EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 23. Juni 2014

zu Maßnahmen in Verbindung mit der SSM-Verordnung

(CON/2014/43)

Einführung und rechtliche Grundlage

Am 15. April 2014 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom österreichischen Finanzministerium um Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf ersucht, mit dem mehrere Rechtsakte einschließlich des Bankwesengesetzes[1], des Finanzkonglomerategesetzes[2] und des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes[3] geändert werden (nachfolgend der „Gesetzentwurf“).

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates[4], da sich der Gesetzentwurf auf die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und auf Vorschriften für Finanzinstitute bezieht, insoweit sich diese erheblich auf die Stabilität von Finanzinstituten und -märkten auswirken. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzentwurfs

1.1 Der Gesetzentwurf enthält rechtliche Bestimmungen zu makroprudenziellen Aufgaben und Instrumenten sowie verfahrensrechtlichen Fragen und Fragen der Haftung des Bundes in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates[5] (nachstehend die „SSM-Verordnung“) und zielt darauf ab, eine reibungslose Integration des nationalen österreichischen Bankenaufsichtssystems in den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) herbeizuführen. Obwohl die österreichische Finanzmarktbehörde (FMA) als integrierte Aufsichtsbehörde

1 Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz), BGBl 532/1993, in seiner neuesten Fassung.

2 Bundesgesetz über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats (Finanzkonglomerategesetz), BGBl I 70/2004, in seiner neuesten Fassung.

3 Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz), BGBl I 97/2001, in seiner neuesten Fassung.

4 Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften (ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42).

5 Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

ausgestaltet ist, die alle bedeutenden Finanzdienstleister in Österreich beaufsichtigt, teilt sie ihre Zuständigkeit im Hinblick auf die Bankenaufsicht mit der OeNB. Während die OeNB beispielsweise mit der Tatsachenfeststellung einschließlich der Prüfung von Banken sowohl vor Ort als auch extern beauftragt ist, ist die FMA für die Entscheidungsfindung zuständig und ist folglich als die für die Bankenaufsicht zuständige Behörde benannt worden. Innerhalb des SSM-Rahmenwerks ist die FMA die nationale zuständige Behörde (NCA) und Adressatin von Anweisungen der EZB gemäß Artikel 6 Absatz 3 der SSM-Verordnung.

1.2 Im Zusammenhang mit den makroprudenziellen Aufgaben und Instrumenten gemäß Artikel 5 der SSM-Verordnung verpflichtet der Gesetzentwurf die FMA zur Benachrichtigung des österreichischen Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG), bevor sie der EZB die Anwendung strengerer Anforderungen für Kapitalpuffer gemäß Artikel 5 Absatz 2 und Absatz 3 der SSM-Verordnung vorschlägt. Die FMA muss dem FMSG Gelegenheit geben, innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Empfehlung abzugeben. Falls die FMA dieser Empfehlung nicht folgt, muss sie dem FMSG die Gründe für die Nichtbefolgung darlegen. Eine ähnliche Benachrichtigungspflicht besteht, wenn die EZB der FMA ihre Absicht mitteilt, strengere Anforderungen für Kapitalpuffer gemäß Artikel 5 Absatz 2 der SSM-Verordnung anzuwenden. Außerdem muss die FMA das FMSG unterrichten, falls die EZB gemäß Artikel 5 Absatz 4 der SSM-Verordnung Einwände gegen geplante Entscheidungen der FMA zur Anwendung strengerer Anforderungen für Kapitalpuffer erhebt, einschließlich antizyklischer Puffersätze und anderer Maßnahmen zur Handhabung systemischer oder makroprudenzieller Risiken.

1.3 Der Gesetzentwurf verdeutlicht die Aufgabenteilung innerhalb des SSM zwischen der FMA und der OeNB einerseits und der EZB andererseits. In dieser Hinsicht sieht der Gesetzentwurf vor, dass die FMA und die OeNB die ihnen nach dem Bankwesengesetz zugewiesenen Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nur in dem Ausmaß wahrzunehmen haben, in dem deren Wahrnehmung nicht der EZB im Rahmen der SSM-Verordnung vorbehalten ist[6]. Der Gesetzentwurf stellt ferner klar, dass die im Bankwesengesetz beschriebenen Verfahren nicht für die EZB in Verbindung mit der Anwendung nationaler Gesetzgebung im Bereich der Bankenaufsicht gelten, wie in Artikel 4 Absatz 3 der SSM-Verordnung vorgesehen[7]. Um die ihnen im Rahmen des SSM zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse wirksam wahrzunehmen, müssen die FMA und die OeNB ihre Tätigkeiten innerhalb des SSM ebenfalls koordinieren und einander alle Informationen, Anbringen und Ersuchen unverzüglich wechselseitig zur Verfügung stellen[8].

1.4. Der Gesetzentwurf sieht zudem die teilweise Aufhebung der Verpflichtung sowohl der FMA als auch der OeNB vor, Daten in die gemeinsame nationale Aufsichtsdatenbank einzustellen, die von der OeNB dem Bankwesengesetz entsprechend eingerichtet wurde[9]. Die EZB wird innerhalb des

6 Siehe Artikel 1 Absatz 74 des Gesetzentwurfs, durch den Artikel 77d Absatz 1 in das Bankwesengesetz eingefügt wird.
7 Siehe Artikel 1 Absatz 74 des Gesetzentwurfs, durch den Artikel 77d Absatz 2 in das Bankwesengesetz eingefügt wird.
8 Siehe Artikel 1Absatz 74 des Gesetzentwurfs, durch den Artikel 77d Absatz 3 in das Bankwesengesetz eingefügt wird.
9 Siehe Artikel 1 Absatz 74 des Gesetzentwurfs, durch den Artikel 77d Absatz 4 in das Bankwesengesetz eingefügt wird.

Anwendungsbereichs des SSM ebenfalls eine Datenbank für Bankenaufsichtszwecke einrichten. Laut den Erläuterungen zum Gesetzentwurf werden sich die in die EZB-Datenbank einzustellenden Daten mit den in die nationale Datenbank einzustellenden Daten überschneiden. Das österreichische Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass es mit Beginn des SSM nicht mehr erforderlich sein wird, Daten in die nationale Datenbank einzustellen, wenn diese bereits in die EZB-Datenbank eingestellt worden sind. Folglich sieht der Gesetzentwurf vor, dass die FMA und die OeNB nicht mehr verpflichtet sind, sich überschneidende Daten in die nationale Datenbank einzustellen, sofern die in der EZB-Datenbank gespeicherten Daten sowohl der FMA als auch der OeNB jederzeit zugänglich sind.

1.5 Die SSM-Verordnung sieht vor, dass die EZB an der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten in Bezug auf zugehörige Kreditinstitute mitwirkt[10]. Entsprechend stellt Artikel 4 des Gesetzentwurfs klar, dass der Umfang der der FMA durch das Finanzkonglomerategesetz[11] zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse im Anwendungsbereich der SSM-Verordnung beschränkt wird. Die FMA hat die ihr durch das Finanzkonglomerategesetz übertragenen Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nur in dem Ausmaß wahrzunehmen, in dem deren Wahrnehmung nicht nach der SSM-Verordnung der EZB vorbehalten ist.

1.6 Der Gesetzentwurf beschränkt die innerstaatliche Amtshaftung für Schäden, die die FMA bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch mit der EZB sowie deren Unterstützung im Zusammenhang mit der SSM-Verordnung verursacht. Dies gilt ebenso für die Mitwirkung der FMA am Entscheidungsfindungsprozess der EZB und deren Vorbereitungen im Rahmen der SSM-Verordnung. Nach der in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachten Ansicht des österreichischen Finanzministeriums stellt die Übertragung besonderer Aufgaben an die EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrages und der SSM-Verordnung ebenso wie die spezifische Haftung der EZB gemäß Artikel 340 des Vertrags einen sachgemäßen Grund für eine ausdrückliche Haftungsausnahme für von nationalen Behörden verursachte Schäden dar, sofern eine solche überhaupt eintreten kann. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass nach dem vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 3 Absatz 6 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes (wie in Artikel 5 des Gesetzentwurfs vorgesehen und durch eine am 3. Juni 2014 ins Parlament eingebrachte Regierungsvorlage[12] abgeändert) ein Ersatzanspruch für Schäden ausgeschlossen ist, die aufgrund einer Handlung der FMA einschließlich ihrer Organe und Bediensteten zur Umsetzung oder Durchführung einer Weisung der EZB, zur Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen der EZB oder bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch mit der EZB oder deren Unterstützung entstanden sind. In Bezug auf die OeNB sowie ihre Organe und Bediensteten ist durch Artikel 1 Absatz 114 des Gesetzentwurfs eine identische Haftungsausnahme in den Entwurf des Artikels 79 Absatz 7 des Bankwesengesetzes eingeführt worden. Die EZB geht davon aus, dass der Bund im Einklang mit Artikel 3 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes

10 Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der SSM-Verordnung.

11 Siehe Artikel 12a des Finanzkonglomerategesetzes.

12 Regierungsvorlage 162 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV.GP.

und gemäß den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes[13] zurzeit für Schäden haftet, die von Organen und Bediensteten der FMA u. a. bei der Durchsetzung des Bankwesengesetzes und des Finanzkonglomerategesetzes verursacht werden. Eine solche Haftung besteht lediglich im Verhältnis zu beaufsichtigten Instituten und Dritten, Anleger können z. B. keine Entschädigungsansprüche gegen den Bund geltend machen[14]. Die bundesstaatliche Haftung ist jedoch nicht auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Der Bund ist berechtigt, seinerseits Entschädigungsansprüche gegen die Personen geltend zu machen, die bei der Begehung oder Verursachung einer Gesetzesverletzung als Vertreter der FMA vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben, sofern er die Geschädigten gemäß den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes entschädigt hat[15].

2. Allgemeine Anmerkungen

Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf darauf abzielt, die österreichische nationale Bankenaufsichtsstruktur reibungslos in den SSM zu integrieren und zu gewährleisten, dass sich aus nationalem Recht für die EZB und die sie unterstützende NCA bei der Erfüllung ihrer Bankenaufsichtsaufgaben nach der SSM-Verordnung keine Hindernisse ergeben[16]. Die EZB setzt voraus, dass die Bestimmungen nicht beabsichtigen, den Anwendungsbereich der unmittelbar anwendbaren SSM-Verordnung einzuengen oder zu abzuändern.

3. Makroprudenzielle Aufgaben und Instrumente

3.1 Artikel 1 Absatz 31 des Gesetzentwurfs, der dem Bankwesengesetz u. a. den neuen Artikel 24b Absatz 3 hinzufügt, enthält zwei inkorrekte Bezugnahmen. Die Bezugnahme auf Artikel 5 Absatz 4 erscheint unrichtig; es sollte auf Artikel 5 Absatz 1 der SSM-Verordnung Bezug genommen werden, da nur diese Bestimmung die EZB dazu berechtigt, Einwände gegen eine beabsichtigte nationale makroprudenzielle Entscheidung gemäß Artikel 5 Absatz 1 der SSM-Verordnung zu erheben. Zudem scheint die zweite Bezugnahme auf Artikel 23c fehlerhaft zu sein; sie sollte durch eine Bezugnahme auf Artikel „23d“ ersetzt werden.

3.2 Zusätzlich zur FMA (in ihrer Rolle als NCA) ist das FMSG ebenfalls an der Wahrnehmung und Anwendung makroprudenzieller Aufgaben und Instrumente gemäß Artikel 5 der SSM-Verordnung beteiligt. Die EZB geht davon aus, dass das FMSG innerhalb des österreichischen Finanzministeriums eingerichtet worden ist, um die Finanzmarktstabilität zu fördern,

13 Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (Amtshaftungsgesetz), BGBl 20/1949, in seiner neuesten Fassung.

14 Siehe Artikel 3 Absatz 1 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes.

15 Siehe Artikel 3 Absatz 3 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes.

16 Siehe Artikel 6 der SSM-Verordnung.

Systemgefährdungen zu mindern und systemische und prozyklische Risiken zu reduzieren[17]. Trotz der Beteiligung des FMSG an makroprudenziellen Aufsichtsfragen im Rahmen der SSM-Verordnung aufgrund seiner nationalen Aufgabenstellung, betont die EZB den engen Zeitrahmen nach Artikel 5 Absatz 4 der SSM-Verordnung. Falls die EZB die Anwendung strengerer nationaler Kapitalpuffer beabsichtigt und dies der FMA ordnungsgemäß zehn Arbeitstage vor Vornahme der entsprechenden Maßnahmen mitteilt, kann die FMA binnen fünf Arbeitstagen einen begründeten schriftlichen Einwand erheben. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 24b Absatz 2 des Bankwesengesetzes durch den Gesetzentwurf derart abgeändert wird, dass das FMSG seine Empfehlung an die FMA „unter Beachtung der Frist gemäß Art. 5 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013“ abzugeben hat. Nach dem Verständnis der EZB wird die Einhaltung der in Artikel 5 Absatz 4 der SSM-Verordnung vorgesehenen Frist für die Antwort der FMA auf die Mitteilung der EZB durch eine Beteiligung des FMSG nicht beeinträchtigt.

4. Verfahrensfragen

Für ein reibungsloses Funktionieren des SSM ist eine umfassende Zusammenarbeit zwischen der EZB und den NCAs sowie der Austausch sämtlicher Informationen, die Auswirkungen auf ihre jeweiligen Aufgaben haben können, unerlässlich, und zwar insbesondere der Austausch sämtlicher Informationen, die den NCAs in Bezug auf Verfahren zur Verfügung stehen, die Auswirkungen auf die Sicherheit und Solidität eines beaufsichtigten Unternehmens haben können oder die Wechselwirkungen mit den Aufsichtsverfahren in Bezug auf diese Unternehmen haben[18]. Vor diesem Hintergrund begrüßt die EZB, dass sich die um Stellungnahme ersuchende Behörde bemüht, den Umfang der Zuständigkeit der NCA im Rahmen der SSM-Verordnung zu verdeutlichen. Die EZB unterstützt außerdem, dass nach dem Gesetzentwurf die EZB bei der Anwendung nationaler Gesetze, welche in Ausübung eines Wahlrechts der Mitgliedsstaaten im Unionsrecht erlassen wurden, von der Anwendung von Verfahrensvorschriften ausgenommen wird[19]. Wegen der dualen Bankenaufsichtsstruktur in Österreich muss gewährleistet sein, dass die FMA und die OeNB ihre Tätigkeiten innerhalb des SSM koordinieren und einander unverzüglich sämtliche Informationen, Anbringen und Ersuchen zur Verfügung stellen.

5. Beschränkung der Haftung des Bundes

5.1 Die EZB geht davon aus, dass es grundsätzlich eine Angelegenheit des österreichischen nationalen Rechts ist, den Umfang der Amtshaftung von FMA und OeNB für durch ihre Handlungen und Unterlassungen sowie durch Handlungen und Unterlassungen ihrer Organe und Bediensteten

17 Siehe Artikel 13 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes.

18 Siehe Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) (EZB/2014/17) (ABl. L 141 vom 14.5.2014, S. 1).

19 Siehe zum Beispiel Artikel 4 Absatz 3 der SSM-Verordnung.

entstandene Schäden zu bestimmen. Die EZB erkennt an, dass die Haftung der NCAs nicht unionsweit harmonisiert ist und das Haftungsregime für Aufsichtsbehörden auf nationaler Ebene derzeit unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Die EZB selbst haftet für die Handlungen ihrer Bediensteten gemäß Artikel 340 des Vertrags. Zudem scheinen Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) eine Beschränkung der nationalen Haftung zuzulassen, sofern die NCA lediglich eine bindende Weisung eines Unionsorgans auszuführen hat und ihr dabei kein Ermessensspielraum zusteht[20]. Auf der anderen Seite können NCAs für ihre Handlungen im Rahmen des SSM haftbar sein, sofern sie über ein Ermessen verfügen und dieses tatsächlich ausüben[21]. Der Unionsgesetzgeber hat dementsprechend in Erwägungsgrund 61 der SSM-Verordnung klargestellt, dass die Haftung der EZB im Hinblick auf im Rahmen des SSM vorgenommene Handlungen von „der Haftung der nationalen zuständigen Behörden für den durch sie oder ihre Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach nationalem Recht“ unberührt bleiben sollte.

5.2 Der Wortlaut des Entwurfs zu Artikel 3 Absatz 6 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes sowie des Entwurfs zu Artikel 79 Absatz 7 des Bankwesengesetzes könnte so verstanden werden, dass diese Vorschriften die Haftung für durch Handlungen und Unterlassungen der FMA und der OeNB sowie ihrer Organe und Bediensteten entstandene Schäden, die im Rahmen des SSM auftreten, faktisch ausschließlich, kategorisch und in allen Fällen auf die EZB überträgt. Dies könnte zu Rechtsunsicherheit führen, was die effiziente und wirksame Funktionsweise des SSM möglicherweise beeinträchtigen könnte, insbesondere im Hinblick auf die unmittelbare Geltung der SSM-Verordnung. Daher wäre es empfehlenswert, den Teil des Artikels 5 des Gesetzentwurfs, der einen neuen Artikel 3 Absatz 6 in das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz einführt, ebenso wie den Entwurf des Artikels 79 Absatz 7 des Bankwesengesetzes abzuändern, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Ausnahmen zum nationalen Haftungsregime mit dem Unionsrecht vereinbar sind und dass die Haftungsverteilung im Rahmen des SSM von diesen Ausnahmen unbeschadet bleibt.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 23. Juni 2014.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

20 Siehe zum Beispiel Urteil vom 15. Januar 1987, Krohn/Kommission (C-175/84, Slg. 1986, 753, Randnr. 23).

21 Siehe Urteil vom 17. Dezember 2003, DLD Trading/Rat (T-146/01, Slg. 2003, II-6005, Randnr. 79 bis 80).