



Christopher Pleister / Marco Lamandini

Administrative Kontrolle in der EU – der Appeal Panel des SRB

Der durch die Verordnung des europäischen Parlaments und des europäischen Rats geschaffene Single Resolution Board (SRB – Ausschuss für die einheitliche Abwicklung) ist die Antwort der Europäischen Union auf die Finanzmarktkrise. Seine Eingriffskompetenzen sind entsprechend weit. Sie treffen Banken und auch Bürger in den Mitgliedsstaaten direkt und können einschneidend sein. Ihre Begründung finden diese Eingriffsrechte zum einen in dem Ziel der Wahrung der Finanzmarktstabilität im Euroraum und zum anderen in der strikten Einhaltung des entsprechenden europäischen Rechts. Dies beinhaltet eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sowie die Möglichkeit für die Bürger der Mitglieds-

SRB geschaffen. Die noch junge Geschichte des Appeal Panel ermöglicht im Detail einen guten Einblick in diese komplexe Materie. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass auch in hochkomplexen EU-Verfahren und -Abläufen demokratischen Standards in puncto Rechtswahrnehmung der Betroffenen, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verfahrenssicherheit angemessen Rechnung getragen wird.

Der SRB erhebt von den systemrelevanten Instituten der Euroländer Beiträge sowohl zur Deckung seiner Verwaltungsausgaben als auch in beträchtlicher Höhe zur Finanzierung eines Stabilisierungsfonds. In Wahrnehmung seiner eigentlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr und Schadensverhütung kann er in normalen

Gegen alle diese Maßnahmen kann vor dem EuGH geklagt werden. Im Falle des SRB schreibt die Verordnung jedoch für bestimmte administrative Maßnahmen vor der Klageerhebung beim EuGH die Beschwerde beim Appeal Panel vor. Dadurch wird eine unmittelbarere Überprüfung des Verwaltungshandelns des SRB ermöglicht. Voraussetzung für eine damit einhergehende Verbesserung des Rechtswegs und der Verwaltungskontrolle sind allerdings eine angemessene Aufbau- und Ablauforganisation des Appeal Panel sowie eine vollständig dem EU-Recht entsprechende Entscheidungsfindung.

Qualität und Akzeptanz des Appeal Panel ergeben sich aus der Erfüllung folgender Kriterien: Unabhängigkeit, Neutralität, Kenntnisse und Berufserfahrung in der Finanzdienstleistungsindustrie, Kapazitäten zur fachlichen und organisatorischen Unterstützung, Zuständigkeiten, Ausgewogenheit und Transparenz der Verfahrensregeln, Anhörungsrechte der Betroffenen und Verfahrensdauer. Hierzu kann nach Ablauf von knapp 4 Jahren für den SRB Appeal Panel eine erste Zwischenbilanz gezogen werden.

„Der SRB erhebt von den systemrelevanten Instituten der Euroländer Beiträge.“

länder, die betroffenen Institute, Eigentümer und Anleger gegen die Maßnahmen des SRB Rechtsmittel einzulegen.

Dafür sieht die europäische Verordnung „zur Festlegung eines Rahmens zur Abwicklung von Kreditinstituten“ (SRB-Verordnung) zwei Stufen vor: Den allen EU-Bürgern offenstehenden Gang zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) und einen vonseiten des SRB einzurichtenden Beschwerdeausschuss (im Folgenden „Appeal Panel“). Mit dem Appeal Panel ist neben dem allgemeinen Rechtsweg eine weitere außergerichtliche Instanz zur Überwachung und gegebenenfalls Korrektur des Verwaltungshandelns des

Zeiten, verstanden als Periode ohne krisenhafte Zuspitzung, und noch mehr im Fall einer unmittelbaren Ausfallgefährdung eines Instituts, drastische Maßnahmen ergreifen. Sie reichen von starker Einflussnahme auf das Geschäftsmodell einer Bank – beispielsweise im Rahmen der Erstellung eines Abwicklungsplans mit eventuellen Auflagen zum Abbau von Abwicklungshindernissen – und der Mindestanforderung an Eigenmittel und bail-in-geeignete Verbindlichkeiten (MREL) bis hin zur Abwicklung eines Instituts inklusive einer Abwertung des Eigenkapitals und der Umwandlung der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten in Eigenkapital.

Aufbau des Appeal Panel

Grundlage des Appeal Panel des SRB ist Artikel 85 der SRB-Verordnung. Das Panel besteht aus 5 Mitgliedern und 2 Stellvertretern, „die ein hohes Ansehen genießen, aus den Mitgliedsstaaten stammen und nachweislich über weitreichende einschlägige Kenntnisse und Berufserfahrung – auch in der Abwicklung – im Bankensektor (...) verfügen“. Sie dürfen we-

Finden Sie jetzt
bei uns online
aktuelle Studien
rund um das
Kreditwesen.

[www.kreditwesen.de/
research](http://www.kreditwesen.de/research)

Ihr Anspruch ist
Expertenwissen.
Unserer auch!

Bleiben Sie mit
aktuellen Studien
zu spannenden Themen
immer nah am Markt.

der zum aktuellen Mitarbeiterstab des SRB noch einer anderen Einrichtung angehören, die an der Wahrnehmung der Aufgaben des SRB beteiligt ist.

Ihre Berufung erfolgt durch den SRB nach einer Stellenausschreibung im offiziellen Journal der EU. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit stellt die Verordnung explizit fest, dass die Mitglieder und Stellvertreter des Appeal Panel „an keinerlei Weisungen gebunden“ sind. Sie „handeln unabhängig und im öffentlichen Interesse“.

Die Verordnung bestimmt, dass die Entscheidungen des Appeal Panel für den SRB verbindlich sind. Der SRB „ist an die Entscheidung des Beschwerdeausschusses gebunden und erlässt in der betreffenden Angelegenheit einen geänderten Beschluss“.

Vor allem vor dem Hintergrund des Zustimmungsvorbehalts von EU-Kommission und Rat der Europäischen Union zu Maßnahmen des SRB von erheblicher politischer Tragweite, wie der Einleitung eines Abwicklungsverfahrens, ist die Zuständigkeit des Appeal Panel auf bestimmte Verwaltungsakte des SRB begrenzt. Während gegen erstere weiterhin Rechtsmittel direkt beim EuGH eingelegt werden können, kann der Appeal Panel bei bestimmten administrativen Maßnahmen, wie beispielsweise der Festlegung der Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) oder dem Abbau von Abwicklungshindernissen, im Sinne einer zusätzlichen Kontrollinstanz von den Betroffenen angerufen werden.

Der Appeal Panel des SRB wurde Ende 2015 berufen. In seiner ersten Zusammensetzung spiegelt er die geografische Vielfalt der EU mit Mitgliedern aus sieben verschiedenen Ländern wider. Berufen wurden drei Professoren für Wirtschaftsrecht, ein international erfahrener Anwalt, zwei hochrangige Vertreter nationaler Zentralbanken und ein ehemaliger Vorsitzender einer nationalen Abwicklungsbehörde. Außer bei der den Mitgliedern vorbehaltenen finalen Entscheidung sind die Stellvertreter bei allen

Kommunikationen und Sitzungen mit eingebunden. Damit ist sichergestellt, dass die Stellvertreter jederzeit bei Verhinderung eines berufenen Mitglieds oder Vorliegen eines Interessenkonflikts nachrücken können. Die Arbeitssprache ist Englisch.

Ablauf der Beschwerdeverfahren

Als ersten Akt nach seiner Berufung entwarf und verabschiedete der Appeal Panel in einer Geschäftsordnung seine Verfahrensregeln. Sie enthält explizite, strenge Regeln zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit seiner Mitglieder, wobei – wie in anderen EU-Gremien auch – die Nationalität keinen Interessenkonflikt begründet. Um die Unabhängigkeit des Appeal Panel gegenüber dem SRB zu untermauern, bestimmt die Geschäftsordnung, dass vom SRB sicherzustellen ist, dass eine „geeignete Unterstützung für die Abwicklung der Angelegenheiten Sekretariatsgeschäfte mit angemessener Trennung der Aufgaben und Funktionen von allen anderen Tätigkeiten“ des SRB erfolgt.

Das hierzu eingerichtete Appeal-Panel-Sekretariat nimmt keine Weisungen oder Vorgaben des SRB entgegen und wahrt vollständige Vertraulichkeit und Unabhängigkeit über die Angelegenheiten des Appeal Panel. Des Weiteren legt die Geschäftsordnung fest, dass die Sprache des Beschwerdeverfahrens die Sprache der angefochtenen Entscheidung des SRB ist, wobei die Parteien eine andere Sprache vereinbaren können.

Die in der Geschäftsordnung festgelegten Verfahrensregeln streben für den Appeal Panel größtmögliche zeitliche Disziplin und Effizienz an. Nach Eingang einer Beschwerde gegen eine Entscheidung des SRB und dessen Unterrichtung hat der SRB zwei Wochen zur Stellungnahme, auf welche der Beschwerdeführer innerhalb von zwei Wochen erwidern kann. Der Vorsitzende des Appeal Panels kann hierzu jeweils Fristverlängerungen bis zu zwei Wochen gewähren. Die Parteien haben das Recht auf Anhörung. Nach Abschluss eines solchen – nicht öffentlichen – Hearings erklärt der Vorsit-

zende in der Regel die Beweisaufnahme für abgeschlossen und damit die Beschwerde für entscheidungsreif. Ab diesem Zeitpunkt muss der Appeal Panel innerhalb von 30 Tagen eine Entscheidung fällen und die Parteien hierüber in Kenntnis setzen.

Die Verhandlungen des Appeal Panel sind vertraulich und abweichende Meinungen werden nicht veröffentlicht. Die Entscheidungen werden in die Betroffenen anonymisierender Form unter Wahrung vertraulicher Daten der Betroffenen, was bisher nur zu geringen Anonymisierungen geführt hat, veröffentlicht.

Bisherige Entscheidungen des Appeal Panel

Die Erfahrung des Appeal Panel des SRB bestätigt, dass ein solches Expertengremium ein angemessenes Instrument für die Überprüfung und Korrektur von Verwaltungsentscheidungen ist. Es sind bisher in weniger als vier Jahren 115 Beschwerden eingegangen. Allerdings lag eine Mehrheit der Beschwerden außerhalb der Zuständigkeit des Appeal Panel, weshalb er entschieden hat, diese als unzulässig abzuweisen. Es verblieben circa 30 Fälle, in denen eine volle Rechtsüberprüfung erfolgen musste. Sie fielen in drei Gruppen: Entscheidungen zu Verwaltungsbeiträgen oder Ex-ante-Zahlungen in den Fonds des Single Resolution Board; Entscheidungen über Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einer Abwicklungsentscheidung und zu Mindestanforderungen an Eigenkapital und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten.

Die erste Entscheidung zu Beitragsfragen fiel im November 2016. Es ging um die Frage, ob ein Institut, dessen Beitragspflicht sich gemäß Verordnung der EU-Kommission daraus ergab, dass es auf einer von der Europäischen Zentralbank veröffentlichten Liste als „signifikante Bank“ des Euroraums eingestuft wurde, auch dann beitragspflichtig ist, wenn es sich in Abwicklung befand und seit einiger Zeit keine Bank mehr war. Der Appeal Panel gab der Beschwerde weitgehend statt, wobei er die Auffassung ver-

trat, dass der Rahmen der Regulierung durch die Kommission nicht nur aus der wörtlichen Interpretation, sondern eher unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen Vergegenwärtigung ihres Zweckes gesetzt ist.

In diesem Sinne wurde der Fall zurück an den SRB zur Anpassung der ursprünglichen Entscheidung verwiesen. Dabei berücksichtigte der Appeal Panel durchaus, dass nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH eine von einer EU-Institution verabschiedete Regulierung vollständig und so lange in Kraft bleibt, bis sie nicht durch den EuGH als unrechtmäßig befunden wurde. Denn die Zuständigkeit über die Rechtmäßigkeit eines Gesetzesaktes der EU zu befinden, liegt ausschließlich bei dem EuGH.

Nach Ansicht des Appeal Panel konnte jedoch in diesem Fall über die Interpretation der anzuwendenden Regeln entschieden werden, ohne die Rechtmäßigkeit der anzuwendenden Regeln infrage zu stellen. Eine von der EZB im September 2014 veröffentlichte Liste konnte nach Auffassung des Appeal Panel nicht für immer den Status eines Instituts festschreiben.

In der zusätzlichen Frage, ob die Beitragserhebung das ganze Jahr 2015 umfasst oder nur proratarisch bis zu dem Zeitpunkt der Rückgabe der Banklizenz entschied der Appeal Panel entsprechend dem Wortlaut der EU-Verordnung, wonach die Beiträge für ein jährliches Budget des SRM zu erheben sind. Allerdings wies der Appeal Panel darauf hin, dass ein proratarischer Ansatz letztlich auch gerechtfertigt wäre und regte an, diese Überlegungen bei der weiteren Entwicklung der Regulierung zur Beitragserhebung zu berücksichtigen.

Müssen gescheiterte Institute zahlen?

2018 entschied der Appeal Panel drei weitere Fälle zur Erhebung von Beiträgen zur Finanzierung der Verwaltungskosten des SRB. Es ging um die Fragen, ob ein scheiterndes oder voraussichtlich



Dr. Christopher Pleister

Vorsitzender, Appeal Panel, Single Resolution Board, Brüssel



Prof. Dr. Marco Lamandini

Mitglied, Appeal Panel, Single Resolution Board, Brüssel, Professor für Handelsrecht, Universität von Bologna

Der Single Resolution Board ist die Antwort der Europäischen Union auf die Finanzmarktkrise. Seine Eingriffskompetenzen sind entsprechend weitgehend. Daher steht Betroffenen ein Rechtsweg offen. Neben dem Gang zum EuGH kann dies vor allem über den Appeal Panel geschehen. Dies ist der Beschwerdeausschuss des Single Resolution Board. Die beiden Autoren sind Vorsitzender beziehungsweise Mitglied des Ausschusses. Sie erklären die strengen Regeln zur Konstitution und zum Vorgehen des Panel. Danach ziehen die Autoren vier Jahre nach Gründung des Ausschusses eine Zwischenbilanz. Insgesamt 30 Beschwerden liefen am Ende an, für die der Appeal Panel sich auch zuständig fühlte. Unter anderem Fragen zu den Verwaltungsbeiträgen der Institute und den Ex-ante-Zahlungen in den Fonds des Single Resolution Board waren dabei zu entscheiden, aber auch Fragen zum Zugang zu Dokumenten oder zur Mindestanforderungen an Eigenkapital. (Red.)

scheiterndes Institut noch Beiträge zahlen muss oder ob ein Institut, das nur durch externe Hilfe einer Unterstützungseinrichtung seinen Verpflichtungen nachkommen kann, noch beitragspflichtig ist oder ob eine Restrukturierung innerhalb einer Gruppe auch rückwirkend zu deutlich geringeren Beiträgen aufgrund einer Verkürzung der Bemessungsgrundlage führt. Der Appeal Panel entschied, dass die Regulierung eindeutig die Beitragspflicht für alle Institute, solange sie als Bank registriert sind, festsetzt und dass die Regulierung die Bei-

tragspflicht für Gruppen ebenso eindeutig regelt. Somit bestätigte er die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen des SRB.

Wesentlich gewichtiger nach Zahl und Umfang waren die Beschwerden im Zusammenhang mit der Abwicklung der Banco Popular Español S.A. (Banco Popular). Entsprechend der Verordnung fiel die Abwicklungsentscheidung nicht in die Zuständigkeit des Appeal Panel, wohl aber viele einzelne Verwaltungsentscheidungen des SRB gegenüber betroffenen Anlegern und Aktionären zur Transparenz des Verwaltungshandelns und Offenlegung von Dokumenten.

Ausnahmen vom Prinzip der Transparenz

Auch wenn der Kontext der Fälle sehr eng und regelgebunden erscheint, sind diese Fälle doch sehr aufschlussreich. Sie erforderten ein Abwägen unterschiedlicher Werte wie Finanzstabilität, demokratische Rechtfertigung und Transparenz sowie der Vertraulichkeit des Verwaltungshandelns und des Informationsaustauschs zwischen Behörden. Hinzu kommt

Allerdings sind bestimmte öffentliche und private Interessen an vertraulicher Behandlung auch geschützt.

Institutionen der EU und ihre Körperschaften sollten in der Lage sein, ihre internen, vorbereitenden und strategischen Beratungen und Überlegungen zu schützen, und zwar insbesondere, wo dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Grundsätzlich müssen diese Ausnahmen vom allgemeinen Prinzip der Transparenz sehr eng interpretiert und angewandt werden. In expliziter Anerkennung dieses Spielraums entschied der Appeal Panel auch in Würdigung der seit der Abwicklungsentscheidung vergangenen Zeit in mehreren Fällen, die restriktiven Entscheidungen des SRB zur Überarbeitung in Sinne der Beschwerden an diesen zurückzuverweisen.

Im Rahmen der Beschwerden um die Abwicklung der Banco Popular traf der Appeal Panel des Weiteren Entscheidungen zur relevanten Verfahrenssprache und zur Differenzierung zwischen dem Gesuch auf Einsicht in Dokumente und dem sonstigen Verlangen nach anderen Informationen. Mit Hinweis auf die bestehen-

der MREL gewährleistet sein muss oder ob besondere individuelle Verhältnisse eines Institutes eine niedrigere MREL-Quote rechtfertigen.

Angesichts der überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung eines Institutes im Verhältnis zu seinen risikogewichteten Aktiva und dem Vorliegen von zusätzlichen bail-in-fähigen Verbindlichkeiten setzte der SRB eine MREL-Quote von deutlich unter 8 Prozent als ausreichend fest. Der Appeal Panel bestätigte die Rechtskonformität dieser Argumentation und Mindestanforderung. All diese Entscheidungen wurden im Appeal Panel in großem Einvernehmen erarbeitet.

Zusammenarbeit im Appeal Panel

Zurzeit kommen die Experten aus Finnland, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien und Deutschland. Mit Unterstützung des unabhängigen in Brüssel ansässigen Sekretariats erfolgt die Kommunikation großteils über elektronische Medien und Telefonkonferenzen, aber auch mittels persönlicher Sitzungen aller Mitglieder in Brüssel. Für jeden Beschwerdefall wird ein Rapporteur aus dem Kreis der Mitglieder des Appeal Panel bestimmt. Mit ihm koordiniert und steuert der Vorsitzende den Verfahrensablauf, unterstützt durch das Sekretariat, bei dem sämtliche Vorgänge erfasst und die jeweiligen Verfahrensabläufe überwacht und koordiniert werden.

Der Rapporteur ist federführend für die Erarbeitung des Entscheidungsentwurfs, der nach mehreren mit den Mitgliedern abgestimmten Schritten in einem endgültigen Entwurf auf einer gemeinsamen Sitzung des Appeal Panel zur Diskussion und Abstimmung gestellt wird. Auch an den Hearings mit den Parteien nehmen alle Mitglieder des Appeal Panel persönlich teil.

So ist ein Entscheidungsgremium zur Kontrolle des Verwaltungshandelns und zur Fehlerkorrektur entstanden, das sowohl in seinem Aufbau als auch in seiner kollektiven Arbeitsweise den europäischen Wertekanon effizient praktiziert.

„Es sind bisher in weniger als vier Jahren 115 Beschwerden eingegangen.“

die mögliche Gefährdung kommerzieller Interessen der involvierten Parteien.

Grob gesagt ging es um die Frage, wie weitgehend der SRB der allgemeinen Öffentlichkeit und dabei insbesondere Aktionären oder Inhabern nachrangiger Anleihen einer Bank in Abwicklung Zugang zu den Dokumenten gewährt hat, auf deren Grundlage die den Investoren verlustbringende Entscheidung getroffen wurde. Die wiederholte Antwort des Appeal Panel zu dieser Frage war: „Nicht genug.“ Die Weigerung des SRB, Dokumente offenzulegen, musste vor dem Hintergrund der EU-Grundrechtecharta und der gefestigten Rechtsprechung des EuGH zum Recht jedes Bürgers auf Einsichtnahme in behördliche Dokumente geprüft werden.

de europäische Rechtsprechung, nach der eine Behörde nicht verpflichtet ist, ein Dokument zu erstellen, wenn sie eindeutig versichert, dass ein angefordertes Dokument nicht existiert, wies der Appeal Panel eine Beschwerde ab.

Zur Festsetzung einer Mindestanforderung an Eigenkapital und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) entschied der Appeal Panel im Oktober 2018. Im Kern ging es um die unterschiedliche Interpretation zwischen SRB und einer nationalen Abwicklungsbehörde, wie weit der in der EU-Richtlinie geforderte Eigenbeitrag von Aktionären und Investoren von 8 Prozent vor Inanspruchnahme von Fondsmitteln für eine Stützungsaktion vorab durch die Festle-