

# RS Vfgh 2021/12/16 G224/2021 ua

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 16.12.2021

## Index

37/02 Kreditwesen

### Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art23

B-VG Art140 Abs1 Z1 litd

EMRK 1. ZP Art1

StGG Art2

StGG Art5

FinanzmarktaufsichtsbehördenG §3 Abs1

AHG §1

BWG §4, §6, §20, §69, §70, §76

Sanierungs- und Abwicklungsg (BaSAG) §2, §131

Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsg §7, §12

ABGB §353, §1293, §1295, §1304, §1311

StGB §125

VfGG §7 Abs1

### Leitsatz

Keine Verletzung im Gleichheitsrecht und im Recht auf Unversehrtheit des Eigentums sowie kein Verstoß gegen den verfassungsgesetzlichen Grundsatz der Amtshaftung betreffend den Ausschluss der Amtshaftung für – durch die FMA zugefügte – Schäden der An- und Einleger von Kredit- und Finanzinstituten nach dem FinanzmarktaufsichtsbehördenG; Schutzzweck des finanzmarktrechtlichen Aufsichtsrechtes erfasst ausschließlich die der Aufsicht unterworfenen Rechtsträger, die Kredit- und Finanzinstitute und nicht deren Kunden; nationale und unionsrechtliche bank- und auch sonstige finanzmarktaufsichtsrechtliche Regelungen verfolgen das Ziel eines reibungslosen Funktionierens des volkswirtschaftlich wesentlichen Bank- und Finanzsektors sowie den abstrakten oder institutionellen Schutz der Gläubiger in ihrer Gesamtheit, um das Vertrauen in das ordnungsgemäße Funktionieren des Finanzmarktes zu gewährleisten; Schutz einzelner An- und Einleger vor Aufsichtsfehlern im finanzmarktaufsichtsrechtlichen Regelungsregime nicht vorgesehen – Beschränkung der Aktivlegitimation auf Banken; keine Verletzung im Gleichheitsrecht durch den Amtshaftungsausschluss im Hinblick auf die Einlagensicherung von Anlegern; Österreichische Nationalbank im Bereich der Bankenaufsicht ausschließlich als Hilfsorgan der FMA ohne behördliche Kompetenzen tätig

### Rechtssatz

Abweisung von Parteianträgen auf Aufhebung des §3 Abs1 zweiter Satz FinanzmarktaufsichtsbehördenG (FMABG) idF BGBl I 37/2018.

Im Zuge des 2. Materien-Datenschutz-Anpassungsgesetzes, BGBl I 37/2018, wurde in §3 Abs1 erster Satz FMABG die Wortfolge ", einschließlich Schäden gemäß §29 Abs1 DSGVO 2018," eingefügt und der §3 Abs1 FMABG (idF BGBl I 37/2018) neu erlassen. Der zweite Satz des §3 Abs1 FMABG blieb im Rahmen der Novellierung mit Bundesgesetz BGBl I 37/2018 unverändert und auch der Kontext des Gesetzes hat sich nicht geändert. Der VfGH hat mehrfach ausgesprochen, dass die Novellierung eines Gesetzes gleichzeitig auch die Neuerlassung des alten - vom Novellentext nicht erfassten - Gesetzestextes bedeutet. Anhand der Antragsvorbringen ist klar erkennbar, dass sich näher bestimmte Anträge auf §3 Abs1 zweiter Satz FMABG in der geltenden Fassung BGBl I 37/2018 beziehen und dessen Aufhebung begehren. Dies ergibt sich schon daraus, dass dieser Satz seit der Novelle BGBl I 136/2008 unverändert geblieben ist, dh auch durch die Novelle BGBl I 37/2018 nicht verändert wurde. Der zweite Satz des §3 Abs1 FMABG enthält eine eigenständige normative Anordnung, die nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit den übrigen Sätzen des §3 Abs1 FMABG steht. Von einem missverständlichen Anfechtungsbegehren iSd Rsp des VfGH kann somit keine Rede sein und es besteht kein Zweifel, dass die Antragsteller die Aufhebung des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG idF BGBl I 37/2018 begehren. Auch im Hinblick auf jene (Haupt-)Anträge, in denen die Aufhebung des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG idF BGBl I 37/2018 begehrt bzw der angefochtene Satz wiedergegeben wird, ist nichts hervorgekommen, was an der Zulässigkeit der Anträge zweifeln ließe.

Kein Verstoß gegen Art23 B-VG:

§3 Abs1 erster Satz FMABG ordnet an, dass der Bund für die von Organen und Bediensteten der Finanzmarktaufsicht (FMA) in Vollziehung der in §2 FMABG genannten Gesetze sowie des Datenschutzgesetzes zugefügten Schäden haftet. Diese Anordnung hat keinen eigenständigen normativen Gehalt, weil sich dies bereits aus Art23 B-VG iVm den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes ergibt. Entsprechendes gilt hinsichtlich §3 Abs1 dritter Satz FMABG, der lediglich den allgemeinen amtshaftungsrechtlichen Grundsatz wiederholt, wonach die handelnden "Organe" (hier: die FMA sowie deren Bedienstete und Organe) dem Geschädigten nicht haften, sondern nur der dahinterstehende Rechtsträger, im konkreten Fall der Bund, dem die Tätigkeit der FMA zugerechnet wird.

Der angefochtene §3 Abs1 zweiter Satz FMABG enthält eine (Legal-)Definition des Schadens, der iSd Art23 B-VG (und des ersten Satzes des §3 Abs1 FMABG) ersetzt werden soll. Konkret handelt es sich um Schäden, die Rechtsträgern unmittelbar zugefügt wurden, die der Aufsicht nach diesem Bundesgesetz unterliegen. Durch diese Bestimmung kommt es zu einer Haftungseinschränkung durch die Definition des ersatzfähigen Schadens der aktivlegitimierten Rechtsträger. Nicht aktivlegitimiert sind demgegenüber insbesondere die Vertragspartner der beaufsichtigten Rechtsträger, etwa die einzelnen An- und Einleger oder sonstige Gläubiger.

An der angefochtenen Bestimmung des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG ist bemerkenswert, dass der Gesetzgeber eine Haftungseinschränkung durch eine nähere Definition des Schadensbegriffes vorgenommen hat. Grundsätzlich geht der Gesetzgeber in §1293 ABGB von einem weiten Schadensbegriff aus. Nach dieser weiten Schadensdefinition ist (nahezu) jeder Nachteil, den eine Person erleidet, ein Schaden. Eine Begrenzung der ansonsten uferlosen Haftung wird im Regelfall - wie bereits dargelegt - nicht auf der Ebene des Schadensbegriffes, sondern auf jener des Rechtswidrigkeitszusammenhanges bzw des Schutzzweckes des Gesetzes vorgenommen. Dieses Verständnis liegt auch unter anderem der Äußerung der Bundesregierung zugrunde, wenn sie davon spricht, dass durch die angefochtene Bestimmung der Schutzzweck der Bankenaufsicht eingeschränkt worden sei.

Ungeachtet der gesetzestechnischen Ausgestaltung der angefochtenen Bestimmung gibt es keinen Zweifel, dass der Gesetzgeber mit §3 Abs1 zweiter Satz FMABG der Sache nach eine Regelung des Rechtswidrigkeitszusammenhanges bzw des Schutzzweckes der Bestimmungen hinsichtlich der (Banken-)Aufsicht durch die FMA vorgenommen hat. Demnach soll der Schadenersatz nur den unmittelbar geschädigten Rechtsträgern, die der Aufsicht der FMA unterliegen, zustehen. Ausgeschlossen sind demgegenüber Ersatzansprüche von Dritten (insbesondere von Einlegern und sonstigen Gläubigern), die durch einen Aufsichtsfehler bei der Vollziehung der in §2 FMABG genannten Gesetze durch die FMA geschädigt werden.

Für die Frage, wer zur Erhebung von Schadenersatzansprüchen iSd Art23 Abs1 B-VG und §1 Abs1 AHG berechtigt ist, kommt es nach herrschender Auffassung im Amtshaftungsrecht - wie auch im allgemeinen Schadenersatzrecht - auf den Schutzzweck der Norm an. Anspruchsberechtigt ist nur jener Geschädigte, der vom Schutzzweck der betreffenden

Bestimmung umfasst ist.

Die Beantwortung der Frage nach dem Schutzzweck des (Bank-)Aufsichtsrechtes ist seit jeher (in der Literatur) umstritten. Es geht dabei um die Frage, ob die Bankenaufsicht auch dem individuellen schadenersatzrechtlichen Schutz der An- und Einleger dient oder "lediglich" gesamtwirtschaftliche und damit nur abstrakte Gläubigerinteressen verfolgt.

Nach Auffassung des VfGH ist dem Gesetzgeber - auch vor dem Hintergrund der seit jeher umstrittenen Frage nach dem Rechtswidrigkeitszusammenhang bzw dem Schutzzweck des finanzmarktrechtlichen Aufsichtsrechtes - nicht entgegenzutreten, wenn er nun in §3 Abs1 zweiter Satz FMABG klarstellt, dass nur die aufsichtsunterworfenen Rechtsträger (nach Maßgabe der in dieser Bestimmung und in den allgemeinen Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes normierten Voraussetzungen) einen Amtshaftungsanspruch gegen den Bund im Fall einer fehlerhaften Aufsicht durch die FMA haben sollen. Der Gesetzgeber hat somit mit der angefochtenen Bestimmung unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die nationalen und unionsrechtlichen bank- und auch sonstigen finanzmarktaufsichtsrechtlichen Regelungen das Ziel eines reibungslosen Funktionierens des Banken- und sonstigen Finanzsektors als eines für die Volkswirtschaft wesentlichen Wirtschaftsbereiches verfolgen. Das Bank- und sonstige Finanzmarktaufsichtsrecht dient damit im Ergebnis auch dem Gläubigerschutz. Dabei handelt es sich aber um den Schutz der Gläubiger (An- und Einleger) in ihrer Gesamtheit; es geht sohin um den abstrakten oder institutionellen Gläubigerschutz. Dieser (Gläubiger-)Schutz ist ein Teilelement des Funktionsschutzes, den das Bank- und sonstige Finanzmarktaufsichtsrecht als wesentliches Ziel verfolgt. Die An- und Einleger sollen in ihrer Gesamtheit Vertrauen in das ordnungsgemäße Funktionieren des Finanzmarktes haben. Dem bank- und sonstigen finanzmarktaufsichtsrechtlichen Regelungsregime liegt also nicht das Konzept zugrunde, einzelne An- und Einleger im Wege der Amtshaftung schadenersatzrechtlich vor Aufsichtsfehlern zu schützen.

Die angefochtene Bestimmung des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG schließt nicht die Amtshaftung des Bundes für rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten der Organe der FMA in Vollziehung der in §2 Abs2 bis Abs4 FMABG genannten Gesetze schlechthin aus, sondern begrenzt sie - im Hinblick auf den vom bankaufsichtsrechtlichen Regelungsregime verfolgten Funktionsschutz und das Ziel eines (bloß) abstrakten Gläubigerschutzes - auf unmittelbare Schäden der beaufsichtigten Rechtsträger. Ein verfassungsrechtliches Gebot der Amtshaftung auch für mittelbare Vermögensschäden von An- und Einlegern von Kredit- und Finanzinstituten lässt sich aus der Wortfolge "wem immer" in Art23 Abs1 B-VG nicht folgern. Ausweislich der Materialien sollte durch die Formulierung "wem immer" in Art23 Abs1 B-VG lediglich klargestellt werden, dass Amtshaftung nicht nur dann stattfindet, wenn subjektiv-öffentliche Rechte des Betroffenen verletzt wurden. Die Wortfolge findet sich auch in der - zeitgleich mit Art23 B-VG (idF BGBl 19/1949) erlassenen - Bestimmung des §1 Abs1 AHG, wonach die dort genannten Rechtsträger für den Schaden haften, den die als ihre Organe handelnden Personen "wem immer" schuldhaft zugefügt haben. Auf Grund des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG bleiben nun als einzige Anspruchsberechtigte die durch die FMA beaufsichtigten Institute. Soweit den aufsichtsunterworfenen Rechtsträgern bei der Herbeiführung des Schadens eine Sorglosigkeit in eigenen Angelegenheiten vorzuwerfen ist, kann der in einem allfälligen Amtshaftungsprozess beklagte Bund den Einwand des Mitverschuldens erheben, der nach der stRsp des OGH auch in Amtshaftungsangelegenheiten zu beachten ist. Im Falle des Mitverschuldens sind die "Verschuldensgrade" von Schädiger und Geschädigtem gegeneinander aufzuwiegen, sodass es zu einer aliquoten Schadensteilung, abhängig vom jeweiligen Grad des Verschuldens, kommt. Eine vorsätzliche oder grob fahrlässige Schadensherbeiführung durch den Geschädigten wird regelmäßig so schwer wiegen, dass fahrlässige Tathandlungen anderer Personen nicht ins Gewicht fallen.

Für den Standpunkt der Antragsteller lässt sich auch aus der von ihnen ins Treffen geführten Entscheidung VfSlg 13476/1993 nichts gewinnen. Die Antragsteller begründen die Verfassungswidrigkeit des §3 Abs1 zweiter Satz FMABG unter anderem unter Hinweis auf die in dieser Entscheidung vom VfGH getroffene Aussage, dass "eine gesetzliche Regelung, welche eine Amtshaftung eines Rechtsträgers für die in seinem Vollzugsbereich von welchem Organ auch immer gesetzten rechtswidrig schuldhaften Verhaltensweisen ausschließt, dem Art23 Abs1 B-VG widersprechen würde und daher verfassungswidrig wäre".

Dieses Vorbringen der Antragsteller verkennt, dass die zitierte Feststellung des VfGH in ihrem Kontext und im Zusammenhang mit der dort zu beurteilenden Frage der Auslegung des Organbegriffes in Art23 Abs1 B-VG (idF BGBl 444/1974) zu verstehen ist. Der VfGH hielt fest, dass gemäß Art23 Abs1 B-VG letztlich jener Rechtsträger den Schaden zu tragen hat, der das betreffende Verhalten im Wege der Weisung zu beeinflussen vermag und der deshalb auch für

den daraus entstehenden Schaden einzustehen hat. Daraus folgt, dass eine anderslautende - die Amtshaftung des Rechtsträgers für seinen Vollzugsbereich (gänzlich) ausschließende - Bestimmung vor dem Hintergrund des funktionellen Organbegriffes des Art23 Abs1 B-VG im Sinne des Erkenntnisses verfassungswidrig wäre. Hingegen ist die Begründung einer zusätzlichen, zur Haftung des funktionell zuständigen Rechtsträgers hinzutretenden solidarischen Haftung des Rechtsträgers, dem das den Amtshaftungsanspruch auslösende Organ organisationsrechtlich zugehört, wie sie in §1 Abs3 AHG vorgesehen ist, im Lichte des Art23 B-VG unbedenklich.

Keine Verletzung im Gleichheitsrecht:

Soweit die antragstellenden Parteien vorbringen, es widerspreche dem Gleichheitsgrundsatz, dass nach der angefochtenen Bestimmung zwar die beaufsichtigten Rechtsträger Amtshaftungsansprüche gegen den Bund geltend machen könnten, nicht aber die einzelnen An- und Einleger, ist auf die Ausführungen zu Art23 B-VG zu verweisen.

Weiterhin ist anzumerken, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der angefochtenen Bestimmung auch das System der Einlagensicherung in seiner heutigen Form eingerichtet hat, wonach (Klein-)Einleger jedenfalls bis zu einer Summe von € 100.000,- abgesichert sind (§7 Abs1 Z5 ESAEG). Diese Wertgrenze gilt zudem nur für Einlagen bei demselben Institut. In bestimmten, gesetzlich näher definierten Fällen sind Einlagen zudem von bis zu einer Höhe von € 500.000,- pro Institut abgesichert.

Der Ansicht, es sei unsachlich, dass durch die angefochtene Bestimmung die Amtshaftung für die Vollziehung aller in §2 FMABG genannten Gesetze pauschal ausgeschlossen werde, ist dem zunächst entgegenzuhalten, dass die Amtshaftung - wie dargestellt - keineswegs zur Gänze ausgeschlossen wird. Es wird lediglich eine Beschränkung der Aktivlegitimation auf die beaufsichtigten Rechtsträger vorgesehen. Diese haben im Falle einer unmittelbaren Schädigung in Vollziehung der genannten Gesetze sehr wohl einen Amtshaftungsanspruch, nicht hingegen die einzelnen An- und Einleger.

Der VfGH hat im vorliegenden Verfahren nicht zu beurteilen, ob der Ausschluss der Amtshaftung hinsichtlich aller in §2 FMABG genannten Gesetze den Vorgaben des Gleichheitsgrundsatzes entspricht, weil sich insofern in den Anträgen kein konkretes und substantiiertes Vorbringen findet, aus dem in nachvollziehbarer Weise hervorgeht, worin nach Auffassung der Antragsteller ein gleichheitsrechtliches Bedenken besteht. Der VfGH hat vielmehr ausschließlich zu beurteilen, ob der Ausschluss von Amtshaftungsansprüchen von An- und Einlegern im Bereich der Bankenaufsicht dem Gleichheitsgrundsatz entspricht.

Soweit darüber hinaus vorgebracht wird, es sei unsachlich bzw widerspreche dem Gleichheitsgrundsatz, dass die Haftung des Bundes für Fehler der FMA ausgeschlossen sei, für solche der OeNB jedoch nicht, außer diese werde gemäß §3 Abs2 FMABG für die FMA tätig, sodass ihre Handlungen dieser zugerechnet würden und eine unsachliche Ungleichbehandlung auch hinsichtlich von Abschlussprüfern vorliege, die gemäß §3 Abs5 FMABG für die FMA tätig würden, verkennt dieses Vorbringen die geltende Rechtslage:

Die OeNB wird im Bereich der Bankenaufsicht ausschließlich als Hilfsorgan der FMA tätig. Sämtliche Handlungen der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht werden der FMA zugeschrieben, und zwar auch dann, wenn die OeNB - ohne Auftrag der FMA - makroprudentielle Prüfungen durchführt (vgl §70 Abs1c BWG). Da der OeNB somit im Bereich der Bankenaufsicht keine behördlichen Kompetenzen zukommen, sondern sämtliche Tätigkeiten der OeNB der FMA zuzuschreiben sind, liegen insoweit die Voraussetzungen für den von den Antragstellern behaupteten Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz von vornherein nicht vor. Entsprechendes gilt hinsichtlich Abschlussprüfern, die gemäß §3 Abs5 FMABG im gesonderten Auftrag der FMA Prüfungen für diese durchführen; auch deren Tätigkeit wird amtshaftungsrechtlich der FMA zugeordnet, sodass der behauptete Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz auch insofern nicht vorliegt.

Dem Gesetzgeber ist im Übrigen aus dem Blickwinkel des Gleichheitsgrundsatzes nicht entgegenzutreten, wenn er - insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzkrise des Jahres 2008 - zu dem Ergebnis gelangt, dass der Steuerzahler nicht im Wege der Amtshaftung für die wirtschaftlichen Folgen einer allfälligen Bankeninsolvenz aufkommen soll.

Kein Verstoß gegen das Recht auf Unversehrtheit des Eigentums:

Nach Auffassung des VfGH ist es zweifelhaft, ob der in Rede stehende, behauptete Anspruch auf Amtshaftung überhaupt ein vermögenswertes Recht im Schutzbereich des Art5 StGG sowie Art1 1. ZPEMRK darstellt. Dies kann aber

schon deswegen dahinstehen, weil sich bereits aus den Erwägungen zu Art23 B-VG und zum Gleichheitsgrundsatz gemäß Art7 B-VG sinngemäß ergibt, dass die von den Antragstellern behauptete Verletzung des Eigentumsgrundrechtes nicht vorliegen kann.

Soweit die antragstellenden Parteien mitunter einen Verstoß der angefochtenen Bestimmung in §3 Abs1 zweiter Satz FMABG gegen Unionsrecht behaupten, ist darauf hinzuweisen, dass ein allfälliger Verstoß gegen Sekundärrechtsakte (oder Primärrecht) der Europäischen Union nicht als Verfassungswidrigkeit zu qualifizieren ist. Es erübrigt sich daher ein Eingehen auf das diesbezügliche Vorbringen.

#### **Entscheidungstexte**

- G224/2021 ua  
Entscheidungstext VfGH Erkenntnis 16.12.2021 G224/2021 ua

#### **Schlagworte**

Bankenaufsicht, Amtshaftung, Schadenersatz, Nationalbank, Bankwesen, Auslegung historische, Behörde Organe, VfGH / Parteiantrag, Auslegung eines Antrages, Rechtsstaatsprinzip, Rechtspolitik, EU-Recht

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:2021:G224.2021

#### **Zuletzt aktualisiert am**

16.02.2022

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.  
[www.jusline.at](http://www.jusline.at)