DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 5. November 2007

auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes zur Änderung des Bankwesengesetzes, des Sparkassengesetzes, des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes und des Nationalbankgesetzes

(CON/2007/33)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 8. Oktober 2007 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes zur Änderung des Bankwesengesetzes, des Sparkassengesetzes, des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes und des Nationalbankgesetzes (Bundesgesetz zur Reform der Finanzmarktaufsicht - nachfolgend der „Gesetzentwurf“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter, vierter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften[1], da der Gesetzentwurf Bestimmungen enthält, die die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die Erhebung, Zusammenstellung und Weitergabe statistischer Daten im Bereich Banken sowie Bestimmungen zu Finanzinstituten, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen, betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzentwurfs

1.1 Der Gesetzentwurf soll das 2001 geschaffene Aufsichtssystem weiter verbessern und den Finanzmarkt Österreich mittels einer möglichst schlagkräftigen und effizienten Finanzmarktaufsicht stärken. Während die Erläuterungen zum Gesetzentwurf darlegen, dass seit der Gründung der Finanzmarktaufsicht (FMA) bisher vor allem die Aufsichtsinstrumente der FMA ausgebaut wurden, betont die ersuchende Behörde die Notwendigkeit für eine verstärkte

1 ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

Vernetzung der Einzelbank- und Kreditinstitutsgruppenaufsicht und makroökonomischen Analyse durch die OeNB[2].

1.2 Mit dem Gesetzentwurf soll die Finanzmarktaufsicht im Bankenbereich optimiert und die Aufgabenverteilung zwischen FMA und OeNB klarer konstruiert werden. Auf diese Weise soll die fachliche Kompetenz und Erfahrung der OeNB, insbesondere in den Bereichen bankaufsichtliche Vor-Ort-Prüfungen und Analysen verstärkt eingesetzt werden, was auch eine bessere Ressourcennutzung bei beiden Institutionen ermöglicht[3].

1.3 Der Gesetzentwurf wird die Verantwortung für alle Vor-Ort-Prüfungen auf die OeNB übertragen. Diese Prüfungen werden auf Basis eines von FMA und OeNB gemeinsam erstellten Prüfungsprogramms sowie mit Auftrag der FMA erfolgen. Außerdem kann die OeNB in Fällen von makroökonomischer Bedeutung auch ohne Auftrag der FMA Vor-Ort-Prüfungen vornehmen[4]. Die FMA bleibt jedoch die zuständige Behörde für Bankaufsicht.

1.4 Der Gesetzentwurf regelt auch zum ersten Mal ausdrücklich die Verantwortlichkeiten der OeNB für Bankanalysen und eine gemeinsam gespeiste und genutzte FMA/OeNB-Plattform zur Sicherstellung der jederzeitigen Verfügbarkeit eines umfassenden, vollständigen und gleichmäßigen Informationsniveaus[5].

1.5 Darüber hinaus sieht der Entwurf eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung der formalen Verantwortung der OeNB für den Beitrag zur Finanzmarktstabilität durch die Beobachtung und Bewertung des Finanzsystems in Österreich insgesamt und die Berichterstattung an die FMA und das Bundesministerium für Finanzen vor[6].

1.6 Schließlich soll der Gesetzentwurf die gesetzlichen Regelungen für die Corporate Governance von Kreditinstituten schaffen. Dies umfasst qualitative Anforderungen für den Aufsichtsratsvorsitz in Kreditinstituten[7] und die Einrichtung eines Prüfungsausschusses, der insbesondere Überwachungs- und Prüfungstätigkeiten hinsichtlich der Rechnungslegung, des Jahresabschlusses und der Abschlussprüfung wahrzunehmen hat[8].

2. Stabilität des Finanzsystems und Aufsichtsfunktion einer Zentralbank

2.1 *Allgemeine Anmerkungen*

2.1.1 Nach Artikel 105 Absatz 5 des Vertrags hat das Europäische System der Zentralbanken die Aufgabe, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der

2 Siehe Seite 1 der Erläuterungen.
3 Siehe Seite 1 der Erläuterungen.
4 Änderungsentwürfe zu § 70 BWG.
5 Änderungsentwürfe zu § 79 BWG.
6 Neuer § 44b des Nationalbankgesetzes.
7 Neuer § 28a BWG.
8 Änderungsentwurf zu § 63a BWG.

Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen beizutragen.

2.1.2 Gemäß diesem Artikel hat die EZB stets Folgendes festgestellt, wenn sie zu Entwürfen für nationale Rechtsvorschriften zur Reform des für die Aufsicht vorgesehenen institutionellen Rahmes in den Mitgliedstaaten angehört wurde: i) Zentralbanken waren aufgrund ihrer Schlüsselrolle im Finanzsystem, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Geldpolitik und der Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme, traditionell eng in die Aufsicht der Kreditinstitute einbezogen[9] und ii) die Aufrechterhaltung der engen Einbeziehung der nationalen Zentralbanken (NZBen) in die Aufsicht stellt eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass das Eurosystem adäquat – auch über die Verfügbarkeit der relevanten Statistiken über Finanzinstitute – zur Überwachung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet gemäß Artikel 105 Absatz 5 des Vertrags beitragen kann[10], und um eine reibungslose Koordinierung zwischen den auf der Ebene des Eurosystems ausgeübten Zentralbankfunktionen und den auf nationaler Ebene ausgeübten Aufsichtsfunktionen zu gewährleisten[11].

2.2 *Gesetzliche Anerkennung der Rolle der Zentralbank in der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems*

2.2.1 Um den Standpunkt der EZB in früheren Stellungnahmen zu Entwürfen nationaler Rechtsvorschriften, die Aufsichtsreformen vorschlagen, einschließlich der Stellungnahme der EZB zur Reform der Rahmenregelung für Finanzmarktaufsicht in Österreich in 2001[12], beizubehalten, ist die EZB der Auffassung, dass Zentralbanken im Hinblick auf ihren Einblick in die Geld- und Finanzmarktentwicklungen und ihre Beteiligung an Zahlungssystemen und geldpolitischen Geschäften generell am geeignetsten sind, um Verantwortung für die Stabilität des Finanzsystems zu übernehmen. Dies gilt sowohl im Rahmen des normalen Umfelds als auch in Krisenmanagementsituationen[13]. Die Zuständigkeit der Zentralbanken für Systemstabilität bedeutet, dass sie sich auf die möglichen Auswirkungen großer Schocks oder Störungen und sonstiger Faktoren, die die Stabilität des Finanzsystems insgesamt beeinflussen, konzentrieren[14]. Die EZB begrüßt deshalb die ausdrückliche gesetzliche Anerkennung der formalen Verantwortung der OeNB für den Beitrag zur Finanzmarktstabilität durch die Beobachtung und Bewertung des Finanzsystems in Österreich und die Berichterstattung an die FMA und das Bundesministerium für

---

9 Siehe z. B. Nummer 6 der Stellungnahme der EZB CON/2003/23 vom 24. Oktober 2003 auf Ersuchen des niederländischen Ministeriums der Finanzen zu dem Entwurf eines Gesetzes über Vorschriften zur Zusammenlegung von De Nederlandsche Bank und der Pensionskassen- und Versicherungsaufsicht.

10 Siehe z. B. Nummer 4 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10 vom 25. Mai 2001 auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde [Titel abgekürzt].

11 Siehe z. B. Nummer 5 der Stellungnahme der EZB CON/2001/35 vom 8. November 2001 auf Ersuchen des deutschen Bundesministeriums der Finanzen zu dem Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht.

12 Siehe z. B. Nummer 7 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10.

13 Siehe z. B. Nummer 7 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10.

14 Siehe z. B. Nummer 10 der Stellungnahme der EZB CON/2004/31 vom 22. September 2004 auf Ersuchen der Národná banka Slovenska zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Finanzmarktaufsicht und über Änderungen bestimmter Gesetze.

Finanzen, und zwar wie in § 44b Absatz 1 des Nationalbankgesetzes vorgesehen als von der praktischen Aufsicht und den finanzregulativen Aufgaben getrennte Funktion. In dieser Hinsicht sind der adäquate Zugang der Zentralbanken zu aufsichtlichen Informationen und die Zusammenarbeit zwischen Finanzaufsichtsbehörden und Zentralbanken für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben unerlässlich und begünstigen die Reduzierung des Aufwands der Institute für die aufsichtlichen und statistischen Meldungen.

2.3 *Operationale Einbeziehung der OeNB in die Aufsicht*

2.3.1 Die EZB begrüßt die Tatsache, dass die Änderungsvorschläge zu §§ 70 und 70a des Bankwesengesetzes (BWG) der OeNB die ausschließliche Kompetenz für die Vor-Ort-Prüfung im Bankensektor als Teil der laufenden Bankaufsicht in Österreich übertragen sollen, während zurzeit die FMA verpflichtet ist, die OeNB nur hinsichtlich Kredit- und Marktrisiken zu beauftragen. Gemäß dem Gesetzentwurf wird der Geltungsbereich der Befugnisse der OeNB in Bezug auf Vor-Ort-Prüfungen alle relevanten Risiken, einschließlich insbesondere operationelle Risiken, erfassen[15]. Diese neuen Aufgaben umfassen ebenso die Überprüfung der Erfüllung der Pflichten der Kreditinstitute zur Bekämpfung der Geldwäsche und „Follow-up-Prüfungen“ der Kreditinstitute. Dies wird der OeNB ermöglichen, besser zu den Aufsichtsaktivitäten beizutragen und zu einer besseren Ressourcennutzung mit positiven Auswirkungen für die Wirksamkeit des österreichischen Aufsichtssystems führen. Darüber hinaus begrüßt die EZB die Änderungsvorschläge zu §§ 21, 21d und 77a BWG, die die Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB in Bezug auf die Bankaufsicht weiter stärken[16].

2.3.2 Gemäß dem neuen Absatz 4b des § 79 BWG in Verbindung mit den §§ 18 und 19 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes (FMABG) werden die der OeNB erwachsenden direkten Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse - bis zu einer Obergrenze, deren genaue Höhe im von der EZB erhaltenen Gesetzentwurf nicht angegeben wurde - letztendlich von den beaufsichtigen Instituten getragen (während die Gebühren von der FMA erhoben werden). Die OeNB, und letztendlich der Bund über die Ergebnisse der OeNB, würde jegliche Kosten der OeNB, die über die Obergrenze hinausgehen oder nicht im direkten Zusammenhang zu den bankaufsichtlichen Aufgaben der OeNB stehen, vom eigenen Haushalt zu tragen haben. In den Erläuterungen wird dargelegt, dass diese Obergrenze erforderlich ist, um zu vermeiden, dass die beaufsichtigten Institute einen unvernünftigen Anteil der der FMA und der OeNB in Ausführung ihrer bankaufsichtlichen Aufgaben erwachsenen Kosten zu tragen haben. In dieser Hinsicht nimmt die EZB zur Kenntnis, dass die OeNB spezifische Nominierungsrechte in Bezug auf die Bestellung der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats der FMA hat (§§ 5 und 8 des FMABG), die der OeNB erlauben, die Organisation und Verwaltung der FMA zu beeinflussen. Wenn trotzdem der Wunsch besteht, die OeNB einen Teil der Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen tragen zu lassen, die aus anderen Gründen als der Finanzmarktstabilität durchgeführt worden sind (insbesondere wenn die

15 Siehe z. B. Nummer 10 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10.

16 Siehe z. B. Nummer 8 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10.

Obergrenze derart angesetzt sein sollte, dass die für diese Prüfungen entstandenen Kosten nicht widergespiegelt werden), muss gewährleistet werden, dass der OeNB ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben des Eurosystems gemäß Artikel 105 Absatz 5 des Vertrags auszuführen. Schließlich nimmt die EZB zur Kenntnis, dass gemäß dem im Gesetzentwurf vorgeschlagenen § 26b FMABG die Aufsichtskosten der OeNB für das Geschäftsjahr 2008 im Geschäftsjahr 2010 erstattet werden.

2.3.3 Erstens nimmt die EZB zur Kenntnis, dass die OeNB Vor-Ort-Prüfungen grundsätzlich nur im Auftrag der FMA durchführen darf. Im Allgemeinen sind Vor-Ort-Prüfungen im Einklang mit einem jährlichen zwischen der FMA und der OeNB festzulegenden Prüfungsprogramm durchzuführen (neuer Absatz 1b des § 70 BWG). Die EZB geht davon aus, dass die beiden Institutionen ein Prüfungsprogramm aufstellen werden, das unbeschadet der Erfüllung ihrer Aufsichtsmandate die verfügbaren Schwerpunkte und Ressourcen berücksichtigt, und dass die FMA von diesem Prüfungsprogramm abweichen würde und zusätzliche Vor-Ort-Prüfungen von der OeNB nur insoweit dies erforderlich ist, ersuchen würde.

2.3.4 Zweitens begrüßt die EZB die vorgeschlagene Einführung des Absatzes 1c in § 70 BWG gemäß dem die OeNB Vor-Ort-Prüfungen von Kreditinstituten auch ohne Prüfungsauftrag durchführen darf, wenn sie dies aus makroökonomischen Gründen für erforderlich hält. Gemäß dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist die OeNB jedoch nur berechtigt, Vor-Ort-Prüfungen ohne Prüfungsauftrag der FMA durchzuführen, „wenn dadurch die im Prüfungsprogramm gemäß Abs. 1b festgelegten Prüfungen oder sonstigen Prüfungsaufträge der FMA nicht beeinträchtigt werden“. In Anbetracht der Gesamtverantwortung der OeNB für den Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems in Österreich, hält die EZB es für sehr wichtig, dass die OeNB in der Lage sein sollte, Vor-Ort-Prüfungen aus Gründen der Finanzmarktstabilität Vorrang einzuräumen, unabhängig von sonstigen laufenden oder geplanten Prüfungen, die die FMA ersuchen könnte. Deshalb sollte der vorgeschlagene neue Absatz 1c des § 70 BWG entsprechend geändert werden.

2.3.5 Drittens nimmt die EZB zur Kenntnis, dass für die nach Ansicht der OeNB erforderliche Erweiterung des anfänglichen Prüfungsauftrags, § 70 BWG ein Ersuchen der OeNB an die FMA voraussetzt. In dieser Hinsicht empfiehlt die EZB, dass die OeNB in der Lage sein sollte, Prüfungen ohne eine Erlaubnis der FMA zu erweitern, wenn dies aus Gründen der Finanzmarktstabilität gerechtfertigt ist. Eine solche Erweiterung könnte auch für den erfolgreichen Abschluss einer Vor-Ort-Prüfung von entscheidender Bedeutung sein.

2.4 *Informationsaustausch zwischen der OeNB und der FMA*

2.4.1 Wie in früheren Stellungnahmen der EZB[17] betont, sind Zugang der Zentralbanken zu aufsichtlichen Informationen und die Zusammenarbeit zwischen Finanzaufsichtsbehörden und Zentralbanken unerlässlich für die Durchführung der makroprudenziellen Überwachung, die Überwachung von Zahlungssystemen und Sicherung sonstiger Infrastrukturen des Marktes, die für

17 Siehe z. B. Nummer 9 der Stellungnahme der EZB CON/2001/10.

die reibungslose Durchführung der Geldpolitik wesentlich sind. Insbesondere auch mit Blickrichtung auf die Stabilität des Finanzsystems müsste eine Zentralbank unbedingt in jede Krise auf den Finanzmärkten einbezogen werden. In diesem Zusammenhang sind die rasche Verfügbarkeit entsprechender Informationen und die Möglichkeit, diese zu bewerten, von entscheidender Bedeutung. Die Kodifizierte Bankenrichtlinie sieht vor, dass Informationen, die der Vertraulichkeit und der Geheimhaltungspflicht unterliegen, von den Aufsichtsbehörden und Zentralbanken zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben ausgetauscht werden können[18]. Deshalb beinhalten die Gesetze praktisch aller Mitgliedstaaten, die Aufsichtsmodelle verabschiedet haben, die auf einer unabhängigen Finanzaufsichtsbehörde beruhen, Bestimmungen, die den Informationsaustausch von Zentralbanken und Aufsichtsbehörden genehmigen[19].

2.4.2 Vor diesem Hintergrund begrüßt die EZB die vorgeschlagene Einführung des Absatzes 4a in § 79 BWG und den neuen § 44b des Nationalbankgesetzes. Gemäß Absatz 4a hat die FMA alle relevanten Informationen über Kreditinstitute aus ihrer bankaufsichtlichen Tätigkeit in die gemeinsame Datenbank einzustellen, die von der OeNB unterhalten wird und vollständig zugänglich ist. Die OeNB wird in der Lage sein, diese Informationen zur Vorbereitung von Analysen in Bezug auf bestimmte Kreditinstitute und makroökonomische Analysen und im Hinblick auf ihre Aufgaben im Rahmen der Finanzmarktstabilität zu verwenden wie es die Erläuterungen ausdrücklich anerkennen. Die EZB sieht aber keinen Grund, die Informationen, die die FMA in die Datenbank einzustellen hat, auf relevante Informationen für Vor-Ort-Prüfungen und die Analysetätigkeit der OeNB zu beschränken, wie es die Erläuterungen vorschlagen. Eine solche Einschränkung würde das Risiko von Hindernissen für einen effizienten Informationsfluss zwischen der FMA und der OeNB erhöhen, was nach den Erläuterungen ein Hauptziel der Reform der Finanzmarktaufsicht ist. Stattdessen sollten alle Informationen über den Bankensektor, über die die FMA verfügt, laufend über diese Datenbank mit der OeNB ausgetauscht werden.

2.4.3 Gemäß dem neuen § 44b des Nationalbankgesetzes hat die FMA Daten aller Unternehmen der Finanzbranche sowie der Pensionskassen der OeNB auf ihr Verlangen zur Verfügung zu stellen, unter der Voraussetzung, dass die Daten für die Finanzmarktstabilität in Österreich von Bedeutung sind. Unter Berücksichtigung, dass die traditionellen Grenzen zwischen dem Banken-, Wertpapier-

---

18 Artikel 49 der Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neufassung) (ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1).

19 Siehe z. B. Belgien: Artikel 56 der Satzung der Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique: Artikel 35 des Gesetzes vom 22. Februar 1998 zur Festlegung der Zentralbanksatzung der Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique; Artikel 74 des Gesetzes vom 2. August 2002 zur Aufsicht für den Finanz- und Finanzdienstleistungssektor; Dänemark: Artikel 354 Absatz 5 des Finanzdienstleistungsgesetzes; Artikel 22 des Gesetzes über Einlagengarantien und Anleger; Artikel 20 des Gesetzes über die Danmarks Nationalbank; Estland: Abschnitt 2 Absatz 5 der Satzung der Eesti Pank; Abschnitte 48 Absatz 2, 54 Absatz 2 des Gesetzes über die Finanzaufsichtsbehörde; Irland: Abschnitte 33C Absatz 1 c) und 33C Absatz 8 des Zentralbankgesetzes 1942; Lettland: Artikel 6 der Satzung der Latvijas Banka; Artikel 10 des Gesetzes über die Finanz- und Kapitalmarktkommission; Luxemburg: Artikel 33 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 1998 über den Währungsstatus und die Banque centrale du Luxembourg; Artikel 16 dritter Absatz des Gesetzes vom 23. Dezember 1998 über die Errichtung einer Kommission für Finanzaufsicht; Ungarn: Artikel 44 des Gesetzes Nr. LVIII von 2001 über die Magyar Nemzeti Bank; Malta: Abschnitt 38A der Satzung der Central Bank of Malta; Abschnitt 18 des Gesetzes über Finanzdienstleistungen von Malta; Österreich: §§ 79 bis 80 BWG; Finnland: Abschnitt 26 der Satzung der Suomen Pankki, Nr. 214/1998.

und Versicherungssektor des Finanzmarktes zunehmend verschwimmen und unter Berücksichtigung der Risiken, die diese Entwicklung umfasst, begrüßt die EZB die Erweitung des Informationsrechts der OeNB. Die automatische Einstellung aller relevanten Informationen durch die FMA in die Datenbank, möglicherweise durch Verbinden aller Datenbanken der FMA, die relevante Informationen enthalten, mit der neuen gemeinsamen Datenbank (unbeschadet des anwendbaren Datenschutzrechts), und daher ohne die Notwendigkeit einer bestimmten Anfrage durch die OeNB, könnte jedoch das Risiko von Lücken im Informationsfluss reduzieren und unnötige Verwaltungsverfahren zwischen der FMA und der OeNB verhindern.

3. Einzelfragen

3.1 *Stärkung der Corporate Governance von Kreditinstituten*

Die EZB begrüßt die verbesserten Anforderungen an die Corporate Governance für den Aufsichtsratsvorsitz in Kreditinstituten. Insbesondere begrüßt die EZB: i) die „Cooling-off period" von zwei Jahren, wenn jemand vorher als Geschäftsleiter tätig war bevor er als Vorsitzender ernannt werden kann, ii) die strengeren Eignungserfordernisse – (neuer § 28a BWG), iii) die Stärkung der internen Revision der Kreditinstitute (geänderter § 42 Absatz 3 BWG) und iv) die Verpflichtung zur Einrichtung eines Prüfungsausschusses für Kreditinstitute von besonderer Bedeutung für den Finanzmarkt (neuer Absatz 4 des § 63a BWG).

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 5. November 2007.

[*Unterschrift*]

Der Präsident der EZB

Jean-Claude TRICHET