

**Reisenhofer/Galostian Fard/Habliczek**

# **Sanierung und Abwicklung von Banken – BaSAG**

Handbuch zu BaSAG, BaSaPV, EBA Leitlinien und  
ergänzenden EU-Rechtsakten zu Sanierungs- und  
Abwicklungsplanung sowie zur Berechnung der  
Abwicklungsfondsbeiträge

**Zitiervorschlag:** *Reisenhofer/Galostian Fard/Habliczek*, Sanierung und Abwicklung von Banken – BaSAG, [Seite]

**VLB – Verzeichnis Lieferbarer Bücher**

Ein Titelsatz für diese Publikation ist bei dem VLB Verzeichnis Lieferbarer Bücher erhältlich.

Grundwerk Stand: 1. 05. 2015

**© finanzverlag**

Mag. Elisabeth Löffler-Tüchler  
Uraniastraße 4  
1010 Wien  
loeffler@finanzverlag.at  
www.financeverlag.at

**Verlag Kitzler Ges.m.b.H.**

Uraniastraße 4  
1010 Wien  
Telefon: (01) 713 53 34-0  
Fax: (01) 713 53 34-85  
office@kitzler-verlag.at  
www.kitzler-verlag.at

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Weise (Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet oder vervielfältigt werden.

Dieses Werk wurde mit höchster Sorgfalt erstellt. Dennoch ist eine Haftung der Autoren oder der Verlage ausgeschlossen.

Vorliegendes Werk spiegelt die persönliche Meinung der Autoren wider.

Lektorat: zauberformel, Mag. Karlheinz Hoffelner  
Satz: Mag. Elisabeth Löffler-Tüchler/finanzverlag  
Herstellung: paco I fact, 1160 Wien

Printed in Austria 2015

ISBN 978-3-9503373-6-5

## VORWORT

Resultat der Finanzkrise 2007/08 war die Entstehung einer Vielzahl an Regelungen, die die Wahrscheinlichkeit reduzieren sollen, dass Banken künftig insolvent werden bzw dass eine solche Insolvenz gravierende systemische Folgen nach sich zieht. Das wesentlichste Regelungspaket in diesem Zusammenhang stellt die Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD – dar, die seit Anfang 2015 in Österreich als Bankensanierungs- und -abwicklungsgesetz – BaSAG – anzuwenden ist.

Das BaSAG setzt sich aus sechs Bestandteilen zusammen: Sanierungsplanung, Frühintervention, gruppeninterne finanzielle Unterstützung, Abwicklungsplanung und MREL, Abwicklung und Abwicklungsfinanzierung. Diese Elemente sind im Detail sehr unterschiedlich, bilden jedoch ein Gesamtgefüge zum Krisenmanagement von Banken. Ziel des Handbuchs „Sanierung und Abwicklung von Banken“ ist es, einen umfassenden Überblick über die Elemente des BaSAG zu bieten, wobei insbesondere auf die Zusammenhänge und wechselseitigen Verflechtungen der einzelnen Bestandteile eingegangen wird.

Die legislativen Entwicklungen in diesem Rechtsbereich sind noch nicht abgeschlossen. So enthält die BRRD zahlreiche Mandate für EBA Leitlinien und delegierte Rechtsakte, die in den Jahren 2015 und 2016 sukzessive erlassen werden sollen. Das Handbuch enthält im Anhang jene Leitlinien etc, die bis Anfang Mai 2015 final erlassen wurden. In der Darstellung der Bestandteile des BaSAG werden des Weiteren absehbare künftige legislative Entwicklungen mitberücksichtigt. Außerdem erfolgt an vielen Stellen ein Ausblick auf die Single Resolution Mechanism-Verordnung, die ab Anfang 2016 vollständig anwendbar sein und das BaSAG in Teilbereichen modifizieren wird.

Abschließend bedanken wir uns herzlich beim Finanzverlag, insbesondere bei Frau Mag. Elisabeth Löffler-Tüchler, für die hervorragende, stets geduldige und freundliche Unterstützung.

Wien, im Juni 2015

*Jasmin GALOSTIAN FARD*

*Gerald HABLICZEK*

*Barbara REISENHOFER*

## **AUTOREN**

### **Mag. Jasmin GALOSTIAN FARD, MBA**

ist Juristin in der Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken der FMA, Schwerpunkt Bankensanierung und -abwicklung; weiters ist sie Mitglied der EBA Subgroup on Crisis Management.

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, Rechtspraktikum, Rechtsanwaltsprüfung, Lehrgang „Master of Business Administration“ an der Johannes Kepler Universität in Linz.

Mag. Galostian Fard war Konzipientin in der Kanzlei Kafka & Palkovits und Gruppenleiterin bei der BAWAG P.S.K in der Abteilung Sondergestion & Betreibungen.

### **Mag. Gerald HABLICZEK**

ist Jurist in der Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken der FMA, Schwerpunkt Bankensanierung und -abwicklung.

Davor war er langjährig im Rechts- bzw. Sanierungsbereich der Bank Austria Creditanstalt AG sowie zuletzt in der Österreichischen Volksbanken-AG beschäftigt. Schwerpunkt seiner Tätigkeit war neben allgemeinen Zivil- und Bankrecht vor allem das Insolvenzrecht.

### **Mag. Barbara REISENHOFER, Bakk.**

ist Juristin in der Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken der FMA, Schwerpunkt Bankensanierung und -abwicklung; weiters ist sie Mitglied des EZB Crisis Management Networks.

Studium der Rechtswissenschaften und der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Wien, Rechtspraktikum, Assistentin am Institut für Zivilverfahrensrecht der Universität Wien mit wissenschaftlichem Schwerpunkt Insolvenzrecht.

Vorliegendes Werk spiegelt die persönliche Meinung der Autoren wider.

# 1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte

**Literatur/Quellen:** *Centrum für Europäische Politik*, Die „too big to fail“-Problematik und die Europäische Finanzmarktregulierung: Theorie und Praxis (2010); *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fahrplan für eine Bankenunion, KOM (2012) 510 endg; *dies*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Zentralbank – Ein EU-Rahmen für Krisenmanagement im Finanzsektor, KOM (2010) 579 endg; *dies*, Pressemitteilung – Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum, 15.4.2014; *dies*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, KOM (2012) 280 endg; *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2010 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem grenzübergreifenden Krisenmanagement im Bankensektor (2010/2006 [INI]); *Fernandez de Lis/Pardo/Santillana/Mirat*, Regulation Outlook: Compendium on bank resolution regimes: from the FSB to the EU and US frameworks (2014); *Financial Stability Board*, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (2014); *Herzog*, Die österreichischen Staatshilfen – 2. Beitragsteil: Vertiefung ausgewählter Themen; Jahrbuch Beihilferecht (2010) 277; *Internationaler Währungsfonds*, Global Financial Stability Report – Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets (2014); *ders*, Global Financial Stability Report – Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks (2009); *Michler/Smeets*, Die Finanzkrise: Ursachen, Wirkungen und Maßnahmen, in *Michler/Smeets*, Die aktuelle Finanzkrise (2011) 3; *Rat der Europäischen Union*, Schlussfolgerungen des Rates zu Krisenverhütung, Krisenmanagement und Krisenbewältigung, Dok 17006/1/10; *Reisenhofer*, Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz und damit verbundene Neuerungen im BWG, ZFR 2013/146, 24; *Reisenhofer/Jaros*, Completing the Banking Union, European Law Blog, 22.4.2014; *Schmitz*, Die Entstehung der Finanzkrise (2009); *Statistik Austria*, Wohnen 2013 – Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik (2014); *Véron/Wolff*, From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union, Bruegel Policy Contribution 2013/04.

## 1.1 Finanzkrise 2007/08 und das „Too big to fail“-Problem

### 1.1.1 Finanzkrise im Überblick

Die Ursprünge des Gesetzes über die Sanierung und Abwicklung von Banken (BaSAG) lassen sich – ebenso wie bei anderen neuen Regelwerken auf dem Gebiet des Krisenmanagements von Finanzinstitutionen – zur Finanzkrise 2007/08 zurückverfolgen. Auslöser dieser Krise waren erhebliche Kreditausfälle im Segment der Subprime-Kredite des US-Hypothekenmarkts, die über den generellen Anstieg von Zahlungsausfällen zum Zusammenbruch von Banken und anderen Finanzinstituten inner- und außerhalb der USA und zu umfassenden staatlichen Bankenrettungspaketen führten.

Traditionell hat Wohneigentum in den USA einen vergleichsweise hohen Stellenwert. So verfügen etwa 70 % der US-Haushalte über Eigenheime, während dies zB in Österreich nur bei 50 %<sup>1</sup>, in Deutschland bei 43 % der Fall ist.<sup>2</sup> Zudem begünstigten staatliche Förderungen die Aufnahme von Immobilienkrediten, so dass ein Anstieg solcher Kredite in den Jahren 2003 bis 2005 zu beobachten war.<sup>3</sup> Für diese Hypotheken war charakteristisch, dass als Sicherheit nur die Immobilie selbst gegeben wurde und der Schuldner nicht mit seinem sonstigen Vermögen für die Rückzahlung haftete,<sup>4</sup> was sie entsprechend anfälliger für Wertveränderungen bei den Immobilien machte. Um ihren Kundenkreis zu erweitern, reduzierten die Kreditinstitute zunehmend ihre Bonitätsanforderungen und vergaben sog „**subprime mortgages**“.<sup>5</sup> Den Kreditnehmern wurde ua durch sehr niedrige Anfangszinssätze („teaser rates“), die in weiterer Folge anstiegen, der Eindruck vermittelt, sehr günstige Kreditkonditionen zu erhalten.<sup>6</sup> Im Ergebnis überstiegen die Immobilienkredite vielfach die Leistungsfähigkeit ihrer Schuldner, sodass es ab Anfang 2007 zunehmend zu Zahlungsausfällen kam.<sup>7</sup>

Verstärkend wirkte, dass die Banken ihr Geschäftsmodell in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts so geändert hatten, dass sie Kredite nicht mehr über die komplette Laufzeit in ihren Büchern behielten, sondern zunehmend zu Wertpapieren bündelten und diese verkauften.<sup>8</sup> Für Immobilienkredite erfolgten diese **Verbriefungen** durch Zweckgesellschaften der Kreditinstitute, die die Wertpapiere insb **an institutionelle Investoren vermarkteten**.<sup>9</sup> Die Nachfrage war wegen der hohen Rendite groß, die Einschätzung des Ausfallsrisikos aufgrund der Komplexität der Produkte für Anleger kaum möglich, weshalb man sich auf die Einstufung der Ratingagenturen verließ.<sup>10</sup> Die Ratingagenturen wiederum unterlagen Interessenkonflikten und Anreizproblemen, da sie einerseits von den verbrieften Banken für die Durchführung des Ratings bezahlt wurden und andererseits bei der Erstellung der Produkte teils als deren Berater fungierten.<sup>11</sup> Als die ersten Kreditausfälle im Subprime-Segment im Frühjahr 2007 bekannt wurden, stieg die Erwartung zukünftiger Ausfälle deutlich an und führte zu einer überproportional negativen Aus-

1 *Statistik Austria*, Wohnen 2013, 23.

2 *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 6.

3 *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 6.

4 *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 6.

5 *Schmitz*, Finanzkrise 3. Eine Einstufung als „subprime“ erfolgt dann, wenn der Kreditnehmer bereits zahlungsunfähig war, wenn eine Zwangsversteigerung erfolgte oder er mit Kreditraten zuvor in Verzug geraten ist (s *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 6).

6 *Schmitz*, Finanzkrise 3.

7 *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 7 und 11.

8 *Schmitz*, Finanzkrise 2.

9 *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 8.

10 Vgl *Michler/Smeets* in *Michler/Smeets*, Finanzkrise 9; *Schmitz*, Finanzkrise 4.

11 *Schmitz*, Finanzkrise 3 f.

wirkung auf den Marktwert der Verbriefungen.<sup>12</sup> Deren große Verbreitung sorgte dafür, dass aus einer Krise des US-Finanzmarkts eine weltweite Krise wurde.<sup>13</sup>

Zunächst waren die Zweckgesellschaften nicht mehr in der Lage, Käufer für ihre Produkte zu finden und konnten sich nicht mehr refinanzieren. Da ihre Liquidität häufig durch Kreditzusagen jener Banken, mit denen sie konzernmäßig verflochten waren, abgesichert war, mussten jene die Rückzahlung der von den Zweckgesellschaften begebenen kurzfristigen Wertpapiere übernehmen.<sup>14</sup> Dies führte zu einem zunehmenden Vertrauensverlust; der Interbankenmarkt, über den Kreditinstitute im Normalfall weltweit kurzfristig Liquidität austauschen, brach zusammen.<sup>15</sup> Aus der anfänglichen **Liquiditätskrise wurde eine Solvenzkrise**, da die Banken die ursprünglich verbrieften Kredite wieder in ihre Bücher nehmen und dort den regulatorischen Vorgaben entsprechend mit Eigenmitteln unterlegen mussten.<sup>16</sup> Als Höhepunkt dieser Bankenkrise gilt die Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008. Ab dem Herbst 2008 war ebenfalls beobachtbar, dass die Krise von den Finanzmärkten zunehmend auf die **Realwirtschaft** überging. Die folgende Rezession war in vielen Staaten die schwerste seit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>17</sup>

### 1.1.2 Staatliche Rettungspakte und Krise der Staatshaushalte

Viele Staaten reagierten auf die Finanzkrise mit weitreichenden Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und **Bankenrettungsaktionen**. Typische Maßnahmen stellten die Rekapitalisierung von Banken durch die öffentliche Hand, Garantien für Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der Banken oder der Erwerb toxischer Vermögenswerte dar.<sup>18</sup>

Das **österreichische Bankenrettungspaket**<sup>19</sup> wurde am 20.10.2008 vom Nationalrat verabschiedet und hatte das Ziel, den Bund in die Lage zu versetzen, im Bedarfsfall effizient, umfassend und insb rasch Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarkts setzen zu können.<sup>20</sup> Das Paket umfasste drei Komponenten:

12 Schmitz, Finanzkrise 4.

13 Michler/Smeets in Michler/Smeets, Finanzkrise 5, 9.

14 Schmitz, Finanzkrise 4.

15 Michler/Smeets in Michler/Smeets, Finanzkrise 12.

16 Siehe Schmitz, Finanzkrise 4 f.

17 Michler/Smeets in Michler/Smeets, Finanzkrise 4.

18 IWF, Markets 102. Siehe Michler/Smeets in Michler/Smeets, Finanzkrise 24 ff, zu den in Deutschland getroffenen Maßnahmen.

19 Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz zur Stärkung des Interbankmarktes (Interbankmarktstärkungsgesetz - IBSG) und ein Bundesgesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilitätsgesetz – FinStaG) erlassen sowie das ÖIAG-Gesetz 2000, das Bankwesengesetz, das Börsengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz sowie das Bundesfinanzgesetz 2008 geändert werden, BGBl I 2008/136.

20 ErläutRV 682 BlgNR 23. GP 1.

- Mit dem **Interbankmarktstärkungsgesetz (IBSG)** erhielt der BMF die Ermächtigung, Bundeshaftungen zugunsten einer Clearingstelle – der Österreichischen Clearingbank AG – zu übernehmen. Dies sollte verhindern, dass Kreditinstitute und Versicherungen sich aufgrund der bestehenden Vertrauenskrise kein Geld mehr ausliehen<sup>21</sup> und somit über diese Clearingstelle die Liquidität österr Banken steigern.<sup>22</sup> Das IBSG war als vorübergehende Maßnahme konzipiert und trat am 31.12.2010 außer Kraft.<sup>23</sup>
- Das **Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG)** ermöglicht Rekapitalisierungsmaßnahmen für Kreditinstitute oder Versicherungen, die der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Österreichs, der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie dem Schutz der österr Volkswirtschaft dienen. Mögliche Maßnahmen des BMF nach dem FinStaG sind ua die Übernahme von Haftungen für Verbindlichkeiten des Rechtsträgers, die Gewährung von Darlehen an diesen, die Zuführung von Eigenmitteln, der Erwerb von Gesellschaftsanteilen oder die Übernahme des Gesellschaftsvermögens durch Verschmelzung.<sup>24</sup> Der jeweils ausstehende Gesamtbetrag für Maßnahmen nach dem FinStaG darf 22 Mrd € nicht übersteigen.<sup>25</sup> Auf Basis des FinStaG erhielten einige österr Banken zur Erhöhung ihrer Eigenmittel in der Krise staatliches Partizipationskapital.<sup>26</sup> Das FinStaG ist noch in Kraft.
- Um das Vertrauen der Bevölkerung in die Banken zu stärken, wurde die **Obergrenze der Einlagensicherung für natürliche Personen** von damals 20.000 € pro Person und Bank vorübergehend vollständig aufgehoben. Bis zum 1.1.2010 bestand für diese Einleger eine der Höhe nach unbegrenzte Einlagensicherung, seit diesem Zeitpunkt ist sie entsprechend der europäischen Vorgaben mit 100.000 € beschränkt.<sup>27</sup>

Die staatlichen Rettungsmaßnahmen waren einerseits essentiell zur Bekämpfung der Krise, führten aber andererseits zu einem erheblichen Anstieg der Staatsverschuldung.<sup>28</sup> Aus der Bankenkrise wurde eine **Krise der Staatshaushalte**.<sup>29</sup> Die Mitgliedstaaten der EU stellten in der Krise Beihilfen im Umfang von 30 % des EU-BIP zur Verfügung, im Ausmaß von 13 % wurden sie tatsächlich in Anspruch genommen.<sup>30</sup> Einschließlich Garantien beliefen sich die Hilfen somit für den Zeitraum 2008 bis 2010 auf einen Gesamtbetrag von 1,6 Billionen €. <sup>31</sup> Die staatlichen Rettungsmaßnahmen gerieten im Laufe der Zeit zunehmend in die Kritik. Man

21 Herzog, JB Beihilferecht 283.

22 ErläutrV 682 BlgNR 23. GP 3.

23 § 11 IBSG idF BGBl I 2009/152.

24 § 2 Abs 1 FinStaG

25 § 2 Abs 4 FinStaG.

26 Herzog, JB Beihilferecht 285 mwN.

27 § 103h BWG.

28 IWF, Financial Crisis 44.

29 EK, Pressemitteilung vom 15.4.2014, insb hinsichtlich des Euro-Raums.

30 EK, EU-Rahmen 2.

31 EK, Pressemitteilung vom 15.4.2014.



betrachtete es vielfach als nicht angemessen, Kreditinstitute voll auf Kosten der Steuerzahler zu sanieren, des Weiteren diagnostizierte man erhebliche Belastungen des Wachstums und des Arbeitsmarkts durch diese Ausgaben.<sup>32</sup> Schließlich wurde kritisiert, dass durch die staatlichen Maßnahmen auch nicht überlebensfähige Institute unterstützt worden seien.<sup>33</sup>

In der Eurozone entstand aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit in der Refinanzierung zwischen den Banken und jenen Mitgliedstaaten, in denen sie ansässig waren, ein **Teufelskreis zwischen Bankschulden und Staatsschulden**.



**Abbildung 1: Teufelskreis zwischen Bank- und Staatsschulden**  
(Quelle: EK, Pressemitteilung vom 15.4.2014)

Diese Entwicklung bewirkte nach Einschätzung der EK<sup>34</sup> eine starke Fragmentierung des Binnenmarkts für Kreditvergabe und Finanzierung. Während in Deutschland 80 % der kleinen und mittleren Unternehmen, die um einen Kredit ansuchen, diesen in voller Höhe genehmigt erhalten, ist das im Raum Südeuropa nur zu 40 % der Fall, in Griechenland gar nur zu 25 %. Dieser Teufelskreis soll durch die Einrichtung einer Bankenunion (s unten 1.4.3) entkoppelt werden, die als eine der Säulen die **Schaffung eines Abwicklungsregimes umfasst**, das den Einsatz von Steuergeldern zur Bankenrettung so weit wie möglich verhindern soll. Allerdings besteht keine Illusion darüber, dass gewisse systemische Krisenszenarien selbst bei funktionierenden Abwicklungssystemen einen Zugriff auf öffentliche Gelder erfordern können.<sup>35</sup>

32 EP, Entschließung Pkt D.

33 EK, EU-Rahmen 2.

34 EK, Pressemitteilung vom 15.4.2014.

35 Véron/Wolff, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 7.

### 1.1.3 Das „Too big to fail“-Problem

Schon vor der Finanzkrise 2007/08 war das Phänomen bekannt, dass gewisse Finanzinstitutionen als zu wichtig angesehen wurden, um sie ausfallen zu lassen. Die Idee ist, dass der Ausfall eines solchen Kreditinstituts so massive negative Effekte auf das Finanzsystem und die Volkswirtschaft haben würde, dass ein Staat alle verfügbaren Mittel einsetzen würde, um diesen Zusammenbruch zu verhindern („Bail-out“ der Bank).<sup>36</sup> Solche Banken bezeichnet man als „**systemrelevant**“,<sup>37</sup> in den letzten Jahren wurde die Bezeichnung „too big to fail“ gebräuchlich. Inzwischen besteht Einigkeit, dass Systemrelevanz zwar idR mit der Größe einer Bank zusammenhängt, es jedoch auch andere maßgebliche Faktoren dafür gibt. Zu nennen sind insb die Komplexität der Bank, ihre Verflechtungen mit dem Finanzsystem oder die Substituierbarkeit ihrer Leistungen. Der IWF spricht daher nun von „too important to fail“.<sup>38</sup>

Das Phänomen des „too big to fail“ ist aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen entstehen beim tatsächlichen Ausfall eines systemrelevanten Instituts hohe Kosten für die öffentliche Hand, zum anderen stellt schon die Tatsache, dass im Ernstfall mit einer staatlichen Rettung zu rechnen ist, eine **implizite Staatsgarantie** dar, die zu Marktverzerrungen führt und für die Banken problematische Anreize schafft. Es ist nachweisbar, dass Kreditinstitute, die als systemrelevant qualifiziert werden, geringere Funding-Kosten haben, als durch ihr Risikoprofil gerechtfertigt ist.<sup>39</sup> Dies hat sich durch die Finanzkrise verstärkt. Einerseits sind die Banken nun größer als vor der Krise, andererseits haben die umfangreichen Bankenrettungspakete zuvor allenfalls vorhandene Zweifel an der Bereitschaft, Kreditinstitute im Ernstfall staatlich aufzufangen, beseitigt.<sup>40</sup> Der IWF schätzte jüngst den Wert der impliziten Staatsgarantien in der Eurozone auf 90 bis 300 Mrd US-Dollar ein.

Das Anreizproblem („moral hazard“) bei den Kreditinstituten besteht zum einen darin, dass es für sie rational ist, über die optimale Größe weiterzuwachsen, um sich der staatlichen Garantie zu versichern. Der Funding-Vorteil durch Größe stößt erst dort an seine Grenzen, wo eine Rettung durch den Staat der Niederlassung vom Markt als nicht mehr möglich eingeschätzt wird („too big to save“).<sup>41</sup> Zum anderen motiviert die Gewissheit der Rettung dazu, erhöhte Risiken einzugehen.<sup>42</sup> Während die staatlichen Rettungsmaßnahmen in einer Krise also zur Stabilisierung des Finanzmarkts führen, können sie auf der anderen Seite ex ante zu dessen Instabilität beitragen und die Krise so mitverursachen.<sup>43</sup>

36 IWF, Markets 102.

37 IWF, Markets 102; CEP, Too-big-to-fail 4.

38 IWF, Markets 102 FN 3; s auch CEP, Too-big-to-fail 4.

39 IWF, Markets 102; vgl auch EK, Vorschlag 6.

40 IWF, Markets 102 f.

41 Vgl CEP, Too-big-to-fail 6.

42 CEP, Too-big-to-fail 5.

43 CEP, Too-big-to-fail 5.

Einer der Ansätze, gegen das „too big to fail“-Problem vorzugehen, besteht darin, auch für systemrelevante Banken eine **glaubwürdige Möglichkeit vorzusehen, im Insolvenzfall aus dem Markt auszuschneiden**.<sup>44</sup>

## 1.2 Abwicklung als Alternative zum Insolvenzverfahren

Aus dem bisher Dargestellten ergibt sich, dass ein geordnetes Ausscheiden insolventer Finanzinstitutionen aus dem Markt möglich sein soll. Für andere Unternehmen erfolgt dieses Ausscheiden typischerweise durch das Insolvenzverfahren. Nun verfügt der Bankensektor über einige Besonderheiten, die die Anwendung des klassischen Insolvenzverfahrens uU problematisch erscheinen lassen. Zum einen basieren die Geschäfte von Kreditinstituten wesentlich auf Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Banken, sodass ein Vertrauensverlust die Existenzfähigkeit einer Bank schneller gefährden kann, als das bei Unternehmen anderer Branchen der Fall wäre.<sup>45</sup> Kreditinstitute sind so eng miteinander verflochten, dass (vermeintliche oder tatsächliche) Probleme einer Bank kaskadenartig auf das gesamte System übergreifen können.<sup>46</sup> Der Bankensektor ist somit besonders **anfällig für Systemkrisen**.<sup>47</sup> Fallen kritische Funktionen der Kreditinstitute (zB Zahlungsverkehr, Vergabe von Krediten etc) plötzlich weg, wirkt sich dies des Weiteren negativ auf die gesamte Volkswirtschaft aus.<sup>48</sup> Die Insolvenz einer Bank kann somit schwerwiegendere ökonomische Konsequenzen haben, als das bei Unternehmen gleicher Größe aus anderen Branchen der Fall wäre.

Die **nationalen Insolvenzverfahren** eignen sich nicht optimal für den Umgang mit insolventen systemrelevanten Banken, weil sie typischerweise wenige Möglichkeiten bieten, die systemischen Konsequenzen des Ausfalls zu berücksichtigen. So hat das österr Konkursverfahren zum Ziel, die gleichmäßige Befriedigung der Gläubiger zu optimieren, dem Schuldner eine Sanierung zu ermöglichen und Arbeitsplätze zu schützen. Maßnahmen zur Erhaltung der Finanzmarktstabilität, die sich ggfs zu Lasten der Gläubiger auswirken, sind nicht vorgesehen.<sup>49</sup> Hinzu kommt, dass die materiellen Insolvenzbestimmungen für Kreditinstitute international wenig vereinheitlicht sind und somit auf die Insolvenz einer grenzüberschreitenden Bankengruppe verschiedene Insolvenzrechtsregime zur Anwendung kommen, was diese Verfahren besonders komplex gestaltet.<sup>50</sup> Schließlich wird ins Treffen geführt, dass Insolvenzverfahren teils zu langwierig seien.<sup>51</sup>

44 Laut IWF (*IWF, Markets 114*) haben die bereits vorgenommenen Reformen das Problem verringert, aber noch nicht beseitigt.

45 EK, Vorschlag 4.

46 EK, Vorschlag 4; s auch EK, Fahrplan 8 f; *Fernandez de Lis et al, Compendium 3*.

47 EK, Vorschlag 9.

48 EK, EU-Rahmen 2.

49 Freilich hätte man mE das Insolvenzverfahren für Banken in diese Richtung ausgestalten können.

50 EWG 4 BRRD; *Fernandez de Lis et al, Compendium 3*.

51 EK, Vorschlag 5.

Im Verlauf der Finanzkrise entstand breite Einigkeit darüber, dass die Verfahren zum Umgang mit insolventen Banken verbessert werden mussten.<sup>52</sup> In den USA wurde das schon bestehende „Special Resolution Regime“ für Banken durch den Dodd-Frank-Act 2010 reformiert und auf bisher nicht erfasste Finanzinstitutionen ausgedehnt.<sup>53</sup> In einigen EU-Staaten wurde mit der **Bankensanierungs- und -abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive; BRRD)** erstmals ein besonderes Abwicklungsregime für Banken eingeführt.<sup>54</sup> Einen Schwerpunkt der Reformen bildet die Auseinandersetzung mit der grenzüberschreitenden Koordination in der Krise einer Bankengruppe.<sup>55</sup>

Die **Abwicklung** durch eine spezialisierte Abwicklungsbehörde mittels besonderer Abwicklungsinstrumente und -befugnisse soll eine **Alternative zum Insolvenzverfahren** darstellen, die es insb ermöglicht, die kritischen Funktionen einer systemrelevanten Bank zu erhalten und so das Risiko der Ansteckung anderer Finanzinstitutionen zu reduzieren. Es ist wesentlich zu betonen, dass das Abwicklungsverfahren das Insolvenzverfahren für Banken nicht vollständig ersetzen soll: Nach dem US Dodd-Frank-Act ist die Insolvenz gem dem US Bankruptcy Code die bevorzugte Methode des Umgangs mit einer insolventen Bank.<sup>56</sup> Auch die BRRD sieht vor, dass Abwicklungsmaßnahmen nur dann gesetzt werden dürfen, wenn sie für die Erreichung der Abwicklungsziele (zB Kontinuität kritischer Funktionen) erforderlich und verhältnismäßig sind und wenn dies bei einer Liquidation der Bank im Insolvenzverfahren nicht im selben Umfang der Fall wäre.<sup>57</sup> Die Abwicklung soll nach den Vorstellungen der EK für die Gläubiger **zu ähnlichen Ergebnissen führen wie ein Insolvenzverfahren**, während das Risiko für die Finanzmarktstabilität gering gehalten wird.<sup>58</sup> Eine Grundregel des US- und des EU-Abwicklungsregimes besteht darin, dass Gläubiger nicht schlechter behandelt werden dürfen, als das im Rahmen eines Insolvenzverfahrens über die Bank der Fall gewesen wäre („no creditor worse off“).<sup>59</sup>

### 1.3 FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes

Das Financial Stability Board, eine internationale Organisation, die Empfehlungen zur globalen Finanzstabilität erstellt, legte im Oktober 2011 das Dokument „**Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions**“ vor, das von den G 20-Staaten auf ihrem Gipfel in Cannes im November 2011 als neuer internationaler Standard für Bankenabwicklungsregime gebilligt wurde.<sup>60</sup> Obwohl

52 *Fernandez de Lis et al*, Compendium 3.

53 *Fernandez de Lis et al*, Compendium 37 f.

54 Vgl *Véron/Wolff*, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 2 f.

55 *Véron/Wolff*, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 3; s auch die Empfehlung *IWF*, Markets 104.

56 Siehe § 203(a)(2)(F) Dodd-Frank-Act: Jede Empfehlung einer Abwicklung erfordert eine Darstellung, warum eine Insolvenz nach dem Bankruptcy Code in diesem Fall nicht angemessen erscheint. Siehe auch *Fernandez de Lis et al*, Compendium 44.

57 Art 32 Abs 5 BRRD.

58 *EK*, Vorschlag 6.

59 Art 75 BRRD; § 210(a)(7)(B) Dodd-Frank Act.

60 *EK*, Vorschlag 2; *FSB*, Key Attributes 1.

Österreich kein Mitglied des FSB ist, sind die Key Attributes aufgrund ihres Vorbildcharakters für die EU-Regelwerke zu Sanierung und Abwicklung auch hier relevant. Die Key Attributes liegen derzeit in einer überarbeiteten Version von Oktober 2014 vor, wobei keine Änderung der Kernelemente erfolgte, sondern in mehreren Anhängen Implementierungshilfen ergänzt wurden.<sup>61</sup>

Die Key Attributes sehen es als das Ziel eines effektiven Abwicklungsregimes an, die Abwicklung von Finanzinstitutionen zu ermöglichen, ohne schwere systemische Störungen zu verursachen oder den Steuerzahlern Verluste aufzubürden, während die essentiellen wirtschaftlichen Funktionen erhalten werden. Die entsprechenden Mechanismen sollen dafür sorgen, dass Verluste von den Eigentümern und Gläubigern im Einklang mit der Hierarchie im Insolvenzverfahren getragen werden.<sup>62</sup> Die FSB Key Attributes geben **Kernelemente effektiver Abwicklungsregime** vor, die im Folgenden im Überblick dargestellt werden.<sup>63</sup>

### 1.3.1 Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich des Abwicklungsregimes sollen alle Finanzinstitutionen fallen, die **systemrelevant** sein könnten. Dies umfasst auch Holding-Gesellschaften, nichtregulierte Einheiten innerhalb von Kreditinstitutsgruppen oder Konglomeraten, die signifikant für das Geschäft der Gruppe sind, sowie Zweigstellen ausländischer Finanzinstitutionen.<sup>64</sup>

### 1.3.2 Abwicklungsbehörde

Es sollen eine oder mehrere Abwicklungsbehörden eingerichtet werden. Existiert mehr als eine Abwicklungsbehörde, sind die Kompetenzen klar abzugrenzen und zu koordinieren; einer der Abwicklungsbehörden soll die Oberhoheit über das Abwicklungsverfahren zugewiesen werden.<sup>65</sup>

Die Abwicklungsbehörde hat die Aufgaben<sup>66</sup>

- das Ziel der Stabilisierung des Finanzmarkts zu verfolgen und die Kontinuität kritischer Funktionen zu sichern;
- gesicherte Einlagen zu schützen;
- unnötige Vernichtung von Werten zu vermeiden und die Gesamtkosten der Abwicklung möglichst gering zu halten, soweit sich dies mit den anderen Zielen vereinbaren lässt;

---

61 *FSB, Key Attributes 2.*

62 *FSB, Key Attributes 3.*

63 Jene Aspekte, die sich auf Versicherungen und nicht auf Banken beziehen, werden nicht behandelt.

64 *FSB, Key Attributes Pkt 1.1.*

65 *FSB, Key Attributes Pkt 2.1. und 2.2.*

66 *FSB, Key Attributes Pkt 2.3.*

- die Verluste der Gläubiger gering zu halten, soweit sich dies mit den anderen Zielen vereinbaren lässt;
- die Auswirkungen der Ausübung von Abwicklungsbefugnissen auf die Finanzstabilität anderer Staaten zu berücksichtigen.

Die Abwicklungsbehörde soll unabhängig und mit ausreichenden Ressourcen und hinreichend Expertise ausgestattet sein, über transparente Prozesse und eine gute Governance verfügen und einer strengen Evaluation und Verantwortlichkeit hinsichtlich der Effektivität der Abwicklungsmaßnahmen unterliegen.<sup>67</sup> Die Mitarbeiter der Abwicklungsbehörde sind gegen Haftung zu schützen, wenn sie ihre Abwicklungsaufgaben in gutem Glauben wahrnehmen.<sup>68</sup>

### 1.3.3 Abwicklungsbefugnisse

Die Abwicklung soll eingeleitet werden, wenn das Kreditinstitut **nicht mehr existenzfähig** ist oder droht, nicht mehr existenzfähig zu werden. Die Abwicklung soll möglich sein, bevor die Finanzinstitution überschuldet ist bzw das gesamte Eigenkapital durch Verluste verbraucht wurde.<sup>69</sup>

Die Abwicklungsbehörde soll über ein **breites Spektrum an Abwicklungsbefugnissen** verfügen. Diese umfassen ua das Recht,<sup>70</sup>

- das Management auszutauschen, einen Verwalter zu bestellen oder selbst die Kontrolle über die Finanzinstitution zu übernehmen;
- Restrukturierungsmaßnahmen ohne die sonst erforderliche Zustimmung der Aktionäre vorzunehmen;
- ein Moratorium anzuordnen;
- eine Verwertungsgesellschaft einzurichten, auf die problematische Vermögenswerte übertragen werden;
- den Transfer von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten auf einen dritten Erwerber oder ein Brückeninstitut vorzunehmen;
- ein Brückeninstitut einzurichten, das die kritischen Funktionen und den funktionsfähigen Geschäftsbetrieb übernimmt und fortführt;
- ein Bail-in vorzunehmen, bei dem die Eigenmittel und Verbindlichkeiten der Finanzinstitution zur Abdeckung von Verlusten abgeschrieben bzw die Verbindlichkeiten in Eigenmittel umgewandelt werden;
- die Liquidation des Unternehmens oder eines Teils davon herbeizuführen.

67 *FSB, Key Attributes* Pkt 2.5.

68 *FSB, Key Attributes* Pkt 2.6.

69 *FSB, Key Attributes* Pkt 3.1.

70 *FSB, Key Attributes* Pkt 3.2. bis 3.6.

### 1.3.4 Aufrechnung, Netting, Vertragsbeendigungsrechte und Schutzbestimmungen

Die Ausübung von Abwicklungsbefugnissen soll – unter angemessenen Schutzbestimmungen – kein gesetzliches oder vertragliches Aufrechnungsrecht auslösen oder die Gegenpartei dazu berechtigen, den **Vertrag vorzeitig zu beenden**, sofern die Pflichten aus dem Vertrag weiter erfüllt werden. Alternativ kann die Abwicklungsbehörde ermächtigt werden, solche Rechte vorübergehend auszusetzen.<sup>71</sup>

Die Abwicklungsbefugnisse respektieren die Hierarchie der Gläubiger im Insolvenzverfahren, erlauben jedoch wenn notwendig ein Abweichen vom Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung.<sup>72</sup> Gläubigern, die im Rahmen der Abwicklung nicht zumindest so viel erhalten haben, wie sie in einem Insolvenzverfahren über die Finanzinstitution bekommen hätten, kommt ein Ausgleichsanspruch zu („no creditor worse off than in liquidation“).<sup>73</sup>

### 1.3.5 Finanzierung abzuwickelnder Finanzinstitutionen

Die Rechtssysteme sollen die Einrichtung privatfinanzierter Einlagensicherungen oder **Abwicklungsfonds** vorsehen oder einen Mechanismus einrichten, mit dem die Kosten temporärer Finanzierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand zur Durchführung der Abwicklung ex post von der Industrie erstattet werden.<sup>74</sup>

### 1.3.6 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Abwicklungsregime dürfen Gläubiger nicht aus Gründen ihrer Nationalität oder des Zahlungsorts der Forderung diskriminieren.<sup>75</sup> Sie sollen transparente und beschleunigte Verfahren für die **Anerkennung ausländischer Abwicklungsverfahren** vorsehen oder ermöglichen, dass die Abwicklungsbehörde solchen Abwicklungen durch nationale Unterstützungsmaßnahmen Wirkung verleiht. Die Abwicklungsbehörden sollen nach Maßgabe angemessener Geheimhaltungsbestimmungen die Befugnis haben, Informationen mit relevanten ausländischen Behörden zu teilen.<sup>76</sup>

Für global systemrelevante Finanzinstitutionen sollen **Crisis Management Groups (CMGs)** eingerichtet werden, die aus den relevanten Behörden des Mutterunternehmens und wesentlicher Töchter bestehen und die Sanierungs- und Abwicklungsplanung sowie die Durchführung einer Abwicklung erleichtern. Zwi-

---

71 FSB, Key Attributes Pkt 4.2. und 4.3.

72 FSB, Key Attributes Pkt 5.1.

73 FSB, Key Attributes Pkt 5.2.

74 FSB, Key Attributes Pkt 6.2. und 6.3.

75 FSB, Key Attributes Pkt 7.4.

76 FSB, Key Attributes Pkt 7.5. und 7.6.

schen diesen Behörden soll eine institutionsspezifische Kooperationsvereinbarung geschlossen werden.<sup>77</sup>

### 1.3.7 Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Es soll ein laufender Prozess der Sanierungs- und Abwicklungsplanung zumindest für potentiell systemrelevante Institutionen eingerichtet werden.<sup>78</sup> Diese sollen verpflichtet werden, einen **Sanierungsplan** zu verfassen, in dem sie Maßnahmen zur Wiederherstellung ihrer finanziellen Stärke im Fall eines schweren Belastungsszenarios vorsehen.<sup>79</sup> Der **Abwicklungsplan** soll den effektiven Einsatz der Abwicklungsinstrumente vereinfachen, eine Abwicklungsstrategie sowie einen Plan für deren Implementierung beinhalten.<sup>80</sup> Für global systemrelevante Finanzinstitutionen soll die Erstellung des Abwicklungsplans in der CMG koordiniert werden. Sanierungs- und Abwicklungspläne sind zumindest jährlich sowie im Fall wesentlicher Änderungen zu aktualisieren.<sup>81</sup>

Zumindest für global systemrelevante Finanzinstitutionen soll eine regelmäßige **Bewertung der Abwicklungsfähigkeit** erfolgen, bei der die Durchführbarkeit und Glaubwürdigkeit der Abwicklungsstrategien überprüft werden.<sup>82</sup> Um die Abwicklungsfähigkeit zu verbessern, sollen Abwicklungsbehörden die Befugnis haben, von den Finanzinstitutionen angemessene Maßnahmen wie die Änderung der Geschäftsstrategie, der Struktur oder der Organisation zu verlangen; dabei sind die Auswirkungen auf den laufenden Geschäftsbetrieb zu berücksichtigen.<sup>83</sup>

### 1.3.8 Zugang zu Information und Informationsweitergabe

Es sollen keine Hindernisse für den **Austausch relevanter Informationen** zwischen Aufsichtsbehörden, Zentralbanken, Abwicklungsbehörden, Finanzministerien und den für die Einlagensicherung zuständigen Behörden bestehen.<sup>84</sup> Die Finanzinstitutionen sollen verpflichtet werden, **Managementinformationssysteme** aufrechtzuerhalten, die die erforderlichen Informationen sowohl in normalen Zeiten als auch während einer Abwicklung zeitgerecht bereitstellen.<sup>85</sup>

<sup>77</sup> FSB, Key Attributes Pkt 8.1. und 9.1.

<sup>78</sup> FSB, Key Attributes Pkt 11.1.

<sup>79</sup> FSB, Key Attributes Pkt 11.5.

<sup>80</sup> FSB, Key Attributes Pkt 11.6.

<sup>81</sup> FSB, Key Attributes Pkt 11.10.

<sup>82</sup> FSB, Key Attributes Pkt 10.1.

<sup>83</sup> FSB, Key Attributes Pkt 10.5.

<sup>84</sup> FSB, Key Attributes Pkt 12.1.

<sup>85</sup> FSB, Key Attributes Pkt 12.2.



## 1.4 EU-Bankensanierungs- und abwicklungsrichtlinie sowie einheitlicher Abwicklungsmechanismus

### 1.4.1 Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen

Während in anderen Regionen der Welt bereits seit Längerem Abwicklungsregime für Banken existierten,<sup>86</sup> war das in den EU-Staaten vor der Finanzkrise 2007/08 nicht durchgängig der Fall. In vielen Staaten – so auch in Österreich – unterlagen Banken iW dem normalen Insolvenzrechtsregime, das innerhalb der EU nicht vereinheitlicht ist.<sup>87</sup> Unionsrechtlich existierte die RL 2001/24/EG,<sup>88</sup> welche die internationale Zuständigkeit, das anwendbare nationale Recht und die wechselseitige Anerkennung von Sanierungs- oder Liquidationsverfahren über Banken behandelte. Eine **inhaltliche Harmonisierung der Regeln** zum Umgang mit insolventen Banken gab es dagegen nicht. Bankenrettungen wurden vielfach über Bail-outs und Verstaatlichungen durchgeführt.<sup>89</sup> So konnte während der Finanzkrise lediglich die EK über ihre Kompetenz zur Genehmigung von Beihilfen eine gewisse Koordination der Bankenrettungsmaßnahmen vornehmen.<sup>90</sup>

Die Finanzkrise und die anschließende Schuldenkrise im Euroraum mit der Verknüpfung zwischen Bank und Staatsschulden (zum Teufelskreis s oben 1.1.2) zeigten deutlich den Bedarf nach einer stärkeren Vereinheitlichung dieses Rechtsbereichs auf. Ziel war die Schaffung eines wirksamen Rechtsrahmens, der dazu führt, dass Banken einerseits Schocks besser absorbieren können, andererseits im Insolvenzfall ohne Einsatz von Steuergeldern abwickelbar sind.<sup>91</sup> Ab 2008 fanden Konsultationen und Konferenzen zum Thema Krisenmanagement von Banken statt.<sup>92</sup> Im Oktober 2010 stellte die EK ihre Pläne für einen **EU-Rahmen zum Krisenmanagement im Finanzsektor** vor.<sup>93</sup> Erklärtes Ziel war dabei, dass in Schiefelage geratene Institute gleich welcher Art und Größe, insb solche mit Systemrelevanz, in die Insolvenz entlassen werden können, ohne dass dies die Stabilität des Finanzsystems gefährdet und für den Steuerzahler mit Kosten verbunden ist.<sup>94</sup> Glaubwürdige Regelungen sollten die Marktdisziplin wiederherstellen und das Moral Hazard Risiko verringern, das durch den impliziten Insolvenzschutz großer Banken gegeben war.<sup>95</sup> Der EU-Rahmen zum Krisenmanagement sollte sich

86 ZB in den USA; s *Véron/Wolff*, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 2, nach welchen in der letzten Krise etwa 500 Banken von der FDIC abgewickelt worden seien.

87 EWG 4 BRRD; *EP*, Entschließung Pkt Y.

88 RL 2001/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten, AB L 2001/125, 15.

89 *Véron/Wolff*, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 3.

90 *Véron/Wolff*, Bruegel Policy Contribution 2013/04, 5 f.

91 *EK*, Pressemitteilung vom 15.4.2014.

92 *EK*, EU-Rahmen 2 f; *EK*, Vorschlag 3.

93 Siehe *EK*, EU-Rahmen.

94 *EK*, EU-Rahmen 4.

95 *EK*, EU-Rahmen 2, 4; s auch *Rat*, Schlussfolgerungen 4.

nach den Vorstellungen der EK aus drei Maßnahmenkategorien – Prävention und Vorbereitung, Befugnisse der Aufsichtsbehörden zum frühzeitigen Eingreifen und Abwicklungsbefugnisse – zusammensetzen.<sup>96</sup>

Am 6.6.2012 legte die EK ihren Vorschlag für eine **Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen** vor.<sup>97</sup> Am 12.12.2013 fand die politische Einigung im Trilog zwischen EP, Rat und EK statt, am 15.4.2014 wurde die Richtlinie vom EP angenommen und am 12.6.2014 als **RL 2014/59/EU** im Amtsblatt der EU veröffentlicht.<sup>98</sup> Aufgrund der englischen Bezeichnung „Bank Recovery and Resolution Directive“ hat sich die Bezeichnung „**BRRD**“ eingebürgert.

Rechtsgrundlage der BRRD ist Art 114 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten gestattet, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Die Stabilität der Finanzmärkte stellt nach EWG 3 der BRRD eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und das gute Funktionieren des Binnenmarkts dar; der Ausfall eines grenzüberschreitend tätigen Kreditinstituts könnte diese Stabilität gefährden. Inhaltlich harmonisiert die BRRD die nationalen Rechtsvorschriften zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen. Das Instrument der Richtlinie (und nicht der Verordnung) wurde gewählt, weil die Abwicklung enge Bezüge zu nicht harmonisierten Rechtsbereichen wie dem Insolvenzrecht und dem Eigentumsrecht aufweist. Daher sah man eine Überführung der Regelungen in nationales Recht als erforderlich an.<sup>99</sup> Die Richtlinie war **bis 31.12.2014 national umzusetzen** und ab 1.1.2015 anzuwenden.<sup>100</sup>

Das Instrumentarium der BRRD soll grundsätzlich für **alle Kreditinstitute iSd CRR** unabhängig von ihrer Größe oder ihren grenzüberschreitenden Verflechtungen zur Verfügung stehen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das Risiko einer Bank für die Finanzstabilität uU im Voraus nicht exakt bestimmbar ist.<sup>101</sup> Die Befugnisse der Abwicklungsbehörden erstrecken sich weiters auf Holdinggesellschaften, wenn Tochter-Kreditinstitute die Abwicklungsvoraussetzungen erfüllen und die Anwendung der Abwicklungsinstrumente in Bezug auf die Holding für

---

96 EK, EU-Rahmen 5; s auch *Rat*, Schlussfolgerungen 3.

97 Siehe EK, Vorschlag.

98 RL 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 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, ABI L 2014/173, 190.

99 EK, Vorschlag 8 f.

100 Art 130 BRRD. Ausgenommen sind die Bestimmungen zum Bail-in; diese müssen spätestens am 1.1.2016 angewandt werden.

101 EK, Vorschlag 5.

die Abwicklung der Tochterunternehmen oder der Gruppe erforderlich ist.<sup>102</sup> Des Weiteren sind Wertpapierfirmen iSd CRR<sup>103</sup> von der BRRD erfasst.

Die Elemente der BRRD lassen sich zwei grundsätzlichen Stoßrichtungen zuordnen.<sup>104</sup> Zum einen gibt es Vorschriften, die die Wahrscheinlichkeit, dass eine Bank in Schieflage gerät, verringern sollen; zum anderen werden Regelungen zum Umgang mit einem dennoch eintretenden Insolvenzfall geschaffen. Zur ersten Gruppe der **präventiven und präparativen Maßnahmen** zählen:

- Sanierungsplanung durch die Institute (Kreditinstitute und Wertpapierfirmen) und Gruppen;
- Befugnisse der Aufsichtsbehörde zum frühzeitigen Eingreifen, die dazu dienen, eine sich abzeichnende Krise möglichst früh zu stoppen;
- die Möglichkeit zur gruppeninternen finanziellen Unterstützung.

Für den **Umgang mit insolventen Banken** enthält die Richtlinie folgende Regelungen:

- Einrichtung einer nationalen Abwicklungsbehörde und eines aus Beiträgen der Banken gespeisten Abwicklungsfinanzierungsmechanismus;
- Abwicklungsplanung durch die Abwicklungsbehörde;
- besondere Abwicklungsinstrumente und -befugnisse der Abwicklungsbehörde, die es ermöglichen, die Bank zu restrukturieren und geordnet abzuwickeln, während zugleich ihre kritischen Funktionen erhalten werden;
- Regeln zur Koordinierung der Abwicklungsbehörden bei Abwicklung von Gruppen mit Instituten in mehreren Mitgliedstaaten (Einrichtung von Abwicklungskollegien).

---

<sup>102</sup> EWG 11; EK, Vorschlag 10.

<sup>103</sup> Wertpapierfirmen nach Art 4 Abs 1 Nr 2 CRR, die den in Art 28 Abs 2 CRD IV festgelegten Anforderungen bezüglich des Anfangskapitals unterliegen (§ 2 Abs 1 Z 3 BRRD).

<sup>104</sup> Vgl EK, EU-Rahmen 2.

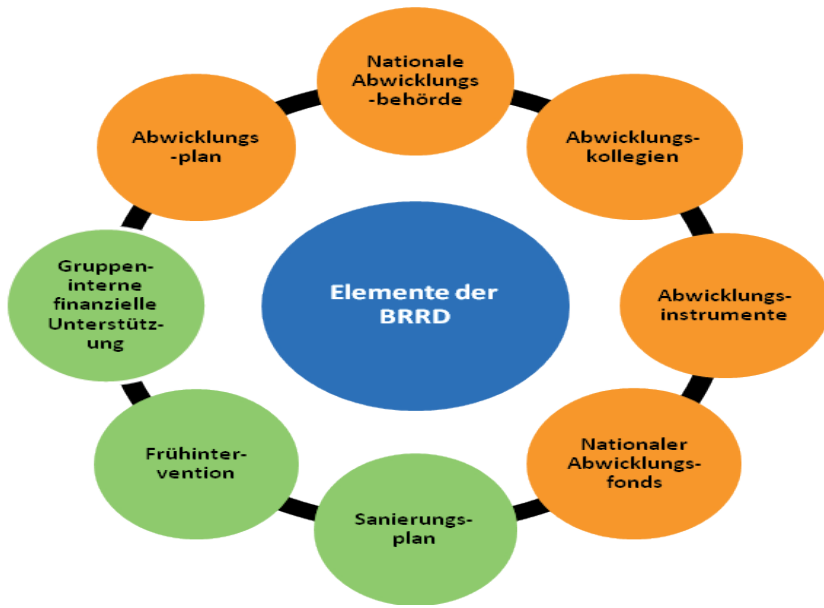


Abbildung 2: Kernelemente der BRRD (Quelle: Eigene Grafik)

#### 1.4.2 EBA BTS und Leitlinien sowie delegierte Rechtsakte der Kommission

Die BRRD bedarf in zahlreichen Punkten technischer Konkretisierung und enthält daher **23 Mandate** der EBA zur Erarbeitung **technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards** (Regulatory Technical Standards; RTS und Implementing Technical Standards; ITS), die der kohärenten Harmonisierung dienen und nach ihrer Verabschiedung unmittelbar verbindlich sind.<sup>105</sup> Darüber hinaus enthält die BRRD **16 Mandate für Leitlinien** (Guidelines; GL) der EBA, die nicht unmittelbar verbindlich sind; die zuständigen Behörden und Finanzinstitutionen haben jedoch alle erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, um den Leitlinien nachzukommen.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Art 290, 291 AEUV. Die Rechtsakte sind durch die EK zu erlassen, EP und Rat können befristet Einwände erheben.

<sup>106</sup> Art 16 Abs 3 EBA-VO.

<sup>107</sup> RTS und ITS müssen nach Fertigstellung des finalen Drafts der EBA von der EK erlassen werden.

## 1.4 EU-Bankensanierungs- u. Abwicklungsrichtlinie, Abwicklungsmechanismus

Bereich	Typ	Inhalt des Mandats	Artikel BRRD	EBA-Deadline <sup>106</sup>
Sanierungsplan, Abwicklungsplan	GL, später RTS	Kriterien für die Anwendung vereinfachter Anforderungen (Proportionalität)	Art 4 Abs 5 Art 4 Abs 6	GL bis 3.7.2015 RTS bis 3.7.2017
Sanierungsplan, Abwicklungsplan	ITS	Formate für die Verständigung der EBA durch die nationalen Behörden über die Anwendung der Proportionalität	Art 4 Abs 11	3.7.2015
Sanierungsplan	GL	Bandbreite an Szenarien für Sanierungspläne	Art 5 Abs 7	EBA/ GL/2014/06 vom 18.7.2014
Sanierungsplan	RTS	Informationen, die in einem Sanierungsplan enthalten sein müssen	Art 5 Abs 10	EBA/ RTS/2014/11 vom 18.7.2014
Sanierungsplan	GL	Mindestliste der Indikatoren für Sanierungspläne	Art 9 Abs 2	3.7.2015
Sanierungsplan	RTS	Mindestkriterien, anhand derer die Bewertung von Sanierungsplänen durchzuführen ist	Art 6 Abs 8	EBA/ RTS/2014/12 vom 18.7.2014
Abwicklungsplan	RTS	Inhalt von Abwicklungsplänen und Gruppenabwicklungsplänen	Art 10 Abs 9 Art 12 Abs 6	EBA/ RTS/2014/15 vom 19.12.2014
Abwicklungsplan	ITS	Verfahren und Formulare zur Bereitstellung von Informationen durch die Institute für die Erstellung des Abwicklungsplans	Art 11 Abs 3	3.7.2015
Abwicklungsplan	RTS	Aspekte und Kriterien für die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit	Art 15 Abs 4	EBA/ RTS/2014/15 vom 19.12.2014
Abwicklungsplan	GL	Maßnahmen zur Beseitigung von Abwicklungshindernissen	Art 17 Abs 8	EBA/ GL/2014/11 vom 19.12.2014
Abwicklungsplan	RTS	Bewertungskriterien für die Festlegung der MREL	Art 45 Abs 2	3.7.2015
Abwicklungsplan	ITS	Formate und Vorlagen für die Meldung der MREL an EBA	Art 45 Abs 17	3.7.2015

## 1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte

Abwicklungsplan Abwicklung	RTS	Arbeitsweise der Abwicklungskollegien	Art 88 Abs 7	3.7.2015
Gruppeninterne finanzielle Unterstützung	RTS	Präzisierung von Voraussetzungen für gruppeninterne finanzielle Unterstützung	Art 23 Abs 2	3.7.2015
Gruppeninterne finanzielle Unterstützung	GL	Präzisierung von Voraussetzungen für gruppeninterne finanzielle Unterstützung	Art 23 Abs 3	3.1.2016
Gruppeninterne finanzielle Unterstützung	ITS	Offenlegung einer Vereinbarung über gruppeninterne finanzielle Unterstützung	Art 26 Abs 2	3.7.2015
Frühintervention	GL, später optional RTS	Auslösebedingungen für Frühinterventionsmaßnahmen	Art 27 Abs 4 Art 27 Abs 5	3.7.2015
Abwicklung	GL	Ausfall oder wahrscheinlicher Ausfall von Instituten	Art 32 Abs 6	3.7.2015
Abwicklung	GL	Tests und Bewertungen, die zu einer vorbeugenden Rekapitalisierung führen können	Art 32 Abs 4	EBA/ GL/2014/09 vom 22.9.2014
Abwicklung	RTS	Unabhängigkeit der Bewerter	Art 36 Abs 14	3.7.2015
Abwicklung	Optional RTS	Bewertungsmethoden für die ex ante-Bewertung	Art 36 Abs 15	optional
Abwicklung	Optional RTS	Bewertungsmethoden für die ex post-Bewertung	Art 74 Abs 4	optional
Abwicklung	RTS	Bewertung von Derivaten	Art 49 Abs 5	3.1.2016
Abwicklung	GL	Verfahren bei Unternehmensveräußerung	Art 39 Abs 4	3.7.2015
Abwicklung	GL	Dienste und Einrichtungen, die ein übernehmender Rechtsträger benötigt	Art 65 Abs 5	3.7.2015
Abwicklung	GL	Voraussetzungen für Ausgliederung von Vermögenswerten	Art 42 Abs 14	3.7.2015
Abwicklung	GL	Behandlung der Anteilseigner im Bail-in	Art 47 Abs 6	3.7.2016