



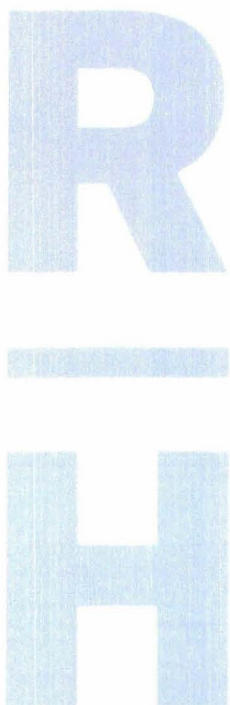
Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



III-378 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/20



Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur

Reihe BUND 2017/20

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im April 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Kurzfassung	12
Kenndaten	31
Prüfungsablauf und –gegenstand	32
Grundlagen der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur	33
Bankenaufsicht bis November 2014	33
Bankenaufsicht im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	35
Rechtliche Grundlagen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	36
Akteure des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	38
Struktur der Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	41
Organisation der Bankenaufsicht auf europäischer Ebene	41
Aufgabenverantwortung im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus	44
Organisation der Bankenaufsicht in Österreich	47
Veränderung der Ablaufprozesse	48
Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich	51
Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute	53
Überblick „bedeutende“ Kreditinstitute	53
Organisationsstruktur	53
Wesentliche Prozesse	66
Resümee Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute	77
Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute	78

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Überblick „weniger bedeutende“ Kreditinstitute	78
Organisationsstruktur	80
Wesentliche Prozesse	82
Resümee Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute	108
Personal	110
Personaleinsatz der FMA	110
Personaleinsatz der OeNB	113
Kosten der Bankenaufsicht	117
Kosten der Bankenaufsicht bei der FMA	117
Kosten der Bankenaufsicht bei der OeNB	121
Staatskommissäre	128
Bestellung und Abberufung	128
Erforderliche Sachkenntnis	129
Aufgaben und Befugnisse	135
Parallele Anzeige-, Melde- und Berichtspflichten	139
Weiterbildung	140
Funktionsgebühr	143
Weiterentwicklung des Staatskommissärs als Aufsichtsinstrument	145
Notwendige Strukturreform der Bankenaufsichtsarchitektur	148
Schlussempfehlungen	157
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	163

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bankenaufsicht – Zuständigkeiten von FMA und OeNB _____	34
Tabelle 2:	Rechtsnormen zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus _____	36
Tabelle 4:	Bankenaufsicht in Österreich – eingebundene Organisationseinheiten (FMA und OeNB) _____	47
Tabelle 5:	Entwicklung der Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich _____	51
Tabelle 6:	„Bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen per 30. Dezember 2015 _____	53
Tabelle 7:	Bankenaufsicht in Österreich – wesentliche Abteilungen für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen (FMA und OeNB) _____	54
Tabelle 8:	Wesentliche Aufgaben der Abteilungen EGBA, EGREV und EGSA in der OeNB _____	55
Tabelle 9:	Nationale Gremien der Bankenaufsicht 2010 bis 30. November 2014 _____	61
Tabelle 10:	Nationale Gremien der Bankenaufsicht ab 1. Dezember 2014 _	62
Tabelle 11:	Operative Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute _	81
Tabelle 12:	Übersicht ausgewählter Prozesse mit Prüfungshandlungen _____	86
Tabelle 13:	Kommunikation im Rahmen von Vor–Ort–Prüfungen _____	92
Tabelle 14:	Prüfberichte der OeNB _____	96
Tabelle 15:	Verfolgung von Mängeln aus Vor–Ort–Prüfungen durch die FMA _____	102
Tabelle 16:	Entwicklung Personalstand und Personalaufwendungen im Bereich Bankenaufsicht der FMA _____	110
Tabelle 17:	Neue Aufgaben der FMA im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus _____	111

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Tabelle 18:	Entwicklung des Ressourceneinsatzes für Vor–Ort–Prüfungen und Einzelbankanalysen der OeNB _____	114
Tabelle 19:	Rechnungskreis Bankenaufsicht der FMA _____	118
Tabelle 20:	Entwicklung der direkten Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse _____	123
Tabelle 21:	Entwicklung der Vollkosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB _____	124
Tabelle 22:	Auswahlkriterien zur Bestellung von Staatskommissären _____	130
Tabelle 23:	Vergleich der fachlichen Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und Aufsichtsratsvorsitzende mit jenen an Staatskommissäre _____	133
Tabelle 24:	Aufgaben der Staatskommissäre _____	135
Tabelle 25:	Befugnisse der Staatskommissäre _____	136
Tabelle 26:	Auszug aus Leistungserfassung der FMA zu Tätigkeiten im Zusammenhang mit Staatskommissären _____	137
Tabelle 27:	Mehrfachverpflichtungen zu Gefährdungstatbeständen _____	139

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus __	41
Abbildung 2:	Schematische Darstellung eines JST für ein österreichisches „bedeutendes“ Kreditinstitut bzw. eine Institutsgruppe __	57
Abbildung 3:	Überblick über den gemeinsamen SREP-Rahmen _____	67

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHS	Allgemein bildende höhere Schule
AktG	Aktiengesetz, BGBl. Nr. 98/1965 i.d.g.F.
ALF	Abteilungsleiterforum
Art.	Artikel
BAKA	Abteilung für Bankenanalyse (OeNB)
BAREV	Abteilung für Bankenrevision (OeNB)
BaSAG	Bundesgesetz über die Sanierung u. Abwicklung von Banken, BGBl. I Nr. 98/2014 i.d.g.F.
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIRG	Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BSCEE	Group of Banking Supervisors from Central and Eastern Europe (informelle Vereinigung der Bankenaufseher aus Zentral- und Osteuropa)
bspw.	beispielsweise
BTS	Binding Technical Standards (rechtlich verbindliche technische Regulierungs- und Durchführungsstandards)
BWG	Bankwesengesetz, BGBl. Nr. 532/1993 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
CEBS	Committee of European Banking Supervisors (Ausschuss der Europäischen Auf- sichtsbehörden für das Bankwesen)
CRD IV	Capital Requirements Directive Number IV (4. Kapitaladäquanzrichtlinie)
CRR	Capital Requirements Regulation (Kapitaladäquanzverordnung)
DARWIN	Dokumentationsmanagementsystem
dgl.	dergleichen
DGS	Deposit Guarantee Scheme (Einlagensicherungssystem)
d.h.	das heißt
EBA	European Banking Authority (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)
EBF-A	Einzelbankforum im Abteilungsleiterformat
EBF-M	Einzelbankforum im Managementformat
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council (Rat für Wirtschaft und Finanzen)
EGBA	Abteilung für Europäische Großbankenanalyse (OeNB)
eGen	eingetragene Genossenschaft
EGREV	Abteilung für Europäische Großbankenrevision (OeNB)
EGSA	Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie (OeNB)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



ELAK	Elektronischer Akt
ESAEG	Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, BGBl. I Nr. 117/2015 i.d.g.F.
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESRB	European Systemic Risk Board (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken)
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
(f)f.	folgende Seite(n)
FINMA	Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht (OeNB)
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde
FMABG	Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, BGBl. I Nr. 97/2001 i.d.g.F.
FSB	Financial Stability Board (Finanzstabilitätsrat)
GL	Guideline (Richtlinie)
GmbHG	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, RGBl. Nr. 58/1906 i.d.g.F.
HAK	Handelsakademie
HEG	Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht (OeNB)
HFB	Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung (OeNB)
HST	Hauptabteilung Statistik (OeNB)
ICBS	International Conference of Banking Supervisors (Internationale Konferenz der Bankenaufsicht)
IFRS	International Financial Reporting Standards (Internationale Rechnungslegungsvorschriften)
IMAS	Informationsmanagementsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
JST	Joint Supervisory Team (gemeinsames Aufsichtsteam)
KOFO	Koordinationsforum
MEL	Minimum Engagement Level (Mindestmaß an Aufsichtsaktivitäten)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAG–AL	Nationales Aufsichtsgremium auf Abteilungsleitererebene
NAG–MA	Nationales Aufsichtsgremium auf Managementebene
NBG	Nationalbankgesetz 1984, BGBl. Nr. 50
NCA	National Competent Authority (nationale zuständige Behörden)
NCB	National Central Bank (nationale Zentralbank)
Nr.	Nummer

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



N.V.	naamloze vennootschap (Aktiengesellschaft nach niederländischem Recht)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
OÖ	Oberösterreich
RAS	Risk Assessment (Risikoeinschätzung)
RASCI	Responsible, Accountable, Supportive, Consulted, Informed (Technik zur Analyse und Darstellung von Verantwortlichkeiten)
rd.	rund
REFBA	Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen (OeNB)
reg.Gen.m.b.H.	registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung
RMP	Risk Mitigation Programme
RH	Rechnungshof
R VG	Ressort Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik (OeNB)
SAMBA	Abteilung Statistik – Aufsicht Modelle und Bonitätsanalysen (OeNB)
SB	Supervisory Board
SEP	Supervisory Examination Programme (aufsichtliches Prüfprogramm)
SIDAT	Abteilung Statistik – Informationssysteme und Datenmanagement (OeNB)
S.p.A.	società per azioni (Aktiengesellschaft nach italienischem Recht)
SPOC	Single Point of Contact (Ansprechperson für beaufsichtigte Institute)
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process (Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess)
SRM	Single Resolution Mechanism (Einheitlicher Abwicklungsmechanismus)
SSM	Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)
SUKO	Subkoordinatoren – Jour Fixe
SUSI	Status Update Significant Institutions (Abstimmungs- und Informationsgremium von FMA und OeNB betreffend „bedeutende“ Kreditinstitute)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch, dRGBI. S 219/1897 i.d.g.F.
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZLES	Zeit- und Leistungserfassungssystem

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Wirkungsbereich des

Bundesministeriums für Finanzen

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur

Mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus übernahm die Europäische Zentralbank die Verantwortung für Agenden im Bereich der Bankenaufsicht. Dabei war sie für die Beaufsichtigung bedeutender Kreditinstitute direkt zuständig. Die Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute verblieb im Verantwortungsbereich der nationalen Aufsicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) und der Oesterreichischen Nationalbank (**OeNB**). Damit waren in Österreich drei Organisationen mit der Bankenaufsicht befasst.

Das Abstimmungserfordernis war sowohl innerstaatlich als auch in Richtung Europäischer Zentralbank hoch. Die organisatorische Trennung der Aufsichtsbereiche zwischen FMA und OeNB in Österreich (duale Aufsichtsstruktur) erforderte einen intensiven Koordinations- und Informationsprozess. Die duale Aufsichtsstruktur führte zu Mehrfachvertretungen in internationalen Gremien durch FMA und OeNB.

Zur Wahrnehmung ihrer behördlichen Kompetenzen holte die FMA die Expertise der OeNB ein. Die OeNB war dafür gesetzlich zur Vorhaltung und Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen verpflichtet. Jede behördliche Kompetenz der FMA bewirkte in deren Schatten eine Ressourcenvorhaltung bei der OeNB. Trotz Heranziehung der Expertise der OeNB war eine gesonderte Würdigung durch die FMA erforderlich, um den von der OeNB aufgezeigten behördlichen Handlungsbedarf zu beurteilen oder den von der OeNB mitgeteilten Verdacht auf Gesetzesverletzungen behördlich festzustellen.

Die Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich waren nicht transparent. Die OeNB hatte die direkten Kosten der Bankenaufsicht zu melden, nicht jedoch die indirekten Kosten von jährlich bis zu 10 Mio. EUR. Die FMA verrechnete ihre Aufwendungen an die beaufsichtigten Kreditinstitute vollständig weiter, während jene der OeNB mit einem weiterverrechenbaren Anteil von 8 Mio. EUR begrenzt waren. Im Jahr 2015 hatte der Bund durch das verringerte Geschäftsergebnis der OeNB die verbleibenden Kosten in Höhe von 26,74 Mio. EUR zu tragen.

Die Bestellung und Abberufung von Staatskommissären oblag 14 Jahre nach Übergang der Funktion als Aufsichtsbehörde vom BMF an die FMA weiterhin dem Bundesminister für Finanzen, obwohl Staatskommissäre funktional als Organ der FMA zuzurechnen

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



waren. Auch kam dem Landeshauptmann bei Sparkassen ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht für Staatskommissäre zu. Die Bündelung der Behördenkompetenz bei der FMA war auch 14 Jahre nach deren Errichtung noch nicht abgeschlossen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur hinsichtlich der Grundlagen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der Akteure der Bankenaufsicht in Österreich, der Aufsicht über „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute sowie des Ressourceneinsatzes. (TZ 1)

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst war die Beurteilung der gesamten Organisationen der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) sowie der Österreichischen Nationalbank (**OeNB**), die Beurteilung des Abwicklungsmechanismus, der Einlagensicherung und der makroprudenziellen Aufsicht. Die Europäische Zentralbank (**EZB**) fiel nicht unter die Prüfungskompetenz des RH, daher nahm der RH keine Beurteilungen und Veröffentlichungen von Sachverhalten vor, die auf Kompetenzen der EZB beruhten. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus war ein aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden bestehendes, einheitliches Aufsichtssystem für alle Kreditinstitute im Euroraum sowie für Kreditinstitute in Mitgliedstaaten der Europäischen Union (**EU**), die nicht Teil des Euroraums waren, die aber freiwillig am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnahmen. (TZ 3)

Die mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus verbundenen rechtlichen Änderungen erfolgten sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. (TZ 4)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Rechtsnormen zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Kurzbezeichnung	Rechtsnorm	in Kraft seit
Kapitaladäquanzverordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 575/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012	28. Juni 2013
Kapitaladäquanzrichtlinie	RICHTLINIE 2013/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG	17. Juli 2013
SSM–Verordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 1024/2013 DES RATES vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank	3. November 2013
SSM–Rahmenverordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 468/2014 DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus	15. Mai 2014
BWG	Bankwesengesetz (Bundesgesetz über das Bankwesen)	1. Jänner 1994

Quellen: EU; EZB; RH

Akteure

Gemäß SSM–Verordnung bestand der Einheitliche Aufsichtsmechanismus aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities; NCA). Die nationale zuständige Behörde in Österreich war die FMA. Auch die bankaufsichtliche Rolle der OeNB im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus fand ihre Berücksichtigung in der SSM–Rahmenverordnung. Diese sah vor, dass nationale Zentralbanken (National Central Bank; NCB), die – wie die OeNB – keine NCA waren und aufgrund des jeweiligen nationalen Rechts besondere Aufsichtsaufgaben hatten, diese Aufgaben innerhalb des nach nationalem Recht und der Rahmenverordnung festgelegten Rahmenwerks zu erfüllen hatten. (TZ 5)

Laut Art. 6 der SSM–Verordnung war die EZB für die wirksame und einheitliche Funktionsweise des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus verantwortlich. Dabei unterlagen sowohl die EZB als auch die nationalen zuständigen Behörden „der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch“. (TZ 5)

Bei einem Teil der aufsichtlichen Aufgaben war die Zuordnung der Verantwortung zur EZB oder zu den nationalen zuständigen Behörden von der Einstufung der jeweiligen Kreditinstitute als „bedeutend“ oder „weniger bedeutend“ abhängig. Die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute oblag der EZB und die Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute oblag grundsätzlich den nationalen zuständigen Behörden. (TZ 5)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die EZB unterlag gemäß Art. 20 der SSM-Verordnung einer Rechenschafts- und Berichterstattungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat. Darüber hinaus waren diese Berichte den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten zuzuleiten. Das nationale Parlament konnte gemäß Art. 21 der SSM-Verordnung die EZB ersuchen, schriftlich auf Anfragen zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu antworten oder den Vorsitz oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums einladen, gemeinsam mit einer Vertretung der nationalen zuständigen Behörde (in Österreich die FMA) an einem Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten des Mitgliedstaates teilzunehmen. (TZ 5)

Durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus kam es zu einer Verlagerung von Aufsichtsaufgaben und –kompetenzen zur EZB. Dies spiegelte sich auch in der Struktur der Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus wider. (TZ 6)

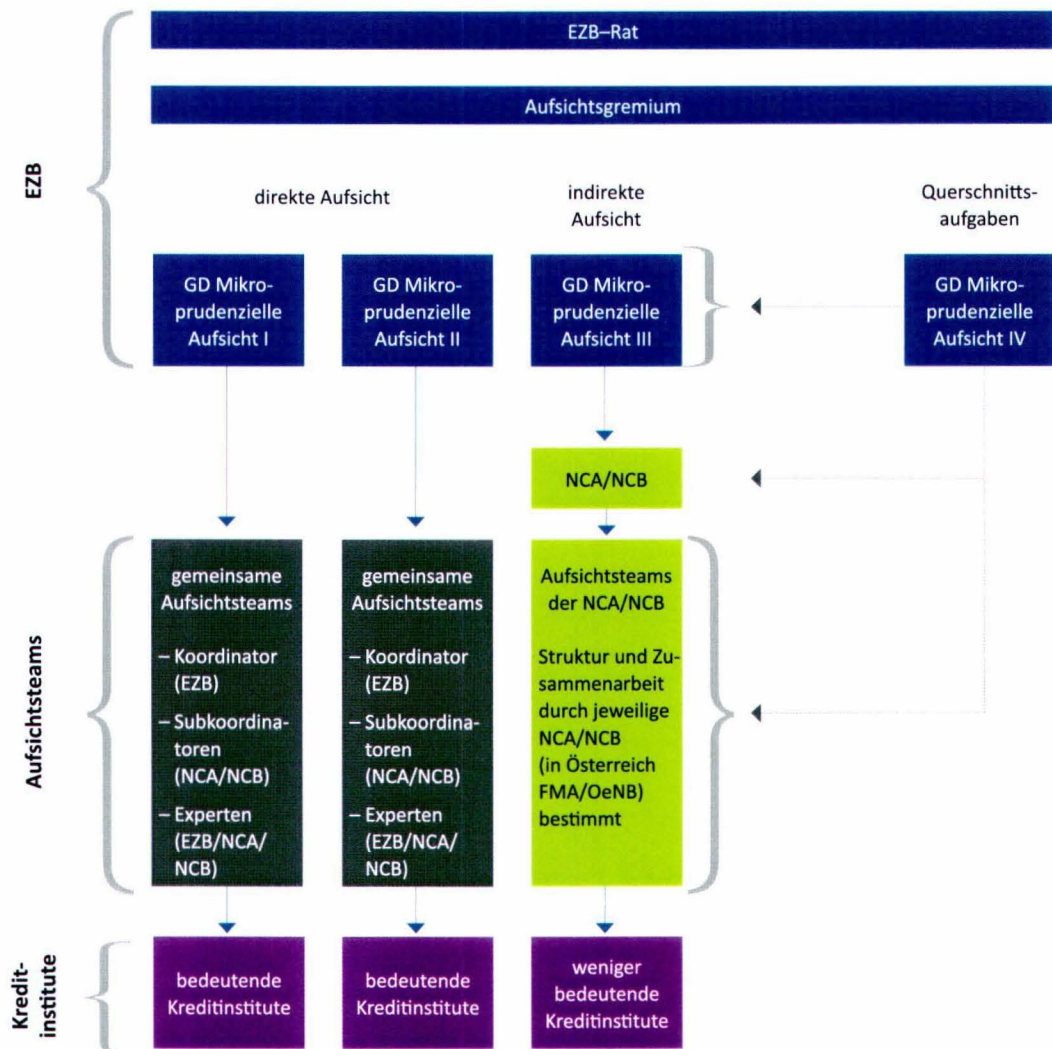
Innerhalb der EZB waren vier Generaldirektionen mit der Erfüllung der direkten und indirekten Aufsichtsaufgaben der EZB befasst. (TZ 6)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus



GD = Generaldirektion

NCA = nationale zuständige Behörde

NCB = nationale Zentralbank

Quellen: EZB; RH

Innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus orientierten sich die Zuständigkeiten der EZB und der nationalen zuständigen Behörden an der Einstufung des jeweiligen Kreditinstituts als „bedeutend“ oder „weniger bedeutend“ sowie an der Art der Aufsichtsaufgaben. (TZ 7)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Organisation der Bankenaufsicht in Österreich

Mit Ende 2015 waren in den Prozess der Bankenaufsicht – neben der seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf europäischer Ebene notwendigen Kommunikation mit der EZB – aufgrund der Einbindung von mindestens 24 Organisationseinheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen (FMA, OeNB) auch auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Informations- und Abstimmungsprozessen erforderlich. (TZ 8)

Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bewirkte im ersten Halbjahr 2014 eine Anpassung der Aufbauorganisationen der FMA und OeNB in unterschiedlichem Ausmaß. In der FMA erfolgte eine geringfügige Anpassung dahingehend, dass die bereits bestehende für „signifikante Banken“ zuständige Abteilung nunmehr ihre Aufgaben basierend auf der von der EZB durchgeführten Einschätzung von „bedeutenden“ Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen durchführte. In der OeNB erfolgte eine im Vergleich zur FMA umfassendere Organisationsänderung, welche die Neueinrichtung einer Hauptabteilung mit drei Abteilungen vorsah, die nunmehr für die Aufgaben der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zuständig waren. (TZ 13)

Die Grundlagen für die Aufsichtsaktivitäten im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus waren in einem von der EZB ausgegebenen im Dezember 2015 bereits über 2.000 Seiten umfassenden Aufsichtshandbuch zusammengefasst. Das Dokument bildete dabei sowohl die inhaltliche Komplexität der aufsichtlichen Tätigkeiten als auch die organisatorische Komplexität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ab. Die EZB passte das Aufsichtshandbuch laufend an aktuelle Veränderungen an. Die Beurteilung des Aufsichtshandbuchs der EZB fiel nicht unter die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des RH, weil die EZB vom Prüfungsmandat des RH nicht umfasst war. (TZ 9)

Während die FMA unterstützende und übergreifende Prozesse in einer Abteilung bündelte und so eine einheitliche Prozessbeschreibung und –dokumentation bewirkte, lagen diese Aufgaben in der OeNB bei den mit der operativen Bankenaufsicht betrauten Abteilungen. In der OeNB lagen zwar Dokumentationen der Sollprozesse vor, diese wichen aber in Bezug auf Bezeichnung, Aufbau, Layout und Aktualität voneinander ab. (TZ 10)

Bei der OeNB fehlte eine einheitliche sowie durchgängige abteilungsübergreifende Dokumentation der Sollprozesse der Bankenaufsicht. Eine Abteilung aktualisierte ihr Handbuch zuletzt im August 2011, wodurch bspw. die Entwicklungen nach Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 nicht abgebildet waren. (TZ 10, TZ 30)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur

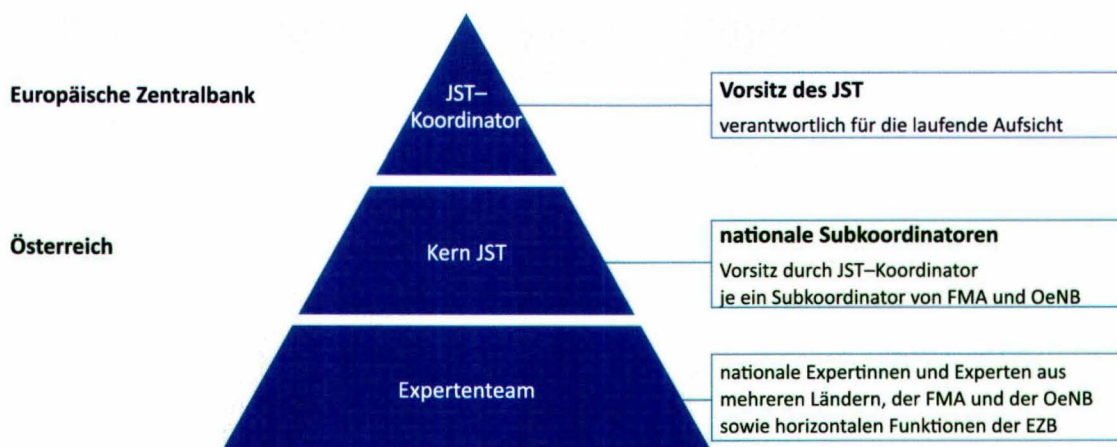


Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute

Per 30. Dezember 2015 beaufsichtigte die EZB insgesamt 129 Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen direkt. (TZ 12)

Gemäß der SSM-Rahmenverordnung war für jedes „bedeutende“ Kreditinstitut bzw. für jede Institutsgruppe in den am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team; **JST**) einzurichten. Dieses setzte sich aus Personal der EZB und der NCA sowie gegebenenfalls aus an der Bankenaufsicht beteiligten Nationalbanken zusammen. Die Verantwortung für die Leitung und Koordination eines JST lag bei einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter der EZB (JST-Koordinator). (TZ 14)

Schematische Darstellung eines JST für ein österreichisches „bedeutendes“ Kreditinstitut bzw. eine Institutsgruppe



JST: gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team)

Quellen: OeNB; FMA

Aufgrund der Bankenaufsichtsarchitektur in Österreich mit der FMA als nationale kompetente Behörde und der OeNB als an der Bankenaufsicht beteiligter Nationalbank waren zwei österreichische Subkoordinatoren in den JST vertreten. Im Hinblick auf die Größe des österreichischen Finanzmarktes war diese Doppelvertretung im internationalen Vergleich als nicht wirtschaftlich anzusehen. (TZ 14)

Der JST-Koordinator war gemeinsam mit den nationalen Subkoordinatoren für die Leitung und Koordination eines JST zuständig. Gemeinsam mit dem ihm übergeordneten Management in der EZB entschied der JST-Koordinator, welche Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit im Aufsichtsgremium einzubringen waren. Darüber hinaus war er für die Vorbereitung für Entscheidungsvorschläge für das Aufsichtsgremium (bzw. EZB-Rat) verantwortlich. (TZ 15)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Gemäß Vorgaben der EZB waren die Subkoordinatoren der JST so zu bestellen, dass diese als disziplinäre Vorgesetzte in den NCA bzw. an der Aufsicht beteiligten Nationalbanken die Mitglieder der Expertenteams in ihrer Organisation hinsichtlich Arbeitsaufwand ressourcentechnisch steuern konnten. (TZ 15)

Mit der Einmeldung des für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute zuständigen Abteilungsleiters der FMA als Expertenteammitglied in drei JST waren die Vorgaben der EZB durchbrochen, da die Subkoordinatoren der FMA in diesen drei JST somit nicht die disziplinären Vorgesetzten der Mitglieder der Expertenteams in ihrer Organisation waren. (TZ 15)

Mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ging auf der Ebene der innerstaatlichen JST-Subkoordinatoren der FMA und der OeNB eine Trennung von Fach- und Disziplinarvorgesetzten einher. Während im Rahmen ihrer Tätigkeiten im JST der jeweilige JST-Koordinator Fachvorgesetzter für die Subkoordinatoren war, lag die Verantwortung zur Leistungsbeurteilung des betroffenen Personals bei dem jeweiligen nationalen Dienstgeber FMA bzw. OeNB als Disziplinarvorgesetzten. (TZ 15)

Die FMA und die OeNB veränderten in Anpassung an die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 ihre nationale Gremienstruktur der Bankenaufsicht. Durch die Zusammenlegung von Querschnittsthemen und Themen, die einzelne Kreditinstitute betrafen, konnten zwei der ursprünglich vier notwendigen Gremien eingespart werden. Das Hinzukommen der EZB im Bereich der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen führte jedoch zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den drei involvierten Organisationen EZB, FMA und OeNB und deshalb zu einer höheren Anzahl an Schnittstellen als in der Zeit vor dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Hiervon war insbesondere das zweiwöchentlich stattfindende Supervisory Board Briefing betroffen, für welches aufgrund der Doppelvertretung Österreichs im Supervisory Board der EZB sowohl die FMA als auch die OeNB interne Vorbereitungen und Abstimmungen treffen mussten. (TZ 15)

Ergänzend zu den nationalen Gremien war die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des BMF, der FMA und der OeNB in internationalen Gremien vorgesehen. Die duale Aufsichtsstruktur in Österreich führte zu einer Doppelvertretung in internationalen, den Bankensektor betreffenden Gremien. Die Entsendung zu den Sitzungen der Gremien koordinierten FMA und OeNB im Vorfeld. (TZ 17)

Die strategische Planung von Aufsichtsaktivitäten erfolgte im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf Ebene der EZB in der zuständigen Abteilung für Aufsichtsplanung. (TZ 18)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Der Prozess zur Erstellung des aufsichtlichen Prüfprogramms wurde gemäß Vorgaben der EZB einmal jährlich angestoßen und halbjährlich von der EZB evaluiert („top down“). Darüber hinaus war vorgesehen, dass laufende Erkenntnisse aus den aufsichtlichen Tätigkeiten von den JST-Teammitgliedern an die zuständigen JST-Subkoordinatoren weitergeleitet werden können („bottom-up“). (TZ 18)

Die Verantwortung für die Planungskontrolle oblag der für die Aufsichtsplanung zuständigen Abteilung der EZB. Eine diesbezügliche Überprüfung auf nationaler Ebene wäre durch die Internen Revisionen der FMA und OeNB im Rahmen der sogenannten „Joint Task Force“ möglich. (TZ 18)

Die Umsetzung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und seiner umfangreichen gesetzlichen und sonstigen Vorgaben machte ein zentrales Informationsmanagementsystem zur Unterstützung des Aufsichtsprozesses und der Umsetzung der Methodologie des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus sowohl bei der EZB als auch bei den nationalen Institutionen notwendig. Das zentrale IT-Tool, in welchem die Arbeit der gemeinsamen Aufsichtsteams im Wesentlichen abgebildet war, war das Informationsmanagementsystem IMAS. (TZ 19)

Aufgrund der Neuausrichtung der Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen waren keine Approbationswege für aufsichtliche Entscheidungen in der FMA und OeNB mehr notwendig, da diese mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus in den gemeinsamen Aufsichtsteams die JST-Koordinatoren bzw. das Aufsichtsgremium und der EZB-Rat treffen mussten. Im Sinne der Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes war es wichtig, Erkenntnisse aus der aufsichtlichen Tätigkeit aller JST-Mitglieder der FMA und OeNB auch zeitnah an das Management der jeweiligen Organisation zu kommunizieren. In der OeNB lagen diesbezüglich schriftlich festgelegte interne Regelungen vor, zu welchem Zeitpunkt ein Sachverhalt an welche Hierarchieebene zu kommunizieren war (z.B. Sachverhalt mit hoher Risikorelevanz unverzüglich bis auf Direktorenebene). In der FMA lagen keine schriftlichen Vorgaben vor, die den internen Informationsfluss für Erkenntnisse aus der laufenden aufsichtlichen Tätigkeit aller JST-Mitglieder festlegten. (TZ 20)

Der RH überprüfte stichprobenartig die Umsetzung der Vorgaben des Aufsiehtshandbuchs der EZB. Bei drei risikoorientiert ausgewählten Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen war die Erfassung von Mängeln unvollständig. (TZ 21)

Für die Mängelverfolgung bei „bedeutenden“ Kreditinstituten lagen keine detaillierten Prozessvorgaben der EZB vor, weshalb für JST-Mitglieder der OeNB die Anwendung interner Regelungen der OeNB vorgesehen war. Bei einem Kreditinstitut erfolgte die Mängelverfolgung bei einer vor Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus gestarteten Vor-Ort-Prüfung nicht mit Hilfe des von der EZB vorgesehenen Moduls. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute

Per 30. Dezember 2015 beinhaltete die Liste aller am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Länder rd. 3.450 als „weniger bedeutend“ eingestufte Kreditinstitute. Davon fiel die Beaufsichtigung von rd. 79 % (rd. 2.740 Kreditinstitute) in die Zuständigkeit von drei Ländern (Deutschland, Österreich, Italien); die Aufsicht über die restlichen 21 % der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute war auf die Aufsichtseinrichtungen von 16 Ländern verteilt. (TZ 24)

Der österreichischen Bankenaufsicht oblag die direkte Aufsicht über rd. 560 Kreditinstitute. Das waren rd. 16 % und somit hinter Deutschland (rd. 1.660 „weniger bedeutende“ Kreditinstitute) die zweithöchste Anzahl der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute aller am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Länder. Rund 86 % gehörten dezentral organisierten Sektorbanken an. (TZ 24)

Die nationalen Regelungen des Bankwesengesetzes (**BWG**) trugen aufgrund der auf das Kalenderjahr bezogenen Prüfungsplanung der Beschlusspraxis der EZB bislang nicht Rechnung. Die FMA und die OeNB mussten deshalb 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. (TZ 25)

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, die mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus die „indirekte Aufsicht“ über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen 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. (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. Hinzu kam, dass mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus vermehrt auch Vorgaben der EZB, die ab November 2014 die indirekte Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen innehatte, im Prozessablauf zu berücksichtigen waren. (TZ 28)

Der RH wählte zwei „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zur stichprobenhaften Überprüfung einzelner Prozesse der Bankenaufsicht aus. Die Auswahl erfolgte risikobasiert und fiel auf zwei der acht von der EZB für 2015 als „high-priority“ eingestuften, „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute. (TZ 29)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die OeNB erstellte die vom RH überprüften Detailanalysen basierend auf den Jahresabschlüssen 2014 unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklungen erst im ersten Quartal 2016. Somit führte die OeNB für die ausgewählten Kreditinstitute im Jahr 2015 nur von der FMA beauftragte ad-hoc- bzw. Sonderanalysen zu ausgewählten Themen sowie Sanierungsplananalysen, aber keine umfassenden wirtschaftlichen Detailanalysen durch, obwohl die OeNB-internen Vorgaben eine jährliche Erstellung von Detailanalysen vorsahen. (TZ 31)

Die OeNB erfasste die Analyseergebnisse erst nach der internen Qualitätssicherung und Genehmigung in Papierform elektronisch. Dadurch waren die im Approbationsweg durchgeführten Änderungen im elektronischen Akt der OeNB nicht abgebildet, wodurch die Transparenz des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses fehlte. Weiters erfolgte die Genehmigung im elektronischen Akt und somit auch die anschließende Übermittlung an die FMA erst bis zu 21 Tage nach der Genehmigung in Papierform. (TZ 31)

Die folgende Tabelle stellt die von der FMA und der OeNB zur Ankündigung von Vor-Ort-Prüfungen versandten Mitteilungen bzw. Prüfungsaufträge und die Empfänger der Prüfberichte bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten dar: (TZ 32)

Kommunikation im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen

Kreditinstitut A und C ¹	vor Durchführung Vor-Ort-Prüfung		nach Durchführung Vor-Ort-Prüfung	
	von FMA	von OeNB	von FMA	von OeNB
an OeNB	Prüfungsauftrag	–	–	–
an FMA	–	–	–	Prüfbericht
an Kreditinstitut	Mitteilung	Mitteilung	–	Prüfbericht
an Bankprüfer	Mitteilung	–	–	Information
an Einlagensicherungseinrichtung	Mitteilung	–	–	Information
an Staatskommissär und Stellvertretung	Mitteilung	–	Prüfbericht ²	–
Prüfungsteam	–	Prüfungsauftrag	–	–

¹ Kreditinstitut C war eine Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B.

² ab März 2016; davor Information durch FMA

Quellen: FMA; OeNB; RH

Informationen über die Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung bzw. über die Zustellung eines Prüfberichts an den Aufsichtsrat des Kreditinstituts waren nicht vorgesehen. Dadurch war es dem Aufsichtsrat nicht möglich, die gemäß Aktiengesetz eingeräumten Auskunfts- und Einsichtsrechte aktiv von der Geschäftsleitung einzufordern. (TZ 32)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die OeNB war für die Übermittlung von Prüfberichten an das Kreditinstitut bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten an den Bankprüfer und die zuständige Einlagensicherungseinrichtung zuständig. Einzig die Information des Staatskommissärs und dessen Stellvertretung bzw. die ab März 2016 vorgesehene Übermittlung der Prüfberichte an den zuständigen Staatskommissär und dessen Stellvertretung war Aufgabe der FMA. (TZ 32)

Die Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank sah eine Erfassung der Prüfberichte und Repliken im elektronischen Akt erst nach einem Genehmigungsweg in Papierform vor. Dadurch waren die im Genehmigungsweg durchgeführten Änderungen nicht im elektronischen Akt abgebildet und es fehlte die Transparenz des Qualitätssicherungsprozesses. (TZ 33)

Die OeNB legte für die Übermittlung eines Prüfberichts und einer Replik an die FMA einen weiteren elektronischen Akt an, dessen Genehmigung durch einen Abteilungsleiter und dessen Stellvertreter erfolgte. Es lagen somit für jeden Prüfbericht 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. Die Übermittlung der Prüfberichte und Repliken an die FMA und an das geprüfte Kreditinstitut erfolgte zwar nach der Genehmigung in Papierform und nach Genehmigung des elektronischen Akts für die FMA, aber vor der formal gültigen Genehmigung des Prüfberichts durch den Vizegouverneur bzw. die Hauptabteilungsleitung im elektronischen Akt. (TZ 33)

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. (TZ 34)

Die FMA ging dem von der OeNB bei der Erstellung von Analysen aufgezeigten behördlichen Handlungsbedarf bei allen vom RH im Rahmen seiner Stichprobe ausgewählten Fällen nach. Die Abstände zwischen den einzelnen dokumentierten Aktivitäten der FMA mit bis zu eineinhalb Jahren waren sehr lang. 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. (TZ 34)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die FMA setzte eine Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verfolgung von Mängeln aus Vor–Ort–Prüfungen. Der FMA–interne Prozess der Mängelverfolgung war jedoch nicht umfassend und strukturiert geregelt. 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 des Kreditinstituts mehrmals als nicht ausreichend gewürdigt hatte, sowie Vorgaben zur Kommunikation zwischen der FMA und den Kreditinstituten. (TZ 35)

Bei einem vom RH ausgewählten Kreditinstitut waren Mängel aus einer im Jahr 2009 durchgeführten Vor–Ort–Prüfung bis März 2016 noch nicht vollständig behoben. 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. Eine Dokumentation über die Kommunikation der FMA mit den Kreditinstituten bezüglich der behördlichen Würdigung der vorgelegten Stellungnahmen fehlte. Diese Vorgehensweise schwächte 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. (TZ 35)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Resümee Aufsicht über „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute		
Duale Aufsichtsstruktur – hoher Abstimmungsbedarf und Mehrfachvertretungen		
„bedeutende“ Kreditinstitute	Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erforderte Anpassungen der nationalen Gesetze sowie der Organisationsstruktur der FMA und OeNB.	TZ 4, TZ 13
	Aufgrund der Bankenaufsichtsarchitektur in Österreich mit der FMA als NCA und der OeNB als an der Bankenaufsicht beteiligter Nationalbank waren zwei österreichische Subkoordinatoren in den gemeinsamen Aufsichtsteams (JST) vertreten. Diese Doppelvertretung war nicht wirtschaftlich.	TZ 14
	Die FMA und die OeNB veränderten in Anpassung an den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ihre nationale Gremienstruktur; das Hinzukommen der EZB im Bereich der Bankenaufsicht führte zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf und deshalb zu einer höheren Anzahl an Schnittstellen. Zwar konnten zwei der ursprünglichen Gremien reduziert werden, jedoch kam es zu einer Überkompensation durch die erforderliche Einführung dreier neuer nationaler Gremien, in denen sowohl die FMA als auch die OeNB vertreten waren; damit erhöhte sich der Abstimmungsbedarf.	TZ 16
	In 47 von 101 internationalen den Bankensektor betreffenden Gremien waren sowohl mindestens eine Vertretung der FMA als auch mindestens eine der OeNB zur Teilnahme gemeldet.	TZ 17
„weniger bedeutende“ Kreditinstitute	Im Rahmen der Durchführung der regelmäßigen Risikoanalysen aller beaufsichtigten „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute und Institutgruppen 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		
„bedeutende“ Kreditinstitute	Die Vorgaben der EZB waren durch die Einmeldung einer Abteilungsleitung der FMA als Expertenteammitglied in drei gemeinsamen Aufsichtsteams (JST) durchbrochen.	TZ 15
	Die Einführung der JST führte zu einem Auseinanderfallen von Fach- und Disziplinarvorgesetzten, insbesondere bei den JST-Subkoordinatoren.	TZ 15
	Die Sicherstellung des Informationstransfers aus der Tätigkeit der JST-Mitglieder an das Management war nur in der OeNB, nicht jedoch in der FMA geregelt.	TZ 20
	Die Erfassung von Mängeln aus einer Vor-Ort-Prüfung, die 2014 vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus begonnen hatte, im Informationsmanagementsystem IMAS war unvollständig.	TZ 21
„weniger bedeutende“ Kreditinstitute	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 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
	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 Änderungen 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
	Im Rahmen der stichprobenhaften Überprüfung durch den RH 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
	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
	Die stichprobenhafte Überprüfung des RH zeigte, dass bei einem der ausgewählten Kreditinstitute Mängel aus einer im Jahr 2009 durchgeführten Vor-Ort-Prüfung bis März 2016 noch nicht vollständig behoben waren.	TZ 35

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Personal und Kosten

Der in der FMA, der OeNB und im BMF angefallene Gesamtaufwand der Bankenaufsicht setzt sich wie folgt zusammen: (TZ 39, TZ 40)

Entwicklung der Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Kreditinstitute	13,50	19,81	21,04	22,82	22,37	28,83	113,6
nicht weiterverrechnete Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB	16,03	16,76	20,80	26,33	27,88	26,74	66,8
Funktionsgebühren für Staatskommissäre	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	0,0
Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich ¹	30,86	37,90	43,17	50,48	51,58	56,90	84,4
	in %						
Anteil Kreditinstitute an Gesamtkosten	48,1	55,8	51,8	47,8	45,9	53,0	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ nach Abzug der Erträge der FMA inkl. des Bundesbeitrags

Quellen: FMA; OeNB; BMF

Die der FMA von den beaufsichtigten Kreditinstituten zu ersetzenden Kosten stiegen in den Jahren 2010 bis 2015 von 13,50 Mio. EUR um 113,6 % auf 28,83 Mio. EUR an. Dem BMF waren die Gesamtkosten der Bankenaufsicht nicht bekannt; zwar erstellte die OeNB gemäß BWG eine Aufstellung der ihr erwachsenden direkten Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalyse, die jedoch seit dem Jahr 2013 um jährlich rd. 10 Mio. EUR (indirekte Kosten) unter den von der OeNB errechneten Vollkosten lagen. Die Refundierung von der FMA an die OeNB für direkte Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalyse war bis zum Jahr 2010 mit 4 Mio. EUR und danach mit 8 Mio. EUR begrenzt. 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 rd. 26,74 Mio. EUR – hatte der Bund im Wege der Verringerung des OeNB-Ergebnisses zu tragen. (TZ 39, TZ 40)

Die OeNB zog für die gemäß BWG vorgesehene Ermittlung der direkten Kosten trotz der Ressourcenerfassung nach internationalen Standards im Bereich der Nationalbanken des Eurosystems (Kostenabrechnung nach organisatorischer Zuordnung) jene Kosten von Personal aus anderen Abteilungen, die auch mit Tätigkeiten der Bankenaufsicht befasst waren, nicht in die Kostenabrechnung mit ein. (TZ 40)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die FMA forderte im Zuge der Übernahme neuer Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht wiederholt die Genehmigung zusätzlicher Planstellen und erhöhte 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. (TZ 37)

Die OeNB berücksichtigte nur fünf von insgesamt 13 in die Prozesse der Bankenaufsicht eingebundenen Abteilungen bei der Ermittlung der Anzahl der mit Aufgaben der Vor-Ort-Prüfungen und der Einzelbankanalysen beschäftigten Bediensteten, 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. (TZ 38)

Die OeNB zog bei den fünf berücksichtigten Abteilungen trotz der Zeiterfassung nach internationalen Standards im Eurosystem die organisatorische Zuordnung des Personals zum Monatsletzten heran und berücksichtigte somit jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ressourcenermittlung nicht, die während des Monats die Abteilung verließen. (TZ 38)

Das BMF hatte aufgrund dieser unvollständigen Ressourcenermittlung der OeNB und der unterschiedlichen Methoden der Ressourcenerfassung bei der OeNB und der FMA keine Übersicht über die für die Bankenaufsicht tatsächlich aufgewendeten Ressourcen. (TZ 38)

Staatskommissäre

Die Funktion der Staatskommissäre (und deren Stellvertretung) stellte einen – nicht durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determinierten – Teilbereich der österreichischen Bankenaufsicht dar.

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 Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann des Bundeslandes, in dem die Sparkasse ihren Sitz hatte, kam ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht zu, obgleich die Landeshauptleute seit Etablierung der FMA im April 2002 keine Kompetenz im Rahmen der Bankenaufsicht (mehr) hatten. (TZ 41)

Die FMA musste sich Handeln von Organen zurechnen lassen, deren Auswahl, Bestellung und Abberufung nicht in ihre Zuständigkeit fielen. Die Bündelung der Be-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



hördenkompetenz bei der FMA war in dieser Hinsicht nach 14 Jahren noch nicht abgeschlossen. (TZ 41)

Die Nominierung von Staatskommissären erfolgte durch Stellen im BMF und den Ländern, denen seit 2002 keine Kompetenz zur Aufsicht von Kreditinstituten mehr zukam. Nach Wegfall der Länderkompetenz im Bereich der Sparkassenaufsicht und nach Etablierung des Europäischen Aufsichtsmechanismus war eine ungeprüfte Übernahme der Ländervorschläge durch das BMF 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. (TZ 42)

Im Rahmen der Bestellung von Staatskommissären bestanden im BMF keine einheitlichen Regelungen. 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. (TZ 42)

Die qualitativen Anforderungen für die Tätigkeit als Geschäftsleiterin bzw. Geschäftsleiter und Aufsichtsratsmitglied bei Kreditinstituten stiegen. 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). Das Institut des Staatskommissärs blieb seit dem Kreditwesengesetz 1979 nahezu unverändert. (TZ 43)

Die erforderliche Sachkenntnis laut Richtlinie des BMF für die Auswahl der Staatskommissäre war in Bezug auf die fachlichen Anforderungen nicht den Entwicklungen der Europäischen Bankenaufsicht angepasst. So stammte die Richtlinie aus dem Jahr 2007 und spiegelte die fachlichen Anforderungen der Europäischen Bankenaufsichtsentwicklungen nicht wider. Staatskommissäre waren Teil der Aufsicht über ein Gremium (Aufsichtsrat), 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. (TZ 43)

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. (TZ 44)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Dem Staatskommissär oblag eine Informationspflicht an die FMA über ihm bekannt gewordene Tatsachen, wenn die Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet war. Die Staatskommissäre hatten einen jährlichen Tätigkeitsbericht anhand des geprüften Jahresabschlusses und des Prüfungsberichts sowie Quartalsberichte über ihre Tätigkeit zu erstellen und der FMA zu übermitteln. Der erfasste Verwaltungsaufwand der FMA im Zusammenhang mit Staatskommissären lag im Zeitraum 2010 bis 2014 bei durchschnittlich 2.000 Stunden pro Jahr. (TZ 44)

Seit November 2005 erhob kein Staatskommissär Einsprüche gegen Organbeschlüsse (gemäß § 76 Abs. 5 BWG). Ein Mehrwert der Staatskommissäre im Hinblick auf die gesetzlichen Aufgaben der Einspruchserhebung in Organsitzungen oder ad-hoc-Berichterstattung war nicht erkennbar. (TZ 44)

Bei der Gefährdung der Erfüllbarkeit von Verpflichtungen eines Kreditinstituts war die FMA mehrfach einzubinden. 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 oder 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. (TZ 45)

Die Berichterstattung der Staatskommissäre (Erfüllung der Verpflichtungen des Kreditinstituts nicht mehr gewährleistet) lieferte keine weiteren Informationen für die Aufsichtstätigkeit als bereits – zeitlich vorgelagert – durch Anzeige- und Berichtspflichten der Kreditinstitute und Bankprüfer bereitzustellen waren. Durch die aufsichtsbehördliche Würdigung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Staatskommissäre entstand ein Verwaltungsaufwand bei der FMA, dem nur ein geringer Zusatznutzen gegenüberstand. (TZ 44, TZ 45)

Die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen für Staatskommissäre war im Zusammenhang mit den beaufsichtigten Organen und damit den Anforderungen an Aufsichtsratsmitglieder hinsichtlich der (gesetzlich) erforderlichen Qualifikationen zu sehen. Dementsprechend hatten die Aufsichtsratsmitglieder dauerhaft, jederzeit über ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten zu verfügen. Damit war eine Weiterbildungspflicht für den Aufsichtsrat verankert und gemäß BWG auch eine Verpflichtung des Kreditinstituts zum Angebot von Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen festgelegt. (TZ 46)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Bisher lagen keine verbindlichen Vorgaben für die Weiterbildung von Staatskommissären vor. Dies war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Tätigkeit von Staatskommissären der FMA nur funktional zuzurechnen war, die Diensthoheit aber bspw. beim BMF oder den Ländern lag. Im Ergebnis war nicht auszuschließen, dass zwischen dem europäischen Aufsichtsgefüge (Fit & Proper-Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats) und dem nationalen, österreichischen Sonderinstitut „Staatskommissärswesen“ materielle Unterschiede hinsichtlich Weiterbildung bestanden. Ohne expliziter Weiterbildungsverpflichtung war die Aufgabenwahrnehmung der Staatskommissäre nicht dauerhaft auf hohem Niveau möglich. (TZ 46)

Die konzeptionierte Weiterentwicklung der (aus 2007 stammenden) Richtlinie des BMF sah eine Abstufung der Aus- und Weiterbildungserfordernisse der Staatskommissäre (signifikante/nicht signifikante Kreditinstitute, Sparkassen) zur Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips in der Aufsicht (angemessenes Verhältnis zwischen Aufsicht und Art (Risikogehalt, Komplexität) und Umfang des Geschäftsbetriebs) vor. Der FMA als funktional verantwortliche Aufsichtsbehörde kam keine Kompetenz zur Beurteilung des Aus- und Weiterbildungserfordernisses der Staatskommissäre zu. (TZ 46)

Es bestand kein einheitliches System für Funktionsgebühren bei Staatskommissären bei den beaufsichtigten Kreditinstituten (insbesondere im Sparkassensektor). 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 47)

Innerhalb der Regelungen zur Europäischen Bankenaufsicht war ein Gestaltungsraum von nationalen Aufsichtsmaßnahmen gegeben. 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 Bilanzsummenkriterium gab nur in geringem Maße Aufschluss über das erforderliche Ausmaß an Aufsichtsintensität, da die Bilanzsummengrenze (1 Mrd. EUR) allein keinen beurteilbaren Informationsgehalt hatte. Ein Bilanzsummenkriterium hatte keinen Konnex zu Verfahren und Methoden der Europäischen Aufsicht. (TZ 48)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Notwendige Strukturreform der Bankenaufsicht

Die Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht infolge einer dualen Struktur (FMA und OeNB) hatte als negative Folge, 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;
- 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 seitens 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. (TZ 49)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Kenndaten

Bankenaufsicht in der FMA							
Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit						
Aufgaben im Rahmen der Bankenaufsicht	Durchführung behördlicher Aufsichtsverfahren						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
Kosten der Bankenaufsicht ¹	18,25	24,33	26,09	27,75	26,84	31,12	70,5
davon							
<i>Personalkosten</i>	10,40	12,05	13,31	14,76	13,89	15,67	50,7
<i>OeNB-Kostenersatz</i> ²	4,00	8,00	8,00	8,00	8,00	9,00	125,0
Erträge	4,75	4,52	5,05	4,93	4,47	2,29	-51,8
davon							
<i>Bundesbeitrag</i>	1,67	1,91	1,91	1,91	1,67	1,78	6,6
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Kreditinstitute	13,50	19,81	21,04	22,82	22,37	28,83	113,6
	in VZÄ						in %
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember)	53,5	61,5	62,6	64,7	72,7	74,1	38,5
Bankenaufsicht in der OeNB							
Rechtsform	Aktiengesellschaft						
Aufgaben im Rahmen der Bankenaufsicht	Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen und Einzelbankanalysen						
	in Mio. EUR						in %
Kosten aus Vor-Ort-Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB	20,03	24,76	28,80	34,33	35,88	34,74	73,4
davon							
<i>indirekte Kosten</i>	4,80	5,57	7,61	9,84	10,56	9,66	101,3
<i>direkte Kosten</i>	15,23	19,19	21,19	24,49	25,32	25,08	64,7
<i>Personalaufwendungen</i>	13,75	15,20	16,36	19,53	18,95	20,53	49,3
Weiterverrechnung an Kreditinstitute	4,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	100,0
	in VZÄ						in %
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember)	114,0	126,9	133,8	150,4	160,9	154,1	35,2
Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich							
	in Mio. EUR						in %
Gesamtkosten der Bankenaufsicht ³	30,86	37,90	43,17	50,48	51,58	56,90	84,4
davon							
<i>weiterverrechnet an beaufsichtigte Kreditinstitute</i>	13,50	19,81	21,04	22,82	22,37	28,83	113,6
<i>nicht weiterverrechnete Vollkosten der OeNB</i>	16,03	16,76	20,80	26,33	27,88	26,74	66,8
<i>von Kreditinstituten getragene Funktionsgebühren für Staatskommissäre</i>	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	0,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ im Jahr 2015 inkl. Kosten gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG in der Höhe von 4,91 Mio. EUR sowie inkl. Kosten gemäß § 6 Abs. 6 ESAEG in der Höhe von 0,16 Mio. EUR

² 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

³ nach Abzug der Erträge der FMA inkl. Bundesbeitrag

Quellen: FMA; OeNB; BMF

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2015 bis Jänner 2016 die Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur hinsichtlich der Grundlagen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der Akteure der Bankenaufsicht in Österreich, der Aufsicht über „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute sowie des Ressourceneinsatzes.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst war die Beurteilung der gesamten Organisationen der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) sowie der Österreichischen Nationalbank (**OeNB**), die Beurteilung des Abwicklungsmechanismus, der Einlagensicherung und der makroprudenziellen Aufsicht¹. Die Europäische Zentralbank (**EZB**) fiel nicht unter die Prüfungskompetenz des RH. Daher beurteilte und veröffentlichte der RH keine Sachverhalte, die auf Kompetenzen der EZB beruhten.

Die Prüfung fand im BMF, bei der FMA und der OeNB statt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015.

Zu dem im Oktober 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FMA und die OeNB im November 2016 und das BMF im Dezember 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im April 2017.

- (2) Der RH ist Mitglied einer internationalen Taskforce zum Thema Europäische Bankenunion. In diesem Zusammenhang nimmt er seit dem Jahr 2016 – gemeinsam mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Niederlande, von Deutschland, Finnland und Zypern – an einer parallelen Prüfung zum Thema „Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute“ teil. Ziel dieser Prüfung, die im Jahr 2017 abgeschlossen sein wird, ist die Identifizierung möglicher Prüfungslücken, die durch die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute entstanden sein könnten.

¹ Ziel der makroprudenziellen Aufsicht ist es, Risiken für die Stabilität des gesamten österreichischen Finanzsystems vorausschauend zu identifizieren, zu bewerten und zu mindern.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Grundlagen der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur

Bankenaufsicht bis November 2014

2.1

(1) Mit dem am 8. August 2001 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz; **FMABG**) richtete der Gesetzgeber die Österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde als Anstalt des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht ein und statete sie mit eigener Rechtspersönlichkeit aus. Die FMA vereinigte die zuvor im BMF und in der Bundes-Wertpapieraufsicht zersplitterte Aufsicht über Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, den gesamten Wertpapierdienstleistungsbereich sowie die Wiener Börse. Die FMA nahm am 1. April 2002 den operativen Betrieb als weisungsfreie Allfinanzaufsichtsbehörde auf.

Die vor der Errichtung der FMA als Allfinanzaufsichtsbehörde bestehenden sowie im Bankwesengesetz (**BWG**) umschriebenen Aufgaben und Mitwirkungsrechte der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht (z.B. Vor-Ort-Prüfungen zur Überprüfung der Begrenzung von Markt- und Kreditrisiken sowie das Meldewesen) blieben bestehen bzw. wurden erweitert.

(2) Wie der RH in seinem Bericht „Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsgagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF“ (Reihe Bund 2007/10) festhielt, waren in den folgenden Jahren trotz der „intensiven Abstimmungsprozesse“ zwischen der FMA und der OeNB sowohl bei der Analyse als auch bei den Vor-Ort-Prüfungen Schwachstellen und Mängel aufgetreten (z.B. Abstimmungsbedarf wegen jeweils eigener Analysesysteme sowie verschiedene Prüfstandards und -tools).

Der RH hatte in seinem Bericht (Reihe Bund 2007/10) die nicht zufriedenstellende Kooperation zwischen der FMA und der OeNB in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses beanstandet. Er hatte dem BMF im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht empfohlen, auf eine Regelung im BWG zur organisatorischen Zusammenführung der Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB hinzuwirken. Insbesondere sollten die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden. Der FMA und der OeNB hatte der RH empfohlen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführen sollte, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen.

(3) Im Rahmen der am 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Finanzmarktaufsichtsreform passte der Gesetzgeber das BWG dahingehend an, dass ausschließlich die OeNB für die Vor-Ort-Prüfungen und die Einzelbankanalyse („Fact findings“) zu-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



ständig war, während die behördlichen Entscheidungen („Decision taking“) bei der FMA verblieben.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Aufteilung der bankaufsichtlichen Aufgaben bzw. Zuständigkeiten zwischen der FMA und der OeNB vor und nach der Finanzmarktaufsichtsreform.

Tabelle 1: Bankenaufsicht – Zuständigkeiten von FMA und OeNB

	vor der Finanzmarktaufsichtsreform		nach der Finanzmarktaufsichtsreform	
Behördenfunktion	FMA		FMA	
Vor-Ort-Prüfungen	FMA	OeNB		OeNB
Einzelbankanalysen	FMA	OeNB		OeNB
Meldewesen		OeNB		OeNB

Quellen: FMA; OeNB; RH

Zu einer organisatorischen Zusammenlegung der Bankenaufsicht kam es nicht. In seinem Bericht „Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2011/4) hielt der RH daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht auf eine Regelung im BWG hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB zur Gänze organisatorisch zusammengeführt werden sollten.

2.2

Der RH wies das BMF, die FMA und die OeNB kritisch darauf hin, dass es trotz der von ihm wiederholt aufgezeigten Schwachstellen und Mängel der gemeinsamen Bankenaufsicht von FMA und OeNB zu keiner Umsetzung der von ihm in mehreren Berichten (Reihe Bund 2007/10 und Reihe Bund 2011/4) abgegebenen Empfehlung zur organisatorischen Zusammenlegung der Bankenaufsicht gekommen war.

Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht und verwies im Hinblick auf die durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus veränderten Rahmenbedingungen der Bankenaufsicht in Österreich auf seine Ausführungen in der **TZ 49**.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Bankenaufsicht im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

3

In einer Sondersitzung des ECOFIN²–Rates am 12. und 13. Dezember 2012 einigten sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten der EU auf die Schaffung einer gemeinsamen Bankenaufsicht für den Euroraum.

Am 15. Oktober 2013 erließ der Rat der EU die als SSM–Verordnung bezeichnete „Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ (TZ 4). Die am 3. November 2013 in Kraft getretene SSM–Verordnung bildete die rechtliche Grundlage für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism; **SSM**). Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus war ein aus der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden bestehendes, einheitliches Aufsichtssystem für alle Kreditinstitute im Euroraum sowie für Kreditinstitute in Mitgliedstaaten der EU, die nicht Teil des Euroraums waren, die aber freiwillig am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnahmen.

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus bildete zusammen mit dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism; **SRM**)³ und dem Harmonisierten Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Scheme; **DGS**)⁴ die drei Säulen der in Entstehung befindlichen Europäischen Bankenunion.

Die drei Hauptziele des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus waren

- die Gewährleistung der Sicherheit und Solidität des europäischen Bankensystems,
- die Verbesserung der finanziellen Integration und Stabilität sowie
- die Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht.

² ECOFIN steht für Economic and Financial Affairs Council bzw. für den Rat für Wirtschaft und Finanzen, der sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern aller EU–Mitgliedstaaten zusammensetzt und für die EU–Politik in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Steuerfragen und Regulierung von Finanzdienstleistungen zuständig ist.

³ Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus sah ein einheitliches Verfahren für die geordnete Abwicklung von Banken vor, die vom Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erfasst waren. Er beruhte auf der „VERORDNUNG (EU) Nr. 806/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010“, die – vorbehaltlich der im Art. 99 Abs. 3 bis 5 genannten und bereits früher geltenden Bestimmungen – ab 1. Jänner 2016 galt.

⁴ Am 2. Juli 2014 trat die „Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme“ in Kraft. Diese neue Einlagensicherungsrichtlinie musste von den EU–Mitgliedstaaten bis zum 3. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden und war auf eine weitere Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme der EU–Mitgliedstaaten ausgerichtet. Unter anderem verpflichteten sich alle EU–Mitgliedstaaten im Entschädigungsfall Bankeinlagen bis zu 100.000 EUR zu garantieren.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Rechtliche Grundlagen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

4 (1) Die mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus verbundenen rechtlichen Änderungen erfolgten sowohl auf der EU–Ebene als auch auf nationaler Ebene. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über Rechtsnormen, die den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus begründeten bzw. die Bankenaufsicht in den Mitgliedstaaten der EU zum Zeitpunkt der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus prägten.

Tabelle 2: Rechtsnormen zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Kurzbezeichnung	Rechtsnorm	in Kraft seit
Kapitaladäquanzverordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 575/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012	28. Juni 2013
Kapitaladäquanzrichtlinie	RICHTLINIE 2013/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG	17. Juli 2013
SSM–Verordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 1024/2013 DES RATES vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank	3. November 2013
SSM–Rahmenverordnung	VERORDNUNG (EU) Nr. 468/2014 DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus	15. Mai 2014
BWG	Bankwesengesetz (Bundesgesetz über das Bankwesen)	1. Jänner 1994

Quellen: EU; EZB; RH

(2) Auf EU–Ebene bildeten v.a. die SSM–Verordnung und die SSM–Rahmenverordnung die rechtliche Grundlage des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Beide Rechtsakte waren als Verordnungen des Rates der EU bzw. der EZB in den am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU unmittelbar anwendbar und bedurften für ihre Geltung keiner Umsetzung in nationales Recht.

Die SSM–Verordnung enthielt v.a. die im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus geltenden Regelungen bezüglich der Aufgaben, Befugnisse und organisatorischen Grundsätze der EZB und der Zusammenarbeit der EZB mit den nationalen Aufsichtsbehörden. Die EZB übernahm die ihr mit der SSM–Verordnung übertragene Aufsichtstätigkeit per 4. November 2014.

Die SSM–Verordnung sah in den Art. 6 und 33 vor, dass die EZB in Abstimmung mit den nationalen zuständigen Behörden ein Rahmenwerk für die Zusammenarbeit

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden sowie detaillierte operative Bestimmungen zur Wahrnehmung der durch die SSM-Verordnung auf die EZB übertragenen Aufgaben veröffentlicht. Dies erfolgte durch die SSM-Rahmenverordnung, die am 15. Mai 2014 in Kraft trat.

(3) Von maßgeblicher Bedeutung für die Bankenaufsicht in der EU – innerhalb und außerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – waren auch die Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation – **CRR**) und die Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirements Directive Number IV – **CRD IV**) des Europäischen Parlaments, die der Umsetzung des „Basel III“-Regelwerks⁵ in den Mitgliedstaaten der EU dienten.

Die CRD IV ergänzte die CRR⁶ und enthielt v.a. Regelungen für die Zulassung von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung dieser Kreditinstitute durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten der EU. Im Hinblick auf die Beaufsichtigung der Kreditinstitute bezogen sich diese Regelungen u.a. auf die Aufsichtsbefugnisse und –maßnahmen der Aufsichtsbehörden, die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden sowie die Pflicht der beaufsichtigten Kreditinstitute zum Vorhalten eines dem Risiko des jeweiligen Kreditinstituts entsprechenden Kapitalerhaltungspuffers.

(4) Die auf EU-Ebene verabschiedeten Rechtsnormen führten auch auf nationaler Ebene zu Anpassungen der für die Bankenaufsicht geltenden Rechtsnormen. Bei der CRD IV war dies erforderlich, damit ihre Regelungen nationale Geltung erlangen. Bei den beschriebenen Verordnungen (SSM-Verordnung, SSM-Rahmenverordnung und CRR) erfolgten die Anpassungen der nationalen Rechtsvorschriften zur Vermeidung von Widersprüchen gegenüber den direkt anwendbaren EU-rechtlichen Verordnungen.

Von wesentlicher Bedeutung für die österreichische Bankenaufsicht waren v.a. wiederholte Anpassungen des am 1. Jänner 1994 in Kraft getretenen Bankwesengesetzes (BWG). Nach mehreren Novellierungen⁷ berücksichtigte das BWG ab dem Jahr 2013 sowohl die in der SSM-Verordnung und der SSM-Rahmenverordnung geregelte Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen im Bereich der Bankenauf-

⁵ Das „Basel III“-Regelwerk war ein vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erstelltes Regelwerk, das den Regelwerken von „Basel I“ und „Basel II“ nachfolgte. Das „Basel III“-Regelwerk entstand als Reaktion auf die ab dem Jahr 2007 aufgetretene internationale Finanzmarktkrise und sollte die Regulierung, die Aufsicht und das Risikomanagement im Bankensektor stärken und so den Bankensektor widerstandsfähiger gegenüber Finanz- und Wirtschaftskrisen machen.

⁶ Die Einhaltung der sich aus den Bestimmungen der CRR ergebenden Anforderungen an die Kreditinstitute (z.B. Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen) war von den Aufsichtsbehörden zu überprüfen.

⁷ Dazu zählten v.a. die BWG-Novelle des BGBl. I Nr. 184/2013 zur Umsetzung der CRD IV und die BWG-Novelle des BGBl. I Nr. 59/2014 zur Anpassung an die SSM-Verordnung.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



sicht zur EZB als auch die in der CRR und der CRD IV enthaltenen Bestimmungen für die Bankenaufsicht in der EU, die in allen Mitgliedstaaten – unabhängig von der Teilnahme am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – anzuwenden waren.

Akteure des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

5.1

(1) Gemäß Art. 6 der SSM-Verordnung bestand der Einheitliche Aufsichtsmechanismus aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities; **NCA**). Die nationale zuständige Behörde in Österreich war die FMA.

Die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden war in erster Linie durch die SSM-Verordnung und die SSM-Rahmenverordnung geregelt.

(2) Auch die bankaufsichtliche Rolle der OeNB im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus fand ihre Berücksichtigung in der SSM-Rahmenverordnung. Art. 2 der SSM-Rahmenverordnung sah vor, dass nationale Zentralbanken (National Central Bank; **NCB**), die – wie die OeNB – keine NCA waren und aufgrund des jeweiligen nationalen Rechts besondere Aufsichtsaufgaben hatten, diese Aufgaben innerhalb des nach nationalem Recht und der Rahmenverordnung festgelegten Rahmenwerks zu erfüllen hatten. Bezugnahmen auf eine NCA (in Österreich die FMA) in der SSM-Rahmenverordnung galten dementsprechend auch für die NCB (in Österreich die OeNB) für die ihr nach nationalem Recht übertragenen Aufsichtsaufgaben. Auf nationaler Ebene sah § 77d BWG vor, dass die FMA und die OeNB „zur effektiven Wahrnehmung der ihnen durch das BWG übertragenen Aufgaben und Befugnisse ... ihre Aktivitäten innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu koordinieren und sämtliche Informationen, Anbringen und Ersuchen unverzüglich wechselseitig zur Verfügung zu stellen“ hatten. Im nicht der EZB zugeordneten Teil der Bankenaufsicht blieb die vor der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bestehende Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB aufrecht (**TZ 2**).

(3) Laut Art. 6 der SSM-Verordnung war die EZB für die wirksame und einheitliche Funktionsweise des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus verantwortlich. Dabei unterlagen sowohl die EZB als auch die nationalen zuständigen Behörden „der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch“.

Bei einem Teil der aufsichtlichen Aufgaben war die Zuordnung der Verantwortung zur EZB oder zu den nationalen zuständigen Behörden von der Einstufung der jeweiligen

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Kreditinstitute⁸ als „bedeutend“ oder „weniger bedeutend“ abhängig (TZ 7). Die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute oblag der EZB und die Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute oblag grundsätzlich den nationalen zuständigen Behörden, wobei die EZB gemäß Art. 6 der SSM-Verordnung jederzeit beschließen konnte, die direkte Beaufsichtigung eines „weniger bedeutenden“ Kreditinstituts auszuüben, wenn dies für „die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards“ erforderlich war.

Für andere aufsichtliche Aufgaben gab es ein gemeinsames Verfahren der EZB und der nationalen zuständigen Behörden, bei dem sich die beiden Aufsichtsorgane die Verantwortung teilten (TZ 7).

(4) Die EZB unterlag gemäß Art. 20 der SSM-Verordnung einer Rechenschafts- und Berichterstattungspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat. Darüber hinaus waren diese Berichte den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten zuzuleiten. Das nationale Parlament konnte gemäß Art. 21 der SSM-Verordnung die EZB ersuchen, schriftlich auf Anfragen zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu antworten oder den Vorsitz oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums einladen, gemeinsam mit einer Vertretung der nationalen zuständigen Behörde (in Österreich die FMA) an einem Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten des Mitgliedstaates teilzunehmen.

5.2

Der RH hob im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht der EZB hervor, dass diese innerstaatlich unmittelbar durch das nationale Parlament eingefordert werden musste. Eine Prüfkompentenz des RH bestand gegenüber der EZB nicht.

Der RH empfahl dem BMF und der FMA 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.

5.3

(1) Das BMF stimmte dem RH zu, hielt aber fest, dass die Initiative vom Parlament selbst ausgehen und europarechtlich möglich sein müsse. Das Interesse des Parlaments an einer Rechenschaftslegung der EZB könne nicht vom BMF geweckt werden.

(2) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ihr eine solche Aufforderungskompetenz nicht zukomme. Art. 21 der Verordnung Nr. 1024/2013 („SSM-Verordnung“) sehe vielmehr vor, dass die nationalen Parlamente die EZB im Rahmen ihrer eigenen Verfahren ersuchen, schriftlich auf ihre an die EZB gerichteten Bemerkun-

⁸ Die Richtlinien und Verordnungen der EU und die Verordnung der EZB (SSM-Rahmenverordnung) verwenden im Zusammenhang mit der Einstufung als „bedeutend“ und „weniger bedeutend“ die Begriffe „Kreditinstitute“ und „Unternehmen“. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwendet der RH einheitlich den Begriff „Kreditinstitute“.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



gen oder Fragen zu den Aufgaben der EZB nach dieser Verordnung zu antworten. Eine Aufforderung durch die nationalen Behörden an die nationalen Parlamente sei jedoch weder im europäischen noch im nationalen Recht vorgesehen.

Auch wäre ein solches Hinwirken nicht mit dem Prinzip der Gewaltenteilung in Einklang zu bringen: die FMA sei selbst Teil des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und wäre nach der fraglichen Empfehlung des RH verpflichtet, auf eine Kontrolle letztlich auch von sich selbst hinzuwirken. Die Aufgabe der Wahrnehmung von Kontrolle komme aber gemäß dem B-VG den dafür vorgesehenen Einrichtungen zu und sei von diesen auch wahrzunehmen, ohne dass es einer Aufforderung der zu prüfenden Stelle bedürfe.

5.4

Der RH entgegnete dem BMF und der FMA, dass beiden Institutionen unbenommen ist, auf die mit Umsetzung der Europäischen Bankenaufsicht stattgefundenen Änderungen der Aufsichtskompetenzen, Rechenschaftspflichten und Wahrnehmung sonstiger Rechte hinzuweisen. Ein solcher Verweis auf bestehende (nationale oder europäische) Normen bedarf auch keiner gesonderten gesetzlichen Ermächtigung. Im Übrigen hob auch der RH ausdrücklich hervor, dass die Rechenschaftspflicht der EZB innerstaatlich durch das nationale Parlament eingefordert werden musste. Mittels des vorliegenden Berichts machte auch der RH die Mitglieder des Nationalrats auf dieses Recht aufmerksam.

Gegenüber der FMA wies der RH darauf hin, dass seiner Ansicht nach die Gewaltenteilung mit dem Hinweis auf das Bestehen einer Rechenschaftspflicht der EZB nicht verletzt wird.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur

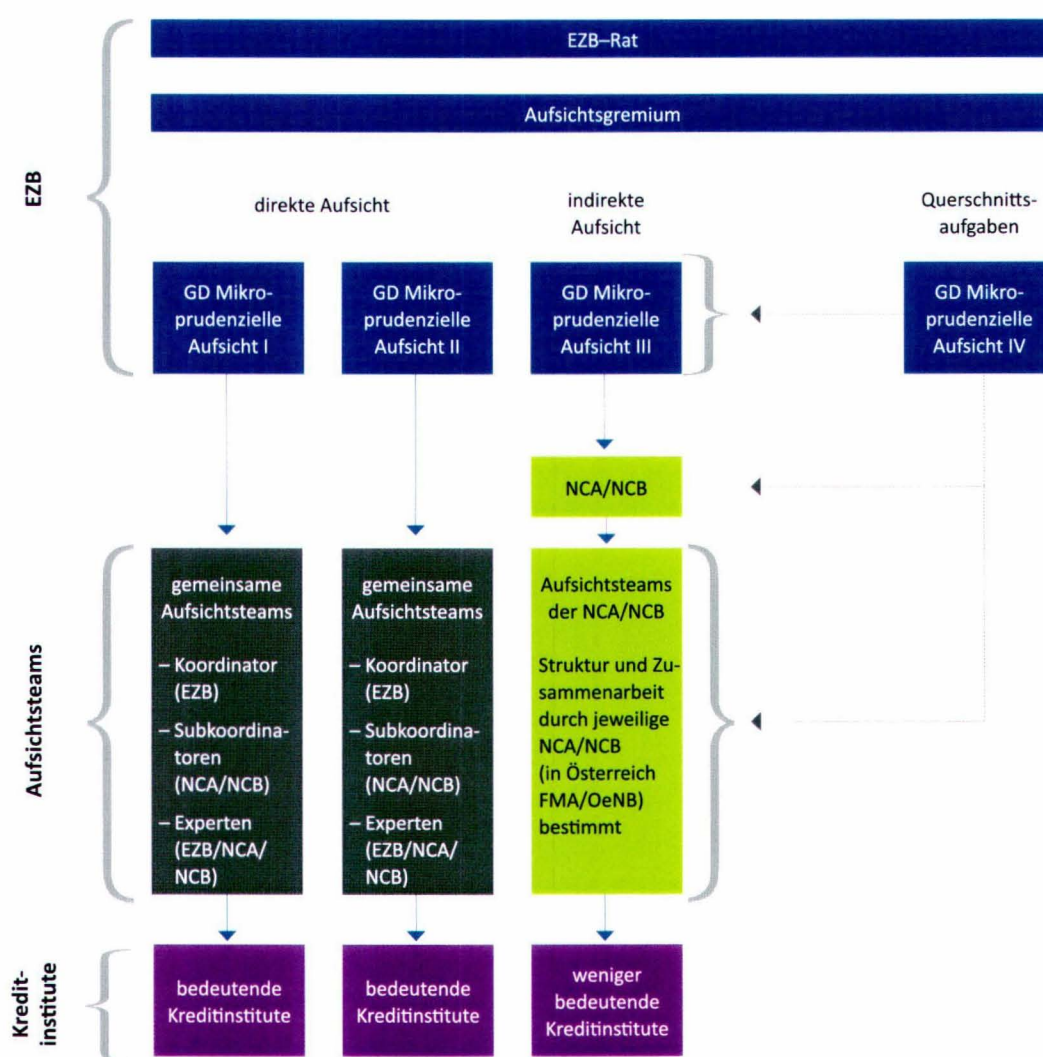


Struktur der Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Organisation der Bankenaufsicht auf europäischer Ebene

- 6 (1) Die Verlagerung von Aufsichtsaufgaben und –kompetenzen zur EZB durch den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus spiegelte sich auch in der Struktur der Bankenaufsicht wider, welche in der nachfolgenden Abbildung veranschaulicht wird.

Abbildung 1: Bankenaufsicht im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus



GD = Generaldirektion

NCA = nationale zuständige Behörde

NCB = nationale Zentralbank

Quellen: EZB; RH

- (2) Die Beaufsichtigung der „bedeutenden“ Kreditinstitute, für welche die EZB direkt zuständig war, erfolgte durch „gemeinsame Aufsichtsteams“ (Joint Supervisory Teams; **JST**) (**TZ 14**). Ein „gemeinsames Aufsichtsteam“, das jeweils für ein „bedeu-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



tendes“ Kreditinstitut zuständig war, setzte sich aus einem Koordinator aus der EZB, Subkoordinatoren aus den nationalen zuständigen Behörden und Expertinnen und Experten der EZB und/oder der nationalen zuständigen Behörden zusammen. Der Koordinator aus der EZB, der für drei bis fünf Jahre bestellt war, stand an der Spitze des „gemeinsamen Aufsichtsteams“ und war für die Umsetzung der beim jeweiligen Kreditinstitut anfallenden Aufsichtsaufgaben verantwortlich. Die Subkoordinatoren aus den nationalen zuständigen Behörden unterstützten den Koordinator und waren für abgegrenzte thematische Bereiche oder Regionen zuständig.

Die Beaufsichtigung der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute, für welche die EZB indirekt im Rahmen ihrer Verantwortung für das wirksame und einheitliche Funktionieren des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zuständig war, erfolgte primär durch die NCA (in Österreich die FMA) bzw. die NCB (in Österreich die OeNB). Wie vor der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus oblagen der OeNB grundsätzlich die Vor–Ort–Prüfungen sowie die Einzelbankanalysen und der FMA die darauf beruhenden behördlichen Entscheidungen (TZ 2). Gemäß den Bestimmungen des § 77d BWG hatten die FMA und die OeNB ihre Aufsichtsaktivitäten „zur effektiven Wahrnehmung der ihnen durch das Bankwesengesetz übertragenen Aufgaben und Befugnisse“ zu koordinieren.

(3) Innerhalb der EZB waren vier Generaldirektionen mit der Erfüllung der direkten und indirekten Aufsichtsaufgaben der EZB befasst:

- Die Generaldirektionen „Mikroprudenzielle⁹ Aufsicht I“ und „Mikroprudenzielle Aufsicht II“ waren für die direkte Aufsicht der „bedeutenden“ Kreditinstitute zuständig.
- Der Generaldirektion „Mikroprudenzielle Aufsicht III“ oblag im Rahmen der indirekten Aufsicht die Überwachung der von den nationalen zuständigen Behörden vorgenommenen Aufsicht der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute.
- Die Generaldirektion „Mikroprudenzielle Aufsicht IV“ erfüllte Querschnitts- und Expertenaufgaben. Ihre zehn Abteilungen (Risikoanalyse, Aufsichtliche Grundsatzfragen, Aufsichtsplanung, Zentrale Vor–Ort–Prüfungen, Interne Modelle, Durchsetzung und Sanktionen, Zulassungsverfahren, Krisenmanagement, Aufsichtliche Qualitätssicherung sowie Methodik und Entwicklung von Standards) unterstützten die Generaldirektionen I bis III, die „gemeinsamen Aufsichtsteams“ und die NCA/NCB–Aufsichtsteams bei der Planung und Durchführung der Aufsicht aller „bedeutenden“ und „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute.

⁹ Als mikroprudenzielle Aufsicht wird die Aufsicht über einzelne Institute bezeichnet.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(4) Dem innerhalb der EZB über den Generaldirektionen angesiedelten Aufsichtsgremium oblag die Planung und Erfüllung der Aufsichtsaufgaben des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus sowie die Vorlage der Beschlussentwürfe zur Verabschiedung durch den EZB-Rat. Das Aufsichtsgremium setzte sich aus dem Vorsitz, einem stellvertretenden Vorsitz, vier Vertreterinnen und Vertretern der EZB und einer Vertretung der nationalen zuständigen Behörden aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat zusammen.

Wenn die nationale zuständige Behörde (NCA) nicht die nationale Zentralbank (NCB) war, konnte neben der Vertretung der NCA auch eine Vertretung der jeweiligen NCB an den Sitzungen teilnehmen. Bei Abstimmungen wurden die Vertretungen des betreffenden Mitgliedstaates als ein Mitglied behandelt. Im Falle Österreichs agierte der Vertreter der FMA (NCA) als stimmberechtigtes und der Vertreter der OeNB (NCB) als nicht stimmberechtigtes Mitglied des Aufsichtsgremiums.

(5) Der EZB-Rat, der sich aus den sechs Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten bzw. Gouverneuren der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten des Euroraums zusammensetzte, konnte als oberstes Beschlussorgan der EZB die Beschlussentwürfe des Aufsichtsgremiums annehmen oder ablehnen, aber nicht abändern.

Wenn der EZB-Rat nicht innerhalb von maximal zehn Arbeitstagen dem Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums widersprach, galt der Beschluss als angenommen („Verfahren der impliziten Zustimmung“). Im Falle der Ablehnung eines Beschlussentwurfs des Aufsichtsgremiums durch den EZB-Rat konnte das Aufsichtsgremium einen neuen Beschlussentwurf vorbereiten.

Aufgabenverantwortung im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus

7 (1) Innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus orientierten sich die Zuständigkeiten der EZB und der NCA an der Einstufung des jeweiligen Kreditinstituts als „bedeutend“ oder „weniger bedeutend“ sowie an der Art der Aufsichtsaufgaben. Dies veranschaulicht die nachfolgende Tabelle:

Tabelle 3: Aufgabenverantwortung im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM)

	„bedeutendes“ Kreditinstitut	„weniger bedeutendes“ Kreditinstitut	Unterpunkte
Aufsichtsaufgaben gemäß Art. 4 SSM-VO	EZB	NCA	(2), (3)
Aufsichtsaufgaben gemäß Art. 14 ff. SSM-VO	EZB und NCA	EZB und NCA	(4)
Aufsichtsaufgaben außerhalb SSM-VO	NCA	NCA	(5)

Quellen: FMA; OeNB; RH

(2) Art. 39 der SSM-Rahmenverordnung¹⁰ regelte, dass die EZB mittels begründetem Beschluss ein Kreditinstitut als „bedeutend“ einstufen konnte, wenn

- der Gesamtwert der Aktiva des Kreditinstituts 30 Mrd. EUR überstieg („Größenkriterium“);
- das Verhältnis der gesamten Aktiva dieses Kreditinstituts zum BIP des teilnehmenden Mitgliedstaats des Kreditinstituts 20 % überstieg und der Gesamtwert der Aktiva des Kreditinstituts zumindest 5 Mrd. EUR betrug („Kriterium der wirtschaftlichen Relevanz“);
- der Gesamtwert der Aktiva des Kreditinstituts 5 Mrd. EUR überstieg und der Anteil seiner grenzüberschreitenden Aktiva bzw. Passiva¹¹ an seinen gesamten Aktiva bzw. Passiva mehr als 20 % betrug („Kriterium der grenzüberschreitenden Tätigkeit“);
- für das Kreditinstitut eine direkte öffentliche Unterstützung beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)¹² beantragt wurde („Kriterium der direkten öffentlichen finanziellen Unterstützung“);

¹⁰ Die Kriterien waren in Art. 50 bis 66 der SSM-Rahmenverordnung näher festgelegt.

¹¹ Im Zusammenhang mit einer beaufsichtigten Institutsgruppe waren „grenzüberschreitende Aktiva“ bzw. „grenzüberschreitende Passiva“ jener Teil der gesamten Aktiva bzw. Passiva der Institutsgruppe, bei denen die Gegenpartei eine juristische oder natürliche Person war, die in einem anderen teilnehmenden Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat der Muttergesellschaft des Kreditinstituts ihren Hauptsitz hatte.

¹² Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) war eine im Jahr 2012 gegründete internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg, die durch finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten der Eurozone bzw. von in diesen Mitgliedstaaten ansässigen Kreditinstituten zur Stabilität der Eurozone beitragen sollte.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- das Kreditinstitut – nach Berücksichtigung des Gesamtwertes der jeweiligen Aktiva – eines der drei bedeutendsten Kreditinstitute in einem teilnehmenden Mitgliedstaat war.

Gemäß Art. 49 Abs. 1 der SSM–Rahmenverordnung¹³ hatte die EZB regelmäßig eine Liste mit den Namen aller Kreditinstitute und Gruppen zu veröffentlichen, welche die EZB direkt beaufsichtigte („bedeutende beaufsichtigte Unternehmen“¹⁴ und „bedeutende beaufsichtigte Gruppe“¹⁵), wobei die Grundlage für die direkte Beaufsichtigung anzugeben war.

(3) Zu den im Art. 4 der SSM–Verordnung festgehaltenen Aufsichtsaufgaben, für deren Erfüllung bei „bedeutenden“ Kreditinstituten die EZB und bei „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten die nationalen zuständigen Behörden verantwortlich waren, zählten u.a.

- die Gewährleistung der Einhaltung der Ordnungsnormen (z.B. Eigenmittelanforderungen, Verbriefung, Beschränkungen für Großkredite, Liquidität und Verschuldungsgrad) sowie der diesbezüglichen Meldebestimmungen und Veröffentlichungspflichten;
- die Gewährleistung der Einhaltung von Sorgfaltspflichten, Anforderungen an Mitglieder der Geschäftsleitung, Risikomanagementverfahren, internen Kontrollmechanismen, Vergütungspolitiken und Vergütungspraktiken, Verfahren zur Bestimmung der Angemessenheit des internen Kapitals und Modellaufsicht;
- die Durchführung des aufsichtlichen Überprüfungs– und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP);
- die Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben in Bezug auf Sanierungspläne und Frühintervention.

Wenn es für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich war, konnte die EZB gemäß Art. 6 der SSM–Verordnung und Art. 67 der SSM–Rahmenverordnung jederzeit beschließen, die direkte Beaufsichtigung eines „weniger bedeutenden“ Kreditinstituts auszuüben. Seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus war kein österreichisches Kreditinstitut oder eine Institutsgruppe davon betroffen.¹⁶

¹³ Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank (EZB/2014/17)

¹⁴ Diese werden im Folgenden zusammengefasst als Kreditinstitute bezeichnet.

¹⁵ Diese werden im Folgenden zusammengefasst als Institutsgruppe bezeichnet.

¹⁶ Stand 30. Dezember 2015

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(4) Die Unterscheidung in „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute war nicht bei allen Aufgaben der Bankenaufsicht für die Zuordnung zur EZB oder zu den nationalen zuständigen Behörden entscheidend. Unabhängig von der „Bedeutung“ der betroffenen Kreditinstitute sahen die Art. 14 und 15 der SSM-Verordnung ein gemeinsames Verfahren der EZB und der nationalen zuständigen Behörden für nachstehende Aufsichtssachen vor:

- Zulassung von Kreditinstituten,
- Entzug der Zulassung von Kreditinstituten,
- Beurteilung der Anzeige über den Erwerb von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten.

(5) In der nationalen Zuständigkeit und Verantwortung verblieben die nachstehenden, nicht in der SSM-Verordnung geregelten Aufsichtsaufgaben:

- Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Bekämpfung des unerlaubten Bankbetriebs sowie Fragen des Verbraucherschutzes,
- Aufsicht über alle Kreditinstitute, die nicht CRR-Kreditinstitute waren (auch Konzessionsangelegenheiten und Eigentümerkontrolle),
- Vollzug von bankaufsichtlichen Sondergesetzen (z.B. Bausparkassengesetz, Hypothekenbankgesetz, Pfandbriefgesetz).

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Organisation der Bankenaufsicht in Österreich

8.1 Die FMA und die OeNB veränderten die jeweilige Organisationsstruktur bereits vor Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014¹⁷. Dabei war – entsprechend der Struktur der Bankenaufsicht der EZB – eine organisatorische Trennung der Zuständigkeiten für die operative Aufsicht über „bedeutende“ und über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute das Ziel. Die folgende Übersicht zeigt die mit Ende 2015 in die Bankenaufsicht eingebundenen Organisationseinheiten der beiden Aufsichtseinrichtungen FMA und OeNB:

Tabelle 4: Bankenaufsicht in Österreich – eingebundene Organisationseinheiten (FMA und OeNB)

Organisation	Bezeichnung der Organisationseinheit	Abteilungskurzbezeichnung
Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute		
FMA	Abteilung Aufsicht über Signifikante Banken	I/2
OeNB	Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht	HEG
OeNB	Abteilung für Europäische Großbankenanalyse	EGBA
OeNB	Abteilung für Europäische Großbankenrevision	EGREV
OeNB	Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie	EGSA
Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute		
FMA	Abteilung Aufsicht über Aktienbanken und Zahlungsinstitute	I/3
FMA	Abteilung Aufsicht über dezentral organisierte Kreditinstitute	I/4
FMA	Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken	I/5
OeNB	Abteilung für Bankenanalyse	BAKA
OeNB	Abteilung für Bankenrevision	BAREV
Abteilungen mit Querschnittsthemen¹		
FMA	Verfahren und Recht	Stabstelle
FMA	Bereich I – Bankenaufsicht	I
FMA	Abteilung Horizontale Bankaufsichtsangelegenheiten	I/1
FMA	Internationale Angelegenheiten und Legistik	IV/2
FMA	Abteilung Bekämpfung des unerlaubten Geschäftsbetriebs	IV/4
FMA	Abteilung Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung	IV/5
FMA	Bankenabwicklung	IV/6
OeNB	Ressort Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik	R VG
OeNB	Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung	HFB
OeNB	Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht	FINMA
OeNB	Hauptabteilung Statistik	HST
OeNB	Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen	REFBA
OeNB	Abteilung Statistik – Informationssysteme und Datenmanagement	SIDAT
OeNB	Abteilung Statistik – Aufsicht Modelle und Bonitätsanalysen	SAMBA

¹ Die Abteilungen erledigten teilweise auch Aufgaben außerhalb der Bankenaufsicht.

Quellen: FMA; OeNB; RH

¹⁷ Die FMA führte mit 1. Oktober 2013 eine Organisationsanpassung im Bereich Bankenaufsicht durch, die OeNB änderte ihre Organisationsstruktur mit 1. Februar 2014.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Wie aus Tabelle 4 ersichtlich, waren per Ende 2015 insgesamt elf Organisationseinheiten der FMA und 13 Organisationseinheiten der OeNB in die Prozesse der Bankenaufsicht eingebunden. Davon waren im Wesentlichen vier Abteilungen (eine FMA und drei OeNB) sowie eine Hauptabteilung der OeNB ausschließlich für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute und fünf Abteilungen (drei FMA und zwei OeNB) ausschließlich für die Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zuständig¹⁸. 14 Organisationseinheiten (jeweils sieben FMA und OeNB) behandelten – teilweise neben Aufgaben außerhalb der Bankenaufsicht – Querschnittsthemen, welche keine eindeutige Zuordnung zur Aufsicht über „bedeutende“ oder „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zuließen. Darüber hinaus waren weitere Abteilungen in geringerem Ausmaß in die Bankenaufsicht eingebunden. Die Zusammenarbeit von mindestens 24 Organisationseinheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen erforderte – neben der seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 auf europäischer Ebene notwendigen Kommunikation mit der EZB – auch auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Informations– und Abstimmungsprozessen (TZ 16, TZ 17).

8.2

Der RH hielt kritisch fest, dass mit Ende 2015 in den Prozess der Bankenaufsicht – neben der seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf europäischer Ebene notwendigen Kommunikation mit der EZB – aufgrund der Einbindung von mindestens 24 Organisationseinheiten aus zwei Aufsichtseinrichtungen (FMA, OeNB) auch auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Informations– und Abstimmungsprozessen erforderlich waren. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in TZ 49.

Veränderung der Ablaufprozesse

Aufsichtshandbuch der Europäischen Zentralbank

9.1

Grundlage für die operative Durchführung der Aufsichtsaktivitäten war das „SSM Supervisory Manual“ (Aufsichtshandbuch), welches die Prozesse und Verfahren sowie die Methodik sowohl für die direkte Aufsicht über „bedeutende“ als auch für die indirekte Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen regelte. Das Aufsichtshandbuch präziserte die Aufgaben sowie Art und Umfang der Zusammenarbeit in und zwischen den gemeinsamen Aufsichtsteams (siehe TZ 14). Die inhaltliche Ausgestaltung lag ausschließlich in der Verantwortung der EZB. Als ein internes Dokument der EZB war es nur für die Verwendung innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bestimmt und somit auch für die FMA und die OeNB.

Den rechtlichen Rahmen für das Aufsichtshandbuch bildeten sowohl die Vorgaben der CRD IV als auch der CRR. Ergänzend dazu berücksichtigte das Aufsichtshandbuch u.a. auch Leitlinien, Empfehlungen und Standards der EBA, des Basler Ausschusses für

¹⁸ Der RH bezeichnete den Aufgabenbereich dieser Abteilungen als operative Bankenaufsicht.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Bankenaufsicht (BCBS), des Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Bankwesen (CEBS), sowie des Financial Stability Boards (FSB). Das Aufsichtshandbuch wurde laut Angaben der EZB „auf Basis interner Beurteilungen, international anerkannter Maßstäbe und internationaler aufsichtlicher Entwicklungen“ laufend überarbeitet und weiterentwickelt und war somit ein dynamisches Dokument.

Das Aufsichtshandbuch war in neun Kapitel gegliedert und umfasste in der am 14. Dezember 2015 gültigen Version inkl. Anhänge 2.002 Seiten. Das Dokument bildete dabei sowohl die inhaltliche Komplexität der aufsichtlichen Tätigkeiten als auch die organisatorische Komplexität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ab.

9.2

Der RH hielt fest, dass die Beurteilung des Aufsichtshandbuchs der EZB nicht unter seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen fiel, weil die EZB vom Prüfungsmandat des RH nicht umfasst war.

Aufsichtsprozesse der FMA und der OeNB

10.1

(1) Die Dokumentation der FMA-internen Sollprozesse der Bankenaufsicht war in der Abteilung Horizontale Bankenaufsichtsangelegenheiten (I/1) gebündelt. Die mit Unterstützung der mit der Bankenaufsicht betrauten Fachabteilungen (v.a. I/2 bis I/5) durch Prozessbeschreibungen strukturiert zusammengefassten Arbeitsabläufe enthielten sowohl verbale Erklärungen als auch grafische Darstellungen. Diese bildeten auch den Informationsaustausch mit der OeNB ab.

(2) Bei der OeNB fiel die Zuständigkeit für die Dokumentation der internen Sollprozesse in den Bereich der einzelnen Fachabteilungen; eine zentrale Steuerung war nicht vorgesehen. So dokumentierte eine Abteilung ihre Prozesse in einer Arbeitsanweisung, die weiteren Abteilungen der operativen Bankenaufsicht verfassten Handbücher. Darüber hinaus lagen ergänzend zu den Arbeitsanweisungen bzw. Handbüchern nähere Beschreibungen einzelner Prozesse sowie eine tabellarische Rollenbeschreibung eines Hauptprozesses¹⁹ vor. Die vorgelegten Prozessdokumentationen waren unterschiedlich aufgebaut, wiesen ein uneinheitliches Layout auf und waren unterschiedlicher Aktualität. Beispielsweise lag in einer Abteilung ein Handbuch mit Stand August 2011 vor, das u.a. die Änderungen seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 nicht abbildete. Eine einheitliche sowie durchgängige abteilungsübergreifende Dokumentation aller Kernprozesse der Bankenaufsicht konnte die OeNB dem RH nicht vorlegen.²⁰

¹⁹ in Form einer RASCI-Tabelle (responsible, accountable, supportive, consulted, informed)

²⁰ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung zur Prozessdokumentation in der Hauptabteilung Treasury in seinem Bericht „Österreichische Nationalbank – Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen“ (Reihe Bund 2015/3; TZ 39).

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(3) Seit der Finanzmarktaufsichtsreform 2008 hatte die OeNB eine gemeinsame Datenbank für bankaufsichtliche Analysen zu unterhalten und der FMA den jederzeitigen automationsunterstützten Zugriff zu ermöglichen²¹. Dies setzte die OeNB mit der Aufsichtsdatenbank um und legte die Sollprozesse inkl. dem Informationsaustausch mit der FMA in einer Arbeitsanweisung²² fest. Auch die FMA definierte Sollprozesse für die Dokumentation im elektronischen Akt (ELAK) und hielt diese in einem Organisationshandbuch fest²³. Beide Dokumente enthielten verbale Erläuterungen einzelner Prozesse sowie grafische Darstellungen von vordefinierten Prozessabläufen (Leitwegen).

(4) Der RH behandelte die Prozessvorgaben beider Organisationen sowie deren Einhaltung auch im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung in **TZ 29** bis **TZ 35**.

10.2

Während die FMA unterstützende und übergreifende Prozesse in einer Abteilung bündelte und so eine einheitliche Prozessbeschreibung und –dokumentation bewirkte, lagen diese Aufgaben in der OeNB bei den mit der operativen Bankenaufsicht betrauten Abteilungen. Der RH stellte kritisch fest, dass in der OeNB zwar Dokumentationen der Sollprozesse vorlagen, diese aber in Bezug auf Bezeichnung, Aufbau, Layout und Aktualität voneinander abwichen.

Der RH kritisierte, dass bei der OeNB eine einheitliche sowie durchgängige abteilungsübergreifende Dokumentation der Sollprozesse der Bankenaufsicht fehlte. Weiters kritisierte er, dass eine Abteilung ihr Handbuch zuletzt im August 2011 aktualisierte, wodurch bspw. die Entwicklungen nach Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 nicht abgebildet waren. Nach Ansicht des RH trug eine einheitliche Dokumentation der Sollprozesse wesentlich zur Transparenz der Bankenaufsicht und zur Erleichterung der Aufgabenerfüllung sowie zur Fehlervermeidung bei.

Der RH empfahl der OeNB, die Dokumentation der Sollprozesse im Rahmen der Bankenaufsicht zu überarbeiten und nach einheitlichen Vorgaben (u.a. zu Bezeichnung, Aufbau und Layout) zu gestalten sowie diese laufend aktuell zu halten.

Darüber hinaus empfahl der RH der OeNB, im Zuge der Überarbeitung der Sollprozesse die Rollen und Verantwortungen aller Hauptprozesse der Bankenaufsicht abteilungsübergreifend und standardisiert – bspw. in RASCI-Tabellen – festzuhalten.

²¹ § 79 Abs. 3 BWG

²² Arbeitsanweisung – Erstellen von Akten sowie Einstellen von Unterlagen in die Aufsichtsdatenbank

²³ Richtlinien für die Anwendung des ELAK (Elektronischen Akts) in der FMA – Organisationshandbuch „ELAK in der FMA“

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



10.3 Die OeNB sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Anregung des RH aufzunehmen. Die OeNB entwickle derzeit eine Leitlinie, um die Prozessbeschreibungen auf Basis einer einheitlichen Methodologie darzustellen; dies beinhalte auch formale Aspekte wie Rechtsform, Layout oder Aktualisierungszyklen. Die Organisationsabteilung der OeNB werde diese Dokumente zentral verwalten, die Verantwortung für deren Aktualität verbleibe jedoch bei den Fachabteilungen.

Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich

11.1 Der in der FMA, der OeNB und im BMF angefallene Gesamtaufwand der Bankenaufsicht setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 5: Entwicklung der Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2010/2015
	in Mio. EUR						in %
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Kreditinstitute	13,50	19,81	21,04	22,82	22,37	28,83	113,6
nicht weiterverrechnete Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und aus der Einzelbankanalyse der OeNB	16,03	16,76	20,80	26,33	27,88	26,74	66,8
Funktionsgebühren für Staatskommissäre	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	0,0
Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich ¹	30,86	37,90	43,17	50,48	51,58	56,90	84,4
	in %						
Anteil Kreditinstitute an Gesamtkosten	48,1	55,8	51,8	47,8	45,9	53,0	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ nach Abzug der Erträge der FMA inkl. des Bundesbeitrags

Quellen: FMA; OeNB; BMF

In den Jahren 2010 bis 2015 stiegen die an die beaufsichtigten Kreditinstitute weiterverrechneten Kosten der Bankenaufsicht von 13,50 Mio. EUR um 113,3 % auf 28,83 Mio. EUR. Der Anteil der von der OeNB weiterverrechenbaren Kosten aus Vor–Ort–Prüfungen und Einzelbankanalysen stieg im Jahr 2011 von 4 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR an. Weiters war im Jahr 2015 ein Kostenersatz in der Höhe von 1 Mio. EUR gemäß § 19 Abs. 5c FMABG²⁴ für Tätigkeiten der OeNB im Bereich der

²⁴ 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



Sanierung und Abwicklung von Unternehmen gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehen. Darüber hinausgehende Kosten hatte die OeNB selbst zu tragen, wodurch sich der Gewinnanteil des Bundes²⁵ verringerte (**TZ 40**). Der Anteil der beaufsichtigten Kreditinstitute an den Gesamtkosten der Bankenaufsicht lag in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 45,9 % und 55,8 %.

11.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gesamtkosten der Bankenaufsicht in Österreich im Zuge der Weiterentwicklung des europäischen Aufsichtssystems gestiegen waren und im Jahr 2015 bei 56,90 Mio. EUR lagen. Der an die beaufsichtigten Kreditinstitute weiterverrechnete Anteil lag dabei bei 53,0 %. Die Begrenzung der weiterverrechenbaren Kosten der OeNB führte im Ergebnis zu einer Kostenteilung zwischen Bund und beaufsichtigten Kreditinstituten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung zu **TZ 40**.

²⁵ § 69 Abs. 3 NBG sah vor, dass der Bund 90 % des Reingewinns der OeNB erhielt.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute

Überblick „bedeutende“ Kreditinstitute

12 Per 30. Dezember 2015 beaufsichtigte die EZB insgesamt 129 Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen direkt. Folgende Tabelle stellt die neun „bedeutenden“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen unter Aufsicht der EZB in Österreich sowie die Grundlage für deren Einstufung als „bedeutend“ dar:

Tabelle 6: „Bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen per 30. Dezember 2015

Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe	Grundlage für die Einstufung gemäß Kriterien der EZB	Anzahl Unternehmen in der Gruppe
Erste Group Bank AG	Größe (Aktiva 150 bis 300 Mrd. EUR)	55
Österreichische Volksbanken Aktiengesellschaft	Größe (Aktiva 30 bis 50 Mrd. EUR)	36
RAIFFEISEN–HOLDING NIEDERÖSTERREICH–WIEN reg.Gen.m.b.H.	Größe (Aktiva 30 bis 50 Mrd. EUR)	1
Raiffeisenbankengruppe OÖ Verbund eGen	Größe (Aktiva 30 bis 50 Mrd. EUR)	2
Raiffeisen Zentralbank Österreich Aktiengesellschaft	Größe (Aktiva 125 bis 150 Mrd. EUR)	10
Promontoria Sacher Holding N.V. als Finanzholding der BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft	Größe (Aktiva 30 bis 50 Mrd. EUR)	5
in Österreich angesiedelte Unternehmen der Institutsgruppe Unicredit S.p.A. Italien	Größe der Unicredit S.p.A. (Aktiva 500 bis 1.000 Mrd. EUR)	3 ¹
Sberbank Europe AG	bedeutende grenzüberschreitende Vermögenswerte	2
VTB Bank (Austria) AG	bedeutende grenzüberschreitende Vermögenswerte	2

¹ UniCredit Bank Austria AG, Schoellerbank Aktiengesellschaft, Bank Austria Wohnbaubank AG

Quellen: OeNB; EZB

Organisationsstruktur

Überblick

13.1 (1) Mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 übernahm die EZB die direkte Aufsicht über die „bedeutenden“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen in Österreich. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus bestand organisatorisch aus der EZB, den jeweiligen nationalen, für die Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Behörden (National Competent Authorities; NCA) und jenen Notenbanken, denen Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht übertragen waren. In Österreich nahmen aufgrund der bestehenden Bankenaufsichtsarchitektur die FMA und die OeNB am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus für „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen teil (**TZ 2**).

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Die folgende Übersicht stellt jene Abteilungen der FMA und OeNB dar, die Ende 2015 für die wesentlichen operativen Aufgaben im Rahmen der Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute und Institutsgruppen in Österreich zuständig waren:

Tabelle 7: Bankenaufsicht in Österreich – wesentliche Abteilungen für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen (FMA und OeNB)

Organisation	Bezeichnung der Organisationseinheit	Abteilungskurzbezeichnung
FMA	Abteilung Aufsicht über Signifikante Banken	I/2
OeNB	Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht bestehend aus:	HEG
	Abteilung für Europäische Großbankenanalyse	EGBA
	Abteilung für Europäische Großbankenrevision	EGREV
	Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie	EGSA

Quellen: OeNB; FMA

Wie aus der Tabelle ersichtlich, waren eine Abteilung der FMA (I/2) und drei in der Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht zusammengefasste Abteilungen der OeNB (EGBA, EGREV und EGSA) schwerpunktmäßig für die operative Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen zuständig.²⁶

(2) Die FMA hielt die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Abteilungen in ihrer Geschäftsordnung fest, während diese bei der OeNB in der „Dienstvorschrift Organisation“ geregelt waren. In der FMA war die bereits bestehende Abteilung I/2 „Aufsicht über Signifikante Banken“ seit 1. April 2014 für die Bankenaufsicht über die „von der EZB als signifikant eingestuft²⁷en Banken“ zuständig. Gemäß der Geschäftsordnung vom 25. November 2015 oblagen der Abteilung dabei folgende Aufgaben:

- die Konzessions-, Bewilligungs- und Anzeigeverfahren;
- die behördlichen Aufsichtsverfahren;
- die behördliche Modellaufsicht;
- die Bewertung von Analyseergebnissen im Hinblick auf behördliche Schritte;
- das behördliche Monitoring der Mängelbehebung nach Vor–Ort–Prüfungen;
- die sich aus dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken ergebenden behördlichen Aufgaben und Befugnisse in Bezug auf die Frühintervention in Kreditinstituten;

²⁶ zusätzliche Organisationseinheiten mit Querschnittsthemen siehe [TZ 8](#)

²⁷ siehe Geschäftsordnung der FMA vom 1. April 2014

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- die Aufsicht über Finanzkonglomerate, sofern das zusätzlich beaufsichtigte Unternehmen ein Kreditinstitut ist, welches durch die EZB im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus beaufsichtigt wird.

Die Zuständigkeiten der Abteilung I/2 „Aufsicht über Signifikante Banken“ basierten nicht ausschließlich auf den rechtlichen Grundlagen für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der die behördlichen Funktionen für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen auf die EZB übertrug; zur Bankenaufsicht zählten gemäß § 2 FMABG auch die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und Befugnisse aus nationalen Gesetzen wie bspw. das Sparkassengesetz, das Bausparkassengesetz oder das Hypothekenbankgesetz. Für die Vollziehung zahlreicher nationaler Gesetze blieb daher die behördliche Funktion auch nach Eintritt des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der FMA.

Zum Personaleinsatz in der FMA im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht siehe [TZ 37](#).

(3) In der OeNB waren die organisatorischen Grundlagen für die Umsetzung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus mit der Organisationsänderung vom 1. Februar 2014 gelegt. Die neu eingerichtete Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht (HEG) umfasste die drei Abteilungen EGBA, EGREV und EGSA, deren wesentliche Aufgaben in folgender Tabelle überblicksmäßig dargestellt sind:

Tabelle 8: Wesentliche Aufgaben der Abteilungen EGBA, EGREV und EGSA in der OeNB

Abteilungskurzbezeichnung	Bezeichnung der Organisationseinheit	ausgewählte wesentliche Aufgaben
EGBA	Abteilung für Europäische Großbankenanalyse	<ul style="list-style-type: none">– Zusammenarbeit mit der EZB durch die Zuweisung des Personals zu den gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams; JST) des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und die Teilnahme an dessen operativen Steuerungsgremien– laufende wirtschaftliche Analyse und Modellanalysen im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus
EGREV	Abteilung für Europäische Großbankenrevision	<ul style="list-style-type: none">– Durchführung von Vor–Ort–Prüfungen im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus– Durchführung von Modellgutachten und Modellauflagenüberprüfungen
EGSA	Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie	<ul style="list-style-type: none">– (Weiter–)Entwicklung der Aufsichtspolicy des aufsichtlichen Qualitätsmanagements– Positionierungen zu nationalen und internationalen mikroprudenziellen Regulierungsfragen– Kooperation mit der FMA für die Vorbereitung von Management–Briefings für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus– Berechnung und Weiterentwicklung von Stresstests– Wissenstransfer zu strategischen, regulatorischen und Policy–Themen sowie meldewesenrelevanten Fragen innerhalb der OeNB

Quelle: OeNB

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



13.2

Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bewirkte im ersten Halbjahr 2014 eine Anpassung der Aufbauorganisationen der FMA und OeNB in unterschiedlichem Ausmaß. In der FMA erfolgte eine geringfügige Anpassung dahingehend, dass die bereits bestehende für „signifikante Banken“ zuständige Abteilung nunmehr ihre Aufgaben basierend auf der von der EZB durchgeführten Einschätzung von „bedeutenden“ Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen durchführte. In der OeNB erfolgte eine im Vergleich zur FMA umfassendere Organisationsänderung, welche die Neueinrichtung einer Hauptabteilung mit drei Abteilungen vorsah, die nunmehr für die Aufgaben der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zuständig waren.

Gemeinsame Aufsichtsteams

Zusammensetzung und Aufgaben

14.1

(1) Gemäß Art. 3 der SSM-Rahmenverordnung war für jedes „bedeutende“ Kreditinstitut bzw. für jede Institutsgruppe in den am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team; **JST**²⁸) einzurichten. Dieses setzte sich aus Personal der EZB und der NCA, sowie gegebenenfalls aus an der Bankenaufsicht beteiligten Nationalbanken zusammen. Die Verantwortung für die Leitung und Koordination eines JST lag bei einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter der EZB (JST-Koordinator). Für jede teilnehmende NCA bzw. an der Aufsicht beteiligte Nationalbanken war ein Subkoordinator eingesetzt. Der Koordinator und die Subkoordinatoren bildeten gemeinsam das JST-Kernteam. Ergänzt wurde dieses um Expertinnen und Experten aus den unterschiedlichen inhaltlichen Aufsichtsbereichen.

In Österreich waren aufgrund der Ausgestaltung der Bankenaufsichtsarchitektur die FMA als NCA bzw. die OeNB als an der Aufsicht beteiligte Nationalbank im JST-Kernteam vertreten. Diese setzten sich demnach folgendermaßen zusammen:

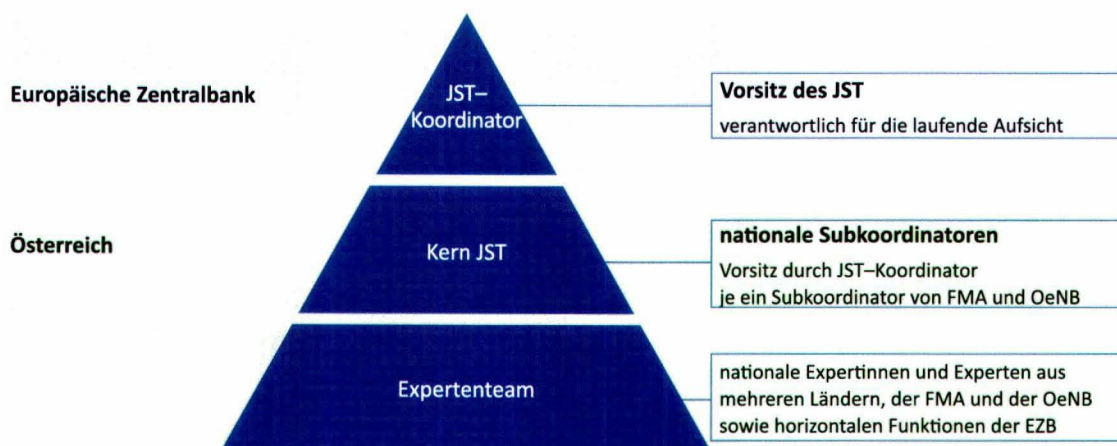
²⁸ Die Bezeichnungen „gemeinsames Aufsichtsteam“ und „JST“ werden analog verwendet.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Abbildung 2: Schematische Darstellung eines JST für ein österreichisches „bedeutendes“ Kreditinstitut bzw. eine Institutsgruppe



JST: gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team)

Quellen: OeNB; FMA

Ein österreichisches JST setzte sich aus einem Koordinator der EZB, je einem Subkoordinator der FMA und der OeNB und einem Expertenteam bestehend aus EZB-, FMA- und OeNB-Personal zusammen. Die einzelnen Mitglieder des Expertenteams waren dabei für einzelne Themenbereiche („Substreams“) wie bspw. „Liquiditätsrisiko“, „Kreditrisiko“ oder „rechtliche Prozesse und Entscheidungsvorbereitung“ zuständig. Für jedes JST ergab sich daraus eine Themenmatrix bestehend aus den von der EZB vorgegebenen Themenbereichen und den jeweiligen Mitgliedern aus EZB, FMA bzw. OeNB für einen Themenbereich²⁹. Beispielsweise setzte sich das JST der größten „bedeutenden“ Institutsgruppe aus insgesamt 22 Personen zusammen. Davon waren sieben Mitglieder der EZB (inkl. JST-Koordinator), acht Mitglieder der OeNB (inkl. Subkoordinator), fünf der FMA (inkl. Subkoordinator) sowie für zwei ausländische Tochtergesellschaften jeweils ein Mitglied der dort zuständigen NCA. Aufgrund der Einbindung unterschiedlicher Organisationen in verschiedenen Ländern war in den JST eine laufende, grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendig.

(2) Die Aufgaben der JST waren im Art. 3 der SSM-Rahmenverordnung festgelegt und umfassten:

- Durchführung des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (Supervisory Review and Evaluation Process; SREP),

²⁹ Hinzu konnten bei Tochtergesellschaften im Ausland noch zusätzliche Expertinnen und Experten aus JST anderer Länder für die jeweilige Tochtergesellschaft kommen.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- unter Berücksichtigung des SREP Beteiligung an der Festlegung eines aufsichtlichen Prüfprogramms, das dem Aufsichtsgremium vorzuschlagen ist, einschließlich eines Vor–Ort–Prüfungsplans,
- Umsetzung des von der EZB genehmigten aufsichtlichen Prüfprogramms und von der EZB gefasster Beschlüsse,
- Sicherstellung der Abstimmung mit Vor–Ort–Prüfungsteams hinsichtlich der Umsetzung des Vor–Ort–Prüfungsplans,
- Kontaktaufnahme zu NCA bezüglich der Tätigkeiten, die für die JST von Belang sind.

Als Grundlage für die operative Umsetzung der Aufgaben diente das Aufsichtshandbuch der EZB (TZ 9). Das Informationsmanagementsystem IMAS mit dem damit verbundenen Dokumentenmanagementsystem DARWIN bildeten die informationstechnologische Grundlage für die laufende, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den JST (TZ 19).

14.2

Der RH stellte fest, dass aufgrund der Bankenaufsichtsarchitektur in Österreich mit der FMA als nationale kompetente Behörde und der OeNB als an der Bankenaufsicht beteiligter Nationalbank zwei österreichische Subkoordinatoren in den JST vertreten waren. Er erachtete diese Doppelvertretung im Hinblick auf die Größe des österreichischen Finanzmarktes im internationalen Vergleich als nicht wirtschaftlich.

Der RH empfahl dem BMF im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur, die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand – zu berücksichtigen.

Rollen im JST–Kernteam

15.1

(1) Der JST–Koordinator war gemeinsam mit den nationalen Subkoordinatoren für die Leitung und Koordination eines JST zuständig. Gemeinsam mit dem ihm übergeordneten Management in der EZB entschied der JST–Koordinator, welche Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit im Aufsichtsgremium einzubringen waren. Darüber hinaus bereitete er Entscheidungsvorschläge für das Aufsichtsgremium vor (bzw. EZB–Rat; zum Entscheidungsprozess im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus siehe TZ 6).

(2) Die nationalen Subkoordinatoren unterstützten im Rahmen des JST–Kernteam den JST–Koordinator in der Koordination der Aufsichtstätigkeiten sowohl auf nationaler Ebene innerhalb ihrer eigenen Organisation als auch auf Ebene der EZB,

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



wenn dies erforderlich war. Den nationalen Subkoordinatoren kamen dabei auch die Rolle der Aufgabenzuteilung der nationalen JST-Mitglieder und die Qualitätssicherung zu.

Gemäß Vorgaben der EZB waren die Subkoordinatoren der JST so zu bestellen, dass diese als disziplinäre Vorgesetzte in den NCA bzw. an der Aufsicht beteiligten Nationalbanken die Arbeitsressourcen der Mitglieder der Expertenteams in ihrer Organisation steuern konnten. Die Subkoordinatoren der FMA waren auf Ebene der Abteilung–Stellvertretung bzw. der Teamleitung in der zuständigen Abteilung I/2 tätig. Der Abteilungsleiter der Abteilung I/2 war als Teammitglied in drei JST eingemeldet, was zu einer Durchbrechung der Vorgaben der EZB führte, nämlich dass die Subkoordinatoren so zu bestellen waren, dass diese disziplinäre Vorgesetzte der Mitglieder der Expertenteams in ihrer Organisation waren. Die Subkoordinatoren der OeNB waren die Gruppenleiter der zuständigen Abteilung EGBA.

(3) Durch die Einführung der JST waren für die Aufgabenbereiche der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen in der FMA und der OeNB unterschiedliche Fachvorgesetzte (JST-Koordinator) und Disziplinarvorgesetzte innerhalb der eigenen Organisation (z.B. Abteilungsleitung) zuständig. Die EZB beschloss am 18. November 2015 die Festlegung von Verfahrensgrundsätzen zur Leistungsbeurteilung von Subkoordinatoren der nationalen zuständigen Behörden in den gemeinsamen Aufsichtsteams mit dem Ziel, die Funktionsweise des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu gewährleisten und zu verbessern. Die Kriterien umfassten nicht nur die Beurteilung der Fachkompetenz, sondern auch die Beurteilung von Kompetenzen wie Kommunikation, Führung, Integrität und Urteilsvermögen. Die Verantwortung zur Leistungsbeurteilung des Personals oblag unabhängig vom Beschluss der EZB dem nationalen Dienstgeber (FMA bzw. OeNB) als Disziplinarvorgesetzten. Soweit rechtlich zulässig, konnten die nationalen zuständigen Organisationen die Beurteilungsergebnisse aus dem sogenannten „SSM Performance Feedback“-Prozess der EZB nutzen. Dieser befand sich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH in der Testphase.

Innerstaatlich erfolgte die Leistungsbeurteilung des betroffenen Personals der FMA und der OeNB nach den organisationsintern gültigen Regelungen. Die FMA und die OeNB wiesen bezüglich einer möglichen Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem „SSM Performance Feedback“-Prozess der EZB darauf hin, dass es ihnen freistehe, Informationen aus dem Feedback-Prozess der EZB in ihr nationales Beurteilungssystem zu übernehmen und jedenfalls arbeitsverfassungsrechtliche Auswirkungen einer Berücksichtigung dieser Informationen zu prüfen wären.

15.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass mit der Einmeldung des für die Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute zuständigen Abteilungsleiters der FMA als Expertenteammitglied in drei JST die Vorgaben der EZB durchbrochen waren, da die Subko-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



ordinatoren der FMA in diesen drei JST somit nicht die disziplinären Vorgesetzten der Mitglieder der Expertenteams in ihrer Organisation waren.

Er empfahl der FMA, die Einmeldung von Teammitgliedern in JST an die Vorgaben der EZB anzupassen.

(2) Der RH hob hervor, dass mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf der Ebene der innerstaatlichen JST–Subkoordinatoren der FMA und der OeNB eine Trennung von Fach– und Disziplinarvorgesetzten einherging. Während im Rahmen ihrer Tätigkeiten im JST der jeweilige JST–Koordinator Fachvorgesetzter für die Subkoordinatoren war, lag die Verantwortung zur Leistungsbeurteilung des betroffenen Personals bei dem jeweiligen nationalen Dienstgeber FMA bzw. OeNB als Disziplinarvorgesetzten.

In diesem Zusammenhang hob der RH auch hervor, dass die EZB im Beschluss vom 18. November 2015 die Möglichkeit einer Heranziehung der Ergebnisse ihres „SSM Performance Feedback“–Prozesses durch die nationalen zuständigen Organisationen ermöglichte.

Der RH erachtete die Berücksichtigung von Ergebnissen eines „SSM Performance Feedbacks“ durch Fachvorgesetzte in den JST als zweckmäßiges Instrument zur Bestimmung von Personalentwicklungsmaßnahmen, die einen Beitrag zur Verbesserung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus leisten konnten.

Daher empfahl der RH der FMA und der OeNB, die Ergebnisse des „SSM Performance Feedbacks“ für JST–Subkoordinatoren im Einvernehmen mit dem betroffenen Personal zur Vereinbarung von Personalentwicklungsmaßnahmen heranzuziehen.

15.3

(1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Einmeldung des Abteilungsleiters der Abteilung I/2 (Aufsicht über signifikante Banken) als einfaches Mitglied in JST im Einvernehmen mit der EZB geschehen sei. Der Empfehlung des RH folgend, sei nunmehr der Abteilungsleiter nicht mehr als bloßes Mitglied in JST eingemeldet.

(2) Weiters teilte die FMA mit, dass die Personalabteilung nach Prüfung von arbeitsverfassungsrechtlichen Auswirkungen evaluieren werde, ob die Heranziehung der Ergebnisse des „SSM Performance Feedbacks“ möglich sei.

Laut Stellungnahme der OeNB sei sie an einer Berücksichtigung des „SSM Performance Feedbacks“ in der Mitarbeiterentwicklung sehr interessiert, dieses könne aber nur einer von mehreren Faktoren sein. Der Gegensatz von nationaler zu SSM–Zuständigkeit müsse in einem Rahmen geregelt werden, der nationale arbeits-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



rechtliche und arbeitsverfassungsrechtliche Aspekte hinreichend berücksichtige. Aus der Sicht der OeNB sei festzuhalten, dass sich der entsprechende Prozess auch im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus noch in der Pilot- bzw. Testphase befinde, die OeNB aber im Rahmen des Human Resources Committee eng in die Entwicklungen eingebunden sei.

Nationale Gremien

16.1 Mit dem Ziel, eine effiziente Abstimmung zwischen den Akteuren der Bankenaufsicht in Österreich über die einzelnen JST hinaus sicherzustellen, waren im überprüften Zeitraum von 2010 bis 30. November 2014 vier nationale institutionenübergreifende Gremien eingerichtet. Ihre Aufgaben- und Informationsschwerpunkte sind in der folgenden Tabelle überblicksmäßig dargestellt:

Tabelle 9: Nationale Gremien der Bankenaufsicht 2010 bis 30. November 2014

Langbezeichnung (Kurzbezeichnung)	Teilnehmende aus den jeweils zuständigen Organisationseinheiten nach Hierarchieebenen	Ziele und Aufgaben
Abteilungsleitungsforum (ALF)	FMA und OeNB: Abteilungsleitungen, Referentinnen und Referenten anlass- bezogen	regelmäßige Zusammenarbeit zwischen FMA und OeNB auf Abteilungsleiter- ebene, Planung der Vor-Ort-Prüfungen, Be- handlung von Themen allgemeiner Art wie rechtlich/legistische Themen, generelle Themen betreffend Analyse und Datentools
Koordinationsforum (KOFO)	FMA: Vorstand und Bereichsleitungen OeNB: Mitglied des Direktoriums, Hauptabteilungsleitung und Abteilungsleitungen	Beratung der FMA und der OeNB über Fragen des Bankwesens und über Entsen- dung von Prüferinnen und Prüfern
Einzelbankforum im Management- format (EBF-M)	FMA: Vorstand, Bereichsleitung, Abteilungsleitung, zuständiges behördliches Personal OeNB: Mitglied des Direktoriums, Hauptabteilungsleitung und Abteilungsleitungen, zuständige Analysten und Prüfungsleitungen	institutsbezogener Informationsaustausch und Abstimmungen hinsichtlich Einzelbank- analysen und Vor-Ort-Prüfungen sowie beabsichtigte behördliche Maßnahmen
Einzelbankforum im Abteilungs- leiterformat (EBF-A)	FMA: Abteilungsleitung, zuständiges behördliches Personal OeNB: Abteilungsleitungen, zuständige Analysten und Prüfungsleitungen	institutsbezogener Informationsaustausch und Abstimmungen hinsichtlich Einzelbank- analysen und Vor-Ort-Prüfungen sowie beabsichtigte behördliche Maßnahmen

Quellen: FMA; OeNB

Der mit Anfang November 2014 in Kraft getretene Einheitliche Aufsichtsmechanismus machte eine Anpassung der nationalen Koordinierungs- und Gremienstrukturen erforderlich. Das mit 1. Dezember 2014 neu eingerichtete „Nationale Aufsichtsgremium auf Abteilungsleiter-Ebene“ löste das „Abteilungsleitungsforum“ und das

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



„Einzelbankforum im Abteilungsleiterformat“ ab. Das ebenfalls am 1. Dezember 2014 neu eingerichtete „Nationale Aufsichtsgremium auf Management-Ebene“ löste das „Koordinationsforum“ und das „Einzelbankforum im Managementformat“ ab. Somit bestanden statt vier nur noch zwei Gremien. Zu diesen zwei Gremien kamen aufgrund der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus drei weitere institutionenübergreifende Gremien: das Status Update Significant Institutions, das Supervisory Board Briefing und der Subkoordinatoren–Jour Fixe. Die Teilnehmenden der neuen Gremien sowie die wesentlichen Ziele und Aufgaben sind in der folgenden Tabelle überblicksmäßig dargestellt.

Tabelle 10: Nationale Gremien der Bankenaufsicht ab 1. Dezember 2014

Langbezeichnung (Kurzbezeichnung)	Teilnehmende aus den jeweils zuständigen Organisationseinheiten nach Hierarchieebenen	Ziele und Aufgaben	Frequenz
Nationales Aufsichtsgremium auf Abteilungsleiterebene (NAG–AL)	FMA und OeNB: Abteilungsleitungen, Team– bzw. Gruppenleitungen sowie Referentinnen und Referenten anlassbezogen	Querschnittsthemen „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute, organisationsbezogene Themen und bankspezifische Themen bei „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten und Kreditinstitute, die nicht unter den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus fallen	quartalsweise
Nationales Aufsichtsgremium auf Managementebene (NAG–MA)	FMA: Vorstand, Bereichsleitung, Abteilungsleitungen, Teamleitungen sowie Referentinnen und Referenten anlassbezogen OeNB: Mitglied des Direktoriums, Hauptabteilungsleitung, Abteilungsleitungen, Gruppenleitungen sowie Referentinnen und Referenten anlassbezogen	wesentliche Querschnittsthemen „bedeutende“ und „weniger bedeutende“ Kreditinstitute, strategische Fragen und Legistik sowie organisationsbezogene Themen und bankspezifische Themen bei weniger bedeutenden Kreditinstituten und Kreditinstitute, die nicht unter den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus fallen	quartalsweise
Status Update Significant Institutions (SUSI)	FMA: Vorstand, Bereichsleitung, Abteilungsleitungen und Teamleitungen; Bereichsleitung für Bankenabwicklung OeNB: Mitglied des Direktoriums, Hauptabteilungsleitung, Abteilungsleitungen, Gruppenleitungen; Referatsleitung Spezifische Bankenabwicklungsthemen	Abstimmungs– und Informationsgremium; Querschnittsbetrachtung des österreichischen Bankensektors im Bereich der „bedeutenden“ Kreditinstitute; aktuelle Einzelbankthemen sowie die Ergebnis– und Risikoentwicklung der österreichischen „bedeutenden“ Kreditinstitute behandelt	quartalsweise
Supervisory Board Briefing (SB–Briefing)	FMA: Vorstand, Bereichsleitung, Abteilungsleitung, zuständiges behördliches Personal OeNB: Mitglied des Direktoriums, Hauptabteilungsleitungen und Abteilungsleitungen bzw. Vertretungen und sonstige spezielle Teilnehmende	Abstimmung zwischen der FMA und OeNB hinsichtlich Beiträge der österreichischen Vertretung im Supervisory Board	zweiwöchentlich
Subkoordinatoren–Jour Fixe (SUKO)	FMA und OeNB; Subkoordinatoren aller wesentlichen Kreditinstitute und zuständige Abteilungsleitungen OeNB: Vertretung der Prüfabteilung EGREV	Klärung von Abstimmungsfragen zur Sicherstellung der Konsistenz zwischen den JST für die österreichischen „bedeutenden“ Kreditinstitute und Sicherstellung des Informationsflusses zwischen JST und Prüfabteilung EGREV	zweiwöchentlich

Quellen: FMA; OeNB

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



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, die zeitliche und personelle Ressourcen in Anspruch nahmen (TZ 20). Dies betraf insbesondere das Supervisory Board Briefing: Da sowohl die FMA als auch die OeNB im Supervisory Board der EZB vertreten waren, mussten beide Institutionen interne Vorbereitungen und Abstimmungen für das zweiwöchentlich stattfindende Briefing treffen.

16.2

Der RH hielt fest, dass die FMA und die OeNB die Struktur der Bankenaufsicht im November 2014 an den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus anpassten. Durch die Zusammenlegung von Querschnittsthemen und Themen, die einzelne Kreditinstitute betrafen, konnten zwei der ursprünglich vier notwendigen Gremien eingespart werden. Das Hinzukommen der EZB im Bereich der Bankenaufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen führte jedoch zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den drei involvierten Organisationen EZB, FMA und OeNB und deshalb zu einer höheren Anzahl an Schnittstellen als in der Zeit vor dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Hiervon war insbesondere das zweiwöchentlich stattfindende Supervisory Board Briefing betroffen, für welches aufgrund der Doppelvertretung Österreichs im Supervisory Board der EZB sowohl die FMA als auch die OeNB interne Vorbereitungen und Abstimmungen treffen mussten.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand, der sich aus der nationalen Gremienstruktur ergibt – zu berücksichtigen.

16.3

(1) Laut ihrer Stellungnahme könne die FMA die Feststellung des RH, dass es mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu einer Schaffung weiterer nationaler Abstimmungsgremien gekommen sei, nicht nachvollziehen. Vielmehr seien die bis dahin bestehenden Gremien auf die neue Aufsichtsarchitektur hin angepasst worden, um die fachlichen Zuständigkeiten innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bestmöglich zu spiegeln. Der Aufwand zur Abstimmung werde damit minimiert. Das gemeinsame FMA/OeNB-Briefing für die Sitzungen des Aufsichtsgremiums könne nicht als „Gremium“ im Sinne einer koordinierenden bzw. abstimmenden Arbeitsgruppe qualifiziert werden, sondern diene der Vorbereitung des Managements von FMA und OeNB auf die Sitzungen. Insgesamt sei die Anzahl der nationalen Arbeitsgremien auch nach Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus unverändert geblieben.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(2) Laut Stellungnahme der OeNB sei die Darstellung des RH, wonach mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus überproportional mehr Abstimmungsgremien geschaffen worden seien, nicht zutreffend, da z.B. der Subkoordinatoren–Jour Fixe bereits zuvor bestehende Treffen auf operativer Ebene (Großbanken–Jour Fixe) ersetzt habe. Nach Wahrnehmung der OeNB sei es tatsächlich gelungen, trotz Etablierung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus die Anzahl der Abstimmungsforen auf das notwendige Mindestausmaß zu beschränken. Weiters teilte die OeNB mit, dass sie und die FMA keineswegs getrennt interne Vorbereitungen im Vorfeld der Sitzungen des Supervisory Boards treffen würden, vielmehr bestehe ein strukturierter Prozess zur arbeitsteiligen Aufbereitung der Sitzungsunterlagen bis hin zu gemeinsamen Briefing– und Debriefing–Sitzungen.

16.4

Der RH entgegnete der FMA und der OeNB, dass sich ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den drei involvierten Institutionen FMA, OeNB und EZB unabhängig davon ergibt, ob es sich um die Vertretung der jeweiligen Institution in einer Arbeitsgruppe oder um regelmäßige gemeinsame Sitzungen handelt. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMF.

Internationale Gremien

17.1

Ergänzend zu den nationalen Gremien war die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des BMF, der FMA und der OeNB in internationalen Gremien vorgesehen. Zusätzlich zu den gesamten Finanzmarkt betreffenden sektorenübergreifenden Gremien wie Arbeitsgruppen und Komitees des European Systemic Risk Board (ESRB), dem Rat der EU und der Europäischen Kommission waren speziell für den Bankensektor bei zehn Organisationen³⁰ 101 Gremien³¹ eingerichtet, in welchen entweder das BMF, die FMA oder die OeNB allein oder gemeinsam vertreten waren. In 47 dieser 101 Gremien war sowohl mindestens eine Vertretung der FMA als auch mindestens eine Vertretung der OeNB zur Teilnahme gemeldet. Die Entsendung zu den Sitzungen der Gremien koordinierten FMA und OeNB im Vorfeld.

17.2

Der RH wies darauf hin, dass die duale Aufsichtsstruktur in Österreich zu einer Doppelvertretung in internationalen, den Bankensektor betreffenden Gremien, führte. Er erachtete im Hinblick auf die Größe des österreichischen Finanzmarktes im internationalen Vergleich eine Doppelvertretung grundsätzlich als nicht wirtschaftlich.

Er empfahl daher der FMA und der OeNB, die Entsendungspolitik für internationale Gremien im Hinblick auf einen ressourcenschonenden, jedoch auch die österreichi-

³⁰ Economic and Financial Committee der Europäischen Union, Europäische Kommission, Europäisches System der Zentralbanken (ESZB), EZB – Single Supervisory Mechanism (SSM), European Banking Authority (EBA), OECD, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, BSCEE–Konferenz, International Conference of Bank Supervisors (ICBS), Vienna Initiative

³¹ Haupt– und diesen zugeordnete Arbeitsgruppen

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



schen Interessen berücksichtigenden Mitteleinsatz weiterhin im Vorfeld zu koordinieren. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand zur Abstimmung der Teilnahme an internationalen Gremien – zu berücksichtigen.

17.3

(1) Laut ihrer Stellungnahme begrüße die FMA die anerkennende Feststellung des RH, dass die Beschickung internationaler und nationaler Arbeitsgruppen im Sinne des bestmöglichen Ressourceneinsatzes zwischen FMA und OeNB koordiniert werde. Wie schon bisher werde die FMA auch weiterhin die Entsendung von Personal in nationale und internationale Arbeitsgruppen mit der OeNB im Vorfeld koordinieren, um die bestmögliche Vertretung österreichischer Interessen bei gleichzeitiger Schonung der Ressourcen zu gewährleisten. Die Besetzung der Gremien und Arbeitsgruppen werde anhand der Aufsichtsschwerpunkte der FMA regelmäßig evaluiert.

(2) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie gemeinsam mit der FMA bereits im Rahmen des Projekts „Aufsicht 2014“ eine rigorose Durchsicht der Gremienvertretungen mit dem Ziel der Reduktion von Entsendungen und Einfachbeschickung vorgenommen habe. Es finde nur mehr in jenen Fällen eine Doppelentsendung statt, in denen dies aufgrund der zentralen Bedeutung des Themas oder der Notwendigkeit, stärker in Meetings vertreten zu sein, gerechtfertigt sei. Zur Anzahl der Gremien – welche von der OeNB nicht beeinflusst werden könne – bzw. der Anzahl der entsendeten bzw. genannten Vertretungen hielt die OeNB fest, dass in vielen Fällen die Nennung einer Vertretung lediglich im Sinne der Gewährleistung des Informationsflusses erfolge oder erforderlich sei, um auf die Verteilerliste einer Arbeitsgruppe oder Task Force aufgenommen zu werden, ohne dass dies mit einer physischen Sitzungsteilnahme verbunden sei.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Wesentliche Prozesse

Aufsichtsplanung und Risikoanalyse

18.1

(1) Die strategische Planung von Aufsichtsaktivitäten erfolgte im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf Ebene der EZB in der zuständigen Abteilung für Aufsichtsplanung. Der Zeithorizont der strategischen Planung lag zwischen zwölf und 18 Monaten. Grundlage für die strategische Planung bildeten laut des von der EZB ausgegebenen Leitfadens zur Bankenaufsicht u.a. aktuelle Risiken und Schwachstellen des Finanzsektors und Leitlinien und Empfehlungen anderer europäischer Behörden, wie insbesondere der European Banking Authority (**EBA**) und des European Systemic Risk Boards (**ESRB**), sowie die Ergebnisse des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses für die „bedeutenden“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen (**SREP**).

(2) Für die Durchführung des SREP war gemäß Art. 3 (2a) der SSM-Rahmenverordnung das JST zuständig. Der Prozess beruhte auf den Vorgaben des Art. 97 der CRD IV über die aufsichtliche Überprüfung von Kreditinstituten und regelte dabei die Bewertung von

- Risiken, denen die Institute ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein könnten,
- Risiken, die unter Berücksichtigung der Ermittlung und Messung des Systemrisikos von einem Institut für das Finanzsystem ausgehen könnten, und
- die anhand von Stresstests ermittelten Risiken unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs und der Komplexität der Geschäfte eines Instituts.

Die Methodologie des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus hinsichtlich des SREP basierte auf den Richtlinien der EBA und umfasste vier wesentliche Blöcke, deren zusammengefasste Einzelbewertung zu einem gesamten SREP-Score von 1 bis 4³² für das jeweilige Kreditinstitut bzw. die Institutsgruppe führte.

Die nachstehende Abbildung fasst den SREP-Rahmen zusammen.

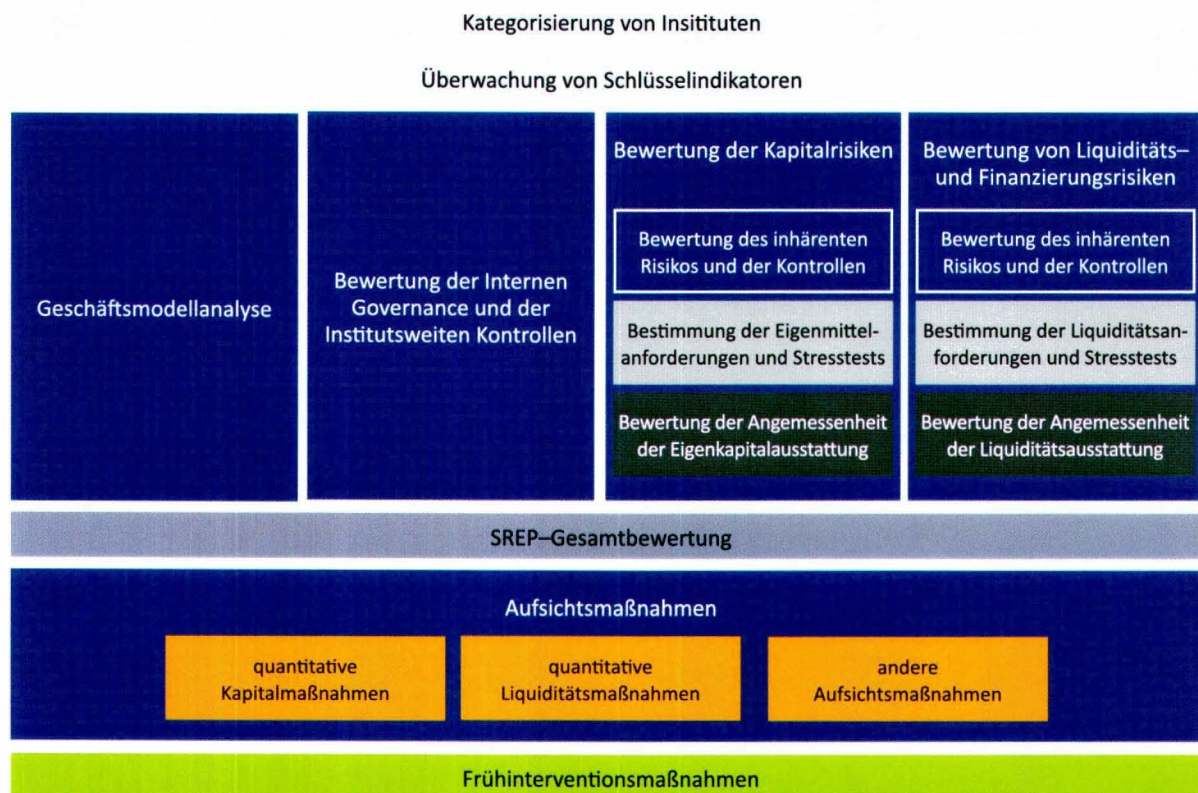
³² 1 – niedrige Risikoeinschätzung, 4 – hohe Risikoeinschätzung

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Abbildung 3: Überblick über den gemeinsamen SREP-Rahmen



SREP: Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process)

Quelle: EBA

Die vier geprüften und überwachten Blöcke waren:

1. Bewertung des Geschäftsmodells
2. Bewertung der Governance und des Risikomanagements
3. Bewertung von Kapitalrisiken
4. Bewertung von Liquiditäts- und Finanzierungsrisiken

Die Ergebnisse des SREP-Scores reichten von niedriger Risikoeinschätzung (SREP-Score von 1) bis hohe Risikoeinschätzung (SREP-Score von 4). Unter Berücksichtigung der SREP-Ergebnisse hatte sich gemäß Art. 3 (2b) der SSM-Rahmenverordnung das gemeinsame Aufsichtsteam an der Festlegung eines aufsichtlichen Prüfprogramms (Supervisory Examination Programme; **SEP**) für das zu beaufsichtigende Kreditinstitut bzw. die Institutsgruppe zu beteiligen.³³ Dieses umfasste die

³³ Ergänzend dazu konnte das Ergebnis des SREP-Prozesses auch direkt zu einer aufsichtlichen Maßnahme wie bspw. Liquiditäts- und/oder Kapitalmaßnahmen führen.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



wesentlichen Aufgaben und Aktivitäten (inkl. durchzuführende Vor–Ort–Prüfungen) für die folgenden zwölf Monate. Das SEP je Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe war auf Basis der Erarbeitungen des JST dem Aufsichtsgremium vorzuschlagen und von diesem bzw. dem EZB–Rat zu genehmigen (zum Entscheidungsprozess im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus siehe [TZ 6](#)).

Zu den wesentlichen zu planenden aufsichtlichen Tätigkeiten zählten:

- laufende Aufsicht: u.a. Verfassen von Berichten zu bankspezifischen Risiken, Durchführung von Managementgesprächen, Durchführung thematischer Reviews (z.B. zu Governance–Themen),
- Durchführung von Vor–Ort–Prüfungen,
- Durchführung von Modellbegutachtungen.

Abgeleitet aus den Inhalten des SEP wurden die geplanten aufsichtlichen Tätigkeiten in einer Tätigkeitsliste zusammengeführt und mit Priorisierungen versehen („mandatory“ = verpflichtende, „optional“ = optionale Tätigkeit). Sämtliche verpflichtende Aktivitäten ergaben in Summe das sogenannte Minimum Engagement Level (**MEL**) für ein zu beaufsichtigendes „bedeutendes“ Kreditinstitut bzw. eine Institutsgruppe.

Der SEP–Prozess wurde gemäß Vorgaben der EZB einmal jährlich angestoßen und halbjährlich von der EZB evaluiert („top down“). Darüber hinaus war vorgesehen, dass laufende Erkenntnisse aus den aufsichtlichen Tätigkeiten von den JST–Mitgliedern an die zuständigen JST–Subkoordinatoren weitergeleitet werden können („bottom–up“).³⁴

(3) Die Verantwortung für die Planungskontrolle, d.h. die Überprüfung, ob das JST die im SEP vorgesehenen Tätigkeiten erfüllte, oblag der für die Aufsichtsplanung zuständigen Abteilung der EZB. Eine diesbezügliche Überprüfung auf nationaler Ebene wäre durch die Internen Revisionen der FMA und OeNB im Rahmen der sogenannten „Joint Task Force“³⁵ möglich.

18.2

(1) Der RH erachtete es im Sinne der Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes als besonders wichtig, Erkenntnisse aus der aufsichtlichen

³⁴ Für dringende Angelegenheiten mit Auswirkung auf die aktuelle Aufsichtsplanung war ein monatliches Update im Rahmen des Supervisory Boards vorgesehen.

³⁵ Regelmäßiges Zusammenwirken der Internen Revisionen der FMA und OeNB für den gemeinsamen Aufgabenbereich der Bankenaufsicht.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Tätigkeit der JST-Mitglieder der FMA und OeNB zeitnah über die JST-Subkoordinatoren in das JST und demnach zur EZB zu kommunizieren.

Er empfahl der FMA und der OeNB deshalb, nationale Erkenntnisse aus der Aufsichtstätigkeit in die laufende Aufsichtsplanung einfließen zu lassen und diese im Rahmen des JST umgehend an die EZB zu kommunizieren.

(2) Der RH hielt fest, dass die Planungskontrolle des aufsichtlichen Prüfprogramms in der Verantwortung der EZB lag.

Um auf die Beteiligung an der Erstellung künftiger Prüfprogramme bestmöglich vorbereitet zu sein, empfahl der RH der FMA und der OeNB, im Rahmen der „Joint Task Force“ 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 Rahmen des JST „bottom-up“ einfließen zu lassen.

18.3

(1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Informationsfluss aus der Aufsichtstätigkeit der FMA in die JST bereits bislang im Rahmen der unterschiedlichen Jours Fixes sichergestellt gewesen sei. Das De-Briefing aus dem Bereichs-Jour-Fixe erfolge entweder per E-Mail an die betroffenen Mitglieder oder auch im Rahmen der Abteilungs-Jours Fixes. Der diesbezüglichen Empfehlung des RH sei daher bereits entsprochen.

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits derzeit sämtliche Erkenntnisse aus der aufsichtlichen Tätigkeit der JST-Expertenteammitglieder an die EZB bzw. den JST-Koordinatoren kommuniziert würden, sodass eine zeitnahe Berücksichtigung in der laufenden Aufsichtsplanung gewährleistet sei. Die Kommunikation der als relevant identifizierten Risiken erfolge zum einen über den JST-Subkoordinator und zum anderen über die im JST eingerichteten Expertenteams („Substreams“). JST-Mitglieder der OeNB würden regelmäßig an „Risikoworkshops“ teilnehmen und darüber hinaus sei seit letztem Jahr ein jährlich stattfindender sogenannter „Austrian Day“ etabliert worden, in der auf Senior Management-Ebene zwischen OeNB, FMA und EZB u.a. spezifische Risiken und Erkenntnisse zu den „bedeutenden“ Kreditinstituten in Österreich diskutiert werden würden. Weiters teilte die OeNB mit, dass die Aufsichtspläne für 2016 und 2017 für die „bedeutenden“ österreichischen Kreditinstitute eine Reihe von Schwerpunkten zu Themen beinhalten würden, die von den österreichischen JST-Mitgliedern angeregt worden seien.

(2) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Thema „Ongoing Supervision Planning and Monitoring“ auf dem Prüfplan des SSM Internal Audit Committee (IAC) für Dezember 2016 sei und somit der Empfehlung des RH, die Einhaltung des aufsichtlichen Prüfprogrammes 2016 zu prüfen, gefolgt werde. Es sei geplant,

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



den Prozess des „aufsichtlichen Prüfprogrammes“ ab Dezember 2016 im Rahmen des IAC/EZB–Audits auch lokal von der Internen Revision in der FMA zu prüfen.

Die OeNB merkte an, dass bereits jetzt über das entsprechende Netzwerk im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus Erkenntnisse aus dem Prüfungs– und Begutachtungsprozess direkt bottom–up eingebracht werden könnten. Die OeNB sagte zu, die Anregungen im IAC einzubringen.

Durchführung von Aufsichtsaktivitäten

Informationsmanagementsystem (IMAS)

19

(1) Die Umsetzung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und seiner umfangreichen gesetzlichen und sonstigen Vorgaben machte ein zentrales Informationsmanagementsystem zur Unterstützung des Aufsichtsprozesses und der Umsetzung der Methodologie des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus sowohl bei der EZB als auch bei den nationalen Institutionen notwendig. Das zentrale IT–Tool, in welchem die Arbeit der gemeinsamen Aufsichtsteams im Wesentlichen abgebildet war, war das Informationsmanagementsystem IMAS. Im IMAS waren die rechtlichen und sonstigen Grundlagen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus hinterlegt. Das IMAS–Berechtigungskonzept der EZB dokumentierte die Zugriffsrechte auf IMAS–Inhalte nach Rollen sowie nach rechtlichen Aspekten hinsichtlich des Zugangs zu aufsichtlichen Informationen. Über die Zugriffsberechtigungen in IMAS entschied das Aufsichtsgremium. In das IMAS integriert war das zentrale Dokumentenmanagementsystem der EZB DARWIN.

(2) Die einzelnen Planungs– und Aufsichtsaktivitäten waren im IMAS in Modulen gegliedert, wobei folgende wesentliche Module für die beaufsichtigten Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen eingerichtet waren:

- Das SREP–Modul umfasste sowohl die laufende Risikoeinschätzung eines Kreditinstituts bzw. einer Institutsgruppe (Risk Assessment; RAS) als auch die jährliche Gesamteinschätzung als Basis für die Aufsichtsaktivitäten (TZ 18);
- Das Planner–Modul gab einen Überblick über vergangene, aktuelle und zukünftige Aufsichtstätigkeiten, dabei war für jeden Aufsichtsprozess im Aufsichtshandbuch eine korrespondierende Aufgabe im Planner–Modul vorgesehen; die Zuweisung von Aufgaben an einen User hing von dessen Rolle im IMAS ab; für Aufgaben im Rahmen des SEP war eine zentrale Eingabe vorgesehen (z.B. Aufgaben im Rahmen des Minimum Engagement Levels MEL (TZ 18));

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- Das Risk Mitigation Programme bzw. RMP-Modul fasste Erkenntnisse aus Aufsichtstätigkeiten risikoorientiert zusammen und war somit die Grundlage für die Mängelverfolgung (TZ 22).

Organisationsinterne Informationswege FMA und OeNB

20.1

(1) In der FMA, waren für den internen Informationsweg zu Sachverhalten betreffend „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen die allgemein bestehenden Richtlinien der FMA wie die „Dienstanweisung betreffend Zeichnungsberechtigungen in der Finanzmarktaufsichtsbehörde“ und die „Kompetenzordnung des Vorstandes über Aufgaben und Erledigungen, die der Genehmigung des Vorstandes bedürfen“, sowie die Geschäftsordnung anzuwenden.

Aufgrund des Umstands, dass aufsichtliche Entscheidungen zu „bedeutenden“ Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht mehr bei der FMA, sondern bei der EZB fielen, waren Teile der Dokumente nicht anwendbar. Die vorliegenden FMA-internen Dokumente nahmen darüber hinaus keinen Bezug zu den besonderen organisatorischen Gegebenheiten der Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen, wie bspw. Maßnahmen zur Sicherstellung der internen Informationsflüsse in der Hierarchie der FMA zu Sachverhalten aus den Aufsichtstätigkeiten der FMA-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der gemeinsamen Aufsichtsteams.

(2) In der OeNB beinhaltete die Rahmenarbeitsanweisung der Abteilung EGBA Vorgaben zur Weiterleitung von Informationen aus den gemeinsamen Aufsichtsteams in der Hierarchie der OeNB. Die Rahmenarbeitsanweisung hielt dabei fest, dass der Subkoordinator das OeNB-Management über die Inhalte der Arbeit in den gemeinsamen Aufsichtsteams zu informieren hatte. Bei relevanten Themen oder Erkenntnissen war die Abteilungsleitung bzw. Hauptabteilungsleitung oder das Direktorium zu informieren bzw. in die Entscheidungsfindung einzubinden. Die Entscheidung über diese Einbindung oblag dem Subkoordinator. Neben der Möglichkeit, dies ad-hoc zu tun, waren zweimal wöchentliche Jours Fixes auf Abteilungsleitungsebene und wöchentliche auf Hauptabteilungsebene sowie monatliche auf Ebene des Direktoriums vorgesehen.

Abhängig von der Risikorelevanz eines Sachverhalts lagen in der OeNB Vorgaben für jede Mitarbeiterin bzw. jeden Mitarbeiter im JST vor, zu welchem Zeitpunkt ein Sachverhalt an welche Hierarchieebene zu kommunizieren war (z.B. Sachverhalt mit hoher Risikorelevanz unverzüglich bis auf Direktoriumsebene; unter Einbindung des zuständigen Subkoordinators und Abteilungsleitung). Umgekehrt war festgelegt, dass abweichende Meinungen auf nationaler Ebene von den JST-Subkoordinatoren in das gemeinsame Aufsichtsteam einzubringen waren.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



20.2

Der RH hielt fest, dass aufgrund der Neuausrichtung der Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen keine Approbationswege für aufsichtliche Entscheidungen in der FMA und OeNB mehr notwendig waren, da diese mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus in den gemeinsamen Aufsichtsteams die JST-Koordinatoren bzw. das Aufsichtsgremium und der EZB-Rat treffen mussten. Ungeachtet dessen erachtete es der RH im Sinne der Sicherstellung der Stabilität des österreichischen Finanzmarktes als besonders wichtig, Erkenntnisse aus der aufsichtlichen Tätigkeit aller JST-Mitglieder der FMA und OeNB auch zeitnah an das Management der jeweiligen Organisation zu kommunizieren.

Der RH anerkannte, dass in der OeNB diesbezüglich schriftlich festgelegte interne Regelungen vorlagen, zu welchem Zeitpunkt ein Sachverhalt an welche Hierarchieebene zu kommunizieren war (z.B. Sachverhalt mit hoher Risikorelevanz unverzüglich bis auf Direktoriumsebene). Der RH hielt kritisch fest, dass in der FMA keine schriftlichen Vorgaben vorlagen, die den internen Informationsfluss für Erkenntnisse aus der laufenden aufsichtlichen Tätigkeit aller JST-Mitglieder festlegten.

Er empfahl der FMA, analog zur Vorgehensweise der OeNB 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 wären die entsprechende Hierarchieebene und die Häufigkeit der Informationsweitergabe festzulegen.

Der RH erachtete dies insbesondere für wichtig, da – unabhängig von der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – der FMA gemäß § 69 Abs. 1 BWG nach wie vor die Aufgabe zukam, bei ihrer Aufsichtstätigkeit auf „das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Finanzmarktstabilität Bedacht zu nehmen.“ Die effektive Erfüllung dieser Aufgabe war dabei aus Sicht des RH nur möglich, wenn dem Management der FMA alle diesbezüglich notwendigen Informationen, also bspw. Risikohinweise sowohl von „weniger bedeutenden“ als auch von „bedeutenden“ Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen zeitnah und vollständig vorlagen.

20.3

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Erkenntnisse aus den JST laufend an die verschiedenen Hierarchieebenen weitergegeben würden. Dies erfolge in der Regel im Rahmen von Jours Fixes oder Briefings für Supervisory Board Meetings. Im Rahmen der Vorstandssitzungen werde der Vorstand u.a. über wesentliche Aufsichtsfälle informiert. Die FMA werde die Anregung des RH, diesen Prozess gesamthaft zu verschriftlichen, aufgreifen.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Stichprobenhafte Überprüfung der Dokumentation von Aufsichtstätigkeiten im IMAS

21.1

Der RH überprüfte stichprobenartig die Umsetzung der Vorgaben des Aufsichtshandbuchs der EZB, indem er für drei risikoorientiert ausgewählte Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen den aktuell dokumentierten Stand der aufsichtlichen Tätigkeiten im Informationsmanagementsystem IMAS einsah (TZ 19).

Zu den Prüfungshandlungen zählten dabei für jedes der drei ausgewählten Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen

- eine stichprobenartige Abstimmung der Abbildung von Aufsichtstätigkeiten wie Modellbegutachtungen, Managementgespräche und Vor–Ort–Prüfungen gemäß einer von der OeNB übermittelten Liste der Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2015 im Planner–Modul und Überprüfung der Ablage von Zusammenfassungen und Berichten im Dokumentenmanagementsystem DARWIN;
- eine Durchsicht des SREP–Moduls und Überprüfung, ob die im IMAS abgebildeten Analyseschritte im Wesentlichen den Vorgaben des Art. 97 der CRD IV über die aufsichtliche Überprüfung von Kreditinstituten entsprachen (TZ 18);
- eine Durchsicht des RMP–Moduls hinsichtlich der Dokumentation von Mängeln aus Vor–Ort–Prüfungen aus einer von der OeNB zur Verfügung gestellten Liste im Jahr 2015 durchgeführter Prüfungen.

Hinsichtlich der stichprobenartigen Überprüfung der dokumentierten Aufsichtstätigkeiten im Planner– und im SREP–Modul konnte der RH bei keinem der drei ausgewählten Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen eine Abweichung von den erwarteten Prozessen und deren Dokumentation in IMAS und DARWIN feststellen.

Im Rahmen der vom RH beabsichtigten Abstimmung der Feststellungen aus einer Vor–Ort–Prüfung eines der ausgewählten Kreditinstitute mit den eingepflegten Daten im RMP–Modul zeigte sich, dass Mängel aus einer Vor–Ort–Prüfung mit Beginn vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus begonnen und mit Ende 2015 nicht im IMAS erfasst waren.

21.2

Der RH hielt kritisch fest, dass bei einem von drei risikoorientiert ausgewählten Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen die Erfassung von Mängeln im RMP–Modul unvollständig war. Betroffen waren Mängel aus einer Vor–Ort–Prüfung, die im Jahr 2014 vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus begonnen hatte und im Jahr 2015 beendet worden war.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB, darauf hinzuwirken, dass auch Mängel aus Vor–Ort–Prüfungen, die sich zeitlich mit der Einführung des Einheitlichen Auf-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



sichtsmechanismus überschritten, 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.

21.3

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bei der im IMAS unvollständig erfassten Vor–Ort–Prüfung aufgrund des Prüfinhalts und der im JST geltenden Themenmatrix ein Team unter Leitung einer anderen Aufsichtsbehörde im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zuständig gewesen sei. Mittlerweile seien sämtliche Mängel aus Vor–Ort–Prüfungen zu österreichischen „bedeutenden“ Instituten, die sich zeitlich mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus überschneiden hätten, im IMAS eingepflegt worden.

Mängelverfolgung

22.1

(1) Der Prozess der Mängelverfolgung bei „bedeutenden“ Kreditinstituten (Follow-up Prozess) fiel in den Aufgabenbereich des jeweiligen JST. Im Fall von Vor–Ort–Prüfungen sah das Aufsichtshandbuch der EZB vor, dass das JST dem überprüften Kreditinstitut gemeinsam mit dem Prüfbericht einen „Follow-up letter“ übermittelte. Der „Follow-up letter“ beinhaltete Empfehlungen und Maßnahmen sowie Termine zur Behebung der festgestellten Mängel. In Beantwortung des „Follow-up letters“ übermittelte das Kreditinstitut einen sogenannten „Action Plan“ an das JST, der Vorschläge zur Mängelbehebung durch das Kreditinstitut enthielt.

Das JST unterzog die vom Kreditinstitut vorgeschlagenen Maßnahmen einer Plausibilisierung im Hinblick auf den Zeitrahmen und die Tauglichkeit zur Mängelbehebung. Weiters erfasste der Prüfungsleiter (Head of Mission) die Mängel im RMP-Modul³⁶ des Informationsmanagementsystems IMAS der EZB. Die Mängelverfolgung beinhaltete regelmäßige „Progress Reports“, worin das beaufsichtigte Institut den aktuellen Status und etwaige Abweichungen vom Action Plan darlegte.

Die Follow-up Phase galt dann als abgeschlossen, wenn das JST alle Maßnahmen im „Action Plan“ als umgesetzt bewertete. Die Verantwortung lag dabei beim JST-Koordinator.

Für den Fall, dass ein Kreditinstitut die Mängelbehebung nicht zufriedenstellend bzw. nicht rechtzeitig umsetzte, konnte das JST über folgende Maßnahmen entscheiden:

- Verlängerung des Zeitrahmens zur Umsetzung der Maßnahmen,

³⁶ Risk Mitigation Programme

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



- Anwendung der Aufsichtsbefugnisse gemäß Art. 16 der SSM-Verordnung,³⁷
- Weiterleitung an die zuständige Abteilung der EZB (Durchsetzung & Sanktionen³⁸).

(2) Mangels weiterer konkreter Vorgaben für den Mängelverfolgungsprozess für „bedeutende“ Kreditinstitute durch die EZB sah die Arbeitsanweisung der Abteilung für Europäische Großbankenanalyse (EGBA)³⁹ der OeNB die Anwendung OeNB-interner Regelungen⁴⁰ vor. Demnach waren die Maßnahmen zur Mängelverfolgung aus Vor-Ort-Prüfungen und Modellbegutachtungen von der Risikoklassifizierung der Mängel abhängig. Beispielsweise war bei geringem Risiko die Überwachung eines Mangels und bei hohem Risiko die Behandlung im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung vorgesehen. Weitere exemplarisch genannte Maßnahmen waren z.B. die Durchführung einer laufenden Analyse und die Abhaltung eines Workshops mit dem Kreditinstitut. Dabei war die Einbindung der Internen Revision des Kreditinstituts zur Überprüfung der Mängelumsetzung vorgesehen.

(3) Der RH hatte im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung der Dokumentation von Aufsichtstätigkeiten bei drei „bedeutenden“ Kreditinstituten Einblick in das für die Mängelverfolgung eingesetzte RMP-Modul des Informationsmanagementsystems IMAS der EZB. Dabei fiel bei einem Kreditinstitut auf, dass die im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung im Jahr 2015 festgestellten Mängel nicht im RMP-Modul aufschienen. Dies begründeten Mitglieder des JST damit, dass die Vor-Ort-Prüfung bereits vor Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 startete und deshalb die Mängelbehebung nicht mit Hilfe des RMP-Moduls erfolgt war (**TZ 21**).

22.2

(1) Der RH hielt fest, dass für die Mängelverfolgung bei „bedeutenden“ Kreditinstituten keine detaillierten Prozessvorgaben der EZB vorlagen und deshalb für JST-Mitglieder der OeNB die Anwendung interner Regelungen der OeNB vorgesehen war.

Der RH empfahl den Vertretungen der FMA sowie der OeNB in den Gremien der EZB, 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.

³⁷ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates; die EZB ist befugt, unter gewissen Voraussetzungen, die beaufsichtigten Unternehmen zu verpflichten, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um etwaigen Problemen zu begegnen. Mögliche Maßnahmen wären bspw.: die Verpflichtung zur Erhöhung der Eigenmittelunterlegung, die Vorschreibung der Rückstellungspolitik oder einer bestimmten Behandlung der Aktiva, die Vorschreibung besonderer Liquiditätsanforderungen, die Abberufung von Mitgliedern des Leitungsorgans des Kreditinstituts usw.

³⁸ Enforcement & Sanctions

³⁹ EGBA-Rahmenarbeitsanweisung zur Bankenanalyse im Kontext des SSM

⁴⁰ Ergebnis aus dem Linienprojekt zur Mängelklassifizierung und -verfolgung

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(2) Der RH hielt fest, dass bei einem Kreditinstitut, bei dem er im Rahmen seiner stichprobenartigen Überprüfung Einblick in das Informationsmanagementsystem IMAS der EZB hatte, die Mängelverfolgung einer vor Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus gestarteten Vor-Ort-Prüfung nicht mithilfe des von der EZB vorgesehenen Moduls zur Mängelverfolgung erfolgte.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in **TZ 21**, dass FMA und OeNB darauf hinwirken sollten, dass sämtliche Mängel – auch jene aus Prüfungshandlungen, die vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bereits vorlagen, – vollständig in das IMAS eingepflegt werden.

22.3

Laut Stellungnahme der OeNB hätten die OeNB-internen Vorgaben das Ziel, innerhalb des Aufgabengebiets der OeNB, eine zeitnahe, konsistente und strukturierte Mängelverfolgung zu gewährleisten. Nichtsdestotrotz werde die OeNB in den entsprechenden Gremien der EZB weiterhin auf eine rasche Weiterentwicklung der Vorgaben für den SSM hinwirken.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Resümee Aufsicht über „bedeutende“ Kreditinstitute

23

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

Duale Aufsichtsstruktur – hoher Abstimmungsbedarf und Mehrfachvertretungen

- Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erforderte Anpassungen der nationalen Gesetze sowie der Organisationsstruktur der FMA und der OeNB (TZ 4, TZ 13).
- Aufgrund der Bankenaufsichtsarchitektur in Österreich mit der FMA als NCA und der OeNB als an der Bankenaufsicht beteiligter Nationalbank waren zwei österreichische Subkoordinatoren in den JST vertreten. Diese Doppelvertretung war nicht wirtschaftlich (TZ 14).
- Die FMA und die OeNB veränderten in Anpassung an den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ihre nationale Gremienstruktur; das Hinzukommen der EZB im Bereich der Bankenaufsicht führte zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf und deshalb zu einer höheren Anzahl an Schnittstellen. Zwar konnten zwei der ursprünglichen Gremien reduziert werden, jedoch kam es zu einer Überkompensation durch die erforderliche Einführung dreier neuer nationaler Gremien, in denen sowohl die FMA als auch die OeNB vertreten waren; damit erhöhte sich der Abstimmungsbedarf (TZ 16).
- In 47 von 101 internationalen, den Bankensektor betreffenden Gremien waren sowohl mindestens eine Vertretung der FMA als auch mindestens eine der OeNB zur Teilnahme gemeldet (TZ 17).

System- und Prozessmängel

- Die Vorgaben der EZB waren durch die Einmeldung eines Abteilungsleiters der FMA als Expertenteammitglied in drei JST durchbrochen (TZ 15).
- Die Einführung der JST führte zu einem Auseinanderfallen von Fach- und Disziplinarvorgesetzten, insbesondere bei den JST-Subkoordinatoren (TZ 15).
- Die Sicherstellung des Informationstransfers aus der Tätigkeit der JST-Mitglieder an das Management war nur in der OeNB, nicht jedoch in der FMA geregelt (TZ 20).
- Die Erfassung von Mängeln aus einer Vor-Ort-Prüfung, die 2014 vor Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus begonnen hatte, war im Informationsmanagementsystem IMAS unvollständig (TZ 21).

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute

Überblick „weniger bedeutende“ Kreditinstitute

24

Per 30. Dezember 2015 beinhaltete die Liste aller am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Länder rd. 3.450 als „weniger bedeutend“ eingestufte Kreditinstitute. Davon fiel die Beaufsichtigung von rd. 79 % (rd. 2.740 Kreditinstitute) in die Zuständigkeit von drei Ländern (Deutschland, Österreich, Italien); die Aufsicht über die restlichen 21 % der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute war auf die Aufsichtseinrichtungen von 16 Ländern verteilt.

Der österreichischen Bankenaufsicht oblag die direkte Aufsicht über rd. 560 Kreditinstitute. Das waren rd. 16 % und somit hinter Deutschland (rd. 1.660 „weniger bedeutende“ Kreditinstitute) die zweithöchste Anzahl der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute aller am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Länder. Rund 86 % gehörten dezentral organisierten Sektorenbanken an.⁴¹

25.1

(1) Die EZB nahm gemeinsam mit den NCA eine Kategorisierung der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute vor. Dabei stufte sie für das Jahr 2015 die fünf größten „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute pro Land (gemessen an der Bilanzsumme) sowie jene mit einer Bilanzsumme von mehr als 5 Mrd. EUR und einer entsprechenden Risikoeinstufung als „high-priority“ ein. Im Jahr 2015 fielen somit in Österreich acht der rd. 560 „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute unter die definierten Kriterien. Für die als „high-priority“ eingestuften „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute galten bspw. umfangreichere Anzeige- und Berichtspflichten sowie kürzere Prüfungsintervalle als für die übrigen „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute.

(2) Für das Jahr 2016 nahm die EZB gemeinsam mit den NCA eine weitergehende Kategorisierung der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute vor. Diese sah neben der Kategorie „high-priority“ die Kategorien „medium-priority“ und „low-priority“ vor.⁴² Die EZB erarbeitete für die Zuordnung 2016 eine neue, grundlegende Vorgehensweise, welche bspw. das spezifische Risiko des jeweiligen Kreditinstituts sowie die möglichen Auswirkungen auf das heimische Finanzsystem im Falle eines Ausfalls berücksichtigte.

⁴¹ Die Liste enthielt auch beaufsichtigte Unternehmen, die zwar eines der in der SSM-Verordnung genannten Kriterien erfüllten und daher als bedeutend einzustufen gewesen wären, aufgrund besonderer Umstände aber dennoch gemäß SSM-Verordnung und SSM-Rahmenverordnung von der EZB als weniger bedeutend eingestuft wurden. Bis Dezember 2015 war kein österreichisches Unternehmen davon betroffen.

⁴² Die Kategorisierung für 2016 erfolgte auf Basis der Daten zum 31. Dezember 2014.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Mit Ende 2015 waren für 2016 vorläufig elf der rd. 560 in Österreich zu beaufsichtigenden „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute als „high-priority“ eingestuft.⁴³ Die finale Beschlussfassung der Kategorisierung für 2016 durch das Aufsichtsgremium der EZB (Supervisory Board) stand mit Ende des Jahres 2015 noch aus. Dies, obwohl die Kategorisierung bisher – bspw. durch kürzere Prüfungsintervalle bei „high-priority“ Kreditinstituten – Einfluss auf das gemäß BWG⁴⁴ für das jeweils folgende Kalenderjahr zu erstellende Prüfprogramm für Vor-Ort-Prüfungen bei „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten sowie die diesbezügliche Ressourcenplanung hatte.

In einer Sitzung des Nationalen Aufsichtsgremiums Anfang Dezember 2015⁴⁵ lockerten die FMA und die OeNB ihre Prüfungsstrategie für das Jahr 2016, indem sie das Prüfungsintervall bei „high-priority“ Kreditinstituten von zwei Jahren auf zwei bis drei Jahre änderten. Dies diente zur Abfederung künftiger Schwankungen bei der Anzahl der als „high-priority“ eingestuften „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute und der damit verbundenen Auswirkungen auf das Prüfprogramm des nächsten Jahres (TZ 28). In der gleichen Sitzung fixierten die FMA und die OeNB das Prüfprogramm 2016 für „weniger bedeutende“ Kreditinstitute.

Im Jänner 2016⁴⁶ entschied das Aufsichtsgremium der EZB (Supervisory Board), ein vorläufig als „high-priority“ kategorisiertes „weniger bedeutendes“ Kreditinstitut auf „medium-priority“ umzustufen.⁴⁷

Somit waren für 2016 zehn der rd. 560 in Österreich zu beaufsichtigenden „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute als „high-priority“ eingestuft und damit um zwei mehr als im Jahr 2015. Aufgrund der im Dezember 2015 erfolgten Anpassung der Prüfungsstrategie hatte die Änderung der Kategorisierung eines Kreditinstituts durch das Supervisory Board der EZB im Jänner 2016 keine Auswirkungen auf das im Dezember 2015 von FMA und OeNB beschlossene Prüfprogramm 2016.

25.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die nationalen Regelungen des BWG aufgrund der auf das Kalenderjahr bezogenen Prüfungsplanung der Beschlusspraxis der EZB bislang nicht Rechnung trugen und deshalb die FMA und die OeNB den Auswirkungen einer Veränderung der Kategorisierung von „weniger bedeutenden“ Kreditinstitu-

⁴³ Die Auswertung basierte auf der von der EZB veröffentlichten Liste und betrachtete ein Kreditinstitut und eine dazugehörige Finanzholdinggesellschaft jeweils als Einzelinstitut.

⁴⁴ § 70 Abs. 1b BWG

⁴⁵ 4. Sitzung des Nationalen Aufsichtsgremiums auf Management-Ebene (NAG-MA) am 2. Dezember 2015

⁴⁶ 21. und 22. Jänner 2016

⁴⁷ Die Vertreter der Österreichischen Aufsichtsbehörden im Aufsichtsgremium der EZB waren ein Vorstandsmitglied der FMA sowie der Vizégouverneur der OeNB; sie hatten nur ein Mandat.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



ten durch das Aufsichtsgremium der EZB nach Erstellung des Prüfprogramms mit einer Lockerung der Prüfungsstrategie entgegenwirken mussten.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine Flexibilisierung der nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Planungszeitraum hinzuwirken, um eine abgestimmte Prüfungsplanung der FMA und der OeNB im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus zu ermöglichen.

25.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung aufgreifen werde. Die Umsetzung müsse aber mit FMA und OeNB besprochen werden, zumal von beiden Institutionen kein Wunsch nach einer Flexibilisierung an das BMF herangetragen worden sei.

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH begrüße.

Organisationsstruktur

26

(1) Mit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 übernahm die EZB die indirekte Aufsicht über die „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute. Deren direkte Aufsicht verblieb somit bei den NCA. Die in **TZ 2** dargestellten Zuständigkeiten der beiden Organisationen FMA und OeNB blieben im Rahmen der Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute im Wesentlichen unverändert. Die FMA traf weiterhin die behördlichen Entscheidungen („Decision taking“), während die OeNB weiterhin bspw. Einzelbankanalysen und Vor-Ort-Prüfungen durchführte („Fact findings“). Die NCA waren seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 dazu verpflichtet, der EZB alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Aufsicht über „weniger bedeutende“ Unternehmen benötigte.⁴⁸

(2) Wie in **TZ 8** dargestellt, passten die FMA und die OeNB ihre Organisationsstrukturen bereits vor Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 an. Die folgende Übersicht zeigt die mit Ende 2015 für die operative Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zuständigen Abteilungen von FMA und OeNB:

⁴⁸ Art. 21 (1) der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der EZB (EZB/2014/17) bzw. Art. 6 (2) der SSM-Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



Tabelle 11: Operative Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute

Organisation	Abteilungsbezeichnung	Abteilungskurzbezeichnung
FMA	Abteilung Aufsicht über Aktienbanken und Zahlungsinstitute	I/3
FMA	Abteilung Aufsicht über dezentral organisierte Kreditinstitute	I/4
FMA	Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken	I/5
OeNB	Abteilung für Bankenanalyse	BAKA
OeNB	Abteilung für Bankenrevision	BAREV

Quellen: FMA; OeNB; RH

Wie aus Tabelle 11 ersichtlich, waren – neben den in **TZ 8** dargestellten Organisationsseinheiten mit Querschnittsthemen – drei Abteilungen der FMA (I/3, I/4, I/5) und zwei Abteilungen der OeNB (BAKA, BAREV) ausschließlich für die Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zuständig. Den in Tabelle 11 angeführten Abteilungen der FMA waren die Leitung des Bereichs I und den Abteilungen der OeNB das Ressort Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik⁴⁹ sowie die Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung übergeordnet.⁵⁰

(3) Die Aufteilung der Zuständigkeiten der einzelnen Abteilungen erfolgte in der FMA nach der jeweiligen Bankenstruktur (Aktienbanken und Zahlungsinstitute, dezentral organisierte Kreditinstitute, Groß- und Regionalbanken), die OeNB definierte die Abteilungszuständigkeiten nach Prozessen (Bankenanalyse, Bankenrevision). Die FMA hielt die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Abteilungen in ihrer Geschäftsordnung fest, während diese bei der OeNB in der Dienstvorschrift Organisation geregelt waren.

(4) Die FMA und die OeNB behielten auch nach Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 das sogenannte SPOC-System⁵¹ im Rahmen der Aufsicht über „weniger bedeutende“ Unternehmen bei, welches wesentlich zum laufenden Informationsaustausch zwischen FMA und OeNB beitrug. Die SPOCs der OeNB waren in der Abteilung BAKA, die SPOCs der FMA waren – abhängig vom jeweiligen Kreditinstitut – in den Abteilungen I/3, I/4 oder I/5 tätig.

(5) Die Zusammensetzung der Prüfungsteams bei Vor-Ort-Prüfungen oblag der Abteilung BAREV der OeNB und hatte zum Ziel, die Erfüllung des im Prüfungsauftrag festgelegten Projektziels⁵² bestmöglich sicherzustellen. Prüfungsteams setzen

⁴⁹ Ressort des Vizegouverneurs der OeNB

⁵⁰ Diese Organisationseinheiten nahmen nicht ausschließlich Aufgaben im Rahmen der Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute wahr.

⁵¹ SPOC = Single Point of Contact; FMA und OeNB machten für jedes beaufsichtigte Institut jeweils eine Ansprechperson (SPOC) namhaft.

⁵² z.B. die Überprüfung der Gesamtbanksteuerung, des Meldewesens, des Adressenausfallsrisikos usw.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



sich aus einer Prüfungsleiterin oder einem Prüfungsleiter, einer oder einem Senior Examiner⁵³ und einer oder einem oder mehreren Prüferinnen und Prüfern zusammen.

Wesentliche Prozesse

Risikoanalyse

27.1

(1) Gemäß § 69 Abs. 2 BWG war die FMA dafür zuständig, die Risiken und deren angemessene Adressierung eines Kreditinstituts bzw. einer Institutsgruppe zu beaufsichtigen.⁵⁴ Dabei waren die Art, der Umfang und die Komplexität der betriebenen Bankgeschäfte zu berücksichtigen (Proportionalitätsprinzip). Für die Umsetzung dieser Zuständigkeit wandte die FMA die Methodologie des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (supervisory review and evaluation process; SREP) an, wie er auch bei „bedeutenden“ Kreditinstituten bzw. Institutsgruppen durchgeführt wurde.⁵⁵ Zu Ablauf und weiterem Inhalt des SREP-Prozesses siehe **TZ 18**.

Die Durchführung des SREP-Prozesses erfolgte in enger Abstimmung zwischen FMA und OeNB, da die FMA einzelne Bewertungen teilweise selbst durchführte, teilweise die Durchführung von Bewertungen von der OeNB anforderte.⁵⁶ Mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus hatte die FMA darüber hinaus Vorgaben der EZB hinsichtlich der Durchführung des SREP zu berücksichtigen. So war für „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen eine vereinfachte Anwendung der Methodologie für „bedeutende“ Kreditinstitute und Institutsgruppen seitens der EZB vorgesehen. Beispielsweise war für von der EZB als „high-priority“ eingestufte „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen jährlich, für alle anderen „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen in einem Abstand von zwei bis drei Jahren eine SREP-Gesamtbewertung durchzuführen. Hinzu kam mit der Einführung des Gemeinsamen Aufsichtsmechanismus auch die Prüfung einer Notifizierungspflicht in Einzelfällen an die EZB, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für die indirekte Aufsicht über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen bestimmte Informationspflichten seitens der nationalen Behörden vorsah.

⁵³ vergleichbar mit stellvertretender Prüfungsleitung

⁵⁴ Dies betraf bspw. die Beurteilung der Angemessenheit des Kapitals und der Liquidität zur Absicherung von wesentlichen bankbetrieblichen Risiken, sowie die Angemessenheit sonstiger Verfahren eines Kreditinstituts bzw. einer Institutsgruppe zur Absicherung der in § 39 Abs. 2b BWG genannten Risiken wie das Kreditrisiko, Marktrisiko oder das operationelle Risiko.

⁵⁵ Für die Durchführung des SREP für „bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen war die EZB zuständig.

⁵⁶ Die OeNB erstellte Vorschläge für die Bewertung des Geschäftsmodells, der Kapitalrisiken sowie der Liquiditäts- und Finanzierungsrisiken. Die FMA führte die Bewertung der Governance und des Risikomanagements durch.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



27.2

Der RH hielt fest, dass im Rahmen der Durchführung der regelmäßigen Risikoanalysen aller beaufsichtigten „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute und Institutsgruppen zahlreiche Schnittstellen zwischen der FMA und der OeNB bestanden, welche einen hohen Abstimmungsbedarf erforderten. Das Hinzukommen der EZB, die mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus die „indirekte Aufsicht“ über „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen 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.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand – zu berücksichtigen.

27.3

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Erstellung der regelmäßigen Risikoanalysen der „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute ein Kernprozess der OeNB–Abteilung für Bankenanalyse (BAKA) sei, den diese im Sinne des § 79 Abs. 4 BWG in eigener Verantwortung durchführe. Dieser Prozess beinhalte keine Schnittstellen zwischen der FMA und der OeNB.

27.4

Der RH entgegnete der OeNB, dass sich ein erhöhter Abstimmungsbedarf bzw. eine Erhöhung der Schnittstellen beim SREP–Prozess für „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zwangsläufig dadurch ergab, dass in dem gesamten Prozess drei Organisationen (FMA, OeNB und EZB) involviert waren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand – zu berücksichtigen.

Prüfprogramm gemäß § 70 Abs. 1b BWG

28.1

(1) Gemäß § 70 Abs. 1b BWG hatten die FMA und die OeNB gemeinsam für das jeweils folgende Kalenderjahr ein Prüfprogramm festzulegen. Dieses umfasste die Planung der von der OeNB durchzuführenden Vor–Ort–Prüfungen der beaufsichtigten Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen. Die Koordination des Planungsprozesses oblag der FMA, die Festlegung des Prüfprogramms erfolgte für die Planungsjahre 2010 bis 2014 im Rahmen des Koordinationsforums (KOFO)⁵⁷ im November bzw. Dezember des jeweiligen Vorjahres. Da die Zuständigkeit für die Beaufsichti-

⁵⁷ Nationales Gremium der Bankenaufsicht, in dem die zuständigen Vorstandsmitglieder und Bereichsleitungen der FMA sowie Direktoriumsmitglieder, Hauptabteilungsleitungen und Abteilungsleitungen der OeNB teilnahmen.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



gung „bedeutender“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen ab November 2014 der EZB oblag, legten die FMA und die OeNB gemeinsam im Rahmen des KOFO am 2. Juli 2014 fest, im Prüfprogramm für das Jahr 2015 und die darauf folgenden Jahre nunmehr ausschließlich Vor-Ort-Prüfungen „weniger bedeutender“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen sowie von Instituten, die nicht unter den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus fielen, zu berücksichtigen. Das Prüfprogramm für das Jahr 2016 legten die FMA und OeNB gemeinsam in dem neu eingerichteten „Nationalen Aufsichtsgremium auf Managementebene“ (NAG-MA) unter Teilnahme der zuständigen Vorstands- und Direktoriumsmitglieder der FMA und OeNB sowie zuständiger Hauptabteilungs- und Abteilungsleitungen beider Organisationen fest.

(2) Der Erstellung des Prüfprogramms lag die jeweils aktuell geltende – zwischen FMA und OeNB akkordierte – Prüfstrategie zugrunde. Diese orientierte sich im Wesentlichen an der Kategorisierung der zu beaufsichtigenden Kreditinstitute. So wurde bspw. ab dem Jahr 2013 ein jährlicher Prüfzyklus für die größten acht Großbanken („Top 8 Banken“), ein dreijähriger Prüfzyklus für die größten Sonstigen Groß- und Regionalbanken („Top 9 – 39 Banken“) sowie ein einheitlicher fünfjähriger Prüfzyklus für verbleibende Groß- und Regionalbanken sowie alle Aktienbanken festgelegt. Die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus machte eine Adaptierung dieser Strategie für die Planungsjahre 2015 und 2016 notwendig, da die EZB eine Kategorisierung „weniger bedeutender“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen als „high-priority“ vornahm. Zum zeitlichen Ablauf dieser Kategorisierung und deren Auswirkung auf die Prüfprogrammplanung siehe auch [TZ 25](#).

(3) Neben der Kategorisierung der Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen hatten u.a. auch Erkenntnisse aus von der OeNB durchgeführten Analysen z.B. im Rahmen des SREP-Prozesses eine Auswirkung auf die Prüfungsauswahl ([TZ 27](#)). Die Begründung einer Prüfungsauswahl war im genehmigten Prüfprogramm auf Ebene der einzelnen geplanten Prüfung dokumentiert. Mit der Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus waren neben den Begründungen von OeNB und FMA – wie bspw. Analyseerkenntnisse der OeNB oder eine behördliche Notwendigkeit seitens der FMA – auch Vorgaben der EZB für die Prüfprogrammplanung zu berücksichtigen. Diese Vorgaben umfassten für „weniger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen, für welche die EZB die indirekte Aufsicht innehatte, organisatorische Richtlinien zum Kommunikationsprozess mit der EZB und die Berücksichtigung von durch die EZB identifizierten Risiken.

28.2

Da sowohl die FMA als auch die OeNB in den Prozessablauf zur Erstellung des Prüfprogramms eingebunden waren, war ein sehr hoher Abstimmungsbedarf gegeben. Hinzu kam, dass mit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus vermehrt auch Vorgaben der EZB, die ab November 2014 die indirekte Aufsicht über „weni-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



ger bedeutende“ Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen innehatte, im Prozessablauf zu berücksichtigen waren.

Der RH empfahl dem BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand im Rahmen der Erstellung des Prüfprogramms – zu berücksichtigen.

28.3

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Erstellung des Prüfprogramms einer risikoorientierten Herangehensweise anhand der aufsichtlichen Prüfstrategie folge. Die Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute erfolge unter Berücksichtigung von Analyseerfordernissen, behördlichen Erfordernissen, den strategischen Prüfungszyklen sowie der jeweiligen jährlichen Schwerpunktsetzung. Es handle sich dabei um einen eingespielten, iterativen Bottom-up Prozess, der durch die OeNB- und FMA-SPOCs unter Restriktion der verfügbaren Prüfressourcen vorgenommen werde. Aufgrund der notwendigen Einbeziehung aller wirtschaftlichen und juristischen Perspektiven sei die Involvierung mehrerer Abteilungen in OeNB und FMA unerlässlich. Die finale Beschlussfassung des Prüfplans erfolge im Rahmen des Nationalen Aufsichtsgremiums auf Managementebene (NAG-MA) durch das Management von OeNB und FMA. Vor dem Hintergrund der institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die explizit eine gemeinsame Festlegung des Prüfprogramms durch FMA und OeNB vorsehen würden, erachte die OeNB den Prozess der Prüfplanerstellung insgesamt als transparent und effizient.

28.4

Der RH entgegnete der OeNB, dass sich aufgrund der aktuellen institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den drei involvierten Institutionen FMA, OeNB und EZB ergibt. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMF, im Zuge der Weiterentwicklung der Österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur die Strukturen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf den innerstaatlichen organisationsübergreifenden Koordinationsaufwand im Rahmen der Erstellung des Prüfprogramms – zu berücksichtigen.

Stichprobenhafte Überprüfung ausgewählter Prozesse der Bankenaufsicht

29

(1) Der RH wählte zwei „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zur stichprobenhaften Überprüfung einzelner Prozesse der Bankenaufsicht aus. Die Auswahl erfolgte risikobasiert und fiel auf zwei der acht von der EZB für 2015 als „high-priority“ eingestuft, „weniger bedeutenden“ Kreditinstitute. Die Auswahl basierte auf Konzernebene und umfasste deshalb auch die Prüfungshandlungen der FMA und der OeNB bei Tochtergesellschaften von Kreditinstitut A und Kreditinstitut B. Im

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



überprüften Zeitraum traf dies auf eine Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B (= Kreditinstitut C) zu.

(2) Die folgende Tabelle enthält einen Überblick über die Prozesse, bei denen der RH stichprobenhaft Prüfungshandlungen setzte sowie einen Verweis auf die jeweilige Textzahl (TZ):

Tabelle 12: Übersicht ausgewählter Prozesse mit Prüfungshandlungen

Prozess	Hauptakteur(e)	TZ
Erstellung von Einzelbankanalysen	OeNB	TZ 30
Genehmigung von Einzelbankanalysen	OeNB	TZ 31
Kommunikation im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen	FMA, OeNB	TZ 32
Genehmigung und Übermittlung von Prüfberichten und Repliken	OeNB	TZ 33
Mängelverfolgung – Einzelbankanalysen	FMA	TZ 34
Mängelverfolgung – Vor-Ort-Prüfungen	FMA	TZ 35

Quelle: RH

Die Prüfungshandlungen des RH im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung umfassten sechs Teilprozesse der Bankenaufsicht bei den zwei ausgewählten „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten. Davon fiel die Zuständigkeit von drei Teilprozessen in den Aufgabenbereich der OeNB und für die Durchführung von zwei Teilprozessen war die FMA hauptverantwortlich. Bei der Bearbeitung eines Teilprozesses waren FMA und OeNB eingebunden. Der RH überprüfte die internen Vorgaben von FMA und OeNB sowie deren Anwendung, wobei ein Schwerpunkt auf den Informationsflüssen zwischen FMA und OeNB und innerhalb der jeweiligen Organisationen sowie auf der Dokumentation der Informationsflüsse lag. Zur Wahrung der Aktualität der analysierten Prozesse wählte der RH als Überprüfungszeitraum die Jahre 2014 und 2015, wobei er die Aktivitäten der FMA im Rahmen der Mängelverfolgung bis Ende März 2016 miteinbezog.

Erstellung von Einzelbankanalysen

30.1

(1) Gemäß § 79 Abs. 4 BWG fiel seit der Finanzmarktaufsichtsreform 2008 die Erstellung von Bankanalysen ausschließlich in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der OeNB (Fact-finding). Wie in TZ 24 ausgeführt, waren in Österreich rd. 560 „weniger bedeutende“ Kreditinstitute zu beaufsichtigen.

(2) Für die Erstellung von Einzelbankanalysen war die Abteilung für Bankenanalyse (BAKA) der OeNB zuständig. Diese plante – in Ergänzung zu den vierteljährlich automatisiert aus den Meldedaten erzeugten Basisanalysen⁵⁸ – für jedes „weniger

⁵⁸ erstellt durch Hauptabteilung Statistik (HST)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



bedeutende“ Kreditinstitut jährlich jeweils eine wirtschaftliche Detailanalyse⁵⁹ zu erstellen.⁶⁰ Im Gegensatz dazu sah das zuletzt im August 2011 aktualisierte Analysehandbuch der Abteilung BAKA ein halbjährliches Intervall für die Erstellung von wirtschaftlichen Detailanalysen vor (mit Ausnahme der dezentral organisierten Bankengruppe). Wie bereits in [TZ 10](#) behandelt, bildete das Analysehandbuch BAKA aufgrund der fehlenden Aktualisierung auch weitere Änderungen seit Beginn des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht ab.

(3) Die FMA hatte die Möglichkeit, die OeNB zusätzlich zu den von ihr regelmäßig erstellten Detailanalysen um die Erstellung weiterer Analysen (z.B. Sonderanalysen, ad-hoc-Analysen⁶¹) zu ersuchen. Weiters beauftragte die FMA die OeNB seit 2015 mit der Analyse der von den Kreditinstituten gemäß BaSAG eingebrachten Sanierungspläne.

(4) Alle von der OeNB erstellten Einzelbankanalysen enthielten einen Hinweis, ob aus Sicht der OeNB ein behördlicher Handlungsbedarf vorlag oder ob diese der FMA lediglich zur Information dienten. Gemäß § 79 Abs. 3 BWG hatte die OeNB eine gemeinsame Datenbank für bankaufsichtliche Analysen zu unterhalten und der FMA den jederzeitigen automationsunterstützten Zugriff zu ermöglichen.⁶² Die Auswertungen der OeNB stellten die Basis für die behördlichen Aktivitäten der FMA (Decision-taking) dar.

30.2

Der RH kritisierte, dass die letzte Aktualisierung des Analysehandbuchs der Abteilung BAKA im August 2011 bereits über vier Jahre zurücklag und u.a. durch die Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach. Beispielsweise änderte die Abteilung BAKA die Sollvorgaben für die Erstellung wirtschaftlicher Detailanalysen im Hinblick auf das Durchführungsintervall von halbjährlich auf jährlich, passte jedoch die Vorgaben im Analysehandbuch BAKA nicht an. Der RH verwies im Zusammenhang mit den Mängeln der Prozessdokumentation auf seine Empfehlung an die OeNB in [TZ 10](#).

30.3

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bis zum Inkrafttreten des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus im November 2014 die Inhalte des Analysehand-

⁵⁹ Wirtschaftliche Detailanalysen berücksichtigten neben den quantitativen Informationen der Basisanalyse auch qualitative Informationen aus Jahresabschlüssen, Wirtschaftsprüferberichten, Aufsichtsgesprächen, Vor-Ort-Prüfungen usw..

⁶⁰ Ausnahme stellte eine dezentral organisierte Bankengruppe dar, für deren Primärbanken die OeNB aufgrund der Vielzahl an Unternehmen einen risikobasierten Aufsichtsansatz wählte und nur dann eine Detailanalyse ausarbeitete, wenn die automatisiert erzeugte Basisanalyse Auffälligkeiten zeigte.

⁶¹ Ad-hoc- bzw. Sonderanalysen wurden bspw. zu Anträgen gemäß Art. 113 Abs. 6 CCR – Anwendung eines Risikogewichts von 0 % für vollkonsolidierte Konzerneinheiten im Inland oder zu Anzeigen gemäß § 63 Abs. 3 BWG oder in Bezug auf einen potenziellen Frühinterventionsbedarf gemäß § 44 BaSAG erstellt.

⁶² Die OeNB stellte die Unterlagen in die Aufsichtsdatenbank ein.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



buchs betreffend Prozesse und Kennzahlen weitgehend aktuell gewesen seien. Seit November 2014 würde der Analyseprozess unter Berücksichtigung der europäischen Vorgaben stetig angepasst und dokumentiert. Bezüglich der Analyseprozesse befinde sich derzeit in der BAKA eine Dienstanweisung in Finalisierung. Bezüglich der für die Analyse verwendeten Kennzahlen werde unter Federführung der EZB und der Mitarbeit der OeNB ein harmonisiertes „Analysehandbuch“ im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus für weniger bedeutende Institute (nach dem Vorbild des Supervisory Manuals für bedeutende Institute) erstellt, welches in weiterer Folge nationale Vorgaben ersetzen werde.

Genehmigung von Einzelbankanalysen

31.1

(1) Die stichprobenhafte Überprüfung des RH ergab, dass die OeNB in den Jahren 2014 und 2015 für die beiden vom RH ausgewählten Kreditinstitute A und B jeweils eine auf den Jahresabschlüssen 2012 und 2013 basierende Detailanalyse sowie fünf von der FMA beauftragte ad-hoc- bzw. Sonderanalysen zu ausgewählten Themen durchführte.⁶³ Weiters analysierte die OeNB die von den Kreditinstituten gemäß BaSAG eingebrachten Sanierungspläne. Insgesamt zogen acht Analysen aus Sicht der OeNB einen behördlichen Handlungsbedarf nach sich (TZ 34).

(2) Die OeNB erstellte Analysen auf Basis der Jahresabschlüsse 2014 für beide Kreditinstitute – unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklungen – im ersten Quartal 2016. Die Verzögerung begründete die OeNB mit der vorrangigen Behandlung der von der FMA beauftragten ad-hoc- bzw. Sonderanalysen im Jahr 2015 und mit dem damit verbundenen hohen Ressourceneinsatz.

(3) Die Qualitätssicherungs- und Genehmigungswege nach Fertigstellung von Einzelbankanalysen legte die OeNB in Form von Leitwegen in der Arbeitsanweisung zur Aufsichtsdatenbank fest. Die von der OeNB erstellten, ausgedruckten Einzelbankanalysen wurden erst nach vollständigem Qualitätssicherungs- und Genehmigungsweg im elektronischen Aktensystem (ELAK) erfasst – danach erfolgten nochmals die einzelnen bereits in Papierform durchgeführten OeNB-internen Qualitätssicherungs- und Genehmigungsschritte.⁶⁴ Eine elektronische Dokumentation im ELAK der im Zuge des Approbationswegs in Papierform durchgeführten Änderungen unterblieb. Nach der elektronischen Genehmigung der Analyseergeb-

⁶³ Weiters führte die OeNB eine ad-hoc-Analyse als Gesprächsunterlage für ein Managementgespräch durch und erstellte für die Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B (= Kreditinstitut C) eine Analyse des Jahresabschlusses 2012.

⁶⁴ Die Endgenehmigung der Einzelbankanalysen mit behördlichem Handlungsbedarf erfolgte bis auf eine Ausnahme durch den Leiter der Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung (HFB); eine Endgenehmigung erfolgte entsprechend den Vorgaben der Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank durch die Abteilungsleitung.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



nisse übermittelte die OeNB diese mittels ELAK an die FMA.⁶⁵ Zwischen der Genehmigung in Papierform und der Genehmigung des ELAK lagen bis zu 21 Tage. Die Übermittlung an die FMA erfolgte mit einer Ausnahme unmittelbar nach der Genehmigung des elektronischen Akts der OeNB.⁶⁶

31.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die OeNB die vom RH überprüften Detailanalysen basierend auf den Jahresabschlüssen 2014 unter Berücksichtigung der laufenden Entwicklungen erst im ersten Quartal 2016 erstellte. Somit führte die OeNB für die ausgewählten Kreditinstitute im Jahr 2015 nur von der FMA beauftragte ad-hoc- bzw. Sonderanalysen zu ausgewählten Themen sowie Sanierungsplananalysen, aber keine umfassenden wirtschaftlichen Detailanalysen durch, obwohl die OeNB-internen Vorgaben eine jährliche Erstellung von Detailanalysen vorsahen.

Der RH empfahl der OeNB, die jährlichen wirtschaftlichen Detailanalysen anhand der Jahresabschlüsse entsprechend den internen Vorgaben 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.

(2) Der RH kritisierte, dass die OeNB die Analyseergebnisse erst nach der internen Qualitätssicherung und Genehmigung in Papierform elektronisch im ELAK erfasste. Dadurch waren die im Approbationsweg durchgeführten Änderungen im elektronischen Akt der OeNB nicht abgebildet, wodurch aus Sicht des RH die Transparenz des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses fehlte. Weiters erfolgte die Genehmigung im ELAK und somit auch die anschließende Übermittlung an die FMA erst bis zu 21 Tage nach der Genehmigung in Papierform.

Der RH empfahl der OeNB, den internen Qualitätssicherungs- und Genehmigungs- weg von Analyseergebnissen ausschließlich im ELAK vorzunehmen, um damit doppelte Arbeitsschritte zu vermeiden, den Prozess zu beschleunigen und eine durchgängige elektronische Dokumentation aller im Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozess durchgeführten Änderungen abzubilden.

31.3

(1) Laut Stellungnahme der OeNB würden die geprüften Jahresabschlüsse entsprechend den gesetzlichen Vorgaben erst per 30. Juni jeden Jahres vorliegen. Im Rahmen der sogenannten Detailanalysen würden nicht nur die Jahresabschlüsse für sich, sondern auch alle bankgeschäftlichen Risiken sowie die bankinternen Kapital-

⁶⁵ Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank bezüglich Approbation: „Innerhalb des aufsichtlichen Bewilligungsverfahrens gilt für FMA und OeNB die Prämisse, dass nur die elektronische Unterschrift in der Aufsichtsdatenbank rechtskräftig gültig ist. Physische Unterschriften auf eingescannten Dokumenten sind laut DVS IT als nicht hinreichend sicher einzustufen.“

⁶⁶ In einem Fall diente die Analyse dem Gouverneur der OeNB zur Vorbereitung für ein Gespräch mit dem Vorstand des Kreditinstituts – aus diesem Grund entfiel die Übermittlung an die FMA.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



und Liquiditätsadäquanzverfahren der Kreditinstitute unter Berücksichtigung aller vorhandenen Informationen verarbeitet und beurteilt. Eine zeitnahe, gleichzeitige Detailanalyse für rd. 90 Kreditinstitute sei aus Ressourcengründen nicht durchgängig darstellbar. Deshalb folge eine möglichst zeitnahe Bearbeitung einer risikobasierten Herangehensweise, sodass die letzten Jahresabschlüsse in der Regel erst gegen Jahresende bzw. für weniger kritische Banken oder auch Banken, für welche ohnehin ein intensives Monitoring bestehe, am Beginn des nächsten Jahres analysiert werden können. Die erhaltenen Jahresabschlüsse bzw. die ausgeübte Redepflicht von Bankprüfern werde von den SPOCs nach Einlangen jedenfalls auf besondere Auffälligkeiten hin durchgesehen und gegebenenfalls prioritär abgearbeitet und der FMA mit Hinweis auf behördlichen Handlungsbedarf zeitnahe übermittelt.

Weiters teilte die OeNB in ihrer Stellungnahme mit, dass die im Jahr 2015 erstellten zahlreichen Sonderanalysen prioritär gegenüber den Standardanalysen (Detailanalysen) zu behandeln gewesen seien, wodurch die Planung der Standardanalysen permanenten Anpassungen und geänderten Priorisierungen unterlegen sei. Sie merkte an, dass diese Sonderanalysen sämtliche aktuellen Informationen und somit auch verfügbare Daten aus den Jahresabschlüssen 2014 umfasst hätten, wodurch eine zeitnahe Würdigung der Informationen aus den Jahresabschlüssen gegeben gewesen sei und die Erkenntnisse der Jahresabschlussanalysen bereits in den Sonderanalysen vorweggenommen worden seien.

(2) Laut Stellungnahme der OeNB sei die Transparenz des Qualitätssicherungsprozesses gewährleistet, allerdings nicht im elektronischen Aktensystem (ELAK), sondern in den jeweiligen Erstellungssystemen der OeNB (v.a. BASS und BOSS), wo Änderungen in verschiedenen Stadien der Qualitätssicherung revisionssicher dokumentiert seien. Der folgende Genehmigungsprozess setze nahtlos an das elektronische Aktensystem (ELAK) an, indem die finalen Analysedokumente mit einer elektronischen Signatur versehen würden und standardisierte, in einer Dienstanweisung festgelegte Leitwege zur Anwendung kämen. Aus Gründen der Einfachheit und Zweckmäßigkeit werde der Genehmigungsprozess in physischer Form durchgeführt, da die Freigabe so im Idealfall mit nur einem Dokument (Laufexemplar) auskomme. Dieser Prozess enthalte insofern auch keine doppelten Arbeitsschritte, als Änderungen jedenfalls auch elektronisch durchgeführt werden müssten. Wenn es in einem Fall zu einer längeren Verzögerung bei der Freigabe eines Aktes gekommen sei, handle es sich um einen bedauerlichen Extremfall, entstanden durch eine unglückliche Verkettung von Abwesenheiten. Die OeNB werde den Genehmigungsprozess zur Vermeidung solcher Fälle durchleuchten und gegebenenfalls Maßnahmen ableiten.

31.4

(1) Der RH entgegnete der OeNB, dass die ausgewählten Stichproben zwei der acht von der EZB aufgrund ihrer Risikoeinstufung bzw. ihrer Systemrelevanz als „high priority“ eingestufte „weniger bedeutende“ Kreditinstitute betrafen. Im Sinne einer

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



risikobasierten Herangehensweise hätten aus Sicht des RH die Jahresabschlüsse 2014 für diese beiden Kreditinstitute in jedem Fall prioritär analysiert werden müssen. Weiters wies der RH darauf hin, dass die Detailanalysen der Jahresabschlüsse 2014 im ersten Quartal 2016 aufgearbeitet wurden, obwohl laut Stellungnahme der OeNB die Daten der Jahresabschlüsse in den Sonderanalysen bereits einer zeitnahen Würdigung unterzogen wurden. Aus Sicht des RH behandelten Sonderanalysen ein konkretes Themengebiet, während Jahresabschlussanalysen auf eine umfängliche wirtschaftliche Betrachtung unter Berücksichtigung aller vorliegenden Informationen abzielten. Der RH wies darauf hin, dass die internen Vorgaben zur Analysehäufigkeit keine gesonderten Regelungen berücksichtigten, wenn die Inhalte der Jahresabschlüsse mit der Erstellung von Sonderanalysen vollumfänglich mitumfasst waren.

(2) Der RH entgegnete der OeNB, dass bei der Hälfte der im Rahmen der stichprobenhaften Überprüfung ausgewählten Akten zur Analysetätigkeit zwischen der Genehmigung in Papierform und der Genehmigung im ELAK und somit auch der anschließenden Übermittlung an die FMA zwischen zwölf bis 21 Tage lagen. Aus Sicht des RH kann diese Verzögerung ebenso wie das doppelte Durchlaufen des Aktenweges (in Papierform und elektronisch) vermieden werden, wenn der Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozess ausschließlich mittels elektronischem Akt erfolgt.

Kommunikation im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen

32.1

(1) Die FMA war gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 BWG berechtigt, die OeNB mit der Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen von Kreditinstituten zu beauftragen. Die Beauftragung von Vor-Ort-Prüfungen war Aufgabe der Abteilung Horizontale Bankaufsichtsangelegenheiten (I/1) der FMA. Für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen bei „weniger bedeutenden“ Unternehmen war die Abteilung für Bankenrevision (BAREV) der OeNB zuständig. Vor-Ort-Prüfungen basierten auf einem von FMA und OeNB gemeinsam erstellten Prüfprogramm (TZ 28). Gemäß § 71 Abs. 1 BWG waren Vor-Ort-Prüfungen⁶⁷ dem betroffenen Kreditinstitut mit Beginn der Prüfungshandlungen mitzuteilen.

(2) Die internen Vorgaben der FMA sahen die schriftliche Beauftragung der OeNB mit der Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung sowie die schriftliche Mitteilung über die Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung an das jeweilige Kreditinstitut, an den Bankprüfer des Kreditinstituts, an die entsprechende Einlagensicherungseinrichtung, an den zuständigen Staatskommissär sowie an dessen Stellvertretung vor. Eine Benachrichtigung des Aufsichtsrats des Kreditinstituts über die Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung war nicht vorgesehen. Eine Darstellung des Prüfprozesses

⁶⁷ Prüfungen gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 und 4 BWG

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



der OeNB sah die Verständigung des Kreditinstituts über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung durch die OeNB vor; das Prozesshandbuch der Abteilung BAREV der OeNB enthielt diesbezüglich keine Regelung.

(3) Die OeNB führte im ausgewählten Zeitraum bei Kreditinstitut A und bei einer Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B (= Kreditinstitut C) jeweils eine Vor–Ort–Prüfung durch.⁶⁸ Die folgende Tabelle stellt die von der FMA und der OeNB zur Ankündigung dieser Vor–Ort–Prüfungen versandten Mitteilungen bzw. Prüfungsaufträge und die Empfänger der Prüfberichte bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten dar:

Tabelle 13: Kommunikation im Rahmen von Vor–Ort–Prüfungen

Kreditinstitut A und C ¹	vor Durchführung Vor–Ort–Prüfung		nach Durchführung Vor–Ort–Prüfung	
	von FMA	von OeNB	von FMA	von OeNB
an OeNB	Prüfungsauftrag	–	–	–
an FMA	–	–	–	Prüfbericht
an Kreditinstitut	Mitteilung	Mitteilung	–	Prüfbericht
an Bankprüfer	Mitteilung	–	–	Information
an Einlagensicherungseinrichtung	Mitteilung	–	–	Information
an Staatskommissär und Stellvertretung	Mitteilung	–	Prüfbericht ²	–
Prüfungsteam	–	Prüfungsauftrag	–	–

¹ Kreditinstitut C war eine Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B.

² ab März 2016; davor Information durch FMA

Quellen: FMA; OeNB; RH

Wie aus Tabelle 13 ersichtlich, versandte die FMA für beide im Rahmen der stichprobenhaften Überprüfung des RH ausgewählten Vor–Ort–Prüfungen entsprechend den internen Vorgaben jeweils einen Prüfungsauftrag an die OeNB und Mitteilungen an das Kreditinstitut, an den Bankprüfer des Kreditinstituts, an die entsprechende Einlagensicherungseinrichtung, an den zuständigen Staatskommissär sowie an dessen Stellvertretung. Von der OeNB ergingen jeweils eine schriftliche Mitteilung an das Kreditinstitut sowie Prüfungsaufträge an die Mitglieder des Prüfungsteams. Die Kreditinstitute wurden somit von der FMA und von der OeNB über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung in Kenntnis gesetzt.⁶⁹

⁶⁸ Der RH bezog die Vor–Ort–Prüfungen in seine stichprobenhafte Überprüfung ein, bei denen die Zustellung des Prüfberichts im ausgewählten Überprüfungszeitraum (2014, 2015) erfolgte. Eine von der FMA im August 2015 beauftragte Vor–Ort–Prüfung bei Kreditinstitut B, deren Prüfbericht die OeNB im Februar 2016 übermittelte, war nicht Gegenstand der stichprobenhaften Überprüfung des RH.

⁶⁹ In den Mitteilungen der FMA gemäß § 71 Abs. 1 BWG waren die Prüfungsschwerpunkte genannt. Die Prüfungsaufträge gemäß § 71 Abs. 1 BWG der OeNB enthielten den voraussichtlichen Prüfungsbeginn sowie den Namen der Prüfungsleiterin bzw. des Prüfungsleiters.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



(4) Die Feststellungen aus einer Vor–Ort–Prüfung fasste die OeNB in einem Prüfbericht zusammen und übermittelte diesen – wie aus Tabelle 13 ersichtlich – jeweils an das geprüfte Kreditinstitut und an die FMA. Darüber hinaus informierte die OeNB den Bankprüfer und die Einlagensicherungseinrichtung des geprüften Kreditinstituts schriftlich über die Zustellung eines Prüfberichts. Eine Information über das Vorliegen bzw. über wesentliche Inhalte eines Prüfberichts an den Staatskommissär und dessen Stellvertretung fiel in den Aufgabenbereich der FMA. Ab März 2016 sah der Prozess der FMA die Übermittlung eines Prüfberichts an den zuständigen Staatskommissär und an dessen Stellvertretung vor. Informationen über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung bzw. über die Zustellung eines Prüfberichts an den Aufsichtsrat des Kreditinstituts waren nicht vorgesehen. Durch die fehlende Information war vonseiten der Aufsicht nicht sichergestellt, dass der Aufsichtsrat seine gemäß AktG eingeräumten Auskunfts- und Einsichtsrechte⁷⁰ aktiv von der Geschäftsleitung des überprüften Unternehmens einfordern konnte.⁷¹

32.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Verständigung eines Kreditinstituts über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung durch die OeNB zwar in einer Darstellung des Prüfprozesses vorgesehen war, das Prozesshandbuch der Abteilung BAREV der OeNB aber diesbezüglich keine Regelung enthielt. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an die OeNB in [TZ 10](#), die Dokumentation der Sollprozesse im Rahmen der Bankenaufsicht zu überarbeiten, nach einheitlichen Vorgaben (u.a. zu Bezeichnung, Aufbau und Layout) zu gestalten sowie diese laufend aktuell zu halten. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass sowohl die FMA als auch die OeNB die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung in einem Schreiben an das Kreditinstitut ankündigte.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB, zur Vermeidung der mehrfachen Ankündigung einer Vor–Ort–Prüfung beim Kreditinstitut die diesbezügliche Zuständigkeit zu überarbeiten und nach Möglichkeit in einer Stelle zu bündeln.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass eine Benachrichtigung des Aufsichtsrats eines Kreditinstituts über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung sowie über die Übermittlung eines Prüfberichts nicht vorgesehen war.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB zur Erhöhung der Transparenz, den Aufsichtsrat eines Kreditinstituts über die bevorstehende Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung sowie über die Zustellung eines Prüfberichts zu informieren. So wäre vonseiten der Aufsicht sichergestellt, dass der Aufsichtsrat im Rahmen seiner ge-

⁷⁰ Gemäß § 95 Abs. 2 AktG konnte der Aufsichtsrat vom Vorstand jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Gesellschaft einschließlich ihrer Beziehungen zu einem Konzernunternehmen verlangen. Gemäß § 95 Abs. 3 AktG konnte der Aufsichtsrat u.a. die Bücher und Schriften der Gesellschaft einsehen und prüfen.

⁷¹ Bericht „HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung“ (Reihe Bund 2015/5; TZ 20.2)

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



setzunglich eingeräumten Rechte aktiv Informationen über die Feststellungen aus Vor-Ort-Prüfungen der OeNB von der Geschäftsleitung des Kreditinstituts einfordern und – sofern erforderlich – auf eine zeitnahe Mängelbehebung hinwirken kann.

(3) Der RH hielt fest, dass die OeNB für die Übermittlung von Prüfberichten an das Kreditinstitut bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten an den Bankprüfer und die zuständige Einlagensicherungseinrichtung zuständig war. Einzig die Information des Staatskommissärs und dessen Stellvertretung bzw. die ab März 2016 vorgesehene Übermittlung der Prüfberichte an den zuständigen Staatskommissär und dessen Stellvertretung war Aufgabe der FMA.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB, die Zuständigkeiten für die Übermittlung von Prüfberichten im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen bzw. von Informationen über die Übermittlung von Prüfberichten zu überarbeiten und diese im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung in einer Stelle zu bündeln.

32.3

(1) Laut Stellungnahme der OeNB seien Verständigungen der Kreditinstitute vom Sekretariat der Abteilung BAREV erstellt worden. Zutreffend sei, dass das Prozesshandbuch der BAREV die für Vor-Ort-Prüfer relevanten Handlungsanweisungen enthalte, während die erforderlichen Verfahrensschritte des Sekretariats in einer eigenen Checkliste abgelegt seien. Die OeNB werde daher die Anregung des RH aufnehmen und im Zuge der Überarbeitung der Prozessbeschreibungen eine Zusammenführung vorsehen.

Die FMA und die OeNB teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass Vor-Ort-Prüfungen nicht doppelt angekündigt worden seien. Das Anschreiben der FMA diene der formellen Ankündigung einer Vor-Ort-Prüfung gemäß § 71 Abs. 1 BWG. Das Anschreiben der OeNB sei hingegen die erste konkrete Prüfungshandlung, nämlich die dokumentierte Kontaktaufnahme der Prüfer mit der Geschäftsleitung zum Zwecke der Bekanntgabe von Ansprechpersonen in der OeNB und genauem Prüfungsbeginn, mit der oft auch die Übermittlung der ersten konkreten Unterlagenforderung einhergehe.

(2) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie grundsätzlich davon ausgehe, dass sorgfältige Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter eines Kreditinstituts im Rahmen der Erfüllung ihrer gesellschafts- und bankaufsichtsrechtlichen Verpflichtungen den Aufsichtsrat sowohl über die Ankündigung einer Prüfung als auch über die Ergebnisse der Prüfung informieren würden. Zur Klarstellung und einheitlichen Kommunikation dieser Erwartungshaltung plane sie jedoch, einen expliziten Hinweis in die Prüfungsankündigung an die Kreditinstitute aufzunehmen.

Laut ihrer Stellungnahme stehe die OeNB einer Information des Aufsichtsrats grundsätzlich positiv gegenüber, prozessgemäß wäre jedoch zu klären, ob und wie seitens der FMA eine solche Information über eine bevorstehende Prüfung erfol-

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



gen könne. Die OeNB würde sodann bei der Information über die Übermittlung des Prüfberichts eine analoge Vorgehensweise wählen.

(3) Laut Stellungnahme der FMA erfolge die Versendung von Prüfberichten im Sinn einer effizienten Erledigung arbeitsteilig und ohne Doppelgleisigkeiten. Staatskommissäre würden als Organe der FMA auch von dieser informiert.

Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass mit Ausnahme des Exemplars für den Staatskommissär die Übermittlung von Prüfberichten ausschließlich durch die OeNB erfolge. Dies diene der Beschleunigung und der Effizienzsteigerung, indem durch Einholung und Verarbeitung der Stellungnahme des Kreditinstituts durch die OeNB ein vorgezogenes Parteiengehör samt entsprechender Würdigung statfinde. Da der Staatskommissär als Organ der FMA handle, habe sich die FMA als Behörde die betreffende Kommunikation einschließlich der Übermittlung des (seit März 2016) für ihn vorgesehenen Berichtsexemplars vorbehalten.

32.4

(1) Der RH entgegnete der FMA und der OeNB, dass sich beide Institutionen in ihren Anschreiben auf § 71 Abs. 1 BWG⁷² bezogen und somit aus Sicht des RH zwei Ankündigungen vorlagen. Weiters teilte er mit, dass in den Stichproben des RH die Anschreiben der OeNB keine Unterlagenanforderungen enthielten, sondern die von der FMA zuvor übermittelten Informationen um den Namen des Prüfungsleiters und das Datum des Beginns der Einschau ergänzten. Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Ankündigung einer Vor–Ort–Prüfung von nur einer Stelle erfolgen sollte.

(2) Der RH entgegnete der FMA, dass die Benachrichtigung des Aufsichtsrats über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung bzw. das Vorliegen eines Prüfberichts die Information an den Aufsichtsrat von Seiten der Aufsicht sicherstellt und damit eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Bankenaufsicht darstellt.

(3) Der RH vertrat gegenüber der FMA und der OeNB die Ansicht, dass die Übermittlung des Prüfberichts an den Staatskommissär ebenso durch die OeNB erfolgen kann, auch wenn dieser als Organ der FMA handelt.

Genehmigung und Übermittlung von Prüfberichten und Repliken

33.1

(1) Die nach Fertigstellung eines Prüfberichts durch das Prüfteam und nach erfolgter Qualitätssicherung durch den Abteilungsleiter der Abteilung BAREV und dessen Stellvertreter erforderlichen Approbationsschritte waren in der Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank in Form von Leitwegen sowie im Prozesshand-

⁷² § 71 Abs. 1 BWG: Prüfungen gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 und 4 sind dem betroffenen Kreditinstitut mit Beginn der Prüfungshandlungen mitzuteilen.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



buch der Abteilung BAREV festgehalten. Demnach hatte die Endgenehmigung eines Prüfberichts immer durch den Direktor des Ressorts Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik⁷³ zu erfolgen.

Gemäß § 71 Abs. 6 BWG war dem Kreditinstitut nach Übermittlung eines Prüfberichts die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Nach Erhalt der Stellungnahme beurteilte die OeNB die vom Kreditinstitut angekündigten Maßnahmen zur Mängelbehebung und teilte dies dem Kreditinstitut in Form einer Replik zur Stellungnahme mit. Regelungen dazu waren ebenfalls in der Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank sowie im Prozesshandbuch der Abteilung BAREV enthalten.

(2) Der RH überprüfte im Rahmen seiner stichprobenhaften Überprüfung die OeNB-internen Regelungen sowie deren Einhaltung (siehe [TZ 29](#)). Die folgende Tabelle zeigt die in den Jahren 2014 und 2015 erstellten Prüfberichte zu Vor-Ort-Prüfungen und die dazu erstellten Repliken bei den vom RH ausgewählten Kreditinstituten (inkl. Tochtergesellschaften) sowie die wesentlichen Aktenwege⁷⁴:

Tabelle 14: Prüfberichte der OeNB

	Genehmigung Papierform	Endgenehmigung ELAK OeNB-intern	Endgenehmigung ELAK für FMA	Übermittlung FMA
Kreditinstitut A				
Prüfbericht	12. Februar 2015	26. Februar 2015	18. Februar 2015	18. Februar 2015
Replik zu Stellungnahme	18. Mai 2015	28. Mai 2015	27. Mai 2015	27. Mai 2015
Kreditinstitut C¹				
Prüfbericht	16. März 2015	17. April 2015	23. März 2015	23. März 2015
Replik zu Stellungnahme	25. Juni 2015	3. Juli 2015	26. Juni 2015	26. Juni 2015

¹ Kreditinstitut C war eine Tochtergesellschaft von Kreditinstitut B.

Quellen: OeNB; RH

Entsprechend den OeNB-internen Vorgaben erfolgte die Qualitätssicherung und Approbation der für die zwei ausgewählten Kreditinstitute erstellten Prüfberichte sowie für die dazu erstellten Repliken zunächst in Papierform. Im Anschluss daran erfasste die OeNB die Prüfberichte im elektronischen Aktensystem (ELAK) und bildete die in Papierform bereits durchlaufenen Genehmigungswege darin ab. Die Endgenehmigung der ausgewählten Prüfberichte führte in beiden Fällen der Vizegouverneur der OeNB durch. Die Endgenehmigung der Repliken erfolgte entspre-

⁷³ zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Verantwortungsbereich des Vizegouverneurs der OeNB

⁷⁴ Der RH bezog die Vor-Ort-Prüfungen in seine stichprobenhafte Überprüfung ein, bei denen die Zustellung des Prüfberichts im ausgewählten Überprüfungszeitraum (2014, 2015) erfolgte. Eine von der FMA im August 2015 beauftragte Vor-Ort-Prüfung bei Kreditinstitut B, deren Prüfbericht die OeNB im Februar 2016 übermittelte war nicht Gegenstand der stichprobenhaften Überprüfung des RH.

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



chend den OeNB-internen Regelungen durch die zuständige Hauptabteilungsleitung. Das Prozesshandbuch der BAREV sah vor, dass im Fall von Änderungen im Rahmen der Approbation jeweils eine Version vor und eine Version nach Durchführung der Änderungen in dem für die Dokumentation von Vor-Ort-Prüfungen eingesetzten IT-Programm⁷⁵ gespeichert wurden. Eine transparente Erfassung aller im Genehmigungsweg durchgeführten Änderungen im ELAK war weder im Prozesshandbuch BAREV noch in der Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank vorgesehen. Bei den ausgewählten Prüfberichten erfolgten nach Angaben der OeNB im Approbationsweg keine Änderungen.

(3) Für die Übermittlung der Prüfberichte und der Repliken an die FMA erfolgte entsprechend den internen Vorgaben der OeNB eine nochmalige aktenmäßige Erfassung im ELAK-System (jeweils unter neuer Ordnungszahl), die der Leiter der Abteilung BAREV sowie dessen Stellvertreter genehmigten. Durch die nochmalige Aktenanlage im ELAK und die unterschiedlichen Genehmigungswege vom OeNB-internen elektronischen Akt und elektronischen Akt für die FMA waren für die FMA die OeNB-internen Genehmigungswege nicht vollständig ersichtlich.

Tabelle 14 zeigt, dass bei den vom RH ausgewählten Prüfberichten die Endgenehmigung des OeNB-internen ELAK bis zu über einem Monat nach der Genehmigung in Papierform erfolgte. Die OeNB übermittelte die Prüfberichte und Repliken nach der Genehmigung in Papierform innerhalb von neun Tagen an die FMA und an die geprüften Kreditinstitute. Die Übermittlung der Prüfberichte und Repliken fand zwar unmittelbar nach der Genehmigung des ELAK für die FMA durch die Abteilungsleitung der BAREV, aber in beiden Fällen vor der Genehmigung des OeNB-internen elektronischen Aktes durch den Vizegouverneur bzw. die Hauptabteilungsleitung statt. Dies, obwohl gemäß der Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank nur die elektronische Unterschrift rechtskräftig gültig war, weil physische Unterschriften auf eingescannten Dokumenten als nicht hinreichend sicher einzustufen waren.⁷⁶ Die weitere Verfolgung der im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung festgestellten Mängel war Aufgabe der FMA (TZ 35).

33.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank eine Erfassung der Prüfberichte und Repliken im ELAK erst nach einem Genehmigungsweg in Papierform vorsah. Dadurch waren die im Genehmigungsweg durch-

⁷⁵ BOSS – Banking On-Site Supervision

⁷⁶ Arbeitsanweisung der OeNB zur Aufsichtsdatenbank bezüglich Approbation: „Innerhalb des aufsichtlichen Bewilligungsverfahrens gilt für FMA und OeNB die Prämisse, dass nur die elektronische Unterschrift in der Aufsichtsdatenbank rechtskräftig gültig ist. Physische Unterschriften auf eingescannten Dokumenten sind laut DVS IT als nicht hinreichend sicher einzustufen.“

Bericht des Rechnungshofes

Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur



geführten Änderungen nicht im ELAK abgebildet und es fehlte die Transparenz des Qualitätssicherungsprozesses.

Der RH empfahl der OeNB, 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.

(2) Der RH kritisierte, dass die OeNB für die Übermittlung eines Prüfberichts und einer Replik an die FMA einen weiteren elektronischen Akt im ELAK-System anlegte, dessen Genehmigung durch den Abteilungsleiter der Abteilung BAREV und dessen Stellvertreter erfolgte. Es lagen somit für jeden Prüfbericht 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.

Zudem kritisierte der RH, dass die Übermittlung der Prüfberichte und Repliken an die FMA und an das geprüfte Kreditinstitut zwar nach der Genehmigung in Papierform und nach Genehmigung des elektronischen Akts für die FMA, aber vor der formal gültigen Genehmigung des Prüfberichts durch den Vizegouverneur bzw. die Hauptabteilungsleitung im ELAK erfolgte.

Er empfahl der OeNB, für einen Prüfbericht und eine Replik jeweils nur einen elektronischen Akt anzulegen und diesen unmittelbar nach der formal gültigen elektronischen Genehmigung der FMA zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung zu stellen.

Weiters empfahl der RH der OeNB, die Prozessvorgaben für die Qualitätssicherung und Approbation von Prüfberichten und Repliken entsprechend anzupassen.

33.3

(1) Laut Stellungnahme der OeNB sei die Transparenz des Qualitätssicherungsprozesses gewährleistet, allerdings nicht im elektronischen Aktensystem (ELAK), sondern in den jeweiligen Erstellungssystemen der OeNB (v.a. BASS und BOSS), wo Änderungen in verschiedenen Stadien der Qualitätssicherung revisionssicher dokumentiert seien.

(2) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der externe Akt der Übermittlung des entsprechenden wassergezeichneten Prüfberichtsexemplars und aller für die FMA relevanten Dokumente des Schriftverkehrs diene, während der interne Akt die Erledigung und das OeNB-eigene Berichtsexemplar enthielte. Mit nur einem Akt sei die adressatenspezifische Übermittlung von Prüfberichtsexemplaren nicht möglich.