

Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Wien, 29. Oktober 2007
GZ 300.256/006-S4-2/07

**Betrifft: Entwurf einer Novelle zum Bankwesengesetz, zum
Sparkassengesetz, zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz
und zum Nationalbankgesetz**

Der Rechnungshof bestätigt den Erhalt des mit Schreiben vom 8. Oktober 2007, Zl. BMF-040402/0008-III/5/2007, übermittelten Entwurfs einer Novelle zum Bankwesengesetz, zum Sparkassengesetz, zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz und zum Nationalbankgesetz und erlaubt sich, hiezu wie folgt Stellung zu nehmen:

I Grundsätzliche Bemerkungen zur Reform der Finanzmarktaufsicht:

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sind viele Empfehlungen des Rechnungshofes aus seiner Gebarungsüberprüfung zur Finanzmarktaufsichtsbehörde und zu den Aufsichtsagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF – wie bspw. die Zusammenlegung der Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen und die Konzentration der bankaufsichtlichen Analyse in einer Institution (siehe den Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2007/10) – umgesetzt worden. Der Rechnungshof anerkennt daher die mit dem vorliegenden Entwurf verfolgte Zielsetzung der bestmöglichen Nutzung der jeweiligen Expertisen und Ressourcen der FMA und der Oesterreichischen Nationalbank, der klaren Aufgabenzuweisungen und Verantwortlichkeiten sowie der Schnittstellenvereinigungen.

Ungeachtet dieser im Entwurf erkennbaren positiven Reformansätze wurde aber nach Ansicht des Rechnungshofes mit dem gewählten Modell nicht die bestmögliche Lösung zur Neuregelung der Finanzmarktaufsicht im Bankenbereich getroffen: Die bestmögliche Nutzung der Ressourcen und eine effiziente Organisation der Bankenaufsicht würde nämlich durch die organisatorische Zusammenführung und die Konzentration der bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der Oesterreichischen Nationalbank in einer Institution sichergestellt werden. In diese Richtung äußerten sich auch die FMA

und die Oesterreichische Nationalbank in ihren Stellungnahmen zum oben erwähnten Bericht des Rechnungshofes, indem sie ausführten, dass die Integration aller Bereiche der Finanzmarktaufsicht in einer Institution zu den größtmöglichen Synergieeffekten führen und den Effizienz- und Allfinanzgedanken bestmöglich umsetzen würden.

Den Erläuterungen zufolge soll grundsätzlich am Modell einer unabhängigen Allfinanzaufsicht festgehalten werden. Dieser integrierte Aufsichtsansatz erfährt jedoch durch die Verlagerung wesentlicher Bankaufsichtssachen zur Oesterreichischen Nationalbank eine Schwächung. Der Reformansatz deckt sich auch nicht mit der geänderten Struktur des Finanzsystems (steigende Komplexität der Finanzdienstleistungen, stärkere Verflechtung der beaufsichtigten Unternehmen), in dem eine integrierte Aufsicht unter Wahrung einer Gesamtperspektive aller Finanzmarktteilnehmer zunehmend wichtiger wird. Demgegenüber führt die neue Zuständigkeitsregelung im Bankenbereich bspw. dazu, dass Kreditinstitute in einem Finanzkonglomerat durch die Oesterreichische Nationalbank geprüft werden, während einem solchen Konglomerat angehörende Versicherungsunternehmen weiterhin ausschließlich der Aufsicht durch die FMA unterliegen.

Schließlich weist der Rechnungshof darauf hin, dass die gegenständlichen Regelungen nur ausgewählte bankspezifische Aufsichtsbereiche betreffen und eine Reihe weiterer aufsichtsrelevanter Themen unbeleuchtet bleiben. Beispielsweise sind die anstehenden Reformvorhaben betreffend die Tätigkeit der Staatskommissäre und der Bankprüfer entsprechend den Vorgaben des in der 30. Sitzung des Nationalrates angenommenen Entschließungsantrages nicht zur Gänze erfüllt worden (siehe 33/E XXIII. GP). Im Hinblick auf die geplante Stärkung der Rolle der Oesterreichischen Nationalbank bei der Bankaufsicht wird auf das bisher ungelöste Problem der Eigentümergeflechtungen hingewiesen (Beteiligung von Banken und Versicherungen an der Oesterreichischen Nationalbank). Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Oesterreichische Nationalbank in Zukunft unter gewissen Voraussetzungen auch ohne Auftrag der FMA Vor-Ort-Prüfungen durchführen kann (siehe § 70 Abs. 1c des Entwurfs zum BWG).

II Zu den einzelnen Bestimmungen:

1 Zu Art. I Z 6 (§ 28a Abs. 1 des Bankwesengesetzes):

Dieser Bestimmung zufolge darf der Geschäftsleiter eines Kreditinstituts zwei Jahre nach Beendigung seiner Tätigkeit keine Funktion als Vorsitzender des Aufsichtsrates des Unternehmens übernehmen, in dem er zuvor als Geschäftsleiter tätig war. Demgegenüber darf zum Vorsitzenden oder Finanzexperten eines Prüfungsausschusses nicht bestellt werden, wer in den letzten drei Jahren Geschäftsleiter des Unternehmens war (siehe § 63a Abs. 4 des Entwurfs zum BWG).



Diese zeitliche Differenzierung erscheint jedoch im Hinblick auf die Bedeutung der jeweiligen Funktionen im Aufsichtsrat sachlich nicht gerechtfertigt. Es wird daher eine Angleichung der Ausschlussfrist in § 28a Abs. 1 BWG auf drei Jahre angeregt.

2 Zu Art. I Z 12 (§ 70 Abs. 1b des Bankwesengesetzes):

Das Prüfungsprogramm sollte auch auf die Ergebnisse der Einzelbankanalyse Bedacht nehmen, wodurch der Stellenwert der risikoorientierten Analysen für die Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute untermauert würde. Es wird daher eine Ergänzung dieser Bestimmung durch eine Ziffer 6 vorgeschlagen, wonach *„Das Prüfungsprogramm auch auf die Ergebnisse der Einzelbankanalyse Bedacht zu nehmen hat“*.

3 Zu Art. I Z 14 (§ 76 des Bankwesengesetzes):

Der Rechnungshof vermisst Reformansätze in Bezug auf die Tätigkeit der Staatskommissäre, die über die vorgeschlagene Erhöhung des Schwellenwertes für die Bestellung der Staatskommissäre hinausgehen. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass sich das Instrument der Staatskommissäre laut den Erkenntnissen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Finanzmarktaufsicht als nicht effizient erwiesen hat.

4 Zu Art. I Z 9 und 11 (§ 69 Abs. 2 und § 70 Abs. 1 Z 3 des Bankwesengesetzes):

Im Sinne der – durch die Neuformulierung dieser Bestimmungen zum Ausdruck gebrachten – stärkeren Konzentration der FMA auf ihre behördlichen Aufgaben („Beaufsichtigen“ statt „Überwachen“) sollten alle diesbezüglichen Wortgruppen im BWG terminologisch angepasst werden (wie bspw. § 70a Abs. 1 BWG).

5 Zu Art. I Z 11 und 13 (§ 70 Abs. 1 Z 3 und 4 sowie § 70a Abs. 2 des Bankwesengesetzes) und zu § 79 Abs. 4 BWG i.d.g.F.:

Da grundsätzlich von einer Verpflichtung der FMA zur Beauftragung der Oesterreichischen Nationalbank mit der Prüfung von Kreditinstituten etc. auszugehen ist, wären aus redaktioneller Sicht die jeweiligen „Kann“-Bestimmungen durch „Muss“-Bestimmungen (= „hat“) zu ersetzen. Schließlich wäre im vorletzten Satz des § 79 Abs. 4 BWG i.d.g.F. die Wortgruppe „durch eigene Prüfungen der FMA“ zu streichen, weil die gesamte Vor-Ort-Prüfungskompetenz im Bankenbereich der Oesterreichischen Nationalbank übertragen wird.

III Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen:

Die diesbezüglichen Ausführungen im Vorblatt des vorliegenden Entwurfs beschränken sich ohne nähere Begründung auf die Erwartung, dass *„durch den Vollzug der neuen Aufsichtsvorschriften bei der Finanzmarktaufsicht keine zusätzlichen Kosten entstehen sollten“*. Darüber hinaus wird festgehalten, dass es *„in absehbarer Zeit zu keiner Erhöhung des betragsmäßig fixierten Kostenbeitrages des Bundes von 3,5 Mill. EUR jährlich kommen wird“*.

Das im Entwurf gewählte Finanzierungsmodell¹ sieht einen Ersatz der künftig bei der Oesterreichischen Nationalbank zusätzlich anfallenden Bankaufsichtskosten durch gesetzlich begrenzte Erstattungsbeträge der FMA vor. Allfällig übersteigende Aufsichtskosten hat der Bund im Wege des verringerten Reingewinnes der Oesterreichischen Nationalbank zu tragen. Der Höchstbetrag ist jedoch weder im Entwurf betraglich festgelegt noch enthalten die Erläuterungen Hinweise auf die geplante Höhe.

Weiters ist den Erläuterungen auch keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen zu entnehmen, die durch die Verlagerung von Aufsichtssachen auf die Oesterreichische Nationalbank zu erwarten sind. Mit dem vorliegenden Entwurf werden im Wesentlichen schon bestehende Aufgaben der Bankenaufsicht neu verteilt. Es wäre daher aufgrund bisheriger Erfahrungswerte durchaus möglich gewesen, die mit den qualitativen und quantitativen Veränderungen des Aufgabenumfanges bei der FMA und bei der Oesterreichischen Nationalbank zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zumindest grob abzuschätzen.

Die finanziellen Erläuterungen entsprechen daher insoweit nur unzureichend dem § 14 BHG und den hiezu ergangenen Richtlinien.

Schließlich weist der Rechnungshof darauf hin, dass das in den Erläuterungen (zu § 79 Abs. 4b des Bankwesengesetzes) erwähnte best-practice-Modell der „überwiegenden Aufsichtsfinanzierung durch die Marktteilnehmer“ weder durch das gegenwärtige noch durch das künftige Aufsichtsmodell erfüllt wird: Der Bund trug nämlich im Jahr 2005 – bei einer Gesamtbetrachtung der Finanzmarktaufsicht bestehend aus Bundesministerium für Finanzen, Oesterreichischen Nationalbank und FMA – einen nahezu gleich hohen Kostenanteil wie die beaufsichtigten Unternehmen. Folglich sollte zur Erreichung dieses Ziels ein möglichst hoher Anteil der direkten bei der Oesterreichischen Nationalbank entstehenden Aufsichtskosten den Marktteilnehmern angelastet werden.

¹ siehe § 79 Abs. 4b des Entwurfs zum Bankwesengesetz und § 19 Abs. 5a des Entwurfs zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz



GZ 300.256/006-S4-2/07

Seite 5 / 5

Von dieser Stellungnahme werden u.e. 25 Ausfertigungen dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: