Maßnahmen zur Erhöhung der Risikotragfähigkeit – insbesondere die strukturellen Kapitalpuffer wie Systemrisikopuffer und der Puffer für systemrelevante Institute – zur Absorption der Krisenkosten zur Verfügung. Die strukturellen Kapitalpuffer reduzieren die Krisenwahrscheinlichkeit und „glätten“ die Kreditvergabe in Krisen. Einsatz und Höhe des antizyklischen Kapitalpuffers (siehe Z. 36) sind von den mit dem Kreditzyklus verbundenen Risiken abhängig.
8. Zur Operationalisierung dieses obersten Ziels verfolgt die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich in Umsetzung der ESRB-Empfehlung² folgende sechs Zwischenziele:
 - i. *Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“):* Exzessives Kreditwachstum und exzessiver Leverage gehören zu den wichtigsten Treibern von Vermögenspreisblasen und daraus resultierenden Finanzkrisen;
 - ii. *Eindämmung und Vermeidung von übermäßigen Inkongruenzen zwischen Aktiv- und Passivseite der Finanzunternehmen sowie von Liquiditätsengpässen an den Märkten:* Übermäßige Nutzung kurzfristiger und volatiler Refinanzierungsquellen kann zur Notwendigkeit von Notverkäufen, daraus resultierenden Illiquiditätsspiralen und Ansteckungseffekten führen;
 - iii. *Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen:* Bei hohem Vernetzungsgrad können sich Schocks bei einzelnen Finanzinstituten oder Teilen des Finanzsystems über direkte Verbindungen oder korrelierte Exposures rasch im Finanzsystem und auf andere Teile der Wirtschaft ausweiten;
 - iv. *Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen, insbesondere zwecks Verringerung von Moral Hazard:* Fehlanreize im Finanzsektor entstehen aus expliziten und impliziten Haftungen der öffentlichen Hand, aus der Tatsache, dass die Wahrscheinlichkeit impliziter Ausfallhaftungen mit der Größe/Bedeutung eines Instituts zunimmt, und weiteren Anreizverzerrungen.
 - v. *Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Finanzinfrastrukturen³:* Systemische Risiken können aus den Finanzinfrastrukturen (die in dieser Strategie weit definiert werden) und Rechtsgrundlagen, Einlagensicherung, der Rolle von Ratingagenturen, Marktpraktiken, Zahlungsverkehrs- und Wertpapierabwicklungssysteme, etc. umfassen, entstehen.
 - vi. *Minimierung von Informationsdefiziten:* Dies soll eine effiziente Identifizierung von Systemrisiken gewährleisten und damit die Effektivität makroprudenzieller Aufsicht erhöhen. Die Minimierung von Informationsdefiziten gilt sowohl in Hinblick auf die Schließung von

² Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 4. April 2013 zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen (ESRB/2013/1)

³ Unter Finanzinfrastrukturen werden das rechtliche und regulatorische Umfeld (inkl. Abwicklungsregime und Einlagensicherung), Überwachungs-, Rechnungslegungs- und Revisionsstandards, Zahlungsverkehrs- und Abwicklungssysteme (inkl. zentrale Gegenparteien), Corporate Governance-Regeln, Informationsinfrastrukturen (Veröffentlichungspraktiken, Transparenzregeln, Ratingagenturen, Analysten), etc verstanden. Vgl. auch Bossone, B., S. Mahajan. and F. Zahir. (2003), „Financial Infrastructure, Group Interests, and Capital Accumulation. Theory, Evidence, and Policy“, IMF Working Paper WP/03/24, Washington.

Datenlücken durch die Aufsicht als auch für den Abbau von Informationsdefiziten bei beaufsichtigten Unternehmen und Konsumenten von Finanzdienstleistungen (Markttransparenz).

Prinzipien der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich

9. Die Einführung von makroprudenzieller Aufsicht ist eine wichtige Lehre aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009: Die Sicherstellung der Solvenz einzelner Institute sowie von fairen und transparenten Verhältnissen auf den Märkten kann alleine nicht die Stabilität des Finanzsystems gewährleisten. Geldpolitik mit ihrem primären Ziel der Preisstabilität kann alleine systemische Risiken im Finanzsystem nicht ausreichend adressieren.⁴
10. Ziel der makroprudenziellen Aufsicht ist ein wesentlicher Beitrag zur Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarkts, nicht jedoch die Feinsteuerung von Konjunkturzyklen und Preisentwicklungen oder Eliminierung von finanziellen Risiken.
11. Makroprudenzielle Aufsicht handelt in öffentlichem Auftrag und Interesse. Ein wesentliches Element ist dabei die Verbesserung des Informationsstands der Marktteilnehmer und der allgemeinen Öffentlichkeit zu Fragen der Finanzmarktstabilität und Entwicklungen von systemischen Risiken. Transparenz liefert dabei einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Konsistenz und Planbarkeit von makroprudenziellen Entscheidungen. Die Konsultierung von Marktteilnehmern stellt einen Teil davon dar und soll einerseits den Informationsstand potenziell von Maßnahmen Betroffener und andererseits die Entscheidungsgrundlagen der makroprudenziellen Aufsicht verbessern. Aus diesen Gründen bekennt sich die makroprudenzielle Aufsicht zu größtmöglicher Transparenz. Dies stellt auch ein wesentliches Element bei der Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit dar. Vom Prinzip der Transparenz soll nur dann abgegangen werden, wenn aus einer Veröffentlichung zusätzliche Risiken für die Finanzmarktstabilität entstehen oder gesetzliche Vorgaben der Veröffentlichung von Informationen entgegenstehen.
12. Die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich hat eine langfristige Perspektive und trägt damit zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Österreich bei. Dabei ist den Entscheidungsträgern bewusst, dass eine wirksame makroprudenzielle Aufsicht in der Regel kurzfristig zu Einschränkungen bei wesentlichen volkswirtschaftlichen Aggregaten und Kennziffern – wie Kreditwachstum, Investitionen, Konsum, Bruttoinlandsprodukt – führt, langfristig allerdings einen Beitrag zu einem höheren und weniger volatilen Wirtschaftswachstum leistet⁵.
13. Die makroprudenzielle Aufsicht führt vor dem Setzen einer Maßnahme eine Kosten-Nutzen-Analyse durch. In diesem Zusammenhang bekennt sich die makroprudenzielle Aufsicht sowohl hinsichtlich der Einführung oder Verschärfung als auch der etwaigen Lockerung von makroprudenziellen

⁴ Siehe auch die erläuternden Materialien zur Regierungsvorlage zum BGBl. I Nr. 184/2013, S.11

⁵ Siehe auch die erläuternden Materialien zur Regierungsvorlage zum BGBl. I Nr. 184/2013, S. 8f

Instrumenten zum Prinzip der Minimierung pro-zyklischer Nebenwirkungen auf die Realwirtschaft, die ja ihrerseits auch negative Rückwirkungen auf die Finanzstabilität haben können.

14. Die kurzfristig zu erwarteten höheren Kosten für Kreditnehmer, Finanzmarktakteure oder die Volkswirtschaft bei Einführung und Verschärfung von Maßnahmen kann die makroprudenzielle Aufsicht regelmäßig in Zielkonflikt mit den kurz- und mittelfristigen Zielen der Finanzwirtschaft und weiteren Interessensvertretern bringen.
15. Die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich betont ihre Unabhängigkeit gegenüber Politik und Finanzwirtschaft. So sind die Mitglieder des FMSG gemäß § 13 Abs. 4 FMABG in der Ausübung ihres Mandats an keine Weisungen der sie entsendenden Institutionen gebunden.
16. Die makroprudenzielle Aufsicht muss ihre Entscheidungen immer unter einem gewissen Maß an Unsicherheit treffen. Selbst die besten Modelle und Daten werden die Unsicherheit bei in die Zukunft gerichteten Maßnahmen nicht vollständig eliminieren können.
17. Die makroprudenzielle Aufsicht erwägt vor dem Setzen einer Maßnahme grundsätzlich mehrere Optionen und wählt jene, welche die höchste Wirksamkeit bei geringsten Nebenwirkungen und Ausweichreaktionen verspricht.
18. Die makroprudenzielle Aufsicht berücksichtigt in ihren Analysen und Entscheidungen Komplementaritäten und Konflikte mit Zielen und Maßnahmen der mikroprudenziellen Aufsicht und der Geldpolitik. Die makroprudenzielle Aufsicht verfolgt dabei das Ziel, die Komplementaritäten mit diesen Handlungsfeldern bestmöglich zu nutzen.
19. Der Bankensektor spielt in Österreich eine zentrale Rolle in der Finanzintermediation und ist daher auch der wichtigste Träger und Verursacher systemischer Risiken. Dementsprechend liegt ein Schwerpunkt der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich auf den systemischen Risiken des Bankensektors. Allerdings können auch Nichtbanken (wie z.B. Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, Betriebliche Vorsorgekassen, Asset Manager und Investmentfonds) einerseits Verursacher, aber auch Verstärker und Verbreiter von systemischen Risiken im Finanzsektor sein. Ebenso können strukturelle Veränderungen und Ausweichreaktionen auch eine Zunahme bzw. Verlagerung systemischer Risiken bei/zu Nichtbanken mit sich bringen, weshalb die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich grundsätzlich die systemischen Risiken des gesamten Finanzsektors abdeckt.
20. Grenzüberschreitende Aspekte spielen auch in der makroprudenziellen Aufsicht eine wichtige und zunehmende Rolle – insbesondere durch die Investitionen österreichischer Finanzinstitute (vor allem Banken und Versicherungen) in aufstrebenden Volkswirtschaften in Europa und durch die Rollen von EZB und ESRB in der makroprudenziellen Aufsicht. Die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich berücksichtigt die grenzüberschreitenden Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Maßnahmen. Sie bekennt sich zudem zur europäischen Zusammenarbeit im Rahmen des SSM und zur aktiven Teilnahme im ESRB. In diesem Zusammenhang unterstützt die makroprudenzielle Aufsicht in

Österreich daher etwaige Bestrebungen, die Stärkung des sogenannten Reziprozitätsregimes⁶ auf Basis von Kosten-Nutzen-Erwägungen auf europäischer Ebene voranzutreiben.

Aufgaben und Handlungsrahmen der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich

21. Die Rolle und Aufgaben der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich setzen sich aus den (makroprudenziellen) Aufgaben der einzelnen involvierten Institutionen zusammen, wobei das FMSG das zentrale Gremium für die Entscheidungsfindung der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich ist.
22. Das FMSG besteht aus jeweils zwei Vertretern des Bundesministeriums für Finanzen (Vorsitz) und des Fiskalrats, sowie jeweils einem Vertreter der OeNB und der FMA. Durch das FMSG erfolgt die institutionelle Verzahnung der für Finanzmarktregulierung und Finanzmarktaufsicht zuständigen Institutionen, ergänzt um die Expertise des Fiskalrates zur Berücksichtigung der allgemeinen konjunkturellen Rahmenbedingungen und des Ziels nachhaltiger öffentlicher Haushalte⁷.
23. Die Aufgaben des Finanzmarktstabilitätsgremiums sind in § 13 Abs. 3 FMABG festgehalten.
 - i. die Erörterung der für die Finanzmarktstabilität maßgeblichen Sachverhalte,
 - ii. die Förderung der Zusammenarbeit und des Meinungsaustausches der im Ausschuss vertretenen Institutionen in Normal- und Krisenzeiten,
 - iii. gutachterliche Äußerungen, Empfehlungen und Aufforderungen im Zusammenhang mit merklichen Änderungen in der Intensität des systemischen Risikos oder von prozyklisch wirkenden Risiken und zur Einschätzung möglicher erheblicher Auswirkungen auf die Finanzstabilität im Zusammenhang mit Abwicklungen von Instituten,
 - iv. die Abgabe von Hinweisen auf Risiken, die eine nachteilige Wirkung auf die Finanzmarktstabilität haben,
 - v. Empfehlungen an die FMA zur Abwendung von Gefahren für die Finanzmarktstabilität,
 - vi. die Beratung über den Umgang mit Warnungen und Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB),
 - vii. eine jährliche Berichterstattung an den Nationalrat und Finanzminister.
24. Die Abwicklungsbehörde hat nach § 29 Abs. 5 BaSAG vor Festlegung einer Maßnahme zum Abbau oder zur Beseitigung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit des FMSG anzuhören.
25. Das FMSG ist Adressat von Empfehlungen des ESRB, die an die „nationale makroprudenzielle Behörde“ (engl. macroprudential authority) gemäß Empfehlung ESRB/2011/3 gerichtet sind.

⁶ Unter Reziprozität versteht man die äquivalente Anwendung von im Ausland implementierten makroprudenziellen Maßnahmen für Exposures heimischer Finanzdienstleister gegenüber dem betreffenden ausländischen Risiko.

⁷ Siehe auch die erläuternden Materialien zur Regierungsvorlage zum BGBl. I Nr. 184/2013, S. 72f

26. Die Aufgaben der FMA ergeben sich aus ihrer Rolle als zuständige Behörde für den Einsatz von makroprudenziellen Instrumenten. Die FMA ist die zuständige Behörde für den Einsatz von Maßnahmen zur Begrenzung des systemischen Risikos nach den Bestimmungen im Bankwesengesetz (BWG), in der Capital Requirements Regulation (CRR) und im Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG). Darüber hinaus hat die FMA in ihrer Tätigkeit gemäß der einschlägigen Materiengesetze Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems und das volkswirtschaftliche Interesse an funktionsfähigen Kapitalmärkten zu berücksichtigen – hier sind insbesondere § 267 Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, § 33 Pensionskassengesetz, § 90 Wertpapieraufsichtsgesetz 2018, § 92 Börsegesetz 2018 sowie § 143 Investmentfondsgesetz 2011 zu nennen.
27. Wesentliche Aufgaben der OeNB in makroprudenziellen Angelegenheiten sind in § 44c NBG festgehalten:
- i. Analyse der für die Finanzmarktstabilität und die Reduzierung des systemischen Risikos maßgeblichen Sachverhalte im Finanzmarkt und Identifizierung der Gefahren, die die Finanzmarktstabilität beeinträchtigen könnten,
 - ii. Information des Finanzmarktstabilitätsgremiums über Beobachtungen und Feststellungen grundsätzlicher Art oder besonderer Bedeutung und – auf Verlangen – die erforderlich erscheinenden sachlichen Aufklärungen gibt, Zur-Verfügung-Stellung von Unterlagen sowie Erstellung von Gutachten,
 - iii. Vorbereitung von Vorschlägen von Empfehlungen an die FMA und Risikohinweisen des FMSG,
 - iv. Analyse der Umsetzungsmaßnahmen der FMA und Information des FMSG über ihre Einschätzung,
 - v. Vorbereitung des jährlichen Berichts des FMSG über seine Tätigkeit und die Entwicklung der Finanzmarktstabilität.
28. Das Sekretariat des FMSG ist in der OeNB angesiedelt. Die OeNB hat gemäß § 13 Abs. 11 FMABG das dafür erforderliche Personal und den Sachaufwand zur organisatorischen Unterstützung und inhaltlichen Koordinierung des Gremiums zur Verfügung zu stellen.
29. Weitere makroprudenzielle Aufgaben ergeben sich für die OeNB aus der Erstellung von Gutachten beim Einsatz von makroprudenziellen Instrumenten gemäß §§ 23a bis 23h BWG, von Gutachten betreffend die Bewertung systemischer Risiken aus der Nutzung von Hebelfinanzierungen gemäß Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz (AIFMG) und aus der Mitarbeit bei der Prüfung der Voraussetzung für eine Abwicklung gemäß Bankenabwicklungs- und Sanierungsgesetz (BaSAG)⁸.

Indikatoren und Modelle

⁸ „Öffentliches Interesse“ in § 49 Abs. 1 Z. 3 BaSAG in Zusammenhang mit dem Abwicklungsziel aus § 48 Abs. 2 Z. 2 BaSAG der „Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität“.

30. Die makroprudenzielle Aufsicht bekennt sich grundsätzlich zu einer theorie- und evidenzbasierten Aufsichtspolitik, um die Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungen zu gewährleisten.
31. Um die Handlungsfähigkeit und Flexibilität der makroprudenziellen Aufsicht zu gewährleisten, kann jedoch in der Strategie keine Bindung an eine im Vorhinein festgelegte, detaillierte Darstellung verwendeter Daten, Indikatoren und Modelle vorgesehen werden. Vielmehr ist die kontinuierliche, neue Erkenntnisse und Erfordernisse berücksichtigende, Arbeit an Indikatoren und Modellen Kern der tagesgeschäftlichen Arbeit der makroprudenziellen Aufsicht. Die makroprudenzielle Aufsicht orientiert sich dabei an den relevanten Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)⁹ sowie an den Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB).
32. Den Rahmen für die Analyse und die Entwicklung von Indikatoren und Modellen bilden die makroprudenziellen Zwischenziele: Jene Zwischenziele, deren Zielerreichungsgrad als unzureichend angesehen wird, sollen in der analytischen Arbeit priorisiert werden. Das gilt auch für jene Zwischenziele, zu deren Erreichung bereits Maßnahmen gesetzt wurden, um eine regelmäßige und zeitnahe Evaluierung der Effektivität der gesetzten Maßnahmen vornehmen zu können.
33. Wesentliches Element für die Erarbeitung aussagekräftiger Indikatoren und Modelle in der makroprudenziellen Aufsicht ist die Verwendung von Daten auf Ebene des einzelnen Finanzinstituts oder des einzelnen Vermögenswerts. Sofern Daten auf Ebene des einzelnen Finanzinstituts hierfür notwendig sind, greift die makroprudenzielle Aufsicht vorrangig auf bereits verfügbare Daten der mikroprudenziellen Aufsicht (insbes. des aufsichtlichen Meldewesens) zu, um Doppelerhebungen bei den Finanzinstituten sowie Duplizierungen von Analysen zu vermeiden. Die verwendeten Informationen unterliegen dabei den in der mikroprudenziellen Aufsicht üblichen Vertraulichkeitsbestimmungen.
34. Ein wesentliches Element der makroprudenziellen Aufsicht ist auch die Quantifizierung von Auswirkungen auf die Kreditverfügbarkeit (bzw. die Verfügbarkeit sonstiger für die Volkswirtschaft essenzieller Finanzdienste) und auf das Wirtschaftswachstum. Dies umfasst die Quantifizierung von unmittelbaren Kosten eines kurzfristig geringeren/teureren verfügbaren Kreditvolumens sowie der mittelbaren Nutzen einer geringeren Krisenwahrscheinlichkeit und geringerer Krisenkosten. Wo eine solche Quantifizierung nicht möglich ist, soll eine theoriebasierte qualitative Abschätzung erfolgen.

Handlungsmöglichkeiten und makroprudenzielle Instrumente

35. Zur Adressierung systemischer Risiken stehen makroprudenzielle Instrumente für den Bankensektor zur Verfügung: antizyklischer Kapitalpuffer (§ 23a BWG), Systemrelevante Institute-Puffer (§§ 23c

⁹ Dazu gehören u.a.: EBA/GL/2020/13 (Leitlinien zu den geeigneten Teilgruppen sektoraler Risikopositionen, auf die zuständige oder benannte Behörden gemäß Artikel 133 Absatz 5 Buchstabe f der Richtlinie 2013/36/EU einen Systemrisikopuffer anwenden können), EBA/GL/2014/10 (Leitlinien für die Kriterien zur Festlegung der Anwendungsvoraussetzungen für Artikel 131 Absatz 3 der Richtlinie 2013/36/EU (CRD) in Bezug auf die Bewertung von anderen systemrelevanten Instituten (A-SRI))

und 23d BWG), Systemrisikopuffer (§ 23e BWG), Maßnahmen zur Begrenzung des systemischen Risiko (§ 23g BWG bzw. Art. 458 CRR), Maßnahmen zur Begrenzung systemischer Risiken aus der Immobilienfinanzierung (§ 23h BWG), Risikogewichte und Mindest-LGDs bei Immobilienkrediten (Art. 124 und 164 CRR). Darüber hinaus gibt das AIFMG Maßnahmen zur Begrenzung des Umfangs der Hebelfinanzierung von Alternativen Investmentfonds (§ 23 AIFMG) vor.

36. Der antizyklische Kapitalpuffer (§ 23a BWG) adressiert die zyklischen systemischen Risiken, die aus dem Kreditzyklus entstehen. Damit dient er der Erfüllung des Zwischenziels der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“).
37. Die beiden Systemrelevante Institute Puffer – der Globale Systemrelevante Institute-Puffer (§ 23c BWG) und der Systemrelevante Institute-Puffer (§ 23d BWG) – sind dann einzusetzen, wenn von einer Bank ein systemisches Risiko ausgeht, d.h. das Risiko besteht, dass das Scheitern einer Bank zu einer Störung des Finanzsystems insgesamt oder von Teilen des Finanzsystems führt, die schwerwiegende negative Auswirkungen im Finanzsystem und in der Realwirtschaft nach sich zieht. Die systemische Relevanz und Antizipation von möglichen staatlichen Hilfsmaßnahmen im Krisenfall führen zu Moral Hazard. Der Puffer für systemrelevante Institute reduziert die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls und kompensiert damit (teilweise) die höheren sozialen Kosten, welche von einer Fehlfunktion oder einem Scheitern eines Kreditinstituts ausgehen. Daher dienen die Systemrelevante Institute-Puffer der Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen.
38. Der Systemrisikopuffer (§ 23e BWG) soll systemische Risiken, die zu einer Störung des Finanzsystems mit möglicherweise bedeutenden nachteiligen Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Realwirtschaft führen können, vermindern bzw. abwehren. Er kann auf eine Teilgruppe von Risikopositionen gerichtet werden. Solche Risiken können beispielsweise aus der Größe eines Bankensektors, aus der Ausgestaltung des Einlagensicherungssystems, aus der Ähnlichkeit der Geschäftsmodelle, aus den Eigentümerstrukturen, aus korrelierten Risikopositionen vieler einzelner oder besonders signifikanter Institute, aus Reputationsrisiken für weite Teile des Finanzsystems und Schocks aus der Veränderung des rechtlichen oder regulatorischen Umfelds entstehen. Somit kann der Systemrisikopuffer sowohl der Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen als auch der Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen dienen.
39. Die Maßnahmen zur Begrenzung des systemischen Risikos (§ 23g BWG bzw. Art. 458 CRR) adressieren unterschiedliche Zwischenziele der makroprudenziellen Aufsicht. Bei Veränderung von systemischen Risiken kann die FMA auf Basis einer FMSG-Empfehlung die im Folgenden beschriebenen Instrumente für die Dauer von zwei Jahren verändern. Dabei unterliegen die Instrumente einem europäischen „Safeguard“-Verfahren, das in Art. 458 CRR beschrieben ist.
 - i. Die Veränderung der Höhe der Eigenmittel gem. Art. 92 CRR kann bei entsprechender Ausgestaltung zur Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen zwecks Verringerung von Moral Hazard dienen.
 - ii. Die Veränderung der Eigenmittelanforderungen für Großkredite gem. Art. 392, 395-403 CRR kann der Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen dienen.

- iii. Die Veränderung der Liquiditätsanforderungen nach Teil 6 CRR kann der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigen Inkongruenzen zwischen Aktiv- und Passivseite der Finanzunternehmen sowie von Liquiditätsengpässen an den Märkten dienen.
 - iv. Die Veränderung der Risikogewichte zur Bekämpfung von Spekulationsblasen in der Immobilienbranche kann der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“) dienen.
 - v. Die Veränderung der Offenlegungspflichten nach Teil 8 CRR kann der Minimierung von Informationsdefiziten dienen.
 - vi. Die Höhe des Kapitalerhaltungspuffers kann zur Erhöhung der Risikotragfähigkeit im Bankensystem beitragen.
 - vii. Die Veränderung der Risikogewichte für Risikopositionen innerhalb der Finanzbranche kann sowohl der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“) als auch der Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen dienen.
40. Die Instrumente zur Begrenzung systemischer Risiken aus der Immobilienfinanzierung (§ 23h BWG) sollen Finanzmarktstabilitätsrisiken aus der Fremdkapitalfinanzierung von Immobilien adressieren und ermöglichen die Setzung von Höchstgrenzen betreffend die Beleihungsquote, die Schuldenquote, die Schuldendienstquote und die Laufzeiten neu vergebener Immobilienfinanzierungen. Darüber hinaus können Kriterien hinsichtlich der Amortisation von neu vergebenen Immobilienkrediten festgelegt werden. Durch den Einsatz dieser Instrumente möchte man präventiv dem Aufbau systemischer Risiken aus Immobilienfinanzierungen entgegenwirken, um somit das Zwischenziel einer Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“) zu erreichen.
41. Auf der Grundlage von Erwägungen in Bezug auf die Finanzmarktstabilität können die Risikogewichte von durch Immobilien besicherte Risikopositionen im Standardansatz (Art. 124 CRR) oder die Mindestwerte bei dem risikopositionsgewichteten durchschnittlichen Loss Given Default (LGD) von durch Immobilien besicherte Risikopositionen im IRB-Ansatz (Art. 164 CRR) erhöht werden. Diese Instrumente werden auch als makroprudenzielle Instrumente gesehen, auch wenn keine explizite Rolle des FMSG in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen ist. Die Anhebung der Risikogewichte oder Mindest-LGDs kann sowohl der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung („Leverage“) als auch der Begrenzung direkter und indirekter Risikokonzentrationen dienen.
42. Eine Beschränkung des zulässigen Umfangs der Hebelfinanzierung, die ein Alternativer Investmentfonds-Manager einsetzen darf (§ 23 AIFMG), ist dann vorzuschreiben, wenn dies unter anderem zur Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems als nötig erachtet wird und die Nutzung der Hebelfinanzierung zur Entstehung von Systemrisiken im Finanzsystem oder des Risikos von Marktstörungen in einzelnen oder mehreren Marktsegmenten beiträgt. Vor dieser Maßnahme sind ESMA, der ESRB und ggf. die zuständigen Behörden des Alternativen Investmentfonds zu verständigen; ESMA hat eine Empfehlung hinsichtlich der Maßnahme auszusprechen. Die Finanzkrise der Jahre 2007 und 2008 hat gezeigt, dass Geschäfte von Alternativen Investmentfonds-Managern

auch dazu beitragen können, Risiken über das Finanzsystem zu verbreiten oder zu verstärken. Die Beschränkung des Umfangs der Hebelfinanzierung kann daher der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Leverage dienen.

43. Aufgaben für die makroprudenzielle Aufsicht ergeben sich auch aus der Beurteilung über der Erreichung des Abwicklungszieles der Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität im Rahmen der Abwicklung eines Instituts (§ 48 Abs. 2 Z. 2 BaSAG). Hier sind zwar keine makroprudenziellen Maßnahmen vorgesehen. Die Sicherstellung, dass Kreditinstitute geordnet, also ohne erhebliche negative Auswirkungen auf andere Teile des Finanzsystems sowie auf die gesamte Volkswirtschaft, aus dem Markt austreten können, ist jedoch ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung des Zwischenziels der Begrenzung systemischer Auswirkungen von Fehlanreizen.
44. Die makroprudenzielle Aufsicht sieht als ein wirksames Instrument auch die Veröffentlichung von aufsichtlicher Guidance und Warnhinweisen an. Sie geht davon aus, dass besser informierte Marktteilnehmer besser fundierte Entscheidungen treffen und erwartet sich davon einen Beitrag für die Finanzmarktstabilität.
45. Die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich sieht es als ihre Aufgabe an, wesentliche zur Zielerreichung notwendige, aber fehlende Instrumente zu identifizieren, und entsprechende Hinweise an den Bundesminister für Finanzen zu richten.

Evaluierung der Zielerreichung und der Strategie

46. Das FMSG evaluiert regelmäßig, zumindest jedoch einmal jährlich, die Erreichung der makroprudenziellen Zwischenziele sowie die Effektivität der gesetzten Maßnahmen und beschließt gegebenenfalls die Empfehlung des Einsatzes neuer oder der Adaptierung bereits bestehender Maßnahmen.
47. Zur Sicherstellung der Effektivität und Effizienz der makroprudenziellen Strategie wird die vorliegende Strategie zumindest alle zwei Jahre vom FMSG auf ihre Adäquanz und Praktikabilität hin evaluiert und bei Bedarf adaptiert.