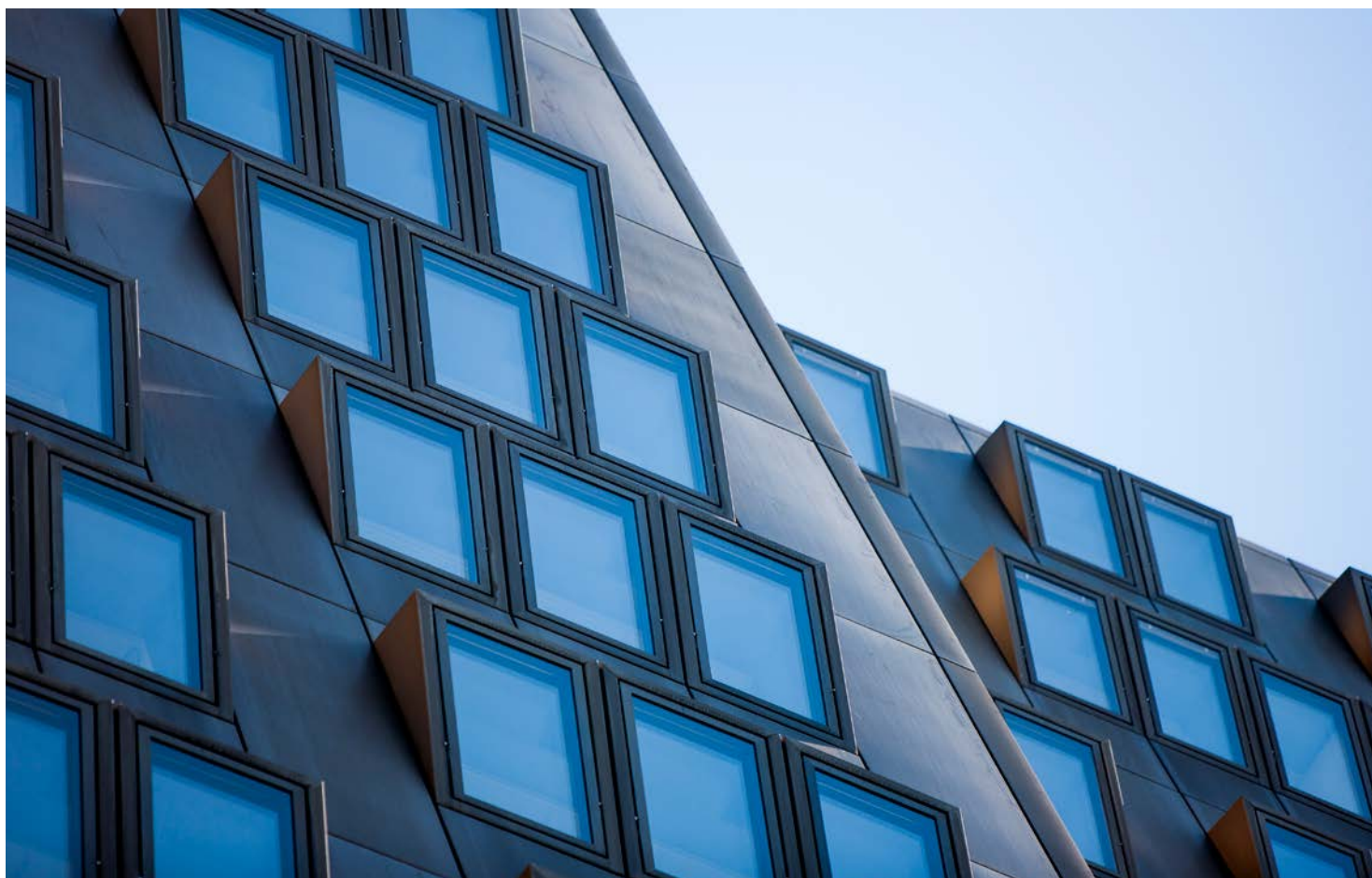




System der Einlagensicherung

Reihe BUND 2024/17

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

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 punktwweise 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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Mai 2024

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 6 |
| Prüfungsziel | 9 |
| Kurzfassung | 9 |
| Zentrale Empfehlungen | 15 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung | 17 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand | 19 |
| Überblick über die Einlagensicherung in Österreich | 21 |
| Grundlagen | 21 |
| Sicherungseinrichtungen | 24 |
| Anforderungen an ein institutsbezogenes Sicherungssystem zur Anerkennung als Einlagensicherungssystem | 27 |
| Beaufsichtigung von Sicherungseinrichtungen | 30 |
| Eignung von Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten (Fit & Proper) | 33 |
| Finanzierung der Einlagensicherung (Finanzierungskaskade) | 37 |
| Finanzierung von Sicherungsfällen | 37 |
| Überlauf | 38 |
| Zusammenfassendes Beispiel | 42 |
| Einlagensicherungsfonds | 43 |
| Dotierung der Einlagensicherungsfonds | 43 |
| Entwicklung der Einlagensicherungsfonds | 46 |
| Veranlagung des Fondsvermögens | 50 |
| Eintritt in und Wechsel zu anderen Sicherungseinrichtungen | 52 |
| Entschädigungsmechanismus im Sicherungsfall | 55 |
| Eintritt eines Sicherungsfalles und rechtliche Folgen | 55 |
| Ermittlung der gedeckten Einlagen | 56 |
| Erstattung der gedeckten Einlagen | 57 |
| Sicherungsfälle im überprüften Zeitraum | 58 |
| Würdigung der Sicherungsfälle im überprüften Zeitraum | 68 |



System der Einlagensicherung

| | |
|---|-----|
| Ausgewählte Aufsichtstätigkeiten von FMA und OeNB im Bereich der Einlagensicherung | 70 |
| Stresstests | 70 |
| Kooperationsvereinbarungen | 77 |
| Vor-Ort-Prüfungen | 78 |
| Einlagensicherung und Finanzmarktstabilität – makroprudenzielle Aufsicht | 86 |
| Finanzierung der Aufsicht über die Einlagensicherung | 90 |
| Kosten der Aufsicht über die Einlagensicherung bei der FMA | 90 |
| Kosten der Aufsicht über die Einlagensicherung bei der OeNB | 94 |
| Schlussempfehlungen | 97 |
| Anhang | 102 |
| Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger | 102 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1: | Rechtsnormen zum System der Einlagensicherung _____ | 22 |
| Tabelle 2: | Übersicht Sicherungsfälle 2020 bis 2022 _____ | 23 |
| Tabelle 3: | Überblick Sicherungseinrichtungen _____ | 26 |
| Tabelle 4: | Überblick institutsbezogene Sicherungssysteme als Einlagensicherungssysteme _____ | 28 |
| Tabelle 5: | Beaufsichtigung von Sicherungseinrichtungen – eingebundene Organisationseinheiten (FMA und OeNB) _____ | 30 |
| Tabelle 6: | Beurteilungsverfahren Geschäftsleitungen durch die FMA _____ | 34 |
| Tabelle 7: | Exemplarische Darstellung von Zahlungsflüssen in Einlagensicherungsfonds _____ | 44 |
| Tabelle 8: | Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum, Stand Dezember 2022 _____ | 58 |
| Tabelle 9: | Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 1 _____ | 60 |
| Tabelle 10: | Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 2 _____ | 61 |
| Tabelle 11: | Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 3 _____ | 63 |
| Tabelle 12: | Aufteilung der gedeckten Einlagen des Kreditinstituts 4 auf die Sicherungseinrichtungen _____ | 65 |
| Tabelle 13: | Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 4 _____ | 67 |
| Tabelle 14: | Vor–Ort–Prüfungen (Prüfprogramme 2019 bis 2022) _____ | 78 |

System der Einlagensicherung

| | |
|---|----|
| Tabelle 15: Gewinn– und Verlustrechnung der Finanzmarktaufsichts- behörde (FMA) in Verbindung mit der Einlagensicherungs- tätigkeit _____ | 91 |
| Tabelle 16: Kostenverrechnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde an die Sicherungseinrichtungen _____ | 92 |
| Tabelle 17: Stundenleistungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde im Rahmen der Einlagensicherung _____ | 92 |
| Tabelle 18: Kosten und Personaleinsatz der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen der Einlagensicherung _____ | 95 |

Abbildungsverzeichnis

| | | | |
|--------------|---|-------|----|
| Abbildung 1: | Entwicklung der Sicherungseinrichtungen in Österreich | _____ | 25 |
| Abbildung 2: | Finanzierungskaskade bei Einlagensicherungsfällen am Beispiel der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. | _____ | 42 |
| Abbildung 3: | Entwicklung der Einlagensicherungsfonds der Sicherungseinrichtungen ab 2019 | _____ | 46 |
| Abbildung 4: | Entwicklung des Einlagensicherungsfonds der ESA | _____ | 48 |
| Abbildung 5: | Entwicklung der Einlagen des privaten Sektors (Österreich) und der gedeckten Einlagen | _____ | 89 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|--|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BWG | Bankwesengesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| CRR | Capital Requirements Regulation (Kapitaladäquanzverordnung) |
| DGS | Deposit Guarantee Scheme (Einlagensicherungssystem) |
| d.h. | das heißt |
| EBA | Europäische Bankenaufsichtsbehörde |
| EdB | Entschädigungseinrichtung deutscher Banken |
| eG(en) | eingetragene Genossenschaft |
| ESA | Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. |
| ESAEG | Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FMA | Finanzmarktaufsichtsbehörde |
| FMABG | Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz |
| FMSG | Finanzmarktstabilitätsgremium |
| G(es).m.b.H. | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| IPS | Institutional Protection Scheme (institutsbezogenes Sicherungssystem) |
| IT | Informationstechnologie |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |

System der Einlagensicherung

| | |
|------|--|
| OeNB | Oesterreichische Nationalbank |
| OGH | Oberster Gerichtshof |
| ÖRS | Österreichische Raiffeisen–Sicherheitseinrichtung eGen |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| SCV | Single Customer View (einheitliches Kundenbild) |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

Die Einlagensicherung wurde 2019 neu organisiert und hatte vor allem zum Ziel, die Leistungsfähigkeit des Systems der Einlagensicherung zu verbessern sowie den Zugang zur Entschädigung im Sicherungsfall zu vereinfachen und zu beschleunigen. Einlagen waren grundsätzlich bis zu einem Höchstbetrag von 100.000 EUR je Einlegerin bzw. Einleger und je Kreditinstitut geschützt (in bestimmten Fällen bis zu 500.000 EUR). Darüber hinausgehende Einlagen waren nicht durch die Einlagensicherung gesichert. Entschädigungszahlungen müssen im Sicherungsfall innerhalb von maximal sieben Arbeitstagen ausbezahlt werden können. Seit 2019 waren in Österreich zwei, seit November 2021 drei Sicherungseinrichtungen tätig.

Die Finanzmarktaufsicht war für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen zuständig und hatte dazu besondere Befugnisse zur Informationseinholung und Prüfung. So konnte sie etwa die Oesterreichische Nationalbank mit der Prüfung von Sicherungseinrichtungen und der Erstellung von Analysen und Gutachten beauftragen.

Zwischen 2020 und 2022 ereigneten sich insgesamt vier Sicherungsfälle mit gedeckten Einlagen zwischen rd. 59 Mio. EUR und rd. 948 Mio. EUR. In drei dieser Fälle erwartete die Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. eine 100 %ige Rückflussquote.

Zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen im Sicherungsfall stand grundsätzlich der Einlagensicherungsfonds der betroffenen Sicherungseinrichtung zur Verfügung. Für den Fall, dass dieser nicht ausreichte, konnten die Sicherungseinrichtungen bei ihren Mitgliedsinstituten Sonderbeiträge einheben. Die Sicherungsfälle im Zeitraum 2020 bis 2022 konnten damit abgedeckt werden.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

System der Einlagensicherung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Gebarung der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank hinsichtlich des Systems und der Aufsicht über die Einlagensicherung in Österreich.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren die drei bestehenden Sicherungseinrichtungen, da diese nicht der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2019 bis inklusive erstes Halbjahr 2022, wobei auch relevante Entwicklungen des zweiten Halbjahres 2022 berücksichtigt wurden.

Kurzfassung

Überblick

Österreich setzte die EU–Einlagensicherungsrichtlinie im Einlagensicherungs– und Anlegerentschädigungsgesetz (**ESAEG**) um. Dieses hatte vor allem zum Ziel, die Leistungsfähigkeit der Einlagensicherungssysteme in Österreich zu verbessern und den Zugang der Einlegerinnen und Einleger zur Entschädigung im Sicherungsfall zu vereinfachen und zu beschleunigen. ([TZ 2](#))

Einlagen waren bis zu einem Höchstbetrag von 100.000 EUR je Einlegerin bzw. Einleger und je Kreditinstitut geschützt (in bestimmten Fällen bis zu 500.000 EUR); diese Einlagen wurden als gedeckte Einlagen bezeichnet. Darüber hinausgehende Einlagen waren nicht durch die Einlagensicherung gesichert. ([TZ 2](#))

Die Durchführung von Entschädigungszahlungen an die Einlegerinnen und Einleger im Sicherungsfall wurde seit 1. Jänner 2024 auf maximal sieben Arbeitstage verkürzt (bis Dezember 2018 waren es 20, 2019 und 2020 jeweils 15 und bis Ende 2023 zehn Arbeitstage). In den vier Sicherungsfällen konnte die Bereitschaft zur Auszahlung innerhalb dieser Frist sichergestellt werden. ([TZ 2](#))

Bei einer Insolvenz eines Kreditinstituts nahmen die Sicherungseinrichtungen eine bevorzugte Stellung gegenüber allen übrigen Gläubigern des insolventen Kreditinstituts ein. (TZ 2)

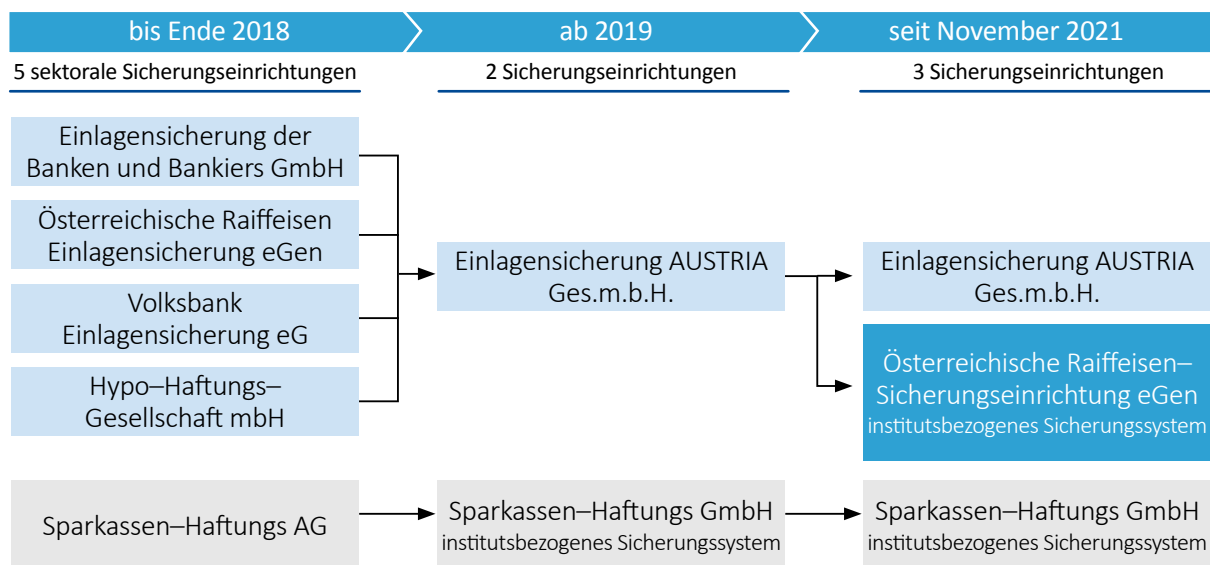
Sicherungseinrichtungen

Kreditinstitute mit Sitz in Österreich, die Einlagen entgegennehmen, hatten der einheitlichen Sicherungseinrichtung – der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. (**ESA**) – anzugehören, sofern sie nicht Mitglied in einem als Einlagensicherungssystem anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystem waren. Bei einem institutsbezogenen Sicherungssystem handelte es sich um einen Haftungsverbund, der als eine vertragliche oder satzungsmäßige Haftungsvereinbarung definiert war; er sicherte die Mitgliedsinstitute ab und stellte insbesondere bei Bedarf sicher, dass sie über die zur Vermeidung eines Konkurses notwendige Liquidität und Solvenz verfügten. Seit 2019 war die Sparkassen–Haftungs GmbH (in der Folge: **S–Haftung**) und seit Ende November 2021 die Österreichische Raiffeisen–Sicherungseinrichtung eGen (**ÖRS**) als Sicherungseinrichtung eines von der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) als Einlagensicherungssystem anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystems tätig, so dass ab dieser Zeit drei Sicherungseinrichtungen in Österreich bestanden. (TZ 3)

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Sicherungseinrichtungen in Österreich:

Abbildung: Entwicklung der Sicherungseinrichtungen in Österreich

Sicherungseinrichtungen in Österreich im Zeitablauf:



Quelle: FMA; Darstellung: RH

Das in den Erläuterungen zum ESAEG im Jahr 2015 formulierte Ziel, ein einheitliches Einlagensicherungssystem für alle Einlegerinnen und Einleger zu schaffen, wurde nur bedingt erreicht. Zwar konnten die Mehrgleisigkeiten im Vergleich zur bis Ende 2018 bestehenden Organisationsstruktur reduziert werden, durch die seit November 2021 existierenden drei Sicherungseinrichtungen hatten sich die Komplexität der Struktur des Systems der Einlagensicherung in Österreich und die sich daraus ergebenden Anforderungen bei der kontinuierlichen Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen für die FMA jedoch wieder erhöht. (TZ 3)

Beaufsichtigung von Sicherungseinrichtungen

Die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen oblag der FMA. Sie hatte dazu besondere Befugnisse zur Informationseinholung und Prüfung erhalten. So konnte sie etwa die Oesterreichische Nationalbank (**OeNB**) mit einer Vor–Ort–Prüfung von Sicherungseinrichtungen und der Erstellung von Analysen und Gutachten beauftragen. Damit war die Aufgabenaufteilung zwischen der FMA und der OeNB in diesem Bereich analog jener zur Bankenaufsicht gestaltet. (TZ 5)

Die im überprüften Zeitraum durchgeführten Vor–Ort–Prüfungen der OeNB fanden im Wesentlichen nur zu einem der neun angebotenen Prüfthemen statt; pro Prüfung wurde jeweils nur eine einzelne Sicherungseinrichtung überprüft. Bei Beibehaltung der Frequenz würde ein langer Zeitraum vergehen, bis alle Sicherungseinrichtungen und ihre Aufgabenbereiche umfassend überprüft worden wären. (TZ 25)

Die Fragenkataloge zu den angebotenen Prüfmodulen waren nicht aktuell und nicht vollständig für alle angebotenen Prüfmodule erfasst. (TZ 25)

Die OeNB leistete im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags durch ihre Analysen des Systems der Einlagensicherung und dessen Leistungsfähigkeit einen Beitrag zur Identifikation, Einschätzung und Prävention von Risiken und trug damit zur Sicherung der Finanzmarktstabilität bei. (TZ 26)

Eignung von Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten (Fit & Proper)

In der FMA existierten keine Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen für die Abwicklung der Eignungsprüfung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern von Sicherungseinrichtungen; die FMA dokumentierte durchgeführte Prüfungsgespräche nicht durchgehend. Sie führte auch nicht mit allen Mitgliedern der Geschäftsleitung von Sicherungseinrichtungen Prüfungsgespräche.

Aufsichtsorgane der Sicherungseinrichtungen unterlagen mangels gesetzlicher Regelung keiner Eignungsprüfung durch die FMA. (TZ 6)

Finanzierung von Sicherungsfällen

Zur Finanzierung der Entschädigungsleistungen im Sicherungsfall stand grundsätzlich der Einlagensicherungsfonds der betroffenen Sicherungseinrichtung zur Verfügung. Für den Fall, dass dieser nicht ausreichte, hatte die Sicherungseinrichtung die Möglichkeit, bei ihren Mitgliedsinstituten Sonderbeiträge einzuheben. Die Sicherungsfälle im Zeitraum 2020 bis 2022 konnten damit abgedeckt werden. (TZ 7)

Reichten auch diese Mittel nicht aus, waren weitere Finanzierungsbeiträge vorgesehen, die auch die zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen miteinbezogen. (TZ 8)

Einlagensicherungsfonds

Von den Sicherungseinrichtungen waren Einlagensicherungsfonds aufzubauen, um im Sicherungsfall rasch die notwendigen finanziellen Mittel zur Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger bereitstellen zu können. Die Mitgliedsinstitute berechneten die Beiträge risikobasiert, somit hatten Kreditinstitute mit einem risikoreicheren Geschäftsmodell auch erhöhte Beiträge in den Einlagensicherungsfonds zu leisten. (TZ 10)

Mit 1. Jänner 2019 hatten die Sicherungseinrichtungen ihre Einlagensicherungsfonds gemäß den gesetzlichen Vorgaben mit einem Fondsvolumen von insgesamt 685,45 Mio. EUR dotiert. Für die Zielausstattung am 3. Juli 2024 waren hochgerechnet Fondsmittel in der Höhe von insgesamt 2,082 Mrd. EUR vorgesehen, was 0,8 % der gedeckten Einlagen zu diesem Zeitpunkt entsprechen sollte. (TZ 10)

Die vier Sicherungsfälle des Zeitraums 2020 bis 2022 betrafen ausschließlich Mitgliedsinstitute der ESA, deren Einlagensicherungsfonds-Mittel verringerten sich dadurch. Dies führte zu einer Verzögerung des geplanten Aufbaus des Einlagensicherungsfonds und machte eine Anpassung der Beitragsvorschriften notwendig. (TZ 11)

Aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung mussten im Sicherungsfall des Kreditinstituts 4 alle drei Sicherungseinrichtungen die erforderlichen Finanzmittel gemeinsam aufbringen. Dadurch wurde der Einlagensicherungsfonds der – erst im November 2021 als Sicherungseinrichtung tätig gewordenen – ÖRS vollständig ausgeschöpft und machte die Einhebung von Sonderbeiträgen bei ihren Mitgliedsinstituten notwendig. (TZ 11)

Die Rückflüsse aus den jeweiligen Insolvenzmassen bzw. aus der Selbstabwicklung des Kreditinstituts 4 wurden den Einlagensicherungsfonds zugeführt und trugen in erheblichem Maß zur Wiederauffüllung bei. (TZ 11)

Ende 2022 erreichte der Fondsbestand aller Sicherungseinrichtungen 1,613 Mrd. EUR. Die geplante Zielausstattung in der Höhe von 2,082 Mrd. EUR kann – keine weiteren Sicherungsfälle vorausgesetzt – bis 3. Juli 2024 durch einen gleichmäßigen weiteren Aufbau erreicht werden. (TZ 11)

Sicherungsfälle

Zwischen 2020 und 2022 fanden insgesamt vier Einlagensicherungsfälle statt. Der letzte Sicherungsfall vor 2020 lag schon länger zurück und ereignete sich 2001. (TZ 17)

Die folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum.

Tabelle: Übersicht Sicherungsfälle 2020 bis 2022

| | Kreditinstitut 1 | Kreditinstitut 2 | Kreditinstitut 3 | Kreditinstitut 4 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zeitpunkt | 2. März 2020 | 14. Juli 2020 | 30. Juli 2021 | 1. März 2022 |
| Auslöseereignis | Konkursantrag | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid |
| Höhe der gedeckten Einlagen ¹ | 58,55 Mio. EUR | 482,93 Mio. EUR | 107,21 Mio. EUR | 948,49 Mio. EUR |
| geschätzte Rückflussquote | 100 % | 28 % | 100 % | 100 % |

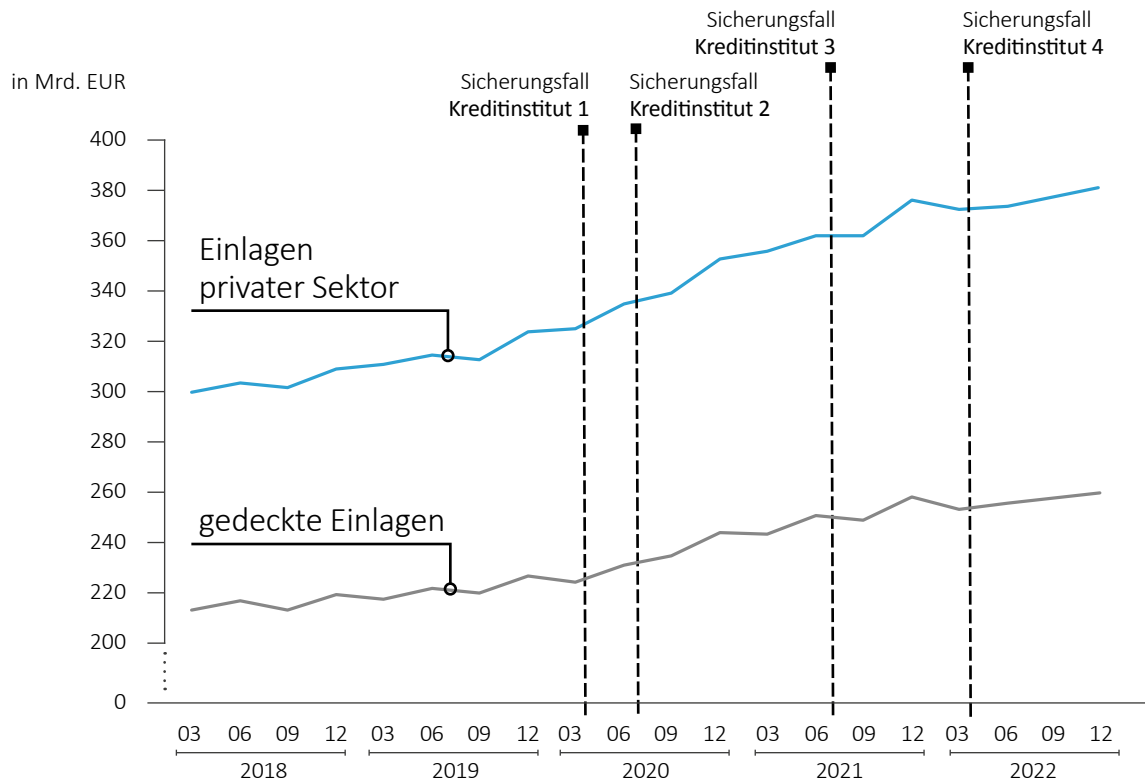
¹ Stand Ende 2022

Quelle: FMA

In drei von vier Fällen erwartete die Sicherungseinrichtung eine 100 %ige Rückflussquote. Daraus war ersichtlich, dass die gedeckten Einlagen der Kreditinstitute durch verwertbare Aktiva gedeckt waren und die Einlagensicherung in diesen Fällen zur zeitlichen Überbrückung und Vorfinanzierung der Ansprüche fungierte. (TZ 17)

Die folgende Abbildung zeigt die Höhe der Einlagen des privaten Sektors und der gedeckten Einlagen:

Abbildung: Entwicklung der Einlagen des privaten Sektors (Österreich) und der gedeckten Einlagen



Quelle: OeNB; Darstellung: RH

Auch nach den vier Einlagensicherungsfällen innerhalb von zwei Jahren war das Vertrauen der Einlegerinnen und Einleger in die Belastbarkeit der Einlagensicherung gegeben, was sich an der Entwicklung der Einlagen im Zeitverlauf zeigte. (TZ 26)

Die Feststellung der Einlagensicherungsfälle durch die FMA funktionierte angemessen. Die erforderlichen Veröffentlichungen nahm die FMA zeitgerecht vor. (TZ 22)

Die Nachverfolgung der Einlagensicherungsfälle bei der FMA war nicht in allen Fällen übersichtlich dokumentiert. Eine FMA-interne Richtlinie zur Weiterverfolgung eines Sicherungsfalls, z.B. mit Vorgaben zum Reporting im Rahmen von Sicherungsfällen, lag nicht vor. (TZ 22)

Die FMA hatte nicht definiert, wie sie bei einer Verzögerung der Lieferung von Kundendaten in einem Sicherungsfall vorgehen würde. Eine Nichtlieferung bzw. verspätete Lieferung würde den Auszahlungsprozess bereits in der Anfangsphase stoppen bzw. verzögern. Dabei könnte es auch zur Verletzung der gesetzlichen Fristen für die Auszahlung kommen. (TZ 22)

In der FMA hatte kein „lessons learned“-Prozess stattgefunden, um die Erfahrungen im Zuge der Einlagensicherungsfälle aufzuarbeiten. (TZ 22)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Für die Abwicklung und Weiterverfolgung von Einlagensicherungsfällen wären von der Finanzmarktaufsichtsbehörde Arbeitsanweisungen und Richtlinien zu erarbeiten (z.B. Vorgaben über Berichtspflichten und Dokumentationsanfordernisse), um Einlagensicherungsfälle strukturiert und nachvollziehbar abwickeln zu können. (TZ 22)
- Um Verbesserungspotenziale zu erheben, wäre von der Finanzmarktaufsichtsbehörde ein „lessons learned“-Prozess einzuführen, der die Einlagensicherungsfälle aufarbeitet und dabei auch Problemstellungen miteinschließt, wie die Vorbereitung konkreter Handlungsschritte bei kontinuierlicher Nicht-Lieferung von Kundendaten im Sicherungsfall (SCV-Datei) durch ein Kreditinstitut. (TZ 22)
- Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sollte sich im Wege des Bundesministeriums für Finanzen bei Novellierungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes dafür einsetzen, dass für Aufsichtsorgane von Sicherungseinrichtungen Eignungsprüfungen analog zu denen der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter durch die Finanzmarktaufsichtsbehörde gesetzlich vorgesehen werden. (TZ 6)
- Um rascher ein größeres Prüfgebiet abdecken zu können und die Prüfungsfrequenz bei den Sicherungseinrichtungen zu erhöhen, sollten die Finanzmarktaufsichtsbehörde und die Oesterreichische Nationalbank die Prüfprogramme so anpassen, dass auch im Rahmen von Querschnittsprüfungen risikoorientiert ausgewählte Themen gleichzeitig bei mehreren Sicherungseinrichtungen vergleichend überprüft werden. (TZ 25)



System der Einlagensicherung



Zahlen und Fakten zur Prüfung

| System der Einlagensicherung | | | | | | |
|--|--|---|--------------------------|----------------------|-------------------|---------------------------|
| Rechts- grundlage | Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme Einlagensicherungs– und Anlegerentschädigungsgesetz, BGBl. I 117/2015 i.d.g.F. | | | | | |
| Überblick Sicherungseinrichtungen ¹ | | | | | | |
| Sicherungs- einrichtung | Einlagen- sicherungs- system | Aufnahme operative Geschäftstätigkeit | Anzahl der Mitglieder | gedeckte Einlagen | Fonds- volumen | Zielaus- stattung 2024 |
| | | | | in Mio. EUR | | |
| ESA | einheitliche Sicherungs- einrichtung | 1. Jänner 2019 | 70 | 101.453,98 | 673,49 | 811,63 |
| S–Haftung | IPS / DGS | 1. Jänner 2019 | 50 | 65.578,98 | 434,71 | 524,70 |
| ÖRS | IPS / DGS | 29. November 2021 | 318 | 93.213,20 | 504,87 | 745,71 |

| Überblick Einlagensicherungsfälle 2020 bis 2022 ¹ | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Kreditinstitut 1 | Kreditinstitut 2 | Kreditinstitut 3 | Kreditinstitut 4 |
| Zeitpunkt | 2. März 2020 | 14. Juli 2020 | 30. Juli 2021 | 1. März 2022 |
| Auslöseereignis | Konkursantrag | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid |
| Höhe der gedeckten Einlagen | 58,55 Mio. EUR | 482,93 Mio. EUR | 107,21 Mio. EUR | 948,49 Mio. EUR |
| geschätzte Rückflussquote | 100 % | 28 % | 100 % | 100 % |

| Kosten der Einlagensicherung | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| | in EUR | | | |
| verrechnete Kosten der FMA an die Sicherungs- einrichtungen | 654.987 | 698.988 | 708.453 | 596.726 |
| <i>davon Kosten der OeNB</i> | <i>468.917</i> | <i>495.749</i> | <i>478.154</i> | <i>400.000</i> |

ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

Quellen: FMA; OeNB

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

IPS / DGS = Institutional Protection Scheme / Deposit Guarantee Scheme

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

ÖRS = Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen

S-Haftung = Sparkassen-Haftungs GmbH

¹ Stand Ende 2022



System der Einlagensicherung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte die Gebarung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) und der Oesterreichischen Nationalbank (**OeNB**) hinsichtlich des Systems der Einlagensicherung und der Aufsicht über die Einlagensicherung in Österreich.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung von ausgewählten Aufsichtstätigkeiten von FMA und OeNB bei den Sicherungseinrichtungen (z.B. Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen, Überwachung der Durchführung von Stresstests) sowie der Sicherstellung einer ausreichenden Qualifikation und Unabhängigkeit der Geschäftsführung und der Aufsichtsorgane der Sicherungseinrichtungen. Weiters stellte der RH die Finanzierung der Einlagensicherung, den Entschädigungsmechanismus, die seit 2020 in Österreich eingetretenen Sicherungsfälle bzw. deren Auswirkung auf die verfügbaren Finanzmittel der Sicherungseinrichtungen dar und beurteilte die Kosten der Aufsicht über die Sicherungseinrichtungen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste ursprünglich die Jahre 2019 bis 2021. Aufgrund eines eingetretenen Sicherungsfalles im März 2022 dehnte der RH den überprüften Zeitraum auf das erste Halbjahr 2022 aus. Er berücksichtigte darüber hinausgehend aktuelle Entwicklungen des zweiten Halbjahres 2022.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren die drei bestehenden Sicherungseinrichtungen, da diese nicht der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen. Auch die Anlegerentschädigung als Teil des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (**ESAEG**)¹ stand nicht im Fokus der Gebarungsüberprüfung.

Ebenfalls nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung war eine Beurteilung der Gesamtorganisation von FMA und OeNB. Der RH nahm auch keine Beurteilung einzelner Modellrechnungen und Analysemethoden der OeNB vor, die sie beispielsweise beim Erstellen wirtschaftlicher Analysen oder bei gutachterlichen Tätigkeiten anwandte.

(2) Parallel zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung fand bei der FMA, der OeNB und dem Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) eine Gebarungsüberprüfung des RH zur Bankenaufsicht durch FMA und OeNB statt. Prüfungsziele dieser Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und Beurteilung der operativen Prozesse sowie Maßnahmen der FMA und der OeNB bei der gemeinsamen Ausübung der Aufsicht über jene Kreditinstitute, die in ihrer unmittelbaren Zuständigkeit lagen.

¹ BGBl. I 117/2015 i.d.g.F.

Die Aufgabenaufteilung zwischen FMA und OeNB im Bereich der Einlagensicherung entsprach jener im Bereich der Bankenaufsicht; sofern erforderlich nahm der RH im gegenständlichen Bericht auf den RH-Bericht „Bankenaufsicht durch FMA und OeNB“ (Reihe Bund 2024/3) Bezug.

(3) Im Jahr 2015 beschlossen die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 („Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“). Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030 auf die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele („Sustainable Development Goals“ (SDG)), die durch 169 Unterziele konkretisiert waren, hinzuwirken. Wesentlich für die in der gegenständlichen Überprüfung behandelten Themen ist das SDG 8, das ein dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern soll. Das Unterziel 8.10 beinhaltet, die Kapazitäten der nationalen Finanzinstitutionen zu stärken, um den Zugang zu Bank-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungen für alle zu begünstigen und zu erweitern.

(4) Zu dem im November 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FMA und die OeNB im Dezember 2023 Stellung. Das Finanzministerium übermittelte seine Stellungnahme im Februar 2024. Darin bezog es sich auf Empfehlungen des RH an die FMA, sich im Wege des Finanzministeriums bei Novellierungen des ESAEG für bestimmte Gesetzesanpassungen einzusetzen. Das Finanzministerium sagte zu, die konkrete Umsetzbarkeit allfälliger legislativer Anpassungsvorschläge – insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen EU-rechtlichen Vorgaben zur Einlagensicherung und des generellen Grundsatzes der bestmöglichen Vermeidung von „gold plating“ bei der nationalen Umsetzung von EU-Rechtsakten – zu prüfen und gegebenenfalls bei der Erstellung künftiger Gesetzesentwürfe zum ESAEG zu berücksichtigen.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2024.

Überblick über die Einlagensicherung in Österreich

Grundlagen

- 2 (1) Als Reaktion auf die im Jahr 2008 akut gewordene weltweite Finanzkrise und die daraus resultierenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte errichtete die EU 2014 die Europäische Bankenunion. Mit einem einheitlichen Regelwerk sollte durch einen „Einheitlichen Aufsichtsmechanismus“, einen „Einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ und einem gemeinsamen Regelwerk für die gesetzliche Einlagensicherung bei gleichen Wettbewerbsbedingungen die Stabilität des Bankensektors gestärkt werden.

Während der Einheitliche Aufsichtsmechanismus und der Einheitliche Abwicklungsmechanismus bereits umgesetzt sind, gab es noch keine politische Einigung über ein gemeinsames europäisches Einlagensicherungssystem im Rahmen der Bankenunion. Mit der EU–Einlagensicherungsrichtlinie über Einlagensicherungssysteme lagen jedoch Regelungen zur Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU vor. Die EU–Einlagensicherungsrichtlinie regelte die Errichtung und die Funktionsweise von Einlagensicherungssystemen und legte die Verfahren dafür fest.

(2) Österreich setzte die EU–Einlagensicherungsrichtlinie mit dem ESAEG um. Dieses hatte vor allem zum Ziel, die Leistungsfähigkeit der Einlagensicherungssysteme in Österreich zu verbessern und den Zugang der Einlegerinnen und Einleger zur Entschädigung im Sicherungsfall zu vereinfachen sowie zu beschleunigen.

Weitere Grundlagen bildeten die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (**EBA**) herausgegebenen Leitlinien zu den Methoden für die Berechnung von Beiträgen an Einlagensicherungssysteme, die Leitlinien zu Stresstests von Einlagensicherungssystemen und die Leitlinien zu Kooperationsvereinbarungen zwischen Einlagensicherungssystemen.

(3) Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über Rechtsnormen, die für die Einlagensicherung in Österreich maßgeblich waren:

Tabelle 1: Rechtsnormen zum System der Einlagensicherung

| Kurzbezeichnung | Rechtsnorm | in Kraft ab |
|---|--|-----------------|
| Unionsrecht | | |
| EU–Einlagensicherungsrichtlinie | Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme | 2. Juli 2014 |
| nationales Recht | | |
| Einlagensicherungs– und Anlegerentschädigungsgesetz (ESAEG) | Bundesgesetz über die Einlagensicherungs– und Anlegerentschädigung bei Kreditinstituten, BGBl. I 117/2015 i.d.g.F. | 15. August 2015 |
| Sanierungs– und Abwicklungsgesetz (BaSAG) | Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken, BGBl. I 98/2014 i.d.g.F. | 1. Jänner 2015 |
| Nationalbankgesetz 1984 (NBG) | Bundesgesetz über die Oesterreichische Nationalbank, BGBl. 50/1984 i.d.g.F. | 1. Februar 1984 |
| Bankwesengesetz (BWG) | Bundesgesetz über das Bankwesen, BGBl. 532/1993 i.d.g.F. | 1. Jänner 1994 |
| Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) | Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde, BGBl. I 97/2001 i.d.g.F. | 8. August 2001 |

Quellen: bezug habende Rechtsnormen

(4) Die wesentlichen Eckpunkte des ESAEG aus Sicht der Einlegerinnen und Einleger waren:²

- Einlagen waren bis zu einem Höchstbetrag von 100.000 EUR je Einlegerin bzw. Einleger und je Kreditinstitut³ geschützt – diese Einlagen wurden als gedeckte Einlagen bezeichnet. Darüber hinausgehende Einlagen waren nicht durch die Einlagensicherung gesichert.
- Dieser Höchstbetrag von 100.000 EUR konnte in bestimmten Fällen auf 500.000 EUR erweitert werden.⁴

² Vereinfachte Darstellung des RH zum raschen Überblick; der genaue Wortlaut der einzelnen Bestimmungen fand sich im ESAEG.

³ Dabei handelte es sich um sogenannte CRR–Kreditinstitute nach der Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation (**CRR**); Verordnung (EU) 575/2013). Die Kapitaladäquanzverordnung legte einheitliche Regeln für allgemeine Anforderungen fest, die beaufsichtigte Kreditinstitute erfüllen müssen: Eigenmittelanforderungen, Begrenzung von Großkrediten, Liquiditätsanforderungen, Berichtspflichten und Offenlegungspflichten. Gemäß § 8 ESAEG waren jene Kreditinstitute CRR–Kreditinstitute, die ihren Sitz in Österreich hatten und Einlagen entgegennahmen. In der Folge werden CRR–Kreditinstitute als Kreditinstitute bezeichnet.

⁴ z.B. für Einlagen beim Verkauf von privat genutzten Wohnimmobilien und für Einlagen aus erhaltenen Zahlungen für soziale Zwecke, die an bestimmte Lebensereignisse der Einlegerin bzw. des Einlegers geknüpft sind (z.B. Abfertigungszahlungen, Auszahlung von Lebensversicherungen); siehe auch § 12 ESAEG

- Die gedeckten Einlagen waren grundsätzlich erstattungsfähig. Ausnahmen galten z.B. für Einlagen von Finanzinstituten, Wertpapierfirmen, Pensionsfonds, Versicherungsunternehmen oder Einlagen von staatlichen Stellen.⁵
- Die Durchführung von Entschädigungszahlungen an die Einlegerinnen und Einleger im Sicherungsfall wurde seit 1. Jänner 2024 auf maximal sieben Arbeitstage verkürzt (bis Dezember 2018 waren es 20, 2019 und 2020 jeweils 15 und bis Ende 2023 zehn Arbeitstage).⁶
- Sicherungseinrichtungen bauten Einlagensicherungsfonds auf, die im Sicherungsfall finanzielle Mittel rasch zur Verfügung stellen können. Die Beitragszahlungen leisteten die Mitgliedsinstitute der Sicherungseinrichtungen.
- Die Zielausstattung der Einlagensicherungsfonds mit 0,8 % der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute soll bis zum 3. Juli 2024 aufgebaut sein.
- Sollten die verfügbaren Finanzmittel einer Sicherungseinrichtung im Sicherungsfall nicht ausreichen, hatten die übrigen Sicherungseinrichtungen nach einem festgelegten Schema weitere Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.
- Bei einer Insolvenz eines Kreditinstituts nahmen die Sicherungseinrichtungen eine bevorzugte Stellung gegenüber allen übrigen Gläubigern des insolventen Kreditinstituts ein.⁷

(5) Im überprüften Zeitraum ereigneten sich zwischen 2020 und 2022 insgesamt vier Einlagensicherungsfälle. Der letzte Sicherungsfall vor 2020 ereignete sich im Jahr 2001.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum. Eine ausführliche Darstellung findet sich in [TZ 17](#) bis [TZ 22](#).

Tabelle 2: Übersicht Sicherungsfälle 2020 bis 2022

| | Kreditinstitut 1 | Kreditinstitut 2 | Kreditinstitut 3 | Kreditinstitut 4 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zeitpunkt | 2. März 2020 | 14. Juli 2020 | 30. Juli 2021 | 1. März 2022 |
| Auslöseereignis | Konkursantrag | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid |
| Höhe der gedeckten Einlagen ¹ | 58,55 Mio. EUR | 482,93 Mio. EUR | 107,21 Mio. EUR | 948,49 Mio. EUR |

¹ Stand Ende 2022

Quelle: FMA

⁵ Die Ausnahmen von der Erstattungsfähigkeit sind in § 10 und § 12 ESAEG aufgezählt.

⁶ § 59 Z 8 ESAEG

⁷ § 131 Abs. 2 Z 2 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, BGBl. I 98/2014 i.d.g.F.

Sicherungseinrichtungen

- 3.1 (1) Bis Ende 2018 bestand die Einlagensicherung in Österreich aus fünf Sicherungseinrichtungen, die den Sektoren der österreichischen Kreditwirtschaft zuzuordnen waren. In Umsetzung der EU–Einlagensicherungsrichtlinie im ESAEG musste die Einlagensicherung in Österreich neu organisiert werden. Es war vorgesehen, dass ein einheitliches Einlagensicherungssystem für die Entschädigung aller Einlegerinnen und Einleger bei österreichischen Kreditinstituten zuständig sein sollte. Laut dem Vorblatt und den Erläuterungen zur systematischen Änderung im ESAEG erschien es fraglich, ob die bisherige Organisationsstruktur mit den Vorgaben der EU–Einlagensicherungsrichtlinie vereinbar sei. Die Nachteile, wie der durch Mehrgleisigkeiten verursachte Kostenaufwand oder die Komplikationen im Rahmen des nötigen gegenseitigen Informationsaustausches, sowie die Anforderungen der kontinuierlichen Beaufsichtigung der Einlagensicherungseinrichtungen durch die FMA oder die im Vergleich zu den bisherigen Regelungen wesentlich beschleunigten Abläufe würden gegen eine Beibehaltung der bisherigen Struktur sprechen.

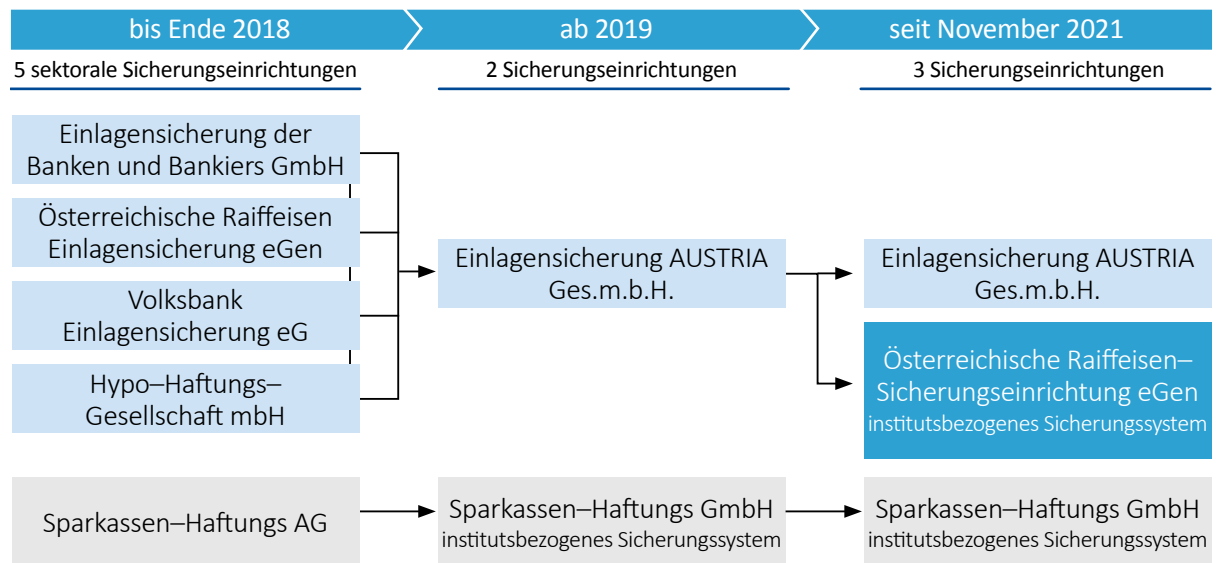
(2) Kreditinstitute mit Sitz in Österreich, die Einlagen entgegennehmen, hatten der einheitlichen Sicherungseinrichtung – der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. (**ESA**) – anzugehören, sofern sie nicht Mitglied in einem als Einlagensicherungssystem anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystem waren (Institutional Protection Scheme / Deposit Guarantee Scheme – **IPS / DGS**). Bei einem institutsbezogenen Sicherungssystem handelte es sich um einen Haftungsverbund, der als eine vertragliche oder satzungsmäßige Haftungsvereinbarung definiert war, die Mitgliedsinstitute absicherte und insbesondere bei Bedarf sicherstellte, dass sie über die Liquidität und Solvenz verfügten, die zur Vermeidung eines Konkurses notwendig waren (TZ 4).⁸

⁸ Art. 113 Abs. 7 Kapitaladäquanzverordnung

(3) Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Sicherungseinrichtungen in Österreich:

Abbildung 1: Entwicklung der Sicherungseinrichtungen in Österreich

Sicherungseinrichtungen in Österreich im Zeitablauf:



Quelle: FMA; Darstellung: RH

Seit 2019 nahmen zwei Sicherungseinrichtungen die Einlagensicherung in Österreich wahr; die ESA als einheitliche Sicherungseinrichtung und die Sparkassen-Haftungs GmbH (in der Folge: **S-Haftung**) als Sicherungseinrichtung des von der FMA als Einlagensicherungssystem anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystems für die österreichische Sparkassengruppe.

Seit Ende November 2021 nahm die Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen (**ÖRS**) ihre Arbeit als Sicherungseinrichtung im IPS der Raiffeisen-Bankengruppe auf. Damit anerkannte die FMA ein zweites IPS als Einlagensicherungssystem. Somit waren seither drei Sicherungseinrichtungen in Österreich tätig.

Die OeNB kam 2020 in einer Analyse zum geplanten Ausscheiden des Raiffeisensektors aus der ESA in ein eigenes Einlagensicherungssystem zu folgendem Schluss: Die Komplexität der Abläufe und das Rechtsrisiko würden ebenso steigen wie der Aufwand für die FMA, sowohl im Falle der laufenden Beaufsichtigung von drei Sicherungseinrichtungen als auch im Sicherungsfall.

Zu den Anforderungen an ein IPS, um als eigenes Einlagensicherungssystem anerkannt zu werden, verwies der RH auf seine Feststellungen in der folgenden TZ.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die drei Sicherungseinrichtungen:

Tabelle 3: Überblick Sicherungseinrichtungen

| Sicherungs- einrichtung | Einlagen- sicherungs- system | Aufnahme operative Geschäftstätigkeit | Anzahl der Mitglieder ¹ | gedeckte Einlagen ¹ | Fonds- volumen ¹ | Zielaus- stattung 2024 ¹ |
|----------------------------|--|---|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---|
| | | | | in Mio. EUR | | |
| ESA | einheitliche Sicherungs- einrichtung | 1. Jänner 2019 | 70 | 101.453,98 | 673,49 | 811,63 |
| S-Haftung | IPS / DGS | 1. Jänner 2019 | 50 | 65.578,98 | 434,71 | 524,70 |
| ÖRS | IPS / DGS | 29. November 2021 ² | 318 | 93.213,20 | 504,87 | 745,71 |

ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

Quelle: FMA; Zusammenstellung: RH

IPS / DGS = Institutional Protection Scheme / Deposit Guarantee Scheme

ÖRS = Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen

S-Haftung = Sparkassen-Haftungs GmbH

¹ Stand Ende 2022

² Bis zur Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit der ÖRS waren deren Mitglieder der ESA zugeordnet.

(4) Wenn es zu einem Sicherungsfall kam, waren neben der erstbetroffenen Sicherungseinrichtung alle übrigen erst dann betroffen, wenn die erstbetroffene Sicherungseinrichtung die Ansprüche nicht selbst gesamthaft bedecken konnte.⁹

Erhielt ein Kreditinstitut vor 2018 die Konzession bzw. wechselte es den Fachverband und sollte innerhalb von zehn Jahren danach ein Sicherungsfall eintreten, hatten sofort alle Sicherungseinrichtungen Finanzmittel zur Erstattung der gedeckten Einlagen zur Verfügung zu stellen; dies im Verhältnis des Anteils der Summe der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute an der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute aller Sicherungseinrichtungen.¹⁰ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war diese Übergangsregelung noch auf fünf Kreditinstitute anzuwenden. Zum Sicherungsfall des Kreditinstituts 4, bei dem diese Übergangsregelung anzuwenden war, verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 21.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass das in den Erläuterungen zum ESAEG im Jahr 2015 formulierte Ziel, ein einheitliches Einlagensicherungssystem für alle Einlegerinnen und Einleger zu schaffen, nur bedingt erreicht wurde. Zwar konnten die Mehrgleisigkeiten im Vergleich zur bis Ende 2018 bestehenden Organisationsstruktur reduziert werden. Durch die seit November 2021 existierenden drei Sicherungseinrichtungen hatten sich die Komplexität der Struktur des Systems der Einlagensicherung in Österreich und die sich daraus ergebenden Anforderungen bei der kontinuierlichen Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen für die FMA jedoch wieder erhöht.

⁹ § 24 ESAEG

¹⁰ § 27 ESAEG

Anforderungen an ein institutsbezogenes Sicherungssystem zur Anerkennung als Einlagensicherungssystem

4.1 (1) Die FMA hatte ein IPS als Einlagensicherungssystem auf Antrag anzuerkennen, wenn es folgende Voraussetzungen erfüllte¹¹:

- Das IPS erfüllte die diesbezüglichen Voraussetzungen der Kapitaladäquanzverordnung (CRR).¹²
- Das IPS betrieb eine Sicherungseinrichtung in der Form einer Haftungsgesellschaft als juristische Person, die die gesetzlichen organisatorischen Anforderungen für Sicherungseinrichtungen erfüllte.¹³
- Das IPS stellte im Rahmen seiner Satzung und durch vertragliche Vereinbarung zwischen seinen Mitgliedsinstituten sicher, dass diese Sicherungseinrichtung die ihr durch das ESAEG übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann.
- Das IPS verfügte über Mitgliedsinstitute, deren gedeckte Einlagen zumindest 15 % der gedeckten Einlagen aller Kreditinstitute mit Sitz in Österreich erreichten.

Die FMA hatte zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen zur Anerkennung erfüllt waren, ein Gutachten von der OeNB einzuholen.

(2) Zwei IPS beantragten bei der FMA, eine eigene Sicherungseinrichtung zu betreiben. In den dazu von der FMA bei der OeNB beauftragten Gutachten fanden sich keine grundlegenden Bedenken gegen die Bewilligungen.

Die FMA bewilligte daher – basierend auf den Beurteilungen der OeNB – beiden IPS den Betrieb einer eigenen Sicherungseinrichtung.

¹¹ Art. 4 Abs. 2 EU–Einlagensicherungsrichtlinie, 2014/49/EU, bzw. § 3 Abs. 1 ESAEG

¹² Diese Kriterien des Art. 113 Abs. 7 Kapitaladäquanzverordnung legte die Europäische Zentralbank (**EZB**) auch für die Bewilligung eines IPS zugrunde.

¹³ muss den organisatorischen Anforderungen für Sicherungseinrichtungen nach § 2 ESAEG genügen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über diese als Einlagensicherungssysteme genehmigten IPS:

Tabelle 4: Überblick institutsbezogene Sicherungssysteme als Einlagensicherungssysteme

| Sicherungs- einrichtung | Anerkennung als eigenständiges Sicherungssystem | Anteil an gedeckten Einlagen ¹ | Aufnahme operative Geschäftstätigkeit |
|---|---|---|---|
| Sparkassen–Haftungs GmbH | 26. November 2018 | 20,4 % | 1. Jänner 2019 |
| Österreichische Raiffeisen– Sicherungseinrichtung eGen | 28. Mai 2021 | 35,8 % | 29. November 2021 |

¹ Anteil an den gesamten gedeckten Einlagen aller Kreditinstitute, jeweils zum Beurteilungszeitpunkt der Genehmigung

Quellen: FMA; OeNB

Durch den Schwellenwert von 15 % der gedeckten Einlagen sollte die hinreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines IPS, das als Einlagensicherungssystem anerkannt wurde, sichergestellt werden. Es sollte verhindert werden, dass ein als Einlagensicherungssystem anerkanntes IPS nicht schon bei kleineren Sicherungsfällen eine Unterstützung durch andere Sicherungseinrichtungen in Anspruch nehmen muss.

Der nächstgrößere Bankenverbund, der der ESA angehörte, lag mit einem Anteil an gedeckten Einlagen von rd. 6 % unter der für eine Anerkennung als eigenes Sicherungssystem nötigen Grenze von 15 %. Mit der Bewilligung der dritten Sicherungseinrichtung (ÖRS) war somit die maximal mögliche Anzahl an Sicherungseinrichtungen erreicht. Im Vergleich dazu verfügten rd. 80 % der europäischen Länder nur über ein Einlagensicherungssystem.

(3) Sicherungseinrichtungen konnten bei der Methode zur Ermittlung von Beiträgen und Sonderbeiträgen zum Einlagensicherungsfonds unter Berücksichtigung des Risikoaspekts vorsehen, dass Mitglieder eines IPS niedrigere Beiträge zum Aufbau und Erhalt des Einlagensicherungsfonds entrichten mussten.¹⁴ Die FMA bewilligte dies der ESA für ihre Berechnungsmethode zur Beitragseinhebung.

Dieser geringeren Risikoeinschätzung lag zugrunde, dass bei einem IPS / DGS zwei voneinander getrennte und gesondert zu dotierende Fonds einzurichten waren: ein nach der Kapitaladäquanzverordnung einzurichtender IPS–Fonds und der Einlagensicherungsfonds nach dem ESAEG. Mit dem IPS–Fonds wurde demnach das Ziel der Stützung und Sanierung von IPS–Mitgliedsinstituten verfolgt, während das Ziel des Einlagensicherungsfonds der Einlegerschutz im Sicherungsfall war. Das IPS sollte mit

¹⁴ § 23 Abs. 2 ESAEG

seinem IPS–Fonds die Mitgliedsinstitute absichern und sicherstellen, dass diese bei Bedarf über die notwendigen Mittel zur Vermeidung eines Konkurses verfügten.¹⁵

(4) Die Sicherungseinrichtung eines als Einlagensicherungssystem anerkannten IPS konnte ihre verfügbaren Finanzmittel aus dem Einlagensicherungsfonds auch für Stützungsmaßnahmen verwenden, wenn dies den Ausfall eines Mitgliedsinstituts und damit das Eintreten eines Sicherungsfalls verhinderte. Jedoch mussten dazu alle Mittel aus dem IPS–Fonds bereits für die Unterstützung des Mitgliedsinstituts verwendet worden sein, bevor jene des Einlagensicherungsfonds herangezogen werden durften.

Ein solches Sanierungsverfahren war zudem noch an weitere Voraussetzungen gebunden; z.B. müssten etwa die Kosten der Stützungsmaßnahmen geringer sein als jene der Einlagensicherung im Sicherungsfall. Die FMA hatte ein Gutachten der OeNB einzuholen, ob die Voraussetzungen gegeben waren.¹⁶ Die Sicherungseinrichtung hatte die Absicht zur Verwendung der Finanzmittel des Einlagensicherungsfonds bei der FMA anzuzeigen. Weiters hatte sie sich mit dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft¹⁷ bezüglich beihilfenrechtlicher Erfordernisse abzustimmen und die Europäische Kommission durfte keine Einwände erheben bzw. musste die Durchführung der beabsichtigten Stützungsmaßnahmen genehmigt haben.¹⁸

- 4.2 Der RH hielt fest, dass durch die gesetzlich vorgegebene Mindestrelevanz von 15 % an allen gedeckten Einlagen der Kreditinstitute mit Sitz in Österreich, die ein IPS für die Anerkennung als eigenes Sicherungssystem aufweisen muss, eine hinreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines IPS sichergestellt werden sollte. Mit der Bewilligung eines weiteren IPS / DGS und somit einer dritten Sicherungseinrichtung im Jahr 2021 durch die FMA war die maximal mögliche Anzahl an Sicherungseinrichtungen erreicht.

Der RH hielt weiters fest, dass ein IPS / DGS zwei voneinander getrennte und gesondert zu dotierende Fonds einzurichten hatte. Der IPS–Fonds war zur Sanierung von Mitgliedsinstituten vorzuhalten. Dadurch, dass der Einlagensicherungsfonds nach dem ESAEG erst nach dem Einsatz der IPS–Mittel in Anspruch genommen werden konnte, verringerte sich das Risiko eines Sicherungsfalls innerhalb eines IPS für die Einlegerinnen und Einleger. Die Inanspruchnahme eines Einlagensicherungsfonds nach dem ESAEG für Stützungsmaßnahmen innerhalb eines IPS war mit einem hohen Abstimmungsaufwand und der Einhaltung restriktiver gesetzlicher Vorgaben verbunden.

¹⁵ Art. 113 Abs. 7 Kapitaladäquanzverordnung

¹⁶ § 30 Abs. 1 ESAEG

¹⁷ seit der Bundesministeriengesetz–Novelle 2021, BGBl. I 30/2021, Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft

¹⁸ § 30 Abs. 4 ESAEG

Beaufsichtigung von Sicherungseinrichtungen

- 5.1 (1) Die FMA war gemäß ESAEG Behörde für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen in Österreich. Sie hatte dazu besondere Befugnisse zur Informationseinholung und Prüfung erhalten. So konnte sie etwa die OeNB mit der Prüfung von Sicherungseinrichtungen beauftragen.¹⁹

Die FMA hatte im Zuge ihrer Aufsichtstätigkeit auch die Leitlinien und Empfehlungen sowie andere von der EBA beschlossene Maßnahmen anzuwenden, sofern diese nicht im Widerspruch zu bundesgesetzlichen Vorschriften standen.²⁰

Die folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum in die Aufsicht über die Sicherungseinrichtungen eingebundenen Organisationseinheiten der FMA und der OeNB:

Tabelle 5: Beaufsichtigung von Sicherungseinrichtungen – eingebundene Organisationseinheiten (FMA und OeNB)

| Organisation | Bezeichnung der Organisationseinheit | Abteilungsbezeichnung |
|--------------|--|-----------------------|
| FMA | Abteilung Aufsicht über Aktienbanken, Zahlungsdienstleister und Einlagensicherungen ¹ | I/3 |
| OeNB | Abteilung für Bankenanalyse | BAKA |
| OeNB | Abteilung für Bankenrevision | BAREV |
| OeNB | Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht | FINMA |
| OeNB | Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie | EGSA |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde
OeNB = Oesterreichische Nationalbank

Quellen: FMA; OeNB

¹ Bezeichnung bis Ende 2021: Aufsicht über Aktienbanken, Zahlungsinstitute und Einlagensicherungen

Die Aufsicht über die Sicherungseinrichtungen war in der FMA im Bereich I Bankenaufsicht in der Abteilung I/3 angesiedelt. In der OeNB waren vor allem zur Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung gehörende Abteilungen mit der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen befasst. Dabei war die Abteilung für Bankenanalyse für die Erstellung von diversen Analysen und Gutachten zuständig, die Abteilung für Bankenrevision führte die von der FMA beauftragten Vor-Ort-Prüfungen durch. Weiters erstellte die Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht makroprudenzielle²¹ Analysen zu Sicherungseinrichtungen.

¹⁹ § 5 Abs. 1 und 2 ESAEG

²⁰ § 5 Abs. 11 ESAEG

²¹ „Makroprudenziell“ bedeutet die Überwachung der Stabilität des Finanzsystems im Gesamten – im Gegensatz zur „mikroprudenziellen“ Aufsicht einzelner Kreditinstitute.

Daneben befasste sich auch die Abteilung Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie aus der Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht mit Analysen zum System der Einlagensicherung sowie der Koordination und der Weiterentwicklung der regulatorischen Standards für die Sicherungseinrichtungen.

(2) Zur Regelung ihrer Zusammenarbeit und der Zuständigkeiten unterzeichneten die FMA und die OeNB im Februar 2020 ein Memorandum of Understanding, in dem ihre Zusammenarbeit in allen Bereichen der Finanzmarktaufsicht mit Fokus auf die Schnittstellen und die gesetzlichen Zuständigkeiten der beiden Institutionen dargestellt waren. Darin war festgelegt, dass die Aufgabenverteilung in der Aufsicht über Sicherungseinrichtungen der allgemeinen Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB folgt.

Die FMA und die OeNB hatten zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben im Sinne des ESAEG eng zusammenzuarbeiten. Dazu hatte die FMA die von den Sicherungseinrichtungen erhaltenen vorgeschriebenen Anzeigen, Mitteilungen und Bestätigungen, Berichte und Informationen sowie Meldungen auch der OeNB zu übermitteln. Weiters hatten FMA und OeNB alle für die Aufsicht relevanten Daten, z.B. Ergebnisse von Prüfungen und Analysen, über eine gemeinsame Datenbank auszutauschen.²²

Die OeNB hatte die ihr von der FMA übermittelten Informationen über Sicherungseinrichtungen einer laufenden gesamthaften Auswertung für Zwecke der Aufsicht zu unterziehen und die Analyseergebnisse sowie sonstige relevante Informationen wiederum der FMA zur Verfügung zu stellen. Die OeNB hatte auf Ersuchen der FMA zusätzliche bestimmte Analysen zu erstellen sowie weitere Erläuterungen dazu abzugeben. Sie war auch zur Auswertung der Analysedaten in einzel- und gesamtwirtschaftlicher Hinsicht vor allem im Hinblick auf ihre Aufgaben im Rahmen der Finanzmarktstabilität berechtigt.²³

Die FMA hatte sich weitestgehend auf die Prüfungen, Gutachten und Analysen der OeNB zu stützen und sich auf deren Richtigkeit und Vollständigkeit zu verlassen.²⁴

²² § 6 Abs. 1 bis 3 ESAEG

²³ § 6 Abs. 5 ESAEG

²⁴ § 6 Abs. 4 ESAEG

(3) Aus Sicht des RH stellten sich die wesentlichen Aufgaben und Kompetenzen der FMA und der OeNB bei der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen wie folgt dar:

- FMA
 - Überwachung organisatorischer Anforderungen bei Sicherungseinrichtungen (z.B. Stresstests, Beurteilung der Erfüllung der Geschäftsleitervoraussetzungen),
 - Anerkennung von IPS als Einlagensicherungssysteme,
 - Beauftragung von Vor–Ort–Prüfungen und Würdigung der Ergebnisse,
 - Bewilligung der Berechnungsmethoden für die Ermittlung von Beiträgen und Sonderbeiträgen,
 - Überwachung der Dotierung der Einlagensicherungsfonds und der Veranlagung ihrer Mittel,
 - Bewilligung der Erhebung und Gewährung von Stundungen von Sonderbeiträgen²⁵,
 - Feststellung und Monitoring von Sicherungsfällen,
 - Ausübung von Einschau– und Informationsrechten (die FMA kann z.B. bei den Sicherungseinrichtungen Einsicht in deren Bücher und Schriftstücke nehmen; die Sicherungseinrichtungen haben die FMA z.B. über die Ergebnisse ihrer Stresstests zu informieren) sowie
 - Erlassen von Verordnungen²⁶
- OeNB
 - Planen und Durchführen von Vor–Ort–Prüfungen,
 - Erstellung wirtschaftlicher Analysen (z.B. der Jahresabschlüsse und Rechenschaftsberichte der Sicherungseinrichtungen, Ergebnisse der Stresstests, Tragfähigkeit der Sicherungssysteme und des Systemrisikos) sowie
 - Durchführung gutachterlicher Tätigkeiten (z.B. bei der Anerkennung von IPS als Einlagensicherungssystem bzw. dem Widerruf dieser, Methode der Ermittlung von Beiträgen und Sonderbeiträgen, Stützungsmaßnahmen innerhalb eines IPS, Erhebung bzw. Stundung von Sonderbeiträgen).²⁷

5.2 Der RH hielt fest, dass bei der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen eine Aufgabenteilung zwischen der FMA und der OeNB bestand. Die eigentliche Aufsicht oblag der FMA. Die OeNB erbrachte – entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag – Vor–Ort–Prüfungen sowie Analysen und gutachterliche Tätigkeiten. Damit war die Aufgabenaufteilung zwischen der FMA und der OeNB in diesem Bereich analog jener zur Bankenaufsicht aufgesetzt.

²⁵ war im überprüften Zeitraum nicht notwendig

²⁶ z.B. Vorgaben zu Inhalt und Gliederung der Ergebnisse von Stresstests, Form und Gliederung der Ergebnisse der Prüfungen der Jahresabschlüsse der Sicherungseinrichtungen hinsichtlich deren Finanzierung, Umfang und Form sowie Inhalt und Gliederung für Meldungen von Sicherungseinrichtungen

²⁷ Zum Widerruf der Anerkennung von IPS als DGS, den Stützungsmaßnahmen innerhalb eines IPS und der Erhebung bzw. Stundung von Sonderbeiträgen gab es im überprüften Zeitraum keine Gutachten.

Der RH verwies auf seine Würdigungen und Empfehlungen zu den Themen „Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen FMA und OeNB“, „Bankenanalysen“, „Vor-Ort-Prüfungen“ und „Aufsichtsmaßnahmen und Verfolgung der Mängelbehebung“ in seinem Bericht „Bankenaufsicht durch FMA und OeNB“ (Reihe Bund 2024/3).

Eignung von Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten (Fit & Proper)

6.1 (1) Gemäß ESAEG²⁸ musste eine Sicherungseinrichtung von zumindest zwei Geschäftsleiterinnen bzw. Geschäftsleitern geführt werden, die besondere Voraussetzungen zu erfüllen hatten. Dazu zählten z.B. geordnete wirtschaftliche Verhältnisse und das Fehlen von Tatsachen, die die Zuverlässigkeit anzweifeln ließen. Weiters verlangte das Gesetz, dass die Geschäftsleitung aufgrund ihrer Vorbildung fachlich geeignet war und die für den Betrieb der Sicherungseinrichtung erforderlichen Erfahrungen aufwies. Die Sicherungseinrichtungen hatten der FMA die Namen der Mitglieder ihrer Geschäftsleitung sowie sämtliche Informationen anzuzeigen, damit die FMA beurteilen konnte, ob die persönlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Zudem hatte jede Sicherungseinrichtung einen Aufsichtsrat oder ein sonstiges zuständiges Aufsichtsorgan zu bestellen und die Namen der Mitglieder der FMA anzuzeigen. An die Mitglieder des Aufsichtsorgans knüpfte das Gesetz keine besonderen Voraussetzungen zu Vorbildung und Erfahrung.

(2) In der FMA bestand keine Richtlinie bzw. Arbeitsanweisung für die Abwicklung der Eignungsprüfungen (analog zu den Fit & Proper-Verfahren bei den Kreditinstituten). So war nicht geregelt, wann z.B. ein Prüfungsgespräch erforderlich oder wann eine Überprüfung anhand der eingereichten Unterlagen ausreichend war. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FMA bedienten sich einer internen Frageliste, die die wesentlichen gesetzlichen Inhalte des ESAEG abdeckte. Die Antworten waren nicht durchgehend dokumentiert. Laut FMA sei die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtung in der FMA im Bereich der Bankenaufsicht angesiedelt und beaufsichtigten die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auch Kreditinstitute. Das Regelwerk der Fit & Proper-Prüfung gehöre im Rahmen der Bankenprüfung zur täglichen Arbeit; bei den Sicherungseinrichtungen würde entsprechend risikoadäquat an die dort bestehenden Vorgaben angelehnt vorgegangen.

²⁸ § 2 Abs. 7

(3) Die FMA legte dem RH die in der nachstehenden Tabelle dargestellten durchgeführten Eignungsverfahren zu den Sicherungseinrichtungen vor:

Tabelle 6: Beurteilungsverfahren Geschäftsleitungen durch die FMA

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------|------|------|------|
| | Anzahl | | | |
| Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. | 1 | – | – | 1 |
| Sparkassen-Haftungs GmbH | 1 | 1 | – | – |
| Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen | – | – | 1 | – |

Quelle: OeNB

Das Verfahren zur ESA im Jahr 2019 betraf vier Personen, die alle bereits vorher als Geschäftsleitungen von Sicherungseinrichtungen tätig waren. Die FMA verzichtete daher auf eine Prüfung. 2022 prüfte die FMA eine neu eingesetzte Geschäftsleitung auf ihre Eignung, die Fragen und Antworten dokumentierte sie in einem Akt.

Die beiden Verfahren der S-Haftung mit je einer zu beurteilenden Person führte die FMA anhand der eingereichten Unterlagen und mit einem Prüfungsgespräch durch. Die Fragen bzw. die Antworten waren nicht dokumentiert.

Das Verfahren zur ÖRS betraf drei Personen und wurde ausschließlich anhand der eingereichten Unterlagen durchgeführt. Auf ein Prüfungsgespräch verzichtete die FMA. Die drei Personen wiesen langjährige Erfahrung im Banken- und Einlagensicherungsbereich auf.

(4) Aufsichtsorgane der Sicherungseinrichtungen unterlagen aufgrund fehlender gesetzlicher Regelung keiner Eignungsprüfung durch die FMA. Der FMA waren die Personen zwar namentlich bekannt, nicht jedoch deren Qualifikationen und Tätigkeiten in anderen Funktionen im Bankwesen und ob sie z.B. in diesem Zusammenhang einer Fit & Proper-Prüfung unterzogen worden waren. Es bestand laut FMA keine rechtliche Grundlage für eine entsprechende Informationseinholung und Würdigung zu diesen Personen, weil dem Bankwesengesetz²⁹ (**BWG**) vergleichbare Regelungen fehlten. Soweit es sich hierbei um der FMA aus anderen Verfahren bekannte Personen handelte, lagen ihr jedoch diesbezügliche Informationen vor.

²⁹ BGBl. 532/1993 i.d.g.F.

(5) Ein gesetzlich normierter Einfluss der FMA auf die Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer von Sicherungseinrichtungen bestand nicht. Für Bankprüferinnen und Bankprüfer normierte das BWG³⁰ hingegen Einflussmöglichkeiten der FMA. So waren der FMA die ausgewählten Prüferinnen und Prüfer anzuzeigen; sie konnte unter gewissen Umständen, z.B. bei Befangenheit, auch Widerspruch gegen eine Bestellung einlegen.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass in der FMA keine Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen für die Abwicklung der Eignungsprüfung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern von Sicherungseinrichtungen existierten und die FMA durchgeführte Prüfungsgespräche nicht durchgehend dokumentierte. Er sah Prüfungsgespräche mit allen Mitgliedern der Geschäftsleitung von Sicherungseinrichtungen für sachlich geboten an.

Der RH empfahl der FMA, interne Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen für die Abwicklung der Eignungsprüfung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern von Sicherungseinrichtungen zu erarbeiten, um die Überprüfung nach einheitlichen Standards durchführen zu können.

Er empfahl der FMA weiters, mit allen Mitgliedern der Geschäftsleitung von Sicherungseinrichtungen Prüfungsgespräche zur Eignung zu führen und diese zu dokumentieren.

Der RH hielt fest, dass die Aufsichtsorgane der Sicherungseinrichtungen – mangels gesetzlicher Regelung – keiner Eignungsprüfung durch die FMA unterlagen.

Er empfahl der FMA, sich im Wege des Finanzministeriums bei Novellierungen des ESAEG dafür einzusetzen, dass für Aufsichtsorgane von Sicherungseinrichtungen ebenfalls Eignungsprüfungen analog zu denen der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter durch die FMA gesetzlich vorgesehen werden.

Der RH sah es als kritisch an, dass die FMA gemäß ESAEG keinen Einfluss auf die Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer hatte. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das BWG, das bei der Auswahl von Bankprüferinnen und Bankprüfern – unter gewissen Umständen – eine Widerspruchsmöglichkeit der FMA vorsah.

Der RH empfahl der FMA, sich im Wege des Finanzministeriums bei Novellierungen des ESAEG dafür einzusetzen, dass ihre Einflussmöglichkeit bei der Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer – vergleichbar mit den Regelungen des BWG bei Bankprüferinnen und Bankprüfern – festgelegt wird.

³⁰ § 63

- 6.3 Die FMA wies in ihrer Stellungnahme auf die Vergleichbarkeit von Kreditinstituten und Sicherungseinrichtungen bei der Durchführung von Eignungsprüfungen hin. Die bisherige Vollzugspraxis habe sich am „Fit & Proper“-Prozess bei Anzeigen neuer Geschäftsleiter bei einem Kreditinstitut orientiert. Die FMA habe ein derartiges Vorgehen sowohl als risikoadäquat als auch als verwaltungsökonomisch vertretbar angesehen. Nicht außer Acht gelassen werden dürfe im Rahmen dieser Bewertung die geringe Anzahl von Aufsichtssubjekten und daraus resultierend auch die überschaubare Zahl an Eignungsprüfungen sowie die Erfahrung der Mitarbeiter, deren Aufgabengebiet auch die Beaufsichtigung von Kreditinstituten umfasse. Bei neu bestellten Geschäftsleitern von bestehenden Sicherungseinrichtungen seien Prüfungsgespräche durchgeführt worden (z.B. bei der S-Haftung und bei der ESA) und würden durchgeführt.

Zur Kritik der nicht durchgehenden Dokumentation der Prüfungsgespräche verwies die FMA auf die verpflichtende Niederschrift gemäß § 14 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991³¹, bei der die Fragen und Antworten des Prüfungskandidaten erst bei Nichtbestehen des ersten Prüfungsgesprächs umfassend dokumentiert würden, somit beim Zweitantritt. Sohin erfolge stets bei jedem Zweitantritt eine den gesetzlichen Erfordernissen entsprechende, nachvollziehbare Veraktung des Inhalts eines Prüfungsgesprächs. Die FMA werde jedoch die Empfehlung des RH aufgreifen und im Laufe des Jahres 2024 entsprechende Arbeitsanweisungen auf Basis des für Kreditinstitute bereits bestehenden Prozesses zur Eignungsprüfung implementieren. Im Zuge dessen werde auch das Thema eines verpflichtenden Prüfungsgesprächs geregelt.

Die FMA sagte weiters zu, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, wie vom RH empfohlen, für Änderungen im ESAEG einzusetzen:

- für gesetzliche Bestimmungen zur fachlichen Eignung von Mitgliedern des Aufsichtsorgans von Sicherungseinrichtungen und
- für gesetzliche Bestimmungen zu Kompetenzen der FMA im Rahmen der Bestellung von Abschlussprüfern bei Sicherungseinrichtungen – ähnlich dem BWG bei Kreditinstituten – und zu Pflichten für die Sicherungseinrichtungen (z.B. Anzeigepflichten).

³¹ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

Finanzierung der Einlagensicherung (Finanzierungskaskade)

Finanzierung von Sicherungsfällen

- 7.1 (1) Zur Finanzierung der Entschädigungsleistungen im Sicherungsfall stand grundsätzlich der Einlagensicherungsfonds der betroffenen Sicherungseinrichtung zur Verfügung. Also jener Fonds, der in der Zielausstattung 0,8 % der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute erreichen sollte. Für den Fall, dass dies nicht ausreichte, um die Auszahlungen durch die Einlagensicherung zu decken, sah das ESAEG zusätzliche Finanzierungsverpflichtungen der Mitgliedsinstitute einer Sicherungseinrichtung vor.

Als Beispiel wird die Finanzierung eines großen Sicherungsfalls, der alle Finanzierungsschritte erfordert, in TZ 9 grafisch dargestellt.

Gemäß ESAEG³² konnte die Sicherungseinrichtung ihren Mitgliedsinstituten pro Kalenderjahr Sonderbeiträge in der Höhe von maximal 0,5 % der Summe der gedeckten Einlagen vorschreiben, falls der vorhandene Einlagensicherungsfonds nicht ausreichte, die Einlegerinnen und Einleger im Sicherungsfall zu entschädigen oder Verpflichtungen aus Kreditoperationen zu bedienen.³³ Die Höhe des Sonderbeitrags je Mitgliedsinstitut entsprach dem Verhältnis des zuletzt fälligen Jahresbeitrags des Mitgliedsinstituts zur Gesamtsumme der zuletzt fälligen Jahresbeiträge aller Mitgliedsinstitute einer Sicherungseinrichtung.

Für den Fall, dass die Mittel weiterhin nicht ausreichten, ermächtigte das ESAEG³⁴ die FMA, – auf Antrag einer Sicherungseinrichtung und nach Vorliegen eines Gutachtens der OeNB – die Einhebung von erhöhten Sonderbeiträgen von mehr als 0,5 % der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute zu bewilligen. Zudem konnte die FMA – wiederum unter Einholung eines Gutachtens bei der OeNB – die Stundung von Sonderbeiträgen bei Mitgliedsinstituten gewähren, falls deren Leistung eine unzureichende Liquiditäts– oder Solvenzsituation beim antragstellenden Mitgliedsinstitut zur Folge hätte.³⁵ Dem Antrag hatte die Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers über die Vorlage der unzureichenden Liquiditäts– oder Solvenzsituation bei Zahlung der Sonderbeiträge beizuliegen. Die gestundeten Sonderbeiträge waren von den anderen Mitgliedsinstituten der Sicherungseinrichtung zu

³² § 22 Abs. 1 und 2

³³ Alle im überprüften Zeitraum stattgefundenen Einlagensicherungsfälle konnten mit den vorhandenen Fondsmitteln und etwaigen Sonderbeiträgen bis 0,5 % der gedeckten Einlagen abgedeckt werden.

³⁴ § 22 Abs. 3 und 4

³⁵ § 22 Abs. 4 und 5 ESAEG

tragen und sobald das antragstellende Mitgliedsinstitut seinen Verpflichtungen gegenüber der Sicherungseinrichtung nachkam, anteilig von dieser rückzuvergüten.³⁶

(2) Bei der FMA bestanden keine Vorgaben, Musterprozesse oder Richtlinien, wie derartige Anträge bzw. Gutachten aufgebaut sein sollten und welche Angaben konkret erforderlich wären; z.B. Modellrechnungen, Daten, Fakten, Entscheidungsgrundlagen in den Gutachten oder Anforderungen an den Wirtschaftsprüfer. Auch fanden in der FMA noch keine Testläufe für derartige Anträge statt.

- 7.2 Kritisch sah der RH, dass es bei der FMA keine vorgegebenen Arbeitsleitlinien und Musterprozesse zu den Stundungsansuchen von Kreditinstituten gab. Aus seiner Sicht müssten die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsabläufe, der benötigten Informationen und Unterlagen, die in einem solchen Fall erforderlich sind, von der FMA erarbeitet werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf die Möglichkeit des Eingangs zahlreicher gleichzeitiger Stundungsansuchen, die die vorhandenen Ressourcen der FMA überlasten könnten.

Der RH empfahl der FMA, konkrete interne Arbeitsleitlinien und Musterprozesse für etwaige Stundungsansuchen von Sonderbeitragsleistungen von Kreditinstituten zu erarbeiten, die alle erforderlichen Prüfschritte, die Beurteilungskriterien ebenso wie die erforderlichen Mindestinhalte an die Gutachten und die Anforderungen an die Wirtschaftsprüfer enthalten sollten.

- 7.3 Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH bereits aufgegriffen habe und derzeit einen Musterprozess zur Stundungsgewährung erarbeite, der u.a. die erforderlichen Prüfschritte, die Beurteilungskriterien sowie den erforderlichen Mindestinhalt an das Gutachten und an die Bestätigung des Wirtschaftsprüfers enthalten werde.

Überlauf

- 8.1 (1) Sobald die vom Sicherungsfall erstbetroffene Sicherungseinrichtung feststellte, dass sie die Erstattung der Einlagen aus ihrem Fondsvermögen und durch die Einhebung von Sonderbeiträgen nicht innerhalb der Auszahlungsfrist bewerkstelligen konnte, hatte sie den Fehlbetrag den anderen Sicherungseinrichtungen unverzüglich mitzuteilen.³⁷ Damit trat laut ESAEG der Fall ein (sogenannter Überlauf), dass die anderen Sicherungseinrichtungen für die Finanzierung eines Sicherungsfalls bei einem Kreditinstitut, das nicht zu ihren Mitgliedsinstituten gehörte, herangezogen wurden.

³⁶ § 22 Abs. 6 ESAEG

³⁷ § 24 Abs. 1 ESAEG

Die zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen waren auf Verlangen der erstbetroffenen Sicherungseinrichtung verpflichtet, unverzüglich Finanzmittel im Verhältnis des Anteils der Summe der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute an der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute aller zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen bereitzustellen. Die Vertragsbedingungen für die Zurverfügungstellung von Finanzmitteln waren zwischen den Sicherungseinrichtungen im Vorhinein vertraglich zu vereinbaren und gegebenenfalls zu erneuern.³⁸ Die Sicherungseinrichtungen schlossen die Vereinbarungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben ab.

Die Sicherungseinrichtungen hatten – in Abänderung der grundsätzlichen Reihenfolge – vertraglich vereinbart, dass der Überlauf eintritt, sobald der Einlagensicherungsfonds und die Sonderbeiträge bis zu 0,5 % der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute der erstbetroffenen Einlagensicherungseinrichtung für die Sicherstellung der Auszahlung nicht ausreichen. Die über 0,5 % der gedeckten Einlagen hinausgehenden erhöhten Sonderbeiträge der erstbetroffenen Sicherungseinrichtung (für die ein Antrag an die FMA zu stellen war) wurden somit erst in Anspruch genommen, wenn alle Sicherungseinrichtungen zuerst ihre Fonds und ihre bis 0,5 % der gedeckten Einlagen ermittelten Sonderbeiträge zur Verfügung gestellt hatten. Die erhöhten Sonderbeiträge waren entsprechend der gesetzlichen Reihenfolge wiederum zuerst von der erstbetroffenen Sicherungseinrichtung und erst im Anschluss von den zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen zu leisten.

(2) Sollten auch nach dem Überlauf und den erhöhten Sonderbeitragszahlungen die Auszahlungsansprüche nicht vollständig und rechtzeitig befriedigt werden können, hatte die erstbetroffene Sicherungseinrichtung in der Folge Kreditoperationen durchzuführen, an deren Tilgung sich alle Sicherungseinrichtungen im Verhältnis der Summe der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute zu beteiligen hatten.³⁹

Die konkreten Bedingungen für die Durchführung einer solchen Kreditoperation waren zwischen den Sicherungseinrichtungen im Vorhinein vertraglich zu vereinbaren.⁴⁰ Die Sicherungseinrichtungen schlossen die Vereinbarungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben ab.

Der Bundesminister für Finanzen konnte nach Maßgabe gesetzlicher Ermächtigung die Bundeshaftung für Kreditoperationen übernehmen.⁴¹

³⁸ § 24 Abs. 2 und 3 ESAEG

³⁹ § 25 Abs. 1 ESAEG

⁴⁰ § 25 Abs. 2 ESAEG

⁴¹ § 25 Abs. 3 ESAEG

(3) Ein Sonderfall bestand gemäß ESAEG⁴², wenn der Sicherungsfall ein Kreditinstitut, dem die Konzession zwischen dem 3. Juli 2005 und dem 31. Dezember 2017 erteilt wurde, oder ein Kreditinstitut, das in diesem Zeitraum den Fachverband wechselte, betraf. In diesen Fällen hatten alle Sicherungseinrichtungen unverzüglich der Sicherungseinrichtung, der dieses Kreditinstitut zugeordnet war, Finanzmittel im Verhältnis des Anteils der Summe der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute an der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute aller Sicherungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Die Sicherungseinrichtung, der das betroffene Kreditinstitut angehörte, hatte zu diesem Zwecke den anderen Sicherungseinrichtungen unverzüglich den Gesamtbetrag mitzuteilen, der aufgrund des Sicherungsfalls an die Einlegerinnen und Einleger auszuzahlen war. Die genannten Kreditinstitute gehörten für die Dauer von zehn Jahren ab dem Zeitpunkt der Konzessionserteilung oder des Wechsels des Fachverbands einem gesonderten Rechnungskreis im Rahmen ihrer Sicherungseinrichtung an. Nach Ablauf von zehn Jahren erlosch die Zugehörigkeit zum gesonderten Rechnungskreis und die allgemeinen Regeln kamen zur Anwendung. Im überprüften Zeitraum betraf der Sicherungsfall des Kreditinstituts 4 (TZ 21) diesen gesonderten Rechnungskreis.

(4) Wegen Finanzmitteln, die der erstbetroffenen Sicherungseinrichtung aufgrund der oben beschriebenen Fälle von den zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wurden, bestanden Ansprüche für die zweitbetroffenen Sicherungseinrichtungen gegen die erstbetroffene Sicherungseinrichtung nur insoweit, als die erstbetroffene Sicherungseinrichtung Rückflüsse aus der Insolvenzmasse des ehemaligen Mitgliedsinstituts erhielt. Die Ansprüche der Sicherungseinrichtungen an den Rückflüssen aus der Insolvenzmasse errechneten sich im Verhältnis der durch jede Sicherungseinrichtung für den Sicherungsfall zu leistenden Finanzmittel zur Summe der insgesamt zu leistenden Finanzmittel.⁴³

(5) Beginnend mit Herbst 2019 führten die ESA und die S-Haftung Gespräche zur Ausarbeitung und Umsetzung eines Finanzierungskonzepts für große Sicherungsfälle, die den Überlauf auslösen würden. Ziel war es, eine Lösung zu entwickeln, die in Krisenzeiten schnell funktionierte, die Kreditinstitute außerhalb der Krise jedoch nicht finanziell belastete. Gegenstand des Finanzierungskonzepts waren die erhöhten Sonderbeiträge. Also jene Beiträge, die über die 0,5 % Sonderbeiträge hinausgingen und für deren Einhebung eine Genehmigung durch die FMA erforderlich war. Die OeNB hatte in ihren Prüfberichten mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung von großen Einlagensicherungsfällen die Sicherungseinrichtungen vor Probleme stellen könnte und daher ein zusätzliches Finanzierungskonzept für große Einlagensicherungsfälle eingemahnt (TZ 26).

⁴² § 27

⁴³ § 26 ESAEG

Das ausgearbeitete Finanzierungskonzept sah vor, dass die Mitgliedsinstitute der Sicherungseinrichtung die erhöhten Sonderbeiträge alternativ sofort zahlen oder der Einlagensicherung in Form eines Kredits zur Verfügung stellen bzw. eine Anleihe zeichnen konnten (*facultas alternativa*). Das hatte für das Kreditinstitut den Vorteil, dass – im Gegensatz zur sofortigen Bezahlung der jeweiligen Beiträge – der Beitrag nicht unmittelbar als Aufwand in die Gewinn- und Verlustrechnung des Kreditinstituts eingehen und damit deren Ergebnis verschlechtert würde, sondern bei Inanspruchnahme der *facultas alternativa* das Kreditinstitut einen Kredit begibt und den Aktivposten nur in jener Höhe abschreibt, in der von einer Unterdeckung durch die Masserückflüsse ausgegangen werden musste.

Die ESA setzte das alternative Finanzierungskonzept in ihrer – am 15. September 2020 beschlossenen – Satzung um. Sie war danach berechtigt, bei der Vorschreibung von erhöhten Sonderbeiträgen ihren Mitgliedern die Möglichkeit einzuräumen, ihr diese erhöhten Sonderbeiträge in Form eines Kredits (ganz oder teilweise) zur Verfügung zu stellen. Der Teil der erhöhten Sonderbeiträge, der nicht in Form eines Kredits geleistet wurde, war sofort zur Zahlung fällig.

Bei der S-Haftung erfolgte die Aufnahme in die jeweilige Mitgliedervereinbarung zwischen der Sicherungseinrichtung und ihrem jeweiligen Mitgliedsinstitut im September 2020. Die erhöhten Sonderbeiträge konnten von den Mitgliedsinstituten wahlweise auch in Form eines Kredits bzw. durch Zeichnung einer Anleihe aufgebracht werden.

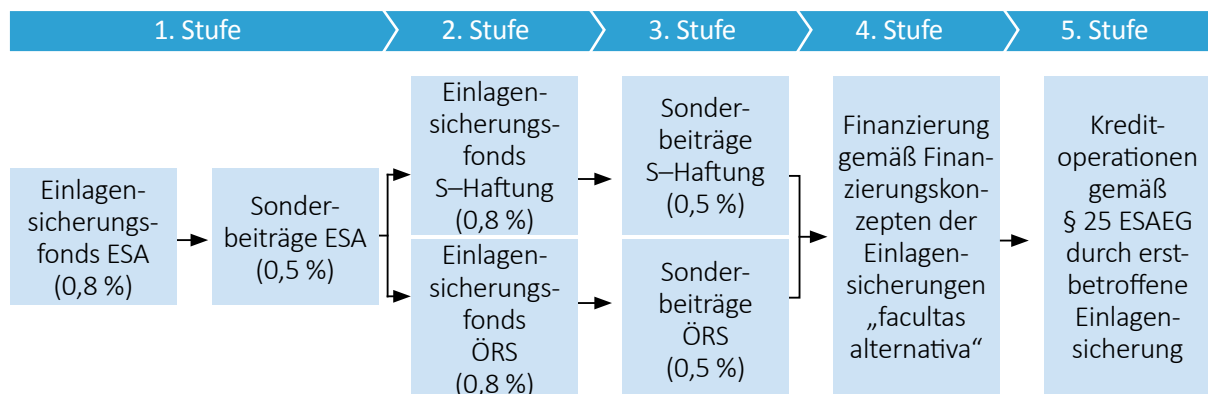
Bei der ÖRS beschloss die Generalversammlung am 2. Februar 2023 die Änderung der Satzung. Sie war damit berechtigt, bei der Vorschreibung von erhöhten Sonderbeiträgen den Mitgliedsinstituten die Option einzuräumen, der ÖRS die erhöhten Sonderbeiträge ganz oder teilweise in Form eines Kredits zur Verfügung zu stellen.

- 8.2 Die Einführung des alternativen Finanzierungskonzepts (*facultas alternativa*) stellte aus Sicht des RH eine gangbare Lösung dar, die Systemrisiken verringerte. Dies deshalb, weil der Ausweis hoher Verluste durch die Nachschussverpflichtung bei den anderen Kreditinstituten in einer Krise ein erhöhtes Risiko für die Finanzmarktstabilität bedeuten könnte. Durch dieses Konzept wird die Gewinn- und Verlustrechnung der Kreditinstitute zum Zeitpunkt der Nachschussverpflichtung nur in jenem Ausmaß belastet, das aus der Unterdeckung des Kredits aus den Rückflüssen der Masse zu erwarten ist.

Zusammenfassendes Beispiel

- 9 Die nachstehende Abbildung stellt die Finanzierung eines – angenommenen – großen Sicherungsfalls dar, der alle Finanzierungsschritte erfordert; der RH geht von einem angenommenen Sicherungsfall in der ESA aus (die vier Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum betrafen Mitgliedsinstitute der ESA). Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass alle bisherigen Sicherungsfälle in der ESA in der ersten Stufe mit den Mitteln des Einlagensicherungsfonds der ESA abgedeckt waren.

Abbildung 2: Finanzierungskaskade bei Einlagensicherungsfällen am Beispiel der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.



ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

ESAEG = Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz

ÖRS = Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen

S-Haftung = Sparkassen-Haftungs GmbH

Quellen: FMA; OeNB; Darstellung: RH

In der ersten Stufe erfolgt die Mittelaufbringung durch die Verwendung des Einlagensicherungsfonds der ESA (grundsätzlich bis zu 0,8 % der gedeckten Einlagen im Einlagensicherungsfonds) sowie durch die Einhebung von Sonderbeiträgen bis zu 0,5 % der Summe der gedeckten Einlagen bei den Mitgliedern der ESA. Reichen diese Mittel nicht aus, um die Auszahlung zu decken, wird der Überlauf ausgelöst. In der zweiten Stufe werden die Einlagensicherungsfonds der S-Haftung und der ÖRS in Anspruch genommen sowie in einer dritten Stufe die Sonderbeiträge bis 0,5 % der gedeckten Einlagen bei den Mitgliedern der S-Haftung und der ÖRS eingehoben. In der vierten Stufe kommt es zu erhöhten Sonderbeiträgen über die 0,5 % der gedeckten Einlagen hinaus. Dabei werden alle Sicherungseinrichtungen gleichzeitig – nach einem Gutachten der OeNB und nach Genehmigung durch die FMA – entsprechend ihrem Anteil an den gedeckten Einlagen belastet. In dieser Stufe greift die Wahlmöglichkeit der Kreditinstitute zwischen einer sofortigen Bezahlung der Beiträge an die jeweilige Einlagensicherung oder der Inanspruchnahme der facultas alternativa. Bei letzterer räumen die Mitgliedsinstitute ihrer Sicherungseinrichtung Kredite in Höhe der von ihnen zu zahlenden erhöhten Sonderbeiträge ein oder zeichnen eine Anleihe

(soweit dies vorgesehen ist). In der fünften Stufe nimmt die ESA als erstbetroffene Sicherungseinrichtung einen Kredit auf, an dessen Rückzahlung alle Sicherungseinrichtungen beteiligt sind.

Einlagensicherungsfonds

Dotierung der Einlagensicherungsfonds

10.1 (1) Jede Sicherungseinrichtung hatte einen Einlagensicherungsfonds einzurichten, um im Sicherungsfall über Finanzmittel zur Erstattung der gedeckten Einlagen zu verfügen. Gemäß den Übergangsbestimmungen im ESAEG⁴⁴ waren die Einlagensicherungsfonds per 1. Jänner 2019 jeweils mit verfügbaren Finanzmitteln in Höhe von 0,31 % der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute zu dotieren.⁴⁵ Die Zielausstattung sollte bis zum 3. Juli 2024 aufgebaut werden und war mit zumindest 0,8 % der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute vorgegeben.⁴⁶ Bis zur Erreichung dieser Zielausstattung hatten die Sicherungseinrichtungen ihren Mitgliedsinstituten jährliche Beiträge vorzuschreiben und dabei sicherzustellen, dass ihre Methoden einen gleichmäßigen Aufbau des Einlagensicherungsfonds gewährleisteten.⁴⁷ Mit Stichtag 31. Dezember 2022 lag die mit 3. Juli 2024 zu erreichende Zielausstattung bei 2,082 Mrd. EUR.⁴⁸

(2) Basis für die Ermittlung der Beitragshöhe jedes Mitgliedsinstituts war die Höhe der gedeckten Einlagen. Weiters wurden die Risiken berücksichtigt, denen das entsprechende Mitgliedsinstitut ausgesetzt war. Dazu hatte jede Sicherungseinrichtung eine Methode zur Ermittlung von Beiträgen und Sonderbeiträgen festzulegen, die von der FMA zu genehmigen war.⁴⁹ Im Auftrag der FMA hatte die OeNB dazu ein Gutachten zu erstellen, in dem sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht darlegte, ob die jeweils eingereichte Methode zur Berechnung der risikoorientierten Beiträge für Zwecke des Einlagensicherungsfonds in Einklang mit den Vorgaben des ESAEG und der entsprechenden EBA-Leitlinie⁵⁰ stand.

⁴⁴ § 59 Z 9d

⁴⁵ Stichtag für die Bemessung des Anteils des Fondsvolumens an den gedeckten Einlagen war der 30. September des jeweiligen Jahres.

⁴⁶ § 18 Abs. 1 ESAEG

⁴⁷ Gemäß § 59 Z 9a ESAEG sind dabei die Auswirkungen der Konjunktur auf mögliche prozyklische Effekte bei der Beitragsaufbringung zu berücksichtigen.

⁴⁸ 0,8 % der gedeckten Einlagen aller Sicherungseinrichtungen; diese beliefen sich per 31. Dezember 2022 auf 260,255 Mrd. EUR.

⁴⁹ § 23 Abs. 1 ESAEG

⁵⁰ Leitlinie zu den Methoden für die Berechnung von Beiträgen an Einlagensicherungssysteme

(3) Der Einlagensicherungsfonds der ESA war per 1. Jänner 2019 mit 526,28 Mio. EUR (0,311 % der gedeckten Einlagen in Höhe von 169,193 Mrd. EUR) dotiert. Dieses Fondsvolumen setzte sich aus den Fondsmitteln der bisherigen Sicherungseinrichtungen der Fachverbände der Banken und Bankiers, der Raiffeisenbanken, der Volksbanken und der Landes-Hypothekenbanken zusammen.

Die Fondsmittel der S-Haftung beliefen sich per 1. Jänner 2019 auf 138 Mio. EUR (0,313 % der gedeckten Einlagen in Höhe von 44,061 Mrd. EUR). Die Fondsmittel und die gedeckten Einlagen sind exklusive der mit 1. Jänner 2019 aus der S-Haftung zur ESA wechselnden Kreditinstitute dargestellt (Fondsvolumen 21,18 Mio. EUR).

(4) Die Einlagensicherungsfonds der drei Sicherungseinrichtungen waren durch jährliche Beiträge der Mitgliedsinstitute aufzubauen. Der Bestand an Fondsmitteln konnte dabei auch durch andere Zahlungsflüsse erhöht bzw. vermindert werden, z.B. im Rahmen eines Sicherungsfalls.

Die nachstehende Tabelle zeigt exemplarisch Zahlungsflüsse im Wirkungsbereich der Einlagensicherung auf, die das Fondsvermögen erhöhen bzw. vermindern können:

Tabelle 7: Exemplarische Darstellung von Zahlungsflüssen in Einlagensicherungsfonds

| Zahlungsflüsse | |
|--|--|
| Erhöhung der Fondsmittel | Verminderung der Fondsmittel |
| Jahresbeiträge, Sonderbeiträge der Mitgliedsinstitute | – |
| – | Entschädigungszahlungen im Sicherungsfall |
| Rückflüsse, insbesondere aus der Insolvenzmasse bzw. aus der Selbstabwicklung von Kreditinstituten | – |
| Eingänge aus dem Wechsel von Kreditinstituten aus einer anderen Sicherungseinrichtung | Abgänge aus dem Wechsel von Kreditinstituten in eine andere Sicherungseinrichtung |
| Zinserträge | Zinsaufwendungen |
| Erträge aus der Veranlagung | Aufwendungen aus der Veranlagung |
| – | Stützungsmaßnahmen innerhalb eines institutsbezogenen Sicherungssystems gemäß § 30 ESAEG |
| – | Inanspruchnahme von Sicherungseinrichtungen im Rahmen einer Abwicklung gemäß § 132 BaSAG |
| Eingänge aus Kreditoperationen | Bedienung von Verpflichtungen aus Kreditoperationen |

BaSAG = Sanierungs- und Abwicklungsgesetz
ESAEG = Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz

Quelle: ESAEG



- 10.2 Der RH hielt fest, dass die Sicherungseinrichtungen Einlagensicherungsfonds aufzubauen hatten, um im Sicherungsfall rasch die notwendigen finanziellen Mittel zur Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger bereitstellen zu können. Er stellte fest, dass die beiden mit 1. Jänner 2019 bestehenden Sicherungseinrichtungen ihre Einlagensicherungsfonds mit einem Fondsvolumen von insgesamt 685,45 Mio. EUR ausgestattet hatten. Dies entsprach den gesetzlichen Vorgaben von 0,31 % der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute.

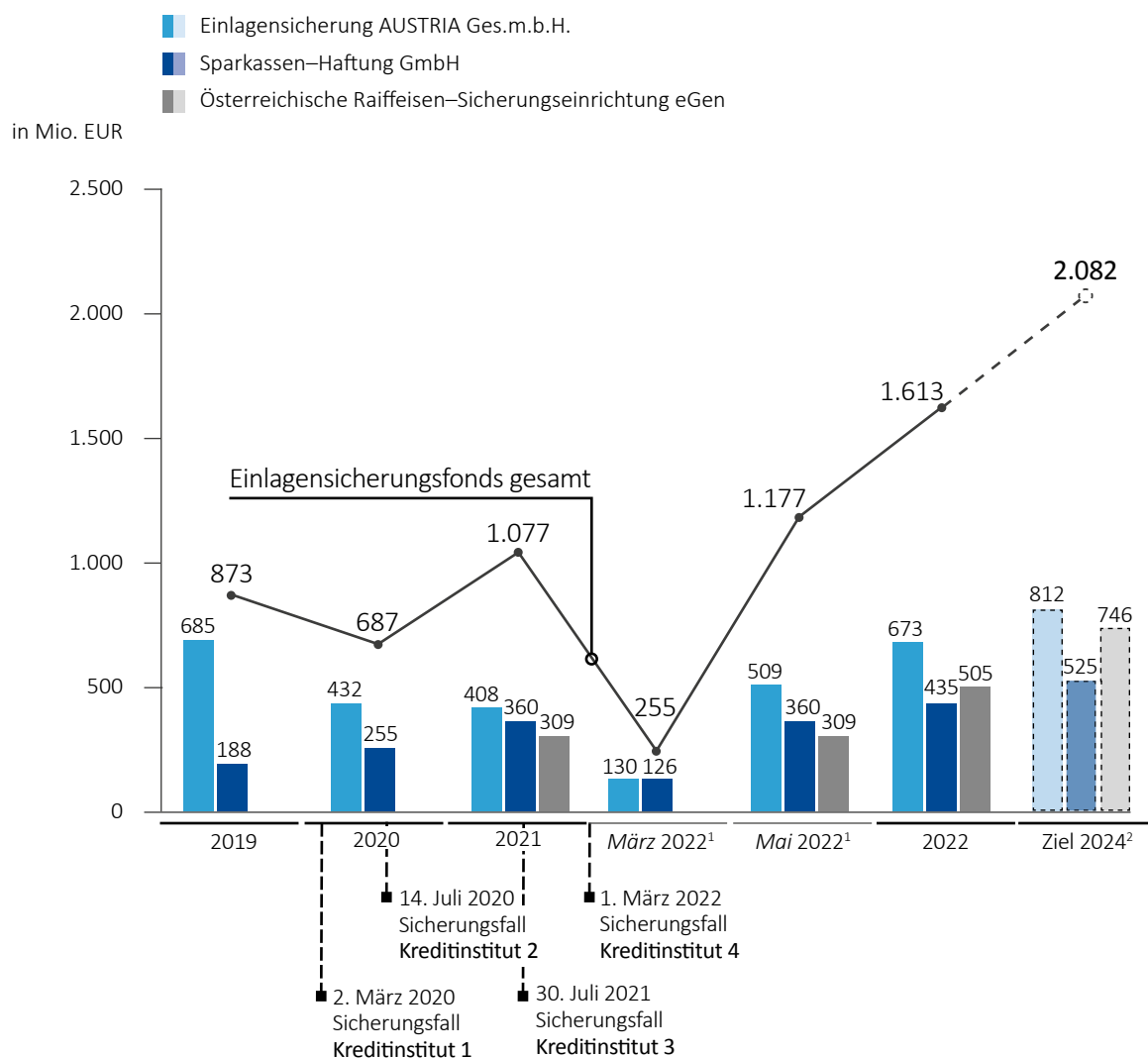
Für die Zielausstattung am 3. Juli 2024 sollten hochgerechnet Fondsmittel in Höhe von insgesamt 2,082 Mrd. EUR zur Verfügung stehen (0,8 % der gedeckten Einlagen per Ende Dezember 2022). Der RH wies darauf hin, dass es sich bei der Zielausstattung um keine fixe betragliche Größe handelte; vielmehr war diese vom Bestand der gedeckten Einlagen aller Mitgliedsinstitute einer Sicherungseinrichtung zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängig.

Der RH wies darauf hin, dass die Berechnung der Beiträge der Mitgliedsinstitute risikobasiert erfolgte und somit Kreditinstitute mit einem risikoreicheren Geschäftsmodell auch erhöhte Beiträge in den Einlagensicherungsfonds zu leisten hatten.

Entwicklung der Einlagensicherungsfonds

- 11.1 (1) Die Gesamtentwicklung der Einlagensicherungsfonds der beiden bzw. ab November 2021 drei Sicherungseinrichtungen im Zeitverlauf ab 2019 ist aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich:

Abbildung 3: Entwicklung der Einlagensicherungsfonds der Sicherungseinrichtungen ab 2019



¹ Gemäß internen Berechnungen der OeNB; Daten jeweils zum Jahresende; im Jahr 2022 werden aufgrund des starken Rückgangs der Einlagensicherungsfonds und der darauf folgenden Wiederauffüllung die Monate März 2022 und Mai 2022 jeweils zum Monatsende zusätzlich dargestellt.

² Hochrechnung per Ende Dezember 2022

Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: OeNB; Darstellung: RH

Bis Ende 2019 stieg der Gesamtbestand der Einlagensicherungsfonds der österreichischen Sicherungseinrichtungen von 685,45 Mio. EUR auf 872,95 Mio. EUR.

Im Jahr 2020 kam es zu zwei Sicherungsfällen bei den Kreditinstituten 1 und 2, die Auszahlungen im Rahmen der Einlagensicherung in Höhe von insgesamt rd. 550 Mio. EUR erforderlich machten. Der Fonds-Bestand fiel Ende 2020 auf insgesamt 686,79 Mio. EUR (das waren 0,28 % der gedeckten Einlagen) zurück.

Im Jahr 2021 kam es vor allem aufgrund des Sicherungsfalls beim Kreditinstitut 3 zu einer weiteren Verminderung der Einlagensicherungsfonds in der Höhe von 107,50 Mio. EUR⁵¹; es gab jedoch auch erste Rückflüsse aus der Insolvenzmasse⁵² des Kreditinstituts 2 (55,60 Mio. EUR). Die drei Einlagensicherungsfälle betrafen ausschließlich die ESA. Sie musste daher die durch die Sicherungsfälle entstandene Unterdeckung ihres Einlagensicherungsfonds gleichmäßig auf die restlichen Beitragsvorschriften verteilen, um bis zum 3. Juli 2024 die Zielausstattung von zumindest 0,8 % der Summe der gedeckten Einlagen ihrer Mitgliedsinstitute zu erreichen.

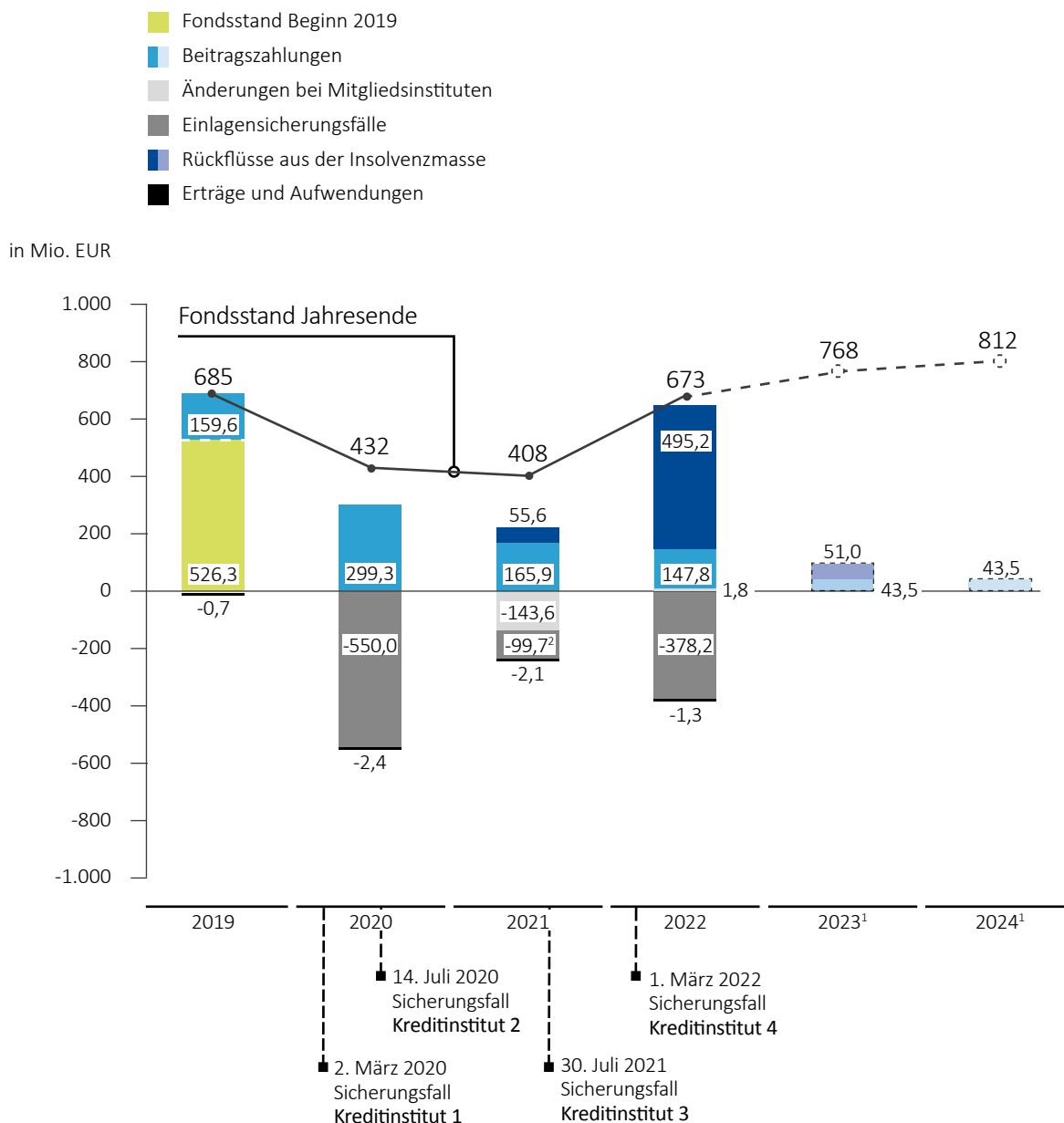
Im März 2022 ereignete sich ein Sicherungsfall beim Kreditinstitut 4. Obwohl das Kreditinstitut 4 Mitglied der ESA war, mussten gemäß § 27 ESAEG alle drei Sicherungseinrichtungen die erforderlichen Finanzmittel von insgesamt 947,02 Mio. EUR gemeinsam aufbringen. Dies ließ den Fondsbestand der Sicherungseinrichtungen im März 2022 auf den Tiefststand von insgesamt rd. 255 Mio. EUR absinken. Der Einlagensicherungsfonds der ÖRS wurde dabei vollständig ausgeschöpft und die ÖRS musste zusätzliche Sonderbeiträge in der Höhe von 40 Mio. EUR von ihren Mitgliedsinstituten einheben, um die benötigten Mittel bereitstellen zu können. Bis Mai 2022 konnten aus dem Verkauf von Vermögenswerten des Kreditinstituts 4 jedoch sämtliche zur Auszahlung der gedeckten Einlagen bereitgestellten Finanzmittel wieder an die Einlagensicherungsfonds rückgeführt werden. Auch weitere Rückflüsse aus der Masse der Kreditinstitute 1, 2 und 3 trugen zu einer Erholung der Fondsvermögen bei, so dass Ende 2022 ein Fondsbestand von insgesamt 1.613,07 Mio. EUR erreicht werden konnte. Die ESA erwartete bei zwei der Sicherungsfälle in den kommenden Jahren weitere Rückflüsse aus der Insolvenzmasse, die die bisher geleisteten Auszahlungen bis zu 100 % abdecken sollten.

⁵¹ Die ESA übertrug 107,50 Mio. EUR auf das Auszahlungskonto. Die gedeckten Einlagen beliefen sich auf 107,21 Mio. EUR (TZ 17 und TZ 20)

⁵² Rückflüsse aus Sicherungsfällen (z.B. aus der Insolvenzmasse oder Rückflüsse aus der Selbstabwicklung) waren dem Einlagensicherungsfonds zuzuführen und verringerten in weiterer Folge die Beiträge der Mitgliedsinstitute zur Erreichung der Zielausstattung.

(2) Da die vier Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum ausschließlich Mitgliedsinstitute der ESA betrafen, erfolgt in der nachstehenden Abbildung eine Einzeldarstellung des Einlagensicherungsfonds der ESA:

Abbildung 4: Entwicklung des Einlagensicherungsfonds der ESA



¹ Hochrechnung per Ende Dezember 2022

² Dotierung des Auszahlungskontos in der Höhe von 107,5 Mio. EUR betreffend den Sicherungsfall Kreditinstitut 3. Aufgrund einer Rückübertragung vom Auszahlungskonto für den Sicherungsfall beim Kreditinstitut 2 in der Höhe von 7,8 Mio. EUR verringert sich der Betrag auf 99,7 Mio. EUR.

Die Abbildung zeigt die Auswirkungen der Einlagensicherungsfälle der Jahre 2020 bis 2022 und deren Rückflüsse auf den Einlagensicherungsfonds der ESA. Im Jahr 2021 ist weiters ein Abgang von 143,57 Mio. EUR aus dem Fondsbestand ersichtlich, der sich aus dem Wechsel zu anderen Sicherungseinrichtungen, großteils aus dem Ausscheiden von Kreditinstituten des Raiffeisensektors zur neu gegründeten Sicherungseinrichtung ÖRS ergab. Die dadurch entstandene betragliche Unterdeckung des Einlagensicherungsfonds bereinigte die ESA, indem sie ihren Mitgliedsinstituten eine Einmalzahlung in Höhe von 144,36 Mio. EUR zur Wiederauffüllung vorschrieb.⁵³

Durch den Wechsel von Mitgliedsinstituten zu anderen Sicherungseinrichtungen verminderte sich der Stand der verbleibenden gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute der ESA und somit auch die Basis für die Berechnung der Zielausstattung: Während sich die gedeckten Einlagen Ende 2020 auf 190,523 Mrd. EUR beliefen, verringerten sie sich bis Ende 2022 auf 101,454 Mrd. EUR. Mit einem Fondsvermögen von 673,49 Mio. EUR Ende 2022 war – gemessen an gedeckten Einlagen in der Höhe von 101,454 Mrd. EUR im Einlagensicherungsfonds der ESA – ein Deckungsgrad von 0,66 % erreicht. Damit befand sich die ESA auf ihrem Weg zur Zielerreichung (0,8 % im Jahr 2024) wieder über ihrem ursprünglich im Jahr 2019 für das Jahr 2022 festgelegten Planwert von 0,64 %.

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass sich im Zeitraum 2020 bis 2022 vier Sicherungsfälle ereigneten, die ausschließlich Mitgliedsinstitute der ESA betrafen und deren Einlagensicherungsfonds erheblich verringerten. Damit verzögerte sich der geplante Aufbau des Einlagensicherungsfonds. Der RH hob jedoch hervor, dass die verfügbaren Finanzmittel im Einlagensicherungsfonds der ESA ausreichten, um die Einlegerinnen und Einleger in den Sicherungsfällen zu entschädigen. Die Sicherungsfälle im Bereich der ESA machten Anpassungen der Beitragsvorschriften der ESA notwendig, um einen weiterhin gleichmäßigen Aufbau des Fonds bis zur Erreichung der geplanten Zielausstattung zu gewährleisten.

Aufgrund einer gesetzlichen Übergangsbestimmung mussten im Sicherungsfall des Kreditinstituts 4 alle drei Sicherungseinrichtungen die erforderlichen Finanzmittel gemeinsam aufbringen, was den Einlagensicherungsfonds der erst im November 2021 als Sicherungseinrichtung tätig gewordenen ÖRS vollständig ausschöpfte und die Einhebung von Sonderbeiträgen erforderte.

⁵³ Die Vorschrift der ESA an die Mitgliedsinstitute erging im Dezember 2021 mit Frist Ende Jänner 2022. Bis Ende Dezember 2021 zahlten die Mitgliedsinstitute 64,22 Mio. EUR ein; somit war der Fondsbestand 2021 um diesen Betrag erhöht. Die verbleibenden 80,14 Mio. EUR waren fristgerecht bis Ende Jänner 2022 einbezahlt worden.

Der RH wies darauf hin, dass die Rückflüsse aus den jeweiligen Insolvenzmassen bzw. aus der Selbstabwicklung des Kreditinstituts 4 den Einlagensicherungsfonds wieder zugeführt wurden und in erheblichem Maß zur Wiederauffüllung beitrugen.

Ende 2022 erreichte der Fondsbestand aller Sicherungseinrichtungen 1,613 Mrd. EUR. Nach Ansicht des RH kann die geplante Zielausstattung in der Höhe von 2,082 Mrd. EUR – keine weiteren Sicherungsfälle vorausgesetzt – bis 3. Juli 2024 durch einen gleichmäßigen weiteren Aufbau erreicht werden.

Veranlagung des Fondsvermögens

- 12.1 Die Sicherungseinrichtungen hatten gemäß ESAEG die verfügbaren Finanzmittel risikoarm zu veranlagen.⁵⁴ Insbesondere war auf die Sicherheit, die Rentabilität und den Bedarf an liquiden Mitteln sowie auf eine angemessene Mischung und Streuung der Vermögenswerte Bedacht zu nehmen. Weiters hatte die Veranlagungsstrategie eine ausreichende Liquidität im Sicherungsfall zu gewährleisten.

Im überprüften Zeitraum veranlagten die drei Sicherungseinrichtungen ihre verfügbaren Finanzmittel der Einlagensicherungsfonds zur Gänze auf Konten bei der OeNB.

Gemäß einer Leitlinie der EZB⁵⁵ musste die Verzinsung nicht geldpolitischer Einlagen (das betrifft somit auch Sicherungseinrichtungen) den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, Marktneutralität sowie Gleichbehandlung Rechnung tragen und hat den Einlagezinssatz nicht zu übersteigen.

Der Zinssatz der Einlagefazilität⁵⁶ betrug zwischen September 2019 und Juli 2022 -0,5 %, die finanziell verfügbaren Mittel der Einlagensicherungsfonds waren in diesem Zeitraum somit negativ verzinst. Der Zinsaufwand aus diesen Veranlagungen belief sich in diesem Zeitraum auf 10,26 Mio. EUR.⁵⁷

Gemäß den Geschäftsbestimmungen der OeNB für die Führung von Girokonten leistete die OeNB für Guthaben, die nicht aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung bei ihr gehalten wurden, keine positive Verzinsung.

⁵⁴ § 19

⁵⁵ Leitlinie (EU) 2019/671 der EZB über Inlandsgeschäfte zur Verwaltung von Aktiva und Passiva durch die nationalen Zentralbanken; Art. 4 Abs. 2

⁵⁶ Die Einlagefazilität ermöglicht es Geschäftsbanken im Euroraum, nicht benötigte Guthaben kurzfristig zu einem vorher festgelegten Zinssatz anzulegen.

⁵⁷ inklusive Bank- und Kontoführungsspesen

- 12.2 Der RH wies darauf hin, dass den Sicherungseinrichtungen für die Veranlagung der verfügbaren Mittel ihrer Einlagensicherung bei der OeNB im Zeitraum September 2019 bis Juli 2022 10,26 Mio. EUR an Negativzinsen verrechnet wurden. Dieser Aufwand verringerte das Vermögen der Einlagensicherungsfonds und musste beim Fondsaufbau von den Mitgliedsinstituten zusätzlich aufgebracht werden.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Sicherungseinrichtungen im überprüften Zeitraum ihre verfügbaren Finanzmittel bei der OeNB risikolos und taggleich verfügbar veranlagt hatten. Da die OeNB nach dem Ende der Niedrig- bzw. Negativzinsphase die Guthaben der Sicherungseinrichtungen gemäß ihren Geschäftsbestimmungen nicht positiv verzinsen wird, konnte der RH nicht ausschließen, dass die Sicherungseinrichtungen die weitere Veranlagung ihrer verfügbaren Finanzmittel künftig – gemäß ihrer jeweiligen Veranlagungsstrategie – verstärkt am Geld- und Kapitalmarkt vornehmen werden.

Der RH empfahl daher der FMA und der OeNB, eine Überprüfung der Veranlagungsrichtlinien und der bestehenden Veranlagungen der Sicherungseinrichtungen in ihr Prüfprogramm aufzunehmen. Dabei wäre auch zu überprüfen, ob bzw. wie schnell die vorgesehenen bzw. gewählten Anlageformen im Sicherungsfall innerhalb der erforderlichen Fristen und ohne signifikante Wertverluste in liquide Mittel zur Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger umgewandelt werden können.

- 12.3 (1) Die FMA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ein entsprechendes Prüfmodul im Hinblick auf die Prüfung der Veranlagung der finanziellen Mittel des Einlagensicherungsfonds in Abstimmung mit der OeNB bereits bestehe (Modul „Veranlagung und Liquiditätsrisiko“). Die Sicherungseinrichtungen hätten aufgrund der allgemeinen finanzwirtschaftlichen Lage im überprüften Zeitraum ihre verfügbaren Finanzmittel bei der OeNB veranlagt.

Die FMA werde in Abstimmung mit der OeNB auf risikoorientierter Basis das Prüfprogramm unter Bedachtnahme auf die Empfehlung des RH für die Zukunft festlegen.

(2) Die OeNB merkte in ihrer Stellungnahme an, dass – wie der RH selbst ausführe – „die Sicherungseinrichtungen im überprüften Zeitraum ihre verfügbaren Finanzmittel bei der OeNB risikolos und taggleich verfügbar veranlagt hatten“ und damit die genannten Gesichtspunkte in der Vergangenheit sachlich gegenstandslos wären. Für die Überprüfung dieses Themenkomplexes sei schon bisher das Prüfmodul „Veranlagung und Liquiditätsrisiko“ zur Verfügung gestanden. Aufgrund der Marktsituation bzw. der risikoorientierten Priorisierung der zu prüfenden Bereiche sei von einer Prüfung der Veranlagungen bisher jedoch abgesehen worden. Veränderungen im Marktumfeld und somit in der Veranlagungsstrategie der Sicherungseinrichtungen würden im Rahmen der laufenden Analyse in die Betrachtungen einbezogen

und könnten jederzeit zu einer geänderten Einschätzung sowie in weiterer Folge zur Beauftragung diesbezüglicher Vor–Ort–Prüfungen führen.

Der OeNB sei klar, dass die Relevanz des Themas in Abhängigkeit von der weiteren Marktentwicklung zunehmen werde. Darüber hinaus nehme die OeNB die Empfehlung des RH an die Aufsicht so auf, dass bei der Festlegung des Prüfprogramms, die der FMA und OeNB gemeinsam obliege, auch dieser Gesichtspunkt risikoorientiert berücksichtigt werde.

Eintritt in und Wechsel zu anderen Sicherungseinrichtungen

- 13.1 (1) Seit 2018 hatten neu konzessionierte Kreditinstitute bei Eintritt in eine Sicherungseinrichtung – solange die Zielausstattung noch nicht erreicht wurde – zu ihrem Jahresbeitrag eine zusätzliche Zahlung in Höhe des Jahresbeitrags zu leisten, um bei einem möglichen Sicherungsfall auf die gesamten bisher aufgebauten Fondsmittel der Sicherungseinrichtung zugreifen zu können.⁵⁸ War die Zielausstattung erreicht, sah das ESAEG keine zusätzlichen Zahlungen für den Eintritt von neu konzessionierten Kreditinstituten in eine Sicherungseinrichtung vor.⁵⁹

(2) Verließ ein Kreditinstitut eine Sicherungseinrichtung und schloss sich einer anderen an, so wurden gemäß ESAEG die Beiträge, die in den zwölf Monaten vor Ende der Mitgliedschaft geleistet wurden, auf die neue Sicherungseinrichtung übertragen.⁶⁰

Dadurch, dass bei einem Wechsel in eine andere Sicherungseinrichtung nicht alle bisher einbezahlten Fondsbeiträge des wechselnden Kreditinstituts mitübertragen werden, kann es spätestens ab dem Erreichen der Zielausstattung im Jahr 2024 bei der abgebenden Sicherungseinrichtung zu einer Überdeckung und bei der aufnehmenden Sicherungseinrichtung zu einer Unterdeckung des Einlagensicherungsfonds kommen. Regelungen, wie bei einer Überdeckung eines Einlagensicherungsfonds – d.h., das Fondsvermögen ist höher, als die vorgesehene Zielausstattung – zu verfahren ist, lagen nicht vor.

⁵⁸ § 21 Abs. 8 ESAEG

⁵⁹ Lediglich wenn sich durch den Beitritt die gedeckten Einlagen im Einlagensicherungsfonds erhöhen sollten, wären dafür Beiträge zu leisten.

⁶⁰ Das galt nicht für etwaige eingehobene Sonderbeiträge und wenn ein Kreditinstitut von einem Einlagensicherungssystem ausgeschlossen wurde.

- 13.2 Der RH stellte fest, dass ein neu in eine Sicherungseinrichtung eintretendes Kreditinstitut keine Beiträge zum Einlagensicherungsfonds leisten musste, wenn die Zielausstattung des Einlagensicherungsfonds dieser Sicherungseinrichtung erreicht war. Somit wäre bei Eintritt eines Sicherungsfalls dieses Kreditinstitut gegenüber den anderen Mitgliedsinstituten der Sicherungseinrichtung, die den Fonds bis zur Zielausstattung aufgebaut haben, bevorzugt. Auch ein Aufbringen von anteiligen Fondsmitteln durch eine Einmalzahlung bei Neuaufnahme in eine Sicherungseinrichtung war gesetzlich nicht vorgesehen.

Der RH empfahl der FMA daher, sich im Wege des Finanzministeriums bei Novellierungen des ESAEG dafür einzusetzen, dass Kreditinstitute bei Neueintritt in eine Sicherungseinrichtung auch nach Erreichen der Zielausstattung anteilige Beiträge zum Einlagensicherungsfonds zu entrichten haben.

Der RH hielt weiters fest, dass, obwohl bereits 2024 die Zielausstattung der Einlagensicherungsfonds erreicht sein sollte, noch keine Vorgaben bestanden, wie im Fall von etwaigen Überdeckungen nach Erreichen der Zielausstattung vorzugehen war.

Der RH empfahl der FMA, sich im Wege des Finanzministeriums bei Novellierungen des ESAEG für Regelungen zur einheitlichen Vorgangsweise aller Sicherungseinrichtungen bei Überdeckungen von Einlagensicherungsfonds ab Erreichen der Zielausstattung im Jahr 2024 einzusetzen.

- 13.3 (1) Die FMA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die dem ESAEG zugrunde liegende Richtlinie keine Regelungen im Zusammenhang mit der Beitragsleistung für neu konzessionierte Kreditinstitute vorsehe, wenn die Zielausstattung des Einlagensicherungsfonds bereits erreicht sei. Diese Konstellation werde allerdings nur im ersten Kalenderjahr schlagend werden. Spätestens im darauffolgenden Kalenderjahr seien Beiträge – sofern das betreffende Kreditinstitut entsprechende Einlagen „eingesammelt“ habe – aufgrund der potenziellen Unterdeckung des Einlagensicherungsfonds risikogewichtet zu leisten. Die FMA erachte diesen Aspekt der Bevorzugung als regelungswert, wobei sie allerdings Regelungen auf europäischer Ebene begrüßen würde. Aufgrund der sehr überschaubaren Anzahl an Neukonzessionierungen von CRR-Kreditinstituten trete dieser Aspekt im Vergleich zu jenem der adäquaten Beitragsübertragung bei Wechsel von Mitgliedsinstituten in andere Sicherungseinrichtungen in den Hintergrund.

Die FMA werde sich im Rahmen ihrer Möglichkeit auf europäischer Ebene für eine sachgerechte Lösung dieser Problematik einbringen.

(2) Hinsichtlich der fehlenden Vorgaben, wie im Fall von etwaigen Überdeckungen nach Erreichen der Zielausstattung vorzugehen sei, erachte die FMA die Anregung von gesetzlichen Regelungen dem Grunde nach für nicht erforderlich. Es liege grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Geschäftsleiter einer Sicherungseinrichtung, dafür Sorge zu tragen, dass der Einlagensicherungsfonds jedenfalls über die gesetzlich vorgeschriebene Mindestdotierung verfüge. Widrigenfalls sei die Sicherungseinrichtung zur Anzeige gemäß ESAEG unter Darlegung der „Maßnahmen, die gesetzt werden, um die Zielausstattung im Rahmen der Vorgaben dieses Bundesgesetzes sicherzustellen und den Zeitpunkt, zu dem die Zielausstattung erneut erreicht wird“, verpflichtet. Sofern Mittel (z.B. Rückflüsse aus der Insolvenzmasse), die eine Überdeckung des Fonds begründeten, den Mitgliedsinstituten rückgeführt würden, sei dies dem Grunde nach unter Einhaltung der Voraussetzungen gemäß § 18 ESAEG als zulässig zu bewerten.

Die FMA werde die Empfehlung des RH aufgreifen und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten beim Finanzministerium für eine entsprechende gesetzliche Novellierung einsetzen.

13.4 (1) Der RH entgegnete der FMA, dass auch in den Folgejahren nach der Neukonzessionierung eines Kreditinstituts dieses nicht automatisch Beiträge zu leisten hätte. Beiträge wären nur dann zu leisten, wenn sich die gedeckten Einlagen des Einlagensicherungsfonds insgesamt erhöhten, nicht jedoch, wenn es nur zu Umschichtungen von gedeckten Einlagen zwischen Kreditinstituten kommt bzw. wenn eine Überdeckung besteht. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung zur Beitragsleistung auch nach Erreichen der Zielausstattung. Er wertete positiv, dass sich die FMA auf europäischer Ebene für eine sachgerechte Lösung in diesem Zusammenhang einbringen wird.

(2) Der RH nahm die Stellungnahme der FMA zur Mindestdotierung zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass sich seine Ausführungen ausschließlich auf Überdeckungen bezogen hatten.

Die Zusage der FMA, die Empfehlung des RH zu Regelungen für eine einheitliche Vorgangsweise aller Sicherungseinrichtungen bei Überdeckungen von Einlagensicherungsfonds ab Erreichen der Zielausstattung aufzugreifen, wertete er positiv.

Entschädigungsmechanismus im Sicherungsfall

Eintritt eines Sicherungsfalls und rechtliche Folgen

14 Im ESAEG waren für den Eintritt eines Sicherungsfalls drei Auslöseereignisse vorgesehen:⁶¹

1. Die FMA stellte fest, dass ein Mitgliedsinstitut einer Sicherungseinrichtung aus Gründen, die mit seiner Finanzlage unmittelbar zusammenhingen, vorerst nicht in der Lage war, fällige Einlagen zurückzuzahlen, und zur Zeit der Feststellung keine Aussicht bestand, dass das Mitgliedsinstitut dazu zukünftig in der Lage sein wird.⁶²

2. Hinsichtlich der gedeckten Einlagen eines Mitgliedsinstituts wurde eine Zahlungseinstellung behördlich verfügt.⁶³ Bei Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Kreditinstituts gegenüber seinen Gläubigern, insbesondere für die Sicherheit der ihm anvertrauten Vermögenswerte oder zur Gewährleistung der Stabilität des Finanzsektors, konnte die FMA zur Abwendung dieser Gefahr befristete Maßnahmen durch Bescheid anordnen.

3. Ein Gericht eröffnete über ein Mitgliedsinstitut den Konkurs oder ordnete die Geschäftsaufsicht an. Über das Vermögen eines Kreditinstituts konnte kein Sanierungsverfahren eröffnet werden. Es war auch kein Sanierungsplanantrag vorgesehen. In Geschäftsaufsichts- und Konkursverfahren hatte die FMA Parteistellung. Der Antrag auf Konkurseröffnung konnte nur von der FMA bzw. während aufrechter Geschäftsaufsicht nur von der Aufsichtsperson gestellt werden. Das Gericht hatte die FMA und die OeNB von der Anordnung der Geschäftsaufsicht durch Übersendung eines Edikts unverzüglich zu verständigen.^{64, 65}

⁶¹ § 9

⁶² Die FMA hatte eine solche Feststellung spätestens fünf Arbeitstage nach dem Zeitpunkt zu treffen, an dem sie erstmals feststellte, dass das betroffene Mitgliedsinstitut seine fälligen und rückzahlbaren Einlagen nicht zurückgezahlt hatte.

⁶³ §§ 70 Abs. 2 und 78 BWG

⁶⁴ § 82 BWG

⁶⁵ Kreditinstitute, die überschuldet oder zahlungsunfähig waren, konnten, wenn die Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit voraussichtlich wieder behoben werden konnte, bei dem für die Konkurseröffnung zuständigen Gericht die Anordnung der Geschäftsaufsicht beantragen. Diesen Antrag konnte auch die FMA stellen. Die Geschäftsaufsicht erlosch durch Eröffnung des Konkursverfahrens oder durch den Aufhebungsbeschluss des Gerichts, wenn die Voraussetzungen für die Anordnung weggefallen waren oder seit der Anordnung ein Jahr verstrichen war.

Den Eintritt eines Sicherungsfalls nach den ersten beiden Auslöseereignissen hatte die FMA unverzüglich im Amtsblatt zur Wiener Zeitung⁶⁶ und im Internet zu veröffentlichen und jene Sicherungseinrichtung, der das betroffene Mitgliedsinstitut angehörte, darüber zu informieren.⁶⁷

In der FMA existierte für die Feststellung des Sicherungsfalls eine eigene Richtlinie. In dieser Richtlinie waren – aufbauend auf den gesetzlichen Auslöseereignissen – Prozessschritte festgelegt, die sicherstellen sollten, dass die Entscheidung der Bankenaufsichtsbehörde (FMA bzw. EZB) über die Nichtverfügbarkeit von Einlagen an die Einlagensicherungsaufsicht in der FMA übermittelt wurde. Im Anschluss erfolgte die Aufbereitung durch die Sachbearbeiterin bzw. den Sachbearbeiter und die anschließende Genehmigung und Freigabe durch die Abteilungs- und Bereichsleitung sowie durch den Vorstand der FMA.

Ermittlung der gedeckten Einlagen

- 15 In einem ersten Schritt sah das ESAEG die Ermittlung der erstattungsfähigen Einlagen vor. Dabei handelte es sich um sämtliche Einlagen bei einem Kreditinstitut abzüglich im Gesetz ausgeschlossener Einlagen.⁶⁸ Ausgeschlossen waren dabei z.B. Einlagen von bestimmten Finanzinstituten und Wertpapierfirmen, von Versicherungsunternehmen und Pensions- und Rentenfonds sowie Einlagen von staatlichen Stellen, insbesondere Einlagen von Staaten, regionalen und örtlichen Gebietskörperschaften sowie Zentralverwaltungen. Ebenso ausgenommen waren Einlagen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Einlagen, bei denen es nie eine gemäß Finanzmarkt-Geldwäschegesetz⁶⁹ durchgeführte Identitätsfeststellung gegeben hatte.

Die Kreditinstitute hatten erstattungsfähige Einlagen so zu kennzeichnen, dass sie jederzeit deren Höhe ermitteln konnten.

Im Anschluss wurden aus den erstattungsfähigen Einlagen die gedeckten Einlagen ermittelt. Dabei handelte es sich um erstattungsfähige Einlagen bis zu einer Höhe von 100.000 EUR pro Einlegerin bzw. Einleger bei einem Mitgliedsinstitut sowie um zeitlich und inhaltlich begrenzte gedeckte Einlagen über 100.000 EUR bis 500.000 EUR.⁷⁰

⁶⁶ Seit 1. Juli 2023 wird das Amtsblatt zur Wiener Zeitung als „elektronische Verlautbarungs- und Informationsplattform des Bundes“ (EVI) geführt. Seit der Kundmachung des Bundesgesetzes über die Wiener Zeitung GmbH und die Einrichtung einer elektronischen Verlautbarungs- und Informationsplattform (WZEVI-Gesetz) am 19. Mai 2023 erfolgen alle Veröffentlichungen, die bis dahin im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ durchgeführt wurden, digital über EVI.

⁶⁷ § 9 ESAEG

⁶⁸ § 10 ESAEG

⁶⁹ BGBl. I 118/2016 i.d.g.F.

⁷⁰ § 7 Abs. 1 Z 5 ESAEG

Erstattungsfähige Einlagen über 100.000 EUR bis 500.000 EUR galten unter bestimmten Umständen als gedeckte Einlagen. Dies waren Einlagen aus Immobilientransaktionen im Zusammenhang mit privat genutzten Wohnimmobilien oder Einlagen für gesetzlich vorgesehene soziale Zwecke. Sie knüpften an bestimmte Lebensereignisse der Einlegerin bzw. des Einlegers (z.B. Heirat, Invalidität) an oder beruhten auf der Auszahlung von Versicherungsleistungen oder Entschädigungszahlungen für aus Straftaten stammende Körperschäden oder falsche strafrechtliche Verurteilung. Zudem trat der Sicherungsfall in allen diesen Fällen innerhalb von zwölf Monaten nach Gutschrift des Betrags oder nach dem Zeitpunkt, ab dem diese Einlagen auf rechtlich zulässige Weise übertragen werden konnten, ein.⁷¹

Erstattung der gedeckten Einlagen

- 16 Die Sicherungseinrichtung hat innerhalb von sieben⁷² Arbeitstagen nach Eintritt eines Sicherungsfalls bei einem ihrer Mitgliedsinstitute jeder Einlegerin und jedem Einleger dieses Mitgliedsinstituts einen Betrag in der Höhe seiner gedeckten Einlagen zu erstatten.⁷³ Die Sicherungseinrichtungen hatten die für die Vorbereitung von Auszahlungen notwendigen Informationen von ihren Mitgliedsinstituten unverzüglich einzuholen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Berechtigung und Höhe der Ansprüche der Einlegerinnen bzw. der Einleger innerhalb der Frist prüfen und feststellen zu können. Bei Erstattungen bis 100.000 EUR war kein Antrag der Einlegerin bzw. des Einlegers erforderlich. Für die Erstattung von gedeckten Einlagen über 100.000 EUR bis 500.000 EUR waren innerhalb von zwölf Monaten nach Eintritt des Sicherungsfalls an die Sicherungseinrichtung Anträge zu stellen.⁷⁴

Auszahlungen konnten nicht vorgenommen werden, wenn in den letzten 24 Monaten vor Eintritt des Sicherungsfalls keine Transaktion in Verbindung mit der Einlage stattgefunden hatte und der Wert geringer war als die Verwaltungskosten, die der Sicherungseinrichtung bei einer Auszahlung entstehen würden. In gewissen Fällen konnte die Erstattung durch eine Sicherungseinrichtung aufgeschoben werden.⁷⁵

⁷¹ § 12 ESAEG

⁷² § 13 in Verbindung mit § 59 Z 8 ESAEG: Übergangsbestimmungen sahen bis 31. Dezember 2018 20 Arbeitstage, bis 31. Dezember 2020 15 Arbeitstage und bis 31. Dezember 2023 zehn Arbeitstage vor.

⁷³ Stichtag für die Berechnung war der Tag, an dem der Sicherungsfall eingetreten war. Die Erstattung erfolgte in Euro. Zinsen bis zu diesem Tag waren zu berücksichtigen, soweit dadurch eine Auszahlungssumme von insgesamt 100.000 EUR bzw. in den Ausnahmefällen 500.000 EUR pro Einlegerin bzw. Einleger und Mitgliedsinstitut nicht überschritten wurde.

⁷⁴ § 13 ESAEG

⁷⁵ § 14 ESAEG: Das war z.B. der Fall, wenn der Anspruch der Einlegerin bzw. des Einlegers auf Erstattung durch die Sicherungseinrichtung strittig oder bei einer Einlage Gegenstand einer Rechtsstreitigkeit war, es sich um Treuhandkonten handelte oder um eine Einlage, bei der in den letzten 24 Monaten keine Transaktion stattgefunden hatte, oder um eine Auszahlung in den besonderen Fällen über 100.000 EUR bis 500.000 EUR. Bei den letzten drei Fällen war eine Frist von drei Monaten nach Eintritt des Sicherungsfalls vorgesehen. Auszusetzen war die Erstattung bis zur Klärung, wenn gegen die Einlegerin bzw. den Einleger ein Strafverfahren in Verbindung mit Geldwäsche geführt wurde oder die Geldwäschemeldestelle informiert wurde.

Die Sicherungseinrichtungen verwendeten im Rahmen der Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger sogenannte SCV-Dateien (Single Customer View-Dateien). Diese Dateien enthielten Informationen über die jeweilige Einlegerin bzw. den jeweiligen Einleger, um eine Auszahlung durch die Sicherungseinrichtung vorzubereiten, inklusive der Gesamtsumme der erstattungsfähigen Einlagen pro Einlegerin bzw. Einleger. Mithilfe dieser Daten konnten die Sicherungseinrichtungen mit den Kundinnen und Kunden Kontakt aufnehmen und die Entschädigung abwickeln.⁷⁶

Sicherungsfälle im überprüften Zeitraum

Übersicht

- 17.1 Im überprüften Zeitraum fanden vier Einlagensicherungsfälle statt. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Fälle, die der RH im Anschluss näher erläutert. **TZ 22** enthält eine zusammenfassende Würdigung der vier Sicherungsfälle.

Tabelle 8: Einlagensicherungsfälle im überprüften Zeitraum, Stand Dezember 2022

| | Kreditinstitut 1 | Kreditinstitut 2 | Kreditinstitut 3 | Kreditinstitut 4 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| Zeitpunkt | 2. März 2020 | 14. Juli 2020 | 30. Juli 2021 | 1. März 2022 |
| Auslöseereignis | Konkursantrag | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid | Mandatsbescheid |
| Höhe der gedeckten Einlagen | 58,55 Mio. EUR | 482,93 Mio. EUR | 107,21 Mio. EUR | 948,49 Mio. EUR |
| Stand der Auszahlungen | 54,80 Mio. EUR | 465,00 Mio. EUR | 105,40 Mio. EUR | 939,40 Mio. EUR |
| bereits erhaltene Rückflüsse | 21,38 Mio. EUR | 74,13 Mio. EUR | 73,20 Mio. EUR | 947,02 Mio. EUR ¹ |
| geschätzte Rückflussquote ² | 100 % | 28 % | 100 % | 100 % |

¹ 7,6 Mio. EUR waren noch nicht ausbezahlt; zusätzlich verrechnete die Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. Abwicklungskosten und Zinsen.

² Schätzung der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

Quellen: FMA; OeNB

Die Auszahlungen der gedeckten Einlagen waren größtenteils erfolgt, während die Rückflüsse meist einer starken zeitlichen Verzögerung unterlagen.

In der FMA existierte für die weitere Abwicklung und Dokumentation eines Sicherungsfalles keine Richtlinie. Eine solche bestand ausschließlich für die erstmalige Feststellung eines Sicherungsfalles (**TZ 14**). Bei der FMA fand zudem kein formalisierter „lessons learned“-Prozess statt, der die Erfahrungen der FMA im Zuge der Einlagensicherungsfälle aufgearbeitet und verschriftlicht hätte.

⁷⁶ EBA/GL/2016/04 Leitlinien zu Stresstests von Einlagensicherungssystemen gemäß der Richtlinie 2014/49/EU

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die ESA zwar in drei von vier Fällen eine 100 %ige Rückflussquote erwartete, aber dies mit starken zeitlichen Verzögerungen verbunden sein konnte. Daraus war ersichtlich, dass die gedeckten Einlagen der Kreditinstitute durch verwertbare Aktiva gedeckt waren und die Einlagensicherung in diesen Fällen zur zeitlichen Überbrückung und Vorfinanzierung der Ansprüche fungierte. Bezüglich der Nichtdurchführung eines formalisierten „lessons learned“-Prozesses verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 22.

Kreditinstitut 1

- 18 Der Sicherungsfall wurde beim Kreditinstitut 1 mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens vom 2. März 2020⁷⁷ durch das Handelsgericht Wien ausgelöst.

In der Folge erhoben einzelne Gläubiger Rechtsmittel, die u.a. ins Treffen führten, dass der Antrag auf Insolvenzeröffnung nicht vom Kreditinstitut, sondern nur von der FMA hätte gestellt werden dürfen.⁷⁸ Am Ende der gerichtlichen Entscheidungskette blieb die Insolvenzeröffnung bestehen und die Wirkungen der ursprünglichen Insolvenzeröffnung blieben aufrecht; der Sicherungsfall war nach wie vor gegeben und die Sicherungseinrichtung weiterhin zur Erstattung der gedeckten Einlagen verpflichtet. Unabhängig davon lief der Sicherungsfall ab dem Zeitpunkt des erstmaligen Auslösens. Anderes wäre technisch nicht möglich, da die gesetzlichen Vorgaben, Einlegerinnen und Einleger innerhalb der vorgeschriebenen Frist von wenigen Tagen zu entschädigen, mit den Rechtsmittelfristen und darauf aufbauend monatelangen Verfahren nicht in Einklang zu bringen wären.⁷⁹ Gemäß ESAEG war keine Veröffentlichung in der Wiener Zeitung oder im Internet durch die FMA vorgesehen, da es sich um einen Konkursfall handelte und für diesen keine derartige Verpflichtung für die FMA vorlag.

Die FMA wurde während des Sicherungsfalls mehrfach von der ESA über den Stand der Abwicklung informiert.

⁷⁷ Beschluss Handelsgericht Wien (007) 2. März 2020, 5 S 29/20d

⁷⁸ Der Oberste Gerichtshof (**OGH**) hob die Entscheidung der Vorinstanz auf und trug ihr eine Verfahrensergänzung auf. Der OGH begründete seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass das rechtliche Gehör der FMA als Amtspartei verletzt worden sei. In der Folge entschied das Handelsgericht Wien nach Verfahrensergänzung, dass die mit seinem Beschluss vom 2. März 2020 erzeugten Konkurswirkungen sowie die in diesem Insolvenzverfahren bislang ergangenen Beschlüsse aufrecht blieben. Dieser Beschluss wurde ebenfalls von Gläubigern bekämpft und vom Oberlandesgericht Wien im zweiten Rechtsgang aufgehoben, weil eine nachträgliche Genehmigung des Insolvenzeröffnungsantrags durch die FMA nicht ausreiche. Im Anschluss kam die Angelegenheit erneut zum OGH. Er bestätigte den Standpunkt zu den Wirkungen der Konkurseröffnung, änderte den angefochtenen Beschluss des Oberlandesgerichts Wien allerdings dahin ab, dass der Beschluss des Handelsgerichts Wien wieder hergestellt wurde, weil diesem nicht nur eine nachträgliche Genehmigung, sondern auch ein von der FMA selbst gestellter Insolvenzeröffnungsantrag zugrunde lag.

⁷⁹ *Pirker in Raschauer/Stern* (Hrsg.), *Einlagensicherung* (2021), Eintritt eines Sicherungsfalls und rechtliche Konsequenzen, Punkt 3.4.1.

Der Status zu den jeweiligen Informationszeitpunkten ist in der nachfolgenden Tabelle angeführt:

Tabelle 9: Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 1

| Reporting | berechtigter Entschädigungs- betrag | ausbezahlte Entschädigungs- summe | noch nicht ausbezahlte Entschädigungssumme |
|--------------------|---|---|--|
| | in Mio. EUR | | |
| 11. März 2020 | 59,27 | 1,79 | 57,47 |
| 13. März 2020 | 58,94 | 11,14 | 47,81 |
| 16. März 2020 | 58,94 | 25,81 | 33,13 |
| 18. März 2020 | 58,94 | 29,13 | 29,81 |
| 2. April 2020 | 58,94 | 34,21 | 24,74 |
| 15. April 2020 | 58,94 | 40,75 | 18,57 |
| 20. April 2020 | 59,14 | 42,02 | 17,11 |
| 28. September 2020 | 58,95 | 52,55 | 6,40 |
| 9. Juli 2021 | 58,90 | 54,30 | 4,60 |
| 6. Dezember 2021 | 58,90 | 54,60 | 4,20 |
| 12. Dezember 2022 | 58,60 | 54,80 | 3,80 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Die Auszahlungen begannen mit 11. März 2020 und damit innerhalb der gesetzlichen Frist von zehn Arbeitstagen ab Eintritt des Sicherungsfalls vom 2. März 2020.

Bei der FMA gab es keine zusammengefasste schriftliche Unterlage – etwa in Form eines Aktes –, die die Nachverfolgung des Sicherungsfalls ermöglicht hätte.

Kreditinstitut 2

- 19 Am 13. Juli 2020 informierte das Vor–Ort–Prüfteam der OeNB die FMA über Auffälligkeiten beim Kreditinstitut 2. Die FMA wog in der Folge Maßnahmen zu Frühinterventionen oder zur Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung ab.

Die wiederholte Konfrontation der Geschäftsleitung mit den festgestellten Auffälligkeiten und Mängeln führte letztlich dazu, dass die Geschäftsleitung massive Malversationen eingestand. Daraufhin kam es zu Abstimmungsgesprächen zwischen der FMA und der OeNB über die weitere Vorgehensweise. Rückfragen der FMA bei jenen Kreditinstituten, denen gegenüber das Kreditinstitut 2 eigenen Angaben zufolge erhebliche Forderungen hatte, zeigten die Unrichtigkeit dieser Angaben. Am 14. Juli 2020 erließ die FMA den Mandatsbescheid zur Bestellung eines Regierungskommissärs und zur Untersagung der Fortführung des Geschäftsbetriebs. Damit war

der Sicherungsfall rechtlich eingetreten. Durch die behördlich angeordnete Zahlungseinstellung für die gedeckten Einlagen waren insbesondere keine weiteren Einzahlungen, Abhebungen oder Überweisungen mehr möglich.

Am selben Tag informierte die FMA die ESA telefonisch über den Eintritt des Sicherungsfalls beim Kreditinstitut 2 aufgrund der von ihr angeordneten Maßnahmen. Die ESA leitete die Vorbereitungen für die Auszahlungen der gesicherten Einlagen ein und war mit 15. Juli 2020 beim Kreditinstitut 2 vor Ort. Die FMA stellte an diesem Tag zudem Anfragen zur Saldohöhe an jene Kreditinstitute, mit denen das Kreditinstitut 2 eigenen Angaben zufolge Geschäfte auswies. Es folgten umfangreiche Arbeiten zu diversen Folgethemen (z.B. Insolvenzantrag, Abstimmung Finanzprokurator, Veröffentlichung Wiener Zeitung und Sachverhaltsdarstellungen an die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft).

Das zuständige Landesgericht eröffnete am 28. Juli 2020 das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Kreditinstituts 2.

Die ESA informierte die FMA über die Abwicklung der Einlagenauszahlung zu folgenden Zeitpunkten:

Tabelle 10: Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 2

| Reporting | berechtigter Entschädigungs- betrag | ausbezahlte Entschädigungs- summe | noch nicht ausbezahlte Entschädigungssumme |
|-------------------|---|---|--|
| | in Mio. EUR | | |
| 9. Juli 2021 | 487 | 463 | 24 |
| 6. Dezember 2021 | 483 | 464 | 18 |
| 12. Dezember 2022 | 481 | 465 | 16 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Zum Stand der Auszahlungen zwischen Juli 2020 und Juli 2021 informierte die ESA die FMA z.B. per E-Mail oder im Rahmen von Besprechungen.

Im Reporting vom Dezember 2022 gab die ESA angemeldete Forderungen in Höhe von 481 Mio. EUR an. Davon waren 465 Mio. EUR bereits ausbezahlt. Der Rest wurde nur bedingt anerkannt (z.B. weil Identitätsklärungen noch offen waren). Bei einer ersten Zwischenverteilung aus der Konkursmasse im September bzw. Oktober 2021 erhielt die ESA 55,60 Mio. EUR, bei einer zweiten Zwischenverteilung im Jänner 2022 18,53 Mio. EUR.

Die FMA fasste den Sicherungsfall in einem schriftlichen Akt zur Nachverfolgung zusammen.

Kreditinstitut 3

- 20 Die FMA erließ am 30. Juli 2021 einen Bescheid⁸⁰, in dem sie dem Kreditinstitut 3 die Fortführung des Geschäftsbetriebs gänzlich untersagte und eine Regierungskommissarin bestellte. Der Sicherungsfall trat daher mit 30. Juli 2021 ein. Dieser Schritt wurde durch die nachhaltige Verschlechterung der Finanz- und Ertragslage in den vorangegangenen Jahren und der damit einhergehenden Verletzung der Mindesteigenmittelerfordernisse ausgelöst.

Die FMA informierte die ESA am 30. Juli 2021 schriftlich über den Eintritt des Sicherungsfalls, den die ESA ab diesem Zeitpunkt abarbeitete. Die Veröffentlichung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung durch die FMA erfolgte in der Ausgabe vom 3. August 2021.⁸¹ Die Auszahlung begann bereits mit 5. August 2021 und damit innerhalb der gesetzlichen Frist.

⁸⁰ § 70 Abs. 2 Z 4 BWG

⁸¹ Am 12. August 2021 zeigte das Kreditinstitut 3 bei der FMA seine Zahlungsunfähigkeit an. Zwei Tage zuvor war der Abschlussprüfer des Kreditinstituts seiner Redepflicht (gemäß § 63 BWG) u.a. wegen Bestandsgefährdung nachgekommen. Die FMA brachte mit 17. August 2021 einen Antrag auf Eröffnung des Konkursverfahrens über das Kreditinstitut beim Handelsgericht Wien ein. Das Gericht erließ mit 23. August 2021 einen Beschluss zur Eröffnung des Konkursverfahrens.

Die ESA informierte die FMA über den Stand der Auszahlungen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Zeitpunkt der Informationen der ESA an die FMA:

Tabelle 11: Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 3

| Reporting | berechtigter Entschädigungs- betrag | ausbezahlte Entschädigungs- summe | noch nicht ausbezahlte Entschädigungssumme |
|-------------------|---|---|--|
| | in Mio. EUR | | |
| 4. August 2021 | 107,14 | 0 | 107,14 |
| 5. August 2021 | 107,14 | 12,43 | 94,71 |
| 6. August 2021 | 107,14 | 24,98 | 82,16 |
| 9. August 2021 | 107,14 | 48,34 | 58,80 |
| 10. August 2021 | 107,14 | 62,71 | 44,44 |
| 11. August 2021 | 107,14 | 70,37 | 36,77 |
| 12. August 2021 | 107,14 | 75,68 | 31,46 |
| 13. August 2021 | 107,14 | 78,86 | 28,28 |
| 16. August 2021 | 107,14 | 84,69 | 22,45 |
| 17. August 2021 | 107,14 | 87,68 | 19,46 |
| 18. August 2021 | 107,14 | 89,57 | 17,57 |
| 19. August 2021 | 107,14 | 90,48 | 16,66 |
| 20. August 2021 | 107,14 | 91,45 | 15,69 |
| 30. August 2021 | 107,14 | 97,64 | 9,50 |
| 6. Dezember 2021 | 107,14 | 104,50 | 2,70 |
| 12. Dezember 2022 | 107,20 | 105,40 | 1,80 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Die ESA informierte die FMA regelmäßig über den Stand der Auszahlungen, von denen der Großteil binnen 14 Tagen ab Erstauszahlung geleistet wurde.

Bei der FMA gab es einen zusammenfassenden Akt zur Nachverfolgung des Sicherungsfalls.

Kreditinstitut 4

- 21 (1) Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wurde das bereits seit der Krim–Annexion bestehende Sanktionsregime der EU gegen Russland verschärft. Das führte zum Ausschluss u.a. des Kreditinstituts 4 aus dem EU–Kapitalmarkt. Die FMA verhängte in der Folge am 27. Februar 2022 mit Bescheid ein Moratorium⁸² über das Kreditinstitut, da sich dessen Situation durch gestiegene Liquiditätsabflüsse und fehlende zusätzliche liquiditätserzeugende Maßnahmen als kritisch darstellte. Die FMA handelte als nationale Abwicklungsbehörde im Auftrag der zuständigen europäischen Abwicklungsbehörde für Banken, des Single Resolution Board (SRB) mit Sitz in Brüssel. Während des Moratoriums durfte das Kreditinstitut 4 z.B. keine Auszahlungen, Überweisungen oder andere Transaktionen durchführen. Einlegerinnen und Einleger erstattungsfähiger Einlagen hatten aber zur Sicherung des nötigsten täglichen Bedarfs bis zum Ende des Moratoriums Zugang zu einem Betrag von maximal 100 EUR pro Tag. Die Einlagensicherung bis 100.000 EUR pro Person blieb davon unberührt.

Am 28. Februar 2022 informierte die FMA telefonisch die Sicherungseinrichtungen, dass ein Sicherungsfall bevorstehen könnte. Am 1. März 2022 erließ die FMA auf Basis einer Anweisung der EZB einen Bescheid⁸³, der dem Kreditinstitut mit sofortiger Wirkung die Fortführung des Geschäftsbetriebs zur Gänze untersagte.⁸⁴ Gemäß ESAEG⁸⁵ trat ein Sicherungsfall ein, wenn hinsichtlich der gedeckten Einlagen eines Mitgliedsinstituts eine Zahlungseinstellung behördlich verfügt wurde⁸⁶; dies lag mit dem am 1. März 2022 ergangenen Bescheid vor. Die FMA veröffentlichte den Sicherungsfall gemäß ESAEG⁸⁷ im Amtsblatt zur Wiener Zeitung sowie im Internet unverzüglich und verständigte die ESA.

(2) Das Kreditinstitut 4 war Mitgliedsinstitut der ESA und wurde zum Zeitpunkt des Sicherungsfalls noch in einem gesonderten Rechnungskreis⁸⁸ geführt. Dieser enthielt jene Kreditinstitute, denen zwischen 3. Juli 2005 und 31. Dezember 2017 die Konzession erteilt wurde oder die in diesem Zeitraum den Fachverband wechselten. Diese Kreditinstitute gehörten für die Dauer von zehn Jahren ab dem Zeitpunkt der

⁸² Bis 1. März 2023, 23:59:59; das Moratorium umfasste folgende Maßnahmen: Alle Zahlungs- und Lieferverpflichtungen des Kreditinstituts 4 gegenüber seinen Gläubigern wurden ausgesetzt, Gläubiger konnten keine Sicherungsrechte gegenüber dem Kreditinstitut 4 durchsetzen, Kündigungsrechte von Vertragspartnern des Kreditinstituts 4 wurden vorübergehend ausgesetzt, die Durchsetzung von Sicherungsrechten abgesicherter Gläubiger des Kreditinstituts 4 wurde untersagt und die Kündigungsrechte einer Vertragspartei mit dem Kreditinstitut 4 wurden ausgesetzt.

⁸³ gemäß § 70 Abs. 2 Z 4 BWG

⁸⁴ Der Bescheid wurde von der Geschäftsführerin am selben Tag in den Räumlichkeiten der FMA entgegengenommen.

⁸⁵ § 9 Z 2

⁸⁶ § 70 Abs. 2 BWG

⁸⁷ § 9 letzter Absatz

⁸⁸ gemäß § 27 Abs. 1 ESAEG

Konzessionserteilung oder des Wechsels des Fachverbands einem gesonderten Rechnungskreis im Rahmen ihrer Sicherungseinrichtung an. In diesen Fällen hatten bei einem Sicherungsfall alle Sicherungseinrichtungen unverzüglich der ESA Finanzmittel im Verhältnis des Anteils der Summe der gedeckten Einlagen ihrer jeweiligen Mitgliedsinstitute an der Summe der gedeckten Einlagen der Mitgliedsinstitute aller österreichischen Sicherungseinrichtungen zum letzten Meldestichtag⁸⁹ zur Verfügung zu stellen. Das Kreditinstitut 4 war bis zum 27. Mai 2023⁹⁰ noch im gesonderten Rechnungskreis. Die Anwendungsvoraussetzungen lagen daher vor. Die FMA band daher auch die Sicherungseinrichtungen ÖRS und S-Haftung im Rahmen der Erfüllung der Informationsverpflichtung gegenüber der ESA unmittelbar ein. Das Schreiben der FMA zum Eintritt des Sicherungsfalls erging an alle Sicherungseinrichtungen am 1. März 2022.

Die Aufteilung auf die einzelnen Sicherungseinrichtungen erfolgte wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 12: Aufteilung der gedeckten Einlagen des Kreditinstituts 4 auf die Sicherungseinrichtungen

| | ESA | S-Haftung | ÖRS | Summe |
|---|------------|-----------|-----------|------------|
| gedeckte Einlagen der Sicherungseinrichtungen (in Mio. EUR) | 103.845,77 | 63.817,57 | 92.063,10 | 259.726,44 |
| gedeckte Einlagen der Sicherungseinrichtungen (in %) | 39,98 | 24,57 | 35,45 | 100,00 |
| gedeckte Einlagen Kreditinstitut 4 (in Mio. EUR) | 378,64 | 232,69 | 335,68 | 947,02 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

ÖRS = Österreichische Raiffeisen-Sicherungseinrichtung eGen

S-Haftung = Sparkassen-Haftungs GmbH

Insgesamt hatte das Kreditinstitut 4 gedeckte Einlagen in Höhe von 947,02 Mio. EUR. Die S-Haftung hatte anteilmäßig 232,69 Mio. EUR und die ÖRS 335,68 Mio. EUR beizusteuern. Die ESA hatte 378,64 Mio. EUR zu tragen. Die Überweisungen aller drei Sicherungseinrichtungen erfolgten direkt auf das Konto der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken (**EdB**) bei der Deutschen Bundesbank. Grund dafür war, dass die Einlegerinnen und Einleger größtenteils aus Deutschland kamen, die Edb die Auszahlung an diese abwickelte und die ESA mit der Edb eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hatte. Die ESA behielt jedoch 7,40 Mio. EUR für die Entschädigung der österreichischen Einlegerinnen und Einleger, die Entschädigung von Sonderfällen (Verlassenschaften, Verpfändungen etc.) sowie für die Erstattung der zeitlich begrenzt gedeckten Einlagen zurück.

⁸⁹ gemäß § 33 Abs. 1 ESAEG

⁹⁰ Auf Antrag der Vorgängerorganisation vom 19. Juni 2012 wurde dem Kreditinstitut 4 am 22. Mai 2013 die Konzessionserweiterung für das Einlagengeschäft erteilt.

(3) Am 4. März 2022 setzte die ESA die FMA davon in Kenntnis, dass ihr bis dahin noch keine SCV-Datei per Stichtag 1. März 2022 zur Verfügung gestellt worden sei. Das Kreditinstitut 4 machte dafür die Rückabwicklung von Schwebebuchungen und den Rückruf von während des Moratoriums erfolgten Überweisungen verantwortlich. Es wies die ESA darauf hin, dass es in den kommenden Tagen noch zu Änderungen bei den ausgewiesenen Guthaben kommen könne. Am 5. März 2022 informierte die ESA die FMA, dass sie nunmehr die berichtigte SCV-Datei vom Kreditinstitut 4 erhalten habe. Die ESA werde bis 6. März 2022 die routinemäßige Prüfung und Dokumentation der SCV-Datei abgeschlossen haben und dann gemäß dem Zeitplan weiter vorgehen.

Mit 7. März 2022 berichtete die ESA der FMA, dass die SCV-Datei nunmehr vollständig und das Auszahlungsprozedere mit der EdB abgestimmt war. Der Zeitplan sah eine Abrufbereitschaft der Mittel ab 9. März 2022 vor. Ab diesem Tag wurden die Einlegerinnen und Einleger schriftlich informiert. Die ESA ging von einer vollständigen Bedeckung durch die Masse aus.

Auf Nachfrage des RH, wie bei einer Nicht-Lieferung der SCV-Datei weiter vorgegangen worden wäre, führte die FMA aus, dass sie die Möglichkeit gehabt hätte, bei Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Kreditinstituts gegenüber seinen Gläubigern, insbesondere für die Sicherheit der ihm anvertrauten Vermögenswerte oder zur Gewährleistung der Stabilität des Finanzsektors, befristete Maßnahmen durch Bescheid anzuordnen.⁹¹ Diese würden auch die Bestellung einer Person umfassen, die die Verpflichtungen des Kreditinstituts durchgesetzt hätte. Konkrete Vorbereitungen und Überlegungen gab es in der FMA dazu nicht.

⁹¹ § 70 Abs. 2 BWG in Verbindung mit § 57 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Gefahr im Verzug)

Die ESA berichtete der FMA in der Folge vom Ablauf der Auszahlungen:

Tabelle 13: Reportings der Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zum Sicherungsfall Kreditinstitut 4

| Datum | ausbezahlte Entschädigung EdB | ausbezahlte Entschädigung ESA | ausbezahlte Entschädigungs- summe |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| in EUR | | | |
| 10. März 2022 | 88.530,42 | 110.337,50 | 198.867,92 |
| 11. März 2022 | 36.818.354,89 | 109.731,65 | 37.126.954,46 |
| 14. März 2022 | 171.070.310,19 | 326.076,36 | 208.523.341,01 |
| 15. März 2022 | 214.992.616,92 | 0 | 423.515.957,93 |
| 16. März 2022 | 226.688.555,65 | 300.774,73 | 650.505.288,31 |
| 17. März 2022 | 119.136.661,35 | 163.720,54 | 769.805.670,20 |
| 18. März 2022 | 38.238.324,97 | 48.511,60 | 808.092.506,77 |
| 21. März 2022 | 20.641.340,05 | 116.053,42 | 828.849.900,24 |
| 22. März 2022 | 14.618.251,71 | 0 | 843.468.151,95 |
| 23. März 2022 | 13.550.542,03 | 0 | 857.018.693,98 |
| 24. März 2022 | 7.888.660,31 | 0 | 864.907.354,29 |
| 25. März 2022 | 3.410.551,36 | 0 | 868.317.905,65 |
| 28. März 2022 | 5.677.588,71 | 0 | 873.995.494,36 |
| 29. März 2022 | 5.702.003,27 | 4.577.755,88 | 884.275.253,51 |
| Stand der Auszahlungen per 29. März 2022 | 878.522.291,83 | 5.752.961,68 | 884.275.253,51 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

EdB = Entschädigungseinrichtung deutscher Banken

ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

Die Auszahlungen begannen bereits am 10. März 2022 und damit innerhalb der gesetzlichen Frist von bis zu zehn Arbeitstagen; binnen drei Wochen waren über 90 % der gedeckten Einlagen ausbezahlt. Am 26. April 2022 informierte die ESA die FMA erneut und gab den Stand der Auszahlungen mit 924 Mio. EUR an. Im Dezember 2022 gab die ESA der FMA einen Auszahlungsstand von 939,40 Mio. EUR und noch offene Entschädigungen von 7,6 Mio. EUR bekannt.

(4) Durch den Verkauf der Aktiva des Kreditinstituts 4 Anfang Mai 2022 wurden die Forderungen der ESA vollständig gedeckt. Es verblieb somit kein endgültiger finanzieller Schaden, der durch die Sicherungseinrichtungen zu tragen gewesen wäre.

Ende April 2022 beendete die ESA die Zusammenarbeit mit der EdB, da nur mehr geringe Beträge nach Deutschland zu leisten waren und diese die ESA direkt durchführte. Die vom Kreditinstitut 4 erhaltenen Rückflüsse wurden bereits aliquot an ÖRS und S-Haftung weitergegeben.

Bei der FMA gab es einen zusammenfassenden schriftlichen Akt, der die Nachverfolgung des Sicherungsfalls darstellte.

Würdigung der Sicherungsfälle im überprüften Zeitraum

22.1 In Zusammenfassung der vier Einlagensicherungsfälle (siehe dazu die Sachverhalte **TZ 18** bis **TZ 21**) und der Prozesse der FMA ergab sich für den RH folgendes Bild im überprüften Zeitraum:

- Die Feststellung der Einlagensicherungsfälle durch die FMA funktionierte angemessen. Die erforderlichen Veröffentlichungen nahm die FMA zeitgerecht vor.
- Die Nachverfolgung der Einlagensicherungsfälle bei der FMA war nicht in allen Fällen übersichtlich dokumentiert. Der RH hob jedoch die Verbesserung im Zeitablauf hervor.
- Das Fehlen einer FMA-internen Richtlinie zur Weiterverfolgung eines Sicherungsfalls wertete der RH kritisch. So zeigten z.B. die Reportings der ESA zu den unterschiedlichen Einlagensicherungsfällen deutlich abweichende Intervalle. Es fehlten Vorgaben an die Sicherungseinrichtungen, in welchen Abständen die FMA zu informieren wäre.
- Problematisch stellte sich aus Sicht des RH die Verzögerung der Lieferung der SCV-Datei bei einem Sicherungsfall dar. Die Nicht- bzw. verspätete Lieferung würde den gesamten Prozess bereits in der Anfangsphase stoppen bzw. verzögern. Dabei könnte es auch zur Verletzung der gesetzlichen Fristen für die Auszahlung kommen. Es fehlten klare Vorgehensweisen, wie die FMA in solchen Fällen die Lieferung der SCV-Datei fördern würde.
- Der RH kritisierte zudem, dass kein „lessons learned“-Prozess stattgefunden hatte, um die Erfahrungen der FMA im Zuge der Einlagensicherungsfälle aufzuarbeiten.

22.2 Der RH empfahl der FMA, für die Abwicklung und Weiterverfolgung von Einlagensicherungsfällen Arbeitsanweisungen und Richtlinien zu erarbeiten (z.B. Vorgaben über Berichtspflichten und Dokumentationserfordernisse), um Einlagensicherungsfälle strukturiert und nachvollziehbar abwickeln zu können.

Um Verbesserungspotenziale zu erheben, empfahl der RH der FMA zudem, einen „lessons learned“-Prozess einzuführen, der die Einlagensicherungsfälle aufarbeitet und dabei auch Problemstellungen miteinschließt, wie die Vorbereitung konkreter Handlungsschritte bei kontinuierlicher Nicht-Lieferung von Kundendaten im Sicherungsfall (SCV-Datei) durch ein Kreditinstitut.



- 22.3 Die FMA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für laufende Berichtspflichten der betroffenen Sicherungseinrichtung im Rahmen der Abwicklung eines Sicherungsfalls gebe. Das ESAEG sehe ausschließlich in § 17 nach Abschluss eines Erstattungsverfahrens eine Berichtspflicht der Sicherungseinrichtung gegenüber der FMA und ihren Mitgliedsinstituten im Hinblick auf die Verwendung der verfügbaren Finanzmittel vor. Gleichwohl sei der informatorische Mehrwert einer strukturierten und nachvollziehbaren Dokumentation eines Einlagensicherungsfalls unzweifelhaft erkennbar.

Die FMA werde den Empfehlungen des RH nachkommen und

- einen Musterprozess zum Monitoring eines Einlagensicherungsfalls aufsetzen sowie
- im Zusammenhang mit Einlagensicherungsfällen einen „lessons learned“-Prozess aufsetzen, der sicherstellt, dass durch eine Aufarbeitung des Sicherungsfalls einschließlich der Behandlung etwaiger Problemstellungen Verbesserungspotenziale identifiziert und gehoben werden.

Ausgewählte Aufsichtstätigkeiten von FMA und OeNB im Bereich der Einlagensicherung

Stresstests

- 23.1 (1) Die im ESAEG vorgeschriebenen und in Leitlinien der EBA detailliert erläuterten Stresstests hatten zum Ziel, die Widerstandsfähigkeit der Sicherungseinrichtungen zu stärken. Mit den Stresstests sollten vor allem die Fähigkeit der Durchführung der den Sicherungseinrichtungen übertragenen Aufgaben getestet sowie ein etwaiger Verbesserungsbedarf aufgezeigt werden.

Gemäß ESAEG hatten die Sicherungseinrichtungen ihre Systeme mindestens alle drei Jahre und gegebenenfalls auch öfter durch Stresstests auf ihre Funktionstüchtigkeit hin zu überprüfen.⁹²

Die mit Mitte September 2021 datierten und Mitte Dezember 2021 veröffentlichten EBA-Leitlinien zu Stresstests von Einlagensicherungssystemen sahen ebenfalls vor, dass Einlagensicherungssysteme über einen Zeitraum von höchstens drei Jahren⁹³ ein Programm für die Durchführung von Stresstests erarbeiten sollten. In der zuvor gültigen Version dieser Leitlinien war hinsichtlich der Programmplanung der Tests ein Zeitraum von mindestens zwei bis fünf Jahren vorgegeben.

Zum Informationsaustausch und um etwaige Verbesserungen der Programme für die Durchführung von Stresstests zu erreichen, hatten die Einlagensicherungssysteme entsprechend der EBA-Leitlinien die Programme innerhalb von drei Monaten nach deren Fertigstellung der FMA vorzulegen. Die FMA hatte dann innerhalb von sechs Monaten ihre Stellungnahme dazu abzugeben.

Die FMA hatte – unter Bedachtnahme auf die Vorgaben der EBA – den Inhalt und die Gliederung der an sie zu übermittelnden Ergebnisse der Stresstests durch Verordnung festzusetzen. Sie setzte diese Vorgaben durch die Sicherungseinrichtungen–Stresstestverordnung⁹⁴ um. Die FMA passte diese Verordnung Ende Dezember 2022 an die Mitte Dezember 2021 veröffentlichten und ab 2022 geltenden neuen EBA-Leitlinien an.

- (2) Im Rahmen eines ersten einheitlichen Stresstestprogramms führten die Sicherungseinrichtungen im Zeitraum von drei Jahren jeweils drei Stresstests durch. Diese

⁹² § 2 Abs. 5

⁹³ Stresstestzyklus

⁹⁴ BGBl. II 370/2016 i.d.g.F.

finden jeweils im ersten Halbjahr 2017, 2018 und 2019 statt. Die Stresstests umfassten beispielsweise die Funktionsfähigkeit der operationellen Kapazitäten der Sicherungseinrichtungen (Zugang zu den erforderlichen Daten, Funktionsfähigkeit der Kommunikationskanäle, zeitgerechte Bereitstellung des notwendigen Personals und des Auszahlungssystems etc.), die Finanzierungsfähigkeit in einem Entschädigungsszenario oder die Qualität der SCV-Dateien.

(3) Mit den ab 2022 neu geltenden EBA-Leitlinien begann für die Sicherungseinrichtungen ein neuer Stresstestzyklus für die Jahre 2022 bis 2024, dessen Ergebnisse bis Juni 2024 der EBA zu melden waren. Bis Mitte Februar 2023 hatte die FMA nur an die S-Haftung eine Stellungnahme zu dem von dieser vorgelegten Stresstestprogramm übermittelt, nicht jedoch an die beiden anderen Sicherungseinrichtungen.

Da die EBA-Leitlinien vorsahen, dass die reale Inanspruchnahme eines Sicherungssystems die ursprünglich vorgesehenen Tests ersetzen konnte, akzeptierte die FMA den Sicherungsfall des Kreditinstituts 4 im März 2022 als Stresstest. Laut Angaben der Sicherungseinrichtungen führten die S-Haftung 2021 und die ESA ab September 2022 noch weitere Stresstests durch.

Die OeNB stellte im Zuge einer Vor-Ort-Prüfung bei der ÖRS fest, dass diese die Ergebnisse des als Stresstest für 2022 herangezogenen Sicherungsfalls des Kreditinstituts 4 nicht dokumentiert hatte.

Entsprechend den EBA-Leitlinien war die FMA mindestens einmal jährlich von den Sicherungseinrichtungen über die Ergebnisse der Stresstests zu informieren. Der FMA lagen für den Zeitraum 2019 bis Mitte Februar 2023 keine weiteren dokumentierten Stresstestergebnisse mehr vor.

(4) Die OeNB erstellte zu jedem Stresstest basierend auf den von den Sicherungseinrichtungen dazu erstellten Berichten eine Analyse, die sie der FMA zur Kenntnis brachte. Darin fasste die OeNB vor allem die wesentlichen Erkenntnisse aus den Stresstests zusammen und gab an, ob die identifizierten Mängel einen behördlichen Handlungsbedarf der FMA erforderten. Die OeNB formulierte auch Erwartungshaltungen für zukünftige Stresstests und beurteilte generell die Tragfähigkeit des Einlagensicherungssystems auf Basis der Erkenntnisse. So sollte aus Sicht der OeNB z.B. bei einem weiteren Stresstest im Jahr 2020 ein Entschädigungsszenario simuliert werden, bei welchem alternative Finanzierungskonzepte zur Anwendung kommen⁹⁵, da die Tragfähigkeit des Einlagensicherungssystems vor allem bei großen Instituten durch die Fondsmittel und vorgeschriebenen Sonderbeiträge nicht ausreiche, um ihre gedeckten Einlagen zu bedienen.

⁹⁵ z.B. erhöhte Sonderbeiträge, Kreditaufnahme

Die FMA kam dieser sogenannten „Erwartungshaltung“ der OeNB nicht nach und begründete dies auch nicht in der aktenmäßigen Bearbeitung der Analyse.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass der FMA über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren keine Ergebnisse von geplanten Stresstests vorlagen. Die sowohl im ESAEG als auch in den aktuellen EBA-Richtlinien vorgesehene Obergrenze von maximal drei Jahren konnte nur dadurch eingehalten werden, dass die FMA den am Ende dieses Zeitraums eingetretenen Sicherungsfall als durchgeführten Stresstest akzeptierte.

Der RH bemängelte, dass die FMA im Februar 2023 – somit schon bereits fast Mitte des laufenden Stresstestzyklus – an zwei Sicherungseinrichtungen noch keine offiziellen Stellungnahmen zu deren Stresstestprogrammen übermittelt hatte. Dadurch könnten etwaige Änderungsvorschläge oder Verbesserungsaufträge der FMA zur Durchführung der Stresstests nicht zeitgerecht für allfällige Anpassungen der Stresstestprogramme an die Sicherungseinrichtungen erfolgen.

Weiters bemängelte der RH, dass der FMA weder von den laut den Sicherungseinrichtungen seit Mitte 2019 durchgeführten Stresstests noch von dem als Stresstest anerkannten Sicherungsfall dokumentierte Ergebnisse vorlagen.

Nach Ansicht des RH hätte die FMA aus den Ergebnissen wichtige Erkenntnisse für die weitere Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen bzw. für die Beauftragung der OeNB mit Vor-Ort-Prüfungen gewinnen können.

Der RH empfahl der FMA daher, im Sinne einer stetigen Weiterentwicklung und Verbesserung des Systems der Einlagensicherung künftig verstärkt die Einhaltung der vorgesehenen Fristen zur Überprüfung der Funktionstüchtigkeit der Einlagensicherungssysteme und der zeitnahen Übermittlung der Ergebnisse der Stresstests durch die Sicherungseinrichtungen einzufordern.

Der RH empfahl der FMA weiters, ihre Stellungnahmen zu den Stresstestprogrammen der Sicherungseinrichtungen zeitgerecht vor deren Beginn zu übermitteln, um die in den Leitlinien der EBA vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten wahrnehmen zu können.

In diesem Zusammenhang empfahl der RH der FMA, einen internen Prozess aufzusetzen, der ihre Aufsichtstätigkeiten (im Rahmen der Durchführung eines Stresstestprogramms der Sicherungseinrichtungen) und Prozessschritte (Erledigungen, Dokumentationen, Fristen etc.) festlegt.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass die FMA die Sicherungseinrichtungen–Stresstestverordnung erst mehr als ein Jahr nach der Veröffentlichung der aktuellen Vorgaben der EBA–Leitlinien zum Inhalt und der Gliederung der an die FMA zu übermittelnden Stresstestergebnisse an diese anpasste.

Er empfahl der FMA, Novellierungen der Sicherungseinrichtungen–Stresstestverordnung ehestmöglich nach Aktualisierungen der EBA–Leitlinien vorzunehmen, damit die Meldung der Ergebnisse der Stresstests durch die Sicherungseinrichtungen an die FMA entsprechend den von der EBA geforderten Inhalten und der Gliederung erfolgen kann.

Der RH bemängelte, dass die FMA die von der OeNB im Zuge einer Analyse der Ergebnisse des Stresstestprogramms formulierte Erwartungshaltung für zukünftige Stresstests nicht umsetzte.

Er empfahl der FMA, die Erwartungshaltungen der OeNB aus den Analysen zu den von den Sicherungseinrichtungen übermittelten Stresstestergebnissen grundsätzlich zu berücksichtigen oder andernfalls die Nicht–Berücksichtigung in der beziehenden aktenmäßigen Bearbeitung zu begründen.

- 23.3 (1) Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie künftig der Empfehlung zur zeitnahen Übermittlung der Stresstestergebnisse durch die Sicherungseinrichtungen im Rahmen der Implementierung eines Prozesses betreffend Einlagensicherungsstresstests nachkommen werde.

Zur Einhaltung der vorgesehenen Frist zwischen den Stresstests wies sie darauf hin, dass hierbei auf die Jahre 2020 bis 2022 abzustellen sei. Den Unterlagen zum Managementgespräch mit der S–Haftung sei zu entnehmen, dass diese Sicherungseinrichtung für das Jahr 2021 drei Stresstests geplant und durchgeführt habe. Die ESA habe allein im Zeitraum 2020 bis einschließlich 2021 drei tatsächliche Einlagensicherungsfälle zu bewältigen gehabt, in deren Rahmen die Widerstandsfähigkeit durch die jeweilige Inanspruchnahme unter Beweis gestellt worden sei. Im Jahr 2022 habe ein Einlagensicherungsfall alle drei österreichischen Sicherungseinrichtungen betroffen. Diese Einlagensicherungsfälle hätten im Einklang mit den EBA–Leitlinien die Stresstests ersetzt.

(2) Zur Empfehlung des RH, die Stellungnahmen zu den Stresstestprogrammen der Sicherungseinrichtungen zeitgerecht vor Beginn der Programme zu übermitteln, wies die FMA darauf hin, dass die bezüglichen EBA–Leitlinien am 14. Dezember 2021 in den Landersprachen veröffentlicht worden seien; damit hätten sie erst ab 14. Februar 2022 Geltung erlangt. Der dreijährige EBA–Stresstestzyklus 2022 bis 2024 sei zu diesem Zeitpunkt bereits im Gange gewesen. Diesem Umstand sei es auch geschuldet, dass die ersten Stresstestprogramme erst im Laufe des Jahres 2022

eingelangt seien, da die Sicherungseinrichtungen – vor Ausarbeitung der Stresstestprogramme – zunächst die Vorgaben hätten abwarten müssen. Entsprechend habe sich auch die behördliche Abstimmung verzögert.

Die FMA werde im Rahmen der Implementierung eines Stresstest-Prozesses die Empfehlung aufgreifen und umsetzen, zeitgerecht vor Beginn des EBA-Stresstestprogramms die behördliche Stellungnahme an die Sicherungseinrichtung zu übermitteln. Zukünftig solle damit sichergestellt werden, dass die Sicherungseinrichtungen jedenfalls rechtzeitig etwaige behördenseitig geforderte Anpassungen vornehmen können.

(3) Im Rahmen eines aufzusetzenden Stresstest-Prozesses werde die FMA sowohl die Aufsichtstätigkeit während der Durchführung eines Stresstestprogramms als auch die einzelnen, hierfür notwendigen Prozessschritte festlegen.

(4) Die Sicherungseinrichtungen-Stresstestverordnung hätte ursprünglich bis zum 30. September 2022 adaptiert werden sollen. Dies habe sich aber um drei Monate verzögert, die Verordnung sei somit erst am 31. Dezember 2022 in Kraft getreten.

Die jährliche Berichterstattungspflicht gegenüber der FMA sei nicht mittels des EBA-Stresstesttemplates zu erfüllen. Die Sicherungseinrichtungen könnten die Ergebnisse der Stresstests einheitlich mithilfe eines standardisierten Meldebogens, z.B. der vom Europäischen Forum der Einlagensicherer entwickelten Vorlage, erfassen und der FMA jährlich melden.

Die Meldung entsprechend dem EBA-Meldetemplate, das ident mit dem Meldebogen in der Sicherungseinrichtungen-Meldeverordnung⁹⁶ sei, habe laut den EBA-Leitlinien bis zum 16. Juni 2024 zu erfolgen, so dass selbst mit einer dreimonatigen Verzögerung der Umsetzung (Inkrafttreten am 31. Dezember 2022) den Sicherungseinrichtungen ausreichend Zeit eingeräumt werde, die Stresstestergebnisse dem Inhalt und der Gliederung entsprechend zu melden.

Die FMA sagte jedoch zu, künftig bei Novellierungen der Sicherungseinrichtungen-Stresstestverordnung eine ehestmögliche Umsetzung in die nationale Rechtsordnung sicherzustellen.

(5) Zur Empfehlung des RH betreffend die Erwartungshaltungen der OeNB aus den Analysen zu den Stresstestergebnissen teilte die FMA mit, dass sie die Analyse der OeNB vom 30. Jänner 2020 zur Information und ohne behördlichen Handlungsbedarf erhalten habe.

⁹⁶ BGBl. II 391/2015 i.d.g.F.

Das Jahr 2020 sei aufgrund von zwei Einlagensicherungsfällen ein sehr anspruchsvolles Jahr für alle Beteiligten gewesen und es habe sich wenig bis kein Raum für zusätzliche Stresstestsimulationen geboten, was im Jänner 2020 noch nicht absehbar gewesen sei. Die alternativen Finanzierungsformen seien bei den Sicherungseinrichtungen erst in der zweiten Jahreshälfte 2020 implementiert worden. Zudem habe die FMA die Auswirkungen alternativer Finanzierungskonzepte für die aufsichtliche Beurteilung u.a. im Rahmen der 23. Sitzung des Finanzmarktstabilitätsgremiums am 10. März 2020 intensiv mit der OeNB und ihren Stakeholdern diskutiert. In diesem Zusammenhang habe die Abteilung für Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht Belastungsrechnungen und Systemrisikoanalysen durchgeführt; solche werde es auch weiterhin laufend geben. Ein Stresstest der Sicherungseinrichtungen, noch bevor die alternativen Finanzierungskonzepte umgesetzt wären, habe für die aufsichtsrechtliche Beurteilung keinen wesentlichen Mehrwert.

Die FMA sagte zu, der Empfehlung des RH nachzukommen und sicherzustellen, dass hinkünftig die OeNB-Analyseergebnisse nachvollziehbar aktenmäßig dokumentiert werden.

- 23.4 Der RH wertete die Zusage der FMA, der Empfehlung zur zeitnahen Übermittlung der Stresstestergebnisse im Rahmen der Implementierung eines Prozesses nachzukommen, positiv.

Er entgegnete der FMA jedoch, dass die gesetzlich vorgesehene Drei-Jahres-Frist, innerhalb der weitere Stresstests hätten stattfinden sollen, bereits mit dem Abschluss der letzten geplanten und bei der FMA dokumentierten Stresstests im ersten Halbjahr 2019 begonnen hatte. Selbst auf Nachfrage im Februar 2023 konnte die FMA dem RH keine weiteren dokumentierten Stresstestergebnisse der Sicherungseinrichtungen vorlegen. Zudem verwies der RH auch auf die Ergebnisse der Sektoranalyse der OeNB im Dezember 2021, wonach in diesem Jahr die Sicherungseinrichtungen keine Stresstests gemäß den EBA-Leitlinien durchgeführt hatten.

Die Ausnahmeregelung in den EBA-Leitlinien, wonach die reale Inanspruchnahme eines Sicherungssystems vorgesehene Tests ersetzen konnte, zielte nur auf die in einem Stresstestzyklus ursprünglich geplanten Tests ab. Da der letzte Zyklus bereits im ersten Halbjahr 2019 abgeschlossen und der aktuelle erst 2022 begonnen wurde, konnten die Einlagensicherungsfälle in den Jahren 2020 und 2021 keine geplanten Tests ersetzen und waren daher auch nicht anzurechnen. Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung zur ehestmöglichen Umsetzung von Aktualisierungen der EBA-Leitlinien auf die jährlichen Meldungen der Sicherungseinrichtungen zu ihren Stresstests an die FMA bezog. Der Inhalt und die Gliederung

dieser Meldungen waren laut ESAEG in der Sicherungseinrichtungen–Stresstestverordnung zu regeln; sie hatten demnach den EBA–Stresstesttemplates zu entsprechen. Die Ausführungen der FMA zur Sicherungseinrichtungen–Meldeverordnung konnte der RH nicht nachvollziehen, da diese Verordnung die Meldungen gemäß § 33 Abs. 1 ESAEG⁹⁷ regelte, nicht jene zu Stresstestergebnissen.

Die Zusage der FMA, dieser Empfehlung des RH nachzukommen, wertete er positiv.

Ebenso positiv vermerkte der RH die Zusage der FMA, hinkünftig die OeNB–Analyseergebnisse nachvollziehbar und aktenmäßig zu dokumentieren. Er wies jedoch darauf hin, dass seine Empfehlung insbesondere darauf abzielte, die Nicht–Berücksichtigung von Erwartungshaltungen der OeNB zu begründen, da sich die FMA gemäß ESAEG weitestgehend auf die Analysen der OeNB zu stützen und sich auf deren Richtigkeit und Vollständigkeit zu verlassen hatte.

Abschließend wies der RH darauf hin, dass er das Jahr 2020 auch aufgrund von zwei Einlagensicherungsfällen als ein anspruchsvolles Jahr für alle Beteiligten beurteilt hatte. Auch hatte er berücksichtigt, dass die Implementierung der alternativen Finanzierungsformen bei den Sicherungseinrichtungen erst in der zweiten Jahreshälfte 2020 erfolgte. Er verblieb dennoch bei seiner Empfehlung, weil er eine zumindest zeitnahe Berücksichtigung der Erwartungshaltung der OeNB als zweckmäßig erachtete.

⁹⁷ Meldungen z.B. zur Höhe der gedeckten Einlagen, zu verschiedenen Kernindikatoren, zur Berechnung von Beiträgen und Sonderbeiträgen oder zu verfügbaren Finanzmitteln

Kooperationsvereinbarungen

- 24.1 Um eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Einlagensicherungssystemen sicherzustellen und zu erleichtern, schlossen die Einlagensicherungssysteme schriftliche Kooperationsvereinbarungen. Zentrale Mindestelemente von Kooperationsvereinbarungen waren etwa die Modalitäten für die Übertragung von Beiträgen von einem Einlagensicherungssystem auf ein anderes für den Fall, dass ein Kreditinstitut ein Einlagensicherungssystem verlässt und sich einem anderen anschließt. Dies galt sowohl für grenzüberschreitende Übertragungen als auch für Übertragungen im Inland.

Weiters sollten damit schon im Vorhinein zeitkritische Modalitäten und Abläufe, z.B. in Bezug auf Auszahlungen im Sicherungsfall, festgelegt werden.

Sicherungseinrichtungen hatten der FMA Kooperationsvereinbarungen unverzüglich schriftlich anzuzeigen. Vereinbarungen, die Kreditinstitute mit Zweigstellen in anderen Mitgliedstaaten betrafen, waren der EBA zu übermitteln.

Der FMA waren zu Beginn der Gebarungsüberprüfung nicht alle bestehenden Kooperationsvereinbarungen bekannt bzw. sie erlangte durch die Nachfrage des RH Kenntnis von weiteren zum Teil noch aus dem Jahr 2019 stammenden Vereinbarungen mit ausländischen Einlagensicherungssystemen. Die FMA konnte nicht angeben, ob die vorgeschriebenen Anzeigen von den Sicherungseinrichtungen rechtzeitig eingebracht bzw. wieso diese nicht von ihr zur Kenntnis genommen wurden.

- 24.2 Der RH kritisierte, dass die FMA bei der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen keine Gesamtübersicht über die zwischen Einlagensicherungssystemen abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen hatte und dadurch auch ihrer Informationspflicht gegenüber der EBA nicht vollständig nachkommen konnte.

Der RH empfahl der FMA, einen Qualitätssicherungsprozess einzurichten, mit dem sichergestellt wird, dass in Bezug auf abgeschlossene bzw. bestehende Kooperationsvereinbarungen von den Einlagensicherungseinrichtungen einzubringende Verträge, Dokumente und Anzeigen der FMA vollständig und nachvollziehbar zur Kenntnis gebracht werden.

- 24.3 Laut Stellungnahme der FMA werde sie der Empfehlung des RH nachkommen. Mit einem Qualitätssicherungsprozess solle sichergestellt werden, dass ihr von den Sicherungseinrichtungen abgeschlossene Kooperationsvereinbarungen unter Vorlage der gesetzlich vorgesehenen Dokumente zeitgerecht angezeigt werden.

Vor–Ort–Prüfungen

- 25.1 (1) Die FMA hatte die Einhaltung des ESAEG durch Sicherungseinrichtungen zu überwachen und konnte dazu die OeNB auch mit einer Vor–Ort–Prüfung von Sicherungseinrichtungen beauftragen. Im überprüften Zeitraum beauftragte die FMA die OeNB mit insgesamt sechs Vor–Ort–Prüfungen bei den Sicherungseinrichtungen.

Die FMA und die OeNB hatten gemeinsam für das jeweils folgende Kalenderjahr ein Prüfprogramm festzulegen, bei dem auch auf eine angemessene Prüfungsfrequenz aller Sicherungseinrichtungen sowie die Nachprüfung der Maßnahmen zur Bereinigung festgestellter Mängel Bedacht zu nehmen war.⁹⁸

Die folgende Tabelle zeigt die seit 2019 von der FMA bei der OeNB beauftragten Vor–Ort–Prüfungen bei den Sicherungseinrichtungen:

Tabelle 14: Vor–Ort–Prüfungen (Prüfprogramme 2019 bis 2022)

| Jahr | Sicherungseinrichtung | Prüfungsart | Prüfmodul |
|------|-----------------------|-------------------|----------------------------------|
| 2019 | ESA | Standardprüfung | Operationelles Risiko Management |
| 2020 | ESA | Follow–up–Prüfung | Operationelles Risiko Management |
| 2020 | S–Haftung | Standardprüfung | Operationelles Risiko Management |
| 2021 | S–Haftung | Follow–up–Prüfung | Operationelles Risiko Management |
| 2021 | ESA | Standardprüfung | Operationelles Risiko Management |
| 2022 | ÖRS | Standardprüfung | Operationelles Risiko Management |

ESA = Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H.

ÖRS = Österreichische Raiffeisen–Sicherungseinrichtung eGen

S–Haftung = Sparkassen–Haftungs GmbH

Quellen: FMA; OeNB

Jeweils eine der Prüfungen in den Jahren 2020 und 2021 fand als Follow–up–Prüfung statt, bei der die OeNB die Behebung der im Vorjahr bei der Standardprüfung festgestellten Mängel überprüfte. Jede der Standardprüfungen betraf jeweils eine einzelne Sicherungseinrichtung, die OeNB führte keine Querschnittsprüfungen zu ausgewählten Prüfthemen parallel bei allen Sicherungseinrichtungen durch.

Insgesamt waren für die Prüfung der Einlagensicherung neun verschiedene Prüfmodule von der OeNB vorgesehen. Diese umfassten die Themen Frühwarnsystem, Gesamtrisikosteuerung, Veranlagung und Liquiditätsrisiko, Corporate Governance, das Management operationeller Risiken, das IT–Risiko, den Überlauf, das Beitragsmodell und ein frei definierbares Sondermodul. Für die Planung der Vor–Ort–Prüfungen erfolgte im Prüfprogramm eine thematische Ausrichtung durch die

⁹⁸ § 5 Abs. 5 ESAEG

Festlegung von Prüfmodulen, aus denen die FMA bei der Beauftragung von Prüfungen auswählen konnte. Die im überprüften Zeitraum begonnenen Vor–Ort–Prüfungen umfassten im Wesentlichen das Prüfmodul zum Management operationeller Risiken. Der Prüfauftrag der FMA an die OeNB enthielt dazu noch genauere Schwerpunktsetzungen und Ergänzungen, z.B. die Überprüfung der Datenqualität der SCV–Datei oder Auslagerungsrisiken.

Vor der Neuorganisation der Einlagensicherung 2019 gab es fünf Sicherungseinrichtungen; der jährliche personelle Ressourceneinsatz für die einzelnen Prüfmodule war darauf ausgerichtet. Ab 2019 bis 2022 senkte die OeNB den personellen Ressourceneinsatz auf rd. 70 %, stockte ihn jedoch nach der Gründung der dritten Sicherungseinrichtung nicht auf.

(2) Die OeNB verwendete zur elektronischen Prüfungsdokumentation das Vor–Ort–Prüfungssystem „Banking On–Site Supervision“. Darin war auch ein Prüfgebiet für die Einlagensicherung enthalten. Die Anwendung bot die Möglichkeit, Fragenkataloge zu den einzelnen Prüfmodulen zu generieren, in denen Subthemen mit jenen Fragestellungen enthalten waren, die im Rahmen der Vor–Ort–Prüfung des Moduls beantwortet werden sollten. Im Vor–Ort–Prüfungssystem waren drei der neun angebotenen Module mit umfangreichen Fragenkatalogen befüllt. Für fünf Module waren keine Fragenkataloge angelegt.⁹⁹ Laut OeNB würde sie die fehlenden Fragenkataloge erst dann erstellen und bearbeiten, wenn eine Beauftragung zur Prüfung des betreffenden Moduls erfolgte.

Sowohl die Liste mit den Beschreibungen der zur Auswahl stehenden Prüfmodule als auch die drei im Vor–Ort–Prüfungssystem hinterlegten Fragenkataloge waren nicht aktuell, sondern bezogen sich teilweise noch auf die Zeit vor der Neuorganisation der Einlagensicherung 2019.

- 25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im überprüften Zeitraum durchgeführten Vor–Ort–Prüfungen im Wesentlichen nur zu einem der neun angebotenen Prüfmodule stattfanden und pro Prüfung nur jeweils eine einzelne Sicherungseinrichtung überprüft wurde. Um Prüfungen zu allen neun vorgesehenen Prüfmodulen bei allen drei Sicherungseinrichtungen durchzuführen, würde ein langer Zeitraum vergehen, bis alle Sicherungseinrichtungen und ihre Aufgabenbereiche umfassend überprüft worden wären. Jede Sicherungseinrichtung würde im Schnitt nur alle drei Jahre im Prüfprogramm berücksichtigt.

⁹⁹ Das Sondermodul ist nicht zu berücksichtigen, da die Fragestellungen hier erst im Rahmen der Beauftragung festgelegt werden.

Um rascher ein größeres Prüfgebiet abdecken zu können und die Prüfungsfrequenz bei den Sicherungseinrichtungen zu erhöhen, empfahl der RH der FMA und der OeNB, die Prüfprogramme so anzupassen, dass auch im Rahmen von Querschnittsprüfungen risikoorientiert ausgewählte Themen gleichzeitig bei mehreren Sicherungseinrichtungen vergleichend überprüft werden.

Der RH empfahl der FMA, Erkenntnisse und Best-Practice-Beispiele zu den von ihm angeregten Querschnittsprüfungen den Sicherungseinrichtungen anonymisiert zur Verfügung zu stellen, um im Sinne einer Weiterentwicklung des Systems der Einlagensicherung ein Benchlearning zu ermöglichen.

Der RH erachtete die Fragenkataloge aus dem Vor-Ort-Prüfungssystem als zweckmäßige Grundlage für die Prüfungsvorbereitung und -dokumentation. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Fragenkataloge zu den angebotenen Prüfmodulen nicht aktuell und nicht vollständig für alle angebotenen Prüfmodule erfasst waren. Nach Ansicht des RH sollte eine fachliche Auseinandersetzung mit Themen- und Fragestellungen zu Prüfmodulen, die zur Auswahl angeboten wurden, im Vorhinein strukturiert erarbeitet werden. Im Rahmen der Beauftragung der Prüfung einzelner Module kann dann im Bedarfsfall noch eine Feinabstimmung vorgenommen werden.

Der RH empfahl der OeNB daher, eine strukturierte inhaltliche Ausgestaltung für alle angebotenen Prüfmodule in ihrem Vor-Ort-Prüfungssystem vorzunehmen und die bestehenden Module regelmäßig zu aktualisieren.

- 25.3 (1) Die FMA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass in der Vergangenheit – allerdings nicht im vom RH überprüften Zeitraum – bei Sicherungseinrichtungen Querschnittsprüfungen durchgeführt worden seien. Die Prüfung gleichartiger Themengebiete zur Gewinnung und Anwendung von Erfahrungswerten bzw. Best Practices sei auch für die nächsten Jahre geplant. Aufgrund der positiven Erfahrungen bzw. um die Möglichkeit aufrechtzuerhalten, kurzfristig risikorelevante Aspekte zu prüfen, werde jedoch weiterhin eine sequenzielle Planung als vorteilhafter erachtet.

Unabhängig von der Durchführung von Querschnittsanalysen würden die drei Sicherungseinrichtungen über eine Zusammenarbeits- und Kooperationsvereinbarung verfügen, die u.a. das Ziel habe, „die Kohärenz der Gesetzesauslegung sowie die Effizienz der Einlagensicherung durch einen strukturierten, institutionalisierten und umfassenden Informations- und Erfahrungsaustausch in allen für die Sicherungseinrichtung relevanten Belangen zu erhöhen.“ Ein entsprechender Austausch sei – davon unabhängig – dadurch sichergestellt, dass der gemeinsame Arbeitsausschuss implementiert worden sei, der in regelmäßigen Abständen, zumindest quartalsweise tagt. Eine darüber hinausgehende Bereitstellung von Querschnittsanalysen erscheine zudem aus verwaltungsökonomischen Gründen als nicht erforderlich. Darüber hinaus erscheine eine Anonymisierung der getroffenen

Feststellungen bei nur drei Aufsichtssubjekten schwer durchführbar, ohne die geprüften Sicherungseinrichtungen der Gefahr von Rückschlüssen auszusetzen.

(2) (a) Die OeNB merkte in ihrer Stellungnahme zur Senkung des personellen Ressourceneinsatzes ab 2019 auf rd. 70 % bzw. die Nichtaufstockung nach Gründung der dritten Sicherungseinrichtung an, dass die Gründung der ESA einen Rückgang der Anzahl der Sicherungseinrichtungen von fünf auf zwei bedeutet habe. Nach dieser Logik wäre der Ressourceneinsatz auf 40 % zu reduzieren gewesen – dies sei aber den zu erwartenden Anforderungen aus der Komplexität des Übergangs nicht angemessen gewesen. Vielmehr sei der Ressourcenplanwert der Abteilung für Bankenrevision auf etwa 70 % verringert und die zur Verfügung stehende Prüfkapazität in den zu erwartenden Aufsichtsbedarf während der Konstituierungsphase der neu gegründeten ESA investiert worden. Mit der späteren Ausgliederung der ÖRS sei wiederum eine Sicherungseinrichtung hinzugekommen, d.h., es hätten erneut drei von ursprünglich fünf Sicherungseinrichtungen existiert, was rein rechnerisch einen Ressourcenansatz in Höhe von 60 % der ursprünglichen Kapazität gerechtfertigt hätte. Im Ergebnis bedeute dies, dass mit den tatsächlich angesetzten 70 % zu keinem Zeitpunkt weniger Kapazität je Sicherungseinrichtung zur Verfügung gestanden sei als in der Zeit, in der es fünf Sicherungseinrichtungen gegeben habe.

(b) Bei den Prüfformen der im überprüften Zeitraum durchgeführten Vor–Ort–Prüfungen sei jeweils ein konkreter, sehr relevanter prozessualer Aspekt im Vordergrund gestanden, lediglich der Modul–Oberbegriff (Management operationelles Risiko) sei gleichlautend gewesen. Zudem seien im überprüften Zeitraum aufgrund äußerer Umstände vor allem Risiken mit ausgeprägt prozessuellem Charakter im Vordergrund gestanden.

Zur Ausführung des RH, dass bei Beibehaltung der Frequenz ein zu langer Zeitraum vergehen würde, bis alle Sicherungseinrichtungen und ihre Aufgabenbereiche umfassend überprüft wären, teilte die OeNB mit, dass die Prüfungsfrequenz grundsätzlich nicht beliebig erhöht werden könne; dies mit Blick auf ihre verfügbaren (und im Gesamtausmaß verrechenbaren) Ressourcen, vor allem aber auch auf die beschränkten Möglichkeiten der Sicherungseinrichtungen, Prüfungen der OeNB personell zu bewältigen, ohne ihre laufenden Aufgaben zu vernachlässigen. Vom aufsichtlichen Standpunkt aus ergebe nur die Zusammenschau von Off–site–Analyse und Vor–Ort–Prüfung ein zu jedem Zeitpunkt vollständiges Bild. Zwischen 2016 und 2023 seien insgesamt 20 Vor–Ort–Prüfungen in einer variierenden absoluten Anzahl von Sicherungseinrichtungen durchgeführt worden. Somit sei eine – den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende – angemessene Prüfungsfrequenz der Sicherungseinrichtungen gegeben gewesen. Eine „Durchprüfung“ aller Prüfformen binnen eines bestimmten Zeitraums laufe dem Konzept einer effizienten, risikoorientierten Aufsicht zuwider, die im Sinne der Verpflichtung zu Sparsamkeit, Wirt-

schaftlichkeit und Zweckmäßigkeit risikobehaftete Themen auswähle oder auch festgestellten Auffälligkeiten aus der laufenden Analyse nachgehe. Die OeNB betonte, dass die Themen der Prüfmodulliste, insbesondere in einer Betrachtung über den Zeitverlauf, eben keine abgeschlossene, taxative Aufzählung darstellten.

Die Überprüfung eines Querschnittsthemas in allen Sicherungseinrichtungen führe bei gegebenen Ressourcen nicht dazu, im Hinblick auf das System ein größeres Prüf- bzw. Themengebiet abdecken zu können. Dessen ungeachtet könnten Querschnittsprüfungen – im Sinne von gleichzeitig bei mehreren Sicherungseinrichtungen zum selben Thema stattfindenden Vor–Ort–Prüfungen – sinnvoll sein. Deshalb seien sie in der Vergangenheit – wo zielführend – auch bereits durchgeführt worden, allerdings nicht im vom RH überprüften Zeitraum. Beispielsweise sei 2016 das System des Überlaufs oder seien im Vorfeld der Gründung der ESA bei allen (damals) bestehenden Sicherungseinrichtungen gleichzeitige Prüfungen zum prozessualen Vorbereitungsgrad im Hinblick auf die Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit der ESA durchgeführt worden. Danach seien – mit Blick auf den unterschiedlichen Reifegrad der zu unterschiedlichen Zeitpunkten operativ gewordenen Sicherungseinrichtungen (2016, 2019 und Ende 2021) – wiederholt Themenschwerpunkte gesetzt und sei im Sinne einer Querschnittsbetrachtung in mehreren Sicherungseinrichtungen zeitnah sequenziell, wenn auch überwiegend nicht in einem einzelnen Kalenderjahr, geprüft worden (z.B. die Datenqualität des SCV oder die Frühwarnsysteme).

Um Erfahrungswerte aus Prüfungen zu gewinnen bzw. diese im Sinne von Best Practices anzuwenden, werde die Prüfung gleichartiger Themengebiete im obigen Sinne auch in Zukunft von Bedeutung sein. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen bzw. um sich Prüfungen von kurzfristig höherer Risikorelevanz vorzubehalten, sei eine sequenzielle Vorgehensweise vorzuziehen.

(c) Die OeNB hielt zur Aktualität der Prüfmodule fest, dass eine anlassbezogen durchgeführte Vidierung der Fragenkataloge quantitativ wie sachlich keinen akuten Handlungsbedarf aufgezeigt habe: Von 339 Fragen (Prüfungshandlungen) hätten bei strengster Auslegung sechs als nicht „aktuell“ im Sinne einer allgemeinen Anwendbarkeit des Prüfmoduls angesehen werden können. Allerdings habe es sich bei fünf von diesen um eigens für eine Auslagerungsprüfung bei der ESA angelegte Prüfungsfragen gehandelt (diese Funktionalität im Vor–Ort–Prüfungssystem „Banking On–Site Supervision“ werde für die Ergänzung sehr spezifischer Themenbereiche genutzt), die bei einer erneuten Prüfung (der ESA) wieder relevant sein könnten. Die verbleibende Frage beziehe sich auf Übergangsbestimmungen im ESAEG, die teils ausgelaufen, teils aber noch bis Ende 2023 in Kraft seien. Daneben enthalte das Vor–Ort–Prüfungssystem in diesem Bereich 243 Infotexte zu Fragen, von denen sieben formale Unkorrektheiten enthielten, etwa die Anzahl der gegenwärtig bestehenden Sicherungseinrichtungen oder (zusätzlich) früher bestehende regulatorische Anforderungen. Diese Hinweise hätten bloß redaktionellen Charakter und

würden keine Prüfungsfragen darstellen; aufgrund der Prüfungsvorbereitung seien die jeweils aktuellen Umstände jeder und jedem Prüfenden bewusst. Eine mangelhafte Aktualität der Prüfprogramme bzw. Prüfungsfragen sei für die OeNB somit nicht nachvollziehbar.

In der Praxis werde, sobald die Prüfinhalte des kommenden Prüfungsjahres bekannt seien, bei Bedarf eine Vorbereitung oder Aktualisierung der benötigten Fragenkataloge vorgesehen. Dies stelle sicher, dass die Prüfteams in zeitlicher Nähe zur Prüfung die Themen auf aktuellem Stand detailliert ausgestalten könnten, was sich bei den seltener beauftragten Themen als sehr effizient erweise. Die Einlassung des RH, jedenfalls für alle theoretisch vorgesehenen oder denkbaren Prüfgebiete (zumal zu jedem Zeitpunkt vollständige) Fragenkataloge auszuarbeiten, sei weder durchgehend möglich noch zweckmäßig. Für Themen mit höherer Relevanz und somit Frequenz lägen bereits aktuelle Fragenkataloge vor; für noch nicht beauftragte Themen könne bei der Erstellung von Prüfkatalogen auf das bestehende fachliche Know-how in der Bankenprüfung zurückgegriffen (z.B. hinsichtlich Marktrisiken oder Corporate Governance) und könne im Bedarfsfall ohne lange Vorlaufzeiten ein entsprechender Fragenkatalog für die Anforderungen der Sicherungseinrichtungen erstellt werden.

In jedem Fall sei die Modulliste mittlerweile überarbeitet worden und werde für die nächstjährige Prüfungsplanung in aktualisierter Form zum Einsatz kommen.

- 25.4 (1) Der RH nahm den Verweis der FMA auf schon bisher durchgeführte Querschnittsprüfungen zur Kenntnis, betonte jedoch, dass diese nicht in den überprüften Zeitraum fielen. Er erachtete es als positiv, dass die FMA die Prüfung gleichartiger Themen zur Gewinnung und Anwendung von Erfahrungswerten bzw. Best Practices auch für die nächsten Jahre plante, die – wie von ihm intendiert – als Einzelprüfungen zeitnah abfolgend durchgeführt werden sollten.

Zur Stellungnahme der FMA, Erkenntnisse von Querschnittsanalysen den Sicherungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen, stellte der RH richtig, dass er sich in seiner Empfehlung auf Querschnittsprüfungen und nicht auf Querschnittsanalysen bezogen hatte. Dem RH war das Bestehen von Zusammenarbeits- und Kooperationsvereinbarungen zwischen den Sicherungseinrichtungen ebenso bekannt wie das Gremium des gemeinsamen Arbeitsausschusses. Bei Querschnittsprüfungen (sequenziell durchgeführte Prüfungen gleichartiger Themen), die die OeNB mit hoher fachlicher Kompetenz im Auftrag der FMA durchführte, lag der Fokus jedoch nicht auf den Inhalten des gemeinsamen Arbeitsausschusses, sondern darauf, systemimmanente, möglicherweise das Gesamtsystem betreffende Schwachstellen oder Mängel aufzufinden, aufzuzeigen und zu beseitigen sowie Best-Practice-Beispiele herauszuarbeiten. Verwaltungsökonomische Gründe dürfen der Weitergabe von gewonnenen Erfahrungswerten und Best-Practice-Beispielen, die zur Weiterentwicklung und zum Qualitätserhalt des Systems der Einlagensicherung

beitragen können, nach Ansicht des RH nicht entgegenstehen. Vielmehr sollte der Fokus auf einer systemimmanenten Weiterentwicklung des Systems der Einlagensicherung liegen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der RH merkte zum Ressourceneinsatz der OeNB an, dass er sich nicht auf die Anzahl der zuvor existierenden Sicherungseinrichtungen bezogen und daraus auch keine Logik einer prozentuellen Zuweisung von Ressourcen abgeleitet hatte. Eine rein quantitative Berechnung des Ressourceneinsatzes wäre in Bezug auf die Berücksichtigung von Risiken und der Qualität der Leistungserbringung zu kurz gegriffen. Der RH hatte festgehalten, dass die OeNB selbst den Ressourceneinsatz für die Prüfung der Sicherungseinrichtungen ab deren Neuorganisation im Jahr 2019 mit 70 % der bisher verwendeten Ressourcen festgelegt hatte. Mit diesem Ressourcenaufwand überprüfte die OeNB von 2019 bis November 2021 die beiden Sicherungseinrichtungen ESA und S-Haftung. Indem ab November 2021 die dritte Sicherungseinrichtung ÖRS dazukam, erhöhten sich die Komplexität des Systems der Einlagensicherung in Österreich und die sich daraus ergebenden Anforderungen bei der Überprüfung der Sicherungseinrichtungen. Die OeNB stockte den Einsatz ihrer Prüfressourcen nach Gründung der dritten Sicherungseinrichtung jedoch nicht auf.

Dem RH war bewusst, dass eine Kontrolltätigkeit einen Ressourceneinsatz sowohl bei der überprüfenden als auch bei der überprüften Stelle bedeutete. Er hob aber das Erfordernis von regelmäßigen Kontrollen hervor und betonte die Berücksichtigung einer risikoorientierten Auswahl. Seiner Ansicht nach und vor dem Hintergrund seiner eigenen Erfahrung als Prüfinstitution oblag es einer sorgfältigen Prüfungsplanung und vor Ort der Prüfungsleitung, mit den geplanten Prüfressourcen die Prüfung so zu gestalten und durchzuführen, dass die überprüfte Stelle ihren laufenden Aufgaben nachkommen kann. Der RH nahm die von der OeNB mitgeteilte Anzahl der durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass diese zum großen Teil nicht in seinen überprüften Zeitraum fielen.

Der RH wies die Darstellung der OeNB zurück, eine „Durchprüfung“ aller Prüfthemen binnen eines bestimmten Zeitraums empfohlen zu haben. Vielmehr zeigte er beispielhaft anhand der durchgeführten Prüfungen auf, dass es zu lange dauern würde, alle angebotenen Prüfmodule in allen drei Sicherungseinrichtungen zu überprüfen. Der RH ging davon aus, dass die von der OeNB angebotenen Prüfmodule hinsichtlich ihrer Auswahl, Risikoorientierung und Zweckmäßigkeit auf die Vollständigkeit der relevanten und notwendigen Prüfthemen fokussierten und somit eine umfassende Überprüfung der Sicherungseinrichtung abbilden könnten. Diesen Fokus in Einzelprüfungen abzudecken, würde einen langen Zeitraum beanspruchen.

Zu den Querschnittsprüfungen wies der RH auf die Synergie- und Lerneffekte bei diesen hin, die bei einem verhältnismäßig geringeren Ressourceneinsatz die Abdeckung eines größeren Prüfgebiets ermöglichen können. Der RH erachtete es als positiv, dass die OeNB die Sinnhaftigkeit von Querschnittsprüfungen bestätigte, auf bereits durchgeführte Querschnittsprüfungen vor dem überprüften Zeitraum des RH verwies und ihrer Durchführung auch in Zukunft Bedeutung zumäß. Er verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Der RH betonte nochmals die Relevanz der acht thematisch festgelegten Prüfmodule. Für fünf dieser acht Prüfmodule waren jedoch keine Fragenkataloge angelegt. Dies betraf wichtige Themen wie Beitragsmodell, Veranlagung und Liquiditätsrisiko, Corporate Governance und Gesamtrisikosteuerung der Sicherungseinrichtung. Nach Ansicht des RH sollten alle Fragenkataloge der von der OeNB angebotenen Prüfmodule bereits ausgearbeitet sein, um einen Gesamtüberblick über das Leistungsspektrum und über die dafür benötigten Ressourcen zu geben. Sie sollten im Zeitpunkt der Beauftragung zur Verfügung stehen. Die Vorlaufzeit, die für die Erstellung einer vollumfänglichen und alle Risiken berücksichtigenden Fragenkonzeption notwendig ist, sollte daher bereits im Vorfeld einer Beauftragung genutzt werden. Die allenfalls erforderliche Aktualisierung und Feinabstimmung könnten im Rahmen einer Beauftragung mit geringem Ressourceneinsatz durchgeführt werden.

Der RH begrüßte, dass die OeNB die Modulliste mittlerweile überarbeitet hatte und für die nächstjährige Prüfungsplanung in aktualisierter Form einsetzen wird.

Einlagensicherung und Finanzmarktstabilität – makroprudenzielle Aufsicht

- 26.1 (1) Finanzmarktstabilität war gegeben, wenn das Finanzsystem – bestehend aus Finanzintermediären, Finanzmärkten und Finanzmarktinfrastuktur – auch im Fall finanzieller Ungleichgewichte und Schocks in der Lage war, eine effiziente Allokation finanzieller Ressourcen sicherzustellen und seine wesentlichen makroökonomischen Funktionen zu erfüllen.¹⁰⁰

Gemäß Nationalbankgesetz¹⁰¹ trug die OeNB im Inland zur Wahrung der Finanzmarktstabilität und zur Risikoreduktion bei, indem sie maßgebliche Sachverhalte im Finanzmarkt analysierte und Gefahren identifizierte, die die Finanzmarktstabilität beeinträchtigen könnten. Dazu erstellte sie u.a. auch Berichte, Analysen sowie Gutachten und arbeitete im Rahmen der makroprudenziellen Aufsicht¹⁰² eng mit der FMA als zuständige Behörde und dem Finanzmarktstabilitätsgremium (**FMSG**) zusammen, in dem sie auch vertreten war.

Das FMSG hatte als zentrale Aufgabe, die Finanzmarktstabilität zu stärken sowie das systemische und prozyklisch wirkende Risiko zu reduzieren.¹⁰³ Im Zusammenhang mit Einlagensicherung und Finanzmarktstabilität erörterte das FMSG regelmäßig maßgebliche Sachverhalte, identifizierte Risiken, wies auf diese hin und gab Empfehlungen an die FMA zur Abwendung von Gefahren für die Finanzmarktstabilität.¹⁰⁴

Die systemischen Risiken der Einlagensicherung wurden seit 2018 im Rahmen der Empfehlungen des FMSG zum „Systemrelevante Institute–Puffer“ berücksichtigt: Systemrelevanten Kreditinstituten wurde die Haltung dieser Kapitalpuffer¹⁰⁵ vorgegeben, die bezogen auf die Einlagensicherung die Eintrittswahrscheinlichkeit eines größeren Sicherungsfalls im Vorhinein verhindern sollten.

¹⁰⁰ Definition der OeNB (<https://www.oenb.at/finanzmarkt/finanzmarktstabilitaet.html>; abgerufen am 15. April 2024)

¹⁰¹ BGBl. 50/1984 i.d.g.F.

¹⁰² Makroprudenzielle Aufsicht bedeutet die vorausschauende Analyse und Identifikation von Risiken für die Stabilität des Finanzsystems in seiner Gesamtheit. Sie umfasst die Analyse und Reduktion von Systemrisiken im österreichischen Finanzsystem. Die zuständige Behörde im Bereich der makroprudenziellen Bankenaufsicht war die FMA, das zentrale Gremium für die makroprudenzielle Aufsicht das FMSG. Die FMA hatte die Empfehlungen des FMSG umzusetzen oder deren Nichtumsetzung umfassend zu begründen.

¹⁰³ Definition des systemischen Risikos gemäß § 2 Z 41 BWG: Risiko einer Störung im Finanzsystem insgesamt oder von Teilen des Finanzsystems, die schwerwiegende negative Auswirkungen im Finanzsystem und in der Realwirtschaft nach sich ziehen kann

¹⁰⁴ Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung setzte der RH keine Prüfungshandlungen beim FMSG und unterzog die Tätigkeiten und die Aufgabenerfüllung des FMSG auch keiner Beurteilung.

¹⁰⁵ Kapitalpuffer sollen in „guten Zeiten“ aufgebaut und in „schlechten Zeiten“ verwendet werden. Sie sind in hartem Kernkapital zusätzlich zu den Mindesteigenmittelerfordernissen und etwaigen zusätzlichen Eigenmittelerfordernissen zu halten.

Weiters sollten durch Empfehlungen zu Vorgaben für die Haltung von „Systemrisikopuffern“ strukturelle systemische Risiken abgedeckt werden: Bei der Identifikation jener Kreditinstitute, die mit diesem Kapitalpuffer belegt werden sollten, wurden seit 2018 auch die gesicherten Einlagen als zusätzlicher Indikator berücksichtigt. Kreditinstitute mit hohen gesicherten Einlagen wiesen eine hohe systemische Relevanz auf, da sie im Sicherungsfall das Einlagensicherungssystem stark be- oder überlasten könnten.

(2) Im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben erstellte die OeNB im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit Einlagensicherung und Finanzmarktstabilität Studien, makroprudenzielle Analysen und Systemrisiko-Analysen. Zur Simulation von Einlagensicherungsfällen verwendete sie ein selbst entwickeltes Analysetool.

Zum Beispiel simulierte die OeNB im Jahr 2018 im Rahmen einer Fallstudie einen Sicherungsfall und die möglichen Auswirkungen auf die ab 2019 neue Einlagensicherungssystematik, den Bankensektor und in weiterer Folge auf die Finanzmarktstabilität. Die Simulation zeigte anhand der gesetzlich vorgesehenen Finanzierungskaskade im Sicherungsfall, ab welchen Grenzen die finanziellen Mittel der erstbetroffenen bzw. der zweitbetroffenen Sicherungseinrichtung aufgebraucht und weitere Finanzmittel, z.B. erhöhte Sonderbeiträge oder eine Kreditaufnahme durch die Sicherungseinrichtungen, notwendig waren. Die OeNB berücksichtigte dabei auch mögliche Folgeeffekte auf andere Kreditinstitute (z.B. wenn es bei diesen durch Zahlungen an das Sicherungssystem zu einer Unterschreitung ihrer vorgeschriebenen Eigenkapitalquoten kommen würde). Als Ergebnis zeigte die OeNB bestehende Risiken des Einlagensicherungssystems auf, die zum großen Teil aus Unsicherheiten in der Finanzierungskaskade bestanden (z.B. ein hohes operationelles Risiko durch mögliche Stundungsanträge und eine unsichere Kreditgewährung bzw. mögliche Ansteckungseffekte).

Im Jahr 2020 setzte sich die OeNB im Rahmen einer Systemrisikoanalyse mit möglichen Ausgestaltungen der Finanzierungskaskade im Sicherungsfall auseinander, da diese in der bisherigen Ausgestaltung aus Sicht der OeNB erhöhte Risiken für die Finanzmarktstabilität aufwies. Dabei verglich sie mögliche Finanzierungskonzepte. Das Ergebnis der Systemrisikoanalyse zeigte, dass die Einhebung von erhöhten Sonderbeiträgen risikoe erhöhend und die Option der Aufnahme eines Eigenkredits bei den Mitgliedsinstituten risikomindernd auf das Einlagensicherungssystem wirkten. Die Analyse zeigte auch die hohe Bedeutung von Systemrisikopuffern für die Funktionsfähigkeit des Einlagensicherungssystems auf.

In einer weiteren Systemrisikoanalyse im Jahr 2022 simulierte die OeNB verschiedene Szenarien eines möglichen Sicherungsfalls unter Einbeziehung der finanziellen Mittel der bestehenden Einlagensicherungsfonds bzw. der Einlagensicherungsfonds in der Endausbaustufe 2024, der Nutzung der facultas alternativa in der Finanzierungskaskade und der Berücksichtigung von risikomindernden Effekten von institutsbezogenen Sicherungssystemen.¹⁰⁶ Dabei ermittelte sie sowohl für ein auf einzelne Institute oder Gruppen bezogenes Szenario als auch für ein systemisches Szenario Schwellenwerte in Bezug auf die Verkraftbarkeit eines Sicherungsfalls für das Bankensystem, die auch der Abwicklungsbehörde in der FMA als Entscheidungsgrundlage für die Abwicklungsplanung dienten.

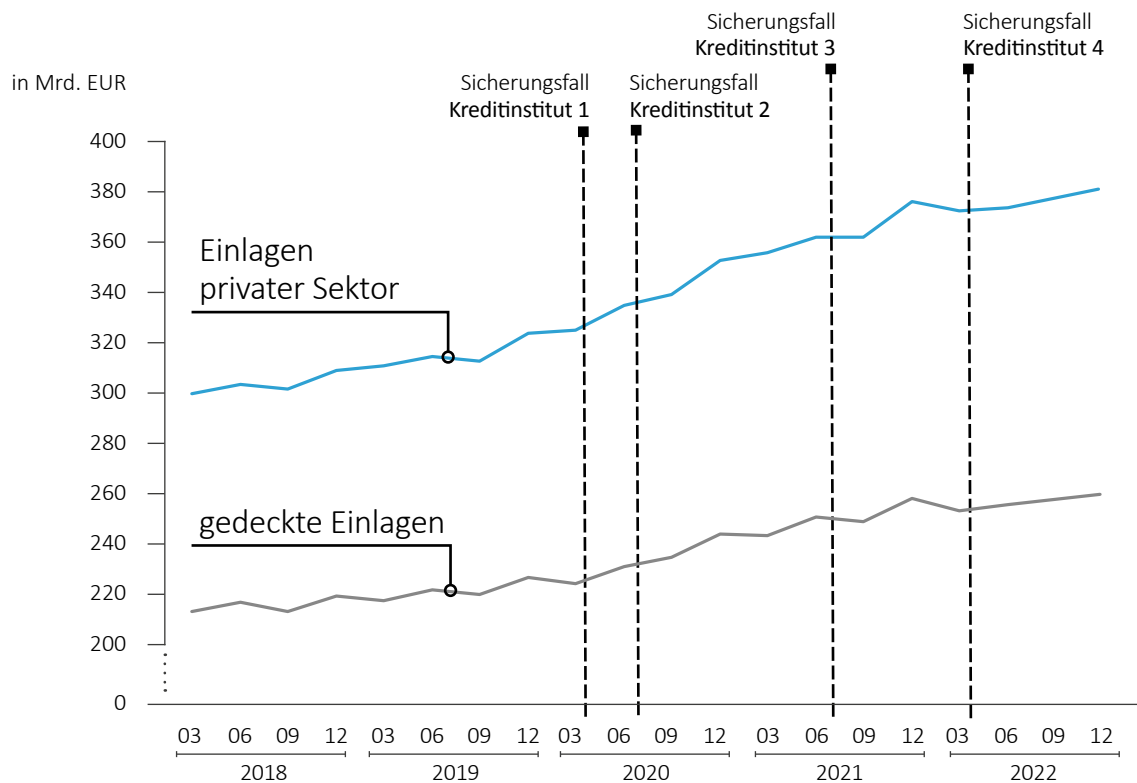
(3) Ein funktionsfähiges Einlagensicherungssystem konnte zur Sicherung der Stabilität des Bankensystems und somit zur Finanzmarktstabilität beitragen. Im Falle einer Bankenkrise konnte das Einlagensicherungssystem als „Puffermechanismus“ wirken: Durch rasche Auszahlungen der gedeckten Einlagen aus dem Einlagensicherungssystem im Sicherungsfall konnte das Vertrauen in das Bankensystem aufrechterhalten und die Möglichkeit eines „bank run“¹⁰⁷ vermindert bzw. verhindert werden. Im Rahmen der vier Sicherungsfälle der Jahre 2020 bis 2022 war eine fristgerechte Auszahlung der von der Einlagensicherung gedeckten Einlagen erfolgt, ein „bank run“ fand nicht statt.

¹⁰⁶ Die Sicherungseinrichtungen setzten die vierte Stufe der Finanzierungskaskade durch die sogenannte facultas alternativa um. Diese brachte die Wahlmöglichkeit für jedes Mitgliedsinstitut zwischen der Aufbringung von erhöhten Sonderbeiträgen und einem Kredit an ihre Sicherungseinrichtung (TZ 9).

¹⁰⁷ Ein „bank run“ könnte z.B. entstehen, wenn Kundinnen und Kunden die bevorstehende Insolvenz eines Kreditinstituts befürchten und es durch einen Ansturm auf das Kreditinstitut zu einem massiven Abzug von Einlagen kommt. Dies kann zu einer tatsächlichen Gefährdung des Kreditinstituts oder zu einer Ansteckung anderer Kreditinstitute führen.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Einlagen des privaten Sektors (Österreich) und der gedeckten Einlagen zwischen 2018 und Dezember 2022:

Abbildung 5: Entwicklung der Einlagen des privaten Sektors (Österreich) und der gedeckten Einlagen



Quelle: OeNB; Darstellung: RH

Sowohl bei den Einlagen des privaten Sektors als auch beim Anteil der gedeckten Einlagen war nach den vier Sicherungsfällen der Jahre 2020 bis 2022 kein nachhaltiger Rückgang zu beobachten.

- 26.2 Der RH hielt fest, dass die OeNB im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags durch ihre Analysen des Systems der Einlagensicherung und dessen Leistungsfähigkeit einen Beitrag zur Identifikation, Einschätzung und Prävention von Risiken leistete und damit zur Sicherung der Finanzmarktstabilität beitrug.

Der RH empfahl der OeNB, das Simulationstool zur Systemrisikoanalyse stetig weiterzuentwickeln, im Hinblick auf die Erfahrungen aus den Einlagensicherungsfällen der Jahre 2020 bis 2022 weiter zu optimieren und als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen der makroprudenziellen Aufsicht zur Verfügung zu stellen.

Der RH hielt fest, dass auch nach den vier Einlagensicherungsfällen innerhalb von zwei Jahren das Vertrauen der Einlegerinnen und Einleger in die Belastbarkeit der Einlagensicherung gegeben war, was sich an der Entwicklung der Einlagen im Zeitverlauf zeigte.

Finanzierung der Aufsicht über die Einlagensicherung

Kosten der Aufsicht über die Einlagensicherung bei der FMA

- 27.1 (1) Gemäß ESAEG¹⁰⁸ und Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (**FMABG**)¹⁰⁹ waren die Kosten der FMA für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen den Kosten für die Bankenaufsicht zuzurechnen und von den Sicherungseinrichtungen zu ersetzen.

Die FMA hatte Rechnungskreise zu bilden, von denen einer für den Bereich Bankenaufsicht war (insgesamt gab es vier Kreise). Die Kosten der Aufsicht der Sicherungseinrichtungen, die sich insbesondere aus Personal- und Sachaufwand, Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen zusammensetzten, waren diesem Rechnungskreis weitestmöglich direkt zuzuordnen. Dies erfolgte mithilfe eines Zeit- und Leistungserfassungssystems, mit dem jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter die elektronisch erfasste effektive Arbeitszeit einer Tätigkeit bzw. Leistung zuordnete. Diese im Produktkatalog der FMA abgebildeten Tätigkeiten bzw. Leistungen waren jeweils einem Rechnungskreis zugeordnet. Die erfassten Daten bildeten die Grundlage für die prozentuelle Aufteilung des Personalaufwands auf die Rechnungskreise sowie für die Ermittlung einer Verhältniszahl, die als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten und Erträge (z.B. Abschreibungen, Beitrag des Bundes) diene.

(2) Die FMA hatte gemäß FMABG¹¹⁰ auf Basis ihres Jahresabschlusses die auf die einzelnen Sicherungseinrichtungen entfallenden Kosten für das vorangegangene Geschäftsjahr zu errechnen und diesen Betrag mit den erhaltenen Vorauszahlungen gegenzurechnen. Die Differenz wurde den Sicherungseinrichtungen vor- bzw. gutgeschrieben. Für das darauffolgende Jahr verrechnete die FMA den Sicherungseinrichtungen Vorauszahlungen in Höhe von 105 %¹¹¹ des Vorjahresbetrags.

¹⁰⁸ § 56

¹⁰⁹ § 19 Abs. 5, BGBl. I 97/2001 i.d.g.F.

¹¹⁰ § 19

¹¹¹ Prozentsatz gemäß § 19 FMABG



Die OeNB verrechnete der FMA auf Basis des ESAEG¹¹² und des FMABG¹¹³ ihre Kosten für die Beaufsichtigung über die Sicherungseinrichtungen.

In ihren Bescheiden an die Sicherungseinrichtungen hatte die FMA entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen¹¹⁴ den Sicherungseinrichtungen die Kosten für das vorangegangene Jahr, die für das vergangene Jahr geleisteten Vorauszahlungen, die Höhe des positiven oder negativen Differenzbetrags und die Höhe der Vorauszahlungen für das nächste Geschäftsjahr mitzuteilen. Nähere Details zu Vorauszahlungen und Kostenerstattung, zu Terminen für die Vorschreibung und den Zahlungsfristen waren in einer eigenen Verordnung¹¹⁵ geregelt.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die von der FMA aus dem Subrechnungskreis Einlagensicherung ermittelten Aufwendungen und Erträge und damit über die an die kostenpflichtigen Sicherungseinrichtungen verrechneten Beträge:

Tabelle 15: Gewinn- und Verlustrechnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) in Verbindung mit der Einlagensicherungstätigkeit

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | in EUR | | | |
| Beitrag Bund gemäß § 19 FMABG ¹ | 38.296 | 40.820 | 41.312 | 37.823 |
| sonstige betriebliche Erträge | 3.006 | 4.292 | 21.799 | 11.201 |
| Personalaufwand | -174.290 | -200.618 | -232.995 | -196.453 |
| Abschreibungen | -4.189 | -3.795 | -4.354 | -4.225 |
| sonstige betriebliche Aufwendungen | -507.739 | -531.694 | -521.139 | -437.131 |
| davon | | | | |
| <i>Erstattung der Kosten an die OeNB</i> | <i>468.917</i> | <i>495.749</i> | <i>478.154</i> | <i>400.000</i> |
| Zwischensumme | -644.916 | -690.997 | -695.376 | -588.786 |
| Finanzergebnis | -243 | -574 | -1.441 | -130 |
| Zuweisung zur Rücklage ² | -4.518 | -1.697 | -3.717 | -659 |
| Marktinfrastukturmarge ³ | -5.310 | -5.720 | -7.919 | -7.151 |
| Verrechnung an Sicherungseinrichtungen | -654.987 | -698.988 | -708.453 | -596.726 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

FMABG = Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

¹ § 19 Abs. 4 FMABG: Der Bundesbeitrag wurde von den Gesamtkosten der FMA in Abzug gebracht. Verbleibende Kosten wurden auf Rechnungskreise nach der Verhältniszahl aufgeteilt.

² § 20 FMABG: Die FMA hatte eine Rücklage für unvorhergesehene Belastungen zu bilden.

³ Marktinfrastukturmarge: vergleiche § 18 FMA-Kostenverordnung 2016, Kosten des Subrechnungskreises vier (Marktinfrastuktur), der nicht durch Pauschalbeträge und sonstige Erträge bzw. den aliquoten Bundesbeitrag gedeckt war, wurden auf die restlichen Subrechnungskreise/Rechnungskreise aufgeteilt.

¹¹² § 6 Abs. 6 bzw. § 5 Abs. 2

¹¹³ § 19 Abs. 5d

¹¹⁴ § 19 Abs. 6 FMABG

¹¹⁵ FMA-Kostenverordnung 2016, BGBl. II 419/2015 i.d.g.F.

Die FMA verrechnete den Sicherungseinrichtungen Vorauszahlungen. Die Differenz zwischen Vorauszahlungen und den tatsächlichen Kosten wurde im Rahmen der Kostenbescheide abgerechnet und stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 16: Kostenverrechnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde an die Sicherungseinrichtungen

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------|
| Vorauszahlungen | in EUR | | | | |
| Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. ¹ | 0 | 0 | 555.247 | 591.089 | 273.507 |
| Sparkassen–Haftungs GmbH | 83.742 | 139.592 | 132.489 | 142.848 | 149.520 |
| Österreichische Raiffeisen–Sicherungseinrichtung eGen ² | 0 | 0 | 0 | 0 | 320.849 |
| Verrechnung tatsächliche Kosten | | | | | |
| Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H. | 528.807 | 562.942 | 260.483 | 219.155 | – |
| Sparkassen–Haftungs GmbH | 126.180 | 136.045 | 142.400 | 127.142 | – |
| Österreichische Raiffeisen–Sicherungseinrichtung eGen | 0 | 0 | 305.570 | 250.428 | – |
| Summe | 654.987 | 698.988 | 708.453 | 596.725 | – |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

¹ Die gemäß § 1 Abs. 2 ESAEG gegründete Einlagensicherung AUSTRIA Ges.m.b.H., die Aufgaben der früheren vier Sicherungseinrichtungen ab 1. Jänner 2019 übernahm, galt zwischen 1. Jänner 2018 und 31. Dezember 2018 nicht als Sicherungsgesellschaft, so dass sie die Voraussetzungen für die Leistung der Vorauszahlungspflicht gemäß § 9 Abs. 1 FMA–Kostenverordnung 2016 nicht erfüllte.

² Die Österreichische Raiffeisen–Sicherungseinrichtung eGen nahm ihre operative Geschäftstätigkeit im November 2021 auf, die erste Vorauszahlung erfolgte daher für 2023, da § 9 FMA–Kostenverordnung 2016 auf den 30. September eines Jahres abstellte.

Aus obiger Tabelle in Verbindung mit Tabelle 15 ist ersichtlich, dass die FMA ihre gesamten Kosten – entsprechend der Regelung im FMABG zur Kostentragung – an die Sicherungseinrichtungen weiterverrechnete.

(3) In der FMA bearbeiteten im Wesentlichen vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Agenden der Sicherungseinrichtungen mit folgenden Stundenleistungen:

Tabelle 17: Stundenleistungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde im Rahmen der Einlagensicherung

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|--------------|------------|------------|--------------|------------|
| | in Stunden | | | | |
| Mitarbeiter/in 1 | 401 | 248 | 219 | 238 | 582 |
| Mitarbeiter/in 2 | 166 | 0 | 0 | 144 | 51 |
| Mitarbeiter/in 3 | 452 | 654 | 564 | 284 | 23 |
| Mitarbeiter/in 4 | 0 | 0 | 0 | 545 | 11 |
| Mitarbeiter/in 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 244 |
| andere | 22 | 69 | 194 | 55 | 81 |
| gesamt | 1.040 | 971 | 976 | 1.265 | 992 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: FMA

Die Tabelle zeigt, dass einzelne Personen nicht durchgängig Leistungen im Subrechnungskreis Einlagensicherung erfassten. Mitarbeiter/in 2 musste jedenfalls Leistungen im Rahmen der Einlagensicherung erbracht haben, da es sich um die Abteilungsleitung der zuständigen Abteilung handelte. Laut FMA verbuchte diese Mitarbeiterin bzw. dieser Mitarbeiter die im Rahmen der Einlagensicherungsaufsicht erbrachten Leistungen im Zeiterfassungssystem vollumfänglich, technisch jedoch dem Rechnungskreis 1 (Bankenaufsicht) zugeordnet. In jedem Fall blieben die Kreditinstitute letztlich die Kostenträger, da die Sicherungseinrichtungen die an sie verrechneten Aufsichtskosten (kostendeckend) wiederum bei ihren Mitgliedsinstituten – sohin den Kreditinstituten – einhoben. Es bestand jedoch eine gewisse Unschärfe, da nicht alle Kreditinstitute, die der Bankenaufsicht unterlagen und damit im Rechnungskreis 1 erfasst waren, auch in der Einlagensicherung enthalten waren (z.B. weil sie keine Einlagen hatten). Durch eine ungenaue Zuordnung der Stundenleistungen wurden die Abrechnungen daher beeinflusst.

Im Jahr 2022 verließ eine im Bereich der Einlagensicherung tätige Person die FMA bzw. kam eine zusätzliche hinzu. Zudem fielen im überprüften Zeitraum teilweise längere Krankenstände an.

- 27.2 Der RH kritisierte, dass die FMA-interne Erfassung der Leistungen für die Einlagensicherung in Einzelfällen nicht im vorgesehenen Rechnungskreis erfolgte. Es kam dadurch zu Unschärfen bei der Abrechnung von Leistungen zwischen den Kostenträgern.

Der RH empfahl der FMA, dafür zu sorgen, dass Leistungen im Rahmen der Einlagensicherung in dem dafür vorgesehenen Rechnungskreis erfasst werden.

Der RH merkte zudem kritisch an, dass die Agenden der Einlagensicherung auf nur wenige Personen aufgeteilt waren. Insbesondere vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren eingetretenen Einlagensicherungsfälle sowie von Personalabgängen und längeren Krankenständen erkannte er hier ein Risiko.

Der RH empfahl der FMA, angesichts des von ihm aufgezeigten Risikos Vorkehrungen zu treffen, etwa die Agenden der Einlagensicherung auf mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verteilen.

- 27.3 Die FMA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH aufgreifen und hinkünftig auf eine ordnungsgemäße Erfassung der Leistungen der Einlagensicherung in dem dafür vorgesehenen Rechnungskreis achten werde.



Der Empfehlung des RH, die Agenden der Einlagensicherung auf mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verteilen, sei die FMA insbesondere durch die Verteilung der Agenden dauerhaft auf drei Personen schon während der Gebarungsüberprüfung nachgekommen. Durch diese Maßnahme sei eine wirksame Vertretungsregelung sichergestellt.

Kosten der Aufsicht über die Einlagensicherung bei der OeNB

- 28.1 Gemäß ESAEG¹¹⁶ hatte die OeNB ihre Kosten für ihre Tätigkeit im Rahmen der Einlagensicherung aufzustellen und durch eine Rechnungsprüferin bzw. einen Rechnungsprüfer prüfen zu lassen. Die Aufstellung war in der Folge bis zum 30. April an den Bundesminister für Finanzen und an die FMA zu übermitteln sowie auf der Website der OeNB zu veröffentlichen. Zudem hatte die OeNB ihre geschätzten Kosten und die geschätzten Personalzahlen für das folgende Geschäftsjahr an den Bundesminister für Finanzen und an die FMA bis zum 30. September mitzuteilen. Einmal jährlich hatte die OeNB den Bundesminister für Finanzen und die FMA über die Anzahl der mit Aufgaben und Tätigkeiten nach dem ESAEG im Jahresdurchschnitt beschäftigten Bediensteten zu informieren.

Die FMA hatte gemäß ESAEG der OeNB die Kosten ihrer Tätigkeit für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen zu erstatten. Die Erstattungsbeiträge waren die Kosten der Aufsicht des vorausgegangenen Geschäftsjahres, die der FMA von der OeNB mitgeteilt wurden, und betrugen gesetzlich höchstens 500.000 EUR¹¹⁷. Die Erstattung erfolgte bis spätestens Ende März des nächstfolgenden Geschäftsjahres.

¹¹⁶ § 6 Abs. 6

¹¹⁷ § 19 FMABG



Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die von der OeNB geschätzten und die tatsächlichen Kosten sowie über das geschätzte bzw. tatsächlich eingesetzten Personal:

Tabelle 18: Kosten und Personaleinsatz der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen der Einlagensicherung

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--|----------------|----------------|----------------|
| Kostenschätzung | in EUR | | | |
| Personalkosten | 436.420 | 427.233 | 440.089 | 380.980 |
| Sachkosten und Abschreibungen | 87.759 | 84.891 | 73.130 | 47.300 |
| direkte Kosten | 524.179 | 512.123 | 513.219 | 428.280 |
| indirekte Kosten | 192.500 | 201.564 | 198.188 | 184.557 |
| Summe | 716.679 | 713.688 | 711.407 | 612.837 |
| tatsächliche Kosten | | | | |
| Personalkosten | 286.726 | 313.036 | 325.040 | 238.501 |
| Sachkosten und Abschreibungen | 32.104 | 36.098 | 33.823 | 32.095 |
| direkte Kosten | 318.830 | 349.134 | 358.863 | 270.596 |
| indirekte Kosten | 150.087 | 146.615 | 119.292 | 127.698 |
| Summe | 468.917 | 495.749 | 478.154 | 398.294 |
| Differenz tatsächliche Kosten zu Kostenschätzung | | | | |
| Personalkosten | 149.694 | 114.197 | 115.049 | 142.479 |
| Sachkosten und Abschreibungen | 55.655 | 48.793 | 39.307 | 15.205 |
| direkte Kosten | 205.349 | 162.989 | 154.356 | 157.684 |
| indirekte Kosten | 42.413 | 54.949 | 78.896 | 56.859 |
| Summe | 247.762 | 217.939 | 233.253 | 214.543 |
| Personaleinsatz | in Vollzeitäquivalenten (Jahresdurchschnitt) | | | |
| geschätzter Personaleinsatz | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 2,6 |
| tatsächlicher Personaleinsatz | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 1,6 |
| Differenz | 1,1 | 0,5 | 0,6 | 1,0 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: OeNB

Die Kosten- und Personalschätzungen sowie die endgültigen Aufsichtskosten und Personalzahlen übermittelte die OeNB gesetzeskonform an den Bundesminister für Finanzen und an die FMA.

- 28.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der OeNB im Rahmen der Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen an die FMA verrechneten Beträge im überprüften Zeitraum deutlich unter den Planzahlen lagen. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang die unrealistische Kostenplanung.

Er empfahl der OeNB, die Kostenplanung für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen zu verfeinern, um die Planungssicherheit zu erhöhen und so die Abweichungen zwischen den Planzahlen und den tatsächlichen Verrechnungsbeträgen möglichst gering zu halten.

- 28.3 Die OeNB verwies in ihrer Stellungnahme auf die Größe der Planabweichung im Verhältnis zur Größe der wesentlichen beteiligten Organisationseinheiten: Die Abweichung liege – bei einer Gesamtkapazität der Abteilungen für Bankenanalyse und für Bankenrevision von rd. 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – bei weniger als einer Person. Weiters müsse die OeNB im Aufsichtsbereich ausgeprägt reaktiv handeln, d.h. den Informationen und Wünschen der FMA, aufsichtlichen Entwicklungen sowie den nicht immer vorhersehbaren Ereignissen im Sektor der Sicherungseinrichtungen entsprechend. Sie müsse daher einerseits sehr früh handeln und schon bis zum 30. September des Vorjahres eine Planung auf Best-efforts-Basis anhand der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen durchführen, andererseits sei sie in der Umsetzung (und damit in der unterjährigen Realisierung geplanter Aufwände) zahlreichen extern bedingten Unwägbarkeiten ausgesetzt, die noch dazu in unterschiedlichen Perioden (z.B. im Bereich Off-site-Analyse und Vor-Ort-Prüfung) durch jeweils unterschiedliche Ursachen bedingt sein könnten. Da die OeNB gesetzlich verpflichtet sei, entsprechende Ressourcen vorzuhalten, gehe sie entsprechend konservativ vor.

Für Planung und Ist-Aufwände maßgebliche Einflussfaktoren lägen also nicht in der Ingerenz der OeNB. Dessen ungeachtet werde die OeNB, der Empfehlung des RH folgend, weiterhin bestrebt sein, ihre Aufwände und damit Kosten auf Basis aller zum Planungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Informationen zu planen. Aus den genannten Gründen sei jedoch auch zukünftig mit Abweichungen zu rechnen.

- 28.4 Der RH wies erneut auf die regelmäßig auftretende große Diskrepanz zwischen den Kostenschätzungen und den tatsächlich verrechneten Kosten hin. Der RH verkannte nicht, dass Kostenschätzungen durch extern bedingte Unwägbarkeiten Risiken ausgesetzt sind. Dies durfte aus seiner Sicht jedoch nicht dazu führen, dass Kostenschätzungen von vornherein durch Annahme von pessimistischen Szenarien hoch gehalten werden. Im überprüften Zeitraum fielen durch den gehäuften Auftritt von Einlagensicherungsfällen regelmäßig verstärkt Analysetätigkeiten der OeNB an. Trotzdem waren die Kostenschätzungen in allen Jahren deutlich zu hoch. Der RH verlieh daher bei seiner Empfehlung an die OeNB, die Kostenplanung für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen zu verfeinern.

Schlussempfehlungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH

- der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) und
- der Oesterreichischen Nationalbank (**OeNB**):

| | FMA | OeNB |
|---|-----|------|
| (1) Für die Abwicklung der Eignungsprüfung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern von Sicherungseinrichtungen wären interne Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen zu erarbeiten, um die Überprüfung nach einheitlichen Standards durchführen zu können. <u>(TZ 6)</u> | X | |
| (2) Mit allen Mitgliedern der Geschäftsleitung von Sicherungseinrichtungen wären Prüfungsgespräche zur Eignung zu führen und diese zu dokumentieren. <u>(TZ 6)</u> | X | |
| (3) Bei Novellierungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes sollte sich die Finanzmarktaufsichtsbehörde im Wege des Bundesministeriums für Finanzen dafür einsetzen, dass für Aufsichtsorgane von Sicherungseinrichtungen ebenfalls Eignungsprüfungen analog zu denen der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter durch die Finanzmarktaufsichtsbehörde gesetzlich vorgesehen werden. <u>(TZ 6)</u> | X | |
| (4) Bei Novellierungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes sollte sich die Finanzmarktaufsichtsbehörde im Wege des Bundesministeriums für Finanzen dafür einsetzen, dass ihre Einflussmöglichkeit bei der Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer – vergleichbar mit den Regelungen des Bankwesengesetzes bei Bankprüferinnen und Bankprüfern – festgelegt wird. <u>(TZ 6)</u> | X | |
| (5) Für etwaige Stundungsansuchen von Sonderbeitragsleistungen von Kreditinstituten wären konkrete interne Arbeitsleitlinien und Musterprozesse zu erarbeiten, die alle erforderlichen Prüfschritte, die Beurteilungskriterien ebenso wie die erforderlichen Mindestinhalte an die Gutachten und die Anforderungen an die Wirtschaftsprüfer enthalten sollten. <u>(TZ 7)</u> | X | |

| | FMA | OeNB |
|---|-----|------|
| (6) Eine Überprüfung der Veranlagungsrichtlinien und der bestehenden Veranlagungen der Sicherungseinrichtungen wäre in das Prüfprogramm aufzunehmen. Dabei wäre auch zu überprüfen, ob bzw. wie schnell die vorgesehenen bzw. gewählten Anlageformen im Sicherungsfall innerhalb der erforderlichen Fristen und ohne signifikante Wertverluste in liquide Mittel zur Entschädigung der Einlegerinnen und Einleger umgewandelt werden können. <u>(TZ 12)</u> | x | x |
| (7) Bei Novellierungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes sollte sich die Finanzmarktaufsichtsbehörde im Wege des Bundesministeriums für Finanzen dafür einsetzen, dass Kreditinstitute bei Neueintritt in eine Sicherungseinrichtung auch nach Erreichen der Zielausstattung anteilige Beiträge zum Einlagensicherungsfonds zu entrichten haben. <u>(TZ 13)</u> | x | |
| (8) Bei Novellierungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes sollte sich die Finanzmarktaufsichtsbehörde im Wege des Bundesministeriums für Finanzen für Regelungen zur einheitlichen Vorgangsweise aller Sicherungseinrichtungen bei Überdeckungen von Einlagensicherungsfonds ab Erreichen der Zielausstattung im Jahr 2024 einsetzen. <u>(TZ 13)</u> | x | |
| (9) Für die Abwicklung und Weiterverfolgung von Einlagensicherungsfällen wären Arbeitsanweisungen und Richtlinien zu erarbeiten (z.B. Vorgaben über Berichtspflichten und Dokumentationserfordernisse), um Einlagensicherungsfälle strukturiert und nachvollziehbar abwickeln zu können. <u>(TZ 22)</u> | x | |
| (10) Um Verbesserungspotenziale zu erheben, wäre ein „lessons learned“-Prozess einzuführen, der die Einlagensicherungsfälle aufarbeitet und dabei auch Problemstellungen miteinschließt, wie die Vorbereitung konkreter Handlungsschritte bei kontinuierlicher Nicht-Lieferung von Kundendaten im Sicherungsfall (SCV-Datei) durch ein Kreditinstitut. <u>(TZ 22)</u> | x | |
| (11) Im Sinne einer stetigen Weiterentwicklung und Verbesserung des Systems der Einlagensicherung wäre künftig verstärkt die Einhaltung der vorgesehenen Fristen zur Überprüfung der Funktionstüchtigkeit der Einlagensicherungssysteme und der zeitnahen Übermittlung der Ergebnisse der Stresstests durch die Sicherungseinrichtungen einzufordern. <u>(TZ 23)</u> | x | |

| | FMA | OeNB |
|---|-----|------|
| (12) Die Stellungnahmen zu den Stresstestprogrammen der Sicherungseinrichtungen wären zeitgerecht vor deren Beginn zu übermitteln, um die in den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten wahrnehmen zu können. (TZ 23) | X | |
| (13) Es wäre ein interner Prozess aufzusetzen, der die Aufsichtstätigkeiten (im Rahmen der Durchführung eines Stresstestprogramms der Sicherungseinrichtungen) und Prozessschritte (Erledigungen, Dokumentationen, Fristen etc.) festlegt. (TZ 23) | X | |
| (14) Novellierungen der Sicherungseinrichtungen–Stresstestverordnung wären ehestmöglich nach Aktualisierungen der Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vorzunehmen, damit die Meldung der Ergebnisse der Stresstests durch die Sicherungseinrichtungen an die Finanzmarktaufsichtsbehörde entsprechend den von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde geforderten Inhalten und der Gliederung erfolgen kann. (TZ 23) | X | |
| (15) Die Erwartungshaltungen der Oesterreichischen Nationalbank aus den Analysen zu den von den Sicherungseinrichtungen übermittelten Stresstestergebnissen wären grundsätzlich zu berücksichtigen oder andernfalls wäre die Nicht–Berücksichtigung in der bezugnehmenden aktenmäßigen Bearbeitung zu begründen. (TZ 23) | X | |
| (16) Ein Qualitätssicherungsprozess wäre einzurichten, mit dem sichergestellt wird, dass in Bezug auf abgeschlossene bzw. bestehende Kooperationsvereinbarungen von den Einlagensicherungseinrichtungen einzubringende Verträge, Dokumente und Anzeigen der Finanzmarktaufsichtsbehörde vollständig und nachvollziehbar zur Kenntnis gebracht werden. (TZ 24) | X | |
| (17) Um rascher ein größeres Prüfgebiet abdecken zu können und die Prüfungsfrequenz bei den Sicherungseinrichtungen zu erhöhen, wären die Prüfprogramme so anzupassen, dass auch im Rahmen von Querschnittsprüfungen risikoorientiert ausgewählte Themen gleichzeitig bei mehreren Sicherungseinrichtungen vergleichend überprüft werden. (TZ 25) | X | X |
| (18) Erkenntnisse und Best–Practice–Beispiele zu den vom RH angeregten Querschnittsprüfungen wären den Sicherungseinrichtungen anonymisiert zur Verfügung zu stellen, um im Sinne einer Weiterentwicklung des Systems der Einlagensicherung ein Benchlearning zu ermöglichen. (TZ 25) | X | |

| | FMA | OeNB |
|---|-----|------|
| (19) Für alle angebotenen Prüfmodule wäre eine strukturierte inhaltliche Ausgestaltung im Vor-Ort-Prüfungssystem vorzunehmen und die bestehenden Module wären regelmäßig zu aktualisieren. (TZ 25) | | X |
| (20) Das Simulationstool zur Systemrisikoanalyse wäre stetig weiterzuentwickeln, im Hinblick auf die Erfahrungen aus den Einlagensicherungsfällen der Jahre 2020 bis 2022 weiter zu optimieren und als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen der makroprudenziellen Aufsicht zur Verfügung zu stellen. (TZ 26) | | X |
| (21) Es wäre dafür zu sorgen, dass Leistungen im Rahmen der Einlagensicherung in dem dafür vorgesehenen Rechnungskreis erfasst werden. (TZ 27) | X | |
| (22) Angesichts des vom RH aufgezeigten Risikos wären Vorkehrungen zu treffen, etwa die Agenden der Einlagensicherung auf mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verteilen. (TZ 27) | X | |
| (23) Die Kostenplanung für die Beaufsichtigung der Sicherungseinrichtungen wäre zu verfeinern, um die Planungssicherheit zu erhöhen und so die Abweichungen zwischen den Planzahlen und den tatsächlichen Verrechnungsbeträgen möglichst gering zu halten. (TZ 28) | | X |



System der Einlagensicherung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Mai 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



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

(12. September 2008 bis 31. August 2019)

Univ.-Prof. Mag. Dr. Robert Holzmann

(seit 1. September 2019)

Vorstand

Mag. Klaus Kumpfmüller

(14. Februar 2013 bis 31. Jänner 2020)

Mag. Helmut Ettl

(seit 14. Februar 2008)

Dr. Dkfm. Eduard Müller, MBA

(1. Februar 2020 bis 5. Juli 2020
interimsmäßig bestellt)

Dr. Dkfm. Eduard Müller, MBA

(seit 6. Juli 2020)



Oesterreichische Nationalbank

Generalrat

Präsident

| | |
|--------------------------|---|
| Dr. Harald Mahrer | (1. September 2018 bis 31. August 2023) |
| Dr. Harald Mahrer | (seit 11. Oktober 2023) |

Vizepräsidentin

| | |
|----------------------------|---|
| Dr. Barbara Kolm | (1. September 2018 bis 31. August 2023) |
| Mag. Ingrid Reischl | (seit 11. Oktober 2023) |

Direktorium

| | |
|--|---|
| Univ.–Prof. Dr. Ewald Nowotny | (1. September 2008 bis 31. August 2019) |
| Mag. Andreas Ittner | (11. Juli 2013 bis 10. Juli 2019) |
| Dr. Kurt Pribil | (11. Juli 2013 bis 10. Juli 2019) |
| Mag. Dr. Peter Mooslechner | (1. Mai 2013 bis 30. April 2019) |
| Univ.–Prof. Mag. Dr. Robert Holzmann | (seit 1. September 2019) |
| Univ.–Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber | (seit 11. Juli 2019) |
| DDr. Eduard Schock | (seit 11. Juli 2019) |
| Dipl.–Ing. Dr. Thomas Steiner | (seit 1. Mai 2019) |

R — H



