EUROPEAN CENTRAL BANK

EUROSYSTEM

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 11. April 2013

zur Krisenplanung und zu Frühinterventionsmaßnahmen im Bereich der Kreditinstitute

(CON/2013/26)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 22. Februar 2013 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom österreichischen Bundesministerium für Finanzen (BMF) um Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes ersucht, mit dem das Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz erlassen sowie das Bankwesengesetz und das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz geändert werden sollen (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“).

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 vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften[1], da der Gesetzesentwurf die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) betrifft und Bestimmungen zu Banken enthält, die die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzesentwurfs

1.1 Allgemeines Ziel des Gesetzesentwurfs ist eine Regelung für präventive Krisenplanung und Frühinterventionsmaßnahmen im Bereich der Kreditinstitute. Gemäß dem Gesetzesentwurf sind die Kreditinstitute zur Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen verpflichtet. Darüber hinaus sieht der Gesetzesentwurf bestimmte Frühinterventionsmaßnahmen vor, die die Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) bei Eintritt bestimmter Auslöseereignisse gegen Kreditinstitute treffen kann (siehe hierzu ausführlich nachstehend unter Nummer 1.3). Auf diese Weise soll der Gesetzesentwurf verhindern, dass Kreditinstitute in Schieflage geraten, und die Wahrscheinlichkeit reduzieren, dass öffentliche Mittel zur Rettung von Kreditinstituten eingesetzt werden müssen. Der Gesetzesentwurf beruht auf dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 6. Juni 2012 für eine Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und

1 ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42.

Wertpapierfirmen (bank recovery and resolution directive – BRRD)[2]. Der Gesetzesentwurf umfasst jedoch keine Abwicklungsmechanismen, wie sie mit der BRRD vorgeschlagen werden.

1.2 Zur Vorsorge für Krisenfälle haben Kreditinstitute Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen und diese der FMA vorzulegen. Die Sanierungspläne müssen darlegen, welche Maßnahmen von dem Institut im Fall einer signifikanten Verschlechterung seiner Finanzlage zu ergreifen sind. In ihren Abwicklungsplänen haben die Kreditinstitute einen koordinierten Ansatz für eine potenzielle Abwicklung oder Reorganisation des Instituts aufzuzeigen. Die Sanierungs- und Abwicklungspläne sind jährlich oder im Fall einer wesentlichen Änderung der zugrunde liegenden Verhältnisse zu aktualisieren. Die FMA prüft die Sanierungs- und Abwicklungspläne und kann Änderungen verlangen, soweit sie dies für notwendig erachtet. In diesem Zusammenhang hat die FMA auch ein Gutachten der OeNB darüber einzuholen, ob die in dem Gesetzesentwurf festgelegten rechtlichen Anforderungen an Sanierungs- und Abwicklungspläne erfüllt sind.

Gehört das Kreditinstitut zu einer Gruppe, erstellt das übergeordnete Institut einen Sanierungs- und einen Abwicklungsplan für die gesamte Gruppe; dies beinhaltet Sanierungspläne für alle wesentlichen nachgeordneten Institute und Abwicklungspläne für alle nachgeordneten Institute. Unter Verweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sieht der Gesetzesentwurf Befreiungen von der Pflicht zur Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen vor. Auf Antrag eines Kreditinstituts kann die FMA das Institut je nach Art seiner Tätigkeiten, seiner Größe und seiner Verflechtung mit anderen Finanzmarktteilnehmern von einzelnen Anforderungen ausnehmen oder den verlangten Detaillierungsgrad reduzieren. Ferner kann die FMA ein Kreditinstitut gänzlich von der Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen befreien, soweit im Fall einer Insolvenz des Instituts keine wesentlichen negativen Effekte auf die Finanzmärkte, andere Institute oder die Finanzierungsbedingungen zu befürchten sind[3].

1.3 Der Gesetzesentwurf stärkt zudem die Befugnisse und Instrumentarien der FMA zum Erlass von Frühinterventionsmaßnahmen. Wenn ein Kreditinstitut gegen die Kapital- oder Liquiditätsanforderungen der Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute[4] oder der Richtlinie 2006/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten[5] verstößt oder zu verstoßen droht, trifft die FMA eine oder mehrere der in dem Gesetzesentwurf aufgeführten Frühinterventionsmaßnahmen. Ein drohender Verstoß liegt vor, wenn sich die Vermögens-,

2 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 endgültig.

3 Siehe §§ 4 und 5 (betreffend Sanierungspläne) und §§ 11 und 12 (betreffend Abwicklungspläne) des Entwurfs des Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetzes.

4 ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1.

5 ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 201.

Ertrags-, Liquiditätslage oder die Refinanzierungssituation eines Kreditinstituts signifikant verschlechtert und sich aufgrund der jeweiligen negativen Entwicklung die Annahme rechtfertigen lässt, dass eine Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts zu befürchten ist. Ein drohender Verstoß ist jedenfalls anzunehmen, wenn die Eigenmittel des Kreditinstituts den Schwellenwert von 8 % zuzüglich 1,25 % hartes Kernkapital unterschreiten. Zur Feststellung des Frühinterventionsbedarfs kann die FMA die OeNB mit Vor-Ort-Prüfungen beauftragen und um eine gutachterliche Äußerung ersuchen.

Die FMA kann unbeschadet anderer Instrumentarien gemäß dem Gesetzesentwurf folgende Frühinterventionsmaßnahmen anordnen: a) Umsetzung einer oder mehrerer Sanierungsmaßnahmen des erstellten Sanierungsplans; b) unverzügliche Erstellung eines Sanierungsplans, sofern die FMA zuvor auf die Erstellung oder Aktualisierung eines Sanierungsplans verzichtet hat; c) Vornahme spezifischer Verbesserungen im Risikomanagement oder die Verstärkung des Risikomanagements; d) Einberufung einer Hauptversammlung, vor allem für die Vornahme von Kapitalmaßnahmen; e) Aufnahme einzelner Tagesordnungspunkte für die Hauptversammlung oder der Vorschlag zur Annahme bestimmter Beschlüsse; f) Erstellung eines Verhandlungsplans, der eine freiwillige Restrukturierung von Verbindlichkeiten des Kreditinstituts mit seinen Gläubigern vorsieht; g) Vornahme einer Vor-Ort-Prüfung durch die OeNB mit dem Ziel, eine Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Instituts vorzunehmen.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1 Die EZB begrüßt den Gesetzesentwurf, da er die Instrumentarien und Verfahren intensiviert, die den nationalen Behörden für wirksame Präventivmaßnahmen und zur Frühintervention im Bereich der Kreditinstitute zur Verfügung stehen.

2.2 Die EZB begrüßt die vom Bundesministerium für Finanzen in der Begründung des Gesetzesentwurfs zum Ausdruck gebrachte Einschätzung, dass auf Unionsebene ein harmonisierter Ansatz bei der Bereitstellung von wirksamen Präventivmaßnahmen, bei der Frühintervention und bei der Abwicklung von Banken verfolgt werden sollte.

2.3 Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf Aspekte der Sanierungs- und Abwicklungsplanung enthält, die von der BRRD vorgesehen sind. In diesem Zusammenhang geht die EZB davon aus, dass der Gesetzgeber das Gesetz überarbeiten wird, sobald die BBRD verabschiedet ist, um eine vollständige Einheitlichkeit mit den Entwicklungen auf Unionsebene sicherzustellen. Im Übrigen verweist die EZB auf die Empfehlungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur Erstellung von Sanierungsplänen (EBA/REC/2013/02) vom 23. Januar 2013. Die Mitgliedstaaten sollten entsprechend dem im Vertrag verankerten allgemeinen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit den Erlass nationaler Rechtsvorschriften vermeiden, die im Widerspruch zu den Entwicklungen auf Unionsebene stehen.

2.4 Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf keine Abwicklungsinstrumente enthält, wie sie in Titel IV der BRRD vorgesehen sind. In dieser Hinsicht wird es für ein wirksames

Abwicklungsregime von größter Bedeutung sein, dass die Behörde die erforderlichen Instrumente zur Verfügung hat.

2.5 Die EZB stellt fest, dass der Schwellenwert für die Annahme eines drohenden Verstoßes gegen die Eigenkapitalanforderungen, der die Grundlage für die Vornahme von Frühinterventionsmaßnahmen bildet, im Gesetzesentwurf nicht eindeutig ist (8% plus 1,25% hartes Kernkapital) und ersucht um Klarstellung der beabsichtigten Maßnahme.

3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

3.1 Der Gesetzesentwurf sieht in seinem Artikel 1 §§ 5 und 12 die Möglichkeit einer gänzlichen Befreiung eines Kreditinstituts von der Pflicht zur Erstellung und Aktualisierung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen vor. Die FMA kann ein Kreditinstitut von diesen Anforderungen ausnehmen, soweit im Fall einer Insolvenz des Instituts keine wesentlichen negativen Effekte auf die Finanzmärkte, andere Institute oder die Finanzierungsbedingungen zu befürchten sind. Entsprechend dem Hinweis in der Begründung des Gesetzesentwurfs nimmt die EZB zur Kenntnis, dass diese Bestimmungen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der BRRD entsprechen werden. Allerdings sieht Artikel 4 der BRRD keine Möglichkeit für eine gänzliche Befreiung von Kreditinstituten vor, sondern lediglich eine Vereinfachung der Pflichten bestimmter Kreditinstitute. Gleichwohl anerkennt die EZB die laufenden Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament, bezüglich der Frage, ob den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, auf die Beibehaltung und Aktualisierung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen in bestimmten Fällen zu verzichten; in Bezug auf Abwicklungspläne z. B. dann, wenn das Institut nicht Teil einer Gruppe ist oder keine Niederlassungen in anderen Mitgliedstaaten unterhält.

Hinsichtlich der Bestimmung in dem Gesetzesentwurf, wonach kleinere Kreditinstitute von der Abwicklungsplanung ausgenommen werden können, ist die EZB der Ansicht, dass es möglich ist, die Pflicht zur Abwicklungsplanung auf alle Kreditinstitute zu erweitern, und dabei die Planungsvoraussetzungen für kleinere Kreditinstitute zu vereinfachen wären. Allerdings geht die EZB davon aus, dass die anhörende Behörde damit möglichen Bedenken wegen der Verhältnismäßigkeit begegnen und kleine Kreditinstitute nicht übermäßig belasten möchte. In dieser Hinsicht empfiehlt die EZB, dass Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 1 §§ 5 und 12 des Gesetzesentwurfes nur unter sehr strengen Bedingungen im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz der BRRD gewährt werden.

3.2 In Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stellt die EZB unbeschadet der vorstehenden Anmerkungen außerdem fest, dass die in Artikel 1 § 5 Absatz 2 und § 12 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs aufgeführten Voraussetzungen, unter denen die FMA ein Kreditinstitut von der Erstellung oder Aktualisierung eines Sanierungs- oder Abwicklungsplans befreien kann, eher vage definiert sind. Im Interesse der Rechtssicherheit empfiehlt die EZB, klare und konkrete Kriterien wie z.B. Größe, Geschäftsmodelle und Verflechtung, festzulegen, bei deren Erfüllung die FMA ein

Kreditinstitut von der Erstellung oder Aktualisierung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen befreien darf.

4. Erstellung und Prüfung von Abwicklungsplänen

4.1 Nach Artikel 1 § 11 des Gesetzesentwurfs haben die Kreditinstitute einen Abwicklungsplan zu erstellen und diesen bei der FMA einzureichen. Die EZB stellt fest, dass diese Regelung von derjenigen abweicht, die derzeit auf Unionsebene im Rahmen der BRRD erörtert wird und der zufolge die Abwicklungsbehörden in Absprache mit den zuständigen Behörden für die Erstellung der Abwicklungspläne verantwortlich sind. Gemäß der BRRD hat die Abwicklungsbehörde im Zuge der Erstellung des Abwicklungsplans die Aufgabe, die Abwicklungsfähigkeit des Kreditinstituts oder der Gruppe zu bewerten, sowie die Befugnis, Hindernisse für die Abwicklungsfähigkeit zu beseitigen. Die EZB stellt fest, dass diese nach der BRRD vorgesehene Regelung auch im Einklang mit den vom Financial Stability Board (FSB) entwickelten Key Attributes of Effective Resolution Regimes (Hauptmerkmale wirksamer Abwicklungsregelungen) steht, die ebenfalls verlangen, dass die Abwicklungsplanung und die Abwicklungsfähigkeitsbewertung von der Abwicklungsbehörde selbst vorgenommen werden[6]. Die Abwicklungsplanung und die Abwicklungsfähigkeitsbewertung sind für die Gewährleistung einer wirksamen Abwicklung von entscheidender Bedeutung. Sie gehören daher zu den Schlüsselaufgaben der Abwicklungsbehörde, die die Planungs- und Bewertungsqualität wahrt und dafür Sorge trägt, dass auf institutioneller Ebene alles vorbereitet ist, um im Bedarfsfall Abwicklungsmaßnahmen einleiten zu können. Der Gesetzesentwurf könnte weiter an die (in die BRRD übernommenen) FSB Key Attributes angepasst werden. Jedenfalls muss nach Ansicht der EZB unbedingt dieselbe hohe Qualität des jeweiligen Abwicklungsplans sichergestellt werden.

4.2 Die EZB stellt fest, dass die die Frühintervention betreffenden Teile des Gesetzesentwurfs der FMA nicht sämtliche Befugnisse verleihen, die in diesem Bereich in der BRRD nach deren Artikel 23 ff. vorgesehen sind. Die Bestimmungen sollten nach Verabschiedung der BRRD an diese angepasst werden. Die EZB stellt fest, dass in Abwesenheit eines Abwicklungsmechanismus eine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstitutes oder einer Gruppe auf der Grundlage vorgenommen wird, dass das normale Insolvenzverfahren im Falle ihrer Liquidation Anwendung findet. Dies stellt einen strengeren Maßstab dar als eine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit, in der die Verwendung von Abwicklungsinstrumenten angenommen wird.

5. Zugang zu Zentralbankliquidität im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Die EZB stellt fest, dass Sanierungspläne gemäß Artikel 1 § 6 Nr. 6 des Gesetzentwurfs nicht von der Möglichkeit einer außerordentlichen finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln ausgehen dürfen,

6 Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Oktober 2011, Financial Stability Board, Nummern 10.1 und 11.4(ii), http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

sondern dass analysiert werden muss, wie und wann ein Institut in einer Stresssituation die Nutzung von Zentralbankfazilitäten beantragen kann und was als Sicherheit genutzt werden könnte. Die EZB unterstreicht, dass diese Vorschrift in keiner Weise die Befugnis der Zentralbanken beeinträchtigen sollte, durch gewöhnliche geldpolitische Operationen sowie Liquiditätshilfen in Notfällen in den durch das Verbot der monetären Finanzierung im Vertrag gezogenen Grenzen, unabhängig und im eigenen Ermessen über die Gewährung von Liquidität an solvente Kreditinstitute zu entscheiden[7]. Ebenso stellt die EZB fest, dass der Abwicklungsplan gemäß Artikel 1 § 14 Absatz 1 Nr. 9 Erläuterungen des Instituts dazu enthalten muss, wie die verschiedenen Abwicklungsoptionen finanziert werden könnten, wobei nicht von einer außerordentlichen finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln ausgegangen werden darf. Die EZB empfiehlt, den Punkt klarzustellen, dass im Rahmen der Abwicklungsoptionen nicht von der Gewährung von Liquiditätshilfen in Notfällen ausgegangen werden darf[8].

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 11. April 2013.

[Unterschrift]

Der Vizepräsident der EZB

Vítor CONSTÂNCIO

7 Siehe Stellungnahme der EZB CON/2012/99, Nr. 3.2.

8 Siehe Änderung 6 im Anhang der Stellungnahme EZB CON/2012/99.