

# Bericht

## des Finanzausschusses

**über die Regierungsvorlage (313 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Bankwesengesetz, das Sparkassengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Nationalbankgesetz 1984 und das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert werden**

### **Grundlagen des Gesetzesentwurfes:**

Durch im Jahr 2001 erfolgte Einrichtung der FMA 2001 als unabhängige und weisungsfreie Allfinanzaufsicht ist grundsätzlich eine Verbesserung der Aufsichtssituation erfolgt, was von internationalen Finanzinstitutionen bestätigt wird. Nach Abschluss der Aufbauphase der FMA und unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Entwicklungen und auch aktueller Ereignisse auf den Finanzmärkten ist das Aufsichtssystem nun einer Evaluierung nach Wirksamkeits- und Effizienz Gesichtspunkten zu unterziehen. Eine Prüfung der im Aufsichtssystem mitwirkenden Institutionen – FMA, OeNB und BMF – durch den Rechnungshof erfolgte im Oktober und November 2006. Als Hauptanknüpfungspunkt des Rechnungshofes haben sich dabei Schnittstellen zwischen FMA und OeNB im Bereich der Bankenaufsicht erwiesen. Der Rechnungshof führt in seinem Prüfbericht auf Seite 68 aus: „Die Kooperation zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses war nicht zufriedenstellend. Insbesondere in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und Mitwirkung bei internationalen Angelegenheiten traten Schwachstellen und Mängel auf. Die möglichen Synergiepotenziale wurden auf Grund von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank im Bereich der Bankenaufsicht noch nicht ausgeschöpft.“ Zielsetzung der Reform müssen daher eine optimierte Ressourcennutzung, klare Aufgabenverteilung und Schnittstellenbereinigung sein.

Der Rechnungshof stellt in seinem Bericht fünf Modelle der Bankenaufsicht zur Diskussion, die neben den Extremlösungen (gesamte Bankenaufsicht entweder bei FMA oder OeNB) auch Modelle der Arbeitsteilung zwischen den Institutionen vorsehen.

Auch in der parallelen und anschließenden politischen Diskussion im Zuge des sogenannten Banken-Untersuchungsausschusses, der am 30. Oktober 2006 eingerichtet wurde, haben sich Überschneidungen bzw. Lücken bei der Abstimmung zwischen FMA und OeNB als kritischer Punkt erwiesen.

Nach Beendigung des Banken-Untersuchungsausschusses im Frühsommer 2007 wurde die Bundesregierung in einem gemeinsamen parlamentarischen Entschließungsantrag der Regierungsparteien aufgefordert, dem Nationalrat im Herbst 2007 einen Gesetzesvorschlag zur Reform der österreichischen Finanzmarktaufsicht vorzulegen.

### **Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:**

Mit dem Gesetzesentwurf soll die Finanzmarktaufsicht im Bankenbereich optimiert und die Aufgabenverteilung zwischen FMA und OeNB klarer konstruiert werden. Dabei soll grundsätzlich am Modell einer unabhängigen Allfinanzaufsicht festgehalten werden, andererseits soll die fachliche Kompetenz und Erfahrung der OeNB in den Bereichen bankaufsichtliche Vor-Ort-Prüfung und Analyse verstärkt eingesetzt werden, was auch eine bessere Ressourcennutzung bei beiden Institutionen ermöglicht.

Der Unterschied zum bisherigen System besteht im wesentlichen darin, dass nunmehr ausschließlich die OeNB die Vor-Ort-Prüfungen im Bankenbereich vornehmen kann. Damit wird die Stellung der OeNB im Sinne des dritten Modells des Rechnungshofberichts gestärkt. Die Prüfungen erfolgen zum einen auf

Basis eines Prüfungsplans sowie auch im Auftrag der FMA, zum anderen kann eine Vor-Ort-Prüfung durch die OeNB in Fällen von makroökonomischer Notwendigkeit auch ohne Prüfauftrag der FMA vorgenommen werden, sofern die behördlichen Prüfkompetenzen der FMA dadurch nicht beeinträchtigt werden. Die behördliche Aufsicht verbleibt jedoch bei der FMA. Beide Institutionen könnten sich so verstärkt auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Innerorganisatorische Änderungen werden gesetzlich nicht festgeschrieben, es liegt jedoch auf der Hand, dass die neue klarere Aufgabenstellung auch Organisationsänderungen bei beiden Institutionen zur Folge haben wird. Bei der FMA frei werdende Prüfungsressourcen können so einerseits für operative Aufsichtsaufgaben eingesetzt werden, die nach Rechnungshofbeurteilung verstärkungsbedürftig sind, andererseits besteht auch die Möglichkeit eines Wechsels von Personen in die OeNB, wenn sie weiterhin prüfend tätig sein sollen und wollen.

Die in der Vergangenheit nicht explizit geregelte Frage, welche Analysetätigkeit im Bankenbereich der FMA und welche der OeNB obliegt und wie die diesbezüglichen gegenseitigen Informationsrechte ausgestaltet sind, wird nunmehr ebenso im Gesetzesentwurf geregelt. Insbesondere wird sichergestellt, dass durch eine gemeinsam gespeiste und genutzte Informationsplattform beide Institutionen jederzeit über ein umfassendes, vollständiges und gleichmäßiges Informationsniveau verfügen. Dadurch werden vom Rechnungshof kritisierte teils umfangreiche Abstimmungsvorgänge in der Regel entbehrlich. Auch im Analysebereich erfolgt eine Konzentration auf die jeweiligen Kernkompetenzen der Institutionen (ökonomisch – behördlich), was auch hier eine bessere Ressourcennutzung und Effizienz ermöglicht. Weiters wird der OeNB eine bessere Informationsbasis für makroökonomische Analysen und ihre Verantwortung im Rahmen der Finanzmarktstabilität zur Verfügung gestellt.

Die besondere Expertise der OeNB im Bereich der bankgeschäftlichen und bankbetrieblichen Risiken wird verstärkt für die Aufsicht genutzt, künftig erhält die OeNB auch Gutachterstellung im Bewilligungsverfahren für den fortgeschrittenen Modellansatz für das operationelle Risiko.

Der Entwurf soll auch Kontrollbereiche, die nicht unmittelbar in der FMA oder der OeNB angesiedelt sind, qualitativ verbessern. Die Berichtspflichten zwischen Interner Revision, Aufsichtsratsvorsitzendem und Aufsichtsrat sowie die qualitativen Anforderungen an Aufsichtsratsvorsitzende werden für Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen erweitert. Das Institut der Staatskommissäre wird auf größere Banken konzentriert.

Ohne unmittelbaren Zusammenhang mit der Aufsichtsreform werden die besonderen Bestimmungen über die Liquiditätsreserve (§ 25 Abs. 13 BWG) insofern adaptiert, als nunmehr die betroffenen Kreditinstitute die Liquiditätsreserve entweder beim Zentralinstitut oder einem anderen Kreditinstitut mit Sitz in einem Mitgliedstaat halten können. Diese Anpassung zielt darauf ab, die Bedenken der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Kapitalverkehrsfreiheit auszuräumen.

Das Bundesministerium für Finanzen nimmt in Aussicht, innerhalb der Bundesregierung, insbesondere mit der Bundesministerin für Justiz, Abstimmungen zu Verbesserungen bei weiteren aufsichtsrelevanten Themen, beispielsweise der Verhängung wirksamer Strafen verwaltungsbehördlicher oder strafrechtlicher Art anzustreben.

#### **Auswirkungen auf Verwaltungslasten für Unternehmen:**

Die Novelle verursacht keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen. Relevante neue Informationsverpflichtungen werden durch die Novelle nicht geschaffen. Es liegen allerdings derzeit noch keine zahlenmäßigen Einschätzungen der Auswirkung der Verlagerung von Aufsichtssachen auf die OeNB vor. Die Erhöhung der Schwellenwerte für die Bestellung eines Staatskommissärs bewirkt jedenfalls eine Entlastung von Kreditinstituten mit einer Bilanzsumme unter einer Milliarde Euro.

#### **Kompetenzgrundlage:**

Die Kompetenz zu Regelungen des Bundes auf diesem Gebiet ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 5 und 11 B-VG.

#### **In-Kraft-Treten:**

Der Gesetzesentwurf soll am 1. Jänner 2008 in Kraft treten.

Der Finanzausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 29. November 2007 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin die Abgeordneten Mag. Bruno **Rossmann**, Jakob **Auer**, Kai Jan **Krainer**, Mag. Peter Michael **Ikrath**, Wolfgang **Zanger**, Mag. Werner **Kogler**, Josef **Bucher**, Dkfm. Dr. Hannes **Bauer** sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Christoph **Matznetter**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll** und Kai Jan **Krainer** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Die Änderungen dienen der Zusammenführung der Regierungsvorlage zur Aufsichtsreform 2007 (313 d.B.) mit der Regierungsvorlage zur Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie (286 d.B.) und der Regierungsvorlage betreffend die betriebliche Mitarbeiter- und Selbstständigenvorsorge (300 d.B.) hinsichtlich jener Artikel, mit denen das Bankwesengesetz und das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert werden. Da die genannten Regierungsvorlagen jeweils Änderungen zum BWG und auch FMABG beinhalten, ist eine Zusammenführung geboten, um einen gemeinsamen Termin für das Inkraft-Treten der jeweiligen Bestimmungen vorsehen zu können.

### **Zur Änderung des Titels:**

Redaktionelle Anpassung (siehe unten zu Artikel 5).

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Bankwesengesetzes):**

#### **Zu § 28a Abs. 4 (RV Z 7):**

Technische Anpassung an das Außerstreitverfahren.

#### **Zu § 107 (RV Z 28):**

Redaktionelle Anpassungen.

### **Zu Artikel 3 (Änderung des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes):**

Die mit der Regierungsvorlage betreffend die betriebliche Mitarbeiter- und Selbstständigenvorsorge (300 d.B.) beabsichtigte Änderung des FMABG soll nunmehr im Zuge der Aufsichtsreform-Novelle vorgenommen werden.

### **Zu Artikel 5 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes):**

Der Entfall des Artikel 5 betreffend die Änderung des VAG ist notwendig, da die Novelle zum VAG aus systematischen Gründen mit der in der Regierungsvorlage (286 d.B.) zur Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie vorgesehenen VAG-Novelle zusammengeführt werden soll.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Kai Jan **Krainer** mit Stimmenmehrheit angenommen.

Ein von den Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**, Kai Jan **Krainer**, Mag. Bruno **Rossmann**, Lutz **Weinzinger**, Josef **Bucher** eingebrachter Entschließungsantrag betreffend Absenkung der Meldeschwellen gemäß § 91 BörseG wurde einstimmig beschlossen. Diesem Antrag war folgende Begründung beigegeben:

„Entsprechend der Entschließung des Nationalrats zum Börse- und Bankwesengesetz im März 2007 hat der Bundesminister für Finanzen gemeinsam mit der Bundesministerin für Justiz den vorliegenden Bericht III-89 der Beilagen erstellt. Im Zentrum des Berichts steht die Frage, wie von den österreichischen Behörden eine Absenkung der niedrigsten Meldeschwelle gemäß § 91 Börsegesetz von 5% auf 2 oder 3% beurteilt wird, und welche Umgehungen in Bezug auf die Meldepflicht vorherrschen. Verbesserungsvorschläge für das Übernahmerecht, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den kapitalmarktrechtlichen Transparenzvorschriften stehen, sind ebenfalls auftragsgemäß enthalten.

Der Bericht hat im wesentlichen folgende Ergebnisse zu Tage gebracht:

- Eine exaktere Marktbeobachtung zur Verhinderung des „schleichenden Aufbaus“ einer wesentlichen Beteiligung ist besonders wichtig, insbesondere in Hinblick auf die zunehmende Aktivität von Hedge-Fonds bzw Staatsfonds. In diesem Zusammenhang ist die Senkung der niedrigsten Meldeschwelle des BörseG relevant.
- Allerdings bestehen auch vielfältige Umgehungsmöglichkeiten der Meldepflicht (durch unklare Zusammenrechnungsbestimmungen zB bei Syndizierung von Stimmrechten) oder offene Fragen in Zusammenhang mit der Behandlung von derivativen Finanzinstrumenten (insbesondere Call-Optionen) bzw Zertifikaten.

- Wirksame Sanktionen sind notwendig für effiziente Vollziehung.
- Offenlegung der Eigentümerschaft bei Legitimationsaktionären ist für eine effektive Vollziehung der börse- und übernahmerechtlichen Vorschriften dringend erforderlich.“

Ferner beschloss der Finanzausschuss mit Stimmenmehrheit folgende Feststellungen:

„Ein grenzüberschreitender Informationsaustausch der FMA als Aufsichtsbehörde mit anderen zuständigen Behörden mit Sitz im Ausland ist im Hinblick auf die grenzübergreifenden Tätigkeiten von österreichischen Kreditinstituten wesentlich und auch europarechtlich geboten. Ein Informationsaustausch mit den zuständigen ausländischen Behörden sollte auch im Rahmen der Prüfungs-, Analyse- und Gutachter-tätigkeit der Oesterreichischen Nationalbank gewährleistet sein, jedoch unter Wahrung der Zuständigkeit der FMA als Kontaktstelle für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch. Ein koordiniertes Vor-gehen von FMA und Oesterreichischer Nationalbank ist somit hinsichtlich des grenzüberschreitenden Austausches von auf den jeweiligen Aufgabenbereich bezogenen Informationen erforderlich.

**Der Finanzausschuss geht daher davon aus, dass die FMA und die Oesterreichische Nationalbank in Bezug auf den grenzüberschreitenden Informationsaustausch mit zuständigen Behörden im Aus-land gemeinsam eine praxismgerechte Vorgangsweise entwickeln, die dem jeweiligen Aufgabenbe-reich entspricht.“**

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle

1. dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen;
2. die **angeschlossene EntschlieÙung** annehmen.

Wien, 2007 11 29

**Marianne Hagenhofer**

Berichterstatlerin

**Dkfm. Dr. Günter Stummvoll**

Obmann