

An das
Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Per email:
e-recht@bmf.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 06. Mai 2019

IV Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz, das Bankwesengesetz, das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz, das Bundesgesetz zur Schaffung einer Abbaueinheit, das E-Geldgesetz 2010, das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, das Finanzkonglomeratengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Investmentfondsgesetz 2011, das Nationalbankgesetz 1984, das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, das Sparkassengesetz, das STS-Verbriefungsvollzugsgesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018, das Zahlungsdienstegesetz 2018, das Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz sowie das Zentralverwahrer-Vollzugsgesetz geändert werden

GZ. BMF-160000/0004-III/5/2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Industriellenvereinigung (IV) bedankt sich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum vorliegenden Begutachtungsentwurf.

Allgemeines

Die IV begrüßt die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs des BMF, mit dem die Finanzmarktaufsicht und im speziellen die Bankenaufsicht effizienter gestaltet und die Strukturen schlanker aufgestellt werden sollen. Eine gut funktionierende Finanzmarktaufsicht stärkt das Vertrauen in den österreichischen Kapitalmarkt und trägt so zu Wirtschaftswachstum und Wohlstand bei.

Mit der Bündelung sämtlicher Aufsichtsaufgaben in einer Organisation werden auch die Vorschläge des Rechnungshofs zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und einer effizienteren Organisation der Bankenaufsicht aufgegriffen.

Im Folgenden nimmt die IV zu einzelnen Punkten des Begutachtungsentwurfs Stellung:

1. Zu Artikel 2 (Änderung des Bankwesengesetzes)

Zu Z 19 (§ 70 Abs 1b BWG) – Festlegung des jährlichen Prüfprogramms

Die IV schlägt vor, der OeNB im Rahmen der Erstellung des jährlichen Prüfprogramms durch die FMA das Recht einzuräumen, eine Stellungnahme aus makroprudenzieller Sicht abzugeben.

Zu Z 20 (§ 70 Abs 1c BWG) sowie zu Artikel 6 Z 5 (§ 5 Abs 6 ESAEG) – Prüfkompentenz der OeNB im Bereich der makroprudentiellen Aufsicht

Da die inhaltliche Zuständigkeit für den makroprudentiellen Bereich bei der FMA liegt, ist die Prüfkompentenz der OeNB in § 70 Abs 1c BWG und § 5 Abs 6 ESAEG des Entwurfs ausschließlich auf Krisensituationen einzuschränken.

Die IV schlägt vor, die genannten Bestimmungen zu adaptieren.

Zu Z 28 (§ 79 Abs 4a BWG) – Daten aus Einzelbankanalysen an die OeNB

Eine Verpflichtung der FMA, Daten der Einzelbankanalysen der OeNB laufend zur Verfügung zu stellen ist aus Sicht der IV nicht notwendig, da bei in Kraft treten des vorliegenden Entwurfs die gesamte behördliche Aufsicht bei der FMA gebündelt wäre. Daten aus Einzelbankanalysen sollten der OeNB nur im Krisenfall und sofern für gutachterliche Äußerungen der OeNB notwendig übermittelt werden.

Die IV empfiehlt, die diesbezügliche Bestimmung in § 79 Abs 4a BWG dahingehend zu ändern.

Ergänzende Empfehlung zu § 71 Abs 6 BWG – Vor-Ort-Prüfungen

Die Regelungen in § 71 Abs 6 BWG zu Vor-Ort-Prüfungen sind aus Sicht der IV überschießend. Insbesondere der große Verteiler der Prüfberichtsversendung (Bankprüfer, Aufsichtsrat, Staatskommissär und dessen Stellvertreter sowie die Sicherungseinrichtung) und der unverzügliche Plan zur Adressierung der im Prüfbericht getroffenen Feststellungen scheinen nicht gerechtfertigt.

Der ECB Guide on-site inspections and internal model investigations vom 21. September 2018 sieht nicht vor, den Prüfbericht an die in § 71 Abs 6 BWG genannten Personen zu übermitteln. Des Weiteren wird die Umsetzung der Empfehlungen oder Aufsichtsmaßnahmen im Wege von „Follow-up letters“, in denen konkrete Fristen vorgesehen sind, geregelt. Das Institut kann also erst nach Erhalt des finalen „Follow-up letters“ den Plan zur Adressierung der im Prüfbericht getroffenen Feststellungen erstellen.

Die IV empfiehlt daher, § 71 Abs 6 BWG zu streichen.

2. Zu Artikel 6 (Änderung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes)

Zu Z 7 (§ 6 Abs 2 – 4 ESAEG) – Übermittlung von Daten

Die Meldeverpflichtung an die FMA gem § 33 ESAEG wurden bisher mittels Verordnung an die OeNB delegiert. Um den Aufbau zusätzlicher Meldeschnittstellen zu vermeiden, **empfiehlt die IV, den § 6 Abs 2 ESAEG gänzlich zu streichen und die Meldungen gem § 33 ESAEG an die OeNB vorzuschreiben.**

3. Zu Artikel 8 (Änderung des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes)

Regulierungskompetenzen

Gemäß dem Ministerratsvortrag der Bundesregierung vom 20. November 2018 soll zukünftig Regulierung und Aufsicht stärker getrennt werden. Demnach soll die Regulierung verstärkt vom BMF wahrgenommen werden. Entgegen diesen Ankündigungen sind dem vorliegenden Begutachtungsentwurf keine diesbezüglichen Maßnahmen zu entnehmen.

Die IV schlägt daher vor, eine gesetzliche Regelung einzuführen, nach der dem BMF als zuständige Fachaufsicht entsprechende Zustimmungsrechte vor der Erlassung von FMA-Rundschreiben und Mindeststandards eingeräumt werden.

Zu Z 1 (§ 2 Abs 3 Z 10 FMABG) – Rechnungslegungskontrolle

Wie im Ministerratsvortrag der Bundesregierung vom 20. November 2018 erwähnt, sollen im Zuge der Aufsichtsreform jene behördlichen Aufgaben und Befugnisse hinsichtlich der **Rechnungslegungskontrolle**, die der FMA bisher zugewiesen waren, an die Abschlussprüferaufsichtsbehörde (APAB) abgegeben werden. Im vorliegenden Entwurf ist diesbezüglich nur eine Streichung dieser Aufgaben und Befugnisse der FMA in § 2 Abs 3 Z 10 FMABG vorgesehen. Weitere notwendige Änderungen va im Rechnungslegungs-Kontrollgesetz (RL-KG) sind in dem vorliegenden Entwurf (noch) nicht enthalten.

Die **Rechnungslegungskontrolle** ist in Österreich als **zweistufiges System** organisiert. Prüfungen werden primär durch den vom BMF als Prüfstelle anerkannten, privatrechtlich organisierten Verein „Österreichische Prüfstelle für Rechnungslegung“ durchgeführt (erste Stufe). Die Behörde – derzeit die FMA – stellt Bescheide aus und führt lediglich subsidiär in klar abgegrenzten Fällen selbst Prüfungen durch (zweite Stufe). Dieses System der Selbstregulierung der kapitalmarktorientierten Unternehmen hat sich seit seinem Bestehen (2013) sehr gut bewährt und wird sowohl von den beaufsichtigten Unternehmen als auch von sonstigen Stakeholdern (zB Investoren) äußerst positiv anerkannt.

Das zweistufige System zeichnet sich durch eine freiwillige, privatrechtlich organisierte Prüfung auf der ersten Stufe aus, wodurch es den Beteiligten möglich ist, auf Augenhöhe zu kooperieren und dadurch in einen offenen Dialog zu treten. Stimmt ein Unternehmen der freiwilligen Prüfung nicht zu, so erfolgt eine verpflichtende Prüfung durch die Behörde. Da die Rechnungslegungskontrolle die einzige Aufgabe der Prüfstelle ist, sind auch Interessenskonflikte ausgeschlossen. Eine Behörde hat immer auch andere Aufgaben und Befugnisse, die in Konflikt mit der Prüftätigkeit stehen können.

Die IV ersucht daher, bei der Neugestaltung der Rechnungslegungskontrolle jedenfalls das bewährte zweistufige System beizubehalten.

Zu Z 4, 5 und 21 (§§ 5, 6 und 12a FMABG) – Vorstand und Exekutivdirektoren

Der Vorstand der FMA soll gem § 5 Abs 1 FMABG des Entwurfs zukünftig nur aus einem Mitglied bestehen, dafür sollen zukünftig in einer dem Vorstand nachgeordneten Ebene gem § 12a Abs 1 FMABG drei Exekutivdirektoren vom Aufsichtsrat bestellt

werden, die nach Maßgabe von § 6 Abs 1 FMABG des Entwurfs gemeinsam mit dem Vorstand die FMA gerichtlich und außergerichtlich vertreten sollen.

Dazu sollten folgende Fragestellungen geklärt werden:

- Gem § 3 Abs 3 BaSAG sind entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um mögliche Interessenskonflikte zwischen der Abwicklungsfunktion und anderen, insbesondere der Aufsichtsfunktion der FMA auszuschließen. Da die FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde gem § 6 Abs 1 Z 1 FMABG vom (Einzel-)Vorstand gemeinsam mit dem Leiter der (dem Vorstand nachgeordneten) Organisationseinheit gem § 3 Abs 3 BaSAG betreten wird, sollte zur Vermeidung von Interessenskonflikten mit anderen Funktionen der FMA besonderes Augenmerk auf Transparenz und klare Verantwortungsbereiche gelegt werden.
- Es wäre sinnvoll, aus Gründen der Transparenz ein Verfahren zur Evaluierung der Bestellung der Exekutivdirektoren durch den Aufsichtsrat einzuführen.
- Gem § 12a Abs 2 FMABG des Entwurfs werden die Exekutivdirektoren als „zweite Führungsebene“ bezeichnet. Unklar ist, wer in weiterer Folge als „zweite Führungsebene“ gem § 10 Abs 2 Z 7 und § 14 Abs 1a und 1b anzusehen ist.
- Da es ein Ziel der Aufsichtsreform ist, Aufsichtskosten zu reduzieren, sollte geklärt werden, wie die Einführung einer weiteren Führungsebene (Exekutivdirektoren) zu diesem Ziel beitragen kann.

Zu Z 10 (§ 8 Abs 1 FMABG) – Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat der FMA soll künftig aus sechs statt bisher zehn Personen bestehen. Zur Stärkung des Aufsichtsrats sollen gem § 8 Abs 1 FMABG des Entwurfs zwei unabhängige Mitglieder im Aufsichtsrat vertreten sein. Unabhängigkeit ergibt sich daraus, dass diese Personen weder für das BMF, die FMA, die OeNB oder für ein beaufsichtigtes Unternehmen tätig sind. Grundsätzlich ist diese Änderung zu begrüßen, allerdings sollten durch den Aufsichtsrat der FMA auch die Interessen der beaufsichtigten Unternehmen gewahrt werden.

Deshalb sollte auch Vertreter von beaufsichtigten Unternehmen (oder von Berufsverbänden / Interessensvertretungen der beaufsichtigten Unternehmen) in den Aufsichtsrat aufgenommen werden. Dies wäre aus folgenden Gründen sinnvoll:

- Personen aus beaufsichtigten Unternehmen, die über die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit und die notwendige fachliche Qualifikation verfügen, tragen zu einer praxisorientierten Aufsicht bei;
- Personen aus beaufsichtigten Unternehmen können zu einem partnerschaftlichen Umgang zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigten Unternehmen beitragen;

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen beaufsichtigten Unternehmen und der FMA führt zur gesamthaften Stärkung des österreichischen Finanzmarktes;
- derzeit fehlende Vertretung von beaufsichtigten Unternehmen im Aufsichtsrat der FMA.

Die Aufnahme von Vertretern der beaufsichtigten Unternehmen in Aufsichtsrat der Finanzmarktaufsicht entspricht durchwegs europäischer Praxis:

- Der Aufsichtsrat der Finanzmarktaufsicht Liechtenstein besteht aus fünf Mitgliedern, wovon zwei Mitglieder bei einem beaufsichtigten Unternehmen beschäftigt sind.
- Der Aufsichtsrat der französischen Aufsicht (ACPR) ist mit drei Mitgliedern (von insgesamt 21) von beaufsichtigten Unternehmen besetzt.
- Bei der deutschen BaFin ist explizit die Aufnahme von Vertretern der beaufsichtigten Unternehmen im Aufsichtsrat (Verwaltungsrat) vorgesehen.

Die IV schlägt daher vor, in den Aufsichtsrat der FMA Vertreter der beaufsichtigten Unternehmen aufzunehmen.

Zu Z 22 (§ 13 Abs 4 Z 3 und 4 FMABG) – Besetzung des Finanzmarktstabilitätsgremiums

Um eine Ausgeglichenheit bei der Zusammensetzung des Finanzmarktstabilitätsgremiums zu gewährleisten **schlägt die IV vor, dass der Vorsitzende des Fiskalrats gem § 13 Abs 4 Z 4 FMABG des Entwurfs nicht zugleich Vertreter einer der unter § 13 Abs 4 Z 1-3 FMABG genannten Institutionen sein darf.** Sollte dies dennoch der Fall sein, sollte sich das Vorschlagsrecht der OeNB gem § 13 Abs 4 Z 3 FMABG des Entwurfs auf einen Vertreter reduzieren.

Zu Z 32 (§ 17a FMABG) – Mehrjähriger Finanzplan

Gem § 17a FMABG des Entwurfs hat der Vorstand einen Finanzplan mit einem Planungshorizont von drei Jahren aufzustellen und diesen dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen. Der Vorstand hat dem Aufsichtsrat jährlich über die Einhaltung des Finanzplans zu berichten. Ziel soll die Sicherstellung einer mehrjährigen strategischen Planung der FMA insbesondere hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen strategischer Entscheidungen sein.

Um die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, regt die IV an, Maßstäbe festzuschreiben, auf deren Basis der Aufsichtsrat die Einhaltung des mehrjährigen Finanzplans sicherzustellen hat (zB Effizienzsteigerung, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit).

Zu Z 36 (§ 19 Abs 4 FMABG) – Kosten der Aufsicht

In dieser Bestimmung sollen die Mehrkosten, die der FMA durch die Übernahme der bisher von der OeNB durchgeführten Tätigkeiten im Rahmen der Bankenaufsicht erwachsen, durch den Bund abgegolten werden. Dies ist zu begrüßen, da auch bisher diese Kosten, die bei der OeNB angefallen sind, durch den Bund als Alleinaktionär der OeNB getragen wurden. Insbesondere begrüßt die IV, dass nicht die beaufsichtigten Unternehmen mit diesen Kosten der Aufsichtsreform belastet werden sollen.

Nach § 19 Abs 4 erster und zweiter Satz FMABG des Entwurfs hat der Bund zur Finanzierung der Aufsichtsreform pro Geschäftsjahr der FMA einen Betrag von 33 Mio Euro zu leisten, der dem Rechnungskreis 1 (Bankenaufsicht) gutzuschreiben ist sowie einen jährlichen Beitrag von 4 Mio Euro.

Damit auch in Zukunft sichergestellt wird, dass die Umstrukturierung der Aufsicht zu keiner erhöhten Kostenbelastung für die beaufsichtigten Unternehmen führt, sollten die jährlichen Beiträge des Bundes iHv 33 Mio Euro und 4 Mio Euro an die FMA mittels eines geeigneten Kostenindex stetig angepasst werden.

Die IV schlägt vor, in § 19 FMBAG folgenden Abs 4a einzufügen:

„(4a) Die in Abs. 4 erster und zweiter Satz angeführten Beiträge des Bundes ändern sich erstmals mit 1. Jänner 2021 und dann im Abstand von zwei Jahren in dem Ausmaß, in dem sich die von der Bundesanstalt Statistik Österreich für den Monat Jänner des jeweiligen Jahres verlautbarte Indexzahl des Tariflohnindex 16 oder des an seine Stelle tretenden Index gegenüber der für den Monat Jänner des Vorjahres verlautbarten Indexzahl geändert hat.“

Wir danken für die Kenntnisnahme der Anliegen der Industrie und ersuchen um deren Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen
INDUSTRIELLENVEREINIGUNG



Mag. Alfred Heiter
Bereichsleitung Finanzpolitik & Recht