

Vorblatt

Ziele

- rasche und effiziente Stabilisierung von ausfallgefährdeten Banken
- Vermeidung des Einsatzes zusätzlicher öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von Banken

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahmen:

- Frühinterventionsbefugnisse der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)
- Verpflichtende Sanierungs- und Abwicklungsplanung
- Einrichtung einer Abwicklungsbehörde, welche über umfassende Abwicklungsbefugnisse und Abwicklungsinstrumente verfügt

Wesentliche Auswirkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat wesentliche Auswirkungen auf Banken. Diese ergeben sich einerseits aus den Verwaltungskosten, die aus der Erstellung und Aktualisierung von Sanierungs- bzw. Gruppensanierungsplänen sowie gegebenenfalls der Mitwirkungspflicht bei der Erstellung von Abwicklungs- bzw. Gruppenabwicklungsplänen resultieren. Weitere wesentliche Auswirkungen können sich für Banken in Form zusätzlicher Aufsichtskosten aufgrund der Wahrnehmung der Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Abwicklungsbehörde entstehenden Aufwands ergeben. Abgesehen davon ergeben sich aufgrund des vorliegenden Gesetzesentwurfes positive gesamtwirtschaftliche Effekte durch die Prävention von schweren volkswirtschaftlichen Schäden durch die unkontrollierte und unvorbereitete Abwicklung von Banken. Schließlich ist auch mit positiven finanziellen Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt zu rechnen, da es künftig zu einem wesentlich geringeren Einsatz öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von ausfallgefährdeten Banken kommen soll, als dies im Gefolge der jüngsten Finanzkrise der Fall war.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte:

Aufgrund des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist davon auszugehen, dass es in künftigen Krisenfällen von Banken zu einem wesentlich geringeren Einsatz öffentlicher Mittel kommen wird als bisher.

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen:

Die rechtsetzende Maßnahme enthält eine geänderte Informationsverpflichtung für Unternehmen. Es wird durch diese insgesamt eine Belastung von rund 10.658.000 Euro pro Jahr verursacht. Diese ergibt sich aus der verpflichtenden Erstellung und regelmäßigen Aktualisierung von Sanierungs- bzw. Gruppensanierungsplänen für Banken mit Sitz im Inland. Die Schätzung des Gesamtbetrages der zu erwartenden Belastungen wurde im Vergleich zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Begutachtungsentwurfes wesentlich erhöht. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die ursprüngliche Abschätzung an die Kosten im Zusammenhang mit den wesentlich weniger komplexen Informationsverpflichtungen des Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetzes angelehnt wurde.

Auswirkungen auf Unternehmen:

Für Banken kann es aufgrund der Einrichtung einer Abwicklungsbehörde zu höheren Aufsichtskosten kommen.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen:

Der vorliegende Gesetzesentwurf führt zu ex ante nicht quantifizierbaren, aber jedenfalls positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten durch die Prävention von schweren volkswirtschaftlichen Schäden durch die unkontrollierte und unvorbereitete Abwicklung von Banken.

In den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Das Vorhaben dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 173 vom 12.6.2014 S. 190.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken erlassen wird, mit dem das Bankwesengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, die Insolvenzordnung und das Übernahmegesetz geändert werden sowie das Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz aufgehoben wird

Einbringende Stelle: Bundesministerium für Finanzen
Laufendes Finanzjahr: 2014
Inkrafttreten/ 2015
Wirksamwerden:

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben hat keinen direkten Beitrag zu einem Wirkungsziel.

Problemanalyse

Problemdefinition

Im Gefolge der jüngsten Finanzkrise mussten einige österreichische Banken durch öffentliche Mittel stabilisiert werden, um daraus potenziell resultierende Gefährdungen der Finanzmarktstabilität sowie schwerwiegende volkswirtschaftliche Schäden zu verhindern. Die Notwendigkeit dieser Stabilisierungsmaßnahmen offenbarte unter anderem das Fehlen frühzeitiger Eingriffsmöglichkeiten der Aufsicht, welche bereits vor dem Eintritt eines Krisenfalls ein rechtzeitiges Gegensteuern ermöglichen. Als Reaktion darauf wurde durch das Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz einerseits ein angemessenes Instrumentarium für frühzeitige Eingriffe geschaffen. Andererseits wurden Institute zur Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen verpflichtet, um bereits im Vorfeld eines Belastungsszenarios potenzielle Maßnahmen zur Sanierung und Abwicklung darzustellen und erforderliche strukturelle Voraussetzungen zu schaffen. Allerdings wurde damit noch kein vollständiger Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Banken geschaffen. Vielmehr bedarf es dazu noch weiterer gesetzlicher Maßnahmen, wie insbesondere die Einführung umfangreicher und wirksamer Abwicklungsinstrumente.

Nullszenario und allfällige Alternativen

Ohne Einführung weiterer gesetzlicher Maßnahmen könnte das bestehende Instrumentarium nicht optimal genutzt werden, da nach einer fehlgeschlagenen Sanierung oder nicht erfolgreichen Frühinterventionsmaßnahmen wiederum nur staatliche Beihilfen zur Stabilisierung herangezogen werden könnten, um ein reguläres Insolvenzverfahren zu vermeiden. Gerade bei systemrelevanten Banken kann sich die Notwendigkeit zur Ergreifung staatlicher Maßnahmen ergeben, da deren Insolvenz schwer abschätzbare, negative Auswirkungen haben könnte. Derartige Folgen können beispielsweise von Problemen bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs oder von Wertpapiergeschäften bis hin zum Extremfall eines „bank run“ reichen.

Vorhandene Studien/Folgenabschätzungen

Folgenabschätzung der Europäischen Kommission im Rahmen des Vorschlages zur Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates [COM(2012) 280 final]

Interne Evaluierung

Zeitpunkt der internen Evaluierung: 2020

Evaluierungsunterlagen und -methode: Für die Durchführung der internen Evaluierung soll insbesondere auf verfügbare Daten der Abwicklungsbehörde, der FMA sowie der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) zurückgegriffen werden.

Ziele

Ziel 1: rasche und effiziente Stabilisierung von ausfallgefährdeten Banken

Beschreibung des Ziels:

Vordringliches Ziel des gegenständlichen Gesetzesentwurfes ist es, Banken im Krisenfall rasch und rechtzeitig zu sanieren, oder falls dies nicht möglich sein sollte, so abzuwickeln, dass es dadurch vor allem zu keiner Gefährdung der Finanzmarktstabilität und schweren volkswirtschaftlichen Schäden kommt.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
- Nach der derzeitigen Rechtslage haben Banken Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen, in denen Maßnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Stabilität und Maßnahmen zur Sicherstellung einer geordneten Abwicklung darzustellen sind. Darüber hinaus verfügt die FMA über Frühinterventionsbefugnisse für den Fall, dass eine Bank gegen Kapital- oder Liquiditätsanforderungen verstößt oder zu verstoßen droht.	- Künftig können zusätzlich umfangreiche Abwicklungsinstrumente und -befugnisse durch eine neu eingerichtete Abwicklungsbehörde ergriffen werden.

Ziel 2: Vermeidung des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von Banken

Beschreibung des Ziels:

Gemäß dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist der Einsatz öffentlicher Mittel künftig nur noch als letztes Mittel und nachdem die übrigen Abwicklungsinstrumente so umfassend wie möglich erwogen und eingesetzt wurden zulässig. Darüber hinaus müssen weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
- Das Volumen der beanspruchten und aufrechten staatlichen Beihilfen auf der Grundlage des Finanzmarktstabilitätsgesetzes (FinStaG) beträgt derzeit rund 12,98 Mrd. Euro.	- Das Volumen der beanspruchten und aufrechten staatlichen Beihilfen auf der Grundlage des Finanzmarktstabilitätsgesetzes (FinStaG) beträgt weniger als 10 Mrd. Euro.

Maßnahmen

Maßnahme 1: Frühinterventionsbefugnisse der FMA

Beschreibung der Maßnahme:

Die FMA soll dazu befugt sein, bereits im Fall der Verschlechterung der Wirtschafts- und Finanzlage einer Bank gewisse Maßnahmen zu ergreifen, um eine Krisensituation zu entschärfen und dabei insbesondere zu verhindern, dass die Bank an einen Punkt gelangt, an dem sie nur noch abgewickelt werden kann. Diese Befugnisse umfassen beispielsweise die Möglichkeit, von der Geschäftsleitung der

Bank zu verlangen, im Sanierungsplan enthaltene Maßnahmen umzusetzen. Ferner kann die FMA unter gewissen Voraussetzungen die Entlassung der Geschäftsleitung, des Aufsichtsrates und des höheren Managements anordnen und sofern auch dies zur Abwendung des Frühinterventionsbedarfs nicht ausreicht, einen vorläufigen Verwalter bestellen, der die Geschäftsleitung einer Bank entweder vorübergehend ablöst oder mit den jeweiligen Personen vorübergehend zusammenarbeitet.

Umsetzung von Ziel 1, 2

Maßnahme 2: Verpflichtende Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Beschreibung der Maßnahme:

In Sanierungsplänen sollen, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Szenarien (d.h. sowohl systemweite Ereignisse als auch auf bestimmte juristische Personen oder Gruppen beschränkte Belastungsszenarien) und für den Fall, dass eine erhebliche Verschlechterung der Finanzlage der Bank eintritt, mögliche Maßnahmen für die Wiederherstellung der finanziellen Stabilität einer Bank beschrieben werden. Zudem sind Maßnahmen anzuführen, die im Fall des Bestehens von Frühinterventionsbedarf ergriffen werden könnten. Sanierungspläne sind von den Banken grundsätzlich auf Einzelbasis zu erstellen. Sofern jedoch eine Gruppe im Sinne des Bundesgesetzes über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BaSAG) vorliegt, ist anstatt von mehreren separaten Sanierungsplänen grundsätzlich ein Gruppensanierungsplan für die gesamte Gruppe zu erstellen. Sanierungspläne sind mindestens einmal jährlich zu aktualisieren und von der FMA im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zu prüfen. Insgesamt soll dadurch die Präventivplanung verbessert werden, um in Krisenszenarien schnell und effizient reagieren zu können.

Abwicklungspläne sollen für den Fall, dass eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, die organisatorischen Voraussetzungen für eine geordnete Abwicklung schaffen und den Abwicklungsprozess planbar machen. Dies umfasst insbesondere die Darstellung von Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen und die Erläuterung, welche Optionen für die Anwendung von Abwicklungsinstrumenten und -befugnissen bestehen. Abwicklungspläne sind von der Abwicklungsbehörde zu erstellen.

Umsetzung von Ziel 1, 2

Maßnahme 3: Einrichtung einer Abwicklungsbehörde, welche über umfassende Abwicklungsbefugnisse und Abwicklungsinstrumente verfügt

Beschreibung der Maßnahme:

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Errichtung einer Abwicklungsbehörde vor. Diese soll in Form einer eigenen und unabhängigen Organisationseinheit innerhalb der FMA gebildet werden. Zentrale Aufgabe der Abwicklungsbehörde ist die Abwicklung ausfallender oder wahrscheinlich ausfallender Banken. Dazu stehen ihr spezifische und weitreichende Abwicklungsbefugnisse und Abwicklungsinstrumente zur Verfügung.

Zu den genannten Abwicklungsinstrumenten zählen das Instrument der Gläubigerbeteiligung, das Instrument des Brückeninstituts, das Instrument der Unternehmensveräußerung sowie das Instrument der Ausgliederung von Vermögenswerten. Die Abwicklungsbehörde kann diese Instrumente einzeln oder in Kombination anwenden. Das Instrument der Ausgliederung von Vermögenswerten darf die Abwicklungsbehörde jedoch nur zusammen mit einem anderen Abwicklungsinstrument anwenden. Zu den Abwicklungsbefugnissen der Abwicklungsbehörde zählt beispielsweise die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Kontrolle über eine Bank zu übernehmen. Je nach Umständen des Einzelfalls dürfen nur jene Maßnahmen ergriffen werden, mit denen vordefinierte Abwicklungsziele am besten erreicht werden können. Darunter fallen vor allem die Kontinuität kritischer Funktionen und der Erhalt der Finanzmarktstabilität.

Umsetzung von Ziel 1, 2

Abschätzung der Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger

Aus dem Vorhaben ergeben sich positive finanzielle Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt, da öffentliche Mittel künftig nur noch als letztes Mittel, und nachdem die im Entwurf vorgesehenen Abwicklungsinstrumente so umfassend wie möglich erwogen und eingesetzt wurden, zur Stabilisierung von Banken herangezogen werden sollen. In Anlehnung an den bei Ziel 2 der wirkungsorientierten Folgenabschätzung gewählten Indikator erscheint eine um ca. 3 Mrd. Euro verringerte Belastung des öffentlichen Haushalts für Stabilisierungsmaßnahmen von Banken im Zeitraum bis zum Jahr 2020 als realistischer Wert.

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen

Der vorliegende Gesetzesentwurf verpflichtet Banken dazu, sogenannte Sanierungs- bzw. Gruppensanierungspläne zu erstellen, diese mindestens einmal jährlich zu aktualisieren und an die FMA zu übermitteln. Das BaSAG sieht darüber hinaus die Verpflichtung zur Erstellung und regelmäßigen Aktualisierung von Abwicklungs- bzw. Gruppenabwicklungsplänen vor. Adressat dieser Bestimmung sind jedoch nicht die Banken selbst, sondern die Abwicklungsbehörde. Eine Informationsverpflichtung der Banken kann sich in diesem Zusammenhang nur in besonderen Fällen im Rahmen ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht bei der Planerstellung durch die Abwicklungsbehörde ergeben. Da derartige Belastungen nur unter besonderen Umständen und somit nicht definitiv eintreten, kann eine realistische Abschätzung dieser potenziellen Verwaltungskosten nicht vorgenommen werden.

IVP	Kurzbezeichnung	Fundstelle	Belastung (in Tsd. €)
1	Erstellung und Aktualisierung von Sanierungs- bzw. Gruppensanierungsplänen	§§ 7, 8 und 15 BaSAG	10.658

Unternehmen

Sonstige wesentliche Auswirkungen

Sonstige wesentliche Auswirkungen können sich für Institute im Sinne des BaSAG in Form von höheren Aufsichtskosten ergeben. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die der FMA aus der Wahrnehmung der Aufsicht über Institute entstehenden Kosten einerseits vom Bund und andererseits von den Instituten selbst getragen werden. Der Bund leistet pro Geschäftsjahr einen Beitrag von 3,5 Mio. Euro an die FMA. Dieser Beitrag ist vom Gesamtbetrag der der FMA für das entsprechende Geschäftsjahr entstandenen Kosten abzuziehen und die verbleibenden Kosten verhältnismäßig auf unterschiedliche Rechnungskreise, die sich nach dem jeweiligen Aufsichtsbereich (z.B.: Bankenaufsicht, Wertpapieraufsicht) richten, aufzuteilen. Daraus folgt, dass sich ein Ansteigen der Aufsichtskosten direkt auf die Institute im Sinne des BaSAG auswirkt. Da durch das BaSAG eine neue Organisationseinheit innerhalb der FMA einzurichten ist, welche über weitgehend neue Aufgaben, Befugnisse und Pflichten verfügt, kann es folglich zu einem Kostenanstieg für die Beaufsichtigten kommen. Da im Zusammenhang mit der Einrichtung dieser Organisationseinheit noch offene Punkte (z.B. Personalaufwand) bestehen, kann eine realistische Abschätzung dieser Kosten momentan nicht erfolgen.

Sonstige wesentliche Auswirkungen

Betroffene Gruppe	Anzahl der Betroffenen	Quelle/Erläuterung
Institute im Sinne des BaSAG	697	OeNB

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf ergeben sich jedenfalls positive, wenngleich ex ante nicht quantifizierbare (da stark fallspezifisch), gesamtwirtschaftliche Effekte für den österreichischen Wirtschaftsstandort. Diese resultieren aus der erhöhten Stabilität des Finanzsektors und dem geringeren Risiko, dass öffentliche Mittel für die Rekapitalisierung ausfallgefährdeter Banken eingesetzt werden müssen.

Da der vorliegende Entwurf ausschließlich der Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU dient, kann in diesem Zusammenhang auch auf die entsprechende Folgenabschätzung im Rahmen des Vorschlages der Europäischen Kommission zur Richtlinie 2014/59/EU [COM(2012) 280 final] verwiesen werden, in der davon ausgegangen wird, dass sich durch die Einführung des Instruments der Gläubigerbeteiligung und andere damit zusammenhängende Faktoren jährlich ein positiver kumulativer Nettonutzen von ca. 0,7 bis 1,0 % des EU-BIP ergeben wird.

Anhang mit detaillierten Darstellungen

Detaillierte Darstellung der Berechnung der Verwaltungskosten für Unternehmen

Informationsverpflichtung 1	Fundstelle	Art	Ursprung	Verwaltungslasten (in €)
Erstellung und Aktualisierung von Sanierungs- bzw. Gruppensanierungsplänen	§§ 7, 8 und 15 BaSAG	geänderte IVP	Europäisch	10.658.010

Die geltenden Bestimmungen für die Erstellung und Aktualisierung von Sanierungs- bzw. Gruppensanierungsplänen müssen an die unionsrechtlichen Vorgaben angepasst werden. Banken müssen demnach grundsätzlich auf Einzelinstitutsbasis Sanierungspläne erstellen. Sofern allerdings eine Gruppe im Sinne des BaSAG vorliegt, ist anstatt von mehreren separaten Sanierungsplänen für jede einzelne Bank der Gruppe ein Gruppensanierungsplan für die gesamte Gruppe zu erstellen. Dies gilt jedoch nicht für Banken einer bedeutenden Gruppe. Diese haben stets auch auf Einzelinstitutsbasis Sanierungspläne zu erstellen. Sanierungspläne sind grundsätzlich einmal jährlich zu aktualisieren.

Eine elektronische Umsetzung der Informationsverpflichtung ist nicht vorgesehen:

Unternehmensgruppierung 1: EU-Mutterunternehmen mit Sitz im Inland	Zeit (hh:mm)	Gehalt/h in €	Externe Kosten	Afa	Kosten (in €)	Lasten (in €)
Verwaltungstätigkeit 1: Beschaffung von Informationen	120:00	53	0,00	0	6.360	6.360
Verwaltungstätigkeit 2: Beschreibungen, Präsentation	240:00	53	0,00	0	12.720	12.720
Verwaltungstätigkeit 3: Erläuterungen erstellen	30:00	53	0,00	0	1.590	1.590
Verwaltungstätigkeit 4: Einholen von Informationen von Dritten	15:00	37	0,00	0	555	555
Verwaltungstätigkeit 5: Versand einer Nachricht an eine öffentliche Stelle	01:30	37	0,00	0	56	56
Fallzahl		20				
Sowieso-Kosten in %		0				
Unternehmensgruppierung 2: Einzelinstitute und Institute einer bedeutenden Gruppe	Zeit (hh:mm)	Gehalt/h in €	Externe Kosten	Afa	Kosten (in €)	Lasten (in €)

Verwaltungstätigkeit 1: Beschaffung von Informationen	60:00	53	0,00	0	3.180	3.180
Verwaltungstätigkeit 2: Beschreibungen, Präsentation	150:00	53	0,00	0	7.950	7.950
Verwaltungstätigkeit 3: Erläuterungen erstellen	24:00	53	0,00	0	1.272	1.272
Verwaltungstätigkeit 4: Einholen von Informationen von Dritten	09:00	37	0,00	0	333	333
Verwaltungstätigkeit 5: Versand einer Nachricht an eine öffentliche Stelle	01:30	37	0,00	0	56	56
Fallzahl	800					
Sowieso-Kosten in %	0					

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 3.6 des WFA – Tools erstellt.