DE

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 20. Oktober 2008

auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes

(CON/2008/55)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 15. Oktober wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich (nachfolgend das „Bundesministerium für Finanzen“) um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Bundesgesetz ersucht, mit dem ein Bundesgesetz zur Stärkung des Interbankmarktes (Interbankmarktstärkungsgesetz – IBSG) und ein Bundesgesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilitätsgesetz – FinStaG) erlassen sowie das ÖIAG-Gesetz 2000, das Bankwesengesetz, das Börsegesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz sowie das Bundesfinanzgesetz 2008 geändert werden (nachfolgend der „Gesetzentwurf“). Der Bundesminister für Finanzen hat die EZB davon in Kenntnis gesetzt, dass der Nationalrat in einer Sondersitzung am 20. Oktober 2008 über den Gesetzentwurf diskutieren wird und dass der Bundesrat einige Tage später zusammenkommen wird, womit das Bundesministerium für Finanzen die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften[1], implizit in Anspruch nehmen will, die bei äußerster Dringlichkeit eine Verkürzung der Mindestfrist von einem Monat für die Übermittlung der Stellungnahme ermöglicht.

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 sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG, da der Gesetzentwurf sich auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen. 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 wurde durch die derzeitige Finanzkrise angestoßen und enthält unterschiedliche gesetzliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarkts. In seinem Schreiben an die EZB betont das Bundesministerium für Finanzen, dass der Gesetzentwurf

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

mit den auf dem Gipfel der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 12. Oktober 2008 getroffenen Entscheidungen im Einklang steht.

1.2 Der Hauptzweck des ersten Teils des Gesetzentwurfs ist die Wiederbelebung des Interbankmarkts. Er sieht daher vor, dass Finanzinstitute, d.h. Banken, Versicherungsunternehmen oder deren jeweilige gesetzliche Interessengruppen eine Gesellschaft gründen können, die gemäß der Gesetzesbegründung als „Clearingstelle“ zwischen Finanzinstituten tätig wird, d.h. von Finanzinstituten Geld ausleiht und Finanzinstituten Geld gegen Sicherheiten und zu Marktbedingungen verleiht. Gemäß der Vorlage des Bundesministers für Finanzen an den Ministerrat vom 14. Oktober 2008, die in dem Gesetzentwurf und der Gesetzesbegründung nicht enthalten ist, dürfen die Sicherheiten allerdings keine notenbankfähigen Sicherheiten für den Erhalt von Zentralbankliquidität sein. Die Clearingstelle muss allen Banken gemäß § 1 Absatz 1 des Bankwesengesetzes und allen österreichischen Versicherungsunternehmen zu denselben Bedingungen Zugang bieten. Der Bundesminister für Finanzen ist ermächtigt, der Clearingstelle für ihre Anleihe- und Darlehensgeschäfte eine staatliche Garantie zu gewähren, die nur für einen begrenzten Zeitraum gilt und als Garant für Kreditinstitute zu handeln, die bestimmte Wertpapiere für Refinanzierungsgeschäfte emittieren. Die von den Maßnahmen Begünstigten müssen einen angemessenen Ausgleich für diese Garantien leisten. Die Maßnahmen dürfen einen Gesamtbetrag von 85 Milliarden Euro nicht überschreiten. Schließlich steht es im alleinigen Ermessen des Bundesministers für Finanzen, eine dieser Maßnahmen zu ergreifen, obwohl er gegenüber dem Hauptausschuss des Parlaments regelmäßig hinsichtlich aller ergriffenen Maßnahmen berichtspflichtig ist. Der Entwurf des Gesetzes zur Stärkung des Interbankmarktes sieht vor, dass dieses am 31. Dezember 2009 ausläuft.

1.3 Der Hauptzweck des zweiten Teils des Gesetzentwurfs ist die Unterstützung von in Not geratenen Finanzinstituten. Der Bundesminister für Finanzen ist ermächtigt, die Haftung für die Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts oder gegenüber einem Finanzinstitut zu übernehmen, an Finanzinstitute Kredite und Eigenkapital zu gewähren, Anteile durch Kapitalerhöhung oder durch Rechtsgeschäft zu erwerben oder die Vermögenswerte eines Finanzinstituts zu übernehmen. Wenn sich dies als unzureichend erweist, kann der Bundesminister für Finanzen auch durch die Verabschiedung einer Verordnung Eigentumsrechte befristet übernehmen, wodurch alle anderen Anteilsrechte gegen Leistung eines angemessenen Ausgleichs für die früheren Eigner gegenstandslos werden, d.h. es erfolgt eine Verstaatlichung. Die Eigentumsrechte des Staates können von der Beteiligungs- und Privatisierungsagentur der Republik Österreich (Österreichische Industrie Holding AG, ÖIAG) gehalten werden. Sobald sich die Maßnahmen als erfolgreich erweisen, wird die Reprivatisierung der verstaatlichten Unternehmen in die Wege geleitet. Die Maßnahmen gemäß diesem Teil des Gesetzentwurfs dürfen nicht mehr als insgesamt 15 Milliarden Euro kosten, außer die Maßnahmen zur Unterstützung des Interbankenmarktes wurden nicht bis zum erlaubten Höchstbetrag in Anspruch genommen. Auch hier unterliegt der Bundesminister für Finanzen einer Berichtspflicht gegenüber dem Parlament in Bezug auf die gemäß diesem Teil des Gesetzentwurfs getroffenen Maßnahmen.

1.4 Hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderung des Bankwesengesetzes wird die Einlagensicherung für natürliche Personen, die derzeit 20 000 Euro per Kontoinhaber und Bank beträgt, rückwirkend zum 1. Oktober 2008 zu einer unbegrenzten Garantie. Dies gilt für alle Banken, die Mitglied der österreichischen Einlagensicherungseinrichtungen sind, wobei die Teilnahme an diesen Einrichtungen für alle Banken mit einer Lizenz der Finanzmarktaufsichtsbehörde (nachfolgend die „FMA“) verpflichtend ist. Wenn eine Einlagensicherungseinrichtung dieser Pflicht nicht nachkommen kann, muss sie als letzte Möglichkeit Kredite aufnehmen oder Schuldverschreibungen emittieren, die der Staat garantieren kann. Der Staat kann - bis zu einem bestimmten Betrag - auf die betroffene Einlagensicherungseinrichtung Rückgriff nehmen. Zudem sind die Rechte der FMA, eine Bank zu verpflichten, unter bestimmten Umständen zusätzliches Kapital vorzuhalten, wenn die betroffene Bank einem erhöhten Risiko unterliegt, das nicht angemessen durch die allgemein geltenden Eigenkapitalanforderungen gedeckt ist, gestärkt worden.

1.5 Die vorgeschlagenen Änderungen des Börsegesetzes schaffen eine Rechtsgrundlage für die FMA, um Leerverkäufe von Finanzinstrumenten zu untersagen.

1.6 Schließlich ist die FMA gemäß der vorgeschlagenen Änderungen des FMA-Gesetzes verpflichtet, den Bundesminister für Finanzen in Kenntnis zu setzen, wenn sie von der Möglichkeit erfährt, dass Maßnahmen gemäß dem Gesetzentwurf über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes erforderlich sein könnten.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1 Die EZB stellt fest, dass eine anhaltende Diskussion sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene in Bezug auf die Koordinierung staatlicher Maßnahmen zum Erhalt des Vertrauens in die internationalen Finanzmärkte sowie über deren Stabilität stattfindet. Im Einzelnen stellt die EZB fest, dass die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiet am 12. Oktober 2008 eine „Erklärung zu einem gemeinsamen europäischen Aktionsplan der Länder des Euro-Währungsgebiets“ (nachfolgend „die Erklärung“) abgegeben haben, in der sie zur Wiederherstellung von angemessenen und effizienten Finanzierungskonditionen für die Wirtschaft ihre Verpflichtung zu einem gemeinsamen entschlossenen und umfassenden Handeln zur Wiederherstellung des Vertrauens und der ordnungsgemäßen Funktionsfähigkeit des Finanzsystems bestätigten. Sie haben sich auf gemeinsame, von der EU, den Regierungen des Euro-Währungsgebietes, den Zentralbanken und Aufsichtsbehörden zu befolgende Grundsätze verständigt, um einzelstaatliche Maßnahmen zu verhindern, die das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und die anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnten. Dieser koordinierte Ansatz beinhaltet Initiativen, die die Sicherstellung angemessener Liquidität, die Ermöglichung der Finanzierung von Banken auf verschiedene Weise, die Bereitstellung

2 Siehe die Erklärung vom 12. Oktober 2008, abrufbar auf der Website der französischen Präsidentschaft unter www.ue2008.fr.

zusätzlicher Kapitalquellen für Finanzinstitute sowie die Rekapitalisierung Not leidender Banken zum Ziel haben. Diese Grundsätze wurden auch vom Europäischen Rat am 16. Oktober 2008 für alle Mitgliedstaaten gebilligt. Vor diesem Hintergrund hebt die EZB hervor, dass alle Initiativen nationaler Regierungen zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Finanzmärkte auf die Umsetzung dieser gemeinsamen Grundsätze im Geiste enger Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten und den Einrichtungen der EU gerichtet sein sollten.

2.2 Dem Gesetzentwurf wurde vom Ministerrat am 14. Oktober 2008, d.h. zwei Tage nach dem Gipfel der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zugestimmt. Gemäß der Erklärung müssen Mitgliedstaaten koordiniert handeln, um wesentliche Unterschiede in der nationalen Umsetzung zu vermeiden, die sich kontraproduktiv auswirken und auf den weltweiten Finanzmärkten zu Verzerrungen führen könnten. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets haben auch das Erfordernis der Zusammenarbeit mit der EZB anerkannt, um Konsistenz mit der Liquiditätssteuerung des Eurosystems und die Einhaltung seines Handlungsrahmens sicherzustellen. Die EZB begrüßt die Tatsache, dass das Bundesministerium für Finanzen zu dem Gesetzentwurf am 15. Oktober 2008, fünf Tage vor der Diskussion des Entwurfs in der ersten Kammer des Parlaments, konsultiert hat. Sie kann nachvollziehen, dass die Anwendung eines beschleunigten Verfahrens bei der Vorbereitung und Verabschiedung des Gesetzes nicht genügend Zeit für das normale Konsultationsverfahren zugelassen hat. Dies lässt allerdings die Pflicht gemäß Artikel 105 Absatz 4 des Vertrags unberührt, die EZB zu Vorschlägen für Rechtsakte im Zuständigkeitsbereich der EZB anzuhören und die EZB hätte vielleicht einige Tage früher zu einer vorherigen Fassung des Gesetzesentwurfs konsultiert werden können.

3. Spezielle Anmerkungen

Leistungsberechtigung

3.1 Die EZB stellt fest, dass sowohl der Entwurf des Bundesgesetzes zur Stärkung des Interbankmarktes als auch der Entwurf des Bundesgesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes Unterstützungsmaßnahmen für Kreditinstitute sowie „inländische Versicherungsunternehmen“ betreffen. Die EZB geht davon aus, dass die grundsätzlichen Adressaten dieser Maßnahmen alle Kreditinstitute, die über eine Lizenz in Österreich verfügen, und alle Versicherungsunternehmen sind, die ihren Sitz in Österreich haben und ebenfalls über eine Lizenz der österreichischen FMA verfügen. Dadurch sollten jegliche Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen in der Behandlung inländischer Finanzinstitute als auch Tochterunternehmen ausländischer Institute verhindert werden. Die EZB weist das Ministerium auf die kürzlich verabschiedete Orientierungshilfe der Kommission über die Vereinbarkeit der Unterstützungsmaßnahmen für den Finanzsektor mit den Beihilferegeln der EU hin, die speziell im

3 Siehe „Communication from the Commission – The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis” vom 13. Oktober 2008, abrufbar auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu.

Zusammenhang mit der Gewährung von staatlichen Garantien detaillierte Regeln zur Definition der Kriterien für die Leistungsberechtigung der begünstigten Institute enthält.

3.2 Darüber hinaus möchte die EZB auf die in der Erklärung verabschiedeten Schlussfolgerungen hinweisen, die einige gemeinsame Grundsätze zur Anleitung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bei der Rekapitalisierung relevanter Finanzinstitute hervorhoben, insbesondere, sicherzustellen, dass Finanzinstitute, denen die Mitgliedstaaten zusätzliche Kapitalquellen zur Verfügung stellen, verpflichtet sein sollen, zusätzliche Einschränkungen zu akzeptieren, insbesondere um potenziellen Missbrauch dieser Maßnahmen auf Kosten Nichtbegünstigter auszuschließen. Die EZB würde demgemäß vorschlagen, dass der Gesetzentwurf spezielle Bestimmungen im Einklang mit den oben genannten Grundsätzen enthalten sollte[5].

Verhältnis zur Zentralbank

3.3 Die EZB geht davon aus, dass die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) nicht zu den möglichen Anteilseignern der gemäß dem Gesetzentwurf zur Stärkung des Interbankmarktes zu errichtenden "Clearingstelle" gehört. Im Einklang mit ihren früheren Stellungnahmen ist die EZB der Ansicht, dass die OeNB im Hinblick auf die Sicherstellung der Vereinbarkeit der vorgesehenen Struktur mit der finanziellen Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken und dem Verbot der monetären Finanzierung gemäß Artikel 101 des Vertrags, da sie nicht an der Tätigkeit der „Clearingstelle" beteiligt ist, weder gemäß dem Gesetzentwurf noch anderweitig verpflichtet sein sollte, zu deren Finanzen beizutragen. Die OeNB hat bestätigt, dass kein Beitrag der OeNB vorgesehen ist oder diskutiert wird.

Verhältnis der Vorhaben gemäß dem Gesetzentwurf zu der einheitlichen Geldpolitik des Euro-Währungsgebiets

3.4 Die EZB stellt fest, dass die Mitgliedstaaten gemäß der Erklärung koordiniert handeln müssen, um wesentliche Unterschiede in der nationalen Umsetzung zu vermeiden, die sich kontraproduktiv auswirken und auf den weltweiten Finanzmärkten zu Verzerrungen führen könnten. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets haben auch das Erfordernis der Zusammenarbeit mit der EZB anerkannt, um Konsistenz mit der Liquiditätssteuerung des Eurosystems und die Einhaltung seines Handlungsrahmens sicherzustellen. Die EZB stellt daher fest, dass unkoordinierte Entscheidungen über die Mitgliedstaaten hinweg vermieden werden sollten, da sie zu einer Zersplitterung des Geldmarktes im Euro-Währungsgebiet führen könnten. Die Erklärung sieht vor, dass die Regierungen des Euro-Währungsgebiets eine staatliche Garantie über von

---

4 Siehe Randnummer 18 der Orientierungshilfe der Kommission, wonach die Kriterien für die Leistungsberechtigung von Finanzinstituten objektiv sein, ihre Rolle im jeweiligen Bankensystem und die Gesamtwirtschaft angemessen berücksichtigen sowie nichtdiskriminierend sein müssen, um unangemessene Verzerrungen auf benachbarten Märkten und im Binnenmarkt insgesamt zu vermeiden. In Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aufgrund der Nationalität müssen alle in dem betroffenen Mitgliedstaat ansässigen Institute, einschließlich Tochterunternehmen, und Institute mit bedeutenden Tätigkeiten in diesem Mitgliedstaat von den Maßnahmen erfasst sein.

5 Am 20. Oktober 2008 informierten die österreichischen Behörden die EZB, dass der Gesetzentwürfe geändert wird, um diesen Punkt aufzunehmen.

6 Siehe Nummer 5 der Stellungnahme CON/2003/27 der EZB vom 2. Dezember 2003 auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen der Republik Österreich zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung.

Banken ausgegebene mittelfristige vorrangige Schuldzertifikate (bis zu fünf Jahren) zur Verfügung stellen. Vor diesem Hintergrund hat die EZB einige Anmerkungen in Bezug auf den Gesetzentwurf abzugeben.

3.5 Hinsichtlich des Entwurfs des Gesetzes über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes geht die EZB davon aus, dass der Bundesminister für Finanzen ermächtigt ist, für die Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts zeitlich unbeschränkt als Garant einzustehen. Obwohl solche Maßnahmen eine positive Auswirkung auf die Wiederherstellung des Vertrauens in das österreichische Bankensystem haben sollten, sollte auch festgehalten werden, dass eine unbefristete Maßnahme dieser Art nicht der Erklärung entspricht, die den befristeten Charakter dieser Maßnahmen betonte. Die EZB ist außerdem der Ansicht, dass die Gewährung der Garantie zur Deckung aller Interbank-Einlagen vermieden werden sollte. Andernfalls könnte eine tief greifende Verzerrung der unterschiedlichen nationalen Segmente des Geldmarktes des Euro-Währungsgebiets durch die möglicherweise ansteigende Ausgabe von kurzfristigen Schuldtiteln über Mitgliedstaaten hinweg entstehen, die die Umsetzung der einheitlichen Geldpolitik beeinträchtigt, die eine ausschließliche Zuständigkeit des Eurosystems gemäß Artikel 105 Absatz 2 des Vertrags ist. Es erscheint entscheidend, die Harmonisierung der Preisfestlegung dieser Garantie innerhalb des Euro-Währungsgebiets und der EU sicherzustellen, da hier gleiche Wettbewerbsbedingungen von größter Bedeutung sind. Die EZB sollte an dieser Konzertierung und Koordinierung beteiligt sein und würde es begrüßen, wenn dies ausdrücklich in allen folgenden Gesetzesvorhaben vorgesehen würde.

3.6 Hinsichtlich der geplanten Änderungen des Bankwesengesetzes erkennt die EZB zwar an, dass die Erweiterung der Einlagensicherung für natürliche Personen von 20 000 Euro auf einen unbeschränkten Betrag zwar das Vertrauen der Verbraucher in die österreichischen Finanzinstitute verbessern sollte; die EZB erinnert das Ministerium diesbezüglich aber auch an das in der Erklärung festgelegte Erfordernis koordinierter Maßnahmen.

4. Informationspflichten der FMA

Die EZB geht davon aus, dass die FMA gemäß der vorgeschlagenen Änderungen des FMA-Gesetzes verpflichtet ist, den Minister zu informieren, wenn sie von der Möglichkeit erfährt, dass Maßnahmen gemäß dem Gesetzentwurf über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes erforderlich werden könnten. Wie die EZB in früheren Stellungnahmen betont hat[7], sind der 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 die Sicherung sonstiger Marktinfrastrukturen, die wiederum für die reibungslose Durchführung der Geldpolitik unerlässlich sind. Insbesondere auch mit Blickrichtung auf die Stabilität des Finanzsystems müsste eine Zentralbank

7 Siehe z.B. Nummer 2.4 der Stellungnahme CON/2007/33 der EZB vom 5. November 2007 zu der Reform der Finanzaufsicht in Österreich (Titel gekürzt).

unbedingt in jede Krise auf den Finanzmärkten einbezogen werden. Zwar verlangt das österreichische System der Bankenaufsicht und die Schutz der finanziellen Stabilität selbstverständlich eine enge Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen zwischen FMA und OeNB, wobei die OeNB für alle Analysen und Vor-Ort-Prüfungen im Bankensektor zuständig und mit einer ausdrücklichen Verantwortung für die Überwachung der finanziellen Stabilität ausgestattet ist. Der Gesetzentwurf könnte jedoch dieses Zusammenwirken weiter unterstreichen und eine ähnliche Berichtspflicht der FMA gegenüber der OeNB vorsehen.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main, 20. Oktober 2008.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Jean-Claude TRICHET