EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DE **ECB-PUBLIC**

Stellungnahme der Europäischen Zentralbank

vom 13. November 2015

zu Begleitmaßnahmen im Zusammenhang mit der Verordnung zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

(CON/2015/47)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 6. Oktober 2015 ersuchte das österreichische Bundesministerium für Finanzen (BMF) die Europäische Zentralbank (EZB) um Stellungnahme zu einem Entwurf für ein Gesetz (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“) zur Anpassung der nationalen Bankengesetze, darunter das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, das Bankwesengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz und das Nationalbankgesetz 1984, an die Vorgaben des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) und an die Rechtsvorschriften der Union zum einheitlichen Abwicklungsfonds.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf den Artikeln 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 2 Absatz 1 dritter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates[1], da der Gesetzesentwurf sich auf die Österreichische Nationalbank (OeNB) und auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, soweit sie 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 Ziel des Gesetzesentwurfs ist die Klarstellung des Anwendungsbereichs der nationalen Rechtsvorschriften zur Bankensanierung und -abwicklung hinsichtlich der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates[2] (nachfolgend die „SRM-Verordnung“).

1.2 Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die nationale Abwicklungsbehörde ihre Befugnisse im Rahmen des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes nur wahrnimmt, soweit sie nicht an den Ausschuss für die Einheitliche Abwicklung (*Single Resolution Board* – SRB) in Verbindung mit der SRM-Verordnung übertragen wurden. In diesem Zusammenhang stellt der Gesetzesentwurf klar, dass die OeNB in diejenigen SRM-bezogenen Aufgaben eingebunden werden kann, bei denen die

1 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).

2 Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

nationale Abwicklungsbehörde die Einbindung der OeNB bislang ersuchen konnte. Um eine wirksame Erfüllung der einschlägigen Aufgaben gemäß SRM-Verordnung sicherzustellen, ist im Gesetzesentwurf eine enge Zusammenarbeit der auch als Abwicklungsbehörde fungierenden Österreichischen Finanzmarktaufsicht (nachfolgend die „FMA“) und der OeNB vorgesehen.

1.3 Im Hinblick auf das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz führt der Gesetzesentwurf für die nationale Abwicklungsbehörde innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs allgemeine Ermittlungsrechte ein. Diese Ermittlungsbefugnisse umfassen das Recht: (a) Auskünfte von Instituten und von Unternehmen einzuholen; (b) in die Bücher, Schriftstücke und Datenträger von Instituten und von Unternehmen Einsicht zu nehmen; (c) Instituten und Unternehmen die Vorlage von Zwischenabschlüssen, von Ausweisen in bestimmter Form und Gliederung und von Prüfberichten vorzuschreiben; und (d) Vor-Ort-Prüfungen bei Instituten und Unternehmen selbst durchzuführen oder durchführen zu lassen. Nach dem Gesetzesentwurf hat die nationale Abwicklungsbehörde die OeNB mit solchen Vor-Ort-Prüfungen zu beauftragen.

1.4 Der Gesetzesentwurf[3] schränkt den Anspruch der österreichischen Bundesregierung ein, wegen eines einem Dritten ersetzten Schadens bei den Organen und Bediensteten der OeNB und der FMA Rückersatz zu begehren. Gemäß dem Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz haften weder die FMA noch deren Bedienstete und Organe gegenüber Geschädigten. Entschädigt die Republik Österreich einen Geschädigten aufgrund eines entstandenen Schadens, ist er gemäß den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes (AHG) berechtigt, bei den Organen und Bediensteten der FMA Rückersatz in entsprechender Höhe zu begehren. Obgleich der Republik Österreich der Rückgriff auf die Organe und Bediensteten der OeNB und der FMA gemäß AHG möglich ist, wenn diese grob fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt haben[4], schränkt der Gesetzesentwurf diesen Rückgriff auf vorsätzliche Rechtsverletzungen der jeweiligen Organe und Bediensteten bei der Ausführung von Aufgaben nach dem Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, der SRM-Verordnung oder delegierten Rechtsakten in Einklang mit der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates[5] oder der SRM-Verordnung ein. Die EZB geht davon aus, dass diese Einschränkung des Rückersatzbegehrens der Bundesregierung keine Auswirkung auf die Haftung der Republik Österreich für Schäden hat, die von den Organen und Bediensteten der FMA bei der Vollziehung der in § 2 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes genannten Bundesgesetze (einschließlich Sanierungs- und Abwicklungsgesetz) verursacht werden.

1.5 Der Gesetzesentwurf schließt auch die Haftung Republik Österreich für Schäden aus, die von der OeNB und der FMA, einschließlich ihrer Organe und Bediensteten, verursacht wurden durch: (a) Handlungen aufgrund einer Weisung des SRB, (b) Handlungen in Vorbereitung oder Durchführung von Beschlüssen des SRB oder (c) Handlungen im Bereich der Zusammenarbeit,

---

3 Siehe Artikel 2 Absatz 23 des Gesetzesentwurfs.

4 Siehe Artikel 3 Absatz 2 Amtshaftungsgesetz.

5 Richtlinie 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 (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

des Informationsaustauschs oder sonstiger Unterstützung des SRB[6]. Das BMF argumentiert, dass dieser gesetzliche Haftungsausschluss angesichts der Übertragung von Aufgaben an den SRB und der Haftung des SRB gemäß Artikel 87 SRM-Verordnung sachlich gerechtfertigt sei. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird ausdrücklich auf einen gleichgelagerten Haftungsausschluss verwiesen für Schäden, die von der FMA und der OeNB in Verbindung mit ihrer Tätigkeit gemäß SSM-Verordnung verursacht werden. Im Kontext des SSM ist laut nationalem Rechtsrahmen die Haftung der Republik Österreich für Schäden ausgeschlossen, die durch Handlungen der FMA und der OeNB einschließlich ihrer Organe und Bediensteten zur Umsetzung oder Durchführung einer Weisung der EZB, zur Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen der EZB und bei der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch mit der EZB und bei sonstiger Unterstützung für die EZB entstanden sind[7].

1.6 Der Gesetzesentwurf regelt die Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften zu Sanierung und Abwicklung an die SRM-Verordnung, einschließlich der Regelungen zur Einrichtung eines Einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund* – SRF). Vor diesem Hintergrund führt der Gesetzesentwurf auch aus, auf welche Weise nationale Beiträge erhoben und an den SRF übertragen werden sollen. Der Gesetzesentwurf gleicht den österreichischen Rechtsrahmen an das zwischenstaatliche Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission[8] und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/81 des Rates[9] an.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1 Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf darauf ausgerichtet ist, die österreichische nationale Bankenaufsichtsstruktur an die Regelungen des SRM anzupassen und sicherzustellen, dass nach nationalem Recht keine rechtlichen Hindernisse bei der Erfüllung der Bankensanierungs- und abwicklungsaufgaben gemäß der SRM-Verordnung durch den SRB (mit Unterstützung der nationalen Abwicklungsbehörde) entstehen. Die EZB geht davon aus, dass die Vorschriften nicht dazu dienen, den Geltungsumfang der direkt anwendbaren SRM-Verordnung zu schmälern oder zu ändern.

2.2 Die EZB merkt an, dass die Regelung des Entwurfs, nach der die nationale Bankenabwicklungsbehörde die OeNB im Zusammenhang mit Abwicklungen mit Vor-Ort-Prüfungen zu beauftragen hat, keine Übertragung einer wirklich neuen Aufgabe auf die OeNB darstellt. Zwar werden mit der entsprechenden Regelung allgemeine Ermittlungsbefugnisse für die nationale Abwicklungsbehörde eingeführt, einschließlich des Rechts der Beauftragung der OeNB

6 Siehe Artikel 3 Nr. 11 und Artikel 4 Nr. 1 des Gesetzesentwurfs.

7 Siehe Absatz 1.6 der Stellungnahme CON/2014/43.

8 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission vom 21. Oktober 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen (ABl. L 11, 17.1.2015, S. 1).

9 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/81 des Rates vom 19. Dezember 2014 zur Festlegung einheitlicher Modalitäten für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds (ABl. L 15, 22.1.2015, S. 1).

zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen, allerdings regelt das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz bereits, dass die OeNB abwicklungsbezogene Aufgaben wahrnimmt, ähnlich derer ihr in § 79 des Bankwesengesetzes zugewiesenen Aufgaben.

3. Spezifische Anmerkungen

3.1 Die EZB geht davon aus, dass der Gesetzesentwurf darauf zielt, die Einbindung der OeNB in SRM-bezogene Aufgaben klarzustellen. Laut Begründung zum Gesetzesentwurf können SRM-bezogene Aufgaben der OeNB zugewiesen werden, wenn sie sich auf Themen beziehen, bei denen die Einbindung der OeNB von der nationalen Abwicklungsbehörde ersucht werden kann. Der Wortlaut des geänderten § 3 Absatz 5 des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes erscheint jedoch im Hinblick auf die Einbindung der OeNB in SRM-bezogene Aufgaben nicht eindeutig. Diese Regelung könnte dahingehend ausgelegt werden, dass sie andere Bereiche der Einbindung der OeNB im SRM-Kontext vorsieht als die Aufgaben gemäß den nationalen Sanierungs- und Abwicklungsvorschriften. Grund dafür ist, dass die ausdrücklich angeführte Liste von Ausnahmen, bei denen die OeNB im SRM-Kontext nicht eingebunden werden darf, von den im nationalen Kontext geltenden Ausnahmen abweicht. Die EZB empfiehlt, den Gesetzesentwurf zu ändern, um die Einbindung der OeNB in SRM-bezogene Angelegenheiten mit dem in Einklang zu bringen, was in der Begründung zum Gesetzesentwurf erläutert wird.

3.2 Gemäß Artikel 87 Absatz 3 der SRM-Verordnung ersetzt der SRB im Bereich der außervertraglichen Haftung den durch ihn oder seine Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit, insbesondere ihrer Abwicklungsfunktionen einschließlich Handlungen und Unterlassungen zugunsten ausländischer Abwicklungsverfahren, verursachten Schaden. Gemäß Artikel 84 Absatz 4 der SRM-Verordnung entschädigt der SRB eine nationale Abwicklungsbehörde für Schadenersatz, dessen Entrichtung von einem nationalen Gericht angeordnet wurde oder zu dem sie sich in Absprache mit dem Ausschuss infolge einer gütlichen Regelung verpflichtet hat und der sich aus einer Handlung oder Unterlassung dieser nationalen Abwicklungsbehörde im Zuge einer Abwicklung von Unternehmen und Gruppen nach Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 5 der SRM-Verordnung ergibt. Diese Verpflichtung gilt jedoch nicht, wenn mit dieser Handlung oder Unterlassung vorsätzlich oder im Rahmen eines offensichtlichen und schweren Beurteilungsfehlers gegen die SRM-Verordnung, eine andere Rechtsvorschrift der Union, einen Beschluss des SRM, des Rates oder der Kommission verstoßen wurde. Der Wortlaut des Entwurfs für § 3 Absatz 7 des Finanzmarktaufsichtsbehördengesetzes und für § 79 Absatz 8 des Bankwesengesetzes könnte so verstanden werden als würde für Schäden, die durch Handlungen und Unterlassungen der FMA und der OeNB versucht wurden, innerhalb des SRM-Rahmenwerks ausschließlich und kategorisch in allen Fällen der SRB haftbar gemacht. Dies könnte zu einer unklaren Rechtslage führen, was sich möglicherweise negativ auf die effiziente und wirksame Funktionsweise des SRM auswirken könnte, insbesondere im Hinblick auf die unmittelbare Geltung der SRM-Verordnung. Daher wäre es empfehlenswert, den Gesetzesentwurf zu ändern, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Ausnahmen zum nationalen Haftungsregime mit dem

Unionsrecht vereinbar sind und die Haftungsverteilung im Rahmen des SRM unbeschadet bleibt[10].

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 13. November 2015.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

10 Siehe Absatz 5.2 der Stellungnahme CON/2014/43. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.