

Bundesministerium für
Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, BearbeiterIn	Kleppa (DW)	Fax (DW)	Delum
BMF-040400/0001 -III/5/2013	Mag. Tü/sch/48048	39202	100265	25.03.2013

**Bundesgesetz, mit dem das Bankeninterventions- und
restrukturierungsgesetz erlassen sowie das Bankwesengesetz
und das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert werden**

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des oben angeführten Gesetzentwurfes und nimmt wie folgt Stellung:

Der vorliegende Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die Prävention und Frühintervention, möchte jedoch mit weiteren, die Abwicklung betreffenden Schritten bis zur Einigung über den Kommissionsvorschlag zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Rat warten. Das prolongiert das Risiko, dass ein Institut in Schieflage nicht ohne den Einsatz öffentlicher Mittel restrukturiert oder abgewickelt werden kann, wenn weiterhin keine Instrumente zur Restrukturierung der Passivseite unter Einbeziehung von EigentümerInnen und GläubigerInnen vorgesehen sind. Zwar spricht der Entwurf von Kapitalmaßnahmen, doch ist nicht zu erwarten, dass diese auf freiwilliger Basis erfolgen werden, wenn nicht eine Behörde mit den entsprechenden Befugnissen Herr des Verfahrens ist.

Vor diesem Hintergrund sind für den Österreichischen Gewerkschaftsbund folgende Überlegungen maßgeblich:

- Zielkatalog soll im Gesetz fixiert werden
- Bei Prävention und Intervention sind die Befugnisse der Behörde zu stärken
- Die Abwicklung von Banken benötigt strenge Regelungen
- Publizität und Transparenz sollen gestärkt werden
- Die Gesamtreform muss weiter vorangetrieben werden

Zielkatalog soll im Gesetz fixiert werden

Der Österreichische Gewerkschaftsbund erachtet es als positiv am Entwurf, dass zumindest in den „Erläuternden Bemerkungen“ ein Zielkatalog für das Gesetz festgelegt werden soll. Jedoch reicht dies aus unserer Sicht nicht aus, vielmehr soll der nachstehende Zielkatalog im Gesetzestext Eingang finden:

- Schutz der Finanzmarktstabilität
- Schutz des Vertrauens in das Kreditwesen
- Schutz der Einlagen
- Schutz der öffentlichen Mittel
- Wahrung der Rangfolge bei den Gläubigern und Eigentümern

Durch eine solche Festlegung übergeordneter Ziele wäre sichergestellt, dass Finanzmarktstabilitätsüberlegungen über den Gläubigerschutz zu stellen sind, und dass jedenfalls Einlagen (vor allem bis zur Grenze der gesetzlichen Einlagensicherung) ein höheres Schutzniveau genießen als andere Gläubiger und Eigentümer. Dies dient nicht zuletzt der Verhinderung eines Bankensturms, der wohl der größte anzunehmende Ernstfall wäre. Von entscheidender Bedeutung ist zudem, dass der Staat aus der Situation der faktischen Erpressbarkeit im Fall von Schieflagen von systemisch relevanten Kreditinstituten kommt.

Bei Prävention und Intervention sind die Befugnisse der Behörde zu stärken

Im Bereich der Prävention und Frühintervention sind zwar einige sinnvolle im Einklang mit dem RL-Vorschlag der EK (Kom 2012/280) stehende Ansätze gegeben. Doch ist im Gesetz, anders als etwa in Deutschland, nicht vorgesehen, dass ein Sanierungsbeauftragter eingesetzt werden soll. Damit bleibt die Initiative zur Sanierung beim Vorstand, unter dessen Führung das Kreditinstitut womöglich in Schieflage geraten ist. Dies erscheint angesichts einer potenziellen Bedrohung des gesamten Finanzsektors äußerst problematisch und ist daher abzulehnen.

Ein Bezug auf den Staatskommissär greift hier in zweierlei Hinsicht zu kurz. Zum einen sind seine Kompetenzen nicht ausreichend um Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen, weil sich die Kompetenzen eines Staatskommissärs weitgehend auf die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen beschränken. Zum anderen verzichtet der Entwurf für alle anderen Institute auf einen Sanierungsbeauftragten mit weitergehenden Durchgriffsrechten der Behörde oder von Sanierungsverwaltern auf die Governance der Institute, im Falle einer Interventionsnotwendigkeit bzw. wenn die Frühinterventionsmaßnahmen oder die Maßnahmen gemäß § 9 und § 18 des Gesetzesentwurfes nicht greifen sollten.

Die Behörde soll die Befugnis haben den Vorstand abuberufen, wenn er es im Falle des Erreichens von Auslöseschwellen unterlassen hat, die zu veranlassenden Sanierungsschritte zu setzen. Im Fall des Inkrafttretens des Abwicklungsplanes schließlich sollte die Behörde jedenfalls auch die Möglichkeit haben den Vorstand abuberufen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt sollte die Behörde Herr des Verfahrens sein und einen neuen Vorstand einsetzen können.

Die Behörde sollte daher die Möglichkeit erhalten, ab Eintreffen der Auslösekriterien einen Sanierungsverwalter zu bestellen. Dessen Rolle sollte über jene des Reorganisationsprüfers im Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) hinausgehen und

die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) bei der Beobachtung der Umsetzung der geforderten Schritte unterstützen. Laut URG hätte der dortige "Reorganisationsprüfer" vor allem die Aufgabe, den Sanierungsplan auf Plausibilität zu prüfen und das Gericht darüber zu informieren. Dies würde aber im vorliegenden Entwurf ohnedies von der FMA selbst durchgeführt. Dem Sanierungsverwalter müssten vor allem dann verstärkte Rechte zukommen, wenn die FMA feststellt, dass Umsetzungsschritte zu zögerlich oder gar nicht eingeleitet werden.

Die Befugnisse des Sanierungsbeauftragten könnten jenem des Sanierungsverwalters in der Insolvenzordnung nachgebildet werden (Entzug der Eigenverwaltung in bestimmten Fällen). Zwar setzt die Insolvenzordnung erst bei tatsächlicher Insolvenz eines Unternehmens ein, es ist aber gerechtfertigt, bei Finanzinstituten bereits in einer früheren Phase und noch vor Erreichen der Insolvenztatbestände eine entsprechende "Einschränkung der Eigenverwaltung" vorzunehmen. Die FMA sollte in diesem Fall autorisiert werden, den Umfang der Einschränkung und die Kompetenzen des Sanierungsbeauftragten festzumachen.

Die Abwicklung von Banken benötigt strenge Regelungen

Abwicklungspläne für Banken müssen den aktuellen Sanierungsrahmen einhalten, d. h. Geschäftsaufsicht oder Konkurs und Lizenzentzug. Eine Fortführung, wie in § 14 (1) Z 3 erwähnt, scheint für das Institut in seiner Gesamtheit nicht möglich. Das Instrument einer Brückenbank (als aufnehmender Rechtsträger) ist im Entwurf nicht vorgesehen, womit ein wichtiges aktivseitiges Instrument, mit dem die Behörde im Sinne des Zielkatalogs tätig werden könnte, nicht einsetzbar ist.

Der vorgelegte Entwurf regelt lediglich die Erstellungspflicht von Sanierungs- und Abwicklungsplänen, stellt aber nicht dar, wie dies intern in den betroffenen Instituten geregelt werden soll. Aus Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes sollte dem Aufsichtsrat ein umfassendes Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht bei der Erstellung und der Kontrolle von Sanierungs- und Abwicklungsplänen zukommen. Dies sollte dementsprechend auch in den entsprechenden Rechtsmaterien (AktG, GenG, GmbH-G) novelliert werden.

Ungeachtet der Möglichkeit für Gruppenpläne ist angesichts der Erfahrungen mit den Notverstaatlichungen, bei denen es sich auch um Institute einer Gruppe gehandelt hat, dafür zu sorgen, dass eine „stand alone“-Lösung möglich ist.

Zudem bleibt auch ungeklärt, wer Abwicklungs- und Restrukturierungsbehörde ist. Bleibt die Zuständigkeit im Insolvenzfall bei Gerichten, so ist zu erwarten, dass dem Gläubigerschutz höchste Priorität eingeräumt wird, was den übergeordneten Zielen der Finanzmarktstabilität, dem Schutz des Vertrauens in das Kreditwesen (Verhinderung eines Bankenruns) und dem Schutz der öffentlichen Mittel zuwiderlaufen kann. Es wäre daher sinnvoll, eine Abwicklungsbehörde einzusetzen, die den übergeordneten Zielen verpflichtet ist, und die zeitnäher agieren kann und näher an der Information über Unternehmen und Märkte ist.

Publizität und Transparenz sollen gestärkt werden

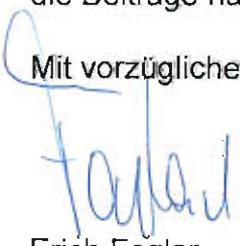
Weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass in einem größeren Fall auch öffentliche Mittel notwendig sind, oder in einem Konkursfall Haftungen der öffentlichen Hand für das Einlagensicherungssystem erforderlich werden, sowie Fragen der Finanzmarktstabilität im öffentlichen Interesse sind, und weiters für die Behörde grundsätzliche Rechenschaftspflicht zu bestehen hat, sollten spätestens im Falle des § 71b Prüfberichte der Behörde inklusive gutachterlicher Äußerungen der OeNB und eventueller vertraglicher Vereinbarungen bei Inanspruchnahme von Haftungen oder Mitteln der öffentlichen Hand einem Unterausschuss des Parlaments vorzulegen sein, der der Geheimhaltungspflicht unterliegt. Nach einer angemessenen Sperrfrist sollten die Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Damit ist eine ex-post Kontrolle möglich. Prüfberichte erhalten mehr Relevanz und mögliche Risiken werden besser analysierbar.

Die Gesamtreform muss weiter vorangetrieben werden

Um in Zukunft zu vermeiden, dass die Abwicklung des Einlagensicherungssystem überfordert, ist eine Reform dringend erforderlich. Ein effektives Bankeninterventions-, -restrukturierungs- (und -abwicklungs)Gesetz ist ohne Reform der Einlagensicherung nicht schlüssig. Es kann auch künftig nicht ausgeschlossen werden, dass die Schieflage eines Instituts in einem Sektor das sektorale und das übergreifende Einlagensicherungssystem überfordert. Es müsste daher ein zumindest teilweise vorfinanziertes und sektorenübergreifendes System geben. Für die einzelnen Sektoren und Institute könnten die Beiträge nach Risikostruktur und nach einem Bonus-Malus-System gestaffelt werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Erich Foglar
Präsident



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär