

Ausgedruckt am 27. 2. 2002

## **Bericht**

### **des Finanzausschusses**

**über die Regierungsvorlage (924 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten (E-Geldgesetz) erlassen und mit dem das Bankwesengesetz und das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert werden**

Der Finanzausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 20. Februar 2002 in Verhandlung genommen.

An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin die Abgeordneten Mag. Reinhard **Firlinger**, Dipl.-Kfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Rudolf **Edlinger**, Jakob **Auer**, Mag. Werner **Kogler** und Hans **Müller** sowie der Bundesminister für Finanzen Mag. Karl-Heinz **Grasser**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung eines Abänderungsantrages der Abgeordneten Hermann **Böhacker**, Dipl.-Ing. Dr. Günter **Stummvoll**, Rudolf **Edlinger** und Mag. Werner **Kogler** einstimmig angenommen.

Dieser Abänderungsantrag war wie folgt begründet:

**„Zu Art. II, BWG:**

**Zu § 26b Abs. 3 und Abs. 4:**

Die Änderungen in diesen Bestimmungen wird jene Rechtslage wieder hergestellt, wonach Gutachten der OeNB verpflichtend einzuholen sind.

**Zu § 70 Abs. 1 Z 3:**

Im Sinne der bewährten Kooperation mit der OeNB in der Bankenaufsicht sowie zur bestmöglichen Nutzung der bei der OeNB bestehenden Ressourcen und des entsprechenden Know-how, soll ausschließlich die OeNB mit Prüfungen im Bereich der Markt- und Kreditrisiken beauftragt werden können. Eine Ausnahme hievon gibt es nur, wenn die OeNB die Prüfung nicht oder nicht rechtzeitig durchführen kann. Darüber hinaus kann die OeNB auch mit anderen Vor-Ort-Prüfungen beauftragt werden, wenn dies zur Verfahrensvereinfachung oder -beschleunigung dient, oder im Interesse der Zweckmäßigkeit, Einfachheit oder Raschheit gelegen ist. Bei jeder Prüfung darf die jeweils nicht selbstprüfende Institution durch eigene Mitarbeiter an den Prüfungen teilnehmen; was sich auf alle Aufsichtsbereiche der FMA bezieht.

Nicht verankert wurde hier vorerst ein Prüfrecht der OeNB betreffend Finanzkonglomerate. Hiezu ist folgendes anzumerken:

Der Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Errichtung eines integrierten Marktes für Finanzdienstleistungen bis zum Jahr 2005 sieht die Schaffung einer Richtlinie zur Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten vor. Finanzkonglomerate sind Gruppen von Unternehmen, deren Geschäftsschwerpunkt im Finanzdienstleistungsbereich gelegen ist, an deren Spitze eine Bank, eine Versicherung oder eine Wertpapierfirma steht und die sektorübergreifend in zumindest zwei Geschäftsfeldern tätig sind. Im Rahmen dieses Aktionsplanes hat die Europäische Kommission im März 2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten verabschiedet, der derzeit auf Ebene des Rates diskutiert wird. Zielsetzung des Richtlinienvorhabens sind eine angemessene Eigenkapitalausstattung von Konglo-

meraten zu gewährleisten, die „Mehrfachbelegung von Eigenkapital“ zu verhindern und wirksame Vorschriften zur Beaufsichtigung von gruppeninternen Transaktionen und Risikokonzentrationen zu schaffen. Dies setzt voraus, dass auch Finanzkonglomerate durch die Finanzmarktaufsicht vor Ort geprüft werden, wobei die im Bankbereich anzuwendende Prüfungssystematik und die Aufgabenteilung zwischen FMA und Oesterreichischer Nationalbank auch hier zum Tragen kommen sollen. Wird daher die Richtlinie der Europäischen Union zur Beaufsichtigung der Finanzkonglomerate in österreichisches Recht umgesetzt, so wäre die OeNB mit der Kredit- und Marktrisikoprüfung in einem bankdominierten Konglomerat zu betrauen und kann sie darüber hinaus bei anders ausgerichteten Prüfungen diese ebenfalls übernehmen, bzw. jedenfalls an diesen teilnehmen.

#### **Zu § 70 Abs. 1 Z 4:**

Die Regelung enthält eine § 70 Abs. 1 Z 3 entsprechende Zuständigkeitsverteilung für die Teilnahme an Prüfungen, die durch ersuchte Behörden des Aufnahmemitgliedstaates durchgeführt werden. Auch in diesem Fall ist bei der Prüfung von Markt- oder Kreditrisiken die OeNB mit der Prüfungsteilnahme zu beauftragen.

#### **Zu § 70a Abs. 2:**

Entsprechend § 70 Abs. 1 Z 3 und 4 wird die Zuständigkeit der Oesterreichischen Nationalbank im Fall, dass es sich um Kredit- oder Marktrisiken handelt, auch für die Auskunftseinholung vor Ort und die Überprüfung erteilter Auskünfte festgelegt.

#### **Zu § 77a Abs. 1:**

Im Sinne der bewährten Zusammenarbeit mit der OeNB und im Hinblick auf die ihr übertragene erweiterte Prüfungszuständigkeit wird der OeNB ein Anhörungsrecht in Bezug auf Abkommen des BMF mit ausländischen Bankaufsichtsbehörden eingeräumt, die der BMF über die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der FMA abschließt.

#### **Zu § 78 Abs. 8 und 9:**

Bei der gemeinsamen Tagung der Fachräte „Wirtschaft und Finanzen“ und „Justiz und Inneres“ vom 17. Oktober 2000 haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen gegen in der Geldwäschereibekämpfung nicht kooperative Länder unverzüglich anzuwenden und erforderlichenfalls ihre Rechtsvorschriften entsprechend zu ändern. Die Sanktionen und die Festlegung der betroffenen Länder folgen den von der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) empfohlenen Maßnahmen (FATF-counter-measures gegen Länder auf der sogenannten „short-list“, das heisst, dass die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen konkret gegen ein bestimmtes Land beschlossen wurde). Entsprechend den Beschlüssen von FATF (22. Juni und 7. September 2001) und EU-Rat (Wirtschaft und Finanzen und Justiz, Inneres und Katastrophenschutz vom 16. Oktober 2002) ist derzeit nur Nauru betroffen. Es ist erforderlich, einerseits die Sanktionsmaßnahmen als solche im Gesetz zu verankern und andererseits eine Möglichkeit zu schaffen, Änderungen der „Länderliste“ rascher als durch Gesetzesänderung den jeweiligen internationalen Beschlüssen anpassen zu können. Es wird daher nach dem Vorbild von Abs. 7 eine Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates geschaffen, um möglichst rasch entweder neue Länder auf die Liste der Nicht-Kooperationsländer zu setzen oder – wenn ein Nicht-Kooperationsstaat die Geldwäschebekämpfungsstandards erfüllt – diesen auch wieder aus der Liste und somit aus dem Sanktionsbereich herausnehmen zu können, wenn der Grund hierfür weggefallen ist. Grundsätzlich wird die Anwendung im internationalen Gleichklang zu erfolgen haben; jedoch besteht keine unmittelbare Bindung an FATF-Beschlüsse (oder sonstiger internationaler Gremien), sodass bei der Festsetzung der Eigenschaft „Nicht-Kooperationsstaat“ durch Verordnung ein Ermessensspielraum der zuständigen Organe (Bundesregierung, Nationalrat-Hauptausschuss) nicht gänzlich außer Betracht bleibt.

Inhaltlich entsprechen die Sanktionen genau den FATF- und EU-Ratsbeschlüssen (Maßnahmen a. bis c. gemäß FATF-Beschluss, siehe Rats-Schlussfolgerungen 12831/01 vom 16. Oktober 2001; Maßnahme d. ist nicht im Bereich der Finanzmarktlegistik umzusetzen); der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Regelung betr. Beteiligungserwerb (Abs. 9 Z 3) zwar nicht wörtlich in diesen Beschlüssen vorgegeben ist, jedoch zur vollständigen inhaltlichen Umsetzung der Beschlüsse und zur Vermeidung der leichten Umgehung des Konzessionserteilungsverbotens unbedingt erforderlich ist. Ohne diese Regelung würde nämlich keine Handhabe dagegen bestehen, dass nach erfolgter Konzessionserteilung ein Beteiligungserwerb durch solche Eigentümer erfolgen könnte, die nach den Sanktionsbeschlüssen nicht Eigentümer sein dürfen (Konzessionserteilungsverbot).

**Zu § 79 Abs. 4:**

Die Bestimmung regelt im Hinblick auf die der Nationalbank übertragenen Prüfungen gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 und § 70a Abs. 2, dass die FMA die Prüfungsfeststellungen in den von ihr durchzuführenden Verwaltungsverfahren als Sachverständigengutachten zu werten hat. Weiters wird klargestellt, dass im Sinne der Grundsätze der amtswegigen Ermittlung und der freien Beweiswürdigung durch die verfahrenszuständige Behörde (FMA) allenfalls erforderliche ergänzende Beweisaufnahmen oder Nachprüfungen der FMA auch durch eigene Prüfer oder von ihr beauftragte Wirtschaftsprüfer oder sonstige Sachverständige vorgenommen werden können.

**Zu § 79 Abs. 5:**

Im Sinne des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes zum Wertpapieraufsichtsgesetz vom 12. Dezember 2001 bedarf die weisungsfreie Durchführung der Zahlungssystemaufsicht durch die OeNB einer verfassungsgesetzlichen Regelung.

**Zu § 107 Abs. 28 bis 31:**

Einige BWG-Bestimmungen in der Fassung der FMAG-Stammfassung, bei denen nunmehr Änderungsbedarf besteht, würden – wie die gegenständlichen Änderungen laut diesem Abänderungsantrag – ebenfalls mit 1. April 2002 in Kraft treten.

In rechtstechnischer Hinsicht ergibt sich daraus die Notwendigkeit, das In Kraft Treten jener Bestimmungen der Stammfassung auszuschließen, welche am 1. April in Kraft treten würden, jedoch inhaltlich geändert werden müssen. Dadurch gilt für inhaltlich abzuändernde Bestimmungen, da auch diese mangels In Kraft Treten nicht novelliert werden können, dass sie zur Gänze neu gefasst werden müssen. Abs. 28 enthält in diesem Sinn alle jene Bestimmungen in der Fassung der FMAG-Stammfassung, die zum 1. April nicht in Kraft treten dürfen, da sie durch eine neue Bestimmung ersetzt werden müssen.

Abs. 29 enthält die In Kraft Tretens-Anordnung für die neu gefassten Bestimmungen, die zum 1. April in Kraft treten müssen (ausgenommen § 79 Abs. 5).

Abs. 30 setzt in Form einer Verfassungsbestimmung die Verfassungsbestimmung des § 79 Abs. 5 in Kraft.

Abs. 31 regelt das In Kraft Treten der auf Grund des E-Geld-Gesetzes zu ändernden Bestimmungen.

**Zu Art. III, FMABG:****Allgemeiner Teil:**

Die Änderung des FMABG ist durch das Erkenntnis des VfGH G 269/01-13, 287/01-16, 321/01-11, 331/01-10, 332/01-10 vom 12. Dezember 2001, mit dem Bestimmungen des Wertpapieraufsichtsgesetzes (WAG) als verfassungswidrig aufgehoben werden, erforderlich geworden. Es handelt sich dabei um jene Bestimmungen des WAG, auf Grund derer der Bundes-Wertpapieraufsicht (BWA) eigene Rechtspersönlichkeit zukommt sowie um jene Bestimmungen, auf Grund derer der VfGH eine Einschränkung der Leitungsbefugnis oberster Organe annimmt. Durch die Betrauung der BWA mit dem im WAG zugewiesenen behördlichen Aufgaben wurden nach Auffassung des VfGH die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Betrauung von ausgegliederten Einrichtungen mit Hoheitsaufgaben überschritten.

Das Erkenntnis hat unmittelbare Auswirkungen auch auf die FMA, da diese in der selben Rechtsform organisiert ist wie die BWA und ihre Kompetenzen unter anderem auch die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren umfassen, darüber hinaus ist auch der Aufgabenbereich der FMA noch größer als jener der BWA.

Zur verfassungskonformen Lösung bestehen grundsätzlich zwei mögliche Alternativen:

Eine Möglichkeit bestünde darin, die FMA als nachgeordnete Dienststelle des BMF organisatorisch in die Bundesverwaltung einzugliedern.

Die andere Möglichkeit besteht darin, die FMA als wirklich unabhängige Aufsichtsbehörde einzurichten und gleichzeitig die erforderlichen Regeln zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle zu schaffen. Die Ressortverantwortlichkeit des BMF soll hierbei grundsätzlich erhalten bleiben, jedoch kein Einfluss des BMF auf einzelnen Verfahren der unabhängigen Aufsichtsbehörde möglich sein.

Der gegenständliche Abänderungsantrag setzt die zweite Lösungsmöglichkeit um, die aus überwiegenden Gründen der Variante der organisatorischen Eingliederung vorzuziehen ist:

- Das Modell entspricht internationalen, für die Finanzmarktaufsicht gültigen Standards, was sich sowohl für die Akzeptanz der Aufsicht als auch – viel bedeutender – für die des österreichischen Finanzplatzes positiv auswirken wird. Diese Standards wurden von den internationalen Gremien für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss), Wertpapieraufsicht (IOSCO) und Versicherungsaufsicht über viele Jahre entwickelt und werden im OECD-Bereich als maßgeblich anerkannt. Auch die Art. IV-Konsultationen des IWF befassen sich regelmäßig mit der nationalen Umsetzung dieser Standards.
- Zu den wichtigsten internationalen Standards zählt die operative Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde. Diese wird durch die im Gesetz verankerte Weisungsfreiheit bestmöglich umgesetzt.
- Nach internationalen Standards ebenfalls besonders wichtig ist die budgetäre Unabhängigkeit im Sinne der zur Erfüllung der Aufsichtsaufgaben notwendigen ausreichenden Ressourcen und der erforderlichen diesbezüglichen Flexibilität. Dies ist insbesondere angesichts der sich laufend durch die EU-Gesetzgebung ändernden Aufgaben der Aufsichtsbehörden erforderlich.
- Die Entscheidung für das Modell „unabhängige Aufsicht“ mit der entsprechenden verfassungsgesetzlichen Verankerung soll in keiner wie immer gearteten Weise eine Umgehung oder Korrektur des eingangs genannten Erkenntnisses des VfGH sein. Vielmehr wird gerade unter Beachtung der klaren und grundsätzlichen Aussagen des Gerichtshofs über die Grenzen einfachgesetzlicher Ausgliederungen ein neues Behördenmodell geschaffen, das die Zielsetzungen der Erfüllung internationaler Standards durch operationelle Unabhängigkeit, hohe personelle Qualifikation und Flexibilität der Ressourcen mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen der Kontrolle und der parlamentarischen Verantwortlichkeit in Einklang bringt.

**Zu § 1 Abs. 1:**

Im Sinne der Ausführungen im allgemeinen Teil zu Art. III wird in dieser Bestimmung die Unabhängigkeit der FMA durch verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung normiert.

Zum Entfall von § 3:

Die Bestimmung, die Regelungen über die Erteilung von Weisungen des BMF an die FMA enthielt, entfällt ersatzlos.

**Zu § 5 Abs. 3:**

Die Ergänzung stellt klar, dass die Namhaftmachung eines Vorstandsmitglieds durch die OeNB ein bindender Vorschlag im Sinne von Art. 67 Abs. 1B-VG ist.

**Zu § 16:**

Die Bestimmung regelt die als Ergänzung der Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der FMA gebotenen Kontroll- und Verantwortungsmechanismen.

Abs. 1 normiert die Zuständigkeit des BMF für die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung durch die FMA. Die Gesetzmäßigkeit ist jedoch nicht durch die Erteilung von Weisungen, sondern erforderlichenfalls im Wege der Organverantwortlichkeit zu sichern (Aufsichtsverfahren nach § 11, allenfalls Abberufung nach § 7 Abs. 3 FMAG).

Abs. 2 stellt im Wege der Auskunftspflicht der FMA sicher, dass der BMF die zur Erfüllung seiner Verantwortung nach Abs. 1 notwendigen Informationen erhalten kann. Dies stellt jedoch keine Durchbrechung der Unabhängigkeit der FMA dar.

Abs. 3 trägt dem Grundsatz der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit für jegliche Vollziehungstätigkeit im Bereich des Bundes Rechnung. Danach besteht Berichtspflicht gegenüber dem Finanzausschuss des Nationalrates, wobei der BMF entsprechend seiner eigenen Verantwortlichkeit ebenfalls Berichtsadressat zu sein hat. Der Finanzausschuss ist weiters berechtigt, den FMA-Vorstand vorzuladen und zu befragen, wobei jedoch gesetzliche Verschwiegenheitspflichten vom Vorstand gewahrt werden müssen, er darf also insbesondere keine dem Bankgeheimnis unterliegenden Auskünfte erteilen.

Abs. 4 sieht ein Initiativrecht des BMF in Bezug auf von der FMA durchzuführende Prüfungen vor, dieses steht in engem Zusammenhang mit der BMF-Pflicht, auf die Gesetzmäßigkeit der FMA-Vollziehung zu achten. Er soll daher, falls er von möglichen Missständen erfährt, diese überprüfen lassen können. Da jedoch kein Einfluss des BMF auf das Prüfungsergebnis oder unmittelbar auf zu ziehende Konsequenzen besteht, wird auch durch das Initiativrecht die Unabhängigkeit der FMA nicht durchbrochen.“

Einstimmig beschloss der Ausschuss folgende Feststellung:

Die in Vorbereitung befindliche Richtlinie der Europäischen Union zur Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten wird auch eine Vor-Ort-Prüfung dieser Konglomerate durch die Aufsichtsbehörde vorsehen. Der Ausschuss geht davon aus, dass bei Umsetzung dieser Richtlinie die im Bankbereich anzuwendende Prüfungssystematik und die Aufgabenteilung zwischen Finanzmarktaufsichtsbehörde und Oesterreichischer Nationalbank (OeNB) auch hier zum Tragen kommen. Es wäre sohin gesetzlich vorzusehen, dass die OeNB mit der Kredit- und Marktrisikoprüfung in einem bankdominierten Konglomerat betraut wird und sie darüber hinaus bei anders ausgerichteten Prüfungen diese ebenfalls übernehmen bzw. jedenfalls an diesen teilnehmen kann. Dadurch wird sichergestellt, dass die bereits vorhandenen Ressourcen der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht künftighin auch für die Beaufsichtigung der Finanzkonglomerate bestmöglich genutzt werden. Dies unterstreicht die Zielsetzung der Finanzmarktaufsichtsreform, die Kosten für die zu beaufsichtigenden Institute und letztlich für die Sparer in engeren Grenzen zu halten.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2002 02 20

**Mag. Cordula Frieser**

Berichterstatterin

**Dr. Kurt Heindl**

Obmann