



Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der FMA

III-440 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/46

R

H

Bericht des Rechnungshofes

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 punkteweise 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

Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der FMA

Reihe BUND 2017/46

R

H

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im November 2017

AUSKÜNFTE

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

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	9
Kenndaten	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	12
Grundlagen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	12
Überblick Normensystem	12
Europäische und österreichische Rechtsgrundlagen	13
Akteure	15
Aufsichtsinstrumente	17
Überblick Aufsichtsinstrumente	17
Eingesetzte Aufsichtsinstrumente	18
Organisation	19
Organisationsanpassung	19
Organisationshandbuch	23
Prozessdokumentation	25
Prozessvorgaben	25
Übergabegespräch	28
Aufsichtsplanung	29
Rahmenbedingungen und Risikoklassifizierung	29
Prüfplan	31
Analyseplan	35

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Ressourceneinsatz	37
Personal	37
Kosten	44
Einzelfeststellungen	47
Interne Modelle von Versicherungsunternehmen	47
Informationsprozess bei Vor-Ort-Prüfungen	51
Qualitätssicherung von Prüfberichten	52
Auflagenkontrolle	53
Schlussempfehlungen	55
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	58

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesetzgebungstechnischer Aufbau von Solvabilität II	13
Tabelle 2: Akteure der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	16
Tabelle 3: Instrumente der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	17
Tabelle 4: Aufsichtsaktivität im Zeitraum 2011 bis 2015	18
Tabelle 5: Organisation – Bereich II	20
Tabelle 6: Prozessvorgaben im Bereich II	25
Tabelle 7: Prüfplanerstellung	31
Tabelle 8: Prüfintervalle des methodischen Prüfansatzes der FMA	34
Tabelle 9: Entwicklung des Personalstands im Bereich II	37
Tabelle 10: VZÄ pro Abteilung im Bereich II per 31. Dezember 2015	38
Tabelle 11: Entwicklung der Personalaufwendungen für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht im Zeitraum 2011 bis 2015	38
Tabelle 12: Entwicklung des Personaleinsatzes für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht im Zeitraum 2011 bis 2015	40
Tabelle 13: Verteilung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes der Versicherungsaufsicht im Jahr 2015	41
Tabelle 14: Verteilung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes der Pensionskassenaufsicht im Jahr 2015	43
Tabelle 15: Weiterverrechnete Kosten der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	45
Tabelle 16: Rechnungskreis Versicherungsaufsicht der FMA	46
Tabelle 17: Rechnungskreis Pensionskassenaufsicht der FMA	47

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zeitlicher Ablauf der Einführung von Solvabilität II	14
Abbildung 2:	Entwicklung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes für operative Aufsichtstätigkeiten der Versicherungsaufsicht zwischen 2011 und 2015	42
Abbildung 3:	Entwicklung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes für operative Aufsichtstätigkeiten der Pensionskassenaufsicht zwischen 2011 und 2015	43



Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz, BGBl. I Nr. 114/1997 i.d.g.F.
Art.	Artikel
AtomHG 1999	Atomhaftungsgesetz 1999, BGBl. I Nr. 170/1998 i.d.g.F.
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BPG	Betriebspensionsgesetz, BGBl. Nr. 282/1990 i.d.g.F.
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FKG	Finanzkonglomerategesetz, BGBl. I Nr. 70/2004 i.d.g.F.
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde
FMABG	Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, BGBl. I Nr. 97/2001 i.d.g.F.
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
KHVG 1994	Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz 1994, BGBl. Nr. 651/1994 i.d.g.F.
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
ORSA	Own Risk and Solvency Assessment (Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung)
PKG	Pensionskassengesetz, BGBl. Nr. 281/1990 i.d.g.F.
RAVG	Ratingagentenvollzugsgesetz, BGBl. I Nr. 68/2010 i.d.g.F.
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Solvabilität II	Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II)
SPOC	Single Point of Contact – Ansprechperson für beaufsichtigte Institute
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VAG 1978	Versicherungsaufsichtsgesetz 1978, BGBl. Nr. 569/1978
VAG 2016	Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, BGBl. I Nr. 34/2015 i.d.g.F.
VOEG	Verkehrsopfer–Entschädigungsgesetz, BGBl. I Nr. 37/2007 i.d.g.F.
VVAG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Juli bis September 2016 die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) hinsichtlich ihrer Grundlagen, der Akteure, der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen und Pensionskassen sowie des Ressourceneinsatzes. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015. (**TZ 1**)

Seit dem 1. Jänner 2016 war die Richtlinie Solvabilität II auf die europäischen Versicherer und Rückversicherer in vollem Umfang anwendbar. Das damit einhergehende neue Aufsichtsregime war im Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 verankert und weiterhin von der FMA als zuständige Behörde zu vollziehen. Die Pensionskassen unterlagen den nationalen Regelungen des Pensionskassengesetzes. (**TZ 2, TZ 3**)

Die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht war dem Bereich II der FMA zugeordnet, der seit April 2014 eine funktionale – nach Aufgaben gegliederte – Organisation aufwies. Der Gefahr der Einschränkung von Fachkompetenz gegenüber der bis März 2014 fachlichen Organisationsform (Durchführung mehrerer Aufgaben in einer Abteilung) sollte nach Ansicht des RH mittels Jobrotation begegnet werden. Den beaufsichtigten Unternehmen stand keine zentrale Ansprechperson – vergleichbar mit dem „Single Point of Contact–System“ der Bankenaufsicht – zur Verfügung. (**TZ 7**)

Der Bereich II verfügte über ein Organisationshandbuch, das allerdings Schnittstellen zu anderen Bereichen der FMA nicht oder nur unvollständig abbildete. Insbesondere fehlten Schnittstellen zum Bereich I hinsichtlich der Aufsicht über Finanzkonglomerate (Unternehmensgruppen, die mehrere Finanzdienstleistungen anbieten, z.B. Bank und Versicherung) sowie zu den im Rahmen der integrierten (alle Finanzmarktbereiche umfassenden) Aufsicht für Vor–Ort–Prüfungen der Themen Compliance und Geldwäscherei zuständigen Abteilungen des Bereichs IV. Zusätzlich zum Organisationshandbuch auf Bereichsebene verfügten die Abteilungen des Bereichs II über Handbücher zu den Abteilungsprozessen, die jedoch nicht alle

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Kernprozesse umfassten. FMA-weite einheitliche Vorgaben für die Prozessdokumentation lagen nicht vor. (**TZ 8, TZ 9**)

Die FMA als Aufsichtsbehörde setzte die ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente in unterschiedlicher Intensität ein. Während die Analysen auf Grundlage der gemeldeten Daten tourlich erfolgten, war die Planung der Vor-Ort-Aktivitäten im Versicherungsbereich (Prüfung, Einschau) risikoorientiert. Für den Bereich der Pensionskassen verfolgte die FMA mangels gesetzlicher Vorgaben keinen risikobasierten Aufsichtsansatz. Die Erreichung der seitens der FMA selbst gesetzten Prüftintervalle bei Versicherungsunternehmen war aus Kapazitätsgründen und wegen Priorisierung der Risikoorientierung nicht durchgehend möglich. Alternative Maßnahmen, wie der verstärkte Einsatz anderer Aufsichtsinstrumente oder die Heranziehung von Personal anderer Abteilungen, waren nicht vorgesehen. (**TZ 6, TZ 11, TZ 12, TZ 13**)

Im Bereich II waren Ende 2015 56,7 VZÄ (gegenüber 2011 +6 %) eingesetzt, von denen 51,1 VZÄ (gegenüber 2011 +10 %) mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Versicherungsaufsicht und 5,6 VZÄ (gegenüber 2011 -21 %) mit jenen der Pensionskassenaufsicht betraut waren. Die Personalaufwendungen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 um 31 %. Im gleichen Zeitraum stieg der Personaleinsatz in Stunden um 17 %. (**TZ 15, TZ 16**)

Die Risikobewertung von Versicherungsunternehmen durch sogenannte interne Modelle stellte einen Bestandteil von Solvabilität II dar. Der FMA kamen in diesem Zusammenhang Aufgaben vor und im Zuge der Antragsstellung zur Genehmigung solcher internen Modelle zu. Im Jahr 2015 entfiel ein Anteil von 51 % der für die Prüftätigkeit eingesetzten Personalressourcen auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit internen Modellen. Der Einsatz von Prüfpersonal vor und im Zuge der Genehmigung von internen Modellen eröffnete das Risiko einer Selbstprüfung bei nachfolgenden Prüfungen von genehmigten internen Modellen. Gegensteuernde Maßnahmen der FMA lagen nicht vor. (**TZ 22**)

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Kenndaten

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA						
Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Aufgaben im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	Zur Versicherungsaufsicht zählt die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und Befugnisse, die im Versicherungsaufsichtsgesetz 2016 (VAG 2016), im Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz 1994 (KHPG 1994), im Verkehrsopfer-Entschädigungsgesetz (VOEG), im Atomhaftungsgesetz 1999 (AtomHG 1999), im Finanzkonglomeratengesetz (FKG) und im Ratingagenturenvollzugsgesetz (RAVG) geregelt und der FMA zugewiesen sind. Zur Pensionskassenaufsicht zählt die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und Befugnisse, die im Pensionskassengesetz (PKG) und im Betriebspensionsgesetz (BPG) geregelt und der FMA zugewiesen sind.					
	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Versicherungsaufsicht	in Mio. EUR					in %
Kosten	8,46	9,27	9,37	10,54	11,08	31
davon						
Personal	5,67	6,07	6,56	7,34	7,81	38
davon						
OeNB-Kostenersatz	0,24	0,41	0,00	0,17	0,23	-4
Erträge	0,76	0,79	0,93	0,78	0,73	-4
davon						
Bundesbeitrag	0,66	0,68	0,65	0,66	0,63	-5
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Versicherungsunternehmen	7,70	8,48	8,44	9,76	10,35	34
	in VZÄ					
Personalstand (jeweils zum 31. Dezember)	46,4	46,0	52,3	52,5	51,1	10
beaufsichtigte Unternehmen	Anzahl					
Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (außer kleine VVAG)	6	6	6	6	6	-
kleine Versicherungsvereine	53	53	53	52	52	-2
Aktiengesellschaften	46	42	40	37	35	-24
Pensionskassenaufsicht	in Mio. EUR					
Kosten	1,21	1,33	1,32	1,08	1,08	-11
davon						
Personal	0,91	1,01	1,01	0,83	0,83	-9
Erträge	0,11	0,12	0,12	0,09	0,07	-36
davon						
Bundesbeitrag	0,09	0,10	0,09	0,07	0,06	-33
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Pensionskassen	1,10	1,21	1,20	0,99	1,01	-8
	in VZÄ					
Personalstand (jeweils zum 31. Dezember)	7,1	7,4	7,8	5,6	5,6	-21
beaufsichtigte Unternehmen	Anzahl					
Pensionskassen	17	17	16	14	13	-24

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: FMA; OeNB

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der FMA



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

Der RH überprüfte von Juli bis September 2016 die Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) hinsichtlich ihrer Grundlagen, der Akteure, der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen und Pensionskassen sowie des Ressourceneinsatzes.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren die Beurteilung der gesamten Organisation FMA, die Prüfung der Allfinanzaufsicht durch die FMA sowie eine inhaltliche Einzelfallprüfung der Aufsichtstätigkeit.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015.

Zu dem im März 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die FMA im April 2017 Stellung. Das BMF übermittelte seine Stellungnahme im Mai 2017. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2017.

Grundlagen der Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht

Überblick Normensystem

2

Die Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht in Europa begann mit der Verabschiedung der ersten Versicherungsrichtlinie im Jahr 1973¹ und legte den Grundstein für das Aufsichtsregime Solvabilität I. Die Weiterentwicklung und Modernisierung des Aufsichtsregimes führte zu einer Reihe von Rechtsakten, deren Ausgangspunkt die Richtlinie Solvabilität II betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs– und der Rückversicherungstätigkeit darstellte. Die Richtlinie Solvabilität II war seit dem 1. Jänner 2016 auf die europäischen Versicherer und Rückversicherer in vollem Umfang anzuwenden.

Die Gesetzgebung zu Solvabilität II vollzog sich in einem mehrstufigen Verfahren, dem sogenannten Lamfalussy Verfahren², das einen beschleunigten und effizienten vierstufigen Rechtssetzungsprozess zum Ziel hatte und in der nachstehenden Tabelle überblicksmäßig dargestellt wird:

¹ Erste Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts– und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)

² Alexandre Lamfalussy war Vorsitzender eines vom Europäischen Rat 2001 eingesetzten Ausschusses, auf dessen Ergebnissen ein Vier–Stufen–Plan zur Vereinfachung und Beschleunigung des europäischen Gesetzgebungsprozesses für den Wertpapiersektor beruhte.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabelle 1: Gesetzgebungstechnischer Aufbau von Solvabilität II

	Bezeichnung	Zuständigkeit und Inhalt
Ebene 1	Richtlinie Solvabilität II	Rahmenrichtlinie auf Vorschlag der Europäischen Kommission; vom Europäischen Rat und Europäischen Parlament im Rahmen eines Mitentscheidungsverfahrens verabschiedet
Ebene 2	delegierter Rechtsakt	Konkretisierung durch Europäische Kommission auf Grundlage von Ermächtigungen der Richtlinie Solvabilität II
Ebene 2,5	bindende technische Standards	Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) erarbeiteten Vorgaben, die durch die Europäische Kommission erlassen wurden.
Ebene 3	aufsichtliche Leitlinien und Empfehlungen	Die EIOPA entwickelte diese zur Schaffung kohärenter, effizienter und wirksamer Aufsichtspraktiken und zur Sicherstellung einer gemeinsamen, einheitlichen und kohärenten Anwendung des Unionsrechts.
Ebene 4	Überwachung der einheitlichen Umsetzung	Überwachung der einheitlichen nationalen Umsetzung durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit der EIOPA

Quelle: FMA

Europäische und österreichische Rechtsgrundlagen

- 3.1** (1) Die Einführung von Solvabilität II nahm mehrere Jahre in Anspruch; der Starttermin für die Vollanwendung wurde mehrmals verschoben. Die sogenannte „Omnibus II“ Richtlinie vom Mai 2014 passte die Richtlinie Solvabilität II an. Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die zeitliche Abfolge der Rechtsakte auf den vier Ebenen:

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

Abbildung 1: Zeitlicher Ablauf der Einführung von Solvabilität II

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ebene 1 (Rahmenrichtlinie)									
◆ Beginn der Verhandlungen		◆ Solvabilität II		◆ Anpassung	◆ Verschiebung Beginn	◆ Anpassung	◆ Verschiebung Beginn	◆ Omnibus II	
Ebene 2 (Durchführungsverordnung)									
◆ Beginn der Verhandlungen								◆ Verordnung	◆ 1. Novelle
Ebene 2,5 (Technische Durchführungs- und Regulierungsstandards)									
				◆ Beginn der Verhandlungen				◆ 15 Standards	◆ 1 Standard
Ebene 3 (EIOPA-Leitlinien und Empfehlungen)									
					◆ 1 Leitlinie	◆ 6 Leitlinien	◆ 21 Leitlinien	◆ 8 Leitlinien	◆ 2 Leitlinien
Ebene 4 (Versicherungsaufsichtsgesetz 2016)									
					◆ Phasing-in § 130c VAG 1978 Umsetzung der EIOPA Leitlinien zur Vorbereitung			◆ 4 VAG Novellen	◆ VAG 2016
FMA Verordnungen									
								◆ 24 Verord- nungen	◆ 3 Verord- nungen
								◆ 2 Leitfäden	◆ Mindest- standards und Rund- schreiben

Quelle: FMA

Die Richtlinie Solvabilität II basierte auf einem Drei-Säulen-Modell. Sie fasste bestehende Richtlinien zusammen und enthielt neue Regelungen zur Erfassung der Risikolage und daraus resultierende Anforderungen an die Finanzausstattung der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen (Säule 1: Quantitative Anforderungen). Weiters enthielt sie Anforderungen an ein Governance System (Säule 2: Qualitative Anforderungen und Aufsichtsregeln) und die Markttransparenz (Säule 3: Meldewesen und Offenlegung).

Die unter **TZ 2** beschriebenen Rechtsakte im Rahmen des Lamfalussy Verfahrens bedurften teilweise der innerstaatlichen Umsetzung, andere waren unmittelbar anwendbar. Die inhaltlichen Änderungen zur Einführung des neuen Aufsichtsregimes und die formellen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen führten in

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Österreich zur Schaffung des am 1. Jänner 2016 in Kraft getretenen Versicherungsaufsichtsgesetzes 2016 (**VAG 2016**).

Gegenüber der Vorgängerbestimmung (Versicherungsaufsichtsgesetz 1978)³ enthielt das VAG 2016 folgende wesentliche Neuerungen:

- Einrichtung eines Governance-Systems,
- Aufstellung einer zusätzlichen Bilanz für Solvenzzwecke (Solvenzbilanz),
- risikoorientierte Ermittlung der Eigenmittelausstattung,
- Berichterstattung (aufsichtliche; Solvenz und Finanzlage),
- Anpassung der Aufsichtsinstrumente und Maßnahmen der FMA,
- Einführung eines Aufsichtsregimes für Unternehmen außerhalb des Anwendungsbereichs von Solvabilität II,
- Anpassung der Prüfpflichten des Abschlussprüfers und
- Verbesserung der Beaufsichtigung von Versicherungsgruppen.

Ergänzend zu europäischen Rechtsgrundlagen und dem VAG 2016 auf nationaler Ebene hatte die FMA Verordnungen, Rundschreiben und Mindeststandards an die neue Rechtslage anzupassen.

(2) Die Rechtsgrundlage für Pensionskassen und die Aufsicht über Pensionskassen bildete das Pensionskassengesetz (**PKG**). Gemäß § 33 Abs. 1 PKG unterliegen Pensionskassen der Aufsicht der FMA.

3.2

Die Einführung von Solvabilität II erforderte eine Vielzahl an innerstaatlichen Maßnahmen. Seitens der FMA wurden die erforderlichen Anpassungen der Verordnungen, Rundschreiben und Mindeststandards zeitgerecht ausgearbeitet und in Geltung gesetzt.

Akteure

4

Die folgende Übersicht zeigt die Akteure der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowie deren Aufgaben:

³ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand das VAG 1978 in Geltung. Die Darstellungen im Bericht verweisen auf zur Zeit der Gebarungsüberprüfung anwendbare Regelungen des VAG 2016. Inhaltliche Unterschiede werden – sofern erforderlich – unter Verweis auf die jeweilige Bestimmung gesondert dargestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabelle 2: Akteure der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht

	Institution	Aufgaben	Gesetzliche Grundlage
Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	EIOPA	Beitrag zur Festlegung qualitativ hochwertiger gemeinsamer Regulierungs- und Aufsichtsstandards und Aufsichtspraktiken u.a. durch das Ausarbeiten von Leitlinien, Empfehlungen und Entwürfen für technische Regulierungs- und Durchführungsstandards; Sicherstellung einer wirksamen und einheitlichen Beaufsichtigung der Finanzinstitute sowie des kohärenten Funktionierens der Aufsichtskollegen; Überwachung und Bewertung der Marktentwicklung usw.	Kapitel II der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 ¹
	Bundesministerin bzw. Bundesminister für Finanzen	Aufsicht über die FMA betreffend die Erfüllung der ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben, die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen bei Besorgung ihrer Aufgaben sowie die Einhaltung ihres Aufgabenbereichs; Berechtigung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zur Einholung von Auskünften der FMA über alle Angelegenheiten der Finanzmarktaufsicht; Übermittlung von Verordnungen vor deren Erlassung an die/den Bundesministerin bzw. Bundesminister für Finanzen durch die FMA; Recht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen, der FMA die Durchführung von Prüfungen aufzutragen	§ 16 FMABG
		Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrats der FMA; per Juli 2016 drei Mitglieder des BMF (inkl. Vorsitz) und drei Mitglieder der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) (inkl. Stellvertretung des Vorsitzes) sowie zwei von der Wirtschaftskammer Österreich namhaft gemachte kooptierte Mitglieder ohne Stimmrecht	§ 8 bis § 12 FMABG
Versicherungsaufsicht	FMA	Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und Befugnisse, die im VAG 2016, im Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz 1994 (KHVG 1994), im Verkehrsofer-Entschädigungsgesetz (VOEG), im Atomhaftungsgesetz 1999 (AtomHG 1999), im Finanzkonglomeratengesetz (FKG) und im Ratingagentenvollzugsgesetz (RAVG) geregelt und der FMA zugewiesen sind	§ 2 Abs. 2 FMABG
	OeNB	Erstellung von gutachterlichen Äußerungen vor der Genehmigung von internen Modellen oder partiellen internen Modellen betreffend Marktrisikomodul oder Teile des Marktrisikomoduls durch die FMA	§ 182 Abs. 5 VAG 2016
	Aktuarin bzw. Aktuar	versicherungsmathematische Sachverständige zur Überwachung der Einhaltung der geltenden Vorschriften und versicherungsmathematischen Grundlagen bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen in der Lebensversicherung und in der nach Art der Lebensversicherung betriebenen Kranken- und Unfallversicherung sowie, ob die Gewinnbeteiligung der Versicherungsnehmer in der Lebensversicherung dem Gewinnplan entspricht; Beurteilung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen	§ 116 VAG 2016
	Abschlussprüfer	Prüfung des Jahresabschlusses; Prüfung des Berichts über die Solvabilität und Finanzlage; Prüfung der Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsysteams, des Risikomanagement-Systems und der internen Revision; Prüfung der Funktionsfähigkeit der zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eingerichteten Verfahren und Kontrollen usw.; Anzeigepflichten gegenüber der FMA	§ 260 bis § 266 VAG 2016
	Treuhänderin bzw. Treuhänder	Überwachung des Deckungsstocks von Versicherungsunternehmen	§ 304 und § 305 VAG 2016
Pensionskassenaufsicht	FMA	Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und Befugnisse, die im PKG und im Betriebspensionsgesetz (BPG) geregelt und der FMA zugewiesen sind	§ 2 Abs. 4 FMABG
	Aktuarin bzw. Aktuar	versicherungsmathematische Sachverständige zur Erstellung des Geschäftsplans von Pensionskassen und zur Überwachung dessen Einhaltung	§ 20a PKG
	Prüfaktuarin bzw. –aktuar	unabhängige Sachverständige zur versicherungsmathematischen Überprüfung u.a. der Einhaltung des Geschäftsplans, der Notwendigkeit von Änderungen der bestehenden Beitrag- und Leistungsordnung, der Notwendigkeit zur Schließung von Deckungslücken und der Abdeckung versicherungstechnischer Risiken über Versicherungsunternehmen, wenn diese die Pensionskasse nicht selbst tragen kann	§ 21 und § 22 PKG
	Abschlussprüfer	Prüfung der Gesetzmäßigkeit des Jahresabschlusses und der Rechenschaftsberichte der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften; Berichtspflichten gegenüber der FMA	§ 31 und § 31a PKG
	Staatskommissärin bzw. Staatskommissär	Teilnahme an bestimmten Organsitzungen der Pensionskasse; Einspruchserhebung gegen rechtswidrige Organbeschlüsse; unverzügliche Mitteilung von Tatsachen, die aufsichtsbehördliche Maßnahmen erfordern; jährliche Übermittlung eines schriftlichen Tätigkeitsberichts an die FMA	§ 34 PKG

¹ Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010

Quellen: RIS; RH

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Aufsichtsinstrumente

Überblick Aufsichtsinstrumente

- 5 (1) Zur Durchführung der im VAG 2016 und im PKG⁴ vorgesehenen Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionskassen standen der FMA unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Die folgende Übersicht beschreibt die wichtigsten Instrumente der FMA im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht:

Tabelle 3: Instrumente der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht

	Instrument	Beschreibung
On-Site-Aktivitäten	Company Visit	Präsenz vor Ort zur Erörterung aktueller Informationen; Instrument der Analyse im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht
	Managementgespräch	Besprechung mit hochrangigen Vertretern eines Versicherungsunternehmens zu unternehmensspezifischen Themen im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht
	Einschau	Tätigkeit vor Ort zu einem spezifischen Prüfungs- bzw. Untersuchungsgegenstand; z.B. Überprüfung von internen Modellen von Versicherungsunternehmen im Rahmen von Einschauen; kein Prüfbericht für überprüftes Unternehmen
	Vor-Ort-Prüfung	Prüfung gemäß § 274 VAG 2016 und § 33 PKG; folgen dem im Vorhinein festgelegten Prüfplan; bei Bedarf Durchführung von Prüfungen auch ad hoc; Prüfbericht für überprüftes Unternehmen
Off-Site-Aktivitäten	Aufsichtskollegium	permanente, aber flexible Plattform für die Zusammenarbeit, Koordinierung und Erleichterung der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Beaufsichtigung einer Gruppe; Mitglieder: die für die Gruppenaufsicht zuständige Behörde, die Aufsichtsbehörden jener Mitgliedstaaten, in denen Tochterunternehmen ihren Sitz haben, sowie die EIOPA
	Quartalsanalyse ¹	vierteljährlich erstellte Analyse basierend auf den gemäß VAG 2016 übermittelten Melddaten
	Jahresanalyse	Detailanalyse und Risikoeinstufung auf Basis der Jahresergebnisse (Datenmeldungen, Geschäftsberichte, Wirtschaftsprüferberichte, Aktuarsberichte, Treuhänderberichte usw.)

¹ Aufgrund der Ressourcenbindung im Rahmen der Umstellung auf Solvabilität II basierten die Quartalsanalysen 2014 und 2015 teilweise auf Querschnittsanalysen.

Quellen: FMA; RH

Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, konnte die FMA im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowohl Aktivitäten in den Räumlichkeiten der überprüften Unternehmen (On-Site-Aktivitäten) als auch standortunabhängige Tätigkeiten (Off-Site-Aktivitäten) durchführen.

Gemäß VAG 2016 hatte die FMA im Zuge der Aufsicht über Versicherungsgruppen Aufsichtskollegien mit den Aufsichtsbehörden jener Mitgliedstaaten einzurichten, in denen Tochterunternehmen ihren Sitz hatten. Die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) entsandte jeweils ein weiteres Mitglied in die Aufsichtskollegien.

⁴ § 267 bis § 299 VAG 2016 bzw. § 33 PKG

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(2) Mit Umsetzung von Solvabilität II sahen die rechtlichen Vorgaben⁵ eine Erweiterung der bisherigen Meldeverpflichtungen von Versicherungsunternehmen sowie der Offenlegung von Informationen durch die Aufsichtsbehörden vor. Die FMA leitete die von den Versicherungsunternehmen gemeldeten Daten nach Durchlaufen der Validierungsschritte an die entsprechenden Stellen (z.B. Österreichische Nationalbank (OeNB) und EIOPA) weiter. Gleichzeitig stellten die Meldedaten der Versicherungsunternehmen die Basis für die von der FMA erstellten Auswertungen, wie bspw. Quartalsanalysen und Risikobewertungen sowie die auf der Homepage der FMA veröffentlichten Quartalsberichte und Statistiken, dar. Im Zuge der Umstellung auf Solvabilität II überarbeitete die FMA den Analyseprozess grundlegend, um aus dem Datenbestand jederzeit dynamische Auswertungen generieren zu können.

Eingesetzte Aufsichtsinstrumente

6.1 Der FMA oblag die Festlegung der Aufsichtsintensität im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht. Die folgende Übersicht zeigt die Anzahl der von der FMA im Rahmen der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht eingesetzten Instrumente:

Tabelle 4: Aufsichtsaktivität im Zeitraum 2011 bis 2015

Aufsichtsinstrumente	2011	2012	2013	2014	2015
Versicherungsaufsicht	Anzahl				
Company Visits	0	0	0	25	24
Managementgespräche	19	34	37	61	109
Einschauen	7	9	6	9	12
<i>davon</i>					
<i>Pre-Application interne Modelle¹</i>	0	6	5	8	6
<i>davon</i>					
<i>Genehmigung interne Modelle</i>	0	0	0	0	4
Vor-Ort-Prüfungen	14	14	15	19	11
<i>davon</i>					
<i>Follow-up-Prüfungen</i>	0	0	0	2	2
Teilnahme an Aufsichtskollegien	10	10	11	13	12
Quartalsanalysen	208	203	190	183	173
Jahresanalysen	52	48	47	44	42
Pensionskassenaufsicht	Anzahl				
Company Visits	0	0	1	0	1
Managementgespräche	17	15	11	22	9
Vor-Ort-Prüfungen	3	6	6	5	5
Quartalsanalysen	68	68	64	58	55
Jahresanalysen	17	17	16	14	13

¹ Überprüfung eines Risikomodells in der Vorantragsphase

Quelle: FMA

⁵ Richtlinie Solvabilität II; Artikel 315 bis 317 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35 der Kommission vom 10. Oktober 2014; Durchführungsverordnung (EU) 2015/2451 der Kommission vom 2. Dezember 2015; §§ 247 bis 251 VAG 2016 bzw. § 256 VAG 2016

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Wie aus Tabelle 4 ersichtlich, stieg im überprüften Zeitraum die Anzahl der Managementgespräche bei Versicherungsunternehmen von 19 (2011) auf 109 (2015) und somit fast auf das Sechsfache. Darüber hinaus fanden in den Jahren 2014 und 2015 jeweils rd. 25 Company Visits statt. Grund für den jeweiligen Anstieg war die Umstellung auf Solvabilität II bzw. das VAG 2016.

Im Jahr 2014 stieg die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen bei Versicherungsunternehmen von 14 (2011, 2012) bzw. 15 (2013) auf 19 Prüfungen und sank im Jahr 2015 auf elf.

Die Verdopplung der Managementgespräche bei Pensionskassen von elf (2013) auf 22 (2014) beruhte auf der Umstrukturierung des Bereichs II und der Neuzuordnung der Unternehmensverantwortlichen. Die FMA führte im überprüften Zeitraum im Rahmen der Pensionskassenaufsicht keine Follow-up-Prüfungen durch.

- 6.2** Der RH verwies hinsichtlich seiner Feststellungen zu internen Modellen, Vor-Ort-Prüfungen sowie Follow-up-Prüfungen auf **TZ 12** und **TZ 22**.

Organisation

Organisationsanpassung

- 7.1** (1) Im Rahmen der Vorbereitung auf Solvabilität II führte die FMA im April 2014 eine Organisationsanpassung des für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht zuständigen Bereichs II durch, in dem im Jahr 2015 rd. 56,7 VZÄ beschäftigt waren (siehe **TZ 15**). Die folgende Übersicht zeigt die Abteilungsstruktur vor und nach der Organisationsänderung sowie die Abteilungszuständigkeiten ab April 2014:

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabelle 5: Organisation – Bereich II

Abteilungskurzbezeichnung	Abteilungsbezeichnung	Abteilungsbezeichnung	Abteilungsaufgaben	
	bis März 2014	ab April 2014		
Abteilung II/1	aktuarielle Analyse und Modelle	Querschnittsthemen und Informationsmanagement der Versicherungsaufsicht und Pensionskassenaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> – Aufsichtsentwicklung und Rechtsweiterentwicklung – Erlassung von Rundschreiben, Mindeststandards, Leitfäden – Festlegung von Aufsichtspositionen – bereichsinterne Koordination der makroprudentiellen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht – bereichsinternes Informations- und Datenmanagement 	
Abteilung II/2	behördliche Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	behördliche Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	<ul style="list-style-type: none"> – Konzessions-, Bewilligungs- und Anzeigeverfahren, Organangelegenheiten – behördliche Aufsichts- und Genehmigungsverfahren – Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen in rechtlicher Hinsicht (Werbung, Internet-Auftritte usw.) – Versicherungsvermittlung – Überprüfung der versicherungsmathematischen Grundlagen – behördliches Monitoring der Mängelbehebung nach Vor-Ort-Prüfungen 	
Abteilung II/3	Finanzaufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	Vor-Ort-Prüfung und interne Modelle von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	<ul style="list-style-type: none"> – Vor-Ort-Prüfungen und Einschauen bei den beaufsichtigten Unternehmen inkl. Prüfplanung – Prüftätigkeiten betreffend Standardformel und interne Modelle – Pre-Application-Prozess für interne Modelle – Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen und Einschauen sowie im Pre-Application-Prozess für interne Modelle – Kooperation mit der OeNB betreffend interne Modelle 	
Abteilung II/4	Finanzaufsicht über Versicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen	Analyse und Statistik von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	<ul style="list-style-type: none"> – laufende Analyse der beaufsichtigten Unternehmen, Wahrnehmung der Aufgaben der FMA als Gruppenaufseher und in Aufsichtskollegien – Erstellung von regelmäßigen und ad-hoc Querschnitts- und Marktanalysen sowie aktuariellen Analysen – Analyse der Auswirkungen makroökonomischer Entwicklungen auf den Versicherungs- und Pensionskassenmarkt sowie die beaufsichtigten Unternehmen – Genehmigung von stillen Reserven und nicht eingezahltem Grundkapital, von Zuordnungsverfahren sowie betreffend Kapitalanlagen – Meldewesen einschließlich Konzeption und Weiterentwicklung sowie Datenqualitätsmanagement – Entwicklung und Durchführung von Stresstests und Szenarioanalysen 	

Quelle: FMA

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, blieb die Gliederung des Bereichs II in vier Abteilungen nach der Organisationsänderung im April 2014 unverändert. Während die Aufteilung der Abteilungsaufgaben bis März 2014 thematisch erfolgte und jede Abteilung zum jeweiligen Thema bspw. Analysen und Vor-Ort-Prüfungen inkl. behördlichem Monitoring durchführte, wies der Bereich II nach der Organisationsänderung im April 2014 eine klare funktionale Trennung dieser Zuständigkeiten in

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



unterschiedlichen Abteilungen auf. Für Querschnittsthemen, wie bspw. die Aufsichtsentwicklung und die Rechtsweiterentwicklung sowie das bereichsweite Informations- und Datenmanagement, war die Abteilung II/1 zuständig. Die behördliche Aufsicht inkl. behördlichem Monitoring der Mängelbehebung nach Vor-Ort-Prüfungen war in der Abteilung II/2 konzentriert, die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen lag im Zuständigkeitsbereich der Abteilung II/3 und das Meldewesen sowie die Analysetätigkeit standen unter der Verantwortung der Abteilung II/4.⁶

Durch die funktionale Trennung nach der Organisationsänderung waren die Aufgabenbereiche der Abteilungen auf einzelne Tätigkeitsbereiche konzentriert.⁷ Vor der Umstrukturierung führten die Abteilungen den gesamten Aufsichtsprozess inkl. Vor-Ort-Prüfungen, Analysen und behördlichem Monitoring durch und waren somit umfassender (auch in fachlicher Hinsicht) in die Abläufe eingebunden.

Eine Job-Rotation zwischen den Abteilungen des Bereichs II zur Aufrechterhaltung des breiten Fachwissens erfolgte fallweise, war aber nicht zwingend vorgesehen.

(2) In drei Abteilungen des Bereichs II erfolgte durch die Einrichtung von Teams⁸ eine weitere abteilungsinterne Differenzierung der Zuständigkeiten.

Darüber hinaus waren in der Abteilung II/4 für alle beaufsichtigten Unternehmen sogenannte Unternehmens- und Gruppenverantwortliche definiert, die aufgrund der Analysetätigkeit über umfangreiche institutsspezifische Informationen ihrer zu geordneten Unternehmen verfügten. Aufgrund der funktionalen Trennung fungierten die Unternehmens- und Gruppenverantwortlichen nicht als alleinige Ansprechpersonen für die überprüften Unternehmen. Die Unternehmen kommunizierten in Abhängigkeit von der jeweiligen Themenstellung mit bis zu vier Abteilungen des Bereichs II, ohne dass eine aufsichtliche Koordination des Informationstransfers seitens der FMA erfolgte.⁹

⁶ Die Aufgaben des Bereichs und der einzelnen Abteilungen hielt die FMA in der Geschäftsordnung fest.

⁷ wie z.B. auf die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen oder auf das Meldewesen und die Erstellung von Analysen

⁸ Abteilung II/2 (zwei Teams); Abteilung II/3 (zwei Teams); Abteilung II/4 (drei Teams); jedes Team hatte eine Teamleitung

⁹ Die Unternehmen kommunizierten bspw. mit Personen der Abteilung II/1 betreffend Leitlinien, mit Personen der Abteilung II/2 bezüglich Mängelbehebung nach einer Vor-Ort-Prüfung, mit Personen der Abteilung II/3 bezüglich einer Vor-Ort-Prüfung oder mit Personen der Abteilung II/4 bezüglich Meldewesen.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(3) Die Zusammensetzung der Prüfteams für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen oblag der Abteilung II/3. Ein Prüfteam bestand aus der Prüfleitung und Prüfteammitgliedern. Weiters nahmen Abteilungs- und Teamleitung Funktionen im Rahmen der Qualitätssicherung und Aktengenehmigung wahr.

7.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der funktionalen Trennung der Abteilungszuständigkeiten im Bereich II die Gefahr bestand, dass einerseits das vor der Organisationsänderung durch den breiter ausgelegten Aufgabenbereich der Abteilungen erworbene Fachwissen des Personals an Aktualität verlieren könnte und andererseits die Fachkompetenz des nach der Organisationsänderung aufgenommenen Personals nur einzelne Aufsichtsprozesse umfasst.

Der RH empfahl, die Möglichkeiten zur Jobrotation innerhalb des Bereichs II zu erweitern bzw. diese verpflichtend vorzusehen, um damit dem Personal die Möglichkeit zu geben, Wissen über sämtliche Prozesse der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht zu sammeln. Das dadurch abteilungsübergreifend erworbene Fachwissen könnte die Position der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht in fachlicher Hinsicht stärken und zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes beitragen.

(2) Der RH bemängelte, dass für die beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und Pensionskassen keine konkreten Ansprechpersonen benannt waren und die Beaufsichtigten gegebenenfalls – in Abhängigkeit vom jeweiligen Sachverhalt – mit Personal aller vier Abteilungen des Bereichs II kommunizierten.

Der RH empfahl, die Nennung einer Ansprechperson für jedes Versicherungsunternehmen und jede Pensionskasse – vergleichbar mit dem SPOC-System¹⁰ der Bankenaufsicht – zu prüfen. Dadurch wäre gleichzeitig ein lückenloser und zeitnahe Informationstransfer an die Ansprechperson gewährleistet.

7.3

(1) Laut Stellungnahme der FMA sei die Möglichkeit der bereichsinternen Jobrotation bereits in der FMA implementiert und solle in Zukunft verstärkt genutzt werden. Die Möglichkeit einer Jobrotation werde üblicherweise im Rahmen des jährlichen Mitarbeiterinnen- bzw. Mitarbeitergesprächs evaluiert. Derzeit würden etwa bereits Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung II/1 an Vor-Ort-Prüfungen der Abteilung II/3 teilnehmen, um ihr Fachwissen im Bereich der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht an die Abteilung II/3 weiterzugeben. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereichs II sollen wiederum, abhängig von den betrieblichen Erfordernissen, nach Möglichkeit in den ersten fünf Dienstjahren eine mehrmonatige Jobrotation absolvieren.

¹⁰ SPOC: Single Point of Contact – Ansprechperson für beaufsichtigte Institute

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(2) Weiters verwies die FMA in ihrer Stellungnahme darauf, dass die laufende Aufsicht nach dem Prinzip der Unternehmenszuständigkeit erfolge, die gebündelt in der Abteilung II/4 zusammengefasst sei. Für jedes Versicherungsunternehmen, jede Pensionskasse, jedes Finanzkonglomerat und jede Versicherungsgruppe gebe es innerhalb der Abteilung II/4 eine zuständige Ansprechperson und eine Vertretung.

Die Unternehmenszuständigen seien grundsätzlich Ansprechpartner für die beaufsichtigten Unternehmen, außer bei Themen, die in die Zuständigkeit anderer Abteilungen fallen würden. In diesem Fall würden die Unternehmenszuständigen auf die nach der Geschäftsordnung konkret zuständige Abteilung verweisen. Im Hinblick auf die funktionale Gliederung der Aufsichtsaktivitäten sei es effizienter und effektiver, wenn die beaufsichtigten Unternehmen bzw. andere Stakeholder direkt mit der jeweils zuständigen Abteilung bzw., sofern bekannt, mit einer dort zuständigen Ansprechperson kommunizieren; dadurch könne auch einer möglichen Fehleranfälligkeit begegnet werden. Praktische Probleme oder Beschwerden im Zusammenhang mit der direkten Kommunikation mit der zuständigen Abteilung seien nicht bekannt. Die FMA beabsichtige aber, mit einem Schreiben nochmals die zuständigen Ansprechpersonen an die beaufsichtigten Unternehmen zu kommunizieren.

Organisationshandbuch

8.1

Im Zuge der Organisationsänderung im April 2014 erstellte der Leiter des Bereichs II ein aktualisiertes Organisationshandbuch, das sowohl aufbau- als auch ablauforganisatorische Elemente enthielt.¹¹ Es stellte neben den Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten auch einzelne Kernprozesse der Abteilungen des Bereichs II dar. Ein weiteres Kapitel behandelte die wichtigsten Schnittstellen innerhalb des Bereichs II, wie bspw. Schnittstellen der Abteilungen II/3 (Vor-Ort-Prüfung und interne Modelle) und II/4 (Analyse und Statistik) zur Abteilung II/2 (behördliche Aufsicht) im Rahmen der Aktenübergabe zum Zwecke der Maßnahmenidentifikation und des behördlichen Monitorings der Mängelbehebung (siehe auch **TZ 10**).

Das Organisationshandbuch beschrieb weiters eine Schnittstelle des Bereichs II zu einer Abteilung außerhalb des Bereich II.¹² Weitere Schnittstellen zu Abteilungen außerhalb des Bereichs II waren im Organisationshandbuch nicht dargestellt. Beispielsweise fehlten Schnittstellenbeschreibungen zu den Abteilungen des Bereichs I (Bankenaufsicht) betreffend die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten (Unternehmensgruppen, die mehrere Finanzdienstleistungen anbieten, z.B. Bank und Versicherung) oder zu den im Rahmen der integrierten (alle Finanzmarktbereiche

¹¹ Version 1.0 vom 1. Oktober 2014, Version 2.0 vom 1. Jänner 2015, Version 2.1 vom 7. September 2015; der Bereichsleiter II war auch für die Aktualisierung des Organisationshandbuchs verantwortlich.

¹² zu Abteilung V/1 (Personal) im Rahmen der Personalaufnahme

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



umfassenden) Aufsicht für Vor-Ort-Prüfungen der Themen Compliance und Geldwäscherie (auch bei Versicherungsunternehmen) zuständigen Abteilungen des Bereichs IV¹³ (siehe auch **TZ 12**).

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Organisationshandbuch des Bereichs II nur eine einzige Schnittstelle zu einer Abteilung außerhalb dieses Bereichs darstellte, obwohl bspw. im Rahmen der integrierten Aufsicht oder der Aufsicht über Finanzkonzerne weitere bereichsübergreifende Anknüpfungen bestanden.

Der RH empfahl, das Organisationshandbuch des Bereichs II zu überarbeiten und darin in Abstimmung mit den betroffenen Bereichen bzw. Abteilungen sämtliche relevanten Schnittstellen zu beschreiben.

8.3 Die FMA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das Organisationshandbuch des Bereichs II bereits mehrere FMA-Schnittstellen enthalten würde, wie z.B. im Zusammenhang mit der Erstellung der FMA-Verordnungen oder dem passiven Niederlassungs- und Dienstleistungsverkehr. Die FMA werde jedoch weitere bereichsübergreifende Schnittstellen entsprechend der gelebten Praxis im Organisationshandbuch abbilden.

8.4 Der RH entgegnete der FMA, dass die beiden in der Stellungnahme erwähnten bereichsübergreifenden Schnittstellen in grafischen Einzelprozessdarstellungen im Organisationshandbuch enthalten waren, jedoch im Kapitel 4 „Besondere Regelungen der Schnittstellen zwischen den Abteilungen“ des Organisationshandbuchs nur die eine vom RH genannte Schnittstelle zu einer Abteilung außerhalb des Bereichs II dargestellt war.

¹³ Abteilung IV/3 (Wohlverhaltensregeln und Compliance), Abteilung IV/5 (Prävention von Geldwäscherie und Terrorismusfinanzierung)

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Prozessdokumentation

Prozessvorgaben

- 9.1** (1) Zusätzlich zu den im Organisationshandbuch des Bereichs II (siehe **TZ 8**) beschriebenen Kernprozessen lagen im Bereich II u.a. folgende Prozessvorgaben vor:

Tabelle 6: Prozessvorgaben im Bereich II

Organisations-einheit	Prozessvorgabe	Kurzbeschreibung des Inhalts
Bereich II	Richtlinie Cooling-off	Richtlinie für den Bereich II zur Meldepflicht im Zusammenhang mit den Konkurrenz-klauseln in den FMA-Dienstverträgen
	Handbuch Cooling-off Datenbank	Handbuch für Bereich II für die Datenbank zur Erfassung des von der Konkurrenzklause betroffenen Personals
Abteilung II/1	legistische Richtlinien	legistische Richtlinien und Prozessvorgaben für die Erstellung von Verordnungen
	Bearbeitung von Anfragen	praktische Hinweise für die Bearbeitung von Anfragen
	Offenlegungs- und Mitteilungspflichten	Notiz zur Koordination bezüglich Offenlegungs- und Mitteilungspflichten der FMA
Abteilung II/2	Abteilungshandbuch	Darstellung des organisatorischen Abteilungsaufbaus, Aufzählung der Kernthemen, Beschreibung der Zuständigkeiten der einzelnen Abteilungsmitglieder, Darstellung der Schnittstellen zu den anderen Abteilungen des Bereichs II sowie der abteilungsbezogenen Arbeitsanweisungen, Darstellung der Bereichsziele usw.
Abteilung II/3	Prüfungshandbuch	Darstellung der Kernprozesse, z.B. Prüfplanung, Prüfdurchführung, Würdigung der Stellungnahme, Maßnahmenverfolgung und der im Rahmen der Prozesse eingesetzten Vorlagen und Datenbanken sowie grafische Darstellung einzelner Prozesse
	Checkliste	Checkliste zur Dokumentation der einzelnen Schritte einer Vor-Ort-Prüfung
Abteilung II/4	Handbuch Finanz- und Risikoanalyse – Konzept B II	Beschreibung der Abteilungsstruktur, des Analyseansatzes, der Implementierung und der Rollen sowie der Vorhaben für das Jahr 2016
	ELAK Aktenlauf neu	Darstellung des elektronischen Aktenlaufs für Analysen (ab dem Jahr 2016)
	Checklisten, Notizen und Beschreibungen zu diversen Einzelthemen	bspw. „Kleine Versicherungsvereine“, „Kernpunkte der Analyse ORSA 2015“ ¹
	Arbeitsrichtlinie Jahresabschluss Pensionskassen	Vorgaben für die Jahresabschlussanalyse bei Pensionskassen
	Quartalsanalyse Pensionskassen	Vorgaben für die Bearbeitung der Quartalsanalyse bei Pensionskassen

¹ Own Risk and Solvency Assessment (Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung)

Quelle: FMA

Alle Abteilungen des Bereichs II verfügten über Prozessvorgaben. Die Abteilung II/1 beschrieb einzelne Prozesse bspw. in Form von internen Richtlinien oder Notizen. Die Abteilung II/2 erstellte ein Abteilungshandbuch mit aufbau- und ablauforganisatorischen Darstellungen sowie abteilungsbezogenen Arbeitsanweisungen. Die Arbeitsanweisungen waren als Richtschnur oder Leitfäden benannt und wiesen un-

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



terschiedliche Ausgestaltungsformen auf (bspw. E–Mails oder Notizen). Die Abteilung II/3 beschrieb ihre abteilungsinternen Prozesse in einem seit 1. April 2016 gültigen Prüfungshandbuch¹⁴. Die Abteilung II/4 bildete die ab Jänner 2016 aufgrund von Solvabilität II neu ausgestalteten Prozesse der Finanz– und Risikoanalyse in einem ähnlich strukturierten Handbuch¹⁵ ab, welches abschließend die für das Jahr 2016 geplanten Weiterentwicklungen im Rahmen des erstmaligen vollständigen Durchlaufs des Analyseprozesses nach Umstellung auf Solvabilität II enthielt. Für einige weitere Aufgaben der Abteilung II/4 lagen in Aufbau, Inhalt und Layout unterschiedlich ausgestaltete Vorgaben vor. Die dem RH vorgelegten Prozessdokumentationen des Bereichs II umfassten nicht alle Sollprozesse. Es fehlten bspw. Vorgaben für die Durchführung von Follow–up–Prüfungen, zur Statistikerstellung und zur Aufsicht über Finanzkonglomerate (seit 1. Dezember 2014 dem Bereich II zugeordnet).

(2) Im Gegensatz zum Bereich I (Bankenaufsicht), bei dem die Zuständigkeit für die Dokumentation der Sollprozesse in einer Abteilung (Abteilung I/1) gebündelt war, fiel diese bei der Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht (Bereich II) in den Verantwortungsbereich der jeweiligen Abteilung. Weiters lagen für die Kernprozesse im Bereich I einheitlich ausgestaltete, strukturiert zusammengefasste Beschreibungen der Arbeitsabläufe mit verbalen und grafischen Darstellungen vor, während die Prozessvorgaben der Abteilungen des Bereichs II bereichsintern größtenteils uneinheitlich ausgestaltet waren.¹⁶ Darüber hinaus wichen die Prozessvorgaben des Bereichs II in Gestaltung und Aufbau von jenen des Bereichs I ab.

9.2

(1) Der RH hielt fest, dass das Handbuch zur Finanz– und Risikoanalyse der Abteilung II/4 neben den Vorgaben für die Analyse 2016 auch die für das Jahr 2016 geplanten Weiterentwicklungen im Rahmen des erstmaligen Durchlaufs des Analyseprozesses nach Einführung von Solvabilität II darstellte.

Der RH empfahl, nach Abschluss des erstmaligen Prozessdurchlaufs das Handbuch zur Finanz– und Risikoanalyse der Abteilung II/4 entsprechend den Weiterentwicklungen des Analyseprozesses im Jahr 2016 anzupassen.

Der RH kritisierte, dass die vorliegenden Prozessvorgaben nicht alle Kernprozesse des Bereichs II abdeckten.

Er empfahl, zeitnah für alle Kernprozesse des Bereichs II Vorgaben zu erstellen und diese dem Personal zugänglich zu machen, um so eine transparente und einheitliche Prozessabwicklung gewährleisten zu können.

¹⁴ Version 1.0; April 2016

¹⁵ Version 1.0; November 2015

¹⁶ siehe dazu Gebarungsüberprüfung „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe Bund 2017/20); TZ 10

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(2) Der RH kritisierte, dass keine einheitlich ausgestalteten Prozessvorgaben für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht (Bereich II) vorlagen und darüber hinaus alle vom Bereich II vorgelegten Prozessvorgaben in Gestaltung und Aufbau von den Prozessdokumentationen des Bereichs I (Bankenaufsicht) abwichen. Er kritisierte weiters, dass keine bereichs- bzw. FMA-weite, zentrale Verwaltung der Prozessdokumentationen vorgesehen war.

Der RH empfahl, für das gesamte Unternehmen Vorgaben für die Prozessdokumentation auszuarbeiten und die Beschreibungen der Sollprozesse im Sinne einer integrierten Aufsicht FMA-weit einheitlich zu gestalten.

9.3

(1) Die FMA sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung betreffend die Anpassung des Handbuchs zur Finanz- und Risikoanalyse der Abteilung II/4 entsprechend den Weiterentwicklungen des Analyseprozesses im Jahr 2016 aufzugreifen. Für die Analysen der für 2016 gemeldeten Daten sei als Zwischenlösung ein Workbook mit den relevanten zu analysierenden Themen erstellt worden. Für die Analysen ab 2017 werde die Analyseumgebung derzeit weiterentwickelt; deren Finalisierung sei bis Juni 2017 geplant. Diese Analyseumgebung sei mit einem Workflow und einem Genehmigungsprozess verbunden. Die Ergebnisse der Analyse mit der Vergabe der Risiko-Scores seien im ELAK dokumentiert. Nach Abschluss der Entwicklung der Analyseumgebung sei geplant, den Prozess im zweiten Halbjahr 2017 in einem Handbuch abzubilden.

Die Erweiterung des Organisationshandbuchs sei um sämtliche Kernprozesse bereits von der Internen Revision aufgegriffen worden, sodass das Organisationshandbuch laufend um weitere Prozesse ergänzt werde. Das Organisationshandbuch des Bereichs II sei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bereichs II über das Intranet zugänglich. Um die Transparenz der Arbeitsabläufe der einzelnen Abteilungen zu erhöhen, stünden in Zukunft auch alle abteilungsinternen Prozessvorgaben dem gesamten Bereich II zur Verfügung.

(2) Die FMA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die einzelnen Abteilungen im Bereich II im Gegensatz zu den Abteilungen des Bereichs I unterschiedliche Prozesse durchführen würden (Aufsichtsentwicklung, behördliche Aufsicht, Vor-Ort-Prüfungen und Analyse). Dies bedinge, dass die Zuständigkeit für die Dokumentation der Sollprozesse nicht in einer einzelnen Abteilung gebündelt sei, sondern im Verantwortungsbereich der einzelnen Abteilungen liege. Eine abteilungsübergreifende Koordination sei nur hinsichtlich der Abteilungsschnittstellen erforderlich, die im Organisationshandbuch des Bereichs II abgebildet seien.

Weiters gebe es FMA-weite Vorgaben insbesondere betreffend den ELAK. Für die allgemeine Prozessdokumentation inkl. Anleitung zur Prozesserstellung seien am 6. April 2017 FMA-weite Vorlagen zentral im Intranet bereitgestellt worden.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Übergabegespräch

- 10.1** Die Bearbeitung der Stellungnahmen zu Prüfberichten nach Vor-Ort-Prüfungen sowie die Verfassung von Repliken erfolgten durch die Abteilung II/3 (Vor-Ort-Prüfung und interne Modelle). Die anschließende Maßnahmenidentifikation und das behördliche Monitoring der Mängelbehebung führte die Abteilung II/2 (behördliche Aufsicht) durch. Die Aktenübergabe von der Abteilung II/3 an die Abteilung II/2 fand im Rahmen eines Übergabegesprächs statt.

Im Prüfungshandbuch der Abteilung II/3 waren der Zeitpunkt des Übergabegesprächs, die Teilnehmenden¹⁷, die inhaltliche Ausgestaltung sowie die Erfassung der Feststellungen und der Überlegungen der Prüfleitung zur Maßnahmensetzung und Weiterverfolgung in der Maßnahmendatenbank geregelt. Weitere Vorgaben zur Dokumentation des Übergabegesprächs insbesondere bei abweichenden Ansichten der Abteilungen II/3 und II/2 sowie Vorgaben zur Dokumentation des voraussichtlichen Ressourcenbedarfs der Abteilung II/3 im Zuge der Einbindung in den weiteren Mängelverfolgungsprozess lagen nicht vor.

- 10.2** Der RH hielt kritisch fest, dass zwar die Erfassung der Feststellungen und der Überlegungen der Prüfleitung zur Maßnahmensetzung in die Maßnahmendatenbank zu dokumentieren waren; allerdings fehlten Prozessvorgaben zur Gesprächsdokumentation bei unterschiedlichen Ansichten der Abteilungen II/3 und II/2 oder zur Dokumentation des voraussichtlichen Ressourcenbedarfs der Abteilung II/3 im Zuge der Einbindung in den weiteren Mängelverfolgungsprozess. Dies erschwerte die Ressourcenplanung.

Der RH empfahl, die Prozessvorgaben dahingehend zu erweitern, die Inhalte von Übergabegesprächen zwischen den Abteilungen II/3 und II/2 zu protokollieren, wenn hinsichtlich der Mängelbehebung bzw. Maßnahmensetzung unterschiedliche Ansichten vertreten wurden.

Weiters empfahl der RH der FMA, zur Erhöhung der Planungssicherheit im Zuge der Aktenübergabe den voraussichtlichen Ressourcenbedarf der Abteilung II/3 für den weiteren Mängelverfolgungsprozess festzuhalten sowie diesen entsprechend den Entwicklungen anzupassen und an die Abteilung II/3 zur Berücksichtigung in der abteilungsinternen Ressourcenplanung zu kommunizieren.

¹⁷ Prüfleitung, Teamleitung Abteilung II/2, Verfahrensleitung, Unternehmensverantwortlicher

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



10.3

Die FMA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass mit der Aktenübergabe und dem darauf basierenden Übergabegespräch das Aufsichtsverfahren der Abteilung II/2 initiiert werde. Zu diesem Zeitpunkt hätten die verfahrensführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch keine fest gebildete Meinung. Das Übergabegespräch diene vielmehr dazu, dass die verfahrensführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen guten und umfassenden Eindruck über die Vor-Ort-Prüfung erhalten und eine Rückfragemöglichkeit an das Prüfteam haben. Erst zeitlich danach komme es zu einer inhaltlichen Ersteinschätzung. Es sei aber geplant, dass die Abteilung II/3 die Ansichten hinsichtlich Mängelbehebung und Maßnahmensexektion in der Maßnahmendatenbank genauer dokumentiert, wodurch die genaue Nachvollziehbarkeit allfälliger unterschiedlicher Ansichten zwischen den Abteilungen II/3 und II/2 gewährleistet werden könne.

Weiters solle das Übergabegespräch gerade auch dazu genutzt werden, Einschätzungen hinsichtlich der weiteren Einbindung der Abteilung II/3 vorzunehmen. Eine genaue Vorgehensweise könne jedoch vor den konkreten Schritten der Unternehmen zur Mängelbeseitigung nicht festgelegt werden. Insofern solle der im Prüfungshandbuch auf Seite 19 festgelegte Prozessschritt „Während des Übergabegesprächs wird die gemeinsame Vorgehensweise zwischen Verfahrensführer und Prüfleiter festgelegt. Falls das noch nicht möglich ist, wird ein neuer zeitnäher Termin festgelegt, um diese Festlegung zu treffen (Teilnehmer wenigstens Verfahrensleiter und Prüfleiter)“ eine solche Ressourcenabstimmung gewährleisten. Der Empfehlung des RH folgend werde die Art und Weise der Dokumentation noch im Prüfungshandbuch ergänzt.

Aufsichtsplanung

Rahmenbedingungen und Risikoklassifizierung

11.1

(1) In Umsetzung der Richtlinie Solvabilität II¹⁸ sah das VAG 2016 eine vorausschauende und risikobasierte Aufsichtstätigkeit bei Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen durch die FMA vor. Die FMA hatte auf eine angemessene Kombination von standortunabhängigen Tätigkeiten und Prüfungen vor Ort zu achten.¹⁹ Weiters hatte die FMA bei der Ausübung ihrer Befugnisse die Wesensart, den Umfang und die Komplexität der Risiken, die mit der Geschäftstätigkeit der Unternehmen einhergehen, angemessen zu berücksichtigen.²⁰

¹⁸ Kapitel III – Aufsichtsbehörden und allgemeine Vorschriften

¹⁹ § 268 Abs. 2 VAG 2016

²⁰ § 268 Abs. 3 VAG 2016

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Gemäß VAG 2016 hatte die FMA ihre Überprüfungen, Beurteilungen und Bewertungen regelmäßig durchzuführen und je nach Art, Umfang und Komplexität der Geschäftstätigkeit und der Risiken die Häufigkeit und den Umfang für jedes Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen festzulegen.²¹

Die FMA führte in Umsetzung des im VAG 2016 vorgesehenen risikobasierten Aufsichtsansatzes erstmals zu Beginn des Jahres 2016 eine auf einem gleichgewichteten Analyseansatz basierende Risikobewertung aller operativ tätigen Versicherungsunternehmen durch.

Der im Jänner 2016 erstellte Risikobericht enthielt eine automatisiert aus den Melddaten der Versicherungsunternehmen für das vierte Quartal 2015 erstellte Klassifizierung sowie eine manuelle Risikoklassifizierung unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte, wie bspw. Informationen aus den Jahresabschlüssen und Managementgesprächen zum jeweiligen Versicherungsunternehmen. Aufgrund der Bewertungsergebnisse teilte die FMA die Versicherungsunternehmen nach definierten Grenzwerten in die Risikoklassen eins (geringes Risiko) bis vier (sehr hohes Risiko) ein. Eine Prozessvorgabe zur Finanz- und Risikoanalyse sah in Abhängigkeit der ermittelten Risikoklasse eine unterschiedliche Intensität der Aufsichtsaktivitäten vor.

(2) Das PKG enthielt keine Vorgaben zur Planung und Ausgestaltung der Aufstätigkeiten bei Pensionskassen. Weiters fehlten Regelungen in Bezug auf einen risikobasierten Aufsichtsansatz. Die FMA führte im Rahmen der Pensionskassenaufsicht keine Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Unternehmen durch.

- 11.2** (1) Der RH hielt fest, dass die FMA im Rahmen der im VAG 2016 vorgesehenen risikobasierten Aufsicht erstmals Anfang 2016 eine Risikoklassifizierung der Versicherungsunternehmen durchführte.

Der RH empfahl, zeitnah eine Evaluierung der Anfang 2016 implementierten Risikoklassifizierung von Versicherungsunternehmen durchzuführen und basierend auf den Evaluierungsergebnissen den Prozess entsprechend weiterzuentwickeln.

- (2) Der RH hielt fest, dass die FMA im Rahmen der Pensionskassenaufsicht u.a. mangels gesetzlicher Vorgaben keine Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Unternehmen vornahm.

²¹ § 273 Abs. 2 VAG 2016

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Der RH empfahl, trotz fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen auch bei der Beaufsichtigung von Pensionskassen einen risikobasierten Aufsichtsansatz zu verfolgen, eine Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Unternehmen vorzunehmen und einen entsprechenden Prozess auszuarbeiten und zu implementieren.

11.3

(1) Laut Stellungnahme der FMA sei die 2016 entwickelte Formel für die Risikoklassifizierung von Versicherungsunternehmen im Jahr 2017 überarbeitet worden, um die Geschäftsergebnisse des laufenden Jahres besser abzubilden. Basis für die Risikoklassifizierung sei der automatisch auf Basis der Meldedaten erstellte Risiko-Score.

(2) Weiters würde die Implementierung einer Risikoklassifizierung von Pensionskassen und der entsprechenden Prozesse im Rahmen des Bereichsziels „Etablierung eines Unternehmensscorings für Pensionskassen und kleine Versicherungsvereine“ bis Ende September 2017 umgesetzt werden. Auch würden die Ergebnisse des nationalen und des EIOPA-Stresstests als Grundlage für einen risikobasierten Ansatz herangezogen.

Prüfplan

Prozess der Prüfplanerstellung

12.1

(1) Gemäß Organisationshandbuch des Bereichs II und Prüfungshandbuch der Abteilung II/3 stellte die Prüfplanung einen der Kernprozesse der Abteilung II/3 dar. Der von der Abteilung II/3 erstellte Prüfplan umfasste sowohl Vor-Ort-Prüfungen als auch Einschauen bei Versicherungsunternehmen und bei Pensionskassen.

Die folgende Übersicht zeigt die wichtigsten Schritte der Prüfplanung im Jahresverlauf:

Tabelle 7: Prüfplanerstellung

Teilprozess	Erledigung bis
Festlegung der bereichsweiten Schwerpunkte	Sommer
Festlegung von Prüfthemen unter Berücksichtigung der bereichsweiten Schwerpunkte	Mitte September
Übermittlung der Prüfvorschläge der Abteilungen II/1, II/2 und II/4 an Abteilungsleitung II/3	Mitte Oktober
Erstellung der ersten Prüfliste durch Abteilungsleitung und Teamleitung II/3 und der Abteilung II/4	Anfang November
Planungsworkshop der Abteilung II/3 – Erarbeiten eines finalen Vorschlags unter Berücksichtigung des methodischen Ansatzes	Anfang November
Ausarbeitung eines übersichtlichen Prüfplans durch die Abteilung II/3	Mitte November
Abstimmung des Prüfplans mit Bereichsleitung und Abteilungsleitungen des Bereichs II	Mitte November bis Anfang Dezember
Genehmigung des finalen Prüfplans durch den Vorstand der FMA	vor Jahresende

Quelle: FMA

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Die Abteilungen II/1, II/2 und II/4 hatten bis Mitte Oktober die Möglichkeit, aus ihrer Aufsichtstätigkeit resultierende Prüfvorschläge in den Prüfplanungsprozess einzubringen. Beispielsweise schlug die Abteilung II/2 vor, die Behebung von im Zuge von Vor-Ort-Prüfungen aufgezeigten Mängeln im Rahmen von Follow-up-Prüfungen zu prüfen. Prozessvorgaben zur Planung von Follow-up-Prüfungen, z.B. unter welchen Voraussetzungen diese durchzuführen waren, oder zur weiteren Vorgehensweise, wenn begründete Vorschläge der Abteilung II/2 keine Berücksichtigung im Prüfplan fanden, lagen nicht vor.

(2) Die finale Festlegung eines Prüfplan-Vorschlags erfolgte im Rahmen eines im November stattfindenden eintägigen PlanungswORKshops der Abteilung II/3. Nach bereichsweiter Abstimmung des Prüfplans bis Mitte Dezember konnte dieser dem Vorstand der FMA zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Genehmigung des Prüfplans für das Folgejahr hatte jeweils vor Jahresende zu erfolgen. Die Prozessvorgaben der Abteilung II/3 sahen keine dokumentierte Abstimmung mit den für Vor-Ort-Prüfungen zuständigen Abteilungen der übrigen Bereiche der FMA²² vor; diese erfolgte auf informellem Weg.

Eine Beschreibung der wesentlichen Schritte sowie eine Dokumentation der Genehmigungsunterlagen für den Vorstand waren in einem elektronischen Akt festgehalten. Änderungen des Prüfplans waren durch den Vorstand nur genehmigungspflichtig, wenn die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen betroffen war.

(3) Die erstmals im Jänner 2016 von der Abteilung II/4 ermittelte Risikoklassifizierung der einzelnen Versicherungsunternehmen konnte ablaufbedingt nicht in den Prüfplan 2016 einfließen.

12.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass Regelungen, unter welchen Voraussetzungen Follow-up-Prüfungen durchzuführen sind, bzw. zur weiteren Vorgehensweise, wenn von der Abteilung II/2 vorgeschlagene Follow-up-Prüfungen im Prüfplan keine Berücksichtigung fanden, fehlten.

Er empfahl, Vorgaben für die Durchführung von Follow-up-Prüfungen auszuarbeiten und diese in den Prüfplanungsprozess zu implementieren, um einen einheitlichen und durchgängigen Prozessablauf zu gewährleisten.

(2) Der RH kritisierte, dass die Vorgaben zur Prüfplanung keine Abstimmung mit den im Rahmen einer integrierten Aufsicht für Vor-Ort-Prüfungen zuständigen Abteilungen anderer Bereiche der FMA vorsahen. Eine Dokumentation der Abstimmung lag ebenfalls nicht vor.

²² bspw. Bankenaufsicht (Bereich I) oder Integrierte Aufsicht (Bereich IV)

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Der RH empfahl, die FMA-weiten Abstimmungsprozesse im Rahmen der Prüfplanung in den Prozessvorgaben zu ergänzen und im Sinne der Nachvollziehbarkeit auch zu dokumentieren.

(3) Der RH hielt fest, dass die von der Abteilung II/4 im Jänner 2016 erstmals ermittelte Risikoklassifizierung im Prüfplan 2016 ablaufbedingt keine Berücksichtigung finden konnte.

Der RH empfahl, in Umsetzung eines risikobasierten Aufsichtsansatzes künftig die Risikoklassifizierung der Abteilung II/4 in die Prüfplanung einfließen zu lassen.

12.3

(1) Laut Stellungnahme der FMA werde die Empfehlung, Vorgaben für die Durchführung von Follow-up-Prüfungen auszuarbeiten, aufgegriffen. Follow-up-Prüfungen würden zwar bereits aktuell im Prüfplanungsprozess berücksichtigt, künftig würden aber auch Kriterien, wann eine Follow-up-Prüfung durchzuführen ist, im Rahmen der Überarbeitung des Prüfungshandbuchs klar dokumentiert.

(2) Weiters werde der bereits gelebte Abstimmungsprozess mit den anderen Bereichen im Sinne der Nachvollziehbarkeit in das Prüfungshandbuch aufgenommen und dokumentiert.

(3) Es werde künftig in Umsetzung eines risikobasierten Aufsichtsansatzes die Risikoklassifizierung der Abteilung II/4 auch formalisiert in die Prüfplanung einfließen. Dies werde im Prüfungshandbuch festgehalten und bei den Bereichs-Planungsworkshops für 2018 berücksichtigt werden.

Methodischer Prüfansatz

13.1

(1) Die FMA verfolgte seit der Organisationsänderung im Jahr 2014 bei der Planung von Vor-Ort-Prüfungen einen methodischen Ansatz, der erstmalig bei der Erstellung des Prüfplans 2015 zur Anwendung kam²³ und hinsichtlich der Prüfintervalle folgende Prüfhäufigkeiten vorsah:

²³ Davor wurden die Prüfungen risikoorientiert und thematisch von jeder Abteilung für ihr Fachgebiet geplant und dann auf Bereichsebene abgestimmt.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabelle 8: Prüfintervalle des methodischen Prüfansatzes der FMA

Unternehmen	Prüfintervalle
Versicherungsunternehmen ¹ und Pensionskassen	wenigstens alle fünf Jahre
überbetriebliche Pensionskassen mit Veranlagungsvolumen über 500 Mio. EUR	wenigstens alle drei Jahre
Versicherungsunternehmen mit hohem Risikopotenzial	alle drei Jahre
große österreichische Versicherungsgruppen	Auswahl einer Versicherungsgruppe pro Jahr
Finanzkonglomerate	alle drei Jahre
kleine Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit	nach gesonderter Risikoeinschätzung

¹ außer kleine Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit

Quelle: FMA

Die Durchführung von anlassbezogenen Prüfungen aus wesentlichen Gründen, wie bspw. im Rahmen der Überprüfung interner Modelle (zur Ermittlung von Solvenzkapitalanforderungen) von Versicherungsunternehmen oder aufgrund sonstiger Vorkommnisse, die eine zeitnahe Überprüfung notwendig machten, konnten ein Abweichen vom methodischen Prüfansatz nach sich ziehen.

(2) Die Einhaltung des methodischen Prüfansatzes hätte im Jahr 2015 19 Prüfungen erfordert, wovon die FMA nur elf durchführte. Gleichzeitig fanden zehn Einschauen im Rahmen der Genehmigung von internen Modellen von Versicherungsunternehmen statt. Für das Jahr 2016 wären zehn tourliche Prüfungen notwendig gewesen, wovon die FMA bis November 2016 sechs durchführte.

Für das Jahr 2017 war die Aufnahme aller Prüfungen entsprechend dem methodischen Prüfansatz in den Prüfplan vorgesehen.

Die Prozessvorgaben der FMA sahen für den Fall, dass die methodisch vorgesehene Prüfintervalle bei beaufsichtigten Unternehmen nicht eingehalten werden konnten, keinen verstärkten Einsatz anderer Aufsichtsinstrumente, wie bspw. eine vertiefte Analysetätigkeit, vor. Weiters war das Heranziehen von Personal anderer Abteilungen des Bereichs II im Rahmen einer Jobrotation für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen nicht zwingend vorgesehen (siehe auch **TZ 7**).

13.2

Der RH hielt kritisch fest, dass im Jahr 2015 im Bereich II, u.a. aufgrund der Überprüfung interner Modelle bei Versicherungsunternehmen, nur elf Vor-Ort-Prüfungen stattfanden, obwohl 19 Prüfungen zur Einhaltung des methodischen Prüfansatzes notwendig gewesen wären. Auch im Jahr 2016 konnte der methodische Prüfansatz nicht eingehalten werden. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Prozessvorgaben bei Nichteinhaltung der methodischen Prüfintervalle weder einen verstärkten Einsatz anderer Aufsichtsinstrumente noch das Heranziehen von Personal anderer Abteilungen zur Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen vorsahen.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Der RH empfahl für den Fall, dass die methodisch vorgesehenen Prüfintervalle nicht eingehalten werden können, bei den betroffenen Unternehmen die Intensivierung anderer Aufsichtsinstrumente, wie bspw. der Analysetätigkeit, vorzusehen.

Der RH betonte in diesem Zusammenhang aber die Wichtigkeit des Instruments der Vor-Ort-Prüfung.

Er empfahl, im Interesse einer effizienten Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion, Personal anderer Abteilungen des Bereichs II im Zuge einer Jobrotation für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen heranzuziehen.

13.3

(1) Laut Stellungnahme der FMA komme ein Abgehen von den vorgesehenen Prüfintervallen nur in Ausnahmefällen vor, und nicht in allen Bereichen sei eine Intensivierung anderer Aufsichtsinstrumente notwendig. Prozessvorgaben für den Einsatz anderer Aufsichtsinstrumente würden somit aus Sicht einer effizienten und risikoorientierten Vorgehensweise nicht als zielführend erachtet. Vielmehr sei eine entsprechende Flexibilität erforderlich, damit unter Berücksichtigung der konkreten Situation des beaufsichtigten Unternehmens die jeweils geeigneten Aufsichtsinstrumente zum Einsatz kommen könnten. Darüber hinaus werde bei einer Abweichung von den vorgesehenen Prüfintervallen stets dokumentiert, weshalb aus Risikosicht ein Abgehen vertretbar sei.

(2) Betreffend die Empfehlung, zur Einhaltung der methodisch vorgesehenen Prüfintervalle Personal anderer Abteilungen des Bereichs II im Zuge der Jobrotation für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen heranzuziehen, verwies die FMA auf ihre Stellungnahme zu **TZ 7**.

Analyseplan

14.1

(1) Die FMA erstellte für das Geschäftsjahr 2016 erstmalig für jedes Versicherungsunternehmen einen Analyseplan. Darin waren die risikoorientiert geplanten Aufsichtsaktivitäten der Abteilung II/4, wie bspw. Quartalsanalysen, Analysen zu ausgewählten Themen, Company Visits und Managementgespräche für das Geschäftsjahr 2016, enthalten.²⁴ Die für den gleichen Zeitraum geplanten Vor-Ort-Prüfungen waren im Prüfplan 2016 der Abteilung II/3 dargestellt (siehe **TZ 12**). Ein abteilungsübergreifend erstellter Aufsichtsplan für jedes einzelne Versicherungsunternehmen, der alle von der FMA für das Jahr 2016 geplanten Aufsichtstätigkeiten – sowohl Off-Site als auch On-Site-Aktivitäten (siehe **TZ 5**) – enthielt, lag für das Jahr 2016 nicht vor.

²⁴ Der Analyseplan war Bestandteil des sogenannten Masterakts – einer laufend geführten Übersicht in erster Linie über die durchgeführten Aufsichtsaktivitäten der Abteilung II/4 mit Link zum jeweiligen elektronischen Akt.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(2) Die FMA erstellte für Pensionskassen weder Analysepläne noch Aufsichtspläne. Diesbezügliche gesetzliche Vorgaben waren im PKG nicht enthalten. Vor-Ort-Prüfungen bei Pensionskassen waren jedoch Bestandteil des von der Abteilung II/3 erstellten Prüfplans (siehe **TZ 12**).

14.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass der für das Kalenderjahr 2016 für jedes Versicherungsunternehmen erstellte Analyseplan nur Aufsichtsaktivitäten der Abteilung II/4 umfasste und dadurch keine umfassende Darstellung aller geplanten Aufsichtsaktivitäten der FMA vorlag.

Der RH empfahl, für jedes Geschäftsjahr je Versicherungsunternehmen einen risikoabhängigen Aufsichtsplan zu erstellen und darin alle geplanten Aufsichtsaktivitäten im Rahmen der Versicherungsaufsicht zusammenzuführen.

Er empfahl weiters, den Status der Umsetzung der Aufsichtspläne laufend aktuell zu halten.

(2) Der RH hielt fest, dass die FMA im Rahmen der Pensionskassenaufsicht – u.a. mangels gesetzlicher Vorgaben – für die einzelnen Pensionskassen weder einen unternehmensbezogenen Analyseplan noch einen Aufsichtsplan über alle geplanten Aufsichtsaktivitäten der FMA erstellte.

Der RH empfahl, in Anlehnung an die Prozesse der Versicherungsaufsicht, für jede Pensionskasse einen Aufsichtsplan über alle für das kommende Geschäftsjahr geplanten Aufsichtsaktivitäten der FMA zu erstellen und diesen laufend zu aktualisieren.

14.3

(1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein risikobasierter Jahresprüfplan bereits bestehe und auch ein risikobasierter Analyseplan erstellt werde. 2017 würden der Prüfplan und der Analyseplan verknüpft, um für das Jahr 2018 eine einheitliche Übersicht über alle Aufsichtsaktivitäten zu ermöglichen.

(2) Die FMA beabsichtige, ab 2018 derartige Aufsichtspläne sinngemäß auch für Pensionskassen zu erstellen und zu aktualisieren.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Ressourceneinsatz

Personal

15.1

(1) Der Vorstand der FMA hatte in einem Stellenplan für das jeweils nächste Geschäftsjahr die zulässige Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festzulegen und dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Die im Bereich II angesiedelte Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht gliederte sich in vier Fachabteilungen mit insgesamt 56,7 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) per 31. Dezember 2015. Die Aufnahme neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgte in Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen Fachabteilung, der Bereichsassistenz und der Abteilung Personal (Bereich V). Nach erfolgter Stellenausschreibung, dem Screening von Bewerbungen sowie nach durchgeführten Erst- und Zweit rundengesprächen traf die Fachabteilung gemeinsam mit der Bereichsleitung eine Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Im Sinne des Versichertenschutzes hatten die Mitgliedstaaten nach Art. 27 der Richtlinie Solvabilität II sicherzustellen, dass die Aufsichtsbehörden „über das einschlägige Fachwissen sowie einschlägige Kapazitäten und über das entsprechende Mandat“ verfügen, um ihre Aufsichtspflichten erfüllen zu können. In der FMA erfolgte die Beurteilung aufgenommener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst zweimal jährlich durch deren Führungskräfte und dann in Führungskonferenzen, bestehend aus Vorstand, Bereichsleitungen und Abteilungsleitungen.

(2) Von den 56,7 VZÄ im Bereich II waren 51,1 VZÄ mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Versicherungsaufsicht und 5,6 VZÄ mit jenen der Pensionskassenaufsicht betraut. Der Personalstand im Bereich II entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie in nachstehender Tabelle dargestellt:

Tabelle 9: Entwicklung des Personalstands im Bereich II

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
in VZÄ						in %
VZÄ Versicherungsaufsicht per 31. Dezember	46,4	46,0	52,3	52,5	51,1	10
VZÄ Pensionskassenaufsicht per 31. Dezember	7,1	7,4	7,8	5,6	5,6	-21
VZÄ im Bereich II per 31. Dezember	53,5	53,4	60,1	58,1	56,7	6
bewilligter Planstellenstand im Bereich II	59,0	59,0	60,0	60,0	59,0	0
unbesetzte Planstellen per 31. Dezember	5,5	5,6	—	1,9	2,3	-58

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

Die FMA erhöhte den Personalstand im Bereich II im überprüften Zeitraum 2011 bis 2015 von 53,5 VZÄ um 3,2 VZÄ auf 56,7 VZÄ. Die Anzahl der Planstellen blieb – nach einer zwischenzeitlichen Erhöhung 2013 und 2014 auf 60 VZÄ – mit 59 VZÄ unverändert. Per 31. Dezember 2013 waren alle Planstellen besetzt, während in den übrigen Jahren des überprüften Zeitraums bis zu 5,6 VZÄ vakant blieben. Die Anzahl der mit Aufgaben der Versicherungsaufsicht betrauten VZÄ stieg um 10%, während die Anzahl der VZÄ in der Pensionskassenaufsicht um 21 % sank.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Abteilungszuteilung der VZÄ im Bereich II per 31. Dezember 2015 getrennt nach Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht:

Tabelle 10: VZÄ pro Abteilung im Bereich II per 31. Dezember 2015

Abteilungs-kurzbezeichnung	Abteilungsbezeichnung	Versicherungs-aufsicht	Pensions-kassenaufsicht
		in VZÄ	
Abteilung II/1	Querschnittsthemen und Informationsmanagement der Versicherungsaufsicht und Pensionskassenaufsicht	9,8	1,0
Abteilung II/2	behördliche Aufsicht über Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	11,4	1,1
Abteilung II/3	Vor-Ort-Prüfung und interne Modelle von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	11,8	1,9
Abteilung II/4	Analyse und Statistik von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen	18,1	1,6
Summe der VZÄ im Bereich II		51,1	5,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

(3) Die Personalaufwendungen für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 11: Entwicklung der Personalaufwendungen für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht im Zeitraum 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Personalaufwendungen Versicherungsaufsicht	5,67	6,07	6,56	7,34	7,81	38
Personalaufwendungen Pensionskassenaufsicht	0,91	1,01	1,01	0,83	0,83	-9
Personalaufwendungen gesamt	6,58	7,08	7,57	8,17	8,64	31

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



In den Jahren 2011 bis 2015 erhöhte die FMA die Personalaufwendungen für die Versicherungsaufsicht von 5,67 Mio. EUR um 38 % auf 7,81 Mio. EUR und jene für die Pensionskassenaufsicht sanken von rd. 910.000 EUR um 9 % auf rd. 830.000 EUR. Insgesamt stiegen die Personalaufwendungen von 6,58 Mio. EUR um 31 % auf 8,64 Mio. EUR.

15.2

Der RH hielt fest, dass die FMA die Personalaufwendungen für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht im Zeitraum 2011 bis 2015 von 6,58 Mio. EUR um 31 % auf 8,64 Mio. EUR erhöhte, während sich die Anzahl der VZÄ im überprüften Zeitraum geringfügig von 53,5 VZÄ um 3,2 VZÄ auf 56,7 VZÄ änderte. Ferner wies er darauf hin, dass die FMA in den Jahren 2011 und 2012 nicht alle Planstellen im Bereich II besetzt hatte und somit bis zu 5,6 VZÄ (per 31. Dezember 2012) vakant blieben. Mit Ende 2015 waren 2,3 VZÄ der genehmigten 59 VZÄ unbesetzt.

Der RH empfahl daher, das genehmigte Kontingent an Planstellen zu evaluieren und gegebenenfalls weiter anzupassen.

15.3

In ihrer Stellungnahme wies die FMA darauf hin, dass eine jährliche Evaluierung der personellen Ressourcen der FMA im Zuge der Ressourcenplanung stattfinden würde. Differenzen zwischen Soll- und Ist-Stand im Personal resultierten aus Kündigungen und Pensionierungen, aber bspw. auch aus Elternkarenzen und seien stichtagsabhängig; so stünde etwa zum 31. März 2017 einem Soll von 59,00 VZÄ ein Ist von 58,06 VZÄ gegenüber. Weiters wies die FMA darauf hin, bestrebt zu sein, höchstqualifizierte Bewerberinnen und Bewerber auszuwählen. Auch daraus könne sich eine vorübergehende Nichtbesetzung von Planstellen ergeben. Die FMA habe mittlerweile reagiert, um das Personalmanagement weiter zu optimieren, und die jüngst eingeführte Stellenplanflexibilisierung würde noch weiter dazu beitragen, die genehmigten Planstellen möglichst vollständig auszuschöpfen.

Zu dem vom RH dargestellten Vergleich des Anstiegs der Personalaufwendungen mit der Steigerung der VZÄ im Bereich II für den Zeitraum 2011 bis 2015 hielt die FMA fest, dass hierbei auch die Zunahme der Produktivstunden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich II und die Steigerung der für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht von anderen Bereichen der FMA erbrachten Leistungen zu berücksichtigen seien.

15.4

Der RH entgegnete der FMA, dass er die Empfehlung „das Kontingent der Planstellen zu evaluieren“ in Anbetracht der im überprüften Zeitraum unbesetzten Planstellen von bis zu 5,6 VZÄ (per 31. Dezember 2012) aussprach. Vor dem Hintergrund eines sparsamen Ressourceneinsatzes hielt er daher seine Empfehlung aufrecht. Er begrüßte jedoch die Bemühungen der FMA, das Personalmanagement mit der jüngst eingeführten Stellenplanflexibilisierung sowie mit der jährlichen Evaluierung der Planstellen in allen Bereichen zu optimieren.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der FMA

Entwicklung des Personaleinsatzes

16

(1) Für die Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht hatte die FMA gemäß § 19 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (**FMABG**) jeweils einen eigenen Rechnungskreis zu bilden und für die weitestmögliche direkte Zuordnung der Aufsichtskosten zu diesen Rechnungskreisen Vorsorge zu treffen. Die FMA kam dieser gesetzlichen Regelung nach, indem sie die erbrachten Leistungen bzw. Tätigkeiten dem entsprechenden Rechnungskreis zuordnete und dies als Basis für die Kostenverteilung heranzog. Das Personal der FMA wies mithilfe eines Zeit– und Leistungserfassungssystems seine elektronisch erfasste effektive Arbeitszeit bestimmten Tätigkeiten bzw. Leistungen zu, die in einem standardisierten Produktkatalog einem gesetzlich festgelegten Rechnungs– bzw. Subrechnungskreis zugeordnet waren. Die Auswertungen der Zeit– und Leistungserfassung, insbesondere die Quartals– und Jahresanalysen, stellten neben der Basis für die verursachergerechte Kostenumlage auch ein Steuerungs– und Führungsinstrument dar.

(2) Die den Rechnungskreisen Versicherungsaufsicht und Pensionskassenaufsicht zugeordneten Stunden der gesamten FMA (Personaleinsatz) entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 12: Entwicklung des Personaleinsatzes für die Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht im Zeitraum 2011 bis 2015

Personaleinsatz	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
in Stunden ¹						in %
Versicherungsaufsicht	94.183	96.811	105.622	111.495	116.303	23
Pensionskassenaufsicht	14.925	15.463	15.054	11.447	11.608	-22
Summe	109.108	112.274	120.676	122.942	127.911	17

¹ Anzahl der dem Rechnungskreis Versicherungsaufsicht bzw. dem Rechnungskreis Pensionskassenaufsicht zugeordneten Stunden der gesamten FMA (nach Umlage der nicht direkt zugeordneten Stunden)

Quelle: FMA

Der Personaleinsatz für die Versicherungsaufsicht stieg von 2011 bis 2015 um 23 % an, während jener für die Pensionskassenaufsicht im selben Zeitraum um 22 % zurückging. Insgesamt erhöhte sich der Personaleinsatz für die Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht im überprüften Zeitraum um 17 % auf 127.911 Stunden.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Operativer Personaleinsatz – Versicherungsaufsicht

- 17** (1) Von dem im Jahr 2015 dem Rechnungskreis Versicherungsaufsicht direkt zugeordneten Personaleinsatz in Stunden entfielen 73 % auf operative Aufsichtstätigkeiten und 27 % auf administrative und strategische Tätigkeiten:

Tabelle 13: Verteilung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes der Versicherungsaufsicht im Jahr 2015

Personalressourcen der Versicherungsaufsicht	in Stunden	in % an Gesamtressourcen
operative Aufsichtstätigkeiten	76.425	73
davon		
Analysetätigkeiten	20.916	20
behördliche Aufsicht	16.784	16
Vor-Ort-Prüfungen ¹	16.578	16
Aufsichtsentwicklung und Logistik	15.616	15
sonstige Aufsichtstätigkeiten (z.B. externe Kommunikation, Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung oder etwa Bearbeitung von Anfragen bzw. Beschwerden)	6.531	6
strategische und administrative Tätigkeiten	28.568	27
Summe	104.993	100

¹ Darin waren Vor-Ort-Prüfungen, Einschauen und andere On-Site-Aktivitäten enthalten.

Quelle: FMA

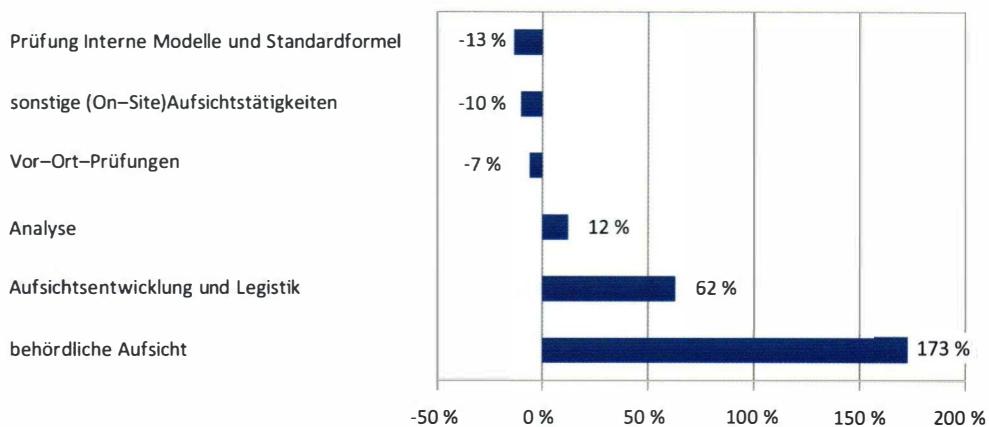
- (2) Die FMA setzte in der Versicherungsaufsicht neben der Wahrnehmung ihrer behördlichen Aufgaben und Befugnisse²⁵ einen Teil ihrer Ressourcen für die Prüfung von internen Modellen ein, um auch den Anforderungen der EIOPA-Leitlinie zum Vorantragsverfahren für interne Modelle zu entsprechen. Insgesamt sanken jedoch die für Vor-Ort-Prüfungen eingesetzten Personalressourcen im überprüften Zeitraum, während jene für Analyse, Aufsichtsentwicklung, Logistik sowie behördliche Aufsicht im selben Zeitraum stiegen. Diese Entwicklung ist in nachfolgender Abbildung dargestellt:

²⁵ gemäß § 2 Abs. 2 FMABG

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

Abbildung 2: Entwicklung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes für operative Aufsichtstätigkeiten der Versicherungsaufsicht zwischen 2011 und 2015



Quelle: FMA

Der Personaleinsatz für die Prüfung interner Modelle und der Standardformel (zur Ermittlung von Solvenzkapitalanforderungen) war im Jahr 2015 niedriger als in den Vorjahren und lag um 13 % unter dem Vergleichswert des Jahres 2011. Die größten Veränderungen fanden jedoch aufgrund der Einführung von Solvabilität II im Bereich der Aufsichtsentwicklung und Legistik sowie der behördlichen Aufsicht in den Jahren 2014 und 2015 statt. Dies war insbesondere auf den vermehrten Personaleinsatz für die Organisationsentwicklung, die Erlassung von Verordnungen, die Überprüfung versicherungsmathematischer Grundlagen, die Bewilligungen nach VAG sowie die Genehmigungen im Zusammenhang mit dem Eigenmittelerfordernis zurückzuführen.

Operativer Personaleinsatz – Pensionskassenaufsicht

18.1

Im überprüften Zeitraum reduzierte die FMA den direkt zugeordneten Personaleinsatz innerhalb des Bereichs II für die Pensionskassenaufsicht von insgesamt 12.493 Stunden um 16 % auf 10.480 Stunden. Der Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit inkl. externer Kommunikation sank dabei um 8 %. Die dem Rechnungskreis Pensionskassenaufsicht direkt zugeordneten Ressourcen entfielen im Jahr 2015 zu 78 % auf operative Aufsichtstätigkeiten und zu 22 % auf administrative und strategische Tätigkeiten, wie in Tabelle 14 dargestellt:

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Tabelle 14: Verteilung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes der Pensionskassenaufsicht im Jahr 2015

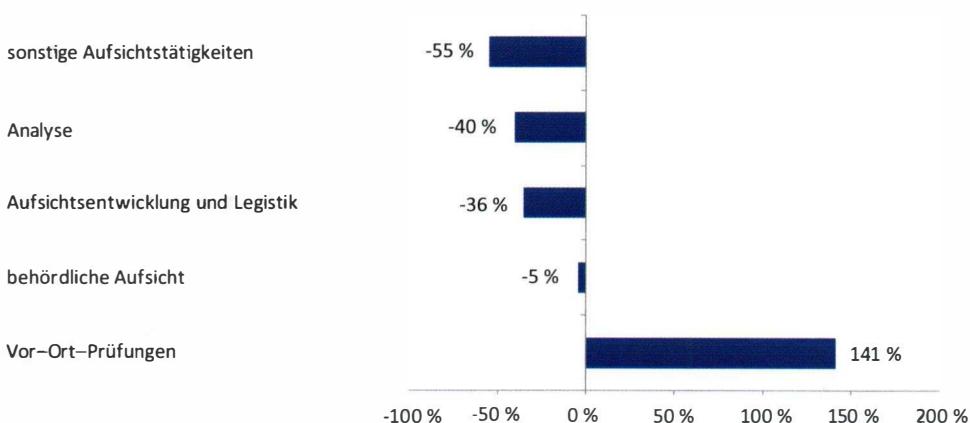
Aufsichtstätigkeiten im Rechnungskreis Pensionskassenaufsicht	Stunden im Jahr 2015	Anteil in % an Gesamtressourcen
operative Aufsichtstätigkeiten	8.213	78
davon		
Analyse	2.010	19
behördliche Aufsicht	1.871	18
Vor-Ort-Prüfungen ¹	3.016	29
Aufsichtsentwicklung und Logistik	869	8
sonstige Aufsichtstätigkeiten (z.B. externe Kommunikation, Bearbeitung von Anfragen)	449	4
administrative und strategische Tätigkeiten	2.267	22
Summe	10.480	100

¹ Darin waren Vor-Ort-Prüfungen, Einschauen und andere On-Site-Aktivitäten enthalten.

Quelle: FMA

Der höchste Anteil des Personaleinsatzes entfiel auf operative Aufsichtstätigkeiten im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen (29 %), der Analyse (19 %) sowie der behördlichen Aufsicht (18 %). Insgesamt entwickelten sich die für operative Aufsichtstätigkeiten eingesetzten Personalressourcen im überprüften Zeitraum wie folgt:

Abbildung 3: Entwicklung des direkt zugeordneten Personaleinsatzes für operative Aufsichtstätigkeiten der Pensionskassenaufsicht zwischen 2011 und 2015



Quelle: FMA

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Die für Analysetätigkeiten, behördliche Aufsicht, Aufsichtsentwicklung und Logistik sowie sonstige Aufsichtstätigkeiten im Rahmen der Pensionskassenaufsicht eingesetzten Personalressourcen sanken um bis zu 55 % gegenüber dem Vergleichswert aus dem Jahr 2011, während der Ressourceneinsatz für Vor-Ort-Prüfungen um 141 % stieg.

- 18.2** Der RH hielt fest, dass die FMA aufgrund ihrer beschränkten Kapazitäten sowie zusätzlicher Anforderungen im Zuge der Umsetzung von Solvabilität II eine Resourcenumverteilung von der Pensionskassenaufsicht hin zur Versicherungsaufsicht vollzog (siehe **TZ 16**). Sie reduzierte die Anzahl der mit Aufgaben der Pensionskassenaufsicht befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von 7,1 VZÄ um 21 % auf 5,6 VZÄ und setzte diese in erster Linie für Vor-Ort-Prüfungen ein, während der Personaleinsatz für sonstige Aufsichtstätigkeiten, Analyse, Aufsichtsentwicklung sowie behördliche Aufsicht sank (siehe auch **TZ 15**).

Kosten

- 19.1** Gemäß § 19 Abs. 4 FMABG waren der FMA die Kosten der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht durch die von ihr beaufsichtigten Unternehmen zu ersetzen. Laut den Erläuterungen zum FMABG war dies u.a. „aus Erwägungen der Verursachergerechtigkeit“ sachlich gerechtfertigt. Zur Ermittlung der Kosten war die FMA verpflichtet, für die von ihr beaufsichtigten Bereiche Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapieraufsicht und Pensionskassenaufsicht jeweils einen Rechnungskreis zu bilden.

Die Aufsichtskosten, die sich insbesondere aus Personal- und Sachaufwand, Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen zusammensetzten, waren dem entsprechenden Rechnungskreis möglichst direkt zuzuordnen. Dies basierte auf dem Zeit- und Leistungserfassungssystem, mit dem alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die elektronisch erfasste effektive Arbeitszeit einer Tätigkeit bzw. Leistung zuordneten, welche jeweils einem Rechnungskreis zugeordnet war.

Die erfassten Daten bildeten die Grundlage für die prozentuelle Aufteilung des Personalaufwands auf die Rechnungskreise sowie für die Ermittlung einer Verhältniszahl, die als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten und Erträge (z.B. Abschreibungen, Anteil des Bundes) diente.

Von den Aufsichtskosten der FMA waren der vom Bund pro Geschäftsjahr geleistete Beitrag von 3,5 Mio. EUR²⁶ (ab 2016 4,0 Mio. EUR) sowie Erträge, die der FMA in Form bestimmter Gebühren und Aufsichtsleistungen zuflossen, abzuziehen. Der verbleibende Differenzbetrag war entsprechend der Verhältniszahl auf die vier

²⁶ gemäß § 19 Abs. 4 FMABG

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Rechnungskreise der FMA aufzuteilen. Die sich hieraus je Rechnungskreis ergebenen Beträge stellten nach Abzug von Bewilligungsgebühren²⁷ jene Kosten dar, die von den kostenpflichtigen Beaufsichtigten der FMA zu ersetzen waren. Die von der FMA verrechneten Kosten für die Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 15: Weiterverrechnete Kosten der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
in Mio. EUR						in %
Kosten der Versicherungsaufsicht	7,70	8,48	8,44	9,76	10,35	34
Kosten der Pensionskassenaufsicht	1,10	1,21	1,20	0,99	1,01	-8
Gesamtkosten der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	8,80	9,69	9,64	10,75	11,36	29

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

19.2

Da die Aufsichtskosten maßgeblich von den Personalkosten bestimmt waren, beeinflusste einerseits der Anstieg des Personaleinsatzes in der Versicherungsaufsicht um 23 % und andererseits der Rückgang des Personaleinsatzes in der Pensionskassenaufsicht um 22 % (siehe TZ 15, TZ 16) die Kostenentwicklung der Jahre 2011 bis 2015. So stiegen die von den beaufsichtigten Versicherungsunternehmen zu ersetzenen Kosten im gleichen Zeitraum von 7,70 Mio. EUR auf 10,35 Mio. EUR an, während die von den beaufsichtigten Pensionskassen zu ersetzenen Kosten von 1,10 Mio. EUR auf 1,01 Mio. EUR sanken.

Kosten der Versicherungsaufsicht

20

Die Gesamtkosten der Versicherungsaufsicht bestanden aus den in der FMA angefallenen Kosten sowie aus den in der OeNB aus der Begutachtung von Risikomodellen in Versicherungen erwachsenden direkten Kosten. Die FMA hatte der OeNB die direkten Kosten der Begutachtung zu erstatten. Diese Kosten ordnete die FMA dem Rechnungskreis Versicherungsaufsicht zu und verrechnete sie an die beaufsichtigten Unternehmen weiter. Der für die OeNB gesetzlich vorgesehene maximale Kostenersatz war mit 500.000 EUR begrenzt.

Die Bemessungsgrundlage für die Höhe der durch die Versicherungsunternehmen zu ersetzenen Aufsichtskosten waren die verrechneten Prämien des gesamten aufgrund der Konzession betriebenen Geschäfts.²⁸ Bei Unternehmen, die keine Prä-

²⁷ gemäß § 19 Abs. 10 FMABG

²⁸ gemäß § 271 VAG 2016

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



mien verrechneten, hatte die FMA eine Pauschale festzusetzen, die in einer angemessenen Relation zu den erwarteten Aufsichtskosten steht. Der Kostensatz durfte jedoch 0,8 % der Bemessungsgrundlage nicht übersteigen.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Ermittlung der im Zeitraum 2011 bis 2015 verrechneten Kosten:

Tabelle 16: Rechnungskreis Versicherungsaufsicht der FMA

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					
direkt zuordenbare Kosten	6,83	7,52	7,63	9,02	9,58	40
<i>davon</i>						
Kostenersatz an die OeNB	0,24	0,41	0,00	0,17	0,23	-4
nicht direkt zuordenbare Kosten	1,58	1,69	1,71	1,49	1,45	-8
Rücklage gemäß § 20 FMABG ¹	0,05	0,06	0,03	0,03	0,05	0
Summe Kosten	8,46	9,27	9,37	10,54	11,08	31
Bundesbeitrag	0,66	0,68	0,65	0,66	0,63	-5
Gebührenerträge	0,03	0,04	0,03	0,05	0,08	167
sonstige Erträge	0,07	0,07	0,25	0,07	0,02	-71
Summe Erträge	0,76	0,79	0,93	0,78	0,73	-4
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Versicherungsunternehmen	7,70	8,48	8,44	9,76	10,35	34

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die FMA war berechtigt, nach § 20 FMABG eine Rücklage für unvorhergesehene Belastungen zu bilden.

Quelle: FMA

Im überprüften Zeitraum stiegen die weiterverrechneten Kosten der Versicherungsaufsicht von 7,70 Mio. EUR um 34 % auf 10,35 Mio. EUR. Die OeNB war gemäß § 182 Abs. 7 VAG 2016 berechtigt, die aus der Begutachtung von Risikomodellen in Versicherungen erwachsenden direkten Kosten an die FMA zu verrechnen. Im Jahr 2013 führte die OeNB keine gutachtlichen Äußerungen gemäß § 129l Abs. 1 VAG 1978 durch und verrechnete demnach in diesem Jahr keine Kosten an die FMA. Die Summe der Erträge, bestehend aus dem Bundesbeitrag, den Gebührenerträgen und den sonstigen Erträgen, lag in den Jahren 2011 bis 2015 zwischen 730.000 EUR und 930.000 EUR.

Die FMA verrechnete folglich die Gesamtkosten der Versicherungsaufsicht inkl. des Kostenersatzes an die OeNB und abzüglich der Erträge sowie des Bundesanteils an rd. 90 beaufsichtigte Versicherungsunternehmen weiter.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Kosten der Pensionskassenaufsicht

21 Die Kosten der Pensionskassenaufsicht bestanden aus den in der FMA angefallenen Kosten abzüglich der Erträge sowie des Bundesbeitrags. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Ermittlung der an kostenpflichtige Pensionskassen verrechneten Kosten:

Tabelle 17: Rechnungskreis Pensionskassenaufsicht der FMA

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
in Mio. EUR						in %
direkt zuordenbare Kosten	0,97	1,08	1,08	0,93	0,94	-3
nicht direkt zuordenbare Kosten	0,23	0,24	0,24	0,15	0,14	-39
Rücklage gemäß § 20 FMABG ¹	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	-
Summe Kosten	1,21	1,33	1,32	1,08	1,08	-11
Bundesbeitrag	0,09	0,10	0,09	0,07	0,06	-33
GebührenErträge	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0
sonstige Erträge	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	-
Summe Erträge	0,11	0,12	0,12	0,09	0,07	-36
Weiterverrechnung an beaufsichtigte Pensionskassen	1,10	1,21	1,20	0,99	1,01	-8

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die FMA war berechtigt, nach § 20 FMABG eine Rücklage für unvorhergesehene Belastungen zu bilden.

Quelle: FMA

Die von den beaufsichtigten Pensionskassen zu ersetzenen Kosten sanken in den Jahren 2011 bis 2015 von 1,10 Mio. EUR um 8 % auf 1,01 Mio. EUR. Nach der Aufteilung des Bundesanteils in Anwendung der Verhältniszahl auf die vier Rechnungskreise lag der Anteil des Bundes für die Pensionskassenaufsicht zwischen rd. 60.000 EUR und rd. 100.000 EUR.

Einzelfeststellungen

Interne Modelle von Versicherungsunternehmen

22.1 (1) Die FMA hatte gemäß VAG 2016 über einen Antrag eines Versicherungsunternehmens auf Genehmigung eines internen Modells binnen sechs Monaten nach dessen Eingang zu entscheiden.²⁹ Weiters hatte die FMA vor der Genehmigung von internen oder partiellen internen Modellen eine gutachterliche Äußerung der

²⁹ § 182 Abs. 4 VAG 2016

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA

OeNB einzuholen, wenn diese Modelle das Marktrisikomodul³⁰ oder Teile des Marktrisikomoduls umfassten.³¹

Plante ein Versicherungsunternehmen die Implementierung eines internen Modells oder eines partiellen internen Modells, so führte die Abteilung II/3 vor der Antragstellung des Versicherungsunternehmens – entsprechend den Leitlinien der EIOPA³² – eine Überprüfung des betroffenen Risikomodells durch (Pre–Application). Diese Überprüfung erfolgte im Rahmen einer Einschau; die FMA erstellte einen internen Einschaubericht und teilte dem Versicherungsunternehmen die Empfehlungen zur Beseitigung allfälliger Mängel schriftlich (mittels Briefes) mit. Nach Beseitigung der Mängel konnte das Versicherungsunternehmen einen Antrag auf Genehmigung (Application) des internen Modells stellen. Die Abteilung II/3 führte abermals eine Einschau durch und leitete die Ergebnisse der für die Genehmigung interner Modelle zuständigen Abteilung weiter.

War dieses interne Modell zu einem späteren Zeitpunkt Gegenstand einer Überprüfung der Abteilung II/3³³, war nicht ausgeschlossen, dass daran dieselben Personen der Abteilung II/3 teilnahmen, die bei der Pre–Application– oder in der Genehmigungsphase involviert waren.

(2) Mehr als die Hälfte (51 %) des im Jahr 2015 dem Rechnungskreis Versicherungsaufsicht direkt zugeordneten Personaleinsatzes für Prüftätigkeiten entfiel auf die Prüfung der internen Modelle (Einschauen). Die restlichen 49 % verteilten sich auf Tätigkeiten im Rahmen von Vor–Ort–Prüfungen (41 %) und andere Vor–Ort–Aktivitäten (8 %), wie etwa die Beaufsichtigung kleiner Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit sowie Company Visits und Managementgespräche. Im Jahr 2015 führte die FMA sechs Einschauen im Rahmen der Pre–Application–Phase und vier Einschauen im Rahmen der Genehmigung interner Modelle bei zwei Versicherungsgruppen durch. Dabei waren zumindest fünf VZÄ (von 11,8 VZÄ der Abteilung II/3) eingesetzt.³⁴

³⁰ Gemäß § 5 Abs. 39 VAG 2016 bezeichnet der Ausdruck Marktrisiko das Risiko eines Verlustes oder einer nachteiligen Veränderung der Finanzlage, das sich direkt oder indirekt aus Schwankungen in der Höhe und in der Volatilität der Marktpreise für die Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und Finanzinstrumente ergibt.

³¹ § 182 Abs. 5 VAG 2016

³² Leitlinie zum Vorantragsverfahren für interne Modelle der EIOPA

³³ in Form einer Einschau oder Vor–Ort–Prüfung

³⁴ Nach Berücksichtigung der Anzahl der Mitarbeiter, die für Vor–Ort–Prüfungen bei Versicherungsunternehmen zuständig waren (11,8 VZÄ in der Abteilung II/3 per 31. Dezember 2015), und der statistischen jährlichen Leistungsstunden (1.680 Stunden pro Mitarbeiter und Jahr) waren zumindest 5,0 VZÄ für die Überprüfung interner Modelle eingesetzt.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



(3) Im Rahmen der Prüfung interner Modelle führte die FMA im Jahr 2015 zehn Einschauen bei zwei Versicherungsgruppen durch und genehmigte ein partielles internes Modell. Der daraus resultierende Personal- und Sachaufwand, die Abschreibungen und sonstige Aufwendungen flossen in die Gesamtkosten der Versicherungsaufsicht ein und wurden, den rechtlichen Bestimmungen entsprechend, auf alle beaufsichtigten Versicherungsunternehmen aufgeteilt.

Für die Prüfung interner Modelle ergaben sich anteilige Kosten in Höhe von rd. 1 Mio. EUR.³⁵ Die Kostenaufteilung orientierte sich an den verrechneten Prämien des gesamten, aufgrund der Konzession betriebenen Geschäfts. Eine direkte Verrechnung des zusätzlich entstandenen Aufwands für die Prüfung interner Modelle war gesetzlich nicht vorgesehen.

22.2

Der RH hielt fest, dass die FMA in der Versicherungsaufsicht im Jahr 2015 einen Anteil von 51 % der für Prüftätigkeit eingesetzten Personalressourcen für die Prüfung von internen Modellen aufwandte, um auch den Anforderungen der EIOPA-Leitlinie zum Vorantragsverfahren für interne Modelle zu entsprechen. Er hielt weiters fest, dass der Personaleinsatz der FMA im überprüften Zeitraum für die Prüfung interner Modelle höher war als jener für tourliche bzw. risikobasierte Vor-Ort-Prüfungen. Er wies kritisch auf das Risiko hin, dass Prüferinnen und Prüfer, die im Rahmen der Pre-Application und des Genehmigungsverfahrens der internen Modelle beteiligt waren, bei künftigen Überprüfungen dieser Modelle ebenfalls mitarbeiteten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der FMA keine Regelungen vorlagen, die – zur Vermeidung einer Selbstprüfung oder auch nur des Anscheins einer Selbstprüfung – sicherstellten, dass eine Teilnahme von bereits in der Pre-Application- oder Genehmigungsphase involvierten Personen an späteren Überprüfungen interner Modelle von Versicherungsunternehmen oder Versicherungsgruppen unterblieb.

Der RH empfahl, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind (den Anschein von) Selbstprüfungen im Zusammenhang mit internen Modellen auszuschließen.

Diesbezüglich empfahl der RH, im Einzelfall zu entscheiden, in welcher Intensität (z.B. Austausch aller oder einzelner Personen) diese Maßnahmen erforderlich sind, und die Entscheidungsgründe in Hinblick auf eine mögliche Befangenheit zu dokumentieren. Durch Rotation des Prüfpersonals kann aus der Sicht des RH das Risiko von Selbstprüfungen reduziert werden.

³⁵ Auf Basis der direkt zuordenbaren Kosten sowie des Kostenersatzes an die OeNB und bei Berücksichtigung des Personaleinsatzes (8.360 Stunden oder 51 % des Personaleinsatzes für Vor-Ort-Prüfungen bzw. 8 % der Gesamtressourcen) ergaben sich anteilige Kosten für die Prüfung interner Modelle in der Höhe von rd. 1 Mio. EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Der RH hob weiters hervor, dass die FMA im Jahr 2015 8 % der dem Rechnungskreis Versicherungsaufsicht direkt zugeordneten Personalressourcen ausschließlich für die Prüfung der internen Modelle einsetzte. Sie führte zehn Einschauen bei zwei Versicherungsgruppen durch und genehmigte ein partielles internes Modell. Die daraus resultierenden Kosten flossen in die Gesamtkosten der Versicherungsaufsicht ein und wurden, den rechtlichen Bestimmungen entsprechend, auf alle beaufsichtigten Versicherungsunternehmen aufgeteilt.

Der RH empfahl, bei Leistungen, die nur für einzelne Unternehmen erbracht werden, wie z.B. die Beurteilung von internen Modellen, auf eine gesetzliche Grundlage für eine den Materialien des FMABG entsprechende verursachergerechte Kostenaufteilung hinzuwirken.

22.3

(1) Laut Stellungnahme der FMA könnte sie die Empfehlung des RH zur Vermeidung (des Anscheins) einer Selbstprüfung im Zusammenhang mit internen Modellen im Hinblick auf die vorhandenen personellen Ressourcen insofern aufgreifen, als künftig ein solcher Anschein durch die Auswahl der Prüfungsleitung und des Prüfteams minimiert werde. Bei der Prüfung, ob und inwieweit das genehmigte interne Modell auch tatsächlich korrekt angewendet werde, stelle der Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die bereits im Genehmigungsverfahren geprüft hatten, jedoch keine Selbstüberprüfung dar, sondern eine Know-how- und zeiteffiziente Nutzung von Personalressourcen. Schließlich werde nicht die Rechtmäßigkeit der früheren Genehmigung, sondern die korrekte Anwendung des internen Modells geprüft.

(2) Zur Empfehlung des RH, bei Leistungen, die nur für einzelne Unternehmen erbracht werden, auf eine gesetzliche Grundlage für eine verursachergerechte Kostenaufteilung hinzuwirken, wies die FMA darauf hin, dass sich der Gesetzgeber dafür entschieden habe, dass die verrechneten Prämien des gesamten aufgrund der Konzession betriebenen Geschäfts die Bemessungsgrundlage für die Kosten der beaufsichtigten Unternehmen bilden und dass sich der Kostensatz aus dem Verhältnis der Kosten der Versicherungsaufsicht zur Gesamtsumme der Bemessungsgrundlagen ergibt. Eine allfällige Änderung dieser Regelung falle in den Zuständigkeitsbereich des BMF.

(3) Empfehlungen, die auf die Änderung von Materiengesetzen abzielen, würden im Zuge der Aufsichtsreform im Dialog mit der FMA geprüft werden.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



22.4

Der RH entgegnete der FMA, eine Know-how- und zeiteffiziente Nutzung von Personalressourcen jedenfalls zu befürworten und betonte, dass geeignete Maßnahmen zur Verhinderung des Anscheins einer Selbstprüfung im Zusammenhang mit internen Modellen nicht zwangsläufig dazu im Widerspruch stehen müssen. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, im Einzelfall zu entscheiden, in welcher Intensität (z.B. Austausch aller oder einzelner Personen) diese Maßnahmen erforderlich sind, und die Entscheidungsgründe in Hinblick auf eine mögliche Befangenheit zu dokumentieren.

Informationsprozess bei Vor–Ort–Prüfungen

23.1

(1) Für die Durchführung von Vor–Ort–Prüfungen bei Versicherungsunternehmen und Pensionskassen war die Abteilung II/3 zuständig. Vor–Ort–Prüfungen basierten auf einem von der Abteilung II/3 erstellten Prüfplan und waren sowohl den Versicherungsunternehmen als auch den Pensionskassen eine Woche vor Beginn der Prüfung anzukündigen, sofern dadurch der Zweck der Prüfung nicht vereitelt wurde.³⁶

Die internen Vorgaben³⁷ der FMA sahen eine mündliche Information sowie eine schriftliche Mitteilung über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung an den Vorstand des zu überprüfenden Unternehmens und – bei Pensionskassen – eine Information an den zuständigen Staatskommissär vor. Eine Benachrichtigung des Aufsichtsrats des zu überprüfenden Unternehmens über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung war nicht vorgesehen.

(2) Die Erkenntnisse aus der Vor–Ort–Prüfung fasste die FMA in einem Prüfbericht zusammen und übermittelte diesen an das geprüfte Unternehmen. Eine Benachrichtigung an den Aufsichtsrat des überprüften Unternehmens über die Zustellung eines Prüfberichts war weder bei Versicherungsunternehmen noch bei Pensionskassen vorgesehen. Durch die fehlende Information war von Seiten der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht nicht sichergestellt, dass der Aufsichtsrat seine gemäß Aktiengesetz (AktG) eingeräumten Auskunfts– und Einsichtsrechte³⁸ aktiv von der Geschäftsleitung des überprüften Unternehmens einfordern konnte.³⁹

³⁶ § 274 Abs. 3 VAG 2016 bzw. § 33a Abs. 1 PKG

³⁷ Prüfungshandbuch der Abteilung II/3 sowie Checkliste Dokumentation Vor–Ort–Prüfung

³⁸ 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.

³⁹ siehe dazu Gebarungsüberprüfung „HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung“ (Reihe BUND 2015/5); TZ 20 sowie Gebarungsüberprüfung „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe BUND 2017/20); TZ 32

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht der FMA

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass eine Benachrichtigung des Aufsichtsrats eines Versicherungsunternehmens und einer Pensionskasse über die Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung durch die FMA sowie über die Übermittlung eines Prüfberichts nicht vorgesehen war.

Der RH empfahl, zur Erhöhung der Transparenz und zur Stärkung des Governance–Systems den Aufsichtsrat des überprüften Versicherungsunternehmens bzw. der überprüften Pensionskasse über die bevorstehende Durchführung einer Vor–Ort–Prüfung sowie über die Zustellung des Prüfberichts zu informieren. Dadurch wäre der Aufsichtsrat zeitgerecht in der Lage, seine gesetzlich eingeräumten Rechte wahrzunehmen, und könnte aktiv Informationen über die Feststellungen aus Vor–Ort–Prüfungen von der Geschäftsleitung des überprüften Unternehmens einfordern und – sofern erforderlich – eine zeitnahe Mängelbehebung verlangen.

23.3

Laut Stellungnahme der FMA sei grundsätzlich davon auszugehen, dass sorgfältige Vorstände von Versicherungsunternehmen und Pensionskassen ihre gesellschafts– und aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen erfüllen, d.h. den Aufsichtsrat sowohl über die Ankündigung einer Prüfung als auch über die Ergebnisse der Prüfung informieren. Zur Klarstellung und einheitlichen Kommunikation dieser Erwartungshaltung sei jedoch geplant, einen expliziten Hinweis in die Prüfungsankündigung aufzunehmen.

23.4

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 Versicherungs– und Pensionskassenaufsicht darstellt.

Qualitätssicherung von Prüfberichten

24.1

Nach Abschluss der Vor–Ort–Tätigkeit bei einem Versicherungsunternehmen oder einer Pensionskasse erstellte das Prüfteam einen Prüfbericht. In den anschließenden zwei Wochen waren die Qualitätssicherung durch die jeweilige Teamleitung sowie die Genehmigungen durch die Prüfleitung und die Abteilungsleitung vorgesehen.⁴⁰ Eine nachvollziehbare Dokumentation inhaltlicher Korrekturen im Rahmen des Qualitätssicherungs– und Genehmigungsprozesses lag nicht vor.

⁴⁰ Oblagen Teamleitung und Prüfleitung einer Person, übernahm die Abteilungsleitung das Qualitätsmanagement.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



24.2

Der RH hielt kritisch fest, dass allfällige inhaltliche Änderungen in den Prüfberichten im Rahmen des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses nicht nachvollziehbar dokumentiert waren.

Der RH empfahl, zur Erhöhung der Transparenz bei der Erstellung von Prüfberichten allfällige inhaltliche Änderungen im Zuge des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses nachvollziehbar zu dokumentieren.

24.3

Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, der Empfehlung folgen zu wollen. Zukünftig werde der Bericht vor dem Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozess in den ELAK übernommen und nicht mehr verändert. Parallel dazu werde der finale Bericht nach Qualitätssicherungsmaßnahmen und Genehmigungsprozess über den ELAK abgefertigt. Dadurch sei dokumentiert, zu welchen Änderungen der Durchlauf der Prozesse führte.

Auflagenkontrolle

25.1

Der RH überprüfte im Rahmen seiner Stichprobenauswahl u.a. die Überwachung der Einhaltung von Auflagen, die von der FMA einer Pensionskasse im Rahmen einer bescheidmäßigen Bewilligung auferlegt wurden.

Die FMA bewilligte dabei eine Geschäftsplanänderung unter der Voraussetzung, dass die folgenden fünf Auflagen künftig eingehalten werden:

- Einbringung eines Antrags auf Änderung des Geschäftsplans bei Eintritt einer wesentlichen Änderung der für die Wahl der Rechnungsgrundlagen maßgeblichen Verhältnisse oder bei einer notwendigen Anpassung des zugrunde liegenden versicherungsmathematischen Modells,
- Anpassung der UNI-SEX-Tafeln⁴¹ entsprechend einer geänderten Bestandszusammensetzung,
- erweiterte Prüfungs- und Berichtspflichten des Abschlussprüfers zur Verwaltungskostenrückstellung,
- Information der Arbeitgeber über die Zusammenlegung der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften durch die Pensionskasse und

⁴¹ Verwenden von geschlechtsneutralen Wahrscheinlichkeiten für die Leistungsberechnung bei Versicherungsunternehmen und Pensionskassen

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



- Information der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten über die Zusammenlegung der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften durch die Pensionskasse.

Gemäß Organisationshandbuch der FMA fiel die Überwachung der Einhaltung bescheidmäßiger Auflagen sowohl vor als auch nach der Organisationsänderung im April 2014 in die Zuständigkeit der Unternehmensverantwortlichen.

Die FMA hielt in den Analysen der Pensionskasse der Jahre 2011 und 2012 jeweils fest, dass die Pensionskasse die Auflagen zur Genehmigung des Geschäftsplans einhielt und der Bericht des Abschlussprüfers zur Verwaltungskostenrückstellung vorlag. Weitere Unterlagen zur Überprüfung der Auflageneinhaltung durch die Pensionskasse – bspw. zur Einhaltung der Informationspflichten der Pensionskasse gegenüber den Arbeitgebern und gegenüber den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten – konnte die FMA nicht vorlegen.

25.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die FMA – in der vom RH ausgewählten Stichprobe – keine vollständige und dokumentierte Überwachung der im Rahmen der Genehmigung von Geschäftsplänen bescheidmäßigen Auflagen vorweisen konnte.

Der RH empfahl, die im Rahmen einer bescheidmäßigen Genehmigung ausgesprochenen Auflagen systematisch und vollständig zu überwachen, die dafür notwendigen Unterlagen anzufordern und das Monitoring zu dokumentieren.

25.3

Laut Stellungnahme der FMA sei eine systematische Überwachung und Dokumentation der im Rahmen der bescheidmäßigen Genehmigung erteilten Auflagen durch die neue Struktur des Bereichs II gewährleistet, weil bereits im Zuge der Auflagenerteilung das Monitoring festgelegt und dem bzw. der Unternehmensverantwortlichen der Genehmigungsbescheid aktenmäßig vorgeschrieben werde. Weiters wies die FMA darauf hin, dass sich aufgrund der detaillierteren Bestimmungen des VAG 2016 sowie der Prüfaktuar-Prüfberichtsverordnung bei Pensionskassen die Anzahl der Auflagen wesentlich verringert habe.

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Schlussempfehlungen

- 26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die FMA hervor:
- (1) Die Möglichkeiten zur Jobrotation wären innerhalb des Bereichs II zu erweitern bzw. diese verpflichtend vorzusehen, um damit dem Personal die Möglichkeit zu geben, Wissen über sämtliche Prozesse der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht zu sammeln. (TZ 7)
 - (2) Zur Sicherstellung eines lückenlosen und zeitnahen Informationstransfers wäre die Nennung einer Ansprechperson für jedes Versicherungsunternehmen und jede Pensionskasse – vergleichbar mit dem Single Point of Contact –System der Bankenaufsicht – zu prüfen. (TZ 7)
 - (3) Das Organisationshandbuch des Bereichs II wäre bezüglich FMA-weiter Schnittstellen zu überarbeiten, und darin wären in Abstimmung mit den betroffenen Bereichen bzw. Abteilungen sämtliche relevante Schnittstellen zu beschreiben. (TZ 8)
 - (4) Das Handbuch zur Finanz- und Risikoanalyse der Abteilung II/4 wäre nach Abschluss des erstmaligen Prozessdurchlaufs entsprechend den Weiterentwicklungen des Analyseprozesses im Jahr 2016 anzupassen. (TZ 9)
 - (5) Zur Gewährleistung einer transparenten und einheitlichen Prozessabwicklung wären für alle Kernprozesse des Bereichs II die Vorgaben zeitnah zu erstellen und dem Personal zugänglich zu machen. (TZ 9)
 - (6) Für das gesamte Unternehmen wären Vorgaben für die Prozessdokumentation auszuarbeiten und die Beschreibungen der Sollprozesse im Sinne einer integrierten Aufsicht FMA-weit einheitlich zu gestalten. (TZ 9)
 - (7) Die Prozessvorgaben wären dahingehend zu erweitern, die Inhalte von Übergabegesprächen zwischen den Abteilungen II/3 und II/2 zu protokollieren, wenn hinsichtlich der Mängelbehebung bzw. Maßnahmensexektion unterschiedliche Ansichten vertreten wurden. (TZ 10)
 - (8) Im Zuge des Übergabegesprächs wäre zur Erhöhung der Planungssicherheit der voraussichtliche Ressourcenbedarf der Abteilung II/3 im Rahmen der Einbindung in den weiteren Mängelverfolgungsprozess festzuhalten sowie dieser entsprechend den Entwicklungen anzupassen und an die Abteilung II/3 zur Berücksichtigung in der abteilungsinternen Ressourcenplanung zu kommunizieren. (TZ 10)

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



- (9) Eine Evaluierung der Anfang 2016 implementierten Risikoklassifizierung von Versicherungsunternehmen wäre zeitnah durchzuführen und basierend auf den Evaluierungsergebnissen der Prozess entsprechend weiterzuentwickeln. (TZ 11)
- (10) Trotz fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen wäre auch bei der Beaufsichtigung von Pensionskassen ein risikobasierter Aufsichtsansatz zu verfolgen, eine Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Unternehmen vorzunehmen und ein entsprechender Prozess auszuarbeiten und zu implementieren. (TZ 11)
- (11) Zur Gewährleistung eines einheitlichen und durchgängigen Prozessablaufs wären Vorgaben für die Durchführung von Follow-up-Prüfungen auszuarbeiten und diese in den Prüfplanungsprozess zu implementieren. (TZ 12)
- (12) Im Sinne einer integrierten Aufsicht wären die FMA-weiten Abstimmungsprozesse im Rahmen der Prüfplanung in den Prozessvorgaben zu ergänzen und im Sinne der Nachvollziehbarkeit auch zu dokumentieren. (TZ 12)
- (13) Im Sinne der Umsetzung eines risikobasierten Aufsichtsansatzes wäre künftig die Risikoklassifizierung der Abteilung II/4 in die Prüfplanung einfließen zu lassen. (TZ 12)
- (14) Für den Fall, dass die methodisch vorgesehenen Prüfintervalle nicht eingehalten werden können, wäre bei den betroffenen Unternehmen die Intensivierung anderer Aufsichtsinstrumente, wie bspw. der Analysetätigkeit, vorzusehen. (TZ 13)
- (15) Im Interesse einer effizienten Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion wäre Personal anderer Abteilungen des Bereichs II im Zuge einer Jobrotation für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen heranzuziehen, wenn die methodischen Prüfintervalle nicht eingehalten werden können. (TZ 13)
- (16) Für jedes Geschäftsjahr wären je Versicherungsunternehmen ein risikoabhängiger Aufsichtsplan zu erstellen und darin alle geplanten Aufsichtsaktivitäten im Rahmen der Versicherungsaufsicht zusammenzuführen. (TZ 14)
- (17) Der Status der Umsetzung der Aufsichtspläne wäre laufend aktuell zu halten. (TZ 14)
- (18) In Anlehnung an die Prozesse der Versicherungsaufsicht wäre für jede Pensionskasse ein Aufsichtsplan über alle für das kommende Geschäftsjahr ge-

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



planten Aufsichtsaktivitäten der FMA zu erstellen und laufend zu aktualisieren. (**TZ 14**)

- (19) Das genehmigte Kontingent an Planstellen wäre zu evaluieren und gegebenenfalls weiter anzupassen. (**TZ 15**)
- (20) Es wären geeignete Maßnahmen zur Vermeidung (des Anscheins) einer Selbstprüfung im Zusammenhang mit internen Modellen zu ergreifen. (**TZ 22**)
- (21) Die Intensität der Maßnahmen zur Vermeidung (des Anscheins) einer Selbstprüfung im Zusammenhang mit internen Modellen wäre im Einzelfall festzulegen und die Entscheidungsgründe wären zu dokumentieren. (**TZ 22**)
- (22) Bei Leistungen, die nur für einzelne Unternehmen erbracht werden, wie z.B. die Beurteilung von internen Modellen, wäre auf eine gesetzliche Grundlage für eine den Materialien des FMABG entsprechende verursachergerechte Kostenaufteilung hinzuwirken. (**TZ 22**)
- (23) Zur Erhöhung der Transparenz und zur Stärkung des Governance-Systems wäre der Aufsichtsrat des überprüften Versicherungsunternehmens bzw. der überprüften Pensionskasse über die bevorstehende Durchführung einer Vor-Ort-Prüfung sowie über die Zustellung des Prüfberichts zu informieren. (**TZ 23**)
- (24) Zur Erhöhung der Transparenz bei der Erstellung von Prüfberichten wären allfällige inhaltliche Änderungen im Zuge des Qualitätssicherungs- und Genehmigungsprozesses nachvollziehbar zu dokumentieren. (**TZ 24**)
- (25) Die im Rahmen einer bescheidmäßigen Genehmigung ausgesprochenen Auflagen wären systematisch und vollständig zu überwachen, die dafür notwendigen Unterlagen anzufordern und das Monitoring zu dokumentieren. (**TZ 25**)

Bericht des Rechnungshofes

Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht der FMA



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

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

Finanzmarktaufsichtsbehörde

Aufsichtsrat

Vorsitz

Mag. Alfred Lejsek

(seit 1. September 2001)

Stellvertretung

Univ.–Prof. Dr. Ewald Nowotny

(seit 1. September 2008)

Vorstand

Dr. Kurt Pribil

(22. Oktober 2001 bis 13. Februar 2013)

Mag. Helmut Ettl

(seit 14. Februar 2008)

Mag. Klaus Kumpfmüller

(seit 14. Februar 2013)



Wien, im November 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R

—

H