



Bundesministerium für Finanzen
Abt III/5
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMF- 0404020008- III/5/2007	WW-ST/Ges/Pa	Mag Thomas Zotter	DW 2637	DW 2513		22.10.2007

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bankwesengesetz, das Sparkassengesetz und das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert werden

Die Bundesarbeitskammer (BAK) begrüßt die Neuausrichtung der Agenden zwischen dem Bundesministerium für Finanzen (BMF), der Österreichischen Nationalbank (OeNB) und der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) ausdrücklich. Die Aufgliederung und Fokussierung der Kompetenzen im vorliegenden Entwurf erscheint im Lichte der Erfahrungen, des vorhandenen Know-hows, der Rolle der OeNB als lender of last resort als gelungener Kompromiss unter der Berücksichtigung von Unabhängigkeit, Effizienz, Integrationsgrad, Reorganisationskosten und Schnittstellenproblematik.

Der Entwurf stellt einen richtigen und wichtigen Schritt zur Stärkung der Aufsicht im Sinne des Regierungsprogramms, des parlamentarischen Unterausschusses (UA) und des Berichts des Rechnungshofs dar, ist aber aus unserer Sicht in einigen Punkten noch verbesserungswürdig.

Stärkung der Bankenaufsicht durch Verminderung der Schnittstellenproblematik und Nutzung der Ressourcen der OeNB (Synergieeffekte)

Eine klare Trennung der Kompetenzen in Vor-Ort-Prüfung und ökonomischer Analyse einerseits und behördlicher Aufsichtsfunktion andererseits vermindert die Schnittstellenproblematik. Eine Fokussierung der Aufgaben und damit eine klarere Zuweisung der Verantwortung sind für eine Stärkung und Erhöhung der Effizienz dringend angezeigt, um so das Vertrauen in den heimischen Finanzmarkt wieder zu verbessern und weiter auszubauen. Eine effiziente Aufsicht, Transparenz und Fairness sind Grundvoraussetzungen für einen modernen Kapitalmarkt.

Der Nationalbank dabei die Vor-Ort-Prüfungskompetenz und die Verantwortung für die ökonomische Analyse zu geben, ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. Bei ihr sind nicht nur bereits jetzt makroökonomische Analyse, systemische Analyse im Sinne der

Finanzmarktstabilität und ein großer Teil der Vor-Ort-Prüfungskompetenz angesiedelt, sondern bei ihr liegt auch im Krisenfall die Verantwortung des lender of last resort und der Koordination mit den Geschäftsbanken. Gerade bei der Krisenintervention ist eine sehr gute Kenntnis der Marktverhältnisse und der einzelnen Institute von existenzieller Bedeutung. Sprachen in Vergangenheit mögliche Interessenskonflikte zwischen geldpolitischen Zielen und Zielen der Bankenaufsicht dagegen, die Nationalbank mit der Bankenaufsicht zu betrauen, so ist dieser Interessenskonflikt durch die Mitgliedschaft der OeNB im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) nunmehr vernachlässigbar. Für allfällige mögliche Interessenskonflikte sorgt heute höchstens noch das Faktum, dass einige Finanzdienstleister noch immer Aktionäre der Nationalbank sind. Dies lässt sich aber durch organisatorische Maßnahmen minimieren, allenfalls wäre daran zu denken in einem politisch akkordierten Schritt auch die Eigentümerstruktur zu bereinigen.

Eine entlastete FMA kann sich stärker auf die Bereiche Versicherungen und Pensionskassen sowie Wertpapierdienstleistungen, Börse und Investmentfonds konzentrieren. Da offensichtlich die Bankenaufsicht und die Schnittstellenproblematik bei der Bankenaufsicht viele Ressourcen bei der FMA gebunden hat, ist eine Entlastung im Bereich der Bankenaufsicht durch die OeNB dazu zu nutzen, schärfer, häufiger und effizienter als bisher Wertpapierdienstleistungsunternehmen, die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln und die wachsende Branche der Investmentfonds und Vorsorgespezialisten zu kontrollieren. Der Fall AMIS hat deutlich gezeigt, dass Warnsignale, die von anderen europäischen Aufsichtsbehörden gekommen sind, ungehört verschallt sind. Auch ist die Kommunikation zu Konsumentenschutzeinrichtungen und Anlaufstellen wie den Arbeiterkammern zu verbessern.

Auskunftsrecht – Parteienstellung

Die BAK weist darauf hin, dass der in der Finanzmarktaufsicht angesiedelte und unter anderem als mission statement festgehaltene Verbraucher-, Anleger- und Gläubigerschutz insbesondere für AnlegerInnen insofern mangelhaft ist, als den BeschwerdeführerInnen in einem von der FMA geführten Verwaltungsstrafverfahren keine Parteienstellung eingeräumt wird. Es wäre wünschenswert, wenn jeder Anleger bzw. Beschwerdeführer während des Verfahrens (zumindest einmal) ein Auskunftsrecht zur Verfügung steht und weiters über den Ausgang eines Ermittlungsverfahrens in Schriftform informiert wird.

Austausch mit ausländischen Aufsichtsbehörden, Vertreter der Wissenschaft und der KonsumentInnen

Es ist für eine reformierte Finanzmarktaufsicht von entscheidender Bedeutung, dass sie nicht nur stärker als bisher mit ausländischen Aufsichtsbehörden kooperiert, sondern auch den Dialog mit umfassenden Konsumentenschutzeinrichtungen wie den Arbeiterkammern, aber auch mit der Wissenschaft nicht nur sucht, sondern, dass sich dies auch in der organisatorischen Struktur wieder findet. So sah der ursprüngliche Ministerialentwurf zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) ja auch einen Beirat mit Vertretern von Wissenschaft, Wirtschaft (Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ) und KonsumentInnen (BAK) vor. Im FMABG wurde dann der Weg der ausschließlichen Kooptierung der Vertreter der WKÖ in den Aufsichtsrat gewählt, was zu einer Schwächung des

Verbraucher-, Anleger- und Gläubigerschutzes geführt hat, und die FMA von einer wesentlichen Informationsquelle abgeschnitten hat. Eine Kooptierung von Vertretern der Wissenschaft und KonsumentInnen im Aufsichtsrat erscheint daher angebracht. Weiters erscheint eine Regelung der Belegschaftsvertretung im Aufsichtsrat in Analogie zum Nationalbankgesetz angezeigt.

Externe Rotation der Bankprüfer / Abschlussprüfer, Trennung von (Steuer-) Beratung und Prüfung

Der Rechnungshof schließt sich in seiner Analyse einer langjährigen Forderung der BAK an: Die interne Rotation der Abschlussprüfer kann nicht in ausreichendem Ausmaße sicherstellen, dass die Unabhängigkeit gewahrt bleibt und die Prüfungen zu Routineübungen werden.

Die externe Rotation, das heißt der Wechsel des Wirtschaftsprüfungsunternehmens nach etwa fünf Jahren sollte daher in einer Reform unbedingt gesetzlich verankert werden. Darüber hinaus sollte für Bankprüfer Beratungstätigkeit ein Ausschlussgrund sein.

Weitere nötige Reformschritte:

Reform der Anlegerentschädigung

Die BAK sieht im Zusammenhang mit Wertpapierdienstleistungen allerdings noch weiteren Reformbedarf, zu dem unter anderem die Reform des Anlegerentschädigungssystems zählt, nachdem sich im Rahmen des Untersuchungsausschusses betreffend Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo Alpe-Adria und weiterer Finanzdienstleister auch hier Mängel gezeigt haben.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu § 62 – Bankprüfer – externe Rotation und Überprüfung der Corporate Governance Erklärung

Die BAK fordert weiterhin die Einführung der externen Rotation für Bankprüfer. Dass diese Forderung mehr als berechtigt ist, zeigt sich nicht nur im Zusammenhang mit den Bankenskandalen der letzten Jahre. Auch der Bericht des Rechnungshofs zur Finanzmarktaufsichtsbehörde und zu Aufsichtsgagenden der OeNB und des BMF, sowie das Konzept zur strategischen Neudimensionierung der Aufsicht sprechen für eine Notwendigkeit der externen Rotation der Wirtschaftsprüfer.

Seit der Einführung des BWG ist den Bankprüfern eine immer wichtigere Rolle zugekommen, es hat sich aber gezeigt, dass auch in diesem Bereich noch erhebliche Optimierungspotentiale bestehen. Dem Rechnungshof ist daher voll und ganz zuzustimmen, dass zur „Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei Prüfungen und zur Sicherung der Qualität und der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung, sowie zur Stärkung der Unabhängigkeit die beeideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in regelmäßigen Zeitabständen“... neu zu bestellen sind und damit eine externe Rotation einzuführen ist.“

Aus der Einführung des § 28a (Prüfungsausschuss und fit and proper-Test) ist zu schließen, dass eine Stärkung der Corporate Governance auch Intention dieser Novelle ist. Nicht zuletzt, weil es in der jüngeren Vergangenheit auch zu Unstimmigkeiten bei der Einhaltung des Corporate Governance Codes gekommen ist, regt die BAK an, die Prüfung der Corporate Governance-Erklärung durch den Abschlussprüfer vorzusehen. Darüber hinaus sollten für Bankprüfer die Ausschlussgründe in besonderen Fällen gem § 271a Unternehmensgesetzbuch (UGB) insbesondere des Abs 1 Z 2 gelten; Prüfung soll von Beratungstätigkeit also strikt getrennt werden.

Zu § 63 a - Einrichtung eines Prüfungsausschusses

Diese Bestimmung zur Umsetzung der RL 2006/43 sieht die Einziehung eines Schwellenwertes von 1 Milliarde Euro vor, ab der ein solcher Ausschuss im AR einzurichten ist. Damit folgt der Entwurf zwar dem Wert, unter der laut Art 41 der RL 2006/43 eine Ausnahme zulässig ist, laut Art 39 handelt es sich allerdings um eine Kann-Bestimmung: „Die Mitgliedstaaten können Unternehmen von öffentlichem Interesse, die keine übertragbaren Wertpapiere ausgegeben haben, die zum Handel auf einem geregelten Markt ... zugelassen sind, und ihre(n) Abschlussprüfer(n) bzw Prüfungsgesellschaft(en) von einer oder mehreren Anforderungen dieses Kapitels ausnehmen“. Die Formulierung in den Erläuterungen „sind ausgenommen“ deckt sich unserer Ansicht nach nicht mit Art 39 der RL 2006/43.

Angesichts der Erfahrungen auch der jüngeren Vergangenheit, bei der zahlreiche AnlegerInnen zu Schaden gekommen sind, stellt sich die Frage, ob die Ausnutzung einer derartigen Kann-Bestimmung die richtige Antwort auf den Vertrauensverlust beim anlagensuchenden Publikum darstellt.

Begrüßenswert ist, dass in Kreditinstituten, die übertragbare Wertpapiere ausgegeben haben, die zum Handel an einem geregelten Markt gemäß § 1 Abs 2 BörseG zugelassen sind, auf jeden Falle vom Aufsichtsrat ein Prüfungsausschuss zu bestellen ist.

Zu § 69 Abs 2 und 3 und § 70 Abs 1

Die redaktionelle Anpassung (Beaufsichtigung statt (laufender) Überwachung, Überprüfung und Bewertung) erscheint angesichts der stärkeren Betonung des behördlichen Charakters der FMA als angemessen.

Zu § 70 Abs 1 Z 3 und 4, Abs 1a, 1b und 1c sowie § 70a Abs 1

Eine klare Trennung der Kompetenzen in Vor-Ort-Prüfung und ökonomischer Analyse einerseits und behördlicher Aufsichtsfunktion andererseits vermindert nicht nur die Schnittstellenproblematik, eine Fokussierung der Aufgaben und damit eine klarere Definition der Verantwortung ist für eine Stärkung und Erhöhung der Effizienz dringend angezeigt, um so das Vertrauen in den heimischen Finanzmarkt wieder zu verbessern und weiter auszubauen. Eine effiziente Aufsicht, Transparenz und Fairness sind Grundvoraussetzungen für einen modernen Kapitalmarkt.

Der Nationalbank dabei die Vor-Ort-Prüfungskompetenz und die Verantwortung für die ökonomische Analyse zu geben, ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. Bei ihr sind nicht nur bereits jetzt makroökonomische Analyse, systemische Analyse im Sinne der Finanzmarktstabilität und ein großer Teil der Vor-Ort-Prüfungskompetenz angesiedelt,

sondern bei ihr liegt auch im Krisenfälle die Verantwortung des lender of last resort und der Koordination mit den Geschäftsbanken. Gerade bei der Krisenintervention ist eine sehr gute Kenntnis der Marktverhältnisse und der einzelnen Institute von existenzieller Bedeutung. Sprachen in Vergangenheit mögliche Interessenskonflikte zwischen geldpolitischen Zielen und Zielen der Bankenaufsicht dagegen, die Nationalbank mit der Bankenaufsicht zu betrauen, so ist dieser Interessenskonflikt durch die Mitgliedschaft der OeNB im ESZB nunmehr vernachlässigbar.

Die BAK begrüßt daher ausdrücklich die Formulierungen des Abs 1 Z 3 und 4. Die Streichung der Bestimmung, wonach die OeNB eine Prüfung dann nicht durchführen musste, wenn sie aus Ressourcengründen die Prüfung nicht oder nicht fristgerecht durchführen konnte, und dass sie die ausreichenden Ressourcen bereitzuhalten hat, ist im Sinne der Intention der Novelle voll zu unterstützen.

Ebenso sind die Abs 1a und 1b betreffend der Ausweitung eines Prüfungsauftrages, wenn sich im Zuge einer Vor-Ort-Prüfung die Notwendigkeit dazu herausstellt, oder die OeNB feststellt, dass es zur Gewährleistung der Kriterien der Z 1 – 5 des Abs 1b oder es eines weiteren Prüfungsauftrages bedarf oder nach Abs 1c eine Prüfung durchzuführen ist, nur folgerichtig und unverzichtbar. Es erhebt sich jedoch die Frage, welche (rechtlichen) Konsequenzen sich aus einer Ablehnung eines Prüfantrags der OeNB durch die FMA ergeben.

Die Formulierung in Abs 1c sollte jedoch von makroökonomisch auf makroprudentiell geändert werden. Dies entspricht dem EU-rechtlich verankerten Finanzmarktstabilitätsauftrag zur systemischen Analyse. Eine makroökonomische Notwendigkeit ergäbe sich erst bei sehr großen Krisen sehr großer Institute.

Nur durch das beiderseitige Initiativrecht zur Prüfung und Prüfungsausdehnung ist sichergestellt, dass im jeweiligen Bereich gelegene Auffälligkeiten und Verdachtsmomente auch tatsächlich aufgegriffen werden können. Damit kann das Schnittstellenproblem als eines der wesentlichen Probleme der Vergangenheit einer Lösung zugeführt werden.

Eine weitere Auslagerung an Dritte, wie sie bisher § 70a Abs 2 vorsah, liefe der Intention der Novelle zuwider. Die Formulierung des § 70a Abs 2, wie sie der Entwurf vorsieht, ist demnach sowohl, was die Zuständigkeit nach § 70a betrifft, als auch die Streichung der weiteren Auslagerung an Dritte im Sinne klarer Verantwortlichkeiten zu begrüßen.

Zu § 79

Eine gemeinsame Datenbank mit dem vorgeschlagenen Zugriffsrechten erscheint aus Sicht der BAK als notwendig, weil auf diese Weise die erwähnten Schnittstellenprobleme für diesen Bereich auf ein Minimum beschränkt werden können.

FMABG

Auskunftsrecht – Parteienstellung

Die BAK weist darauf hin, dass der in der Finanzmarktaufsicht angesiedelte und unter anderem als mission statement festgehaltene Verbraucher-, Anleger- und Gläubigerschutz insbesondere für AnlegerInnen insofern mangelhaft ist, als den BeschwerdeführerInnen in einem von der FMA geführten Verwaltungsstrafverfahren keine Parteienstellung eingeräumt wird. Somit entfällt auch ein Recht auf Akteneinsicht. In Streitigkeiten mit Vermögensberatungsunternehmen und/oder Wertpapierdienstleistungsunternehmen und

sonstigen Finanzdienstleistern können VerbraucherInnen bzw AnlegerInnen über den Fortgang oder das Ergebnis von Untersuchungen keine Auskünfte erfahren. Auch die Arbeiterkammern sind von dem Hinweis der FMA auf das Amtsgeheimnis betroffen, wenn berechtigte Beschwerden von VerbraucherInnen an die Finanzmarktaufsichtsbehörde weitergeleitet werden. Die negative Konsequenz ist, dass VerbraucherInnen (frühzeitig) keine sachlich fundierten Entscheidungen treffen können, ob sie einen Finanzdienstleister zivilrechtlich (Schadenersatz) belangen, wenn ihnen jede Information über den Ermittlungsstand bzw ein Ermittlungsergebnisses fehlt. Es wäre wünschenswert, wenn jedem Anleger bzw Beschwerdeführer während des Verfahrens (zumindest einmal) ein Auskunftsrecht zur Verfügung steht und weiters über den Ausgang eines Ermittlungsverfahrens in Schriftform informiert wird.

Zu § 8 - Aufsichtsrat

Belegschaftsvertretung in Analogie zum Nationalbankgesetz

Da es gerade bei Neuausrichtungen immer auch eine sehr direkte Betroffenheit der MitarbeiterInnen gibt, und die MitarbeiterInnen im Aufsichtsbereich in einer sehr exponierten Stellung arbeiten, hält es die BAK für wichtig, der Personalvertretung entsprechende Vertretungsrechte einzuräumen und schlägt in Analogie zum Nationalbankgesetz die Entsendung von Belegschaftsvertretern in den Aufsichtsrat zu Verhandlungen zu Personal-, Sozial- und Wohlfahrtsangelegenheiten vor:

„Das nach § 40 ArbVG zuständige Belegschaftsorgan ist berechtigt, zu Verhandlungen über Personal-, Sozial- und Wohlfahrtsangelegenheiten einen Vertreter zu entsenden. Diese Vertreter haben bei Ausübung ihrer Befugnisse dieselben Rechte und Pflichten wie die Mitglieder des Aufsichtsrates.“

Berücksichtigung der KonsumentInnen und der Wissenschaft

Für eine Stärkung der Finanzmarktaufsicht von entscheidender Bedeutung, ist aus Sicht der BAK auch, dass die FMA den Dialog mit umfassenden Konsumentenschutzeinrichtungen wie den Arbeiterkammern, aber auch mit der Wissenschaft nicht nur sucht, sondern, dieser Dialog auch institutionalisiert wird. So sah der ursprüngliche Ministerialentwurf auch einen Beirat mit Vertretern von Wissenschaft, Wirtschaft (WKÖ) und KonsumentInnen (BAK) vor. Im FMABG wurde dann der Weg der ausschließlichen Kooptierung der Vertreter der WKÖ in den Aufsichtsrat gewählt, was zu einer Schwächung des VerbraucherInnen-, AnlegerInnen- und Gläubigerschutzes geführt hat, und die FMA von einer wesentlichen Informationsquelle abgeschnitten hat. Eine Kooptierung von Vertretern der Wissenschaft und KonsumentInnen (BAK) im Aufsichtsrat erscheint daher angebracht. Alternativ dazu könnte die ursprüngliche Idee des Ministerialentwurfs zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz wieder aufgegriffen werden, Vertreter von Wissenschaft, Wirtschaft (WKÖ) und KonsumentInnen (BAK) in einem Beirat bei der FMA anzusiedeln.

FMABG und NBG**Verbesserung des Zugangs zu Daten für Öffentlichkeit und Forschung**

Der verbesserte Zugang zu Daten, den heimischen Finanzmarkt betreffend, ist nicht nur für die Aufsicht, sondern auch für das anlagesuchende Publikum und weiterführende ökonomische Analysen von entscheidender Bedeutung. Es sollte daher beiden Institutionen ein umfassender Informationsauftrag erteilt werden, dass Daten alle Finanzinstitutionen betreffend, soweit sie nicht aus datenschutzrechtlichen Gründen oder aufgrund des Bankgeheimnisses zurückzuhalten sind, in geeigneter, strukturierter Form zur Verfügung zu stellen sind.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel
Präsident



Maria Kubitschek
iV des Direktors