

2234/AB
Bundesministerium vom 08.01.2019 zu 2255/J (XXVI.GP)
bmf.gv.at
Finanzen

Hartwig Löger
Bundesminister für Finanzen

Johannesgasse 5, 1010 Wien

Herrn Präsidenten
des Nationalrates
Mag. Wolfgang Sobotka
Parlament
1017 Wien

Geschäftszahl: BMF-310205/0214-GS/VB/2018

Wien, 8. Jänner 2019

Sehr geehrter Herr Präsident!

Auf die schriftliche parlamentarische Anfrage Nr. 2255/J vom 8. November 2018 der Abgeordneten Dr. Nikolaus Scherak, MA, Kolleginnen und Kollegen beehre ich mich Folgendes mitzuteilen:

Zu 1.:

Ziel der Reform ist es das Gesamtsystem der Finanzmarktaufsicht effizienter auszurichten (Abbau von Doppelgleisigkeiten, schnellere Entscheidungsprozesse, klare Ansprechpartner und Entscheidungswege) sowie die Serviceorientierung zu stärken (Rechtsauskünfte, Praxisnähe, Beratung statt Strafen).

Zu 2.:

Zur Erreichung der unter Punkt 1 angeführten Ziele ist die Zusammenführung der bankenaufsichtsbehördlichen Agenden in einer Institution (One Stop Shop) und damit die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten zwischen FMA und OeNB vorgesehen.

Dies erfordert eine Strukturreform in und mit den dafür zuständigen Institutionen FMA und OeNB unter Einbeziehung des Parlaments. Aufgrund der vorgesehenen stärkeren Einbindung des Bundesministeriums für Finanzen speziell in der Erlassung von Verordnungen sind auch hier Anpassungen erforderlich. Zur Koordination aller Finanzmarktagenden ist geplant, ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Bundesministerium für Finanzen und OeNB bis Ende 2019 abzuschließen, wodurch ein unmittelbarer Informationsfluss sichergestellt wird. Das MoU wird veröffentlicht.

Künftig wird die gesamte behördliche Aufsicht über den Finanzmarkt in der FMA gebündelt. Hierzu werden die derzeitigen Aufgaben im Bereich der behördlichen Prüfung und Analyse im Bereich der Bankenaufsicht von der OeNB auf die FMA übertragen. Dabei wird dem im Regierungsprogramm festgelegten Grundsatz der Proportionalität Rechnung getragen. In der OeNB verbleibt die Kompetenz zur Überwachung der Finanzmarktstabilität (makroprudentielle Analyse).

Zu 3.:

Ausschlaggebend für die Entscheidung für ein Allfinanzaufsichtsmodell im Jahr 2002 waren die Erfahrungen in anderen Ländern. Zersplitterte Kompetenzen haben dort häufig zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Behörden geführt. Auch das Universalbanksystem in Österreich mit vielfältigen Verflechtungen zwischen Banken, Pensionskassen, Kapitalanlagegesellschaften, Versicherungen und der Börse war ein Argument. Schließlich sollte die Konzentration der Kompetenzen in einer Behörde die internationale Visibilität erhöhen. Österreichische Anliegen sollten dadurch in internationalen und EU-Gremien effektiver vertreten werden können. Diese Stärken des Aufsichtsmodells sind unverändert aktuell.

Bereits bei Etablierung der FMA war die OeNB in die Bankenaufsicht involviert, jedoch beschränkte sich deren Aufgabe auf die Vor-Ort-Prüfung von Markt- und Kreditrisiken sowie die Organisation des Meldewesens. Die Bankenanalyse, die Vor-Ort-Prüfung anderer Risiken und behördliche Aufgaben lagen bei der FMA.

Mit der am 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Aufsichtsreform ging die Zuständigkeit für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen sowie die Off-Site-Analyse („fact finding“) in den alleinigen Aufgabenbereich der OeNB über. Die Behördenfunktion („decision taking“) verblieb bei der FMA. Die strenge Trennung ist mittlerweile mehrfach durchbrochen.

Auf Wunsch der OeNB wurden die Prüfung und Analyse von Kapitalanlagegesellschaften ebenso wie Geldwäscheprüfungen aller Banken an die FMA rückübertragen.

Am 4. November 2014 übernahm der SSM die Aufsicht über die europäischen „Significant Institutions“ (SI). Damit trat eine zusätzliche internationale Institution dem bestehenden nationalen System bei. Im SSM vereint die EZB sowohl Aufgaben im Bereich der Prüfung und Analyse (OeNB) als auch der behördlichen Aufgaben (FMA) bei der Beaufsichtigung der SI in ihrem Verantwortungsbereich.

Die aktuelle Aufsichtsstruktur ist damit anpassungsbedürftig, da sie Doppelstrukturen in FMA und OeNB begünstigt, wobei sich dieser Struktureffekt mit dem SSM verstärkt hat.

Zahlreiche Organisationsschnittstellen sowie längere Entscheidungs- und Informationswege zwischen FMA und OeNB untereinander und den Finanzmarktteilnehmern führen zu Ineffizienzen. Diese Schwächen sollen mit der oben beschriebenen Neuordnung adressiert werden, womit auch der Empfehlung des Rechnungshofes nach Zusammenführung der Aufsicht in einer Institution Rechnung getragen wird.

Zu 4.:

Im zukünftigen Modell wird sich die Aufsicht auf ihre Kernaufgaben konzentrieren – Regulierung und Aufsicht werden stärker voneinander getrennt. Die Regulierung wird dazu verstärkt vom Bundesministerium für Finanzen und dem Parlament vorgenommen. Wie im Regierungsprogramm festgehalten, wird die FMA einem umfassenden Reformprozess unterzogen, mit dem Ziel einer schlankeren, kostengünstigeren Struktur sowie einer stärkeren Service-Orientierung (Beraten statt Strafen). Die FMA nimmt als weisungsfreies, ausführendes Organ die Einzelfallprüfung und -überwachung, Nachverfolgung und Verfahren sowie die technische Umsetzung der Regulierung wahr und vertritt Österreich kompetenzgemäß in den europäischen und internationalen Aufsichtsgremien und -institutionen. Zur Unterstützung von Innovationen im Finanzbereich wird die FMA ein begleitendes Konzessionsverfahren etablieren, welches FinTech Unternehmen und innovativen Geschäftsmodellen etablierter Finanzinstitutionen einen schnellen und sicheren Prozess zur Zulassung und Konzessionierung ermöglicht (sogenannte „Regulatory Sandbox“).

Die behördliche Aufsicht wird durch die FMA als integrierte Finanzmarktaufsichtsbehörde durchgeführt. Deren Kompetenzen umfassen:

- die behördliche Aufsicht über Banken, Versicherungen, Pensionskassen, betriebliche Vorsorgekassen, Asset Manager und sonstige konzessionierte und regulierte Finanzintermediäre und Produktanbieter
- die Wohlverhaltensaufsicht über den Kapitalmarkt, die Intermediäre und die Emittenten
- den kollektiven Schutz der Anleger, Sparer, Investoren und Versicherten
- die Makroprudentielle Behörde (in Umsetzung der makroprudentiellen Aufsicht der OeNB)
- die Behördensfunktion bei der Abwicklung von Banken
- die Vertretung Österreichs in den europäischen und internationalen Institutionen im Bereich der Finanzaufsicht als National Competent Authority (NCA)

Durch die Reform ergeben sich naturgemäß – allerdings in weit geringerem Ausmaß – neue Schnittstellen, deren Management erst etabliert werden muss.

Zu 5.:

Die Bankenaufsicht wurde seinerzeit in der EZB angesiedelt, um im Gefolge der Finanzkrise rasch ein europäisches Aufsichtsmodell zu etablieren. Jede andere organisatorische Lösung hätte einer Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise der EU bedurft, die kurzfristig nicht erreichbar war, zumal Änderungen in einigen Mitgliedstaaten neben der Zustimmung des nationalen Parlaments auch einer Volksabstimmung bedürfen. Mit der Ansiedlung in der EZB wurden im Hinblick auf die Geldpolitik Interessenskonflikte in Kauf genommen, die unter anderem durch die Einrichtung eines "Aufsichtsgremiums" bei der EZB, in dem Aufsichtsvertreter aller Mitgliedstaaten präsent sind, abgemildert wurden.

Zu 6.:

Sämtliche Führungsfunktionen sind gemäß den Bestimmungen des FMABG und des Stellenbesetzungsgegesetzes auszuschreiben. Potentielle Bewerber haben sich einem objektiven und nachvollziehbaren Verfahren zur Überprüfung ihrer Qualifikation zu stellen. Der Vorstand der FMA wird vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung bestellt.

Zu 7.:

Vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Entwicklungen ist eine strategische Neuausrichtung der Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG) zur Erhaltung und Steigerung des Wertes bedeutsamer Beteiligungen des Bundes im Interesse des Wirtschafts- und Forschungsstandorts und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Österreich notwendig.

Ziel ist eine optimierte Ausrichtung der Beteiligungen, insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes. Zudem verfolgt die Novellierung des ÖIAG-Gesetzes 2000 das Ziel einer verantwortlichen, auf nachhaltige und langfristige Wertschaffung ausgerichteten Leitung und Kontrolle von Beteiligungen des Bundes und ist damit den Interessen aller österreichischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler verpflichtet.

Mit der Neuausrichtung der ÖBAG sollen folgende Ziele umgesetzt werden:

- Politische Unabhängigkeit bei Vertretung der Eigentümerinteressen des Bundes bei strategisch bedeutsamen Beteiligungen
- Geschäftsfelderweiterung der ÖBAG
- Aktives Beteiligungsmanagement der ÖBAG auf Grundlage einer den Wirtschaftsstandort Österreich fördernden Gesamtstrategie

Zu 8.:

Die Hauptgesichtspunkte der Novellierung des ÖIAG-Gesetzes 2000 sind:

- Die Schaffung einer neuen Organisation für das Beteiligungsmanagement bedeutsamer Beteiligungen des Bundes in Form einer AG mit der Firma „Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG)“ anstelle der bisherigen „Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB)“ zur effizienten und professionellen Umsetzung der strategischen Entscheidungen des Eigentümers Republik Österreich.
- Die strategische Neuausrichtung zur Erhaltung und Steigerung des Werts bedeutsamer Beteiligungen des Bundes im Interesse des Wirtschafts- und Forschungsstandorts und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Österreich mit dem Ziel einer optimierten Ausrichtung der Beteiligungen, insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes.
- Ein aktives Beteiligungsmanagement der ÖBAG im Interesse der Republik Österreich als Kernaktionärin der börsennotierten Beteiligungsunternehmen und daher – im Gegensatz zur ÖBIB – von der ÖBAG nominierte Aufsichtsratsmitglieder (insbesondere Vorstand, leitende Angestellte der ÖBAG) zur Durchsetzung der für die Beteiligungsunternehmen zu definierenden Eigentümerstrategien.

- Die Führung der ÖBAG durch einen weisungsfreien Vorstand.
- Die Wahl der neun Mitglieder des Aufsichtsrates durch die Hauptversammlung nach dem Grundsatz der Drittelparität. Die sechs Kapitalvertreter haben den jeweils höchsten Anforderungskriterien, die sich aus dem Österreichischen Corporate Governance Kodex (der auf die ÖBAG an sich nicht anwendbar ist), dem Bundes Public Corporate Governance Kodex oder dem Aktiengesetz ergeben, zu entsprechen.
- Die Auswahl der von der ÖBAG gewählten oder nominierten Aufsichtsratsmitglieder in den Beteiligungsgesellschaften erfolgt durch den Vorstand der ÖBAG nach Zustimmung des Aufsichtsratspräsidiums.
- Die Verpflichtung zur Sicherstellung und Aufrechterhaltung des Einflusses bei Beteiligungen bleibt unverändert. Darüber hinaus ist ein Beschluss der Bundesregierung auch bei Zukäufen, Verkäufen und wesentlichem Ausbau von Beteiligungen im Einzelfall erforderlich.
- Die Übertragung der Bundesanteile an der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) und APK Pensionskassen AG an die ÖBAG zur weiteren Bündelung der wesentlichen Bundesbeteiligungen bzw. aus Verwaltungsvereinfachungsgründen.
- Die Nutzung der Kapitalmarktexpertise der ÖBAG für die VERBUND AG durch die Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes durch die ÖBAG ohne Übertragung der verfassungsgesetzlich vorgegebenen Bundesbeteiligung.
- Im Rahmen der Vorgaben durch den Bundesminister für Finanzen erfolgt die Bereitstellung von Kapital durch die ÖBAG für Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich durch Eingehen von Minderheitsbeteiligungen an für den Standort relevanten Unternehmen bzw. Zurverfügungstellung von Fremdkapital in Form von Finanzierungen oder Garantien. Investitionsentscheidungen bedürfen der vorherigen Zustimmung eines Beteiligungskomitees, bestehend aus von den Organen der ÖBAG unabhängigen Personen mit einschlägiger Erfahrung. Die Festlegung betraglicher Grenzen für derartige Standortinvestitionen erfolgt durch den Bundesminister für Finanzen und die Limits und deren Änderungen werden auf der Homepage der ÖBAG publiziert.

Zu 9.:

Aufgrund der bisher geltenden Rechtslage des ÖIAG-Gesetzes 2000 mussten operative Angelegenheiten der ÖBIB durch den Bundesminister für Finanzen aufgrund der Weisungsgebundenheit der Geschäftsleitung genehmigt werden, was für den

Bundesminister für Finanzen einen erheblichen administrativen Aufwand zur Folge hatte und den Handlungsspielraum der ÖBIB-Geschäftsführung deutlich verringerte.

Zudem ist das derzeitige Beteiligungsportfolio der Republik Österreich von einer Heterogenität gekennzeichnet, die eine einheitliche strategische Ausrichtung der Unternehmungen deutlich erschwert.

Die Möglichkeit für standortrelevante Investments seitens der ÖBIB bestand weder in rechtlicher, finanzieller noch prozessualer Hinsicht.

Darüber hinaus gehörten bisher weder der Geschäftsführer noch weitere leitende Angestellte der ÖBIB Aufsichtsräten ihrer Beteiligungsgesellschaften an. Dieser Umstand führte zu erheblichen Informationsdefiziten. Dadurch konnte nicht umfassend sichergestellt werden, dass die strategische Ausrichtung der Beteiligungsunternehmen mit jener der ÖBIB übereinstimmt und dass die Rechte der ÖBIB aus den Syndikatsverträgen optimal gewahrt werden.

Zu 10.:

Aufgrund der künftigen weitestgehenden Weisungsfreiheit der neuen Organisation für das Beteiligungsmanagement bedeutsamer Beteiligungen des Bundes in Form der ÖBAG werden die strategischen Vorgaben des Eigentümers effizient und professionell umgesetzt.

Der Bundesminister für Finanzen ist von Fragen des operativen Alltagsgeschäfts der ÖBAG entlastet.

Durch die Integration der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) und der Anteilsrechteverwaltung der VERBUND AG in das Beteiligungsmanagement der ÖBAG ist die Möglichkeit für einen künftig gemeinsamen strategischen Rahmen gegeben.

Das Beteiligungskomitee hat gemeinsam mit dem Vorstand Guidelines zu erstellen, welche die Grundsätze der Investmentstrategie der ÖBAG enthalten, welche der Vorstand bei der Auswahl möglicher Zielunternehmen nach Möglichkeit zu berücksichtigen hat. Betragliche Grenzen für derartige Standortinvestitionen sind vom Bundesminister für Finanzen durch schriftliche Mitteilung an den Vorstand der ÖBAG festzulegen; die Limits und Änderungen sind auf der Homepage der ÖBAG zu publizieren.

Zur Durchsetzung der für die Beteiligungsunternehmen zu definierenden Eigentümerstrategien sollen die von der ÖBAG nominierten Aufsichtsratsmitglieder in sämtlichen vorhandenen Aufsichtsräten der Beteiligungsgesellschaften vertreten sein, wobei insbesondere der Vorstand, aber auch leitende Angestellte der ÖBAG solche Aufsichtsratsmandate wahrnehmen und tunlichst den Aufsichtsratsvorsitz übernehmen. Hierbei wird auf alle Gesellschaften, bei denen Syndikate bestehen, ein besonderer Schwerpunkt gelegt.

Zu 11.:

Sämtliche Organfunktionen sind gemäß den Bestimmungen des Aktiengesetzes und des Stellenbesetzungsgegesetzes auszuschreiben. Potentielle Bewerber haben sich einem objektiven und nachvollziehbaren Verfahren zur Überprüfung ihrer Qualifikation zu stellen.

Zu 12.:

Die Einrichtung eines Norwegischen Staatsfonds wäre zu spekulativ gewesen. Ein aktives Beteiligungsmanagement ist auch mit der ÖBAG zu bewerkstelligen.

Der Bundesminister:

Hartwig Löger

Elektronisch gefertigt

