

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Tel. + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 7. Oktober 2014
GZ 302.611/001-2B1/14

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken erlassen wird, mit dem das Bankwesengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, die Insolvenzordnung, das Übernahmegesetz und das Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 geändert werden sowie das Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz aufgehoben wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 12. September 2014, GZ. BMF-040400/0004-III/5/2014, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

Einleitend weist der RH darauf hin, dass mit 31. Dezember 2013 (siehe hiezu Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013, Textteil Band 1, S. 245), insgesamt 14,375 Mrd. EUR an öffentlichen Mitteln für „Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG)“ im Bereich mehrerer Banken eingesetzt wurden (davon 5,876 Mrd. EUR für die KA Finanz AG und 4,8 Mrd. EUR für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, wobei letztere bis zum Stichtag 30. Juni 2014 auf 5,550 Mrd. EUR durch weitere Zahlung von 750 Mio. EUR erhöht wurde).

Im Zusammenhang mit der Begutachtung ist weiters festzuhalten, dass zwar laut den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf von einem Zielzustand der für die Stabilisierung von Banken vorgesehener öffentlicher Mittel von weniger als 10 Mrd. EUR ausgegangen wird, demgegenüber jedoch durch das am 1. August 2014 in Kraft getretene Bundesgesetz BGBl. I Nr. 51/2014 der Rahmen für Maßnahmen aus dem



FinStaG von 15 Mrd. EUR auf 22 Mrd. EUR angehoben wurde (§ 2 Abs. 4 FinStaG) und dabei keine gesetzliche Befristung für die Maßnahmen aus dem FinStaG vorgesehen ist.

Gleichzeitig verweist der RH auch darauf, dass mit dem vorliegenden Entwurf wesentliche Empfehlungen i.Z.m. der Organisation der Bankenaufsicht in Österreich nicht umgesetzt werden (siehe dazu unter Pkt. 1.1) und eine weitere Belastung des öffentlichen Haushalts nicht ausgeschlossen werden kann (siehe dazu unter Pkt. 2.).

1.1 Organisation der Bankenaufsicht

Im Zusammenhang mit der Organisation der Bankenaufsicht in Österreich verweist der RH auf seine Empfehlungen aus dem Jahr 2007. Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen in seinem Bericht „Finanzmarktaufsicht“, Reihe Bund 2007/10, TZ 39.2, *„auf gesetzliche Regelungen hinzuwirken, wonach die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden sollen, um die Verantwortlichkeit und die Effizienz im Bereich der Bankenaufsicht zu erhöhen“*. Im Rahmen der Follow-up-Überprüfung 2009 der Finanzmarktaufsicht konnte der RH zwar feststellen, dass *„mit der Finanzmarktaufsichtsreform, BGBl. I Nr. 108/2007, eine Reihe wichtiger Maßnahmen umgesetzt wurden, um Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenprobleme bei den beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereichen von FMA und OeNB zu beseitigen“* („Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2011/4, TZ 2.1), eine komplette organisatorische Zusammenlegung der Aufsichtsbereiche jedoch nicht erfolgt ist. Er sah die Empfehlung aus 2007 als teilweise umgesetzt an und hielt *„seine Empfehlung an das BMF aufrecht, im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht auf eine Regelung im Bankwesengesetz hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB zur Gänze organisatorisch zusammengeführt werden sollten“* (Reihe Bund 2011/4, TZ 2.2).

Im Begutachtungsverfahren zum Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 59/2014), mit dem das Bankwesengesetz, das Börsegesetz 1989, das E-Geldgesetz 2010, das Finanzkonglomeratengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Investmentfondsgesetz 2011, das Stabilitätsabgabengesetz, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2007, das Zahlungsdienstegesetz und das Zentrale-Gegenparteien-Vollzugsgesetz geändert werden, wies der RH das Bundesministerium für Finanzen abermals auf seine Empfehlung in den oben angeführten Berichten (Reihe Bund 2011/4, TZ 2; Reihe Bund 2007/10, TZ 39) hin, *„wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden sollten“*. Er empfahl bei dieser Zusammenlegung die Berücksichtigung der Neuregelungen im Zusammen-



GZ 302.611/001-2B1/14

Seite 3 / 6

hang mit der Übertragung von Aufsichtsaufgaben über Kreditinstitute auf die EZB (Schreiben des RH vom 2. Mai 2014, GZ 300.256/016-2B1/14).

Diese Empfehlung des RH fand bislang keine Berücksichtigung. Der RH weist daher aus Anlass des vorliegenden Begutachtungsverfahrens erneut auf das dringende Erfordernis der organisatorischen Zusammenführung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB hin.

Vor dem Hintergrund dieses Umfangs der für Maßnahmen nach dem FinStaG eingesetzten öffentlichen Mittel geht der RH davon aus, dass auch die mit dem vorliegenden Entwurf verbundene Neuordnung der Kompetenzen zwischen der FMA, der OeNB und der EZB die Kontrollkompetenzen des RH nicht beeinträchtigt und er daher weiterhin befugt ist, die Gebarung der genannten Einrichtungen zu prüfen, und zwar unabhängig davon, ob diese auf der Grundlage von nationalem oder europäischem Recht tätig werden.

Im Zusammenhang mit der Gründung von Abbaueinheiten regt der RH an, aus Gründen der Verwaltungsökonomie die Bündelung von Portfolien zu prüfen, um eine Parallelität von mehreren Abbaueinheiten zu vermeiden.

2. Zu den finanziellen Auswirkungen

2.1 Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

In den Erläuterungen werden die Kosten für die Erstellung und Aktualisierung von Sanierungsplänen für Banken mit Sitz im Inland auf insgesamt rd. 3,6 Mio. EUR pro Jahr geschätzt. Auch könne es für Banken aufgrund der Einrichtung einer Abwicklungsbehörde zu höheren Aufsichtskosten kommen.

In den Erläuterungen wird keine konkrete Abschätzung der Kosten des erforderlichen zusätzlichen Verwaltungsmehraufwandes für die FMA vorgenommen. § 19 Abs. 9 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz – FMABG, BGBl. I Nr. 97/2001 i.d.g.F., sieht – ungeachtet der im § 19 Abs. 4 FMABG normierten Kostentragungspflicht durch die der Aufsicht der FMA unterliegenden natürlichen und juristischen Personen – die Abdeckung durch einen weiteren Kostenbeitrag des Bundes vor, wenn dies trotz wirtschaftlicher, sparsamer und zweckmäßiger Gebarung der FMA zur Abdeckung notwendiger Aufsichtskosten erforderlich ist.

Da die FMA durch die beabsichtigte Gesetzesänderung zusätzliche Aufgaben erhält, kann es aus Sicht des RH nicht ausgeschlossen werden, dass die daraus erwachsenden zusätzlichen Kosten durch einen weiteren Beitrag des Bundes abzudecken sind. Bei der



Abklärung des tatsächlichen Umfangs der Aufgaben der FMA wären jedoch auch die mit BGBl. I Nr. 59/2014 verbundenen Änderungen im Aufgabenbereich der FMA zu berücksichtigen, da diese künftig ihre Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nur insoweit wahrzunehmen hat, als deren Ausübung aufgrund der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 nicht der EZB vorbehalten ist. Da – so die Erläuterungen zum damaligen Entwurf – die EZB „für die direkte Beaufsichtigung der bedeutenden CRR-Kreditinstitute zuständig“ sein soll, geht der RH von einer damit verbundenen Verringerung der Aufsichtskosten aus.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012.

2.2 Zum Abwicklungsfinanzierungsmechanismus

Der geplante § 128 BSAG berechtigt die Aufsichtsbehörde, zur Finanzierung des Abwicklungsmechanismus Kredite oder andere Formen der Unterstützung durch Institute, Finanzinstitute oder sonstige Dritte in Anspruch zu nehmen, falls die dafür eingehobenen Beträge der Kreditinstitute nicht ausreichend sind.

Dabei ist festzuhalten, dass insbesondere die außerordentlichen, nachträglich eingehobenen Beiträge mit dem dreifachen des Jahresbetrags der laufenden Beiträge beschränkt sind (§ 127 Abs. 1 letzter Satz BSAG) bzw. hier auch die Gewährung eines Aufschubs der Zahlung dieser Beträge durch die Abwicklungsbehörde möglich ist (§ 127 Abs. 3 BSAG).

Zusätzlich ist in § 130 BSAG, der die gegenseitige Unterstützung der nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismen bei einer Gruppenabwicklung regelt, in Abs. 7 festgehalten, dass nationale Abwicklungsmechanismen Garantien für Kredite von Gruppenabwicklungsmechanismen stellen können.

Der RH weist darauf hin, dass im Anlassfall und bei einer entsprechenden Unterdotierung des Abwicklungsfinanzierungsmechanismus eine Belastung des öffentlichen Haushaltes nicht ausgeschlossen werden kann.

3. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und Evaluierung

Nach den Erläuterungen sollen mit dem vorliegenden Entwurf auch positive finanzielle Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt verbunden sein, „da es künftig zu einem wesentlich geringeren Einsatz öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von



GZ 302.611/001-2B1/14

Seite 5 / 6

ausfallgefährdeten Banken kommen soll“. Der RH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit 31. Dezember 2013 (siehe hierzu Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013, Textteil Band 1, S. 245), insgesamt 14,375 Mrd. EUR an öffentlichen Mitteln für „Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG)“ im Bereich mehrerer Banken eingesetzt wurden (davon 5,876 Mrd. EUR für die KA Finanz AG und 4,8 Mrd. EUR für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, wobei letztere bis zum Stichtag 30. Juni 2014 auf 5,550 Mrd. EUR durch weitere Zahlung von 750 Mio. EUR erhöht wurde).

Nach den Erläuterungen ist eine interne Evaluierung des Gesetzes für 2020 geplant und soll diese auf verfügbaren Daten der Abwicklungsbehörde, der FMA sowie der OeNB beruhen. Für diese Evaluierung ist als Zielzustand bezüglich der Vermeidung des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von Banken vorgesehen, dass das Volumen der beanspruchten und aufrechten staatlichen Beihilfen aus dem Finanzmarktstabilitätsgesetz – FinStaG, BGBl. I Nr. 136/2008 i.d.g.F., weniger als 10 Mrd. EUR beträgt (Stand Ende 2. Quartal 2014: rd. 12,98 Mrd. EUR). Damit wird von einer um 3 Mrd. EUR verringerten Belastung des öffentlichen Haushaltes aus Stabilisierungsmaßnahmen von Banken bis 2020 ausgegangen.

Abschließend weist der RH darauf hin, dass mit dem am 1. August 2014 in Kraft getretenen Bundesgesetz BGBl. I Nr. 51/2014 der Rahmen für Maßnahmen aus dem FinStaG von 15 Mrd. EUR auf 22 Mrd. EUR angehoben wurde (§ 2 Abs. 4 FinStaG) und darüber hinaus keine gesetzliche Befristung für die Maßnahmen aus dem FinStaG vorgesehen ist. Insofern kann die auf S. 4 und 7 der Erläuterungen angeführte Zielvorgabe, bis zum Jahr 2020 durch den vorliegenden Entwurf ein „*Volumen der beanspruchten und aufrechten staatlichen Beihilfen*“ auf Grundlage des FinStaG von weniger als 10 Mrd. EUR zu erreichen, nicht nachvollzogen werden.

4. Zur Begutachtungsfrist

Der vorliegende Entwurf langte beim RH am 15. September 2014 mit einer Begutachtungsfrist bis 6. Oktober 2014, somit einer Frist von lediglich 16 Arbeitstagen, ein. Gemäß § 9 Abs. 3 der WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.g.F., soll den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen. Der RH weist kritisch darauf hin, dass im Hinblick auf die Bedeutsamkeit der vorgeschlagenen Regelungen für die Gebarung der öffentlichen Haushalte diese Frist im vorliegenden Fall ohne nähere Begründung signifikant unterschritten wurde.



GZ 302.611/001-2B1/14

Seite 6 / 6

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

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Moser'.