



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Die Entwicklung des Bankenrechts in Österreich von
1844 bis 1986 unter besonderer Berücksichtigung des
Kreditwesengesetzes 1979“

Verfasser

Mag. iur. Clemens Ettmayer

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 783 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt:

Rechtswissenschaften

Betreuerin / Betreuer:

ao. Univ.-Prof Mag. Dr. Thomas Olechowski

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
1 EINLEITUNG	2
1.1 Vorbemerkungen und Ziel der Untersuchung	2
1.2 Quellen und Vorgangsweise	4
1.3 Aktueller Forschungsstand	6
2 BANKENAUF SICHTSRECHT	7
2.1 Erforderlichkeit des Bankenaufsichtsrechts	7
2.2 Überblick	9
2.3 Die Rechtslage von 1844 bis 1938	10
2.3.1 Die wirtschaftliche und politische Ausgangslage von 1844 bis zum Zusammenbruch der Österreich-ungarischen Monarchie	10
2.3.2 Erste Gesetzgebung betreffend das Kreditwesen ab 1844	11
2.3.3 Bundesgesetz betreffend die Einführung einer Fachkommission für das Bankwesen	12
2.3.3.1 Politische Hintergründe und parlamentarische Debatte	12
2.3.3.2 Darstellung der Rechtslage	13
2.3.3.3 Auswirkungen des Gesetzes	15
2.3.4 Einzelgesetzliche Regelungen von 1924 bis zum Entwurf des ersten Bankengesetzes	15
2.3.5 Die Weltwirtschafts- und die Creditanstaltskrise	17
2.3.6 Wirtschaftliche Lage nach der Creditanstalts- und Wirtschaftskrise bis zum „Anschluss“	19

2.3.7	Entwurf eines „Bundesgesetz, betreffend Geldinstitute, insbesondere Bankaktiengesellschaften (Bankengesetz)“	20
2.3.7.1	Wirtschaftliche Hintergründe	20
2.3.7.2	Politische Hintergründe	22
2.3.7.3	Grundzüge des Entwurfs	22
2.3.7.4	Der Verbleib des Entwurfes	26
2.3.7.5	Conclusio	27
2.3.8	Die Einlagenverordnung vom 29. April 1933	27
2.4	Das reichsdeutsche Kreditwesengesetz von 1934	29
2.4.1	Einführung	29
2.4.2	Wirtschaftliche und gesetzliche Hintergründe	29
2.4.3	Politische Hintergründe	31
2.4.4	Der Untersuchungsausschuss	32
2.4.5	Die Bankenenquete	34
2.4.6	Darstellung der Rechtslage	35
2.4.7	Fortwirkungen des Gesetzes	39
2.5	Die Bemühungen um ein Kreditwesengesetz in der II. Republik	41
2.5.1	Allgemeiner Teil	41
2.5.1.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen von 1949	41
2.5.1.1.1	Einführung	41
2.5.1.1.2	Politische und wirtschaftliche Hintergründe	41
2.5.1.1.3	Stellungnahme der Österreichischen Nationalbank	42
2.5.1.1.4	Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertags	43
2.5.1.1.5	Stellungnahme der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft	44
2.5.1.1.6	Das Schicksal des Entwurfs und Resümee	45
2.5.1.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	46
2.5.1.2.1	Einführung	46
2.5.1.2.2	Die wirtschaftlichen Hintergründe	46
2.5.1.2.3	Grundzüge des Entwurfs	47
2.5.1.2.4	Das Schicksal des Entwurfs	48
2.5.1.3	Exkurs: Das Rekonstruktionsgesetz vom 8. September 1955	48
2.5.1.3.1	Wirtschaftliche Hintergründe	48
2.5.1.3.2	Politik und parlamentarische Debatte	51
2.5.1.3.3	Darstellung der Rechtslage	53

2.5.1.3.4	Auswirkungen des Rekonstruktionsgesetzes 1955	56
2.5.1.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	57
2.5.1.4.1	Ausgangslage und wirtschaftliche Hintergründe	57
2.5.1.4.2	Politische Hintergründe	59
2.5.1.4.3	Grundzüge des Entwurfes	60
2.5.1.4.4	Was wurde aus der Regierungsvorlage?	60
2.5.1.5	Das Kreditwesengesetz 1979	62
2.5.1.5.1	Wirtschaftliche Hintergründe	62
2.5.1.5.2	Der Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen über ein Bundesgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978)	65
2.5.1.5.3	Stellungnahmen der Nationalbank zum Entwurf	65
2.5.1.5.4	Die Sitzungen des Unterausschusses	66
2.5.1.5.5	Das Gespräch zwischen Vizekanzler Androsch und Generalsekretär Mussil	69
2.5.1.5.6	Der Bericht des Finanz- und Budgetausschusses zum KWG 1979	70
2.5.1.5.7	Änderungsvorschläge außerparteilicher Institutionen	71
2.5.1.5.8	Aussendung des Pressedienstes der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft	72
2.5.1.5.9	Beurteilung der Interventionen der Handelskammer	73
2.5.1.5.10	Politische Hintergründe und die parlamentarische Diskussion	74
2.5.1.5.11	Überblick über die Rechtslage nach dem KWG 1979	76
2.5.1.5.12	Resümee	77
2.5.1.5.13	Kritik am Kreditwesengesetz 1979	78
2.5.1.6	Die KWG-Novelle 1986	80
2.5.1.6.1	Einführung	80
2.5.1.6.2	Wirtschaftliche Hintergründe	80
2.5.1.6.3	Politische Hintergründe und die parlamentarische Debatte	82
2.5.1.6.4	Erläuterung der Regierungsvorlage	84
2.5.1.6.5	Die Stellungnahme des Finanz- und Budgetausschusses	86
2.5.1.6.6	Überblick über die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986	88
2.5.1.6.7	Aus- und Nachwirkungen des Kreditwesengesetzes 1986	88
2.5.2	Besonderer Teil	91
2.5.2.1	Der Geltungsbereich	91
2.5.2.1.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949	91
2.5.2.1.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	92
2.5.2.1.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	93
2.5.2.1.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	93
2.5.2.1.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	97
2.5.2.1.6	Die KWG-Novelle 1986	98
2.5.2.2	Die Bewilligungspflicht	99
2.5.2.2.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949	99

2.5.2.2.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	100
2.5.2.2.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	101
2.5.2.2.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	102
2.5.2.2.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	108
2.5.2.3	Der Schutz der Bezeichnung	108
2.5.2.3.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949	108
2.5.2.3.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	109
2.5.2.3.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	109
2.5.2.3.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	109
2.5.2.3.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	110
2.5.2.4	Der Sparverkehr	111
2.5.2.4.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949	111
2.5.2.4.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	111
2.5.2.4.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	112
2.5.2.4.4	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	112
2.5.2.5	Das Eigenkapital	112
2.5.2.5.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949	112
2.5.2.5.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	113
2.5.2.5.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	114
2.5.2.5.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	115
2.5.2.5.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	117
2.5.2.5.6	Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986	117
2.5.2.6	Die Liquidität	120
2.5.2.6.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949	120
2.5.2.6.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	121
2.5.2.6.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	121
2.5.2.6.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	122
2.5.2.6.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	125
2.5.2.6.6	Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986	125
2.5.2.7	Die Großkreditregelung	126
2.5.2.7.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949	126
2.5.2.7.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	126
2.5.2.7.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	127
2.5.2.7.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	127
2.5.2.7.5	Darstellung der Rechtslage des Kreditwesengesetzes 1979	129
2.5.2.7.6	Darstellung der Rechtslage der KWG-Novelle 1986	129
2.5.2.8	Die Aufsicht	131
2.5.2.8.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmen 1949	131
2.5.2.8.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	132

2.5.2.8.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	132
2.5.2.8.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	133
2.5.2.8.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	135
2.5.2.8.6	OGH Entscheidung als Anstoß für die Novellierung	135
2.5.2.8.7	Darstellung der Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986	136
2.5.2.9	Der Wettbewerb	137
2.5.2.9.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmen 1949	137
2.5.2.9.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	137
2.5.2.9.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	137
2.5.2.9.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	138
2.5.2.9.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	138
2.5.2.10	Das Bankgeheimnis	139
2.5.2.10.1	Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmen 1949	139
2.5.2.10.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	139
2.5.2.10.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	139
2.5.2.10.4	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	140
2.5.2.10.5	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	142
2.5.2.10.6	Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986	146
2.5.2.11	Die Habenzinsabkommen	146
2.5.2.11.1	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955	146
2.5.2.11.2	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969	146
2.5.2.11.3	Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979	147
2.5.2.11.4	Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979	148
2.5.2.12	Die Sperrfrist des KWG 1979 zur Errichtung von Zweigniederlassungen	148
2.5.2.13	Die aktivseitige Kreditkontrolle des Kreditwesengesetzes 1979	149
2.5.2.14	Die Berücksichtigung von Fremdwährungskrediten nach dem KWG 1979	151
2.6	Bankenaufsichtsrechtlicher Ausblick	153
2.7	Conclusio zum Bankenaufsichtsrecht	154
3	DAS ORGANISATIONSRECHT	156
3.1	Einführung	156
3.2	Öffentlich-rechtliche Kreditunternehmen	157
3.2.1	Die Nationalbank	157
3.2.1.1	Einführung	157

3.2.1.2	Überblick über die Entstehung der Oesterreichischen Nationalbank	157
3.2.1.3	Die Hypothekarkreditabteilung der Nationalbank	158
3.2.1.4	Von der Errichtung der Notenbank 1923 bis zum „Anschluss“ 1938	159
3.2.1.5	Das Privileg der Oesterreichischen Nationalbank	160
3.2.1.6	Das Nationalbankgesetz 1955	161
3.2.1.6.1	Hintergründe	161
3.2.1.6.2	Politischer Hintergrund und die parlamentarische Debatte	162
3.2.1.6.3	Darstellung der Rechtslage	164
3.2.1.6.4	Weitere Entwicklung und Novellen	167
3.2.2	Die Österreichische Postsparkasse	169
3.2.2.1	Die Postsparkasse bis zum Jahre 1969	169
3.2.2.2	Das Postsparkassengesetz 1969	172
3.2.2.2.1	Wirtschaftliche Hintergründe	172
3.2.2.2.2	Politik und parlamentarische Debatte	173
3.2.2.2.3	Darstellung der Rechtslage	176
3.2.2.2.4	Der neue Zustand innerhalb des Postsparkassenwesens	179
3.2.2.3	Die Postsparkassengesetznovelle 1981	180
3.2.2.3.1	Hintergrund	180
3.2.2.3.2	Politik und parlamentarische Debatte	180
3.2.2.3.3	Darstellung der Rechtslage	181
3.2.2.4	Die Postsparkassengesetznovelle 1982	182
3.2.2.4.1	Hintergrund	182
3.2.2.4.2	Politik und parlamentarische Debatte	182
3.2.2.4.3	Darstellung der Rechtslage	184
3.2.2.4.4	Der neue Zustand innerhalb des Postsparkassenwesens	185
3.2.3	Die Hypothekenbanken	187
3.2.3.1	Einführung	187
3.2.3.2	Die Entwicklung der Landes Hypothekenbanken	187
3.2.3.3	Deckungswerte der Landeshypothekenbanken	190
3.2.3.4	Das Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899	190
3.2.3.5	Die Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten	192
3.2.3.6	Weitere Entwicklung der Hypothekenbanken	194
3.3	Privatrechtliche Kreditunternehmungen	195
3.3.1	Kreditgenossenschaften	195
3.3.1.1	Historischer Hintergrund	195
3.3.1.2	Das Genossenschaftsgesetz von 1873	196

3.3.1.3	Weitere Entwicklungen	198
3.3.2	Die Sparkassen	200
3.3.2.1	Sparkassen bis 1935	200
3.3.2.1.1	Überblick über die Entstehung der Sparkassen	200
3.3.2.1.2	Der Begriff „Sparkasse“	200
3.3.2.1.3	Bankenregulativ von 1844 und seine Intention	201
3.3.2.1.4	Musterstatut von 1855	202
3.3.2.1.5	Sparkassen in Österreich nach 1873	202
3.3.2.2	Sparkassenverwaltungsgesetz 1935	205
3.3.2.3	Die Mustersatzung 1941	205
3.3.2.4	Der Entwurf des Sparkassengesetzes 1969	207
3.3.2.4.1	Zustand	207
3.3.2.4.2	Politische Hintergründe	208
3.3.2.4.3	Grundzüge des Entwurfes	208
3.3.2.4.4	Was wurde aus dem Entwurf	210
3.3.2.5	Sparkassengesetz 1979	210
3.3.2.5.1	Zustand	210
3.3.2.5.2	Politische Hintergründe	211
3.3.2.5.3	Darstellung der Rechtslage	211
3.3.2.5.4	Neuer Zustand	215
3.3.2.6	Sparkassengesetz-Novelle 1986	216
3.3.2.6.1	Zustand	216
3.3.2.6.2	Politische Hintergründe	216
3.3.2.6.3	Darstellung der Rechtslage	217
3.3.2.6.4	Neuer Zustand	218
4	ZUSAMMENFASSUNG	220
	QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	223
	ANHANG	235
	LEBENS LAUF	241

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
a.D.	außer Dienst
AdR	Archiv der Republik
AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeiterkammer
Anm	Anmerkung
arg	argumento
Art	Artikel
Bd	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BHA	Bankhistorisches Archiv
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BReg	Bundesregierung
BS-Kr	Bundessektion Kreditwesen
bspw	beispielsweise
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BWG	Bankwesengesetz
BWK	Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft (Bundeswirtschaftskammer)
bzw	beziehungsweise
ca	circa
CA	Creditanstalt
CS	Christlichsoziale Partei
DevG	Devisengesetz
dgl	dergleichen
dh	das heißt
dRGBI	deutsches Reichsgesetzblatt
Erk	Erkenntnis

EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f, ff	folgend, fortfolgend
FBSchVG	Fundierte Bankschuldverschreibungen Gesetz
FMA	Finanzmarktaufsicht
FN	Finanznachrichten
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FS	Festschrift
GBIÖ	Gesetzblatt für das Land Österreich
geb	geboren
Gen.-Dir. Stv.	Generaldirektor Stellvertreter
gest	gestorben
GewO	Gewerbeordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz über die Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Geschäftsperiode
Hg	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
hM	herrschende Meinung
Hon-Prof.	Honorarprofessor
HypBG	Hypothekendarlehenbankgesetz
idgF	in der geltenden Fassung
iHv	in der Höhe von
insb.	insbesondere
i.R.	in Ruhe
iSd	im Sinne des
iVm	in Verbindung mit
JB	Juristische Blätter
k.k.	kaiserlich-königlich
KG	Kommanditgesellschaft
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KUG	Kreditunternehmungen Gesetz
KWG	Kreditwesengesetz

LHB	Landeshypothekenbank
lit	litera
mE	meines Erachtens
MinR	Ministerialrat
Mio	Millionen
Mrd	Milliarde
NBG	Nationalbankgesetz
No	Numero
Nr	Nummer
NR	Nationalrat
NS	Nationalsozialismus
ÖBA	Österreichisches Bankarchiv
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGV	Österreichischer Genossenschaftsverband
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
ÖPG	Österreichisches Pfandbriefgesetz
öS	österreichischer Schilling
ÖStA	Österreichisches Staatsarchiv
ÖVP	Österreichische Volkspartei
OG	Offene Gesellschaft
OÖN	Oberösterreichische Nachrichten
PBK	Pressedienst Bundeswirtschaftskammer
PfBrStG	Pfandbriefstelle Gesetz
PSK	Postsparkasse
PSKG	Postsparkassen Gesetz
RdW	Recht der Wirtschaft
RGBI	Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Oesterreich
RV	Regierungsvorlage
SDP	Sozialdemokratische Partei
Slg	Sammlung
sog	sogenannte/r
SpG	Sparkassengesetz

SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs (von 1945 bis 1991: Sozialistische Partei Österreichs)
Sten Prot	Stenographisches Protokoll
StGBI	Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich
ua	unter anderem
udgl	und dergleichen
Univ.-Prof.	Universitätsprofessor
unpag	unpaginiert
USA	United States of America
v	von
VdU	Verband der Unabhängigen
VfGH	Verfassungsgerichtshof
Vf Slg	Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes (1919-1979)
vgl	vergleiche
vH	von Hundert
VP	Volkspartei
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WBI	Wirtschaftsrechtliche Blätter
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WUG	Wirtschaft und Gesellschaft
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZI	Zahl

Vorwort

Der Gedanke, in meiner Dissertation den Themenkomplex des Bankenrechts zu erfassen, wurde durch die kontroversen Diskussionen rund um die Wirtschafts- und Währungskrise bereits 2008 entfacht. Um die gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Gebiete des Bankenrechts verstehen zu können, ist die Erforschung seiner Vergangenheit unerlässlich. Aus dieser Einsicht resultierte letztlich der Entschluss, die vorliegende Arbeit zu verfassen.

Großen Dank schulde ich dabei Univ.-Prof. Mag. Dr. Thomas Olechowski, welcher sich für mein Dissertationsthema begeistern ließ und mir eine Zusage zur Übernahme der Betreuung gab. Die wertvollen Anregungen meines Betreuers ermöglichten es, stets das Ziel vor Augen zu behalten und die Recherchen auf die wesentlichsten Problemfelder zu konzentrieren.

Dank verdienen auch meine beiden Beurteiler, ao Univ.-Prof. Dr. Christian Neschwara und Univ.-Prof. Mag. Dr. Ernst Karner, welche ohne Verzögerung in die Beurteilung meiner Dissertation einwilligten.

Dank gebührt nicht zuletzt meinen Eltern, sowie meiner Verlobten, welche mich vor allem in der Endphase vielfältig unterstützten.

1 Einleitung

1.1 Vorbemerkungen und Ziel der Untersuchung

Materie dieser Abhandlung bildet die Entwicklung des Bankenrechts in Österreich mit dem Hauptaugenmerk auf das Kreditwesengesetz 1979. Nicht nur in Europa, sondern weltweit kommt den Banken und Sparkassen ein beträchtlicher Stellenwert in der Gesellschaft zu. Nach ihrer ursprünglichen Konzeption waren die Banken zur Finanzierung und Unterstützung der Realwirtschaft gedacht. Die Sparkassen und ähnliche Konstruktionen zielten dagegen auf den Sparsinn und die Vermögensvermehrung des „kleinen Mannes“ ab. Sowohl die Strukturen als auch der Aufgabenbereich der Banken scheinen einem stetigen Wandel zu unterliegen, welcher sich in den gesetzlichen Grundlagen niederschlägt.

Die österreichische Lehre gliedert das Bankenrecht in die Bereiche „Aufsichtsrecht“ und „Organisationsrecht“ der Kreditinstitute. Das Organisationsrecht zerfällt wiederum in das Organisationsrecht der öffentlichen Kreditinstitute einerseits und jenes der privaten Kreditinstitute andererseits.

Bankenaufsichtsrechtlich ist das Kreditwesengesetz, aus welchem das geltende Bankwesengesetz hervorging, von höchster Relevanz. Sowohl im Bereich des Organisationsrechts, als auch im Gebiet des Aufsichtsrechts kann hier nur eine Auswahl an Gesetzen behandelt werden. Dieses Assortiment soll die bedeutendsten Normen auf dem Gebiet des Bankensektors abdecken und einen Überblick über die historische Rechtslage im Bankensektor geben.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Entstehung des Kreditwesengesetzes 1979 bis zu seinem Inkrafttreten darzustellen. Innerhalb dieser Ausführungen werden auch die politischen und wirtschaftlichen Einflüsse auf das Gesetz dokumentiert. Um alle wesentlichen Einflussfaktoren aufzuzeigen, welche die Normen des KWG charakterisieren, werden ergänzend die Stellungnahmen der Kreditinstitute und ihrer Vertreter erörtert. Das Kreditwesengesetz 1979 galt bis zu seiner Ablöse durch das BWG 1993 als zentrales (Aufsichts-) Gesetz der Kreditinstitute. In der vorliegenden Arbeit wird versucht, sämtliche Zusammenhänge darzustellen und somit ein Gesamtbild über die Entstehung des Kreditwesengesetzes 1979 zu erstellen. Im Rahmen der Ausführungen zur langen Entstehungsgeschichte dieser Normen werden zum besseren Verständnis auch die wesentlichsten organisationsrechtlichen Gesetze historisch aufgearbeitet.

Jene für die österreichische Rechtslandschaft bedeutenden Normen auf dem Gebiet des Kreditwesens werden im Zuge dieser Dissertation auf ihren (sozial-) wirtschaftlichen und politischen Hintergrund durchleuchtet. Die Essentialia des historischen Gesetzestextes und seine Auswirkungen auf die wirtschaftspolitischen Verhältnisse Österreichs werden ebenso im Folgenden erörtert.

Mit diesem Fundament soll das Verständnis des Bankenrechts und insbesondere des Kreditwesengesetzes sowie das aus diesem hervorgegangene Bankwesengesetz in seiner Gesamtheit und sein Stellenwert einerseits in der österreichischen Rechtsordnung, anderseits in der österreichischen Gesellschaft verdeutlicht werden.

Ebenfalls wird versucht, einen Einblick in die Verflechtungen zwischen Politik und dem Bankwesen zu geben. Damals wie heute wechselten die Bankenfunktionäre in die Politik und die Politiker wiederum besetzten einflussreiche Posten bei diversen Kreditinstituten.

Ausgehend vom Jahre 1844, in welchem das für die österreichische Bankenrechtslandschaft bedeutende Sparkassenregulativ erlassen wurde, werden die bis zum Jahre 1986 wichtigsten aufsichts- und organisationsrechtlichen Gesetze erörtert. Aufgrund der nach dem Ersten Weltkrieg erheblich vermehrten Gesetzestätigkeit im Bankensektor wurde den Gesetzen ab dem Ende der Monarchie in Österreich besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die zeitliche Beschränkung auf die Mitte der Achtzigerjahre steht im Zusammenhang mit der daraufhin erfolgten grundsätzlichen Umgestaltung des österreichischen Bankenrechts im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen. Nichts desto trotz bleibt die Bedeutung jener Regelungen, welche vor dieser Zäsur ergingen, zum Verständnis der nachfolgenden Entwicklungen unentbehrlich.

1.2 Quellen und Vorgangsweise

Um eine umfassende Aufarbeitung dieses Themenkomplexes zu gewährleisten, wurden in erster Linie archivalische Quellen gesichtet und verarbeitet. Nicht nur das Österreichische Staatsarchiv, sondern vor allem das Archiv der Wirtschaftskammer Österreich sowie jenes der Oesterreichischen Nationalbank lieferten dabei hilfreiche und ausgiebige Nachweise.

In Ergänzung dazu versuchte der Verfasser, in die Archive bzw die Verwahrungsstellen diverser Kreditinstitute und deren Dachorganisationen einzusehen. Doch nur wenige von ihnen konnten die angeforderten Materialien zur Verfügung stellen. Beispielsweise schweigt das Archiv der Raiffeisenzentralbank zum Kreditwesengesetz 1979. Erst ab dem Jahre 1985 finden sich dort Ordner mit Stellungnahmen, Eingaben und Expertengutachten zu den auf das KWG 1979 folgenden KWG-Novellen. Diese Materialien unterliegen jedoch der internen Archivsperre von 30 Jahren, weshalb der Zugang zum Zeitpunkt des Verfassens der Dissertation verweigert wurde.¹ Auch im Bundesministerium für Finanzen befinden sich laut Angaben des Bürgerservices des BMF keinerlei Unterlagen aus dieser Zeit. Eine Einbeziehung von Gutachten, Stellungnahmen udgl seitens des BMF, welche nicht aus anderen Quellen ersichtlich wurden, musste daher unterbleiben.² Ebenso werden im Wirtschafts- und Wissenschaftsministerium nur vereinzelt Akten älteren Datums verwahrt. Zum Kreditwesengesetz sind keine Stellungnahmen mehr vorhanden. Lediglich der Begutachtungsentwurf des Kreditwesengesetzes 1979 ist noch vorhanden, nicht jedoch im Original, so Bundesminister Reinhold Mitterlehner.³ Bedauerlicherweise konnten auch seitens der Arbeiterkammer weder Unterlagen noch Stellungnahmen bezüglich des Kreditwesengesetzes 1979 bzw zur Novelle von 1986 aufgefunden werden.⁴

Infolge mehrfachen Umzugs und beschränkten Archivierungsmöglichkeiten verblieben auch die Nachforschungen im Archiv des Österreichischen Genossenschaftsverbandes ergebnislos. Die seinerzeitigen Stellungnahmen des Verbandes sind nicht mehr in Händen des ÖGV und wurden auch nicht mikroverfilmt.⁵ Innerhalb des Kompetenzzentrums Recht des Österreichischen Sparkassenverbandes sind weder

¹ Email vom 17. September 2013, betreffend die Unterlagen zum KWG 1979, verfasst von Mag. Justus Reichel, Generalsekretariat der RZB.

² Email vom 30. August 2013, betreffend die Unterlagen zum KWG 1979, ausgestellt vom Bürgerservice im BMF

³ Korrespondenz Reinhold Mitterlehner.

⁴ Email vom 6. September 2013, betreffend die Unterlagen zum KWG 1979, verfasst vom Institut für Geschichte der Gewerkschaft und AK.

⁵ Korrespondenz Harald Stehlik.

Gutachten bzw. Stellungnahmen zum Sparkassengesetz 1969 noch zum Kreditwesengesetz 1979 vorhanden. Sämtliche Unterlagen aus dieser Zeit liegen dem Österreichischen Sparkassenverband nicht mehr vor.⁶

Um eine Vervollständigung der aufgefundenen Unterlagen zu erwirken, wurden Interviews, Ferngespräche und eine rege Korrespondenz mit jenen Personen durchgeführt, welche zumindest mittelbar in der Entstehung des Kreditwesengesetzes 1979 involviert waren. Einerseits nahmen Ewald Nowotny⁷ (SPÖ) in einem ausführlichen fernmündlichen Gespräch und Walter Fremuth⁸ (SPÖ) im persönlichen Gespräch zur Entwicklung des Kreditwesengesetzes 1979 Stellung. Beide waren unmittelbar auf Seiten der Sozialisten am Gesetzgebungsprozess zum Kreditwesengesetz 1979 beteiligt. Gottfried Feurstein⁹ (ÖVP), welcher Mitglied des eingesetzten Unterausschusses war, schilderte ebenfalls die Stimmung im Ausschuss und berichtete über seine Erinnerungen an das Kreditwesengesetz. Andererseits wurde infolge eines Gesprächs mit Leo Pötzelberger¹⁰ auch auf jene Personen Bedacht genommen, welche als (Rechts-) Experten an der Gesetzgebung beteiligt waren. Seitens der WKO erklärte sich der ehemalige Syndikus der Sparte Bank und Versicherungen, Herbert Pichler¹¹, zu einem Gespräch bereit, welches Aufschluss über die Rolle der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft im Werdegang des österreichischen Bankenaufsichtsrecht gab. Josef Taus¹², ehemaliger Parteiobmann der Volkspartei, schilderte die Interessenslage der ÖVP bei der Gesetzgebung. Die aufschlussreiche Korrespondenz mit dem Verfassungsexperten und ehemaligen parteilosen Justizministern der ÖVP, Hans Klecatsky¹³, lieferte wertvolle Hintergrundinformationen zum Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969.

Ergänzend wurden relevante Wirtschaftszeitungen und eine Vielzahl anderer schriftlicher Abhandlungen herangezogen, um ein umfangreiches Gesamtbild über die Entwicklung des Kreditwesengesetzes 1979 sowie des gesamten österreichischen Bankenrechts zu erstellen.

⁶ Korrespondenz Stefan Ziegler.

⁷ Geb 28.6.1944, Präsident der OeNB, vgl Günther Hödl, Österreichische Historische Biographie 1975-1979 (Salzburg 1983) 1976/62.

⁸ Geb 13.4.1932, vgl, Walter Fremuth, Auf der Bühne und hinter den Kulissen. Autobiographie Walter Fremuth.

⁹ Geb 07.3.1939, vgl Gottfried Feurstein, Gottfried Feurstein im Parlament: 1975 – 2002.

¹⁰ Zu dieser Person konnten keine biographischen Angaben gefunden werden.

¹¹ Vgl Österreichischer Amtskalender 2005/6 (Wien 2005) 324.

¹² Geb 08.2.1933, vgl Günther Hödl, Österreichische Historische Biographie 1975-1979 (Salzburg 1983) 1975/1483.

¹³ Geb 06.11.1920, vgl Franz Matscher, Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit, Festschrift für Hans Klecatsky zum 90. Geburtstag.

1.3 Aktueller Forschungsstand

Etliche Publikationen behandeln die historische Aufarbeitung von Teilbereichen des Bankenrechts. Vor allem die jeweiligen Sparten wie bspw der Sparkassen-, Raiffeisen-, oder auch der Volksbankensektor veröffentlichen regelmäßig ihren Sektor betreffende geschichtliche Abhandlungen. Diese und auch das Gros der bislang aufgefundenen Literatur bietet jedoch nur einen eingeschränkten Einblick in die Materie. Des Weiteren werden in all diesen Beiträgen die wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten nur eingeschränkt berücksichtigt.

Im Hinblick auf das Kreditwesengesetz 1979 findet sich derzeit in der Literatur keine umfassende und detaillierte Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte dieses „Jahrhundertgesetzes“. Rechtsgeschichtliche Abhandlungen vernachlässigen bislang sämtliche bankenaufsichtsrechtlichen Gesetze Österreichs. Der derzeitige Forschungsstand beinhaltet insbesondere noch keine intensive und erschöpfende Darstellung der Einflussnahme auf die Gesetzgebung des KWG 1979, welche die verschiedenen politischen Akteure und Interessensvertretungen ausübten. Bestehende Werke, welche das Kreditwesengesetz 1979 thematisieren, verstehen sich vorwiegend als Kommentare und bieten lediglich einen kurzen Abriss über die Schaffung und Entwicklung dieser Normen.

2 Bankenaufsichtsrecht

2.1 Erforderlichkeit des Bankenaufsichtsrechts

Geldinstitute nehmen als Finanzierungsinstitutionen eine zentrale Funktion in den Geldströmen des Wirtschaftskreislaufes ein. Durch ihre Dispositionen sollen die monetären Mittel einer wirtschaftlichen und rentablen Verwendung zugeführt werden. Als einzige Branche ist sie in der Lage, Kredite zu „produzieren“ und damit den Finanzierungsspielraum sowohl von Unternehmen und Privaten, als auch von der öffentlichen Hand wesentlich zu beeinflussen.¹⁴

Die Gefahr einer Funktionsstörung im Bankwesen liegt im Risiko des Bankgeschäfts selbst. Dabei sind mehrere Hauptarten der banktypischen Risiken zu nennen. Einerseits ist das Ausfallrisiko aus dem Verlust von Forderungen aus dem Kreditgeschäft zu nennen. Die zur Begrenzung des Ausfallrisikos bestimmten Sicherheiten sind ihrerseits wiederum mit dem Besicherungsrisiko, bis hin zum Totalausfall der Sicherungsmittel behaftet. Andererseits besteht noch ein Bündel weiterer Gefahren, wie das Liquiditätsrisiko (Terminrisiko), das Zinsänderungsrisiko, das Wertpapierkursänderungsrisiko oder das Kursrisiko der Fremdwährung, um nur einige zu nennen.

In Ergänzung zu diesen potentiellen Gefahren wird das Einleger-Bank-Verhältnis dadurch charakterisiert, dass die Geldinstitute über eine sehr geringe Eigenmittelquote verfügen. Dieses in der Relation zur Bilanzsumme sehr geringe Risikokapital der Kreditinstitute kann schon bei geringen Ausfällen zu einem Durchschlagen der Verluste auf das Fremdkapital, also auf das Vermögen der Einleger, führen.¹⁵

Die Ermittlung sowie die Korrektur dieser möglichen Funktionsstörungen ist Aufgabe des Bankenaufsichtsrechts, in dessen Mittelpunkt die Aufsichtsbehörde steht. Gleich einer unbeaufsichtigten Staatsgrenze sind selbst gut konzipierte Regulierungsnormen wertlos, wenn die Nichteinhaltung nicht erkannt wird. Typische Mittel zur Kontrolle sind dabei die präventive Überwachung einerseits, sowie die regelmäßige und überraschende Überprüfung andererseits.¹⁶

Trotz der Erforderlichkeit eines Kontrollsystems darf nicht übersehen werden, dass jeder tiefere Eingriff einer Aufsichtsbehörde neben der beabsichtigten „Entstörung“ auch

¹⁴ HAUSHOFER, Möglichkeiten und Grenzen der Bankenaufsicht 7.

¹⁵ Ebenda 9.

¹⁶ Ebenda 26.

sekundäre Störwirkungen mit sich bringt, welche auf das fein abgestimmte Spiel der Wirtschaftsfunktionen einwirkt. Dabei dürfen selbst rein psychologische Auswirkungen nicht unterschätzt werden, welche schon massive Negativeffekte mit sich bringen können.¹⁷

Letztlich bleibt es zu erwähnen, dass die Bankenaufsicht die Banktätigkeiten lediglich überwachen kann und somit den Einleger- und Funktionsschutz zwar zum Ziel hat, diesen aber keinesfalls garantieren kann.¹⁸

¹⁷ Ebenda 27.

¹⁸ Ebenda 30.

2.2 Überblick

Nach einer langen Phase der Einzelgesetzesregelung wurde erstmals im Jahre 1939 eine Vereinheitlichung der Kreditwesengesetze in Österreich geschaffen. In der unübersichtlichen Rechtslage vor dem Inkrafttreten dieses Normenbündels bestand ein großer Unsicherheitsfaktor in Österreichs Bankenlandschaft. Das immense gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Gewicht, welches den Kreditinstituten in Österreich und gemeinhin in der westlich orientierten Welt zukommt, verlangte nach einem einheitlichen, schlanken und universell anwendbaren Recht. Die hohe Relevanz der Bankwesengesetze spiegelt sich vor allem in der zaghaften Entwicklung dieser Normen wieder. Zu viele Akteure versuchten Jahrzehnte lang, ihre Einflüsse zu wahren, weshalb sich der österreichische Gesetzgeber in der ersten Phase bis 1939 nicht zu einem Gesetz durchringen konnte. Das reichsdeutsche KWG 1934 war schließlich bis in die späten Siebzigerjahre geltendes Recht. Erneut standen sich diverse politische Kräfte und Interessensvertretungen gegenüber, welche ihrerseits wiederum von den durch den wirtschaftlichen Aufschwung beflügelten, immer mächtiger werdenden Bankenlobbies geprägt wurden. Das aktuelle Bankwesengesetz, welches aus den Kreditwesengesetzen hervorging, trat schließlich 1994 in Kraft und war bereits sehr stark von den europäischen Standardisierungsmaßnahmen geprägt. In der folgenden Abhandlung werden die wesentlichsten Entwicklungsschritte bis zum ersten Kreditwesengesetz in Österreich chronologisch dargestellt und die wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Hintergründe aufgezeigt.

2.3 Die Rechtslage von 1844 bis 1938

2.3.1 Die wirtschaftliche und politische Ausgangslage von 1844 bis zum Zusammenbruch der Österreich-ungarischen Monarchie

Österreichs Finanzpolitik kämpfte während des 19. Jahrhunderts stets mit einem defizitären Staathaushalt. Bedingt durch die Kriegsergebnisse von 1866 sowie die schwere Krise nach 1873 konnte erst 1885 eine Wende der Staatsverschuldung verzeichnet werden. Der Haushaltsausgleich für die schwer verschuldete Habsburger Monarchie stützte sich vor allem auf Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Zöllen.¹⁹

Das Gros der Banken, die sich nach den stürmischen Gründungsgeschäften in Folge der Krise in den sicheren Hafen der Staatsfinanzierung zurückgezogen hatten, wandte sich erst wieder gegen Ende der Achtzigerjahre der Industriefinanzierung zu.²⁰

Die franzisco-josephinische Ära war geprägt von einem Primat der politischen Einflüsse gegenüber volkswirtschaftlichen Überlegungen. Nicht zuletzt das Außerachtlassen der wirtschaftlichen Faktoren führte zur Verzögerung der industriellen Revolution in der Monarchie sowie zu militärischen und außenpolitischen Fehlschlägen.²¹ Trotz der gescheiterten Revolution 1848 zeichnete sich in Österreich ein Modernisierungsprozess ab. Die österreichische Wirtschaftsleistung stieg stetig an, das vorhandene Kapital wurde innerhalb der Bevölkerung umverteilt. Das Börsenwesen wurde von den öffentlichen Anleihen auf private Aktien ausgedehnt. Insgesamt änderten sich die Methoden der Kapitalentstehung und Kapitalerhaltung.²² Die Machtentfaltung des Leihkapitales in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Potential Österreichs führte zu einem Anstieg der Geschäftsmöglichkeiten, welche mit der Anzahl der Bankgründungen in Österreich korreliert. Diese wiederum war mit der allgemeinen Verbreitung der Rechtsform der Aktiengesellschaft eng verknüpft. Nach wie vor ist diese die meist verbreitete Rechtsform der österreichischen Kreditinstitute.²³

Neben den Banken, welche weiterhin insbesondere für die Industrie Österreichs eine dominierende Bedeutung hatten, kam in der Zeit ab 1867 ein zweites Kreditsystem auf. Dieses bediente vorwiegend die Ersparnisse der breiten Masse, was in einer Steigerung des Sparwillens in der Bevölkerung resultierte. Das nun zur Verfügung stehende Kapital

¹⁹ BACHINGER, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 33.

²⁰ BUTSCHEK, Österreichs Wirtschaft und Banken 2.

²¹ BACHINGER, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 35.

²² SCHEFFER, Das Österreichische Bankwesen 123.

²³ Ebenda 125.

bewirkte insgesamt einen wirtschaftlichen Aufschwung, vor allem in den Bereichen der Landwirtschaft sowie im Wohnungsbau. Die Sparkassen und Hypothekarkreditbanken, als Vertreter dieses zweiten Kreditsystems, waren unmittelbar in der Finanzierung des Wohnbaues sowie den wachsenden Infrastrukturen der Städte Österreichs beteiligt.²⁴

Der privatwirtschaftlichen Initiative sowie dem privatwirtschaftlichen Erwerbsstreben wurde ein breiter Spielraum gegeben. Das Kreditsystem wurde einem Wandel unterzogen, es folgte eine rege Gesetzestätigkeit im Bankensektor. Bereits 1854 wurde als Konsequenz dieser Entwicklungen die Creditanstalt gegründet. Eine schwerwiegende Erschütterung erfuhr die österreichische Finanz- und Bankenlandschaft durch den Börsenkrach von 1873 und die darauf folgende Depression. Es folgte eine Abwendung von wirtschaftsliberalen Tendenzen. Die freie Marktwirtschaft sollte erneut einem System der Kontrolle weichen, welches durch die staatliche Reglementierung der Wirtschaft sichergestellt wurde.²⁵ Bis zum Ende des Ersten Weltkriegs und damit dem Zusammenbruch der Habsburger Monarchie verfolgten Österreichs Großbanken ein Konzept der Expansion. Die Banken waren durch eine Vielzahl an Zweigniederlassungen vernetzt. Nach dem Ende Österreich-Ungarns mussten die Kreditinstitute eine Entscheidung treffen. Entweder sie konzentrierten sich auf wirtschaftliche Interessen des erheblich verkleinerten Österreich oder sie hielten an ihrem gesamteuropäischen Konzept fest. Letztere Geschäftspolitik vertrat die Majorität der österreichischen Großbanken.²⁶

2.3.2 Erste Gesetzgebung betreffend das Kreditwesen ab 1844

Vor Einführung des Kreditwesengesetzes 1934 bestand ein System der Einzelkonzessionen. Für Institute, welche Bankgeschäfte tätigen wollten, war bereits eine gesonderte Genehmigung erforderlich. Die erste Generalisierung des Kreditwesenrechts wurde durch das Regulativ von 1844 im Sparkassensektor geschaffen, welches genaue Anforderungen und Voraussetzungen für den Betrieb von Kreditinstituten vorgab. Das Vereinspatent von 1852 brachte rechtsformübergreifend Bestimmungen für das Bankwesen, jedoch kann es mangels detaillierter Vorgaben für Kreditinstitute im Bereich der Organe, der Liquidität oder des Wettbewerbs mit heutigen Konzeptionen nicht verglichen werden. Dennoch wurde im § 2 des Vereinspatentes für „nicht politische“ Vereine bereits eine Bewilligung gefordert, welche für die Errichtung derselben essentiell war. Diese Bewilligung war für Creditanstalten, Sparkassen und Versicherungsanstalten vorgesehen. In Deutschland hingegen setzte das Konzessionserfordernis für

²⁴ MÄRZ, SOCHER, Währung und Banken 349.

²⁵ BACHINGER, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 37.

²⁶ Ebenda 38.

Kreditinstitute erst mit dem Kreditwesengesetz 1934 ein. Die immanente gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung der Banken und Sparkassen wurde in Österreich jedoch schon viel früher erkannt, weshalb deren Betrieb bereits 1852 einer Bewilligung bedurfte.²⁷

Die grundsätzliche Umgestaltung wurde durch das Inkrafttreten des Genossenschaftsgesetzes von 1873 getroffen, welches das Konzessionserfordernis nach dem Vereinspatent aufhob.²⁸ Schließlich kam es 1924 zu einer gegensätzlichen legislativen Tätigkeit, jedoch auf dem Gebiet des Unternehmensrechts. Art II des Bundesgesetzes über die Änderung des Gesetzes über GmbHs sah erneut eine Genehmigung durch das Finanzministerium für alle GmbHs vor, die Bankgeschäfte zum Gegenstand ihres Unternehmens hatten. Auch das Allgemeine Handelsgesetzbuch, RGBI 1863/1 sah weiterhin eine Konzession für Aktiengesellschaften vor, welche Bankgeschäfte betrieben.

2.3.3 Bundesgesetz betreffend die Einführung einer Fachkommission für das Bankwesen

2.3.3.1 Politische Hintergründe und parlamentarische Debatte

In der Zwischenkriegszeit realisierte die Politik, dass die Banken ihrerseits kaum Regelungen unterworfen waren, trotz der Gegebenheit, dass es weitgehend in ihrem Belieben stand, Wirtschaft und Industrie durch die (Nicht-)Gewährung von Krediten zu beeinflussen. Das reine Erwerbsinteresse der Banken in Zeiten angespannter volkswirtschaftlicher Lage veranlasste den Gesetzgeber, im Bankenbereich zu agieren. Vor allem der spekulative Valuten- und Devisenhandel, welcher in dieser Zeit von den Kreditinstituten betrieben wurde, war Gegenstand heftiger Kritik der „Großdeutschen Volkspartei“. Beabsichtigt war, dass das Gesetz lediglich als Ausgangspunkt einer Reihe von Gesetzen diene, welche in weiterer Folge erlassen werden sollten um letztlich die Interessen der Volkswirtschaft vor jene der Banken zu stellen. Erstmals sollte das freie Gewerbe der Privatbankiers, welches bislang jeglicher staatlichen Aufsicht entzogen war, durch die Einrichtung einer Bankenkommission unter Kontrolle gestellt werden.²⁹ Der Generalsekretär des Reichsverbands der Bank- und Sparkassenbeamten Österreichs und

²⁷ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 16.

²⁸ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 73.

²⁹ Sten Prot 06.10.1921, 55. Sitzung, I.GP, 2092-2094.

Abgeordnete zum Nationalrat Heinrich Allina³⁰ (SDP) rügte die Zahnlosigkeit des von der Großdeutschen Partei eingebrachten Entwurfes. Die Sozialdemokraten schlossen sich jedoch der Kritik der Großdeutschen Partei an, wonach es nicht angehen dürfe, dass die Banken Milliarden der für die Volkswirtschaft so wichtigen Gelder in den Dienst von Valutenspekulanten stellten. Zudem wurde beklagt, dass eine Aufsicht über das Bankwesen dem Grunde nach bereits bestehen sollte. Als hierfür zuständig wäre das Bundesministerium für Finanzen zu nennen, welches seine Aufgaben jedoch nicht wahrnehme. Die Sozialdemokraten beschuldigten die Großdeutsche Partei, sich vom Bankenverband sowie von der christlich-sozialen „Bruderpartei“ beeinflussen zu lassen. Somit sei eine Vorlage gegeben, welche nichtssagend und ungeeignet sei, den Einfluss der Banken zu beeinträchtigen. Vor allem die hingenommenen Einschränkungen des § 3, welcher die Auskunftspflicht und Einsichtnahme normierte, seien gegenüber der ursprünglichen Fassung weitgehend durch den Bankenverband eingeschränkt worden. Die ursprüngliche Konzeption ermöglichte es der Kommission, jeden Bankangestellten ohne Einschränkung hinsichtlich seines Ranges oder seiner Position einzuvernehmen und von jedermann eine Auskunft zu verlangen.³¹ Die Großdeutsche Partei wiederum hielt fest, dass es schwer genug sei, dem „wirtschaftlichen Terror des Bankenkapitalismus“ erstmals in der Geschichte der Zweiten Republik Einhalt zu gebieten. Die Diskussionen um das neue Gesetz waren weitgehend geprägt von den Begebenheiten in Folge des Ersten Weltkrieges. Die Großdeutsche Partei sah den Grund allen Übels letztlich im Vertrag von Saint-Germain und in den nicht eingehaltenen Versprechungen der Entente. Diese hätten ihre Zusagen auf Gewährung von Krediten nicht eingehalten, weshalb sich Österreich in einer derartig angespannten wirtschaftlichen Situation befinde. Dies wäre somit der Ursprung auch des Bankenproblems, welches nun Behandlung finden müsste. Die Rettung, so die Großdeutsche Partei, sei, dorthin zu gelangen „wo uns alle Fasern unseren Herzens, Verstand und Gemüt immer wieder hinziehen, zu unserem geliebten deutschen Vaterlande“.³²

2.3.3.2 Darstellung der Rechtslage

Zur Vorbereitung einer den Bedürfnissen der Volkswirtschaft Rechnung tragenden Regelung des Bankwesens wurde das Bankkommissionengesetz vom 7. Oktober 1921 erlassen. Dieses setzte zur Aufsicht über die Kreditinstitute eine Fachkommission (Bankkommission) ein, welche dem Bundeskanzler unterstand. Die Kosten der

³⁰ Geb 24.11.1862 - gest 07.8.1920, vgl Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 15.

³¹ Sten Prot 06.10.1921, 55. Sitzung, I.GP, 2095-2100.

³² Ebenda 2101-2102.

Bankkommission mussten von den Bankunternehmungen selbst getragen werden, nach dem Verhältnis der Erwerbssteuerleistungen der jeweiligen Kreditinstitute.

Aufgabe dieser Institution war es, den Geschäftsbetrieb der Bankunternehmungen und Personen, welche in Österreich Bankgeschäfte betrieben, zu überwachen. Weiters musste das Wirken dieser Unternehmungen vom Standpunkt der Bedürfnisse der Volkswirtschaft überprüft werden. Über die Ergebnisse dieser Beobachtungen musste ein Sonderausschuss des Nationalrates befasst werden. Diesem Ausschuss sollten gemäß § 2 Vorschläge gemacht werden, wie die Interessen der Allgemeinheit unter Berücksichtigung der Anliegen des Bankwesens bestmöglich gewahrt werden könnten. Der Sonderausschuss konnte die Fachkommission wiederum verbindlich dazu anhalten, von diesem erwünschte Erhebungen bei einer Bankunternehmung durchzuführen. Um dieser Aufsicht gerecht werden zu können, vermochte die Fachkommission Einsichten vorzunehmen und schriftliche sowie mündliche Auskünfte einzufordern. Wurde diese Auskunft oder Einsichtnahme verweigert, so konnte das Gericht Arrest- oder Geldstrafen aussprechen.

In der Ausübung ihrer Tätigkeit erfreute sich die Kommission der Unabhängigkeit. Die Einhaltung der Souveränität der Kommission wurde durch Strafbestimmungen untermauert. Kerker bis zu fünf Jahren drohte jenem, welcher versuchte, die Mitglieder der Kommission sowie die Sachverständigen zur Parteilichkeit zu verleiten.

Die Zusammensetzung der Fachkommission wurde nach § 6 derart geregelt, dass der Bundeskanzler den Vorsitzenden und seine beiden Stellvertreter vorschlagen konnte, die Ernennung erfolgte durch den Bundespräsidenten. Die Ministerien für Finanzen, Handel und Gewerbe, Industrie und Bauten durften je zwei, das Ministerium für Inneres und das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft konnten je einen Sachverständigen bestellen. Letztlich hatten sämtliche politische Parteien, die durch mindestens 15 Personen im Nationalrat vertreten waren, das Recht, zwei Vertrauenspersonen zu entsenden.

In der Literatur vielfach bedauert wurde die Normierung eines Endtermins für die Tätigkeit der Bankkommission. Mit 31. Dezember 1936 mussten gemäß § 9 die Handlungen der Fachkommission eingestellt werden. Die Determinierung eines Endtermins verdeutlicht die Stellung des Gesetzes als Provisorium, wie dies mit den Worten des § 1 „Zur Vorbereitung einer... Regelung des Bankwesens...“ bereits verdeutlicht wurde.

Das Gesetz normierte die Geheimhaltung von Informationen, welche die Angehörigen der Bankkommission sowie die ihnen unterstellten Bediensteten im Zuge ihrer Funktion erlangten. Damit kann auch hier das Prinzip der Wahrung des Bankgeheimnisses in Ansätzen erkannt werden. Wer ein Geschäftsgeheimnis einer Bankunternehmung unbefugt veröffentlichte, wurde mit Arrest von drei Monaten bis zu einem Jahr bestraft.

2.3.3.3 Auswirkungen des Gesetzes

Österreich lag mit seinem Problembewusstsein im Bereich der Bankenaufsicht und der Schaffung einer Bankkommission zeitlich weit vor den anderen Ländern im europäischen Raum.³³ Im europäischen Finanzzentrum England war der Kapitalmarkt beispielsweise bis Anfang der Achtzigerjahre der Selbstregulierung überlassen, die *Bank of England* machte von ihren Aufsichtsbefugnissen faktisch keinen Gebrauch.³⁴ Selbst in der Schweiz wurde erst durch das Bundesgesetz vom 08.11.1934 eine Kodifizierung des Bankwesens und damit die Bankenaufsicht herbeigeführt.³⁵

Die österreichische Bankkommission hingegen tätigte in der Zeit ihres Bestehens von 1922 bis 1926 eine beträchtliche Anzahl an Evaluierungen. Insgesamt 100 Erhebungen bei Aktienbanken, 160 Untersuchungen bei Privatbanken und sechs große Untersuchungen von Bank- und Börsen- „Skandalen“ im Auftrag des Nationalrates führte diese Kommission durch.

Ungeachtet dessen wurde das Ende der Bankkommission, dessen Mandat planmäßig im Jahre 1926 auslief, vom überwiegenden Teil der Presse mit dem Argument begrüßt, sie sei ohnedies erfolg- und nutzlos gewesen, da sie den Ausbruch von Bankenkrisen nicht zu verhindern imstande gewesen sei.³⁶

2.3.4 Einzelgesetzliche Regelungen von 1924 bis zum Entwurf des ersten Bankengesetzes

Noch bevor das KWG des Deutschen Reiches übernommen wurde, waren bereits weitgehende legislative Grundlagen für den Bankensektor geschaffen worden. Das Bankhaftungsgesetz vom 29. Juli 1924, BGBl Nr 284, welches vorwiegend die Haftung des Vorstandes von Bankenaktiengesellschaften regelte, kann als Spezialgesetz im Bankensektor klassifiziert werden. Das Bankhaftungsgesetz war als *lex specialis* zum ABGB sowie zum damaligen HGB zu verstehen. Die Mitglieder des Vorstandes hatten gemäß § 1 die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes einzuhalten und hafteten gegenüber den Gesellschaftern für einen allfällig entstandenen Schaden solidarisch. Ohne rechtliche Wirkung waren Vereinbarungen, welche die Haftung von Vorstandsmitgliedern gegenüber den Vorschriften dieses Gesetzes umgingen.

³³ SPRANZ, STANZEL, Bankenaufsicht 152.

³⁴ JACOB, Finanzmarktaufsicht in Europa 18.

³⁵ JACOB, Finanzmarktaufsicht in Europa 23.

³⁶ SPRANZ, STANZEL, Bankenaufsicht 152.

Das Bankhaftungsgesetz von 1924 normierte im Art II eine verpflichtende Bewilligung für den Betrieb von Bankgeschäften durch Einzelpersonen, OGs sowie KGs. Die Konzessionspflicht wurde durch diese Regelungen zur Maxime, jedoch bestanden weiterhin Ausnahmen für den Betrieb von Kreditunternehmungen durch Hypothekenanstalten sowie durch Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften.³⁷

Ein weiterer Ansatz für eine weitgehende Konzessionierung im Kreditwesen fand sich im Konzessionsergänzungsgesetz vom 3. Dezember 1924, BGBl Nr 427. Die Errichtung von Zweigniederlassungen von GmbHs oder AGs, welche mit Bankgeschäften betraut waren, benötigten nunmehr nach Art III ebenfalls eine Bewilligung, welche durch den Bundesminister für Finanzen erteilt wurde. Das Konzessionsänderungsgesetz enthielt weiters detaillierte Bestimmungen über die Bewilligung von OGs, KGs und Einzelpersonen, welche Bankgeschäfte betrieben.

Als nächste einschlägige legislative Regelung im Bankwesen wurde am 17. Juli 1925 die Bankgewerbekonzessionsverordnung, BGBl Nr 263, erlassen. Dieser Rechtsakt beinhaltete bereits eine Vielzahl an Bestimmungen, welche auch in den Entwürfen für Kreditwesengesetze der Folgejahre zu finden waren. Das Gesetz enthielt eine Definition der Bankgeschäfte sowie eine Abgrenzung zu anderen Geschäften. Die Verordnung normierte das freie Ermessen des Bundesministeriums für Finanzen bei der Bewilligung eines Bankgewerbes. Der Behörde stand es frei, ohne Angabe von Gründen die Bewilligung zu verweigern sowie Bedingungen an eine etwaige Erteilung zu knüpfen. Die Übertragung einer erteilten Bewilligung an eine andere Person war unzulässig. Erstmals wurde durch diese Verordnung ein Firmenschutz verwirklicht. Die persönlichen Voraussetzungen für den Betrieb eines Bankgewerbes wurden nach § 5 durch das Bundesministerium für Finanzen geprüft. Die erforderliche Konzession konnte aufgrund diverser strafbarer Handlungen, welcher sich der Konzessionswerber schuldig gemacht hatte, verweigert werden. Weiters wurde der Konkurs eines Konzessionswerbers als Verweigerungsgrund normiert. Gemäß § 7 durfte die Bezeichnung des Betriebs schlicht als „Bank“ oder als „Bankgesellschaft“ nicht genehmigt werden. Ebenso wenig war es möglich, einen Firmenwortlaut zu wählen, durch welchen in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt werden konnte, dass es sich um eine Bankaktiengesellschaft oder Bankgesellschaft mbH. handelt, wenn diese Rechtsform nicht gegeben war. Paragraph 25 verwirklichte schließlich ein Informationsrecht zugunsten der Wiener Börsekammer sowie der örtlich zuständigen Kammer für Handel, Gewerbe und Industrie, im Falle der Erteilung einer Bewilligung oder Genehmigung einer Zweigniederlassung für ein Bankgewerbe.

³⁷ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 74.

2.3.5 Die Weltwirtschafts- und die Creditanstaltskrise

Nach den „goldenen Zwanzigerjahren“ wurden die USA und Europa von einer schweren Wirtschaftskrise ereilt. Österreich und Deutschland wurden durch diese in erhöhtem Maße bedroht. Die Stagnation der Volkswirtschaft zum Ende der Zwanzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts befeuerte die ökonomischen Probleme Österreichs. Dem Bericht des Generalrates der Nationalbank an die Generalversammlung zufolge verhinderte das Erstarren die Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern, die Verwaltungsreform sowie einen Abbau des Mieterschutzes. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie die unzulängliche Versorgung der Landwirtschaft mit Krediten zu günstigen Konditionen verschärfte die angespannte Wirtschaftslage Österreichs.³⁸

Die Gründe für die Wirtschaftskrise sind mannigfach und in der Literatur auch nicht unstrittig. Mitunter wurde hervorgehoben, dass durch die anhaltende Industrialisierung die Urproduktion weitgehend vernachlässigt wurde. Die Wirtschaftskrise rührte somit daher, dass die vorherrschende große Industrie in Österreich im Verhältnis eine zu geringe Urproduktion vorweisen konnte.³⁹ Zusammengefasst stand der gesteigerte Rohstoffbedarf einer zu geringen Urproduktion gegenüber. In Ergänzung zu diesem Aspekt wurde die Krise auch durch die gleichzeitig einsetzende Inflation der Währung begünstigt. Gegensätzlich zur heute vorherrschenden Meinung, dass eine Steigerung der Konsumation die Wirtschaft ankurbeln könne, ging man gegen Ende der Zwanzigerjahre davon aus, dass das Steigen der Lebensansprüche ab dem Ende des Ersten Weltkrieges zur Krise beitrug. Die Produktionseinrichtungen waren auf den erhöhten Konsumbedarf der Bevölkerung nicht vorbereitet und der Gütervorrat ohnehin durch die Kriegsjahre zusammengeschnitten. Dadurch wurde ein Anstoß zum Verfall der Wirtschaft gegeben.⁴⁰ Die rasche Steigerung der Produktion durch technischen Fortschritt stand einer verringerten Absatzmöglichkeit infolge der Verarmung durch den Ersten Weltkrieg gegenüber. Ergänzend erlebte der Großhandel einen Preissturz durch die Missverhältnisse zwischen Produktion und Konsum. Angefacht wurde die Krise weiters durch die künstliche Hochhaltung der Preise im Kleinhandel.⁴¹

Begünstigt durch den vorherrschenden Liberalismus waren die Kreditinstitute zu einer Schlüsselstellung gelangt, jedoch ohne eine Verankerung einer dieser Stellung entsprechenden Wirtschaftsordnung. Die gesamte Volkswirtschaft war weitgehend dem Gedeih und Verderb der Geldinstitute ausgeliefert. Dennoch verabsäumte es die

³⁸ Der österreichische Volkswirt, Ausgabe vom 17.03.1928, 677.

³⁹ BECKER, Die Ursache der Wirtschaftskrise 7.

⁴⁰ Ebenda 13.

⁴¹ PRESSBURGER, Oesterreichische Nationalbank 424.

öffentliche Hand, die Regelung des Bank- und Kreditwesens in Angriff zu nehmen. Die Krise hätte durch die Verankerung einer gesetzlichen Überwachung der Geldinstitute durchaus ein geringeres Ausmaß annehmen können.⁴²

In Österreich verschärfte sich die Lage durch den Zusammenbruch der Creditanstalt. Die Gründe für den Kollaps dieses Kreditinstitutes waren mannigfach. Eine erforderliche Verkleinerung des Kreditapparates nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg blieb in Österreich weitgehend aus. Die Creditanstalt erhöhte trotz sich anbahnender Probleme die Zahl ihrer Mitarbeiter und wies Gewinne aus, welche nicht erwirtschaftet wurden, sondern nur durch die Auflösung stiller Reserven zu Stande gekommen waren.⁴³ Die Negativspirale wurde durch die sich in finanziellen Schwierigkeiten befindlichen österreichischen Unternehmen verstärkt. Sie waren gezwungen, bei den Banken Kredite aufzunehmen, um ihre Geschäftstätigkeit aufrecht erhalten zu können. Vielmals konnten die geforderten Zinsen ebenfalls nicht ausbezahlt werden, weitere Kredite wurden für deren Berichtigung aufgenommen. Unter Druck der österreichischen Regierung wurde 1929 die Creditanstalt dazu angehalten, die marode Bodencreditanstalt einzugliedern, was zu einer weiteren Schwächung ihrer Strukturen und Zahlungsfähigkeit führte. Die zweitgrößte österreichische Bank wurde somit mit der mit Abstand größten Kreditunternehmung Österreichs fusioniert.⁴⁴ Die Übernahme der gefährdeten Bank wurde vor allem auch durch Bundeskanzler Johann Schober⁴⁵ befürwortet, welcher in der Fusionierung mit der CA den letzten Ausweg sah.⁴⁶

Letztlich war die CA praktisch insolvent. Die Regierung Österreichs entschloss sich jedoch, der Bank unter die Arme zu greifen, da man im Falle einer Liquidation der Bank negative Auswirkungen für die gesamte österreichische Wirtschaft befürchtete. Vor dem Hintergrund der dominierenden Position der CA in Österreichs Industrielandschaft war dieser Schritt für viele nachvollziehbar. Angesichts der Tatsache, dass das übertragene Eigenkapital nicht ausreichend war, übernahm Österreich eine Staatsgarantie für sämtliche CA-Einlagen.⁴⁷ Trotz des positiven Grundgedankens entwickelte sich die Situation zu Lasten Österreichs. Das Vertrauen in den Schilling ging aufgrund der Staatsgarantie verloren, es folgte eine Währungskrise.⁴⁸ Diese wurde vor allem dadurch geschürt, dass in Folge der Vertrauenskrise, die von der politischen Beunruhigung ihren Ausgang nahm und durch die Ereignisse bei der CA weitere Nahrung erhielt, Anlass zu

⁴² ZIEGLER, Wirtschaftskrise und Bankenreform 9.

⁴³ BUTSCHEK, CA-Krise 68.

⁴⁴ BACHINGER, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 39.

⁴⁵ Geb 14.11.1874 – gest 19.8.1932, vgl Jacques Hannak, Johannes Schober - Mittelweg in die Katastrophe.

⁴⁶ PRESSBURGER, Oesterreichische Nationalbank 421.

⁴⁷ BUTSCHEK, CA-Krise 70.

⁴⁸ Ebenda 73.

Kapitalabwanderungen gaben und der Wirtschaft somit schweren Schaden zufügten.⁴⁹ Als Folge der finanziellen Zuspitzung im Jahr 1931 geriet die Erste Republik in eine Abhängigkeit gegenüber den westlichen Finanzmächten.

Die Parallelen zur Eurokrise nach 2008 sind kaum zu leugnen. Während sich die Europäische Union weigerte, bankrotte Kreditinstitutionen in eine geregelte Insolvenz zu schicken, um eine wirtschaftliche Eskalation und einen Dominoeffekt hintan zu halten, sank das Vertrauen in den Euro und die Bonität fast aller Mitgliedsstaaten. In Ergänzung zu der Weltwirtschaftskrise erlebte Europa darauf hin eine Eurokrise, welche bislang noch nicht überwunden werden konnte.

Natürlich blieb die Krise der Creditanstalt nicht ohne Wirkung auf Österreichs Innenpolitik. Die amtierende Regierung unter Bundeskanzler Otto Ender⁵⁰ musste zurücktreten. Der Landeshauptmann von Niederösterreich Karl Buresch⁵¹ wurde an dessen Stelle zum Kanzler ernannt.⁵²

2.3.6 Wirtschaftliche Lage nach der Creditanstalts- und Wirtschaftskrise bis zum „Anschluss“

Zu Beginn der Dreißigerjahre litt die österreichische Wirtschaftslage fortwährend an den Folgen des Ersten Weltkrieges sowie an der ökonomischen Rezession. Das flüssige Kapital der Bevölkerung, welches zuvor die Konten der Banken speiste, war zum Großteil vernichtet. An dessen Stelle traten zumeist kurzfristige Auslandskredite, welche jedoch keinen derartig stabilen Charakter aufweisen konnten. Diese Kapitalflüsse wurden durch die Schwankungen der internationalen Zinsunterschiede ebenso beeinflusst wie auch durch die empfindlichen finanziellen und politischen Stimmungen innerhalb Europas.⁵³ Der Aktienmarkt lag weitgehend danieder und auch die festverzinslichen Anleihen litten bis auf wenige Ausnahmen (bspw jener der Schweiz) unter den wirtschaftlichen Umständen. Verschärft wurde die zugespitzte ökonomische Lage durch die allgegenwärtige außenpolitische Beunruhigung, welche auf den Kapitalmarkt stagnierend einwirkte.⁵⁴ Der andauernden Kapitalflucht wirkte der Staat mit einer Devisenverordnung entgegen, wonach es bei Strafe verboten war, fremde Devisen zu kaufen. Dies beruhigte zwar zeitweilig die Bevölkerung, dennoch bestand die Befürchtung, die Nationalbank

⁴⁹ PRESSBURGER, Oesterreichische Nationalbank 423.

⁵⁰ Geb 24.12.1875 – gest 25.6.1960 , vgl Hannes Huebner, Dr. Otto Ender.

⁵¹ Geb 12.10.1878 – gest 16.9.1936, vgl Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950, Bd 1. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (Wien 1957) 128.

⁵² PRESSBURGER, Oesterreichische Nationalbank 437.

⁵³ Der Österreichische Volkswirt, Ausgabe vom 07.03.1931, 589.

⁵⁴ Ebenda 591.

könne jederzeit die Notenpresse anwerfen und so eine Entwertung der Währung bewirken. Das allgemeine Misstrauen gegen Aktien war indes noch höher als jenes gegenüber der Währung.⁵⁵

Zwar dominierten die österreichischen Banken weiterhin den heimischen Kapitalmarkt, ihre finanzielle Bedeutung nach der Krise wurde jedoch verringert. Die Nationalbank verfolgte eine restriktive Geschäftspolitik und wurde hauptsächlich für Sanierungen herangezogen. Die Vergabe von Krediten wurde weitgehend eingeschränkt, um die finanzielle Konsolidierung der Banken zu beschleunigen. Kehrseite der Medaille war jedoch eine Bremsung der Wirtschaftsleistung, was eine Verlängerung der Krise mit sich brachte. Aufgrund der durch die Notenbank ausgelösten Stabilität des österreichischen Schillings bürgerte sich im Volksmund die Bezeichnung „Alpendollar“ ein.⁵⁶

2.3.7 Entwurf eines „Bundesgesetz, betreffend Geldinstitute, insbesondere Bankaktiengesellschaften (Bankengesetz)“

2.3.7.1 Wirtschaftliche Hintergründe

Im Jahre 1932 ging den Wirtschaftskörperschaften ein Entwurf eines Bankgesetzes zur Äußerung zu. Dieser hatte einschneidende dauernde Reformen des österreichischen Bankwesens zum Ziel und folgte im Wesentlichen bereits existierenden ausländischen Bankenvorschriften, wie dem tschechoslowakischen Bankengesetz vom 21. April 1932 sowie der deutschen Verordnung vom 19. September 1931. Wie dies auch bei späteren Gesetzen des Bankenaufsichtsrechts der Fall sein sollte, war der grundlegende Zweck des Gesetzes jener, das allgemein nach der Krise verbreitete Misstrauen gegenüber den Banken zu beseitigen.

Ein weiterer Auslöser für diese Bestrebungen war die starke Wandlung der Bankenlandschaft gegenüber den vorangegangenen Jahrzehnten. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts dominierten diese die privaten Bankiers. Die folgende Entwicklung ließ die herrschende Stellung der Kreditinstitute dadurch erstarken, dass die Industrie und Großunternehmungen weitgehend von den zu vergebenden Krediten abhängig waren. Nach der Wirtschaftskrise entfernte sich der Staat weitgehend von dem Grundsatz des „*laissez faire*“ in wirtschaftlichen Belangen. Konsequenterweise musste der Staat auch in Bezug auf die Banken eine Veränderung vornehmen, um einen künftigen

⁵⁵ Der Österreichische Volkswirt, Ausgabe vom 13.08.1932, 1114.

⁵⁶ EIGNER, Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte 172.

Zusammenbruch des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu vermeiden. Hierzu war es der Wille der Regierung, eine Aufsicht über die Banken gesetzlich zu verankern. Diese Maßnahmen sollten jedoch keinesfalls bankenfeindlich, vielmehr jedoch im Interesse der Gesamtwirtschaft sein. Der Gesetzgeber betrat mit dem Entwurf eines Bankengesetzes kein Neuland. Nicht nur das oben erläuterte Bundesgesetz vom 7. Oktober 1921 (BGBl Nr 543), mit welchem zum Zwecke der Überwachung der Bankunternehmungen eine Bankkommission eingesetzt wurde, sondern auch das Bankhaftungsgesetz vom 24. Juli 1924 (BGBl Nr 284) behandelte Teilaspekte des Entwurfs. Das Konzessionsänderungsgesetz, welches den Betrieb eines Bankgewerbes dem Konzessionszwang unterwarf, normierte gleichfalls Eckpunkte des Bankengesetzes 1932.⁵⁷ Abschreckend auf den Bankensektor wirkte sich das dem Entwurf sehr ähnliche Bankhaftungsgesetz aus, welches ohne ausreichende Überprüfung mit äußerster Geschwindigkeit vom Gesetzgebungsorgan verabschiedet und in seiner Ausgestaltung tadelnswert erachtet wurde. Ob der miserablen Ausarbeitung wurde dieses Gesetz von der Justiz weitgehend außer Acht gelassen und kam kaum zur Anwendung.

Als wesentlicher Mangel des Bankengesetzes von 1932 ist vorweg die Nichteinführung einer spezifischen Bankaufsicht zu erwähnen. Das tschechoslowakische Gesetz von 1924 sah bereits eine verpflichtende Einsetzung eines Aufsichtsrates bei den Banken vor. Auch das deutsche Gesetz kannte bereits einen Bankkommissär, nur in Österreich konnte man sich zur Einführung einer derartigen Institution nicht durchringen. Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit wurde dem Referentenentwurf kein Motivenbericht beigelegt, jedoch wurden die wesentlichen Grundsätze in der Wiener Zeitung verlautbart. Dort bestätigte man die grundsätzliche Anlehnung an Gesetzesvorbilder der wirtschaftlich ungefähr gleichgerichteten Nachbarländer Deutschland und Tschechien.⁵⁸

Das Gutachten der Arbeiterkammer bedauerte die Nichteinrichtung einer Sonderbehörde zur Überwachung der Banken. Der Vorschlag der Arbeiterkammer ging dahingehend, dass Vertreter des Bundesministers für Finanzen, Justiz und Inneren sowie der Nationalbank gemeinsam mit Vertretern der Handelskammern, Arbeiterkammern und Landwirtschaftskammern eine Kommission bilden sollten. Dabei war es erforderlich, Vertreter der Bank und der Bankangestellten einzubinden.⁵⁹

⁵⁷ BONDÍ, Zum Entwurf eines Bankengesetzes 349.

⁵⁸ Wiener Zeitung, Ausgabe Nr 152, vom 3. Juli 1932, 2.

⁵⁹ BONDÍ, Zum Entwurf eines Bankengesetzes 350-351.

2.3.7.2 Politische Hintergründe

Unter Karl Buresch, Bundeskanzler der Ersten Republik, wurde mit den Arbeiten an dem Gesetz begonnen. Nicht nur die Weltwirtschaftskrise, sondern auch innenpolitische Turbulenzen überschatteten die Bemühungen zum Abschluss dieses Gesetzes. Die Bemühungen, ein österreichisches Bankengesetz zu schaffen, wurden schließlich unter dem Kanzler Engelbert Dollfuß⁶⁰ weitergeführt.

2.3.7.3 Grundzüge des Entwurfs

Das Gesetz gliederte sich in fünf Abschnitte und umfasste 45 Paragraphen. Die wichtigsten und sowohl wirtschaftlich wie auch politisch brisantesten Regelungen beinhaltete der erste Abschnitt, welcher die Rechnungslegung und Kontrolle der Geschäftsführung behandelte. Das Bankengesetz von 1932 unterschied sich wesentlich von den später ergangenen Gesetzen und Entwürfen auf dem Gebiet des Bankenrechts. Gegensätzlich zu der in Österreich später geltenden Rechtslage fanden sich weder eine Bewilligungspflicht für das Betreiben von Kreditinstituten, noch Vorschriften über die Liquidität bzw. das notwendige Eigenkapital von Banken. Ebenso wenig wurden Regelungen zum Schutz der Bezeichnung „Bank“ oder „Sparkasse“ normiert. Vielmehr machte das Gesetz den Eindruck, lediglich spezifische Probleme der Banken beseitigen zu wollen. Als wesentliche Materien waren die Verpflichtung zur Rechnungslegung, die Kontrolle der Geschäftsführung sowie Bestimmungen zu den Bankorganen zu nennen.

Der Inhalt des neuen Gesetzes sollte dennoch weitreichend ausgestaltet werden und vor allem die Kontrolle der Banken verbessern. Paragraph 1 des Entwurfes, welcher die Rechnungslegung regelte, nahm Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, die Bankgeschäfte betrieben (Banken), in seinen Anwendungsbereich.

Vorschriften über die Publizität legten den Banken die Pflicht zur Vorlage von Jahresbilanzen auf. Der ehemalige Professor der Juridischen Fakultät Wiens, Arthur Lenhoff⁶¹, kritisierte in einem Beitrag im „Österreichischen Volkswirt“ den Gesetzesvorschlag der Regierung scharf. Gegensätzlich zum tschechoslowakischen Bankengesetz vom 21. April 1932, welches grundsätzlich als Vorbild für das Gesetzesvorhaben diente, wurden hinsichtlich der Bilanzrevision große Abstriche getätigt. Der Jahresabschluss sollte einer Revisionsstelle vorgelegt werden (§ 4), welche einer

⁶⁰ Geb. 4.10.1892 – gest. 25.7.1934, vgl. Dietrich von Hildebrand, Engelbert Dollfuß. Ein katholischer Staatsmann.

⁶¹ Geb. 25.10.1885 – gest. 20.6.1965, vgl. Fritz Schwind, Nachruf: Prof. Dr. Arthur Lenhoff, JBI 87 (1965) 618-619.

Revisionsabteilung angehören sollte. Dennoch wurden keine Anforderungen an die Personen gesetzlich normiert. Eine betriebswirtschaftliche oder gar eine juristische Qualifikation sowie einschlägige wirtschaftliche Erfahrungen waren für die Angehörigen der Revisionsabteilung nicht erforderlich.⁶² Eine Vorschrift, wonach es den Funktionären der Revisionsstellen verboten sei, innerhalb einer gewissen Frist, nach Lösung ihrer rechtlichen Beziehungen zu der Revisionsstelle, weder in die Verwaltung noch in eine Stellung zu einem Bankunternehmen einzutreten, kannte der Entwurf nicht.

Lenhoff stieß sich weiters an der Missachtung der Aktionärsrechte. Zwar sprach der Entwurf von einem zu erstellenden Geschäftsbericht, dieser musste jedoch den Aktionären nicht obligatorisch vor der Generalversammlung zugehen. Weder hatte der Aktionär das Recht, in den Bericht der Revisionsabteilung Einsicht zu nehmen, noch konnte er Auskunft darüber verlangen, welche Beanstandungen die Revisionsabteilung erhoben hatte.

Aber nicht nur die Behelligung der Aktionäre war nach dem Entwurf mangelhaft, sondern auch dem Bundesminister für Finanzen, welcher die Staatsaufsicht als oberstes Organ inne hatte, musste nicht über die genauen Beanstandungen der Revisionsabteilung verpflichtend berichtet werden.⁶³

Nach Ansicht der Regierung waren die Bestimmungen über die Rechnungslegung und Kontrolle der Geschäftsführung der wichtigste Teil des Gesetzes, da nichts mehr geeignet war, das Vertrauen in die Banken zu erwecken, als die tunlichste Offenlegung ihrer Gebarung sowie eine sachkundige und objektive Kontrolle ihrer Geschäfte.⁶⁴ Nach § 1 bestand der Jahresabschluss aus einer Gewinn- und Verlustrechnung und musste nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung und Bilanzierung aufgestellt werden. Klarheit und Übersichtlichkeit sollten einen sicheren Einblick in die Bank gewähren (§ 2).

Aber auch in diesem Bereich attestierte Professor Arthur Lenhoff den gesetzlichen Grundlagen zur Festlegung des Grundsatzes der Bilanzklarheit Mangelhaftigkeit. Der verbreiteten Praxis, im Jahresabschluss die Angabe eigener Aktien verschwinden zu lassen, wurde weiterhin kein Riegel vorgeschoben. Die Forderungen an Großaktionäre mussten nicht ausgewiesen werden, und ebenso mussten Haftungsverhältnisse sowie bestrittene Forderungen und Verbindlichkeiten nach dem Entwurf nicht verpflichtend angeführt werden. Der Regierungsentwurf schwieg zum Thema der Bilanzklarheit, einem

⁶² Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 30.7.1932, 1064.

⁶³ Ebenda 1065.

⁶⁴ Vorlage der Bundesregierung zum Bundesgesetz betreffend die Bankinstitute, 383 BlgNR IV.GP 13.

Anliegen der Wirtschaft, welches noch in den vorhergehenden Referentenentwurf Eingang fand.⁶⁵

Der Gesetzgeber versuchte hingegen mit den neuen Regelungen der Rechnungslegung, die Verpflichtung zur klaren Darstellung der finanziellen Lage der Kreditinstitute durchzusetzen. Die Bestimmungen wichen von der bisherigen Rechtslage bei den Kapitalgesellschaften ab. Die Normen betreffend Rechnungslegung und Bilanzprüfung waren nicht bloß bankspezifische Probleme. Das gesamte geltende Aktienrecht verlangte eine Neuregelung, welche jedoch vorläufig noch nicht erfolgen sollte. Als Gründe dafür sind einerseits anzuführen, dass man die Vertrauenskrise der Banken alsbald beheben wollte und somit ein zeitlicher Druck auf der Schaffung eines Bankgesetzes ruhte. Andererseits sollten sich künftige aktienrechtliche Regelungen tunlichst auf derselben Linie wie die Gesetzgebung des Deutschen Reiches bewegen.⁶⁶

Auch die Geschäftsführung sollte einer Kontrolle unterliegen. Nach § 4 des Bankgesetzes musste die Gebarung der Banken einmal jährlich durch eine Revisionsstelle begutachtet werden. Eben dieser Revisionsstelle oblag weiters die Kontrolle des Jahresabschlusses. Als Revisionsstellen wiederum galten die vom Bundesminister für Finanzen durch Verordnung zu bezeichnenden Kontrollinstitute. Die verfassten Berichte mussten dem Vorstand und - soweit vorhanden - sodann auch dem Aufsichtsrat schriftlich vorgelegt werden.

Bereits der Gesetzgeber räumte in der Begründung im Anhang zum Bundesgesetz betreffend die Bankinstitute ein, dass dies wohl den umstrittensten und heikelsten Themenkomplex des gegenwärtigen Gesetzes darstelle. Beachtenswerter weise bestand in den betroffenen Kreisen von Wirtschaft und Politik weitgehend Uneinigkeit, ob eine Überwachung der Geschäftsführung einerseits notwendig, andererseits überhaupt zielführend sei. Die Arbeiterkammer kritisierte, dass eine Kontrolle immer *post festum* käme. Die Regierung hielt hingegen fest, dass durch eine objektive und gewissenhafte Kontrolle das Vertrauen in die Banken wieder erlangt werden könne.⁶⁷ Eine entsprechende Bestimmung sah bereits das tschechoslowakische Bankengesetz vom 21. April 1932 vor, welches dem österreichischen Gesetzgeber Vorbild war. Der Finanzminister verfügte gemäß Art XXXVIII. des tschechoslowakischen Bankengesetzes über die Kompetenz, bei einer Bank einen oder mehrere Vertrauensmänner mit dem Rechte und der Verpflichtung der allseitigen Überwachung der Gebarung der Bank zu

⁶⁵ Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 30.7.1932, 1066.

⁶⁶ Vorlage der Bundesregierung zum Bundesgesetz betreffend die Bankinstitute 383 BlgNR IV.GP 12.

⁶⁷ Ebenda 15.

bestellen.⁶⁸ Die Bestimmungen dieses Artikels sollten dann zur Anwendung gelangen, wenn die statutarischen Organe der Bank nicht fähig oder willens waren, den Gang der Bank in ordentliche Bahnen zu leiten.⁶⁹

Die künftige Überprüfung der Geschäftsführung wurde durch das Wirtschaftsblatt „Der Österreichische Volkswirt“ kritisch betrachtet wird. Man glaubte nicht an die Möglichkeit, durch eine derartige Kontrolle tatsächlich Schäden abwenden zu können. Zur Untermauerung ihrer Argumentation führte die Zeitschrift an, dass selbst die amerikanische Bankenaufsicht nicht das Massensterben der von ihr beaufsichtigten Institute abwenden konnte. Jedoch räumte der Autor ein, dass das Bewusstsein, dass eine Kontrolle stattfinde, wohl dennoch zu einer erhöhten Sorgfalt in der Geschäftsführung anspornen könne. Ebenso sei zu erwarten, dass die Einhaltung von Formvorschriften dadurch gefördert werde.⁷⁰ Jedenfalls sei es notwendig, dass die Leiter einer Bank im Rahmen einer strengen zivil- und strafrechtlichen Verantwortung für die redliche und sorgfältige Geschäftsführung einstehen müssten.⁷¹

Das Finanzministerium wurde als oberste Instanz über den Banken eingesetzt. Gemäß § 7 kam ihm das Aufsichtsrecht über die Revisionsstellen zu.

Es waren wohl die turbulenten Dreißigerjahre, die den „Österreichischen Volkswirt“ in der Einsetzung des Ministeriums als oberster Instanz die Gefahr von politischem Missbrauch wittern ließ. Der Entwurf räumte dem Finanzministerium die Macht ein, Kontrollinstitute nach freiem Ermessen zuzulassen oder auszuschließen. Die Ökonomen des „Österreichischen Volkswirt“ zogen dem Finanzministerium die Nationalbank als Aufsichtsstelle vor. Lediglich diese hätte die notwendige Sachkenntnis sowie die Macht, auf Beseitigung der Umstände zu drängen. Keinesfalls jedoch dürfe eine neue Stelle mit der Aufgabe der Aufsicht betraut werden. Dies wäre als zwecklose Vermehrung oder Verschiebung des Beamtenstabs zu qualifizieren.⁷²

Weiters oblag dem Finanzministerium die Genehmigung der Geschäftsordnung der Banken. Die Kreditinstitute konnten sich gegenüber dem Finanzministerium weder auf ein Bank-, Depot- oder Geschäftsgeheimnis noch auf ein Briefgeheimnis berufen.⁷³

Zwar wurde dem Referentenentwurf nicht in seinem ganzen Umfang entsprochen, jedoch nahm das Gesetz bereits Bestimmungen über verbotene Geschäfte auf (§ 20). Der Abschluss von Bankgeschäften mit Mitgliedern des Vorstandes, eines etwaig

⁶⁸ DOERNFEST, Gesetze der Tschechoslowakischen Republik 185.

⁶⁹ Ebenda 186.

⁷⁰ Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 9.7.1932, 991.

⁷¹ Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 18.6.1932, 911.

⁷² Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 18.6.1932, 911.

⁷³ Der Österreichische Volkswirt, Bankengesetz, Ausgabe vom 9.7.1932, 992.

bestehenden Aufsichtsratsmitgliedes und mit den Angestellten einer Bank wurde damit untersagt. Weiters war der Abschluss von sämtlichen Geschäften unter Gewinnbeteiligung der Funktionäre und Angestellten der Bank verboten. Der Referentenentwurf hingegen sah nach tschechoslowakischem Vorbild eine weitgehende Beschränkung des Warenhandels für die Banken vor. Schon bei den Beratungen zum Bankhaftungsgesetz wurden die hier normierten Verbote erörtert, jedoch beschränkte man sich auf eine Haftung des Vorstandes für einen allenfalls entstandenen Schaden.⁷⁴

Eine Regelung zum heute viel umstrittenen Bankgeheimnis wurde noch nicht in das Bankgesetz aufgenommen. Lediglich eine Verschwiegenheitspflicht für die Bankbediensteten wurde in § 30 normiert. Demnach wurde mit Arrest bestraft, wer vorsätzlich die ihm obliegende Verschwiegenheitspflicht durch unbefugte Mitteilung oder Veröffentlichung eines Dienstgeheimnisses verletzte.⁷⁵

2.3.7.4 Der Verbleib des Entwurfes

Trotz der angespannten Lage, in welcher die Kreditinstitute sich im Jahre 1932 befanden, wurde das Gesetz letztlich nicht durch den Nationalrat verabschiedet. Für das notwendige, jedoch noch unausgereifte österreichische Bankengesetz fehlte der entscheidende Wille des Gesetzgebers. Vielmehr wurden lediglich einzelne rudimentäre Regelungen erlassen, wie das Bankagentengesetz vom 18.8.1932. Dieses verbot beim Betrieb von Bank- und Kreditgeschäften aller Art sowie bei deren Vermittlung das Aufsuchen von physischen und juristischen Personen in Orten unter 5000 Einwohnern durch Bankgewerbetreibende und deren Angestellte. Ausgenommen davon war das Aufsuchen von im Handelsregister eingetragenen Firmen zum Zwecke der Beschaffung von Aufträgen, zum Abschluss von Geschäften oder auch nur zum Zwecke der Werbung.

In der Literatur verstummte die Forderung nach einer Neuregelung jedoch nicht. Ziel einer künftigen Bankreform sollte zugunsten der Bankgläubiger die Schaffung verschiedener Einlageformen sein, welche nach Risiko, Liquidität und Verzinsung differenzierten. Vordergründig müsste vor allem die Organisation der Kreditinstitute, welche hinter der Organisation der Wirtschaft weitgehend zurückgeblieben war, im Zuge dieser Reform wettgemacht werden um eine erneute Krise zu verhindern.⁷⁶

⁷⁴ Vorlage der Bundesregierung zum Bundesgesetz betreffend die Bankinstitute, 383 BlgNR IV.GP 18.

⁷⁵ Ebenda 9.

⁷⁶ LOHAN, Das System ist falsch 43.

2.3.7.5 Conclusio

Im Rahmen dieser Abhandlung konnte festgestellt werden, dass schon ab dem Jahre 1932 Einigkeit darüber bestand, dass das BMF als oberste Instanz im Bankenaufsichtsrecht eingerichtet wurde. Dies war zuvor keinesfalls selbstverständlich, denn die Kompetenz zur Beaufsichtigung der Kreditinstitute wurde auch von Seiten der Nationalbank gefordert. Ebenso war der Gesetzgeber bereits 1932 darauf erpicht, die Geschäftsführer der Banken einer Kontrolle zu unterziehen. Die Grundzüge des Kreditwesengesetzes und daher auch des BWG sind daher nicht alleine vom (reichsdeutschen) KWG 1934 abgeleitet, sondern finden auch schon zuvor ihren Niederschlag in den Entwürfen zu einem österreichischen Bankengesetz.

2.3.8 Die Einlagenverordnung vom 29. April 1933

Am 29. April 1933 erging in Österreich eine weitere Einzelregelung auf dem Gebiet des Bankenrechts. Die Einlagenverordnung (BGBl Nr 159) regelte das Verbot einer vorzeitigen Auszahlung gebundener Bucheinlagen sowie die für Geldeinlagen zulässigen Höchstzinssätze. Bemerkenswert bei dieser Verordnung ist einerseits der Aspekt, dass erstmals Absprachen zwischen den wichtigsten Kreditinstituten Österreichs gefordert wurden, andererseits das Institut der Habenzinsabkommen erstmals rechtlich gefordert wurde. Paragraph 1 versagte den Kreditinstituten die vorzeitige Rückzahlung von Bucheinlagen sowie das Versprechen, eine solche zu leisten. Weitgehend ebenso bedeutungsvoll war der in die Verordnung einfließende wettbewerbsregulierende Faktor, welcher sich durch ein Verbot von aufdringlicher Werbung manifestierte. Weder durften andere Kreditunternehmungen herabgesetzt werden, noch der Eindruck erweckt werden, dass ein Institut eine „außergewöhnliche“ Sicherheit für Einlagen bieten könne. Zudem war die Verheißung von höheren als den zulässigen Höchstzinsen verboten. Die Normierung betreffend die verbindlichen Zinssätze implizierte eine Vereinbarung zwischen den Spitzenverbänden der jeweiligen Kreditinstitute über deren Höhe, unter der Supervision der Nationalbank. Ziel der Verhandlungen zwischen den Spitzeninstituten war einerseits die Senkung der Zinsen, andererseits die Verringerung der Unterschiede bei der Verzinsung zwischen den einzelnen Gruppen.⁷⁷ Der Bundesminister wurde ermächtigt, jene Unternehmungen zu benennen, welche derartige Vereinbarungen treffen konnten. Sollte binnen Monatsfrist keine Einigung zwischen den Verhandlungspartnern zustande kommen, so war der Bundesminister unter Anhörung der Nationalbank nach § 5

⁷⁷ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 22.

dazu verbunden, selbst den Höchstzinssatz festzulegen. Im Mai 1933 wurden die betroffenen Kreditinstitute in einer Kundmachung näher umschrieben und umfassten die wichtigsten Akteure des damaligen Kreditwesens: Die Österreichische Postsparkasse, das Dorotheum, die Landes-Hypothekenanstalt (für Niederösterreich), die Girozentrale der österreichischen Genossenschaften, der Allgemeine Verband für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen in Österreich (Vorgänger des Raiffeisenverbandes), der Österreichische Genossenschaftsverband sowie der Verband österreichischer Banken und Bankiers. Der Geltungsbereich wurde ein Jahr später auch noch auf die regulativmäßig gesteuerten Sparkassen erweitert.⁷⁸

⁷⁸ Ebenda 23.

2.4 Das reichsdeutsche Kreditwesengesetz von 1934

2.4.1 Einführung

Das reichsdeutsche Kreditwesengesetz 1934, welches 1939 in Österreich eingeführt wurde und erst 1979 in Österreich durch ein gänzlich neues Gesetz ersetzt wurde, stellte bis zu seinem Außerkrafttreten die wichtigste rechtliche Grundlage des Bankensektors dar. Im Gegensatz zu den zahlreichen Spezialgesetzen handelte es sich um eine gemeinsame rechtliche Basis für alle Kreditunternehmen. Erstmals trat in Österreich in Folge der Okkupation durch das Deutsche Reich ein umfassendes Bankenaufsichtsrecht in Kraft.

2.4.2 Wirtschaftliche und gesetzliche Hintergründe

Das Kreditwesengesetz wurde 1934 als Konsequenz der Bankenkrise von 1931 eingeführt.⁷⁹ Als Wesensmerkmal galten dabei die Einführung einer obligatorischen Bankenaufsicht sowie die Erfassung des Geschäftsbereiches und des Verpflichtungsgegenstandes der Geldinstitute nach vorausschauenden Richtlinien.⁸⁰

Die verbliebenen Wunden der Krise sollten durch dieses Gesetz geschlossen und zusätzlich eine neue Krise verhindert werden. Die Unmöglichkeit eines solchen ambitionierten Vorhabens erwies sich zahlreiche Male - zuletzt bei der Bankenkrise, welche in Folge der Wirtschaftskrise 2008 hervorging. Selbst die ausgereiften Regulierungen des sich aus dem KWG 1934 entwickelten Bankwesengesetzes hinken letztlich den Komplexitäten des Marktes nach und können somit Missstände niemals gänzlich verhindern, jedoch deren Ausbruch allemal erschweren.

Historisch betrachtet gilt es festzustellen, dass das deutsche Bankwesen stets eng mit der industriellen Entwicklung verknüpft war. Daraus resultierte eine erhöhte Krisenanfälligkeit des gesamten Systems aufgrund der wechselseitigen Auswirkungen auf die jeweilige Branche.⁸¹ Die nationalsozialistische Literatur ortete die Ursprünge der Bankenkrise aber nicht nur in der vorgenannten Vernetztheit zwischen Banken und Industrie, sondern gleichfalls im vorgeschriebenen Reparationssystem und der daraus resultierenden Inflation, welche das Eigenkapital und die Reserven der Wirtschaft einschließlich der

⁷⁹ CLAUSSEN, Bank- und Börsenrecht 34.

⁸⁰ ZIEGLER, Wirtschaftskrise und Bankenreform 13.

⁸¹ FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 3.

Banken stark dezimierten.⁸² Resultat dieser Ereignisse war ein sinkende Vertrauen der Bevölkerung in die Kreditinstitute sowie Konnexes, welche über den ursprünglichen Krisenherd hinaus Wirkung zeigten. Das schwindende Vertrauen in die wirtschaftliche und politische Souveränität Deutschlands gefährdete die Sicherheit der Kredite.

Als erste Reaktion auf die Krise wurde im Deutschen Reich am 19. September 1931 eine Notverordnung erlassen, welche die Einführung einer Bankenaufsicht normierte. Dieser Rechtsakt kann als erstes allgemeines Bankgesetz in Deutschland betrachtet werden. Die Aufsicht wurde durch das Amt des Reichskommissars für das Bankgewerbe als Übergangsmaßnahme wahrgenommen. Gleichzeitig wurde bei der Reichsbank ein Kuratorium für das Bankgewerbe gebildet. Eine weitere neue Institution stellte der Bankenkommissar dar, welcher direkt dem Reichswirtschaftsminister unterstellt war. Dieser hatte den Auftrag, die allgemeine Bankenpolitik vom Standpunkt der deutschen Gesamtwirtschaft aus zu beeinflussen und war dabei an die vom Kuratorium erlassenen Richtlinien der Bankenaufsicht gebunden. Die Befugnisse des Bankenkommissars waren bereits sehr weit gefasst und reichten von der Möglichkeit, Auskünfte zu fordern, Einsicht in die Bücher zu nehmen bis hin zur Teilnahmemöglichkeit an Generalversammlungen sowie an den Sitzungen der Verwaltungsorgane.⁸³ Hier sind bereits Parallelen zu heutigen Institutionen der Aufsicht zu erkennen, welche zwar von gänzlich differenten Stellen wahrgenommen werden, jedoch ihre Grundkonzeption beibehalten haben. Der Reichskommissar selbst war vorerst lediglich befugt, dem Kuratorium Vorschläge allgemeiner Natur über die Geschäftsführung der Banken zu erteilen.

Durch die Erlassung einer weiteren Notverordnung vom 8. Dezember 1931 wurden die Kompetenzen des Bankenkommissars sukzessive ausgeweitet. Nunmehr war es ein wesentlicher Bestandteil der Kompetenzen dieser Institution, Vereinbarungen über die Gestaltung von Soll- und Habenzinsen zwischen den Spitzenverbänden des Kreditgewerbes sicherzustellen. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, auch Außenseiter an die von den Verbänden vereinbarten Bedingungen zu binden.⁸⁴ Diese Habenzinsabkommen, welche in Österreich durch die Einlagenverordnung vom 29. April 1933 schon vor der Einführung des KWG verbindlich wurden, sollten auch in den folgenden gesetzlichen Regelungen stets ihre immense Bedeutung beibehalten.

⁸² Ebenda 4.

⁸³ Ebenda 7.

⁸⁴ Ebenda 9.

2.4.3 Politische Hintergründe

Zum Zeitpunkt der Entstehung des ersten Kreditwesengesetzes war Adolf Hitler⁸⁵ bereits zum Reichskanzler ernannt worden, die Nationalsozialisten hatten in Deutschland die Macht ergriffen. Nach nationalsozialistischer Anschauung war Wirtschaft kein separater Teil des Volkes mit eigener Gesetzlichkeit, sondern das ganze Volk in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit. Das KWG 1934 verstand sich als nationalsozialistisches Regelwerk für Kreditunternehmen.⁸⁶ Motive für die erstmalige umfassende gesetzliche Regelung im Bereich des Bankensektors können vor allem in den Versäumnissen der Kreditpolitik der Nachkriegsjahre gefunden werden.

Die Bankenquete von 1933 hatte die Aufgabe, sämtliche organisatorischen und systematischen Mängel der bisherigen Gesetzeslage ausfindig zu machen, Verbesserungen vorzunehmen und diese mit dem nationalsozialistischen Gedankengut in Einklang zu bringen. In dem Begleitbericht des Untersuchungsausschusses für das Bankwesen 1933 an den „Führer und Reichskanzler“ wurde propagiert, dass „die Herstellung eines den Aufgaben des nationalsozialistischen Staates entsprechenden Geld- und Kapitalmarkts das Kernstück einer jeden Neuordnung sein muss“.⁸⁷ Die gewonnenen Ergebnisse wurden dem Untersuchungsausschuss zur weiteren Bearbeitung überreicht.

Mit der Ausarbeitung dieses umfassenden Regelwerkes war eine Vielzahl von Institutionen betraut. Neben der Reichsbank und der Reichsregierung waren auch Vertreter aus der Wissenschaft beteiligt. Der Untersuchungsausschuss für das Bankwesen 1933 war als zentrales Gremium mit der Schaffung des KWG betraut. Den Vorstellungen des eingesetzten Untersuchungsausschusses wurde weitgehend Rechnung getragen.

Der eingesetzte Ausschuss überprüfte als Vorfrage die Notwendigkeit einer Verstaatlichung des gesamten Kreditwesens. Davon sah der Gesetzgeber letztlich ab, da man feststellte, dass die auf privater Initiative aufgebauten Organisationen auch im Nationalsozialismus weiterhin privatwirtschaftlich geführt werden konnten, ohne dem Reich zu schaden. Dennoch verfolgte man eine staatliche Aufsichtspolitik und beschnitt die privatwirtschaftliche Dispositionsfähigkeit weitgehend.⁸⁸ Von dieser grundsätzlichen Konzeption ist auch der Gesetzgeber der Zweiten Republik nicht abgegangen, wenngleich aus durchaus differenzierten Motiven.

⁸⁵ Geb 20.4.1889 – gest 30.4.1945, vgl Ullrich Volker, Adolf Hitler: Biographie.

⁸⁶ KÖRNIG, Die Offenlegungspflicht der Kreditinstitute 25.

⁸⁷ DEUMER, Kreditwesen 19.

⁸⁸ FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 11.

2.4.4 Der Untersuchungsausschuss

Mit der Durchführung der Bankenreform wurde in erster Linie der Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht⁸⁹ betraut. Dieser war als Reichsbankpräsident zuvor bereits zurückgetreten, jedoch trat er auf Anfrage Hitlers das Amt am 17. März 1933 erneut an. Das der Wiederaufnahme der Tätigkeit unter Hitler zugrunde liegende Anliegen Hjalmar Schachts war es, diesen bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit im Deutschen Reich zu unterstützen. Ohne finanzielle Unterstützung der Reichsbank sei dieses Ansinnen seiner Ansicht nach nicht denkbar.⁹⁰ Nach Angaben Schachts sei es nicht die Übereinstimmung mit dem nationalsozialistischen Gedankengut, sondern das Sinnen nach dem Wohlergehen des deutschen Volkes gewesen, das ihn dazu bewegte, als Reichsbankpräsident unter Hitler zu dienen.⁹¹ Zweifelsfrei war selbst Hitler sehr viel daran gelegen, die Unterstützung Schachts zu gewinnen, da dieser einer der wenigen Männer der Weimarer Republik war, die ihm imponierten. Nicht nur in Bezug auf die Eindämmung der Arbeitslosigkeit, sondern vor allem auch zur Überwindung der andauernden Inflation zählte Hitler auf Hjalmar Schacht.⁹²

Als Vorsitzendem der Reichsbank war es sein Anliegen, die Gesetzgebung unter führender Mitwirkung der Reichsbank zu gestalten. Hierzu initiierte er die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, welcher nach Absprache mit Hitler, jedoch offiziell durch die Reichsregierung, berufen wurde. Somit sollte der Anschein größtmöglicher Legitimität gegeben sein. Neben Vertretern der Reichsbank waren nun auch Vertreter des Reichswirtschaftsministeriums sowie des Reichsfinanzministeriums in den Untersuchungsausschuss berufen.⁹³

Prinzipiell sollte die Arbeitsgruppe in zwei unterschiedlichen Bereichen tätig werden. Einerseits wurden Reformen entworfen, um eine Bankenkrise wie die des Jahres 1931 künftig zu verhindern. Andererseits sollten nach der ursprünglichen Konzeption auch Vorschläge zur Erziehung der zukünftigen Bankleiter im nationalsozialistischen Sinn erarbeitet werden. Letzteres Ziel wurde hingegen nicht näher verfolgt, da bereits die Vorschläge zur Neuordnung des deutschen Kreditwesens den Unterausschuss voll beanspruchten.⁹⁴

Hervorzuheben sind die dem Gesetz zugrunde gelegten Grundsätze, welche Schacht der

⁸⁹ Geb 22.1.1877 – gest 03.6.1970, vgl Christopher Kopper, Hjalmar Schacht. Aufstieg und Fall von Hitlers mächtigstem Bankier.

⁹⁰ WEITZ, Hitlers Bankier 194.

⁹¹ WEITZ, Hitlers Bankier 195.

⁹² PENTZLIN, Hjalmar Schacht 162.

⁹³ MÜLLER, Die Entstehung des Reichsgesetzes 114.

⁹⁴ Ebenda 115.

Arbeit des Untersuchungsausschusses unterbreitete und von diesem angenommen wurden. Angesichts der Tatsache, dass das reichsdeutsche KWG in Österreich bis 1979 in Geltung stand und auch die folgenden Kreditwesengesetze (bzw Entwürfe dazu) wesentlich auf das KWG 1934 aufbauten, sind diese Grundsätze weiterhin von großer Bedeutung für das Österreichische Bankenrecht. Beachtenswert ist weiters, dass diese Prinzipien nicht vom nationalsozialistischen Gedankengut vergiftet waren. Vielmehr wurden die Theorien einzelner Mitglieder des Untersuchungsausschusses, beispielsweise über die „Brechung der Zinsknechtschaft“, ignoriert. Kerngedanken des Gesetzes waren:

1. „Die Grundlage der Volkswirtschaft beruht auf der Arbeit einzelner Menschen, das heißt der einzelne Staatsbürger ist Träger des ganzen Wirtschaftslebens und auf ihn muss Rücksicht genommen werden.
2. Kapitalgüter sind das Resultat menschlicher Arbeit.
3. Das aus Arbeit entstandene Kapital gehört dem, der es erarbeitet hat, das Privateigentum wird somit grundsätzlich anerkannt.
4. Leihkapital ist berechtigt und für den wirtschaftlichen Fortschritt sehr nützlich und wünschenswert. Die Vermittlung von Leihkapital und somit das Bankwesen ist ein nützliches Gewerbe.
5. Leihkapital wird verzinst. Gegenstand der Debatten ist nur die Höhe des Leihkapitals und die Form des Zinses. Der Grundsatz des Zinses ist moralisch und wirtschaftlich in jeder Weise gerecht.
6. Der Umlauf des Geldes muss der staatlichen Kontrolle unterliegen, unkontrollierte oder unkontrollierbare private Geldschöpfung ist zu unterbinden.
7. Alle Möglichkeiten und Freiheiten, die die vorstehenden Grundsätze dem einzelnen eröffnen, finden ihre Grenze in dem Grundsatz: Gemeinnutz geht vor Eigennutz.“⁹⁵

Diese Grundsätze verdeutlichen, dass bereits dem KWG 1934 alle wesentlichen Voraussetzungen, welche auch den heutigen Kapitalmarkt noch dominieren, zu Grunde lagen. Das Privateigentum wurde ebenso anerkannt wie die Berechtigung von Leihkapital und Zins.

Diese liberale Haltung auf dem Gebiet des Bankwesens war keinesfalls selbstverständlich. Entgegen diesen Grundsätzen wurden auch Stimmen laut, die sich gegen eine „kapitalistische Entartung“ aussprachen. Als Kernfrage wurde dabei diskutiert, ob es überhaupt berechtigt sei, im Sinne einer liberal-kapitalistischen Ausrichtung durch die Kreditvermittlung Gewinne zu erzielen. Dagegen wurde nämlich eingewendet, dass

⁹⁵ Ebenda 122-123.

die Kreditinstitute bestenfalls eine Kreditmittelverwaltungsstelle seien, deren Aufgabe es lediglich darstelle, die bei ihnen eingehenden Rücklagen zu treuen Händen zu verwalten.⁹⁶ Die Kennzeichnung der Kreditinstitute als erwerbswirtschaftliche Unternehmungen sei grundsätzlich fehl am Platz, das Gewinnstreben der Banken demnach unhaltbar. Der Erfolg eines Kreditinstitutes sollte vielmehr danach gemessen werden, ob die Unternehmungen der Wirtschaft, welche zu produktiven Zwecken von einem Kreditinstitut Kredite erhielten, mit Erfolg gewirtschaftet hatten.⁹⁷

Hitler selbst war auf kein festes Wirtschaftsprogramm eingeschworen. Somit konnte Schacht weitgehend seine Vorstellungen verwirklichen. Im Jahre 1935 schrieb die englische Zeitschrift „*The Economist*“, dass die Nationalsozialisten zugleich pro-kapitalistisch als auch pro-sozialistisch wären.⁹⁸

2.4.5 Die Bankenenquete

Zu den Arbeiten des Untersuchungsausschusses trat jene der Bankenenquete. Insgesamt hörte der Untersuchungsausschuss im Rahmen dieses Gremiums 124 Sachverständige aus Wissenschaft, Kreditwirtschaft, Handel und Industrie. Es gilt festzuhalten, dass auch hier die Debatten sehr sachlich gehalten wurden. Schacht, welcher die Enquete leitete, wies eingangs die Sachverständigen darauf hin, sich nach Möglichkeit weltanschaulicher Ausführungen zu enthalten.⁹⁹

Aufgabe der Enquete war es, die für die Entscheidungen des Untersuchungsausschusses benötigten Tatsachen aufzubereiten, und sie wurde deshalb als beratendes Gremium eingerichtet. Der Ausschuss dagegen musste sich mit der grundlegenden Ausgestaltung des Kreditwesens auseinandersetzen und die Entscheidungen treffen. Eine der brisantesten Angelegenheiten betraf die von den Nationalsozialisten geforderte Verstaatlichung der Banken. Vor allem Großbanken sollten nach NS-Ideologie verstaatlicht werden. Doch der Unterausschuss bevorzugte die bisherige Struktur des deutschen Kreditwesens und hielt am privatwirtschaftlichen Bankwesen fest.¹⁰⁰

Der nächste umstrittene Themenkomplex betraf die Schaffung von Regionalbanken. Wieder waren es Stimmen aus dem Kreise der Nationalsozialisten, welche die Zerschlagung von Großbanken forderten und auf die Bildung von Regionalbanken drängten. Der Ausschuss machte sich die Meinung der meisten Teilnehmer der

⁹⁶ BEHM, Die Kreditgenossenschaft 135.

⁹⁷ Ebenda 136.

⁹⁸ PENTZLIN, Hjalmar Schacht 166.

⁹⁹ MÜLLER, Die Entstehung des Reichsgesetzes 126.

¹⁰⁰ Ebenda 156.

Bankenenquete sowie der Reichsbank zuteil und sah von den Ideen der Nationalsozialisten ab, welche letztlich ein System wie es in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg vorherrschte, befürworteten.¹⁰¹

Gegenstand eines umfassenden Prüfungsverfahrens war weiters die Lösung des Verhältnisses zwischen Privatbanken und Sparkassen. Die Vertreter der Banken witterten die letzte Gelegenheit, den Einfluss der Sparkassen zurückzudrängen, welche sich gleichfalls des Kreditgeschäftes bedienten und somit im Geschäftsbereich der Banken tätig wurden. Die Reichsbank plante, durch das KWG die Entwicklung der Sparkassen zu Universalbanken umzukehren und deren Aufgabenbereich wieder auf das ursprüngliche Spargeschäft zu kürzen. Die Nationalsozialisten sahen in der Sparkassenorganisation noch am ehesten ihre Wirtschaftsideologie verwirklicht, weshalb sie einen Bedeutungsverlust der Sparkassen jedenfalls verhindern wollten. Letztlich schafften es die Nationalsozialisten, ihre Vorstellungen im Unterausschuss durchzusetzen und ermöglichten es somit den Sparkassen, sich weiterhin im Geschäftsbereich der Banken zu betätigen. Angesichts des Wandels des Kreditwesens wurde die Entscheidung in Bankkreisen wenig kritisiert und eine jahrzehntelange Debatte über die Kompetenzen von Banken und Sparkassen nahm ein Ende.¹⁰²

2.4.6 Darstellung der Rechtslage

Der Anwendungsbereich des Gesetzes war allgemeiner Natur. Nicht nur private Banken und Sparkassen, sondern auch Hypothekenbanken und öffentliche Banken wurden erfasst. Der Reichswirtschaftsminister hatte die Kompetenz, die Anwendung des KWG auch auf all jene Unternehmungen auszuweiten, welche faktisch als Kreditinstitut agierten.

Ein weiterer integraler Bestandteil des Kreditwesengesetzes war die Einführung einer Bewilligungspflicht für den Betrieb von Kreditinstituten. Unternehmungen, welche Geschäfte von Kreditunternehmungen im Inland betreiben wollten, bedurften dazu einer Erlaubnis, welche gemäß § 3 vom Reichsaufsichtsamt erteilt wurde. Die Erlaubnis war auch für den Betrieb von Zweigniederlassungen im Inland erforderlich. Eine Versagung der Bewilligung konnte nur nach den in § 4 taxativ aufgezählten Tatbeständen ausgesprochen werden. Fehlte dem Geschäftsleiter des Kreditinstitutes die nötige Vorbildung oder war er unehrenhaft, so konnte eine Versagung ausgesprochen werden. Gleiches galt, wenn die gesamtwirtschaftlichen und örtlichen Bedürfnisse der Erteilung

¹⁰¹ Ebenda 168.

¹⁰² Ebenda 192.

einer weiteren Erlaubnis entgegenstanden. Ebenso musste entschieden werden, wenn die zum Betrieb erforderlichen Mittel zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht vorhanden waren. In Ergänzung zu dieser Befugnis, hatte das Reichsaufsichtsamt die Kompetenz, eine erteilte Bewilligung wieder zurückzunehmen.

Das Kreditwesengesetz 1934 traf in § 9 Regelungen zu den risikoreichen Großkrediten. Kreditnehmer, die binnen zweier Monate bei einem einzigen Kreditinstitut Verpflichtungen über eine Million Reichsmark eingingen, mussten dem Reichsaufsichtsamt angezeigt werden.

Eine weitere Vorsichtsmaßnahme wurde in § 14 verwirklicht, welcher eine Zustimmung des Aufsichtsrates sowie einen Beschluss sämtlicher Geschäftsleiter vorsah, wenn Kredite an Geschäftsleiter, Aufsichtsratsmitglieder oder an sonstige Beamte und Angestellte eines Kreditinstitutes gewährt wurden. Lediglich Kredite und Vorschüsse an Beamte und Angestellte, die ein Monatsgehalt nicht überstiegen, waren von dieser sehr restriktiven Regelung ausgenommen.

Die Vorschriften des § 16 regelten die Liquidität der Kreditinstitute. Die Mindestbarreserve war vom Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium festzusetzen. Gemeinsam wurde ein Hundertsatz der Verpflichtungen normiert, welcher für einzelne Gruppen von Kreditinstituten verschieden sein konnte, jedoch mit maximal zehn von Hundert limitiert war. Diese Maximalwerte wurden in den (Entwürfen zu den) Kreditwesengesetzen der darauf folgenden Jahre immer wieder verändert. So sah beispielsweise das KWG 1955 eine Barreserve von bis zu 12 vH vor. Die untere Grenze bildete ein Minimalwert von 5 vH liquider Mittel. Die Liquiditätsvorschriften sollten das materielle Vertrauen in die deutsche Kreditwirtschaft stärken, sowie eine erhöhte Sicherheit durch bessere Rentabilität bewirken. Der Gesetzgeber erhoffte sich weiters, die Widerstandsfähigkeit gegenüber bevorstehenden Krisen durch diese Regelungen zu verbessern.¹⁰³

Im reichsdeutschen KWG befand sich erstmals der Begriff des „haftenden Eigenkapitals“, welcher erst im aktuellen BWG durch „Eigenmittel“ ersetzt wurde. Dieser Begriff wurde von den ersten Regelungen im Jahre 1939 bis zur aktuellen Gesetzeslage mehrfach Änderungen ausgesetzt. Das Institut des „haftenden Eigenkapitals“ war der österreichischen Rechtsordnung zuvor jedoch nicht gänzlich fremd, beispielsweise war es im Hypothekendarlehenbankgesetz (Beschränkung der Pfandbriefausgabe in Relation zum Grundkapital) bereits normiert.¹⁰⁴ Es verwundert, dass angesichts der prekären wirtschaftlichen Verhältnisse der Zwischenkriegszeit die Einlagensicherung erst durch das

¹⁰³ FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 11.

¹⁰⁴ PFÖSTL, Der Eigenmittelbegriff 91.

KWG 1934 normiert wurde. Dies erklärt sich durch das zuvor vorherrschende System öffentlich-rechtlicher Sparkassen, für deren Einlagen die öffentliche Hand unmittelbar haftete. In zunehmendem Maße agierten nun aber auch Privatbanken auf dem Finanzsektor, weshalb eine Regelung unerlässlich war. In Deutschland überwog vormals die Ansicht, dass angesichts der möglichen Anlagemöglichkeit bei den Sparkassen, jeder sein eigenes Risiko zu verantworten habe, so er sein Geld nicht einem Sparkassen-Sparbuch, sondern einer privaten Bank anvertraue.¹⁰⁵

Die Relation zwischen Eigen- und Fremdkapital der Kreditinstitute betrug in Deutschland im Jahre 1913 im Durchschnitt noch 32,2 vH. Nach dem Ersten Weltkrieg verschlechterte sich die Lage zusehends. So lag der Anteil des haftenden Eigenkapitals 1925 bei 16 vH, 1931 wurde ein neuer Tiefstand mit lediglich 8,9 vH erreicht.¹⁰⁶

Durch diese Regelung sollte nicht zuletzt die übermäßige Aufnahme von Krediten verhindert werden. Der Reichswirtschaftsminister konnte Regelungen erlassen, wonach die Gesamtverpflichtungen eines Kreditinstitutes abzüglich der liquiden Mittel ein bestimmtes Verhältnis zum haftenden Eigenkapital nicht überschreiten durften. Weiters war der Reichswirtschaftsminister gemäß § 11 Abs 5 ermächtigt, das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zum haftenden Eigenkapital für einzelne Kreditinstitute oder Gruppen von Kreditinstituten verschieden zu bemessen. Das Verhältnis 5:1 durfte jedoch bei allen Kreditinstituten erreicht werden.

Das KWG 1934 verwirklichte in § 10 einen Schutz der Bezeichnungen „Bank“ und „Sparkasse“. Nur jene Institute konnten diese Bezeichnung in ihrem Firmenwortlaut verwenden, welche in den Geltungsbereich des Gesetzes fielen. Das Registergericht konnte im Falle der unbefugten Führung der Firma auf Unterlassung klagen. Umgekehrt konnte das Reichsaufsichtsamt Unternehmungen die Befugnis zur Bezeichnung als Bank oder Sparkasse erteilen.

Den Bestimmungen zum Sparverkehr (§ 22 ff) unterlagen Spareinlagen, welche als Geldeinlagen, die nicht dem Zwecke des Zahlungsverkehrs, sondern der Anlage dienten, definiert wurden. Das Gesetz ordnete an, dass diese Einlagen von den kurzfristigen Mitteln getrennt verwaltet werden mussten, da die Verwendung kurzfristigen Geldes viel gefährlicher war als die Verwendung von langfristigem Geld. Gefordert wurde eine getrennte Buchführung und Bilanzierung vom Bankensektor und dem Sparverkehr. Diese getrennte Buchführung musste jederzeit zur Einsicht bereit stehen. Eine etwaige

¹⁰⁵ BÄHRE, Einlegerschutz durch Bankenaufsicht 182.

¹⁰⁶ FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 17.

Unrentabilität des einen Sektors sollte nicht von den Einlegern des anderen Sektors oder der Allgemeinheit getragen werden müssen.¹⁰⁷

Das Kreditwesengesetz verpflichtete die Kreditinstitute zur Offenlegung ihrer Gebarung. Die Nationalsozialisten rechtfertigten diese Obliegenheit mit dem Anspruch der Öffentlichkeit gegenüber den Kreditinstituten auf weitgehende Rechenschaftslegung über ihre Verhältnisse. Diese Publizitätsbestimmungen zielten auf die Öffentlichmachung der Wirtschaft ab, ein Trend, der auch heute noch andauert und mehr denn je politisch gefordert wird. Durch die Offenlegung sollte die Lenkung und Kontrolle der Bank- und Kreditpolitik gewährleistet werden.¹⁰⁸ Dabei bediente sich der Gesetzgeber dreier Gruppen von Offenlegungspflichten: Einerseits der Pflicht zur Anzeige einzelner Vorgänge, andererseits dem periodischen Einlangen von Monatsausweisen und Bilanzen. Letztlich war auch das periodische Einlangen von Erläuterungen zu den Monatsausweisen und Bilanzen gefordert. Ziel der Offenlegungspflichten war die Kontrolle über das Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit, Entwicklungen innerhalb des Sektors sowie etwaige Kräfteverlagerungen alsbald feststellen zu können. Diese Obligation galt als Wesensmerkmal der programmatischen Forderungen des Nationalsozialismus im Hinblick auf das Kreditwesengesetz.¹⁰⁹

Die Aufsicht über das Kreditwesen hatte ihren Ursprung in der Verordnung vom 19. September 1931, wurde jedoch sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht erweitert. Die Etablierung des Aufsichtsamtes ist als Kernstück des KWG anzusehen, durch welches die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik verwirklicht wurde. Das Aufsichtsamt als Träger hoheitlicher Befugnisse stellte zusätzlich Grundsätze über die Geschäftsführung der Kreditinstitute auf.¹¹⁰ Erstmals wurden in Deutschland sämtliche Kreditinstitute (also auch die bereits anderwärtig beaufsichtigten Sparkassen und privaten Hypothekenbanken) einer einheitlichen Genehmigungspflicht für das Betreiben von Bankgeschäften sowie einer umfassenden Aufsicht unterstellt. Der seit dem Jahre 1874 in Deutschland andauernde Streit zwischen uneingeschränkter Gewerbefreiheit im Bankensektor und andererseits dem Aufbau einer allgemeinen, sämtliche Kreditinstitute umfassenden staatlichen Aufsicht wurde zu Lasten der Letzteren entschieden.¹¹¹ Wurde der Geschäftsbetrieb eines Kreditinstitutes trotz Untersagung weiter fortgeführt und stellte das Reichsaufsichtsamt einen Antrag auf Verfolgung, so konnten Haft- oder Geldstrafen ausgesprochen werden (§ 46). Aus diesen und zahlreichen weiteren Bestimmungen konnte eine „richterliche“

¹⁰⁷ Ebenda 22.

¹⁰⁸ KÖRNIG, Die Offenlegungspflicht der Kreditinstitute 25.

¹⁰⁹ Ebenda 26.

¹¹⁰ FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 21.

¹¹¹ WASCHBUSCH, Bankenaufsicht 90.

Befugnis dieser Institution abgeleitet werden. Dem Reichswirtschaftsminister, welchem ebenfalls die Aufsicht oblag, kamen weiters interpretative Befugnisse zu. Gemäß § 9 Abs 3 hatte er zu bestimmen, was als Gesamtverschuldung im Sinne der anmeldepflichtigen Debitoren zu gelten hatte. Wiederum legislative Befugnisse des Aufsichtsamts leiteten sich aus § 12 ab, wonach Höchstgrenzen für Kredite von diesem festgelegt werden konnten sowie Gebühren für den unbaren Zahlungsverkehr festgesetzt wurden.¹¹²

Das Bankgeheimnis erfuhr bereits - wenn auch in rudimentären Ansätzen - eine Regelung im Kreditwesengesetz 1934. Paragraph 47 Abs 1 lit b normierte eine Geld- oder Gefängnisstrafe für den Fall, dass Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, welche in Erfüllung der Obliegenheiten wahrgenommen wurden, verwertet wurden. Eine Regelung, wonach die Kreditinstitute gänzlich von jeder Auskunftspflichtung, auch gegenüber den Aufsichtsorganen, entbunden wurden, entbehrte das KWG 1934 gänzlich.

Das Kreditwesengesetz implizierte den Versuch, die Rentabilität der Kreditinstitute wiederherzustellen. Durch positive Förderungen, ausgehend vom Reichswirtschaftsminister, sollte die einstige Wirtschaftlichkeit des Kreditgeschäfts wiederbelebt werden. Um diese Ziele zu erreichen, wurde der Reichskommissar zur Beeinflussung und gegebenenfalls zur Festsetzung der Zins- und Provisionssätze ermächtigt. Die Fortsetzung bestehender Institute konnte unter bestimmten Voraussetzungen verweigert werden. Letztlich war das Aufsichtsamt ermächtigt, allgemein für alle Kreditinstitute verbindliche Gebühren im unbaren Zahlungsverkehr einzuführen, durch welche die Gratisarbeit mancher Kreditinstitute verhindert werden sollte.¹¹³

2.4.7 Fortwirkungen des Gesetzes

Nach der Okkupation Österreichs wurde das KWG 1934 hier zu Lande schließlich mit Verordnung vom 1. Oktober 1938, dRGI I, S. 1329 kundgemacht. Das Rechtsüberleitungsgesetz von 1945 (StGBI 6/1945) machte die Normen auch in der Zweiten Republik anwendbar. Jedoch standen nach den erläuternden Bemerkungen zum KWG 1979 Einzelschriften, wie bspw die Festlegung von Habenzinsabkommen durch Verordnung, anstatt im Wege von Abkommen der Geldverbände im Konflikt mit dem B-VG, weshalb schon früh Bemühungen zur Schaffung eines neuen Kreditwesengesetzes für Österreich erfolgten.

¹¹² FISCHER, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen 26.

¹¹³ Ebenda 18.

Die wichtigste Neuerung des KWG 1934 war die einheitliche staatliche Aufsicht der Kreditinstitute in der gesamten nunmehrigen Ostmark. Das 1939 übernommene Kreditwesengesetz ist als wichtigste rechtliche Grundlage des Bankensektors anzusehen. Zwar ergingen zu diesem Gesetz unzählige Sondergesetze, das KWG 1934 hatte dennoch bis 1979 Bestand. Viele seiner Grundzüge finden sich auch in den darauf folgenden Entwürfen, aber auch im Kreditwesengesetz 1979 und 1986 wieder.

2.5 Die Bemühungen um ein Kreditwesengesetz in der II. Republik

2.5.1 Allgemeiner Teil

2.5.1.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen von 1949

2.5.1.1.1 Einführung

Noch während der Besatzungszeit in Österreich drängte der *Finance Officer* der britischen Besatzungsmacht darauf, ein neues Gesetz für Kreditunternehmen zu beschließen.¹¹⁴ Unter der Bezeichnung „Bundesgesetz über Kreditunternehmen“ wurde 1949 ein Ministerialentwurf erlassen. Es sollte jedoch nie zu einer intensiveren Ausarbeitung dieses Entwurfes kommen. Der im Staatsarchiv vorliegende Gesetzesentwurf I gliederte sich in 11 Abschnitte und umfasste 46 Paragraphen.¹¹⁵ Das Bundesministerium für Finanzen ließ vorweg zwei verschiedene Entwürfe ausfertigen und übersandte diese unter anderem dem Justizministerium, dem Österreichischen Arbeiterkammertag, der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft sowie der Nationalbank zur Äußerung. Aber auch andere Institutionen wie die Österreichische Postsparkasse nahmen zu den Entwürfen Stellung.

Dem Geltungsbereich dieses Entwurfes zufolge unterlagen alle Unternehmen, die gewerbsmäßig Bank- oder Sparkassengeschäfte im Inland betrieben, (Kreditunternehmen) den Vorschriften dieses Gesetzes.

2.5.1.1.2 Politische und wirtschaftliche Hintergründe

Die Verhandlungen begannen und endeten unter Bundeskanzler Leopold Figl¹¹⁶ (ÖVP), welcher gemeinsam mit der SPÖ regierte. Figl hatte bis zum 4. April 1953 das Amt inne und wurde sodann von Julius Raab¹¹⁷ (ÖVP) abgelöst. Die Arbeiten zum Entwurf sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen zogen sich vom Jahre 1949 bis 1953, wie dies den

¹¹⁴ WÜNSCH, Die Einflussnahme der Sozialpartner 126.

¹¹⁵ I. Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen, Österreichisches Staatsarchiv Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 4048-17/50 und ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1-27.

¹¹⁶ Geb 2.10.1902 – gest 09.5.1965, vgl Hans Ströbitzer, Leopold Figl und seine Zeit.

¹¹⁷ Geb 29.11.1891 – gest 08.1.1964, vgl Gottfried Heindl, Julius Raab - Ein österreichischer Baumeister.

archivalischen Materialien zu entnehmen ist.¹¹⁸ Trotz der langwierigen Bemühungen zum Abschluss eines Gesetzes konnte letztlich von der Volkspartei kein zustimmungsfähiger Entwurf realisiert werden. Es waren den Quellen zufolge jedoch nicht nur die politischen Parteien, welche ein Inkrafttreten verhinderten, auch die Differenzen innerhalb der Kreditunternehmungen, deren Interessensvertretungen sowie der Nationalbank leisteten dazu ihren Beitrag. Dennoch verwundert es, dass die ÖVP, als „Wirtschaftspartei“, an der Durchsetzung ihrer Bestrebungen scheiterte, wiewohl sie sich seit 1945 mit der Ausarbeitung eines neuen Kreditwesengesetzes befasste.

Zynisch, jedoch auf das Kreditwesengesetz bezogen der Wahrheit entsprechend, wurde die Haltung der ÖVP in Fragen der Wirtschaftspolitik als ein Ausweichen von Entscheidungen angesehen, was den Wiederaufbau Österreichs verlangsamte.¹¹⁹

Im Laufe der Arbeiten an diesem Entwurf begann in Österreich ein rasanter ökonomischer Aufschwung. Das nachhaltige Wirtschaftswachstum war ein gesamteuropäisches Phänomen, welches in Österreich mitunter auf den erfolgreichen Marshall-Plan zurückzuführen war.

In den vorangegangenen fünf Jahrzehnten - seit den Fünfzigerjahren - waren die produktive Leistung der österreichischen Wirtschaft sowie das durchschnittliche Wohlstandsniveau der Österreicher auf mehr als das Fünffache gestiegen. Die Wirtschaft orientierte sich weitgehend am marktwirtschaftlichen Prinzip, inflationäre Tendenzen wurden durch die Einkommenspolitik weitgehend eingedämmt.¹²⁰ Die Gesamtheit dieser Umstände ließ einerseits den Kapitalbedarf der aufstrebenden Unternehmen wachsen, andererseits aber auch das Sparvolumen der Anleger steigen. Mittelbar wurde damit auch der volkswirtschaftliche Stellenwert der Kreditinstitute erhöht, was den Abschluss einer den neuen wirtschaftlichen Begebenheiten angepassten Rechtsgrundlage nahe legte.

2.5.1.1.3 Stellungnahme der Österreichischen Nationalbank

Das Direktorium der OeNB sandte am 15. Oktober 1949 seine erste Erklärung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen an das BMF. Der Notenbank wurden anfänglich gleich zwei verschiedene Entwürfe übermittelt. Zwar wurde in der Stellungnahme auf einzelne künftige Regelungen eingegangen, jedoch vorweggenommen, dass insbesondere die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

¹¹⁸ I. Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen, Österreichisches Staatsarchiv Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 4048-17/50 und ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen.

¹¹⁹ AUSCH, Die neue Wirtschaft 3.

¹²⁰ KAUSEL, Der ökonomische Aufstieg Österreichs 5.

weitgehende Abänderungen vorschlagen würde. Aufgrund dessen beschränkten sich die folgenden Ausführungen der Notenbank nur auf einige wesentliche Punkte, welche nachstehend behandelt werden.¹²¹

2.5.1.1.4 Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertags

Beim Bundesministerium für Finanzen langte am 30. März 1950 ein Schreiben des Präsidenten des Arbeiterkammertages ein, in welchem zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen Stellung bezogen wurde.

Grundsätzlich begrüßte auch der Österreichische Arbeiterkammertag die Inangriffnahme dieses Teils der österreichischen Wirtschaftsgesetzgebung, führte jedoch zwei Probleme im Bereich des Geld- und Kreditsektors an, welche vor Inkrafttreten eines neuen Kreditwesengesetzes jedenfalls bereinigt werden müssten. Noch vor Erlassung des Bundesgesetzes sollte demnach der Notenbank ein neues Statut und damit auch eine neue gesetzliche Fundierung gegeben werden. Weiters war es erforderlich, die übrigen Geld- und Kreditinstitute wieder in eine Lage zu versetzen, ihre Vermögens- und Erfolgsrechnung veröffentlichen zu können und damit die Konsolidierung dieser Institute abzuschließen. Beiden Anregungen des Arbeiterkammertages wurde letztlich entsprochen. Zum einen trat 1955 und damit noch vor dem KWG 1979 das Nationalbankgesetz in Kraft, zum anderen wurde auch noch im selben Jahr das Rekonstruktionsgesetz, welches die Konsolidierung der Kreditinstitute zum Inhalt hatte, erlassen.

Für den Arbeiterkammertag stellte sich aufgrund dieser vorweg zu lösenden Aufgaben die Frage, ob der gegenwärtige Zeitpunkt für die Inkraftsetzung eines neuen Kreditwesengesetzes ein geeigneter sei. Die Befürchtungen gingen dahingehend, dass im Zuge eines Inkrafttretens die Kreditunternehmungen zwar in der Führung ihrer Geschäfte Beschränkungen unterworfen seien, aber infolge des Fehlens von Durchführungsverordnungen diesen Bestimmungen nur eine deklaratorische Bedeutung zukommen würde. Der Österreichische Arbeiterkammertag empfahl daher, zwar intern die notwendigen Vorarbeiten für ein neues Kreditwesengesetz durchzuführen, jedoch den Entwurf erst dann an die gesetzgebenden Körperschaften zu übermitteln, wenn die Rekonstruktion der Banken bereits durchgeführt worden war.¹²²

¹²¹ Stellungnahme der OeNB vom 15.10.1949 betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmungen, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 2.

¹²² Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertags vom 29. März 1950 betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmungen, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1.

Die Tatsache, dass das Bundesministerium für Finanzen in allen Angelegenheiten, welche die Organisation des Geld- und Kreditsystems betreffen, grundsätzlich gemeinsam mit der Nationalbank vorzugehen hatte, wurde begrüßt. Dennoch wurde im Rahmen einer „prinzipiellen Stellungnahme“ ins Treffen geführt, dass die Nationalbank in vielen Angelegenheiten des Entwurfs auch selbst als Institut, dh in ihrem Geschäftsbereich, berührt würde und somit eine vollkommene Objektivierung der Bankleitung in Zweifel gezogen werden müsste.

Als Ausweg sah der Arbeiterkammertag die im Jahre 1945 im Rahmen des Kreditlenkungsgesetzes geschaffene Kommission, die mit der Aufgabe der planmäßigen Lenkung des öffentlichen und privaten Kredites betraut wurde. Im Aufgabenbereich dieser Kommission lag es unter anderem, die bestehende Organisation und Funktion des privaten Kreditwesens zu überprüfen sowie ihre Wahrnehmungen an die provisorische Staatsregierung zu berichten. Die Kommission war nach Auffassung des Arbeiterkammertages ein bereits existentes Forum, welches losgelöst von allen internen Interessenskonflikten in den Fragen der Geld- und Kreditpolitik im Stande war, sich ein neutrales Urteil über den Bankensektor zu bilden. In der Stellungnahme wurde im Zuge dessen betont, dass bspw bei Bewilligungs- oder Untersuchungsverfahren das Bundesministerium für Finanzen anstatt der Nationalbank, wie dies im Entwurf vorgesehen war, die Kreditlenkungscommission als beratendes Organ heranziehen sollte.¹²³

2.5.1.1.5 Stellungnahme der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Im Jahre 1950 legte die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft dem Bundesministerium für Finanzen ihre Stellungnahme zur geplanten Neuregelung des Kreditwesengesetzes vor. Zuvor ersuchte die Bundeskammer den Termin für die Abgabe des Gutachtens, um welches das BMF bat, zu erstrecken. Grund dafür war, dass die Kreditunternehmen selbst, welche durch den Entwurf vorrangig betroffen waren, noch eine eingehende Stellungnahme ausarbeiten wollten, welche dem Gutachten zugrunde gelegt werden sollte. Weiters führte die Bundeskammer aus, dass das Inkrafttreten des Gesetzes über Kreditunternehmen kaum vor durchgeführter Rekonstruktion der Kreditunternehmen möglich sein dürfte, weshalb eine eilige Fertigstellung des Gesetzes nicht notwendig erschien.¹²⁴

¹²³ Ebenda 2.

¹²⁴ Schreiben der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, an das BMF, vom 12. Jänner 1950, GZ 4048/17/50, Vorzahl 89718-17/49, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen.

2.5.1.1.6 Das Schicksal des Entwurfs und Resümee

Der Ministerialentwurf zum Bundesgesetz über Kreditunternehmungen von 1949 wurde den Fachverbänden der Kreditunternehmungen im Rahmen der Bundeskreditsektion zur eingehenden Beratung gegeben. Von diesem Gremium wurde folglich eine Vielzahl an Änderungsvorschlägen ausgearbeitet.

Wie bereits sowohl die Arbeiterkammer als auch die Bundeskammer für Gewerbliche Wirtschaft ausführten, war es notwendig, vor Verabschiedung eines neuen Gesetzes für die Kreditunternehmungen die notwendigen wirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Insbesondere die Schaffung eines Rekonstruktionsgesetzes für die Kreditinstitute stand dabei im Vordergrund, welches deren Konsolidierung zum Inhalt haben sollte. Der Arbeiterkammertag wies zudem darauf hin, dass es unerlässlich sei, vor einem etwaigen Inkrafttreten des Gesetzes dem Statut der Nationalbank eine neue gesetzliche Fundierung zu geben. Die Tatsache, dass diese gesetzlichen Rahmenbedingungen noch nicht erarbeitet waren, ist als einer der Gründe des Scheiterns des Gesetzesvorhabens zu nennen.

Keinesfalls kann gegenüber dem reichsdeutschen KWG 1934 von einer Vereinfachung der Materie gesprochen werden. Die 54 Paragraphen des Kreditwesengesetzes 1934 konnten lediglich unwesentlich auf 48 reduziert werden, der Umfang der einzelnen Paragraphen wurde hingegen maßgeblich erweitert. Den diversen Stellungnahmen ist zu entnehmen, dass der Entwurf teilweise von einer Überregulierung geprägt war.

Der erste Ressortentwurf wurde in weiterer Folge überarbeitet. Gemeinsame Beratungen zwischen der Bundeskreditsektion und den Fachverbänden führten 1950 zur Erstellung eines Gegenentwurfes, der die Bezeichnung „Bundesgesetz vom ... über Kreditunternehmungen“ führte. Dieser Gegenentwurf sowie der Entwurf von 1949 wurden letztlich jedoch keiner parlamentarischen Behandlung zugeführt.¹²⁵ Für die Kreditunternehmungen war somit weiterhin das KWG 1934 maßgeblich, wenngleich in den Folgejahren einige Spezialgesetze verabschiedet wurden, welche jedoch lediglich Teilbereiche des Bankenrechts regelten.

Im Rahmen der Recherche klärte sich auf, dass spätestens ab dem Jahre 1948 intensive Gespräche zur Verabschiedung eines neuen Kreditunternehmungen Gesetzes im engsten Rahmen zwischen OeNB und BMF geführt wurden. Dabei stand keinesfalls schon immer außer Frage, dass die OeNB jene Institution darstellte, welche als Organ dem BMF in Geld- und Kreditangelegenheiten assistierte.

¹²⁵ BRONOLD, Bestrebungen zu einer Neufassung 57.

2.5.1.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

2.5.1.2.1 Einführung

Anschließend an die Okkupation wurde Österreich im Jahre 1955 durch die Unterzeichnung des Staatsvertrages als souveräner demokratischer Staat wieder errichtet. Österreichs Wiederaufbau war zu dieser Zeit bereits voll im Gange, die kapitalbildende Tätigkeit des Volkes wuchs stetig an. Um die Wiederherstellung des Kapitalmarktes und den soziologischen Trend zur Eigentumsbildung sicherzustellen, war es der Regierung ein Anliegen, auch das Aufsichtsrecht der Banken zu erneuern.

Erst unter der Regierung des Bundeskanzlers Julius Raab (ÖVP) versandte das Bundesministerium für Finanzen erneut einen Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen.¹²⁶ Von der vormaligen Formulierung „Bundesgesetz über Kreditunternehmen“ wurde Abstand genommen, der Entwurf erhielt wieder den Titel „Kreditwesengesetz“.

Exakt identisch war der Geltungsbereich des Entwurfs eines Kreditwesengesetzes 1955 mit jenem des KUG 1949. Demnach unterlagen den Vorschriften dieses Bundesgesetzes alle Unternehmungen, die gewerbsmäßig Bank- oder Sparkassengeschäfte im Inland betrieben (Kreditunternehmen).

2.5.1.2.2 Die wirtschaftlichen Hintergründe

Zehn Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam es zunehmend zu einer Stabilisierung der österreichischen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalmarktes. Nicht nur das durchschnittliche Einkommen und die Produktivität stiegen stetig an. Auch die weitgehende Vollbeschäftigung wirkte sich positiv auf die Kredit- und Währungspolitik aus. Resultierend aus den Umbrüchen der Fünfziger Jahre war der Erlass angepasster ordnungspolitischer Maßnahmen im Bereich der Kreditinstitute zum Kreditwesengesetz unumgänglich.

Das KWG 1955 sollte nach der Intention des Gesetzgebers das reichsdeutsche Kreditwesengesetz 1934 ablösen, welches aufgrund seiner kriegswirtschaftlichen Struktur nicht mehr den österreichischen Kapitalmarktanforderungen genügte. Die Absicht war es, das neue Gesetz in Zusammenhang mit dem Notenbankstatut sowie dem Banken- und Sparkassenrekonstruktionsgesetz zu erlassen. Die Pflicht des Staates wurde darin gesehen, die Währungspolitik, finanzielle Stabilität sowie die Entwicklung seiner

¹²⁶ WÜNSCH, Die Einflussnahme der Sozialpartner 127.

Kreditunternehmungen zu fördern und damit auch einen Schutz der Kreditunternehmungen selbst zu begründen.¹²⁷ Der Entwurf sollte, wie schon das KWG 1934, nur die allen Kreditinstituten gemeinsamen Angelegenheiten regeln, Sondervorschriften blieben demnach unberührt, solange sie diesem Gesetz nicht widersprachen.¹²⁸

2.5.1.2.3 Grundzüge des Entwurfs

Die zugrunde liegende Motivierung des Gesetzestextes lag im Interesse der Beständigkeit der Währung sowie dem Schutz der Kreditunternehmungen selbst. Konträr zu den folgenden und auch in Kraft getretenen Kreditwesengesetzen war der Gläubigerschutz nicht als wesentliches Bestandsmerkmal dieses legislativen Aktes in den erläuternden Bemerkungen erwähnt. Kreditunternehmungen sollten vor unlauterem Wettbewerb geschützt und vor marktstörenden Einflüssen bewahrt werden. Viele der dem KWG 1955 zugrunde liegenden Leitlinien überschritten sich dennoch mit dem 34 Jahre später in Kraft getretenen Kreditwesengesetz. Grundpfeiler des Kreditwesengesetzes 1955 waren:

- die dem Bundesministerium für Finanzen obliegende Aufsicht über Kreditunternehmungen,
- die Bindung der Errichtung von Kreditunternehmungen und ihren Zweigstellen an eine Zulassung,
- der Schutz der Bezeichnung „Bank“ und „Sparkasse“,
- Bestimmungen betreffend das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zu dem haftenden Eigenkapital,
- Regelungen über die Haltung liquider Mittel,
- Erschwerung der Großkreditgewährung an Geschäftsleiter, Mitglieder des Aufsichtsrates und dgl;

Eine äußere Betrachtung des Gesetzeswerkes ließ erkennen, dass es wesentlich schlanker gestaltet wurde als das Kreditwesengesetz von 1934. Die Anzahl der Paragraphen wurde von 56 auf 38 reduziert, wodurch eine größere Übersichtlichkeit geschaffen wurde.

¹²⁷ Erläuternde Bemerkungen zum KWG 1955, Archiv des Bundeskanzleramtes, Bericht des BMF ZI 85.154-15A/55, 1.

¹²⁸ Erläuternde Bemerkungen zum KWG 1955, 3.

2.5.1.2.4 Das Schicksal des Entwurfs

Gemäß dem Ministerratsprotokoll Nr 101 vom 19. Juli 1955, Punkt 11 der Tagesordnung, stellte der Ministerrat die Beschlussfassung über den Bericht des Bundesministers für Finanzen, betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen, zurück.¹²⁹

Dennoch wurde der Entwurf keiner weiteren parlamentarischen Behandlung unterzogen. Eine definitive Beschlussfassung im Ministerrat konnte trotz intensiver Recherche der Unterlagen seitens des Bundeskanzleramtes nicht gefunden werden.¹³⁰

Maßgebend für den Entfall einer diesbezüglichen Beschlussfassung waren divergierende Ansichten über Kompetenzen der politischen Akteure. Die verbreitete Auffassung, dass die ökonomischen Verhältnisse Österreichs noch nicht ausreichend konsolidiert und ein ausreichender Friedensstandard noch nicht erreicht war, ließen die Verwirklichung des Ministerialentwurfes in weite Ferne rücken. Im Sparkassensektor dominierte zudem der Wunsch nach einem eigenen Sparkassengesetz, das gemeinsam mit dem Kreditwesengesetz verabschiedet werden sollte.¹³¹

Wieder einmal war die parlamentarische Verabschiedung eines neuen Kreditwesengesetzes gescheitert, die Probleme der Kreditunternehmen jedoch noch nicht beseitigt. Um der wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten, welche in Folge des Weltkrieges und der schwierigen Vorkriegszeit den Bilanzen der Kreditunternehmen anhafteten, Herr zu werden, musste eine Regelung über die Bildung von Mindestkapital außerhalb eines Kreditwesengesetzes geschaffen werden.¹³² Auf politischer Ebene konnte trotz der Bedeutung dieses Gesetzes für den Kreditsektor keine Einigung gefunden werden, das Kreditwesengesetz 1934 war weiterhin gesetzliche Grundlage für Österreichs Kreditunternehmen.

2.5.1.3 Exkurs: Das Rekonstruktionsgesetz vom 8. September 1955

2.5.1.3.1 Wirtschaftliche Hintergründe

Regelungen betreffend das Mindesteigenkapital konnten bislang mangels politischen Willens nicht innerhalb eines geschlossenen Regelungswerks verabschiedet werden. Bei

¹²⁹ Beschlussprotokoll Nr 101, über die Sitzung des Ministerrates am 19. Juli 1955, Pkt. 11 der TO, 4.

¹³⁰ Korrespondenz Karl Falk.

¹³¹ BRONOLD, Bestrebungen zu einer Neufassung 58.

¹³² Ebenda 59.

den österreichischen Kreditunternehmungen klafften infolge der Forderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich sowie gleichfalls uneinbringlicher Forderungen gegen deutsche Kreditunternehmungen große Bilanzlücken.

Um die enormen Rüstungsaufträge des Zweiten Weltkrieges zu finanzieren war ständig die Zahl der sich im Umlauf befindlichen Geldmittel erhöht worden. Im zivilen Sektor herrschte während der Kriegsperiode weitgehend Warenknappheit und zudem ein Verbot für Privatpersonen, größere Barbeträge in der häuslichen Verwahrung zu halten. Daraus resultierte ein außerordentliches Zunehmen der Einlagen bei den Kreditinstituten. Österreichs Kreditunternehmungen wiederum wurden durch verschiedene Anordnungen veranlasst, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der Kriegsfinanzierung zur Verfügung zu stellen.¹³³

Als erste Maßnahme zur Konsolidierung der Kreditinstitute wurde das Währungsschutzgesetz 1947 erlassen. Dadurch wurden die Kreditunternehmungen in die Lage versetzt, Forderungen gegenüber dem Deutschen Reich, aber auch Verbindlichkeiten gegenüber den Einlegern an den Bund zu übertragen. Jene Kreditunternehmungen, die durch diese Maßnahme von der Einlösung eines Teils ihrer Verpflichtungen an die Einleger befreit wurden, hatten Werte in gleicher Höhe an den Bundesschatz abzuführen, wozu vorrangig Forderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich sowie Forderungen gegen Geldausgleichsstellen und sonstige wirtschaftliche Zentralen im ehemaligen Deutschen Reich verwendet werden konnten.¹³⁴

Das Gesetz bezweckte weiters die Abschöpfung des angehäuften Geldüberhangs. Dieser resultierte nicht zuletzt aus der mangelnden Kreditnachfrage der Privatwirtschaft. Dennoch reichte diese Maßnahme letztlich nicht aus, um die Bilanzlücken nachhaltig zu schließen.¹³⁵ Das Rekonstruktionsgesetz sollte die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Kreditinstitute nachhaltig reformieren.

Um künftig eine Verbesserung der Eigenkapitalrelation des Kreditapparates herzustellen, musste die Bildung von Rücklagen gesetzlich festgelegt werden.¹³⁶ Jedoch setzte der Gesetzgeber auch noch weitere Schritte, um die Lage der Kreditunternehmungen positiv zu beeinflussen. Die Bildung von Rücklagen wurde steuerlich begünstigt, und die Begründung von Rekonstruktionsforderungen gegenüber dem Bund ermöglichte die Ausgleichung der Bilanzen. Aufgrund der Lücken in den Abschlüssen der Kreditunternehmungen unterblieben in den Jahren nach Kriegsende die Veröffentlichungen der Bilanzen, da man angesichts der angespannten pekuniären

¹³³ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 610 BlgNR VII.GP 1.

¹³⁴ Erläuternde Bemerkungen zur RV, 601 BlgNR VII.GP 7.

¹³⁵ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3528.

¹³⁶ BRONOLD, Bestrebungen zu einer Neufassung 59.

Verhältnisse eine Verunsicherung der Kunden tunlichst vermeiden wollte. Durch die Rekonstruktionsmaßnahmen sollten die Kreditinstitute angehalten werden, wieder ihre Bilanzen publik zu machen.

Ein funktionsfähiger Kreditapparat setzt die problemlose Übertragung der ersparten Mittel der Sparer an die Investoren voraus. Diese Aufgabe, welche als wichtige Säule der Gesamtwirtschaft erkannt werden muss, obliegt den Kreditunternehmungen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe kann jedoch nur dann gewährleistet werden, wenn die Publizitätsvorschriften den Sparern Einblick in die Bilanzergebnisse dieser Unternehmungen verschaffen. Diese (Wieder-)Veröffentlichung der Bilanzen sollte künftig durch die Erstellung von Rekonstruktionsbilanzen revitalisiert werden.¹³⁷

Als Konsequenz der Bilanzlücken konnten die Kreditunternehmungen größtenteils auch die bestehenden Mindeststandards im Bereich der geforderten Liquidität nicht einhalten. Das Bundesministerium begegnete dieser Entwicklung durch die Zulassung von äußerst niedrigen Liquiditätssätzen beim Abschluss von Kreditkontrollabkommen mit den diversen Sektoren der Kreditwirtschaft. Somit erschöpfte sich die Aufgabe der Rekonstruktionsforderungen nicht in der Versiegelung der Bilanzlücken, sondern es sollte vielmehr durch deren Verzinsung die Rentabilität der Kreditunternehmungen wieder herbeigeführt werden. Die Herbeiführung des bestimmungsgemäßen Zustands im Bereich der Liquidität sollte ebenso wie die (Wieder-) Veröffentlichung der Bilanzen dem Vertrauen der Anleger dienen und so den Kreditsektor konsolidieren.¹³⁸

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Forderungen der Gesetzesvorlage gegen den Bund richteten, war dieser als Kostenträger des Schuldendienstes zu qualifizieren. Der Bund war jedoch nicht isoliert an der Rekonstruktion der Kreditinstitute beteiligt. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit schloss der Gesetzgeber, es sei zielführender, sämtliche Kreditunternehmungen zur Entrichtung einer Umlage zu verpflichten, als hinzunehmen, dass einzelne Kreditinstitute eine Vertrauenseinbuße erleben müssten. Zu diesem Zweck mussten bereits im Jahre 1926 anlässlich der Auflösung und Liquidierung der Centralbank der deutschen Sparkasse in Wien alle Geldinstitute, die Bucheinlagen oder Kontokorrenteinlagen entgegennahmen, von den Einlagezinsen einen bestimmten Hundertsatz für die Verzinsung und Tilgung der Schuldverschreibungen, welche zum Zweck der mittelbaren Befriedigung der Gläubiger ausgegeben wurden, abführen (§ 7 der III. Centralbankgesetznovelle, BGBl Nr 348/1926). Dieselben Überlegungen führten auch beim Rekonstruktionsgesetz zu dem Schluss, dass eine derartige Solidaritätsmaßnahme den Vertrauensverlust einzelner Institute hintan halten würde. Auch vor dem Hintergrund,

¹³⁷ Erläuternde Bemerkungen zur RV, 601 BlgNR VII.GP 8.

¹³⁸ Ebenda 10.

dass im Wettbewerb unter den Kreditinstituten gleiche Bedingungen zu herrschen hatten, mussten sämtliche Kreditunternehmen durch das Gesetzesvorhaben verpflichtet werden.¹³⁹

Das Rekonstruktionsgesetz wurde als Teil eines Bündels von Kapitalmarktgesetzen den Abgeordneten des Nationalrates zur Beschlussfassung vorgelegt. Gemeinsam mit einem neuen Statut für die Nationalbank sowie dem Wiederaufbaugesetz der Versicherungsinstitute wurde die Konsolidierung des österreichischen Kapitalmarktes vorangetrieben.

2.5.1.3.2 Politik und parlamentarische Debatte

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung herrschte in Österreich eine Koalition zwischen ÖVP und SPÖ unter dem Bundesminister Julius Raab vor.

Die Kommunistische Partei, im Jahre 1955 noch eine nicht in die Bedeutungslosigkeit abgedriftete Partei, lehnte die Einführung des Rekonstruktionsgesetzes grundsätzlich ab. Ihrer Meinung zur Folge konnten sich die Kreditunternehmen in den Nachkriegsjahren ausreichend konsolidieren, weshalb das Gesetz eine überflüssige kapitalistische Maßnahme der ÖVP zu Gunsten der Banken darstellte. Staatssekretär Franz Honner¹⁴⁰ (KPÖ) prangerte an, dass die Rekonstruktion lediglich zu dem Zweck erfolge, ausländische Investoren durch die (Wieder-) Veröffentlichung der Bilanzen anzulocken und somit ausländische Kapitalhilfe zu erwirken.¹⁴¹ Durch die Beschlussfassung würde die kapitalistische Position Österreichs nach außen hin festgelegt, weshalb die Kommunistische Partei Österreichs parteigemäß ihre Zustimmung verweigerte.

Der Verband der Unabhängigen dagegen gestand die Notwendigkeit des Rekonstruktionsgesetzes ein. Durch die Konsolidierung des Kapitalmarktes werde die Wirtschaft Österreichs stabilisiert, ein Anliegen, welches auch der VdU verfolgte. Die Vorgängerpartei der Freiheitlichen erteilte dem Legislativvorhaben seine Zustimmung. Kritik wurde lediglich an der Bezeichnung als „Rekonstruktionsgesetz“ geübt, welches besser als „Wiederaufbaugesetz“ zu titulieren wäre.

Die ÖVP bekräftigte, dass das Gesetz in erster Linie dem Ansehen des österreichischen Kapitalmarktes dienlich sein würde. Ziel der Volkspartei war die Bereinigung der Bilanzen, jedoch nicht durch ausschließliche Unterstützung des Bundes. In diesem Zusammenhang lobte die ÖVP die Solidarität auf dem Kapitalmarkt, denn der Großteil der

¹³⁹ Ebenda 11.

¹⁴⁰ Geb 04.9.1893 – gest 10.2.1964 , vgl Franz Honner, Das Leben eines österreichischen Kommunisten.

¹⁴¹ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3539.

Kreditunternehmungen hatte sich bejahend zur Einführung des Rekonstruktionsgesetzes geäußert. Dies ist vor dem Hintergrund, der sämtliche Kreditunternehmungen treffenden Pflicht zu einem jährlichen Beitrag zur Rekonstruktion von einem Promille, tatsächlich beachtlich. Das Gesetz wurde als Beginn einer neuen bankenrechtlichen Periode gefeiert, welches als Grundlage für weitere Beschlussfassungen im Bereich des Kreditwesens dienen würde. Auch die innenpolitische Bedeutung des Gesetzes wurde von der Volkspartei hervorgehoben. Die Sparer, welche ihr Geld langfristig bei den Kreditinstituten anlegten, hätten ein Recht auf die Publizität der Gebarung der jeweiligen Kreditunternehmung. Die Ausstattung mit einem Mindestmaß an Eigenkapital sowie die Publikation der Bilanzen, seien exakt jene Voraussetzungen, welche das Vertrauen der Anleger gewinnen könnten.

Die Bestimmung des Gesetzes, welche dem Finanzminister, der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die ÖVP gestellt wurde, ein nicht unbeachtliches Quantum an Machtbefugnissen einräumte, wurde von den Sozialdemokraten verteidigt. Das Gesetz ermächtigte den Bundesminister für Finanzen, Kreditunternehmungen im Zuge der Rekonstruktion aufzulösen oder auch zusammenlegen. Die SPÖ wollte dem Finanzminister diese Kompetenz auch für den Zeitraum nach der erfolgten Rekonstruktion einräumen. Der Hintergrund der Zustimmung der SPÖ zu diesen Befugnissen war vor allem in der Ausgestaltung der österreichischen Bankenlandschaft Mitte der Zwanzigerjahre zu finden. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie stand der österreichischen Bevölkerung eine enorme Anzahl an Kreditinstituten zur Verfügung. Die Masse an Instituten blähte sich in den Folgejahren weiter auf. Nach Angaben der Sozialdemokraten erhöhte sich die Zahl der Banken von 359 im Jahre 1919 auf 882 im Jahre 1923.¹⁴² Um eine derartige Entwicklung künftig verhindern zu können, sahen sich die Sozialdemokraten gezwungen, dem Gesetz in dieser Form die Zustimmung zu erteilen. Allem voran sollte das Bankenrekonstruktionsgesetz - nach den Vorstellungen der SPÖ - Bankenzusammenbrüche, wie sie Österreich in der Nachkriegszeit trafen, verhindern. Die obligatorische Ausstattung der Kreditinstitute mit einem Mindestmaß an Eigenkapital sollte wesentlich dazu beitragen eine erneute Bankenkatastrophe zu verhindern. Eingeräumt wurde, dass das Rekonstruktionsgesetz alleine keine nachhaltige Barriere für Bankenzusammenbrüche darstelle und nur die Einführung eines Kreditwesengesetzes eine fortwährende Besserung mit sich bringe.

Letztlich wurde dem Rekonstruktionsgesetz mit Mehrheit die Zustimmung erteilt. Lediglich der Antrag zur Umbenennung in „Wiederaufbaugesetz“, welches nach Meinung des VdU der deutschen Sprache Rechnung trüge, wurde abgelehnt.

¹⁴² Ebenda 3570.

Die mit klarer Zielsetzung eingeleitete Stabilisierungspolitik der Bundesregierung schaffte letztlich für die österreichische Wirtschaft eine unerlässliche Voraussetzung einer gedeihlichen Entwicklung der Kreditunternehmungen.¹⁴³

2.5.1.3.3 Darstellung der Rechtslage

Die drei wesentlichen Ziele des Rekonstruktionsgesetzes waren die Aufstellung einer Rekonstruktionsbilanz für die Jahre 1945 bis 1954, die Begründung von Rekonstruktionsforderungen gegen den Bund sowie die steuerliche Begünstigung der Bildung von Rücklagen.

Der Geltungsbereich bezog sich auf jene Kreditunternehmungen, die zum Betrieb des Bauspar-, Bank- oder Sparkassengeschäftes zugelassen waren. Keine Anwendung hatte das Rekonstruktionsgesetz auf die Nationalbank sowie auf das Österreichische Postsparkassenamt. Die Postsparkasse wurde nach dem „Anschluss“ an Deutschland liquidiert, ihre Rekonstruktion fand im Zuge der Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für diese statt. Die Deckung der alten Verbindlichkeiten der Nationalbank wurde bereits im Notenbank-Überleitungsgesetz geregelt, weshalb eine Anwendbarkeit des Rekonstruktionsgesetzes nicht notwendig erschien.¹⁴⁴

Als Grundsatz des Gesetzes mussten sich die Kreditunternehmungen verpflichten, die Überschüsse, welche in den Jahren 1946 bis 1954 erzielt wurden, zur Sanierung der Bilanzen heranzuziehen. In Ergänzung zum damals geltenden Einkommenssteuergesetz, welches einen Verlustvortrag lediglich für zwei Jahre vorsah, musste durch das Rekonstruktionsgesetz ein neues Geschäftsjahr geschaffen werden. Im Zeitraum zwischen 1946 und 1954 war es den Banken nunmehr möglich, ihre Gewinne mit Verlusten zu verrechnen.¹⁴⁵

Kernstück des Gesetzes waren dessen §§ 2 und 3, welche es Kreditunternehmungen, die zum Stichtag 1. Jänner 1945 zugelassen waren, ermöglichten, anstelle der Jahresabschlüsse der einzelnen Geschäftsjahre, einen den Zeitraum vom Beginn des Geschäftsjahres 1945 bis zum Ende des Geschäftsjahres 1954 umfassenden Jahresabschluss (Rekonstruktionsbilanz und Gewinn- und Verlustrechnung) aufzustellen. Wurde in der Rekonstruktionsbilanz das zu Beginn des Geschäftsjahres 1945 ausgewiesene Eigenkapital nicht erreicht, so wurde der Unterschiedsbetrag vom Bundesministerium für Finanzen auf Antrag der Kreditunternehmung als eine Forderung gegen den Bund bis zur Höhe ihres bezeichneten Verlustes zuerkannt. Durch diese

¹⁴³ ZIMMERMANN, Kreditpolitik 369.

¹⁴⁴ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3530.

¹⁴⁵ Ebenda 3577.

Regelung sollten den Kreditunternehmungen jene Verluste abgenommen werden, die ihnen aus der Verflechtung der deutschen mit den österreichischen Kreditunternehmungen erwachsen und nicht aus eigener Kraft getilgt werden konnten.

Unter dem Titel „Verluste“ subsumierbar waren Forderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich, sowie uneinbringliche „reichsverbürgte“ Forderungen. Auf Anregung des Finanz- und Budgetausschusses konnten auch uneinbringliche Forderungen, die auf Liegenschaften außerhalb des Bundesgebietes, bei denen die Kreditinstitute der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers unterlagen und hypothekarisch sichergestellt waren, als Verluste geltend gemacht werden.¹⁴⁶ Ebenso konnten sonstige Forderungen gegen natürliche oder juristische Personen mit einem Wohnsitz außerhalb des Bundesgebietes, in denen die Kreditinstitute der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers unterlagen, als Verluste qualifiziert werden. Diese Maßnahmen sollten das Vertrauen in den österreichischen Kreditapparat wieder aufbauen.¹⁴⁷

Der Bund war jedoch nicht ausschließlich für die Deckung der Bundesforderungen zuständig. Alle Kreditunternehmungen mussten an den Rekonstruktionsmaßnahmen partizipieren. Nach § 6 waren die Kreditunternehmungen verpflichtet, Rekonstruktionsbeiträge im Ausmaß von einem Tausendstel der Ermittlungsgrundlage jährlich an den Bund abzuführen. Diese Ermittlungsgrundlage errechnete sich aus den gesamten Kontokorrenteinlagen, den Bucheinlagen sowie den sonstigen aufgenommenen Geldern, mit Ausnahme der Schuldverschreibungen und Zwischenbankgelder. Von dieser Obligation waren auch jene Kreditunternehmungen betroffen, welche keine Rekonstruktion vorzunehmen hatten. Deshalb wurde in den politischen Kreisen von einer Solidaritätsaktion der gesamten österreichischen Kreditwirtschaft gesprochen. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Nationalrat wurde vorgerechnet, dass die jährliche Belastung des Bundes sich bei ungefähr 20 Millionen Schilling belaufen werde.¹⁴⁸

Als zweite Säule des Rekonstruktionsgesetzes 1955 wurde die Verpflichtung der Kreditunternehmungen zur Bildung von Eigenkapital etabliert. Man erkannte, dass das Eigenkapital in erster Linie als Haftkapital für die im Kreditgeschäft unvermeidbaren Risiken heranzuführen war. Die Bildung von ausreichenden Reserven für einen funktionstüchtigen Kreditapparat war nach diesen Erkenntnissen von großer Bedeutung. Ein angemessenes Eigenkapital stand nach Auffassung des Gesetzgebers in engster Beziehung zu dem Kreditvolumen, welches von den Kreditunternehmungen an die Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden konnte. Heute wie damals stand die Höhe des vorgeschriebenen Eigenkapitals in Relation zu den Einlagen und den Verpflichtungen der

¹⁴⁶ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 610 BlgNR VII.GP 3.

¹⁴⁷ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3529.

¹⁴⁸ Ebenda 3529.

Kreditinstitute. Die Einlagen wiederum erfuhren nach ihrer teilweisen Streichung im Jahre 1947 eine stete Steigerung, was durch das Wiedereinsetzen der Spartätigkeit in der Bevölkerung erklärt werden konnte.¹⁴⁹

In mehreren Schritten sollte das Eigenkapital erhöht werden und letztlich in der Höhe von 10 vH der Verpflichtungen zur Verfügung stehen. Hintergrund dieser Obligation war es, die Kreditunternehmungen für die kommenden volkswirtschaftlichen Aufgaben zur rüsten. Um die neuen Eigenmittelvorschriften attraktiver zu gestalten, wurden steuerliche Begünstigungen vorgeschrieben. Kreditunternehmungen konnten in der Rekonstruktionsbilanz zur Deckung besonderer Geschäftsrisiken insoweit Rücklagen bis zum 31.12.1954 steuerfrei bilden, als hierdurch ihr Eigenkapital 7,5 vH der Verpflichtungen nicht überstieg. Auch für die Bildung von Eigenkapital in den folgenden zehn Jahren war eine Steuerbegünstigung vorgesehen, sodass allmählich Eigenmittel in der Höhe von 10 vH der Verpflichtungen geschaffen werden sollten.

Die Bildung der Rücklage erfolgte aus dem steuerlichen Gewinn und konnte bei der Aufstellung der Rekonstruktionsbilanz auch von jenen Unternehmen in Anspruch genommen werden, denen keine Rekonstruktionsforderungen zuerkannt wurden. Somit war es allen Kreditunternehmungen ermöglicht, zur Erreichung der 10 vH Eigenkapital, für das Geschäftsjahr 1955 und die unmittelbar folgenden neun Geschäftsjahre eine Rücklage bis zu 20 vH des steuerlichen Gewinnes zu bilden. Ausgenommen davon waren jene Kreditunternehmungen, die sich in Liquidation befanden.¹⁵⁰

Unstimmigkeiten wurden über § 22 laut, welcher das Bundesministerium für Finanzen ermächtigte, im Zuge der Rekonstruktion der Kreditunternehmungen zur zweckmäßigen Gestaltung des Kreditapparates Kreditunternehmungen aufzulösen, zusammenzulegen oder sie zur Änderung der Satzungen nach Maßgabe der geld- und kreditpolitischen Erfordernisse zu verpflichten. Der Bundesminister für Finanzen nahm hierzu Stellung und bekräftigte, dass diese Möglichkeit lediglich begrenzt zur Verfügung stehe. Einerseits könnten derartige Maßnahmen nur im Zuge einer Rekonstruktion vorgenommen werden, andererseits könne diese Handlung nur zur zweckmäßigen Gestaltung des Kreditapparates durchgeführt werden. Die rechtliche Kontrolle werde durch eine etwaige Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof gewährleistet.¹⁵¹

¹⁴⁹ Erläuternde Bemerkungen zur RV, 601 BlgNR VII.GP 8.

¹⁵⁰ Ebenda 9.

¹⁵¹ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3529.

2.5.1.3.4 Auswirkungen des Rekonstruktionsgesetzes 1955

Jene Kreditinstitute, die anstelle der uneinbringlich gewordenen Verbindlichkeit eine Forderung an den Bund realisierten, wurden durch Bundesschuldverschreibungen mit einer 35jährigen Laufzeit bedient. Die Refinanzierung des Bundes erfolgte einerseits durch eine Umlage von 0,1 vH auf die Ersteinlagen aller Kreditunternehmungen. Auf diesem Wege wurden bis Ende des Jahres 1970 317,9 Mio Schilling in die Staatskassen gespült. Andererseits mussten sämtliche Kreditunternehmungen, welche eine Forderung gegen den Bund erwarben, jährlich 25 vH des steuerlichen Gewinnes in Form von Bundesschuldverschreibungen an den Bund abführen, was 1971 eine Summe von 328,7 Mio Schilling ergab. Ergänzend wurden Mehrerlöse von Bilanzpositionen, welche in der Rekonstruktionsbilanz bereits abgeschrieben worden waren, zur Tilgung der Rekonstruktionsschuldverschreibungen verwendet. Dadurch wurde ein weiterer Betrag von 157,3 Mio Schilling lukriert. Insgesamt wurde somit von den Kreditunternehmungen innerhalb von 15 Jahren eine Summe in Höhe von 803,9 Mio Schilling aufgebracht, welcher Ausgaben des Bundes in der Höhe von lediglich 687,3 Mio Schilling gegenüberstanden.¹⁵²

Dieser Einnahmenüberschuss stand dem Bund in weiterer Folge für den künftigen Schuldendienst zur Verfügung. Bis zum Ende der Laufzeit des Rekonstruktionsgesetzes betrug dieser Schuldendienst noch 119,4 Mio Schilling, was einen Überhang von 2,8 Mio Schilling ergab.

Diesem erfolgreichen Kapitel des Rekonstruktionsgesetzes, mit dem ein voller Ausgleich geschaffen wurde, standen Schwierigkeiten der Eigenkapitalaufbringung gegenüber. Die steuerliche Begünstigung der Bildung des Eigenkapitals in den Jahren 1955 bis 1965 reichte nicht, um das ambitionierte Ziel von 10 vH Eigenkapital zu realisieren. Die Eigenmittel blieben weiterhin gegenüber den Verpflichtungen stark zurück und erreichten im Jahre 1972 lediglich 4 bis 5 vH. In der Lehre wurde daher die Forderung nach einer Wiedereinführung der steuerlichen Begünstigung laut. Diese sollte nach deren Ansicht in das künftig zu schaffende Kreditwesengesetz aufgenommen werden. Vorschriften zur Bildung von Eigenkapital wären demnach unvollständig, wenn nicht gleichzeitig Möglichkeiten geschaffen würden, wie dieses nachhaltig gebildet werden konnte.¹⁵³

¹⁵² KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesensrechts 37.

¹⁵³ Ebenda 38.

2.5.1.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

2.5.1.4.1 Ausgangslage und wirtschaftliche Hintergründe

In der vorangegangenen bankgeschäftsliberalen Epoche stellte der Rechtsstaat weder eine umfassende Überwachung des Kreditapparates zur Verfügung, noch wurden ernsthafte Bemühungen gesetzt, durchgreifende Regelungen im Kreditwesen zu etablieren.¹⁵⁴ Das Wirtschaftsniveau hatte sich weiterhin konstant entfaltet, das Eigenkapital der Kreditunternehmen hingegen schrumpfte zusehends. Die zunehmende Spezialisierung bewirkte ein höheres Marktrisiko, welchem ein neues Kreditwesengesetz entgegentreten sollte. Das beharrlich wachsende Kreditrisiko sollte eingedämmt werden, gleichzeitig musste aber für Kreditunternehmungen die Möglichkeit bestehen bleiben, Erträge zu generieren. Die Steigerung der Realeinkommen in Österreich bewirkte gleichzeitig ein Wachstum der Sparquote, welches durch die Bildung von Rücklagen gesichert werden musste.¹⁵⁵ Die Kreditunternehmungen waren zudem mit einem steigenden Wettbewerb, auch auf internationaler Ebene, konfrontiert. Die wachsende Produktivität erforderte weiters einen leistungsfähigen Kreditapparat, welcher durch eine sozial orientierte Wirtschaftspolitik in einen neuen gesetzlichen Rahmen eingebettet werden sollte.¹⁵⁶

Insgesamt vier bankenrechtliche Gesetzesentwürfe wurden im Jahre 1969 ausgearbeitet, davon zwei vom Parlament verabschiedet. Einerseits konnte das Postsparkassengesetz 1969, andererseits die Nationalbankgesetz-Novelle Gesetzeskraft erlangen. Das Gros der Kreditinstitute in Österreich stellten im Jahre 1969 jedoch weiterhin die Sparkassen (172 Hauptanstalten, 349 Zweigstellen), die ländlichen Kreditgenossenschaften (1659 Hauptanstalten, 233 Zweigstellen) und die gewerblichen Kreditgenossenschaften (161 Hauptanstalten, 122 Zweigstellen) dar.¹⁵⁷ Für alle diese Institute sowie für die zahlreichen Bankiers undgl mangelte es jedoch weiterhin an einheitlichen Vorschriften für die Aufsicht und spartenübergreifenden Grundsätzen des Bankenrechts.

1969 war das anzuwendende Kreditwesengesetz bereits dreißig Jahre alt, eine Neuerung schien unerlässlich. Das Geld- und Kreditwesen hatte eine Modernisierung erfahren, an welche nun auch die Gesetzeslage angepasst werden musste. Deutschland ersetzte in seiner Vorreiterrolle das in Österreich immer noch in Geltung stehende Gesetz bereits

¹⁵⁴ SADLEDER, Ordnungspolitische Leitlinien 75.

¹⁵⁵ Ebenda 86.

¹⁵⁶ Ebenda 87.

¹⁵⁷ Bundeswirtschaftskammer, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969 Bd II 190.

1961 durch ein neues „Gesetz über das Kreditwesen“.¹⁵⁸ Die Aufsicht über das Kreditwesen wurde in Österreich nach dem geltenden Wortlaut des Gesetzes weiterhin vom Reichswirtschaftsminister wahrgenommen. Diese Befugnisse, welche schon zuvor faktisch vom Bundesminister für Finanzen wahrgenommen wurden, sollten nun auch nach dem Wortlaut des Gesetzestextes an diesen übergehen.

Die weitgehende Handlungsfreiheit der Kreditinstitute sollte zwar nicht eingeschränkt, jedoch unter eine staatliche Kontrolle und Aufsicht gelangen. Gesamtwirtschaftliche Gründe, allem voran die Währungspolitik, finanzielle Stabilität sowie die Entwicklung der Kreditinstitute sollten nicht sich selbst überlassen werden. Eine aktive staatliche Beteiligung an diesen Entwicklungen stand im Vordergrund. Erklärtes Ziel war es, dass die neuen Rahmenbedingungen eine staatliche Vorsorge hinsichtlich eines funktionsfähigen Kreditapparates gewährleisten und somit die betriebswirtschaftliche Stabilität des Bankensektors fördern sollten. Um diese Absichten zu erreichen, war nach Ansicht des verantwortlichen Unterausschusses - konträr zur vorangegangenen liberalistischen Epoche - eine effektive staatliche Überwachung des Kreditwesens unerlässlich.¹⁵⁹

Auch die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Regierungsvorlage waren mannigfach. Im Vordergrund stand die Ankurbelung des Wettbewerbs im Bankensektor. Als Motor dafür forcierte man die Niederlassungsfreiheit für Zweigniederlassungen inländischer Kreditinstitute. Der Wettbewerb sollte nicht gänzlich ungeregelt bleiben, weshalb diesem Bereich ein eigener Abschnitt des Entwurfes gewidmet wurde. Restriktionen wurden vor allem für die Werbung von Banken normiert. Die Zinsbildung für Einlagen sollte in „elastischer Form“ ausgestaltet sein. Mit Verordnung oder durch Habenzinsabkommen war deren nähere Regelung angedacht, um somit den Bedürfnissen der Bevölkerung im Hinblick auf ihre Spartätigkeit sowie der Versorgung der inländischen Volkswirtschaft mit Krediten gerecht zu werden.¹⁶⁰

Intention war es keineswegs, dass das Kreditwesengesetz sämtliche Tätigkeitsbereiche der Banken abdeckte, jedoch sollte es die gesetzliche Grundlage aller Kreditinstitute darstellen. Parallel dazu mussten die den jeweiligen Kreditinstituten spezifischen Gesetze beibehalten und neue Spezialgesetze, wie bspw. das Postsparkassengesetz 1969 und das Sparkassengesetz 1969, geschaffen werden.

Grundgedanken des verfolgten Ordnungsprinzips der Regierungsvorlage war der Schutz der Bezeichnungen „Bank“ und „Sparkasse“. Priorität hatte weiters das Verhältnis der

¹⁵⁸ RV BlgNR 1277, XI.GP 29.

¹⁵⁹ SADLEDER, Ordnungspolitische Leitlinien 72.

¹⁶⁰ RV BlgNR 1277, XI. GP 30.

Gesamtverpflichtungen zu dem haftenden Kapital, sowie die Ausstattung der Kreditinstitute mit liquiden Mitteln.¹⁶¹ Die Absicht dahinter war die Etablierung eines verbesserten Gläubigerschutzes. Die Haltung flüssiger Mittel sowie eine verbesserte Lage der Aktiva sollten dem Zusammenbruch von Kreditinstituten vorbeugen.

2.5.1.4.2 Politische Hintergründe

Bei den Nationalratswahlen 1966 wurde die ÖVP die stimmen- und mandatsstärkste Partei und erreichte damit erneut die absolute Mehrheit. Die ÖVP bildete bis 1970 die erste Alleinregierung der Zweiten Republik. Hans Klecatsky, welcher von 1966 bis 1970 (parteilos) das Amt des Justizministers inne hatte, gibt zur politischen Landschaft Österreichs in Bezug auf das Bankwesen folgenden Eindruck wieder:

Trotz des Wahlsieges des „Reformers“ Josef Klaus¹⁶² und der Beendigung der „Großen Koalition“ wurde an der grundlegenden Beziehung zwischen Politik und dem österreichischen Bankwesen nichts geändert. Weiterhin war dieses „paritätisch saturiert“, trotz personellen Änderungen wurde am „Gleichgewichtssystem“ festgehalten. So wechselte bspw. der Finanzminister Wolfgang Schmitz¹⁶³ als Präsident in die Nationalbank, der Vizekanzler Fritz Bock¹⁶⁴, einer der Gründer der ÖVP, als Präsident des Aufsichtsrates in die CA¹⁶⁵. Damals wie heute scheinen immense personelle Verflechtungen zwischen Politik und Kreditwesen bestanden zu haben.

Im Finanzministerium fand im Jahre 1968 eine Personalrochade statt, an die Stelle von Schmitz trat der Ökonom Stephan Koren¹⁶⁶ (ÖVP). Gemeinsam mit Klaus und Hermann Withalm¹⁶⁷ (Vizekanzler der ÖVP) gehörte er dem Führungsteam der Volkspartei an.¹⁶⁸ Der Finanzminister setzte sich für eine Liberalisierung der Kreditwirtschaft ein, ihm schwebte eine weitgehende Abgrenzung der Kompetenzen von Banken und Sparkassen vor. Die Sparkassen sollten mehr Rechte im Veranlagungsbereich erhalten, jedoch ohne dass man diese Institute in Banken umwandelte. Nicht nur die Erneuerung des Kreditwesengesetzes wurde allgemein als dringlich empfunden, sondern auch das

¹⁶¹ Ebenda 30.

¹⁶² Geb 15. August 1910 – gest 25. Juli 2001, vgl. Beatrice Weinmann, Josef Klaus: ÖVP-Reformer und Bundeskanzler.

¹⁶³ Geb 28.5.1923 – gest 16.11.2008, vgl. Günther Hödl, Österreichische Historische Biographie 1975-1979 (Salzburg 1983) 1975/1454.

¹⁶⁴ Geb 26.2.1911 – gest 12.12.1993, vgl. Maria Sporrer, Fritz Bock.

¹⁶⁵ Korrespondenz Hans Klecatsky.

¹⁶⁶ Geb 14. November 1919 – gest 26. Jänner 1988, vgl. Stephan Koren, Wirtschaft im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik.

¹⁶⁷ Geb 21.4.1912 – gest 19.8.2003, vgl. Günther Hödl, Österreichische Historische Biographie 1975-1979 (Salzburg 1983) 75/1518.

¹⁶⁸ PFEIFER, KOREN, Wirtschaft im Spannungsfeld 111.

Sparkassengesetz, welches noch aus dem 19. Jahrhundert stammte, musste den neuen Gegebenheiten angepasst werden.¹⁶⁹

2.5.1.4.3 Grundzüge des Entwurfes

Dem Geltungsbereich des Entwurfs unterlagen alle Unternehmungen, die Bankgeschäfte im Inland als Bestandteil ihrer geschäftlichen Tätigkeit betrieben (Kreditunternehmungen).

Vergleicht man das Kreditwesengesetz 1979 mit der zehn Jahre zuvor ergangenen Regierungsvorlage, so waren diese dem ersten Anschein nach fast identisch. Die Abschnitte deckten sich weitgehend, eine Abweichung kann lediglich dahingehend festgestellt werden, dass die Bestimmungen über „Groß- und Organkredite“ in die Fassung von 1979 keinen Eingang fanden. Der Punkt „Eigenmittel“ wurde in „Gläubigerschutz“ umbenannt, unter dem Punkt „Zahlungsbereitschaft“ fanden sich gleichfalls dieselben Bestimmungen über die Bereithaltung von flüssigen Mitteln wie im Punkt „Liquidität“ der Regierungsvorlage. Der äußerlich signifikanteste Unterschied zwischen der RV zu dem in Kraft getretenen Gesetz von 1979 besteht darin, dass ein eigener Punkt „Einlagensicherung“ in das Gesetz aufgenommen wurde.

Gegenüber dem Kreditwesengesetz von 1939 kam es zu einer Vereinfachung, anstatt 56 Paragraphen wies die RV lediglich 40 Paragraphen auf. Jene Fassung, welche 1979 in Kraft treten sollte, wurde um weitere vier auf nunmehr 36 Paragraphen verkürzt.

2.5.1.4.4 Was wurde aus der Regierungsvorlage?

Die Regierungsvorlage stellte eine Vereinfachung der Gesetzeslage gegenüber dem immer noch geltenden KWG 1934 sowie den vorangegangenen Entwürfen dar. Diese manifestierte sich bspw in der Verschmelzung von Kreditunternehmungen, bei welcher nunmehr keine Genehmigung des Finanzministeriums mehr vorgesehen war.

Der Entwurf eines KWG 1969 beabsichtigte nicht bloß die Austrifizierung des reichsdeutschen Gesetzes aus dem Jahre 1934, sondern strebte auch eine Neuordnung der Materie an.¹⁷⁰

Eine weitere Verbesserung der Rechtslage ergab die Verpflichtung der Kreditinstitute zur Haltung von gewissen Liquiditätssätzen.

Dennoch wurden kritische Stimmen zu den Entwürfen und der Regierungsvorlage über ein neues Kreditwesengesetz erhoben. Die „Finanznachrichten“, Fachzeitschrift für

¹⁶⁹ Ebenda 136.

¹⁷⁰ Bundeswirtschaftskammer, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969 Bd I 96.

Wirtschaftspolitik und Finanzwesen, nannten als Hauptschwäche der Entwürfe, dass man vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen könne und spielten dabei auf die mangelnde Ausprägung der Entwürfe als Grundsatzgesetz sowie auf die Detailverliebtheit der Entwürfe an. Außerdem wurde dem Gesetzgeber ungenügender legislatischer Mut vorgeworfen, welcher sich unter anderem in der langen Liste der Ausnahmen vom Geltungsbereich dieses Gesetzes widerspiegele. Die Vermengung der Konzeption als Ordnungsvorschrift mit wirtschafts- und im Besonderen währungspolitischen Intentionen gab weiteren Anlass zu missbilligenden Äußerungen.¹⁷¹

Dem Archiv des Parlaments liegt kein Ausschussbericht vor. Daraus geht hervor, dass die RV niemals im Ausschuss behandelt wurde. 1970 verlor die ÖVP die Mehrheit, folglich kam es zu einer Minderheitenregierung der SPÖ, unter Duldung der FPÖ. Der Trubel rund um diese grundlegende Änderung der österreichischen Parteienlandschaft ist als Ursache für das vorläufige Ausbleiben einer Umsetzung eines derart wichtigen, aber auch politisch brisanten Gesetzes anzusehen. Ein Abgeordneter der SPÖ berichtete über das KWG von 1969 rückblickend: „Es war eine ausgezeichnete Vorlage, die allerdings wegen der Neuwahlen im Jahre 1970 nicht mehr behandelt werden konnte; es war also keine Beschlussfassung möglich.“¹⁷²

Innerhalb der Regierung wurde der Entwurf nicht in allen Ressorts publik gemacht. Hans Klecatsky, ehemaliges Mitglied des Verwaltungsgerichtshofes wurde bspw nicht über das Gesetzesvorhaben informiert. Nach Angaben Klecatskys hatte der damalige Bundeskanzler Klaus nie von der Existenz eines solchen Gesetzesentwurfes gesprochen. Auch die Leiter des Finanzressorts während der 11. GP, Wolfgang Schmitz und Stephan Koren erwähnten trotz lebhafter Kontakte zu Hans Klecatsky niemals die Absicht, die Regierungsvorlage eines Kreditwesengesetzes ins Parlament zu bringen.

Der bereits emeritierte Ordinarius der politischen Ökonomie Karl Socher¹⁷³, welcher als Berater im BMF für Wolfgang Schmitz tätig war, erklärte nach Anfrage von Hans Klecatsky, dass an einem Kreditwesengesetz nur auf Beamtenebene gearbeitet worden war, „aber eben nicht mehr“.¹⁷⁴

Der durch das Kreditwesengesetz im höchsten Maße betroffene Kreditapparat arbeitete in den Folgejahren Ergänzungen bzw Verbesserungsvorschläge für das kommende Kreditwesengesetz aus. Abschließend legte der Kreditapparat, vertreten durch den Vorsitzenden der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Österreich, am 25. Jänner 1972 einen

¹⁷¹ KNAPP, Homöopathische Kreditwesenreform 1-10.

¹⁷² Rechberger (SPÖ) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11834.

¹⁷³ Geb 19.7.1928, vgl Österreichischer Amtskalender 2005/2006 (Wien 2005) 984.

¹⁷⁴ Korrespondenz Hans Klecatsky.

einheitlichen Entwurf mit Änderungsvorschlägen zum KWG 1969 vor. Der Entwurf stellte eine Überarbeitung der Regierungsvorlage von 1969 dar.

2.5.1.5 Das Kreditwesengesetz 1979

2.5.1.5.1 Wirtschaftliche Hintergründe

1970 kam es zu einem Regierungswechsel, bereits im Januar 1972 wurde ein Entwurf eines Kreditwesengesetzes dem Bundesministerium für Finanzen vorgelegt. Finanzminister Androsch deutete an, diesen Entwurf noch im selben Jahr im Parlament einzubringen. Dies unterblieb jedoch, die genauen Hintergründe bleiben Gegenstand von Spekulationen.

Zu Beginn der Siebzigerjahre herrschte in Österreich noch Hochkonjunktur. Wenngleich die internationale Konjunktur ab 1970 eine rezessive Phase erreichte, sprach das Bundesministerium für Finanzen in Österreich vom „längsten Konjunkturaufschwung der Nachkriegszeit“.¹⁷⁵ Dieser Zustand sollte sich jedoch schon bald ändern. Im Jahr 1974 herrschte eine Krise, welche ua aufgrund von Devisenspekulationen hervorgerufen wurde. In Deutschland reagierte man mit einer Novelle des KWG, in Österreich sah man dem Lauf der Dinge weiterhin untätig zu.¹⁷⁶ Aber nicht nur die Devisenspekulationen, sondern vor allem der Ölpreisschock vom Oktober 1973 erschütterten die Wirtschaft Österreichs. Die nachfolgende Wirtschaftskrise war der erste nennenswerte Einschnitt in die österreichische Prosperität seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.¹⁷⁷

In Österreich, wie im gesamten Westeuropa, wuchs in den Siebzigerjahren dennoch der Wohlstand, und mit ihm fanden immer neue gesellschaftliche Gruppen Zugang zum Finanzmarkt. Vor allem ab dem Jahre 1976 erfolgte wieder eine bessere wirtschaftliche Entwicklung, als sie angesichts der vorangegangenen schweren Rezession allgemein erwartet worden war.¹⁷⁸ Hauptträger des Konjunkturaufschwunges war die Industrie, die nach dem schweren Rückschlag im Jahre 1975 kräftig expandierte.¹⁷⁹

Aus dem konjunkturellen Aufschwung resultierte eine Zunahme des standardisierten Privatkundengeschäfts, welches durch die technischen Entwicklungen zu dieser Zeit, vor allem durch den Einsatz von Computern, begünstigt wurde.

¹⁷⁵ Bundesministerium für Finanzen, Die wirtschaftliche Lage 19.

¹⁷⁶ Interview Dietmar Spranz.

¹⁷⁷ ANDROSCH, Wirtschaft und Gesellschaft 40.

¹⁷⁸ KRAMER, Jahresbericht 94.

¹⁷⁹ Ebenda 97.

Als wichtige Fehlentwicklung in dieser Zeit ist das Abwenden der Banken von der Realwirtschaft zu nennen. Als die USA die strenge Bindung an den Dollar in den Jahren 1971 bis 1973 aufhoben und damit die Devisenspekulationen begannen, erweiterten die Banken weltweit die reinen Finanzgeschäfte. Damit wurde ein Leitgedanke des Bankwesens, Diener der Realwirtschaft zu sein, verletzt. Nach der ursprünglichen Konzeption sollten die Banken durch Kredite, Beihilfen, Schuldverschreibungen und ähnliche Instrumente die Funktionalität der Wirtschaft stützen. Seit den Siebzigerjahren entfernten sich die Banken von diesem Grundgedanken. Sie weiteten die Finanzgeschäfte vielmehr aus und führten bis hin zu reinen Spekulationsexzessen.¹⁸⁰

Um den Konjunktureinbruch, welcher in Österreich bis zum Ende der Siebzigerjahre anhielt entgegenzuwirken, wurde eine Reihe von finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen erlassen. Zur Konjunkturstützung setzte die Regierung ein umfangreiches Investitionsprogramm des Bundes mit hoher Beschäftigungswirkung um. Die Wachstumsraten lagen in Österreich trotz der anhaltenden Wirtschaftskrise über dem europäischen Durchschnitt.¹⁸¹ Das kräftige Wirtschaftswachstum in Österreich erhöhte das reale BIP um 5 vH. Im Rahmen einer kombinierten Bewertung nach den Kriterien Sozialprodukt, Handelsbilanz, Investitionen, Arbeitsplatz und Inflation erreichte Österreich im Jahre 1979 den zweiten Platz nach Japan.¹⁸² Österreich konnte in den Siebzigerjahren ein Wirtschaftswachstum erzielen, das um mehr als die Hälfte schneller war, als das der OECD-Länder im Durchschnitt.¹⁸³

Die historisch bedingt in differenzierten Geschäftsbereichen tätigen Kreditinstitute drangen nun weiter in neue Märkte ein. Vor allem die sich dem *wholesale-banking* widmenden Banken mussten eine Umstellung vornehmen, um einem relativen Rückgang ihres Anteils an jenen Mitteln zuvor zu kommen, die den Banken anvertraut wurden.¹⁸⁴ Ausgelöst durch den Vorstoß sämtlicher Banken in den Bereich des *retail-banking*, entwickelten sich die Universalbanken, welche die Bankenlandschaft der folgenden Jahre bis hin zum 21. Jahrhundert dominierten.

Die europäische Integration schritt in den Siebzigerjahren weiter fort, 1973 wurde die erste große Erweiterung vollzogen. Zwar sollte es noch weitere 22 Jahre dauern, bis auch Österreich der Europäischen Union angehörte, dennoch waren internationale Tendenzen vor allem im Bereich des Kreditwesens spürbar. Das Nachkriegswachstum ließ die Produktionszahlen in Österreich auf einen noch nie dagewesen Stand explodieren. Auch

¹⁸⁰ Interview Walter Fremuth.

¹⁸¹ ANDROSCH, Wirtschaft und Gesellschaft 42.

¹⁸² PIPERGER, Österreichische Länderbank 175.

¹⁸³ VAK, Zur wirtschaftlichen Lage Österreichs 8.

¹⁸⁴ BRINK, Das europäische Bankwesen 279.

die Anzahl an Unternehmungen stieg stetig an und mit ihnen der Kreditbedarf. Gleichzeitig war ein relativer Rückgang des Eigenvermögens der Handelsbanken zu verzeichnen.¹⁸⁵ Die Konkurrenz zwischen den Banken stieg nachhaltig an, die verstaatlichten Banken, welche nicht auf Gewinn ausgerichtet waren, standen gleichfalls im Wettbewerb untereinander.¹⁸⁶

Bundeskanzler Bruno Kreisky¹⁸⁷ (SPÖ) warnte die Abgeordneten noch im Jahre 1979 vor einer Prosperitätseuphorie. Die Wirtschaft steckte in den vorangegangenen Jahren in einer Krise. Die Arbeitslosenrate war für den westlichen Durchschnitt hoch, die Rohstoffpreise, allem voran der Ölpreis, stiegen unentwegt an. Die Ursachen dafür waren im aufflackernden Nahostkonflikt zu finden. Als verstärkender Faktor für die Depression in der Ökonomie wirkte die Inflation, welche im Durchschnitt der Industrienationen im Jahre 1974 bei 13 vH lag.¹⁸⁸ Die Gemeinschaft dieser negativen Auswirkungen auf Österreichs Wirtschaft veranlasste die Bundesregierung zu einer „Politik maximaler wirtschaftlicher Bereitschaft“, wie dies der amtierende Bundeskanzler Kreisky festhielt, wobei die Bedeutung dieser Äußerung weiterhin offen bleibt.¹⁸⁹

Aufgrund der Tatsache, dass es erst nach längerer Verzögerung zur Einführung eines neuen KWG kam und Sonderregelungen für spezielle Kreditunternehmungen bereits erlassen wurden, war der Gesetzgeber darauf erpicht, das KWG 1979 harmonisch in die bestehende Rechtsordnung einzufügen.

Aus ökonomischer Sicht hatten primär die Stabilität der österreichischen Volkswirtschaft sowie die Förderung einer breiten Kapitalbildung aller Schichten der Bevölkerung Bedeutung. Die Aktualisierung der Gesetzeslage sollte eine Verstärkung der Vertrauensbasis zwischen Kreditunternehmungen und Kunden fördern. Der Gesetzgeber trachtete danach, die einzelnen Regelungen relativ allgemein zu halten, um den Handlungsspielraum der Geschäftsleiter der Banken nicht einzuengen oder deren Gebarung vorzugeben. Mit Rücksicht auf die gewachsenen und bewährten Strukturen sollten dennoch Veränderungen des Kreditapparates durchgeführt werden, welche im Interesse einer störungsfreien Wirtschaftsentwicklung den Erfordernissen der Kreditpolitik Rechnung tragen sollten.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ebenda 281.

¹⁸⁶ FRASL, Österreichs Kreditwirtschaft 147.

¹⁸⁷ Geb 22 Jänner 1911 – gest 29. Juli 1990, vgl Wolfgang Petritsch, Bruno Kreisky – die Biographie, Wien (2013).

¹⁸⁸ Kreisky (SPÖ) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11824.

¹⁸⁹ Ebenda 11825.

¹⁹⁰ RV KWG, 844 BlgNR, XIV.GP 36.

2.5.1.5.2 Der Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen über ein Bundesgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978)

Das Bundesministerium für Finanzen übermittelte am 15.12.1977 den Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen samt Erläuterungen, mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme an die Oesterreichische Nationalbank¹⁹¹, das Bundesministerium für Gewerbe, Handel und Industrie¹⁹² sowie an die wichtigsten Kreditunternehmen Österreichs.

Gemeinsam mit dem Entwurf wurde eine sogenannte Erledigung versandt, in welcher die Zielsetzung des neuen Kreditwesengesetzes näher erläutert wurde.

Der Endzweck des neuen Kreditwesengesetzes lag darin, ein kontinuierliches Wachstum der österreichischen Wirtschaft sicherzustellen. Einerseits sollte die Kapitalbildung einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht gefördert werden, andererseits die Versorgung der Volkswirtschaft mit dem benötigten Kapital sichergestellt werden. Eine Begünstigung der viel zitierten Vertrauensbasis zwischen Kreditunternehmen und deren Kunden sollte vorwiegend durch den Schutz der Gläubiger, eine Genehmigungspflicht für den Betrieb von Bankgeschäften und Strukturverbesserungen innerhalb des Kreditapparates herbeigeführt werden.¹⁹³

Dem Geltungsbereich des Entwurfes unterlagen juristische Personen und Personengesellschaften des Handelsrechts, die aufgrund dieses Bundesgesetzes oder besonderer bundesgesetzlicher Regelungen berechtigt waren, Bankgeschäfte zu betreiben (Kreditunternehmen).

2.5.1.5.3 Stellungnahmen der Nationalbank zum Entwurf

Auf Ersuchen des Bundesministeriums für Finanzen nahm das Direktorium der Oesterreichischen Nationalbank mit Schreiben vom 28. Februar 1978 zum übersandten Entwurf Stellung. Vorweg erklärte die OeNB, dass sie die Absicht ein neues Kreditwesengesetz zu schaffen begrüßt und stimmte dem Entwurf grundsätzlich zu.¹⁹⁴

Nicht nur Gegenentwürfe wurden seitens der Notenbank erlassen, sie bemühte sich auch, in ständigem direktem Kontakt zum BMF zu stehen. Aus der Aktennotiz der OeNB vom 7.

¹⁹¹ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, 1.

¹⁹² Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 1.

¹⁹³ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, 1.

¹⁹⁴ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

März 1978 geht hervor, dass zwischen dem Herrn Ministerialrat Johann Heller¹⁹⁵ und den stellvertretenden Direktoren der Nationalbank, ein Treffen stattfand, in welchem die wichtigsten Veränderungsvorschläge persönlich an das BMF herangetragen wurden.¹⁹⁶

Die Vorschläge der Notenbank wurden vielfach berücksichtigt. Ministerialrat Heller übermittelte am 13.4.1978 der Oesterreichischen Nationalbank einen überarbeiteten Entwurf des Kreditwesengesetzes. Dieser unterschied sich von der Erstfassung in etlichen Punkten, welche vorwiegend auf Anregung der OeNB eine Änderung erfuhren.¹⁹⁷

2.5.1.5.4 Die Sitzungen des Unterausschusses

Am 17. Mai 1978 trat der Finanz- und Budgetausschuss zusammen um einen Unterausschuss einzusetzen.¹⁹⁸ Für den Unterausschuss „Kreditgesetze“, welcher das Kreditwesengesetz, aber auch das Sparkassen- und Wertpapier-Emissionsrecht behandelte, wurden sechs Abgeordnete der SPÖ (Stepahn Tull¹⁹⁹, Alois Rechberger²⁰⁰, Kurt Mühlbacher²⁰¹, Rudolf Thalhammer²⁰², Ernst Eugen Veselsky²⁰³, Ewald Nowotny), fünf Abgeordnete der ÖVP (Fritz Pelikan²⁰⁴, Walter Suppan²⁰⁵, Hermann Zittmayr²⁰⁶, Arthur Mussil²⁰⁷, Gottfried Feurstein²⁰⁸) und ein Abgeordneter der FPÖ (Tassilo

¹⁹⁵ Geb 14.1.1919 – gest 20.8.1990, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 235.

¹⁹⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

¹⁹⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

¹⁹⁸ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung vom 2. Mai 1978.

¹⁹⁹ Geb 20.8.1922 – gest 04.12.2009, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 691.

²⁰⁰ Geb 30.4.1935 – gest 15.7.2009, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 530.

²⁰¹ Geb 30.11.1925 – gest 29.5.2011, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 445.

²⁰² Geb 29.3.1920 – gest 23.5.2013, vgl. Günther Hödl, Österreichische Historische Biographie 1975-1979 (Salzburg 1983) 1979/1786.

²⁰³ Geb 02.12.1932, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 600.

²⁰⁴ Geb 30.10.1934 – gest 29.12.1996, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 481.

²⁰⁵ Geb 17.2.1927 – gest 19.4.2011, vgl. vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 669.

²⁰⁶ Geb 19.9.1926 – gest 26.7.2001, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 764.

²⁰⁷ Geb 30.9.1911 – gest 21.2.1999, vgl. Parlamentsdirektion (Hg), Handbuch der Österreichischen Parlamentarier 1918-1998 (Wien 1998) 452.

²⁰⁸ Geb 07.3.1939, vgl. Gottfried Feurstein, Gottfried Feurstein im Parlament : 1975 – 2002.

Broesigke²⁰⁹) bestellt. Tull wurde zum Obmann, Zittmayr als Obmann-Stellvertreter beordert.²¹⁰

Das Inkrafttreten des Gesetzes wurde von Beginn an mit 1.1.1979 festgelegt, bis dahin waren vier Sitzungen des Unterausschusses angedacht. In Ergänzung zu den qualifizierten Personen des Ausschusses wurden Experten zu den Beratungen herangezogen.

Die Anzahl der Experten waren bei SPÖ und ÖVP mit jeweils vier begrenzt, die FPÖ durfte lediglich zwei entsenden. Ein Platz unter den ÖVP Fachmännern wurde für den ÖAAB reserviert.²¹¹ Unter den Experten ist seitens der SPÖ vor allem der in dieser Abhandlung vielfach zitierte ehemalige Gen.-Dir. Stv. Walter Fremuth zu nennen.²¹² Seitens der Handelskammer wurden ein Experte vom Bankenverband und Kurt Bronold²¹³ für die Sektion dem Unterausschuss als Fachmann namhaft gemacht.²¹⁴

Die erste Sitzung war für den 31. Mai 1978, die zweite für den 8. Juni 1978 anberaumt. Für Anfang Oktober war ursprünglich die Berichterstattung des Unterausschusses an den Finanz- und Budgetausschuss geplant.²¹⁵ Die erste Sitzung hatte um 13:15 begonnen und bereits fünf Minuten später geendet. Folglich hatte an diesem Tag keine inhaltliche Debatte über das Kreditwesengesetz stattgefunden.²¹⁶

Jedoch wurden vor der ersten Sitzung des Unterausschusses bereits Tagungen zur Besprechung des Kreditwesengesetzes besucht. Die Vertreter der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Sektion Geld-, Kredit- und Versicherungswesen verhandelten bei diesen Gesprächen mit den Herren Ministerialrat Johann Heller, Josef Daum²¹⁷ und Othmar Haushofer²¹⁸ die wichtigsten Eckpunkte des Gesetzes. Auf der Tagesordnung standen unter anderem die Beseitigung von Uneinigkeiten über die Regelungen der

²⁰⁹ Geb 08.6.1919 – gest 09.9.2003, vergl. Kurt Piringer/ Lothar Höbelt, Festschrift für Dr. Tassilo Broesigke.

²¹⁰ Politische Akten – NR XIV. GP (1975 – 1979), Schachtel Nr 122 Ausschüsse, Finanz und Budgetausschuss, Sitzungsprotokolle (ohne Budget), Parlamentskorrespondenz vom 17. Mai 1978.

²¹¹ Ebenda, Aktenvermerk vom 17. Mai 1978, 2.

²¹² Ebenda, Dienstmitteilung vom 30. Mai 1978, BS-Kr.100.045/77-Dr.Bro.

²¹³ Vergl. Österreichischer Amtskalender 1979/80 (Wien 1979) 173.

²¹⁴ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung vom 2. Mai 1978, BS-Kr. 100.045/77.

²¹⁵ Ebenda, Dienstmitteilung vom 18. Mai 1978, BS-Kr. Dr. Bro.

²¹⁶ Politische Akten – NR XIV. GP (1975 – 1979), Schachtel Nr 124 Ausschüsse, Finanz und Budgetausschuss, Sitzungsprotokolle Budget 1979, Protokoll über die Sitzung am 17.5.1978.

²¹⁷ Vergl. Österreichischer Amtskalender 1979/80 (Wien 1979) 78.

²¹⁸ Vergl. Österreichischer Amtskalender 1979/80 (Wien 1979) 77.

Konzessionspflicht, der Bedarf nach besonderen Bewilligungen, die Bestimmungen über Eigenmittel und das Kreditgeschäft sowie über das Kreditvolumen.²¹⁹

Die zweite Sitzung fand am 8. Juni 1978 statt. Auch zu dieser Tagsatzung blieb der Wortlaut des Entwurfes weitgehend unbehandelt. Festgelegt wurde jedoch, dass dem Kreditwesengesetz im Rahmen der zu beschließenden Gesetze (KWG, Sparkassen- und Emissionsgesetz) zeitlicher Vorrang eingeräumt werden sollte.²²⁰ Dies lässt auf die Priorität zum Abschluss eines österreichischen Bankenaufsichtsrechts schließen.

Der ursprünglich vereinbarte Termin für die dritte Sitzung musste vom 5. Juli 1978 auf den 18. September 1978 verschoben werden.

Einstimmig angenommen wurden dabei die Bestimmungen über das Verbot des Betreibens von Bankgeschäften durch Vereine (§ 3), die Rücknahme der Konzession durch den Bundesminister für Finanzen (§ 6), Erlöschen der Konzession (§ 7), Eintragung der Kreditunternehmung in die öffentlichen Register (§ 9), Kredite und Vorschüsse an Vorstände, Aufsichtsratsmitglieder oder sonstigen nach der Satzung zuständigen Aufsichtsorgane (§ 17) und die Bestimmungen über das Spareinlagengeschäft (§ 18). Offen blieben dagegen insbesondere die brisanten Bestimmungen über die Qualifikation als Bankgeschäft (§ 1), die Ausnahmen vom Anwendungsbereich (§ 2), die Bestimmungen zur Erlangung der Konzession und besonderen Bewilligungen (§ 4), die Versagung der Konzession (§ 5), die Erforderlichkeit einer besonderen Bewilligung des Bundesministers (§ 8), die Regelungen zur Anzeigepflicht (§ 10), der Paragraph zum Schutz der Bezeichnung von Kreditunternehmungen (§ 11) sowie die Eigenmittelbestimmungen des § 12.²²¹

Am 4.10.1978 fanden sich die Abgeordneten unter dem Vorsitz Tulls zur vierten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses ein.²²² Nicht nur die Beratungen über die Stellungnahmen der OeNB waren Gegenstand der Gespräche der dritten Sitzung des Unterausschusses, sondern auch zahlreiche Abänderungsanträge und diesbezügliche Aussprachen der Fraktionen beschäftigten die Teilnehmer dieses Gedankenaustausches.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die bewegenden Änderungen der dritten Unterausschusssitzung auf Antrag der SPÖ kamen und dass es hier entgegen der

²¹⁹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Briefwechsel vom 17. April 1978, Betrifft: Klausurtagung im Hotel Modul am Freitag den 21. April 1978.

²²⁰ Politische Akten – NR XIV. GP (1975 – 1979), Schachtel Nr 124 Ausschüsse, Finanz und Budgetausschuss, Sitzungsprotokolle Budget 1979, Protokoll über die Sitzung am 8. Juni 1978.

²²¹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Dienstmitteilung vom 19. September 1978 an Gen.-Dir. Dr. Treichl.

²²² OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

grundsätzlich wirtschaftlichen Ausrichtung der ÖVP, die Sozialisten waren, denen die dominierende Rolle zukam. Die Majorität der seitens der SPÖ gestellten Abänderungsanträge wurde von der ÖVP angenommen.

Am 27.10.1978 fand unter dem Vorsitz von Tull die fünfte Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses statt. Bei dieser Zusammenkunft der Bank- und Finanzexperten wurden nicht nur die offen gebliebenen Bestimmungen des Entwurfes für ein neues Kreditwesengesetz diskutiert, sondern auch die Entwürfe für ein neues Sparkassengesetz und für das Wertpapier-Emissionsgesetz beraten. Mit dem Ende dieser Sitzung waren die Gespräche im Untersuchungsausschuss über die drei Gesetzesvorhaben abgeschlossen. Über alle drei Vorlagen, sollte nach Angaben des Finanz- und Budgetausschusses im Laufe des Monats November 1978 abgestimmt werden.²²³

In den Aufzeichnungen zur vierten Unterausschusssitzung wird deutlich, dass die ÖVP während der Verhandlungen vorwiegend mit der BWK kooperierte, welche wiederum die Interessen der ÖVP-nahen Unternehmungen wahrte. Dennoch kann auch in dieser Sitzung eine Dominanz der SPÖ festgestellt werden. Lediglich eine Minderheit der ÖVP-Anträge wurde letztlich berücksichtigt. Jene Teilerfolge, die die ÖVP dennoch erlangen konnte, hatten innerhalb des KWG lediglich mindere Bedeutung. Die SPÖ sowie die ihr nahe stehende OeNB hatten mE erheblich mehr Einfluss als ihr Gegenpol, zusammengesetzt aus Volkspartei und BWK.

2.5.1.5.5 Das Gespräch zwischen Vizekanzler Androsch und Generalsekretär Mussil

Zur Erreichung eines Konsensus zum Kreditwesengesetz fand am 6. Dezember, somit weniger als einem Monat vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, ein Gespräch zwischen Vizekanzler Androsch und dem Generalsekretär der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft statt. Dabei wurden folgende umstrittene Punkte erörtert: einerseits die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips (verpflichtende Bestellung zweier Geschäftsführer) bei Institutionen ab einer Einlagensumme von 100 Mio Schilling, andererseits der Abzug der nichtfundierte Bankschuldverschreibungen von den Verpflichtungen in Bezug auf die flüssigen Mittel (§ 13). Weiters wurde die Einführung einer Untergrenze betreffend die dauernden Anlagen (§ 14) einer Kreditunternehmung in Grundstücken, Gebäuden und Beteiligungen vereinbart. Um das Kreditvolumen zu begrenzen und somit die Vergabe von Krediten einzuschränken, konnte der Bundesminister für Finanzen Maßnahmen

²²³ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1-3.

treffen, um eine weitere Ausweitung der Kredite einzuschränken. Eine genaue Determinierung der dieser Kreditkontrolle unterliegenden Kredite wurde vereinbart. Gemäß § 22 Abs 8 KWG 1979 konnte der Bundesminister für Finanzen nach Anhörung der Nationalbank festlegen, welche Kredite auf das Kreditvolumen anzurechnen waren. Die Gespräche betrafen letztlich auch die Einzelheiten der aktivseitigen Kreditkontrolle (§ 22 Abs 10) sowie die neu zu bildende Institution der Staatskommissäre.

In einer eingehenden Diskussion wurde vom Finanzminister festgehalten, dass er zu den Regelungen betreffend die Staatskommissäre und zu den geforderten Ausnahmen für das Vier-Augen-Prinzip keinen Kompromiss anbieten könne. Da über diese Punkte keine Einigung erzielt werden konnte, war es zu keinem Konsensus zu diesen Gesetzen gekommen, sodass die Ankündigung erging, dass seitens der ÖVP im Parlament gegen das KWG, das Sparkassenrecht und das Emissionsgesetz gestimmt werden sollte.²²⁴

Zum Zeitpunkt dieser Verhandlungen war es keineswegs sicher, ob diese Gesetze im Bundesrat beeinsprucht werden würden. Dies hätte erneut eine Verzögerung des Inkrafttretens zur Folge. Die große Opposition hatte die Mehrheit im Bundesrat, somit war ein Einspruch der Länderkammer unvermeidlich und anschließend eine Beharrung im Nationalrat erforderlich. Dieser Beschluss konnte frühestens mit 24. Jänner im Nationalrat gefasst werden. Jedoch war die SPÖ ab Jänner, nach dem Wechsel des Bundesratsvorsitzenden, im Besitz der Mehrheit in beiden Kammern und konnte daher die Materie ohne Behinderung beschließen.²²⁵

Ein rückwirkendes Inkrafttreten des Kreditwesengesetzes mit 1. Jänner wurde im Übrigen ausgeschlossen.²²⁶ Tatsächlich trat das Kreditwesengesetz erst verspätet aus eben erwähnten Gründen mit 24. Jänner 1979 in Kraft.

2.5.1.5.6 Der Bericht des Finanz- und Budgetausschusses zum KWG 1979

Die Nationalratsabgeordneten der diversen politischen Parteien, welche im Plenum das Kreditwesengesetz 1979 diskutierten, waren großteils auch Mitglieder des vom Finanz- und Budgetausschuss eingesetzten Unterausschusses. Erwähnenswert sind hier vor allem die Abgeordneten Nowotny, Zittmayr, Feurstein sowie der FPÖ-Abgeordnete Broesigke. Das technisch bereits sehr ausgereifte Gesetz an sich wurde durch den

²²⁴ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Dienstmitteilung vom 6. Dezember 1978, Betrifft: Kreditgesetze - Schlussbesprechung, 1-3.

²²⁵ Sonderrechte des Staates bei der Kreditvergabe, Salzburger Nachrichten vom 14. Dezember 1978.

²²⁶ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Dienstmitteilung vom 6. Dezember 1978, Betrifft: Kreditgesetze - Schlussbesprechung, 1-3.

Unterausschuss kaum in Frage gestellt. Nach Jahrzehnten der Reflexion über ein neues Kreditwesengesetz waren es hauptsächlich politische Forderungen und banktechnische Details, welche der Unterausschuss in den Gesetzestext aufnahm. Juristische Feinheiten waren zu diesem Zeitpunkt weitgehend geklärt, weshalb im Wesentlichen die im Plenum zu besprechenden Paragraphen betroffen waren.

Gottfried Feurstein merkte ganz generell an, dass im Unterausschuss eine sehr gute Stimmung herrschte. Sie SPÖ sei ganz klar auf Konsens ausgerichtet gewesen, das Gesetz wurde daher auch (inoffiziell) mit den Stimmen der ÖVP beschlossen. Die Einflussnahme des Bankensektors auf die Arbeit des Unterausschusses war sehr wesentlich. Nicht nur die Nationalbank, sondern auch die Bundeskammer, Sparte Bank und Versicherungen, brachte sich intensiv in die Verhandlungen ein. Nicht minder bedeutend bei der Debatte um das neue Gesetz war der Sparkassenverband, welcher mit großem Nachdruck die Eigenständigkeit des Sparkassensektors gegenüber den Genossenschaftsbanken vertrat. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass gleichzeitig mit dem Kreditwesengesetz auch das Sparkassengesetz im Unterausschuss behandelt wurde.²²⁷

2.5.1.5.7 Änderungsvorschläge außerparteilicher Institutionen

Einflussnahme auf die Gesetzgebung übten nicht nur die im Nationalrat vertretenen Parteien aus, sondern auch den außerparlamentarischen Akteuren galt es Beachtung zu schenken. Entwürfe zu den Gesetzen wurden den Sozialpartnern durch die jeweiligen Ministerien zugestellt, welche Stellungnahmen und Gegenentwürfe übermittelt bekamen.²²⁸ Sowohl die Bundeswirtschaftskammer als auch der Österreichische Arbeiterkammertag wurden bereits seit den ersten Überlegungen zu einem Kreditwesengesetz 1949 in die Gesetzestätigkeit mit eingebunden. Bereits 1950 übermittelte die BWK dem Bundesministerium für Finanzen eine Stellungnahme in Form eines Gesetzesentwurfes.

Wie dies bereits auch für das Kreditwesengesetz 1969 erfolgte, erstellte die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in verschiedenen Begutachtungsverfahren auch für das KWG 1979 Unterlagen, welche den zuständigen Ausschüssen des Nationalrates vorlagen. Während der Arbeiterkammertag beim KWG 1979 lediglich eine untergeordnete Rolle spielte, erlangte die Bundeswirtschaftskammer wiederum Stellungnahmen von den diversen Kreditinstituten sowie der Kammer der Wirtschaftstreuhänder. Die Arbeiterkammer ging nur ganz allgemein auf den Entwurf ein,

²²⁷ Korrespondenz Gottfried Feurstein.

²²⁸ WÜNSCH, Die Einflussnahme der Sozialpartner 128.

bspw wurde der nach dem Entwurf vorgesehene Entzug des Begutachtungsrechts der Arbeiterkammer bei der Erlassung von Verordnungen durch das BMF entschieden ablehnt.²²⁹

In weiterer Folge verarbeitete sie all diese Anregungen in ihren Änderungsvorschlägen, welche an das BMF verschickt wurden und in zahlreichen Verhandlungen vorgetragen wurden.

Neben der Bundeswirtschaftskammer hatte auch der Österreichische Genossenschaftsverband als Interessensvertreter der gewerblichen Kreditgenossenschaften in seiner Funktion als Dachverband im Rahmen der Bundeskammer, Sektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen, sehr intensiv an der Begutachtung des Entwurfes des neuen Kreditwesengesetzes mitgewirkt.

Einer internen Notiz der Bundeskammer gewerblichen Wirtschaft vom 22. Jänner 1979 war eine schlagwortartige Kritik betreffend das Kreditwesengesetz zu entnehmen. Zum einen wurde darin dem Gesetzestext ein staatlicher Dirigismus vorgeworfen, welcher einen Machtmissbrauch darstelle. Einerseits manifestierte sich dieser Dirigismus durch die mögliche Untersagungsverordnung für Zweigstellen des Finanzministers (§ 10 Abs 3), andererseits durch die aktive Kreditkontrolle (§ 22 Abs 8) und generell durch die Überzahl an Verordnungsermächtigungen (14) im KWG. Zum anderen wurde dem KWG 1979 Bürokratismus vorgeworfen. Dieser äußerte sich nicht nur in der Bewilligungspflicht für Verschmelzungen (§ 8 Abs 1), sondern auch in einer sinnlosen Papierflut, welche durch die Verpflichtung zur Vorlage aller kompletten Jahresabschlüsse von allen Kreditunternehmen gemäß § 24 Abs 8 normiert wurde. Mangelndes Demokratieverständnis drückte sich beispielsweise bei der normierten Hauptberuflichkeit der Geschäftsleiter und dem Vier-Augen-Prinzip aus, welches speziell die kleinen volksnahen Institute benachteiligte. Letztlich wurde dem Entwurf zum Kreditwesengesetz vorgehalten, dass er die Schaffung von „Pfründen“ fördere, dies vor allem durch die Einführung der Staatskommissäre.²³⁰

2.5.1.5.8 Aussendung des Pressedienstes der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Die Bundeswirtschaftskammer räumte in ihrer Aussendung vom März 1978 ein, dass weite Teile des Kreditwesengesetz-Entwurfes mit den Vorstellungen der Bundeskammer übereinstimmten. Ziel des Gesetzes müsse es sein, die Kreditinstitute in die Lage zu

²²⁹ Jahrbuch der Arbeiterkammer 97.

²³⁰ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 3, K 83, Notiz vom 22. Jänner 1979, betrifft: Schlagwortartige Kritik an Kreditgesetzen, 1-3.

versetzen, den kommenden Aufgaben als Finanzierungs- und Dienstleistungsunternehmen im Interesse einer stabilen und wachsenden Volkswirtschaft gerecht zu werden. Das Kreditwesengesetz sollte vor allem den Gedanken eines wirksamen Wettbewerbs und der Gleichbehandlung der verschiedenen Kreditinstitutsgruppen verwirklichen, ohne dabei deren unterschiedliche Struktur zu vernachlässigen. Die Bundeskammer sprach sich getreu ihrer wirtschaftspolitischen Ausrichtung dafür aus, dass eine Diskriminierung zwischen privatem und öffentlichem Sektor beseitigt werden müsse und vermehrte staatliche Eingriffe vermieden werden sollten.²³¹ Sie begrüßte vor allem die Installierung von Haftungs- oder Solidaritätseinrichtungen der Kreditinstitute, da diese ein sehr wesentliches Instrument des Gläubigerschutzes darstellten. Jedenfalls müsste aber die steuerliche Abzugsfähigkeit für Beträge an diese Sicherungseinrichtungen vorgesehen werden.²³²

2.5.1.5.9 Beurteilung der Interventionen der Handelskammer

Unzweifelhaft stellte die Handelskammer, repräsentiert durch die Sparte für das Bankwesen, gemeinsam mit der OeNB den wichtigsten Einflussfaktor auf die Entwürfe des Finanzministeriums dar. Ihre Erfolge waren nicht zuletzt deshalb getrübt, da sie eine Vielzahl an Kreditinstituten vertrat, jedoch nicht alle Interessenssphären wahren konnte. Es entsteht der Eindruck, als hätte die Bundeswirtschaftskammer nur wenige ihrer Anregung verwirklichen können, jedoch darf dabei nicht übersehen werden, dass es dennoch gelang, für die Kreditinstitute vermeintlich schädliche Entwicklungen abzuwenden. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Wirtschaftskammer als ÖVP nahe Institution gilt, fand sie sich während der SPÖ-Regierung in einer schwierigen Verhandlungsposition wieder. Die Bundessparte Bank der Handelskammer versuchte weitgehend, den für die Banken günstigen *status quo* aufrecht zu erhalten, um die von ihr vertretenen Kreditinstitute im Namen der Kontinuität vor rigorosen Umwälzungen zu bewahren. Der politische Wille, aber auch die österreichische Gesamtwirtschaft forderten dagegen einschneidende Maßnahmen, um Regelungslücken zu schließen und den Gläubigerschutz zu verbessern.

²³¹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Aussendung PBK 125/78 vom 16. März 1978, 1.

²³² Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Aussendung PBK 125/78 vom 16. März 1978, 4.

2.5.1.5.10 Politische Hintergründe und die parlamentarische Diskussion

Die Verabschiedung des Kreditwesengesetzes im Nationalrat fand während der vierten Amtsperiode des langjährigen Bundeskanzlers Bruno Kreiskys (SPÖ) statt. Der Reformier hatte es sich gemeinsam mit Vizekanzler Hannes Androsch (SPÖ) zum Ziel gesetzt, ohne weiteren Aufschub das KWG zu verabschieden. Die diesbezügliche Beschlussfassung wurde insofern erleichtert, als die SPÖ ausreichend Mandate im Nationalrat inne hatte, um eine Alleinregierung zu bilden und somit auch selbstständig beschlussfähig war. Gemeinsam mit dem Sparkassengesetz und dem Wertpapieremissionsgesetz stand das Kreditwesengesetz am 25.1.1979 im Nationalrat als Teil eines Bankengesetzbündels zur Debatte.

Die Bundesregierung strebte den Abschluss über die Neuregelung des Kreditwesengesetzes noch in der Legislaturperiode 1978 an. Dies folgte nicht nur aus dem Ehrgeiz heraus, Gesetzesvorhaben zu verwirklichen, an denen die VP gescheitert war, sondern insbesondere aufgrund einer speziellen Verpflichtung der SPÖ gegenüber den Sparkassen. Diese waren seit Jahresbeginn voll steuerpflichtig, ihre geschäftliche Tätigkeit war gegenüber der übrigen Kreditwirtschaft nach wie vor überkommenen Einschränkungen unterworfen, so die Artikeleinleitung der OÖN im Jahre 1978.²³³ Der vorzeitige Abschluss lediglich des Sparkassengesetzes wurde jedoch schon vorab außer Betracht gelassen, da dieses in harmonischer Abstimmung auf das KWG erlassen werden musste.

Nach mehreren Anläufen gelang es schließlich unter Bundeskanzler Kreisky, die längst ausständige Neufassung des Kreditwesengesetzes zu verabschieden. Die Notwendigkeit einer umfassenden Regelung der modernen Geld- und Kreditwirtschaft führte interfraktionell zu einer erhöhten Kompromissbereitschaft.

Grundsätzliches Anliegen für die Erarbeitung des neuen KWG war es, die Funktionsfähigkeit sowie die Risikofestigkeit des österreichischen Kreditapparates zu stärken. Folglich musste das Vertrauen in die Kreditwirtschaft gefestigt sowie der Schutz der Einleger und Kreditnehmer gefördert werden. Österreich verzeichnete zu dieser Zeit immer neue Sparrekorde der Bevölkerung. Eine umfassende gesetzliche Grundlage war unverzichtbar, um diese Tendenzen abzusichern und weiterhin die Prosperität Österreichs zu fördern. Bedeutung bei der Gesetzgebung hatte zudem die Anpassung an internationale Entwicklungen. Die seit dem Zweiten Weltkrieg ständig wachsende

²³³ SP drängt auf verstärkten Einfluss in der „schwarzen“ Girozentrale, OÖN, Ausgabe vom 14. Juni 1978, 10.

Wirtschaft bedurfte eines entsprechenden Finanzierungssystems, für welches eindeutige Gesetze und ein moderner ordnungspolitischer Rahmen unerlässlich waren.

Die ÖVP warf der regierenden SPÖ vor, sie versuche, die Banken zu beherrschen und damit einen entscheidenden Einfluss auf die Wirtschaft auszuüben. Der Nationalratsabgeordnete Tull unterstellte den Sozialisten, ein „Kreditlenkungsgesetz“ bzw ein „Bankenverpolitisierungsgesetz“ zu verwirklichen.²³⁴

Ein Hauptanliegen der Sozialisten im KWG 1979 war nach eigenen Angaben die Schaffung einer starken Wettbewerbsorientierung der Banken. Dies sollte nicht nur Monopolstellungen verhindern, sondern auch gewährleisten, dass die Geldinstitute mit dem Wandel der Bedürfnisse einer modernen Industriegesellschaft und Wirtschaft Schritt halten können.²³⁵ Die vorherrschenden Gesetze waren nach Meinung der Sozialisten zu wenig wettbewerbsneutral, bspw wurde der Zugang der Sparkassen zum Emissionsgeschäft beschränkt, und auch das Auslandsgeschäft unterlag einem Übermaß an Regulierung und Beschränkungen. Die SPÖ verschrieb sich weiters dem Gläubigerschutz, welcher durch die Auferlegung entsprechender Eigenmittel der Banken forciert werden sollte. Ziel war es, ein angemessenes Verhältnis zu den Verpflichtungen des jeweiligen Institutes herzustellen. Kurz nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes musste sich der Gesetzgeber jedoch eingestehen, dass sich die gestellten Anforderungen als zu gering erwiesen und nicht der Marktrealität entsprachen. Daher war die Verschärfung der Eigenmittelvorschriften eines der Hauptanliegen der KWG-Novelle 1986.

Um der Komplexität des Kreditwesens gerecht zu werden, wurden in den 36 Paragraphen 14 Verordnungsermächtigungen für den Finanzminister eingebaut und weitere für die Nationalbank. Intention dieser Befugnis war es, flexibler auf nicht genau vorhersehbare Entwicklungen im Finanzsektor reagieren zu können. Die Volkspartei ortete darin die Einführung des Dirigismus in Österreich, entgegen ihrer Forderung zur weiteren Liberalisierung des Bankwesens.

Letztlich musste die SPÖ das Kreditwesengesetz im Alleingang beschließen. Die ÖVP verweigerte ihre Zustimmung, obwohl sie den Abschluss des Gesetzes prinzipiell befürwortete. Die SPÖ hingegen weigerte sich, auf die Forderungen der ÖVP näher einzugehen. Eine positive Abstimmung seitens der ÖVP hätte wohl einen Gesichtsverlust bei den Kreditinstituten bedeutet, welche sich weiterhin am ehesten von der Volkspartei vertreten sahen und die kostspieligen Einschnitte aus ihrer Sicht aus verständlichen Gründen ablehnten. Die ÖVP begründete ihre Einwände damit, dass die vorliegende

²³⁴ Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11841.

²³⁵ Tull (SPÖ), Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11839.

Struktur und Führung der Kreditinstitute besser die Gläubigerinteressen, die Interessen der Sparer und Kreditnehmer zu schützen vermochte als das neue Kreditwesengesetz, weshalb sie ihre Zustimmung zum Kreditwesengesetz verweigerte.²³⁶

Wenngleich die ÖVP die Sozialisten davor warnte, das Gesetz im Alleingang zu beschließen, da die gesamte österreichische Bevölkerung davon betroffen sei, wurde der Gesetzesentwurf in der dritten Lesung mit Mehrheit angenommen.²³⁷

2.5.1.5.11 Überblick über die Rechtslage nach dem KWG 1979

Dem Geltungsbereich unterlagen jene Personengesellschaften des Handelsrechtes und juristische Personen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes oder besonderer bundesgesetzlicher Regelungen berechtigt waren, Bankgeschäfte zu betreiben (Kreditunternehmungen).

Grob ließ sich das KWG untergliedern in das Betreiben von Kreditinstituten sowie die Staatsaufsicht über diese. Des Weiteren wurde die Bankenaufsicht rechtlich geordnet.²³⁸

Eine aktuell politisch sehr umstrittene Änderung brachte das KWG 1979 dahingehend, dass es das Universalbankenprinzip einführte. Zuvor hatten lediglich Aktienbanken und Bankiers diese Sonderstellung inne. Es war jedoch bereits dadurch aufgeweicht, dass beispielsweise auch die Spitzeninstitute der Sparkassen und Genossenschaftssektoren Universalbanken waren.²³⁹

Vertreter der SPÖ urteilten diesbezüglich, dass der KWG-Entwurf den Entwicklungen zum Universalbankenprinzip gerecht würde. Seit einigen Jahren wäre eine Entwicklung im Gange, der zur Folge alle Kreditinstitute alle Geldgeschäfte und –dienste anboten. „Wenn aber alle Universalbanken sein wollen, müssen auch für alle die gleichen Regeln gelten“, so Nowotny (SPÖ).²⁴⁰

Das Universalbankenprinzip war in den Jahren vor dem KWG 1979, welches eine weitgehende Liberalisierung des Bankensektors mit sich brachte, vor allem durch folgende Aspekte beschränkt:

- Regionalitätsprinzip: Die Bildung von Zweigstellen musste vom Bundesminister für Finanzen genehmigt werden.

²³⁶ Feurstein (ÖVP) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11903.

²³⁷ Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11908.

²³⁸ CLAUSSEN, Bank- und Börsenrecht 34.

²³⁹ FUCHS, SCHEITHAUER, Universalbanken und Spezialkreditunternehmungen 67.

²⁴⁰ OÖN Ausgabe vom 14. Juni 1978, SP drängt auf verstärkten Einfluss in der „schwarzen“ Girozentrale 10.

- Kreditgenossenschaften und Sparkassen war die Emission eigener Rententitel nicht gestattet. Weiters waren sie von der Emission von Pfandbriefen sowie Kommunalschuldverschreibungen ausgeschlossen.
- Die Zinsgestaltung war durch Habenzinsabkommen beschränkt, die durch den Bundesminister für Finanzen exakt festgelegt wurden. Eine Abänderung war nur durch Zusatzabkommen möglich.²⁴¹

2.5.1.5.12 Resümee

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist das KWG 1979 gegenüber seinem Vorgängergesetz als erfolgreiche Basis für den Kreditapparat zu werten. Unter dem Regime des KWG 1934 fanden sich viele wichtige Bestimmungen in Verordnungen, für die das Gesetz bloß die Rechtsgrundlage darstellte. Die rechtsstaatliche Konzeption des KWG 1979 manifestierte sich vorwiegend in den detaillierten Bestimmungen, sowie an der rückläufigen Anzahl an Verordnungsermächtigungen.²⁴²

Beachtenswert ist, dass niemals eine Debatte über die Grundwerte des österreichischen Kreditwesens geführt wurde. Zwar wurden hunderte Abänderungsanträge zu einzelnen Bestimmungen beantragt, jedoch niemals die Wurzeln des Kreditwesengesetzes ernsthaft in Frage gestellt. Ob die Konstruktion des „Zinses“ den moralischen Werten Österreichs entspricht oder ob sämtliche Banken verstaatlicht werden müssen, stand niemals zur Debatte. Die Kerngedanken des reichsdeutschen Kreditwesengesetzes 1934 wurden von der österreichischen Rechtsordnung weitgehend übernommen. Vor dem Hintergrund, dass das Kreditwesengesetz aus der Zeit des NS-Regimes herrührt, verwundert es, dass die Grundpfeiler des Gesetzes nie hinterfragt wurden.

Fremuth bestätigt, dass es keine wirkliche Parteipolitik im Gesetzgebungsverfahren gab. Die Grundwerte wurden vom KWG 1934 übernommen. Die Wirtschaftsideologie des Dritten Reiches hatte ursprünglich eine starke antikapitalistische Tendenz, wie dies bei der Zinsdebatte oder der Diskussion über eine mögliche Verstaatlichung der Banken veranschaulicht wurde.²⁴³ Die nationalistische Wirtschaftsauffassung unterlag jedoch einer Wandlung von einer antikapitalistischen Haltung zu einer privatkapitalistischen Unternehmerideologie. Es erfolgte eine Abkehr von extremen geldreformerischen Forderungen, wie die „Brechung der Zinsknechtschaft“. Die zentralen antikapitalistischen Parolen verkamen zu bloßem Antiimperialismus.²⁴⁴

²⁴¹ HANDLER, MOOSLECHNER, Hintergründe und ökonomische Aspekte 765.

²⁴² Interview Walter Fremuth.

²⁴³ Interview Walter Fremuth.

²⁴⁴ HÜFNER, Wandlungen der Wirtschaftsideologie 190.

Auch der Präsident der Reichsbank, welcher mit der Ausarbeitung des KWG 1934 beauftragt war, teilte nicht die ursprüngliche nationalsozialistische Wirtschaftsauffassung. Er trat für eine starke Kontrolle, jedoch gegen eine Verstaatlichung der Banken ein. Die Sozialdemokratische Partei war von der „Verstaatlichungswut“ zum Zeitpunkt der Gesetzgebung bereits abgerückt. Der Staat hielt ohnehin dominantes Eigentum an der Creditanstalt sowie der Länderbank. Die Gemeindesparkassen wagte man nicht anzurühren, man gab sich damit zufrieden, dass sich diese im Kommunaleigentum befanden. Die gesetzgebende Regierung hatte bei der Umsetzung des Gesetzes nicht beabsichtigt, lenkend auf die Wirtschaftsentwicklung einzuwirken.²⁴⁵

Selbst der Begründer des wirtschaftlichen Liberalismus, Adam Smith²⁴⁶, sah ein Eingreifen des Staates in das Bankwesen als gerechtfertigt an, wenngleich er sonstige Staatseingriffe in die Wirtschaft nicht befürwortete.²⁴⁷ Hinsichtlich der Kreditinstitute forderte der österreichische Gesetzgeber gleichfalls eine Einflussnahme des Staates. Die Theorie des *laissez faire* wurde von keiner österreichischen Partei der Zweiten Republik als Grundform für das Bankwesen auserkoren, weshalb die Grundidee eines Kreditwesengesetzes in sämtlichen Parteien Anklang fand.

2.5.1.5.13 Kritik am Kreditwesengesetz 1979

Die „Finanznachrichten“ kommentierten zum KWG 1979, dass es dies selbst in Österreich nur einmal gäbe, „ein Gesetz, dessen Geburtswehen an die drei Jahrzehnte gedauert hatten und dann noch kein Jahr auf der Welt war, ehe es sich als Wechselbalg erweist, bei dessen Anblick sich das Herz seines ministeriellen Vaters schmerzlich zusammenkrampft“.

Zur Großkreditregelung äußerte der Ministerialrat Othmar Haushofer, dass diese Bestimmung mit der Zulassung von 200 Stundenkilometern in verbautem Gebiet zu vergleichen sei. Problematisch sei dabei, dass das Institut, welchem der Sparer seine Ersparnisse anvertraut hatte, das Dreieinhalbfache seines ganzen Eigenkapitals einem einzigen Kreditnehmer borgen konnte, ohne mit dieser Risikoballung gegen das Kreditwesengesetz zu verstoßen.²⁴⁸

Mangelhaft erwies sich das KWG 1979 auch hinsichtlich des fehlenden Prüfungswesens für Banker. In Deutschland herrschte schon während der NS-Herrschaft ein dreistufiges

²⁴⁵ Interview Walter Fremuth.

²⁴⁶ Geb 16.6.1726 – gest 17.7.1790, vgl Nicholas Philippon, Adam Smith, An Enlightened Life. (Yale 2010).

²⁴⁷ GUTTA, Bankenverstaatlichung und Kreditkontrolle 36.

²⁴⁸ Vorbeugen ist besser als bürden, Finanznachrichten FN 23/24 vom 7. Juni 1984, 1.

Ausbildungswesen vor. Diese Regelung, welche auch in Österreich in Geltung stand, wurde 1945 aufgrund des nationalsozialistischen Gedankengutes aufgehoben. Walter Fremuth, selbst bekennender Sozialdemokrat, merkt an, dass nur ein akribischer Denker einen Zusammenhang zwischen den Regelungen zur Ausbildung der Banker und dem nationalsozialistischen Gedankengut finden könne. Weshalb diese Regelung dennoch gestrichen wurde, kann nur Gegenstand von Spekulationen sein. Fremuth vermutet persönliche Motive hinter dieser Entscheidung, sodass auch Personen ohne hinreichende Qualifikation in der Nachkriegszeit honoräre Bankposten besetzen konnten.²⁴⁹ Es mag tatsächlich verwundern, dass die Staatskommissäre als Aufsichtsorgane *ex lege* dem Berufstand der Rechtsanwälte oder der Wirtschaftstreuhänder angehören mussten, die Leiter der Banken sich dagegen keiner derartigen Ausbildung unterziehen mussten.

Nach dem geltenden Recht ist die FMA dazu befugt, die § 5 Abs 1 Z 6 -13 sowie § 28a BWG zu vollziehen, in welchen die persönlichen Anforderungen an die Mitglieder der Geschäftsführung sowie der Aufsichtsratsvorsitzenden statuiert werden. In sogenannten „Fit and Proper“-Tests überprüft die FMA heute die fachliche Eignung des betroffenen Personenkreises.

Ablehnend zum KWG 1979 äußerte sich auch die Zeitung „Salzburger Nachrichten“, welche sich vor allem an der Großkreditregelung stieß. Das Informationsblatt bemerkte, dass das Gesetz mit dieser Regelung eine Lücke hätte schließen sollen. Jedoch eröffnet die Ausgestaltung der Norm erneut keine Begrenzung des Kreditvolumens für Kredite an die öffentliche Hand oder Unternehmungen, die einer Gebietskörperschaft gehören oder über eine öffentliche Haftung verfügen. Dies sei als weiterer Schritt zur Verwirklichung der Staatsallmacht zu werten und insofern tadelnswert, als der schwer defizitäre öffentliche Sektor somit weiterhin über Mittel verfügen würde, um seine ausufernden Ausgaben zu finanzieren.²⁵⁰

Der Raiffeisensektor fürchtete, dass für Kreditgenossenschaften mit weniger als 50 Millionen Schilling Einlagen zwei hauptberufliche Geschäftsleiter aus wirtschaftlichen und aus organisatorischen Gründen kaum tragbar sein würden. Der Gesetzgeber zwang daher die betroffenen Kreditinstitute zu einer Strukturbereinigung.²⁵¹

Ex post betrachtet, war auch die Festlegung einer 4 vH Marke für das Eigenkapital jedenfalls zu niedrig. Die Aufstockung der Eigenmittel ist ein zentrales Anliegen der in- und ausländischen Gesetzgeber im Bereich des Bankwesens.

²⁴⁹ Interview Walter Fremuth.

²⁵⁰ BARARZON, Der nächste Schritt zur Staatsallmacht, Salzburger Nachrichten, 14. Dezember 1978.

²⁵¹ BZOCH, Konsequenzen für die österreichischen Raiffeisenbanken 162.

Eine Erklärung der historisch geringen Ausstattung der Banken mit Eigenkapital liegt vor allem darin, dass in den Siebzigerjahren der Staat noch viel größere Einflüsse auf die Kreditvergabe hatte. Dieser Bereich galt im Falle einer staatlichen Beteiligung als „risikolos“, dementsprechend konnten auch die Eigenmittel der Kreditinstitute geringer ausfallen. Insbesondere galt die Kreditvergabe dann als gefahrlos, wenn etwa die BÜRGES-Förderungsbank (eine vom Bund errichtete Sondergesellschaft zur Gewerbeförderung) mit Kreditgarantien involviert war, oder aber auch im Bereich der verstaatlichten Industrien, an welche nach damaligen Vorstellungen „risikolos“ Kredite vergeben wurden.²⁵² Die Gefahr eines Kreditausfalles wurde durch die mittelbare oder unmittelbare staatliche Teilnahme als sehr gering eingestuft, weshalb auch die Eigenmittelausstattung dürftig ausfiel.

2.5.1.6 Die KWG-Novelle 1986

2.5.1.6.1 Einführung

Schon bald nach der Einführung des KWG 1979 machte sich Kritik an diesem breit. Vor allem das verwirklichte Universalbankenprinzip sowie der mangelnde effektive Gläubigerschutz waren ausschlaggebend für die Novellierungswünsche. Der forcierte Abbau des Universalbanken-Systems wurde vor allem durch die Verluste der Creditanstalt in den Achtzigerjahren verstärkt.

In Deutschland war bereits am 1.1.1985 das dritte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen in Kraft getreten. Zentrales Anliegen war hier das Postulat der Risikobegrenzung, welches vorwiegend durch neue Eigenkapitalvorschriften vorangetrieben wurde.²⁵³ Die Regelungsinhalte des KWG 1986 und der deutschen Novelle aus dem Jahr 1985 überschneiden sich in vielen Bereichen. Die Verbesserung der Bankenaufsicht, strengere Konsolidierungsmaßnahmen sowie Neuregelungen im Bereich der Großkredite waren Wesensmerkmale beider Legislativakte. Zielsetzung des Regelungswerkes war es somit, ein resilientes Finanzsystem zu etablieren.

2.5.1.6.2 Wirtschaftliche Hintergründe

Aufgrund der Eigenkapitalsituation im österreichischen Bankwesen initiierte das BMF eine umfassende Neuordnung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften, die zwischen dem

²⁵² Interview Ewald Nowotny.

²⁵³ ARNOLD, Die Novelle des deutschen Kreditwesengesetzes 89.

Bundesministerium für Finanzen, der Nationalbank, der WKO, sowie den Verbänden der Kreditwirtschaft intensiv diskutiert wurden.

Das KWG 1979 war von den faktischen Entwicklungen geprägt und stellte eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die vorhandenen Gegebenheiten dar. Das Gesetz war schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens überholt. Die weltweit fortschreitende Liberalisierung des Bankensektors gelangte bald an ihren Höhepunkt. Der allzu große Handlungsspielraum der Kreditinstitute, welcher jedoch den Erfordernissen der Zeit entsprach, wurde durch das KWG 1986 teilweise wieder herabgesetzt.

Die in Österreich fortwährenden legislativen Vorstöße im Finanzsektor waren keinesfalls ein europäischer Einzelfall. In sämtlichen OECD-Mitgliedstaaten konnte Mitte der Achtzigerjahre eine rege gesetzgeberische Tätigkeit im Bereich des Finanzsektors festgestellt werden. Die wichtigsten Zielsetzungen der westlichen Industrieländer deckten sich weitgehend mit dem neuen sowie dem bereits bestehenden Regelungsinhalt des österreichischen Kreditwesengesetzes:

Im internationalen Focus waren einerseits die Verbesserung der Effizienz sowie der Funktionsweise der nationalen Finanzsysteme. Andererseits legte man vermehrten Wert auf die Stabilität der nationalen Finanzmärkte. Parallel dazu wurde die Effizienz bei geld- und kreditpolitischen Maßnahmen gesteigert. Als weitere Tendenz zeichnete sich eine Intensivierung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Finanzsysteme ab.²⁵⁴

Innerhalb der Kreditwirtschaft kam es fortlaufend zu einer Steigerung der Quantität sowie der Komplexität der Risikosituation. Diese hatte mehrere Ursachen: Neuartige Finanzmarktoperationen sowie Finanzierungsformen wurden entwickelt, gleichfalls wurde das Zinsänderungsrisiko neu bewertet und als erheblich erlösschmälernd erkannt.²⁵⁵ Innerhalb des Bankensektors stellte sich ein Wettbewerb um die immer zinsbewusster gewordenen Kunden ein, welcher mit Ertragseinbußen der Kreditapparate verbunden war.

Als internationaler Nettokreditnehmer sollten die Qualität der österreichischen Aufsichtsnormen sowie die Solidität der Banken internationalen Beurteilungen standhalten.²⁵⁶ Nicht die Festschreibung des geschäftspolitischen Wohlverhaltens der Bankiers sollte Inhalt des neuen KWG werden, sondern es musste ein Regulierungssystem geschaffen werden, welches die Bankaufsichtsbehörde zur Wahrung der Schutzziele anhält.

²⁵⁴ BRÖKER, Strukturwandlungen im Bankwesen 72.

²⁵⁵ BÜHLER, Betriebswirtschaftlicher Hintergrund 110.

²⁵⁶ VRANITZKY, Die KWG-Novelle 123.

Eigenkapitalsurrogate oder Haftungen durften nicht die Bestimmungen für Eigenmittel aushebeln. Letztere sollten präventiv Insolvenzen vermeiden, während Haftungen und sonstige Surrogate erst bei einer bereits laufenden Zahlungsunfähigkeit griffen, was nicht der Intention des Gesetzes entsprach.

Verfassungsrechtlich handelte der Gesetzgeber im vollen Bewusstsein, durch das neue KWG die Grundrechte der Erwerbsfreiheit und des Eigentums zu tangieren. Gerade deshalb wurde besonders darauf Wert gelegt, dem Gleichheitsgrundsatz zu entsprechen und alle Kreditunternehmungen denselben Bestimmungen zu unterwerfen, um somit eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Das Streben nach Bilanzsummenwachstum und Ertragssteigerung sollte durch das Trachten nach Risikodeckungskapital und Sicherheit ersetzt werden.²⁵⁷

2.5.1.6.3 Politische Hintergründe und die parlamentarische Debatte

Noch während der Regierung Sinowatz²⁵⁸ (SPÖ), welche später durch die Regierung Vranitzky²⁵⁹ (SPÖ) abgelöst wurde, konnten die Vorbereitungen für die KWG-Novelle 1986 zu einem Abschluss gebracht werden.

Taus, ehemaliger Bundesparteibeamter und Wirtschaftsexperte der ÖVP kritisierte in der 143. Sitzung des NR am 10. Juni 1986, dass die sozialistische Regierung es verabsäumt habe, strenge Eigenkapitalvorschriften bereits im KWG 1979 zu verankern. Der Abgeordnete prangerte an, dass das KWG 1979 nicht auf die Erfordernisse des Kreditapparates und seine Entwicklungen eingehe. Erst der damalige Finanzminister Vranitzky kam demnach mit der Absicht hervor, genau diese Eigenkapitalvorschriften doch noch in das Gesetz einfließen zu lassen, wie dies die ÖVP bereits jahrelang propagierte.²⁶⁰ Allein deshalb war - nach den Aussagen von Taus - die ÖVP bereit, dieses Legislativvorhaben zu unterstützen.

In der Sitzung wurde auf ein ökonomisches Gutachten verwiesen, welches folgende brisante Entwicklung erläutert: Hatte eine Bank 1872 noch rund 45 Prozent Eigenkapital, so sank dieses bis zum Jahr 1900 auf rund 33 Prozent. Zum Zeitpunkt der Nationalratssitzung (1986) lag die Eigenkapitalquote der österreichischen Banken bei ca drei Prozent. Ergänzend dazu konnte eine ökonomische Entwicklung dahingehend verzeichnet werden, dass die Majorität der Bevölkerung Österreichs Geldvermögen

²⁵⁷ RV KWG 1986, BlgNR 934, XVI.GP 27.

²⁵⁸ Geb 05.2.1929 – gest 11.8.2008, vgl Linda Martina Zeiler, Was Bleibt? Das politische Wirken und Vermächtnis von Dr. Fred Sinowatz.

²⁵⁹ Geb 04.10.1937, vgl Claudia Knehs-Vranitzky, Weggefährten über Franz Vranitzky.

²⁶⁰ BlgNR 10.6.1986, 143. Sitzung, XVI.GP 12508.

anhäufte und dieses in den Kreditapparat einbrachte.²⁶¹ Folglich bekamen die Banken *nolens volens* die Stellung als Vermögensverwalter der Nation. In dieser Position war es jedoch unerlässlich, gesetzliche Schritte vorzunehmen um Risiken, vor allem Ausfälle der Banken, zu minimieren.

Im Mittelpunkt der Sitzung stand weiters die Verbesserung des Einlegerschutzes. Diese Überlegung stand vor dem Hintergrund, dass eine Bank lediglich ein Unternehmen war, welches mit Risiken handle. Dennoch wurde deutlich gemacht, dass das Risiko *per se* nicht negativ sei, es sei der Motor der Wirtschaft und solle durch erhöhte Eigenmittel und Einlegerschutz keineswegs ausgeschaltet, jedoch begrenzt werden.

Taus führte aus, dass es keinesfalls zielführend sein könne, dass der Risikopegel sämtlicher Banken durch ein Gesetz gleichgeschaltet werde. Gerade die unterschiedliche Risikobeurteilung sei eine Essentiale des Wettbewerbs im Kreditgewerbe.²⁶² Dieser Wettbewerb wiederum war und ist in der österreichischen Wirtschaft systemimmanent, das Herzstück der freien Marktwirtschaft.

Gesinnungsgemäß tendierte die SPÖ zu staatlichen, ordnungspolitischen Lenkungsmaßnahmen. Die Banken sollten nicht rein von Marktmechanismen gesteuert werden, sondern benötigten übergeordnete Regulierungsmaßnahmen. Diese Forderung erklingt auch seit 2007 im Zusammenhang mit der Finanzkrise immer wieder in den Medien der betroffenen Staaten. Nowotny, Volkswirt, Jurist und langjähriger Nationalratsabgeordneter der SPÖ, kritisierte in der Sitzung, dass das KWG 1979 mit der in Österreich bislang vorherrschenden großen Lenkungsintensität gebrochen hätte.²⁶³ Dagegen kam es zu einer enormen Marktorientierung und einer Zunahme an Auslandsverflechtungen, welche nun reguliert werden müssten. Als Instrument dafür sollte die Stärkung des ordnungspolitischen Rahmens dienen, vor allem durch eine Intensivierung der Bankenaufsicht. In aller Deutlichkeit sprach Nowotny, der 2008 zum Gouverneur der OeNB berufen wurde, auch die Kosten des Gesetzesvorhabens an. Nicht nur auf die Kreditinstitute selbst kam eine finanzielle Belastung zu, sondern auch auf den Bund, welcher Steuerbegünstigungen zur Erleichterung der Eigenkapitalbildung ermöglichen musste. Nicht zuletzt war es erforderlich, auch Kosten für die Kundschaft einzukalkulieren, welche in Form von härteren Konditionen finanzielle Nachteile erleiden würden. Franz Vranitzky sah die wesentliche Herausforderung, welche das KWG mit sich brachte, im Ausgleich zwischen der Eindämmung des Wettbewerbs, wo die Substanz des Ganzen gefährdet wurde und andererseits der Pflicht, den Wettbewerb dort zu fördern, wo

²⁶¹ Ebenda 12507.

²⁶² Ebenda 12508.

²⁶³ Ebenda 12528.

die Gesetze des österreichischen Wirtschaftssystems die Dynamik des Marktes zwingend verlangten.²⁶⁴

Summa summarum können die Verhandlungen rund um die KWG-Novelle 1986, welche *de facto* ein neues Gesetz darstellte, auf eine erhöhte Konsensbereitschaft der ÖVP und SPÖ zurückblicken. Es entstand eine Lösung, die für alle tragbar wurde und welche die Wichtigkeit der Gesetzgebung im Bankensektor signalisierte.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass im KWG parteipolitische Inhalte weitgehend fehlten, die politische Ebene damit für die Gesetzgebung nicht von großer Bedeutung war. Vielmehr wurde unter den Bankenrechtsexperten und dem Bundesministerium für Finanzen stets sehr intensiv diskutiert. Vor allem innerhalb des Bankensektors gab es unterschiedliche Gewichtungen: Die Sparkassen, die Genossenschaften, welche in den Raiffeisen- und Volksbankensektor geteilt waren, die Aktienbanken und der Hypothekensektor vertraten jeweils sehr unterschiedliche Interessen.

2.5.1.6.4 Erläuterung der Regierungsvorlage

Der Regierungsvorlage zum KWG 1986 lag eine substantielle Änderung des Kreditwesengesetzes 1979 mit dem Schwerpunkt der Erneuerung der Ordnungsnormen zu Grunde. Die auch in einer OECD-Statistik festgestellte fortlaufende Verschlechterung der Eigenkapitalstruktur im österreichischen Bankwesen sollte durch dieses Gesetz aufgehoben und verbessert werden. Aus dem Kreditrisiko erwachsen erhebliche Gefahren für die Einleger, wobei gleichzeitig das Volumen und die Anzahl an Krediten stetig anstiegen. Vor allem Großveranlagungen, mit ihren weitläufigen Risiken, mussten einer staatlichen Überwachung unterzogen werden. Mangels ausreichender Liquiditätsreserven war ein Rückgriff auf Fremdkapital naheliegend. Intention des Gesetzes war es daher, durch die Bildung von Reserven und Haftkapital einen derartigen Rückgriff abzuwenden.

Die bankgeschäftlichen Risiken, welche durch die verpflichtende Bildung von Haftkapital minimiert werden sollten, umfassten insbesondere:²⁶⁵

- das Ausfallsrisiko (Risiko des Ertrags- oder Vermögensverlustes),
- das Besicherungsrisiko bei Anteilsrechten und Geldforderungen (Werthaltigkeit und Durchsetzbarkeit von zur Begrenzung des Ausfallsrisikos bestimmten Sicherheiten),

²⁶⁴ VRANITZKY, Die KWG-Novelle 122.

²⁶⁵ RV KWG 1986, 934 BlgNR, XVI.GP 30.

- das Wertänderungsrisiken (Kursänderungsrisiko bei Wertpapieren, Wechselkursänderungsrisiko bei Devisen und Valuten, Wertänderungsrisiko bei Edelmetallen),
- das Zinsänderungsrisiko und das
- Großanlagenrisiko

Durch die Etablierung eines zentralen Bankenaufsichtswesens sollte eine Überwachung der Risikodeckungskapazität gewährleistet werden. Jedoch nicht nur der Gläubigerschutz stand im Vordergrund dieses Legislativvorhabens, sondern auch der Funktionsschutz der Banken selbst wurde Inhalt des Gesetzes. Aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Kreditinstitute sollten deren Strukturen unter Aufsicht genommen werden, um das öffentliche Vertrauen in den Bankensektor zu erhalten. Oberstes Ziel der Eigenmittelbestimmungen war die Minimierung der Wahrscheinlichkeit einer Bankeninsolvenz, welcher aufgrund der Verflechtung mit einem breiten Bevölkerungskreis ein enormer sozialpolitischer Aspekt zukam.

Die in sämtlichen Materialien und Erläuterungen zum Ausdruck kommende Wiedererlangung des „Vertrauens“ wurde kontrovers diskutiert. Der Mangel an „Vertrauen“ war nach einer Expertenmeinung niemals die Frage. Intention des Gesetzes war viel mehr die Risikostreuung welche durch die verschiedenen, immer enger werdenden rechtlichen Rahmenbedingungen, schrittweise erreicht wurden.²⁶⁶ Anderer Ansicht ist hingegen Fremuth (SPÖ), welcher einen Mangel an Vertrauen vor allem bei der damals bereits älteren Generation ortet. Der Währungsschnitt nach dem Zweiten Weltkrieg hatte das gesamte Geldvermögen in Reichsmark der Mittelschicht vernichtet. Auch der Erste Weltkrieg wurde zum Großteil von der Mittelschicht bezahlt, weshalb jedenfalls eine Verunsicherung herrschte. Die Wiederherstellung des Vertrauens war deshalb zweifellos ein Anliegen des Kreditwesengesetzes.²⁶⁷

In den Erläuterungen wurde betont, dass eine Bankeninsolvenz nicht nur nationale Interessen bedrohe, sondern auch die länderübergreifenden Auswirkungen mussten Berücksichtigung erfahren. Eine in Österreich zu liquidierende Bank konnte im Ausland finanzielle Unruhen stiften, wie dies bei der CA-Krise bereits schmerzlich festgestellt werden musste.

Dass diese Befürchtungen jedenfalls korrekt waren, zeigte die Bankenkrise Zyperns im Jahre 2013. Trotz der Tatsache, dass Zypern eine der kleinsten Volkswirtschaften der Europäischen Union ist und sowohl Import als auch Export mit Österreich (innerhalb der

²⁶⁶ Interview Dietmar Spranz.

²⁶⁷ Interview Walter Fremuth.

EU) lediglich von Malta unterboten werden²⁶⁸, bestimmten die Auswirkungen der Bankenkrise Österreichs Wirtschafts- und Bankpolitik im Jahre 2013. Dem Leitartikel der Tageszeitung „Die Presse“ vom 4. April 2013 zur Folge wird ein Selbstbehalt für Kleinanleger im Falle einer österreichischen Bankeninsolvenz thematisiert. Diese angedachte Maßnahme soll dem zypriotischen Beispiel folgen, bei welchem sich private Anleger an der Sanierung der Banken beteiligen mussten.

Völlig konsequent war es daher schon im Jahre 1986, von steigenden internationalen Verwicklungen des Wirtschafts- und Bankensystems zu sprechen und hier eine Harmonisierung zu forcieren. Die staatliche Aufsicht könne zwar das Insolvenzrisiko nicht vermeiden, jedenfalls aber verringern und zur Vermeidung von Schadensfällen beitragen. Das Fremdvermögen des Geschäftsumfangs der Bankiers umfasste bis zu 97 vH Fremdkapital. Zum Wohle der Öffentlichkeit sowie der Anleger wollte der Gesetzgeber Entscheidungsfehler der Führungskräfte weitgehend verringern. Die Schwierigkeit bestand darin, eine staatliche Aufsicht auszuüben, dabei jedoch nicht in das kalkulierbare wirtschaftliche Ermessen der Banken einzugreifen.²⁶⁹

2.5.1.6.5 Die Stellungnahme des Finanz- und Budgetausschusses

Die Novellierung des KWG war nach Angaben des Finanz- und Budgetausschusses durch folgende Leitgedanken geprägt:²⁷⁰

- Verbesserung der Funktionsfähigkeit des österreichischen Bankwesens
- Gläubigerschutz
- Erhöhung der Risikotragungsfähigkeit der Banken
- Angleichung an internationale Maßstäbe der Eigenkapitalhaltung

Der Finanz- und Budgetausschuss kritisierte vor allem die Rückständigkeit der aktuellen Rechtslage im internationalen Vergleich. Als prominentes Mitglied dieses Ausschusses ist Franz Vranitzky zu erwähnen. Bevor Vranitzky in die Politik eintrat und in weiterer Folge Bundeskanzler wurde, war er bereits stellvertretender Generaldirektor der CA sowie stellvertretender Generaldirektor der Österreichischen Länderbank. Der Finanz- und Budgetausschuss äußerte in seinem Bericht keine nennenswerten Mängel an der vorliegenden Regierungsvorlage, gab jedoch zu bedenken, dass der Rechtsform einer AG, welche als höchstentwickelte Gesellschaftsform für das Kreditwesen erachtet wurde,

²⁶⁸ Statistik Austria (2013).

²⁶⁹ RV KWG 1986, 934 BlgNR, XVI.GP 26.

²⁷⁰ 980 BlgNR, XVI.GP 1.

kein grundsätzlicher Vorrang gegenüber anderen Gesellschaftsformen eingeräumt werden sollte.²⁷¹

Durch das novellierte Kreditwesengesetz wurden auch Auswirkungen auf gesellschaftsrechtliche Aspekte herbeigeführt. Künftig war es Personengesellschaften untersagt, eine Bankenkonzession zu erhalten, lediglich bereits bestehende Banken in dieser Gesellschaftsrechtsform durften bestehen bleiben. Aber selbst diese mussten gemäß § 8a in eine AG umgewandelt werden, wenn die Jahresbilanzsumme zehn Milliarden Schillinge überstieg. Entgegen der Äußerung des Finanz- und Budgetausschusses ließ der Gesetzgeber in der Novelle eine Sympathie für die Aktiengesellschaft als Rechtsform für Banken erkennen, da es sich bei dieser um die höchst entwickelte Organisationsform handelte und die Eigenmittelaufbringung durch die Ausgabe von Aktien am einfachsten bewerkstelligt werden konnte.²⁷² Auch Sparkassen, Landes-Hypothekenbanken, Hypothekenbanken, die Pfandbriefstelle der Österreichischen Landes-Hypothekenbanken sowie Genossenschaften hatten nun die Möglichkeit, ihr gesamtes bankgeschäftliches Unternehmen oder einen bankgeschäftlichen Teilbetrieb in eine Aktiengesellschaft einzubringen. Diese Tatsache widerspricht mE der Aussage des Finanz- und Budgetausschusses, wonach der Rechtsform der AG kein grundsätzlicher Vorrang innerhalb der Kreditinstitute eingeräumt werden sollte.

Die historisch gewachsenen Rechtsformen der Institute waren als ein wesentlicher Aspekt der fehlenden Wettbewerbsneutralität zu werten. Den Kapitalgesellschaften, welche eine jährliche Dividende auszuschütten hatten, standen die eigentümerlosen Institute gegenüber. Durch diese Ausschüttungen wurde naturgemäß die Selbstfinanzierungskraft der Banken in Mitleidenschaft gezogen, während Sparkassen und Landes-Hypothekenbanken keine Ausschüttungen vornehmen mussten. Ein ähnliches Privileg bestand bei den Genossenschaften, welche praktisch keine Dividende zahlten. Dieses Ungleichgewicht sollte durch die Novelle beseitigt werden. Kreditinstitute ab einer gewissen Größenordnung mussten nun in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft konzipiert werden.²⁷³

²⁷¹ Ebenda 2.

²⁷² KASTNER, Gesellschaftsrecht 750.

²⁷³ ANDROSCH, Anmerkungen zur KWG-Novelle 439.

2.5.1.6.6 Überblick über die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986

Der Geltungsbereich erstreckte sich nunmehr auf jene Kreditinstitute, welche aufgrund dieses Bundesgesetzes oder besonderer bundesgesetzlicher Regelungen berechtigt waren, Bankgeschäfte zu betreiben (Banken).

Abgesehen von dem unten im „Besonderen Teil“ herausgearbeiteten Normen, brachte die Novelle als wesentliche Neuerung Normen zur Konsolidierung von Bankengruppen (§ 12a des KWG 1986). Wesensmerkmal für das Bestehen einer Bankengruppe war, dass eine übergeordnete Bank an einer oder mehreren Banken jeweils mindestens 50 vH der Eigenkapitalanteile mittelbar oder unmittelbar hielt. Zusätzlich musste mittelbar oder unmittelbar ein beherrschender Einfluss auf zumindest eine nachgeordnete Bank ausgeübt werden. Die Rechtsfolge bestand darin, dass bei Vorliegen dieser Tatbestandselemente alle Eigenkapitalanteile zusammenzurechnen waren. Intention dieser Regelung war demnach, dass eine Mehrfachverwendung von Haftkapital über Töchtergesellschaften ausgeschlossen war.²⁷⁴ Bei einer Bank-an-Bank-Beteiligung sollte somit sichergestellt werden, dass nicht durch entsprechende rechtliche Gestaltung die Absicht des Gesetzgebers in Bezug auf die Eigenmittelvorschriften umgangen werde. Eine rechtliche Ausgliederung von Teilen des Geschäfts führte somit zu keiner „Ersparnis von Haftkapital“.²⁷⁵ Benachteiligung erfuhren durch diese Regelung vor allem die genossenschaftlich strukturierten Kreditinstitute, wie etwa die Raiffeisenbanken, bei welchen ein wesentliches Strukturmerkmal die Verbindung zwischen den Ebenen darstellte. Die Primärebene war an der Sekundärebene beteiligt, diese wiederum hielt Anteilsrechte an der dritten Ebene. Die dezentralen Sektoren waren durch diese Regelung verpflichtet, zusätzliches Eigenkapital aufzunehmen, wenn sie die 4 vH-Bestimmung betreffend das Haftkapital nicht erfüllen konnten.²⁷⁶

2.5.1.6.7 Aus- und Nachwirkungen des Kreditwesengesetzes 1986

Der wesentlichste rechtliche Unterschied zwischen dem KWG 1979 und dem KWG 1986 ist in den Eigenkapitalvorschriften zu finden. Vormalig wurde die Eigenkapitalvorschrift von drei Prozent der Verpflichtungen, welche im KWG 1979 normiert war, nie exekutiert. Gegensätzlich zur neuen Rechtslage wurden 1979 auch Sammelwertberichtigungen noch als Bestandteil des Eigenkapitals berücksichtigt. Die steuerliche Begünstigung der

²⁷⁴ HANDLER, MOOSLECHNER, Hintergründe und ökonomische Aspekte 777.

²⁷⁵ RV KWG 1986, 934 BgNR XVI.GP 32.

²⁷⁶ KLAUHS, Gedanken zu einer KWG-Novelle 340.

Hafrücklagen sollte sich für die Banken als bedeutender Bestandteil des KWG 1986 erweisen.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass das KWG 1986 im Zeichen von Neuregelungen im Bereich der Eigenmittelbestimmungen stand. Vor allem die Vorschriften zum Haftkapital waren bezeichnend für die Novellierung, resultierend aus der Liberalisierung des Bankenrechts in den Vorjahren. Mit der Novelle 1986 wurde eine ausstehende Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts auf internationaler Ebene verwirklicht.²⁷⁷

Wegen der in der Novelle enthaltenen Elemente, die bereits die europäische Rechtsentwicklung übernahmen bzw als Anpassung an den EU-Rechtsbestand beschlossen wurden, bezeichnete der Sektionschef des Bundesministeriums das Gesetz als Jahrhundertgesetz. Eine Einlagensicherung war zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KWG 1986 lediglich in sechs EU-Ländern obligatorisch – und nunmehr auch in Österreich. Überraschend scheint dies vor allem vor dem Hintergrund, dass Österreich damals noch nicht Mitglied der EU war. Mit dieser Rechtgrundlage war Österreich legislativ der EU voraus. Österreich musste daher im Jahre 1995, bei der Aufnahme in die EU, seinen Rechtsstand in diesem Bereich nicht mehr anpassen.

Die Kehrseiten der Risikolimitierung im Bankwesen sind ebenso vielschichtig wie ihre Vorteile. Eine höhere Kapitalbasis stellt alleine noch keinen ausreichenden Garant für eine hohe Funktionsweise einer Bank dar. Durch die Anhebung des Haftkapitales selbst wird gleichfalls kaum die Wettbewerbsposition der Banken gestärkt, zudem kommt es zu einer starken Bindung von Kapital. Redundante Liquidität bietet zwar ein gewisses Maß an Funktionsschutz, kann jedoch im Übrigen als Indiz von Ineffizienz gewertet werden.²⁷⁸

Nicht unstrittig ist, ob eine Liberalisierung des Bankenrechts durch die Novelle tatsächlich herbeigeführt wurde. Diese fand zwar im Bereich der Zweigstellen statt, welche vorher konzessionspflichtig waren, später jedoch nicht mehr. Tendenziell wurden die Vorschriften zur Erfassung der bankgeschäftlichen Risiken zwar umfassender und strenger, aber nie kam es zu einem Ende der Liberalisierung. Diese Stellungnahme versteht sich vor dem Hintergrund, dass weder das Universalbankensystem in Frage gestellt, noch die notwendigen Eigenmittel bzw Liquiditätsreserven wesentlich aufgestockt wurden.

Die verwirklichte Filialliberalisierung schwächte die Zahlungsverkehrsfunktion der Postsparkasse erheblich, da nunmehr sämtliche Kreditinstitute der Bevölkerung Filialen zur Verfügung stellten. Durch die nunmehr fehlende Reglementierung und den dadurch ausgelösten Zuwachs an Filialen wurde in Folge der Novelle 1986 ein „Overbanking“

²⁷⁷ BÜHLER, Betriebswirtschaftlicher Hintergrund 115.

²⁷⁸ Ebenda 115.

geschaffen, von welchem sich der Kreditapparat bis dato nicht befreien konnte. Diese Fehlentwicklung wurde durch neue Kommunikationsmittel wie Fax, Telebanking und elektronische Datenverarbeitung befeuert, durch welche der Kontakt zwischen Kunden und Bankangestellten immer weniger wurde, jedoch das Filialnetzwerk weiterhin ausgebaut wurde. Es herrschte somit insofern eine Sinnwidrigkeit vor, als die Filialen von der Bevölkerung weniger beansprucht wurden, die Anzahl aber dennoch anstieg.²⁷⁹

²⁷⁹ Interview Walter Fremuth.

2.5.2 Besonderer Teil

2.5.2.1 Der Geltungsbereich

2.5.2.1.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949

Dem Geltungsbereich unterlagen nach § 1 jene Kreditunternehmungen, welche gewerbsmäßig Bank- oder Sparkassengeschäfte im Inland betrieben. Von der Anwendung des Gesetzes waren die Oesterreichische Nationalbank, das Österreichische Postsparkassenamt, Bausparunternehmungen, Unternehmungen, die als gemeinnützige Wohnungsunternehmungen anerkannt waren, Versicherungsunternehmungen sowie Unternehmungen, die das Pfandleihgewerbe betrieben, ausgenommen.

Der im Entwurf beabsichtigten Ausnahme vom Anwendungsbereich, wonach das Postsparkassenamt dem Gesetz nicht unterworfen war, mangelte es nach Angaben der Notenbank an jeglicher Begründung. Das Postsparkassenamt betreibe wie jede andere Kreditunternehmung Bank- und Sparkassengeschäfte, weshalb eine Sonderstellung nicht wünschenswert war. Die OeNB argumentierte, dass das Postsparkassenamt sowie jedes andere Kreditinstitut die Nationalbank als Reserveinstitut benötige und die Nationalbank diese Funktion natürlich nicht erfüllen könne, wenn ihr die Mittel der Aufsicht und Einflussnahme, die das Gesetz vorsah, bezüglich des Postsparkassenamtes nicht zur Verfügung stünden.²⁸⁰

Die Ausnahme des Postsparkassenamtes vom Geltungsbereich des Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen gemäß § 1 Abs 3 lit b des Entwurfes wurde von der Bundeskammer für gewerbliche Wirtschaft ebenfalls nicht begrüßt. Dieses Institut betreibe ausschließlich Bank- und Sparkassengeschäfte, weshalb es auch im Wettbewerb mit den übrigen Kreditunternehmungen stehe. Der Grundsatz einer gleichmäßigen Behandlung aller Akteure gebiete daher, dass auch das Postsparkassenamt in den Anwendungsbereich des Kreditunternehmungen Gesetzes fallen müsse. Andererseits sollte dies jedoch den Gesetzgeber nicht daran hindern, Sondervorschriften für die Tätigkeit des Postsparkassenamtes zu erlassen.

Ebenso sah die Bundeskammer keine ausreichenden Argumente, weshalb die Bausparunternehmungen vom KUG ausgenommen werden sollten. Auch diese

²⁸⁰ Stellungnahme der OeNB vom 15.10.1949 betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmungen, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 0-1.

Institutionen nahmen Einlagen entgegen und gewähren Darlehen. Sie unterschieden sich von den übrigen Kreditinstituten nur durch das Bestehen eines festen Vertragsverhältnisses mit den Kunden, dem Bausparvertrag. Dieser Unterschied war jedoch nach Meinung der Bundeskammer nicht so eklatant, als dadurch Anlass gegeben wäre, diese Unternehmungen aus dem Anwendungsbereich des KUG herauszunehmen und - wie bisher - der Versicherungsaufsicht zu unterstellen. Durch die Einbeziehung der Bausparkassen in das System des KUG würde faktisch und rechtlich eine klare Linie geschaffen werden, Sondervorschriften in diesem Bereich könnten allenfalls durch Verordnungen erlassen werden, so die Stellungnahme der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.²⁸¹

Zu der sowohl von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, dem Arbeiterkammertag, aber auch von der Nationalbank angeprangerten Ausnahme der Postsparkasse von der Anwendbarkeit des Gesetzes, bemerkte der Gouverneur der Postsparkasse, dass das KUG für das Postsparkassenamt nur insoweit gelten sollte, als dies die Auskunftspflicht und allenfalls den Abschnitt über den Sparverkehr anbelange. Eine nähere Erläuterung der Gründe unterblieb jedoch.²⁸²

2.5.2.1.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Unter den Anwendungsbereich fielen alle Unternehmungen die gewerbsmäßig Bank- und Sparkassengeschäfte betrieben. Davon ausgenommen waren nach § 1 Abs 3 KWG 1955 die Oesterreichische Nationalbank, die Österreichischen Postsparkassen, Bausparkassen sowie Unternehmungen, die das Pfandleihgewerbe betreiben.

In Abweichung zum später in Kraft getretenen KWG 1979, welches nur auf Personengesellschaften des Handelsrechts und auf juristische Personen, die Bankgeschäfte betrieben, anwendbar war, kam es auf die Rechtsform der Unternehmung nach dem Entwurf eines KWG 1955 nicht an. Wie oben bereits erwähnt, waren die Nationalbank sowie die Postsparkasse vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen, da diese bereits einem eigens geregelten Statut unterlagen.²⁸³ Diese taxative Exklusion fand im KWG 1979 keinen Eingang, lediglich die Nationalbank wurde weiterhin allumfassend ausgenommen.

²⁸¹ Begründung der beantragten Abänderung des KUG-Entwurfs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1.

²⁸² Schreiben der Österreichischen Postsparkassenamtes vom 26. Oktober 1949, GZ 4048-17/50, Vorzahl 89718-17/49, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen.

²⁸³ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, Archiv des Bundeskanzleramtes, Bericht des BMF ZI 85.154-15A/55,1.

2.5.2.1.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Um das Kreditwesengesetz als Grundsatzgesetz für sämtliche Kreditunternehmen anwendbar zu machen, exkludierte der Entwurf der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen der Handelskammer den Ausschluss der Postsparkassen aus ihrem Anwendungsbereich, wie dies die BWK auch schon bei den vorherigen Entwürfen forderte. Auch die Sparkassen, auf welche die RV 1969 nur in bedingtem Maße anwendbar war, wurden nun dem Regime des KWG gänzlich unterworfen. Für alle Unternehmen, die tatsächlich Bankgeschäfte tätigten, sollte demnach - ungeachtet ihrer äußerlichen Bezeichnung - das KWG gelten.²⁸⁴

Der Geltungsbereich der Regierungsvorlage erfasste alle Unternehmen, die Bankgeschäfte im Inland als Bestandteil ihrer geschäftlichen Tätigkeit betrieben. Eine Konkretisierung der unterliegenden Bankgeschäfte wurde in § 1 Abs 2 vorgenommen. Dazu gehörten insbesondere die Entgegennahme von Geldern als Einlage, die Einräumung von Geldkrediten, die Diskontierung von Wechseln, das Devisengeschäft sowie der An- und Verkauf von Wertpapieren. Wie schon im vorangegangenen Entwurf, nahm die Regierungsvorlage zum KWG 1969 ungeachtet des Entwurfes der Handelskammer die OeNB allgemein und die Postsparkasse bis auf wenige taxativ aufgezählte Bestimmungen vom Geltungsbereich des Gesetzes aus.

2.5.2.1.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Im ersten Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen über ein Bundesgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978) war in erster Linie der universelle Geltungsbereich gewichtig. Das neue KWG sollte für alle Kreditunternehmen gelten, soweit nicht das Sparkassengesetz 1978 (de facto erging es analog zum KWG im Jahre 1979) gesonderte Bestimmungen enthielt.²⁸⁵ Das ursprünglich davon nicht betroffene Wechselstubengeschäft sollte nach einer Forderung der Oesterreichischen Nationalbank zum Entwurf zur Gänze als Bankgeschäft gewertet werden.²⁸⁶ In der Neufassung des Entwurfs wurde das Wechselstubengeschäft nunmehr gemäß § 1 Abs 2 Z 6 als Bankgeschäft verankert, gleichzeitig wurde jedoch das Spareinlagengeschäft nicht mehr ausdrücklich als solches qualifiziert.²⁸⁷

²⁸⁴ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 102.

²⁸⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

²⁸⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 9.

²⁸⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

Der Entwurf nahm die Nationalbank und die Postsparkassen von der Anwendbarkeit des Gesetzes aus. Diese Bevorzugung der beiden Kreditinstitute wurde innerhalb der dritten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses debattiert. Die Sonderstellung der PSK im Kreditwesengesetz wurde gegenüber dem Entwurf nach einem Antrag der SPÖ erweitert, die ÖVP gab hierfür in der Sitzung ihre Zustimmung. Nunmehr sollte die Postsparkasse auch von den Bestimmungen des § 10 Abs 1 Z 3 (Anzeigepflicht bei Aufnahme einer Bestimmung über nachrangiges Eigenkapital) sowie Z 5 (Anzeigepflicht bei Änderung der Firma) ausgenommen werden.²⁸⁸

Änderungsvorschläge zum Entwurf eines KWG 1979 ergingen auch seitens des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie. Nach den Erläuterungen zum Entwurf erstreckte sich der Anwendungsbereich des KWG auf all jene Unternehmungen, die ein Bankgeschäft aufgrund einer Konzession gewerbsmäßig betrieben. Dabei wurde nach Angaben des Ministeriums übersehen, dass das Gesetz sich auch auf jene physischen und juristischen Personen erstrecken müsste, die ohne Konzession tätig werden. Als Beispiel wurden in der Stellungnahme die Strafbestimmungen angeführt, welche auch auf nicht konzessionierte Unternehmungen Anwendungen finden müssten. Das Gesetz entsprach der Stellungnahme insofern, als sämtliche Kreditunternehmungen, die Bankgeschäfte (tatsächlich) betrieben unter das Regime dieses Gesetzes fielen. Dieser universelle Anwendungsbereich war bereits im Entwurf eines KWG 1969 enthalten und wurde auch in den folgenden Entwürfen beibehalten.

Der Entwurf führte im Gegensatz zum in Kraft getretenen Gesetz von 1979 umfangreiche Tatbestände an, welche als Bankgeschäfte zu qualifizieren waren. Darunter fielen vor allem auch Tätigkeiten, die von befugten Gewerbetreibenden im Rahmen ihres Berechtigungsumfanges seit geraumer Zeit ausgeführt wurden, wie die Entgegennahme von Geldern der Mieter durch den Immobilienverwalter über Auftrag des Hauseigentümers. Ebenso wäre nach der ursprünglichen Konzeption die Verwahrung von Wertgegenständen durch die Hotelverwaltung erfasst gewesen. In der Stellungnahme des Handelsministeriums wurde gefordert, dass derartige Tätigkeiten nicht als Bankgeschäfte zu qualifizieren seien. Gemäß dem § 1 Abs 2 Z 1 – 13 KWG 1979, in welchen die umfassten Bankgeschäfte demonstrativ angeführt waren, wurden derartige Tätigkeiten nunmehr nicht als Bankgeschäfte qualifiziert.

Paragraph 1 Abs 2 des Entwurfes beschäftigte sich mit der Qualifikation eines Bankgeschäfts und somit mit der Anwendbarkeit des Gesetzes. Gemäß § 1 Abs 2 des Entwurfs zählen zu den Bankgeschäften insbesondere „folgende geschäftsmäßig

²⁸⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 8.

betriebene Tätigkeiten“²⁸⁹. Dazu merkte das Bundesministerium für Gewerbe, Handel und Industrie an, dass der Gesetzestext eine explizite Definition des Wortes „gewerbsmäßig“ enthalten sollte. Bislang wurde nur in den Erläuterungen das Wort „geschäftsmäßig“ näher umschrieben, jedoch sei selbst diese Deutung mangelhaft. Fraglich erschien in diesem Zusammenhang, ob eine Privatperson, die öfters bzw regelmäßig (also nicht bloß gelegentlich), jeweils ein paar Monate lang einen bestimmten Geldkredit gewährt (den Erläuterungen zur Folge wäre hier eine Konzession erforderlich), strenger behandelt werden sollte als eine Person, die nur gelegentlich oder gar nur einmal einen Geldkredit in derselben Höhe, jedoch auf längere Zeit gewährte.²⁹⁰ Im KWG 1979 wurde indessen nicht mehr auf „geschäftsmäßig betriebene Tätigkeiten“ abgestellt. Hingegen wählte man schlicht die Formulierung „Bankgeschäfte sind unter diesen Voraussetzungen insbesondere...“.

Missfällig betrachtete das Bundesministerium für Gewerbe, Handel und Industrie ebenso die Verordnungsermächtigung des § 1 Abs 3. Nach dieser Regelung hatte der Bundesminister für Finanzen das Recht, im Wege einer Verordnung festzustellen, ob ein tatbestandsmäßiges Bankgeschäft vorliegt. Problematisch sei die Bestimmung vor allem in Hinblick auf Art 18 B-VG. Es sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass sich die Feststellungen eines Bankgeschäfts jedenfalls im Rahmen der allgemeinen Definition des Abs. 2 bewegen müssen. Im Falle einer Qualifizierung als Bankgeschäft sollte das Gesetz den Bundesminister für Finanzen verpflichten, diese Tätigkeiten als Bankgeschäfte zu erklären. Trotz der Bedenken wurde die Verordnungsermächtigung in den Gesetzestext aufgenommen, eine verbindliche Erklärung als Bankgeschäft enthielt das Gesetz jedoch nicht.

Ein komplexes Problem betraf § 1 Abs. 4, wonach für bestimmte Bankgeschäfte, darunter fielen insbesondere auch die Vermittlung von Personal- und Hypothekarkrediten, die ohne die hierfür erforderliche Konzession betrieben wurden, keine Vergütungen (wie Zinsen udgl) erlangt werden konnten.

Laut § 1 Abs. 2 lit n des Entwurfs („die Vermittlung von Geschäften nach lit a,b,c und f“) fiel die Vermittlung von Krediten unter den Begriff Bankgeschäft (ebenso gemäß der Endfassung: § 1 Abs. 2 Z 13 KWG 1979). Nach § 2 Abs 1 Z. 14 GewO 1973 fand die Gewerbeordnung auf den Betrieb von Bankgeschäften keine Anwendung. Davon waren allerdings die Personalkreditvermittlung und die Vermittlung von Hypothekardarlehen der GewO 1973 ausgenommen. Unter der Prämisse, dass der Entwurf Gesetzeskraft erlangen

²⁸⁹ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 17/2.

²⁹⁰ Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 2.

würde, wären diese Tätigkeiten von der GewO durch das *lex posterior* (KWG) ausgenommen. Auch durch § 4 Abs. 2 konnte dies nicht verhindert werden, weil gemäß dieser Bestimmung eine Konzession nach § 4 Abs. 1 nur dann nicht erbracht werden musste, wenn eine gewerberechtliche Konzession vorlag. Diese konnte aber, von bestehenden Konzessionen abgesehen, nicht vorliegen, weil die Gewerbeordnung 1973 nicht zur Anwendung kam.

Als Lösung des Problems wurden in der Stellungnahme folgende Änderungsvorschläge angeboten:

Streichung des § 1 Abs. 2 lit n unter gleichzeitiger Umformulierung des § 1 Abs. 4: „Bei Bankgeschäften und bei der Vermittlung von Geschäften nach Abs. 2 lit a,b,c (§ 1 Abs.2 Z 1-3 KWG 1979), die ohne die hierfür erforderliche Berechtigung betrieben werden, entfallen alle mit diesem Gesetzen verbundenen Vergütungen, wie insbesondere Zinsen und Provisionen...“.

Aufrechterhaltung des § 1 Abs. 2 lit n und Klarstellung innerhalb des § 4 Abs. 2, dass die Tätigkeit der Personal- und Hypothekarkreditvermittlung weiterhin ausschließlich eine der Gewerbeordnung 1973 unterliegende Tätigkeit darstellt.²⁹¹

Im Resultat wurde eine Zwischenlösung beschlossen, wonach gemäß § 1 Abs. 2 Z 13 die Vermittlung von Geschäften nach Z 1 (Einlagengeschäft) und Z 3 (Kreditgeschäft) ausgenommen die behördlich konzessionierte Vermittlung von Hypothekendarlehen und Personalkrediten (§§ 259, 267 GewO 1973) unter die Definition Bankgeschäfte zu subsumieren waren.

Die Bundessektion Bank der Handelskammer verlangte nach einer Klarstellung, wonach alle Tätigkeiten, die schon bisher im Rahmen befugter Gewerbeausübung vorgenommen wurden und durch die demonstrative Aufzählung im § 1 Abs 2 KWG erfasst wurden, zweifelsfrei vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen bleiben. Um eine Klarstellung herbeizuführen, sollte nach Abs 2 ein weiterer Abs 3 in § 1 KWG aufgenommen werden, der wie folgt zu lauten hätte:

„(3) Nicht als Bankgeschäfte im Sinne des Abs 2 gelten Tätigkeiten, die im Rahmen einer durch andere bundesgesetzliche Vorschriften geregelten Berufsausübung befugt vorgenommen werden.“

Die Rechts- und Gewerbepolitische Abteilung der Handelskammer war der Meinung, dass durch diese ergänzende Klarstellung sichergestellt würde, dass die Tätigkeiten der

²⁹¹ Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 3-4.

Immobilienmakler und Vermögensverwalter oder der Pfandleiher, aber auch die der Rechtsanwälte und Notare weiterhin unbeanstandet ausgeübt werden könnten.²⁹²

Zwar wurde der Endfassung des § 1 KWG 1979 ein Abs 3 angefügt, jedoch entsprach dieser keineswegs der gewünschten Formulierung der Bundeskammer. Ebenso wenig fand sich in den folgenden Regelungen eine dem Ansinnen der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung entsprechende Bestimmung. Der Abs 3 des Entwurfes ermächtigte lediglich den Finanzminister, mit Verordnung festzustellen, ob eine andere als die in Abs 2 aufgezählte Tätigkeit als Bankgeschäft zu qualifizieren war. Diese Verordnungsermächtigung hielt die Rechts- und Gewerbepolitische Abteilung für verfassungsrechtlich bedenklich, da sie einer Formaldelegation glich.

Ein weiteres Begehren der Handelskammer betraf eine zweckmäßige legistische Formulierung des § 1 Abs 2, welcher die dem KWG unterworfenen Bankgeschäfte demonstrativ aufzählte. Sowohl nach dem Wortlaut der Entwürfe, als auch nach dem tatsächlich in Kraft getretenen KWG 1979 wurde auf „gewerbliche“ anstatt, wie dies gefordert wurde, „gewerbsmäßige“ Tätigkeiten abgestellt.

Als Begründung für die geforderte Änderung wurde angeführt, dass die GewO für alle „gewerbsmäßig“ ausgeübten Tätigkeiten gelte, von denen der Betrieb von Bankgeschäften jedoch ausgenommen ist. Dieser ausgenommene Bereich sollte jetzt durch das neue KWG erfasst werden, das sich eben auch auf „gewerbsmäßige“ Tätigkeiten beziehen müsse.²⁹³

2.5.2.1.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Dem Geltungsbereich unterlagen schließlich jene Kreditunternehmen, die Bankgeschäfte betrieben. Als Bankgeschäfte wurden dabei jene gewerblichen Tätigkeiten, die nach der Verkehrsauffassung dem Geschäftsbereich der Kreditunternehmen zuzuordnen waren, definiert. In § 1 Abs folgte sodann eine demonstrative Aufzählung, welche Tätigkeiten insbesondere unter Bankgeschäfte zu subsumieren waren. Ausgenommen vom Geltungsbereich (§ 2) waren die Nationalbank sowie die Postsparkasse hinsichtlich einiger wichtiger Bestimmungen wie die Konzessionspflicht. Das Wechselstubengeschäft wurde ebenso vom Anwendungsbereich ausgeschlossen wie das Garantiegeschäft. Das KWG teilte Kreditunternehmen in zwei

²⁹² Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 1.

²⁹³ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 2.

Bereiche, einerseits Kreditinstitute welche für sämtliche Bankgeschäfte des § 1 Abs 2 KWG (demonstrativ) eine Berechtigung hatten sowie andererseits jene Institute ohne dieselbe.

Das Universalbanksystem wurde zur Grundform der Kreditinstitute erkoren, dies entsprach den damaligen Strömungen im internationalen Bankenrecht. Stand Österreich, gemeinsam mit dem Deutschen Reich, mit seinem Universalbankensystem nach der Krise der Dreißigerjahre alleine da, so wurde vor allem auch für anglo-amerikanische Institutionen nun vorwiegend diese Konstruktion gewählt.²⁹⁴

Der Österreichische Genossenschaftsverband äußerte schon zum Gesetzesentwurf Bedenken angesichts der sich abzeichnenden Tendenz der Kreditinstitute, als Universalbanken tätig zu werden. Dies stünde der Struktur des österreichischen Kreditapparates entgegen.²⁹⁵

Gegensätzlich zu jener Rechtslage, welche durch das KWG 1979 geschaffen wurde, war in Österreich zuvor das Universalbankensystem nicht *ex lege* als Grundsatzform gegenwärtig. Dies erklärte auch das weitere Bestehen der Sparkassen und der Genossenschaften. Diese Institutionen wiederum erkannten eine Lücke. Sie bildeten Spitzeninstitute, welche ebenfalls als Universalbanken bestanden. Die restlichen Institutionen waren hingegen als Spezialbanken konzipiert.²⁹⁶ Ein Hauptfaktor, der den Aufstieg der Universalbanken beschleunigte, war die Tatsache, dass es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs innerhalb Europas zu einer enormen Steigerung des Wohlstandes kam. Daraus resultierte folgende Konsequenz: „[...] in den Sektoren der Nichtkreditunternehmen im eigentlichen Sinn entstanden finanzielle Überschüsse, die nur über den Geldmarkt veranlagt werden konnten [...]“.²⁹⁷ Sparkassen und andere Institutionen waren somit gezwungen, nicht nur als Hausbank zu fungieren, sondern auch in neue Geschäftsbereiche einzutauchen.

2.5.2.1.6 Die KWG-Novelle 1986

Hinsichtlich des Geltungsbereiches brachte die Novelle 1986 keine wesentlichen Neuerungen. Eine Erweiterung erfolgte dahingehend, dass nunmehr als Bank definiert wurde, wer auf Grund dieses Bundesgesetzes oder besonderer bundesgesetzlicher Regelungen berechtigt war, Bankgeschäfte zu betreiben.

²⁹⁴ FUCHS, SCHEITHAUER, Kreditwesen in Österreich 80.

²⁹⁵ STÖRCK, Zum Entwurf des neuen KWG 1083.

²⁹⁶ FUCHS, SCHEITHAUER, Kreditwesen in Österreich 82.

²⁹⁷ Ebenda 82.

2.5.2.2 Die Bewilligungspflicht

2.5.2.2.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949

Wie bereits im reichsdeutschen KWG 1934²⁹⁸, wurde auch im Bundesgesetz über Kreditunternehmungen von 1949 eine Bewilligungspflicht für Kreditunternehmungen in § 2 normiert. Diese erstreckte sich auf den Betrieb der Kreditunternehmungen sowie auf den Betrieb von Zweigstellen jeder Art im In- und Ausland. Die Bewilligung des Finanzministers war ferner obligatorisch für die Übernahme von Beteiligungen an Kreditunternehmungen, die Änderung der Rechtsform einer Kreditunternehmung, aber auch bei einer wesentlichen Änderung der Geschäftsart. Auch bei der Verpachtung einer Kreditunternehmung musste der Pächter eine Bewilligung erwirken.

Eine Abweisung der Bewilligung hatte gemäß § 4 Abs 2 zu erfolgen, wenn die Geschäftsleiter nicht vertrauenswürdig erschienen oder fachlich nicht genügend vorgebildet waren. Eine Versagung hatte ebenfalls zu erfolgen, wenn dem Kreditinstitut die zum Geschäftsbetrieb erforderlichen Mittel im Inland nicht zur Verfügung standen. Lediglich einer Anzeige bedurften die beabsichtigte Vereinigung mit einer anderen Kreditunternehmung, die Schließung von Zweigstellen oder die vorübergehende sowie dauernde Einstellung des Geschäftsbetriebs. In § 5 wurde die Möglichkeit geschaffen, eine bereits erteilte Bewilligung zurückzuziehen, wenn der Geschäftsbetrieb, auf den sie sich bezog, nicht innerhalb eines Jahres ab der Erteilung der Bewilligung eröffnet wurde oder wenn der Geschäftsbetrieb ein Jahr lang nicht mehr ausgeübt wurde. Vor dem Zurückziehen musste das BMF der betroffenen Kreditunternehmung nach § 7 Gelegenheit zur Äußerung geben.

In Ihrer Stellungnahme zum Entwurf brachte die Notenbank vor, dass ihr jedenfalls vor der Erteilung von Bewilligungen zur Führung eines Kreditunternehmens die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden müsse.²⁹⁸

Gemäß der Stellungnahme der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, erschien die nach dem Entwurf (§ 4) völlig im freien Ermessen der Behörde liegende Erteilung der Bewilligung zum Betreiben einer Kreditunternehmung als nicht sachgerecht. Verfügungen des BMF nach § 4 wären nach dem Entwurf endgültig und könnten nicht einmal vom Verwaltungsgerichtshof überprüft werden. Angesichts der großen wirtschaftlichen

²⁹⁸ Stellungnahme der OeNB vom 15.10.1949 betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmungen, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 0.

Bedeutung sollten solche Entscheidungen nicht ausschließlich einer obersten Bundesbehörde übertragen werden. Die Bundeskammer forderte daher die Rückkehr zum alten System, wonach die Bewilligung zur Errichtung neuer Kreditinstitute nur in den taxativ aufgezählten Fällen verweigert werden konnte.²⁹⁹

Entgegen der bisherigen Rechtslage sah der Entwurf eine Zurücknahme der Bewilligung (§ 5) vor. Die Voraussetzungen für diese entsprachen weitgehend jenen Tatbeständen, die bisher nur Voraussetzungen für die Untersagung des Fortbetriebs waren. Die Bundeskammer hieß die Vermengung zweier verschiedener Tatbestände nicht gut, sie pochte auf eine Unterscheidung wie dies nach dem KWG 1934 vorgesehen war. Im Falle einer Zurücknahme der Bewilligung erlosch die erteilte Berechtigung, im Falle der Untersagung wurde jedoch nur die Ausübung der Berechtigung, welche in ihrem Bestande nicht berührt wurde, untersagt. Anlässlich dieses gravierenden Unterschieds würde es zu weit gehen, mit einer Zurücknahme der Bewilligung vorzugehen. Die Bundeskammer machte daher den Vorschlag, beide Tatbestände (wieder) zu trennen und die Zurücknahme der Bewilligung auf jene Fälle zu beschränken, bei welchen endgültige Maßnahmen erforderlich waren.³⁰⁰

Weiters nahm die Bundeskammer zu dem im Entwurf geforderten Genehmigungszwang für die Übernahme an dauernden Beteiligungen an Kreditunternehmungen Stellung. Diese war auch in weiterer Folge immer wieder Anlass kontroverser Diskussionen zu den verschiedenen Entwürfen für ein Kreditwesengesetz. Gerechtfertigt wäre ein Genehmigungszwang nach Auffassung der Handelskammer erst, wenn die zu übernehmenden dauernden Beteiligungen wirtschaftlich ins Gewicht fielen. Durch die Einschränkung, dass nur wesentliche Beteiligungen der Bewilligung unterliegen, würde auch die Aufsichtsbehörde entlastet werden.³⁰¹

2.5.2.2.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Der Betrieb einer Kreditunternehmung bedurfte eines Antrages und wurde durch die darauf folgende Bewilligung des Bundesministeriums für Finanzen legitimiert. Diese Regelung folgte der bisherigen Übung, nach welcher grundsätzlich eine Bewilligung nach

²⁹⁹ Begründung der beantragten Abänderung des KUG-Entwurfs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 3.

³⁰⁰ Begründung der beantragten Abänderung des KUG-Entwurfs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 4.

³⁰¹ Begründung der beantragten Abänderung des KUG-Entwurfs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 2.

erfolgt. Gutachten der Nationalbank sowie der gesetzlichen Interessensvertretungen erfolgte.³⁰²

Den Kreditunternehmen war es nach § 8 untersagt, sich im geschäftlichen Verkehr auf die Erteilung der Bewilligung oder auf die behördliche Aufsicht zu berufen. Hintergrund dieser Regelung war, dass die Beaufsichtigung nicht als Gewähr für die materielle Lage einer Kreditunternehmung anzusehen war. Diese Bestimmung wurde in den folgenden Regelungswerken für Kreditunternehmen ersatzlos gestrichen. Der Bund sollte nicht lediglich dadurch, dass er seine Aufsicht ausübte, in die Lage kommen, für eventuelle Verluste, resultierend aus einem Zusammenbruch einer Bank, aufkommen zu müssen. Den Erläuterungen ist zu entnehmen, dass durch diesen Paragraphen irrige Vorstellungen hinsichtlich der Berufung auf die Aufsicht vorweg genommen werden sollten.³⁰³

2.5.2.2.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Der Entwurf des KWG 1969 übernahm das System der Bewilligungspflicht (§ 2 ff) für den Betrieb von Kreditunternehmen, welcher in ähnlicher Form das KWG 1934 bereits prägte. Während im KWG 1969 noch die Möglichkeit bestand, Kreditunternehmen zu verpachten, wurde diese Option in die Fassung von 1979 nicht mehr aufgenommen. Dieser Umstand war auf eine kritische Stellungnahme der Sozialpartner zurückzuführen, welcher entsprochen wurde. Eine Liberalisierung erfuhr die Bewilligungspflicht dahingehend, dass anders, als dies nach dem KWG 1934 in § 3 Abs 2 lit a gefordert wurde, für die Errichtung einer inländischen Zweigniederlassung keine gesonderte Bewilligung mehr erlangt werden musste. Der Entwurf sah hier demnach eine nicht unbeachtliche Liberalisierung der Konzessionspflicht vor. Die Ausdehnung des Geschäftsbetriebs hingegen sollte jedoch weiterhin einer gesonderten Zulassung unterliegen. Damit wurde sichergestellt, dass die besonders auf das Vertrauen der Einleger und Geldgeber aufgebauten Kreditunternehmen nicht unkontrolliert Veränderungen unterworfen werden konnten, welche Nachteile für die Gläubiger mit sich bringen hätten können.³⁰⁴ Die besondere Vertrauensgrundlage, welche die Beziehung zwischen Banken und ihren Kunden charakterisierte, sollte einen besonderen Schutz erfahren, welcher die Umsetzung einer Kontrolle bzw Bewilligungspflicht verlangte.

Der (Gegen-) Entwurf der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen der Handelskammer versuchte, die inkonsequenten Vorgaben beim Betrieb für

³⁰² Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, Archiv des Bundeskanzleramtes, Bericht des BMF ZI 85.154-15A/55, 1.

³⁰³ Erläuternden Bemerkungen zum KWG 1955, 7.

³⁰⁴ RV BlgNR 1277, XI. GP 33.

Zweigniederlassungen zu beseitigen. Nach der Regierungsvorlage musste zwar bei der Gründung neuer Kreditinstitute der Lokalbedarf geprüft werden, nicht aber bei der Errichtung einer Zweigniederlassung. Diese Folgewidrigkeit wurde beim Entwurf berücksichtigt, grundsätzlich war nunmehr die Bewilligung des Bundesministers für Finanzen von Nöten.

2.5.2.2.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Der Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen für ein Bundesgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978) enthielt gleichfalls ein Konzessionssystem. Fortan sollte nach § 5 Abs 2 lit c des Entwurfs die Konzession versagt werden, wenn Kreditunternehmen in der Rechtsform einer Einzelfirma (Einzelkaufmann) oder als Personengesellschaft des Handelsrechts, bei der zumindest ein Gesellschafter eine Kapitalgesellschaft war, organisiert waren.³⁰⁵

Durch die Einführung des Vier-Augen-Prinzips sollte eine Konzessionsversagung weiters dann erteilt werden, wenn eine Kreditunternehmung nicht mindestens zwei Geschäftsführer hatte und die Einzelvertretungsmacht für Geschäftsleiter nicht ausgeschlossen war bzw eine Einzelprokura oder eine Handlungsvollmacht für den gesamten Geschäftsbetrieb erteilt wurde.³⁰⁶

Eine Liberalisierung bahnte sich im Bereich der Errichtung von Zweigniederlassungen an, welche künftig keiner Konzession mehr bedurften. Unternehmungen, die Bankgeschäfte ohne die hierfür notwendige Konzession betrieben, sollten alle mit diesem Geschäft verbundenen Vergütungen, wie Zinsen und Provisionen, verlieren. Zur Frage, ob der Tatbestand eines Bankgeschäfts erfüllt war, sollte das Gericht künftig eine bindende Feststellung des Bundesministers für Finanzen einzuholen haben.³⁰⁷

Die Neufassung des Entwurfs über das Kreditwesengesetz 1978 enthielt in den Konzessionsbestimmungen weiters die umstrittene Regelung, wonach Geschäftsleiter gegensätzlich zum ursprünglichen Entwurf ihre Funktion nunmehr hauptberuflich ausüben mussten (§ 4 Abs 3). Für die Einführung dieser Regelung sprach sich der Vorsitzende der Sparkasse und spätere Bürgermeister der Stadt Leoben, Direktor Leopold Posch³⁰⁸ in einem Schreiben an Vizekanzler Hannes Androsch³⁰⁹ aus. Dieser äußerte, dass in diesem Bereich entschieden die Frage aufgeworfen werden müsste, warum nur bei den

³⁰⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 3.

³⁰⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 3.

³⁰⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

³⁰⁸ Vgl Leopold Posch, Bürgermeister der Stadt Leoben: Zum Geleit.

³⁰⁹ Geb 18.4.1938, vgl Liselotte Palem, Androsch – ein Leben zwischen Geld und Macht.

Sparkassen ein hauptberuflicher Vorstand vorgesehen war und nicht auch bei den Kreditgenossenschaften, wie den Raiffeisenkassen und den Volksbanken.³¹⁰

Die Schwierigkeiten und Krisen, die sich in den vergangenen Jahren in sämtlichen Sektoren der Kreditunternehmungen ergaben, könnten durch das Vier-Augen-Prinzip vermutlich verhindert werden. Die Notenbank sprach sich gegen eine Einschränkung dieses Prinzips aus währungs- und kreditpolitischen Interessen aus, da eine Aushöhlung das Vertrauen in den Kreditapparat erschüttern könnte.³¹¹

In der dritten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses standen auch die Bewilligungspflicht sowie das damit verbundene Vier-Augen-Prinzip ebenfalls auf der Tagesordnung.

Das Vier-Augen-Prinzip (§ 15 Abs 1 Z 4 des Entwurfs) blieb aufgrund der Ablehnung eines gegenteiligen ÖVP-Antrags durch die SPÖ im Gesetz erhalten, doch deutete der Finanzminister an, dass er noch für Gespräche offen sei, eine Untergrenze festzulegen, durch die wirklich kleine Institute von der Last zweier hauptamtlicher Geschäftsleiter befreit werden könnten.

Nach Meinung der OeNB würde die beantragte Änderung des § 5 Abs 1 Z 4, betreffend das Vier-Augen-Prinzip³¹², dieses weitgehend aushöhlen, da von der Einschränkung dieses Prinzips auf Kreditunternehmungen mit mehr als 500 Mio Schillingen Primäreinlagen, wie dies vorgesehen war, von den derzeit bestehenden rund 1700 Kreditunternehmungen nahezu 95 vH von dieser Ausnahmebestimmung betroffen wären.³¹³

Bereits in der vierten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses wurde für das Vier-Augen-Prinzip insofern aufgeweicht, als der § 35 Abs 3 Z 2 nunmehr dahingehend eine Ausnahme gewährte, als Kreditgenossenschaften erst bis spätestens 31. Dezember 1981 hauptberufliche Geschäftsleiter zu bestellen hatten.³¹⁴ Hier war letztlich ein Kompromiss errungen worden, welcher bereits die Nationalbank forderte. Anders als bei aktuellen Gesetzesvorhaben, ist das Setzen einer mehrjährigen Übergangsfrist in den Achtzigerjahren nicht unüblich gewesen. Vor allem die Banken und deren Vertreter setzten auf Kontinuität.

³¹⁰ Schreiben an Vizekanzler Androsch vom 26. April 1978, Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), K 82.

³¹¹ OeNB/BHA: AktNr 218, 5. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

³¹² § 35 Abs 3 Z 4 KWG 1979 (Übergangsbestimmungen): Kreditgenossenschaften haben bis spätestens 31. Dezember 1984 hauptberufliche Geschäftsleiter zu bestellen.

³¹³ OeNB/BHA: AktNr 218, 5. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

³¹⁴ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 59.

Die Forderung nach einer Übergangsfrist sowie nach einer Aufweichung dieser Bestimmung wurde auch innerhalb des Raiffeisenverbandes laut, welcher durch diese Regelung massiv betroffen war.

Als problematisch wurde erachtet, dass ohne die Einräumung einer Übergangsfrist alle Kreditgenossenschaften bei strenger Auslegung des Gesetzes sofort nach Inkrafttreten des KWG Geschäftsleiter bestellen müssten.

Impraktikabel war die Bestimmung nach Meinung des Raiffeisenverbandes zusätzlich deshalb, weil durch die Einschränkung der Vertretungsbefugnis auf die Geschäftsleiter nunmehr pro Kreditgenossenschaft mindestens drei Vertretungsbefugte (bspw zwei Geschäftsleiter und ein Prokurist) bestellt werden mussten, da bei Ausfall eines Vertretungsbefugten die Aktionsfähigkeit der Genossenschaft dennoch garantiert sein musste.

Um die Interessen des Raiffeisensektors zu wahren, sollte unter allen Umständen die Aufnahme dieser Norm in das KWG vermieden werden. Gefordert wurde in diesem Sinne die Einbringung einer Resolution, welche die Auswirkungen des KWG-Entwurfs bezüglich Geschäftsleiter der Kreditgenossenschaft klarlegt. In Ergänzung dazu begehrte der Verband die Vorsprache bei Minister Androsch, mit dem Hinweis, dass schon im Hinblick auf die zu erwartenden Neuwahlen ihre Forderungen nicht übergangen werden könnten, sondern zumindest weiterverhandelt werden müssten.³¹⁵ Letztlich konnte die Handelskammer, welche die Interessen des Raiffeisenverbandes zu wahren pflegte, das Unterbleiben dieser Regelung nicht realisieren, jedoch die Einführung einer Übergangsfrist aushandeln.³¹⁶

Vorerst keine Einigkeit herrschte während der vierten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses über die Verpflichtung zur Bestellung zweier hauptberuflicher Geschäftsleiter bei kleineren Kreditunternehmen (§ 4 Abs 3).³¹⁷

Doch konnte im Rahmen der vierten Sitzung schließlich ein Konsensus über die für den Betrieb eines Kreditinstitutes obligatorische Bestellung zweier Geschäftsleiter hergestellt werden. Die Konzession zum Betrieb einer Kreditunternehmung war gemäß § 5 Abs 1 Z 4 zu versagen, wenn die Kreditunternehmung nicht mindestens zwei Geschäftsleiter hatte und in der Satzung die Einzelvertretungsmacht der Geschäftsleiter oder eine Einzelprokura bzw eine Handlungsvollmacht für den gesamten Geschäftsbetrieb nicht ausgeschlossen und bei Kreditgenossenschaften die Führung der Geschäfte nicht auf die

³¹⁵ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Internes Schreiben der Raiffeisen-Zentralkasse Niederösterreich-Wien, Ti/I-jä 2106.

³¹⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

³¹⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

Geschäftsleiter eingeschränkt war. Letztere Voraussetzung wurde nach einem gemeinsamen Antrag von SPÖ und ÖVP neu eingeführt.³¹⁸

In der Stellungnahme der Bundessektion Bank der Handelskammer wurde für die Institutionalisierung der hauptberuflichen Geschäftsführer (§ 4 Abs 3) generell eine entsprechend lange Übergangsfrist als wichtig erachtet. Sonderinstitute, wie bspw die Kreditgarantiegesellschaften, sollten grundsätzlich nicht zwei hauptberufliche Geschäftsführer benötigen.³¹⁹

Speziell das Erfordernis zweier hauptberuflicher Geschäftsführer war bei der Diskussion im Nationalrat rund um die Beschlussfassung zum KWG 1979 heftig umstritten. Mit Schwerpunkt für die kleinen Kreditinstitute im Sparkassen-, Raiffeisen- und Volksbankensektor bedingte diese Forderung nach Meinung der VP einen indirekten Zwang zur Konzentration, weil sich kleine Institute keine zwei hauptberuflichen Geschäftsführer leisten könnten.³²⁰

Dieser verwirklichte Grundpfeiler des neuen Kreditwesengesetzes, durch welchen zwingend zwei hauptberufliche Geschäftsführer bei sonstiger Versagung der Konzession für Kreditinstitute vorhanden sein müssten, war einer der „harten Diskussionspunkte“ im Laufe der vorangegangenen Verhandlungen. Die ÖVP vertrat die Ansicht, dass dies für kleine Kreditgenossenschaften bzw kleine Geldinstitute mit Einlagen bis zu 100 Millionen Schilling eine unangemessene Belastung darstellen würde. Die finanzielle Belastung für kleine Kreditinstitute sei überdurchschnittlich, was sich letztlich auf die Kreditnehmer in Form von höheren Kreditzinsen auswirke. Die Ausübung eines derartigen direkten Zwangs widerspreche den Intentionen dieses Gesetzes, welches unter anderem auch dem Schutz der Kunden dienen sollte.³²¹

Einen (Teil-) Erfolg betreffend die Beseitigung von ehrenamtlichen Vorständen bei den Kreditgenossenschaften, wie dies die SPÖ forderte, konnte die ÖVP trotz ihrer nachteiligen Verhandlungsposition erreichen. Die beiden Geschäftsleiter, welche nach den Vorgaben des Entwurfes hauptberuflich diese Tätigkeit ausüben mussten, sollten zwangsläufig Vorstandsmitglieder sein. Diesen war die Vertretung nach außen vorbehalten. Die Volkspartei erachtete darin einen Einschnitt in das demokratische Prinzip. Die freie Mitbestimmung der Genossenschaftsversammlung bei der Wahl des Vorstands würde dadurch beschränkt werden. Eine negative Entwicklung hinsichtlich der

³¹⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 59.

³¹⁹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Interne Aufzeichnung der Handelskammer vom 1. Juni 1978, 1.

³²⁰ OÖN, SP drängt auf verstärkten Einfluss in der „schwarzen“ Girozentrale, Ausgabe vom 14. Juni 1978, 10.

³²¹ Ebenda 11837.

Autonomie der Kreditgenossenschaften wäre das Resultat dieser Vorgaben.³²² Diesmal setzte sich die SPÖ beim folgenden Abänderungsvertrag nicht durch, der Passus wurde nicht Teil des KWG 1979. Einfluss auf diese Entscheidung hatte wohl auch die FPÖ, welche einen Antrag im Sinne der ÖVP einbrachte und sich damit ebenfalls für ehrenamtliche Vorstände einsetzte.³²³

Der Forderung des Unterausschusses, nachdem die Geschäftsleiter der Kreditunternehmungen diese Funktion hauptberuflich ausüben mussten, wurde letztlich trotz massiven Widerstandes seitens der Volkspartei entsprochen.³²⁴

Im Zuge der parlamentarischen Diskussion rund um die Bewilligungspflicht wurde weiters über § 8 des Entwurfs, welcher für Verschmelzungen eine besondere Bewilligung des Bundesministers für Finanzen vorsah, debattiert. Die Volkspartei äußerte ihr Missfallen an der geplanten Bewilligungspflicht für Verschmelzungen von Kreditinstituten, für welche zuvor lediglich eine Anzeige erforderlich war. Letztlich konnte jedoch auch diese Regelung nicht verhindert werden.³²⁵

Der Entwurf sah weiters die heftig umstrittene Möglichkeit vor, eine Bewilligung zur dauernden Beteiligung an einer ausländischen Kreditunternehmung zurückzunehmen. Diese Bestimmung erschien der Handelskammer bedenklich, zumal die Zurücknahme einer Bewilligung im Ausland dem Ansehen einer Kreditunternehmung nach Auffassung der Handelskammer sicherlich nicht zuträglich wäre. Die Bundeswirtschaftskammer sprach sich demgemäß für einen Entfall dieser Bestimmung aus.³²⁶

Für die im Entwurf vorgesehene Bewilligungserteilung beim Erwerb dauernder Beteiligungen an ausländischen Kreditunternehmungen erachtete es die OeNB als sinnvoll, dem § 8 Abs 2 des Gesetzesentwurfes einen Grund für eine mögliche Zurücknahme der Bewilligung anzufügen. Die Rücknahme der Bewilligung müsste für jene inländische Kreditunternehmung erfolgen, die über ihre ausländische Beteiligung Transaktionen ausführe, welche zu einer Umgehung inländischer währungspolitischer (und damit auch devisenpolitischer) Maßnahmen führe.³²⁷

Bezüglich der seitens der Nationalbank vorgeschlagenen Handhabe der Rücknahme einer Bewilligung zur Beteiligung an einer ausländischen Kreditunternehmung (§ 8 Abs 2), auf die Umgehung inländischer „gesetzlicher Vorschriften“ abzustellen, einigte man sich

³²² Zittmayr (ÖVP), Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11836.

³²³ Broesigke, Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11847.

³²⁴ 1124 BlgNR, XIV.GP 3.

³²⁵ Zittmayr (ÖVP), Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11836.

³²⁶ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 2.

³²⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 6.

bei einem Treffen zwischen Vertretern der OeNB und Ministerialrat Heller darauf, bei dieser Regelung auf die Umgehung „inländischer Gesetze oder Verordnungen“ abzustellen.³²⁸

Broesike (FPÖ) machte in der Diskussion anlässlich der dritten Sitzung des Unterausschusses den Einwand, dass die Entziehungsermächtigung zu unbestimmt sei. Beim Abstimmungsvorgang lehnte die SPÖ jedoch die von der ÖVP beantragte Streichung ab. Der Finanzminister kündigte dennoch Gesprächsbereitschaft in diesem Bereich an, welche Ministerrat Heller wiederum als Zeichen dafür hielt, dass die Bestimmung letztlich doch noch gestrichen werden könnte.³²⁹

Die Regierungsvorlage regelte in ihrem § 8 Abs 3 (entspricht § 8 Abs 2 des Entwurfes), dass eine besondere Bewilligung gemäß Abs 1 Z 1 (für den Erwerb dauernder Beteiligungen an anderen Kreditunternehmen) zurückzunehmen war, wenn durch die dauernde Beteiligung an einer ausländischen Kreditunternehmung bundesgesetzliche Rechtsvorschriften umgangen würden.

Der ÖVP-Antrag, mit welchem § 8 Abs 3 (Entziehung einer besonderen Bewilligung zur Beteiligung an ausländischen Kreditunternehmen) zu entfallen habe, wurde von der SPÖ zwar abgelehnt, jedoch blieb dieser Punkt weiterhin offen, da der Finanzminister, wie oben erwähnt, weiterhin Gesprächsbereitschaft signalisierte.³³⁰

In der vierten Sitzung des Unterausschusses wurde schließlich einvernehmlich die Regelung betreffend die Entziehung einer besonderen Bewilligung zur Beteiligung an ausländischen Kreditunternehmen (§ 8 Abs 3) aus dem Gesetzesentwurf gestrichen.³³¹ Demgemäß wurde sie auch nicht Teil des Kreditwesengesetzes 1979.

Die Notenbank verfasste zwar eine Neufassung dieser Bestimmung, jedoch wurde auch diese letztlich in das KWG 1979 nicht aufgenommen, es fand sich gleichfalls kein Äquivalent zu dieser Bestimmung in Abs 2.

Die SPÖ brachte zu § 8 Abs 1 Z 1, welcher für die Bewilligung einer Verschmelzung und den Erwerb von Beteiligungen an anderen Kreditunternehmen eine besondere Genehmigung des Bundesministers für Finanzen erforderlich machten, einen neuen Antrag ein. Dem Kreditwesengesetz sollte in diesem Paragraphen eine Definition für das Vorliegen eines Beteiligungsverhältnisses beigelegt werden. Entwurfsgemäß lag insbesondere dann ein solches vor, wenn der Besitz von Anteilsrechten mindestens ein

³²⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

³²⁹ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

³³⁰ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 11.

³³¹ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

Viertel des Kapitals der Beteiligungsunternehmung erreichte.³³² Exakt dieser Wortlaut war der Endfassung des KWG zu entnehmen, die Definition wurde zu § 8 Abs 1 Z 1 als zweiter Satz hinzugefügt.

2.5.2.2.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Wie bereits in der Regierungsvorlage zum KWG 1969 vorgesehen, wurde auch zehn Jahre später eine Konzessionspflicht (§§ 4 ff) für das Betreiben von Kreditunternehmungen etabliert. Von einer Bewilligungspflicht für Zweigniederlassungen wurde jedoch abgesehen. Lediglich eine Anzeigepflicht blieb für deren Betreiben erforderlich. Der Begriff der Zweigstelle war organisatorisch zu begreifen. Er umfasste alle Nebenstellen einer Kreditunternehmung, wie Zweigniederlassungen, Zahlstellen oder Annahmestellen.³³³

Wie bereits oben erwähnt, setzten sich die Sozialisten hinsichtlich der obligatorischen Bestellung von hauptberuflichen Geschäftsleitern durch. Geschäftsleiter von Kreditunternehmungen durften gemäß § 4 Abs 3 keinen anderen Hauptberuf außerhalb des Kreditapparates ausüben. Bei Kreditgenossenschaften waren jedoch unter Geschäftsleitern nur diejenigen Personen zu verstehen, die vom Vorstand oder der Generalversammlung mit der Führung der Geschäfte betraut sowie als Geschäftsleiter namhaft gemacht wurden. In Ergänzung dazu war die Konzession zu versagen, wenn die Kreditunternehmung nicht mindestens zwei Geschäftsleiter hatte (§ 5 Abs 1 Z 4).

Die KWG-Novelle 1986 brachte hinsichtlich der Konzessions- und Bewilligungspflicht keine nennenswerten Neuerungen.

2.5.2.3 Der Schutz der Bezeichnung

2.5.2.3.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949

Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1949 übernahm den Schutz der Bezeichnung „Bank, Bankiers, Bankgeschäft und Sparkasse“, wie dies bereits im Gesetz von 1934 vorgesehen war und auch letztlich in das Gesetz von 1979 Eingang fand.

Ergänzend zum Schutz der Bezeichnung „Bank“, „Bankier“ und „Sparkasse“ forderte die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in ihrer Stellungnahme zum Entwurf den

³³² OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 44.

³³³ RV KWG, 844 BlgNR, XIV.GP 42.

gesetzlichen Schutz der Firmenbezeichnung „Raiffeisenkasse“, welche heute wie damals überwiegend bei den ländlichen Kreditgenossenschaften vorherrschten.³³⁴

2.5.2.3.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Auch der Entwurf aus dem Jahre 1955 folgte dem reichsdeutschen KWG und setzte die Bezeichnung „Bank“ und „Bankier“ unter einen besonderen Schutz. Lediglich Kreditinstitute, welche dem KWG unterlagen, waren zur Verwendung dieses Terminus befugt. Aus diesem Schutz ließ sich aber keine Verpflichtung zur Verwendung dieser Bezeichnung ableiten.³³⁵

2.5.2.3.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Um einen Schutz der Bezeichnung (§ 9) „Bank“ und „Bankier“ zu verankern, konnten diesen Firmenwortlaut nur jene Unternehmungen verwenden, die eine Bewilligung zum Betrieb von Bankgeschäften besaßen. Als „Sparkasse“ wiederum durften sich nur solche Institute bezeichnen, die dem Sparkassengesetz 1969 unterworfen waren. Eine Kreditgenossenschaft war nur in einer den Genossenschaftscharakter bezeichnenden Wortverbindung zur Verwendung der Bezeichnung „Bank“ befugt. Ergänzend dazu mussten im Geschäftsbetrieb mindestens zehn hauptberuflich tätige Angestellte beschäftigt sein.

Jedoch wurde auf Anregung der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen der Handelskammer der Schutz der Bezeichnung Kreditunternehmung gegenüber der Regierungsvorlage erweitert. Die Erweiterung betraf nunmehr auch die Bezeichnungen „Geldinstitut“ und „Kreditinstitut“.³³⁶

2.5.2.3.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Im Laufe der dritten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses war die Volkspartei bestrebt, den Schutz der Bezeichnung Kreditunternehmung insofern zu verschärfen, als künftig auch Sparkassen von der Berechtigung zum Gebrauch der Verwendung der Bezeichnung „Bank“ oder „Bankier“ ausgenommen würden. Diese Regelung trat jedoch aufgrund gegenteiliger Ansichten seitens der Sozialisten niemals in

³³⁴ Begründung der beantragten Abänderung des KUG-Entwurfs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 5.

³³⁵ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 9.

³³⁶ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 105.

Kraft. Aber auch der neu eingebrachte Antrag der SPÖ, wonach im Interesse der ordnungspolitischen Zielsetzung des Kreditwesens bereits in § 11 Abs 1 die Bezeichnung „Bank“ und „Sparkasse“ und alle Bezeichnungen, die auf eine Kreditunternehmung hinweisen, nur von Kreditunternehmungen verwendet werden konnten, wurde nie rechtskräftig.³³⁷

Der Österreichische Genossenschaftsverband verfasste eine umfassende Stellungnahme hinsichtlich jener Bestimmung des Entwurfs, welche den Schutz der Namen „Bank“ und „Sparkasse“ vorsah. Beantragt wurde nunmehr auch der Schutz des Namens „Volksbank“. Der Vorsitzende des Vorstandes des Österreichischen Genossenschaftsverbandes, Paul Störck³³⁸, wandte sich mit diesem Anliegen an den Syndikus der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Sektion Geld-, Kredit- und Versicherungswesen. In einem freundschaftlichen Brief an den Syndikus Kurt Bronold forderte er diesen zur Änderung des Entwurfes auf.

Die Bezeichnung „Volksbank“ sollte demnach den Kreditunternehmungen nach dem System Schulze-Delitzsch vorbehalten bleiben. Diese Kreditinstitute unterlagen einer internen Verbandsprüfung, welche insbesondere dem Gläubigerschutz diene. Die Bezeichnung „Volksbank“ sollte deshalb auf jene Banken beschränkt werden, die dem Genossenschaftsverband angehörten und daher auch dem vorerwähnten Schutz unterlagen. Eine aus dem Verband ausgeschiedene Kreditgenossenschaft, welche den Namen „Volksbank“ behielt, sollte wiederum nicht vom Schutz der Bezeichnung profitieren können, da dies letztlich die Bonität des Namens Volksbank beeinträchtigen könnte. Der Syndikus der Sparte Geld-, Kredit- und Versicherungswesen wurde in dem Schreiben angehalten, diese Position im Rahmen des Expertenkomitees zu unterstützen. Inwieweit dies geschah, ist aus den Archivalien nicht ersichtlich, jedoch wurde diesem Begehren in § 11 Abs 4 KWG 1979 entsprochen, welcher die Bezeichnung „Volksbank“ den Banken nach dem System Schulze-Delitzsch sowie der Österreichischen Volksbanken AG vorbehält.³³⁹

2.5.2.3.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Der Schutz der Bezeichnung (§ 11) als „Bank“, „Bankier“ und „Sparkasse“ wurde von den vorherigen Entwürfen sowie der RV 1969 übernommen. Dennoch wurde eine Ausweitung

³³⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 46.

³³⁸ Geb 12.9.1923 – gest 10.7.2001, vgl Verbandsanwalt Dr. Paul Störck - 60 Jahre, in: Die Gewerbliche Genossenschaft, Organ des Österreichischen Genossenschaftsverbandes, 3/1983 (Wien 1983).

³³⁹ Schreiben an Syndikus Dr. Kurt Bronold vom 29. Mai 1978, Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II) (unpag).

vorgenommen, als nunmehr lediglich jene Unternehmungen zur Verwendung der Bezeichnung „Kreditunternehmen“, „Kreditinstitut“, sowie „Geldinstitut“ autorisiert waren, die zum Betrieb von Bankgeschäften berechtigt waren. Gegenüber der Regierungsvorlage aus dem Jahre 1969 wurde als Erweiterung der Schutz der Bezeichnung „Volksbank“ in das Gesetz aufgenommen.

2.5.2.4 Der Sparverkehr

2.5.2.4.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949

In Einklang mit dem geltenden Bankwesengesetz wurde dem Sparverkehr schon in diesem Entwurf ein eigener Abschnitt gewidmet. Spareinlagen wurden als Geldeinlagen auf Konten, die nicht den Zwecken des Zahlungsverkehrs, sondern der Anlage dienten, qualifiziert. Gegensätzlich dazu wurden Giroeinlagen für den Zahlungsverkehr verwendet. In § 16 wurde festgelegt, dass über Spareinlagen nicht durch Überweisung verfügt werden durfte, sondern nur unter Vorlage des Sparbuches. Rückzahlungen von Spareinlagen waren mit einem durch Verordnung bekannt zu gebenden Betrag limitiert, eine Ausweichmöglichkeit bot lediglich die Kündigung. Konträr zum geltenden Bankwesengesetz, wonach die Verjährung der allgemeinen Verjährungsfrist von 30 Jahren folgte, wurde im Entwurf von 1949 die Frist für die Verjährung von Spareinlagen mit 40 Jahren festgelegt. Verjährte Forderungen fielen sodann gemäß § 20 Abs 2 der Sicherheitsrücklage zu.

2.5.2.4.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Dem Sparverkehr unterlagen ebenso Geldeinlagen auf Konten, die nicht den Zwecken des Zahlungsverkehrs, sondern der Anlage dienten und als solche insbesondere durch Ausfolgerung von Einlagebüchern (Sparbücher) gekennzeichnet waren. Über diese Vermögen durch Überweisung zu verfügen, war untersagt. Die Regelungen betreffend den Sparverkehr folgten weitgehend den entsprechenden Bestimmungen des Entwurfes von 1949. Insbesondere durften Rückzahlungen einer Spareinlage im Kalendermonat einen Betrag nicht überschreiten, welcher nach Maßgabe der allgemeinen kreditpolitischen Erfordernisse vom BMF festzusetzen war.³⁴⁰

³⁴⁰ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 9.

2.5.2.4.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Die Bestimmungen über den Sparverkehr decken sich in Grundzügen mit jenen des Entwurfes 1955. Rückzahlungen aus den Sparguthaben durften gleichfalls pro Kalendermonat einen Betrag nicht überschreiten, der nach Maßgabe der kreditpolitischen Erfordernisse vom Bundesminister für Finanzen durch Verordnung festgelegt wurde. Die Regierungsvorlage sah in § 22 Abs 5 das ergänzende Erfordernis der Anhörung von Nationalbank und den Fachverbänden der Kreditunternehmungen, vor Erlassung der Verordnung, vor.

2.5.2.4.4 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Die Regelungen betreffend das Spareinlagengeschäft (§§ 18 f) folgten weitgehend der Regierungsvorlage 1969 sowie den zuvor ergangenen Entwürfen. Das KWG 1979 präziserte gegenüber der RV, dass Spareinlagen entweder auf den Überbringer, auf eine bestimmte Bezeichnung oder auf einen Namen lauten konnten. Der Höchstbetrag für Rückzahlungen für Spareinlagen durfte im Kalendermonat einen Betrag, der vom Bundesminister für Finanzen nach Anhörung der OeNB festzulegen war, nicht überschreiten. Im Unterschied zur Regierungsvorlage 1969 wurde von der vorherigen Anhörung der Fachverbände der Kreditunternehmungen Abstand genommen. Über Spareinlagen durfte durch Überweisung und Scheck nicht verfügt werden, dagegen war eine Überweisung auf eine Spareinlage möglich.

2.5.2.5 Das Eigenkapital

2.5.2.5.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949

Die Höhe des obligatorischen Eigenkapitals war von enormer Bedeutung für die Kreditinstitute, welche die Bestimmungen umsetzen mussten, wodurch deren Geschäftspolitik maßgeblich beeinflusst wurde. Das Eigenkapital erfüllte mannigfache Funktionen, als wesentlichste sind folgende zu nennen:

1. Funktion der Errichtungsgrundlage,
2. Funktion der Begrenzung des Geschäftsvolumens,
3. Garantie- und Haftungsfunktion,
4. Finanzierungsfunktion,

5. Funktion des intertemporären Gewinn- und Verlustausgleiches,
6. Funktion der Gewinnverteilungsbasis und nicht zuletzt die
7. Funktion der Schaffung von Vertrauen.³⁴¹

Letzte wurde in etlichen Diskussionen rund die Höhe des Eigenkapitals in sämtlichen Entwürfen erwähnt und bildete ein zentrales Element des Kreditwesengesetzes.

Die Vorschriften über das Kreditgeschäft und die Liquidität legten in § 23 Abs 5 fest, dass die Gesamtverpflichtungen abzüglich der liquiden Mittel bei allen Kreditunternehmungen das Fünffache des haftenden Eigenkapitales überschreiten durften. Die von einem Kreditunternehmen an denselben Kreditnehmer gewährten Kredite durften einen mit Verordnung festzusetzenden Hundertsatz des haftenden Eigenkapitals nicht überschreiten. Durch die Verordnungsermächtigung wurde hier ein erhöhtes Maß an Flexibilität gewährleistet, welche im Kreditwesengesetz 1934 durch die Ermächtigung des Reichswirtschaftsministers zur Festlegung gesichert wurde. Als Gesamtverpflichtung war die Summe aus den Verbindlichkeiten, die sich aus Geldeinlagen, Wechselverbindlichkeiten und Nostroverpflichtungen ergaben, definiert.

2.5.2.5.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Anders als beim Kreditwesengesetz 1979 und der darauf folgenden Novelle 1986 sowie dem darauf basierenden Bankwesengesetz waren die Bestimmungen zum Eigenkapital kein Wesensmerkmal dieses Entwurfes. Dies ist vor dem Hintergrund des im Jahre 1955 in Kraft getretenen Rekonstruktionsgesetzes zu sehen, welches Kreditunternehmungen die Bildung von Eigenkapital in der Höhe von 10 vH der Verpflichtungen vorschrieb. Dennoch wurde in den Materialien zum KWG 1955 die Gewichtigkeit der Eigenmittel im Hinblick auf ihre Stellung als Garantiefonds der Banken und Sparkassen für ihre Verpflichtungen bekräftigt. Bereits im Jahre 1955 befand sich das Eigenkapital der Kreditunternehmungen auf einem geringen Stand, umso gravierender wog die Tatsache, dass die ambitionierte Vorschreibung des Rekonstruktionsgesetzes, binnen zehn Jahren Eigenkapital in der Höhe von 10 vH der Verpflichtungen zu bilden, niemals verwirklicht werden konnte. Der Gesetzgeber von 1955 war der Ansicht, dass die Verhältnisse der einzelnen Kreditunternehmungen es nicht gestatten würden, die Relation der Eigenmittel zu den Verpflichtungen verbindlich festzulegen. Durch eine Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen, welcher eine Anhörung der Oesterreichischen Nationalbank vorangestellt wurde, sollte eine flexible Lösung herbeigeführt werden. Dadurch sollte gewährleistet werden, dass auf die jeweiligen Geschäftsrisiken der Banken

³⁴¹ MAURER, RAAB, Das Eigenkapital 12.

und Sparkassen Bedacht genommen werden konnte. Begrenzt wurde dieses Verordnungsrecht insoweit, als die Gesamtverpflichtungen bei allen Kreditunternehmen jedenfalls das Fünffache des haftenden Eigenkapitals erreichen durften.³⁴²

2.5.2.5.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Erste Schritte zur Verbesserung des Gläubigerschutzes manifestierten sich im § 10 des Entwurfes, welcher Eigenkapital in der Höhe von 4 vH der Verpflichtungen als grundsätzlich ausreichend festlegte. Die Bestimmungen über das Eigenkapital waren vor der RV 1969 keinesfalls unbekannt: Das Rekonstruktionsgesetz, BGBl Nr 183/1955, sah die Bildung eines Eigenkapitals bis zu 10 vH der Verpflichtungen vor. Die Eigenmittel sollten die Sicherung der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Funktion der Banken, welche sie in zunehmendem Maße inne hatten, sicherstellen. Das Eigenkapital musste grundsätzlich in einem „angemessenen Verhältnis“ zu den Verpflichtungen stehen und war keinesfalls mit 4 vH starr festgelegt. Dieser Prozentsatz stellte lediglich das Mindestmaß dar. Für die Erlangung der 4 vH-Marke wäre den Kreditinstituten bei Inkrafttreten des Gesetzes eine Frist von zehn Jahren gewährt worden. Sollte bis dahin die Grenze nicht erreicht werden, so war als Konsequenz der Nichteinhaltung die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb, gegebenenfalls nach Einräumung einer Nachfrist, zu entziehen.

Die Eigenkapitalvorschriften erfuhren durch den Gegenentwurf der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen dahingehend eine Änderung, dass hinsichtlich der Berechnung der Eigenmittel Modifikationen vorgenommen wurden. Zusätzlich zu den flüssigen Mitteln ersten Grades, welche schon bisher voll von der Berechnungsgrundlage abzuziehen waren, sollten nun auch die flüssigen Mittel zweiten Grades – allerdings lediglich zur Hälfte – abgezogen werden.³⁴³

Ein interessanter Ansatz betraf die im Entwurf vorgenommene Bevorzugung jener Banken (bspw der Landeshypothekenbanken), welche den Genuss einer Bundshaftung vorweisen konnten und dadurch lediglich ein vermindertes Mindesteigenkapital von 2 vH aufzuweisen hatten. Der Entwurf der Kreditunternehmen sah eine Generalisierung der 2 vH-Marke für den Fall vor, dass eine Gebietskörperschaft für Verpflichtungen haftete oder soweit den Verpflichtungen Forderungen einer Gebietskörperschaft oder Forderungen, für die eine Gebietskörperschaft haftete, gegenüberstanden. Dieser Kompromiss sollte die

³⁴² Erläuternde Bemerkungen zum KWG 1955, 10.

³⁴³ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 106.

vorherrschende Begünstigung der Landeshypothekenbanken sowie der Gemeindesparkassen eindämmen.³⁴⁴

2.5.2.5.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Durch die bedeutsame Regelung des Entwurfes des Bundesministeriums für Finanzen für ein Bundesgesetz über das Kreditwesen, welches die Eigenmittel der Kreditinstitute zum Inhalt hatte (§ 12 Abs 7), sollten diese um „nachrangiges Kapital“ ergänzt werden. Demnach wurden Geschäftsforderungen von Gläubigern, die für den Insolvenzfall der Kreditunternehmung gegenüber allen anderen Gläubigern eine rechtsverbindliche Rückstehungserklärung abgaben, dem haftenden Eigenkapital zugerechnet.³⁴⁵

Zur Höhe des haftenden Eigenkapitals forderte die OeNB in ihrer Stellungnahme zum Entwurf, dass die Begrenzung des Mindestausmaßes dieser Eigenmittel im Gesetz so zu fassen wäre, dass innerhalb einer Bandbreite auch ein höheres Mindestmaß an Eigenmittel festgesetzt werden konnte.

In § 12 Abs 9 des Entwurfes wurden bestimmte Kreditunternehmungen angegeben, für welche die Bestimmungen über die Eigenmittel nicht zur Anwendung kommen sollten. Dabei wurden auch Kreditunternehmungen, die das Teilzahlungsgeschäft (Kreditinstitute, die als Schwerpunkt ihrer Geschäftstätigkeit die Vergabe von kurz- und mittelfristigen Krediten haben) betrieben, aufgelistet. In der Stellungnahme wurde geäußert, dass es nicht einsichtig wäre, aus welchem Grund Teilzahlungsbanken von diesen Bestimmungen ausgenommen würden.³⁴⁶

Der Wunsch der OeNB, dass zu den Rücklagen nur Eigenmittel zählen, insoweit, als sie nicht durch Verbindlichkeiten belastet sind (§ 12 Abs 2), fand ebenso Berücksichtigung in der Neufassung des Entwurfs. Den geforderten Entfall der Sonderstellung für Teilzahlungsbanken im Rahmen des haftenden Eigenkapitals wurde entsprochen.³⁴⁷

Einmal mehr konnte sich die Volkspartei in der dritten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses nicht durchsetzen, als sie forderte, dass zu den ausreichenden Eigenmitteln (§ 12 Abs 1), welche die Kreditunternehmungen zur Sicherheit der ihnen anvertrauten Vermögenswerte und zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten halten mussten, nicht nur haftendes Eigenkapital zuzüglich der Sammelwertberichtigungen, sondern nunmehr auch die Vorsorge für Abfertigungen und die Vorsorgen für Pensionsversicherungen mit eingerechnet werden sollten.

³⁴⁴ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 106.

³⁴⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 3.

³⁴⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 6.

³⁴⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 3. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

Gemäß § 12 Abs 1 Z 1 mussten Kreditinstitute „im Interesse der Sicherheit“ (statt „zur Sicherheit“) der ihnen anvertrauten Vermögenswerte und zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten ausreichende Eigenmittel haben. Diese Änderung der Wortwahl sollte, Bestrebungen der SPÖ zufolge, eine Auslegung, dass zur Sicherheit der den Kreditunternehmungen anvertrauten Vermögenswerte und zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten nur die Eigenmittel dienen, ausschließen.³⁴⁸

Gemäß § 12 Abs 3 sollten Eigenmittel als ausreichend gelten, wenn sie zu den Verpflichtungen in einem zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich angemessenen Verhältnis stehen. Der von der SPÖ gestellte Antrag, wonach Eigenmittel insbesondere dann ausreichend waren, wenn sie 4 vH der Verpflichtungen abzüglich der flüssigen Mittel ersten Grades betragen, wurde von der ÖVP angenommen. Die Sozialisten führten dazu aus, dass der Satz von 4 vH im Sinne einer widerlegbaren Rechtsvermutung nur als Leitlinie zu betrachten sei. Im Sinne der Zielsetzung des KWG war es Sache der Aufsichtsbehörde, in einem Ermittlungsverfahren den Nachweis zu erbringen, dass eine Kreditunternehmung wegen ihrer spezifischen Geschäftspolitik, mit welcher objektiv und subjektiv höhere Risiken verbunden waren, einen höheren Eigenmitteldeckungssatz erforderte als vom Gesetz generell mit 4 vH vermutet wurde.³⁴⁹

Dieser Antrag wurde in der folgenden 4. Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses angenommen.³⁵⁰

Die Änderung des § 12 Abs 4, welcher Eigenmittel in der Höhe von 4 vH vorsah, war für den Finanz- und Budgetausschuss von äußerster Bedeutung. Ursprünglich war dabei eine Ausnahme für jene Kreditunternehmungen vorgesehen, für welche eine Gebietskörperschaft haftete. Die Regierungsvorlage zum KWG 1969 sah diesbezüglich Folgendes vor (§ 10 Abs 2): „Bei Kreditunternehmungen, für deren Verbindlichkeiten eine Gebietskörperschaft haftet, beträgt dieser Hundertsatz 2 v. H. der Verpflichtungen“. Der Unterausschuss begehrte jedoch eine flexiblere Lösung: Sämtlichen Banken, welche bei der Aufsichtsbehörde den Nachweis erbringen konnten, dass sie aufgrund ihrer Struktur und spezifischen Geschäftspolitik geringeren Risiken ausgesetzt waren, sollte es möglich sein, den gesetzlich als ausreichend vermuteten Prozentsatz zu unterschreiten. Den Wünschen des Unterausschusses wurde in der Endfassung auch Rechnung getragen. In dieser wurde lediglich von einem angemessenen Verhältnis der Eigenmittel gesprochen, welches in Relation zu den wirtschaftlichen Aufgaben des Kreditunternehmens bestehen

³⁴⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 14.

³⁴⁹ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 16.

³⁵⁰ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 15.

musste. Dabei galt, wie oben bereits erwähnt, die Rechtsvermutung, welche dieses angemessene Verhältnis bei 4 vH Eigenmitteln als erfüllt ansah.³⁵¹

Positiv äußerte sich der Österreichische Genossenschaftsverband in seiner Stellungnahme zum Entwurf hinsichtlich der Bestimmungen des Eigenkapitales, da die gewerblichen Kreditgenossenschaften in der Lage waren, diesen Bestimmungen zu entsprechen. Das Kreditwesengesetz sei, nach Meinung des Vorstandsvorsitzenden Paul Störck nicht nur in diesem Punkt, sondern generell, eine praktikable Gesetzesgrundlage.³⁵²

2.5.2.5.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Eine Neuerung gegenüber dem reichsdeutschen KWG 1934 brachte nach § 12 Abs 8 die Untergrenze von 4 vH der Verpflichtungen bei der Ausstattung der Kreditinstitute durch Eigenmittel. Nach den Beilagen zur Regierungsvorlage wurde dieser Regelung bei deren Entstehung besondere Beachtung geschenkt. Die Eigenmittel dienten der Fähigkeit zur Risikotransformation der Banken und fungierten als wichtiger Faktor zur Sicherung ihrer Funktion gegenüber Gläubigern als auch Schuldern. Die Eigenmittel sollten im „angemessenen Verhältnis“ zu den Obligationen der Bank stehen und als Garantie für die Verpflichtungen der Kreditinstitute fungieren. Hatten die Kreditunternehmen nach den Vorstellungen in der Regierungsvorlage von 1969 noch zehn Jahre Zeit, die Eigenmittelvorschriften umzusetzen, so mussten die Vorgaben nun binnen fünf Jahren erfüllt werden.³⁵³ Längst waren die Ambitionen des Rekonstruktionsgesetzes von 10 vH Eigenkapital in Vergessenheit geraten.

2.5.2.5.6 Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986

Um eine erweiterte Risikovorsorge vorzusehen, wurde im § 12 das sogenannte Haftkapital eingeführt. Eigenmittel wurden nun ergänzt durch Partizipationskapital sowie durch das mit erhöhter Haftungsqualität versehene Ergänzungskapital.³⁵⁴ Die Ausgabe von Partizipationsscheinen stieß innerhalb der ÖVP insofern auf Kritik, als das Partizipationskapital mit keinem Mitbestimmungsrecht verbunden war. Die wirtschaftliche Beteiligung durch Partizipationsscheine sei demnach nur sinnvoll, wenn ein

³⁵¹ 1124 BlgNR, XIV.GP 3.

³⁵² STÖRCK, Bericht von Verbandsanwalt Dr. Paul Störck 1085.

³⁵³ RV KWG, 844 BlgNR, XIV.GP 43.

³⁵⁴ BÜHLER, Betriebswirtschaftlicher Hintergrund 111.

Mitbestimmungsrecht damit verbunden sei, was jedoch lediglich durch einen Ausbau des Instruments der Partizipationsscheine möglich gewesen wäre, so die Volkspartei.³⁵⁵

Die peniblen Bestimmungen der Novelle betreffend das Haftkapital, welche im Wesentlichen den heutigen Bestimmungen über die Eigenmittel des geltenden § 23 BWG entsprechen, wurden unter anderem durch eine OECD-Studie ausgelöst. Gemäß dieser Darstellung der OECD war die einfache Eigenkapital-Bilanzsummen-Relation der österreichischen Banken von 1960 bis 1983 von rund 6 vH auf unter 2,5 vH gesunken.³⁵⁶

Das Instrument des Haftkapitales galt als Ersatz der bisherigen Eigenmittel (§ 12 Abs 3 KWG 1979: 4 vH der Verpflichtungen abzüglich der flüssigen Mittel) und verstand sich als eiserne Reserve in Fällen von Liquiditätsengpässen. Nach der Novellierung mussten Eigenmittel nun 4,5 vH der Aktiva betragen. Im Mittelpunkt der Überlegungen zur Novellierung des KWG stand somit die Kapitalausstattung.

Die vom Gesetzgeber festgelegte Kapitalausstattung von 4,5 vH der Bilanzsumme war natürlich ein enormer Kapitalaufwand bei sämtlichen Banken, daher wurden Lösungen gesucht, wie dieser Kapitalbedarf tatsächlich bei allen Banken erreicht werden konnte. Die Kapitallücken sollten daher durch folgende Maßnahmen geschlossen werden:

- durch Innenfinanzierung,
- durch Außenfinanzierung und
- durch die Einräumung einer Übergangsfrist.

Eine Außenfinanzierung war jedoch nicht in allen Sektoren möglich (vor allem nicht im Sparkassensektor), weshalb das Partizipationskapital als neues Kapitalelement geschaffen wurde.

Als Übergangsfrist wurde ein Zeitraum von zehn Jahren normiert. Dies war ein Kompromiss zwischen den Kreditinstituten und der Politik.

Hier manifestierte sich erneut die Tendenz zur Erhöhung der Eigenmittel, welche aktuell in die Ausarbeitung der Basel III-Vorschriften mündete. Dass derartige Veränderungen nicht notwendigerweise mehr Sicherheit bedeuten, sondern auch mit Risiken verbunden sind, muss in Erwägung gezogen werden. Die Auswirkungen reichen von möglichen Erhöhungen der Kreditkosten bis hin zur eventuellen Dämpfung der Wirtschaftsleistung der Kreditinstitute.³⁵⁷ Trotz der Tendenz zur Universalbank wird durch einen pauschalierten Prozentsatz nicht auf die divergierende Mittelverwendung der diversen Banken Rücksicht genommen. Ein vermehrt im Devisengeschäft tätiges Institut mit hohem

³⁵⁵ Sten Prot 10.6.1986, 143. Sitzung, XVI.GP 12541.

³⁵⁶ PFÖSTL, Der Eigenmittelbegriff 91.

³⁵⁷ SCHÜTZ, Basel III 141.

Risiko muss demnach dieselben Eigenmittelerfordernisse erfüllen wie ein Institut, welches vorwiegend in der Wohnbaufinanzierung mit geringem Risiko engagiert ist.³⁵⁸ Ermöglicht wurde eine Überwindung der 4,5 vH Eigenmittel lediglich unter der Voraussetzung, dass diese einem geringen Risiko ausgesetzt waren. Aktivposten, die aus Geldmitteln bestanden und durch Pfandbrief- oder Kommunalobligationen refinanziert wurden sowie dem Zweck der Wertpapierdeckung dienten, unterlagen bspw dem verminderten Prozentsatz von 2,25 vH. Die aktivseitige Berechnungsmethode der Eigenmittel war keineswegs ein österreichisches Unikat, sondern wurde bereits auch in den hochentwickelten Bank- und Finanzstaaten wie Schweden, USA und der Schweiz angewandt.³⁵⁹

Weiters wurde ein direkter Gläubigerschutz durch Schaffung eines dreistufigen Einlagensicherungssystems verwirklicht.³⁶⁰ Dieses Instrument wurde seit Inkrafttreten der Novelle allen Banken zwingend vorgeschrieben und inhaltlich, über die Spareinlagen hinaus, auf weitere Einlagenkategorien natürlicher Personen ausgedehnt.³⁶¹ Durch die Einlagensicherung des § 31 KWG 1986 wurden im Falle eines Bankkonkurses nicht lediglich die Spareinlagen rückerstattet, sondern es wurden Einlagen auf allen Privatkonten, beschränkt mit einem Betrag in der Höhe von 200.000 Schilling, gesichert. Die Einlagensicherung war nach der ursprünglichen Fassung des KWG in drei Varianten möglich: Versicherungen, gegenseitige Haftungsabkommen oder Haftungsgesellschaften konnten im Falle eines Konkurses die Einlagen sichern. Die Konsequenz des Fehlens einer solchen Einrichtung war nach dem KWG 1979, dass das Bundesministerium für Finanzen eine gleichartige Einrichtung durch Verordnung schaffen musste. Konsequenter war die nunmehrige Regelung, wonach eine mangelnde Einlagensicherungseinrichtung den Verlust der Konzession zum Betrieb des Einlagengeschäfts mit sich zog. Anstatt der drei möglichen Formen der Haftungssicherung trat nun die Einführung der subsidiären kollektiven Deckungspflicht der übrigen Fachverbände des Bankwesens, falls der in erster Linie betroffene Fachverband nicht in der Lage sein sollte, die Forderungen der Ankläger zu bedienen.³⁶² Die gesamte Regelung des § 31 KWG 1986 stieß aufgrund ihres großen Interpretationsspielraumes auf erhebliche Kritik. Die Ausbezahlung des 200.000 Schilling Höchstbetrages war abhängig von der Legitimation der natürlichen Person. Dies bedeutete die Verpflichtung zur Vorlage eines Lichtbildausweises, wodurch das schon im KWG 1979 verankerte Bankgeheimnis zum Teil ausgehebelt wurde. Zusätzlich stand man vor dem Problem, dass die verlangte Legitimierung keine Prüfung der materiellen Berechtigung beinhaltete. Vielmehr sollte sie nur den Nachweis ermöglichen, an wen die

³⁵⁸ LUCIUS, Zur Novellierung des Kreditwesengesetzes 135.

³⁵⁹ Ebenda 135.

³⁶⁰ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 78.

³⁶¹ BÜHLER, Betriebswirtschaftlicher Hintergrund 111.

³⁶² ZAWISCHA, Die Einlagensicherung 502.

Summe bezahlt wurde. Somit bestand keine Möglichkeit der Verweigerung einer Ausbezahlung, sollte eine identische Person durch einige gesplittete Spareinlagen mehrfach den Höchstbetrag lukrieren.³⁶³ Der Wortlaut des Gesetzestextes ließ außerdem offen, ob lediglich Schillingeinlagen von dieser Einlagensicherung umfasst wurden oder ob ebenso Fremdwährungseinlagen davon erfasst waren. Weiters war nicht eindeutig nachvollziehbar, ob es sich bei diesem Betrag um eine absolute Höchstgrenze handelte oder ob zusätzlich zu einem Sparkapital in dieser Höhe auch die darauf entfallenen Zinsen verlangt werden konnten.³⁶⁴ Somit schien die gesamte Regelung des § 31 „neu“ missglückt, wenngleich auch hier eine Einschränkung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs ersichtlich war und der Gesetzestext in Symbiose mit den übrigen restriktiven Veränderungen stand.

2.5.2.6 Die Liquidität

2.5.2.6.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen 1949

Nach dem Vorbild des reichsdeutschen Kreditwesengesetzes schrieb auch der Entwurf eines KWG 1949 den Kreditunternehmen die Haltung von Liquiditätsreserven vor. Der Liquiditätsgrad eines Unternehmens gibt Auskunft darüber, in welchem Ausmaß kurzfristige Verbindlichkeiten beglichen werden können. Die Liquiditätsbestimmungen sind vor allem Gläubigerschutzbestimmungen und sollen insbesondere die Zahlungsfähigkeit der Kreditunternehmen aufrechterhalten und damit das Vertrauen der Wirtschaft und im besonderen Maß das Vertrauen der Sparer in die Gestion der Kreditunternehmen sichern.³⁶⁵

Bei den Stellungnahmen zu sämtlichen Entwürfen stellte sich oftmals die Frage, welche Forderungen welchem Liquiditätsgrad anzurechnen waren. Das genaue Ausmaß bestimmte sich nach den Verhältnissen zu den Verpflichtungen und wurde durch das Bundesministerium für Finanzen nach Anhörung der OeNB exakt festgelegt.

Die OeNB stellte die Forderung, dass Guthaben beim Österreichischen Postsparkassenamt nicht als liquide Mittel ersten Grades anzusehen seien. Der Gouverneur der Österreichischen Postsparkasse wies im Folgenden darauf hin, dass auch in der Schweiz Postscheckguthaben zur Barreserve der Kreditinstitute gerechnet würden. Es sei daher nicht einzusehen, weshalb in Österreich eine andere Rechtslage

³⁶³ Ebenda 503.

³⁶⁴ Ebenda 503.

³⁶⁵ MILLION, Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte 66.

vorherrschen sollte als in der Schweiz, welche uns in vieler Hinsicht ein Vorbild sein müsste. Selbstverständlich sei daher das Postscheckguthaben zur Barreserve und zur Liquidität erster Ordnung zu rechnen.³⁶⁶

2.5.2.6.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

In Anlehnung an die Systematik der Eigenmittel, wurde auch die Höhe der liquiden Mittel durch Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen, nach Anhörung der Oesterreichischen Nationalbank, festgelegt. Der exakte Prozentsatz sollte individuell auf die jeweilige Bankengruppe abgestimmt werden. Dabei war auf die allgemeine wirtschaftliche Lage, die besonderen Risiken aushaftender Kredite und auf die finanzielle Stärke der verschiedenen Kreditunternehmungen Bedacht zu nehmen. Als Obergrenze wurden 12 vH der Verpflichtungen festgelegt. In den Erläuterungen wurde eingeräumt, dass die Haltung von flüssigen Mitteln keineswegs das Abwenden einer Zahlungsunfähigkeit in Krisenzeiten mit sich bringe. Als Puffer zwischen Kreditunternehmungen und der Notenbank einerseits und zur Vermeidung unangemessener Kreditausweitung durch Schaffung zusätzlicher Kredite andererseits wäre die Haltung liquider Mittel dennoch ein geeignetes Mittel. Der Gesetzgeber räumte weiters ein, dass die Vorschreibung von Barreserven auch Schattenseiten mit sich bringe, da diese nicht verzinslich sind und daher die Verdienstmöglichkeiten der Kreditunternehmungen schmälern. Aus diesem Anlass galt für Anordnungen des Bundesministeriums eine Höchstgrenze von 12 vH der Verpflichtungen.³⁶⁷

2.5.2.6.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Auch nach diesem Entwurf wurde der Gläubigerschutz durch die Obliegenheit, flüssige Mittel in der Gesamthöhe von 35 vH der Verpflichtung bereit zu halten, ergänzt. Gleich den vorangegangenen Entwürfen wurden die liquiden Mittel in flüssige Mittel verschiedenen Grades unterteilt. Flüssige Mittel ersten Grades waren bspw. Kassenbestände, Valuten in frei konvertierbarer Währung und Gold. Als liquide Mittel zweiten Grades waren unter anderem Schecks, fällige Schuldverschreibungen und Gewinnanteilsscheine angeführt. Das genaue Ausmaß an flüssigen Mitteln konnte vom Bundesminister für Finanzen durch eine Verordnung festgelegt werden. Bereits in der Regierungsvorlage 1969 war die beträchtliche Anzahl an Verordnungsermächtigungen

³⁶⁶ Schreiben des Österreichischen Postsparkassenamtes vom 26. Oktober 1949, GZ 4048-17/50, Vorzahl 89718-17/49, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen.

³⁶⁷ RV BlgNR 1277, XI. GP 12.

des Bundesministers für Finanzen markant. Diese Konstruktion wurde kontinuierlich bei allen vergangenen und später ergangenen Gesetzen und Entwürfen im Bereich des Bankensektors verwirklicht und sollte die Flexibilität in diesem Sektor fördern.

Selbst wenn das Risiko der Zahlungsunfähigkeit im Falle einer Krise durch das Halten von liquiden Mitteln nicht gänzlich beseitigt werden konnte, so war der Gesetzgeber der Meinung, dass dennoch eine leichtere Überwindung von Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang zu erwarten war. Zudem wurden die Bestimmungen über die liquiden Mittel als Konstrukt zur Erschwerung einer unangemessenen Kreditausweitung durch Schaffung zusätzlicher Kredite verstanden.³⁶⁸

2.5.2.6.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Im Interesse der Harmonisierung der Rechtsordnung wurde zu § 13 des Entwurfs (Liquidität) über die Zahlungsbereitschaft seitens der Oesterreichischen Nationalbank gefordert, dass die Abweichung zu den Bestimmungen des § 24 des Sparkassengesetzesentwurfes beseitigt werden müssten. Die Regelung des § 13 wich insofern vom Entwurf des Sparkassengesetzes ab, als sie keinerlei Vorschriften für die Liquiditätshaltung durch gewerbliche oder ländliche Kreditgenossenschaften bei ihrem jeweiligen Zentralinstitut enthielten. Wieder im Interesse einer Angleichung der Rechtslage schlug die OeNB daher vor, Bestimmungen im Sinne der Regelungen des Sparkassengesetzesentwurfes auch für die beiden genannten Sektoren in § 13 einzufügen.³⁶⁹

Die Festlegung des Mindestausmaßes der flüssigen Mittel ersten und zweiten Grades war nach § 13 Abs 4 iVm Abs 6 des Entwurfes derart ausgestaltet, dass vom Bundesminister für Finanzen nach Beratung mit der OeNB und den Fachverbänden der Kreditunternehmungen sowie den Zentralinstituten, nach Maßgabe des jeweils nach den währungs- und kreditpolitischen Verhältnissen erforderlichen Ausmaßes der Zahlungsbereitschaft, in einem Hundertsatz der Verpflichtungen durch Verordnung festzulegen war. Diese Verordnung konnte jedoch unterbleiben, wenn der Bundesminister für Finanzen gemeinsam mit der OeNB und den Fachverbänden der Kreditunternehmungen und deren Zentralinstituten verbindliche Abkommen abschloss. Da die Haltung von flüssigen Mitteln dem Gläubigerschutz diene, könne - nach Ansicht der Nationalbank - deren Mindestausmaß nicht Gegenstand eines *gentlemen's agreement* mit dem Kreditapparat sein, sondern müsse bereits direkt im KWG erfolgen. Die entsprechenden Prozentsätze dürften auch nicht nach den „währungs- und

³⁶⁸ RV BlgNR 1277, XI. GP 36.

³⁶⁹ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 7.

kreditpolitischen Verhältnissen“ variieren. In der Stellungnahme der OeNB zum Entwurf wurde daher vorgeschlagen, die zum Zeitpunkt der Stellungnahme geltenden Prozentregelungen für die zu haltenden liquiden Mittel ersten und zweiten Grades in das neue KWG zu übernehmen.³⁷⁰

Die Aufzählung der flüssigen Mittel ersten Grades in § 13 Abs 2, dazu zählten dem Entwurf zur Folge unter anderem „Postscheckguthaben bei der Österreichischen Postsparkasse“, wäre nach Ansicht der OeNB dahingehend zu berichtigen, dass nur die frei verfügbaren Guthaben auf Postscheckkonten, die sich nach Aufrechnung von Verpflichtungen des Kontoinhabers gegenüber der Österreichischen Postsparkasse ergeben, zu diesem Liquiditätsgrad zählen.³⁷¹

Die Möglichkeit des Abschlusses von *gentlemen's agreements* hinsichtlich des Mindestmaßes an flüssigen Mittel ersten und zweiten Grades wurde letztlich aus dem Gesetzestext entfernt. Die dauernden Anlagen einer Kreditunternehmung in Grundstücken, Gebäuden und in Beteiligungen - ausgenommen Beteiligungen an Zentralinstituten - durften, berechnet nach den Wertansätzen in der Bilanz, zusammen gemäß dem Entwurf 150 v. H. der Eigenmittel nicht überschreiten. Diese Grenze wurde nunmehr auf Anregung der OeNB auf 100 v. H. herabgesetzt.³⁷²

Fragen der Liquidität waren auch Inhalt des Treffens zwischen Vertretern der OeNB und Ministerialrat Heller, welcher an der Ausarbeitung des Entwurfes maßgeblich beteiligt war. Hinsichtlich der Forderung der OeNB, nur jene Guthaben auf Postscheckkonten zur Liquidität ersten Grades zu rechnen, welche um die täglich fälligen Verpflichtungen des Kontoinhabers gegenüber der Postsparkasse vermindert werden (§ 13 Abs 2), wollte die Nationalbank einer von Vertretern des BMF erstellten Kompromissformulierung nicht nachkommen. Vertreter der Notenbank erklärten Heller, dass ihr Begehren nicht aus währungspolitischen Überlegungen, vielmehr aus Sorge um einen wirksamen Gläubigerschutz geäußert wurde. Die Nationalbank vermutete, dass durch die bestehende Bestimmung die Liquiditätsvorschriften zu einem beträchtlichen Teil mit fiktiven Buchgeldbeständen erfüllt werden würden. Daher regte sie an, diese und andere Schwächen der faktischen Liquiditätserfüllung anlässlich der Neukodifizierung grundsätzlich zu bedenken.³⁷³

Aufgrund der Brisanz der Liquiditätsbestimmungen ergingen auch seitens des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie Änderungsvorschläge zum § 13 Abs 5 des Entwurfes (entsprach § 13 Abs 6 des KWG 79). Diese Bestimmung

³⁷⁰ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 7.

³⁷¹ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 9.

³⁷² OeNB/BHA: AktNr 218, 3. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

³⁷³ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 1.

verpflichtete den Bundesminister für Finanzen dazu, vor der Erlassung von Verordnungen betreffend die von den Kreditinstituten zu haltenden flüssigen Mittel, ua die Zentralinstitute sowie die Fachverbände für Kreditunternehmungen zu hören. Ein einschlägiges Gutachten der BWK stellte nunmehr fest, dass dies als materielle Derogation des § 2 Arbeitskammergesetzes und § 3 des Handelskammergesetzes gedeutet werden könnte. Den beiden Paragraphen zur Folge waren diese Institutionen mit dem Begutachtungsverfahren über Verordnungen, welche die Interessen der betreffenden Körperschaften anbelangen, zu befassen. Diese Vorschrift fand sich in dem in Kraft getretenen Gesetzestext des KWG 1979, welcher in § 13 Abs 6 lediglich ein Anhörungsrecht der Nationalbank vorsah, nicht mehr.³⁷⁴

Zur Liquidität (§ 13 Abs 4) begehrte die Bundessektion Bank der Handelskammer als Vertretung der Kreditinstitute, dass nur für Schilling-Verpflichtungen Liquidität gehalten werden müsste. Durch die Bestimmung, dass auch für Fremdwährungsverpflichtungen Liquidität ersten und zweiten Grades in Schilling zu halten sei, würden die Kreditunternehmungen zur Haltung offener, dem Kursrisiko ausgesetzter Positionen gezwungen werden. Dieses Kursrisiko und die Kosten der zusätzlichen Liquidationshaltung würden das Fremdwährungskreditgeschäft der österreichischen Kreditunternehmungen beträchtlich verteuern.³⁷⁵

Noch während der letzten Sitzung des Unterausschusses waren die Details zur Bemessung der Mindestliquidität (§ 13 Abs 4) nicht geklärt.³⁷⁶ Vor allem blieb die Bestimmung des § 13 Abs 4, welcher die Regelung der Bemessung der Mindestliquidität zum Inhalt hatte, weiterhin offen. Bereits im Entwurf war das Mindestausmaß der flüssigen Mittel ersten und zweiten Grades innerhalb des Gesamtrahmens von 35 vH der Verpflichtungen durch den Bundesminister für Finanzen festzulegen. Der bereits vor der Sitzung von der ÖVP eingebrachte Antrag ging dahingehend, dass der Umfang der Verpflichtungen, „abzüglich der Verpflichtungen aus der Ausgabe der nicht fundierten Bankschuldverschreibungen in Schilling“, vom Bundesminister für Finanzen in einem Hundertsatz der Verpflichtungen festzusetzen sei. Zu § 13 Abs 4 wurde im Anschluss an die Beratungen ein weiterer Abänderungsantrag von der Volkspartei eingebracht. Diesem zur Folge zählten nicht fundierte Bankschuldverschreibungen mit einer Restlaufzeit von mindestens einem Monat im Sinne dieses Absatzes ebenfalls nicht zu den

³⁷⁴ Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-1/5/78, 9. März 1978, 4.

³⁷⁵ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 2.

³⁷⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

Verpflichtungen, es sei denn, die Kreditunternehmung war verpflichtet, die Bankschuldverschreibung innerhalb eines Monats zurückzukaufen.

Mit dem Ende der 4. Sitzung des Unterausschusses war über diese beiden Vorschläge noch immer keine Einigung zustande gekommen. Jedoch fand sich keine dieser Formulierungen im KWG 1979, weshalb davon auszugehen ist, dass die Volkspartei ihre Bestrebungen erneut nicht durchsetzen konnte.³⁷⁷

2.5.2.6.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Die Bestimmungen zu den erforderlichen Liquiditätsreserven, welche von Kreditinstituten nun gehalten werden mussten, hielten sich an die Regelungen, welche schon für die Regierungsvorlage 1969 vorgesehen waren. Selbst die Argumentation, weshalb die Einführung der liquiden Mittel unerlässlich für die Zahlungsfähigkeit der Banken im Falle von Krisen war, deckte sich exakt mit jener Debatte, welche schon bei der Ausarbeitung des Entwurfes 1969 geführt wurde. Zur Sicherung der Zahlungsbereitschaft mussten die Kreditinstitute flüssige Mittel ersten und zweiten Grades halten. Das Mindestmaß an flüssigen Mittel war durch den Bundesminister für Finanzen nach vorheriger Anhörung der Oesterreichischen Nationalbank durch Verordnung festzulegen. Die Höhe der flüssigen Mittel ersten Grades durfte dabei nicht weniger als 5 und nicht mehr als 20 von Hundert der Schilling-Verpflichtungen betragen (§ 13 Abs 4). Das Mindestmaß an liquiden Mitteln ersten und zweiten Grades gemeinsam konnte bis zu einem Maximalrahmen von 35 von Hundert der Verpflichtungen festgelegt werden.

2.5.2.6.6 Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986

Ein Schritt zur Risikolimitierung im Bankwesen wurde durch Normierungen betreffend die Begrenzung der Anlagen und der Liquidität unternommen. Die Banken waren angehalten, ausreichend flüssige Mittel für den Ausgleich künftiger Ungleichgewichte der Zahlungsein- und -ausgänge bereit zu stellen. Dies sollte durch eine Finanzplanung, ergänzt durch Aufzeichnungen über die Fälligkeitsstruktur, gewährleistet werden. Letztlich sollte es den Banken möglich sein, für die jederzeitige Erfüllung ihrer Leistungsverpflichtungen zu sorgen.³⁷⁸ Intention dieser Vorschrift war es, dass die Banken stets über die Struktur ihrer Bilanzen Bescheid wissen und bereit waren, jederzeit die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, dh jederzeit zahlungsfähig zu sein. Durch Informationspflichten der Kreditinstitute betreffend die Haltung liquider Mittel sollte dem im KWG 1986 verwirklichten

³⁷⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 60.

³⁷⁸ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 78.

Aufsichtsprinzip Rechnung getragen werden. Somit wurde sichergestellt, dass die normierte Mindestqualität der flüssigen Mittel auch von der Aufsichtsbehörde durchgesetzt werden konnte.³⁷⁹

Die Schwierigkeit bestand darin, bei den Banken ein höheres Maß an Ertrags- und Risikobewusstsein zu schaffen, jedoch nicht allzu tief in bankinterne Managementaufgaben einzugreifen und damit konkrete Instrumente des *Risk-Controllings* vorzugeben.³⁸⁰

2.5.2.7 Die Großkreditregelung

2.5.2.7.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen 1949

Unter Großkredite werden jene Forderungen gegen Schuldner der Kreditinstitute subsumiert, die aufgrund ihrer Höhe für die einzelne Kreditunternehmung ein besonderes Risiko darstellen.

Großkredite, welche an Einzelkreditnehmer vergeben werden, waren aufgrund des Entwurfes auf einen durch Verordnung festgelegten Hundertsatz des Eigenkapitals beschränkt. Sollten dennoch Kredite vergeben werden, welche diese festgelegte Größe überschreiten, war die Zustimmung sämtlicher Geschäftsleiter obligatorisch. Diese Vorschrift fand jedoch keine Anwendung auf Kredite, welche dem Bund oder Ländern, nicht jedoch anderen Gebietskörperschaften, gewährt wurden oder von diesen verbürgt oder von ihnen in sonstiger Weise besichert waren.³⁸¹

2.5.2.7.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Der Entwurf beinhaltete ebenfalls eine Regelung zur Kontrolle von Großkrediten. Sollte die Gesamtverschuldung eines Kreditnehmers 10.000.000 öS innerhalb von 60 Tagen übersteigen, so hatte eine Meldung an die Oesterreichische Nationalbank zu erfolgen. Verglichen mit geltendem Recht (§ 75 BWG), wonach eine Meldung an die OeNB bereits bei einem Kredit iHv € 350.000 an die Nationalbank zu erstatten ist, kann diese Regelung noch als großzügig erachtet werden.

Als zweites Standbein der Großkreditregulierung war die verpflichtende Zustimmung des Aufsichtsrates für Kredite vorgesehen, welche Geschäftsleitern, Aufsichtsratsmitgliedern

³⁷⁹ RV KWG 1986, 934 BlgNR XVI.GP 34.

³⁸⁰ BÜHLER, Betriebswirtschaftlicher Hintergrund 113.

³⁸¹ BRONOLD, Bestrebungen zu einer Neufassung 56.

oder sonstigen Angestellten der jeweiligen Kreditunternehmung gewährt wurden. Dadurch sollte eine gleichmäßige Kreditverteilung gefördert und die privatwirtschaftlichen Interessen der Beteiligten geschützt werden.³⁸²

2.5.2.7.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Eine gänzliche Neueinführung stellten die angestrebten Höchstgrenzen des Entwurfes der Bundessektion Geld-, Kredit-, und Versicherungswesen für Einzelkredite dar. Kredite an einzelne Kreditnehmer, die insgesamt 1 vH der Verpflichtungen überschreiten, benötigten demnach die Zustimmung des Aufsichtsrates. Eine absolute Höchstgrenze enthielt § 15 Abs 3 des Entwurfes, demzufolge Kredite an einen einzelnen Kreditnehmer nur bis zu einem Betrag von 5 vH der Verpflichtungen eingeräumt werden durften. Diese Regelung war angesichts der Tatsache bemerkenswert, als andere Staaten in vergleichbaren Regelungen stets an eine Bindung der Höchstgrenze mit dem Eigenkapital, nicht an die Verpflichtungen, anknüpften.³⁸³ Die Regierungsvorlage ging jedoch nicht auf die Wünsche der Handelskammer ein. Jede Kreditunternehmung hatte jedoch Barkredite oder Haftungskredite, die mit einem Rahmen von je drei Millionen Schilling und darüber eingeräumt wurden, der Oesterreichischen Nationalbank zu melden.

Die Kreditinstitutsverbände konnten sich hinsichtlich der Formulierung des § 14 durchsetzen. Dieser sah im Falle einer Gewährung eines Großkredits nicht mehr eine Meldung an die Notenbank, sondern an eine Evidenzstelle vor. Die Interessensvertretung der Kreditinstitute sah mit dieser Maßnahme das Vertrauensverhältnis, welches in der Kreditwirtschaft herrschte, besser gewahrt.

2.5.2.7.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Der Entwurf sah die Einrichtung einer Evidenzstelle vor, an welche - anstatt der Meldung eines Großkredits an die OeNB - der Rapport eingehen konnte. Diese Verständigung ersetzte nach dem Wortlaut des Entwurfes die Meldung an die Notenbank, welche sich zur Wahrung ihrer Kompetenzen gegen die Einführung dieser Bestimmung aussprach.

Im Rahmen der Stellungnahme wehrte sich die Notenbank gegen die geplante Ausschaltung der OeNB als Evidenzstelle für Großkredite. Erneut wurde in der Stellungnahme der Vergleich mit dem Ausland gezogen, wonach sich ergab, dass auch in der BRD die Bundesbank als Evidenzstelle für Millionenkredite eingerichtet war. Gleichfalls sei in Frankreich die *Centrale des risques* bei der Banque de France und in

³⁸² Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 14.

³⁸³ KLAUHS, Neuregelung des Kreditwesenrechts 107.

Italien die *Centrale dei rischi* bei der Banca d'Italia als derartige Evidenzstelle eingerichtet. Österreich wolle daher dem Beispiel dieser Staaten folgen und die Nationalbank als alleinige Evidenzstelle für Großkredite einsetzen.³⁸⁴

Bezüglich der Bestimmungen zu § 16 des Entwurfes, welcher die Evidenzstelle für Großkredite regelte, wurde in der dritten Sitzung des Unterausschusses ein für die OeNB unbefriedigendes Ergebnis festgelegt. Die SPÖ lehnte im Vorfeld einen diesbezüglichen Antrag der ÖVP auf Streichung der Zehnjahresfrist für den Übergang der Funktion der Evidenzstelle an die OeNB ab.³⁸⁵ Die befreiende Meldung an die Evidenzstelle wurde sodann im KWG 1979 normiert.

Umfassend wurde seitens des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie zur niedrigen Höchstgrenze für Großkredite Stellungnahme bezogen. Die Konzeption für ein neues Kreditwesengesetz sah eine Kreditgrenze von 5 vH der Verpflichtungen eines Kreditinstitutes vor (§ 15 Abs 4). Diese Limitierung wurde zwar grundsätzlich begrüßt, jedoch wurde vor einer „Flut von Sondergenehmigungen“ gewarnt. Im Lichte der tatsächlichen österreichischen Kreditlandschaft, wonach sowohl verstaatlichte Industrie, Gemeinden aber auch die Länder, diese Grenzen bei weitem überschritten, wurde an der Durchführbarkeit dieser Bestimmung gezweifelt.³⁸⁶

Die Ausgestaltung des KWG 1979 wich vom ursprünglichen Inhalt dahingehend ab, dass die Höchstgrenze nunmehr mit 7,5 vH der Verpflichtungen des Kreditinstitutes festgelegt wurde.

Weiters genügte das KWG 1979 der Stellungnahme, als im § 15 Abs 6 eine Ausnahme der Großkreditregelung für Gebietskörperschaften und Unternehmungen, an denen Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt waren, vorsah.

Auch die Einzelkreditgrenzen des § 15 wurden beanstandet, diesmal von der Bundessektion Bank der Handelskammer. Kredite an einen einzelnen Kreditnehmer, die insgesamt 1 v. H. der Verpflichtungen überschritten, bedurften gemäß § 15 Abs 2 des Entwurfes - unbeschadet der Wirksamkeit des Rechtsgeschäftes - der Zustimmung des Aufsichtsorgans der Kreditunternehmung. Der folgende Abs 3 legte die Tatbestände fest, wann ein einzelner Kreditnehmer vorlag. Die Bundeskammer kritisierte, dass nach dieser Bestimmung alle Unternehmungen, die zueinander in einem eigentumsrechtlichen oder in einem sonstigen rechtlichen Naheverhältnis standen, als ein Kreditnehmer zu verstehen wären. Es bedürfe daher einer klaren Definition des eigentumsrechtlichen

³⁸⁴ OeNB/BHA: AktNr 218, 5. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 3.

³⁸⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

³⁸⁶ Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 4.

Naheverhältnisses. Zweckmäßig wäre es daher, dass als ein Kreditnehmer alle Unternehmungen zu qualifizieren seien, an denen der Kreditnehmer mehrheitlich beteiligt war.³⁸⁷

2.5.2.7.5 Darstellung der Rechtslage des Kreditwesengesetzes 1979

Die Großkreditregelung der §§ 15 ff sollte der Sicherheit der Einlagen bzw der Diversifikation der Bankenkredite dienen. Allgemein sollte dadurch verhindert werden, dass eine Bank einen zu großen Teil ihrer Mittel an einige wenige Kreditnehmer verlieh und damit ihre wirtschaftliche Existenz von der Bonität dieser wenigen Kreditnehmer abhängig machte. Die ursprüngliche Regelung des Entwurfes, wonach jede Kreditunternehmung Schuldner, denen sie Kredite mit einem Rahmen ab drei Millionen Schilling einräumte, oder für die sie Bürgschaften, Garantien oder sonstige Haftungen von mehr als sechs Millionen Schilling übernahm, der Oesterreichischen Nationalbank zu melden hatte, wurde gestrichen. Stattdessen wurde es den Banken verwehrt, einzelnen Kreditnehmern Kredite von mehr als 7,5 vH der gesamten Verpflichtungen der Bank, zu gewähren. Der damit angestrebte Gläubigerschutz wurde durch die Höhe dieser Obergrenze unterlaufen. Diese Regelung war bereits bei ihrem Inkrafttreten überholt und wurde im KWG 1986 neu begrenzt.³⁸⁸

Dieser Norm wurde vorgeworfen, an der Krise der Länderbank der Folgejahre mitverantwortlich zu sein. Der Höchstbetrag für einen Großkredit war höher angelegt worden als das gesamte notwendige Grundkapital. Folglich konnte der Konkurs eines einzelnen Kreditnehmers die Bank zugrunde richten.³⁸⁹

2.5.2.7.6 Darstellung der Rechtslage der KWG-Novelle 1986

Durch § 13 wurden im KWG 1986 erneut Großveranlagungsbegrenzungen festgelegt. Der Gesetzgeber beurteilte Veranlagungen relativ großen Umfangs mit einem erhöhten Vermögensverlustrisiko, unter der Bedingung, dass die Veranlagung das Haftkapital einer Bank in beträchtlichem Ausmaß verringerte. Anlässlich der enormen Bedeutung der Großveranlagungen bei Bankeninsolvenzen wurden im KWG 1986 quantitative Begrenzungsnormen und qualitative Vorschriften in Form von erhöhten

³⁸⁷ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 3.

³⁸⁸ RV KWG, 844 BlgNR, XIV.GP 45.

³⁸⁹ FRASL, Österreichs Kreditwirtschaft 149.

Informationspflichten umgesetzt.³⁹⁰ Eine Studie aus Deutschland attestierte, dass 15 vH aller Bankeninsolvenzen auf die Praxis der Banken, zu große Kredite zu vergeben, zurückzuführen war. Die vor dem Inkrafttreten des KWG 1986 geltende Regelung betreffend die Großveranlagungen war insofern unbefriedigend, als die geltende Höchstgrenze für Großkredite (7,5 vH der gesamten Verpflichtungen) höher lag als das gesamte Eigenmittelerfordernis der Banken.³⁹¹ Jedoch sei angemerkt, dass im Falle eines Konkurses einer Bank die gefährdeten Spareinlagen im Rahmen von Fachverbandseinrichtungen ausbezahlt wurden. Diese Haftungen ersetzten in eingeschränktem Maße die Notwendigkeit höherer Eigenmittel.³⁹²

Das KWG 1986 verdoppelte die Eigenmittel-Kreditrelation. Nunmehr lag die Höchstgrenze bei 15 vH des Haftkapitals der Bank bzw Bankengruppe. Der Kredit musste einen Mindestbetrag iHv fünf Millionen Schilling umfassen, um als Großkredit qualifiziert zu werden. Kritisch zu der neuen Regelung betreffend die Großkredite äußerte sich unter anderem der Währungsexperte Hellmuth Kluhs³⁹³, ehemaliger Generaldirektor der Genossenschaftlichen Zentralbank AG (heute Raiffeisen Zentralbank), welcher später die Präsidentschaft der Oesterreichischen Nationalbank inne hatte. Er kritisierte die Großveranlagungsregel, zumal diese eine Krise der Finanzierung des Mittelstandes hervorrufen könnte. Er untermauerte seine Prognose mit folgendem Exempel: Die durchschnittliche Bilanzsumme der österreichischen Raiffeisenbanken betrug im Jahre 1985 250 Mio Schilling. Eine Zustimmung des Aufsichtsorgans wäre durch die neue Regelung ab einer Kreditgewährung von 1,5 Mio Schilling notwendig. Dadurch würde der Verwaltungsaufwand wesentlich erhöht, in Folge stiegen naturgemäß die Kosten der Institute, was sich wiederum negativ auf den Ertrag auswirke. Insgesamt werde durch diese Regelung die Funktionsfähigkeit der kleinen Banken gefährdet, insbesondere im Hinblick auf ihre Finanzierungsfunktion. Als Konsequenz erwartete Kluhs negative Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft, welche auf die Kreditgewährung durch die kleinen Banken angewiesen war.³⁹⁴

³⁹⁰ RV KWG 1986, 934 BgNR XVI.GP 33.

³⁹¹ LUCIUS, Zur Novellierung des Kreditwesengesetzes 137.

³⁹² HANDLER, MOOSLECHNER, Hintergründe und ökonomische Aspekte 765.

³⁹³ Geb 27.3.1928 – gest 27.4.1990, vgl Felix Czeike, Historisches Lexikon Wien (Wien 2004) 523

³⁹⁴ KLAUHS, Gedanken zu einer KWG-Novelle 341.

2.5.2.8 Die Aufsicht

2.5.2.8.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmen 1949

Die Aufsicht wurde im Entwurf aus dem Jahre 1949 bereits ähnlich ausgestaltet, wie sie später im Kreditwesengesetz von 1979 ihren Niederschlag fand. Sämtliche inländische Kreditunternehmen und ihre Zweigstellen unterstanden der Überwachung des Bundesministers für Finanzen. Diese Kontrolle wurde jedoch in der Regel durch einen zu bestellenden Staatskommissär wahrgenommen. Davon unberührt blieb die besondere Staatsaufsicht der Sparkassen. Die Nationalbank war nach § 33 Abs 2 dazu berufen, das BMF bei der Aufsichtstätigkeit zu unterstützen. In Wahrnehmung dieser Aufgabe musste sie Mitteilungen über Beobachtungen anstellen, sachliche Aufklärungen tätigen und Gutachten erstellen. Um diese Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können, waren die beiden Institutionen, also einerseits das BMF und andererseits die Staatskommissäre befugt, von den der Beaufsichtigung unterliegenden Kreditunternehmen jederzeit Bilanzen, sowie Gewinn- und Verlustrechnungen zu verlangen. Ferner konnten sie Einsicht in die relevanten Bücher verlangen und überhaupt alle Prüfungen vornehmen, die zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben unerlässlich waren. Das BMF war weiters befugt an den Generalversammlungen teilzunehmen und auch die Einberufung derselben zu verlangen (§ 35).

In Angelegenheiten der Bankenaufsicht regte die Notenbank an, dass es nicht bloß dem BMF, sondern auch der OeNB gestattet sein müsste, alle Auskünfte über Geschäftsangelegenheiten der Kreditunternehmen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für notwendig erachtete, verlangen zu können.³⁹⁵ Mit Schreiben vom 22. Oktober 1949 sendete die Nationalbank diesbezüglich eine Neufassung des § 31 des Entwurfs II an das BMF. Gemäß dieser modifizierten Fassung waren nunmehr sowohl das Bundesministerium für Finanzen als auch die Oesterreichische Nationalbank befugt, jederzeit alle ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig erscheinenden Auskünfte mündlicher und schriftlicher Art von den Kreditunternehmen zu verlangen.³⁹⁶

³⁹⁵ Stellungnahme der OeNB vom 15.10.1949 betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmen, ÖStA Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen, 2.

³⁹⁶ Schreiben der OeNB betreffend das Bundesgesetz über Kreditunternehmen vom 22. Oktober 1949, No 480/1949, GZ 4048-17/50, Vorzahl 89718-17/49, ÖStA Archiv der Republik

2.5.2.8.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Sämtliche inländische Kreditunternehmen sowie ihre Zweigstellen unterlagen auch nach diesem Entwurf der Aufsicht des Bundesministeriums für Finanzen. Aufgabe des BMF war es, Missstände innerhalb des Kreditsektors zu beseitigen. Um diese Pflicht erfüllen zu können, wurden dem Ministerium Einsichts- und Auskunftsrechte eingeräumt. Gleichfalls wurde die Nationalbank mit eben diesen Rechten ausgestattet. Um ihr Aufsichtsrecht effektiv wahrnehmen zu können, enthielt der Entwurf eine Bestimmung, wonach es dem BMF ermöglicht wurde, Organe zu den Kreditinstituten, insbesondere in die Generalversammlung, zu entsenden.³⁹⁷ Der OeNB wurden ebenfalls eingeschränkte Aufsichtsmöglichkeiten zugestanden. Zur erfolgreichen Erbringung ihrer Aufsichtsobligation wurde die Befugnis der Notenbank normiert, ihre Organe in Mitgliederversammlungen, wie insb die Generalversammlung, zu entsenden. Das Institut des Staatskommissärs war hingegen im Entwurf von 1955 nicht enthalten.

2.5.2.8.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Die Aufsicht, welche nach dem KWG 1934 dem Reichswirtschaftsminister oblag, wurde nach dem Ende des Ersten Weltkrieges faktisch durch den Bundesminister für Finanzen wahrgenommen. Nunmehr wurde die Angleichung an die tatsächlichen Gegebenheiten im Entwurf forciert und somit der Bundesminister für Finanzen als Aufsichtsorgan eingesetzt. Nach derzeitiger Rechtslage wird die Aufsicht gemäß §§ 69 ff BWG durch die FMA wahrgenommen. Im Jahre 1969 wurde jedoch bewusst von der Bildung eines besonderen Aufsichtsamtes, wie dies bspw in Deutschland bereits vorgesehen war, abgesehen. Aus Gründen der Kontinuität, der Verwaltungsökonomie sowie aus Einsparungsgründen wurde die Schaffung einer neuen Aufsichtsbehörde zum damaligen Zeitpunkt ausgeschlossen.³⁹⁸

Gemäß dem Entwurf von 1969 erfolgte die staatliche Aufsichtsbefugnis durch Staatskommissäre (§ 18 Abs 1). Diese hatten nicht nur das Recht, sämtlichen Sitzungen der Hauptversammlung und des Aufsichtsrates beizuwohnen, sondern ihnen musste auch Einsicht in alle Bücher, Rechnungen und Urkunden gewährt werden (§ 18 Abs 6).

Finanzen Kreditsektion ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmen.

³⁹⁷ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 17.

³⁹⁸ RV BlgNR 1277, XI. GP 39.

2.5.2.8.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Zu § 26 des Entwurfes, welcher als den zur Aufsicht berufenen Personenkreis einen Staatskommissionär und dessen Stellvertreter normierte, wurden seitens des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie Änderungsvorschläge bekannt gegeben. Der Entwurf sah als Voraussetzung für eine Bestellung ein aktives öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vor. Dies war nach Meinung des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zu eng gefasst. Sollte dieser Personenkreis jedoch auf Grund dieser Anregung erweitert werden, so empfahl es sich dennoch, den betreffenden Personen auch jene Verpflichtungen aufzuerlegen, welchen Beamte auf Grund ihres Standes unterlagen. Die im Entwurf geforderte Rechtskundigkeit des Staatskommissärs und des Stellvertreters sei zudem durch eine verpflichtende ökonomische Kompetenz zu erweitern.³⁹⁹

Die Regierungsvorlage entsprach diesem Ansinnen, gemäß § 26 Abs 1 mussten der Staatskommissär und sein Stellvertreter ein rechts- oder wirtschaftswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben. Dieser Passus wurde im Kreditwesengesetz 1979 zwar gestrichen, jedoch erlaubte es neben Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft standen, auch Personen aus dem Stand der Rechtsanwälte und der Wirtschaftstreuhänder, diese Funktion wahrzunehmen.

Von der Handelskammer wurde die vorgesehene zwingende Bestellung eines Staatskommissärs bei allen Kreditinstituten ab einer bestimmten Größe abgelehnt, da damit eine zusätzliche Einflussnahme des Staates auf privatwirtschaftlich organisierte Unternehmungen erfolgen würde. Eine sachliche Notwendigkeit sah die Bundeskammer für diese Bestimmungen, die eher das Misstrauen der Kunden auslösen würde, nicht.⁴⁰⁰ Gegen die zwingende Bestellung des Staatskommissärs (§ 26), schon ab einer Bilanzsumme von fünf Milliarden Schilling, äußerte die Bundessparte Bank der Handelskammer ihre Bedenken mehrfach. Zumindest sollte, wie dies bereits der Ministerialentwurf vorsah, jedoch in der Regierungsvorlage gestrichen wurde, eine Bilanzsummengrenze von zehn Milliarden Schilling vorgesehen werden. Auch in diesem Bereich fand die Forderung der Handelskammer keinen Eingang in die Letztfassung. Das

³⁹⁹ Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 7.

⁴⁰⁰ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Aussendung PBK 125/78 vom 16. März 1978, 2.

KWG 1979 normierte ab einer fünf Milliarden Schilling übersteigenden Bilanzsumme die Bestellung eines Staatskommissärs.⁴⁰¹

Zur Aufsicht der Kreditunternehmungen, welche grundsätzlich begrüßt wurde, bemerkte der Österreichische Genossenschaftsverband, dass angesichts der umfangreichen Kontrollbestimmungen die Bestimmungen über die Bestellung von Staatskommissären weitgehend entbehrlich erschienen.⁴⁰²

Weitgehend ungeklärt blieben bis zur 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses des Finanz- und Budgetausschusses vor allem auch die Ernennungsvoraussetzungen für Staatskommissäre bei Kreditunternehmungen.⁴⁰³

Selbst in der parlamentarischen Diskussion im Nationalrat war das Thema Staatskommissäre noch nicht ausgestanden. Die neu geschaffene Institution des Staatskommissärs war vorwiegend der ÖVP ein Dorn im Auge. Dabei handelte es sich um ein Aufsichtsorgan, welches durch das Bundesministerium für Finanzen bestellt wurde und eine wesentliche Informationsquelle für die laufende operative Aufsicht darstellte. Zittmayr, Nationalratsabgeordneter der ÖVP, äußerte sich dazu insofern, als eine derartige Institution lediglich für jene Kreditunternehmungen bestellt werden sollte, für die eine Gebietskörperschaft die volle Haftung übernommen hatte oder an denen eine Gebietskörperschaft mehrheitlich beteiligt war.⁴⁰⁴ Zu diesem Vorschlag erfolgte auch ein Abänderungsantrag, welcher aber keine ausreichende Unterstützung fand. Vielmehr blieb die Institution des Staatskommissärs bis heute bestehen und wurde auch im § 76 Abs 1 des geltenden BWG verankert. Heute handelt es sich dabei um ein Organ der FMA, welches weiterhin durch den Bundesminister für Finanzen zu bestellen ist. Die SPÖ sah die Einrichtung eines Staatskommissärs als unerlässliches Mittel zur Wahrung von Gesetz und Satzung und dafür, eine allfällige wirtschaftliche Gefährdung eines Geldinstitutes zeitgerecht wahrnehmen zu können.

Um der Nationalbank die Wahrnehmung der ihr gemäß § 27 des Entwurfes übertragenen Überwachungsaufgaben zu erleichtern, regte diese in der Stellungnahme an, ihr im Rahmen dieser Überwachungstätigkeit jene Auskunftsrechte gegenüber den Kreditunternehmungen einzuräumen, die dem Bundesministerium für Finanzen als

⁴⁰¹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 4.

⁴⁰² STÖRCK, Bericht von Verbandsanwalt Dr. Paul Störck 1085.

⁴⁰³ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

⁴⁰⁴ Zittmayr (ÖVP), Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11835.

Aufsichtsbehörde hinsichtlich der übrigen Bestimmungen des Kreditwesengesetzes zustanden.⁴⁰⁵

2.5.2.8.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Die Aufsicht (§§ 25 ff) der Kreditunternehmen wurde vom Bundesminister für Finanzen wahrgenommen. Der Gesetzestext bekräftigte, dass der Bundesminister für Finanzen auf das volkswirtschaftliche Interesse an einen funktionsfähigen Kreditapparat Bedacht nehmen musste. Bei Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Kreditinstitutes wurden dem obersten Aufsichtsorgan weitreichende Befugnisse eingeräumt. Mit Bescheid konnte dieser temporär Geschäftsleitern einer Kreditunternehmung die Geschäftsleitung untersagen, aber auch die Fortführung des Betriebs ganz oder teilweise verbieten. Zur Erfüllung der Aufgaben konnte der Bundesminister für Finanzen von Kreditunternehmen jederzeit die Vorlage von Zwischenbeschlüssen, Ausweisen und von Prüfungsberichten verlangen.

Zur Wahrung des Aufsichtsrechts war bei Kreditunternehmen, deren Bilanzsumme fünf Millionen Schilling überstieg, wie bereits oben erwähnt ein Staatskommissär zu bestellen. Dieser musste in einem Dienstverhältnis zur Republik Österreich stehen und dem Berufstand der Rechtsanwälte oder der Wirtschaftstreuhänder angehören. Die Staatskommissäre waren bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an die Weisungen des Bundesministers für Finanzen gebunden. Die Oesterreichische Nationalbank assistierte insofern bei der Ausübung der Observation, als diese die Einhaltung der Bestimmungen über die Eigenmittel, Liquidität und das Kreditvolumen überwachte. Beobachtungen und Feststellungen grundsätzlicher und besonderer Art, hatte die Nationalbank der obersten Aufsichtsbehörde mitzuteilen und die erforderlichen Aufklärungen zu betreiben.

2.5.2.8.6 OGH Entscheidung als Anstoß für die Novellierung

Im Jahre 1979 erließ der OGH eine Entscheidung, welche unter anderem als Anstoß für die KWG-Novelle 1986 angesehen wird. Im Folgenden wird diese im Überblick erläutert.

Der Verlust von Spareinlagen veranlasste den Kläger, einen Amtshaftungsanspruch gegen die Republik Österreich anzustrengen. Das Bundesministerium für Finanzen war nach dem § 25 KWG 1979 (Aufsicht) für die Überwachung von Missständen verantwortlich. Der OGH stellte fest, dass, wie schon der VwGH urteilte, kein subjektives Recht auf gesetzmäßige Führung der Verwaltung bestehe (VwGH Slg 808/A ua). Eine

⁴⁰⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 8.

Haftpflicht der Rechtsträger könne nach der Rechtsmeinung des OGH jedoch bestehen, wenn ein Schutz durch die verletzte Rechtsnorm bezweckt wurde. Weiters stellte der OGH fest, dass das KWG 1979 keine Zweifel offen ließ, dass eines seiner wesentlichen Ziele der Schutz der Gläubiger von Kreditinstituten sei. Das KWG von 1939 enthielt zwar eine Bestimmung, wonach für Schäden, die im Rahmen des Gesetzes durch die vom Bundesminister für Finanzen (zuvor Reichswirtschaftsminister) getroffenen Maßnahmen entstehen, keine Entschädigung gewährt würde. Diese Bestimmung erachtete der OGH jedoch unter anderem als nicht anwendbar, da sie durch das Amtshaftungsgesetz derogiert sei. Somit kam der Oberste Gerichtshof zu der Auffassung, dass Amtshaftungsansprüche bei Verletzung der Aufsichtspflicht über Kreditinstitute durch den Bund entstehen können.⁴⁰⁶

Diese Entscheidung sowie die zunehmende Verschlechterung der Ertrags- und Eigenkapitalstruktur der österreichischen Kreditwirtschaft gaben den Anstoß zu einer grundlegenden Umgestaltung des Kreditwesengesetzes.⁴⁰⁷

2.5.2.8.7 Darstellung der Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986

Aufgrund der folgenschweren Entscheidung des OGH wurden die Bestimmungen über die Bankenaufsicht erneuert. Der Jahresabschluss blieb weiterhin bei den von den Banken bestellten Prüfern, jedoch konnte der Bundesminister für Finanzen eigene Prüfer bestellen. Der Aufsichtsbehörde mussten Prüfungs- und Quartalsberichte übergeben werden. Zudem wurde ein System der internen Kontrolle etabliert.⁴⁰⁸

Eine Steigerung der bankenaufsichtsrechtlichen Mittel wurde durch § 25 Abs 3 erwirkt. Bereits nach dem KWG 1979 war es der Bankenaufsicht (BMF) möglich, Prüfberichte und Auskünfte einzuholen. In Ergänzung dazu war es nun gestattet, „aus besonderem Anlass“ eigene Prüfer zu beauftragen. An die zur Kontrolle des Jahresabschlusses eingesetzten Prüfer wurden zudem konkrete Anforderungen gestellt, ergänzt durch eine demonstrative Aufzählung von Ausschlussgründen. Diese ermöglichten es, im Anlassfalle die Richtigkeit der Bewertungen von Bilanzpositionen vor Ort zu überprüfen. Zusätzlich wurde ein zwingendes System der internen Kontrolle (Innenrevision) etabliert. Dabei hatte eine Prüfung der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Bankgeschäfts nach dem Vier-Augen-Prinzip zu erfolgen.⁴⁰⁹ Weisungen an interne Kontrollen konnten demnach immer nur zwei Geschäftsführer gemeinsam erteilen.

⁴⁰⁶ OGH 14.12.1979, I Ob 36/79, Veröffentlicht: JBI 1980, 539 und ÖBA 1980, 258 sowie ÖZW 1980, 85.

⁴⁰⁷ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 77.

⁴⁰⁸ HANDLER, MOOSLECHNER, Hintergründe und ökonomische Aspekte 778.

⁴⁰⁹ KASTNER, Gesellschaftsrecht und das novellierte Kreditwesengesetz 758.

2.5.2.9 Der Wettbewerb

2.5.2.9.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmen 1949

Während noch das reichsdeutsche Kreditwesengesetz 1934 jeglicher Wettbewerbsvorschriften entbehrte, statuierten jene des KUG 1949, dass das Bundesministerium für Finanzen über Vereinbarungen der Spitzenverbände der Kreditunternehmen, die über die Geschäftsbedingungen, insbesondere über Zins- und Provisionssätze sowie den Wettbewerb allgemein getroffen wurden, zu unterrichten war.

2.5.2.9.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Der Entwurf von 1955 enthielt keine Wettbewerbsabkommen, welche den Geschäftsverkehr zwischen den Banken näher regelte. Detaillierte Regelungen wurden erst mit dem Entwurf von 1969 innerhalb des Regulationssystems des KWG aufgenommen.⁴¹⁰

2.5.2.9.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Abweichend von den Entwürfen vor 1969 wurden in der Regierungsvorlage konkrete Regelungen zu „Werbung und Wettbewerb“ innerhalb des Kreditwesengesetzes aufgenommen (§ 30). Dabei war es nicht nur untersagt, andere Kreditunternehmen herabzusetzen, sondern auch andere Kreditinstitute in einer Weise hervorzuheben, die geeignet war, bei Kunden die Vorstellung zu erwecken, diese Institutionen seien mit geringeren Sicherheiten ausgestattet. Die geltenden Wettbewerbsabkommen stammten vom 22. Dezember 1939 (Kundmachung vom 3. Februar 1939, Gesetzblatt für das Land Österreich Nr 132, womit Vorschriften auf dem Gebiete des Kreditwesens bekannt gemacht wurden), welche in modifizierter Form weiter Anwendung fanden. Hierzu wurde innerhalb des Kreditapparates 1957 ein „Wettbewerbsausschuss“ gebildet, welcher durch Sachverständige besetzt wurde und die Aufgabe hatte, strittige Fragen durch Schiedssprüche zu klären.⁴¹¹

Den Fachverbänden der Kreditunternehmen wurde die Möglichkeit eingeräumt, allgemein verbindliche Abkommen über die Werbung und den Wettbewerb abschließen.

⁴¹⁰ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 17.

⁴¹¹ RV BlgNR 1277, XI. GP 44.

Solche Abkommen waren nach dem Entwurf dem Bundesminister für Finanzen unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

2.5.2.9.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Eine Anregung des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, auf welche nicht Bedacht genommen wurde, betraf die Sanktionslosigkeit der Wettbewerbsvorschriften, welche nach dem Ansinnen des Handelsministeriums beseitigt werden sollte. Der Entwurf sah die Errichtung eines Wettbewerbsausschusses vor, welchem die Aufsicht über die Wettbewerbsvorschriften oblag. Sowohl die Unterlassung der Konstituierung des Wettbewerbsausschusses als auch die Verletzung der Mitteilungspflicht an den Bundesminister für Finanzen durch den Wettbewerbsausschuss war ohne konkrete Zwangsmaßnahmen ausgestaltet.⁴¹²

Durch die Normen bezüglich Werbung und Wettbewerb sollten auch für die Kunden der Kreditinstitute Verbesserungen vorgenommen werden. Zu dieser Materie verlangte der Unterausschuss, dass Privatkunden die Gesamtbelastung von Sollzinsen nachweislich zur Kenntnis gebracht werden sollte. Diese Klarstellung würde, gleich den Habenzinsabkommen, eine Vereinfachung für den kleinen Sparer bedeuten, welcher die Konditionen eines abgeschlossenen Kreditgeschäfts somit besser im Überblick hatte.⁴¹³

2.5.2.9.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Künftig enthielt der Gesetzestext verbesserte Regelungen über Werbung und Wettbewerb (§ 21). Vorgesehen war dabei in diesem Falle nicht die Aufsicht des Bundesministers für Finanzen, sondern die Bildung einer eigenen Aufsichtsbehörde, den Wettbewerbsausschuss. Dieser wurde von den Kreditinstituten selbst aufgestellt. Nach der bisherigen Gesetzeslage konnte der Bundesminister für Finanzen Mehrheitsbeschlüsse der Verbände der Kreditunternehmen über den Wettbewerb für allgemeinverbindlich erklären. Problematisch dabei war, dass diese „Allgemeinverbindlicherklärung“ von Vereinbarungen durch eine Behörde auf verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Judikatur zu Art 18 B-VG stieß.⁴¹⁴ Weiters wurden kundenfreundliche Regelungen in das Gesetz aufgenommen. Im Kassensaal mussten sowohl die geltende Verzinsung für Spareinlagen, als auch die

⁴¹² Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz 1978), 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978, 6.

⁴¹³ 1124 BlgNR, XIV.GP 3.

⁴¹⁴ Ebenda 47.

allgemeinen Geschäftsbedingungen der Bank nunmehr ausgehängt werden. Bei Privatkleinkrediten war dem Kunden die Gesamtbelastung einschließlich Provisionen und sonstiger Vergütungen nachweislich zur Kenntnis zu bringen.

2.5.2.10 Das Bankgeheimnis

2.5.2.10.1 Der Entwurf eines Bundesgesetzes für Kreditunternehmungen 1949

Die Regelung betreffend das Bankgeheimnis (§ 42) lehnte sich an jene des KWG 1934 an, wonach die Verwertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, welche in Wahrnehmung der Obliegenheiten im Bankgeschäft in Erfahrung gebracht wurden, untersagt war. Damit fand sich im Institut des Bankgeheimnisses des KWG 1949 weiterhin noch nicht die heute bekannte Ausprägung mit einem umfassenden Auskunftsverweigerungsrecht zugunsten der Banken. Es handelte sich vielmehr um eine ausgeprägte Verschwiegenheitspflicht, wie sie auch aus anderen (berufs-) spezifischen Gesetzen bekannt sind.

2.5.2.10.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Identisch mit der Regelung des KWG 1934 war jener Paragraph, welcher die Verschwiegenheitspflicht betreffend Betriebs- und Bankgeheimnisse im Entwurf von 1955 normierte. Bei Verwertung dieser Geheimnisse erfolgte eine Bestrafung nach dem zehnten Abschnitt des KWG 1955, welcher Zwangsmittel und Strafen vorsah. Weiterhin konnte auch in diesem Entwurf noch nicht von einem Bankgeheimnis in der heutigen Ausprägung gesprochen werden.

2.5.2.10.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Auch in diesen Entwurf fand lediglich die Verschwiegenheitspflicht, welche die Inhaber von Kreditunternehmungen, ihre Gesellschafter und dort tätige Personen zur Geheimhaltung von berechtigten Interessen anhielt, Eingang. Die vorsätzliche Verletzung des Bankgeheimnisses war gemäß § 33 mit „strengem Arrest“ bis zu einem Jahr bedroht. Davon zu unterscheiden waren Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, welche lediglich von Aufsichts-, Erhebungs- und Überprüfungsorganen zu beachten waren und ebenfalls bei Missachtung mit Strafe bedroht waren.

2.5.2.10.4 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Nach dem Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen über ein Bundesgesetz über das Kreditwesen wurde erstmals im KWG gemäß den §§ 23 und 34 das Bankgeheimnis nach heutigem Verständnis im KWG gesetzlich verankert. Allen Kreditunternehmen, denen Geheimnisse, die ihnen ausschließlich auf Grund der Geschäftsverbindungen mit den Kunden anvertraut oder zugänglich gemacht wurden, war es künftig untersagt, diese zu offenbaren oder zu verwerten. Diese Verpflichtung galt nach der Konzeption des Entwurfes zeitlich unbegrenzt. Die Verletzung dieser Vorschrift sollte mit Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe geahndet werden.⁴¹⁵

Die OeNB drängte auf die Ergänzung der Vorschrift über die Ausnahmen der Verpflichtung zur Wahrung des Bankgeheimnisses. Die Bestimmung des § 23 Abs 2 des Entwurfes sah als Ausnahme nur Auskünfte in Zusammenhang mit Strafverfahren vor Gerichten bzw wegen vorsätzlicher Finanzvergehen vor. Im eigenen Interesse plädierte die Nationalbank, dass Auskunftserteilungen nach § 20 Dev⁴¹⁶ oder § 44 NBG 1955⁴¹⁷ nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis verweigert werden könnten.⁴¹⁸

Zu den Ausnahmen des Bankgeheimnisses (§ 23 Abs 2) ließ Ministerialrat Heller bei seinem Treffen mit Vertretern der Nationalbank diese wissen, dass das BMF nicht gedenke, weitere Ausnahmen vom Bankgeheimnis zuzulassen. Er bemerkte jedoch auch, dass selbst die Herren der Steuersektion über die geplante Regelung nicht erfreut seien. Die Nationalbank bot einen Ausweg in der Form an, über die Einfügung des § 22 Abs 3⁴¹⁹ des Postsparkassengesetzes in das neue KWG zu einer erträglichen Lösung zu

⁴¹⁵ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 4.

⁴¹⁶ § 20 DevG: Die Einhaltung der Vorschriften dieses Bundesgesetzes ist von der Österreichischen Nationalbank zu überwachen. Sie kann von jedermann Auskünfte über devisenwirtschaftlich erhebliche Umstände oder über Geschäfte und Handlungen verlangen, die nach diesem Bundesgesetz oder einer danach erlassenen Vorschrift Verboten oder Beschränkungen unterliegen. Auf Verlangen haben die Auskunftspflichtigen Bücher und sonstige Belege zur Einsicht vorzulegen.

⁴¹⁷ § 44 NBG 1995: Die OeNB ist berechtigt, von den österreichischen Kreditunternehmen soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, Auskünfte einzuholen und ihnen Termin, Form und Gliederung der von ihnen zu liefernden Ausweise vorzuschreiben.

⁴¹⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 1. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 8.

⁴¹⁹ § 22 Abs 3 PSKG: Die Österreichische Postsparkasse, die bei ihr tätigen Personen und die im Postsparkassendienst tätigen Postbediensteten dürfen Konten und Depots sowie sonstige einen Kunden der Postsparkasse betreffende, ihnen ausschließlich kraft der mit diesem Kunden bestehenden Geschäftsverbindung bekannt gewordene Tatsachen, deren Geheimhaltung im berechtigten Interesse des Kunden geboten ist, nicht offenbaren, sofern nicht auf Grund eines Gesetzes eine Auskunfts-, Melde- oder Offenbarungspflicht besteht oder der Kunde mit der Offenbarung einverstanden ist.

kommen.⁴²⁰ Aus einer Bemerkung der Nationalbank gingen Bedenken zur Spezialnorm des § 23 dahingehend hervor, dass im Falle der unveränderten Inkraftsetzung das unbefriedigende Ergebnis zu befürchten sei, dass diese Neuregelung als *lex specialis et posterior* frühere gesetzliche Bestimmungen derogiere, soweit diese Auskunftspflichten von Kreditunternehmungen regelten - so vor allem § 44 NBG 1955, aber auch den § 25 Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz 1955.

Im Interesse der ungeschmälernten Erhaltung der währungspolitisch unbedingt erforderlichen Auskunftsrechte der OeNB, beharrte diese darauf, entweder eine dem § 22 Abs 3 Postsparkassengesetz 1969 entsprechende Bestimmung aufzunehmen oder aber die vorgeschlagene Formulierung, wonach Auskunftserteilungen nach § 44 NBG 1955 nicht unter Berufung auf das Bankgeheimnis verweigert werden können, in § 23 Abs 2 einzufügen.⁴²¹

Die Wogen gingen vor allem bei der Diskussion in der dritten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses rund um die von der OeNB geforderten Ausnahmen zum Bankgeheimnis hoch. Vertreter der Nationalbank, die als Sachverständige bei der Sitzung des Unterausschusses teilnahmen, unternahmen einen letzten Versuch, ein Auskunftsrecht für die Notenbank iSd § 20 DevG zu etablieren. Seitens des Ministerialrates Haushofer kam es hierauf zu heftigen Reaktionen. Er wies jedwede Änderung betreffend das Bankgeheimnis mit der Begründung zurück, dass er noch nie von den Bedenken der OeNB gehört hätte [die Stellungnahmen der OeNB gingen stets zu Händen des Ministerialrates Heller – Anm des Verfassers] und es für Änderungen nunmehr zu spät sei. Unter diesen Umständen verzichteten die Vertreter der Nationalbank darauf, die Frage des Verhältnisses zwischen dem Bankgeheimnis und § 20 DevG weiter zu erläutern um keine Provokation herbeizuführen.⁴²²

In der vierten Sitzung des Unterausschusses des Finanz- und Budgetausschusses beantragte die FPÖ die Streichung des § 23 Abs 3 des Entwurfes, welcher einer Kreditunternehmung untersagte, dass sie sich nicht auf das Bankgeheimnis berufen könne, wenn die Offenbarung des Geheimnisses zur Feststellung ihrer Abgabepflicht erforderlich war.⁴²³ Der Forderung der Freiheitlichen wurde nicht entsprochen, der Absatz blieb Bestandteil des Kreditwesengesetzes 1979.

In Bezug auf das Bankgeheimnis wurde von der Handelskammer angeregt, dass die Auskunftspflicht generell auf das gerichtliche Strafverfahren einzuschränken ist. Eine Auskunftspflicht in Finanzstrafverfahren berge die Gefahr in sich, dass die

⁴²⁰ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

⁴²¹ OeNB/BHA: AktNr 218, 2. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 4.

⁴²² OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 3.

⁴²³ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 31.

Finanzbehörden leichtfertig Finanzstrafverfahren einleiten. Entgegen diesem Wunsch entthob das KWG 1979 die Institute von der Wahrung des Bankgeheimnisses im Zusammenhang mit Strafverfahren wegen vorsätzlicher Finanzdelikte, wie dies bereits im Entwurf von 1978 vorgesehen war.⁴²⁴

Grundsätzlich abgelehnt wurde seitens der Arbeiterkammer die Strafbarkeit der Verletzung des Bankgeheimnisses, welche durch die Disziplinarordnung sowie durch Entlassungsmöglichkeiten gemäß Angestelltengesetz ausreichend pönalisiert sei.⁴²⁵

2.5.2.10.5 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Das auf Druck der Europäischen Union und der internationalen Gemeinschaft nunmehr in Frage gestellte Bankgeheimnis moderner Ausprägung, hatte im KWG 1979 seinen (ausdrücklichen) legislativen Ursprung.

Die Norm gliederte sich in zwei Erscheinungsformen, einerseits in die Geheimhaltungspflicht, wonach die Bank verpflichtet war, keinerlei Auskünfte und Informationen über Kundendaten preiszugeben. Andererseits enthielt es ein Auskunftsverweigerungsrecht, wodurch den Banken ein Recht zur Verschwiegenheit bezüglich Kundendaten bzw –informationen gegenüber Dritten zustand.⁴²⁶

Fälschlicherweise wird dieser Norm in den Medien oftmals eine lange österreichische Tradition nachgesagt. Das Bankgeheimnis war vor der Einführung des KWG 1979 aus dem in Österreich geltenden § 47 Abs 1 lit b KWG 1934 lediglich „erschließbar“. Demnach wurde ein Bruch der Verschwiegenheitspflicht mit einer Geld- oder Gefängnisstrafe geahndet. Selbst in der Schweiz, der Heimat des Bankgeheimnisses nach medialem Verständnis, wurde dieses Gesetz erst 1934 eingeführt. Seine Ursprünge liegen sehr weit zurück. So waren schon die privaten Bankiers der vorigen Jahrhunderte traditionell nach selbst auferlegten Ehrenkodizes zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Während in Österreich das Bankgeheimnis explizit Eingang in das Kreditwesengesetz fand, waren Begriff und Inhalt der Berufsgeheimhaltungspflicht der Bankiers in den Rechtsordnungen der übrigen europäischen Staaten nicht umschrieben. Dort ergab sich die Wahrung des Bankgeheimnisses, wenn überhaupt, primär aus den vertraglichen Nebenverpflichtungen zwischen der Bank und dem Kunden.⁴²⁷

⁴²⁴ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 3.

⁴²⁵ Jahrbuch der Arbeiterkammer 97.

⁴²⁶ ACHLEITNER, Beurteilung des Bankgeheimnisses 15.

⁴²⁷ ACHLEITNER, Das Bankgeheimnis in ausländischen Staaten 1.

Die Vermutung liegt nahe, dass durch dieses Gesetz der Geldwäsche und der Legitimation von kriminell erschlichenem Geld Tür und Tor geöffnet wurden. Zur legislativen Umsetzung bedurfte es der Aufhebung des § 163 der Reichsabgabenordnung, welcher normierte, dass über die Person des Kontoverfügberechtigten ständige Aufzeichnungen zu führen waren (BGBl 1948/151).⁴²⁸ Das Bankgeheimnis wurde ab diesem Zeitpunkt somit zwar faktisch beachtet, es wurde aber erst durch das KWG 1979 in einen gesetzlichen Rahmen eingebettet. Nach den Beilagen zur Regierungsvorlage über das KWG 1979 soll das Bankgeheimnis „alle einen Kunden einer Kreditunternehmung betreffenden Tatsachen, die der Kreditunternehmung auf Grund der mit dem Kunden bestehenden Geschäftsverbindung bekannt geworden sind“, umfassen.⁴²⁹

Aus dem Gesetzestext ergab sich, dass weder ein berechtigtes Interesse des Kunden an der Geheimhaltungspflicht, noch das Erleiden eines Nachteils bei der Offenbarung Elemente des Bankgeheimnisses waren. Beide Momente hatten lediglich strafrechtliche Bedeutung.⁴³⁰

Strittig blieb weitgehend der Kreis der geheimhaltungspflichtigen Personen. Vor allem war fraglich, ob von dieser Pflicht auch diejenigen Personen umfasst waren, welche ohne Konzession oder sonst unrechtmäßig Bankgeschäfte betrieben. Prekär war primär die Frage, ob das Interesse des Staates an der Aufdeckung unberechtigter Bankgeschäfte mehr wiege, als das zum Nachteil des Kunden nicht beachtete Bankgeheimnis bei der Tätigkeit von „Winkelbanken“. ⁴³¹ Um die Steuerpflichten der Banken dennoch überwachen zu können, wurde in den Gesetzestext der Passus aufgenommen, wonach es den Kreditinstituten nicht möglich war, sich auf das Bankgeheimnis zu stützen, wenn eine Offenlegung für die Feststellung der eigenen Abgabepflicht unerlässlich war. Kritisch äußerte sich dazu die FPÖ, welche eine Aushebelung und Umgehungsmöglichkeit witterte.⁴³²

Der Stellenwert des Bankgeheimnisses in der österreichischen Rechtsordnung wird durch § 38 Abs 5 des geltenden BWG verdeutlicht. Aufgrund dieser Verfassungsbestimmung muss für eine Änderung des Bankgeheimnisses mindestens die Hälfte der Mitglieder des Nationalrates anwesend sein, zudem ist eine Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen gefordert. Dieses erhöhte Quorum war weder Inhalt des § 23 KWG 1979, welcher das

⁴²⁸ FELLNER, Neue Entwicklungen beim Bankgeheimnis 315.

⁴²⁹ RV KWG, 844 BlgNR, 14.GP 42.

⁴³⁰ HAUSHOFER, Die österreichischen Kreditwesengesetze 78.

⁴³¹ LAURER, Das Bankgeheimnis 385-387.

⁴³² Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11848.

Bankgeheimnis regelte, noch fand sie Eingang in die Novellierung von 1986.⁴³³ Durch das Bundesgesetz vom 7.7.1988, BGBl Nr 415, wurde dem KWG ein neuer § 35a eingefügt, welcher als Verfassungsbestimmung anordnet, dass § 23 vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen abgeändert werden kann. Für eine Abänderung der zentralen Regelung des Bankgeheimnisses in § 23 KWG bedurfte es nunmehr eines Anwesenheits- und Beschlussquorums im Nationalrat wie dies für Verfassungsgesetze gemäß Art 44 Abs 1 B-VG vorgesehen ist.⁴³⁴

Dass diese Norm im Widerspruch zu aktuellen europäischen Tendenzen sei, wurde in den Erläuterungen zu dem Bundesgesetz, mit welchem der Verfassungsrang des Abs 5 beschlossen wurde, dementiert.⁴³⁵ Dennoch übt die Europäische Union weiterhin Druck auf die Republik Österreich aus, um Steuerhinterziehung im europäischen Raum einzudämmen. Eine neue Kampagne starteten europäische Institutionen im April 2013. Seitens der ÖVP herrschte Zurückhaltung, wogegen sich die SPÖ verhandlungsbereit über eine Öffnung des Bankgeheimnisses zeigt.

Interessante Aspekte zu den Hintergründen zur Einführung des Bankgeheimnisses erwähnt Taus, ehemaliges Mitglied des Finanz- und Budgetausschusses des KWG 1979.

Taus stellt die Einführung des Bankgeheimnisses vor den Hintergrund, dass die erwachsene Bevölkerung bereits zweimal in den vorangegangenen Jahrzehnten ihr Geld verloren hatte - erstmals in Folge der Inflation 1918, ein weiteres Mal nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Um das Vertrauen der Sparer wieder zu erlangen, bot man ihnen das Bankgeheimnis nach schweizerischem Vorbild. Damit wurde ein besonderer Schutz in Aussicht gestellt. Resultierend aus der Verunsicherung infolge der prekären Wirtschaftslage legte eine beträchtliche Anzahl der Österreicher ihr Ersparnis in der Schweiz an. Um diese Entwicklung zu stoppen, mussten den Anlegern in ihrer Heimat dieselben Privilegien geboten werden. Durch diese Maßnahme konnte ein Kapitalabfluss in Richtung der Eidgenossen größtenteils abgewandt werden. Als zusätzliche Maßnahme zur Verstärkung dieses Effekts wurde außerhalb des Bankenrechts das Institut der Privatstiftung in Österreich geschaffen.

Zusätzlich wollte der Gesetzgeber durch die Einführung des Bankgeheimnisses nach Schweizer Vorbild ausländisches Kapital anlocken. Gegensätzlich zur vorgenannten Maßnahme gelang dies jedoch nicht einwandfrei. Auslöser dafür waren Beschränkungen

⁴³³ ORTNER, Das österreichische Bankgeheimnis 10.

⁴³⁴ JABORNEGG, Neues zum Bankgeheimnis 31.

⁴³⁵ ORTNER, Das österreichische Bankgeheimnis 10.

aufgrund der isolierten Lage, in welcher sich Österreich in Folge des Eisernen Vorhangs befand.⁴³⁶

⁴³⁶ Interview Taus.

2.5.2.10.6 Die Rechtslage nach der KWG-Novelle 1986

Die Novelle 1986 hatte hinsichtlich des Bankgeheimnisses gegenüber dem Rechtszustand 1979 sachlich kaum Veränderungen gebracht. Viele der neuen Regelungen bezweckten lediglich die Klarstellung umstrittener Auslegungsfragen.⁴³⁷

2.5.2.11 Die Habenzinsabkommen

2.5.2.11.1 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1955

Die Einlagenverordnung vom 29. April 1933, welche schon vor der Einführung des reichsdeutschen KWG in Österreich verbindlich war, regelte erstmals die Möglichkeit zum Abschluss von Habenzinsabkommen (Zinsen für von Kunden eingelegte Guthaben). Nunmehr wurden diese Bestimmungen auch in den Entwurf eines KWG 1955 aufgenommen. Gemäß dieser Regelung konnte das Bundesministerium für Finanzen Vereinbarungen der Fachverbände der Kreditunternehmungen, insbesondere über Zins- und Provisionssätze für allgemein verbindlich erklären. An diesen Vereinbarungen hatte auch die Postsparkasse verbindlich mitzuwirken, wenngleich das KWG 1955 grundsätzlich die PSK von ihrem Anwendungsbereich ausnahm.⁴³⁸

2.5.2.11.2 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969

Nach § 23 waren Habenzinsabkommen vorgesehen, welche von den Fachverbänden der Kreditunternehmungen festgelegt werden konnten. Ein Abschluss musste nur erfolgen, wenn dies zur Förderung der Spartätigkeit der Bevölkerung und Sicherung der Versorgung der österreichischen Volkswirtschaft mit Krediten von Nöten war. Kamen die Fachverbände dieser Verpflichtung nicht nach, so konnte der Bundesminister für Finanzen dem Abschluss eines Habenzinsabkommens selbst nachkommen. Dieser Akt erforderte jedoch das Vorliegen derselben, oben genannten Voraussetzungen. Zudem war der Bundesminister nicht verpflichtet, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Unter diesen Umständen war die Zinsbildung frei. Die Obergrenze für Habenzinsen war an den um 1 vH verminderten Zinsfuß der jeweils zuletzt aufgelegten Bundesanleihe mit fünfzehnjähriger Laufzeit gebunden. Zum Zeitpunkt der Einbringung der

⁴³⁷ JABORNEGG, Neues zum Bankgeheimnis 29.

⁴³⁸ Entwurf des Kreditwesengesetzes 1955, 14.

Regierungsvorlage hatte die zuletzt begebene derartige Bundesanleihe einen Zinsfuß von 6,5 vH per anno.⁴³⁹

Nur teilweise positiv wertete die BWK die umstrittene Beibehaltung des Systems der Festlegung der Habenzinsen durch Geldverbände, wie dies im § 23 der RV vorgesehen war. Die alternativ beabsichtigte Regulierung im Verordnungswege hätte den Erfordernissen des Art 18 B-VG nicht genüge getan, weshalb sie unterblieb.⁴⁴⁰

2.5.2.11.3 Der Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1979

Eine Umgestaltung gegenüber dem Entwurf von 1969 erfuhr § 20, welcher die Habenzinsabkommen regelte. Gemäß der völligen Neuregelung wurde nunmehr ein Eckzinsfluss in der Höhe der Hälfte des Zinssatzes der letzten Bundesanleihe festgesetzt. Unter Eckzins wird jener Zinssatz verstanden, der für eine Spareinlage mit normaler gesetzlicher Kündigungsfrist (drei Monate) versehen ist.

Bezüglich der Normen über die Habenzinsabkommen forderte die Sparte Bank der Handelskammer, dass einem Übergreifen der Schwankungen der Geldmarktzinssätze auf die Spareinlagenverzinsung entgegengewirkt werden müsse. Daher sollten lediglich die Spareinlagen, nicht auch die „sonstigen Einlagen“, also täglich fällige Einlagen sowie Kündigungs- und Festgelder, in einer Habenzinsregelung einbezogen werden.⁴⁴¹

Das bisherige System, dass die Fachverbände (und nicht einzelne Kreditunternehmungen) zum Abschluss von diversen Abkommen, wie zum Beispiel Habenzinsabkommen, ermächtigt wurden, sollte nach Meinung der Handelskammer beibehalten werden.⁴⁴²

Die Regelung betreffend die Habenzinsabkommen tadelte der Österreichische Genossenschaftsverband insofern, als Großeinlagen gemäß dem Entwurf von der Habenzinsregelung freigestellt wurden. Angesichts der Zinsgerechtigkeit, welche alle Einleger betreffen müsste, insbesondere die Sparer, wurde diese Ausnahme weitgehend abgelehnt.⁴⁴³ Die Arbeiterkammer sprach sich grundsätzlich gegen den künftigen Abschluss von Habenzinsabkommen aus und machte den Gegenvorschlag, stattdessen gesetzliche Zinsen innerhalb einer Bandbreite von 4 bis 7 Prozent festzulegen.⁴⁴⁴

⁴³⁹ RV BlgNR 1277, XI. GP 41.

⁴⁴⁰ Ebenda 100-101.

⁴⁴¹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Aussendung PBK 125/78 vom 16. März 1978, 2.

⁴⁴² Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Interne Aufzeichnung der Handelskammer vom 1. Juni 1978, 1.

⁴⁴³ STÖRCK, Bericht von Verbandsanwalt Dr. Paul Störck 1085.

⁴⁴⁴ Jahrbuch der Arbeiterkammer 97.

Anlässlich der parlamentarischen Diskussion im Nationalrat zum Kreditwesengesetz 1979 plädierte die Volkspartei für eine Liberalisierung der Habenzinsen, stieß jedoch auf Gegenwehr seitens der SPÖ. Die Freiheitliche Partei befürwortete grundsätzlich eine Freiheit der Zinsbildung, äußerte jedoch dahingehend Bedenken, dass bankinterne Zinsabkommen meist Kartellcharakter hätten, weshalb eine Lenkung durch den Gesetzgeber durchaus wünschenswert sei. Kritisch äußerte sich die FPÖ vor allem hinsichtlich der Umsetzung der Habenzinsabkommen, welche durch Fachverbände abgeschlossen werden sollten, was die Kreditunternehmen selbst entmündige und deren Spielraum beschränke.⁴⁴⁵ Die Freiheitlichen forderten die Festlegung eines Rahmens für Mindest- und Höchstzinsen, welcher jedoch letztlich nicht Eingang in das Gesetz erlangte.

2.5.2.11.4 Die Rechtslage nach dem Kreditwesengesetz 1979

Die Bestimmungen zu den Habenzinsen normierten für die Fachverbände von Kreditunternehmungen, die Spareinlagen entgegennahmen, sowie für die Österreichische Postsparkasse die Möglichkeit, Vereinbarungen (Eckzinsabkommen) über den Prozentsatz für Spareinlagen mit dreimonatiger Kündigungsfrist festzulegen. Im Falle des Unterbleibens einer derartigen Einigung betrug der Zinssatz die Hälfte des Nominalzinssatzes der im Inland zur öffentlichen Zeichnung auf Schilling lautenden Anleihen. Habenzinsabkommen wurden dagegen für die sonstigen Spareinlagen und Einlagen von den Fachverbänden der Kreditunternehmungen sowie der Österreichischen Postsparkasse getroffen. Der Höchstzinssatz durfte nicht mehr als um einen Prozentsatz vermindert werden, als nach dem oben genannte Nominalzinssatz.

2.5.2.12 Die Sperrfrist des KWG 1979 zur Errichtung von Zweigniederlassungen

Ein Abänderungsantrag in der dritten Sitzung des Unterausschusses sollte die Liberalisierung der Zweigstellenbildung insofern einschränken, als der Bundesminister für Finanzen ermächtigt werden sollte (§ 10 Abs 3), durch Verordnung einen Zeitraum von höchstens drei Jahren festzusetzen, innerhalb dem im Bundesgebiet oder in Teilen desselben keine Zweigstellen errichtet werden durften, wenn die weitere Errichtung von Zweigstellen mit schweren schädlichen Folgen für die Funktionsfähigkeit des Kreditapparates verbunden wäre. Diese Bestimmung wurde mit Ausnahme der Formulierung „im Bundesgebiet oder in Teilen desselben“ in den Rechtsbestand des KWG aufgenommen. Begründet wurde diese mögliche Einschränkung damit, dass im

⁴⁴⁵ Broesigke (FPÖ) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11848.

Falle einer regionalen Überbesetzung durch Kreditunternehmungen mit schweren schädlichen Folgen für die Funktionsfähigkeit des Kreditapparates zu rechnen sei. Der Aufsichtsbehörde musste daher die Möglichkeit gegeben werden, solche Missstände durch eine derartige Sperrverordnung abzustellen bzw zu vermeiden.⁴⁴⁶

Für die in § 10 Abs 3 des Entwurfs vorgesehene Sperrfrist, innerhalb deren die Errichtung von Zweigstellen untersagt war, forderte die Handelskammer vergebens eine Ausnahme zur Vergabe von Einzelbewilligungen, um den jeweils gegebenen wirtschaftlichen Möglichkeiten Rechnung zu tragen.⁴⁴⁷

Zu der nach § 10 Abs 3 dem Bundesminister für Finanzen eingeräumten Verordnungsermächtigung erging seitens der ÖVP in der vierten Sitzung des Unterausschusses folgender Abänderungsantrag: Der Bundesminister sollte nicht die Errichtung von Zweigstellen per se verbieten können, sondern lediglich via Verordnung einen Zeitraum festlegen können, innerhalb dessen die Errichtung von Zweigstellen einer besonderen Bewilligung bedurfte. Diese wiederum könne nur erteilt werden, wenn ein regionaler und volkswirtschaftlicher Bedarf gegeben sei. Über das Vorliegen eines derartigen Bedarfs wäre ein Gutachten der Bundessektion Geld-, Kredit- und Versicherungswesen der Bundeskammer für gewerbliche Wirtschaft einzuholen.⁴⁴⁸

Der Österreichische Genossenschaftsverband bevorzugte schlicht die bisherige Vorgangsweise, wonach stets durch Verhandlungen zwischen den Kreditinstitutsverbänden in der Bundeskammer ein ausgeglichenes, den gesamtwirtschaftlichen und örtlichen Bedürfnissen entsprechendes Filialkonzept erreicht wurde.⁴⁴⁹

Der Abänderungsantrag der ÖVP erlangte nie Gesetzeskraft, es blieb bei der Formulierung nach dem SPÖ Antrag, wonach der Bundesminister für Finanzen die Neubildung von Zweigstellen untersagen konnte (§ 10 Abs 3 KWG 1979).

2.5.2.13 Die aktivseitige Kreditkontrolle des Kreditwesengesetzes 1979

Eine strittige Bestimmung, welche durch das KWG 1979 den Kreditinstituten aufgezwungen wurde, betraf die aktivseitige Kreditkontrolle. Dieser zur Folge durften

⁴⁴⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 6. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 45.

⁴⁴⁷ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Dienstmitteilung der Rechts- und Gewerbepolitischen Abteilung an Generalsekretär Dr. Mussil vom 31. Mai 1978, 2.

⁴⁴⁸ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 12.

⁴⁴⁹ STÖRCK, Zum Entwurf des neuen KWG 1083.

Banken die Kreditvergabe auf der Aktivseite der Bilanz nur um einen bestimmten Prozentsatz ausweiten.

Diese Bestimmung war im Jahre 1979 nicht gänzlich neu, das BMF wollte die aktivseitige Kreditkontrolle schon im Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969 durchsetzen. Der Versuch, neben der passivseitigen Kreditkontrolle eine aktivseitige Kreditkontrolle – Einfrieren des Kreditvolumens auf eine bestimmte Höhe, unabhängig vom Einlagenstand – einzuführen, wurde im Jahre 1969 scharf abgelehnt. Wegen des starken Widerstandes der gewerblichen Wirtschaft wurde diese Bestimmung jedoch bereits in der Regierungsvorlage fallen gelassen.⁴⁵⁰

Die Handelskammer sprach sich nachdrücklich gegen die Aufnahme der aktivseitigen Kreditkontrolle in das KWG aus. Dies würde einen Eingriff in den Wettbewerb der Kreditinstitute bedeuten, weil der unterschiedlichen Dynamik der einzelnen Kreditinstitute nicht Rechnung getragen würde. Sie diskriminiere in der Regel kleine und mittlere Unternehmungen und belaste das Vertrauensverhältnis zu den Kunden. Weiters führe die aktivseitige Kreditkontrolle zu dem Fehlschluss, dass sich auf Grund der einfachen Quantifizierbarkeit ihres Ausmaßes auch ihre direkten und indirekten Wirkungen genau abschätzen ließen.⁴⁵¹

Einer „streng vertraulichen“ Dienstmitteilung, abgesendet von der Kreditsektion der Handelskammer an den Generaldirektor der Creditanstalt-Bankverein Heinrich Treichl,⁴⁵² ist eine Bedingung der ÖVP, welche der Bundesparteibeamtete Taus in der fraktionellen Vorbesprechung der ÖVP aussprach, zu entnehmen. Insbesondere die Fragen des hauptberuflichen Geschäftsleiters, des 4-Augen-Prinzips, der aktivseitigen Kreditkontrolle sowie des Staatskommissärs seien als besonders schwerwiegend zu qualifizieren. Sollte es in diesen Punkten zu keinem Konsensus kommen, würde die ÖVP im Parlament nicht mitstimmen.⁴⁵³

Für die aktivseitige Kreditkontrolle konnte die Volkspartei bis zur Beschlussfassung im Nationalrat keine Sympathien gewinnen. Man befürchtete mit deren Einführung einen Einbruch der privatwirtschaftlichen Kredite. Durch eine einzuführende Verordnungsermächtigung des Finanzministers wurde dieser befähigt, die aktivseitige Kreditkontrolle durchzuführen. Diese Aufgabe sei nach Meinung der ÖVP jedoch vom Kompetenzbereich der Notenbank umfasst und führe zu einer Verwischung der

⁴⁵⁰ Bundeswirtschaftskammer, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969 Bd I 96.

⁴⁵¹ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), K 81, Aussendung PBK 125/78 vom 16. März 1978, 2.

⁴⁵² Geb 31.7.1931, vgl Heinrich Treichl, Fast ein Jahrhundert: Erinnerungen.

⁴⁵³ Archiv der Wirtschaftskammer, Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Dienstmitteilung an Generaldirektor Dr. Heinrich Treichl vom 05. Oktober 1978, BS-Kr.100.045/77 Dr.S/Ge, 3.

Zuständigkeiten, weshalb die Volkspartei die aktivseitige Kreditkontrolle ablehnte.⁴⁵⁴ Selbst die SPÖ räumte ein, dass die aktivseitige Kreditkontrolle ein Mittel sei, welches nicht überfordert werden dürfe und leugnete nicht, dass es sich gleichfalls um ein Instrument zur Bekämpfung der Inflation handele.⁴⁵⁵ Letztlich wurde die aktivseitige Kreditkontrolle Inhalt des KWG 1979, wenngleich das Gros der Kreditinstitute sich dagegen aussprach.

2.5.2.14 Die Berücksichtigung von Fremdwährungskrediten nach dem KWG 1979

Im Unterausschuss wurde die Nichtberücksichtigung von Forderungen oder Verpflichtungen in Fremdwährungen bei den Bestimmungen der §§ 12 (Eigenmittel), 13 (Zahlungsbereitschaft), und 22 (Kreditvolumen) erwogen. Die Nationalbank gab diesbezüglich zu bedenken, dass im Ausland keine Unterscheidung zwischen Landes- und Fremdwährung bezüglich des Eigenkapitals, der Liquidität und der Kreditgewährung gemacht werde. Auch in geschäftspolitischer Hinsicht erschien es unvertretbar, im Veranlagungsgeschäft der Kreditunternehmungen eine Unterscheidung zwischen Fremd- und Landeswährung zu treffen. Das Kreditrisiko war laut Angaben der Notenbank bei Fremdkrediten zumindest gleich hoch wie bei Schillingkrediten. Ergänzend dazu ergab sich die Problematik, dass Kreditunternehmungen nach Ausnützung der zugestandenen Schilling-Kreditausweitungsmöglichkeiten auf Fremdwährungskredite ausweichen könnten. Die OeNB hielt dem Bundesministerium für Finanzen vor Augen, dass dank der Liberalisierung auf dem Devisensektor die Fremdwährungspositionen einen äußerst starken Zuwachs erfuhren, sodass deren Berücksichtigung im Gesetzestext nicht nur gerechtfertigt sondern auch geboten erschien.⁴⁵⁶

Aufgrund einer Einigung zwischen der SPÖ- und der ÖVP-Fraktion über die Einbeziehung der Fremdwährungsverpflichtungen für Eigenmittel, Zahlungsbereitschaft, Großkredite an einzelne Kreditnehmer und Kreditvolumen, wurden nach Verhandlungen anlässlich der dritten Sitzung des Unterausschusses Fremdwährungsverpflichtungen nicht mehr in die Bemessungsgrundlage einbezogen.

In der vierten Sitzung des Unterausschusses wurde ein Antrag der ÖVP, wonach Verpflichtungen gegen Kreditunternehmungen in Fremdwährung, soweit ihnen Guthaben in Fremdwährung bei Kreditunternehmungen gegenüberstanden, nicht zu den Verpflichtungen der Kreditunternehmungen (§ 12 Abs 5 Z 6) zählten, eingebracht. Nach

⁴⁵⁴ Zittmayr (ÖVP) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11835.

⁴⁵⁵ Veselsky (SPÖ) Sten Prot 24.1.1979, 117. Sitzung, XIV.GP 11855.

⁴⁵⁶ OeNB/BHA: AktNr 218, 5. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 2.

der ursprünglichen Konzeption des Entwurfes waren nur Verpflichtungen gegen ausländische Kreditunternehmen in Fremdwährung ausgeschlossen. Die SPÖ wollte dagegen die Bestimmung gänzlich aus dem Gesetzestext entfernen, diesmal konnte sich jedoch die Volkspartei durchsetzen, deren Wunsch entsprochen wurde.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ OeNB/BHA: AktNr 218, 8. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes 1978, 16.

2.6 Bankenaufsichtsrechtlicher Ausblick

Im rot-blauen Regierungsprogramm von 1986 war als Ziel die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU vorgesehen. Nach einer vergleichenden Analyse des österreichischen Rechtsbestands zum EU-Rechtsbestand mussten in der Folge entsprechende Angleichungen vorgenommen werden. Im Bereich der Kreditwirtschaft gab es einen schrittweisen Anpassungsprozess im Bereich der Kapitalverkehrsliberalisierung bzw durch das BWG 1993, welches am 1.1.1994, noch vor dem Beitritt zur EU, in Kraft trat. Durch die Mitgliedschaft im EWR musste schon im Vorfeld des EU-Beitritts der Rechtsbestand jenem der EU zu 100 vH angeglichen werden. Es gilt festzuhalten, dass aufgrund der Ausgereiftheit des KWG 1986 das erst sieben Jahre darauf folgende BWG faktisch lediglich eine Novelle des KWG darstellte. Das am 1.1.1994 in Kraft getretene BWG ist seither geltendes Bankenaufsichtsrecht in Österreich.

Kurz nach der österreichischen Debatte um die Erhöhung der Eigenmittel (auf 4,5 vH) in Folge der Novellierung diskutierten auch die USA, Großbritannien und Japan auf internationaler Ebene über Vorschläge zur Harmonisierung der Kapitalbestimmungen der Banken. Als Ergebnis dieser Diskussion sind die Eigenkapitalvereinbarungen („Basel I“) aus dem Jahre 1988 zu nennen. Seit dem KWG 1986 werden bankenaufsichtsrechtliche Entwicklungen vorwiegend durch Empfehlungen des Cooke-Komitees (jetzt Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht) als weltweitem Normensetzer für internationale Banken bzw durch die europäische Rechtsentwicklung bestimmt. Der nationale Gesetzgeber hat in diesem Bereich weitgehend an Bedeutung verloren und sieht sich lediglich gezwungen, internationale Regelungen in den österreichischen Rechtsbestand aufzunehmen.

2.7 Conclusio zum Bankenaufsichtsrecht

Durch die Erforschung der politischen Hintergründe konnte in dieser Arbeit zu der Erkenntnis gelangt werden, dass es der „Wirtschaftspartei“ ÖVP sowie der Vorgängerpartei, der Christlichsozialen Partei nie gelang, eine gesetzliche Grundlage im Bankenaufsichtsrecht zu etablieren. Der erste Entwurf über ein „Bundesgesetz, betreffend Geldinstitute, insbesondere Bankaktiengesellschaften“ scheiterte unter Karl Buresch (CS), welcher 1931 den ebenfalls aus der Christlichsozialen Partei stammenden Bundeskanzler Otto Ender ablöste. Der Rechtsanwalt Buresch wurde am Höhepunkt der Wirtschaftskrise sowie inmitten der Katastrophe der Creditanstalt mit der Regierungsbildung betraut. Trotz der Notwendigkeit, dem Bankensektor eine gemeinschaftliche rechtliche Grundlage zu schaffen, trat der Entwurf nicht in Geltung. Danach verfehlte im Jahre 1949 die Regierung unter Bundeskanzler Leopold Figl (ÖVP) das Ziel der Schaffung eines „Bundesgesetzes über Kreditunternehmen“. Auch die darauf folgende Regierung unter der Führung von Julius Raab (ÖVP) konnte eine Beschließung des „Kreditwesengesetzes 1955“ im Nationalrat nicht herbeiführen. Selbst die Alleinregierung der Volkspartei zwischen 1966 und 1970, unter welcher die Arbeiten so weit fortschritten, dass bereits eine Regierungsvorlage ausgearbeitet worden war, konnte letztlich keine Beschlussfassung über das „Kreditwesengesetz 1969“ herbeiführen.

Nowotny führte dazu aus, dass vor allem die Streitigkeiten innerhalb der Banksektoren (Raiffeisen, Sparkassen, Volksbanken udgl) der Gesetzgebung entgegenstanden. Die Auswirkungen waren deshalb so gravierend, weil die Sektoren innerhalb der ÖVP mit starken Lobbies vertreten waren. Somit geschah es, dass sich die ÖVP gewissermaßen selbst ausschaltete, da sie nicht den Interessen sämtlicher Akteure gleichzeitig dienlich sein konnte. Vor allem die Creditanstalt, aber auch der Raiffeisensektor übten massiven Einfluss aus.

Die SPÖ dagegen war viel unabhängiger gegenüber den verschiedenen Bankinteressen. Die Sozialisten hatten lediglich ein Naheverhältnis zum Sparkassensektor, deren Interesse innerhalb des Kreditwesengesetzes vor allem in der Filialfreigabe bestand. Da die Sparkassen durch die Zweigstellenliberalisierung ihre Interessen verwirklicht sahen, kämpfte die SPÖ auch nicht mit Interessenskonflikten der durch sie vertretenen Bankbereiche. Nicht unbeachtlich war jedoch auch der steigende internationale Druck, welcher die Verabschiedung eines Kreditwesengesetzes erforderlich machte.⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ Interview Ewald Nowotny.

Schließlich gelang es erst unter der Regierung Kreiskys (SPÖ), nach vierzig Jahren der Bemühungen, das erste österreichische Kreditwesengesetz zu verabschieden. Ebenso gelangten das KWG 1986 sowie das Bankwesengesetz 1993 unter sozialdemokratischer Führung zum Abschluss.

3 Das Organisationsrecht

3.1 Einführung

In Ergänzung zu den aufsichtsrechtlichen Vorschriften, an welche (fast) alle Kreditinstitute Österreichs gebunden sind, sieht die Rechtsordnung ein Fundament für die interne Organisation der diversen Kreditunternehmen vor. Diese Regelungen gewährleisten nicht nur den reibungslosen Ablauf innerhalb der Banken, sondern ergänzen die Vorschriften zum Schutz der Einleger. Der Grundstein wurde durch das Sparkassenregulativ gelegt. Infolge der Krise der Dreißigerjahre und vor allem nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden mannigfache organisationsrechtliche Vorschriften erlassen. Diese beziehen sich auf die jeweiligen übergeordneten Kreditinstitutsgattungen. Einerseits erhielten die Sparkassen und Postsparkassen, andererseits auch die Kreditgenossenschaften und Hypothekenbanken eigene rechtliche Grundlagen. Auch die OeNB, als Notenbank und Stütze der österreichischen Kreditwirtschaft, unterlag traditionell eigenen Statuten, welche später in ein Bundesgesetz gegossen wurden. Daneben gilt es zu erwähnen, dass die Rechtsordnung noch zahlreiche weitere organisationsrechtliche Vorschriften kennt, wie beispielsweise das Dorotheumsgesetz sowie die Creditanstaltsgesetze, welche in dieser Abhandlung aufgrund ihrer geringeren Bedeutung keine Berücksichtigung erfahren.

Das Organisationsrecht gliedert sich wiederum in das Organisationsrecht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einerseits und jenes der privatrechtlichen Kreditunternehmen andererseits. Als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute werden diejenigen Banken qualifiziert, deren Rechtsstellung nicht durch die Vorschriften des Privatrechts, dh des bürgerlichen und des Unternehmensrechts, bestimmt wird, sondern die dem öffentlichen Recht unterliegen. Die Bestimmungen des öffentlichen Rechts gelangen deshalb zur Anwendung, weil Institute entweder von Trägern hoheitlicher Gewalt verwaltet werden oder weil ihnen durch ein besonderes Gesetz die Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verliehen worden ist.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ HAGENMÜLLER, Bankbetrieb und Bankpolitik 32.

3.2 Öffentlich-rechtliche Kreditunternehmungen

3.2.1 Die Nationalbank

3.2.1.1 Einführung

Die Notenbank hatte Jahrzehnte lang eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Schlüsselrolle in Österreich inne. Nicht nur den staatlichen Bedarf nach Kapital musste Österreichs Notenbank Mitte des 19. Jahrhunderts stillen, sondern auch im privaten Sektor war die Nationalbank das einzige Geldinstitut, welches dem Gros der Bevölkerung zur Verfügung stand. Die Kreditgewährung im engeren Sinn wurde weitgehend von den privaten Bankhäusern abgewickelt. Die Nationalbank, als Zentrum des österreichischen Geldverkehrs, war daran nur mittelbar beteiligt. Trotz ihrer enormen Bedeutung im Gesamtgefüge der Wirtschaft war ihr unmittelbarer Einfluss wesentlich geringer als jener der privaten Bankiers. Nachteilig für die Nationalbank waren vor allem ihre schwerfällige Organisation sowie die Ohnmacht gegenüber dem rasant steigenden Kreditbedarf der Bevölkerung.⁴⁶⁰ Direkten Markteinfluss übte die Nationalbank vor allem durch die Regulierung des Zinsflusses aus, wodurch die Vergabe bzw die Aufnahme von Krediten erleichtert oder erschwert wurde.⁴⁶¹

3.2.1.2 Überblick über die Entstehung der Oesterreichischen Nationalbank

Kreditprobleme in der österreichischen Monarchie waren die treibende Kraft hinter der Idee, eine Nationalbank in Österreich zu gründen. Die 1703 gegründete Wiener Stadtbank erhielt 1762 das Notenrecht und wurde der Hofkammer einverleibt.⁴⁶² Während der Kriege gegen Napoleon kam es zu einer massiven Geldentwertung mit anschließendem Staatsbankrott. Erst 1816 kam es zur Wiedererrichtung der Bank durch ein kaiserliches Patent, welches diese fortan als „Privilegierte Oesterreichische Nationalbank“ bezeichnete.⁴⁶³

Die Gründung der Nationalbank passierte nicht auf Antrag einer physischen Person. Sie erfolgte vielmehr infolge des Drucks, der durch die prekäre wirtschaftliche Lage und die

⁴⁶⁰ SCHEFFER, Das Österreichische Bankwesen 129.

⁴⁶¹ Ebenda 131.

⁴⁶² KRASENSKY, Geschichte des Bankwesens 31.

⁴⁶³ Ebenda 31.

dadurch gebotene Maßregelung der staatlichen Verwaltung ausgelöst wurde.⁴⁶⁴ Der ursprüngliche Zweck der Notenbank lag darin, den Überfluss an entwerteten Geldmitteln zu entfernen sowie die Ausgabe und Gründung von reellen Verkehrsmitteln zu forcieren.⁴⁶⁵ Die Bank wurde ursprünglich als private Aktiengesellschaft, unabhängig vom Staat, konzipiert und sollte das vorhandene Papiergeld einziehen und dafür neue Kredite zeichnen, ohne Zwangskurs, die jederzeit in bare Münze eingelöst werden konnten.⁴⁶⁶

Im Rahmen der Ausgleichsverhandlungen zwischen Österreich und Ungarn wurde dem Königreich Ungarn zugestanden, eine eigene Notenbank zu gründen. Weder Österreich noch Ungarn errichteten jedoch in weiterer Folge eine selbstständige Zentralbank. Nunmehr wurde die Bank mit dem Privileg zur Notenausgabe als gemeinsame österreichisch-ungarische Bank gebildet. Dies geschah mit Gesetz vom 27. Juni 1878, RGBI Nr 66/1878, betreffend die Errichtung und das Privilegium der Oesterreichisch-ungarischen Bank. Als weitere gesetzliche Grundlage für die Notenbank galten die Statuten der Oesterreichisch-ungarischen Bank und als Anhang die Statuten der Hypothekarkreditabteilung.⁴⁶⁷

Nach dem Zusammenbruch Österreich-Ungarns in Folge des verlorenen Krieges war die Wirtschaft stark zerrüttet, die Inflation prägte die Ökonomie Österreichs. Der Preis eines einzigen Laib Brotes wurde bis auf 4000 Kronen getrieben. Eine Anpassung der Löhne an den rasanten Wertverlust der Krone erfolgte zu langsam. Streiks und wirtschaftliche Krisen überschatteten das tägliche Geschehen, weshalb die Initiative zur Schaffung einer Oesterreichischen Nationalbank ergriffen wurde.⁴⁶⁸

3.2.1.3 Die Hypothekarkreditabteilung der Nationalbank

Die erste österreichische Sparkasse befriedigte vordergründig lediglich den städtischen Realkredit. Für die ländliche Bevölkerung standen die vorhandenen Sparkassen nur in unzureichendem Maße für die Vergabe von Bodenkrediten zur Verfügung. Die Verbreitung der Sparkassen war zu diesem Zeitpunkt noch lückenhaft und das Geldvolumen dieser Institute war zu klein. Angesichts der Grundentlastung Mitte des 19. Jahrhunderts stieg jedoch der Bedarf an größeren Geldmengen in der Landwirtschaft.⁴⁶⁹ Um auch den mittleren und kleinen Grundbesitzern die Möglichkeit zu verschaffen, sich selbstständige Wirtschaftsbetriebe einzurichten, mussten dieser Schicht dementsprechende

⁴⁶⁴ ZUGSCHWERDT, Das Bankwesen 7.

⁴⁶⁵ Ebenda 103.

⁴⁶⁶ PRESSBURGER, Oesterreichische Nationalbank 22.

⁴⁶⁷ Ebenda 168.

⁴⁶⁸ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3530.

⁴⁶⁹ SCHEFFER, Das Österreichische Bankwesen 135.

Geldmengen zur Verfügung gestellt werden. Daraus resultierte mit EntschlieÙung vom 12. Oktober 1855 die Schaffung einer einheitlichen Stelle der Kreditvermittlung für die Landwirtschaft, die Hypothekar-Kreditabteilung der Oesterreichischen Nationalbank.⁴⁷⁰

Am 20. März 1856 erhielt die Hypothekar-Kreditabteilung ihre Statuten, welche in einigen Punkten eine Anlehnung an die bereits bestehende „galizische ständische Kreditanstalt“ fand. Konträr zu den Sparkassen, welche die zukommenden Einlagegelder an die kreditsuchenden Landwirte weitergaben, beschränkte sich die Hypothekar-Kreditabteilung der Oesterreichischen Nationalbank auf die Vergabe von Pfandbriefen.⁴⁷¹ Gegensätzlich zur „galizischen ständischen Kreditanstalt“ war die Hypothekar-Kreditabteilung als juristische Person konzipiert und in ihrer räumlichen Ausdehnung nicht auf ein gewisses Gebiet beschränkt, sondern hatte eine Geschäftsbewilligung für den gesamten Kaiserstaat.⁴⁷² Die Hypothekar-Kreditabteilung der Oesterreichischen Nationalbank hatte innerhalb des Kaiserreiches zu Beginn eine Monopolstellung bei der Hypothekarkreditvergabe. Infolge des großen wirtschaftlichen Aufschwunges suchten immer mehr Kreditnehmer die Hypothekeninstitute der Nationalbank auf und machten so zunehmend Teile der Landwirtschaft nutzbar.⁴⁷³

Kritik erfuhr die Hypothekar-Kreditabteilung aufgrund der Begünstigung der Position des Gläubigers gegenüber dem Schuldner. Konträr zu den gängigen Hypothekarkrediten statuierte die Satzung dieser Institution eine Verzinsung von 6 vH ohne jedoch dabei das Kapital zu tilgen. Diese Verzinsung überstieg die landesübliche Hypothek mit 1 – 2 vH.⁴⁷⁴

3.2.1.4 Von der Errichtung der Notenbank 1923 bis zum „Anschluss“ 1938

1923 wurde schließlich die Oesterreichisch-ungarische Bank von der in Form einer Aktiengesellschaft eingerichteten Oesterreichischen Nationalbank abgelöst (BGBl 1922/490 und BGBl 1922/823). Diese diente durch ihre Zielsetzung deutlich dem öffentlichen Interesse, war jedoch weiterhin konzeptionell eine Bank.⁴⁷⁵ Das Nationalbankgesetz 1922 beschränkte sich auf zehn Paragraphen, deren wichtigster dem Institut das ausschließliche Recht zur Ausgabe von Banknoten zugestand.

Durch die Einrichtung der Nationalbank konnte eine Beruhigung der Wirtschaftslage erzielt werden. Der Währungskurs wurde durch diese Maßnahme weitgehend stabilisiert.

⁴⁷⁰ LIEBREICH, Beleuchtung der Hauptgrundsätze 21.

⁴⁷¹ SCHEFFER, Das Österreichische Bankwesen 136.

⁴⁷² Ebenda 137.

⁴⁷³ Ebenda 138.

⁴⁷⁴ LIEBREICH, Beleuchtung der Hauptgrundsätze 22.

⁴⁷⁵ BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 56.

In Folge des „Anschlusses“ an Deutschland wurde die Nationalbank durch Verordnung vom 17.3.1938 von der Reichsbank übernommen. In weiter Folge wurde die Notenbank liquidiert, ihre Devisen- und Goldreserven wurden nach Berlin gebracht. Ferner wurde die Deutsche Reichsmark als Währung in Österreich eingeführt.

Nach dem Ende des Krieges wurde die OeNB durch das Notenbanküberleitungsgesetz StGBI 1945/45 erneut errichtet. Die Nationalbank war keineswegs Rechtsnachfolgerin der (deutschen) Reichsbank, musste aber dennoch gewisse Verbindlichkeiten von ihr übernehmen, um einen Währungszusammenbruch zu verhindern. Zusätzlich zu dieser Maßnahme musste der Zahlungsmittelumlauf von der Nationalbank betrieben werden. Als vorübergehende gesetzliche Grundlage trat das Notenbanküberleitungsgesetz 1945 in Kraft, welches die Rechtsverhältnisse der Notenbank ordnete.⁴⁷⁶

3.2.1.5 Das Privileg der Oesterreichischen Nationalbank

Unter dem Privilegium der Oesterreichischen Nationalbank wird das ausschließliche Recht zur unbeschränkten Notenausgabe verstanden. Erstmals mit kaiserlichem Patent vom 15. Juli 1817 erhielt die Nationalbank das ausschließliche Recht zur unbeschränkten Notenausgabe.

Später basierte das Privilegium auf dem Notenbankgesetz von 1922, in dessen § 1 wurde der Nationalbank für die Dauer von 20 Jahren das ausschließliche Recht verliehen, in der Republik Österreich Banknoten auszugeben. Dagegen musste sich die Notenbank verpflichten, mit allen Mitteln danach zu trachten, dass der Währungskurs „mindestens keine Verschlechterung erfahre“ (§ 2).⁴⁷⁷

Im Jahre 1930 wurde das Gesetz novelliert, als wesentlicher Bestandteil der Neuregelung wurde die Verlängerung dieses Privilegs von den Jahren 1942 bis 1955 aufgenommen. Dieses Recht hatte zuvor der Bund in schwerer Not und aufgrund der zerrütteten Finanzlage zu seiner Rettung im Jahre 1922 an die Nationalbank vergeben.⁴⁷⁸ Die alten Bedingungen wurden in dieser Novelle weitgehend übernommen, was auf herbe Kritik des einflussreichen Wirtschaftsblattes „Der Österreichische Volkswirt“ stieß. Bemängelt wurde vor allem, dass der Gegenwert, welchen der Bund für die Vergabe des Privilegs an die Nationalbank erhielt, viel zu gering sei, gegensätzlich zum erlangten Nutzen der Bank.

⁴⁷⁶ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3530.

⁴⁷⁷ Bundesgesetz vom 24. Juli 1922 über die Errichtung der Notenbank, ALEX, Historische Rechts- und Gesetzestexte Online, letzter Abruf am 19.11.2013.

⁴⁷⁸ Der österreichische Volkswirt, Ausgabe vom 29.03.1930, 705.

Letztlich führe dies zur Vergeudung von Staatseinnahmen, so der „Österreichische Volkswirt“.⁴⁷⁹

3.2.1.6 Das Nationalbankgesetz 1955

3.2.1.6.1 Hintergründe

In den Nachkriegsjahren war es den europäischen Notenbanken oftmals nicht gelungen, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln eine wirksame Währungs- und Kreditpolitik zu führen. Ausgehend vom US-amerikanischen Vorbild sollten eine Verpflichtung zur Haltung von Mindestreserven, sowie die Mittel um eine sogenannte Offenmarktpolitik zu betreiben, etabliert werden.⁴⁸⁰ Weiteres erklärtes Ziel nach dem Ende des Krieges war die Wiederherstellung des Kapitalmarktes. Hierzu musste das Vertrauen in die österreichische Wirtschaftspolitik und vor allem auch in die Währung gestärkt werden. Der wirtschaftliche Aufschwung war verbunden mit einem gewaltigen Kapitalbedarf, welcher sowohl vom Staat in Form von Infrastrukturprojekten als auch von privaten Unternehmen und Einzelpersonen ausging. Durch das bereitgestellte Kapital sollte die Verwirklichung des soziologischen Trends der Eigentumsbildung sicher gestellt werden. Ein klarer umrissenes Statut der Nationalbank sollte künftig in Österreich nicht nur finanzielle, sondern auch psychologische Vorteile mit sich bringen. Denn als Teil der Stabilisierungs- und Konsolidierungsmaßnahme korrelierte das neue Regelwerk der Nationalbank mit einer Steigerung der kapitalbildenden Tätigkeit des Volkes.⁴⁸¹ Um die Stabilität der Währung, als Grundlage jeder gesunden Wirtschaft, zu gewährleisten mussten der Nationalbank neue Rechte zuerkannt werden. Durch diese Regelungen sollten die Rahmenbedingungen für die Erhaltung der Wertbeständigkeit des Geldes geschaffen werden.

Der Nationalbank waren sowohl Aufgaben bei der Vollziehung in Angelegenheiten des Geld- und Kredit- als auch des Bankwesens übertragen. Sie stelle eine mit behördlichen Aufgaben betraute, aber außerhalb des staatlichen Verwaltungsapparates stehende Institution dar, so umschrieb der Verfassungsgerichtshof deren Sonderstellung.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Ebenda 706.

⁴⁸⁰ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 611 BlgNR, VII.GP 1.

⁴⁸¹ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3536.

⁴⁸² Erk v 31.3.1950, B 251/49 (Vf Slg 1946) und Erk v 5.10.1961, B 130/51 (Vf Slg 2193).

3.2.1.6.2 Politischer Hintergrund und die parlamentarische Debatte

Zusammen mit dem Rekonstruktionsgesetz und dem Wiederaufbaugesetz für Versicherungsinstitute stand im Jahre 1955 das Nationalbankgesetz im Nationalrat zur Debatte. Die Gesamtheit dieser drei Gesetze diente der Stabilisierung der innerösterreichischen Kapitalmarktverhältnisse. Der Abschluss des vorliegenden Gesetzes war unter der Fortsetzung der Wohlstandspolitik der Fünfzigerjahre zu verstehen, die darauf abzielte, die Schäden des Krieges zu beseitigen und dem gesamten Volk ein Mindestmaß an finanzieller Sicherheit zu gewähren. Die junge Zweite Republik setzte fortwährend Maßnahmen zur Konsolidierung ihrer wirtschaftlichen Lage und wurde durch eine blühende Ökonomie belohnt. Die Beschlussfassung über das Nationalbankgesetz unter Bundeskanzler Raab stellte sich als überaus lebhaft heraus. Angesichts der Tatsache, dass selbst die Kommunisten noch eine treibende Kraft waren und Österreich noch auf der Suche nach einer neuen Identität war, verblüfften die auseinanderdriftenden Argumentationen der Volksvertretung kaum.

Vorrangig bezüglich des Nationalbankgesetzes war für den Gesetzgeber die Erlangung einer stabilen Währung, um dem volkswirtschaftlichen Interesse Rechnung zu tragen. Nach dem Nationalbankgesetz wurde die Notenbank als Aktiengesellschaft konzipiert. Die genaue Ausgestaltung der Rechtsform war Basis andauernder Streitigkeiten rund um die Einführung dieses Legislativaktes, welcher insgesamt zehn Jahre auf sich warten ließ. Die Sozialisten strengten eine Verstaatlichung des Institutes an, was den volksparteiischen Interessen fundamental zuwider lief. Schon bei der Ausgestaltung der Oesterreichisch-ungarischen Bank plädierten die Sozialisten gegen die Rechtsform einer Aktiengesellschaft, mussten aber - um eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen - hier Abstriche tätigen.⁴⁸³

Letztendlich waren es die „Kapitalisten der Volkspartei“, namentlich der Bundesminister für Finanzen, Reinhard Kamitz⁴⁸⁴, der die Interessen der Partei durchsetzte und eine Verstaatlichung verhinderte. Durch die sonderbare konkrete Ausgestaltung dieser Aktiengesellschaft erfuhr das Gesetz harsche Kritik. Nach § 9 wurde die Hälfte der Aktien vom Bund gezeichnet. Der Abs 3 eben dieses Paragraphen normierte, dass es der Bundesregierung oblag, zu bestimmen, welche Personen bzw Unternehmen berechtigt waren, die andere Hälfte der Aktien zu zeichnen. Dies stellte ein weltweites Unikum dar,

⁴⁸³ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3532.

⁴⁸⁴ Geb 18.6.1907 – gest 09.8.1993, vgl Fritz Diwok/ Hildegard Koller, Reinhard Kamitz - Wegbereiter des Wohlstands.

so ein Abgeordneter zum Nationalrat bei der parlamentarischen Debatte. Die Ernennung der Aktionäre durch den einzigen Großaktionär mutete demnach wie eine Halbverstaatlichung unter Beibehaltung einer ausgehöhlten privatwirtschaftlichen Form an, so die Kritik.⁴⁸⁵ Eine Verstaatlichung entgegen der verwirklichten Rechtslage hätte nach Meinung ihrer Fürsprecher zu einer alleinigen Verantwortlichkeit der Regierung geführt, welcher dafür das Recht zur Lenkung der Notenbank zustünde. Als Gesamtverantwortliche für die Währungspolitik sollte die Koordinierung der Nationalbank auch zur Kompetenz der Regierung gehören, welche durch die gegenständliche Gesetzesvorlage der notwendigen Dirigierung und Disposition beraubt würde. Die Kommunistische Partei Österreichs, zu diesem Zeitpunkt noch im Nationalrat vertreten, beanstandete, dass das neue Gesetz zu einer weiteren Festigung und Verbreitung der Machtposition des Großkapitals führen würde. Nach Meinung der Kommunisten sei das Gesetz ein Ausdruck der Bundesregierung, ausländische Kapitalisten nach Österreich zu locken. Diese würden nicht nur durch billige Arbeitskräfte hierher gelockt, sondern auch durch günstige Möglichkeiten für Kapitalanlagen. Die drei zur Beratung stehenden Gesetze dienten demnach letztlich der Wiederherstellung des Kapitalmarktes und der weiteren Festigung der kapitalistischen Positionen in Österreich. Die Kapitalmarktgesetze wurden lediglich nach den Vorstellungen der ÖVP verabschiedet, demgegenüber konnte sich die SPÖ weitgehend beim Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz durchsetzen (dieses lag am folgenden Tag dem NR zur Beschlussfassung vor), weshalb der Abgeordnete Honner (KPÖ) den zum Abschluss bestimmten Gesetzeskomplex als Tauschgeschäft innerhalb der großen Koalition bezeichnete.⁴⁸⁶ Die Nationalbank, welche größtenteils durch Bundesmittel haushaltete, sollte nach Vorstellungen der Kommunisten verstaatlicht werden. Der Abgeordnete Honner sah im Nationalbankgesetz die Handschrift der amerikanischen Fachleute verwirklicht, welche schon beim Aufbau der westdeutschen Notenbank Pate gestanden hatten. Das politische Verständnis der kommunistischen Partei war einer Stärkung der Machtbefugnisse der Nationalbank nicht grundsätzlich abgeneigt. Jedoch müsste die Währungs- und Kreditpolitik im Interesse des arbeitenden Volkes und zur Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit angewandt werden. Konträr dazu sei die Mehrzahl des obersten Organs der Nationalbank, der Generalrat, mit Personen besetzt, welche unter maßgeblichem Einfluss großkapitalistischer Einflüsse stünden.⁴⁸⁷ Zum Ausdruck wurde dieses Verhältnis zu Lasten der Arbeitnehmer dadurch gebracht, dass lediglich zwei Arbeitnehmervertreter, von 14 Mandanten, als Repräsentanten im Generalrat vertreten waren. Der Verband der Unabhängigen (VdU)

⁴⁸⁵ Sten Prot 08.9.1955, 78. Sitzung, VII.GP 3532.

⁴⁸⁶ Ebenda 3539.

⁴⁸⁷ Ebenda 3544.

sprach sich gegen eine Verstaatlichung der Nationalbank aus. Als Hüterin einer stabilen Währung sollte die Nationalbank als unabhängige Institution nicht in die Verlegenheit kommen, einer schlecht wirtschaftenden Bundesregierung unter die Arme greifen zu müssen, sondern sich stattdessen auf das Gemeinwohl zu konzentrieren.

3.2.1.6.3 Darstellung der Rechtslage

Durch dieses Gesetz wurde die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Nationalbank vorgenommen. Ex lege wurde gemäß § 1 einleitend festgelegt, dass die Nationalbank ihre Rechtspersönlichkeit durch die Liquidation im Jahre 1938 nicht verloren hätte. Die Notenbank der Republik Österreich bestand als Aktiengesellschaft und hatte die Aufgabe inne, den Geldumlauf im Staate zu regulieren sowie für den Zahlungsausgleich mit dem Ausland Sorge zu tragen. Durch die gewählte Rechtsform einer Aktiengesellschaft, werde die Unabhängigkeit der Nationalbank beibehalten, so die erläuternden Bemerkungen.

Auf Anregung des Finanz- und Budgetausschusses wurde die Bestimmung aufgenommen, dass auf die Vollziehung von Angelegenheiten des Geld-, Kredit- und Bankwesens, soweit die OeNB damit betraut war, die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes Anwendung fanden.

Bei ihrer Währungs- und Kreditpolitik musste die Nationalbank ex lege auf die Interessen der Bundesregierung Bedacht nehmen. Durch diese Verpflichtung werde jedoch die Unabhängigkeit der Nationalbank nicht beeinträchtigt, so die Erläuterungen.

Das Grundkapital wurde mit 150 Millionen Schilling festgelegt. Die Aktien waren nunmehr keine Inhaber- sondern Namensaktien. Ausländische Staatsbürger bzw ausländische Gesellschaften waren vom Erwerb der Aktien ausgeschlossen. Die Verteilung des Grundkapitals war nach § 9 Abs 2 derart geregelt, dass dem Bund ein Anteil von 50 vH zugewiesen wurde, über die Zuweisung der übrigen Aktien entschied die Bundesregierung.

Die Bediensteten der Nationalbank standen in privatrechtlichen Dienstverhältnissen. Hierdurch wurde eine arbeitsrechtliche Klarstellung betrieben. Zwar genoss das angestellte Personal keinen Beamtenstatus, jedoch waren sie nach der Dienstordnung der Bank ohnehin unkündbar.⁴⁸⁸

Eine Erweiterung erfuhr der Geschäftsbereich der Nationalbank insofern, als zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben als Notenbank neben den Mitteln der Zinsfußpolitik auch die Möglichkeit einer Mindestreserven- und Offenmarktpolitik zur Verfügung standen.

⁴⁸⁸ RV zum Nationalbankgesetz 1955, 602 BlgNR, VII.GP 16.

Dadurch erhielt die Nationalbank die Berechtigung, fest verzinsliche, zum amtlichen Behördenhandel zugelassene Wertpapiere sowie vom Bund ausgestellte Schatzscheine und Staatswechsel zwecks Regelung des Geld- und Kapitalmarktes auf den freien Markt zu bringen bzw aufzukaufen.⁴⁸⁹ Aus den Erläuterungen geht hervor, dass bei der Ausarbeitung des Gesetzes nicht nur ein Blick zu den deutschen Nachbarn riskiert wurde, sondern auch die Finanz- und Bankpolitik der USA die Gesetzestätigkeit wesentlich beeinflusste. Dort war die Offenmarktpolitik bereits verankert und wurde daher in Österreich als unerlässliches Instrument der Notenbankpolitik angesehen.⁴⁹⁰

Dem Generalrat oblag die Leitung, Verwaltung und Überwachung der Geschäftsführung des gesamten Vermögens der Bank (§ 20). Beachtlich ist die Vorschrift nach § 22 Abs 3, welche jene Mitglieder auflistete, die im Generalrat vertreten sein sollten. Denn hier bestand keine Verpflichtung, die genannten Repräsentanten zu bestellen, sondern lediglich ein Anhaltspunkt.

Die sich in der Rechtsform spiegelnde Unabhängigkeit der Nationalbank manifestierte sich ebenso in der fünfjährigen Unabsetzbarkeit der Generalratsmitglieder.

Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) durften weder mittelbar noch unmittelbar die Mittel der Bank in einer Weise für ihre Zwecke in Anspruch nehmen, ohne dass sie einen Gegenwert in Gold oder Devisen leisteten. Durch diese Bestimmung sollte verhindert werden, dass die öffentliche Hand Gelder der Notenbank derart in Anspruch nahm, dass die Stabilität der Währung bedroht wäre. Lediglich ein Höchstbetrag von einer Milliarde Schilling stand für kurzfristige Zwecke der Kassenführung dem Bund zur Verfügung. Um die Einhaltung dieser Beschränkung zu gewährleisten, wurde die Möglichkeit der Anrufung eines Schiedsgerichts normiert. Nach der vorhergegangenen Satzung war diese Entscheidung dem Verfassungsgerichtshof vorenthalten, eine Regelung, welche aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken keinen Eingang in die neue Rechtslage fand.⁴⁹¹

Paragraph 43 ermöglichte der Notenbank die Verpflichtung anderer österreichischer Kreditunternehmen zur Unterhaltung von Einlagen in einem bestimmten Mindestausmaß bei der Oesterreichischen Nationalbank. Dieser Betrag war mit 15 vH der Einlagen des Scheck- und Sparverkehrs der jeweiligen Kreditunternehmung limitiert. Der Ansicht des Finanz- und Budgetausschusses folgend wurde die Möglichkeit des Generalrates, den Mindesteinlagenhöchsatz auf 12 vH zu ermäßigen, ersatzlos gestrichen. Voraussetzung für diese Obligation war, dass die allgemein kreditpolitischen

⁴⁸⁹ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 611 BlgNR, VII.GP 1.

⁴⁹⁰ RV zum Nationalbankgesetz 1955, 602 BlgNR, VII.GP 18.

⁴⁹¹ Ebenda 17.

Verhältnisse eine solche Maßnahme erforderten. Die schwierige Interpretation einer derartigen Bestimmung war Anlass für den Finanz- und Budgetausschuss, für die Entfernung dieses Passus einzutreten.⁴⁹²

Die Ermöglichung dieser drastischen Maßnahme wurde in den erläuternden Bemerkungen durch die Krisenjahre vor und nach dem Zweiten Weltkrieg gerechtfertigt, in welchen die zur Verfügung stehenden Mittel eine wirksame Währungs- und Kreditpolitik nicht gewährleisteten. Vor allem im finanzpolitischen Vorbildstaat, den USA, wurde eine derartige gesetzliche Verpflichtung schon zuvor erfolgreich angewandt. Gemeinsam mit der neuen Offenmarktpolitik sollte diese Maßnahme der Nationalbank die Handhabe, sich dieser modernen Mittel der Währungs- und Kreditpolitik zu bedienen, gegeben werden.⁴⁹³

Um der Bank die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben zu ermöglichen, oblag den Kreditinstituten gegenüber der Nationalbank gemäß § 44 eine Auskunftspflicht.

Die Nationalbank wiederum unterlag der Überwachung durch das Bundesministerium für Finanzen, welche sich jedoch auf das gesetzmäßige Vorgehen der Nationalbank beschränkte. Die Ausübung der Beaufsichtigung wurde durch einen Staatskommissär und dessen Stellvertreter wahrgenommen.

Eine Änderung erfuhren die Bestimmungen über die Ausgabe von Banknoten, zu welcher die Nationalbank gemäß § 61 ausschließlich berechtigt war. Der aus der Zeit der Monarchie stammende Begriff des „Privilegs“ zur Notenausgabe wurde in das neue Gesetz nicht mehr aufgenommen. Das *Bretton-Woods-System* der indirekten Kontingentierung der Banknotenausgabe, das heißt die obligatorische Deckung eines bestimmten Hundertsatzes der ausgegebenen Banknoten durch Gold oder Devisen, wurde aufgegeben.⁴⁹⁴ Anstelle dieser starren Verpflichtung musste die Nationalbank gemäß § 62 Abs 2 nunmehr die Gold- und Devisenbestände in einer solchen Höhe halten, wie es zur Regelung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland und zur Aufrechterhaltung des Wertes der Währung erforderlich war. Es wurde weiters von der Festsetzung einer ziffernmäßigen Höchstgrenze für den nicht bar gedeckten Teil des Umlaufs abgesehen. Auch bei diesen Bestimmungen orientierte sich der Gesetzgeber an andere Länder, welche gleichfalls im Verlauf der letzten Jahrzehnte die strengen obligatorischen Bardeckungsbestimmungen des Notenumlaufs aufgeben mussten um volkswirtschaftliche Schäden zu vermeiden. Nunmehr oblag es der Nationalbank, für ein richtiges Verhältnis

⁴⁹² Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 611 BlgNR, VII.GP 2.

⁴⁹³ RV zum Nationalbankgesetz 1955, BlgNR, VII.GP 17.

⁴⁹⁴ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 611 BlgNR, VII.GP 1.

zwischen Geld- und Gütermenge zu sorgen, wodurch die Wertbeständigkeit der Währung beibehalten wurde.⁴⁹⁵

Die Bestimmung der Regierungsvorlage, wonach die Nationalbank von sämtlichen Abgaben (Gebühren und Steuern) an den Bund befreit war, wurde in die Endfassung nicht mehr aufgenommen. Diese Regelung hätte eine Erweiterung der Befreiungen zur geltenden Gesetzeslage bedeutet. Auch von der expliziten Normierung der einzelnen Gesetze, von welchen das Institut befreit war, wurde Abstand genommen, da für die gleiche gesetzliche Vorschrift eine doppelte gesetzliche Fundstelle unerwünscht war.⁴⁹⁶ In der authentischen Fassung von 1955 wurde die Nationalbank nach § 72 bei den von ihr im ausschließlichen öffentlichen Interesse abgeschlossenen Rechtsgeschäften und ausgestellten Schriften von den Stempel- und Rechtsgebühren befreit.

Letztlich fanden auch solche Strafbestimmungen Eingang in das Gesetz, welche die Tatbestände der strafrechtlich relevanten Paragraphen noch nicht erfüllten, aber dennoch sanktioniert werden sollten. Nach § 80 war es nicht nur verboten, Abbildungen der Noten anzufertigen, auch die Herstellung von Erzeugnissen, welche der widerrechtlichen Herstellung von Banknoten dienten, stand unter Strafe. Damit sollte das Stadium der Vorbereitung von Banknotenfälschungen präventiv erfasst werden. Zu diesem Zeitpunkt war in der Regel die strafrechtliche Verantwortlichkeit noch nicht gegeben. Auch die Herstellung von banknotenähnlichen Druckerzeugnissen wurde somit sanktioniert, welche zum Zeitpunkt der Beschlussfassung häufig zu betrügerischen Zwecken hergestellt wurden.

3.2.1.6.4 Weitere Entwicklung und Novellen

Die erste bedeutende Erweiterung erfuhr das Gesetz aus dem Jahre 1955 durch die am 1. August 1969 in Kraft getretene Novelle zum Nationalbankgesetz 1955 (Bundesgesetz vom 27. Juni 1969, BGBl Nr 276/69). Durch diese wurde der OeNB die Ermächtigung zur organisatorischen und finanziellen Beteiligung an internationalen währungs- und kreditpolitischen Einrichtungen erteilt. Ergänzend erfuhr das Auskunftsrecht eine Verbesserung, und es erfolgte eine gesetzliche Verankerung des Begutachtungsrechts der Notenbank. Die Nationalbank wurde verpflichtet, für Zwecke der Kassenführung des Bundes auf Verlangen des BMF kurzfristige Bundesschatzscheine bis zu 5 vH der Bruttojahreseinnahmen des Bundes aus öffentlichen Abgaben zu eskontieren. Das Nationalbankgesetz 1955 sah lediglich eine Kann-Bestimmung zur Eskontierung von Schatzscheinen bis maximal 1 Mrd Schilling vor.

⁴⁹⁵ RV zum Nationalbankgesetz 1955, 602 BlgNR, VII.GP 19.

⁴⁹⁶ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 611 BlgNR, VII.GP 2.

Insgesamt stand die Novelle im Zeichen der Stärkung des währungspolitischen Instrumentariums der OeNB sowie der Erreichung ihrer wirtschaftspolitischen Zielsetzung.⁴⁹⁷

Mit Kundmachung des Bundeskanzlers und des Bundesministers für Finanzen vom 20. Jänner 1984 wurde das Nationalbankgesetz 1955 wieder verlautbart. Dabei wurden nicht nur Druckfehler berichtigt, sondern auch insbesondere die Novellen ab dem Jahre 1955 berücksichtigt. Einerseits wurde die Modifikation des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1969, BGBl Nr 276, mit dem das Nationalbankgesetz 1955 abgeändert wurde, berücksichtigt. Dadurch wurde die Oesterreichische Nationalbank befähigt, sich organisatorisch und finanziell an internationalen Einrichtungen zu beteiligen, die mit der Kooperation der Notenbanken zusammenhingen oder sonst die internationale Zusammenarbeit auf währungs- und kreditpolitischem Gebiete zum Ziele hatten und förderten. Eine Abweichung erfuhr weiters die Formulierung der Beschlussfähigkeit des Generalrates (§ 29). Anstatt der bisher geforderten absoluten Stimmenmehrheit war nunmehr eine einfache Stimmmehrheit von Nöten. Auch die Bestimmung, welche Kreditunternehmung zur verpflichtenden Haltung von Mindestreserven bei der OeNB anhielt (§ 43), wurde neu geregelt.

Andererseits wurde auch die Änderung des Nationalbankgesetzes vom 11. Juli 1974 betreffend die Neuregelungen der Strafbestimmungen bezüglich der Fälschung von Banknoten mit einbezogen. Weiters trat eine beachtenswerte Novelle im Jahre 1981 in Kraft, welche vor allem erneut die Regelungen zur Haltung von Mindestreserven (§ 43) betraf. Neu war dabei, dass die Kostgeschäfte nicht der Mindestreservepflicht unterlagen und Fremdwährungsverpflichtungen nur soweit zur Berechnung herangezogen wurden, als sie Fremdwährungsforderungen überstiegen. Mindestreservepflichtig waren nunmehr dafür Verpflichtungen aus der Emission von Wertpapieren, welche nicht dem Wertpapier-Emissionsgesetz unterlagen.

Das Nationalbankgesetz 1984 ist derzeit weiterhin in Kraft, wenngleich es vor allem seit der Integration Österreichs in die Europäische Union, grundlegende Änderungen erfuhr. Einen einschneidenden Eingriff brachte vor allem die Novelle des Jahres 1998 (BGBl I Nr 60/1998), welche am 24. April 1998 im Bundesgesetzblatt kundgemacht wurde. Anlass dafür war die bevorstehende Teilnahme Österreichs an der Wirtschafts- und Währungsunion und das damit verbundene Erfordernis, das österreichische Notenbankrecht an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anzupassen.

⁴⁹⁷ Bundeswirtschaftskammer, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969 Bd I 94.

3.2.2 Die Österreichische Postsparkasse

3.2.2.1 Die Postsparkasse bis zum Jahre 1969

Mit Gesetz vom 28.5.1882, RGBI 56, wurde nach dem Vorbild anderer Länder wie England und Frankreich das k.k. Österreichische Postsparkassen-Amt geschaffen.⁴⁹⁸ Georg Coch⁴⁹⁹ war es, der nach dem Vorbild verschiedener europäischer Staaten an dem 1881 als Regierungsvorlage im Reichsrat eingebrachten österreichischen Postsparkassengesetz arbeitete. Hinter der Postsparkasse verbarg sich die Idee eines Kreditinstitutes des „kleinen Mannes“ und trug dem Bedürfnis der immer breiteren Gesellschaftsschicht, welche bescheidene Ersparnisse vorweisen konnte und diese anzulegen beabsichtigte, Rechnung. Im Fokus stand jedoch nicht nur das Wohl des „kleinen Mannes“, sondern auch die Monarchie sollte von der neuen Institution profitieren, welche als neuer Absatzmarkt für Anleihen diente und durch das hohe Einlagenvolumen bedeutende Finanzierungsmittel zur Verfügung stellte.⁵⁰⁰

Das Gesetz vom 28. Mai 1882 betreffend die Einführung von Postsparkassen in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern war Grundlage für das völlig neue Bankenkonzept der Postsparkassen. Eine weitreichende Organisation war schon deshalb gegeben, weil als Sammelstellen für das Kapital das bereits gut ausgebaute Netz von Poststellen diente. Art I des Gesetzes unterstellte die Postsparkasse dem Handelsminister. Zudem wurde eine staatliche Haftung für die Einlagen festgelegt. Erwähnenswert ist, dass in diesem Gesetz ein starrer anstatt eines variablen Zinssatzes normiert wurde, drei von hundert Gulden im Jahr. Das Postsparkassen Gesetz von 1882 sah vor, dass dieser Zinssatz lediglich durch Gesetz abgeändert werden konnte. Eine wichtige Unterscheidung zu den bisher operierenden Kreditinstituten in Österreich lag in der Struktur der Postsparkasse. So wurde ein Zentralinstitut, das k.k. Postsparkassen-Amt, eingerichtet, welches wiederum auf die Postämter als Zahlstellen zurückgreifen konnte. Innovativ war die Postsparkasse vor allem im bargeldlosen Zahlungsbereich. Ermöglicht wurde die Einzahlung auf Postsparbücher via Erlagschein. Über bestehendes Guthaben konnte mittels Scheck oder Überweisung verfügt werden.⁵⁰¹ „Damit war der Postscheckverkehr geboren, der als österreichische Idee seinen Siegeszug über die ganze Welt antrat und ein unentbehrlicher Faktor im Zahlungsverkehr geworden ist“, so ein Abgeordneter des Nationalrates anlässlich der Debatte zum Postsparkassengesetz

⁴⁹⁸ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 64.

⁴⁹⁹ Geb 11. Februar 1842 – gest 8. Jänner 1890, vgl Josef Zahner, Festschrift anlässlich der am 28. Mai 1913 stattfindenden feierlichen Enthüllung des Georg Coch-Denkmales.

⁵⁰⁰ NÖSSLINGER, 100 Jahre PSK 173.

⁵⁰¹ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 156.

1969.⁵⁰² Tatsächlich bedeutete diese Neuerung eine Umwälzung und lenkte das Geldwesen in neue Bahnen. Zwar bestanden schon bei einigen großen Geldinstituten Scheckeinrichtungen, doch waren diese auf eine sehr beschränkte Anzahl an Teilnehmern abgestellt. Erst der Postscheckverkehr überzog das ganze Land mit einem engmaschigen Netz von Sammelstellen, über die sich der Geldverkehr auf schnellstem Wege nach allen Richtungen hin entfaltete.⁵⁰³

Der sonstige Geschäftsbereich der Postsparkassen war beschränkt auf den Sparverkehr, das Effekten- und Depotgeschäft sowie den Ankauf von Staatspapieren. Für die letztgenannten enthielt der Art 16 eine sonderbare Verjährungsregel. Die bei den Postsparkassen verwahrten Staatspapiere fielen anheim, sollte sich der Anleger binnen 40 Jahren nicht nach diesen erkundigt oder nach Zinserträgen aus selbigen gefragt haben. 1887 kam es zu einer Änderung des ursprünglichen Postsparkassengesetzes, welche im § 7 vor allem eine Erweiterung des Geschäftsbereichs mit sich brachte. Der Erwerb von Salinenscheinen, Pfandbriefen, Kontokorrent-Einlagen sowie der Ankauf von Staatsschuldverschreibungen war nun durchführbar, um nur einige Möglichkeiten zu nennen. Der Vollzug des Gesetzes war nicht mehr auf den Handelsminister beschränkt, auch der Finanzminister war dazu berufen.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und dem damit verbundenen Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie 1918 kam es zu schwierigen Verhandlungen über die Aufteilung der Deckungswerte für die Guthaben beim früheren k.k. Postsparkassenamt auf die Nachfolgestaaten der ehemaligen Monarchie.⁵⁰⁴ In den Printmedien wurde die zeitliche Verzögerung hinsichtlich des Abschlusses eines neuen Postsparkassengesetzes stark kritisiert. Die PSK arbeitete weiterhin aufgrund des veralteten Postsparkassengesetzes und -statutes. Der Handelsminister, welchem die Aufsicht über Institut oblag, nahm seine Verpflichtungen lediglich unzureichend wahr. Selbst als ab dem Jahre 1922 vier Jahre keine Berichte und Rechnungsabschlüsse mehr vorlegt wurden, schritt weder die Regierung noch die Opposition ein. Die Vorlage für ein Postsparkassengesetz wurde schließlich im Juli 1925 eingebracht, jedoch urgieren die Sozialdemokraten keinesfalls, um einen diesbezüglichen Beschluss zu fassen.⁵⁰⁵

Am Ende wurde schließlich die Österreichische Postsparkasse mit dem Postsparkassengesetz 1926, BGBl Nr 9/47, errichtet. Diese litt, wie auch die anderen Kreditinstitute an der maroden Wirtschaftslage Österreichs. Der Verwaltungsapparat des Institutes war schon damals aufgedunsen und träge. Der Bund übernahm dennoch die

⁵⁰² Sandmeier (ÖVP) Sten Prot 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13437.

⁵⁰³ RV zum Postsparkassengesetz 1969, 1278 BlgNR, XI.GP 7.

⁵⁰⁴ LOUKOTA, Das Postsparkassengesetz 2.

⁵⁰⁵ Der Österreichische Volkswirt, vom 10.06.1926, 1130.

Haftung für sämtliche Verbindlichkeiten der Österreichischen Postsparkasse. Durch das eingeführte Gesetz wurden sowohl der Geschäftsbereich, die Organisation wie auch die Vermögensverwaltung neu geregelt. Erst 1928 konnte man aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen wieder auf einen Aufstieg des Institutes hoffen, als die Höhe der Sparguthaben um 70 vH gegenüber dem Vorjahr stieg. Auch der Umsatz kletterte wieder in die Höhe. Bei der Anzahl der Beschäftigten konnte eine Reduktion erzielt werden. Waren im Jahr 1910 noch 2478 Personen angestellt, so wurde diese Anzahl bis zum Jahre 1927 auf 1759 gesenkt.⁵⁰⁶

Die Postsparkasse war ursprünglich als eine Anstalt öffentlichen Rechts errichtet worden (1997 wurde sie in eine Aktiengesellschaft eingebracht). Die als „Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft“ in das Firmenbuch eingetragene Firma war zum Einbringungszeitpunkt Gesamtrechtsnachfolgerin hinsichtlich der ehemaligen Anstalt.⁵⁰⁷ An der Spitze der Organisation stand der Vorstand, welcher die Geschäftsgebarung und den Dienstbetrieb leitete. Eine Führungsebene unterhalb wurde ein sogenanntes Kuratorium etabliert, in welchem bemerkenswerterweise die Mitglieder des Vorstands ebenso vertreten waren. Zwölf der Mitglieder des Kuratoriums wurden durch die Bundesregierung auf vier Jahre bestellt.

Mit Bundesgesetz vom 27. März 1931, BGBl Nr 104, wurde das Postsparkassengesetz novelliert. Einigungen konnten aufgrund der parteipolitischen Unruhen nicht ohne erhebliche Schwierigkeiten erzielt werden. Der Antrag der Sozialdemokraten zur Gesetzesneuerung wurde zwar ursprünglich von der Heimwehr angenommen, jedoch gab es Spannungen bezüglich der möglichen Verwendung der Einnahmen, welche aus dem Spar- und Scheckverkehr resultierten. Paragraph 6, welcher die fruchtbringende Verwendung der aus dem Spar- und Scheckverkehr zufließenden Gelder auf taxativ aufgezählte Geschäfte beschränkte, sollte durch diese Novelle geändert werden. Nach der ursprünglichen Gesetzeslage war der Ankauf von Wertpapieren und Devisen eine mögliche Verwendung. Nach der Novellierung des Gesetzes war nun der Erwerb von Aktien dezidiert ausgeschlossen. Im Rahmen der Debatte rund um die Novellierung wurde vorgeschlagen, dass nur der Ankauf von festverzinslichen und mündelsicheren, bei der Nationalbank belehnbaren Wertpapieren und Devisen zulässig sein dürfte.⁵⁰⁸ Dieser Antrag blieb jedoch letztendlich unbeachtet.

Als Folge der Okkupation Österreichs durch das Deutsche Reich wurde die Österreichische Postsparkasse 1939 liquidiert, gefolgt von einer Eingliederung in die reichsdeutsche Postverwaltung. Als Österreich lediglich ein Teil des Reiches war, wurde

⁵⁰⁶ Der Österreichische Volkswirt, vom 23.06.1928, 1079.

⁵⁰⁷ Postsparkassengesetz 1969, Österreichische Postsparkasse 3.

⁵⁰⁸ Der Österreichische Volkswirt, vom 21.3.1931, 639.

das Netz der Zahlstellen auf alle Postämter des Deutschen Reichs erweitert, jedoch mussten die Aktiva an das Reichspostministerium übertragen werden.⁵⁰⁹ Die Postsparkasse wurde durch diese Umstrukturierung zu einer zentralen Kontenverwaltungsstelle degradiert. Das Postsparkassengesetz aus dem Jahre 1926 wurde durch eine Postsparkassenverordnung weitgehend aufgehoben.

Nach Beendigung der Okkupation wurde durch den § 33 Behördenüberleitungsgesetz (StBGI 1945/94) die Wiederherstellung des Postsparkassenamtes gewährleistet. Das Postsparkassenamt wurde in die Staatsverwaltung eingegliedert und dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt. Durch eine Weisung des Finanzministeriums waren die unterstellten Ämter dazu angehalten, die Geschäfte in „tunlichster Anlehnung“ an die früheren Bestimmungen abzuwickeln.⁵¹⁰ Der Erlass zur Regelung des Postsparkassengesetzes im Deutschen Reich wurde mit der 31. Kundmachung über die Aufhebung von Rechtsvorschriften des Deutschen Reiches, BGBl Nr 85/1946, gleichzeitig mit der Wiederherstellung des Postsparkassenamtes, aufgehoben. Lediglich dessen § 3, welcher die Haftungspflicht des Deutschen Reichs mit dem Sondervermögen der Deutschen Reichspost für die vermögensrechtlichen Pflichten normierte, wurde beibehalten. Die Deckungswerte waren weitgehend im Deutschen Reich verblieben, weshalb zur Absicherung der Verbindlichkeiten erneut eine Bundeshaftung normiert wurde, was wiederum Bestrebungen zur Ausgliederung der Postsparkasse aus der Hoheitsverwaltung zunichtemachte.

3.2.2.2 Das Postsparkassengesetz 1969

3.2.2.2.1 Wirtschaftliche Hintergründe

Die Postsparkasse konnte in den Jahren vor der Neuregelung auf stetig wachsende Bilanzzahlen zurückblicken. Mit einher ging ein Anstieg der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedeutung des Institutes. Im Jahre der Beschlussfassung über das Gesetz betrug allein der Jahresumsatz im Scheckverkehr 1 ¼ Billionen Schilling. Der Einlagenstand auf dem Scheckkonto schwankte zwischen sechs und sieben Milliarden Schilling und auch die Vollautomation im Scheckverkehr war kurz vor ihrem Abschluss.⁵¹¹ Als zweites Standbein nahmen die Postsparkassen Einlagen im Postsparverkehr (Postsparbücher) entgegen. Die für die Verzinsung dieser Spareinlagen maßgeblichen Mittel erlangten die Institute im Wesentlichen aus der Veranlagung mit bestimmten

⁵⁰⁹ NÖSSLINGER, 100 Jahre PSK 175.

⁵¹⁰ Ebenda 176.

⁵¹¹ Sten Prot., 10.12.1969, BR 284. Sitzung, XI.GP 7528.

Wertpapieren und aus Gebühren. Das allgemeine Kreditgeschäft, als lukrative Einnahmequelle, blieb jedoch den anderen Geldinstituten vorenthalten.⁵¹² Die Postsparkasse war zum Zeitpunkt der Gesetzgebung neben der Nationalbank und den Sparkassen eines der wichtigsten Steuerungsorgane der österreichischen Wirtschaft. Die aus den verschiedenen Wirtschaftszweigen und Bevölkerungsschichten zufließenden Gelder leitete das Postsparkassenamt teils im Zahlungsverkehr, teils über den Kapitalmarkt der Wirtschaft zu. Insgesamt wurde das Geschäftsergebnis des Österreichischen Postsparkassenamtes durch die wirtschaftliche Prosperität des Jahres 1969 günstig beeinflusst, was in der Erhöhung des Bilanzvolumens sowie der kräftigen Gewinnsteigerung ihren Ausdruck fand. Letztere belief sich gegenüber dem Vorjahr auf 39,5 vH und betrug damit rund 119 Mio Schilling.⁵¹³

3.2.2.2.2 Politik und parlamentarische Debatte

Der Beschluss im Nationalrat zur Einführung des Postsparkassengesetzes 1969 wurde während der Alleinregierung Klaus II (ÖVP) gefällt. Der erste Parteientwurf der ÖVP wurde seitens der SPÖ stark kritisiert. Die Volkspartei zog aufgrund dieser Kritik ihren Entwurf zurück und erarbeitete in weiter Folge einen neuen Regierungsentwurf, welcher Anfang 1969 in parlamentarische Verhandlung genommen wurde. Die inhaltliche Behandlung erfolgte im Finanzausschuss des Nationalrates. Das erneute vernichtende Urteil durch den sozialistischen Parlamentsclub veranlasste die ÖVP zu einer unerwarteten Entscheidung, die den bisherigen parlamentarischen Praktiken widersprach: die SPÖ wurde gebeten, einen Gesetzesentwurf nach ihren Vorstellungen vorzulegen. Diese Aufgabe übergab der Oppositionschef Kreisky an Walter Fremuth, mit dem Hinweis der dringlichen Ausarbeitung des Entwurfes.⁵¹⁴

Zentrales Thema der Abgeordneten bei der Debatte über das Postsparkassengesetz im Nationalrat war die Exklusion des Instituts aus der Bundesverwaltung. Die Einlagen sollten demnach nicht mehr in das Eigentum des Bundesvermögens gehen, sondern eine Sondermasse bilden. Die Volkspartei erachtete in der Konzeption der Postsparkasse als juristische Person per se keinen Nachteil für die Anleger. Zwar hatten die Einleger künftig keinen direkten Rechtsanspruch mehr gegen die Republik Österreich, jedoch waren die Kapitalanlagen insofern nicht gefährdet, als die Republik weiterhin als Bürge für die Einlagen haften musste.⁵¹⁵ Die Sonderbarkeit dieser Konstruktion drückte die Volkspartei bei ihrer Sitzung im Bundesrat folgendermaßen aus: „Der Bundesminister für Verkehr und

⁵¹² Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 1447 BlgNR, XI.GP 1.

⁵¹³ Österreichisches Postsparkassenamt, Geschäftsbericht 1969 1.

⁵¹⁴ FREMUTH, Auf der Bühne 188.

⁵¹⁵ Sten Prot, 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13437.

verstaatlichte Unternehmungen ist dadurch der Erfüllungsgehilfe einer selbständigen Postsparkasse, die nur dieses Gesetz und die Geschäftsordnung zu beachten hat, aber darüber hinaus keine Weisungen der Bundesregierung zu befolgen braucht. Der Bund haftet aber dafür für alle Verbindlichkeiten dieser selbständigen Postsparkasse.“⁵¹⁶

Eine völlige Trennung der Postsparkasse vom Staate Österreich war hingegen nie Teil des Legislativvorhabens. Die Bediensteten der Postsparkasse waren weiterhin Beamte oder Vertragsbedienstete, weshalb der Personalaufwand dem Bund erstattet werden musste. Der sich daraus ergebende Zuständigkeitsdschungel wurde bei der Debatte zur Regierungsvorlage von der FPÖ kritisiert. Zum einen sollte eine eigene Rechtspersönlichkeit des Institutes festgelegt werden, zum anderen jedoch die Personalhoheit des Bundes festgelegt und die Dienstaufsicht wiederum durch den Finanzminister wahrgenommen werden.⁵¹⁷ Die strukturellen Probleme der Postsparkasse konnten demnach auch zum damaligen Zeitpunkt schon festgemacht werden und halten bis zum heutigen Tag an.

Die vorgesehene Verpflichtung des Kreditinstitutes an der Verwaltung der Staatsschuld mitzuwirken, das sog „*debt management*“, wurde ebenfalls von den Freiheitlichen abgelehnt. Durch dieses Instrument werde dem Finanzminister eine zu starke Einflussnahme im Sinne eines Manipulierungsinstrumentes ermöglicht. Der Finanz- und Budgetausschuss definierte das „*debt management*“ als die Aufgabe, die Staatsschuld nach finanzpolitischen und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten auf verschiedene Schuldenarten, Laufzeiten und Gläubigergruppen zu verteilen.⁵¹⁸ In der Regierungsvorlage zum Postsparkassengesetz 1969 wurde das „*debt management*“ durch die Pflege des Staatskredites (fiskalische Zielsetzung), den Ausgleich von Konjunkturschwankungen (konjunkturpolitische Zielsetzung) und die Milderung von Strukturschwächen (strukturpolitische Zielsetzung) charakterisiert. Die FPÖ erwog, dass der Finanzminister dadurch Geschäfte, welche den Staatshaushalt negativ beeinflussen, „vorbei am Hohen Haus“ tätigen könne. Die Freiheitlichen merkten an, dass das kommende Gesetz der „Staatsallmacht“ keinen Riegel vorschleibe und zudem die freie Marktwirtschaft einschränke.⁵¹⁹ Für die Sozialisten war im „*debt management*“ vordergründig, dass die Staatsschuldenpolitik künftig nicht mehr - wie sie es formulierten - durch Winkelbanken abgewickelt werden sollte, wie dies unter der Regierung der Volkspartei Usus gewesen sei. Gegensätzlich dazu sollte nun der Postsparkasse, als

⁵¹⁶ Wagner (SPÖ) Sten Prot, 10.12.1969, BR 284. Sitzung, XI.GP 7529.

⁵¹⁷ Melter (FPÖ) Sten Prot, 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13428.

⁵¹⁸ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 1447 BlgNR XI. GP 1.

⁵¹⁹ Melter (FPÖ) Sten Prot, 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13429.

staatsnaher Institution, eine beratende Rolle im Bereich des „*debt managements*“ eingeräumt werden.⁵²⁰

Die Aufgabenbereichserweiterung, verwirklicht durch die Ermöglichung der Postsparkasse, nunmehr Bankgeschäfte tätigen zu können, stieß auf harsche Kritik seitens der FPÖ. Den Sozialisten wurde vorgeworfen, durch dieses Gesetz den Wettbewerb insofern zu verzerren, als hier eine Staatseinrichtung am freien Konkurrenzkampf teilnehme.⁵²¹ Insgesamt sprachen sich die Freiheitlichen gegen eine Ausweitung der Kompetenzen der Postsparkasse aus und verurteilten den „ordnungspolitischen Linksruck“, welcher in dem neuen Gesetz verwirklicht werde. Der damalige amtierende Finanzminister und Volkswirt Stephan Koren (ÖVP) entschärfte die freiheitlichen Bedenken dahingehend, als er vortrug, dass die Postsparkasse nicht vollkommen mit anderen Kreditinstituten konkurrieren konnte. Denn Kreditgeschäfte, welche als Kerngeschäft der Kreditinstitute zu charakterisieren waren, durften von der Postsparkasse weiterhin ausschließlich mit Gebietskörperschaften betrieben werden.⁵²² Die ÖVP erhoffte sich aus der Erweiterung des Geschäftsbereiches einen Anstieg der wirtschafts-, sozial- und kreditpolitischen Bedeutung der Postsparkasse.⁵²³

Kontrovers wurde auch die Diskussion über den einzurichtenden Verwaltungsrat, welcher das ehemalige Kuratorium ersetzen sollte, geführt. Dieser war in der Regierungsvorlage noch nicht vorgesehen und sollte aufgrund eines Abänderungsantrages des Finanzausschusses eingerichtet werden.⁵²⁴ Vor allem die jeweilige Anzahl von Interessensvertretern, welche in diese Institution entsandt werden sollten, regte hitzige Debatten an. Unverkennbar war hier nach Meinung der Freiheitlichen die Federführung der SPÖ zu erkennen. Von den 15 Mitgliedern des Verwaltungsrates wurden fünf direkt von der Arbeiterkammer entsandt. Demgegenüber sollte die Bundeswirtschaftskammer vor der Entsendung mit den Landwirtschaftskammern ein Einvernehmen über die jeweiligen Mitglieder herstellen. Dieses Ungleichgewicht sei beispiellos und die Handschrift der Sozialisten, so die Freiheitlichen.⁵²⁵ Die SPÖ sah in der Verwirklichung des Verwaltungsrates eine Abkehr vom „Führerprinzip“, welches zuvor etabliert war. Dadurch würde nunmehr die Demokratisierung der Verwaltungsspitze erlangt. Um der Diversität eines demokratischen Organs gerecht zu werden, sollte sich der Verwaltungsrat einerseits aus den Wirtschaftspartnern, andererseits aus Vertretern der Bundesregierung zusammensetzen. Aufgrund der ausgeprägten Verflechtung mit dem Staate, war es nach

⁵²⁰ Lanc (SPÖ) Sten Prot, 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13432.

⁵²¹ Melter (FPÖ) Ebenda 13430.

⁵²² Koren (ÖVP) Ebenda 13435.

⁵²³ Sten Prot, 10.12.1969, BR 284. Sitzung, XI.GP 7528.

⁵²⁴ Ebenda 7529.

⁵²⁵ Melter (FPÖ) Sten Prot, 26.11.1969, 157. Sitzung, XI.GP 13429.

Ansicht der SPÖ unerlässlich, Vertreter der Regierungsparteien in den Verwaltungsrat zu entsenden, um eine „Obstruktion gegen die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ zu vermeiden.⁵²⁶

Bei der Abstimmung des Finanz- und Budgetausschusses wurde der Gesetzesentwurf mit Mehrheit angenommen. Die Sozialisten rühmten sich anlässlich dieses Gesetzesvorhabens zu Recht der Federführung und als die treibende Kraft für den Abschluss dieses Rechtsakts. Mit Ausnahme weniger Bestimmungen wurde das Gesetz ohne erhebliche Änderungen schließlich als Bundesgesetz mit Gültigkeit ab 1.1.1970 verabschiedet.

Lediglich die Freiheitlichen waren nicht bereit, den Abschluss dieses notwendigen Gesetzes zu unterstützen. In der Kooperation zwischen schwarz-rot, konnte bereits eine Annäherung zwischen den Parteien anlässlich des künftigen Regierungswechsels gesehen werden, welcher sich zu diesem Zeitpunkt bereits abzeichnete.

3.2.2.2.3 Darstellung der Rechtslage

Das neue Postsparkassengesetz gliederte sich in fünf Abschnitte und wies 31 Paragraphen auf. Erst das Postsparkassengesetz 1969 errichtete die Postsparkasse als juristische Person, für welche der Bund haftete. Als Folge der Zuerkennung der eigenen Rechtspersönlichkeit ging das dem Postsparkassenamt gewidmete Vermögen in das Vermögen der PSK über. Dieses bildete ein vom Bundesvermögen verschiedenes Sondervermögen.

Die Änderung der Rechtsform manifestierte sich in der Bezeichnung des Instituts, wonach die Bezeichnung „Amt“ gestrichen wurde. Die Österreichische Postsparkasse hatte ex lege ihren Sitz in Wien, konnte jedoch außerhalb ihres Sitzes Zahlstellen für den Postscheckverkehr und den Postsparkassenverkehr unterhalten. Der Budget- und Finanzausschuss des Nationalrates bekräftigte in seinem kurz gehaltenen Bericht, dass die Errichtung weiterer Zahlstellen trotz der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit zum Zeitpunkt der Beratung nicht in Erwägung gezogen wurde.⁵²⁷

Wesen des Postsparkassendienstes war es, das dichte Postämternetz nutzbar zu machen. Dieses war jedoch lediglich Zahlstelle des Postscheck- und Postspaarverkehrs, sodass die bei den Postämtern erfolgenden Ein- und Auszahlungen in diesen beiden Geschäftszweigen auf Rechnung der Österreichischen Postsparkasse durchgeführt wurden.

⁵²⁶ Lanc (SPÖ) Ebenda 13432.

⁵²⁷ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 1447 BlgNR XI.GP 2.

Durch die Einführung des Postscheckverkehrs hatte sich die Postsparkasse zum „zentralen Träger des Zahlungsverkehrs“ entwickelt, wie dies in den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage dargelegt wurde. Weiterhin von Priorität im Geschäftsbereich der PSK sollte jedoch auch die Entgegennahme von Einlagen für die Postsparbücher des breit gefächerten Volkskreises, welcher diese Institution beanspruchte, sein. Aus Gebühren sowie der Veranlagung von Wertpapieren sollten sich die Mittel für die Verzinsung der Einlagen aufbringen lassen. Durch die fruchtbringende Verwendung von Einlagen sollten die Ausgaben der Postsparkasse gedeckt werden und dadurch die Entgelte für Dienstleistungen niedrig gehalten werden. Mit Ausnahme von Kommerzkrediten (Kredite an selbständig Erwerbstätige, Unternehmer, Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Vereine udgl) konnte die Postsparkasse nunmehr sämtliche einschlägige Bankgeschäfte ebenfalls durchführen.

Die Postsparkassen sowie die zugehörigen Postämter hatten die Möglichkeit, Geldbeträge als Spareinlagen aufzunehmen und für diese Sparbücher auszustellen. Mit diesen sollte ein Mindestmaß an Flexibilität gewährleistet werden, so die Regierungsvorlage. Bei jedem Postamt konnten Einzahlungen und Rückzahlungen erfolgen, weshalb es günstig war, dass die Postsparbücher auf den Namen des Sparers lauteten. Die Konzeption als qualifiziertes Legitimationspapier erforderte, dass ein Legitimationsnachweis anlässlich der Ausstellung erbracht wurde, bei Rückzahlungen war dagegen nur die Vorlage des Sparbuches erforderlich.

Von erheblicher Bedeutung für den Geschäftsbereich, welcher im § 5 PSKG taxativ normiert wurde, war auch die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld. Die Übernahme sowie der Vertrieb von Bundesstaatsanleihen waren davon ebenso umfasst wie der Ankauf und Vertrieb von Schatzscheinen des Bundes. Hintergrund dieser Aufgabe war, den Beilagen zur Folge, das „*debt management*“ der staatlichen Finanzpolitik. Die Postsparkasse sollte einen integralen Bestandteil des staatlichen Schuldenmanagements bilden, gewährleistet durch die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld.⁵²⁸ Mit dieser Teilnahme war jedoch nach der Regierungsvorlage keine Monopolstellung der Postsparkasse an der Verwaltung der Staatsschuld verbunden. Die finanzpolitische Zielsetzung, die Postsparkasse für die Pflege des Staatskredits sowie zur Milderung von Strukturschwächen des Kapitalmarktes einzusetzen, mündete in den § 3 des Postsparkassengesetzes. Demnach hatte die Geschäftsführung auf die Geld- und Finanzpolitik der Bundesregierung Bedacht zu nehmen.

Im gesamten Kreditwesen versuchte der österreichische Gesetzgeber, Veranlagungen besonders abzusichern. Demgemäß musste auch nach dem PSKG auf ausreichende

⁵²⁸ RV 1278 BlgNR, XI. GP 8.

Liquidität Bedacht genommen werden. Gemäß § 6 Abs 2 durften nunmehr maximal 40 vH der Einlagensummen in den dort näher bezeichneten Werten, wie Einlagen bei inländischen Kreditunternehmungen oder der Gewährung von Darlehen und Krediten an Gebietskörperschaften, abgelegt werden.

Da der Bund als Bürge iSd §§ 1346, 1355 ABGB haftete und ihm durch die eigene Rechtspersönlichkeit der PSK die Weisungsbefugnis abhanden kam, wurde ihm die Befugnis zur Überwachung des Geschäftsbetriebs eingeräumt. Hierzu bediente er sich eines Staatskommissärs, welcher wiederum dem Bundesministerium für Finanzen unterstellt war. Dieser war zu allen Sitzungen des Vorstands einzuladen, um die Überwachung der Geschäfte effektiv wahrnehmen zu können. Eine unmittelbare Einflussnahme des Finanzministers auf die laufenden Geschäfte stand dem Finanzminister jedoch nicht mehr zu. Die Aufgabe des Staatskommissärs sollte der eines Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft gleichkommen, namentlich die Wahrnehmung einer besonderen Aufsicht. Eine weitere Kontrollmöglichkeit des Staates ergab sich aus Art 126b Abs 2 B-VG, welcher ausdrücklich in § 23 Abs. 2 PSKG einfachgesetzlich bestätigt wurde, wonach dem Rechnungshof die Überwachung der Gebarung der PSK oblag.⁵²⁹

Die Organisation der Postsparkasse wurde nach dem Gesetzestext vom Vorstand, welcher an der Spitze der Leitung tätig war, geführt. Dieser wiederum bestand aus einem Gouverneur sowie zwei Vizegouverneuren. Die Vorstandsmitglieder waren als Beamte des Bundes zu qualifizieren.⁵³⁰

Dem Vorstand wurde ein Verwaltungsrat zur Seite gestellt, welchem die Mitwirkung an der Verwaltung zukam. Ebenso wie das vormals diese Funktion wahrnehmende Kuratorium bestand der Verwaltungsrat aus 15 Mitgliedern. Gemäß der neuen Rechtslage gehörten die Vorstandsmitglieder diesem Organ nicht mehr an. Die Mitglieder wurden von der Bundesregierung (3), der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (5), der Arbeiterkammer (5) sowie dem Dienststellenausschuss des PSK (2) entsandt. Der Verwaltungsrat hatte wichtige Aufgaben bei der Mitwirkung an der Verwaltung der Postsparkasse inne.

Gegenüber der Regierungsvorlage wurde die endgültige Fassung um eine Bestimmung ergänzt, wonach die Postsparkasse ohne Rücksicht auf das geschäftliche Ergebnis, einen Betrag in der Höhe bis zu einem Prozent des Jahresergebnisses der im Voranschlag ausgewiesenen Aktivbezüge einer besonderen Rücklage für betriebliche Sozialleistungen zuführen konnte.

⁵²⁹ PAUGER, Österreichisches Bankrecht 162.

⁵³⁰ Ebenda 157.

Erstmalig mussten die Geschäftsbedingungen, wie dies bereits bei den Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenkassen Usus war, in den „Geschäftsbestimmungen der Österreichischen Postsparkasse“ festgehalten werden, welche im Amtsblatt der Wiener Zeitung kundzumachen waren.

3.2.2.2.4 Der neue Zustand innerhalb des Postsparkassenwesens

Das veraltete Postsparkassengesetz wurde durch die Neuregelung modernisiert und dem aktuellen Stand der Wirtschaft angepasst. Ebenso wie der Entwurf zum Kreditwesengesetz sowie zum Sparkassengesetz war das Postsparkassengesetz ein weiterer Schritt innerhalb der schon seit Mitte der Sechzigerjahre geplanten umfassenden Rechtsreform des österreichischen Kreditwesens. Daneben wurde versucht, eine Vereinfachung des Gesetzes herbeizuführen. Die schlanke Regierungsvorlage enthielt lediglich 25 Paragraphen, eine beachtliche Reduktion gegenüber den vormals 38 Paragraphen des Postsparkassengesetzes von 1926. Die letztlich kundgemachte Fassung des neuen Postsparkassengesetzes enthielt jedoch wiederum 31 Paragraphen und gliederte sich in fünf Abschnitte.

Entsprechend dem Gründungsauftrag besann man sich in der Geschäftspolitik wieder des ursprünglichen Konzepts. Demnach setzte die Postsparkasse ihren geschäftspolitischen Schwerpunkt auf die Befriedigung des Geldverkehrs- und Veranlagungsbedürfnisses breiter Bevölkerungsschichten und ebenso der Wirtschaft, des Staates und sonstiger privater und öffentlicher Leistungsträger. Die Postsparkasse hinkte zu Beginn der Siebzigerjahre bezüglich der Bilanzsumme gegenüber den anderen Kreditinstituten nach. Konnte die Girozentrale in den Jahren von 1960 bis 1970 ihre Bilanzsumme verfünffachen, die Großsparkassen vervierfachen, so vermochte die PSK lediglich ihre Bilanzsumme zu verdoppeln. Andererseits konnte innerhalb von drei Jahren, von 1969 bis 1972, eine Steigerung der Bilanzsumme um 81 vH erreicht werden.⁵³¹

Weiterhin bestand die besondere Stellung der Postsparkasse im österreichischen Geld- und Kreditapparat darin, dass sie im Bereich des Zahlungsverkehrs dominierte. Infolge dieser Zahlungsverkehrsfunktion war die Postsparkasse als Sammelbecken für extrem kurzfristiges Geld anzusehen. Der dadurch bewirkte Mobilitätsgrad der Einlagen bei der PSK war Anfang der Siebzigerjahre dreimal so hoch wie im übrigen Kreditapparat. Die extrem hohe Zahlungsbereitschaft und die daraus resultierenden geringen Erträge waren das Ergebnis der Politik eines dominierenden Zahlungsverkehrsinstituts.⁵³²

⁵³¹ FREMUTH, Die Österreichische Postsparkasse 24.

⁵³² Ebenda 27.

Ferner unterhielt die Postsparkasse weiterhin ein dichtes Filialnetz. 2300 Zahlstellen der PSK standen 3500 andere Geld- und Kreditinstitute samt ihren Zweigstellen gegenüber, wovon rund 1900 Zahlstellen der Raiffeisenorganisation zuzurechnen waren.⁵³³

Durch die Hervorhebung der Bedeutung des Vorstandes durch das Gesetz als zentrales Organ der Postsparkassenführung, schenkte die Bundesregierung der Besetzung von Vorstandspositionen nunmehr besondere Beachtung.⁵³⁴

3.2.2.3 Die Postsparkassengesetznovelle 1981

3.2.2.3.1 Hintergrund

Um der Postsparkasse die Ermächtigung zur Ausgabe von festverzinslichen Wertpapieren zu verschaffen, musste das Gesetz von 1969 einer Novellierung unterzogen werden. Weiters sollte der Österreichischen Postsparkasse zwecks einer flexiblen Haftungskapitalisierung das durch das KWG 1979 in Österreich neu eingeführte Instrument des „nachrangigen Kapitals“ zugänglich gemacht werden.⁵³⁵

3.2.2.3.2 Politik und parlamentarische Debatte

Durch die Ermächtigung zur Ausgabe von festverzinslichen Wertpapieren wurde eine Gleichstellung der Postsparkasse mit den meisten anderen Banken, welche diese Kompetenz bereits inne hatten, forciert. Die Freiheitliche Partei beanstandete, dass aufgrund dieser zusätzlichen Befugnis der Postsparkasse Wettbewerbsverzerrungen am stark umkämpften Kapitalmarkt zu erwarten wären. Parallel zur Ausweitung des Geschäftsbereichs der PSK müssten auch die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des Verwaltungsrates erweitert werden. Diesen Ausbau an Kompetenzen ließ die Regierungsvorlage jedoch missen, beanstandete die Oppositionspartei. In Einklang mit den Freiheitlichen lehnte auch die ÖVP die Gesetzesnovelle ab. Sie sah in der Kompetenzerweiterung einen Schritt hin zur Ausgestaltung der PSK als Universalbank. Die Postsparkasse, welche aufgrund ihrer Aufgabe zur Finanzierung des Bundes und der Beschäftigung von Bundesbediensteten innerhalb der Bundesrepublik eine Sonder- bzw Monopolstellung inne hatte, sollte nicht zu denselben Konditionen wie andere Banken am Kapitalmarkt partizipieren können. Die Berechtigung zur Emission von Bundesanleihen

⁵³³ Ebenda 28.

⁵³⁴ WAGNER, TOMANEK, Hundert Jahre 328.

⁵³⁵ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 605 BlgNR XV.GP 1.

würde, nach Angaben der Volkspartei, selbst von der Landesregierung Wiens kritisiert.⁵³⁶ Trotz des Tadels der Opposition ermöglichte die Alleinregierung der SPÖ unter Bundeskanzler Bruno Kreisky der Postsparkasse den Einstieg ins Kreditgeschäft, welches dieser nach dem Gesetz von 1969 noch verwehrt war. Die Sozialdemokraten bekräftigten, dass die Überleitung der Postsparkasse zu einer Universalbank lediglich die Konsequenz des bankenübergreifenden Kreditwesengesetzes darstelle. Im Jahre 1979 wurde das Universalbankensystem grundsätzlich für Österreichs Banken festgelegt (siehe oben „Überblick über die Rechtslage nach dem KWG 1979“), weshalb die SPÖ konstatierte, dass es keine vernünftigen Zweifel gebe, weshalb nicht auch die Postsparkasse in den Genuss der umfassenden Bankgeschäfte kommen sollte.

3.2.2.3.3 Darstellung der Rechtslage

Nachdem in Folge langjähriger Verhandlungen im Jahre 1979 endlich eine Reform des Kreditwesengesetzes durchgesetzt werden konnte, wurde dieses nun durch die Einfügung des § 1 Abs 4 und 5 auch auf das Postsparkassengesetz anwendbar gemacht. Das KWG entfaltete jedoch keine unbeschränkte Wirksamkeit gegenüber den Postsparkassen. Ausgenommen von dessen Anwendbarkeit waren beispielsweise die §§ 4 bis 9. Diese Paragraphen regelten die Konzessionspflicht und die obligate Bewilligung durch den Bundesminister für Finanzen für den Betrieb von Bankgeschäften. Auch die Anzeigepflichten der Postsparkasse waren gegenüber den Kreditinstituten, welche dem KWG unterlagen, aufgeweicht. Weder musste ein Wechsel in der Person des Geschäftsleiters, noch die beabsichtigte Errichtung oder Verlegung einer Zweigstelle dem Bundesminister für Finanzen angezeigt werden.

Die dem KWG 1979 immanente Bestimmung des § 12 Abs 3, wonach Eigenmittel dann als ausreichend anzusehen waren, wenn sie zu den Verpflichtungen in einem zur Erfüllung der Aufgaben des Kreditinstitutes wirtschaftlich angemessenen Verhältnis standen, war ebenfalls nicht auf die Postsparkasse anzuwenden.

Durch die Novelle wurde der Geschäftsbereich der Postsparkassen erweitert. Nunmehr umfasste dieser auch das Wertpapiergeschäft, mit Ausnahme der Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunalschuldverschreibungen. Weiters konnten sich die Postsparkassen nun des Garantiegeschäfts, dieses jedoch nur bis zur Höhe von insgesamt 2 vH der Verpflichtungen aus Einlagen und Wertpapieremissionen, bedienen.

⁵³⁶ Sten Prot 21.1.1981, 63. Sitzung, XV.GP 6318.

3.2.2.4 Die Postsparkassengesetznovelle 1982

3.2.2.4.1 Hintergrund

Ziel der Novelle war es, das Postsparkassengesetz 1969 an die zwischenzeitig eingelebten Begriffe und Schutzbestimmungen des KWG 1979 anzupassen. Darüber hinaus sollte das PSKG jedoch wieder jene Geschlossenheit als Sondergesetz erhalten, wie es insbesondere im Interesse der Rechtsklarheit gefordert war. Die seinerzeitige Regierungsvorlage stellte in vielen Bereichen, vor allem bei kreditrechtlichen Begriffen auf die nie beschlossene Regierungsvorlage eines Kreditwesengesetzes 1969 ab. Daraus resultierten Interpretationsschwierigkeiten, Ergänzungen zur ursprünglichen Fassung waren nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage unumgänglich.⁵³⁷

3.2.2.4.2 Politik und parlamentarische Debatte

Durch die Novelle sollte es nach Angaben der Regierungsvorlage hauptsächlich zur Anpassung an die faktischen Gegebenheiten sowie zur Angleichung mit der Terminologie des Kreditwesengesetzes kommen. Die ÖVP witterte dagegen eine erneute, schleichende Ausweitung der Kompetenzen der PSK, welche letztlich eine Vollbankkonzession inne haben würde. Vor allem die Worte, wonach die „Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen“ zu führen seien, ließ für die Volkspartei keine andere Interpretation zu. Die ursprüngliche Beschränkung auf den Postspar- und Postscheckverkehr wurde nach und nach verwässert, sämtliche Bankgeschäfte standen der PSK nunmehr offen. Die Volkspartei meldete in der Debatte zur Novellierung Bedenken hinsichtlich des staatlichen Verwaltungsbereiches an, welchem - der Neuregelung zur Folge - privatwirtschaftliche Aufgaben übergeben würden und welcher die notwendige Beschränkung auf die Hoheitsverwaltung missachten würde.⁵³⁸

Wie bereits bei der Novelle zwei Jahre zuvor äußerte die ÖVP ihre Bedenken hinsichtlich einer möglichen Wettbewerbsverzerrung, welche durch die Kompetenzerweiterung der Postsparkasse herbeigeführt würde. Schon jetzt hatte die PSK, als Staatsinstitut, eine privilegierte Stellung inne, wonach ihr die Abwicklung des Budgets, also der staatliche Zahlungsverkehr, und die Veranlagung staatlicher Geldmittel allein vorenthalten waren. Die begünstigte Stellung der Postsparkasse gegenüber den anderen Akteuren des Kreditsektors spiegelte sich in den Ausnahmen bei der Konzessions- und Anzeigepflicht der Novelle wieder. Weiters benötigte die PSK keinen Deckungsstock, da eine

⁵³⁷ RV zur Postsparkassengesetz-Novelle 1982, 1208 BlgNR, XV.GP 3.

⁵³⁸ Sten Prot 16.12.1982, 139. Sitzung, XV.GP 14278.

Bundeshaftung für die nötige Sicherheit sorgte. Letztlich hatte sie um 10 vH weniger Gewerbe- und Körperschaftssteuer zu entrichten, weshalb ihr nach Angaben der Volkspartei wesentliche Vorteile gegenüber den konkurrierenden Kreditinstituten zuteilwurden.⁵³⁹ Als weiteren Vorteil genoss die Postsparkasse das dichte Netz an Zweigstellen, wodurch die Publikumsreichweite gegenüber anderen Kreditinstituten gesteigert war.

Die mit dem Gesetz verwirklichte Möglichkeit der Veranlagung im Ausland wurde durch die Opposition kritisiert, zumal der Bund als Bürge für die Verbindlichkeiten der PSK hafte, jedoch keinen Einfluss auf diese Geschäfte inne habe.

Die größten Bedenken gegen dieses Gesetz hegte die ÖVP beachtenswerterweise hinsichtlich der Gefährdung von Arbeitsplätzen. Durch die kommende Einführung der Wechselstuben- und Valutengeschäfte in den Postämtern würden die Angestellten gezwungen, unter Umständen auch am Samstag die Postämter offen zu halten. Es verwundert, wenn es die Volkspartei ist, welche, zumindest scheinbar, die Arbeitnehmerinteressen vertritt. Angezweifelt wurde weiters die künftige Qualität bei der Beurteilung von Bankgeschäften, welche letztlich durch ausgebildete Postbeamte und nicht durch Bankfachleute im Falle der Beschlussfassung durchgeführt würde. Zum Zeitpunkt der Novellierung verzeichnete Österreich nach der Schweiz und Deutschland das dichteste Bankennetz in Europa. Durch die Eingliederung der Zweigstellen der Postsparkasse, werde die Anzahl der Bankstellen von 5100 auf 7400 aufgeblasen, so die ÖVP. Aus dieser überproportionalen Ausweitung würden sich die Marktanteile verändern. Die Volkspartei kritisierte, dass ein geringerer Marktanteil wiederum für die einzelnen Institute weniger Arbeit bedeute, wodurch der Abbau von Arbeitsplätzen nahe liege. Aufgrund der ordnungspolitischen Vorstellung, dem Widerspruch mit dem Gleichheitsgrundsatz, sowie der Gefährdung von Arbeitsplätzen gab die ÖVP dem Abschluss dieses Gesetzes keine Zustimmung.

Um ein Überleben der PSK zu sichern müsse diese ohne formale Probleme ihre Geschäfte abwickeln können, weshalb Die Alleinregierung der SPÖ unter Kreisky, trotz aller Bedenken der unterschiedlichen politischen Lager, die Novellierung durchsetzte. Das Postsparkassengesetz 1969, welches unter der Alleinregierung der ÖVP verabschiedet wurde, benötigte angesichts des laufenden Verlusts von Marktanteilen dringend eine Reformierung. Vor allem die mangelnde Dynamik machte der PSK zu schaffen. Durch die Novellierung wurden der Postsparkasse lediglich jene rechtlichen Instrumente zur Verfügung gestellt, welche sie zum Überleben auf dem Kapitalmarkt benötigte. Des Weiteren handelte es sich nach Angaben der Sozialisten lediglich um eine rechtliche

⁵³⁹ Ebenda 14282.

Klarstellung der Praxis, wie beispielsweise im Valuten- und Devisengeschäft. Gegensätzlich zur ÖVP sprachen die Sozialisten nicht von „Konkurrenz“ mit den anderen Kreditinstituten, sondern von „Fairness“ und „Chancengleichheit“ am Kapitalmarkt. Die Privilegien, resultierten aus der historischen Sonderstellung. Um ein Überleben der PSK zu garantieren, trat die SPÖ für eine Neuerung der Rechtslage ein.

Die Freiheitlichen sprachen sich im Einklang mit der Volkspartei gegen die Novelle aus. Vor allem der Mangel an Kontrolle, welche gerade im Kreditwesen essentiell sei, stellte für die FPÖ ein Negativkriterium dar. Die Änderung bewirke, dass die Postsparkassen nunmehr im Ausland anlegen könnten, oder sich, wie bisher nur Vollbanken, an Unternehmen beteiligen konnten. All diese Geschäftsvorgänge waren durch die Novelle ohne die obligatorische Zustimmung durch den Verwaltungsrat zulässig. Die Unterstützung der Freiheitlichen scheiterte folglich an der unnötigen Ausweitung des Bankenapparates sowie der unzulänglichen Aufsicht, welche selbst der Rechnungshof bereits bemängelte.⁵⁴⁰

Letztlich sei angemerkt, dass die Volkspartei in der Debatte gegen jene Privilegien wettete, welche sie selbst im Rahmen der Beschlussfassung des Postsparkassengesetzes 1969 festlegte. Denn es geschah unter der Alleinregierung der ÖVP als dieses, wenn auch notwendige Gesetz beschlossen wurde.

3.2.2.4.3 Darstellung der Rechtslage

In erster Linie erfuhr der Geschäftsbereich der Postsparkasse eine formale Erweiterung. Nunmehr waren der Postsparkasse das Valutengeschäft sowie das Wechselstubengeschäft eröffnet. Tatsächlich handelte es sich nach der Regierungsvorlage jedoch lediglich um eine Anpassung an die Terminologie des KWG. Devisenhändler sind Kreditunternehmen, die durch die Oesterreichische Nationalbank zum Handel mit ausländischen Zahlungsmitteln oder mit Forderungen in ausländischer Währung ermächtigt werden. Dies traf auf die Österreichische Postsparkasse bereits zum Zeitpunkt der Novellierung zu und war demnach lediglich als Richtigstellung der gegebenen Gesetzeslage zu qualifizieren.⁵⁴¹

Bedeutend war die Ausdehnung des Geschäftsbereiches durch den neu eingeführten § 5 Abs 11. Der Geschäftsbereich umfasste nach der Novelle alle nach kaufmännischen Grundsätzen zu führenden Geschäfte und Maßnahmen, wie der Erwerb von dauernden

⁵⁴⁰ Ebenda 14285.

⁵⁴¹ RV zur Postsparkassengesetz-Novelle 1982, 1208 BlgNR, XV.GP 4.

Beteiligungen an anderen Unternehmungen, soweit diese den Aufgaben der Postsparkasse dienten.

Die Verwendungsbindung der Einlagen der nunmehrigen Universalbank wurde eingeschränkt. Die Novelle sah vor, dass Einlagen nicht bloß für Geschäfte mit inländischen, sondern nun auch mit ausländischen Kreditunternehmungen verwendet werden durften.

Änderungen erfuhren auch die Angelegenheiten über welche der Verwaltungsrat zu beschließen hatte. Vormalig war er ermächtigt, inländische Kreditunternehmungen, bei denen Einlagen gemacht werden konnten, zu bestimmen. Nunmehr beschränkte sich die Kompetenz auf die Festlegung von Richtlinien für Einlagen bei Kreditunternehmungen. Eine Erweiterung des Aufgabenbereichs wurde dahingehend beschlossen, als der Verwaltungsrat die Bedingungen und Grenzen für die Einräumung von Überziehungsrahmen auf Konten des Zahlungsverkehrs festlegen konnte. Auch über dauernde Beteiligungen an anderen Unternehmungen musste er entscheiden.

Der Passus, wonach die Postsparkasse sowie die bei ihr tätigen Personen über den Kunden betreffende Tatsachen zur Verschwiegenheit verpflichtet waren, solange keine Einwilligung der betroffenen Person bzw aufgrund des Gesetzes eine Melde- oder Offenbarungspflicht bestand, wurde ersatzlos gestrichen. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund, dass die im Kreditwesengesetz enthaltenen Bestimmungen bezüglich des Bankgeheimnisses auch für die PSK Geltung erlangten und sich so eine spezialgesetzliche Regelung erübrigte.

3.2.2.4.4 Der neue Zustand innerhalb des Postsparkassenwesens

Die Postsparkasse konnte in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts weiterhin ihre Rolle als *fiscal agent* der Republik Österreich bewahren. Im Jahre 1983 feierte sie ihr einhundertjähriges Bestehen. Ferner hielt sie einen beträchtlichen Anteil der österreichischen Umlaufmittel, weshalb ihr innerhalb des Geldmarktes weiterhin eine zentrale Rolle zuteil kam.⁵⁴²

Erst die KWG-Novelle 1986 brachte für die Postsparkasse die nächste gesetzliche Räson. Die Novelle setzte das Haftkapitalerfordernis mit 3 vH um ein Drittel niedriger an als bei den übrigen Banken.⁵⁴³ Dieses Privileg rührte vor allem daher, dass weiterhin die Haftung der Republik Österreich für alle Verbindlichkeiten der PSK aufrecht war. In Ergänzung dazu hielt die Postsparkasse bereits einen eigenen Reservefonds, welcher über rund 1,63

⁵⁴² OECD, Economic Surveys Austria 41.

⁵⁴³ Österreichische Postsparkasse, Geschäftsbericht 1987 21.

Mio Schilling verfügte. Die PSK fand sich sowohl in den Jahren vor der KWG-Novelle, als auch danach in einem scharfen Wettbewerb mit den anderen Kreditunternehmungen, was sich negativ auf ihre Ertragssituation auswirkte. Die größte Herausforderung der kommenden Jahre waren jedoch die verschärften Eigenmittelbestimmungen. Als Bemessungsgrundlage wurde nunmehr die Gesamtsumme der Aktiva zuzüglich Eventualverpflichtungen, anstelle eines Teils der Verpflichtungen, normiert.⁵⁴⁴

Während der Achtzigerjahre versuchte die PSK deshalb, das geforderte Eigenkapital sukzessive innerhalb der zehnjährigen Übergangsfrist zu erhöhen. Im Jahre 1987 betrug es bereits 2,8 vH.. Positive Auswirkungen erzielten die im Rahmen der KWG-Novelle geschaffenen Instrumente des Partizipations- und Ergänzungskapitals, welche der Postsparkasse erstmalig in ihrer Geschichte die Möglichkeit gaben, Eigenmittel von außen zuzuführen.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ Österreichische Postsparkasse, Geschäftsbericht 1986 21.

⁵⁴⁵ Österreichische Postsparkasse, Geschäftsbericht 1987 22.

3.2.3 Die Hypothekenbanken

3.2.3.1 Einführung

Die Hypothekenbanken können je nachdem unterschieden werden, ob sie privatwirtschaftlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sind. Ausgehend von dieser Unterscheidung gelten für sie unterschiedliche Rechtsvorschriften. Die privatwirtschaftlichen Hypothekenbanken unterlagen einerseits dem Hypothekenbankgesetz 1899 sowie später dem Kreditwesengesetz. Auf jene die öffentlich-rechtlich organisiert sind ist einerseits das jeweilige Landesgesetz, mit dem die jeweilige LHB eingerichtet wird, anzuwenden. Andererseits finden aber auch das Hypothekenbankgesetz, Kreditwesengesetz, sowie das Pfandbriefgesetz 1927 auf diese Anwendung.⁵⁴⁶ Den Bodenkreditanstalten kommt die Vermittlung zwischen dem „kreditbedürftigen Grundbesitz“ und dem „anlagesuchenden Kapital“ zu. Die Vermittlung geschieht dabei durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen (Pfandbriefen) einerseits und hypothekarische Beleihung von Grundstücken andererseits.⁵⁴⁷

3.2.3.2 Die Entwicklung der Landes Hypothekenbanken

Die heute als Universalbanken mit Spezialvorteilen ausgestatteten Landes-Hypothekenbanken haben ihren Ursprung im ausklingenden 19. Jahrhundert. Als Spezialvorteil galt die Möglichkeit der Emission von Pfandbriefen und Kommunalschuldverschreibungen.

Die Entstehungsgeschichte der Hypothekenbanken reicht zurück bis ins Jahr 1763. Mit Ende des Siebenjährigen Krieges bestand ein großes Bedürfnis an Kapital für die stark in Mitleidenschaft gezogenen Landbesitzer.⁵⁴⁸ Das bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Privatdarlehen war keinesfalls mehr ausreichend für das Ausmaß an gefordertem Kapital. So wurden letztlich die Pfandbriefe als neue Konstruktion eingeführt. Vorläufer dieser Entwicklungen können in Holland gefunden werden, wo bereits im 18. Jahrhundert Bankiers an den Besitztümern von Pflanzern Hypotheken begründeten.⁵⁴⁹ Aber auch die preußischen Landschaften müssen als Vorläufer des österreichischen Systems genannt werden. Dabei handelte es sich um öffentlich-rechtliche Zwangsvereinigungen Adelliger

⁵⁴⁶ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 27.

⁵⁴⁷ FRIEDLAENDER, Hypothekenbankgesetz 1.

⁵⁴⁸ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 91.

⁵⁴⁹ Ebenda 92.

mit dem Zweck, den Mitgliedern zu billigen Grundkrediten zu verhelfen. Den eigens gegründeten landwirtschaftlichen Banken war der Pfandbriefverkauf vorbehalten.⁵⁵⁰ Wollte ein Gutsbesitzer einen Kredit aufnehmen, so kam es zur Ausstellung eines Pfandbriefes. Vorteilhaft für den Inhaber eines solchen Pfandbriefes war die Möglichkeit, sich sowohl an Landschaft als dinglichen Schuldner als auch am Eigentümer als persönlichen Schuldner des Gutes zu befriedigen. Zur Tilgung der Schuld musste der Gutsbesitzer wiederum den Pfandbrief, auch genannt Landschaftsbrief, zurück kaufen.⁵⁵¹ In ihrem Selbstverständnis waren die Landschaften ständisch eingestellt, eine Organisation, die den Adel vertrat, weshalb diese, trotz der Notwendigkeit einer ähnlichen Institution, in Österreich vorerst nicht auf fruchtbaren Boden fiel. 1852 wurde in Frankreich eine private Aktienhypothekenbank gegründet, welche der Anstoß für die Kaiserliche EntschlieÙung vom 12.10.1855 war. Mit dieser wurde bei der Oesterreichischen Nationalbank die Möglichkeit geschaffen, eine Hypothekenabteilung einzurichten.⁵⁵² Die Notwendigkeit für diese Einrichtung entstammt im weiteren Sinne dem Gedankengut des Wirtschaftsliberalismus, dessen Ertragsdenken den Kreditbedarf in der Gesellschaft erhöhte.

Um das Jahr 1870 stieg die Anzahl an Institutionen, welche das Recht hatten, Pfandbriefe auszugeben, gleichzeitig aber auch spekulative Geschäfte abwickelten. Wird heute durch § 1 Hypothekenbankgesetz statuiert, dass eine Genehmigung der FMA erforderlich ist, so war zu dieser Zeit eine zentralisierte Aufsicht nicht ausreichend ausgeprägt. Als Folge der Konkurrenz mit Banken, welche ein gemischtes Tätigkeitsfeld aufwiesen, wurden bald die reinen Bodenbanken verdrängt.⁵⁵³

Schließlich wurde durch eine kaiserliche EntschlieÙung 1864 die erste k.k. privilegierte Allgemeine österreichische Boden-Creditanstalt ins Leben gerufen. Die Statuten ermächtigten diese in ihrem Art 6 (RGBl Nr 49/1864),

1. Hypothekendarlehen an Besitzer unbeweglicher Güter auf lange oder kurze Frist zu gewähren, deren Rückzahlung sowohl auf einmal als auch in Raten oder Annuitäten bedungen werden kann;
2. Bestehende hypothekarische Capitalsforderungen einzulösen;
3. Darlehen an Landes-, Bezirks- und Ortsgemeinden, soweit dieselben zu deren Aufnahme durch das Gesetz oder durch die gesetzmäßig erwirkte Bewilligung berechtigt sind, nicht nur gegen hypothekarische Sicherstellung, sondern auch

⁵⁵⁰ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 69.

⁵⁵¹ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 92.

⁵⁵² BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 69.

⁵⁵³ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 94.

ohne Hypotheken gegen Zusicherung ihrer Verzinsung und Rückzahlung, mittels Umlagen zu gewähren;

Der Geschäftsbereich der Hypothekarbanken war demnach noch relativ eingeschränkt. Das aktuelle Hypothekenbankgesetz ist weniger restriktiv. So können Hypothekenbanken heute unter anderem den kommissionsweisen An- und Verkauf von Wertpapieren vornehmen. In damaligen Institutionen war jedoch noch nicht das Prinzip der Länderhaftung vorherrschend.⁵⁵⁴ Erst im Königreich Böhmen haftete dessen Landesfonds für die Verbindlichkeiten der dort ansässigen Landes-Hypothekenbank. Der Vorreiterrolle dieser Landes-Hypothekenbank in Böhmen zufolge wurde schließlich 1867 die Österreichische Hypothekenbank als erste reine Hypothekenbank gegründet.⁵⁵⁵ Das Land haftet dabei als Ausfallsbürge iSd § 1356 ABGB idgF. Diese Landeshaftung wird durch ein weitgehendes Aufsichtsrecht der jeweiligen Landesregierung abgedeckt. Diese kann eine Buch- und Betriebsprüfung vornehmen sowie Einsichtnahme in die erforderlichen Aufzeichnungen verlangen. Insgesamt ist dieses Aufsichtsrecht in den Statuten der jeweiligen LHB ähnlich ausgestaltet.

Erst Novellierungen der einschlägigen Gesetze im Jahre 2004 brachten fortan eine fundamentale Änderung des Haftungsregimes. Ausschlaggebend dafür war die erachtete gleichheitswidrige Begünstigung der Gläubiger solcher Kreditinstitute mit einer Haftung der öffentlichen Hand gegenüber Kreditinstituten ohne dieses Privileg. Wenngleich die unmittelbare Ausfallshaftung der öffentlichen Hand zugunsten von Landeshypothekenbanken und Gemeindesparkassen beendet wurde, so bestehen nach dem BWG weiterhin mittelbare Haftungsverpflichtungen, ausgelöst durch die im öffentlichen Eigentum stehenden Landes-Holdings. Das in den Neunzigerjahren eingeführte Holdingmodell führte dazu, dass die Mehrheit der Bundesländer das Bankgeschäft in eine AG einbrachten, die Landeshypothekenbank ihrerseits in Form einer Landesholding weiterbestand. Diese haftet wiederum pauschal für die Verbindlichkeiten der Bank-Aktiengesellschaften.⁵⁵⁶ Unberührt blieb jedoch auch nach der Gesetzesänderung die Haftung der Landeshypothekenbanken als Mitgliedsinstitute der Pfandbriefstelle zur ungeteilten Hand.

Eine fast revolutionäre konkursrechtliche Bedeutung brachte das Gesetz betreffend die Wahrung der Rechte der Besitzer von Pfandbriefen (RGI 48/1874). § 2 dieses Gesetzes normierte im Wesentlichen zwei Prinzipien: Zum Ersten hatten die Besitzer von Pfandbriefen das Recht, aus Vermögensobjekten der Anstalten vorzugsweise befriedigt zu werden. Zweitens bildeten im Falle des Konkurses der Anstalt die Vermögensobjekte

⁵⁵⁴ Ebenda 93.

⁵⁵⁵ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 69.

⁵⁵⁶ JAEGER, Staatliche Ausfallshaftung 105.

eine Sondermasse, welche den Gläubigern von Pfandbriefen vorzugsweise zur Befriedigung zur Verfügung stand.

Bis zum Jahre 1929 wurden schließlich in sämtlichen heutigen österreichischen Bundesländern Landes-Hypothekenbanken gegründet. Deren rechtliche Ausgestaltung oblag den Ländern, welche Errichtungsakte sowie darauf beruhende Satzungen erließen.

3.2.3.3 Deckungswerte der Landeshypothekenbanken

Das Gesetz zur Wahrung der Rechte der Besitzer von Pfandbriefen, RGBI 48/1874, galt als Grundlage für die Vorschriften zur Deckung der auszugebenden Wertpapiere. Bis 2005 galt dieses Gesetz durch eine Verweisung im Fundierte-Bankschuldverschreibungen Gesetz. Erst durch die Novellen zum HGB, ÖPG und FBSchVG wurde dieses Gesetz außer Kraft gesetzt.⁵⁵⁷ Nach § 4 des Gesetzes von 1874 mussten die Anstalten die zur Deckung der Pfandbriefe bestimmten Vermögensobjekte in ihren Statuten ersichtlich machen. Eine exakte Vorgabe, welche Vermögenswerte dafür geeignet waren, gab es jedoch nicht. Auch das geltende PfBrG enthält darüber weiterhin keine Aussagen. Als kompliziert und nach heutigen Standards schier wirtschaftlich unmöglich sollte sich jene Norm erweisen, welche für sämtliche Geschäftszweige der Bodenkreditanstalten eine gesonderte Verrechnung vorsah. Dieser unbefriedigende Zustand wurde erst durch das Pfandbriefgesetz von 1927, welches in Österreich 1938 in Kraft trat, verbessert. Darin wurde auf die gesonderte Verrechnung verzichtet, lediglich der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Pfandbriefe musste von Hypotheken in mindestens gleicher Höhe gedeckt sein.⁵⁵⁸ Das Pfandbriefgesetz von 1927 brachte auch eine Erneuerung dahingehend, als es eine Ersatzdeckung ermöglichte. Auch Vermögenswerte wie Geld und mündelsichere Wertpapiere konnten damit als Sicherheit für Pfandbriefe verwendet werden. Diese Regelung besteht im Wesentlichen bis heute und wurde nur minimal abgeändert.

3.2.3.4 Das Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899

Wirft man einen Blick auf die Präambel des geltenden Hypothekenbankgesetzes so fällt auf, dass es Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen im Namen des Reichs ist, der nach erfolgter Zustimmung des Bundesraths und des Reichstags, die Anwendung dieses Gesetzes verordnet.

⁵⁵⁷ LASSEN, Schuldverschreibungen Österreichs 839.

⁵⁵⁸ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 104.

Bereits im Juni 1897 trat im Reichsjustizamt eine Kommission von Sachverständigen aus dem Kreise der Hypothekenbanken zur Begutachtung der Grundzüge eines Hypothekenbankengesetzes zusammen. Der bei diesen Zusammenkünften entstandene Entwurf wurde schließlich durch Veröffentlichung im Deutschen Reichs- und Königlich Preußischen Staatsanzeiger der öffentlichen Kritik unterbreitet. Im Jahre 1899 überwies der Reichstag den Entwurf erneut einer Kommission, welche weitere Korrekturen vornahm, jedoch blieben die Grundgedanken des Gesetzes unberührt. Schließlich trat das Gesetz am 1. Jänner 1900 in Kraft.⁵⁵⁹

Das Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899 (dRGBI S 375) sowie sämtliche Änderungen vom 14. Juli 1923 (dRGBI I S 635), vom 26. Jänner 1926 (dRGBI I S 491) und vom 29. März 1930 (dRGBI I S 108) fanden Eingang in die österreichische Rechtsordnung. Durch die Verordnung über die Einführung des Hypothekenbankgesetzes und des Gesetzes über die Pfandbriefe und verwandten Schuldverschreibungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten im Lande Österreich vom 11. November 1938 (dRGBI I S 1574/GBIÖ 1938/648) erfolgte die Eingliederung in das österreichische Recht. Infolge der Rechtsüberleitungsmaßnahme der provisorischen Staatsregierung im Jahre 1945 blieb es weiterhin in Geltung. Erst durch das Bundesgesetz vom 11. Juli 1974 (BGBl Nr 509) erfuhr das Hypothekenbankgesetz eine Änderung der ursprünglichen Normen.⁵⁶⁰

Unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fielen Aktiengesellschaften oder Kommanditgesellschaften auf Aktien, bei denen der Gegenstand des Unternehmens in der hypothekarischen Beleihung von Grundstücken und der Ausgabe von Schuldverschreibungen (Hypothekenpfandbriefe) auf Grund der erworbenen Hypotheken bestand. Diese bedurften zur Ausübung ihres Geschäftsbetriebs der Genehmigung des Bundesrates.

Erstmals wurde durch das Hypothekenbankgesetz innerhalb des Bereiches der Privatbanken eine Aufsicht und somit eine Maßnahme des Gläubigerschutzes normiert. Zu den Obliegenheiten dieser Aufsichtsbehörde gehörten die Überwachung des Funktionierens der vorgeschriebenen Deckungsbestimmungen, die Erhaltung der Qualität der Deckungsmassen und somit die Sicherung des Durchgriffes der Pfandgläubiger auf die Deckungshypotheken. Als Begründung dieser Maßnahme wurde angeführt, dass durch den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken das öffentliche Interesse in weit höherem Maße berührt werde, als durch die Tätigkeit anderer dem Kredite dienender

⁵⁵⁹ FRIEDLAENDER, Hypothekenbankgesetz 10.

⁵⁶⁰ TAKACS, Begriff der „Hypothekenbanken“ 202.

Privatunternehmungen. Zur Wahrung dieses Interesses war die Staatsgewalt mit den erforderlichen Befugnissen auszustatten.⁵⁶¹

Als weitere Einlegerschutzmaßnahme wurden eine Umlaufgrenze, also das Verhältnis der Verbindlichkeiten auf Pfandbriefen zum Eigenkapital, und das Verbot des „gemischten“ Geschäfts (andere als hypothekenbanktypische Realkreditgeschäfte) normiert.⁵⁶²

3.2.3.5 Die Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten

Die Tätigkeit der Landeshypotheken-Banken wurde durch den reichsdeutschen Erlass vom 30.3.1939, Kundmachung in Österreich GblÖ 1939/492, weitgehend eingeschränkt. Zweck dieses Erlasses war es, die in Relation zu deutschen Maßstäben relativ kleinen Landeshypothekenbanken konkurrenzfähig zu machen und somit die Erschließung des gesamten deutschen Kapitalmarktes sicher zu stellen.⁵⁶³ Die Pfandbriefstelle war schon durch den Erlass des Reichswirtschaftsministers vom 31.2.1939, GblÖ 1939/492, als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut konzipiert. Bis heute wurde diese Eigenschaft, die zuletzt im § 1 des PfBrStG (BGBl I 45/2004) erneut normiert wurde, beibehalten. Das Pfandbriefstelle-Gesetz von 2004 löste das GblÖ 1939/492 und die darauf beruhenden Satzungsänderungen ab. Das Gesetz von 1939 sieht eine Haftung zur ungeteilten Hand für die Mitgliedsinstitute vor. Auch dieses Konzept wird bis heute beibehalten und ist in § 2 Abs. 1 PfBrStG idGF weiterhin gesetzlich verankert. Bis in das Jahr 1945 war es den Landeshypothekenanstalten verwehrt, Schuldverschreibungen selbst auszugeben. Folglich wurde die „Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten“ eingerichtet.⁵⁶⁴ Lediglich die Pfandbriefstelle hatte das Privileg, Pfand- und Kommunalbriefe auszugeben, jedoch wurden die Landes Hypothekenbanken weiter mittelbar tätig, da diese die Wertpapiere absetzten. Die Gliederung war derart ausgestaltet, dass die Pfandbriefstelle übergeordnet agierte, darunter standen die Mitgliedsbanken, welche weiterhin Landesbanken waren. Die Mitglieder waren dazu befugt, Interessenten Direktarlehen, welche die Deckungsmasse für die Emission der Pfandbriefstelle darstellten, zu gewähren.⁵⁶⁵

Der Geschäftsbereich der Landeshypotheken war auf das jeweilige Bundesland eingeschränkt, lediglich der Pfandbriefstelle Ostmärkischer Landes-Hypothekenanstalten

⁵⁶¹ FRIEDLAENDER, Hypothekenbankgesetz 22.

⁵⁶² BÄHRE, Einlegerschutz durch Bankenaufsicht 183.

⁵⁶³ LASSEN, Schuldverschreibungen Österreichs 839.

⁵⁶⁴ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 70.

⁵⁶⁵ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 95.

wurde das Recht eingeräumt, in sämtlichen Bundesländern tätig zu werden. Eine signifikante Eigenschaft des noch heute bestehenden gemeinsamen Emissionsinstitutes ist, dass es sich um ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut handelt.

Der öffentliche Charakter war auch bei den Hypothekar-Landesbanken gegeben, welche die öffentliche Aufgabe der Hypothekarkreditgewährung inne hatten. Erst zwischen 1990 und 1997 wurden die Landes-Hypothekenbanken von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft überführt.⁵⁶⁶ Dennoch ist es den Landeshypothekenbanken weiterhin erlaubt, dem Emissionsgeschäft nachzugehen. § 92 Abs. 6 BWG idgF normiert den Fortbestand aller Bewilligungen und Konzessionen dieser Institute. Die Vergabe von Hypothekarkrediten entwickelte sich stetig zu einem unverzichtbaren Geschäftsbereich des Gros der Kreditinstitute, weshalb auch die Hypothekenanstalten in neue Bereiche eindringen und so den Wandel zu Universalbanken vollzogen.⁵⁶⁷ Selbstverständlich kommt jedoch die öffentliche Nähe, welche durch die Haftung der Länder gegeben ist, noch in den Statuten zum Ausdruck. Demnach soll beispielsweise bei der Hypo-Alpe-Adria-Bank nach deren Statuten gemäß § 2 auf die Interessen des Landes Bedacht genommen werden müssen.⁵⁶⁸

Im Zuge der Austrifizierung der Satzung der Pfandbriefstelle wurde den Landesbanken die Emissionstätigkeit wieder erlaubt, dies war ihnen während des Nationalsozialistischen-Regimes noch verwehrt.⁵⁶⁹ Die Organisation der Pfandbriefstelle blieb seit dem GblÖ 1939/492 weitgehend unverändert. Als wichtiges Organ wurde der Verwaltungsrat etabliert, welcher wiederum den Vorstand wählt und dessen Zustimmung für wichtige Beschlüsse essentiell ist.

Ein nunmehr gelöstes Problem bestand bis zum Inkrafttreten des Pfandbriefstelle-Gesetzes in der verfassungsrechtlichen Einordnung des Erlasses, mit dem die Pfandbriefstelle gegründet wurde. Dabei ging ein Teil der Lehre davon aus, dass es sich um ein Quasi-Bundesgesetz handelt, da die Zwecke der Pfandbriefstelle nicht nur länderspezifisch waren.⁵⁷⁰ Dem wurde entgegengesetzt, dass die Landes-Hypothekenanstalten Zwangsmitglieder dieser Institution waren und für diese hafteten. Diese Lehre behandelt den Erlass als paktiertes Landesgesetz oder als Vertrag zwischen den Ländern gemäß dem damaligen Art 107 B-VG. Grundlage dafür sei die Kompetenz

⁵⁶⁶ LASSEN, Schuldverschreibungen Österreichs 839.

⁵⁶⁷ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 71.

⁵⁶⁸ [http://www.hypo-alpe-adria.at/015/homensf/r/Satzung/\\$file/2012060_4_vH20SATZUNG_vH20HBA.pdf](http://www.hypo-alpe-adria.at/015/homensf/r/Satzung/$file/2012060_4_vH20SATZUNG_vH20HBA.pdf)

⁵⁶⁹ JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 95.

⁵⁷⁰ BRÜNNER, PAUGER, Österreichische Kreditwirtschaft 73.

der Länder, juristische Personen des öffentlichen Rechts zu gründen, solange deren Wirkungsbereich nicht über jenen der Länder hinausgeht.⁵⁷¹

3.2.3.6 Weitere Entwicklung der Hypothekenbanken

Das Geschäftsfeld der vorrangigen Begebung von Hypothekar- und Kommunalkrediten in den jeweiligen Kronländern bzw späteren Bundesländern wurde durch die Einführung des KWG 1979 grundlegend verändert.⁵⁷² Vordergründig war ab diesem Zeitpunkt die Konzeption der Kreditinstitute als Universalbank. Diesem Wandel unterlagen fortan auch die Landeshypothekenbanken. Einfluss auf diese Entwicklung nahm auch der Wegfall der steuerlichen Begünstigungen, welche Landeshypothekenbanken zuvor genossen. Die Sonderstellung wurde jedoch nicht gänzlich beseitigt. § 36 Abs 4 KWG normierte, dass die Anwendung des Hypothekenbankgesetzes von 1899 sowie das Pfandbriefgesetz von 1927 durch die Einführung des KWG nicht berührt werde. Diese Ausnahmebestimmungen gewährleisteten trotz aller Restriktionen die Beibehaltung der Sonderstellung, welche die Landeshypothekenbanken im Hinblick auf deren besondere Aufgaben inne hatten.⁵⁷³

Das Hypothekenbankgesetz aus dem Jahre 1899 ist weiterhin Bestandteil des geltenden Rechts, wenngleich bereits zahlreiche Novellierungen ergingen. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Anpassung des Gesetzes, welche in Folge der europäischen Integration durchgeführt werden musste, erfolgte lediglich die Novelle vom 11.7.1974 (BBBl. 509). Dabei wurden jedoch lediglich die Strafbestimmungen dieser Regelungen abgeändert.

⁵⁷¹ Ebenda 74.

⁵⁷² JANAUER, Landes-Hypothekenbanken 97.

⁵⁷³ Ebenda 97.

3.3 Privatrechtliche Kreditunternehmungen

3.3.1 Kreditgenossenschaften

3.3.1.1 Historischer Hintergrund

Die technischen Fortschritte des industriellen Zeitalters waren nicht für den gesamten europäischen Kontinent ein Segen. Die Zünfte der Selbständigen, Handwerker und kleinen Gewerbetreibenden waren im Zeitalter des Absolutismus bereits zerbrochen.⁵⁷⁴ Der im 19. Jahrhundert vorherrschende Liberalismus machte einem bedeutenden Teil der Individuen zu schaffen. Viele waren den neuen wirtschaftlichen Bedingungen von Angebot und Nachfrage nicht gewachsen. Bauern waren zwar nun weitgehend unabhängig von ihren Herren, jedoch dafür stark verschuldet. Eine beträchtliche Anzahl von landwirtschaftlichen Betrieben wurde zu dieser Zeit versteigert. Alle diese Komponenten waren auslösende Faktoren für den Zusammenschluss zu genossenschaftlichen Selbsthilfeorganisationen.⁵⁷⁵

Der 1818 geborene Sozialreformer Friedrich Wilhelm Raiffeisen⁵⁷⁶ ist Österreichs Begründer des auf Selbsthilfe beruhenden ländlichen Genossenschaftswesens. Das Vereinspatent von 1852 gilt als die rechtliche Grundlage für Genossenschaften, die mit heutigen Institutionen verglichen werden können. 1873 wurde für die sich rasch vermehrenden Genossenschaften ein erstes eigenes Gesetz geschaffen, das Gesetz über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, RGBI 1873/70.

Aber nicht nur der Raiffeisen-, sondern auch der Volksbankensektor gilt als wichtiger Vertreter der Genossenschaftsbanken in Österreich. Ebenso wie Friedrich Wilhelm Raiffeisen versuchte Hermann Schulze-Delitzsch⁵⁷⁷ (1808-1883) jenen Kunden Zugang zu Krediten zu verschaffen, welche durch Privatbanken keine Versorgung erfuhren. Heute sind sowohl die Raiffeisen- als auch die Volksbanken zumeist kleinere Institute, welchen wiederum Spitzeninstitute wie die Raiffeisen Zentralbank übergeordnet sind.

Weiterhin besteht die grundlegende Idee einer Genossenschaft darin, dass Mitglieder einer Genossenschaft Aufgaben, welche sie alleine nur unter schwierigen Bedingungen bzw. unter Aufbringung von unverhältnismäßigen Ressourcen bewerkstelligen können, in

⁵⁷⁴ BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 86.

⁵⁷⁵ Ebenda 86.

⁵⁷⁶ Geb. 30.3.1818 – gest. 11.3.1888, vgl. Erich Seelmann, Friedrich Wilhelm Raiffeisen – sein Lebensgang und sein genossenschaftliches Werk.

⁵⁷⁷ Geb. 29.8.1808 – gest. 29.4.1883, vgl. Rita Aldenhoff, Schulze-Delitzsch.

die Genossenschaft ausgliedern. Die Genossenschaftsidee ist als Mittelweg zwischen den Pendelschlägen des (totalen) Liberalismus und des Kollektivismus zu verstehen.⁵⁷⁸

3.3.1.2 Das Genossenschaftsgesetz von 1873

Im Jahre 1872 wurde in der Reichsratssession ein Entwurf, der sich auf die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften bezog, eingebracht und im darauf folgenden Jahr durch das Herrenhaus angenommen.⁵⁷⁹ Die Vorlage orientierte sich im Allgemeinen an das preußisch-norddeutsche Genossenschaftsgesetz von 1867. Jedoch in Abweichung zu diesem ließ sie nach bayrischem Muster auch die beschränkte Haftung zu.⁵⁸⁰ Die Kundmachung des Gesetzes erfolgte mit dem Datum 9. April 1873.

Dieses heute noch gültige Gesetz basierte im Sinne des Liberalismus auf einer Gesellschaftsbildung ohne staatliche Konzession oder Genehmigung. Nach dieser Auffassung musste die Entstehung von unglaublichen Kreditunternehmungen deshalb nicht unterbunden werden, da solche durch die Funktion des Marktes ohnehin eliminiert werden würden.⁵⁸¹

Dem Gesetz unterlagen jene Vereine, die eine nicht geschlossene Mitgliederzahl vorwiesen und die Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder, mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes oder mittels Kreditgewährung bezwecken. Unter den demonstrativen (arg: „wie“) Anwendungsbereich waren bspw Kreditvereine, Rohstoffvereine, Konsumvereine aber auch Wohnungsgenossenschaften zu subsumieren. Die Genossenschaften konnten entweder mit beschränkter oder auch als Genossenschaften mit unbeschränkter Haftung ausgestaltet sein.

Zur Errichtung musste der Genossenschaftsvertrag in ein Genossenschaftsregister eingetragen werden. Ein Auszug davon musste öffentlich zugänglich gemacht werden und hatte einen Mindestinhalt vorzuweisen. Das Genossenschaftsregister war bei den Handelsgerichten einsehbar, auf dieses waren auch die für das Handelsregister geltenden Bestimmungen anwendbar. Die Eintragung in das Genossenschaftsregister war Voraussetzung für das Entstehen der Genossenschaft. Für Handlungen, die in ihrem Namen vor Eintragung ergingen, hafteten die Handelnden persönlich und solidarisch.

Für die Errichtung einer Zweigniederlassung in anderen Bezirken musste eine Anmeldung beim örtlich zuständigen Handelsgericht erfolgen.

⁵⁷⁸ SCHARINGER, RUMMEL, Im Verbund liegen Stärke und Sicherheit 2.

⁵⁷⁹ PILLER, Kreditgenossenschaften in Österreich 24.

⁵⁸⁰ JOHANN BRAZDA, 150 Jahre Volksbanken in Österreich 81.

⁵⁸¹ JOHANN BRAZDA, 150 Jahre Volksbanken in Österreich 81.

Genossenschaften, die Handelsgeschäfte zum Gegenstand ihres Unternehmens hatten, wurden als Kaufleute im Sinne des Handelsgesetzbuches behandelt. Die Namen aller Genossenschafter mussten in ein Register, welches jedermann zugänglich war, bei der jeweiligen Genossenschaft eingetragen werden.

Als obligatorisches Organ der Kreditgenossenschaft war ein aus den Genossenschaffern zu wählender Vorstand vorgesehen. Dieser konnte die Genossenschaft berechtigen als auch verpflichten und vertrat diese nach außen. Sollte im Genossenschaftsvertrag keine gegenteilige Regelung getroffen worden sein, so war der Vorstand lediglich gesamtvertretungsbefugt. Zu den Verpflichtungen des Vorstandes gehörten auch die Rechnungslegung sowie die Bekanntmachung der Bilanz am Ende des Geschäftsjahres.

Das Gesetz ordnete eine persönliche und solidarische Haftung jener Vorstandsmitglieder an, die außerhalb ihres Auftrages oder entgegen dem Genossenschaftsvertrag Handlungen vollzogen.

Fakultativ stand es der Genossenschaft offen, an die Seite des Vorstandes einen Aufsichtsrat zu stellen, welcher ebenfalls aus dem Kreise der Genossenschafter zu bilden war. Gegensätzlich zum Vorstand, welcher jederzeit abbestellt werden konnte (§ 15), war die Einrichtung eines Aufsichtsrates unwiderruflich. Dieser hatte Überwachungsfunktion, somit die Aufgabe, sowohl die Geschäfte als auch die Bilanzen und die Verwaltung der Genossenschaft zu kontrollieren. Ebenso oblag dem Aufsichtsrat die Einberufung der Generalversammlung, wenn dies in ihrem Interesse erforderlich war. Die Einberufung der Generalversammlung hatte jedenfalls an den im Genossenschaftsvertrag bezeichneten Daten zu erfolgen, kannte jedoch gleichfalls ein Minderheitenrecht, demgemäß 10 vH der Genossenschafter unter Vorlage einer begründeten Stellungnahme eine Versammlung anberaumen konnten. Als Präsenzquorum wurde eine Mindestanzahl von 10 vH der Genossenschafter gesetzlich festgelegt, für den Fall dass der Genossenschaftsvertrag keine eigene Regelung traf. Als Konsensquorum war, mangels gegenteiliger Regelung im Genossenschaftsvertrag, absolute Stimmenmehrheit der anwesenden Genossenschafter erforderlich. Abänderungen des Genossenschaftsvertrages sowie die Auflösung der Gesellschaft benötigten die Zustimmung von mindestens zwei Drittel der Stimmen.

Für jene Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, die aufgrund dieses Gesetzes errichtet wurden, fand das Vereinsgesetz von 26. November 1852 ex lege keine Anwendung mehr (§ 90).

Wollte eine Genossenschaft Unternehmungen betreiben, die eine staatliche Bewilligung, dh eine Konzession benötigten, so musste diese gesondert erwirkt werden. Das Genossenschaftsgesetz zählte dazu demonstrativ (arg: insbesondere) die Ausgabe von

Pfandbriefen, von Schuldverschreibungen, die auf den Inhaber lauteten sowie den Betrieb von Versicherungsgeschäften auf.

3.3.1.3 Weitere Entwicklungen

Der rasante Anstieg an Kreditgenossenschaften, welcher bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs anhielt, wurde umso drastischer nach dessen Ende abgebrochen. Von den einst vorherrschenden 3.226 Kreditgenossenschaften (Volksbanken) in Österreich waren nach Kriegsende lediglich 500 erhalten geblieben.⁵⁸² In dieser Epoche ist auch der Ursprung der Volksbank AG zu finden, welche 1922 als österreichische Zentralgenossenschaftskasse gegründet wurde. Auch die ländlichen Kreditgenossenschaften (insbesondere Raiffeisenbanken) erlitten eine erhebliche Dezimierung. Im Jahre 1918 waren im neuen, verkleinerten Österreich insgesamt noch 2052 landwirtschaftliche Genossenschaften verblieben.⁵⁸³

Bis in die Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts erfuhr das Genossenschaftsgesetz mehrere Novellierungen, und zwar in den Jahren 1920 (Geschäftsanteilshaftung, Delegiertenversammlung), 1934 und 1936 (Verbandszwang). Außerdem wurde am 10. Juni 1903 das Revisionsgesetz (RGBl 133) erlassen, welches Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften verpflichtete, alle Zweige der Verwaltung mindestens in jedem zweiten Jahr einer Prüfung zu unterziehen. Die Revision wurde zuvor in Österreich lediglich auf freiwilliger Basis ausgeübt. Die mindestens jedes zweite Jahr vorzunehmende Pflichtprüfung wurde jedoch aus kriegstechnischen Gründen bereits im Jahre 1939 wieder aufgehoben. Das Gericht hatte dennoch jederzeit die Möglichkeit, eine solche aus bedeutenden Gründen anzuordnen.⁵⁸⁴

Eine wichtige Neuerung brachte weiters die Verordnung vom 30. Juni 1939 über die Verschmelzung von Genossenschaften. Vor dem Inkrafttreten dieser Norm war eine Verschmelzung von Genossenschaften nur auf dem Wege der Gesamtrechtsnachfolge gemäß § 1409 ABGB möglich. Die Verschmelzungsverordnung brachte nunmehr die Erleichterung, dass Genossenschaften gleicher Haftart unter Ausschluss der Liquidation vereinigt werden konnten, wobei das Vermögen der einen Genossenschaft als Ganzes in das der übernehmenden Gesellschaft überging.⁵⁸⁵

Die bedeutendste gesetzliche Räson brachte jedoch auch auf dem Gebiet des Genossenschaftsgesetzes die Einführung des Kreditwesengesetzes in Folge der

⁵⁸² BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 87

⁵⁸³ PILLER, Kreditgenossenschaften in Österreich 81.

⁵⁸⁴ Ebenda 33.

⁵⁸⁵ Ebenda 34.

Okkupation Österreichs durch das Deutsche Reich. Dieses war gleichfalls auf die Kreditgenossenschaften anwendbar und verwirklichte erstmals die von den Nationalsozialisten angestrebte staatliche Beaufsichtigung der Kreditwirtschaft.

Infolge des Zweiten Weltkrieges wurde der gesamte Kreditapparat erneut drastisch verkleinert, was von den Behörden einfach als „Bankenrationalisierung“ bezeichnet wurde. Durch diese Maßnahme wurde schlicht das Ziel verfolgt, Arbeitskräfte für den Kriegseinsatz zu gewinnen.⁵⁸⁶

Das "Jahrhundertgesetz" wurde danach erst im Jahre 1974 erneut novelliert. Die Änderung sah für Gesellschaften mit beschränkter Haftung vor, einen Aufsichtsrat in jenen Fällen zwingend vorzuschreiben, in denen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch keine gesetzliche Pflicht zur Bestellung bestand. Damit sollte die Grundlage für die im Arbeitsverfassungsgesetz vorgesehene Entsendung von Arbeitnehmervetretern in den Aufsichtsrat erweitert und sichergestellt werden.⁵⁸⁷

Eine weitere wesentliche neue Änderung wurde insofern herbeigeführt, als Genossenschaften das Recht einräumt wurde, falls es im Interesse des Gesamtunternehmens, der Mitglieder und ihrer wirtschaftlichen Existenz notwendig war, auch Nichtmitgliedergeschäfte aufzunehmen.

Anlässlich der Debatte zur Novellierung räumte die SPÖ ein, dass die Genossenschaften besonders in Krisenzeiten stets wichtige Versorgungsaufgaben erfüllten und deren zentrale Stellung am Kapitalmarkt daher uneingeschränkt anerkannt würde. Sie hätten des Weiteren auch alles in ihren Wirtschaftszweigen zur Modernisierung und Rationalisierung getan. Die Sozialisten unterstrichen letztlich, dass die Genossenschaften nicht nur Motor für die Modernisierung waren, sondern am Wachstum der Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten einen „maßgeblichen Anteil“ hatten.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Ebenda 80.

⁵⁸⁷ Sten Prot 23.1.1974, 98. Sitzung, XIII.GP 9666.

⁵⁸⁸ Ebenda 9671.

3.3.2 Die Sparkassen

3.3.2.1 Sparkassen bis 1935

3.3.2.1.1 Überblick über die Entstehung der Sparkassen

Einst standen private Bankhäuser lediglich für Staat, Hof und Hochadel zur Verfügung.⁵⁸⁹ Das Gros der österreichischen Bevölkerung hatte keinen Zugang zu Kreditgebern oder anderen Formen der Geldanlage. In Hamburg wurde bereits 1778 die erste Sparkasse Deutschlands errichtet, so fand dieser Prozess in Österreich erst rund 40 Jahre später statt. Die Entwicklung in den deutschen Ländern begann in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, als die ersten Ersparniskassen gegründet wurden. Getrennt davon existierten Leihkassen, welche später mit den Ersparniskassen fusioniert wurden. Daraus entstanden die ersten Sparkassen, welche eine Doppelfunktion inne hatten. Zum einen waren sie Kreditgeber, zum anderen Ersparnisaufnahmestellen. Gleichzeitig mit der Gründung der Oesterreichischen Nationalbank kam es 1819 zur Errichtung der „Ersten österreichischen Sparkasse“.⁵⁹⁰

Neben den Banken, welche insbesondere weiterhin für die Industrie Österreichs die dominierende Bedeutung hatten, kam in der Zeit ab 1867 ein zweites Kreditsystem auf. Dieses bediente vorwiegend die Ersparnisse der breiten Masse und sollte die Steigerung des Sparwillens in der Bevölkerung ankurbeln. Das durch diese neue Anlageform nun zur Verfügung stehende Kapital bewirkte insgesamt einen wirtschaftlichen Aufschwung, vor allem in den Bereichen der Landwirtschaft sowie im Wohnungsbau. Die Sparkassen und Hypothekarkreditbanken waren unmittelbar an der Finanzierung des Wohnbaues sowie den wachsenden Infrastrukturen der Städte Österreichs beteiligt.⁵⁹¹

3.3.2.1.2 Der Begriff „Sparkasse“

Die Sparkassen verstanden sich als Gegengewicht zu den vorherrschenden Bankhäusern. Die erwerbstätige Bevölkerung sollte endlich die Möglichkeit haben, Vermögensbildung zu betreiben. Die ursprüngliche Konzeption der Banken war also ein Institut, welches nicht auf Gewinn ausgerichtet war und als unbezahlter Kreditvermittler

⁵⁸⁹ TREMEL, Wirtschafts- und Sozialgeschichte 305.

⁵⁹⁰ Ebenda 305.

⁵⁹¹ MÄRZ, SOCHER, Währung und Banken 349.

auftrat. Der öffentliche Charakter der Sparkassen ermöglichte es ihnen, sich lediglich auf weitgehend sicheren und risikoarmen Geschäftsgebieten zu bewegen. Dies wiederum führte zu dem Ergebnis, dass die Sparkassen in früheren Jahren nur ein geringeres Zinsniveau anbieten konnten als die privaten Kreditinstitute. Als Wohltätigkeitsinstitute stellten sie mehr oder weniger große Fonds dar, welche aus den Einlagen möglichst vieler Anleger gespeist wurden.⁵⁹² Die Sparkassen unterschieden sich dabei insofern von den Banken, als diese den wohlhabenden Klassen zu dienen hatten.⁵⁹³ Das Wesen der Sparkassen sollte als vorbeugende Armenpflege verstanden werden, welche durch Verzinsung die Bildung von Kapital ermöglichte. Unternehmerische Vorteile standen bei den Sparkassen keineswegs im Vordergrund, obwohl sie dennoch als kaufmännische Geschäfte zu charakterisieren waren. Jedoch waren sich die Gelehrten über den faktischen Charakter der Sparkassen schon zur Zeit ihrer Expansion in Österreich uneinig. Nicht zuletzt wurde auch die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Institute von Kritikern hervorgehoben, welche nicht lediglich deren sozialen Aspekt beteuerten. Festzuhalten gilt es jedoch, dass trotz der berechtigten Zweifel am reinen Wohlfahrtselement, welches aufgrund der enormen Zuwächse der Bilanzsummen und Erträge berechtigt erschien, nach dem positiven Recht von einer Wohlfahrtsfunktion auszugehen war.⁵⁹⁴ Dieses ursprünglich propagierte Wohlfahrtselement wird bei Sparkasseninstituten des 21. Jahrhunderts vergeblich gesucht.

Ein weiteres originäres gemeinsames Merkmal der Sparkassen bestand darin, dass ihr durch Rücklagen gebildetes Eigenkapital ausschließlich im Eigentum der Sparkassen selbst stand und für welches sie niemandem eine Verzinsung in irgendeiner Form leisten mussten.⁵⁹⁵

Den Sparkassen, welche heute unter die Definition „Bank“ subsumierbar sind, wird aktuell mehr denn je vorgeworfen, sich von der Gesellschaft weg zu entwickeln. Für sie gelten eigene Gesetze, sie hüllen sich in Intransparenz, durch Spekulationen wurde das Gegenteil der originären Intention ausgelöst: Die finanziellen Existenzen kleiner Sparer werden bedroht oder gar ausgelöscht, der gemeinnützige Zweck weicht dem eigennützigen, so die weit verbreitete Auffassung.

3.3.2.1.3 Bankenregulativ von 1844 und seine Intention

⁵⁹² SCHEFFER, Das Österreichische Bankwesen 99.

⁵⁹³ MEISEL, Die Entwicklung der österreichischen Sparkassen 4.

⁵⁹⁴ Ebenda 5.

⁵⁹⁵ RV zum Sparkassengesetz 1969, 1280 BlgNR, XI.GP 36.

Die Erlassung des Sparkassenregulatives sollte zu einer wirtschaftlichen und sittlichen Weiterbildung des Volkes und der Förderung des Sinnes für Eigentum führen.

Aus juristischer Sicht ist das Bankenregulativ von 1844 von höchster Bedeutung. Erst 1979 wurde es durch § 41 des Sparkassengesetzes aufgehoben. Das Regulativ ist als umfassendes Gesetzeswerk zu interpretieren und enthält Vorschriften über die Gründung, den Garantiefonds, Mindest- und Höchsteinlagen, die Verzinsung undgl. § 1 des „Regulativ für Bildung, Einrichtung und Überwachung der Sparkassen“ normierte den Aufgabenbereich dieses Instituts damit, „... minderbemittelten Volksklassen Gelegenheit zur sicheren Aufbewahrung, Verzinsung und allmählichen Vermehrung kleinerer Ersparnisse darzubieten, dadurch aber den Geist der Arbeitsamkeit und Sparsamkeit bei den selben zu beleben.“ Bereits das Regulativ von 1844 gestattet in seinen §§ 2 und 3 Vereinen und Gemeinden die Errichtung von Sparkassen. Dieser Zustand ist bis zum heutigen Tag anhaltend und wird weiterhin im SpG 1979 in seinem § 1 festgehalten. Die sozialpolitische Aufgabe der Sparkassen liegt somit in der Förderung der Sparmöglichkeit und Fürsorge für den kleinen Sparer, weshalb sich die Sparkassen auch als Wohlfahrtseinrichtungen verstanden.

Minder bemittelten Volksklassen sollte die Möglichkeit zur sicheren Aufbewahrung, Verzinsung und allmählichen Vermehrung ihrer Ersparnisse, geboten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, verlangte das Regulativ von 1844 die Fixierung eines so niedrig als möglich bestimmten Minimalbetrags der Einlagen.⁵⁹⁶

3.3.2.1.4 Musterstatut von 1855

Das Musterstatut von 1855 normierte die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gründung von Sparkassen.

Das Musterstatut 1853 ermöglichte die Gründung von Gemeindesparkassen. Diese unterschieden sich von den Vereinssparkassen dadurch, dass das Gründungskapital bei letzteren von einem Verein und bei Gemeindesparkassen von einer oder mehreren Gemeinden ohne Anspruch auf Verzinsung oder Rückerstattung geleistet wurde. Beide Sparkassentypen hatten eigene Rechtspersönlichkeit und unterlagen dem Regionalitätsprinzip, wonach eine Sparkasse im geschützten Gebiet einer anderen Sparkasse keine Zweigstelle betreiben durfte.

3.3.2.1.5 Sparkassen in Österreich nach 1873

⁵⁹⁶ MEISEL, Die Entwicklung der österreichischen Sparkassen 3.

Während der liberalen Epoche suchten auch die Sparkassen Österreichs nach einer Neuorientierung. Die dynamischen Interessen innerhalb der Monarchie prägten auch den Sparkassensektor, welchem der damalige Bürgermeister Wiens Karl Lueger⁵⁹⁷ eine Richtung zu geben versuchte. Tatsächlich waren die Interessen innerhalb des Sektors so konträr, dass nicht von einer einheitlichen Vorgehensweise gesprochen werden konnte.

Neuerdings wollten die Sparkassen ebenfalls im Kreditgeschäft Fuß fassen. In weiterer Folge wurden Kreditvereine bei den Sparkassen gegründet, welche die Finanzierung des gewerblichen Mittelstandes zum Ziel hatten. Man bediente sich dabei der ursprünglichen Idee des Regulativs von 1844, wonach die Förderung von minderbemittelten Klassen, zu denen Kleingewerbe und Kleinhandel gehörten, im Mittelpunkt der Sparkassentätigkeit stand.⁵⁹⁸

Diese Kleinhändler und Gewerbetreibenden waren, sofern sie kein Haus zu verpfänden hatten, von billigen Kreditquellen ausgeschlossen. Daher bestand in diesem Gesellschaftskreis ein dringendes Bedürfnis nach den Ablegern der Sparkassen, namentlich den Kreditvereinen. Hiermit wurde der Anstoß zur Betätigung der Sparkassen auf dem Gebiet der Kreditgewährung gegeben.⁵⁹⁹

Der neue Gedanke wurde jedoch nicht von allen Seiten honoriert, insbesondere das Ministerium beharrte auf dem Standpunkt, dass die Sparkassen auf ihre ursprünglichen Befugnisse, welche sich aus dem Regulativ von 1844 ergeben, beschränkt bleiben sollten. Aber auch innerhalb des Sparkassensektors stieß die mögliche Reformierung auf Gegenstimmen. Vor allem, als das Verlagen der Wirtschaft nach Herabsetzung des Kreditzinsfußes ertönte, besannen sich die Institute wieder ihrer regulativmäßigen Aufgaben und erklärten, dass die Erfüllung dieser Bestimmungen lediglich zur Schädigung ihres Kundenkreises führen würde.⁶⁰⁰

Noch vor der Jahrhundertwende machte sich schließlich auch der Ständegedanke innerhalb der Sparkassen breit. Agrarische Kreise forderten die Bildung eigens zu schaffender Bauernsparkassen. Dies stellte ein Novum in der gesellschaftspolitischen Ausprägung der Institute dar. Gegensätzlich zum landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen waren die Sparkassen nie einem bestimmten werktätigen Stand zuzuordnen. Der Gedanke wurde letztlich auch nicht in die Wirklichkeit umgesetzt. Zu Ende gedacht, hätte dies zur Gründung von Arbeitersparkassen, Gewerbesparkassen undgl geführt.

⁵⁹⁷ Geb 24.10.1844 – gest 10.3.1910, vgl Andreas Pittler, Karl Lueger 1844 – 1910.

⁵⁹⁸ DÖMES, Sparkassenwandlung 131.

⁵⁹⁹ Ebenda 132.

⁶⁰⁰ Ebenda 134.

Tatsächlich orientierten sich die Sparkassen dagegen an den deutschen Kommunalbanken. Das Produkt dieser Bestrebungen war in Wien die Zentralsparkasse der Gemeinde Wien, mit ihren Zweigniederlassungen in jedem Bezirk Wiens.⁶⁰¹

Erneut wurden Vorstöße der Sparkassen unternommen, um sich am Kreditgeschäft zu beteiligen. In den Achtzigerjahren folgten den Kreditvereinen die Vorschusskassen auf Personalkredit. Deren Publikum war der kleinbürgerliche Handel, das Gewerbe sowie die schwächere Landwirtschaft. Als Krönung dieser neuen Strömung ist der Erlass des Ministeriums des Inneren vom 19. Mai 1872, Z. 1139, mit welchem das dritte Musterstatut publiziert wurde, anzusehen. Die Motivierung des Ministeriums dem Statut die Zustimmung zu erteilen, rührte aus der Notwendigkeit infolge der stattgefunden Änderungen in den allgemeinen Geld- und Kreditverhältnissen, den Bedürfnissen der Sparkassen zu entsprechen. Diese neue Richtung manifestierte sich bereits in § 1 dieses Gesetzes, in welchem der Passus „zur Belebung der Arbeitsamkeit und Sparsamkeit“ eingeführt wurde. Diese Formulierung steckte den Geschäftsbereich der Sparkassen in zweifacher Hinsicht ab. Einerseits wurde damit zum Ausdruck gebracht, dass es nicht Zweck sei, dass die Sparkassen selbst große Erträge erwirtschaften sollten. Zum anderen wurde damit verdeutlicht, dass die erzieherische Aufgabe der Sparkassen, namentlich der Spargedanke, weiterhin aufrecht blieb.⁶⁰²

Das Musterstatut von 1872 ist als grundsätzliche Wende der Sparkassen hin zum Geldinstitut zu bewerten.⁶⁰³ Durch diesen Akt wurde sowohl die bisherige Beschränkung der Sparkassen auf "minderbemittelte Klassen" als auch die Zinsendegression, wonach mit der Einlagenhöhe der Zinssatz sank, aufgehoben. Die Sparkassen avancierten nun zu „Geldanstalten humanitären Charakters“, die mit sämtlichen Bevölkerungsschichten Geschäfte abschließen konnten.

Das Musterstatut von 1872 normierte in § 11 erneut das Motiv der vorbeugenden Armenpflege durch die Begünstigung der kleinen Anleger. Es waren für die Monarchie und das alte System schwierige Zeiten, die Angst vor Aufständen war allgegenwärtig. Auch die Gesetze betreffend die Sparkassen sollten also an einer Deeskalation mitwirken. So handelte der Gesetzgeber in der Annahme, die Arbeiter würden sich von „umstürzlerischen Gedanken“ abbringen lassen, wenn sie immerhin über einen Spargroschen verfügten. In der Sparkassenzeitung wurde kühn folgende Behauptung aufgestellt: „Der erste Gulden, welchen der Staatsbürger in die Sparkasse legt, ist sozusagen die Garantie seiner konservativen Grundsätze, und je mehr Sparkassen errichtet werden, um desto geringer wird die Zahl derjenigen, welche den Umsturz der

⁶⁰¹ Ebenda 136.

⁶⁰² Ebenda 138.

⁶⁰³ BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 81.

gesellschaftlichen Ordnung auf ihre Fahne geschrieben haben.“ Die internationale Sparkassenrundschau ging so weit, zu beteuern, dass 1848 kein Arbeiter, der ein Sparbüchlein hatte, auf den Pariser Barrikaden gesehen worden sei.⁶⁰⁴

3.3.2.2 Sparkassenverwaltungsgesetz 1935

Durch das Sparkassenverwaltungsgesetz, BGBl Nr 296/1935, wurde eine einheitliche Organisation der Sparkassen herbeigeführt. Zusätzlich wurden darin Sonderbestimmungen für jene Sparkassen festgelegt, für die Ortsgemeinden, Bezirke oder Kommunen hafteten. Aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrung wurde in Österreich die Verwaltung der Sparkassen festgelegt und das Prinzip der Trennung von Sparkassen und Gemeinden, welche für diese garantierten, verankert.

Weiters wurden durch dieses Gesetz die obligatorischen Organe der Sparkassen festgesetzt. Jede Sparkasse muss einen Verwaltungsausschuss bestellen, aus dessen Mitte ein Vorstand zu wählen ist. Die Anforderungen an die Personen dieses Ausschusses wurden akribisch genau festgelegt. Erforderlich war nicht nur, dass es sich um einen österreichischen Bürger handelte, er musste auch das 30. Lebensjahr vollendet haben und „vaterlandstreu“ sein. Das SpG 1979 sieht als Organe dagegen den Vorstand sowie den Sparkassenrat vor, welcher gemäß § 17 SpG 1979 die Aufgabe hatte, den Vorstand zu überwachen. Heutige Vorstandsmitglieder müssen den Anforderungen des § 5 BWG genügen. Wurde im § 3 des Sparkassenverwaltungsgesetzes von 1935 eine „entsprechende allgemeine Bildung“ verlangt, so müssen sie heute „...auf Grund ihrer Vorbildung fachlich geeignet...“ [sein und die] „...für den Betrieb des Kreditinstitutes erforderlichen Erfahrungen haben.“ Eine weitere Parallele ist das Erfordernis der „geordneten Erwerbs- und Vermögensverhältnisse“, welches annähernd gleichlautend im BWG normiert wurde. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Kurs der eng vorgegebenen Grenzen bezüglich der Organe von Sparkassen bis heute andauert. Insbesondere ist zu erwähnen, dass es durch dieses Verwaltungsgesetz zur Schaffung eines Sparkassenregisters kam. Dieses war öffentlich gegen eine Gebühr zugänglich und wurde ursprünglich von der Landesregierung geführt.

3.3.2.3 Die Mustersatzung 1941

Im Jahre 1939 kam es zur Übernahme des reichsdeutschen Kreditwesengesetzes, wodurch auch die Sparkassen diesem unterworfen wurden. Sodann wurde im Jahre 1941

⁶⁰⁴ DOMES, Sparkassenwandlung 139.

eine Harmonisierung des Sparkassenrechts mit dem nunmehr geltenden Kreditwesengesetz herbeiführt.

Hierzu wurde die geltende Mustersatzung von 1936 für die nunmehrigen „ostmärkischen Sparkassen“ abgeändert. Die Mustersatzung von 1941 behielt bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SpG 1979, abgesehen von einer Austrifizierung nach dem Zweiten Weltkrieg, weiterhin ihre Gültigkeit. Die Mustersatzung wurde durch eine Anordnung des Reichswirtschaftsministeriums vom 3. Dezember 1941 (Z. IV Kred. 5068/41) direkt als eine auf Gesetzesstufe stehende Norm erlassen.

Zu diesem Zeitpunkt war die Mustersatzung vielfach überholt, und die Sparkassen hielten sich faktisch nicht mehr in allen Bereichen an ihren Rechtsbestand. Insbesondere die noch geltende Regelung des Sparkassenverwaltungsgesetzes, wonach Mitglieder der Sparkassenverwaltungsausschüsse nur vaterlandstreue österreichische Bundesbrüder sein konnten, wurde von den Nationalsozialisten als problematisch aufgefasst.

Der Anordnung zur Schaffung eines neuen Musterstatutes ging die Bitte des „ostmärkischen Sparkassen- und Giroverbandes“ an die Reichstatthalter der Ostmark voraus, dass die Abänderung der Mustersatzung 1936 endlich durchgeführt werde. Dabei wurde nachdrücklich betont, dass die in 120 Jahren bewährten Grundsätze des ostmärkischen Sparkassenrechts aufrechtzuerhalten seien. Diese Prinzipien sind insbesondere die Selbstverwaltung der Sparkassen sowie die Überwachung der Sparkassen durch Staatskommissäre.

In der vorhandenen Überwachungskonstruktion durch die Staatskommissäre erblickten die Sparkassen ihre Überlegenheit gegenüber dem preußischen Sparkassensektor und rechtfertigten somit das Fortführen des bestehenden Systems. Aufgrund deren Kontrolle wären die österreichischen Sparkassen ohne Probleme über die Wirtschaftskrise des Jahres 1931 hinweggekommen, so die Argumentation. Gegensätzlich dazu waren die preußischen Sparkassen infolge ihrer engen Verbindung mit den Gewährträgern in deren wirtschaftliche Schwierigkeiten mit hineingerissen worden.⁶⁰⁵ Die Durchsetzung dieser dem österreichischen Sparkassenrecht immanenten Grundsätze stieß bei den Reichszentralstellen zunächst auf massiven Widerstand. Der Entwurf der Mustersatzung erlangte daher im Jahre 1940 noch keine Gesetzeskraft.⁶⁰⁶

Zu den wichtigsten Verhandlungspunkten, welche im Reichsinnenministerium in Berlin debattiert wurden, zählte die Frage, ob der Vorsitzende des Verwaltungsausschusses von diesem zu wählen sei. Der Reichswirtschaftsminister bestand aufgrund der Rechtslage im

⁶⁰⁵ ÖStA/AdR, IIIa-Kred. Sparkassen Allgemein 1939-1941 II, Karton 66, Verfügung an den Herrn Reichswirtschaftsminister zur Mustersatzung 1941, 1. Blatt.

⁶⁰⁶ Ebenda 2. Blatt.

„Altreich“ darauf, dass der Bürgermeister der Haftungsgemeinde Kraft seines Amtes den Vorsitz in der Gemeindesparkasse zu führen und auch seinen Stellvertreter zu bestellen habe. Die Vertreter des Sparkassen- und Giroverbandes brachten dagegen vor, dass es unzulässig sei, in zwei Organen den gleichen Vorsitzenden zu haben. Nach längeren Verhandlungen wurde das Einvernehmen darüber hergestellt, dass der § 42 der Satzung dahin abgeändert wird, dass der Vorsitzende aus der Mitte des Vorstandes gewählt wird. Praktisch ergab sich daraus, dass sowohl der Bürgermeister, als auch eine andere Person den Vorsitz erhalten konnte.⁶⁰⁷

Ein weiterer wichtiger Punkt der Mustersatzung war die explizite normative Bindung des Kreditgeschäftes der Sparkassen an den regionalen bzw. lokalen Bereich. Somit wurde die bisher in Österreich vorherrschende relative Offenheit der Geschäftsgebiete durch ein in Deutschland seit langem übliches exklusives Regionalitätsprinzip eingeschränkt.

Dagegen blieb der Rechtscharakter der Gemeindesparkassen weitgehend unverändert. Diese blieben von den haftenden Gemeinden rechtlich getrennte, unabhängige Institutionen und wurden nicht, wie dies bei den deutschen Sparkassen der Fall war, in Körperschaften des öffentlichen Rechts umgewandelt.⁶⁰⁸ Die Mustersatzung legte des Weiteren nicht nur den Zweck der Sparkassen fest und regulierte die Sparkasseneinlagen, sondern beinhaltete auch Bestimmungen zur Wahrung des Geschäftsgeheimnisses.

3.3.2.4 Der Entwurf des Sparkassengesetzes 1969

3.3.2.4.1 Zustand

Zum Zeitpunkt der Beratungen über ein neues Sparkassengesetz im Jahre 1969 waren das Sparkassenregulativ 1844, das Sparkassenverwaltungsgesetz 1935 ausgenommen jene Normen, welche der Mustersatzung von 1941 entgegenstehen, sowie letztgenannter Regelungskomplex weiterhin in Geltung.

Die Sparkassen hatten, abgesehen von den ländlichen Kreditgenossenschaften, das dichteste Kreditinstitutsstellennetz in Österreich. Weiterhin standen die Sammlung von Ersparnissen und damit das Passivgeschäft als Aufgabenschwerpunkt im Vordergrund der Geschäftspolitik. Insbesondere das Bemühen um die wirtschaftlich schwächeren

⁶⁰⁷ Verfügung an den Herrn Reichswirtschaftsminister zur Mustersatzung 1941, ÖStA/AdR, IIIa-Kred. Sparkassen Allgemein 1939-1941 II, Karton 66, 2. Blatt.

⁶⁰⁷ Schreiben an Ministerialrat Hermann Habermann vom 29. April 1940, ÖStA/AdR, IIIa-Kred. Sparkassen Allgemein 1939-1941 II, Karton 66.

⁶⁰⁸ DIRNINGER, Die Sparkassen 24.

Bevölkerungskreise sollte als Fixpunkt bestehen bleiben. Diese Motive fanden auch Eingang in die erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage für ein neues Sparkassengesetz 1969. Im Vordergrund stand, zumindest formell, der Allgemeinnutzen und nicht die Absicht, Gewinne zu erzielen.⁶⁰⁹ Was das bankgeschäftliche Sortiment betraf, war dennoch eine Angleichung der verschiedenen Kreditinstitutsgruppen im Gange, welche tendenziell zu einem Universalbanktypus der Sparkasse führte.⁶¹⁰

3.3.2.4.2 Politische Hintergründe

Die Regierungsvorlage zum Bundesgesetz über die Neuordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz 1969) ging am 7. Mai 1969 im Nationalrat ein.

Hinsichtlich der politischen Verhältnisse in Österreich wird auf die oben angeführten politischen Hintergründe zum Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969 verwiesen.

3.3.2.4.3 Grundzüge des Entwurfes

Durch die Erlassung eines neuen Gesetzes sollte ein einheitliches Regelwerk für die Sparkassen, unter Einhaltung der geltenden Grundwerte, etabliert werden. An der Rechtsform der Sparkassen, welche schon nach dem Regulativ als Anstalten konzipiert waren, wurde durch die RV nichts geändert. Durch das Gesetz sollte eine Angleichung mit dem bestehenden Kreditwesengesetz erreicht werden, welches zum Zeitpunkt der Beratungen gleichfalls einer Neuordnung unterzogen werden sollte.

Der Verwaltungsaufbau sollte den modernen Anforderungen entsprechen, namentlich eine Trennung des Personenkreises der überwachenden Organe herbeigeführt werden. Ferner sollte der Vorstand als hauptberufliches und ausschließliches Organ tätig werden. Bei den Gemeinde- und Vereinssparkassen wurde durch Neuschaffung das Organ der „Sparkassenversammlung“ eingeführt. Dieser oblag es nach § 18 Abs 5, die Mitglieder des Sparkassenrates zu wählen und alljährlich den Bericht über den Jahresausschuss sowie den Geschäftsbericht entgegenzunehmen. Auf Antrag des Sparkassenrates musste er zudem über eine Auflösung der Sparkasse beschließen.

Vormals, nach der Mustersatzung von 1941, waren als Organe ein Verwaltungsausschuss sowie ein Vorstand berufen. Eine strikte Trennung der Geschäftsführungsbefugnisse von Vorstand und Sparkassenrat wurde nun anvisiert. Nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Führung der Geschäfte sollten durch das Sparkassengesetz 1969 zwischen den

⁶⁰⁹ RAAB, Österreichs Sparkassen 25.

⁶¹⁰ Ebenda 28.

beiden Organen neu aufgeteilt werden. Dem Sparkassenrat immanent war seine Überwachungsfunktion, welche als äußeres Zeichen dafür an erster Stelle seiner Obliegenheiten angeführt wurde (§ 19 Abs 6 lit a). Als weitere gewichtige Funktion kam dem Sparkassenrat die Wahl der ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder zu.

Eine wesentliche Änderung im Hinblick auf die Organe sollte die Vorstände insofern betreffen, als nunmehr neben dem ehrenamtlichen Vorstand auch ein hauptberuflicher bestehen sollte.

In geschäftstätiger Hinsicht erfolgte eine Erweiterung der Kompetenzen. So sollten die für Hypothekendarlehen bestehenden Kontingentgrenzen beseitigt und damit die Freistellung dieser Sparten von Darlehen von volumsmäßigen Beschränkungen erreicht werden. Empfindliche Abweichungen erfuhren die Liquiditätsgrenzen. Anstatt der bisher geltenden Regelung, wonach 30 vH der Spareinlagen flüssig gehalten werden mussten, sollten nunmehr lediglich 25 vH ausreichend sein. Letztlich sollte durch das Sparkassengesetz 1969 die Auflösung des noch bestehenden öffentlich-rechtlichen Österreichischen Sparkassen- und Giroverbandes und des Alpenländischen Sparkassen- und Giroverbandes verwirklicht werden.⁶¹¹ Die Sparkassen, als Anstalten des privaten Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, sollten anstatt den vorgenannten Instituten nun einer zentralen Einrichtung unterworfen werden. Der Sparkassen-Prüfungsverband, welchem diese Aufgaben übertragen wurden, hatte die Obliegenheit, eine Prüfstelle zur Durchführung der gesetzlichen Prüfungen der Sparkassen zu unterhalten (§ 12). Die Sparkassen konnten lediglich eine begrenzte Anzahl von Verpflichtungsgeschäften eingehen. Als mögliche Geschäfte waren die Institute auf die Entgegennahme von Spareinlagen, die Entgegennahme von sonstigen Einlagen, die Aufnahme von Krediten, den Reeskont von Warenwechseln sowie die Übernahme von Haftungen beschränkt.

Den Tendenzen des Sechzigerjahre entsprechend wurde eine Bestimmung betreffend das Eigenkapital in das Gesetz eingefügt. Der sparkassenrechtliche Begriff „haftendes Eigenkapital“ war enger ausgestaltet als jener im Kreditwesengesetz 1969. Gebarungsüberschüsse mussten nach § 7 ausschließlich zur Bildung von Rücklagen verwendet werden. Diese Überschüsse mussten in erster Linie der Sicherheitsrücklage zugeführt werden, welche zur Deckung etwaiger Gebarungsabgänge der Sparkasse bestimmt war. Die Sicherheitsrücklage bildete gemeinsam mit der Rücklage nach § 13 des Rekonstruktionsgesetzes, BGBl Nr 183/1955, das haftende Eigenkapital der Sparkasse. Dieses war an drei Stellen im Sparkassengesetz 1969 von Bedeutung. Zum ersten galt es als Grundlage für die Berechnung der Zuweisung von Überschüssen an die Widmungsrücklage. Weiters wurde das haftende Eigenkapital als Grundlage für die

⁶¹¹ RV zum Sparkassengesetz 1969, 1280 BlgNR, XI.GP 37.

Berechnung des zulässigen Höchstbetrages an Ausleihungen, die an einen einzelnen Schuldner insgesamt eingeräumt werden durften und als zulässige Grenze für die dauernde Vermögenslage in Liegenschaften und in Beteiligungen der Sparkasse, festgelegt.

3.3.2.4.4 Was wurde aus dem Entwurf

Wie schon zum Entwurf eines Kreditwesengesetzes 1969, liegt auch zum Entwurf eines Sparkassengesetzes aus demselben Jahr kein Ausschussbericht im Archiv des Parlaments vor. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Neuwahlen im Jahre 1970, sowie aufgrund der weithin vorhandenen Unstimmigkeiten über die einzelnen Regelungen das Gesetzesvorhaben scheiterte. Ein wesentlicher Faktor für das Unterbleiben der Beschlussfassung war zudem, dass zweckmäßigerweise gleichzeitig mit dem SpG eine Ablösung des Kreditwesengesetzes durch eine neue gesetzliche Fundierung des Geld- und Kreditwesens erfolgen sollte. Hier konnte jedoch bislang kein Durchbruch erzielt werden, weshalb es bei einem im Grunde provisorischen Normensystem blieb.⁶¹²

3.3.2.5 Sparkassengesetz 1979

3.3.2.5.1 Zustand

Die Bestrebungen zu einer Neuordnung des Sparkassenrechts erreichten ihren Höhepunkt 1969, als der Nationalrat eine Regierungsvorlage für ein Sparkassengesetz erstellte.⁶¹³ Tatsächlich konnte erst zehn Jahre später das Sparkassengesetz 1979 verabschiedet werden. Im Jahre 1979 warnte Bundeskanzler Kreisky die Abgeordneten vor einer Prosperitätseuphorie. Die Wirtschaft steckte in den Jahren zuvor in einer Krise. Die Arbeitslosenrate war für den westlichen Durchschnitt hoch, der Rohstoffpreis, allem voran der Ölpreis, stieg. Die Ursachen dafür waren im aufflackernden Nahostkonflikt zu finden. Als verstärkender Faktor für die Depression in der Ökonomie wirkte die Inflation, welche im Durchschnitt der Industrienationen im Jahre 1974 bei 13 vH lag.⁶¹⁴ Die Summe dieser negativen Auswirkungen auf Österreichs Wirtschaft veranlasste die Bundesregierung zu einer Politik maximaler wirtschaftlicher Bereitschaft, wie dies der amtierende Bundeskanzler Kreisky festhielt.⁶¹⁵ Der sich abzeichnende Trend zur Universalbank machte auch nicht vor den Sparkassen halt, weshalb Bestimmungen

⁶¹² DIRNINGER, Die Sparkassen 29.

⁶¹³ BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 81.

⁶¹⁴ Sten Prot 24.1.1979, 117 Sitzung, GP.XIV 11824.

⁶¹⁵ Ebenda 11825.

notwendig waren, um auch diesen Kreditinstituten erweiterte Geschäftsmöglichkeiten zu offenbaren. Bis zum Inkrafttreten des SpG 1979 waren den Sparkassen das Emissionsgeschäft sowie das Beteiligungsgeschäft verschlossen. Um die Marktanteileinbußen in Grenzen zu halten, mussten die Sparkassen ausgefallene hohe Zinsen bezahlen. Die Wandlung zu vollwertigen Universalbanken und somit das Hintanhalten von Wettbewerbsverzerrungen waren somit für die Existenz der Sparkassen unerlässlich. Im Gegenzug zu der Gewährung neuerer Privilegien mussten alte abgegeben werden. So mussten sich die ehemaligen Wohlfahrtsinstitute von abgabenrechtlichen Begünstigungen sowie auch vom Privileg der Mündelsicherheit verabschieden.⁶¹⁶

Durch das Inkrafttreten des SpG 1979 hatte die 160jährige Geschichte der Sparkassen auf Basis des Sparkassenregulativs vom Jahre 1844 ein Ende gefunden.

3.3.2.5.2 Politische Hintergründe

Die generelle Neuordnung des Sparkassengesetzes war sowohl wirtschaftlich als auch rechtlich geboten. Der Finanz- und Budgetausschuss befand, dass das zum Zeitpunkt der Behandlung im Nationalrat geltende Sparkassenrecht nicht mehr den Erfordernissen der modernen Industriegesellschaft entsprach. Die aus dem Jahre 1941 stammenden Mustersatzungen, welche aber nicht für sämtliche Sparkassen verbindlich waren, waren immer noch in Geltung, konnten aber nicht den Erfordernissen der vorherrschenden modernen Industriegesellschaft gerecht werden. Das Sparkassengesetz wurde im Nationalrat gemeinsam mit dem Kreditwesengesetz 1979 und dem Wertpapier-Emissionsgesetz behandelt. Angesichts der enormen Bedeutung des KWG, welches nach jahrzehntelangen Bemühungen kurz vor dem endgültigen Abschluss stand, wurde in der diesbezüglichen Diskussion dem Sparkassengesetz ein geringeres Maß an Aufmerksamkeit geschenkt. Bemerkenswert ist, dass aufgrund der Notwendigkeit einer Neuregelung im Sparkassenwesen selbst die Oppositionspartei der Freiheitlichen den Abschluss dieses Gesetzes nicht ablehnte. Diese bezeichnet die Änderung sogar als Fortschritt.⁶¹⁷

3.3.2.5.3 Darstellung der Rechtslage

Das Sparkassengesetz, welches als Organisationsgesetz konzipiert wurde, brachte einen erweiterten Aufgabenbereich der Sparkassen. Mit dieser Neuregelung wurde das aus

⁶¹⁶ LEITNER, Das neue österreichische Kreditwesenrecht 287.

⁶¹⁷ Sten Prot 24.1.1979, 117 Sitzung, GP.XIV 11846.

verschiedenen Rechts- und Wirtschaftssystemen stammende Sparkassenrecht ersetzt. Insbesondere das bis dahin verschlossene Emissionsgeschäft sowie das Beteiligungsgeschäft wurden durch das Inkrafttreten des neuen Gesetzes für die Sparkassen geöffnet.⁶¹⁸ Das Universalbankenprinzip hatte somit auch im Sparkassenwesen Fuß gefasst. Die Orientierung auf erwerbswirtschaftliche Gewinnmaximierung manifestierte sich vor allem in der Standortliberalisierung, welche einen verschärften Wettbewerb verursachte, den Mindestanforderungen an Eigenkapital, der hauptamtlichen Geschäftsführung sowie im Verlust der Sparkassenprivilegien.⁶¹⁹

Dem neuen Charakter der Sparkassen als Universalbanken entsprach es, dass der Gesetzgeber auf eine verpflichtende gemeinnützige Zielsetzung verzichtete. Entgegen den früheren Bestimmungen des Sparkassenregulatives 1844, wonach die Sparkassen dazu berufen waren, „minderbemittelten Volksklassen“ Gelegenheit zur sicheren Aufbewahrung, Verzinsung und allmählichen Vermehrung kleinerer Ersparnisse zu geben, konnten sich die Sparkassen nun eine derartige sozialpolitische Aufgabe lediglich selbst in ihrer jeweiligen Satzung geben.⁶²⁰

Das Ausschließlichkeitsprinzip, wonach in jeder Gemeinde nur eine Sparkasse Geschäfte treiben konnte, fand keinen Eingang in die neue Rechtslage. Eine derartige regionale Einschränkung hätte der Zielsetzung des Kreditwesengesetzes, welches auch für die Sparkassen obligatorisch war, zuwider gehandelt. Das Kreditwesenrecht statuiert allen Kreditunternehmungen gleiche Wettbewerbschancen. Bereits zwei Jahre vor dem Inkrafttreten des KWG 1979 wurde eine Zweigstellenliberalisierung normiert, was einen Filialboom zur Folge hatte.⁶²¹

Der Geschäftsgegenstand der Sparkassen deckte sich im Wesentlichen mit den Bestimmungen des § 1 Abs 2 KWG. Die Ausgabe von Kommunalschuldverschreibungen sowie die Ausgabe von Pfandbriefen waren für Sparkassen jedoch weiterhin nicht vorgesehen.

Diese Vorenthaltung sollte Anlass zu einer Beschwerde gemäß Art 144 B-VG beim Verfassungsgerichtshof geben. Die Beschwerdeführerin erkannte im Verbot der Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunalschuldverschreibungen für Sparkassen eine Verletzung des Grundrechtes auf Erwerbsfreiheit sowie des Gleichheitssatzes. Das damalige Sparkassengesetz kannte die heute gesetzlich verankerte „Sparkassen Aktiengesellschaft“ noch nicht. Gemäß § 1 Abs 1 HypBG war die Rechtsform der Aktiengesellschaft Voraussetzung für das Betreiben einer Hypothekenbank. Um eine

⁶¹⁸ BRÜNNER, PAUGER, Recht der österreichischen Kreditwirtschaft 82.

⁶¹⁹ KLINGAN, Geschäftspolitische Konsequenzen 157.

⁶²⁰ LEITNER, Das neue österreichische Kreditwesenrecht 288.

⁶²¹ Ebenda 289.

Sparkasse in diese Rechtsform zu kleiden, bedurfte es jedoch einer Satzungsänderung dieser Sparkasse. Einzig die Anrufung des Bundesministers für Finanzen und dessen Ausnahmegewilligung konnten, nach der damaligen Gesetzeslage, eine Satzungsänderung und somit die Rechtsform der Aktiengesellschaft herbeiführen. Nach § 13 Abs 4 Sparkassengesetz 1979 konnte diese Bewilligung jedoch nur erfolgen, sofern kein Widerspruch zu anderen Bundesgesetzen gegeben war. Genau hier setzte jedoch der VfGH an, der die Rechtsmeinung vertrat, dass dies den Intentionen des HypBG widerspreche, welches den Betrieb des Hypothekendarlehens durch eine Sparkasse und somit auch eine Satzungsänderung ausschloss.⁶²² Der Verfassungsgerichtshof berief sich in seiner Entscheidung auf die rechtspolitische Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich der Tatsache, dass Konzessionen iSd § 1 Hypothekendarlehensgesetzes lediglich Aktiengesellschaften erteilt würden. Lapidar verwies er auf die „besonderen Anforderungen“, welche im Bereich des Realkredits sowie des Emissionsgeschäfts gegeben waren. Im Besonderen verwies der VfGH auf die spezielle Organisationsstruktur und die Haftkapitalaufbringungsmöglichkeiten dieser Gesellschaftsrechtsform. Insgesamt liege somit eine sachliche Rechtfertigung vor, weshalb kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu beanstanden sei.⁶²³ Bezüglich der Beschwerde, mangels Konzession für die Ausgabe von Pfandbriefen und Kommunalschuldverschreibungen im Grundrecht auf Erwerbsfreiheit eingeschränkt zu sein, urteilte der VfGH in seinem Erkenntnis vom 22. Juni 1989, B 688/88, folgendermaßen: Kreditinstitute müssen Restriktionen aufgrund ihrer Tätigkeit in einem volkswirtschaftlichen Schlüsselbereich hinnehmen. Aus der übergeordneten Funktion der Banken ergebe sich eine erhöhte Schutzbedürftigkeit von Gläubigern und Anlegern, was den Gesetzgeber wiederum zu Einschränkungen von deren Aktivitäten berechtige.

Diese beiden Erkenntnisse wurden folglich kritisch betrachtet. Die Begründung, dass vom Funktionieren der Banken weite Teile der Volkswirtschaft abhängig sind, reiche alleine nicht für ein Monopol der Rechtsform der Aktiengesellschaft für Hypothekendarlehenbanken. Die Kritik ging dahingehend, dass das Funktionieren der Banken, Schutzbedürftigkeit der Anleger sowie besondere Anforderungen im Realkredit- und Emissionsgeschäft, keine ausreichend dargelegten öffentlichen Interessen seien, um einzig die AG als Rechtsform zuzulassen.⁶²⁴ An der Sachlichkeitsprüfung im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz wurde ebenfalls die undifferenzierte Erklärung des VfGH beanstandet. Allein dass Kreditinstitute in der Rechtsform von Aktiengesellschaften höheres Haftkapital aufweisen,

⁶²² BARFuß, Beschränkung 139.

⁶²³ VfGH 15.6.1990 B 1562/88.

⁶²⁴ BARFuß, Beschränkung 142.

erkläre keinesfalls, warum bei Hypothekenbankgeschäften höhere Kapitalanforderungen gegeben sein sollten als bei gewöhnlichen Bankgeschäften.⁶²⁵

Eine weitere Neuerung betraf die verpflichtende Eintragung der Sparkassen in das Handelsregister (§ 1 Abs 2). Zuvor waren diese lediglich in einem Sparkassenregister verzeichnet. Sämtliche relevante Änderungen, beispielsweise der Satzung oder auch die Liquidation einer Sparkasse, mussten nunmehr im Handelsregister eingetragen werden und erhöhten somit den Rechtsschutz und die Transparenz für die Kunden. Diese Rechtsfolge resultierte aus der Qualifikation der Sparkassen als Kaufleute im Sinne des Handelsgesetzbuches, welche heute durch den Unternehmerbegriff ersetzt wurde.

Abweichend zur Gesetzeslage nach dem Aktienrecht, wonach für die Erteilung der Prokura kein einstimmiger Vorstandsbeschluss für die Erteilung der Prokura notwendig war, wurde dieser nach dem SpG 1979 gefordert.

Die Vollziehung des Sparkassengesetzes blieb durch das neue Gesetz weiterhin in der mittelbaren Bundesverwaltung, die Einrichtung eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Prüfungsverbandes wurde ebenso beibehalten. Die Sparkassen unterlagen nunmehr zusätzlich zu diesem Organisationsgesetz den Rahmenbedingungen des Kreditwesengesetzes.

Ein integraler Bestandteil der neuen Normen war die Umgestaltung der Innenorganisation der Sparkassen in Anlehnung an das geltende Aktienrecht. Nunmehr sollten nach § 14 Abs 1 zwei klar voneinander getrennte Organe die Führung der Sparkassen übernehmen: zum einen der Vorstand als geschäftsführendes Organ, zum anderen der Sparkassenrat als überwachendes Organ. Die Alleinverantwortlichkeit des bisherigen Sparkassenleiters wich einer Kollektivverantwortung durch nunmehr gleichrangige Vorstandsmitglieder. Damit verbunden war ebenso ein Wechsel vom autoritären zum kollegialen Führungsstil, wahrgenommen durch den Vorstand als Kollegialorgan. Eine erhebliche Verwaltungsänderung wurde durch die Herbeiführung einer marktorientierten und leistungsbezogenen Geschäftspolitik bewirkt. Das Gesetz initiierte eine derartige Geschäftsführung insofern, als Leistungs- und Marktorientierung wesentliche Kriterien für die Wiederbestellung der hauptamtlichen Vorstandsmitglieder darstellten.⁶²⁶

Der Sparkassenrat kann nach § 13 Abs 3 bis zu einem Drittel aus Mitgliedern der Gemeindevertretung bestehen. Dies sollte den historisch gewachsenen Naheverhältnissen der Sparkassen zu den Haftungs- und Sitzgemeinden entsprechen. Die Sozialisten trachteten auch nach einer obligatorischen Entsendung eines Mitgliedes in

⁶²⁵ Ebenda 141.

⁶²⁶ KLINGAN, Geschäftspolitische Konsequenzen 162.

die Organe von Vereinssparkassen durch die Sitzgemeinde. Diesem Begehren wurde jedoch nicht entsprochen.⁶²⁷

Paragraph 41 setzt die bisher geltenden Normen, namentlich das Sparkassenregulativ von 1844, Paragraph 2 lit k des Kaiserlichen Patents von 1852 (Vereinspatent), das Sparkassenverwaltungsgesetz 1935, die Sparkassenregister-Verordnung von 1936, sowie den Erlass des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers aus dem Jahre 1937 (betreffend die Prüfung von Sparkassen) außer Kraft.

Die neue Gesetzeslage ermöglichte es den Sparkassen, ähnlich den aktienrechtlichen Bestimmungen, unter Ausschluss der Abwicklung durch Aufnahme oder durch Neubildung verschmolzen zu werden. Diese Möglichkeit wurde vor allem durch Gemeindesparkassen wahrgenommen. Sie fusionierten, um in der Folge Kosten zu sparen.⁶²⁸

3.3.2.5.4 Neuer Zustand

Durch das neue Gesetz hat sich an der grundsätzlichen Konstruktion der Sparkassen als humanitäre Institutionen formalrechtlich nichts geändert. Zwar wurde das Universalbankenprinzip eingeführt, jedoch steht der ausschließlichen erwerbswirtschaftlichen Orientierung ein Mangel an Eigentümerinteressen entgegen.⁶²⁹ Weiterhin verankert war die soziale Funktion, welche durch eine aktive Pflege der Spargesinnung zum Ausdruck gebracht wurde. Diese manifestierte sich gleichfalls in der Finanzierung der Infrastruktur und im sozialen Wohnbau. Hubert Klingan⁶³⁰, Generaldirektor der Sparkasse Innsbruck-Hall, sprach sich in seinen Gedanken über das kurz vor dem Abschluss stehende SpG 1979 dafür aus, dass die soziale Funktion als spezifische Sparkassenfunktion auch in Zukunft nach außen in Erscheinung treten müsse, dies gegebenenfalls auch unter dem Verzicht auf die maximale Ausnutzung der nunmehr liberaleren Gestaltungsmöglichkeiten, welche aufgrund der neuen Gesetze (SpG 1979, sowie KWG 1979) eröffnet wurden.⁶³¹

⁶²⁷ Sten Prot 24.1.1979, 117 Sitzung, GP.XIV 11896.

⁶²⁸ LEITNER, Das neue österreichische Kreditwesenrecht 292.

⁶²⁹ KLINGAN, Geschäftspolitische Konsequenzen 157.

⁶³⁰ Zu dieser Person konnten keine biographischen Angaben gefunden werden.

⁶³¹ KLINGAN, Geschäftspolitische Konsequenzen 158.

3.3.2.6 Sparkassengesetz-Novelle 1986

3.3.2.6.1 Zustand

Gleichzeitig mit der Einführung des KWG 1986, welches die Minimierung des Insolvenzrisikos durch verbesserte Haftkapitalvorschriften bei Banken zum Ziel hatte, wurden auch die sparkassenrechtlichen Vorschriften an die neue Gesetzeslage angepasst. Gleichzeitig sollte die Reformierung der organisationsrechtlichen Vorschriften voran getrieben werden. Zu diesem Zweck sollten die Sparkassen nunmehr in Aktiengesellschaften eingebracht werden können.

Dies erforderte eine neue gesetzliche Grundlage innerhalb des Kreditwesengesetzes, weshalb die Novelle sich nicht isoliert innerhalb des Sparkassengesetzes vollzog.

Um die Minimierung von Wettbewerbsnachteilen der Sparkassen gegenüber anderen Kreditinstituten zu gewährleisten, sollte die vormalige Beschränkung der Sparkassen, ihr Eigenkapital im wesentlichen lediglich aus dem versteuerten Gewinn bilden zu können, beseitigt werden. Auch für sie sollte nun die Möglichkeit bestehen, ihre Haftkapitalbasis durch das Hineinnehmen von Partizipationskapital und Haftkapital erweitern zu können.

Die Einrichtung eines geschäftsführenden Kollegialorgans beim Sparkassen-Prüfungsverband wurde als weiteres Ziel der Novelle festgelegt.

Letztlich sollten durch die neue Rechtslage im Interesse der Einheit der Rechtsordnung Angleichungen an die Rechtslage des KWG sowie des Gesellschaftsrechts durchgeführt werden. Diese betrafen vor allem den Zeitpunkt der Erlangung der Rechtspersönlichkeit, sowie den Verlust derselben bei der Verschmelzung einer Sparkasse.⁶³²

3.3.2.6.2 Politische Hintergründe

Gleichzeit mit der Novellierung des Sparkassenrechts wurde auch die KWG-Novelle im Nationalrat diskutiert und beschlossen. Daher rührt es, dass die SpG-Novelle kaum Erwähnung in der Debatte zu den Gesetzestexten fand. Lediglich die Freiheitlichen sprachen die Gesetzesänderungen explizit an und verdeutlichten ihre Zustimmung zu dem Legislativakt.

⁶³² Bericht des Finanz- und Budgetausschusses, 981 BlgNR, XVI.GP 1.

Die Freiheitlichen griffen dabei den Wettbewerbsnachteil der Sparkassen in Bezug auf das Haftkapital nach damals geltender Rechtslage auf. Durch die Inklusion von Partizipationskapital in das notwendige Eigenkapital werde die Marktstellung der Sparkassen verbessert. Das freiheitliche Lager stellte einen Abänderungsantrag, welcher auf einer Anregung des ehemaligen Rechnungshofpräsidenten Broesigke, ebenfalls Freiheitlicher, basierte. Demnach sollte der Rechnungshof, wie dies nach der Rechtslage vor dem Sparkassengesetz 1979 normiert war, wieder die Prüfständigkeit für Gemeindesparkassen erlangen. Dieser Abänderungsantrag wurde jedoch vom Finanzminister abgeschlagen und fand folglich keinen Eingang in die Novelle.⁶³³

Angesichts der Tatsache, dass die Novelle in der Spezialdebatte des Nationalrates kaum diskutiert wurde, ist davon auszugehen, dass weitgehender Konsens über die Notwendigkeit der Novellierung herrschte. Letztlich bestätigt die positive Beschlussfassung über die Sparkassengesetzesnovelle 1986 die breite Zusage innerhalb der Parteien.

3.3.2.6.3 Darstellung der Rechtslage

Durch die Novelle wurde dem § 1 der Absatz 3 hinzugefügt, welcher die im KWG 1986 normierte Sparkassen-Aktiengesellschaft in das Gesetzeswerk integrierte. Gemäß § 8a Abs 2 war es den Sparkassen ermöglicht worden, ihr bankgeschäftliches Unternehmen oder nur einen Teilbetrieb, in eine Aktiengesellschaft einzubringen. Die Einbringung bewirkte einen Rechtsübergang im Wege der Gesamtrechtsnachfolge, was die Abwicklung eines derartigen Vorhabens erheblich vereinfachte. Durch die Einbringung gingen die Konzessionen und Bewilligungen der einbringenden Sparkasse über. Die Novelle regelte jedoch ausdrücklich, dass auf diese Sparkassen-Aktiengesellschaften nicht nur die allgemeinen Bestimmungen des Aktiengesellschaftsgesetzes zur Anwendung kamen. Auch die Sondervorschriften des SpG hinsichtlich Rechnungslegung, den Sparkassen-Prüfverband, die Aufsichtsbehörden sowie die Aufsicht des Staatskommissärs fanden weiterhin Anwendung auf die neuen Sparkassen-Aktiengesellschaften. Die Sparkasse ging kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung in § 8a Abs 9 KWG durch die Einbringung nicht unter. Hinsichtlich des eingebrachten bankgeschäftlichen Betriebs war sie nunmehr jedoch auf reine Vermögensverwaltung beschränkt. Demnach war ihre Tätigkeit darauf reduziert, das Aktienkapital der Sparkassen-Aktiengesellschaft zu verwalten, welches an die Stelle des von ihr eingebrachten bankgeschäftlichen Betriebs trat. Insofern nahm sie lediglich eine

⁶³³ Sten Prot 10.6.1986, 143. Sitzung, XVI.GP 12517.

Holdingfunktion war. Die Konstruktion unterlag nichts desto trotz dem Sparkassengesetz, was sich auch in ihren Organen, dem Vorstand und dem Sparkassenrat widerspiegelte.⁶³⁴

Paragraph 8a Abs 4 erweiterte zudem die Möglichkeiten einer Einbringung einer Sparkasse. Die bislang geltende Rechtslage kannte lediglich die Verschmelzung durch Übernahme sowie die Neubildung. Nunmehr war es möglich, die Sparkasse in eine zu errichtende Aktiengesellschaft als deren alleiniger Aktionär einzubringen. Weiters konnte die Sparkasse ihren Betrieb in eine Aktiengesellschaft einbringen, welche Bankgeschäfte betrieb und demselben Fachverband wie die einbringende Bank zugerechnet wurde. Letztlich konnten mehrere Sparkassen ihren jeweiligen Bankbetrieb in eine gleichzeitig neu zu errichtende Aktiengesellschaft einbringen (§ 8a Abs 4 KWG).

Auch die Ergänzung der Haftkapitalbasis durch das Hineinnehmen von Partizipationskapital und Haftkapital ergab sich aus der Novelle des Kreditwesengesetzes. Den Sparkassen, welche nur über versteuerte Gewinne eine Erhöhung ihres Haftkapitals erreichen konnten, wurde nun die Möglichkeit einer Außenfinanzierung geboten.

Der Sparkassen-Prüfungsverband, eine Körperschaft öffentlichen Rechts, hatte die Aufgabe, den Jahresabschluss, Sonderprüfungen, sowie unvermutete Prüfungen durchzuführen. Dieser hatte nunmehr die Obliegenheit, bei den Sparkassen-Aktiengesellschaften den Jahresabschluss zu prüfen und ersetzte somit die aktienrechtliche Kontrolle. Der Verwaltungssenat als Organ des Prüfungssenates wurde durch die Einrichtung eines Vorstandes verdrängt. Auch hier sollte das Vier-Augen-Prinzip Fuß fassen, wie dies bei den Banken im Außenverhältnis, das heißt bei der Vertretung, bereits verwirklicht war. Der Vorstand übernahm nunmehr hauptberuflich die Aufgaben des Leiters der Prüfstelle sowie die Geschäftsführung des Sparkassen-Prüfungsverbandes.⁶³⁵

3.3.2.6.4 Neuer Zustand

Im Sparkassensektor machte sich der durch das KWG erzeugte Konkurrenzdruck spürbar, welcher durch die labile wirtschaftliche Entwicklung befeuert wurde. Durch das Sparkassengesetz 1986 wurde eine Regulierung sowohl des Wettbewerbs einerseits, als auch des Geld- und Kreditsektors insgesamt herbeigeführt. Eine wichtige Auswirkung für die Sparkassen war zudem die nunmehr geschaffene Möglichkeit, das Eigenkapital durch Partizipations- und Ergänzungskapital aufzustocken. Die ambivalenten Auswirkungen der KWG Novelle sowie der Sparkassengesetznovelle verschärften nicht nur die Konkurrenz,

⁶³⁴ LEITNER, Das neue österreichische Kreditwesenrecht 295.

⁶³⁵ RV zum Sparkassengesetz, 932 BlgNR, XVI.GP 11.

sondern öffneten auch im Sinne des Universalitätsprinzips wichtige Schleusen für die Ausweitung der Geschäftsbereiche der Sparkassen, welche bisher den Banken überlassen wurden.

Die Liberalisierung und die damit bewirkte Wettbewerbsintensität führten zu einem verstärkten Engagement in Nachbarsparten wie Versicherungswesen, Bausparen, Wohnbau oder dem *Factoring*.⁶³⁶

⁶³⁶ DIRNINGER, Die Sparkassen 35.

4 Zusammenfassung

Durch die Rekapitulation der historischen Ereignisse in Wirtschaft und Politik sowie die darauf folgende Herstellung der Zusammenhänge mit dem österreichischen Bankrechtswesen konnte ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte der bedeutendsten Bankengesetze gegeben werden.

Im Zentrum der Abhandlung findet sich das Kreditwesengesetz 1979, welches auf eine ausgedehnte Entstehungsgeschichte zurückblicken kann. Im Anschluss an die aufsichtsrechtlichen Normen des Bankenkommissionsgesetzes 1921 konnte sich der österreichische Gesetzgeber selbst angesichts der Weltwirtschaftskrise, welche im besonderen Maße auch Österreich betraf, nicht zu einer einheitlichen Regelung der Kreditinstitute durchringen. Beginnend mit dem Entwurf eines Bankgesetzes 1932 scheiterte eine Reihe von weiteren Entwürfen für ein Kreditwesengesetz. Mit dem Anschluss an das Deutsche Reich wurde in Österreich erstmals ein allumfassendes Kreditwesengesetz eingeführt.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Aufschwung sann der Gesetzgeber nach einem österreichischen Bankgesetz, wiewohl die Normen des KWG 1934 weiterhin in Geltung waren. Jedoch sollte sich das Inkrafttreten eines österreichischen KWG noch länger verzögern. Nach den Entwürfen der Jahre 1949, 1955 und 1969 konnte erst vierzig Jahre nach der Einführung des reichsdeutschen Gesetzes ein losgelöstes österreichisches Kreditwesengesetz verabschiedet werden.

Dieses beinhaltete bereits jene Normen, die auch in der aktuellen Tagespolitik sowie in Rechts- und Wirtschaftskreisen von höchster Brisanz sind. Einerseits normierte das KWG 1979 das obligatorische Bankgeheimnis, andererseits stellt der Widerspruch diverser Normen, welche in das geltende BWG übernommen wurden, den Gesetzgeber gegenüber europarechtlichen Regelungen vor erhebliche Herausforderungen.

Neben den aufsichtsrechtlichen Aspekten des Bankenrechts bleibt in dieser Abhandlung auch das Bankenorganisationsrecht nicht unbehandelt. Die historische Aufarbeitung des Stoffes gibt einen Überblick über die Entwicklung der Vielfalt der österreichischen Bankenlandschaft. Aufsichtsrechtliche Normen dürfen niemals isoliert betrachtet werden, sondern müssen stets mit den organisationsrechtlichen Vorschriften in Zusammenhang gebracht werden. Die geschichtliche Beleuchtung der Sonderrechte differenzierter Kreditinstitute trägt zum Verständnis aktueller Privilegien, wie jenes der OeNB zur Ausgabe von Banknoten oder das Haftungsprivileg der Landeshypothekenbanken, bei. Letzteres hat nicht nur rechtsgeschichtliche Bedeutung, sondern wird auch bei der

aktuellen Debatte rund um die Sanierung der Hypo Alpe-Adria kontrovers diskutiert. Bankenvertreter und Regierungsmitglieder einigten sich Anfang 2014 darauf, dass sich die Inhaber der Hypo-Anleihen auf die Einstandspflicht durch das Land Kärnten berufen können, während der österreichische Steuerzahler die Konsequenzen aus dieser historisch gewachsenen Haftungskonstruktion zu spüren bekommt.⁶³⁷

Der Verfasser versuchte durch die historische Aufarbeitung des Stoffes einen Beitrag zur Klarsicht der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Begebenheiten, die zur Entwicklung des KWG 1979 sowie zu den bedeutsamsten bankenorganisationsrechtlichen Normen führten, zu leisten.

⁶³⁷ Die Presse, vom 11. Februar 2014, 1.

Abstract

Within this thesis the author tries to recapitulate historical and economic incidents and also prepares coherences with the Austrian banking system, to make a contribution to the historical development of the most remarkable banking laws.

The focus is on the “Kreditwesengesetz 1979” (Austrian Banking Act 1979), which looks back to long legislation history. Although the economic crisis of the thirties was demanded a renewal, the legislator was not able to issue a new banking act, following the “Bankenkommissionsgesetz 1921“, which was seen as Austrians first banking supervising law.

The first draft of a banking act in 1932 did not obtain validity. As a result of the German invasion in 1939, the “German Banking Act” of 1934 was enacted in Austria. This was the first all-compassing banking law in Austria. After WW II the law was taken over into the Second Austrian Republic, where it was valid until 1979. The Austrian government tried many times to adapt the law to the economic and political needs of today. Still it took another three drafts (1949, 1955 and 1969) for an Austrian Banking Act and after 40 years the time finally had come for the Austrian Banking Act 1979.

The law contained many rules, which were subject of controversial discussions, such as the bank secret. Also this law included many paragraphs which were contrary to the EU-regulations, which came up with Austrians entry into the EU.

In addition to the focus on the banking supervision law, the author examines the historical development of the Austrian banking organizational law. To understand the banking rules of this country, it is essential to attempt a historical connection between those to legal units.

The histories of the various bank organisation laws illustrate the privileges, such as the authority of the Central Bank of Austria (“Oesterreichische Nationalbank”) to issue currency. To catch a meaning of the controversial subject of the “Hypo Alpe-Adria Bank”, an insolvent major bank of Austria, it is advisable to take a look on the historical privilege of this banking sector. One can only understand why the federal states of Austria, so as a matter of fact the taxpayers, are liable for the payments of the debts of the mortgage banks in Austria, if a retrospective view is made.

Summarized the writer tries to give an input to the history of the Austrian organisation laws, as well as the banking supervision law, with a special focus on the political, economic and juridical contexts.

Quellen- und Literaturverzeichnis

A. Archivalische Quellen

1. Österreichisches Staatsarchiv, Wien

Österreichisches Staatsarchiv	Archiv der Republik Finanzen Kreditsektion ZI 4048-17/50 und ZI 46.231-50, Entwurf eines Bundesgesetzes über Kreditunternehmungen.
Österreichisches Staatsarchiv	Archiv der Republik Reichsstatthalter Wien, IIIa-Kred. Sparkassen Allgemein 1939-1941II, Karton 66, Verfügung an den Herrn Reichswirtschaftsminister zur Mustersatzung 1941.

2. Parlamentsarchiv, Wien

Politische Akten	NR XIV. GP (1975 – 1979), Schachtel Nr. 122 Ausschüsse, Finanz und Budgetausschuss, Sitzungsprotokolle (ohne Budget).
Politische Akten	NR XIV. GP (1975 – 1979), Schachtel Nr. 124 Ausschüsse, Finanz und Budgetausschuss, Sitzungsprotokolle Budget 1979.

3. Archiv der OeNB, Wien

OeNB/ Bankhistorisches Archiv	Akt Nr. 218, 1. – 4. Stück, 1978, Entwurf des Kreditwesengesetzes, protokolliert am 28.2.1978. Zu finden im Dokumentationsmanagement und Kommunikationsservice, Rotenhausgasse 4, 1090 Wien.
-------------------------------	--

4. Archiv der Wirtschaftskammer Österreich, Wien

Archiv der Wirtschaftskammer	Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (I), Karton 81.
------------------------------	---

Archiv der Wirtschaftskammer	Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 2 (II), Karton 82.
------------------------------	--

Archiv der Wirtschaftskammer	Bundessektion Geld, Kredit, Versicherung (BS-Kr) 1977, Teil 3, Karton 83.
------------------------------	---

5. Archiv des Bundeskanzleramtes, Wien

Archiv des Bundeskanzleramtes	Bericht des Bundesministeriums für Finanzen zum Kreditwesengesetz 1955, ZI 85.154-15A/55, 101. Ministerrat am 19. Juli 1955.
-------------------------------	--

6. Archiv des Bundesministeriums für Wirtschaft und Wissenschaft, Wien

Archiv des Bundesministeriums für Wirtschaft und Wissenschaft	Bemerkungen des Bundesministeriums für Gewerbe, Handel und Industrie zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen, Archiv des Bundesministeriums für Wirtschaft und Wissenschaft, Schreiben an das Bundesministerium für Finanzen und an das Präsidium des Nationalrates, 14.558/1-I/5/78, 9. März 1978.
---	---

B. Gedruckte Quellen

BGBI	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (Wien 1920-1934/38, 1945ff).
BlgNr	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates (Wien 1920-34, 1945ff).
Bundesministerium für Finanzen (Hg)	Die wirtschaftliche Lage – Ein Bericht der österreichischen Bundesregierung 1972 (Wien 1972).
Bundeswirtschaftskammer (Hg)	Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969, Bd 1 (Wien 1969).
Bundeswirtschaftskammer (Hg)	Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1969, Bd 2 (Wien 1969).
dRGBI	[deutsches] Reichsgesetzblatt (Berlin 1871-1945).
Finanznachrichten	Vorbeugen ist besser als Bürgen, FN 23/24 (1984).
Jahrbuch der Arbeiterkammer 1978	Stellungnahmen zur Finanzpolitik (Wien 1979).
OECD	Economic Surveys Austria, Paris 1986.
Österreichische Postsparkasse (Hg)	Postsparkassengesetz 1969 (Wien 1997).
Österreichische Postsparkasse (Hg)	Geschäftsbericht 1986 (Wien 1987).
Österreichische Postsparkasse (Hg)	Geschäftsbericht 1987 (Wien 1988).
Österreichischer Sparkassenverband (Hg)	Christian Dirninger, Die Sparkassen, Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft (Wien 2005).
Österreichisches	Geschäftsbericht 1969 (Wien 1970).

Postsparkassenamt (Hg)

GEORG VON PFÖSTL

Der Eigenmittelbegriff im Rahmen von Basel II, Finanzmarktstabilitätsbericht der OeNB 2013, 90.

RGBI

Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt (ab 1853: Reichsgesetzblatt) für das Kaisertum Oesterreich (ab 1870 für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder) (Wien 1849-1918).

StGBI

Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich (Wien 1918-1920; 1945)

PAUL STÖRCK

Bericht von Verbandsanwalt Dr. Paul Störck anlässlich der Pressekonferenz zum Verbandstag 1977, Die Gewerbliche Genossenschaft (Wien 1977) 1071, *zu finden im Archiv des Österreichischen Genossenschaftsverbands (ÖGV).*

PAUL STÖRCK

Zum Entwurf des neuen KWG, Die Gewerbliche Genossenschaft (Wien 1978) 1082, *zu finden im Archiv des Österreichischen Genossenschaftsverbands (ÖGV).*

C. Zeitungen

Die Presse	11. Februar 2014.
Oberösterreichische Nachrichten	14. Juni 1978.
Österreichische Volkswirt	10. Juni 1926.
Österreichische Volkswirt	23. Juni 1928.
Österreichische Volkswirt	21. März 1931.
Österreichische Volkswirt	21. November 1931.
Salzburger Nachrichten	14. Dezember 1978.
Wiener Zeitung	3. Juli 1932.

D. Interviews und Korrespondenz

Nationalrat a.D. Dr. Gottfried Feurstein	Email betreffend das Kreditwesengesetz 1979, 30. September 2013.
MinR i.R. Dr. Hon-Prof. Walter Fremuth	Interview betreffend das KWG 1979, Wien am 21. Oktober 2013.
Justizminister a.D. Prof. Dr. Hans Klecatsky	Email betreffend das KWG 1969, 2. September 2013.
Bundesminister Dr. Reinhold Mitterlehner	Email betreffend die Unterlagen zum KWG 1979 und KWG 1986 vom 12. September 2013.
OeNB Gouverneur Univ.-Prof. Dr. Ewald Nowotny	Interview betreffend das KWG 1979, per Ferngespräch am 30. Oktober 2013.
Generaldirektor der Münze Österreich a.D. Dietmar Spranz	Interview betreffend das Kreditwesengesetz 1979, Wien am 21. Oktober 2013.
Bundesparteibeamten der ÖVP a.D. Dr. Josef Taus	Interview betreffend das Kreditwesengesetz 1979, Wien am 11. November 2013.

E. Literaturverzeichnis

Auf eine Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundärliteratur
wird zugunsten der Übersichtlichkeit verzichtet

PAUL ACHLEITNER	Das Bankgeheimnis in ausländischen Staaten, Österreichische Sparkassenzeitung 46 (1981) 1.
PAUL ACHLEITNER	Rechtliche und wirtschaftliche Beurteilung des Bankgeheimnisses in Österreich, Deutschland und der Schweiz, Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen 3 (1981).
HANNES ANDROSCH	Anmerkungen zur KWG-Novelle, ÖBA 11 (1985) 383.

HANNES ANDROSCH	Wirtschaft und Gesellschaft – Österreich 1945-2005, in: HUBERT EHALT (Hg) Österreich – Zweite Republik (Wien 2005).
WOLFGANG ARNOLD	Die Novelle des deutschen Kreditwesengesetzes, ÖBA 3 (1985) 87.
KARL AUSCH	Die neue Wirtschaft im neuen Österreich (Wien 1946).
KARL BACHINGER	Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte von 1848 bis zur Gegenwart (Wien 1987).
INGE LORE BÄHRE	Einlegerschutz durch Bankenaufsicht und Sicherungseinrichtungen, ÖBA 6 (1981) 182.
ANTON BALDAUF	Die Besteuerung der Vereine (Wien 2012).
WALTER BARFUß	Zur Beschränkung der Zulässigkeit der Erteilung von Hypothekenbank-Konzessionen auf Aktiengesellschaften, ÖBA 2 (1991) 138.
ERICH BECKER	Die Ursache der Wirtschaftskrise (Wien 1927).
MAX-RICHARD BEHM	Die Kreditgenossenschaft als Typus der an Volk und Raum gebundenen Regionalbank (Prag 1943).
ARTHUR BONDI	Zum Entwurf eines Bankengesetzes, JBI 1932, 349.
JOHANN BRAZDA	150 Jahre Volksbanken in Österreich, Schulze-Delitzsch-Schriftenreihe 23 (2001) 11.
JOHANNES VAN DEN BRINK	Das europäische Bankwesen in den Siebzigerjahren – Tendenzen, Entwicklungen und Aufgaben, ÖBA 8 (1972) 274.
GÜNTHER BRÖKER	Strukturwandlungen im Bankwesen – ein internationaler Überblick, ÖBA 3 (1986) 67.
KURT BRONOLD	Bestrebungen zu einer Neufassung des KWG seit 1949, ÖBA 2 (1979) 51.

CHRISTIAN BRÜNNER DIETER PAUGER	Das System des Rechts der österreichischen Kreditwirtschaft, Quartalshefte, Beiheft 1 (1980).
WILHELM BÜHLER	Betriebswirtschaftlicher Hintergrund und wesentliche Neuerungen der KWG-Novelle 1986, WBI, 12 (1987) 762.
FELIX BUTSCHEK	Österreichs Wirtschaft und Banken zur Zeit des Großen Umbruchs, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Beilage zu 9 (1982) 1.
FELIX BUTSCHEK	Die CA-Krise 1931, WUG 35 (2009) 65.
ROBERT BZOCH	Konsequenzen für die österreichischen Raiffeisenbanken aus dem neuen Kreditwesengesetz, Österreichisches Raiffeisenblatt 12 (1978).
CARSTEN PETER CLAUSSEN	Bank- und Börsenrecht, Handbuch für Lehre und Praxis (München 1996).
ROBERT DEUMER	Kreditwesen, in: Rechtsentwicklung der Jahre 1933 bis 1935/6 (Berlin/Leipzig 1936) 18.
CHRISTIAN DIRNINGER	Die Sparkassen, Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft (Wien 2005).
OSWALD DOERNFEST	Gesetze der Tschechoslowakischen Republik, Das Bankengesetz vom 21. April 1932 (Wien 1932).
RICHARD DOMES	Sparkassenwandlung, Grundzüge einer Wirtschaftsgeschichte der deutschen und österreichischen Sparkassen (Stuttgart 1999).
PETER EIGNER	Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert (Wien 1999).
KARL-WERNER FELLNER	Neue Entwicklungen beim Bankgeheimnis – Fehlgriff statt Kunstgriff, RdW, 4 (2009) 315.
ATTILA FENYVES STEPHAN KORINEK	Das österreichische Versicherungsrecht im Überblick, ZfV, 2 (1999) 158.

OTTO FISCHER	Das Reichsgesetz über das Kreditwesen (Berlin/Leipzig 1935).
ERWIN FRASL	Österreichs Kreditwirtschaft, Von der Reichsmark über den Schilling bis zum Euro (Wien/Graz 2007).
WALTER FREMUTH	Die Österreichische Postsparkasse – vom Amt zum Unternehmen, Die Wirtschaft geht jeden an 94 (1974) 9.
WALTER FREMUTH	Auf der Bühne und hinter den Kulissen (Wien 2012).
MARTIN FRIEDLAENDER	Hypothekendarstellungsgesetz vom 13. Juli 1899 (Berlin-Leipzig ³ 1929).
KONRAD FUCHS MAX SCHEITHAUER	Das Kreditwesen in Österreich, in Fuchs et al (Hg), FS Hans Krasensky (Wien 1983) 355.
ADISLAV GUTTA	Bankenverstaatlichung und Kreditkontrolle (Wien 1946).
KARL HAGENMÜLLER	Bankbetrieb und Bankpolitik (Wiesbaden 1959).
HEINZ HANDLER PETER MOOSLECHNER	Hintergründe und ökonomische Aspekte der Novellierung des Kreditwesengesetzes 1986, WIFO-Mandatsberichte, 12 (1986) 762.
OTHMAR HAUSHOFER, ERICH SCHINNERER WOLFGANG ULRICH	Die österreichischen Kreditwesengesetze (Wien 1980).
OTHMAR HAUSHOFER	Möglichkeiten und Grenzen der Bankenaufsicht in Österreich, Schriftenreihe der Österreichischen Bankwissenschaftlichen Gesellschaft 60 (1982).
ADAM HÜFNER	Wandlungen der Wirtschaftsideologie des Nationalsozialismus, Die Arbeit 8 (1931) 190.
PETER JABORNEGG	Neues zum Bankgeheimnis (Teil 1), WBI (1990), 29.
MAXIMILIAN JACOB	Finanzmarktaufsicht in Europa – Rechtsvergleich der Aufsichtssysteme in Großbritannien, Österreich und der Schweiz (Wien 2011).

THOMAS JÄGER	Staatliche Ausfallhaftung für Kreditinstitute als gemeinschaftsrechtswidrige Beihilfen. Eine Bewertung des § 92 Abs 9 BWG nach Abschaffung der Gewährträgerhaftung in Österreich, ÖBA 2 (2005) 104.
WALTHER KASTNER	Gesellschaftsrecht und das novellierte Kreditwesengesetz, JBI 1986, 749.
ANTON KAUSEL	Ein halbes Jahrhundert des Erfolgs: Der ökonomische Aufstieg Österreichs im OECD-Raum seit 1950, FN Sondernummer (1998) 1.
HELLMUTH KLAUHS	Zur Neuregelung des Kreditwesenrechts (Wien 1972).
HELLMUTH KLAUHS	Gedanken zu einer KWG-Novelle, ÖBA 12 (1985) 438.
HUBERT KLINGAN	Geschäftspolitische Konsequenzen der KWG- bzw Sparkassenrechtsreform, ÖBA 4 (1979) 154.
HORST KNAPP	Homöopathische Kreditwesenreform, Erste Impressionen von den (vor-?) letzten Entwürfen, Finanznachrichten 16 (1969).
PAUL KÖRNIG	Die Offenlegungspflicht der Kreditinstitute, Juristische Schriften, 5 (1938).
HELMUT KRAMER	Jahresbericht 1976, WIFO-Monatsberichte 3 (1977) 94.
HANS KRASENSKY	Beiträge zur Geschichte des Bankwesens, Schriftenreihe der Österreichischen Bankwissenschaftlichen Gesellschaft 5 (1955).
TIM LASSEN	Das Recht der gedeckten Schuldverschreibungen, Österreichs Pfandbriefe und fundierte Schuldverschreibungen, ÖBA 12 (2005) 838.
RENE LAURER	Das Bankgeheimnis in der Entwicklung von Lehre und Rechtsprechung, ÖJZ 1986, 385.

SABINE LEITNER	Das neue österreichische Kreditwesenrecht, in: Dirninger et al (Hg), 150 Jahre Salzburger Sparkasse, Geschichte – Wirtschaft – Recht (Salzburg 2006) 287.
WILHELM LIEBREICH	Beleuchtung der Hauptgrundsätze hypothekarischer Kreditinstitute (Wien 1856).
GEORG LOHAN	Das System ist falsch, Eine Studie zum Umbau des Bank- und Wirtschaftswesens (Wien 1933).
EMANUEL LOUKOTA	Das Postsparkassengesetz 1969, ÖBA 1 (1970) 2.
OTTO LUCIUS	Zur Novellierung des Kreditwesengesetzes, ÖBA 4 (1981) 133.
EDUARD MÄRZ KARL SOCHER	Währung und Banken in der Gründerzeit, in: ALOIS BRUSATTI (Hg): Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 1, (Wien 2005) 326.
CHRISTIAN MAURER GUSTAV RAAB	Das Eigenkapital der Kreditinstitute, Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen 3 (1979).
FRANZ MEISEL	Die Entwicklung der österreichischen Sparkassen seit 1848 (Wien 1900).
ILSE MILLION	Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte der Kreditkontrolle in Österreich (Wien 1978).
CHRISTOPH MÜLLER	Die Entstehung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934 (Berlin 2003).
KURT NÖSSLINGER	100 Jahre PSK, Fortschritt mit Tradition, in: FUCHS-SCHEITHAUER (Hg), Das Kreditwesen in Österreich, FS Hans Krasensky (Wien 1983) 355.
WERNER OGRIS	Zur Entwicklung des Versicherungsaufsichtsrechts und des Versicherungsvertragsrechts in Österreich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der Monarchie, in: WOLFGANG ROHRBACH (Hg) Versicherungsgeschichte Österreichs Bd. 2, Die Ära des klassischen Versicherungswesens (Wien 1988) 1.

JOHANNES ORTNER	Das österreichische Bankgeheimnis und die Geldwäscherei (Wien 1991).
DIETMAR PAUGER	Österreichisches Bankrecht, Aufsichts- und Organisationsrecht, Sektoren und Institutionen, insbesondere im öffentlichen Sektor (Wien 1989).
HEINZ PENTZLIN	Hjalmar Schacht – Leben und Wirken einer umstrittenen Persönlichkeit (Frankfurt am Main 1980).
GABRIELE PFEIFER	Stephan Koren – Wirtschaft im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik 1967 nach 1970 (Salzburg 1993).
ERNST PILLER	Kreditgenossenschaften in Österreich, Ihre Dynamik und ihre Stellung im Rahmen des Kreditgewerbes (Göttingen 1970).
ALOIS PIPERGER	100 Jahre Österreichische Länderbank (Wien 1980).
SIEGFRIED PRESSBURGER	Die Gründung der privilegierten österreichischen Nationalbank, in: Oesterreichische Nationalbank (Hg), Oesterreichische Nationalbank 1816 – 1966 (Wien 1966) 21.
GUSTAV RAAB	Österreichs Sparkassen – gestern, heute, morgen, Die Wirtschaft geht jeden an 89 (1971) 7.
WALTER SADLEDER	Ordnungspolitische Leitlinien des Kreditwesenrechts, ÖBA 3 (1971) 70.
LUDWIG SCHARINGER PETER RUMMEL	Im Verbund liegen Stärke und Sicherheit ¹ (Linz 1996).
EGON SCHEFFER	Das Bankwesen in Österreich (Wien 1924).
MELITTA SCHÜTZ	Basel III: Stabilität im Bankensektor oder Konjunkturbremse? ÖBA 3 (2011) 133.
DIETMAR SPRANZ ANTON STANZEL	70 Jahre Bankenaufsicht, ÖBA 44 (1996) 149.

PETER TAKACS	Zum Begriff der „Hypothekenbanken“ im § 22 KVG, Finanz Journal (1989), 202.
FERDINAND TREMEL	Wirtschafts- und Sozialgeschichte Österreichs (Wien 1969).
KARL VAK	Zur wirtschaftlichen Lage Österreichs (Wien 1977).
FRANZ VRANITZKY	Die KWG-Novelle – Signal zur Stärkung, ÖBA 4 (1986) 121.
MICHAEL WAGNER PETER TOMANEK	Bankiers und Beamte, Hundert Jahre Österreichische Postsparkasse (Wien 1983).
GERD WASCHBUSCH	Bankenaufsicht: Die Überwachung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach dem Gesetz über das Kreditwesen (Oldenbourg 2000).
JOHN WEITZ	Hitlers Bankier Hjalmar Schacht (München/Wien 1998).
HORST WÜNSCH	Die Einflussnahme der Sozialpartner auf die Gesetzgebung, in: Schöpfer Gerald (Hg), Phänomen Sozialpartnerschaft (Graz 1980), 125.
GEORG ZAWISCHA	Die Einlagensicherung nach § 31 KWG und ihre Tücken, ÖBA 7 (1990) 502.
JULIUS ZIEGLER	Wirtschaftskrise und Bankenreform (Berlin 1934).
GEORG ZIMMERMANN	Kreditpolitik in: Österreich Institut Wien (Hg), Österreich lebt (Wien 1955).
JOHANN ZUGSCHWERDT	Das Bankwesen und die privilegierte Oesterreichische Nationalbank (Wien 1855).

Anhang

Niederschrift des Interviews mit OeNB-Gouverneur Univ.- Prof Dr. Ewald Nowotny

(Neufelden-Wien, am 30.10.2013)

Zur Eigenkapitalmarke des KWG 1979

„Das Rekonstruktionsgesetz 1955 war Teil der Nachkriegsaufarbeitung und stand noch unter dem Einfluss der US-Beratung. Die Banken waren bestrebt das Eigenkapital mit dem gegebenen Zustand in Einklang zu bringen, aber dennoch flexible Lösungen zu normieren.

Man muss sich vor Augen halten, dass zu dieser Zeit der Staat viel größere Einflüsse auf die Kreditvergabe hatte. Der Bereich der Kreditvergabe galt im Falle einer staatlichen Beteiligung als risikolos. Dieses Engagement galt insbesondere dann als risikolos, wenn etwa die BÜRGES (für Kreditgarantien) involviert war, oder auch im Bereich der verstaatlichten Industrien, an welche nach damaligen Vorstellungen risikolos Kredite vergeben wurden.

Aus heutiger Sicht war die Festlegung einer 4% Marke für das Eigenkapital jedenfalls zu niedrig.“

Zum Scheitern der ÖVP am Beschluss eines Kreditwesengesetzes

„Vor allem die Streitigkeiten innerhalb der Sektoren (Raiffeisen, Sparkassen, Volksbanken) standen der Gesetzgebung entgegen. Diese hatten Auswirkungen innerhalb der ÖVP, weil die Sektoren binnen der Volkspartei mit ihren Lobbies stark vertreten waren. Die ÖVP schaltete sich daher selbst aus. Auf die Volkspartei übten vor allem die Creditanstalt, als ÖVP-Flaggschiff, als auch der Raiffeisensektor Einfluss aus. Die SPÖ dagegen war viel unabhängiger gegenüber den verschiedenen Bankinteressen. Die Sozialdemokraten hatten eine größere Nähe zum Sparkassensektor, deren Interesse innerhalb des Kreditwesengesetzes vor allem in der Filialfreigabe bestand. Insofern sahen die Sparkassen aufgrund der Zweigstellenliberalisierung ihre Interessen verwirklicht.“

**Niederschrift der Korrespondenz mit
Justizminister a.D. Prof Dr. Hans R. Klecatsky**

(Neufelden-Innsbruck, am 01.09.2013)

Zu den politischen Hintergründen des Entwurfes eines Kreditwesengesetzes 1969

„Ich war damals zwar (parteiloser) Justizminister und hatte in dessen Ressort mehr als genug zu tun, doch hatte ich das nie getrübe Vertrauen des als Reformers gegen eine zwanzigjährige Koalitionsmisere angetretenen Bundeskanzlers Josef Klaus auch in Fragen der Verfassung, die an sich von seinem im Bundeskanzleramt beheimateten Verfassungsdienst zu beantworten waren und dem ich ja selbst von 1951 bis zu meiner Ernennung zum Hofrat des Verwaltungsgerichtshofs (1959) angehört hatte (...). Klaus, der in der Koalitionsregierung Gorbach I Bundesminister für Finanzen gewesen war, hat mit mir von der Existenz eines solchen Gesetzesentwurfs nie gesprochen.

Das Finanzressort wurde in der 11.GP in der ersten Hälfte von Wolfgang Schmitz, in der zweiten Hälfte von Stefan Koren geleitet, als Schmitz Präsident der Nationalbank wurde. (...) Mit beiden hatte ich damals lebhaft Kontakte, ohne dass einer von ihnen je die Absicht äußerte, die Regierungsvorlage eines Kreditwesengesetzes ins Parlament zu bringen.

Hier an der Innsbrucker Universität Innsbruck habe ich meinen guten Freund, den auch schon emeritierten Ordinarius der politischen Ökonomie Karl Socher, der in seinen jungen Jahren speziell als Ghostwriter im Bundesministerium für Finanzen für Wolfgang Schmitz tätig war, gefragt, ob ihm aus dieser Zeit etwas über ein Kreditwesengesetz in Erinnerung sei. Er sagte mir, ja auf Beamtenebene sei da an solchem gearbeitet worden, aber eben nicht mehr.“

**Niederschrift des Interviews mit
MinR i.R. Dr. Hon-Prof. Walter Fremuth**

(Wien am 21.10.2013)

Zum Kreditwesengesetz 1979 allgemein

„Das Prüfungswesen für die Bankier hatte keine Bedeutung in Österreich. In Deutschland herrschte dagegen ein dreistufiges Ausbildungswesen vor. Diese Regelung welche in auch in Österreich in Geltung stand, wurde 1945 aufgrund des Nationalsozialistischen Gedankengutes aufgehoben. Nur ein akribischer Denker kann einen Zusammenhang

zwischen den Regelungen zur Ausbildung der Banker und dem nationalsozialistischen Gedankengut finden. Weshalb diese Regelung dennoch gestrichen wurde, kann nur Gegenstand von Spekulationen sein. Fremuth vermutet persönliche Motive hinter dieser Entscheidung, sodass auch Personen ohne hinreichende Qualifikation honoräre Bankposten erschleichen konnten.“

Zur Problematik „Banken und Realwirtschaft“

„Die Verflechtungen zwischen den Banken und der Industrie waren in Österreich stets sehr groß. In den 1970er bis 80er Jahren waren die Banken noch näher an der Realwirtschaft. Als die USA die strenge Bindung an den Dollar 1971 bis 1973 aufhoben und damit die Devisenspekulationen begannen, erweiterten die Banken weltweit die reinen Finanzgeschäfte. Damit wurde ein Leitgedanke des Bankwesens verletzt, nämlich Diener der Realwirtschaft zu sein. Nach der ursprünglichen Konzeption sollten die Banken durch Kredite, Beihilfen, Schuldverschreibungen usw. die Funktionalität der Wirtschaft stützen. Heute entfernen sich die Banken von diesem Grundgedanken, bis hin zu Exzessen von reinen Spekulationen.“

Zur Problematik des fehlenden Vertrauens

„Ein Mangel an Vertrauen war vor allem in der älteren Generation vorhanden. Der Währungsschnitt nach dem 2. WK hatte das gesamte Geldvermögen der Mittelschicht in Reichsmark vernichtet. Auch der Erste Weltkrieg wurde zum Großteil von der Mittelschicht bezahlt. Die Wiederherstellung des Vertrauens war zweifellos ein Anliegen des Kreditwesengesetzes. Die jüngere Generation, wie ich, hatte demgegenüber genug Vertrauen.“

Zur Liberalisierung des Bankenrechts

„Die Ausdehnung des Filialennetzwerkes barg einen Kostenfaktor, welcher sich auf die Kundenkreditkosten niederschlug, weshalb eine Reglementierung ursprünglich wünschenswert erschien.

Vormals wurden Alltagsgeschäfte vorwiegend über die zahlreich vorhandenen Postämter abgewickelt. Durch die Liberalisierung wurde die Zahlungsverkehrsfunktion der Postsparkasse erheblich geschwächt. Durch die nunmehr fehlende Reglementierung und den dadurch ausgelösten Zuwachs an Filialen wurde ein „Overbanking“ geschaffen, von welchem sich der Kreditapparat noch immer nicht befreien konnte. Durch Fax,

Telebanking und elektronische Datenverarbeitung wird der Kontakt zwischen Kunden und Bankangestellten immer weniger. Es herrschte somit insofern eine Fehlentwicklung vor, als die Filialen von der Bevölkerung weniger beansprucht werden, die Anzahl aber dennoch anstieg.“

Zu den Unterschieden zwischen dem KWG 1934 und 1979

„Das KWG 1934 war im wesentlichen Grundlage für weitere Verordnungen, welche durch den Finanzminister erlassen wurden. Durch das Ermächtigungsgesetz erhielt Hitler gesetzgebende Gewalt. In seinem Namen wurde auch das KWG erlassen. Das KWG 1979 war rechtsstaatlicher konzipiert als sein Vorgängergesetz.“

Zur politischen Debatte rund um das KWG

„Die Ideologie des Dritten Reiches hatte eine starke Linkstendenz wie dies bei der Zinsdebatte oder der Diskussion über eine mögliche Verstaatlichung der Banken veranschaulicht wird. Schacht hingegen trat für eine starke Kontrolle der Banken, jedoch gegen eine Verstaatlichung ein.

Die Sozialistische Partei war von der „Verstaatlichungswut“ zum Zeitpunkt der Gesetzgebung bereits abgerückt. Dominantes Eigentum an der Creditanstalt und an der Länderbank war ohnehin gegeben. Die Gemeindesparkassen traute man sich nicht anrühren, man gab sich damit zufrieden, dass sich diese im Kommunaleigentum befanden. Die Regierung hatte nicht vor Augen lenkend auf die Wirtschaftsentwicklung einzuwirken.“

Niederschrift des Interviews mit Bundesparteibeamten der ÖVP a.D. Dr. Josef Taus

(Wien am 11.11.2013)

Zu den Hintergründen für die Einführung des Bankgeheimnisses

„Das Bankgeheimnis gab es grundsätzlich auch schon vorher. Die erwachsene Bevölkerung verlor zuvor zweimal ihr Geld: Einmal mit der Inflation 1918, sowie nach dem Ende des Krieges 1945. Um das Vertrauen der Sparer wieder zu erlangen, bot man ihnen das Bankgeheimnis nach schweizerischem Vorbild. Um die Bevölkerung wieder zur Bank zu bringen musste dieser ein besonderer Schutz in Aussicht gestellt werden. Eine

beträchtliche Anzahl der Österreicher wollte ihr Ersparnis in der Schweiz anlegen. Um diese Entwicklung zu stoppen mussten in ihrer Heimat dieselben Privilegien geboten werden.

Andererseits wollte der Gesetzgeber auch ausländisches Kapital anlocken, ebenso wie die Schweiz das tat. Dies gelang jedoch nicht einwandfrei, da man Beschränkungen aufgrund der isolierten Lage in welcher sich Österreich in Folge des Eisernen Vorhangs befand, hinnehmen musste.“

Niederschrift der Korrespondenz mit Ombudsmann Dr. Gottfried Feurstein

(Neufelden – Scharzach, am 30.9.2013)

Zum allgemeinen Werdegang des KWG 1979

„Über die Beratungen zum Kreditwesengesetz 1979 kann ich nur ganz generell berichten: Im Unterausschuss herrschte eine sehr gute Stimmung. Die SPÖ war ganz klar auf Konsens ausgerichtet. Das Gesetz wurde daher auch mit den Stimmen der ÖVP beschlossen. Die Einflussnahme des Bankensektors war sehr wesentlich, also nicht nur der Nationalbank, sondern auch der Bundeswirtschaftskammer (Sparte Banken). Die Verhandlungen im Unterausschuss waren sehr intensiv. Die einzelnen Paragraphen wurden getrennt diskutiert. Es gab daher auch einen umfassenden Abänderungsantrag. Gleichzeitig mit dem Kreditwesengesetz wurde auch das Sparkassengesetz behandelt. Ich erinnere mich, dass der Sparkassenverband mit großem Nachdruck die Eigenständigkeit dieses Sektors gegenüber den Genossenschaftsbanken vertreten hat. An besondere Aktivitäten von Seiten der Arbeiterkammer kann ich mich nicht erinnern.“

Niederschrift des Interviews mit Generaldirektor der Münze Österreich a. D. Dietmar Spranz⁶³⁸

(Wien, am 21.10.2013)

Zum allgemeinen Werdegang des KWG 1979

„1970 kam es zu einem Regierungswechsel, bereits im Januar 1972 wurde ein Entwurf eines KWG vorgelegt. Androsch sagte darauf hin, dieser Entwurf wird noch 1972 ins

⁶³⁸ Geb 31.3.1940, vergl. Österreichischer Amtskalender 2005/2006 (Wien 2005) 78.

Parlament gebracht. Weshalb es letztlich bis 1979 dauerte, bleibt Gegenstand von Spekulationen. 1974 herrschte eine Krise, welche mitunter aufgrund von Devisenspekulationen hervorgerufen wurde. In Deutschland reagierte man mit einer Novelle des KWG, in Österreich sah man dem Lauf der Dinge weiterhin untätig zu.“

Lebenslauf

PROFIL

Mag. iur. Clemens Ettmayer

Sprachen: Deutsch, Englisch, Französisch

AUSBILDUNG

seit 10/2012	Doktoratsstudium an der Universität Wien
8/2011	European Studies, Summer High School Strobl
2007 – 2012	Studium Rechtswissenschaften, Universität Wien
2000 – 2005	BORG, Bad Leonfelden
2003	Gloucester High School, Ottawa, Kanada
7/2000	English language training, Hastings, GB
1995 – 2000	Bundesrealgymnasium, Rohrbach
1991 – 1995	Volksschule, Rohrbach

PRAKTIKA UND ARBEITSERFAHRUNG	
seit 2/2013	Notariatskandidat des öffentlichen Notar Dr. Kiesenhofer in Neufelden OÖ
8/2012 – 1/2013	Gerichtspraxis am BG Döbling und Arbeits- und Sozialgericht Wien
2/2012	Notariatspraktikum, öffentliche Notare Dr. Lenz & Dr. Wittman
9/2011	Rechtsanwaltskanzlei CMS Reich-Rohrwig Hainz, Fachbereich: Mergers and Acquisitions
8/2010 – 9/2010	Außenhandelsstelle der WKÖ, Damaskus Syrien
8/2005	Praktikum Energie AG
Sommer 2002, 2003 und 2004	Praktikum OÖ Ferngas AG

MILITÄR	
9/2013	Beförderung zum Leutnant der Miliz (Offizier)
7/2012	Zugskommandantenkurs II, Amstetten
6/2008, 2/2009 und 7/2009	Gruppenkommandant, Führungsunterstützungskompanie
9/2007	Zugskommandantenkurs I, Saalfelden
2006 – 2007	Auslandseinsatz, Golan Höhen, Syrien
2005 – 2006	Einjährig Freiwillig im Gebirgskampfzentrum, Saalfelden