

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- 33.4** Der RH entgegnete der OeNB, dass die ausschließliche Durchführung des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses sowie die Übermittlung an die FMA mit nur einem elektronischen Akt (ELAK) nicht nur die durchgängige Dokumentation der durchgeführten Änderungen im elektronischen Akt gewährleistet, sondern gleichzeitig auch die Übermittlung von Prüfberichten an die FMA vor Genehmigung des elektronischen Aktes verhindert.

## Mängelverfolgung

### Mängelverfolgung bei Einzelbankanalysen

- 34.1**
- (1) Die behördliche Behandlung der von der OeNB im Rahmen von Einzelbankanalysen festgestellten Mängel fiel in den Aufgabenbereich der FMA. Die Prozessvorgaben der FMA sahen vor, dass die Mitteilung eines behördlichen Handlungsbedarfs durch die OeNB die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die FMA erforderlich machen konnte. Weitere konkrete FMA-interne Prozessvorgaben bezüglich der Verfolgung von Mängeln aus Einzelbankanalysen – bspw. zeitliche Vorgaben für die Einholung und Bearbeitung von Stellungnahmen oder Vorgaben zur Kommunikation mit den Kreditinstituten – lagen nicht vor.
- (2) Die stichprobenhafte Überprüfung des RH ergab, dass die OeNB im Rahmen der von ihr in den Jahren 2014 und 2015 durchgeführten Analysen für die beiden von der Stichprobe umfassten Kreditinstitute A und B bei acht Analysen einen behördlichen Handlungsbedarf an die FMA mitteilte. Bei drei dieser acht Analysen, die die FMA mittels Bescheid erledigte, lag die Dauer von der Übermittlung der Analyse durch die OeNB an die FMA bis zur Ausstellung des Bescheids durch die FMA zwischen drei Tagen und dreieinhalb Monaten.
- (3) Bezüglich der im November 2015 von der OeNB an die FMA übermittelten Analysen zu den Sanierungsplänen der beiden Kreditinstitute sandte die FMA am 31. März 2016 an den Eigentümer von Kreditinstitut A eine Ankündigung über die Zusendung eines Verbesserungsauftrags sowie am 13. Jänner 2016 einen Verbesserungsauftrag an Kreditinstitut B.
- (4) In Bezug auf eine am 6. Mai 2014 von der OeNB an die FMA übermittelte Jahresabschlussanalyse (2012 und 2013) betreffend Kreditinstitut B legte die FMA am 27. August 2014 einen elektronischen Akt für die weitere Bearbeitung an. Am 15. September 2014 sowie am 21. Oktober 2014 erging jeweils eine Aufforderung zur Übermittlung einer Stellungnahme zu einem konkreten Thema an Kreditinstitut B. Kreditinstitut B kam den Aufforderungen am 8. Oktober 2014 (nach Ersuchen auf Fristerstreckung) und am 3. November 2014 nach. Die Genehmigung des Aktes über die aufsichtsbehördliche Würdigung dieser Stellungnahme durch die FMA er-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



folgte am 17. März 2016 und damit über 16 Monate nach deren Übermittlung. Eine Dokumentation einer diesbezüglichen Kommunikation zwischen der FMA und dem Kreditinstitut lag nicht vor.

(5) Zu einer von der OeNB am 16. Juli 2015 übermittelten ad-hoc-Analyse betreffend Kreditinstitut B forderte die FMA unmittelbar nach deren Übermittlung eine Stellungnahme von Kreditinstitut B an. Kreditinstitut B kam der Aufforderung innerhalb der vereinbarten Frist am 4. August 2015 nach, worauf die FMA über acht Monate später (am 12. April 2016) diesbezüglich eine weitere Stellungnahme von Kreditinstitut B anforderte. Eine diesbezügliche zwischenzeitliche Kommunikation mit Kreditinstitut B war nicht dokumentiert.

(6) Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seinen Bericht zur HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG<sup>77</sup>, in dem er u.a. kritisch festhielt, dass die FMA keine zeitnahe aktenmäßige Erfassung und Bearbeitung der von der OeNB empfohlenen behördlichen Maßnahmen aus der Analyse über den geprüften Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 sowie den Viability Report (Stand 29. April 2009) vornahm.

## 34.2

(1) Der RH kritisierte, dass keine konkreten FMA-internen Prozessvorgaben bezüglich der Verfolgung von Mängeln aus Einzelbankanalysen – bspw. zeitliche Vorgaben für die Einholung und Bearbeitung von Stellungnahmen oder Vorgaben zur Kommunikation mit den Kreditinstituten – vorlagen.

(2) Der RH hielt im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung fest, dass die FMA dem von der OeNB bei der Erstellung von Analysen aufgezeigten behördlichen Handlungsbedarf bei allen vom RH ausgewählten Fällen nachging. Der RH kritisierte jedoch, dass die Abstände zwischen den einzelnen dokumentierten Aktivitäten der FMA mit bis zu eineinhalb Jahren sehr lang waren. Beispielsweise forderte die FMA zu einer im Mai 2014 von der OeNB übermittelten Analyse erst im September 2014 eine Stellungnahme des Kreditinstituts an bzw. erfolgte die behördliche Würdigung einer Anfang November 2014 eingebrachten Stellungnahme erst Mitte März 2016. Weiters forderte die FMA zu einer im August 2015 übermittelten Stellungnahme eines Kreditinstituts erst im April 2016 eine weitere Stellungnahme an.

(3) Aus Sicht des RH kam dem Prozess der Mängelverfolgung eine zentrale Bedeutung im Rahmen der Bankenaufsicht zu.

Aus diesem Grund empfahl der RH der FMA, die internen Prozessvorgaben in Bezug auf die Verfolgung von Mängeln, welche im Rahmen von Einzelbankanalysen festgestellt wurden, zu konkretisieren. Beispielsweise könnten zeitliche Vorgaben für

<sup>77</sup> „HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung“ (Reihe Bund 2015/5; TZ 27)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



die Einholung und Bearbeitung von Stellungnahmen sowie Vorgaben zur Kommunikation mit den Kreditinstituten zu einer zeitnahen Behebung der festgestellten Mängel beitragen und somit die Wirkung der Bankenaufsicht stärken.

**34.3** Die FMA nahm zu TZ 34 und TZ 35 gemeinsam Stellung. Der RH verwies auf die Ausführungen in **TZ 35**.

**34.4** Hinsichtlich der Stellungnahme der FMA zu TZ 34 und TZ 35 verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter **TZ 35**.

## Mängelverfolgung bei Vor-Ort-Prüfungen

**35.1** (1) Nach dem Versand der Replik an das geprüfte Kreditinstitut durch die OeNB sahen die Prozesse der FMA und der OeNB eine Besprechung zwischen dem SPOC der FMA, dem SPOC der OeNB und dem Senior Examiner<sup>78</sup> der Vor-Ort-Prüfung vor (sogenannte Dreier-Runde). Dabei diskutierten die Teilnehmenden basierend auf einem Vorschlag des zuständigen SPOC der FMA die möglichen behördlichen Maßnahmen zu den einzelnen Feststellungen. Die weitere Überwachung der Mängelbehebung war Aufgabe der FMA, die wiederum zur Beurteilung der vom Kreditinstitut angekündigten Maßnahmen die OeNB heranziehen konnte.

Der FMA-interne Prozess der Mängelverfolgung sah im Fall von behördlichem Handlungsbedarf eine umgehende Bearbeitung und Verfahrenseinleitung vor. Weitere Regelungen – bspw. in welchen Intervallen die FMA Stellungnahmen der Kreditinstitute über den Fortschritt bei der Mängelbehebung einforderte oder welche weiteren Schritte bei einer mehrmaligen negativen Würdigung der vom Kreditinstitut im Rahmen einer Stellungnahme angekündigten Maßnahmen zur Mängelbehebung durch die FMA zu setzen waren – lagen nicht vor. Die diesbezügliche Bearbeitung erfolgte einzelfallbezogen.

(2) Die folgende Übersicht zeigt die wichtigsten im Zeitraum Jänner 2014 bis März 2016 getroffenen Aktivitäten für die vom RH ausgewählten Kreditinstitute in Bezug auf die Verfolgung von festgestellten Mängeln aus Vor-Ort-Prüfungen:<sup>79</sup>

<sup>78</sup> vergleichbar mit stellvertretender Prüfungsleitung

<sup>79</sup> Die Übersicht beinhaltet nur jene Aktivitäten der FMA, die sich direkt auf Vor-Ort-Prüfungen bezogen und die nach außen gerichtet waren. Nicht enthalten sind die intern durchgeführten Aktivitäten und behördlichen Würdigungen sowie die laufende Abstimmung zwischen FMA und OeNB.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



**Tabelle 15: Verfolgung von Mängeln aus Vor-Ort-Prüfungen durch die FMA**

Thema	Datum
<b>Kreditinstitut A</b>	
<b>Mängel aus Prüfberichten der Jahre 2009 bis 2012</b>	
Zusammenfassung aller offenen Themen im Zusammenhang mit Verdachtsmomenten auf Gesetzesverletzung in einem Akt und Aufforderung zur Stellungnahme durch die FMA	2. November 2014
Zusammenfassung offener Feststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011 in einem Akt und Aufforderung zur Stellungnahme durch die FMA	3. November 2014
Übermittlung einer Stellungnahme durch Kreditinstitut A betreffend Verdachtsmomente auf Gesetzesverletzung	15. Dezember 2014
Übermittlung einer Stellungnahme durch Kreditinstitut A betreffend offener Prüfungsfeststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011	16. Dezember 2014
Gespräch zur Klärung der offenen Mängel zwischen Kreditinstitut A und Bankenaufsicht betreffend Verdachtsmomente auf Gesetzesverletzung und offener Prüfungsfeststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011	26. März 2015
Übermittlung einer Zusammenfassung der Themen vergangener Vor-Ort-Prüfungen durch Kreditinstitut A	19. Mai 2015
neuerliche Abfrage zum Status der Mängelbehebung durch die FMA betreffend offener Prüfungsfeststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011	16. November 2015
Übermittlung des Status der Mängelbehebung durch Kreditinstitut A betreffend offener Prüfungsfeststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011	7. Jänner 2016
<b>Mängel aus Prüfbericht 2015</b>	
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 durch Kreditinstitut A	3. April 2015
Übermittlung eines 3-Monats-Berichts durch Kreditinstitut A	19. Juni 2015
Übermittlung einer ergänzenden Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 und eines Quartalsberichts sowie Antrag auf Akteneinsicht durch Kreditinstitut A	16. Oktober 2015
Aufforderung zur Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 durch die FMA	16. November 2015
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 durch Kreditinstitut A	8. Februar 2016
<b>Kreditinstitut B</b>	
<b>Mängel aus Prüfbericht 2013</b>	
Aufforderung zur Stellungnahme zum Prüfbericht 2013 durch die FMA	5. September 2014
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2013 durch Kreditinstitut B	26. September 2014
Aufforderung zur Stellungnahme zum Prüfbericht 2013 durch die FMA	4. November 2015
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2013 durch Kreditinstitut B	18. November 2015
<b>Kreditinstitut C<sup>1</sup></b>	
<b>Mängel aus Prüfbericht 2011</b>	
Aufforderung zur Stellungnahme zum Prüfbericht 2011 durch die FMA	16. September 2014
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2011 durch Kreditinstitut C	8. Oktober 2014
<b>Mängel aus Prüfbericht 2015</b>	
Übermittlung einer Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 durch Kreditinstitut C	30. April 2015
Aufforderung zur Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 durch die FMA	5. Oktober 2015
Übermittlung einer Stellungnahme durch Kreditinstitut C	27. Oktober 2015
neuerliche Abfrage Stand der Mängelbehebung (Fristerstreckung bis 6. April 2016)	10. Februar 2016

<sup>1</sup> Kreditinstitut C war eine Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B.

Quellen: FMA; RH

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(3) (a) Wie aus Tabelle 15 ersichtlich, fasste die FMA im November 2014 alle noch nicht abgeschlossenen Tatbestände von Kreditinstitut A im Zusammenhang mit dem Verdacht auf Gesetzesverletzung aus den Jahren 2009 bis 2012 sowie die offenen Mängel aus den Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren 2009 und 2011 in zwei neuen Akten zusammen und forderte Anfang November 2014 jeweils eine Stellungnahme von Kreditinstitut A ein.<sup>80</sup> Dabei nahm sie in beiden Fällen Bezug auf die letzten von Kreditinstitut A diesbezüglich übermittelten Stellungnahmen vom November 2012. Kreditinstitut A kam der Aufforderung nach und übermittelte im Dezember 2014 jeweils eine Stellungnahme an die FMA.

(b) Bei einem klärenden Gespräch im März 2015 mit Teilnehmenden des Kreditinstituts, der FMA und der OeNB vereinbarten sie u.a., dass die FMA

- die Stellungnahme zum zwischenzeitlich übermittelten Prüfbericht zur Vor-Ort-Prüfung 2014 (Prüfbericht 2015) sowie
- eine gesamthafte Stellungnahme von Kreditinstitut A

abwarte und darauf basierend – bei weiterhin unzureichenden Maßnahmen – unmittelbar ein Verfahren einleiten werde. Kreditinstitut A übermittelte die Stellungnahmen im April und Mai 2015. Weiters berichtete Kreditinstitut A im Juni und Oktober 2015 – ohne Aufforderung durch die FMA – über den Stand der Mängelbehebung zum Prüfbericht 2015. Die FMA sammelte die Berichte und protokollierte sie im Jänner 2016; eine behördliche Würdigung seitens der FMA unterblieb.

(c) Im November 2015 – unmittelbar nach Anforderung der Unterlagen durch den RH – forderte die FMA von Kreditinstitut A neuerlich den Stand der Mängelbehebung für die offenen Mängel aus den Vor-Ort-Prüfungen 2009 und 2011 sowie zum Prüfbericht 2015 ein, wobei die Berichte von Kreditinstitut A vom Juni und Oktober 2015 unberücksichtigt blieben. Kreditinstitut A übermittelte die Stellungnahmen im Jänner bzw. Februar 2016. Deren behördliche Würdigungen durch die FMA standen mit Ende März 2016 noch aus.

(4) Von Kreditinstitut B forderte die FMA im September 2014 sowie im November 2015 jeweils eine Stellungnahme zu den offenen Mängeln aus einem Prüfbericht aus dem Jahr 2013 an. Kreditinstitut B kam der Aufforderung jeweils fristgerecht nach. Anhand der übermittelten Stellungnahmen bewertete die FMA im Dezember 2015 alle Mängel als behoben und hielt dies in einem FMA-internen Votum fest. Eine dokumentierte Mitteilung an Kreditinstitut B betreffend die behördliche Würdigung der FMA lag nicht vor.

<sup>80</sup> Kreditinstitut A führte im Jahr 2013 eine grundlegende gesellschaftsrechtliche Umstrukturierung durch und stellte wegen der dadurch notwendigen aufsichtsbehördlichen Neubewertung eine besondere Sachlage dar.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(5) Im September 2014 forderte die FMA von Kreditinstitut C eine Stellungnahme zu den aus Sicht der FMA noch offenen Punkten aus einem Prüfbericht aus dem Jahr 2011 an. Dieses Schreiben der FMA an Kreditinstitut C nahm Bezug auf die letzte von Kreditinstitut C im Oktober 2012 übermittelte Stellungnahme und wurde etwa einen Monat vor der Beauftragung der OeNB mit einer diesbezüglichen Follow-up-Überprüfung versandt. Kreditinstitut C übermittelte die Stellungnahme fristgerecht im Oktober 2014 an die FMA. Eine Kommunikation zwischen FMA und Kreditinstitut C betreffend die behördliche Würdigung war nicht dokumentiert.

Zu dem im Jahr 2015 an Kreditinstitut C übermittelten Prüfbericht nahm Kreditinstitut C Ende April 2015 Stellung. Im Oktober 2015 forderte die FMA diesbezüglich erneut eine Stellungnahme an, welche Kreditinstitut C fristgerecht erstattete. Die FMA fragte im Februar 2016 mit Frist Anfang April 2016 erneut den Stand der Mängelbehebung bei Kreditinstitut C ab.

(6) Die aufgrund einer Empfehlung eines Vorberichts des RH<sup>81</sup> eingerichtete Joint-Task Force OeNB-FMA (gemeinsame Prüfung der Internen Revisionen) stellte in einem Bericht vom April 2014 das Fehlen von Vorgaben für die Mängelverfolgung im Follow-up-Prozess der FMA u.a. mangels einer zentralen Wartung der Mängelverfolgung im Rahmen einer Mängeldatenbank fest. In diesem Zusammenhang regte die Joint-Task Force OeNB-FMA an, „Vorgaben für den Mängelverfolgungsprozess im Rahmen von Follow-up-Prüfungen im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Effektivitätssteigerung zu evaluieren sowie eine Mängeldatenbank zur zentralen Wartung der Mängelverfolgung einzurichten“.

Die internen Prozessvorgaben der FMA sahen ab Jänner 2016 die Erfassung aller im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen ermittelten Feststellungen in einer Datenbank vor. Dabei war durch die OeNB zeitgleich mit dem Prüfbericht eine Tabelle mit den kategorisierten Prüffeststellungen an die FMA zu übermitteln. Weiters war es die Aufgabe der OeNB, die Feststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen elektronisch in die Datenbank für Prüfungsfeststellungen und Maßnahmen zu übertragen. Die Datenbank der FMA sollte für alle Prüfberichte ab Jänner 2016 unterstützend zur Überwachung des Umsetzungsstandes der einzelnen im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen ermittelten Feststellungen dienen.

## 35.2

(1) Zwar setzte die FMA eine Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verfolgung von Mängeln aus Vor-Ort-Prüfungen, der RH kritisierte jedoch, dass der FMA-interne Prozess der Mängelverfolgung nicht umfassend und strukturiert geregelt war. Beispielsweise fehlten Vorgaben, in welchen Intervallen die FMA Stellungnahmen über die Mängelbehebung vom Kreditinstitut einzufordern hatte oder welche weiteren Maßnahmen zu setzen waren, wenn die FMA die Stellungnahmen

<sup>81</sup> „Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2011/4; TZ 2)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



des Kreditinstituts mehrmals als nicht ausreichend gewürdigt hatte, sowie Vorgaben zur Kommunikation zwischen der FMA und den Kreditinstituten.

(2) Der RH kritisierte, dass bei einem vom RH ausgewählten Kreditinstitut Mängel aus einer im Jahr 2009 durchgeführten Vor–Ort–Prüfung bis März 2016 noch nicht vollständig behoben waren. Weiters zeigte die stichprobenhafte Überprüfung, dass die FMA in drei Fällen – u.a. mangels interner Vorgaben – erst nach fast zwei Jahren auf die Übermittlung von Stellungnahmen reagierte, indem sie den aktuellen Stand der Umsetzung erneut abfragte. Der RH kritisierte weiters, dass eine Dokumentation über die Kommunikation der FMA mit den Kreditinstituten bezüglich der behördlichen Würdigung der vorgelegten Stellungnahmen fehlte.

(3) Aus Sicht des RH schwächte diese Vorgehensweise aufgrund der mangelnden Kommunikation zwischen der FMA und den Kreditinstituten, den langen Zeitspannen zwischen den einzelnen diesbezüglichen Aktivitäten der FMA und der daraus resultierenden langen Dauer bis zur vollständigen Behebung der Mängel aus Vor–Ort–Prüfungen die Effektivität der Bankenaufsicht.

Der RH empfahl der FMA aufgrund der zentralen Bedeutung der Mängelverfolgung, den Prozess der Mängelverfolgung unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich implementierten Datenbank zu überarbeiten. Die internen Vorgaben wären so zu präzisieren, dass eine zeitnahe Behebung der in Vor–Ort–Prüfungen festgestellten Mängel sichergestellt und die Effektivität der Bankenaufsicht erhöht werden kann. Dabei wären Vorgaben für einen strukturierten Mängelverfolgungsprozess zu erarbeiten, die bspw. Intervalle für die Aktivitäten der FMA im Rahmen der Mängelbehebung festlegen und eine zeitnahe Würdigung der vom Kreditinstitut in Stellungnahmen kommunizierten Maßnahmen durch die FMA sowie eine umgehende Rückmeldung an das Kreditinstitut bezüglich der Würdigung vorsehen. Weiters wäre eine verbindliche Vorgehensweise festzulegen, wenn die FMA die von einem Kreditinstitut vorgeschlagenen Maßnahmen mehrmals als nicht ausreichend erachtet.

## 35.3

(1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine zielgerichtete und effektive Bankenaufsicht einen risikoorientierten Ressourceneinsatz erfordere. Dies könne mitunter verzögernd auf die Dauer der einzelnen Verfahren wirken, steigere jedoch insgesamt die Effektivität der Aufsicht und die Bedachtnahme auf die Funktionsfähigkeit des Bankwesens als eines der wesentlichen Ziele der FMA. So seien – neben der grundlegenden Neustrukturierung der Aufsicht im SSM – im vom RH betrachteten Zeitraum volkswirtschaftlich bedeutsame und überaus komplexe Themenstellungen beispielsweise rund um die Hypo Alpe–Adria–Bank International AG bzw. HETA ASSET RESOLUTION AG sowie um die Österreichische Volksbanken–AG bzw. immigon portfolioabbau AG zu bewältigen gewesen. Es sei daher aus Sicht der FMA unzulässig und unangemessen, aus lediglich zwei Stichproben und der Verfahrensdauer auf die Effektivität der Bankenaufsicht im Allgemeinen zu schließen.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die FMA sei der Überzeugung, dass sie die in der Stichprobe enthaltenen Kreditinstitute mit den vorhandenen Ressourcen risikobasiert, effizient und effektiv beaufsichtigt habe. Die Darstellung des Berichts sei stark verkürzt und könne beim Leser einen verzerrten Eindruck erzeugen:

- Die Feststellung des RH, dass Mängel aus einer 2009 durchgeführten Vor–Ort–Prüfung bis März 2016 noch nicht behoben gewesen seien, ließe wesentliche Aspekte unberücksichtigt. 2009 habe eine Vor–Ort–Prüfung stattgefunden, zu welcher zeitnah ein Verfahren der FMA eingeleitet und die Mängelbehebung verfolgt worden sei. Bereits 2011 sei als Mängelverfolgungshandlung eine von der FMA beauftragte neuerliche Prüfung in derselben Sache (Follow–up) erfolgt, bei der festgestellt worden sei, dass zahlreiche der Mängel aus der Vor–Ort–Prüfung 2009 behoben und neue Systeme implementiert worden seien. Der aufgrund dieser Prüfung aktualisierte Mängelstatus sei wiederum Gegenstand aufsichtsbehördlicher Verfahren gewesen. Im Bericht des RH finde weiters keine Erwähnung, dass es bei der Vor–Ort–Prüfung 2011 zu einer inhaltlichen Ausweitung der Prüfung auf die im Ausland befindliche Tochtergesellschaft gekommen sei. Sämtliche Mängel aus diesen Prüfberichten seien beobachtet und ihre zeitnahe Behebung beabsichtigt worden.
- Im Jahr 2013 sei eine im Bericht unerwähnte Verschmelzung der Tochtergesellschaft der Bank auf das österreichische Mutter–Kreditinstitut inklusive umfassender Systemumstellungen, die eine Neubewertung der vorliegenden Prüfberichtsfindung notwendig gemacht habe, erfolgt. Im Jahr 2014 habe die FMA eine erneute Vor–Ort–Prüfung der Bank beauftragt, um ein möglichst vollständiges Bild der inhärenten Risiken zu erlangen. Der neue Prüfbericht zeige in Zusammenschau mit dem Prüfbericht 2011 auf, dass grundlegende Probleme noch nicht hinreichend adressiert worden seien. Wenngleich die weit überwiegende Anzahl der Mängel der Vor–Ort–Prüfung 2011 für sich genommen behoben gewesen sei, beendete die FMA das ursprüngliche Mängelbehebungsverfahren vorerst nicht, sondern habe nachhaltig auf eine gesamthafte Lösung gedrängt.
- Somit sei aus Sicht der FMA zum einen die Darstellung des Aufsichtshandelns im Bericht des RH unvollständig, zum anderen genüge eine bloße Betrachtung der Zeitpunkte schriftlicher Aufforderungen und der Dauer von Verfahren nicht, um aufsichtsbehördliches Handeln hinreichend zu erfassen. Neben den erfassten Aufsichtshandlungen hätten Management– und Aufsichtsgespräche sowie insbesondere regelmäßige Telefonate mit den Kreditinstituten stattgefunden, die aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht alle verschriftlicht worden seien. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse seien aber unmittelbar in die inhaltliche Betrachtung eingeflossen. Dies entkräfte weiters den erhobenen Vorwurf einer unzureichenden Kommunikation mit den Kreditinstituten. Auch lasse sich die Forderung des RH

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



nach noch umfassenderer Dokumentation nicht mit einem effizienten und risikoorientierten Einsatz knapper Ressourcen in Einklang bringen.

Die FMA sei der Meinung, dass eine Bewertung der Effektivität der Bankenaufsicht eine Gesamtbetrachtung voraussetze. Diese müsse das Erfordernis risikoorientierten Aufsichtshandelns und die Verpflichtung der FMA, auf die volkswirtschaftlichen Interessen an einem funktionierenden Bankwesen Bedacht zu nehmen, als wesentliche Grundpfeiler der Bankenaufsicht hinreichend berücksichtigen.

(2) Die FMA sagte in ihrer Stellungnahme zu, die internen Prozessvorgaben im Hinblick auf die Mängelverfolgung zu präzisieren und hielt fest, dass eine Aktualisierung der Prozesse unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich implementierten Datenbanken bereits erfolgt sei.

## 35.4

Der RH entgegnete der FMA, dass eine zeitgleiche Bewältigung komplexer Themenstellungen die Aufsicht anderer Kreditinstitute nicht beeinträchtigen darf, zumal die FMA Ende 2011 bei einem der vom RH ausgewählten Kreditinstitute (Kreditinstitut A) aufgrund einer wesentlichen Verschärfung der Risikolage und erheblicher Wertminderungen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet hatte. Der RH wies darauf hin, dass er bei der Stichprobenauswahl – wie in der Erläuterung in **TZ 29** dargestellt – risikobasiert vorgeht und zwei der acht von der EZB als „high priority“ eingestuften „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute auswählte und somit 25 % der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute der Kategorie mit dem höchsten Risiko abdeckte. Weiters grenzte der RH – wie ebenfalls in **TZ 29** angeführt – zur Wahrung der Aktualität der analysierten Prozesse, den Überprüfungszeitraum auf die Jahre 2014 und 2015 ein; bezüglich Mängelverfolgung erfolgte eine Berücksichtigung bis Ende März 2016. Aus diesem Grund führte der RH die Aktivitäten der Bankenaufsicht aus den vorangegangenen Jahren nicht im Detail an.

Zu dem Vorwurf der FMA, dass eine Verschmelzung der Tochtergesellschaft mit der Bank auf das österreichische Mutter-Kreditinstitut im Bericht unerwähnt blieb, verwies der RH auf eine Fußnote in **TZ 35**, wo er auf eine grundlegende gesellschaftsrechtliche Umstrukturierung von Kreditinstitut A im Jahr 2013 hinwies.

Weiters entgegnete der RH der FMA, dass die Kritik bezüglich der fehlenden Dokumentation über die Kommunikation der FMA und der Kreditinstitute nicht einzelne Telefonate, sondern – wie im Bericht dargestellt – in erster Linie die Dokumentation über die Kommunikation der FMA mit den Kreditinstituten bezüglich der behördlichen Würdigung der von den Kreditinstituten vorgelegten Stellungnahmen betraf. Aus Sicht des RH war es unerlässlich, die Kreditinstitute zeitnah über die behördliche Würdigung der übermittelten Stellungnahmen zu informieren und dies schriftlich zu dokumentieren.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Aus Sicht des RH waren die Erkenntnisse aus der stichprobenhaften Überprüfung durchaus geeignet, die Prozessabläufe der Mängelverfolgung zu beurteilen. Der RH betonte nochmals die zentrale Bedeutung der Mängelverfolgung und vertrat die Ansicht, dass ein strukturierter und transparenter Mängelverfolgungsprozess zur zeitnahen Behebung der festgestellten Mängel und somit zur Stärkung der Effektivität der Bankenaufsicht beitragen kann.

## Resümee Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute

**36** Im Zusammenhang mit der Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute hob der RH die wesentlichen Feststellungen zusammenfassend hervor:

### Hoher Abstimmungsbedarf

- Im Rahmen der Durchführung der regelmäßigen Risikoanalysen aller beaufsichtigten „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute und Institutsgruppen bestanden zahlreiche Schnittstellen zwischen der FMA und der OeNB, welche einen hohen Abstimmungsbedarf erforderten. Das Hinzukommen der EZB führte zu einer weiteren Erhöhung der Anzahl der Schnittstellen im Prozess und zu einem zusätzlichen Abstimmungsbedarf der drei involvierten Organisationen EZB, FMA und OeNB (TZ 27).
- Da sowohl die FMA als auch die OeNB in den Prozessablauf der Erstellung des Prüfprogramms eingebunden waren, war ein sehr hoher Abstimmungsbedarf gegeben (TZ 28).

### System- und Prozessmängel

- Die nationalen Regelungen des BWG trugen aufgrund der auf das Kalenderjahr bezogenen Prüfungsplanung der Beschlusspraxis der EZB bislang nicht Rechnung, weshalb die FMA und die OeNB den Auswirkungen einer Veränderung der Kategorisierung von „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten durch das Aufsichtsgremium der EZB nach Erstellung des Prüfprogramms mit einer Lockerung der Prüfungsstrategie entgegenwirken mussten (TZ 25).
- Die letzte Aktualisierung des Analysehandbuchs der Abteilung BAKA lag bereits über vier Jahre zurück und entsprach u.a. durch die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten (TZ 30).
- Die OeNB erfasste die Analyseergebnisse, Prüfberichte und Repliken erst nach der internen Qualitätssicherung und Genehmigung in Papierform im elektronischen Akt. Dadurch waren die im Approbationsweg durchgeführten Änderun-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



gen im elektronischen Akt der OeNB nicht abgebildet, wodurch die Transparenz des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses fehlte (TZ 31, TZ 33).

- Eine Benachrichtigung des Aufsichtsrats eines Kreditinstituts über die Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung sowie über die Übermittlung eines Prüfberichts war nicht vorgesehen (TZ 32).
- Es lagen für jeden Prüfbericht der OeNB und für jede Replik – zusätzlich zur Genehmigung in Papierform – jeweils ein OeNB-interner elektronischer Akt und ein elektronischer Akt für die Übermittlung an die FMA vor, deren Genehmigungswege differierten (TZ 33).
- Seitens der FMA lagen keine konkreten Prozessvorgaben bezüglich der Verfolgung von Mängeln aus Einzelbankanalysen und Vor-Ort-Prüfungen – bspw. zeitliche Vorgaben für die Einholung und Bearbeitung von Stellungnahmen oder Vorgaben zur Kommunikation mit den Kreditinstituten – vor (TZ 34, TZ 35).

## Zeitliche Verzögerungen

- Die OeNB erstellte für die vom RH im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung ausgewählten Kreditinstitute die Detailanalysen basierend auf den Jahresabschlüssen 2014 unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklungen erst im ersten Quartal 2016 (TZ 31).
- Im Rahmen dieser Überprüfung zeigte sich, dass bei der Verfolgung von Mängeln aus Einzelbankanalysen die Abstände zwischen den einzelnen Aktivitäten der FMA mit bis zu eineinhalb Jahren sehr lang waren (TZ 34).
- Weiters waren bei einem der ausgewählten Kreditinstitute Mängel aus einer im Jahr 2009 durchgeführten Vor-Ort-Prüfung bis März 2016 noch nicht vollständig behoben (TZ 35).

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Personal

### Personaleinsatz der FMA

#### 37.1

(1) Der Vorstand der FMA hatte in einem Stellenplan die zulässige Anzahl der Bediensteten der FMA für das jeweils nächste Geschäftsjahr festzulegen. Nach dem FMABG war der Stellenplan als Teil des Finanzplans bis längstens 31. Oktober des laufenden Geschäftsjahres dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen. Der Aufsichtsrat hatte den Finanzplan ehestmöglich, jedoch spätestens bis 15. Dezember des laufenden Geschäftsjahres, zu beschließen.

(2) Laut Geschäftsordnung gliederte sich die FMA in Bereiche und Abteilungen. Auf diese waren die Geschäfte nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang aufgeteilt. Der Bereich I umfasste die Bankenaufsicht betreffende behördliche Aufgaben und Befugnisse sowie die Vertretung in nationalen und internationalen Gremien (TZ 15, TZ 17). Der Bereich Bankenaufsicht gliederte sich per 31. Dezember 2015 in fünf Abteilungen mit insgesamt 74,1 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Der Personalstand und die Personalaufwendungen im Bereich I entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie in nachstehender Tabelle dargestellt:

**Tabelle 16: Entwicklung Personalstand und Personalaufwendungen im Bereich Bankenaufsicht der FMA**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in VZÄ						in %
bewilligter Planstellenstand	57,0	63,5	63,5	67,5	74,5	74,5	30,7
VZÄ per 31. Dezember	53,5	61,5	62,6	64,7	72,7	74,1	38,5
	in %						
weiblich	60,7	62,1	59,4	57,1	60,0	61,3	1,0
männlich	39,3	37,9	40,6	42,9	40,0	38,7	-1,5
	in Stunden <sup>1</sup>						
Ressourcenaufwand	163.697	189.269	199.017	220.072	199.740	229.149	40,0
	in Mio. EUR						
Personalaufwendungen	10,40	12,05	13,31	14,76	13,89	15,67	50,7

<sup>1</sup> Anzahl der dem Rechnungskreis Bankenaufsicht zugeordneten Stunden

Quelle: FMA

Im überprüften Zeitraum genehmigte der Aufsichtsrat der FMA zusätzliche Planstellen im Bereich Bankenaufsicht. So erhöhte die FMA den Personalstand in den Jahren 2010 bis 2015 von 53,5 VZÄ um 38,5 % auf insgesamt 74,1 VZÄ in diesem Bereich. Der Ressourcenaufwand stieg von 163.697 um 40,0 % auf 229.149 Stun-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



den. Bis zum Jahr 2015 stiegen die Personalaufwendungen von 10,40 Mio. EUR um 50,7 % auf 15,67 Mio. EUR. Laut FMA machten die zunehmenden internationalen Tätigkeiten und die intensivere Beaufsichtigung von Großbanken im Jahr 2011 die Schaffung von zusätzlichen Planstellen notwendig. Der Stellenplan für das Jahr 2012 blieb unverändert gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2013 genehmigte der Aufsichtsrat die Aufnahme von weiteren VZÄ für den Bereich Bankenaufsicht, insbesondere für die Umsetzung von Basel III<sup>82</sup> und wegen der intensivierten internationalen Zusammenarbeit.

(3) Im Sinne der SSM-Verordnung hatte die FMA bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus eng mit der Europäischen Zentralbank zusammenzuarbeiten. Laut Protokoll der Aufsichtsratssitzung vom 22. November 2013 plante die FMA weitere Neuaufnahmen im Jahr 2014 für die Zusammenarbeit mit der EZB im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, insbesondere im Bereich Bankenaufsicht und der Integrierten Aufsicht für folgende neue Aufgaben:

**Tabelle 17: Neue Aufgaben der FMA im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus**

behördliche Maßnahmen und Berichtspflichten für „bedeutende“ Kreditinstitute	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Koordinierung und Zusammenarbeit im JST</li> <li>– Berichtspflichten zu Themen innerhalb/außerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus</li> <li>– Vorlagepflichten (common procedures)</li> </ul>
behördliche Maßnahmen und Berichtspflichten für „weniger bedeutende“ Kreditinstitute	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Berichtspflichten (u.a. periodische Berichte zu Kreditinstituten, Verwaltungsstrafen)</li> <li>– Vorlagepflichten (common procedures, material decisions)</li> <li>– Auskunftspflichten</li> </ul>
Sprachenregime	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Übersetzungen von Bescheiden</li> <li>– Qualitätssicherung der Übersetzungen</li> <li>– Berichte und laufende Kommunikation in englischer Sprache</li> </ul>
Informationsaufbereitung für Gremien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organisation und fachlicher Input für Supervisory Board</li> <li>– Vertretung der FMA in Gremien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus</li> </ul>
Rechts-, Legistik-, Policy- und Organisationsfragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nationale Positionsbildung zu materiellem Recht und Gremienvertretung</li> <li>– Koordinierung Vor-Ort-Prüfungen</li> <li>– Rechtsfragen zur Amtshaftung, Organisationsrecht, allgemeines Europarecht</li> </ul>

Quelle: FMA

Im Jahr 2015 war keine weitere Erhöhung des Personalstands im Bereich Bankenaufsicht geplant.

<sup>82</sup> Vorschriften des Basler Ausschusses der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zur Regulierung von Banken

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## 37.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA im Zuge der Übernahme neuer Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht wiederholt die Genehmigung zusätzlicher Planstellen forderte und somit ihren Personalstand im überprüften Zeitraum von 53,5 VZÄ um 38,5 % auf insgesamt 74,1 VZÄ und die Personalaufwendungen von 10,40 Mio. EUR um 50,7 % auf 15,67 Mio. EUR bis zum Jahr 2015 erhöhte.

Der RH empfahl daher der FMA, im Zuge der Übernahme neuer Aufgaben Umschichtungs- und Synergiepotenziale zu nutzen und insbesondere durch eine vorgelagerte Vornahme einer internen Aufgabenkritik den Ressourceneinsatz zu optimieren.

## 37.3

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bereits im Jahr 2015 alternativ zu Neuaufnahmen interne, vom Aufsichtsrat genehmigte Personalumschichtungen vorgenommen habe. So habe sie eine Stelle vom Bereich II und eine Stelle vom Bereich III in den Bereich I umgeschichtet. Die FMA werde diese Vorgehensweise auch zukünftig beibehalten. Ein zusätzlicher Mehrbedarf solle im Rahmen des Möglichen durch Umschichtungen realisiert werden.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Personaleinsatz der OeNB

### 38.1

(1) Das Direktorium der OeNB, bestehend aus dem Gouverneur, dem Vizegouverneur und zwei weiteren Mitgliedern, hatte den gesamten Dienstbetrieb zu leiten und die Geschäfte der OeNB zu führen. Das Direktorium stellte die Bediensteten der OeNB an, soweit deren Ernennung nicht dem Bundespräsidenten vorbehalten war. Dem Direktorium oblag auch die Pensionierung, Kündigung oder Entlassung der von ihm angestellten Bediensteten.<sup>83</sup>

Nach § 79 Abs. 4b BWG hatte die OeNB das BMF und die FMA einmal jährlich über die Anzahl der mit den Aufgaben der Vor–Ort–Prüfungen und der Einzelbankanalysen im Jahresdurchschnitt beschäftigten Bediensteten zu informieren sowie die geschätzten direkten Kosten aus den Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse für das jeweils folgende Geschäftsjahr der FMA bis zum 30. September jeden Jahres mitzuteilen.

(2) In der OeNB waren insgesamt 13 Abteilungen in die Prozesse der Bankenaufsicht eingebunden (TZ 8). Davon waren, gemäß der OeNB, ausschließlich folgende fünf Abteilungen mit den Aufgaben der Vor–Ort–Prüfungen und der Einzelbankanalysen befasst:

- Abteilung für Europäische Großbankenrevision (EGREV),
- Abteilung für Bankenrevision (BAREV),
- Abteilung für Europäische Großbankenanalyse (EGBA),
- Abteilung für Bankenanalyse (BAKA),
- Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie (EGSA).

(3) Die Bediensteten der OeNB waren angehalten, ihre Arbeitszeit elektronisch zu erfassen und die geleisteten Arbeitsstunden gemäß Zeitnachweis entsprechenden Aktivitäten zuzuweisen. Seit der im Jahr 2013 erfolgten Einführung des Funktionsmanagements, eines OeNB–spezifischen Steuerungsinstruments auf Basis des „Eurosystem Functions Grid“, entsprachen die Aktivitäten den internationalen Standards im Bereich der Nationalbanken des Eurosystems. Das „Eurosystem Functions Grid“ stellte die Tätigkeiten der Zentralbanken in Form eines Funktionenrasters dar und ermöglichte dabei den Vergleich der Personalressourcen je Notenbank auf Funktionenbasis sowie die Darstellung von Ressourcenentwicklungen je Funktion.

<sup>83</sup> gemäß § 32 und § 33 NBG

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(4) Für die Ermittlung der nach § 79 Abs. 4b BWG vorgesehenen Personalressourcen und Kosten für Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalysen, die der FMA und dem BMF zu übermitteln waren, entwickelte die OeNB ein eigenes Kostenabrechnungsmodell (**TZ 40**). Basis für die Personalressourcen- und Kostenermittlung war die organisatorische Zuordnung des Personals zu den nach Angaben der OeNB relevanten Abteilungen zum Monatsletzten. Jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die während des Monats die Abteilung verließen, berücksichtigte die OeNB nicht.

Der Personalstand und die Personalaufwendungen dieser Abteilungen entwickelten sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

**Tabelle 18: Entwicklung des Ressourceneinsatzes für Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalysen der OeNB**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in VZÄ						in %
bewilligter Planstellenstand	129,0	141,3	142,3	148,8	151,9	155,1	20,2
VZÄ per 31. Dezember	114,0	126,9	133,8	150,4	160,9	154,1	35,2
	in %						
weiblich	30,6	28,3	26,4	25,0	24,6	23,9	-21,9
männlich	69,4	71,7	73,6	75,0	75,4	76,1	9,7
	in Stunden						
Ressourcenaufwand <sup>1</sup>	202.659	228.230	239.411	257.541	291.788	310.885	53,4
	in Mio. EUR						
Personalaufwendungen	13,75	15,20	16,36	19,53	18,95	20,53	49,3

<sup>1</sup> tatsächlich geleistete Arbeitsstunden in den Aufsichtsabteilungen

Quelle: OeNB

In den Jahren 2010 bis 2015 stieg die Anzahl der mit Aufgaben der Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalysen betrauten Personen von 114,0 VZÄ um 35,2 % auf 154,1 VZÄ. Die Anzahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden der berücksichtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stieg von 202.659 um 53,4 % auf 310.885 Stunden. Die Personalaufwendungen stiegen im überprüften Zeitraum von 13,75 Mio. EUR um 49,3 % auf 20,53 Mio. EUR. Die OeNB begründete den im Jahr 2010 festgestellten Mehrbedarf an Personal insbesondere mit der Erweiterung des Aufgabenspektrums, v.a. aufgrund internationaler Entwicklungen und der Erfahrungen mit der Finanzmarktkrise sowie mit der höheren Anzahl an Vor-Ort-Prüfungen mit intensiviertem Prüfungsfokus. Das Direktorium beschloss daher im Jahr 2010 eine Ressourcenaufstockung im Bereich Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung (HFB), die gestaffelt bis zum Jahr 2013 erfolgen sollte.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Im Jahr 2013 genehmigte das Direktorium der OeNB im Rahmen des Projekts „Aufsicht 2014“ zusätzliche Mitarbeiterressourcen für die Erfüllung von Aufgaben aus dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und dem Bankeninterventions- und Restrukturierungsgesetz (BIRG)<sup>84</sup> inkl. Asset Quality Review<sup>85</sup>. Im Rahmen der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus änderte die OeNB mit 1. Februar 2014 ihre Organisationsstruktur und definierte die Zuständigkeiten und die Verantwortung für europäische und nationale Agenden durch eine inhaltliche Abgrenzung der Aufgaben.

## 38.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB nur fünf von insgesamt 13 in die Prozesse der Bankenaufsicht eingebundene Abteilungen bei der Ermittlung der Anzahl der mit Aufgaben der Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalysen beschäftigten Bediensteten berücksichtigte, obwohl sie auch die für die Bankenaufsicht angefallenen Ressourcen der restlichen acht Abteilungen erfasst hatte. Dementsprechend spiegelte die an das BMF und die FMA kommunizierte Anzahl der mit Aufgaben der Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalysen beschäftigten Bediensteten nicht den tatsächlichen Ressourceneinsatz der OeNB für die Bankenaufsicht wider.

Weiters kritisierte der RH, dass die OeNB bei den fünf berücksichtigten Abteilungen trotz der Zeiterfassung nach internationalen Standards im Eurosystem die organisatorische Zuordnung des Personals zum Monatsletzten heranzog und somit jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die während des Monats die Abteilung verließen, nicht in der Ressourcenermittlung berücksichtigte.

Der RH hielt fest, dass das BMF aufgrund dieser unvollständigen Ressourcenermittlung der OeNB und der unterschiedlichen Methoden der Ressourcenerfassung bei der OeNB und der FMA (siehe **TZ 37**) keine Übersicht über die für die Bankenaufsicht tatsächlich aufgewendeten Ressourcen hatte.

Der RH empfahl dem BMF, der FMA und der OeNB, im Sinne der Kosten- und Ressourcentransparenz darauf hinzuwirken, dass die FMA und die OeNB eine einheitliche Methode für die Ermittlung der Ressourcen der Bankenaufsicht einsetzen.

## 38.3

(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH einleuchtend sei, allerdings die OeNB und die FMA unabhängig und weisungsfrei seien, sodass eine Einflussnahme bestenfalls mittelbar über die gesellschaftsrechtlichen Aufsichtsgremien möglich sei. In einer Aufsichtsratssitzung der FMA sei das Thema ohne Erfolg angesprochen worden. Eine gesetzliche Regelung der Materie

<sup>84</sup> Das BIRG wurde durch das am 1. Jänner 2015 in Kraft getretene Bankensanierungsgesetz (BaSAG) ersetzt.

<sup>85</sup> Zur Vorbereitung auf den SSM wurde das Asset Quality Review (Prüfung der Aktiva-Qualität) im Zuge einer umfassenden Prüfung von 130 grenzüberschreitend bedeutendsten Kreditinstitutgruppen von November 2013 bis Oktober 2014 durchgeführt.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



sei insofern nicht zielführend, als die eingesetzten Systeme unterschiedliche Ziele hätten. In der FMA sei das System von der gesetzlich vorgeschriebenen Kostenumlage geprägt, in der OeNB dagegen von den Standards im Bereich der Nationalbanken des Eurosystems (Eurosystem Functions Grid).

(2) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Aufteilung der eingesetzten Ressourcen auf Tätigkeiten der Aufsicht, deren damit verbundene Kosten seitens der FMA der OeNB zu erstatten seien, gemäß monatlich je Mitarbeiterin oder Mitarbeiter zu erbringendem Zeitnachweis – wie durch den RH dargestellt – erfolge. Die Gliederung der einzelnen Tätigkeiten entspreche in diesem Zeitnachweis den Vorgaben des Eurosystems (Eurosystem Functions Grid), auf welchem die OeNB-Kostenrechnung aufbaue. Generell unterliege die Kostenrechnung der OeNB den Vorgaben des Eurosystems (Common Cost Methodology). Die Anwendung der Vollkostenrechnung durch die OeNB sei im Eurosystem bindend, diese Methodik werde auch im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Berechnung der Aufsichtskosten, welche direkt durch die EZB verrechnet werden würden, angewandt.

Weiters teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Zugehörigkeit des Personals und die damit verbundenen Kosten per Monatsultimo abgrenze. So seien die Kosten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die vor dem Monatsultimo in einen anderen Bereich wechselten, nicht erfasst, wohingegen jene, die vor dem Monatsultimo in den Bereich hinein wechselten, voll erfasst seien. Diese Berechnungsmethodik habe der Wirtschaftsprüfer abgenommen, weil die betragsmäßige Änderung der Kosten durch die taggenaue Abgrenzung vernachlässigbar sei und der Aufwand einer technischen Implementierung in keinem Verhältnis zur erzielbaren Genauigkeit stehe.

## 38.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit von Aufsichtsinstitutionen in keinem kausalen Zusammenhang mit einer fehlenden Übersicht über die für die Bankenaufsicht tatsächlich aufgewendeten Ressourcen stand. Auch wenn keine gemeinsamen Zeiterfassungssysteme (wie in der vom BMF angesprochenen Aufsichtsratssitzung) zielführend waren, stellte der Gesamtrösseneinsatz für den RH eine steuerungsrelevante Größe dar, die insbesondere im Rahmen der Fortentwicklung der Österreichischen Bankenaufsicht von Bedeutung war.

Der RH entgegnete der OeNB, dass der Wirtschaftsprüfer die Berechnungsmethodik zwar abgenommen, aber dennoch in seinem Prüfbericht aus dem Jahr 2009 u.a. angemerkt hatte, dass es „zu geringfügigen Abweichungen“ kommen kann, „wenn Mitarbeiter während des Monats die Abteilung wechseln oder in Karenz gehen, da diese Kosten dann entweder zur Gänze erfasst sind oder gar nicht erfasst werden“. Darüber hinaus führte die OeNB im Jahr 2013 die Vollkostenrechnung nach Vorgaben des Eurosystems (Eurosystem Functions Grid) auf Basis der monatlich je Mitarbeiterin bzw.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Mitarbeiter zu erbringenden Zeitrückweise ein, die sie auch im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Berechnung der Aufsichtskosten anwandte.

Daher verblieb der RH bei seiner Kritik und hielt an seiner Empfehlung fest, die Ressourcen der Bankenaufsicht unabhängig von der organisatorischen Zugehörigkeit des Personals zu ermitteln und dem BMF, trotz fehlender rechtlicher Bestimmungen, jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben, zumal sie diese ohnehin im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus errechnete.

## Kosten der Bankenaufsicht

### Kosten der Bankenaufsicht bei der FMA

#### 39.1

(1) Gemäß § 19 Abs. 4 FMABG waren der FMA die Kosten der Bankenaufsicht durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen zu ersetzen. Zur Feststellung der Höhe der zu verrechnenden Kosten war die FMA verpflichtet, für die von ihr beaufsichtigten Bereiche Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapieraufsicht und Pensionskassenaufsicht jeweils einen Rechnungskreis zu bilden. Die Aufsichtskosten, die sich insbesondere aus Personal- und Sachaufwand, Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen zusammensetzten, waren dem entsprechenden Rechnungskreis weitest möglich direkt zuzuordnen. Dies erfolgte mithilfe eines Zeit- und Leistungserfassungssystems (ZLES), mit welchem jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter die elektronisch erfasste effektive Arbeitszeit einer Tätigkeit bzw. Leistung zuordnete. Diese im Produktkatalog der FMA abgebildeten Tätigkeiten bzw. Leistungen waren jeweils einem Rechnungskreis zugeordnet. Die erfassten Daten bildeten die Grundlage für die prozentuelle Aufteilung des Personalaufwands auf die vier Rechnungskreise sowie für die Ermittlung einer Verhältniszahl, die als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten und Erträge (z.B. Abschreibungen, Anteil des Bundes) diente.

(2) Im Zuge der Finanzmarktaufsichtsreform im Jahr 2008 wurde die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalysen von der FMA auf die OeNB übertragen. Durch die damalige Verschiebung von Aufgaben von der FMA zur OeNB verlagerte sich auch der Aufwand zur OeNB. Die FMA hatte der OeNB die daraus erwachsenden direkten Kosten zu ersetzen.<sup>86</sup> Diese betraglich beschränkte Refundierung für die in der OeNB angefallenen Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalysen ordnete die FMA dem Rechnungskreis Bankenaufsicht zu und verrechnete diese in weiterer Folge an die beaufsichtigten Kreditinstitute weiter. Der dafür gesetzlich vorgesehene maximale Kostenersatz an die OeNB wurde im Jahr 2011 von 4 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR angehoben. Zudem war im Jahr 2015 ein

<sup>86</sup> gemäß § 19 Abs. 1 FMABG

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Kostenersatz in der Höhe von 1 Mio. EUR gemäß § 19 Abs. 5c FMABG<sup>87</sup> für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehen. Die OeNB hatte alle darüber hinausgehenden Kosten der Bankenaufsicht selbst zu tragen.

(3) Von den Aufsichtskosten der FMA waren der vom Bund pro Geschäftsjahr geleistete Beitrag von 3,5 Mio. EUR sowie Erträge, die der FMA in Form bestimmter Gebühren und Aufsichtsleistungen zufließen, abzuziehen. Der verbleibende Differenzbetrag war in Anwendung der Verhältniszahl auf die vier Rechnungskreise der FMA aufzuteilen. Von der Aufteilung nach der Verhältniszahl war auch der vom Bund pro Geschäftsjahr geleistete Beitrag von 3,5 Mio. EUR umfasst. Die sich hieraus je Rechnungskreis ergebenden Beträge stellten nach Abzug von Bewilligungsgebühren<sup>88</sup> jene Kosten dar, die von den kostenpflichtigen Beaufsichtigten der FMA zu ersetzen waren.

(4) Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die von der FMA aus dem Rechnungskreis Bankenaufsicht ermittelten und an die kostenpflichtigen Kreditinstitute verrechneten Kosten:

Tabelle 19: Rechnungskreis Bankenaufsicht der FMA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
direkt zuordenbare Kosten	13,91	19,64	21,18	22,60	22,96	26,91	93,5
<i>davon Kostenersatz an die OeNB<sup>1</sup></i>	4,00	8,00	8,00	8,00	8,00	9,00	125,0
nicht direkt zuordenbare Kosten	4,18	4,55	4,74	5,06	3,80	4,08	-2,4
Rücklage gemäß § 20 FMABG <sup>2</sup>	0,16	0,14	0,17	0,09	0,08	0,13	-18,8
<b>Summe Kosten<sup>3</sup></b>	<b>18,25</b>	<b>24,33</b>	<b>26,09</b>	<b>27,75</b>	<b>26,84</b>	<b>31,12</b>	<b>70,5</b>
Bundesbeitrag	1,67	1,91	1,91	1,91	1,67	1,78	6,6
Gebührenerträge	2,31	2,42	2,84	2,20	2,58	0,32	-86,1
sonstige Erträge	0,77	0,19	0,30	0,82	0,22	0,19	-75,3
<b>Summe Erträge</b>	<b>4,75</b>	<b>4,52</b>	<b>5,05</b>	<b>4,93</b>	<b>4,47</b>	<b>2,29</b>	<b>-51,8</b>
<b>Weiterverrechnung an beaufsichtigte Kreditinstitute</b>	<b>13,50</b>	<b>19,81</b>	<b>21,04</b>	<b>22,82</b>	<b>22,37</b>	<b>28,83</b>	<b>113,6</b>

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> im Jahr 2015 inkl. 1 Mio. EUR Kostenersatz gemäß § 19 Abs. 5c FMABG für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG

<sup>2</sup> Die FMA war berechtigt, nach § 20 FMABG eine Rücklage für unvorhergesehene Belastungen zu bilden.

<sup>3</sup> im Jahr 2015 inkl. Kosten gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG in der Höhe von 4,91 Mio. EUR sowie Kosten gemäß § 6 Abs. 6 ESAEG in der Höhe von 0,16 Mio. EUR

Quelle: FMA

<sup>87</sup> Ab dem Jahr 2016 war gemäß § 19 Abs. 5 FMABG ein Kostenersatz in der Höhe von 2 Mio. EUR für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehen.

<sup>88</sup> gemäß § 19 Abs. 10 FMABG

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Aufgrund der Verdoppelung des Kostenersatzes der OeNB im Jahr 2011 und der Erhöhung des Personalstands (TZ 37) stiegen die von den beaufsichtigten Kreditinstituten zu ersetzenden Kosten in den Jahren 2010 bis 2015 von 13,50 Mio. EUR um 113,6 % auf 28,83 Mio. EUR. Nach der Aufteilung des Bundesanteils in Anwendung der Verhältniszahl auf die vier Rechnungskreise lag der Anteil des Bundes an den Kosten der Bankenaufsicht der FMA zwischen 1,67 Mio. EUR und 1,91 Mio. EUR. Die Höhe der von bestimmten Tatbeständen abhängigen Gebührenerträge der FMA war, so wie die der sonstigen Erträge der FMA, Schwankungen unterworfen und lag in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 0,32 Mio. EUR und 2,84 Mio. EUR.

(5) Bei der Gründung der FMA im Jahr 2002 normierte § 69a Abs. 6 BWG einen gesetzlichen Deckel für die Aufteilung der Aufsichtskosten von FMA und OeNB auf die Kreditinstitute in der Höhe von 0,8 ‰ der Kostenzahl des jeweiligen Kreditinstituts. Die von dem Mindesteigenmittelerfordernis bzw. von der Summe der risikogewichteten Aktivposten (**RWA**) abhängige Kostenzahl war für jeden Kostenpflichtigen jährlich festzustellen.<sup>89</sup> Auf Basis der Kostenzahl war für jedes Kreditinstitut eine Verhältniszahl zu errechnen, welche die Basis für die Aufteilung der Gesamtkosten des Rechnungskreises bildete. Ergab diese Berechnung für ein Kreditinstitut einen Betrag von weniger als 1.000 EUR, so waren dem Kreditinstitut 1.000 EUR als Aufsichtskosten vorzuschreiben (Mindestbetrag).

Mit der im Dezember 2015 vom Nationalrat beschlossenen Gesetzesänderung<sup>90</sup> wurde die Höhe des gesetzlichen Deckels erstmals seit der Gründung der FMA angehoben. Die Aufsichtskosten pro Kreditinstitut wurden von 0,8 ‰ auf 1 ‰ der Kostenzahl des jeweiligen Kreditinstituts bzw. der Mindestbetrag von 1.000 EUR auf 2.000 EUR erhöht.

In den Erläuterungen zum BWG hielt der Gesetzgeber fest, dass mit diesen Änderungen „den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung getragen werden“ sollte. Bedingt durch die „regulatorischen Anforderungen und das geänderte wirtschaftliche Umfeld“ waren „die RWAs nicht im erwarteten Ausmaß gestiegen“ und „durch die Erhöhung des Mindestbeitrags“ konnte „dem Umstand Rechnung getragen werden, dass für jedes Kreditinstitut unabhängig von der Größe ein gewisses Mindestmaß an Aufsichtsaufwand“ anfiel.

## 39.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die der FMA von den beaufsichtigten Kreditinstituten zu ersetzenden Kosten in den Jahren 2010 bis 2015 von 13,50 Mio. EUR um 113,6 % auf 28,83 Mio. EUR anstiegen und der Gesetzgeber als Reaktion auf die regulatorischen

<sup>89</sup> gemäß § 69a Abs. 2 BWG

<sup>90</sup> BGBl. I Nr. 159/2015

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Anforderungen und das geänderte wirtschaftliche Umfeld sowie die steigenden Kosten der Bankenaufsicht den Kostendeckel je beaufsichtigtem Kreditinstitut erhöhte.

Der RH empfahl dem BMF, der FMA und der OeNB, künftig verstärkte Aufmerksamkeit auf die Kostenentwicklung im Bereich der Bankenaufsicht zu legen und geeignete Maßnahmen zu setzen, um Kostensteigerungen in diesem Bereich weitestgehend auszugleichen. Dabei wäre insbesondere zu untersuchen, inwieweit eine organisatorische Zusammenführung der beiden bankaufsichtlichen Bereiche der FMA und der OeNB zu einer Erhöhung der Kosteneffizienz beitragen würde.

## 39.3

(1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zu der vom RH festgestellten Kostensteigerung um 113,6 % zwischen 2010 und 2015 nachhaltig darauf hinzuweisen sei, dass diese keinerlei Rückschluss auf mangelnde Kosteneffizienz der FMA zulasse. Vielmehr sei die Kostenveränderung folgenden Entwicklungen geschuldet:

- höherer Personalaufwand von rd. 5,3 Mio. EUR durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an die FMA;
- höherer Sachaufwand durch die Erhöhung der OeNB–Refundierung in der Bankenaufsicht um 5 Mio. EUR, zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Abwicklung in der Höhe von 1,7 Mio. EUR sowie durch die Index– und Inflationsanpassungen in der Höhe von 0,7 Mio. EUR;
- geänderte Zurechnung von Gebühren in der Höhe von 2 Mio. EUR aufgrund der Übertragung der Zuständigkeiten nach InvFG und AIFMG an den Bereich III ab dem Jahr 2014.

(2) Die OeNB wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie, wie vom RH zutreffend ausgeführt, gesetzlich verpflichtet sei, die für die aufsichtliche Tätigkeit notwendigen Ressourcen vorzuhalten. Sie nehme für sich in Anspruch, einer nachhaltigen Kostensteuerung im Bereich der Bankenaufsicht – wie in der OeNB generell – hohes Augenmerk zuzumessen. Da die Kostenentwicklung aufgrund gegebener Rahmenbedingungen und externer Faktoren nur in gewissem Ausmaß beeinflussbar sei, seien alle Überlegungen zu begrüßen, die geeignet sind, vorhandene Synergien zu heben; hierzu zählten auch sämtliche aufbau– und ablauforganisatorische Maßnahmen.

## 39.4

Der RH entgegnete der FMA, dass er im Zusammenhang mit der Kostensteigerung um 113,6 % in der FMA sowohl auf die geänderten regulatorischen Anforderungen als auch auf die Erhöhung des Kostenersatzes an die OeNB hingewiesen hat. Dies impliziert jedoch keineswegs, dass keine Maßnahmen möglich sind, die zu einem Ausgleich der Kostensteigerung führen. Daher bekräftigte der RH seine an das BMF, die FMA und die OeNB gerichtete Empfehlung, künftig verstärkte Aufmerksamkeit auf die Kostenentwicklung im Bereich der Bankenaufsicht zu legen und geeignete

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Maßnahmen zu setzen, um Kostensteigerungen in diesem Bereich weitestgehend auszugleichen. Er hielt auch an seiner Empfehlung fest, zu untersuchen, inwieweit eine organisatorische Zusammenführung der beiden bankaufsichtlichen Bereiche der FMA und der OeNB zu einer Erhöhung der Kosteneffizienz beitragen würde.

## Kosten der Bankenaufsicht bei der OeNB

### 40.1

(1) Die OeNB hatte die ihr im Zuge der Finanzmarktaufsichtsreform im Jahr 2008 von der FMA übertragenen Prüfungen<sup>91</sup> sowie Gutachten im Rahmen der Bankenaufsicht und Analysen<sup>92</sup> („Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalyse“) in eigener Verantwortung und im eigenen Namen durchzuführen. Durch die damalige Verschiebung dieser Aufgaben von der FMA zur OeNB ging auch der Aufwand zur OeNB über.

Mit dem Ziel, die Aufsichtsfinanzierung – dem internationalen best-practice-Modell entsprechend – überwiegend durch die Marktteilnehmer aufrecht zu erhalten, sah der Gesetzgeber einen Ersatz der bei der OeNB zusätzlich anfallenden Kosten vor. Die FMA hatte der OeNB gemäß § 19 Abs. 1 FMABG die im jeweiligen Geschäftsjahr aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse erwachsenden direkten Kosten zu ersetzen und in weiterer Folge an die beaufsichtigten Kreditinstitute zu verrechnen. Die Refundierung von der FMA an die OeNB war jedoch betragsmäßig begrenzt. Der gesetzlich vorgesehene maximale Kostenersatz an die OeNB wurde im Jahr 2011 von 4 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR angehoben.<sup>93</sup> Zudem war im Jahr 2015 ein Kostenersatz in der Höhe von 1 Mio. EUR gemäß § 19 Abs. 5c FMABG<sup>94</sup> für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehen. Alle darüber hinausgehenden Kosten, die aus der Erfüllung der Aufgaben der Bankenaufsicht anfielen, hatte die OeNB selbst zu tragen, wodurch sich der nach § 69 Abs. 3 NBG vorgesehene 90%ige Gewinnanteil des Bundes verringerte.

(2) Gemäß § 79 Abs. 4b BWG hatte die OeNB eine Aufstellung der ihr im jeweiligen Geschäftsjahr aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse erwachsenden direkten Kosten zu erstellen und vom Rechnungsprüfer gemäß § 37 NBG prüfen zu lassen. Die geprüfte Aufstellung war der FMA bis zum 30. April des jeweils folgenden Geschäftsjahres zu übermitteln. Die geschätzten direkten Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse für das jeweils folgende Geschäftsjahr hatte die OeNB der FMA bis zum 30. September jeden Jahres mitzuteilen.

<sup>91</sup> gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 und § 70a Abs. 2 BWG

<sup>92</sup> gemäß § 79 Abs. 4a BWG

<sup>93</sup> gemäß § 19 Abs. 1 FMABG

<sup>94</sup> Ab dem Jahr 2016 war gemäß § 19 Abs. 5 FMABG ein Kostenersatz in der Höhe von 2 Mio. EUR für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehen.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(3) Die erstmalige Abrechnung der aus den Tätigkeiten der Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalyse direkt erwachsenden Kosten führte die OeNB im Jahr 2008 durch. Dazu beauftragte sie eine gesonderte abteilungsübergreifende Projektgruppe mit der Erstellung eines eigenen Kostenabrechnungsmodells.

(4) Das Kostenabrechnungsmodell der OeNB differierte von jenem der FMA. Während die FMA zwecks Verrechnung an die beaufsichtigten Kreditinstitute die gesamten Aufsichtskosten unter Berücksichtigung der Erträge und des Anteils des Bundes festzustellen hatte (siehe **TZ 39**), hatte die OeNB nach § 79 Abs. 4b BWG ausschließlich jene „aus Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalyse erwachsenden direkten Kosten“ zu ermitteln. Die OeNB zog dabei jene Kosten heran, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalyse in den für diese Tätigkeiten zuständigen Abteilungen anfielen. Dabei handelte es sich um aufwandsgleiche Kosten, die aus dem Rechnungswesen abgeleitet werden konnten. Auch Aufwendungen, die aus der periodengerechten Erfassung von Mehrleistungen des Personals stammten, sowie Vorsorgen für Pensionsverpflichtungen wurden miteinbezogen. Die OeNB unterteilte die direkten Kosten in drei Gruppen: Personalkosten, Sachkosten und Abschreibungen.

Kosten von Personal aus anderen Abteilungen, die auch mit Aufgaben der Bankenaufsicht befasst waren, wurden nicht in die Kostenabrechnung miteinbezogen. Dabei handelte es sich insbesondere um Personal folgender Abteilungen (**TZ 8**):

- Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht (HEG),
- Ressort Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik (R VG),
- Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung (HFB),
- Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht (FINMA),
- Hauptabteilung Statistik (HST),
- Abteilung Statistik – Informationssysteme und Datenmanagement (SIDAT),
- Abteilung Statistik – Aufsicht Modelle und Bonitätsanalysen (SAMBA),
- Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen (REFBA).

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(5) Die OeNB ermittelte die Personalkosten auf Basis der tatsächlichen monatlichen Gehaltsabrechnungen<sup>95</sup>. Die OeNB erfasste ausschließlich direkt abgerechnete Kosten für Leistungszeiten jener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den für die Vor–Ort–Prüfungen und Einzelbankanalyse zuständigen Abteilungen zum Monatsletzten organisatorisch zugeordnet waren, sodass bei Versetzungen in andere Abteilungen oder etwa Karenzierungen keine Kosten erfasst wurden. Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während des Monats die Abteilung wechselten oder in Karenz gingen, erfasste die OeNB, je nach Abteilungszugehörigkeit zum Monatsletzten, die Kosten entweder zur Gänze oder gar nicht.

(6) Bei den Sachkosten handelte es sich um die im Rahmen von Vor–Ort–Prüfungen und der Bankenanalyse angefallenen Aufwendungen der relevanten Abteilungen, wie z.B. Raumkosten, Kosten für Dienstreisen oder etwa Kosten für den Betrieb der Aufsichtsdatenbank. In die Abrechnung der direkten Kosten bezog die OeNB neben Personal– und Sachkosten auch Abschreibungen von Investitionen, die den für die Vor–Ort–Prüfungen und die Einzelbankanalyse zuständigen Abteilungen zuzuordnen waren, mit ein.

(7) Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die von der OeNB gemäß § 79 Abs. 4b BWG ermittelten direkten Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse:

**Tabelle 20: Entwicklung der direkten Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
Personalaufwendungen	13,75	15,20	16,36	19,53	18,95	20,53	49,3
direkte Sachkosten	1,38	3,74	4,73	4,84	6,18	4,42	220,3
Abschreibungen	0,10	0,25	0,10	0,12	0,19	0,13	30,0
<b>direkte Kosten gemäß § 79 Abs. 4b BWG</b>	<b>15,23</b>	<b>19,19</b>	<b>21,19</b>	<b>24,49</b>	<b>25,32</b>	<b>25,08</b>	<b>64,7</b>
<i>davon Weiterverrechnung an Kreditinstitute<sup>1</sup></i>	<i>4,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>100,0</i>
	in %						
Anteil beaufsichtigte Kreditinstitute an direkten Kosten gemäß § 79 Abs. 4b BWG	26,3	41,7	37,8	32,7	31,6	31,9	
	in Mio. EUR						
nicht weiterverrechnete direkte Kosten gemäß § 79 Abs. 4b BWG der OeNB	11,23	11,19	13,19	16,49	17,32	17,08	52,1
	in VZÄ						
VZÄ per 31. Dezember	114,0	126,9	133,8	150,4	160,9	154,1	35,2

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> gemäß § 19 Abs. 1 FMABG

Quellen: OeNB; RH

<sup>95</sup> Diese bestanden aus Bruttobezügen, gehaltsabhängigen Nebenkosten, Prämien–/Bonuszahlungen sowie Aufwendungen aus der Veränderung/Dotierung von Rückstellungen für nicht konsumierte Urlaubstage, Jubiläumsgeldzahlungen und Abfertigungsverpflichtungen.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



In den Jahren 2010 bis 2015 stiegen die direkten Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse von 15,23 Mio. EUR um 64,7 % auf 25,08 Mio. EUR. Die Refundierung von der FMA an die OeNB, die bis zum Jahr 2010 mit 4 Mio. EUR und danach mit 8 Mio. EUR begrenzt war, deckte im Jahr 2015 31,9 % der direkten Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB.

(8) Für die betriebswirtschaftliche Steuerung der Bank errechnete die OeNB in den Jahren 2003 bis 2012 die Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse mit Hilfe des Produkt– und Prozessmanagements, welches im Jahr 2013 durch das Funktionsmanagement abgelöst wurde (TZ 38). Damit führte die OeNB ein Steuerungsinstrument nach internationalen Standards im Bereich der Nationalbanken des Eurosystems ein, u.a. mit dem Ziel, die Datenqualität bei der Ressourcenplanung und –steuerung zu verbessern (TZ 38).

Die Entwicklung der von der OeNB errechneten Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse wird in folgender Tabelle dargestellt:

**Tabelle 21: Entwicklung der Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
direkte Kosten gemäß § 79 Abs. 4b BWG	15,23	19,19	21,19	24,49	25,32	25,08	64,7
	in %						
Zuschlagsätze für indirekte Kosten der Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse	31,5	29,0	35,9	40,2	41,7	38,5	
	in Mio. EUR						
indirekte Kosten der Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse	4,80	5,57	7,61	9,84	10,56	9,66	101,3
Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfun- gen und aus der Einzelbank- analyse der OeNB	20,03	24,76	28,80	34,33	35,88	34,74	73,4
davon Weiterverrechnung an Kreditinstitute <sup>1</sup>	4,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	100,0
nicht weiterverrechnete Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB <sup>1</sup>	16,03	16,76	20,80	26,33	27,88	26,74	66,7

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> gemäß § 19 Abs. 1 FMABG

Quelle: OeNB

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Für die interne Kostenrechnung errechnete die OeNB mit Hilfe von Zuschlagssätzen die indirekten Kosten für diese Tätigkeiten, die zusammen mit den direkten Kosten (bestehend aus Personalkosten, Sachkosten und Abschreibungen) die Vollkosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse ergaben. Darin waren u.a. anteilige Kosten für das Direktorium und den Generalrat, die Personalvertretung, die Buchhaltung oder etwa die Personalverwaltung berücksichtigt. Die Zuschlagssätze auf direkte Kosten für die Errechnung der indirekten Kosten lagen im überprüften Zeitraum zwischen 29,0 % (2011) und 41,7 % (2014). Die indirekten Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse beliefen sich ab dem Jahr 2013 auf rd. 10 Mio. EUR.

## 40.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass dem BMF keine Gesamtkosten der Bankenaufsicht bekannt waren. Zwar erstellte die OeNB gemäß § 79 Abs. 4b BWG eine Aufstellung der ihr erwachsenden direkten Kosten, die jedoch um jährlich rd. 10 Mio. EUR (indirekte Kosten) unter den von der OeNB errechneten Vollkosten lagen. Dies war insbesondere deshalb kritisch zu sehen, weil die Refundierung von der FMA an die OeNB bis zum Jahr 2010 mit 4 Mio. EUR und danach mit 8 Mio. EUR begrenzt war. Im Jahr 2015 deckte diese nur 31,9 % der direkten Kosten der OeNB. Die restlichen 68,1 % der direkten Kosten in der Höhe von 17,08 Mio. EUR sowie die indirekten Kosten in Höhe von 9,66 Mio. EUR – somit 26,74 Mio. EUR – hatte der Bund im Wege der Verringerung des OeNB-Ergebnisses zu tragen.

Der RH empfahl daher der OeNB, dem BMF – über die gesetzliche Verpflichtung des BWG hinausgehend – jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben, um so Transparenz der Kosten zu schaffen.

(2) Der RH kritisierte, dass die OeNB für die gemäß § 79 Abs. 4b BWG vorgesehene Ermittlung der „aus Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalyse erwachsenden direkten Kosten“ trotz der Ressourcenerfassung nach internationalen Standards im Bereich der Nationalbanken des Eurosystems ein auf der organisatorischen Zuordnung des Personals basierendes Kostenabrechnungsmodell verwendete; somit hatte sie Kosten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus anderen Abteilungen, die auch mit Tätigkeiten der Bankenaufsicht befasst waren, nicht in die Kostenabrechnung miteinbezogen.

Der RH empfahl der OeNB, im Sinne der Kostentransparenz alle mit Tätigkeiten der Bankenaufsicht gemäß § 79 Abs. 4b BWG befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung, in die Kostenabrechnung miteinzubeziehen.

## 40.3

(1) Die FMA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Kostentransparenz jederzeit vollumfänglich nachkomme. Dies sei für die Kostenumlage unumgänglich und würde jährlich von Wirtschaftsprüfern bestätigt.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die FMA erachte es daher als unbedingt erforderlich, die Kosten der gesamten Bankenaufsicht in Österreich, deren exakte Quantifizierung dem RH nach eigener Aussage nicht möglich sei, von den vollkommen transparenten Kosten der FMA zu differenzieren und dies im Bericht klar zum Ausdruck zu bringen.

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die direkten Kosten der Aufsicht – in Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung der OeNB – jährlich festgestellt, vom Wirtschaftsprüfer geprüft und in der Folge der FMA (die gesetzlich vorgegebene Mitteilungspflicht in diesem Bereich beziehe sich auf die FMA, nicht das BMF) mitgeteilt würden. Hinsichtlich der Vollkosten gebe es keinerlei gesetzliche Berichtspflicht, sodass hier auch keine gesonderte Darstellung erfolge.

(2) Die OeNB merkte in ihrer Stellungnahme im Hinblick auf die Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an, dass die nicht im Berechnungsmodell enthaltenen Organisationseinheiten gemäß Mitarbeiter-Ist-Zeiterfassung beispielsweise im Jahr 2015 ca. 5 % der Aufsichtstätigkeiten, jedoch die fünf Organisationseinheiten im Gegenzug 6 % andere Tätigkeiten (z.B. Projektarbeit, makroprudenzielle Aufsichtstätigkeiten) erbracht hätten. Die per Saldo bestehende geringfügige Unschärfe von ca. 1 % zwischen Abteilungs- und Tätigkeiten-Betrachtung würde in der Folge akzeptiert, nicht zuletzt aufgrund der gebotenen Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit, da der Mehraufwand für eine geringfügig genauere Rechnung übergebürlich wäre.

Weiters teilte die OeNB zu den im Bericht des RH genannten 13 Organisationseinheiten mit, dass im Jahr 2015 die fünf im Berechnungsmodell enthaltenen Organisationseinheiten 95 % der Wertschöpfung in diesem Tätigkeitsfeld erbracht hätten, während in anderen Organisationseinheiten bankaufsichtliche Tätigkeiten im Umfang von lediglich 5 % erfolgt wären. Darüber hinaus sei in den fünf im Bericht genannten Organisationseinheiten auch laut Dienstvorschrift die Zuständigkeit für die Tätigkeiten der Bankenaufsicht verankert.

Bei dem gemeinsam mit dem Wirtschaftsprüfer entwickelten Abrechnungsmodell für die direkten Kosten der OeNB, welches Elemente aus der Abteilungs- und Tätigkeiten-Sicht kombiniere, bestehe des Weiteren der Vorteil, dass auf Personalkosten zurückgegriffen werden könne, was bei der alleinigen Tätigkeiten-Betrachtung (Verwendung von Durchschnittskosten über Stundentarif) nicht gegeben sei. Da die Personalkosten einen erheblichen Teil der direkten Kosten ausmachen (siehe Tabelle „Kenndaten“), würde einer möglichst exakten Ermittlung der Personalkosten im Kostenabrechnungsmodell der OeNB der Vorzug gegeben.

## 40.4

(1) Der RH entgegnete der FMA und der OeNB, dass er in seinem Bericht klar zwischen den Kosten der FMA, jenen der OeNB und den Gesamtkosten der Bankenaufsicht, bestehend aus den Kosten der FMA, den Vollkosten der OeNB sowie den für

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



die Staatskommissäre angefallenen Kosten unterschied. Diese Unterscheidung berücksichtigend, wies der RH explizit darauf hin, dass dem BMF die Gesamtkosten der Bankenaufsicht nicht bekannt waren, da die OeNB zwar gemäß § 79 Abs. 4b BWG eine Aufstellung der ihr erwachsenden direkten Kosten erstellte, diese jedoch seit 2013 jährlich rd. 10 Mio. EUR (indirekte Kosten) unter den von der OeNB errechneten Vollkosten lagen.

(2) Hinsichtlich der Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in die Kostenabrechnung entgegnete der RH der OeNB, dass sie seit der Einführung der Vollkostenrechnung nach Vorgaben des Eurosystems (Eurosystem Functions Grid) die Möglichkeit hat, auf Basis der monatlich je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter zu erbringenden Zeitnachweise und unabhängig von der organisatorischen Zugehörigkeit des jeweiligen Personals, die exakten für Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalyse angefallenen Kosten zu errechnen – analog zur Vollkostenermittlung im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, die Ressourcen der Bankenaufsicht unabhängig von der organisatorischen Zugehörigkeit des Personals zu ermitteln und dem BMF – über die gesetzliche Verpflichtung des BWG hinausgehend – jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben, um so Transparenz der Kosten zu schaffen.

## Staatskommissäre

### Bestellung und Abberufung

**41.1** (1) Die Funktion der Staatskommissäre (und deren Stellvertretung)<sup>96</sup> stellte einen – nicht durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determinierten – Teilbereich der österreichischen Bankenaufsicht dar. Die Staatskommissäre handelten (seit Einrichtung der FMA als Aufsichtsbehörde im April 2002) funktional als Organe der FMA und waren in dieser Funktion ausschließlich deren Weisungen unterworfen. Die zentrale gesetzliche Norm betreffend Staatskommissäre bildete § 76 BWG. Demgemäß hatte der Bundesminister für Finanzen – sofern gesetzlich nicht anderes bestimmt war – bei Kreditinstituten, deren Bilanzsumme 1 Mrd. EUR überstieg, einen Staatskommissär und dessen Stellvertretung zu bestellen. Die Funktionsperiode betrug fünf Jahre, eine Wiederbestellung war zulässig.

Zum Staatskommissär durften (gemäß § 76 Abs. 2 BWG) nur eigenberechtigte natürliche Personen, die im aktiven Erwerbsleben standen und Hauptwohnsitz im EWR hatten, bestellt werden. Interessenskonflikte<sup>97</sup> zum beaufsichtigten Kreditinstitut durften keine bestehen. Darüber hinaus mussten erforderliche Sachkenntnisse bei Bestellung und Ausübung der Tätigkeit vorliegen (TZ 42).

Ein Staatskommissär war vom Bundesminister für Finanzen abuberufen, wenn die Voraussetzungen für die Bestellung nicht mehr vorlagen oder anzunehmen war, dass der Staatskommissär seine Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen werde. Eine regelmäßige Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen nahmen weder das BMF noch die FMA vor (TZ 46).

(2) Die Regelungen der Materiengesetze enthielten teilweise (z.B. § 29 Sparkassengesetz) vom BWG abweichende Regelungen. So war gemäß § 29 Sparkassengesetz ein Staatskommissär unabhängig von der Bilanzsummengrenze des § 76 BWG (ab 1 Mrd. EUR) zu bestellen. Dabei kam der Landeshauptfrau oder dem Landeshauptmann des Bundeslandes, in dem die Sparkasse ihren Sitz hatte, ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht, bis zu einer Bilanzsumme von 7 Mrd. EUR, zu.

**41.2** Obwohl im Jahr 2002 – nach Einrichtung der FMA – die Funktion der Aufsichtsbehörde vom BMF an die FMA übertragen wurde und die Staatskommissäre funktional als Organ der FMA zuzurechnen waren, oblag deren Bestellung und Abberufung weiterhin dem Bundesminister für Finanzen. Der RH hob weiters hervor, dass der

<sup>96</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird die Stellvertretung nur angeführt, sofern eine Differenzierung erforderlich ist.

<sup>97</sup> Gemäß § 76 Abs. 2 Z 1 BWG durften Staatskommissäre weder einem Organ des Kreditinstituts oder eines Unternehmens der betreffenden Kreditinstitutsgruppe angehören, noch in einem Abhängigkeits- oder Konkurrenzverhältnis zum Kreditinstitut oder einem dieser Unternehmen stehen.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann des Bundeslandes, in dem die Sparkasse ihren Sitz hatte, ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht zukam, obgleich die Landeshauptleute seit Etablierung der FMA im April 2002 keine Kompetenz im Rahmen der Bankenaufsicht (mehr) hatten.

Der RH hielt daher kritisch fest, dass sich die FMA Handeln von Organen zurechnen lassen musste, deren Auswahl, Bestellung und Abberufung nicht in ihre Zuständigkeit fielen. Der RH merkte kritisch an, dass die Bündelung der Behördenkompetenz bei der FMA in dieser Hinsicht nach 14 Jahren noch nicht abgeschlossen war.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur konsequent auf eine Zusammenführung der Aufgabenverantwortung bei der zuständigen Behörde (derzeit FMA) hinzuwirken und die Kompetenz zur Auswahl, Bestellung und Abberufung von Staatskommissären an diese zu übertragen.

**41.3** Das BMF nahm zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 gemeinsam Stellung. Der RH verwies auf die Ausführungen unter **TZ 48**.

**41.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter **TZ 48**.

## Erforderliche Sachkenntnis

**42.1** (1) Die Bestellung als Staatskommissär erfolgte durch den Bundesminister für Finanzen. Die Auswahl und die Bestellung von Staatskommissären waren in einer Richtlinie des BMF aus dem Jahr 2007 näher geregelt. Ein grundsätzliches Vorschlagsrecht zur Nominierung von Bediensteten des BMF kam den Sektionsleitungen im BMF zu. Dafür stand ein Beobachtungs- und Beurteilungsbogen hinsichtlich der Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen zur Verfügung. Das Vorliegen der erforderlichen Sachkenntnisse (fachliche Auswahlkriterien) bestätigte die jeweilige Sektionsleitung ohne formale Beurteilungsvorgaben.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



**Tabelle 22: Auswahlkriterien zur Bestellung von Staatskommissären**

Fachliche Auswahlkriterien	Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbildung: abgeschlossenes Universitäts- oder Fachhochschulstudium (vorzugsweise mit rechts- oder wirtschaftswissenschaftlichem Schwerpunkt) oder Matura (AHS; HAK)</li> <li>– Kenntnis des Bankwesengesetzes, insbesondere der allgemeinen Bestimmungen, Ordnungsnormen, Bankgeheimnis, Sorgfaltspflicht, Aufsicht und Geldwäscherei sowie Rechnungslegung</li> <li>– Grundkenntnisse des Handels- und Gesellschaftsrechts (UGB, AktG, GmbHG ...)</li> <li>– wirtschaftliche Kenntnisse: Kenntnisse über Rechnungslegung sowie über die vom beaufsichtigten Kreditinstitut durchgeführten Bankgeschäfte, einschließlich deren typischer Risiken (insbesondere im Kreditgeschäft, bei der Veranlagung in Wertpapieren und im Handel mit derivativen Produkten)</li> <li>– Kenntnisse der spezialgesetzlichen Vorschriften, abhängig vom Geschäftsbereich des Kreditinstituts (z.B. Investmentfondsgesetz, Bausparkassengesetz und dgl.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– persönliche Integrität</li> <li>– analytische Intelligenz und Urteilsvermögen</li> <li>– soziale Intelligenz und Kommunikationsfähigkeit</li> <li>– unbedingtes Commitment zu Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftsethik</li> <li>– Selbstvertrauen und Stabilität</li> <li>– Konfliktfähigkeit</li> </ul>

Quelle: BMF

Die Verifizierung der Bestellvoraussetzungen (Rücksprache mit nominierender Stelle oder persönliches Gespräch mit namhaft gemachten Personen) oblag der Präsidialsektion des BMF. Laut Richtlinie waren bei der Nominierung von externen Personen (weder Bedienstete des BMF noch der Länder) dieselben Kriterien und Überprüfungsprozeduren anzuwenden.

(2) Ein grundsätzliches Vorschlagsrecht zur Nominierung von Landesbediensteten lag bei der jeweiligen Landeshauptfrau bzw. beim jeweiligen Landeshauptmann. Die Überprüfung des Vorliegens der Bestellvoraussetzungen hatte in diesem Fall durch die jeweilige Dienstbehörde zu erfolgen. Diese übermittelte ihren Bestellvorschlag gemeinsam mit einer Erklärung über das Vorliegen der Bestellvoraussetzungen dem BMF. Eine weitere Verifizierung durch das BMF sah die Richtlinie für die Auswahl und die Bestellung von Staatskommissären nicht vor. Die Richtlinie stellte für den Bereich der Sparkassen darauf ab, dass die – bis zur Etablierung der FMA im April 2002 – durch die Sparkassenaufsicht 1. Instanz erworbene Expertise der Landeshauptleute eine kompetente Wahrnehmung des Vorschlagsrechts eröffnete.

## 42.2

Der RH kritisierte, dass die Nominierung von Staatskommissären durch Stellen im BMF und den Ländern erfolgte, denen seit 2002 keine Kompetenz zur Aufsicht von Kreditinstituten mehr zukam. Insbesondere kritisch beurteilte der RH den in der Richtlinie des BMF enthaltenen Verweis auf die – bis zur Etablierung der FMA im April 2002 – durch die Sparkassenaufsicht 1. Instanz erworbene Expertise der Lan-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



deshauptleute. Im Jahr 2016 – 14 Jahre nach Wegfall der Länderkompetenz im Bereich der Sparkassenaufsicht und nach Etablierung des Europäischen Aufsichtsmechanismus – war nach Ansicht des RH eine ungeprüfte Übernahme der Vorschläge nicht vertretbar. Dies insbesondere deshalb, weil 14 Jahre nach Wegfall der Aufsichtskompetenz und grundlegenden Änderungen des Aufsichtssystems von einer Expertise der Landeshauptleute im Bereich der Bankenaufsicht nicht mehr auszugehen war.

Der RH kritisierte weiters, dass im Rahmen der Bestellung von Staatskommissären im BMF keine einheitlichen Regelungen bestanden. So wendeten die Sektionsleitungen im BMF einen Beobachtungs- und Beurteilungsbogen für die Persönlichkeitsmerkmale und Kompetenzen an, das Vorliegen der erforderlichen Sachkenntnisse (fachliche Auswahlkriterien) bestätigten sie hingegen formlos.

Der RH verwies auf seine Empfehlungen zur Flexibilisierung des Staatskommissärs als Aufsichtsmaßnahme unter **TZ 48**.

## 43.1

(1) Die qualitativen und persönlichen Anforderungen an die Mitglieder und Teilnehmenden der Organsetzungen von Kreditinstituten (insbesondere Aufsichtsrat) veränderten sich seit Einführung der Aufsichtsfunktion „Staatskommissär“ durch das Kreditwesengesetz (BGBl. Nr. 63/1979) und dessen Nachfolgegesetz BWG (BGBl. Nr. 532/1993). Neben den gesellschaftsrechtlichen Anforderungen sah das BWG allgemeine und persönliche Voraussetzungen für Mitglieder der Geschäftsleitung, Aufsichtsratsvorsitzende und Aufsichtsratsmitglieder von Kreditinstituten vor. In diesem Zusammenhang war die Leitlinie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA)<sup>98</sup>, die Mindestanforderungen für die Beurteilung der persönlichen Zuverlässigkeit, fachlichen Eignung und Erfahrung von Personen in Leitungs- und Kontrollfunktionen in Kreditinstituten festlegte, ebenso maßgeblich wie innerstaatlich (zusätzlich zum Verweis in § 69 Abs. 5 BWG) das sogenannte „Fit & Proper-Rundschreiben“<sup>99</sup> der FMA.

(2) Die Anforderungen an die Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder erfuhren weiters mit Inkrafttreten des Basel-III-Pakets (BGBl. I Nr. 184/2013) eine Änderung. Die bis dahin nicht explizit geregelten Anforderungen für einfache Aufsichtsratsmitglieder (anders als für Vorsitzende des Aufsichtsrats) waren seit 1. Jänner 2014 explizit in § 28a BWG festgelegt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass der Aufsichtsrat eines Kreditinstituts kollektiv über die notwendige Qualifika-

<sup>98</sup> EBA-Leitlinien zur Beurteilung der Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und von Inhabern von Schlüsselfunktionen (EBA/GL/2012/06); EBA-Leitlinien zur Internen Governance (EBA/GL/2011/44)

<sup>99</sup> Rundschreiben zur Eignungsprüfung von Geschäftsleitern, Aufsichtsratsmitgliedern und Inhabern von Schlüsselfunktionen; Stand November 2014.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



tion verfügt, um seine Überwachungs- und Kontrollfunktion effektiv wahrnehmen zu können.

(3) Die Zuständigkeit zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation (insbesondere theoretische Kenntnisse) und nötigen Erfahrung der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats lag – je nach zuständiger Aufsichtsbehörde des Kreditinstituts – bei der EZB oder der FMA, die stets als Eingangspunkt des Verfahrens fungierte. Beginnend mit einer ersten Einschätzung (z.B. Lebenslauf, Aus- und Fortbildungsnachweise) endete die Beurteilung in der Regel mit einem persönlichen Hearing, dem „Fit & Proper-Test“.

(4) Fit & Proper-Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats von Kreditinstituten umfassten – neben der persönlichen Zuverlässigkeit, Aufrichtigkeit und Unvoreingenommenheit – die fachliche Eignung und erforderliche Erfahrung (im Bankbereich oder in vergleichbaren Unternehmen). Die fachliche Eignung (banktheoretische Kenntnis) konnte durch den Abschluss einschlägiger Studienrichtungen, Aus- und Fortbildung bzw. Schulungen auf den Gebieten Finanzierung, Rechnungswesen und –legung, Abschlussprüfung sowie Aufsichtsrecht angeeignet werden. Die erforderliche Erfahrung (bankpraktische Kenntnis) setzte – unter Berücksichtigung der beantragten Bankgeschäfte – einschlägige berufliche Erfahrung voraus.

(5) Bei Staatskommissären mussten gemäß § 76 Abs. 2 Z 2 BWG erforderliche Sachkenntnisse bei der Bestellung aufgrund der Ausbildung oder des beruflichen Werdegangs vorliegen. Weiters mussten sie die erforderlichen Sachkenntnisse während der Funktionsperiode jederzeit aufgrund der ausgeübten beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit besitzen. Eine nähere Definition der erforderlichen Sachkenntnisse eines Staatskommissärs enthielt das Gesetz nicht.

Die Auswahl und die Bestellung von Staatskommissären waren in einer Richtlinie des BMF aus dem Jahr 2007 näher geregelt. Die Richtlinie enthielt zu den gesetzlichen Kriterien des § 76 Abs. 2 BWG Konkretisierungen hinsichtlich fachlicher Auswahlkriterien, Persönlichkeitsmerkmalen und Kompetenzen, zeitlicher Verfügbarkeit, wirtschaftlicher Unabhängigkeit, Unvereinbarkeiten und Ausschließungsgründen sowie laufender Fortbildung.

Die nachstehende Tabelle stellt die Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und Aufsichtsratsvorsitzende (laut Rundschreiben der FMA) jenen der zur Beaufsichtigung berufenen Staatskommissäre gegenüber.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



**Tabelle 23: Vergleich der fachlichen Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und Aufsichtsratsvorsitzende mit jenen an Staatskommissäre**

Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und Aufsichtsratsvorsitzende	Anforderungen an Staatskommissäre
	– abgeschlossenes Universitäts– oder Fachhochschulstudium (vorzugsweise mit rechts– oder wirtschaftswissenschaftlichem Schwerpunkt) oder Matura (AHS; HAK)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kenntnis der zentralen Bestimmungen des österreichischen BWG (im Besonderen die Bereiche: Allgemeine Bestimmungen, Konzessionsbestimmungen, Eigentümerbestimmungen und Bewilligungen, Ordnungsnormen (Liquidität, Gesellschaftsrecht, Organe, Gruppenbetrachtung), Sorgfaltspflichten, Bestimmungen zum Bankgeheimnis, zum Risikomanagement, zur Geldwäschebekämpfung, zur internen Revision und zur Einlagensicherung)</li> <li>– Kenntnis der zentralen Bestimmungen/Inhalte und Regelungsbereiche der CRR (wie insbesondere Allgemeine Bestimmungen, Eigenmittel, Eigenmittelanforderungen, Großkredite und Liquidität, Verschuldung und Offenlegung) und der relevanten Delegierten Verordnungen der Kommission zur Ergänzung der CRR</li> <li>– Kenntnis weiterer relevanter Bestimmungen und Inhalte des Europäischen Bankaufsichtsrechts (SSM–Verordnung, SSM–Rahmenverordnung, CRD IV, CEBS–GL bzw. EBA–GL, BTS) – sofern und soweit sie in nationales Recht umgesetzt wurden bzw. auf die beaufsichtigten Institute anzuwenden sind</li> <li>– Kenntnis der zentralen Bestimmungen des Bankeninterventions– und –restrukturierungsgesetzes (bzw. des Nachfolgegesetzes zur Umsetzung der Bankenabwicklungsrichtlinie)</li> </ul>	– Kenntnis des Bankwesengesetzes, insbesondere der allgemeinen Bestimmungen, Ordnungsnormen, Bankgeheimnis, Sorgfaltspflicht, Aufsicht und Geldwäscherei sowie Rechnungslegung
– Kenntnis des Bausparkassengesetzes, des Investmentfondsgesetzes 2011, des Immobilien–Investmentfondsgesetzes oder des Betrieblichen Mitarbeiter– und Selbständigenvorsorgegesetzes – soweit sie auf die beaufsichtigten Institute anzuwenden sind	– Kenntnisse der spezialgesetzlichen Vorschriften, abhängig vom Geschäftsbereich des Kreditinstituts (z.B. Investmentfondsgesetz, Bausparkassengesetz und dgl.)
– Kenntnis der zentralen Bestimmungen des Börsegesetzes und des Wertpapieraufsichtsgesetzes 2007 (abhängig vom Geschäftsmodell und im Verhältnis zum Tätigkeitsumfang)	
– Kenntnis der wesentlichen (bzw. für die Aufsichtstätigkeit wesentlichen) Inhalte der FMA–Verordnungen, FMA–Rundschreiben und FMA–Mindeststandards	
– Grundkenntnisse des Gesellschaftsrechts	– Grundkenntnisse des Handels– und Gesellschaftsrechts (UGB, AktG, GmbHG ...)
– Kenntnis der Satzung des Instituts und der Geschäftsordnungen der Leitungs– bzw. Überwachungsgremien	
	– wirtschaftliche Kenntnisse: Kenntnisse über Rechnungslegung sowie über die vom beaufsichtigten Kreditinstitut durchgeführten Bankgeschäfte, einschließlich deren typischer Risiken (insbesondere im Kreditgeschäft, bei der Veranlagung in Wertpapieren und im Handel mit derivativen Produkten)

Quellen: FMA; BMF

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## 43.2

Der RH hob die – v.a. in den letzten Jahren – gestiegenen qualitativen Anforderungen für die Tätigkeit als Mitglied der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats bei Kreditinstituten hervor. Die Überprüfung der erforderlichen Fähigkeiten durch die FMA als Aufsichtsbehörde war grundsätzlich geeignet, einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab zu ermöglichen. Die Weiterentwicklungen im Bereich der Europäischen Bankenaufsicht fanden in das BWG ebenso Eingang wie die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA). In diesem Zusammenhang hielt der RH kritisch fest, dass das Institut des Staatskommissärs seit dem Kreditwesengesetz 1979 nahezu unverändert blieb.

Der RH kritisierte, dass die erforderliche Sachkenntnis laut Richtlinie des BMF, die bei der Auswahl der Staatskommissäre heranzuziehen war, in Bezug auf die fachlichen Anforderungen nicht den Entwicklungen der Europäischen Bankenaufsicht angepasst war. So stammte die Richtlinie aus dem Jahr 2007 und spiegelte die fachlichen Anforderungen der Europäischen Bankenaufsichtsentwicklungen nicht wider. Insbesondere hob der RH kritisch hervor, dass Staatskommissäre Teil der Aufsicht über ein Gremium (Aufsichtsrat) waren, das erforderliche Sachkenntnis und Erfahrung nicht nur zu dokumentieren hatte, sondern auch diesbezüglich seitens der FMA als Aufsichtsbehörde einem Hearing (Fit & Proper-Test) als Nachweis unterzogen wurde.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Fortentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur konsequent auf eine Zusammenführung der Aufgabenverantwortung bei der zuständigen Behörde (derzeit FMA) hinzuwirken und die Kompetenz zur Auswahl, Bestellung und Abberufung von Staatskommissären an diese zu übertragen.

Der RH verwies auf seine Empfehlungen zur Flexibilisierung des Staatskommissärs als Aufsichtsmaßnahme unter [TZ 48](#).

## 43.3

Das BMF nahm zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 gemeinsam Stellung. Der RH verwies auf die Ausführungen unter [TZ 48](#).

## 43.4

Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter [TZ 48](#).

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Aufgaben und Befugnisse

### 44.1

(1) Die Aufgaben und Befugnisse des Staatskommissärs waren im BWG festgelegt. Die FMA erließ eine Richtlinie für die Tätigkeit der Staatskommissäre bei Kreditinstituten (September 2008 und März 2016) mit dem Zweck, diese über ihre Aufgabenstellung in allgemeiner Form zu informieren. Vom Geltungsbereich der Richtlinie waren Staatskommissäre bei Kreditinstituten im Sinne des BWG und nach sondergesetzlichen Regelungen<sup>100</sup> erfasst. Die Richtlinie erläuterte die Rechte und Pflichten des Staatskommissärs gegenüber den Kreditinstituten (Teilnahme an Organsitzungen im In- und Ausland, Informationsrechte, Einspruchserhebung) und der Aufsichtsbehörde (wechselseitiger Informationsfluss). Darüber hinaus enthielt die Richtlinie Ausführungen über erforderliches Wissen der Staatskommissäre (TZ 42).

Die nachstehende Tabelle beinhaltet die Aufgaben mit der jeweiligen gesetzlichen Grundlage.

**Tabelle 24: Aufgaben der Staatskommissäre**

Aufgaben Staatskommissär	Norm
Teilnahme an bestimmten Organsitzungen eines Kreditinstituts	§ 76 Abs. 4 BWG
Einspruchserhebung gegen rechtswidrige Organbeschlüsse	§ 76 Abs. 5 und Abs. 6 BWG
unverzügliche Mitteilung von Tatsachen, die aufsichtsbehördliche Maßnahmen erfordern	§ 76 Abs. 8 BWG
jährliche Übermittlung eines schriftlichen Tätigkeitsberichtes an die FMA	§ 76 Abs. 8 BWG

Quelle: RH

Die Kreditinstitute hatten den Staatskommissär zu (u.a.) Hauptversammlungen, Aufsichtsratssitzungen, Sitzungen des Prüfungsausschusses (des Aufsichtsrats) sowie zu entscheidungsbefugten Ausschüssen des Aufsichtsrats rechtzeitig einzuladen. Der Staatskommissär hatte gegen Beschlüsse dieser Organe, durch die er gesetzliche Vorschriften (Aufsichtsgesetze im Sinne des § 69 BWG, CRR) oder sonstige Vorschriften (z.B. Satzungen des Kreditinstituts) oder Bescheide des Bundesministers für Finanzen bzw. der FMA für verletzt erachtete, unverzüglich Einspruch zu erheben.

Dem Staatskommissär oblag eine Informationspflicht an die FMA über ihm bekannt gewordene Tatsachen, wenn die Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet war.

(2) Zur Erfüllung seiner Aufgaben standen dem Staatskommissär die in nachfolgender Tabelle dargestellten Befugnisse mit der jeweiligen gesetzlichen Grundlage zu:

<sup>100</sup> z.B. Sparkassen, (Investmentfonds-)Verwaltungsgesellschaften, Kapitalanlagegesellschaften für Immobilien, Bausparkassen, Betriebliche Vorsorgekassen

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



**Tabelle 25: Befugnisse der Staatskommissäre**

Befugnisse Staatskommissär	Norm
Einsicht in Dokumente und bestimmte Schriftstücke, soweit erforderlich	§ 76 Abs. 7 BWG
Recht auf Übersendung bestimmter Schriftstücke und Unterlagen, insbesondere bis spätestens zwei Tage vor Organsitzungen	§ 76 Abs. 4 und Abs. 7 BWG
Recht, jederzeit das Wort in Organsitzungen zu ergreifen	§ 76 Abs. 4 BWG

Quelle: RH

Die Befugnisse des Staatskommissärs beschrieben gleichzeitig einen Teilbereich seiner Informationsquellen. Insgesamt umfassten diese die Teilnahme an Organsitzungen, Organbeschlüsse, ein Fragerecht und sein Einsichtsrecht in Unterlagen des Kreditinstituts, soweit dies für die Erfüllung seiner Aufgabe Einspruchserhebung gegen Organbeschlüsse gemäß § 76 Abs. 5 BWG erforderlich war. Eine weitergehende Ermittlungspflicht war aus dem Wortlaut des Gesetzes und gemäß der Richtlinie der FMA nicht ableitbar.

Der zweite Teilbereich an Informationsquellen der Staatskommissäre umfasste jene Informationen, welche die FMA dem Staatskommissär zur Verfügung stellte.<sup>101</sup> Neben einem verpflichtenden Erstgespräch für neue Staatskommissäre mit den (jeweiligen) Ansprechpersonen bei der FMA waren dies der Konzessionsumfang, an das Kreditinstitut ergehende Bescheide, Veranlassungen aufgrund von Wahrnehmungen des Staatskommissärs, wichtige Aufsichtsmaßnahmen (z.B. Prüfungsaufträge, Ermittlungsverfahren) und deren Ergebnisse (z.B. Prüfberichte) bzw. öffentlichkeitswirksame Ereignisse (z.B. Bestellung eines Regierungskommissärs).

(3) Die Staatskommissäre hatten ihrerseits die FMA über ihre Wahrnehmungen zu informieren. So war die Agenda der Aufsichtsratssitzungen (Tagesordnung und Beschlusspunkte) von Staatskommissären nichtsignifikanter Kreditinstitute auf Anfrage der FMA zu übermitteln. Die Staatskommissäre signifikanter Kreditinstitute hatten die Agenda nach Erhalt unaufgefordert der FMA zuzuleiten.

Die Staatskommissäre hatten einen jährlichen Tätigkeitsbericht anhand des geprüften Jahresabschlusses und des Prüfberichts zu erstellen und der FMA zu übermitteln. Dabei war besonders auf die Behandlung der Anlage zum Prüfbericht über die Einhaltung des BWG sowie die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien der internen Governance einzugehen. Eine Berichterstattung über der FMA bereits bekannte Tatsachen (vorhergehende Berichte des Staatskommissärs, Wirtschaftsprüferberichte) war nicht erforderlich.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> individuelle Ansprechperson nach Kreditinstitut (Single Point of Contact – SPOC)

<sup>102</sup> Daher konnte der Jahresbericht sich auch darauf beschränken, dass keine der FMA noch nicht bekannten aufsichtsrelevanten Sachverhalte hervorgekommen waren.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Unabhängig von den Jahresberichten hatte der Staatskommissär Quartalsberichte innerhalb von vier Wochen nach Quartalsende an die FMA zu übermitteln. Inhaltlich waren die Rechtsaufsicht (gemäß § 76 Abs. 8 BWG) sowie sonstige Sachverhalte von behördlichem Interesse aufzunehmen. Hinsichtlich der internen Governance (§§ 28 bis 28b BWG) waren auch begründete Zweifel an der Funktionstüchtigkeit des Aufsichtsrats anzuführen.

(4) Seit November 2005 erhob kein Staatskommissär Einsprüche gegen Organbeschlüsse (gemäß § 76 Abs. 5 BWG). Laut Angaben der FMA war es möglich, Zweifelsfälle und Sachverhalte bei Gesprächen zwischen Staatskommissären und gesetzlichen Vertretern der Kreditinstitute vor den jeweiligen Organsitzungen zu klären. In einigen Fällen waren die Ansprechpersonen der Staatskommissäre bei der FMA im Vorfeld eingebunden. Die Kontaktaufnahmen erfolgten diesfalls im kurzen Wege, sodass in der Regel keine gesonderte Dokumentation der Inhalte erfolgte.

Die Informationspflicht des Staatskommissärs an die FMA über ihm bekannt gewordene Tatsachen, wenn die Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet war, übten nach Angaben der FMA die Staatskommissäre von zwei Kreditinstituten im Zeitraum 2010 bis April 2016 zwölf Mal aus. Acht dieser Meldungen bezogen sich auf ein ehemaliges Kreditinstitut nach Übergang in eine Abbaueinheit im Oktober 2014.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in der Leistungserfassung der FMA aufgezeichneten Stunden für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Staatskommissären.

**Tabelle 26: Auszug aus Leistungserfassung der FMA zu Tätigkeiten im Zusammenhang mit Staatskommissären**

	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderungen 2010/2014
	in Stunden					in %
Bearbeitung von Staatskommissärsberichten	1.607,50	1.639,50	1.597,00	1.559,50	932,50	-42,0
Staatskommissärswesen (Kontaktpflege, Berichtsmonitoring, Schulung)	511,00	877,50	556,00	376,00	460,00	-10,0

Quelle: FMA

Der erfasste Verwaltungsaufwand der FMA im Zusammenhang mit Staatskommissären lag im Zeitraum 2010 bis 2014 bei durchschnittlich 2.000 Stunden pro Jahr.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## 44.2

Der RH hob hervor, dass die FMA mit der Richtlinie für die Tätigkeit der Staatskommissäre bei Kreditinstituten im März 2016 den Entwicklungen der Europäischen Bankenunion Rechnung trug und die bisher gültige Richtlinie vom September 2008 adaptierte.

Der RH konnte jedoch keinen Mehrwert der Staatskommissäre im Hinblick auf die gesetzlichen Aufgaben der Einspruchserhebung in Organsitzungen oder ad-hoc-Berichterstattung erkennen. Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Abklärung von Einspruchsgründen im Vorfeld von Organsitzungen und die Klärung von Zweifelsfragen geeignet war, einzelne, in der jeweiligen Person des Staatskommissärs gelegene Zweifel zu beseitigen, dies jedoch nicht der Auffassung der Behörde entsprechen musste.

Der RH empfahl der FMA, für jedes aufsichtsrelevante Verhalten der Staatskommissäre – auch im Vorfeld von Organsitzungen und damit noch vor Ausübung konkreter gesetzlicher Aufgaben – eine detaillierte Dokumentation von den Staatskommissären einzufordern.

## 44.3

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass in der Regel der Staatskommissär zur Abklärung von Fragen im Vorfeld einer Organsitzung sowohl mit dem Kreditinstitut wie auch mit dem SPOC der FMA Kontakt aufnehme, um eine Erörterung und Abstimmung des Themas zu erreichen. Ein diesbezüglicher Kommunikationsfluss zwischen Staatskommissär und SPOC sei ein wesentliches Kriterium für ein Funktionieren der Kooperation. Gerade in den letzten Monaten habe die FMA durch eine Reihe von Maßnahmen diesen Kommunikationsprozess verbessert.

Die Dokumentation jedweder Kommunikation zwischen Staatskommissär und SPOC sei allerdings im Hinblick auf die bestehende Ressourcenausstattung und das Gebot einer zweckmäßigen Verwaltung aus Sicht der FMA nicht geboten.

## 44.4

Der RH entgegnete der FMA, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war, aufsichtsrelevantes Verhalten der Staatskommissäre einer Dokumentation durch diese selbst zuzuführen. Laut Angaben der FMA erfolgte eine Kontaktaufnahme des Staatskommissärs zum SPOC nicht zwingend, wenn Zweifelsfälle und Sachverhalte bei Gesprächen zwischen Staatskommissären und gesetzlichen Vertretern der Kreditinstitute vor den jeweiligen Organsitzungen geklärt wurden. Damit konnte der Staatskommissär – noch vor Ausübung konkreter gesetzlicher Aufgaben (Einspruchserhebung) – aufsichtsrelevante Handlungen setzen, die nur eingeschränkt nachvollziehbar waren. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Parallele Anzeige-, Melde- und Berichtspflichten

**45.1** (1) Die in **TZ 44** dargestellten Aufgaben der Staatskommissäre waren in einem Bereich deckungsgleich mit Aufgaben und Pflichten der Kreditinstitute (bzw. deren ordentlicher Geschäftsleitung) sowie mit jenen des Bankprüfers. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über gleichlautende Verpflichtungen.

**Tabelle 27: Mehrfachverpflichtungen zu Gefährdungstatbeständen**

Aufgabe	Grundlage	Zuständigkeit		
Erfüllbarkeit der Verpflichtungen des Kreditinstituts gefährdet/nicht mehr gewährleistet	§ 73 Abs. 1 Z 5 BWG	Kreditinstitut		
	§ 63 Abs. 3 Z 2 BWG		Bankprüfer	
	§ 76 Abs. 8 BWG			Staatskommissär

Quelle: RH

An die Verpflichtung der Kreditinstitute zur Anzeige (ab Erkennbarkeit der Umstände) sowie jene des Bankprüfers zur Berichterstattung (unverzüglich, unabhängig von Redepflicht gemäß § 273 UGB) von Tatsachen, die die Erfüllbarkeit der Verpflichtungen des Kreditinstituts für gefährdet erkennen ließen, waren bei der FMA prozessuale Anknüpfungspunkte vorhanden. Diese lösten ein aufsichtliches Handeln (u.a. Protokollierung, Informationsweitergabe an Führungskräfte und OeNB, Einleitung Ermittlungsverfahren, erforderlichenfalls Notifikation der EZB) aus. Der Bankprüfer hatte gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FMA auch an den Aufsichtsrat<sup>103</sup> zu berichten.

Die Kreditinstitute hatten (gemäß § 44 BWG) die geprüften (Einzel- und Konzern-) Jahresabschlüsse und Lageberichte, sowie die entsprechenden Prüfungsberichte darüber einschließlich der Anlage zum Prüfungsbericht über den Jahresabschluss, der FMA und der OeNB vorzulegen.<sup>104</sup> Der daran anschließende Prozess der FMA sah eine formelle (u.a. fristgerechtes Einlangen, notwendige Unterschriften) und materielle Prüfung (u.a. Durchsicht, aufsichtsbehördliche Würdigung, Analyse durch OeNB) vor.

(2) Die Mitteilungen der Staatskommissäre gemäß § 76 Abs. 8 BWG (Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet; jährlicher Tätigkeitsbericht) waren bei der FMA ebenfalls prozessual erfasst. Eine Sachbearbeiterin bzw. ein Sachbearbeiter der FMA hatte die Berichte der Staatskommissäre zusammenzufassen und inhaltlich hinsichtlich eines behördlichen Handlungsbedarfs zu

<sup>103</sup> an das nach Gesetz oder Satzung zuständige Aufsichtsorgan des Kreditinstituts

<sup>104</sup> längstens innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



analysieren. Erforderlichenfalls hatten sie ein Verfahren gemäß § 70 BWG (entweder Auskunftseinholung nach Z 1 oder aber zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustands nach Z 4) einzuleiten.

## 45.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass bei Gefährdung der Erfüllbarkeit von Verpflichtungen eines Kreditinstituts die FMA mehrfach einzubinden war. So hatten Kreditinstitute unverzüglich ab Erkennbarkeit der gefährdenden Umstände eine Anzeige bei der FMA zu erstatten und Bankprüfer ebenso unverzüglich und unabhängig von ihrer Redepflicht gemäß UGB an die FMA zu berichten. Der Bericht des Bankprüfers war auch gleichzeitig dem Aufsichtsrat zuzuleiten. Sowohl die Geschäftsleiterin bzw. der Geschäftsleiter als auch der Bankprüfer leiteten qualitative Informationen direkt aus der Unternehmenssphäre des Kreditinstituts ab. Der Kenntnisstand des Staatskommissärs setzte sich aus – gegenüber den Anzeigen und Berichten der Kreditinstitute und Bankprüfer an die FMA – zeitlich verzögerten Informationen aus Aufsichtsratssitzungen zusammen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Berichterstattung der Staatskommissäre (Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet) keine weiteren Informationen für die Aufsichtstätigkeit lieferte als bereits – zeitlich vorgelagert – durch Anzeige- und Berichtspflichten der Kreditinstitute und Bankprüfer bereitzustellen waren. Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass durch die aufsichtsbehördliche Würdigung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Staatskommissäre ein Verwaltungsaufwand bei der FMA entstand, dem nur ein geringer Zusatznutzen (zur Berichterstattung interne Governance siehe [TZ 44](#)) gegenüberstand.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zur Flexibilisierung des Staatskommissärs als Aufsichtsinstrument unter [TZ 48](#).

## Weiterbildung

### 46.1

(1) Das BMF erstellte ein jährliches Schulungsprogramm für Staatskommissäre (und andere Funktionsträger). Als Vortragende gewann das BMF vorrangig Personal der FMA, der OeNB, des BMF sowie in Einzelfällen externe Expertinnen und Experten. Die Schulungen waren 2014 und 2015 von den Entwicklungen der Europäischen Bankenaufsicht und –abwicklung geprägt und inhaltlich unterschiedlich tiefgehend. Der Themenbereich Rechnungslegung von Kreditinstituten nach nationalen und internationalen Vorschriften (UGB/BWG, IFRS) war nicht Bestandteil des Schulungsprogramms.

(2) Die Staatskommissäre hatten in Eigenverantwortung zu entscheiden, ob sie an Schulungen teilnehmen. Eine Verpflichtung zur Teilnahme bestand ebenso wenig wie eine individuelle Feststellung eines Weiterbildungserfordernisses oder entsprechender Zielvereinbarungen. Eine Mindestanzahl an Weiterbildungsstunden war nicht festgelegt.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(3) Das BMF begann im Jahr 2015 mit der Konzeptionierung einer neuen Richtlinie für Staatskommissäre, die jene aus dem Jahr 2007 ablösen sollte. Das Jahresschulungsprogramm sollte federführend vom BMF erstellt werden und ein Basismodul (mit Fokus auf praktischer Tätigkeit der Staatskommissäre) sowie aktuelle Aufsichtsthemen umfassen. Das Konzept sah vor, dass das Basismodul verpflichtend von bereits bestellten Staatskommissären (innerhalb von zwei Jahren) und binnen Jahresfrist von neu bestellten Staatskommissären zu absolvieren war. Andernfalls sollten sie abberufen (gemäß § 76 Abs. 3 BWG) oder nicht auf fünf Jahre verlängert werden.

Weiters sah das Konzept vor, dass jene Staatskommissäre, die bei signifikanten Kreditinstituten bestellt waren, einen Eignungstest im Rahmen der Aufsichtsakademie der FMA zu absolvieren hatten.

Für Staatskommissäre von Sparkassen sah das Konzept zwei Schulungstermine gleichen Inhalts pro Jahr in Wien und in einer anderen Landeshauptstadt als Teil des jährlichen Schulungsprogramms vor.

(4) Die Eignung von Geschäftsleitungs- und Aufsichtsorganen eines Kreditinstituts hatte sowohl bei Antritt der Tätigkeit als auch laufend vorzuliegen. Diese Verpflichtung war in Art. 91 CRD IV vorgesehen. Darüber hinaus hatten die Kreditinstitute<sup>105</sup> angemessene personelle und finanzielle Ressourcen für Schulungen und Weiterbildung bereitzustellen.

## 46.2

(1) Der RH hob die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen für Staatskommissäre hervor. Diese waren im Zusammenhang mit den beaufsichtigten Organen und damit den Anforderungen an Aufsichtsratsmitglieder hinsichtlich der erforderlichen Qualifikationen im Sinne des Art. 91 CRD IV (innerstaatlich umgesetzt in § 28a BWG) zu sehen. Dementsprechend hatten diese dauerhaft, jederzeit über ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten zu verfügen. Damit war eine Weiterbildungspflicht für die Mitglieder des Aufsichtsrats verankert und gemäß § 28a Abs. 6 BWG auch eine Verpflichtung des Kreditinstituts zum Angebot von Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen festgelegt.

Der RH kritisierte daher, dass bisher keine verbindlichen Vorgaben für die Weiterbildung von Staatskommissären vorlagen. Dies war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Tätigkeit von Staatskommissären der FMA nur funktional zuzurechnen war, die Diensthöhe aber bspw. beim BMF oder den Ländern lag. Im Ergebnis war für den RH nicht auszuschließen, dass zwischen dem europäischen Aufsichtsgefüge (Fit & Proper-Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichts-

<sup>105</sup> § 28a Abs. 6 BWG: „Das Kreditinstitut hat über angemessene personelle und finanzielle Ressourcen zu verfügen, um die Einschulung der Geschäftsleiter und Mitglieder des Aufsichtsrates oder des sonst nach Gesetz oder Satzung zuständigen Aufsichtsorgans in ihr Amt zu erleichtern und deren laufende Schulung sicherzustellen.“

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



rats) und dem nationalen, österreichischen Sonderinstitut „Staatskommissärswesen“ materielle Unterschiede hinsichtlich der Weiterbildung bestanden. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass ohne expliziter Weiterbildungsverpflichtung die Aufgabewahrnehmung der Staatskommissäre nicht dauerhaft auf hohem Niveau möglich war.

(2) Der RH sah in der konzeptionierten Weiterentwicklung der Richtlinie des BMF für Staatskommissäre einen ersten positiven Schritt, weil zumindest teilweise verpflichtende Weiterbildung geplant war. Er merkte jedoch kritisch an, dass diese aus seiner Sicht nicht weitgehend genug waren. Die FMA war als zuständige Behörde nicht federführend in die Weiterbildung eingebunden; darüber hinaus bestand keine laufende Weiterbildungsverpflichtung.

Gemäß § 76 Abs. 2 Z 2 BWG musste bei Staatskommissären während der gesamten Funktionsperiode die erforderliche Sachkenntnis vorliegen (TZ 42). Die verpflichtende Absolvierung eines Basismoduls für bestehende (und neu bestellte) Staatskommissäre bei sonstiger Abberufung – gemäß § 76 Abs. 3 BWG Wegfall der Bestellungs voraussetzung „erforderliche Sachkenntnis“ – war vorgesehen. Dies bedeutete nach Ansicht des RH, dass ein bereits bestellter Staatskommissär – ohne Absolvierung des Basismoduls – die erforderliche Sachkenntnis nicht (mehr) aufwies.

Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die verpflichtende Absolvierung eines Basismoduls oder die Absolvierung eines Eignungstests von Staatskommissären signifikanter Kreditinstitute – wie im Konzept des BMF vorgesehen – mit der Bestellvoraussetzung des § 76 Abs. 2 Z 2 BWG (erforderliche Sachkenntnis aufgrund von Ausbildung und beruflichem Werdegang) insofern in einem Spannungsverhältnis stand, als dadurch die erforderliche Sachkenntnis erst nach der Bestellung angeeignet und nachgewiesen werden sollte.

Der RH beurteilte die Abstufung der Aus- und Weiterbildungserfordernisse der Staatskommissäre (signifikante/nicht signifikante Kreditinstitute, Sparkassen) als Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips in der Aufsicht (angemessenes Verhältnis zwischen Aufsicht und Art (Risikogehalt, Komplexität) und Umfang des Geschäftsbetriebs). Kritisch beurteilte er, dass nicht die FMA als funktional verantwortliche Aufsichtsbehörde auch die Kompetenz zur Beurteilung des Aus- und Weiterbildungserfordernisses wahrnahm.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Weiterbildung von Organen, deren Handeln funktional der FMA zuzurechnen war, allein dem Verantwortungsbereich der zuständigen Behörde (derzeit FMA) zu unterstellen. Dadurch könnte die Aufgabewahrnehmung in der Bankenaufsicht zusammengeführt werden.

Der RH empfahl der FMA, die vorhandenen Sachkenntnisse aller Staatskommissäre im Rahmen eines Fit & Proper-Hearings zu erheben und individuellen Weiterbil-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



dungsbedarf festzustellen. Darüber hinaus empfahl der RH der FMA, bei festgestellter mangelnder Sachkenntnis der Staatskommissäre dies dem Bundesminister für Finanzen anzuzeigen und auf eine Abberufung gemäß § 76 Abs. 3 BWG wegen Fehlen der Voraussetzungen für die Bestellung nach § 76 Abs. 2 BWG hinzuwirken.

Der RH empfahl der FMA weiters, mit den Staatskommissären Zielvereinbarungen für die jährliche Weiterbildung abzuschließen und dabei ein Mindestmaß an Weiterbildungsstunden und erforderliche Inhalte – unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips – festzulegen.

**46.3** Das BMF nahm zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 gemeinsam Stellung. Der RH verwies auf die Ausführungen unter **TZ 48**.

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie Maßnahmen zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der Staatskommissäre befürworte. Die FMA wirke derzeit maßgeblich am Fortbildungsprogramm des hierfür zuständigen BMF durch Bereitstellung von Vortragenden mit und werde von diesem laufend bei der Weiterentwicklung des Aufsichtskonzepts miteinbezogen.

Die FMA habe ihre Verpflichtung gemäß § 76 Abs. 3 BWG, wonach dem BMF die für die Bestellung und Abberufung von Staatskommissären maßgeblichen Umstände, insbesondere Informationen gemäß §§ 76 Abs. 1, 6, 7, 21 und 92 BWG, unverzüglich mitzuteilen waren, zu jeder Zeit erfüllt. Nach der geltenden Rechtslage sei für die Bestellung und Abberufung der Staatskommissäre das BMF zuständig.

**46.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter **TZ 48**.

Hinsichtlich der Mitteilung von maßgeblichen Umständen und Informationen im Sinne des § 76 BWG an das BMF entgegnete der RH der FMA, dass seine Empfehlungen darauf gerichtet waren, die vorhandenen Sachkenntnisse aller Staatskommissäre im Rahmen eines Fit & Proper-Hearings zu erheben und von diesen Ergebnissen ausgehend die weitere Vorgehensweise zu wählen.

## Funktionsgebühr

**47.1** Staatskommissäre erhielten gemäß § 76 Abs. 9 BWG eine pauschale Vergütung. Jedem Kreditinstitut, bei dem ein Staatskommissär bestellt war, schrieb das BMF einen jährlichen Pauschalbetrag als Aufsichtsgebühr vor. Dieser Pauschalbetrag betrug 9.600 EUR. Im Regelfall betrug die Vergütung für Staatskommissäre jährlich 6.000 EUR und für Stellvertretungen jährlich 3.000 EUR brutto. Staatskommissären, die bei den „bedeutenden“ Kreditinstituten tätig waren, wurde unter Berücksichtigung eines erhöhten Aufwands, der Komplexität der zugrunde liegenden Ge-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



schäftstätigkeit der Kreditinstitute und einer größeren Verantwortung eine um maximal 50 % höhere Funktionsgebühr bezahlt sowie den Kreditinstituten als erhöhter Pauschalbetrag in Rechnung gestellt.

Im Jahr 2002 übernahm das BMF die Systematik des Staatskommissärswesens bei Sparkassen von den Ämtern der Landesregierung. Die Funktionsgebühren orientierten sich an der Größenklasse des Sparkassensektors. Die vom BMF vorgeschriebenen jährlichen Funktionsgebühren variierten je Bundesland (und Sparkasse) zwischen 1.252 EUR und 20.800 EUR und lagen im Maximum über dem Betrag für „bedeutende“ Kreditinstitute (rd. 16.000 EUR).

Der bei den Kreditinstituten und Sparkassen entstandene Aufwand im Zusammenhang mit der Bestellung von Staatskommissären belief sich im Zeitraum 2010 bis 2016 auf jährlich rd. 1,33 Mio. EUR.

**47.2** Der RH hielt kritisch fest, dass kein einheitliches System für Funktionsgebühren bei Staatskommissären bei den beaufsichtigten Kreditinstituten (insbesondere im Sparkassensektor) bestand. Die vorgeschriebenen Funktionsgebühren lagen mit bis zu 20.800 EUR im Sparkassensektor über dem Betrag für „bedeutende“ Kreditinstitute (rd. 16.000 EUR).

Der im Zusammenhang mit der Staatskommissärstätigkeit bei den Kreditinstituten entstandene Verwaltungsaufwand von rd. 1,33 Mio. EUR jährlich stand in keinem Verhältnis zum erzielten aufsichtlichen Nutzen (**TZ 44, TZ 45**).

Der RH empfahl dem BMF, auf ein einheitliches System der Funktionsgebühren hinzuwirken, das sowohl den Aufwand der Staatskommissäre – unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips – als auch den Aufwand der zuständigen Behörde (derzeit FMA) in transparenter Weise berücksichtigt.

**47.3** Das BMF nahm zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 gemeinsam Stellung. Der RH verwies auf die Ausführungen unter **TZ 48**.

**47.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zu TZ 41, TZ 43, TZ 46, TZ 47 und TZ 48 verwies der RH auf seine Gegenäußerung unter **TZ 48**.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Weiterentwicklung des Staatskommissärs als Aufsichtsinstrument

### 48.1

(1) Die FMA war seit April 2002 zur Aufsicht über Kreditinstitute berufen. Die Kompetenz zur Auswahl, Bestellung und Abberufung von Staatskommissären lag nicht bei der FMA, sondern beim Bundesminister für Finanzen. Es bestand für den Bereich der Sparkassen ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht der Landeshauptleute. Die Staatskommissäre handelten funktional als Organe der FMA (TZ 41).

(2) Die qualitativen Anforderungen an die Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats, die im Rahmen der Tätigkeit der Staatskommissäre zu beaufsichtigen waren, veränderten sich seit Einführung der Aufsichtsfunktion Staatskommissäre (1979) grundlegend. Insbesondere oblag der FMA die Beurteilung der Eignung von Mitgliedern der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats im Rahmen eines persönlichen Hearings (Fit & Proper-Test).

Die Beurteilung der erforderlichen Sachkenntnis der Staatskommissäre erfolgte durch die Sektionsleitungen im BMF oder die Landeshauptleute. Die FMA war nicht federführend in die Weiterbildung der Staatskommissäre eingebunden. Eine Weiterbildungsverpflichtung bestand nicht und die laufende Beurteilung, ob die erforderlichen Sachkenntnisse vorlagen, erfolgte nicht (TZ 42, TZ 43, TZ 46).

(3) Die Aufgaben der Staatskommissäre deckten sich – bis auf das Einspruchsrecht in Organsitzungen – mit Melde- und Berichtspflichten der Geschäftsleiterinnen bzw. Geschäftsleiter und des Bankprüfers von Kreditinstituten. Seit November 2005 erfolgte kein Einspruch eines Staatskommissärs. Der erfasste Verwaltungsaufwand der FMA im Zusammenhang mit Staatskommissären lag im Zeitraum 2010 bis 2014 bei durchschnittlich 2.000 Stunden pro Jahr (TZ 44, TZ 45).

(4) Grundsätzlich war bei Kreditinstituten, deren Bilanzsumme 1 Mrd. EUR überstieg (gemäß § 76 Abs. 1 BWG) ein Staatskommissär für eine Funktionsperiode von fünf Jahren zu bestellen (TZ 41).

Auf Grundlage der CRD IV und der CRR sowie der EBA-Leitlinien<sup>106</sup> hatten die zuständigen Behörden (in Österreich die FMA) alle Institute unter ihrer Aufsicht einem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) zu unterziehen (TZ 18). Die Ergebnisse der Bewertungen der einzelnen SREP-Elemente waren in einer SREP-Gesamtbewertung zusammengefasst. Die zuständigen Behörden hatten Aufsichtsmaßnahmen anzuwenden, um die bei der Bewertung der SREP-Elemente erkannten Schwachstellen zu beheben. Dabei konnten sie Aufsichtsmaßnahmen gemäß der Kapitaladäquanz-

<sup>106</sup> EBA-Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP); (EBA/GL/2014/13)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



richtlinie<sup>107</sup> (Art. 104 und 105) und nach nationalem Recht sowie, sofern notwendig, Frühinterventionsmaßnahmen nach Art. 27 der Bankenabwicklungsrichtlinie<sup>108</sup> oder eine Kombination dieser Maßnahmen vorsehen.

Die Bestellung eines Staatskommissärs war keine durch die FMA als zuständige Behörde vorsehbare nationale Aufsichtsmaßnahme gemäß § 70 BWG.

## 48.2

(1) Der RH kritisierte, dass das Institut des Staatskommissärs seit 1979 nicht den erhöhten Anforderungen im Aufsichtsbereich entsprechend angepasst worden war. Weiters kritisierte der RH, dass 14 Jahre nach Übertragung der Behördenfunktion an die FMA immer noch keine Kompetenz für die Auswahl, Bestellung und Abberufung von Staatskommissären bei der FMA gegeben war. Besonders kritisch hob der RH die fortbestehende Involvierung von Landeshauptleuten über Anhörungs- und Vorschlagsrechte für Staatskommissäre bei Sparkassen hervor. Dies insbesondere deshalb, weil Landeshauptleuten keinerlei Kompetenz im Rahmen der Bankenaufsicht zukam, dem BMF hingegen die Legistik in diesem Bereich oblag.

(2) Kritisch sah der RH die unterschiedlichen Qualifikationserfordernisse von Aufsicht (Staatskommissäre) und Beaufsichtigten (Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats). Während die Beaufsichtigten im Rahmen von Fit & Proper-Tests durch die Behörde ihre Kompetenzen unter Beweis stellen mussten und einer regelmäßigen Weiterbildungsverpflichtung unterlagen, erfolgte für die Staatskommissäre die Bestätigung der erforderlichen Sachkenntnis durch die Sektionsleitungen im BMF oder die Landeshauptleute. Kritisch hob der RH die fehlende Weiterbildungsverpflichtung hervor.

(3) Der RH hob hervor, dass innerhalb der Regelungen zur Europäischen Bankenaufsicht ein Gestaltungsraum von nationalen Aufsichtsmaßnahmen gegeben war. Der RH merkte jedoch an, dass das Institut des Staatskommissärs einerseits nicht durch die FMA bestimmt und bestellt werden konnte. Andererseits war die Bestellung eines Staatskommissärs an ein Bilanzsummenkriterium gebunden. Das Bilanzsummenkriterium gab nur in geringem Maße Aufschluss über das erforderliche Ausmaß an Aufsichtsintensität, da die Bilanzsummengrenze (1 Mrd. EUR) allein keinen beurteilbaren Informationsgehalt hatte. Darüber hinaus merkte der RH an, dass ein Bilanzsummenkriterium keinen Konnex zu Verfahren und Methoden der Europäischen Aufsicht hatte.

<sup>107</sup> 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 (CRD IV)

<sup>108</sup> 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

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Der RH empfahl daher dem BMF, im Rahmen der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur darauf hinzuwirken, dass die Konzeption des Instituts der Staatskommissäre einer grundlegenden Neuerung zugeführt wird und der Einsatz von Staatskommissären bei Kreditinstituten der zuständigen Behörde (derzeit FMA) als risikoorientierte vom Bilanzsummenkriterium losgelöste Aufsichtsmaßnahme zur Verfügung steht.

## 48.3

(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ausführungen des RH un schlüssig seien. Einerseits kritisiere der RH das Kosten–Nutzen–Verhältnis des bestehenden Systems (**TZ 45.2**), andererseits spreche er betreffend Aus– und Weiterbildung und Überprüfung der Qualifikation Empfehlungen aus, die das derzeitige, vergleichsweise kostengünstige System nachhaltig verteuern würden.

Unbestritten sei, dass nur qualifizierte Personen bestellt werden sollten, die Qualifikation sowohl vor Bestellung als auch periodisch danach überprüft werden müsse, und Aus– und Weiterbildung systematisch erfolgen müssten. Unbestritten sei auch, dass das für alle Staatskommissäre, also auch solche bei Sparkassen, gelten müsse. Geteilt werde auch die Empfehlung hinsichtlich eines einheitlichen Vergütungssystems. In all diesen Punkten gebe es Handlungsbedarf, wobei bereits während der Prüfung durch den RH Projekte zur Systemweiterentwicklung aufgesetzt worden seien.

Zum Bilanzsummenkriterium hielt das BMF in seiner Stellungnahme fest, dass dieses seiner Ansicht nach durchaus risikoorientiert sei. Zunächst sei jedes Bankgeschäft Risikogeschäft, auch das sogenannte klassische Bankgeschäft, bestehend aus der Vergabe von Krediten und der Hereinnahme von Spareinlagen. Die Refinanzierung von Banken in dieser Größe stütze sich zu einem erheblichen Teil auf Spareinlagen, da sie zu klein für eine Teilnahme am Geldmarkt wären. Gleichzeitig hätten sie eine Größe, bei der eine Abwicklung/Insolvenz erstens öffentlich wahrgenommen werde, zweitens die Sicherungssysteme spürbar belastet würden und damit verbunden drittens das öffentliche Vertrauen in das System zur Disposition stehe.

Eine Prüfung der Weiterentwicklung des Instruments des Staatskommissärs sei jedenfalls geboten. In diesem Sinn gebe es auch Vorschläge im Abschlussbericht des Hypo–Untersuchungsausschusses, u.a. auch eine Bezeichnungsänderung, weil die aktuelle Bezeichnung im Hinblick auf die tatsächlichen Eingriffsmöglichkeiten missverständlich sei.

(2) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Staatskommissäre eine wichtige Informationsquelle für die Aufsicht darstellen würden. Insbesondere würden die zeitnahen Informationen aus Organsitzung ein allenfalls erforderliches rasches Handeln der FMA ermöglichen. Um die Institution des Staatskommissärs noch effektiver in das Aufsichtsgefüge einzubinden, habe die FMA in den letzten Jahren die

Zusammenarbeit weiterentwickelt und den Informationsaustausch laufend intensiviert. Die Empfehlungen des RH für eine weitere Optimierung des Staatskommissärswesens und einen risikoorientierten Einsatz der Staatskommissäre unabhängig von der bilanzsummenmäßigen Größe eines Kreditinstitutes würden von der FMA ausdrücklich begrüßt.

#### 48.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass die behauptete Unschlüssigkeit seiner Ausführungen tatsächlich nicht vorlag. Die in **TZ 45** angeführte Kosten–Nutzen–Relation des Verwaltungsaufwands der FMA ergab sich aufgrund der aufsichtsbehördlichen Würdigung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Staatskommissäre. Der im Zusammenhang mit den Empfehlungen des RH betreffend Aus– und Weiterbildung und Überprüfung der Qualifikation von Staatskommissären bei der FMA entstehende Verwaltungsaufwand war hingegen geeignet, zur Sicherstellung und Erhöhung des Aufsichtsniveaus beizutragen.

Hinsichtlich des Bilanzsummenkriteriums entgegnete der RH dem BMF, dass die in der Stellungnahme beschriebene Struktur des Bankgeschäfts die Feststellung des RH unterstrich. Dies insbesondere deshalb, weil die Beschreibung des Risikogeschäfts eines Kreditinstituts bereits nähere Kenntnisse über die Zusammensetzung der Bilanzsumme erfordert. Der RH erachtete es als Verwaltungseffizienz, bereits im Aufsichtsprozess vorhandene risikorelevante Informationen (z.B. jene des aufsichtlichen Überprüfungs– und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) dem Einsatz des Instituts des Staatskommissärs zugrunde zu legen.

Der RH begrüßte grundsätzlich die Bereitschaft des BMF zur Weiterentwicklung des Instituts des Staatskommissärs. Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine Bezeichnungsänderung allein weder die im Abschlussbericht des Hypo–Untersuchungsausschusses als zweckmäßig erachtete Evaluierung noch die vom RH aufgezeigten Kritikpunkte entkräften konnte. Er hielt daher seine Empfehlung vollinhaltlich aufrecht.

## Notwendige Strukturreform der Bankenaufsichtsarchitektur

#### 49.1

(1) Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus in der EU führte im Bereich der Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute zur teilweisen Verlagerung von (bisher nationalen) Aufgabenverantwortungen an die EZB. Bezogen auf die Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur waren nunmehr drei Organisationen (EZB, FMA und OeNB) in die aktive Aufsichtstätigkeit involviert. Die innerstaatliche, zur Umsetzung der EZB–Beschlüsse zuständige Behördenfunktion (decision taking) übte die FMA aus. Die Aufsichtstätigkeit Vor–Ort übten gemeinsame Aufsichtsteams (JST) aus, die sich aus Personal von EZB, FMA und OeNB zusammensetzten. Die nationalen Subkoordinatoren der JST stellten sowohl die FMA als auch

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



die OeNB. Grundsätzlich blieb die (österreichische) Trennung zwischen der Vor–Ort–Prüftätigkeit (fact finding) der OeNB und der Behördenfunktion (decision taking) der FMA bestehen und erforderte die Zusammenarbeit von mindestens 24 Organisationseinheiten in den beiden Aufsichtsorganisationen (TZ 2, TZ 4, TZ 8, TZ 10).

Zur Sicherstellung der Abstimmung zwischen den Akteuren der Bankenaufsicht in Österreich (FMA und OeNB) über die einzelnen JST hinaus waren fünf nationale institutionenübergreifende Gremien eingerichtet. Zur internen Vorbereitung und Abstimmung im Zusammenhang mit den Agenden der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute waren in der FMA und in der OeNB zahlreiche weitere interne informelle Kommunikationsstrukturen wie Jours Fixes auf verschiedenen Hierarchieebenen eingerichtet (TZ 16, TZ 20).

Ergänzend zu den nationalen Gremien war die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des BMF, der FMA und der OeNB in internationalen Gremien vorgesehen. Speziell für den Bankensektor waren bei zehn Organisationen 101 Gremien eingerichtet, in welchen entweder das BMF, die FMA oder die OeNB allein oder gemeinsam vertreten waren (TZ 17).

(2) Die Trennung zwischen Vor–Ort–Prüftätigkeit und Behördenfunktion war im BWG so ausgestaltet, als die FMA zur Wahrnehmung ihrer behördlichen Verantwortung zur Einholung der Expertise der OeNB befugt war. Die OeNB hatte ausreichende personelle und organisatorische Ressourcen (gemäß § 70 BWG) bereitzustellen. Per Ende 2015 waren 74,1 VZÄ bei der FMA (im Bereich I) und 154,1 VZÄ bei der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht tätig. Die von der FMA an die beaufsichtigten Kreditinstitute weiterverrechneten Kosten beliefen sich für das Jahr 2015 auf 28,83 Mio. EUR und die gesamten (direkten und indirekten) Kosten der OeNB auf 26,74 Mio. EUR (TZ 37, TZ 38, TZ 39, TZ 40).

(3) Die behördliche Behandlung der von der OeNB im Rahmen von Einzelbankanalysen festgestellten Mängel fiel in den Aufgabenbereich der FMA. Die Prozessvorgaben der FMA sahen vor, dass die Mitteilung eines behördlichen Handlungsbedarfs durch die OeNB die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die FMA erforderlich machen konnte. Eine stichprobenhafte Überprüfung durch den RH zeigte, dass zwischen den einzelnen Aktivitäten der FMA bis zu eineinhalb Jahre lagen (TZ 34, TZ 35).

Bei der OeNB war festgelegt, zu welchem Zeitpunkt ein Sachverhalt aus den gemeinsamen Aufsichtsteams an welche Hierarchieebene zu kommunizieren war (z.B. Sachverhalt mit hoher Risikorelevanz unverzüglich bis auf Direktoriumsebene). Bei der FMA waren keine diesbezüglichen Vorgaben, die den internen Informationsfluss an das Management festlegten, vorhanden (TZ 20).

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die Teilung von Vor–Ort–Prüftätigkeit und Behördenfunktion und Zuordnung zu unterschiedlichen Organisationseinheiten führte zu einem jeweils organisationsinternen Abstimmungs–, Genehmigungs– und Qualitätssicherungsprozess. Die Kommunikation mit den beaufsichtigten Kreditinstituten nahmen beide Organisationseinheiten unterschiedlich wahr (TZ 30, TZ 31, TZ 32, TZ 33).

(4) Obwohl im Jahr 2002 – nach Einrichtung der FMA – die Funktion der Aufsichtsbehörde vom BMF an die FMA übergang und die Staatskommissäre funktional als Organ der FMA zuzurechnen waren, oblag deren Bestellung und Abberufung weiterhin dem Bundesminister für Finanzen. Der Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann des Bundeslandes, in dem die Sparkasse ihren Sitz hatte, kam ein Anhörungs– und Vorschlagsrecht zu, obgleich für die Landeshauptleute seit Etablierung der FMA im April 2002 keine Kompetenz im Rahmen der Bankenaufsicht (mehr) bestand. Das Institut des Staatskommissärs konnte einerseits nicht durch die FMA bestimmt und bestellt werden. Andererseits war die Bestellung eines Staatskommissärs an ein Bilanzsummenkriterium gebunden, das nur in geringem Maße Aufschluss über das erforderliche Ausmaß an Aufsichtsintensität bot. Darüber hinaus hatte das Bilanzsummenkriterium keinen Konnex zu Verfahren und Methoden der Europäischen Aufsicht (TZ 41, TZ 48).

Die Qualifikationserfordernisse von Aufsicht (Staatskommissäre) und Beaufsichtigten (Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats) waren unterschiedlich. Während die Beaufsichtigten im Rahmen von Fit & Proper–Tests durch die Behörde ihre Kompetenzen unter Beweis stellen mussten und einer regelmäßigen Weiterbildungsverpflichtung unterlagen, erfolgte für die Staatskommissäre die Bestätigung der erforderlichen Sachkenntnis durch die Sektionsleitungen im BMF oder die Landeshauptleute.

## 49.2

(1) Der RH hielt fest, dass Ende 2015 aufgrund der dualen Aufsichtsstruktur in Österreich mindestens 24 Organisationseinheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen (FMA, OeNB) in die Prozesse der Bankenaufsicht in Österreich eingebunden waren. Er hielt kritisch fest, dass die Vielzahl der eingebundenen Einheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen – zusätzlich zur notwendigen Kommunikation mit der EZB – bereits auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Informations– und Abstimmungsprozessen erforderte. Die Anzahl der Gremien sowie die hinzukommenden internen Abstimmungen in der FMA und in der OeNB bedeuteten einen hohen Ressourcenverbrauch. Eine Doppelvertretung von FMA und OeNB in internationalen Bankensektor betreffenden Gremien erachtete der RH, im Hinblick auf die Größe des österreichischen Finanzmarktes im internationalen Vergleich, als nicht wirtschaftlich.

Das Hinzukommen der EZB, die mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus die „indirekte Aufsicht“ über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Insti-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



tutsgruppen innehatte, führte zu einer weiteren Erhöhung der Anzahl der Schnittstellen im Prozess und zu einem zusätzlichen Abstimmungsbedarf der drei involvierten Organisationen EZB, FMA und OeNB.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Trennung zwischen decision taking durch die FMA und fact finding durch die OeNB die Vorhaltung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen bei der OeNB erforderte. Dies war insofern notwendig, als die behördlichen Kompetenzen der FMA durch die Einholung der Expertise der OeNB zu unterstützen waren.

(3) Der RH kritisierte weiters – wie die stichprobenhafte Überprüfung des RH aufzeigte –, dass die organisatorische Trennung keine schnellere Bearbeitung von Aufsichtsfällen erzielte und auch zu einer Steigerung der strukturell bedingten Kosten („overhead“ z.B. IT, Personal, Organisation und Support) führte.

Darüber hinaus wies der RH kritisch darauf hin, dass die organisatorische Trennung der Bankenaufsicht auch unterschiedliche Informationsflüsse an das Management der jeweiligen Organisationen bewirkte und ein einheitlicher Kenntnisstand von fact finding und decision taking aus den Prozessen nicht ableitbar war.

(4) Der RH hielt im Zusammenhang mit dem Institut der Staatskommissäre kritisch fest, dass die Bündelung der Behördenkompetenz bei der FMA nach 14 Jahren noch nicht abgeschlossen war und die FMA sich Handeln von Organen (Staatskommissäre) zurechnen lassen musste, deren Auswahl, Bestellung und Abberufung nicht in ihre Zuständigkeit fielen.

(5) Der RH beurteilte – wie bereits in seinen Berichten „Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF“ (Reihe Bund 2007/10) und dessen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2011/4) – die Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht infolge einer dualen Struktur (FMA und OeNB) kritisch. Insbesondere hob der RH als negative Folgen der dualen Struktur kritisch hervor, dass

- eine Vielzahl der eingebundenen Einheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen in einer Vielzahl von Informations- und Abstimmungsprozessen resultierte;
- es zu einer Doppelvertretung in internationalen, den Bankensektor betreffenden Gremien kam;
- der im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erforderliche Kontakt zur EZB zu einer Erhöhung der bereits komplexen und hohen Anzahl der Schnittstellen im Prozess und zu einem zusätzlichen Abstimmungsbedarf führte;

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- trotz Heranziehung der Expertise der OeNB eine gesonderte Würdigung durch die FMA erforderlich war, um den von der OeNB aufgezeigten behördlichen Handlungsbedarf zu beurteilen oder den von der OeNB mitgeteilten Verdacht auf Gesetzesverletzungen behördlich festzustellen; daher war die Vorhaltung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen bei der OeNB insofern notwendig, als die behördlichen Kompetenzen der FMA durch die Einholung der Expertise der OeNB zu unterstützen waren. Die personellen Ressourcen zur Wahrnehmung der behördlichen Kompetenz erreichten ein Verhältnis zur Prüf- und Analysetätigkeit von 1:2;
- die duale Struktur zu einem gesteigerten „overhead“ beitrug und so die Aufsichtskosten für die beaufsichtigten Kreditinstitute steigerte;
- unterschiedliche Informationsflüsse an das FMA- und OeNB-Management bestanden und damit keine einheitliche Aufsichtsmeinung sichergestellt war;
- die beaufsichtigten Kreditinstitute Kontakt zu zwei Aufsichtsorganisationen hatten und die Kommunikation komplexer und damit schwieriger war.

Der RH empfahl daher dem BMF, wie bereits in seinen beiden Vorberichten zur Finanzmarktaufsicht<sup>109</sup>, im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht auf eine Regelung im Bankwesengesetz hinzuwirken, wonach die beiden Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden sollten.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu berücksichtigen und zur Vermeidung einer weiter steigenden Komplexität (z.B. hinsichtlich Kommunikations- und Abstimmungserfordernissen oder die Beschickung internationaler Gremien) die bestehenden organisatorischen Strukturen bei der Zusammenführung der Aufsichtsbereiche zu nutzen und keine weitere organisatorische Einheit vorzusehen.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine Bündelung der Aufsichtskompetenzen und Weiterentwicklung der Aufsichtsmaßnahmen hinzuwirken.

## 49.3

(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass unbestrittenermaßen mit dem Tätigwerden des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 eine zusätzliche Aufsichtsebene entstanden sei und sich der schon davor bestehende Ab-

<sup>109</sup> „Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsgenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF“ (Reihe Bund 2007/10) und „Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2011/4), sowie Verweis auf diese Empfehlung im Bericht „HYPO ALPE-ADRIA-BANK-INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung“ (Reihe Bund 2015/05)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



stimmungsbedarf zwischen FMA und OeNB erhöht habe, da seither drei Institutionen (EZB, FMA und OeNB) betroffen seien. Das BMF könne aber die Präferenz zur Reduktion dieser Komplexität, die Bankenaufsicht in einer Institution zusammenzuführen, nicht uneingeschränkt teilen.

Oberflächlich betrachtet erscheine eine Zusammenführung der Bankenaufsicht in einer Institution wirtschaftlich sinnvoll, würden doch existierende externe Schnittstellen zwischen FMA und OeNB ebenso beseitigt werden wie die Doppelvertretungen im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus samt dem sich daraus ergebenden Koordinierungsaufwand.

Diesen augenscheinlichen Vorteilen stehe aber ein gravierender Nachteil gegenüber, der vom RH weder untersucht noch thematisiert worden sei, nämlich die Auflösung des Konzepts der Allfinanzaufsicht und das Entstehen neuer externer Schnittstellen zwischen der neuen Bankenaufsichtsbehörde und der Rest-FMA.

Als Allfinanzaufsicht habe die FMA einen Überblick über die Aktivitäten aller Marktteilnehmer. Wenn sie die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht verliere, ginge dieser Überblick verloren. Gleichzeitig würden aber wesentliche Agenden in der FMA verbleiben, die nicht den Vollzug des BWG, sehr wohl aber Banken betreffen würden und eine Reflexwirkung auf die Einhaltung von BWG-Bestimmungen (z.B. die Geschäftsleiterqualifikation) hätten. Exemplarisch zu nennen seien:

- der Vollzug der Vorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung einschließlich der Durchführung entsprechender Vor-Ort-Prüfungen; Agenden, welche die OeNB in der Vergangenheit explizit nicht übernehmen wollte;
- sämtliche Agenden im Bereich III, insbesondere die Einhaltung des Wertpapieraufsichtsgesetzes sowie des Börsegesetzes, u.a. im Hinblick auf die Verfolgung von Insider- und Marktmissbrauchstatbeständen.

Umgekehrt erscheine es kaum möglich, die Bankenaufsichtsaufgaben der OeNB einschließlich des Meldewesens in die FMA zu übertragen, da die damit verbundenen Informationen für die OeNB im Hinblick auf Ihre Mitwirkung im europäischen System der Zentralbanken unerlässlich seien.

Vor diesem Hintergrund bedürfe jede Änderung des bestehenden Systems einer sorgfältigen Analyse hinsichtlich ihrer konzeptionellen Vor- und Nachteile, ihrer Kosten sowie ihrer rechtlichen Durchführbarkeit (Verfassungsmehrheit, EZB-Zustimmung).

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(2) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die duale Aufsicht durch FMA und OeNB eine konsequente und umfassende Aufsicht über die österreichische Kreditwirtschaft gewährleiste. Seit der Reform 2008 seien die bankaufsichtlichen Bereiche zwischen FMA und OeNB in einer effizienten und effektiven Arbeitsteilung zusammengewachsen. Das trilaterale SPOC-System (FMA – OeNB – Bank) führe zu klaren und kurzen Kommunikationswegen sowie einer engmaschigen Aufsicht über die österreichischen Kreditinstitute. Doppelgleisigkeiten seien beseitigt und die Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten klar abgegrenzt worden. Internationale Standards würden von einem System der „Checks & Balances“ innerhalb der Aufsicht ausgehen: diese gegenseitige Kontrolle und damit einhergehende stetige Qualitätssicherung werde in Österreich durch die duale Struktur und die etablierten Prozesse zwischen FMA und OeNB bestmöglich umgesetzt.

Komplexe und aufwendige Entscheidungsstrukturen innerhalb der EZB sollten den Interessenkonflikt zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht minimieren. Die klare Aufgabenzuordnung in der Aufsicht zwischen FMA und OeNB auf nationaler Ebene und die Trennung zwischen Stimmrecht im „Governing Council“ und Stimmrecht im „Supervisory Board“ ließe den Konflikt zwischen Geldpolitik und Aufsicht auf nationaler Ebene gar nicht entstehen. Dies sei sinnvoll und effizient.

Die Qualität der Zusammenarbeit sei auch in der Praxis als sehr gut und reibungslos einzustufen: gegenüber den Banken würden FMA und OeNB als durchsetzungsstarke und in sich geschlossene Aufsicht auftreten; innerhalb des europäischen Systems würden beide Institutionen dafür sorgen, dass österreichische Interessen wirkungsvoll mit doppeltem Gewicht durch zwei konsistente Stimmen vertreten seien.

Die FMA betonte die Bedeutung der integrierten Aufsicht für den Finanzplatz Österreich. Der österreichische Finanzmarkt sei durch eine starke Vernetzung der beaufsichtigten Unternehmen gekennzeichnet. Ein stark vernetzter Finanzmarkt brauche eine integrierte Aufsicht. Die FMA vereine als integrierte Aufsicht die prudentielle Aufsicht, die Verhaltensaufsicht, die Mikro- und Makro-Aufsicht unter einem Dach und habe den Vorteil, ihrer Aufsichtstätigkeit den „Blick auf das Ganze“ zugrunde legen zu können, ohne langwierige Abstimmungen zwischen mehreren Behörden vornehmen zu müssen. Auf Entwicklungen am Finanzmarkt könne somit schneller und besser reagiert werden. Das integrierte Aufsichtsmodell sei somit effektiv, kosteneffizient und hebe alle Synergien beim Know-how. Auch im internationalen Vergleich seien integrierte Behörden aufgrund ihres Wissensvorsprungs und ihrer Effektivität überlegen.

Die duale Struktur der Bankenaufsicht sei sehr gut eingespielt. Die gemeinsame Datenbank, gemeinsame Prozesse und eine Abstimmung auf allen Hierarchiestufen würden die österreichische Aufsicht – auch im europäischen Vergleich mit anderen dual organisierten Aufsichtsbehörden – stark und effektiv machen. Die Modalitäten der

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Zusammenarbeit würden zudem laufend optimiert. Eine Zusammenführung der prudentiellen Bankenaufsicht aus FMA und OeNB würde die Neudefinition der bewährten Schnittstellen und organisatorischen Abläufe bedingen, was einen hohen Aufwand bei Verlust des bewährten Status quo bedeuten würde. Dadurch seien erneute Reibungsverluste, nicht unbedingt aber Kostenersparnisse zu erwarten.

Für den Fall, dass dennoch Änderungen im institutionellen Setting der Bankenaufsicht überlegt werden würden, sei darauf zu achten, dass der Mehrwert, den die FMA aufgrund ihres integrierten Aufsichtskonzepts biete, erhalten bleibe und nicht durch neue institutionelle Schranken verloren gehe. Die Bedeutung der integrierten Aufsichtsthemen werde immer höher. Risiken, die nur durch die Wohlverhaltensaufsicht identifiziert werden könnten, jedoch eine erhebliche Auswirkung auf die Stabilität von Banken haben könnten und daher auch unmittelbare prudentielle Aufsichtsmaßnahmen erfordern, seien ein Beispiel dafür. Gerade in letzter Zeit hätten die Legacy Risks aus Misselling von Finanzprodukten oder aus der Nichteinhaltung anderer Wohlverhaltensnormen (z.B. Geldwäscheprävention) bei großen internationalen Bankengruppen zu erheblichen Stabilitätsproblemen geführt.

(3) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die derzeitige Organisation der Bankenaufsicht in Österreich im Wesentlichen auf der Umsetzung der Finanzmarktaufsichtsreform 2008 beruhe. Diese sehe eine klare Trennung zwischen der FMA als zuständiger Behörde und der OeNB als für das gesamte Fact-Finding (gesamthafte Risikobeurteilung mittels wirtschaftlicher Analysen, Vor-Ort-Prüfungen, Modellgutachten und Meldewesen) zuständiger Institution vor. Diese Neuregelung resultiere aus den Erkenntnissen des BAWAG-Untersuchungsausschusses sowie Evaluierungen des RH und ziele darauf ab, zuvor bestandene Doppelgleisigkeiten zu beseitigen und die Koordination zwischen den beiden Institutionen zu verbessern. OeNB und FMA hätten bis zur Gründung des „Single Supervisory Mechanism“ (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus) den Aufsichtsablauf unter der Prämisse „Zwei Institutionen, ein gesamtheitlicher Prozess und gestärkte gemeinsame Verantwortung“ adäquat gestaltet.

Als Konsequenz aus der Finanzkrise sei die Rolle der Notenbanken in der Bankenaufsicht deutlich verstärkt worden, dies sei in die Gründung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Europäischen Zentralbank im November 2014 gemündet. Mit dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bestehe für den gesamten Euroraum nunmehr ein gemeinsames Aufsichtssystem, das sich im Rahmen einer dezentralen Organisation aus der EZB und den nationalen Aufsichtsinstitutionen – in Österreich somit FMA und OeNB – zusammensetze.

Da nunmehr in Österreich drei Institutionen (EZB, FMA und OeNB) in die Bankenaufsicht involviert seien und somit die Komplexität des österreichischen Aufsichtsmodells inhärent angestiegen sei, würden in den vergangenen Jahren erzielte Effi-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



zizienzsteigerungen und Schnittstellenverbesserungen (z.B. Einsparungen bei den nationalen Aufsichtsgremien) zum Teil wieder egalisiert.

Sollte der politische Wille bestehen, wäre bei einer neuerlichen Reform eine Zusammenführung aller österreichischen Bankenaufsichtssachen in der OeNB vorteilhaft. Dies würde nicht nur dem in der Eurozone gängigen Aufsichtsmodell entsprechen (nur in sehr wenigen Ländern sei die Notenbank nicht Aufsichtsbehörde bzw. in die Aufsicht eingebunden), sondern begründe sich auch in der Tatsache, dass die Letztentscheidungsfunktion in Bankenaufsichtsfragen beim EZB-Rat (und damit den Gouverneuren der nationalen Zentralbanken) liege und sohin eine Involvierung der OeNB in Bankenaufsichtsfragen jedenfalls gegeben sei. Darüber hinaus sei vom RH auch richtigerweise festgehalten worden, dass schon derzeit der Großteil der Bankenaufsichtsaufgaben in der OeNB wahrgenommen werde (Ressourcenverhältnis Behördenfunktion FMA zu Analyse- und Prüfaufgaben der OeNB 1:2).

Zudem sei hervorzuheben, dass die OeNB schon vor Gründung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im Bereich der Bankenaufsicht sehr ähnlich organisiert gewesen sei (On-/Off-site, Großbanken/andere Banken), dies insbesondere aufgrund der hohen Anzahl an Kreditinstituten in Österreich und deren heterogener Größenverteilung. Diesen Vorteil habe die OeNB 2014 unmittelbar nutzen und die Anforderungen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus sehr rasch und effizient abbilden können. Es sei lediglich eine Abteilung zur Policy-Unterstützung (Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie, EGSA) und eine einhüllende Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht (HEG) geschaffen worden.

## 49.4

Der RH erwiderte dem BMF, der FMA und der OeNB, dass – wie auch in der Stellungnahme des BMF ausgeführt – jede Änderung im System der Österreichischen Bankenaufsicht einer sorgfältigen Analyse und Konzeptionierung bedarf. Der RH wies jedoch darauf hin, dass jegliche Änderung nicht aufgrund ihrer rechtlichen Umsetzungserfordernisse (Verfassungsmehrheit, EZB-Zustimmung) im Vorfeld ausgeschlossen oder eingeschränkt werden sollte.

Der RH wies weiters darauf hin, dass – als Folge der im September 2008 akut gewordenen weltweiten Finanzkrise – auf europäischer Ebene keine Harmonisierung im Sinne einer Allfinanzaufsicht oder integrierten Aufsicht stattfand. Insbesondere das Hinzukommen einer dritten (mit Entscheidungskompetenz ausgestatteten) Institution im Aufsichtsgefüge über Banken, der EZB, gab aus der Sicht des RH Anlass dafür, eine Weiterentwicklung des „Status quo“ anzustoßen. Innerstaatliche Gestaltungsspielräume sind im europäischen Bankenaufsichtssystem gegeben, die nach Ansicht des RH zur Optimierung der Österreichischen (Banken-)Aufsicht genutzt werden sollten.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Schlussempfehlungen

50 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### BMF, FMA und OeNB

- (1) Im Sinne der Kosten— und Ressourcentransparenz wäre darauf hinzuwirken, dass die FMA und die OeNB eine einheitliche Methode für die Ermittlung der Ressourcen der Bankenaufsicht einsetzen. (TZ 38)
- (2) Künftig wäre verstärkte Aufmerksamkeit auf die Kostenentwicklung im Bereich der Bankenaufsicht zu legen und es wären geeignete Maßnahmen zu setzen, um Kostensteigerungen in diesem Bereich weitestgehend auszugleichen. Dabei wäre insbesondere zu untersuchen, inwieweit eine organisatorische Zusammenführung der beiden bankaufsichtlichen Bereiche der FMA und OeNB zu einer Erhöhung der Kosteneffizienz beitragen würde. (TZ 39)

### BMF und FMA

- (3) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Rechenschaftspflicht der EZB durch das österreichische Parlament regelmäßig eingefordert wird, um mögliche Kontrolllücken im Bereich der Aufsicht über bedeutende Kreditinstitute bestmöglich zu vermeiden. (TZ 5)

### FMA und OeNB

- (4) Die Ergebnisse des „SSM Performance Feedbacks“ für JST—Subkoordinatoren wären im Einvernehmen mit dem betroffenen Personal zur Vereinbarung von Personalentwicklungsmaßnahmen heranzuziehen. (TZ 15)
- (5) Im Hinblick auf einen ressourcenschonenden, jedoch auch die österreichischen Interessen berücksichtigenden, Mitteleinsatz wäre die Entsendungspolitik für internationale Gremien weiterhin im Vorfeld zu koordinieren. (TZ 17)
- (6) Im Sinne der Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes wären nationale Erkenntnisse aus der Aufsichtstätigkeit in die laufende Aufsichtsplanung einfließen zu lassen und im Rahmen des gemeinsamen Aufsichtsteams (JST) umgehend an die EZB zu kommunizieren. (TZ 18)
- (7) Im Rahmen der „Joint Task Force“ wäre eine zeitnahe Überprüfung der Einhaltung des aufsichtlichen Prüfprogramms 2016 durch die Internen Revisionen der FMA und OeNB durchzuführen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Erstellung künftiger aufsichtlicher Prüfprogramme im

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Rahmen des gemeinsamen Aufsichtsteams (JST) „bottom—up“ einfließen zu lassen. (TZ 18)

- (8) Es wäre darauf hinzuwirken, dass auch Mängel aus Vor—Ort—Prüfungen, die sich zeitlich mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus überschneiden, in das IMAS eingepflegt werden. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass Mängel und Risiken, welche die nationale Aufsicht schon vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erkannt hatte, auch nach dessen Einführung effektiv adressiert werden können. (TZ 21)
- (9) In den Gremien der EZB wäre aufgrund der zentralen Bedeutung der Mängelverfolgung auf eine rasche Weiterentwicklung der Vorgaben für eine strukturierte Mängelverfolgung hinzuwirken, um eine zeitnahe Behebung der festgestellten Mängel sicherzustellen und damit die Wirkung der Bankenaufsicht zu stärken. (TZ 22)
- (10) Zur Vermeidung der mehrfachen Ankündigung einer Vor—Ort—Prüfung beim Kreditinstitut wäre die diesbezügliche Zuständigkeit zu überarbeiten und nach Möglichkeit in einer Stelle zu bündeln. (TZ 32)
- (11) Zur Erhöhung der Transparenz wäre der Aufsichtsrat eines Kreditinstituts über eine bevorstehende Durchführung einer Vor—Ort—Prüfung sowie über die Zustellung eines Prüfberichts zu informieren. (TZ 32)
- (12) Die Zuständigkeiten für die Übermittlung von Prüfberichten im Rahmen von Vor—Ort—Prüfungen bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten wären zu überarbeiten und diese im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung in einer Stelle zu bündeln. (TZ 32)

## BMF

- (13) Im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wären die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand, der sich aus der nationalen Gremienstruktur ergibt – zu berücksichtigen. (TZ 14, TZ 16)
- (14) Im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wären die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand zur Abstimmung der Teilnahme an internationalen Gremien – zu berücksichtigen. (TZ 14, TZ 17, TZ 27)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- (15) Im Hinblick auf den Planungszeitraum wäre auf eine Flexibilisierung der nationalen Rechtsvorschriften hinzuwirken, um eine abgestimmte Prüfungsplanung der FMA und OeNB im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu ermöglichen. (TZ 25)
- (16) Im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wären die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand im Rahmen der Erstellung des Prüfprogramms – zu berücksichtigen. (TZ 27, TZ 28)
- (17) Im Zuge der Weiterentwicklung der österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wäre konsequent auf eine Zusammenführung der Aufgabenverantwortung bei der zuständigen Behörde (derzeit FMA) hinzuwirken und die Kompetenz zur Auswahl, Bestellung und Abberufung von Staatskommissären an diese zu übertragen. (TZ 41, TZ 43)
- (18) Es wäre die Weiterbildung von Organen, deren Handeln funktional der FMA zuzurechnen war, allein dem Verantwortungsbereich der zuständigen Behörde (derzeit FMA) zu unterstellen. Dadurch könnte die Aufgabenwahrnehmung in der Bankenaufsicht zusammengeführt werden. (TZ 46)
- (19) Es wäre auf ein einheitliches System der Funktionsgebühren für Staatskommissärstätigkeiten hinzuwirken, das sowohl den Aufwand der Staatskommissäre – unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips – als auch den Aufwand der zuständigen Behörde (derzeit FMA) in transparenter Weise berücksichtigt. (TZ 47)
- (20) Im Rahmen der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wäre darauf hinzuwirken, dass die Konzeption des Instituts der Staatskommissäre einer grundlegenden Neuerung zugeführt wird und der Einsatz von Staatskommissären bei Kreditinstituten der zuständigen Behörde (derzeit FMA) als risikoorientierte vom Bilanzsummenkriterium losgelöste Aufsichtsmaßnahme zur Verfügung steht. (TZ 48)
- (21) Im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht wäre auf eine Regelung im Bankwesengesetz hinzuwirken, wonach die beiden Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden sollten. (TZ 49)
- (22) Im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur wären die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu berücksichtigen und zur Vermeidung einer weiter steigenden Komplexität (z.B.

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



hinsichtlich Kommunikations— und Abstimmungserfordernissen oder die Beschickung internationaler Gremien) die bestehenden organisatorischen Strukturen bei der Zusammenführung der Aufsichtsbereiche zu nutzen und keine weitere organisatorische Einheit vorzusehen. (TZ 49)

- (23) Es wäre auf eine Bündelung der Aufsichtskompetenzen und Weiterentwicklung der Aufsichtsmaßnahmen hinzuwirken. (TZ 49)

## FMA

- (24) Die Einmeldung von Teammitgliedern in gemeinsame Aufsichtsteams (JST) wäre an die Vorgaben der EZB anzupassen. (TZ 15)
- (25) Analog zur Vorgehensweise der OeNB wäre schriftlich festzulegen, wie Informationen nach ihrem Risiko zu klassifizieren wären und welche Informationen aufbauend auf dieser Klassifizierung von den Mitgliedern der JST innerhalb der FMA zu kommunizieren wären. Dabei wäre die entsprechende Hierarchieebene und die Häufigkeit der Informationsweitergabe festzulegen. (TZ 20)
- (26) Die internen Prozessvorgaben in Bezug auf die Verfolgung von Mängeln, welche im Rahmen von Einzelbankanalysen festgestellt wurden, wären zu konkretisieren. (TZ 34)
- (27) Der Prozess der Mängelverfolgung wäre unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich implementierten Datenbank zu überarbeiten. Die internen Vorgaben wären so zu präzisieren, dass eine zeitnahe Behebung der in Vor—Ort—Prüfungen festgestellten Mängel sichergestellt und die Effektivität der Bankenaufsicht erhöht werden kann. (TZ 35)
- (28) Es wären Vorgaben für einen strukturierten Mängelverfolgungsprozess zu erarbeiten, die bspw. Intervalle für die Aktivitäten der FMA im Rahmen der Mängelbehebung festlegen und eine zeitnahe Würdigung der vom Kreditinstitut in Stellungnahmen kommunizierten Maßnahmen durch die FMA sowie eine umgehende Rückmeldung an das Kreditinstitut bezüglich der Würdigung vorsehen. (TZ 35)
- (29) Es wäre eine verbindliche Vorgehensweise festzulegen, wenn die FMA die von einem Kreditinstitut vorgeschlagenen Maßnahmen mehrmals als nicht ausreichend erachtet. (TZ 35)
- (30) Im Zuge der Übernahme neuer Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht wären Umschichtungs— und Synergiepotenziale zu nutzen; der Ressourcenein-

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



satz wäre insbesondere durch eine vorgelagerte Vornahme einer internen Aufgabenkritik zu optimieren. (TZ 37)

- (31) Für jedes aufsichtsrelevante Verhalten der Staatskommissäre – auch im Vorfeld von Organsitzungen und damit noch vor Ausübung konkreter gesetzlicher Aufgaben – wäre eine detaillierte Dokumentation von den Staatskommissären einzufordern. (TZ 44)
- (32) Die vorhandenen Sachkenntnisse aller Staatskommissäre wären im Rahmen eines Fit & Proper—Hearings zu erheben und ein individueller Weiterbildungsbedarf wäre festzustellen. Darüber hinaus wäre, bei festgestellter mangelnder Sachkenntnis der Staatskommissäre dies dem Bundesminister für Finanzen anzuzeigen und auf eine Abberufung gemäß § 76 Abs. 3 BWG wegen Fehlen der Voraussetzungen für die Bestellung nach § 76 Abs. 2 BWG hinzuwirken. (TZ 46)
- (33) Es wären Zielvereinbarungen mit den Staatskommissären für die jährliche Weiterbildung abzuschließen. Dabei wären ein Mindestmaß an Weiterbildungsstunden und erforderliche Inhalte – unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips – festzulegen. (TZ 46)

## OeNB

- (34) Die Dokumentation der Sollprozesse im Rahmen der Bankenaufsicht wäre zu überarbeiten und nach einheitlichen Vorgaben (u.a. zu Bezeichnung, Aufbau und Layout) zu gestalten sowie laufend aktuell zu halten. Zudem wären im Zuge der Überarbeitung der Sollprozesse die Rollen und Verantwortungen aller Hauptprozesse der Bankenaufsicht abteilungsübergreifend und standardisiert – bspw. in RASCI—Tabellen – festzuhalten. (TZ 10)
- (35) Die jährlichen wirtschaftlichen Detailanalysen wären anhand der Jahresabschlüsse entsprechend den internen Vorgaben jährlich möglichst zeitnah nach deren Fertigstellung durchzuführen, um die Basis für eine unmittelbare behördliche Behandlung durch die FMA zu legen und so zur Erhöhung der Effektivität der Bankenaufsicht beizutragen. (TZ 31)
- (36) Der interne Qualitätssicherungs— und Genehmigungsweg von Analyseergebnissen wäre ausschließlich im ELAK vorzunehmen, um damit doppelte Arbeitsschritte zu vermeiden. Der Prozess wäre zu beschleunigen und eine durchgängige elektronische Dokumentation aller im Qualitätssicherungs— und Genehmigungsprozess durchgeführten Änderungen abzubilden. (TZ 31)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- (37) Im Sinne der Transparenz des Qualitätssicherungsprozesses wäre die Qualitätssicherung und Approbation von Prüfberichten und Repliken nicht in Papierform, sondern ausschließlich mittels elektronischem Akt durchzuführen, um dadurch doppelte Arbeitsschritte zu vermeiden und eine durchgängige elektronische Dokumentation aller durchgeführten Änderungen zu erlangen. (TZ 33)
- (38) Für einen Prüfbericht und eine Replik wäre jeweils nur ein elektronischer Akt anzulegen und dieser unmittelbar nach der formal gültigen elektronischen Genehmigung der FMA zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung zu stellen. Zudem wären die Prozessvorgaben für die Qualitätssicherung und Approbation von Prüfberichten und Repliken entsprechend anzupassen. (TZ 33)
- (39) Im Hinblick auf die Transparenz der Kosten wären von der OeNB dem BMF – über die gesetzliche Verpflichtung des BWG hinausgehend – jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben. (TZ 40)
- (40) Im Sinne der Kostentransparenz wären alle mit Tätigkeiten der Bankenaufsicht gemäß § 79 Abs. 4b BWG befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung, in die Kostenabrechnung miteinzubeziehen. (TZ 40)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

### Finanzmarktaufsichtsbehörde

#### Aufsichtsrat

##### Vorsitz

**Mag. Alfred Lejsek** (seit 1. September 2001)

##### Stellvertretung

Dr. Klaus Liebscher (1. September 2001 bis 31. August 2008)  
**Univ.-Prof. Dr. Ewald Nowotny** (seit 1. September 2008)

#### Vorstand

Dr. Heinrich Traunmüller (14. Februar 2005 bis 13. Februar 2008)  
 Dr. Kurt Pribil (22. Oktober 2001 bis 13. Februar 2013)  
**Mag. Helmut Ettl** (seit 14. Februar 2008)  
**Mag. Klaus Kumpfmüller** (seit 14. Februar 2013)

# Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



## Oesterreichische Nationalbank

### Generalrat

#### Präsident

**Dkfm. Dr. Claus Raidl** (seit 1. September 2008)

#### Vizepräsident

**Mag. Max Kothbauer** (seit 1. September 2008)

### Direktorium

#### Gouverneur

**Univ.-Prof. Dr. Ewald Nowotny** (seit 1. September 2008)

#### Vize-Gouverneur

Mag. Dr. Wolfgang Duchatzek (11. Juli 2003 bis 18. Juni 2013)

Univ.-Prof. Dr. Ewald Nowotny  
(Agenden von VG interimistisch übernommen) (18. Juni 2013 bis 10. Juli 2013)

**Mag. Andreas Ittner** (seit 11. Juli 2013)

#### Direktor

**Mag. Dr. Peter Mooslechner** (seit 1. Mai 2013)

**Dr. Kurt Pribil** (seit 11. Juli 2013)

Mag. Andreas Ittner (von 1. September 2008 bis 10. Juli 2013)

Mag. Dr. Peter Zöllner (von 15. Juli 1998 bis 30. April 2013)

Wien, im April 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R  
-  
H

