

Bundesministerium für
Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 6. Mai 2019
GZ 302.487/004-P1-3/19

Entwurf eines 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, STS-Verbriefungsvollzugsgesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018, das Zahlungsdienstegesetz 2018, das Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz sowie das Zentralverwahrer-Vollzugsgesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu dem mit Schreiben vom 12. April 2019, GZ BMF-160000/0004-III/5/2019 übermittelten, im Betreff genannten Entwurf aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf halten fest, dass mit dem Gesetzesvorhaben den Kritikpunkten und Vorschlägen des RH zur organisatorischen Zusammenführung der Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) und der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) unter Berücksichtigung der Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und Vermeidung einer weiter steigenden Komplexität gefolgt werden soll.

Der RH weist einleitend darauf hin, dass er zuletzt – für den gegenständlichen Gesetzesentwurf relevante – Empfehlungen im Rahmen des Berichts „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe BUND 2017/20) abgab. Der RH hatte u.a. dem BMF empfohlen, im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht sowie unter Berücksichtigung der Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, die beiden Aufsichtsbereiche der FMA und der

OeNB organisatorisch zusammenzuführen, Schnittstellen zu reduzieren und das Instrument des Staatskommissärs in die Kompetenz der FMA zu übertragen und weiterzuentwickeln.

Der RH hält dazu vorbehaltlich der Ergebnisse einer Gebarungsüberprüfung fest, dass im höchsten Entscheidungsgremium des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, dem EZB-Rat, der Gouverneur der OeNB weiterhin vertreten sein wird und die OeNB damit eine Rolle in der Bankenaufsicht einnehmen wird. Weiters sieht der RH in der Wahrnehmung von Regulierungssachen im BMF und dem damit verbundenen Aufbau von bis zu 30 VBÄ eine Ausweitung von Schnittstellen. Eine vom RH empfohlene Weiterentwicklung des Instruments der Staatskommissäre ist gänzlich unterblieben.

2. Inhaltliche Bemerkungen

2.1 Weiterhin bestehende Schnittstellenproblematik

Eines der Ziele des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist es, durch eine strukturelle Reform das Gesamtsystem der nationalen Finanzmarktaufsicht effizienter auszurichten und Doppelgleisigkeiten entgegenzuwirken. Zur Schnittstellenreduktion und Informationsoptimierung (z.B. Austausch von Meldedaten, Statistikinformationen, sonstigen für die Aufsicht notwendigen Daten und Informationen) soll die FMA mit der OeNB gem. § 21c FMABG i.d.F. des Entwurfs eine bilaterale Vereinbarung („Memorandum of Understanding“) schließen, welche die konkreten Details der Zusammenarbeit, des Informationsflusses und der Bereitstellung von Ressourcen zur Erfüllung der jeweiligen Kompetenzen festlegen soll. Der RH weist auf das Risiko hin, dass einer „überschießenden“ Veröffentlichung der detaillierten Regelungen des Datenaustausches innewohnt.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass entgegen dem vom Entwurf genannten Ziel weiterhin organisationsübergreifende Schnittstellen zwischen der FMA und der OeNB bestehen bleiben bzw. neue Schnittstellen entstehen können. So erfordert beispielsweise die Wahrnehmung der makroprudenziellen Aufsicht im Zuständigkeitsbereich der OeNB (§ 21c Abs. 5 FMABG i.d.F. des Entwurfs) den Datenaustausch mit der FMA. Weiters hat die FMA gemäß § 44b Abs. 2 Nationalbankgesetz i.d.F. des Entwurfs Daten aller Unternehmen der Finanzbranche sowie der Pensionskassen, die die OeNB zur Wahrnehmung der Aufgabe gemäß § 44b Abs. 1 Nationalbankgesetz i.d.F. des Entwurfs benötigt, dieser auf ihr Verlangen zur Verfügung zu stellen. Sind die von der OeNB angeforderten Daten bei der FMA nicht verfügbar, so sind sie von der FMA zu erheben, und der OeNB zur Verfügung zu stellen. Liegen benötigte Daten bei der FMA nicht vor, so können sie von den Unternehmen der Finanzbranche sowie den Pensionskassen auch durch die OeNB direkt erhoben werden und sind diese Daten sodann der FMA zur Verfügung zu stellen.

Gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG i.d.F. des Entwurfs kann die Abwicklungsbehörde (FMA) die OeNB als Sachverständige in Bezug auf Fragen der Finanzmarktstabilität gemäß § 48 Abs. 2 Z 2 BaSAG im Rahmen der Abwicklungsplanung beauftragen.

Ebenso können neue Schnittstellen und Abstimmungserfordernisse durch die Ausrichtung der künftig für die Regulierung des Finanzmarktes zuständigen Sektion III im BMF am erweiterten Aufgabenprofil der Finanzmarktaufsicht entstehen.

2.2 Neuorganisation der Organe der FMA

Gemäß § 12a FMABG i.d.F. des Entwurfs soll der Aufsichtsrat drei Personen bestellen, die unmittelbar dem Vorstand nachgeordnet sind („Exekutivdirektoren“). Der RH weist dazu darauf hin, dass aus dem Entwurf nicht hervor geht, ob die drei unmittelbar dem Vorstand nachgeordneten Exekutivdirektoren der bisherigen zweiten Führungsebene (Bereichsleitungen) vorgelagert sind, oder diese ersetzen. Aus Sicht des RH stünde die Einführung einer zusätzlichen Führungsebene nicht im Einklang mit der angestrebten Kostenreduktion. Zudem enthalten die Erläuterungen auch keine näheren Ausführungen hinsichtlich möglicher Auswirkungen dieser Regelung auf die in § 14 Abs. 1a und 1b FMABG getroffenen Regelungen hinsichtlich Ausschreibungen der „unmittelbar dem Vorstand nachgeordneten Leitungsfunktionen (zweite Führungsebene)“ sowie der „unmittelbar der zweiten Führungsebene nachgeordneten Leitungsfunktionen (dritte Führungsebene)“.

§ 15b FMABG i.d.F. des Entwurfs sieht vor, dass der konkrete Ersatz der Kosten für von der OeNB an die FMA überlassene Bedienstete durch die FMA und die näheren Modalitäten durch eine besondere Vereinbarung zu regeln sind. Der RH weist kritisch darauf hin, dass der vorliegende Entwurf den Inhalt dieser Vereinbarung nicht näher regelt. Weiters sieht § 15c FMABG i.d.F. des Entwurfs vor, dass für die von der FMA übernommenen Bediensteten eine Einmalzahlung zur Abgeltung der bis Ende 2019 entstandenen Ansprüche und Anwartschaften durch die OeNB an die FMA zu leisten ist. Auch die Höhe und die näheren Modalitäten dieser Einmalzahlung sind gemäß Gesetzesentwurf durch eine gesonderte Vereinbarung zwischen FMA und OeNB zu regeln.

Zu beiden Regelungen ist überdies festzuhalten, dass aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht hervorgeht, wie viele Bedienstete von dieser Übernahme umfasst sind.

Mangels näherer Ausführungen in den Erläuterungen können die vorgeschlagenen Neuregelungen und deren Auswirkungen – insbesondere in finanzieller Hinsicht – im Bereich der Organe der FMA schon aus den angeführten Gründen nicht abschließend beurteilt werden.

Gemäß § 16b FMABG i.d.F. des Entwurfs soll ein Fachbeirat Finanzmarktaufsicht eingerichtet werden, der die FMA aus der Praxis in den Angelegenheiten der Finanzmärkte beraten soll. Laut den Erläuterungen soll der Fachbeirat Finanzmarktaufsicht best practises in der Finanzmarktaufsicht beobachten, um die FMA hinsichtlich der Weiterentwicklung aufsichtlicher Grundsätze und best practises beim Vollzug der Regulierung zu beraten. Der Fachbeirat kann zudem Vorschläge für Schwerpunkte bei Aufsichtsthemen erarbeiten. Der RH erachtet diese Bestimmung aus Gesichtspunkten der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Aufsicht als bedenklich. Dies insbesondere deshalb, weil der Anschein erweckt werden kann, dass seitens der institutionalisierten Vertretung der Beaufsichtigten im Fachbeirat und Beratung mit „best practises“ Einfluss auf die Aufsichtsbehörde genommen werde.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen

Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA–Finanzielle-Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung des Entwurfs sieht für die Verschiebung der Regulierungsagenden zum BMF die Einrichtung von drei neuen Abteilungen mit einer Personalausstattung von 30 VBÄ beim BMF vor, wobei die vom Bund zu tragenden Kosten für diese Abteilungen rd. 4,5 Mio. EUR pro Jahr betragen sollen. Der RH weist darauf hin, dass diesbezügliche Personalressourcen und Know-how bereits in der bisher dafür zuständigen FMA vorgehalten wurden. Aus dem Entwurf geht nicht hervor, ob Personalressourcen und Know-how von der FMA in das BMF übertragen werden oder neu aufgebaut werden sollen. Der RH weist an dieser Stelle auch darauf hin, dass dabei auf die Vermeidung möglicher Doppelgleisigkeiten und damit verbundener Mehrkosten zu achten wäre.

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung geht weiters von einem Kostenanfall im Jahr 2018 in der Höhe von 53,6 Mio. EUR für die Bankenaufsicht in der OeNB aus. Nach Abzug von 3 Mio. EUR für bei der OeNB verbleibende Tätigkeiten belaufen sich diese Kosten auf 50,6 Mio. EUR.

Für die FMA sieht der vorliegende Gesetzesentwurf nach Konzentrierung der Aufgaben aus Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung in der FMA Kosten in der Höhe von 44,1 Mio. EUR vor. Dies wird mit – nicht genauer erläuterten – geringeren indirekten Kosten der FMA und Synergieeffekten begründet. Nach Ansicht des RH sind diese Einsparungen – zumindest in den ersten Jahren – nicht nachvollziehbar dargestellt, da beispielweise die Berücksichtigung möglicher zusätzlicher Kosten für Exekutivdirektoren und aus der Überlassung und Übernahme des Personals der OeNB nicht ersichtlich ist. Ebenso wird der in den Erläuterungen genannte Betrag von 3 Mio. EUR für bei der OeNB verbleibende Tätigkeiten nicht näher hergeleitet.

Letztlich weist die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung für die Jahre 2020 bis 2023 ein positives Nettoergebnis in Höhe von rd. 11 Mio. EUR jährlich aus. Der RH weist vor dem vom Entwurf angestrebten Ziel einer Kostenreduktion kritisch darauf hin, dass davon jeweils 10,2 Mio. EUR aus der Erhöhung des Anteils des Bundes am Gewinn der OeNB von 90 % auf 95 % und nicht aus Einsparungen bzw. Synergieeffekten resultieren.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA–FinAV.

4. Zur Begutachtungsfrist

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 WFA-Grundsatz-Verordnung (WFA-GV, BGBl. II Nr. 489/2012) den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll.

Der vorliegende Entwurf ist mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme bis 6. Mai 2019 am 15. April 2019 um 16:03 Uhr beim RH per E-Mail eingelangt. Somit stand lediglich eine Frist von 13 Arbeitstagen für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Änderungen als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Die in § 9 Abs. 3 WFA-GV genannte Frist von sechs Wochen wurde seitens des Bundesministeriums für Finanzen ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Entgegen den Ausführungen im Anschreiben des Bundesministeriums für Finanzen ist nach Ansicht des RH – grundsätzlich und über den vorliegenden Anlassfall hinausgehend – festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass „keine Bedenken bestehen“, wenn innerhalb einer dermaßen kurzen Begutachtungsfrist keine Stellungnahmen zum übermittelten Entwurf beim versendenden Ressort einlangen.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

