



BM für Finanzen
III/5
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMF- 040402/ 0002-III/ 5/2010	WW-ST/Ges/Pa	Mag Thomas Zotter	DW 2637	DW 2513		27.04.2010

Bundesgesetz, mit dem das Bankwesengesetz und das Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 geändert werden

Mit diesem Gesetzesentwurf werden mehrere auf EU-Ebene beschlossene Richtlinien umgesetzt, die Folgendes zum Ziel haben: Verbesserung der Überwachung und Kontrolle der Großveranlagungsrisiken, EU-weite harmonisierte Behandlung von hybriden Eigenmittelinstrumenten, Verbesserung des Aufsichtsrahmens für das Krisenmanagement, Einrichtung von Aufsichtskollegien, strengere Regelungen von Verbriefungen und des Liquiditätsrisikomanagements. In dieser Allgemeinheit sind die Ziele grundsätzlich zu begrüßen.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) sieht im vorliegenden Gesetzesentwurf bzw in den damit umgesetzten Richtlinien einen wichtigen Schritt zur Eindämmung spekulativer Exzesse der Finanzmärkte, fordert die Bundesregierung aber gleichzeitig auf, sich hinsichtlich der derzeit auf europäischer Ebene in Diskussion befindlichen Initiativen CRD III und CRD IV sich für eine Regulierung der Finanzmärkte einzusetzen, deren oberste Priorität die Stabilität der Märkte und der Gesamtwirtschaft ist und auch alle Wahlrechte, die sich in der Umsetzung ergeben, unter diese Prämisse zu stellen.

Im Vorblatt zum Gesetz wird festgehalten, dass „besonderes Augenmerk“ auf die „richtliniennahe Umsetzung der Bestimmungen gelegt“ wurde, um „im Sinne der Maximalharmonisierung keine nachteilige Wettbewerbsposition des Wirtschaftsstandortes Österreich zu schaffen.“ Zwar ist die Wettbewerbsposition des Wirtschaftsstandortes ein wichtiger Aspekt, keinesfalls darf sich die Umsetzung der Richtlinie aber zuallererst darauf konzentrieren.

Oberste Priorität muss eine stabile Entwicklung der Gesamtwirtschaft haben, zu deren Voraussetzungen die Stabilität des Finanzplatzes Österreichs sowie die damit in Verbindung stehende Stabilität des öffentlichen Haushalts gehören. Gerade für ArbeitnehmerInnen ist die Stabilität der Finanzmärkte als Basis für stabiles Wirtschaftswachstum von höchstem Interesse. Finanzmarktkrisen belasten ArbeitnehmerInnen in Form von schweren Anspannungen am Arbeitsmarkt und Einbußen bei Vorsorgegeldern massiv. Die Kosten der Krise drohen den ArbeitnehmerInnen zusätzlich in Form höherer Steuern und empfindlicher Einschnitte, etwa im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich, aufgebürdet zu werden. Gerade auch aus Perspektive der ArbeitnehmerInnen gilt es ebenso, die Erfüllung der Finanzierungsfunktion von Banken sicherzustellen. Der ausreichende Zugang zu Krediten für Unternehmen und Haushalte ist eine wichtige Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Volkswirtschaft und somit auch des Arbeitsmarktes. Zudem zeigen internationale Beispiele wie Kanada oder Spanien, dass vermeintliche Wettbewerbsnachteile wie höhere Eigenkapitalanforderungen, das Verbot bestimmter außerbilanzieller Geschäfte sowie eigenständig eingeführte Konjunkturpuffer sich in der Krise und deren Überwindung auch als Vorteil erweisen können.

Im Bankwesengesetz wird mehrfach auf außerbilanzielle Geschäfte Bezug genommen. Die BAK sieht diese Praxis äußerst kritisch, zumal daraus schwerwiegende Probleme hinsichtlich fehlender Transparenz und Risikobewertung nicht zuletzt auch für andere Marktteilnehmer entstehen können, was im schlimmsten Fall zu einem Austrocknen des Interbankenmarkts wie im Zuge der Finanzkrise führt. Außerdem ist aus behördlicher Sicht zu befürchten, dass damit bestehende Regelungen umgangen werden. Außerbilanzielle Geschäfte müssen daher in jedem Fall geeignet abgebildet werden und für die Aufsicht jederzeit nachprüfbar sein, und sollten ebenfalls ihrem Risiko entsprechend an das Eigenkapital gebunden werden. Außerbilanzielle Geschäfte über Special Purpose Vehicles und ähnliche Konstrukte, die über regulierungsarme Zonen (auch bezeichnet als Steueroasen oder Off-Shore Zentren) abgewickelt werden, sollten entweder für die Zukunft als unzulässig erklärt werden (Abschmelzen) oder ihrem Risiko und dem Fakt der Regulierungsarbitrage folgend mit entsprechend hoch mit Eigenkapital (> 100 %) zu unterlegen sein.

Das „originate and distribute“ Modell der Kreditvergabe war eines der Kernelemente der gegenwärtigen Krise, weil veräußerte Risiken nicht mehr genau geprüft wurden, sondern die Provisionserzielung im Mittelpunkt stand. Der vorgesehene Mindestprozentsatz von 5 % des ursprünglichen Kredits, den ein Institut halten soll, scheint aus Sicht der BAK als unzureichend, um den gewünschten Verhaltensanreiz zu setzen. Die BAK spricht sich daher erstens dafür aus, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, diesen Prozentsatz auf europäischer Ebene anzuheben. Zweitens regt die BAK an, zu überprüfen, ob eine eigenständige Anhebung dieses Prozentsatzes nicht im Sinne einer Priorität für mehr Finanzmarktstabilität sinnvoll wäre.

Bei der Anrechenbarkeit von Hybridkapital steht die BAK dem Ausnutzen der Maximalgrenze von 50 % äußerst skeptisch gegenüber, weil Hybridkapital nicht die gleichen Eigenschaften hinsichtlich Risikotragungsfähigkeit aufweist wie Stammkapital.

Das Aufheben der Großveranlagungsgrenze in verbundenen Unternehmen wird von der BAK ebenfalls sehr kritisch gesehen, weil Klumpenrisiken sehr schnell zu einer ernststen Bedrohung für ein Institut werden können. Auf die diesbezüglichen Wahlrechte sollte im Sinne der Finanzmarktstabilität verzichtet werden.

Artikel 2 BWG

Zu § 22 f

Im Bereich der Verbriefungen sollen die Interessen des Originators oder Sponsors mit den Interessen der Anleger in Einklang gebracht werden. In diesem Sinn wird in der zugrundeliegenden Richtlinie unter Art 122a angemerkt, dass ein Kreditinstitut, das nicht als Originator, Sponsor oder ursprünglicher Kreditgeber handelt, nur dann einem Kreditrisiko (...) ausgesetzt sein darf, wenn „der Originator, Sponsor oder ursprüngliche Kreditgeber gegenüber dem Kreditinstitut ausdrücklich erklärt hat, dass er kontinuierlich einen materiellen Nettoanteil (...) von mindestens 5 Prozent halten wird.“ Der De Larosière Bericht spricht hier von einem bedeutsamen Anteil. Aus Sicht der BAK erscheint der in der RL vorgesehene Mindestprozentsatz als zu gering, weil der Erwartungswert der verbleibenden Haftung den Gewinn aus der Eigenkapitalersparnis durch den verbrieften und veräußerten Teil auf jeden Fall übersteigen müsste, um den gewünschten Verhaltensanreiz zu setzen. Dies scheint aus unserer Sicht mit 5 % nicht gegeben. Die BAK spricht sich daher erstens dafür aus, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, diesen Prozentsatz auf europäischer Ebene anzuheben. Zweitens regt die BAK an, zu überprüfen, ob eine eigenständige Anhebung dieses Prozentsatzes nicht im Sinne einer Priorität für mehr Finanzmarktstabilität sinnvoll wäre, nachdem das originate and distribute Modell der Kreditvergabe als eines der Kernprobleme der gegenwärtigen Krise gilt.

Darüber hinaus ist die BAK teilweise skeptisch in Bezug auf die unter Ziffer 5 angeführten Ausnahmen von dieser Bestimmung; zum Beispiel wenn es darum geht, dass Credit Default Swaps, die aus mehreren Gründen ein hochproblematisches Finanzinstrument darstellen, nicht unter die Bestimmung fallen sollen.

Auch hinsichtlich § 22 f Abs 7 bestehen Zweifel, ob der Nachweis des Verständnisses der von einer Ratingagentur entwickelten finanziellen Methode ausreicht, um diese anzuwenden. Hier wäre ebenso eine strengere Bestimmung des österreichischen Gesetzgebers wünschenswert. Grundsätzlich soll die Prüfung des Risikos in eigener Verantwortung erfolgen. Risiken, die nicht seriös abgeschätzt werden können, dürfen nicht eingegangen werden.

Zu § 23 Abs 3

Hybrides Kapital als Mischform zwischen Eigen- und Fremdkapital soll auch auf Einzelinstitutsebene als Eigenmittel angerechnet werden. Es ist richtig, dass dies die Flexibilität der Instrumente bei der Kapitalaufbringung erhöht. Es ist allerdings fraglich, ob ein hoher Anteil hybriden Kapitals als Kernkapitalbestandteil tatsächlich die Stabilität des österreichischen Finanzplatzes erhöht. Die vorgeschlagenen Anrechnungsgrenzen für das hybride Kapital erscheinen zu hoch. Hier sollte der Spielraum ausgeschöpft werden, wenn

das Ziel eine Verbesserung der Qualität der Kapitalausstattung ist. Dies gilt zum Beispiel für die Bestimmung, dass hybrides Kapital bis zu 50 vH des Kernkapitals anrechenbar ist, was in der Richtlinie selbst unter Art 66 Abs 1a jedoch als Maximalwert vorgeschrieben ist. Die Bestimmungen zum hybriden Kapital beziehen sich offensichtlich auch auf die Maßnahmen zur Rekapitalisierung von Kreditinstituten im Rahmen des Finanzmarktstabilitätsgesetzes. Hier wäre aus unserer Sicht ohnehin eine Unterstützung mittels eingezahlten Kapitals gemäß § 23 Abs 3 (z.B. Grund- oder Stammkapital) zu bevorzugen, um Chancen und Risiken für SteuerzahlerInnen ausgewogener zu gestalten. Es bleibt zu prüfen, in wie weit das Instrument der Kernkapitalaufstockung mittels hybridem Kapital auch abseits des Finanzmarktstabilitätsgesetzes Anwendung findet, und somit diese Aufweichung der Bestimmungen auch im Rahmen anderer Konstruktionen genützt wird.

Im Absatz 4a wird hybrides Kapital näher definiert, wobei als Kriterien die Nachrangigkeit, die volle Verlustteilnahme, eine Fristigkeit von mindestens 30 Jahren seitens des Gläubigers und eine Zins- bzw Dividendenbeschränkung bei Unterschreitung der Mindesteigenmittelerfordernis vorsehen. Aus der Sicht der BAK sind die Kriterien geeignet, einen Eigenmittelcharakter zu erreichen.

Durch die Streichung des § 24 Abs 2 Ziffer 5 fallen allerdings einige Bedingungen weg. Insbesondere die volle Einzahlung und das Besicherungsverbot erscheinen wesentlich zu sein und sollten daher aufgenommen werden.

Zu § 27

Bezüglich der Behandlung von Großveranlagungen in verbundenen Unternehmen geht die Novellierung der Vorschriften aus der Sicht der BAK in die falsche Richtung. Durch das Aufheben der 20 % Grenze für Großveranlagungen bei Mutter- oder Tochterunternehmen erhöht sich die Risikobildung innerhalb des Konzerns, die wirtschaftliche Abhängigkeit wird größer. Auch die Streichung der 800 %-Grenze ist nicht verständlich und erhöht das Risiko, anstatt es zu verringern.

In den erläuternden Bemerkungen ist zu den Großveranlagungen vermerkt, dass einige Wahlrechte im Großveranlagungsregime im BWG weiterhin umgesetzt werden sollen, um Wettbewerbsnachteile für die österreichische Kreditwirtschaft zu vermeiden. Dem sind die eingangs erwähnten Überlegungen zur Finanzmarktstabilität entgegenzuhalten. Gerade Klumpenrisiken können zu einer ernstesten Bedrohung für einzelne Institute führen, und damit, wenn sie systemrelevant sind, für das Bankensystem und die Gesamtwirtschaft insgesamt.

Zu § 27 Abs 10

Hier ist aus unserer Sicht unklar, warum der Forderungswert von Veranlagungen, die durch finnische Hypotheken besichert sind, um 50 % vermindert werden kann. Die Hintergründe für die spezielle Behandlung bestimmter Veranlagungen in den Ziffern 1 und 2 erschließen sich dem/r LeserIn nicht unmittelbar.

Zu § 69

Das grundsätzliche Bekenntnis unter § 69, dass die FMA die Auswirkungen ihrer Ent-

scheidungen auf die Stabilität der Finanzsysteme anderer Mitgliedstaaten gebührend berücksichtigen soll, ist zu begrüßen. Die Handhabung dieser nur allgemeinen Zielsetzung muss mit dem Bewusstsein erfolgen, dass dies umgekehrt natürlich auch für die anderen Mitgliedstaaten gilt, von deren Entscheidungen die österreichische Finanzmarktstabilität abhängig ist. Die BAK plädiert in diesem Sinn für höchstmögliche Kooperation zwischen den Behörden und mit dem Ausschuss der europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS).

Zu § 70, Abs 2, Z 1a

Hinsichtlich der Genehmigung einer Überschreitung der Anrechnungsbegrenzungen für Eigenmittel, ergibt sich die Frage, ob die Finanzmarktaufsicht angesichts der möglichen Konsequenzen für den österreichischen Finanzmarkt alleine zu dieser Entscheidung alleine oder in Abstimmung mit der OeNB befugt werden soll.

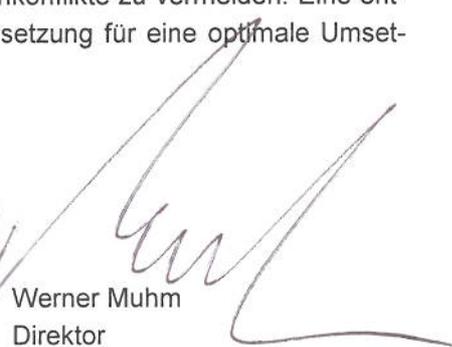
Zu § 70, Abs 4b

Da auch hier makroprudentielle Fragen betroffen sein können, stellt sich auch hinsichtlich der „Forderungen aus übertragenen Kreditrisiken“ im Zusammenhang mit der Vorschreibung eines zusätzlichen Risikogewichts die heikle Frage einer Aussetzung der Anforderung des Selbstbehalts (§70, Abs 11) und die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die OeNB in die Entscheidung einzubinden.

Da Finanzmarktregulierung ein Prozess ist, der ständig weiterentwickelt werden muss, werden auch die Aufgaben der Finanzaufsichtsbehörden zunehmen, wie auch der vorliegende Gesetzesentwurf zeigt. Daher sollten die Ressourcen weiter aufgestockt und die Aufsichtsstrukturen verbessert werden. Ein wichtiger Schritt wäre die gänzliche Überführung der OeNB in öffentliches Eigentum, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Eine entsprechend gestaltete Aufsichtsstruktur ist eine Voraussetzung für eine optimale Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen.



Herbert Tumpel
Präsident



Werner Muhm
Direktor