



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DE

ECB-PUBLIC

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 31. Mai 2019

zur Reform der Banken- und Finanzmarktaufsicht

(CON/2019/21)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 15. April 2019 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom österreichischen Bundesministerium für Finanzen um Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Bankenaufsicht¹ (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“) ersucht.

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 (AEUV) sowie auf Artikel 2 Absatz 1 dritter, vierter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates², da sich der Gesetzesentwurf auf die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die Erhebung, Zusammenstellung und Weitergabe statistischer Daten in den Bereichen Währung, Finanzen und Banken sowie auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen, und auch die besonderen Aufgaben betrifft, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 AEUV im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen wurden.. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzesentwurfs

- 1.1 Der Gesetzesentwurf sieht eine Reform der Struktur der Banken- und Finanzmarktaufsicht in Österreich vor. Nach den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf sollen das Gesamtsystem der nationalen Finanzmarktaufsicht effizienter ausgerichtet, Entscheidungsprozesse beschleunigt und vereinfacht, klare Ansprechpartner für Finanzmarktteilnehmer und EU-Institutionen festgelegt und die Serviceorientierung gestärkt werden. Beabsichtigt wird, die bestehende Aufteilung von Kompetenzen zwischen der österreichischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) und der OeNB aufzuheben und die gesamte mikroprudenzielle Aufsicht in der FMA zu bündeln. Die Reform soll mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft treten. Nach dem Gesetzesentwurf sollen die bestehenden

¹ Bundesgesetz, mit dem das Alternative Investmentfonds Manager-Gesetz, das Bankwesengesetz, das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz, das Bundesgesetz zur Schaffung einer Abbaueinheit, das E-Geldgesetz 2010, das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, das Finanzkonglomeratengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Investmentfondsgesetz 2011, das Nationalbankgesetz 1984, das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, das Sparkassengesetz, STS-Verbriefungsvollzugsgesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018, das Zahlungsdienstegesetz 2018, das Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz sowie das Zentralverwahrer-Vollzugsgesetz geändert werden.

² 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).

Aufgaben der OeNB im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht, der Überwachung der Finanzmarktstabilität und der Zahlungssystemaufsicht sowie der Erhebung statistischer Daten unverändert bleiben.

- 1.2 Der Gesetzentwurf sieht vor, die bestehenden Kompetenzen der OeNB im Zusammenhang mit der mikroprudenziellen Bankenaufsicht, insbesondere die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen und Einzelanalysen von Banken auf die FMA zu übertragen. Diese Übertragung von Kompetenzen ist auch in Bezug auf die Beaufsichtigung von Einlagensicherungssystemen und die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten vorgesehen. Darüber hinaus fällt die Zuständigkeit der OeNB, gutachterliche Äußerungen gegenüber der FMA abzugeben, zum Beispiel vor der Konzessionierung oder Erteilung der Bewilligung für Verschmelzungen oder Spaltungen von Kreditinstituten weg. Lediglich die Kompetenz der OeNB im Bereich des aufsichtlichen Meldewesens bleibt unverändert.
- 1.3 Infolge der Bündelung aufsichtlicher Aufgaben in der FMA sollen die Bediensteten der OeNB, die im Bereich der Bankenaufsicht tätig sind, soweit wie möglich auf die FMA übertragen werden. Es ist vorgesehen, dass Bedienstete, die nach dem 30. April 1998 in ein Arbeitsverhältnis bei der OeNB eingetreten sind, ab dem 1. Januar 2020 Bedienstete der FMA werden und dass sämtliche ihrer bestehenden Rechte und Pflichten fortbestehen. Die für diese Bediensteten geltende Dienstordnung der OeNB soll weiterhin gelten, während die Gestaltungsrechte des Generalrates der OeNB hinsichtlich der Dienstordnung auf den Vorstand der FMA übergehen sollen. Gemäß dem österreichischen Arbeitsrecht können Bedienstete im Wege der Überlassung oder Übernahme ihrer Arbeitsverhältnisse gesetzlich übertragen werden. Bedienstete, die vor dem 1. Mai 1998 bei der OeNB eingetreten sind, sollen der FMA dauerhaft überlassen werden, da eine Übernahme ihrer Arbeitsverhältnisse durch die FMA – laut den Erläuterungen zum Gesetzentwurf – ein besonderer Eingriff in die Beschäftigungsverhältnisse der betroffenen Bediensteten wäre. Obwohl vorgesehen ist, dass diese überlassenen Bediensteten Bedienstete der OeNB bleiben, sollen sie in den Dienstbetrieb der FMA eingegliedert werden. Gemäß dem Gesetzentwurf hat die FMA der OeNB die laufenden Personalaufwendungen für die überlassenen Bediensteten zu ersetzen.
- 1.4 Den Erläuterungen zum Gesetzentwurf zufolge bleiben die Aufgaben der OeNB im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht und Finanzmarktstabilität unverändert. Die Kompetenz zur Überwachung der Finanzmarktstabilität soll in der OeNB verbleiben. Es ist vorgesehen, dass die OeNB nach wie vor alle Umstände, die für die Finanzmarktstabilität relevant sind, beobachtet und analysiert und den Bundesminister für Finanzen und die FMA hierüber informiert. Zusätzlich zu dieser bestehenden Kompetenz soll die OeNB sich künftig auch auf das Entwicklungspotenzial im inländischen Finanzmarkt konzentrieren. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Anzahl der Vertreter der OeNB im Finanzmarktstabilitätsgremium von einem auf zwei Vertreter erhöht wird. Nach dem Gesetzentwurf hat die OeNB dem Bundesminister für Finanzen, der FMA, dem Nationalrat, dem Finanzmarktstabilitätsgremium und dem neuen Fachbeirat Finanzmarktaufsicht jährlich einen Bericht über die wesentlichen Erkenntnisse aus ihren Beobachtungen der Entwicklungen auf den Finanzmärkten und deren möglichen Auswirkungen auf den nationalen Finanzmarkt zu übermitteln. Zur Beobachtung der Entwicklungen auf den Finanzmärkten soll die OeNB innerhalb ihrer Organisationsstruktur eine eigene Einheit einrichten. Die bestehende

Kompetenz der OeNB zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen aus makroökonomischen Gründen soll jedoch wegfallen und es ist vorgesehen, dass die OeNB der FMA lediglich Aufträge zur Durchführung dieser Vor-Ort-Prüfungen aus Gründen der Finanzmarktstabilität, aus makroökonomischen Gründen oder im Krisenfall erteilen kann. Die OeNB hat dabei die Gründe für die Prüfung darzulegen und den in Aussicht genommenen Umfang der Prüfung festzulegen. Die FMA kann dem Prüfauftrag entweder nachkommen oder diesen unter Angabe von Gründen ablehnen. Die FMA darf die Durchführung einer Prüfung nur ablehnen, wenn dadurch die im Prüfungsprogramm festgelegten Prüfungen oder sonstige Prüfungen der FMA beeinträchtigt werden würden oder die durch den Prüfauftrag angeforderten Daten der OeNB bereits zugänglich sind oder unverzüglich zugänglich gemacht werden können. Stellt die OeNB Gefahr in Verzug fest, darf die FMA den Prüfauftrag nicht ablehnen und hat diesem unverzüglich nachzukommen³.

- 1.5 Nach dem Gesetzentwurf haben die OeNB und die FMA weiterhin Meldedaten, Statistikinformationen sowie alle sonstigen für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben notwendigen Daten und Informationen in geeigneter und effizienter Weise untereinander auszutauschen. Zu diesem Zweck haben die FMA und die OeNB eine bilaterale Vereinbarung („Memorandum of Understanding“) abzuschließen, die zu veröffentlichen ist und die konkreten Details ihrer Zusammenarbeit und des Informationsflusses zwischen ihnen festlegen soll. In weiteren bilateralen Abkommen sollen die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen durch die FMA im Auftrag der OeNB sowie die Übertragung von Bediensteten von der OeNB an die FMA und umgekehrt geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass zur Sicherstellung der effektiven Zusammenarbeit in Krisenzeiten umfassendere gegenseitige Informationspflichten festzulegen sind.
- 1.6 Der Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Änderungen in Bezug auf die Governance-Struktur der FMA vor. Die FMA hat unter anderem einen Fachbeirat Finanzmarktaufsicht einzurichten, dessen Aufgaben die Beratung der FMA in Finanzmarktfragen, die Beobachtung und Analyse von internationalen Entwicklungen an den Finanzmärkten sowie die Erarbeitung von Vorschlägen zu Schwerpunkten bei Aufsichtsthemen sind. Der Fachbeirat Finanzmarktaufsicht kann Stellungnahmen und Empfehlungen annehmen und diese veröffentlichen. Die Mitglieder des Fachbeirats werden vom Bundesminister für Finanzen für eine Amtszeit von fünf Jahren bestellt und üben ihre Funktion ehrenamtlich aus. Ferner werden Mitglieder von verschiedenen Ministerien, der Wirtschaftskammer Österreich, der Wiener Börse AG, der OeNB und der Oesterreichischen Kontrollbank namhaft gemacht. Die Geschäfte des Fachbeirats Finanzmarktaufsicht werden von der FMA geführt und dessen Geschäftsordnung wird vom Bundesminister für Finanzen festgelegt.
- 1.7 Der Gesetzentwurf sieht eine Erhöhung der Gewinnschüttung durch die OeNB an den Bund (ihren Alleinaktionär) von 90 % auf 95 % vor. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass diese Erhöhung auf die Übertragung der Kompetenz zur Durchführung der Vor-Ort-Prüfungen und Einzelanalysen auf die FMA zurückzuführen ist. Gegenwärtig wird ein Teil der für die Durchführung aufsichtlicher Aufgaben in der OeNB angefallenen Kosten bis zur gesetzlichen Obergrenze in Höhe von jährlich 11 Mio EUR durch die FMA erstattet, während der Restbetrag von der OeNB getragen wird

³ Vgl. die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung von § 70 Absatz 1c Bankwesengesetz.

(beispielsweise belief sich der Restbetrag im Jahr 2018 auf 42,6 Mio EUR). Nach der Berechnung in der Folgenabschätzung des Gesetzesentwurfs werden ab 2020 die zuvor in der OeNB für die Wahrnehmung aufsichtlicher Aufgaben angefallenen jährlichen Kosten in Höhe von 39,6 Mio EUR aufgrund von Synergieeffekten und gesteigerten Einsparpotenzialen wegfallen, sobald die Kompetenzübertragung erfolgt ist. Dementsprechend kommt das Bundesministerium für Finanzen zu dem Ergebnis, dass diese Kostenersparnis – zusätzlich zu den gegenwärtig ausgeschütteten Gewinnen – für eine jährliche Gewinnausschüttung an den Bund angesetzt würde. Wie in der Folgenabschätzung ausgeführt wird, erwartet das Bundesministerium für Finanzen eine zusätzliche Gewinnausschüttung in Höhe von 38,5 Mio EUR jährlich von 2020 bis 2023.

- 1.8 Die erhöhten Ausgaben der FMA, die infolge der Übertragung von Aufsichtsaufgaben von der OeNB auf die FMA anfallen, sollen vom Bund getragen werden, da eine Erhöhung der Aufsichtsgebühren durch die österreichischen Behörden nicht vorgesehen ist. Nach den Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen werden diese Kosten sich auf 33 Mio EUR jährlich belaufen. Darüber hinaus wird angenommen, dass sich die beim Bundesministerium für Finanzen infolge der Vertiefung der Regulierungskompetenz anfallenden Kosten um 4,5 Mio EUR jährlich erhöhen werden.
- 1.9 Im Gesetzentwurf wird klargestellt, dass die OeNB wesentlich zur Finanzbildung in Österreich beiträgt. Im Einzelnen ist vorgesehen, dass die OeNB dem Bundesministerium für Finanzen jährlich einen Bericht über wesentliche Erkenntnisse zum Stand der Finanzbildung in Österreich übermitteln soll.
- 1.10 Schließlich ist nach den Erläuterungen zum Gesetzentwurf vorgesehen, dass die Regulierung und Aufsicht stärker als bisher voneinander getrennt werden und damit die Rolle des Bundesministeriums für Finanzen im Bereich der Regulierung gestärkt werden soll. Aus diesem Grund werden drei neue Abteilungen mit 30 neuen Mitarbeitern in der für Finanzmärkte zuständigen Sektion des Bundesministeriums für Finanzen eingerichtet.

2. Anmerkungen

2.1 *Ausschüttung der Gewinne der OeNB*

- 2.1.1 Die Sicherstellung der finanziellen Unabhängigkeit setzt voraus, dass den nationalen Zentralbanken (NZBen) jederzeit ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, damit sie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) sowie ihre nationalen Aufgaben erfüllen können⁴. Die Mitgliedstaaten dürfen ihre NZBen nicht in eine Lage versetzen, in der diese über nicht ausreichende finanzielle Mittel und unzureichendes Nettoeigenkapital zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen⁵. Die Unabhängigkeit einer NZB wäre insgesamt infrage gestellt, wenn sie sich nicht eigenständig ausreichende finanzielle Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verschaffen könnte.

⁴ Vgl. Nummer 3.5 der Stellungnahme CON/2016/45. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁵ Vgl. Nummer 3.1.1 der Stellungnahme CON/2016/4 (mit spezifischem Verweis auf Österreich).

- 2.1.2 Nach dem geltenden nationalen Recht sind vor Verteilung der Gewinne bestimmte Beträge vom geschäftlichen Ergebnis der OeNB abzuziehen, und zwar die Erträge der Werte, in denen die Pensionsreserve der OeNB veranlagt wurde, Zinsbeträge, die dem zeitweiligen Reservekonto der OeNB für Kredite gutgeschrieben werden, welche die OeNB im Rahmen des Europäischen Wiederaufbauprogrammes (European Recovery Program – ERP) gewährt hat, und Erträge der Werte, in denen der von der OeNB errichtete Fonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft veranlagt ist. Ferner sind vor Verteilung der Gewinne bis zu 10 % des nach Abzug der oben genannten Beträge verbleibenden jährlichen Bilanzgewinns ggf. der Pensionsreserve der OeNB zuzuführen, bis diese Reserve dem zur Sicherstellung der Pensionsansprüche der Bediensteten der OeNB nach versicherungsmathematischer Berechnung erforderlichen Deckungskapital entspricht. Sollte die Pensionsreserve das erforderliche Deckungskapital nachhaltig übersteigen, so ist der Differenzbetrag aufzulösen und über die Gewinn- und Verlustrechnung abzurechnen. Nach Berücksichtigung der oben genannten Abzüge vom geschäftlichen Ergebnis ist die OeNB nach geltendem nationalem Recht verpflichtet, dem Bund 90 % des verbleibenden Reingewinns auszuschütten. Nach dieser gesetzlich definierten Ausschüttung erhält der Bund gemäß Beschluss der Generalversammlung eine Dividende in Höhe von bis zu 10 % seines Anteils am Grundkapital. Der Rest (der „verbleibende Gewinn“) ist gemäß dem Beschluss der Generalversammlung zu verwenden. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf eine Anhebung von 90 % auf 95 % des Anteils am Gewinn der OeNB nach den oben genannten Abzügen vom geschäftlichen Ergebnis und vor Auszahlung der Dividende vorsieht, der künftig an den Bund auszuschütten ist.
- 2.1.3 In der Satzung einer NZB kann geregelt sein, wie ihre Gewinne zu verteilen sind⁶. Gewinne dürfen dem Staatshaushalt erst zugeführt werden, nachdem etwaige akkumulierte Verluste aus den Vorjahren gedeckt⁷ und die für notwendig erachteten Rückstellungen gebildet worden sind, um den Realwert von Vermögen und Kapital der NZB zu sichern⁸. Die Mitgliedstaaten dürfen die NZBen nicht daran hindern, ihre Kapitalrücklagen so weit zu erhöhen, wie es für ein Mitglied des ESZB notwendig ist, um seine Aufgaben zu erfüllen⁹. Die EZB hebt die Bedeutung der Fähigkeit der OeNB hervor, eigenständig angemessene Rücklagen und Rückstellungen zu bilden. Nach österreichischem Recht¹⁰ hat die OeNB ihre Bilanz und ihre Gewinn- und Verlustrechnung im Einklang mit den vom EZB-Rat gemäß Artikel 26.4 der Satzung des ESZB und der EZB erlassenen Vorschriften aufzustellen. Daher hat die OeNB die Rechnungslegungsvorschriften des ESZB übernommen¹¹ und wendet diese in ihrer Gesamtheit auf ihren Jahresabschluss an. Der

⁶ Vgl. den Konvergenzbericht 2018 der EZB, S. 29. Fehlen solche Vorschriften, sollten die Beschlussorgane der NZB auf sachlicher Grundlage über die Verteilung der Gewinne entscheiden. Keinesfalls sollte diese Entscheidung im Ermessen Dritter liegen, sofern nicht durch eine Schutzklausel ausdrücklich gewährleistet ist, dass die für die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des ESZB sowie von nationalen Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel davon unberührt bleiben (vgl. z. B. Nummer 2.3 der Stellungnahme CON/2017/17).

⁷ Vgl. Nummer 4.3 der Stellungnahme CON/2009/85 und Nummer 3.2.5 der Stellungnahme CON/2017/17.

⁸ Vgl. den Konvergenzbericht 2018 der EZB, S. 29.

⁹ Vgl. Nummer 3.3 der Stellungnahme CON/2009/26 und Nummer 2.1 der Stellungnahme CON/2012/69.

¹⁰ Vgl. § 67 Absatz 2 Nationalbankgesetz.

¹¹ Leitlinie(EU) 2016/2249 der EZB vom 3. November 2016 über die Rechnungslegungsgrundsätze und das Berichtswesen im Europäischen System der Zentralbanken (EZB/2016/34) (ABl. L 347 vom 20.12.2016, S. 37).

verbleibende Gewinn stellt für die OeNB jedoch die einzige Möglichkeit zur Erhöhung ihrer Rücklage dar, die als allgemeine Rückstellung für Risiken dient. Daher wird die Fähigkeit der OeNB, diese Rücklage angemessen zu bilden, durch die vorgeschlagene Erhöhung des an den Bund auszuschüttenden Gewinnanteils eingeschränkt.

- 2.1.4 Schließlich sollte jegliche Änderung der Bestimmungen zur Gewinnausschüttung einer NZB nur in Zusammenarbeit mit der NZB eingebracht und beschlossen werden, da diese am besten in der Lage ist, die erforderliche Höhe der Kapitalrücklagen zu beurteilen¹². Zur Wahrung der finanziellen Unabhängigkeit, fordert die EZB, dass eine Entscheidung der um Anhörung ersuchenden Behörde zur vorgesehenen Änderung der Bestimmungen zur Gewinnausschüttung der OeNB ausschließlich in Zusammenarbeit mit der OeNB zu treffen ist.
- 2.1.5 Ferner geht die EZB davon aus, dass die Anhebung der Gewinnausschüttung der OeNB dazu dienen soll, den Bund für die erhöhten Aufsichtskosten zu kompensieren, die für ihn beim Bundesministerium für Finanzen sowie bei der FMA anfallen werden. Angesichts des Umstands, dass der Bund nach den gegenwärtigen Bestimmungen bereits 90 % des Reingewinns erhält, würde die auf der Ebene der OeNB vorgesehene Kostenersparnis jedenfalls einen höheren Gewinn und eine höhere Körperschaftsteuerbelastung zur Folge haben. Somit wäre die vorgesehene prozentuale Anhebung der Gewinnausschüttung nicht erforderlich, um eine höhere Gewinnausschüttung durch die OeNB zu erreichen.

2.2 *Aufgaben der OeNB im Bereich der Finanzmarktstabilität und makroprudenziellen Aufsicht*

- 2.2.1 Im Einklang mit Artikel 125 Absatz 5 AEUV hat die EZB wiederholt auf die wichtige Rolle der NZBen im Rahmen der Aufsicht hingewiesen, die es dem Eurosystem ermöglicht, adäquat zur Überwachung der Risiken für die Stabilität des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet beizutragen¹³. Zugleich ist nach dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen, die derzeitigen Aufgaben der OeNB im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht, der Überwachung der Finanzmarktstabilität und Zahlungssystemaufsicht, des aufsichtlichen Meldewesens und der Erhebung statistischer Daten zu beeinträchtigen. Obwohl der Gesetzentwurf vorsieht, der OeNB die Kompetenz zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen zu entziehen, wird ihr hingegen die Befugnis eingeräumt, der FMA Prüfaufträge zu erteilen, wenn dies aus Gründen der Finanzmarktstabilität, aus makroökonomischen Gründen oder im Krisenfall notwendig ist. Die FMA hat einem solchen Auftrag seitens der OeNB umgehend nachzukommen, wenn die OeNB Gefahr in Verzug feststellt. Es ist Aufgabe der österreichischen Behörden zu beurteilen, ob der Entzug der derzeitigen Kompetenz der OeNB zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen aus makroökonomischen Gründen den österreichischen Verfassungsgrundsätzen entspricht. Zur Stärkung der Aufgaben der OeNB im Bereich der Finanzmarktstabilität sieht der Gesetzentwurf vor, die Anzahl der Vertreter der OeNB im Finanzmarktstabilitätsgremium von ein auf zwei Mitglieder zu erhöhen. Zudem ist vorgesehen, dass die OeNB zwei der sechs Mitglieder des Aufsichtsrats der FMA und ein Mitglied des Fachbeirats Finanzmarktaufsicht der FMA nominiert. Diese Mechanismen sollten dazu beitragen,

¹² Vgl. den Konvergenzbericht 2018 der EZB, S. 29, Nummer 3.3 der Stellungnahme CON/2009/53 und Nummer 3.6. der Stellungnahme CON/2009/83.

¹³ Vgl. Nummer 2 der Stellungnahme CON/2013/56.

dass die Übertragung von Aufsichtsaufgaben von der OeNB an die FMA nicht bewirkt, dass die Fähigkeit der OeNB zur Wahrung der Finanzstabilität und Vorbeugung bzw. Minderung systemischer Risiken gefährdet wird. Zur Gewährleistung der Wahrnehmung der bei der OeNB verbleibenden Aufgaben und Funktionen, insbesondere im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht und Überwachung der Finanzmarktstabilität, empfiehlt die EZB außerdem, dass der OeNB der Zugriff auf alle relevanten Informationen ermöglicht wird, die für die Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben erforderlich sind¹⁴.

2.3 Aufgaben der FMA im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus

2.3.1 Nach Artikel 127 Absatz 6 AEUV sowie den Artikeln 4 und 6 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates¹⁵ ist die EZB für die wirksame und einheitliche Funktionsweise des SSM zuständig, wobei die EZB und die nationalen zuständigen Behörden (national competent authorities – NCAs) der Pflicht zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch unterliegen. Unbeschadet der Verantwortung und der Rechenschaftspflicht der EZB für die ihr durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 übertragenen Aufgaben sind die NCAs dafür verantwortlich, die EZB gegebenenfalls gemäß den in der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank (EZB/2014/17)¹⁶ festgelegten Bedingungen bei der Ausarbeitung und Durchführung sämtlicher Rechtsakte im Zusammenhang mit den in Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 genannten Aufgaben der EZB¹⁷ in Bezug auf alle Kreditinstitute zu unterstützen, was eine Unterstützung bei Überprüfungstätigkeiten einschließt¹⁸.

2.3.2 Unter Berücksichtigung der Verantwortlichkeiten der FMA im Rahmen des SSM stellt die EZB fest, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹ sicher stellen müssen, dass die zuständigen Behörden über die zur Ausübung der in dieser Richtlinie und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 festgelegten Aufsichts-, Ermittlungs- und Sanktionierungsaufgaben erforderlichen Sachkenntnisse, Ressourcen, operativen

14 Vgl. Nummern II.b) bis e) der Stellungnahme der OeNB zum Gesetzentwurf vom 7. Mai 2019, veröffentlicht auf der Webseite des österreichischen Parlaments unter www.parlament.gv.at.

15 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).

16 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) (ABl. L 141 vom 14.5.2014, S. 1).

17 Vgl. Nummer 2.2 der Stellungnahme CON/2018/6 sowie Nummer 2.4 der Stellungnahme CON/2016/43.

18 Unbeschadet einzelner Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 nehmen NCAs bestimmte Aufgaben wahr und sind für diese sowie für die Annahme aller einschlägigen Aufsichtsbeschlüsse im Hinblick auf weniger bedeutende Kreditinstitute bzw. Finanzholdinggesellschaften verantwortlich. Wird die EZB bei der Wahrnehmung der ihr durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 übertragenen Aufgaben von NCAs unterstützt, so halten die EZB und die NCAs dabei die in den einschlägigen Rechtsakten der Union enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten ein.

19 Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338 bis 436).

Kapazitäten, Befugnisse und Unabhängigkeit verfügen²⁰. Den in den Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basler Grundsätze) enthaltenen Empfehlungen zufolge muss die Aufsichtsinstanz über angemessene Ressourcen für die Wahrnehmung einer wirksamen Aufsicht und Überwachung verfügen²¹.

2.3.3 Die EZB empfiehlt den österreichischen Behörden im Rahmen des Gesetzentwurfs klarzustellen, dass der Fachbeirat Finanzmarktaufsicht, der sich aus Vertretern der Wirtschaft und der beaufsichtigten Unternehmen in bankenaufsichtlichen Angelegenheiten zusammensetzt, keinen Zugriff auf vertrauliche Informationen haben soll und dass keine innerhalb des SSM ausgetauschten vertraulichen Informationen an den Fachbeirat Finanzmarktaufsicht übermittelt werden sollen. Was die operative Unabhängigkeit der FMA angeht hebt die EZB Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates hervor, wonach die Mitglieder des Aufsichtsgremiums der EZB unabhängig und objektiv im Interesse der Union als Ganzes handeln müssen und von den Organen oder Einrichtungen der Union, von der Regierung eines Mitgliedstaats oder von öffentlichen oder privaten Stellen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen dürfen.

2.3.4 Darüber hinaus wirkt der Gouverneur der OeNB in persönlicher Kapazität an Beschlüssen über den SSM betreffende Aufsichtsangelegenheiten mit. Diese Beschlüsse werden vom EZB-Rat meistens auf der Grundlage von fertigen Beschlussentwürfen angenommen, die der EZB vom Aufsichtsgremium der EZB gemäß dem in Artikel 26 Absatz 8 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates festgelegten Verfahren der impliziten Zustimmung vorgeschlagen werden. Sämtliche, den SSM betreffenden Aufgaben des Gouverneurs setzen voraus, dass ihm die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen und erfordern den Zugriff auf die einschlägigen Informationen und Daten. Angesichts der sich aus ihrer finanziellen Unabhängigkeit ergebenden Eigenständigkeit in Personalangelegenheiten ist in diesem Zusammenhang der Fähigkeit der OeNB zur eigenständigen Einstellung und Weiterbeschäftigung qualifizierter Mitarbeiter Rechnung zu tragen²².

2.3 Aufgaben der OeNB im Hinblick auf die Finanzbildung

2.4.1 In Bezug auf das Verbot der monetären Finanzierung nach Artikel 123 AEUV, das durch die Verordnung (EG) Nr. 3603/93 des Rates ergänzt wird, stellt die EZB fest, dass unter anderem jegliche Finanzierung von Verpflichtungen der öffentlichen Hand gegenüber Dritten durch eine Zentralbank untersagt ist. Daher dürfen nationale Rechtsvorschriften von einer NZB nicht verlangen, die Erfüllung der Aufgaben anderer öffentlicher Stellen oder die Verpflichtungen des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten zu finanzieren. Dieses Verbot gilt auch für die Übertragung neuer Aufgaben an eine NZB²³. Nach dem Verständnis der EZB trägt die OeNB bereits zur

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

²¹ Den Basler Grundsätzen zufolge wird der Leiter der Aufsichtsinstanz außerdem für eine Mindestamtszeit ernannt und während dieser Amtszeit nur aus gesetzlich festgelegten Gründen, aus Gesundheitsgründen oder wegen Fehlverhaltens abberufen. Vgl. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht: Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (September 2012), Grundsatz 2, zentrale Kriterien 2 und 6, abrufbar auf der Webseite der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich unter www.bis.org.

²² Vgl. den Konvergenzbericht 2018 der EZB, S. 30.

²³ Vgl. den Konvergenzbericht 2018 der EZB, S. 30.

Finanzbildung der österreichischen Bevölkerung bei und fördert das allgemeine Verständnis wirtschaftlicher Zusammenhänge, wobei sie eine Vielzahl von Bildungsmöglichkeiten bietet²⁴. Der Gesetzentwurf dient somit lediglich der Klarstellung der Funktion der OeNB im Zusammenhang mit der Finanzbildung, indem ausdrücklich bestimmt wird, dass die OeNB zur Förderung der Finanzbildung in Österreich beizutragen und dem Bundesminister für Finanzen jährlich einen Bericht über wesentliche Erkenntnisse zum Stand der Finanzbildung zu übermitteln hat²⁵. In Anbetracht dessen ist die EZB der Auffassung, dass der Gesetzentwurf der OeNB keine neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Vermittlung finanzieller Bildung überträgt.

2.4.2 Wie bereits zuvor von der EZB angemerkt, stellt die Finanzbildung keine der in den Verträgen aufgeführten Zentralbankaufgaben dar²⁶. Dennoch könnten die von der OeNB im Bereich der Finanzbildung wahrgenommenen Aufgaben als Ergänzung ihrer derzeit wahrgenommenen makroprudenziellen Aufgaben und Aufgaben im Bereich der Finanzmarktstabilität angesehen werden. Zudem scheinen diese Aufgaben für NZBen des ESZB nicht unüblich zu sein²⁷. Die Vermittlung einer allgemeinen Finanzbildung findet jedoch im Rahmen der Bildungspolitik des Bundes statt. In diesem Zusammenhang werden diese Aufgaben, zumindest teilweise, im Namen und im Interesse der Bundesregierung wahrgenommen.

2.4.3 Im Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit betont die EZB, dass die NZBen über angemessene finanzielle Ressourcen verfügen müssen, um ihrem Auftrag – d. h. die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen des ESZB und ihrer nationalen Aufgaben – gerecht zu werden. Die um Anhörung ersuchende Behörde hat daher zu berücksichtigen, dass der OeNB angemessene Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen sollten. Die EZB geht davon aus, dass die OeNB in der Lage sein wird, diese Aufgaben wahrzunehmen, ohne dass ihre wesentlichen Zentralbankaufgaben dadurch beeinträchtigt werden.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 31. Mai 2019.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

24 Beispielsweise bietet die OeNB maßgeschneiderte Finanzbildungsangebote auf ihrer Finanzbildungsplattform. Die OeNB gibt auf ihrer Webseite an, dass sie stets bemüht sei, dieses Angebot zu erweitern und zu verbessern.

25 Vgl. die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung von § 44b Absatz 5 des Nationalbankgesetzes.

26 Vgl. Nummer 3.4 der Stellungnahme CON/2017/4 sowie Nummer 4.2 der Stellungnahme CON/2018/2.

27 Vgl. Nummer 3.2 der Stellungnahme CON/2017/4.