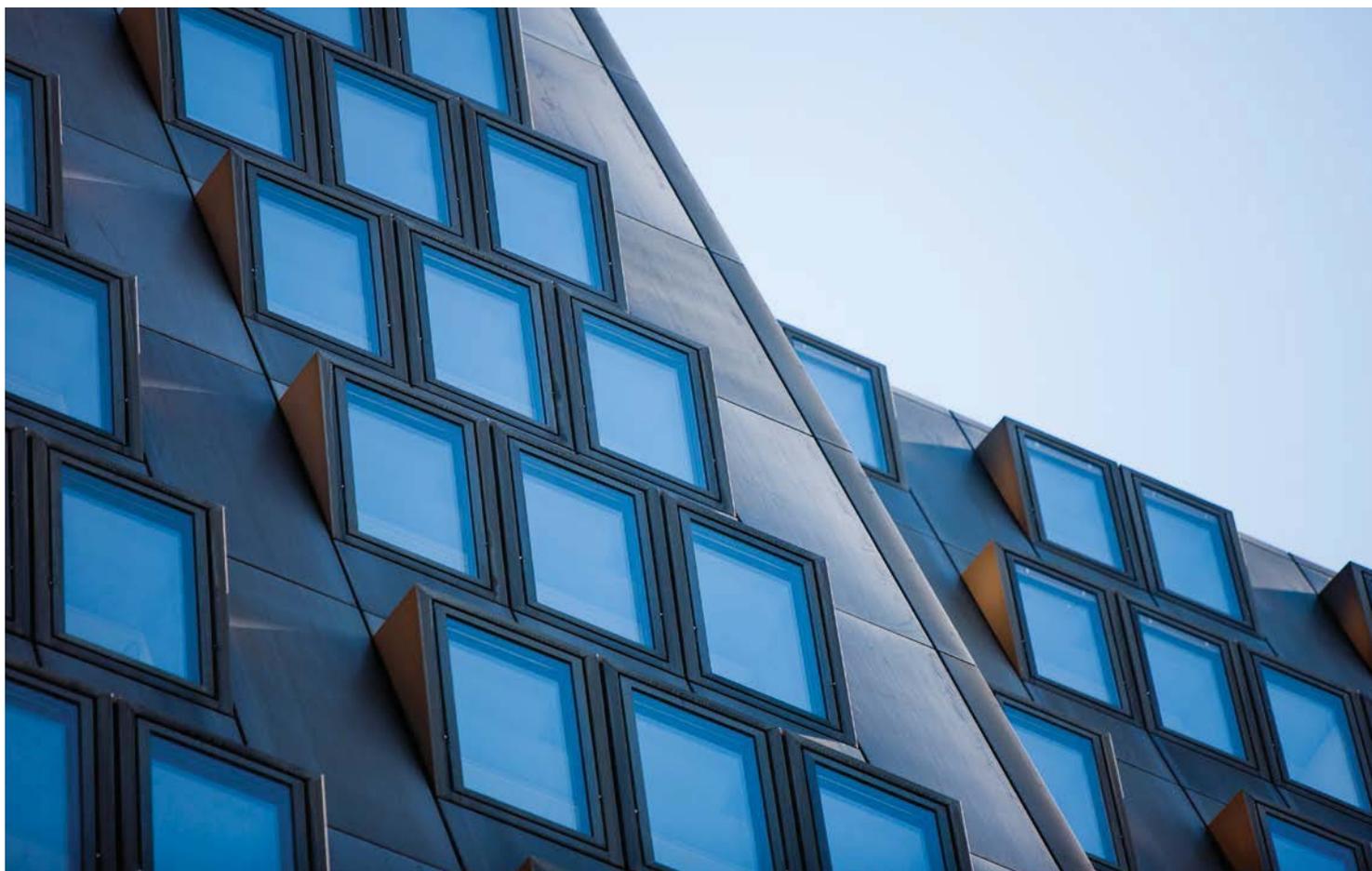




Bankenabwicklung in Österreich

Reihe BUND 2020/18

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 punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Mai 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 7 |
| Prüfungsziel | 9 |
| Kurzfassung | 9 |
| Zentrale Empfehlungen | 16 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung | 17 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand | 18 |
| Grundlagen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus | 19 |
| Entstehung und Zielsetzung | 19 |
| Rechtliche Grundlagen auf EU–Ebene | 22 |
| Rechtliche Grundlagen auf nationaler Ebene | 24 |
| Organisation auf EU–Ebene | 26 |
| Überblick | 26 |
| Single Resolution Board | 27 |
| Weitere Akteure auf Ebene der EU | 29 |
| Organisation in Österreich | 30 |
| Überblick | 30 |
| FMA–Abwicklungsbehörde | 31 |
| Oesterreichische Nationalbank und Bundesministerium für Finanzen | 36 |
| Grundlagen der Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit der OeNB | 38 |
| Abwicklung, Abwicklungsziele und Abwicklungsmaßnahmen | 40 |
| Abwicklungsplanung für österreichische Kreditinstitute | 45 |
| Inhalt und Arten der Abwicklungspläne | 45 |
| Ausgewählte Abwicklungspläne | 48 |
| Planungszyklen | 51 |
| Wesentliche Tätigkeiten der Abwicklungsplanung | 68 |
| Kritische Funktionen und Verflechtungen | 69 |
| Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens | 71 |
| Bevorzugte Abwicklungsstrategie | 77 |
| Finanzieller und operativer Fortbestand | 83 |

| | |
|---|------------|
| Informations- und Kommunikationsplan _____ | 87 |
| Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts _____ | 89 |
| Abwicklungsplanung des Single Resolution Board _____ | 92 |
| Abwicklung und Abbau | |
| österreichischer Kreditinstitute _____ | 96 |
| Abbaueinheiten, Abbaugesellschaften und Abbauinstitute _____ | 96 |
| Rechtliche Grundlagen für die Abbauinstitute _____ | 98 |
| Entstehung und Entwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG _____ | 100 |
| Abwicklungsmaßnahmen bei der HETA ASSET RESOLUTION AG _____ | 101 |
| Entstehung und Entwicklung der immigon portfolioabbau ag _____ | 105 |
| Entstehung und Entwicklung der KA Finanz AG _____ | 106 |
| Gegenüberstellung der österreichischen Abbauinstitute _____ | 108 |
| Kapital- und Haftungsmaßnahmen für die österreichischen Abbauinstitute _____ | 110 |
| Monitoring der österreichischen Abbauinstitute durch die FMA-Abwicklungsbehörde _____ | 113 |
| Zusammenarbeit der FMA-Abwicklungsbehörde mit anderen Stellen ____ | 117 |
| Einheitlicher Abwicklungsfonds _____ | 120 |
| Einleitung und Rechtsgrundlagen _____ | 120 |
| Aufbau und Zweck des Einheitlichen Abwicklungsfonds _____ | 122 |
| Beitragseinhebung _____ | 123 |
| Zusammenarbeit der Abwicklungsbehörde mit anderen Stellen _____ | 127 |
| Kosten des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich _____ | 129 |
| Personaleinsatz bei der FMA _____ | 129 |
| Kosten bei der FMA _____ | 131 |
| Personaleinsatz bei der OeNB _____ | 136 |
| Kosten bei der OeNB _____ | 138 |
| Auftragsvergaben der Abwicklungsbehörde _____ | 142 |
| Schlussempfehlungen _____ | 152 |
| Anhang A _____ | 160 |
| Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____ | 160 |
| Anhang B _____ | 162 |
| Begriffsbestimmungen _____ | 162 |
| Anhang C _____ | 168 |
| Gesetzliche Bestimmungen zur Rolle des Bundesministeriums für Finanzen (Auswahl) _____ | 168 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1: | Rechtliche Grundlagen auf EU-Ebene _____ | 22 |
| Tabelle 2: | Auszüge aus dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken _____ | 25 |
| Tabelle 3: | Einheitlicher Abwicklungsmechanismus auf EU-Ebene _____ | 26 |
| Tabelle 4: | Nationale Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich _____ | 30 |
| Tabelle 5: | Organisationsänderungen der FMA zur Einrichtung der FMA-Abwicklungsbehörde _____ | 31 |
| Tabelle 6: | Aufgaben der FMA-Abwicklungsbehörde (Auswahl) _____ | 33 |
| Tabelle 7: | Aufgaben des Referats für spezifische Bankenabwicklungsthemen _____ | 36 |
| Tabelle 8: | Abwicklungsinstrumente und –befugnisse (Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken) _ | 42 |
| Tabelle 9: | Ausgewählte Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 _____ | 48 |
| Tabelle 10: | Struktur der Abwicklungspläne im Planungszyklus 2018 _____ | 49 |
| Tabelle 11: | Anzahl der Abwicklungspläne in den Planungszyklen _____ | 51 |
| Tabelle 12: | Bankenliste für den Planungszyklus 2018 _____ | 53 |
| Tabelle 13: | Planungsliste für den Planungszyklus 2018 _____ | 54 |
| Tabelle 14: | Wesentliche Tätigkeiten der Abwicklungsplanung _____ | 68 |
| Tabelle 15: | Kritische Funktionen und Relevanz für Finanzstabilität _____ | 70 |
| Tabelle 16: | Abwicklungsstrategien und –instrumente bei überprüften Abwicklungsplänen _____ | 77 |
| Tabelle 17: | Kreditinstitute im direkten Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board _____ | 92 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 18: Tätigkeiten der FMA–Abwicklungsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank für den Single Resolution Board _____ | 93 |
| Tabelle 19: Wesentliche gesetzliche Bestimmungen zu Abbauinstituten ____ | 98 |
| Tabelle 20: Bescheide der FMA bzw. der FMA–Abwicklungsbehörde für Abbauinstitute _____ | 99 |
| Tabelle 21: Abwicklungsmaßnahmen für die HETA ASSET RESOLUTION AG _ | 102 |
| Tabelle 22: Kenndaten der österreichischen Abbauinstitute _____ | 108 |
| Tabelle 23: Kapital– und Haftungsmaßnahmen der Republik Österreich (2008 bis 2018) _____ | 110 |
| Tabelle 24: Maßgebliche Rechtsnormen zum Einheitlichen Abwicklungsfonds _____ | 121 |
| Tabelle 25: Verlauf der Beitragseinhebung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds _____ | 124 |
| Tabelle 26: Beiträge zum Einheitlichen Abwicklungsfonds _____ | 125 |
| Tabelle 27: Planstellen und Personalstand im Bereich Bankenabwicklung ____ | 129 |
| Tabelle 28: Personaleinsatz der FMA im Subrechnungskreis BaSAG _____ | 130 |
| Tabelle 29: Kosten– und Ertragsentwicklung der FMA im Subrechnungskreis BaSAG _____ | 132 |
| Tabelle 30: Weiterverrechnung an kostenpflichtige Institute _____ | 133 |
| Tabelle 31: Verrechnung an die HETA ASSET RESOLUTION AG _____ | 134 |
| Tabelle 32: Planstellen und Personalstand des REFBA _____ | 136 |
| Tabelle 33: Personaleinsatz der OeNB für BaSAG–bezogene Tätigkeiten ____ | 136 |
| Tabelle 34: Organisationseinheiten der OeNB für Tätigkeiten gemäß BaSAG (2018) _____ | 137 |
| Tabelle 35: Kosten der OeNB für ihre Leistungen gemäß BaSAG _____ | 139 |

Bankenabwicklung in Österreich

| | |
|---|-----|
| Tabelle 36: Kostenplanung der OeNB für Leistungen gemäß BaSAG _____ | 140 |
| Tabelle 37: Auftragsvergaben der FMA–Abwicklungsbehörde _____ | 143 |
| Tabelle 38: Rechtliche Unterstützung für Vergabeverfahren _____ | 149 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Struktur des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus _____ | 21 |
| Abbildung 2: | Phasen und zuständige Akteure einer Abwicklung _____ | 43 |
| Abbildung 3: | Phasen und Meilensteine des Planungszyklus 2018 _____ | 52 |



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| Abs. | Absatz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| Art. | Artikel |
| BaSAG | Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BRRD | Bank Recovery and Resolution Directive; Abwicklungsrichtlinie |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| eGen | eingetragene Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| (f)f. | folgend(e) (Seite, Seiten) |
| FinStaG | Finanzmarktstabilitätsgesetz |
| FMA | Finanzmarktaufsichtsbehörde |
| FMABG | Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GSA | Gesetz über die Schaffung einer Abbaueinheit |
| GZ | Geschäftszahl |
| HBInt | HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG |
| HETA | HETA ASSET RESOLUTION AG |
| IBSG | Interbankmarktstärkungsgesetz |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| immigon | immigon portfolioabbau ag |
| inkl. | inklusive |
| IT | Informationstechnologie |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| k.A. | keine Angabe |



Bankenabwicklung in Österreich

| | |
|-------|---|
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| MREL | Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten) |
| Nr. | Nummer |
| OeNB | Oesterreichische Nationalbank |
| ÖVAG | Österreichische Volksbanken AG |
| rd. | rund |
| REFBA | Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen |
| RH | Rechnungshof |
| S. | Seite |
| SPOC | Single Point of Contact (zentrale Ansprechperson) |
| SRB | Single Resolution Board (Einheitlicher Abwicklungsausschuss) |
| SRF | Single Resolution Fund (Einheitlicher Abwicklungsfonds) |
| SRM | Single Resolution Mechanism (Einheitlicher Abwicklungsmechanismus) |
| SSM | Single Supervisory Mechanism (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus) |
| TZ | Textzahl(en) |
| VZÄ | Vollzeitäquivalent(e) |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Bankenabwicklung in Österreich

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2019 die Bankenabwicklung in Österreich. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Organisation des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf EU-Ebene und in Österreich sowie die Beurteilung seiner Umsetzung in Österreich. Dabei stand die Tätigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde im Mittelpunkt. Die Überprüfung fand bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank statt. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2018, wobei auch relevante Entwicklungen des Jahres 2019 berücksichtigt wurden.

Kurzfassung

Grundlagen und Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Infolge der im September 2008 akut gewordenen Finanzkrise kam es weltweit zu Insolvenzen von bedeutenden Kreditinstituten und zu staatlichen Rettungsmaßnahmen – in Österreich etwa für die HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG, die Österreichische Volksbanken AG und die Kommunalkredit Austria AG. Dies führte zu hohen finanziellen Belastungen der Staaten und in weiterer Folge der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. ([TZ 1](#), [TZ 2](#))

Um den damit verbundenen Risiken besser begegnen zu können, einigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf die Schaffung einer Bankenunion. Zur Zeit der Überprüfung setzte sich die Bankenunion aus dem **Einheitlichen Aufsichtsmechanismus** für die in der Bankenunion niedergelassenen Kreditinstitute und dem **Einheitlichen Abwicklungsmechanismus** zusammen. Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus sollte bei einem Ausfall von Kreditinstituten deren geordneten Marktaustritt sicherstellen. Damit sollte unter anderem ein für die Banken- und Einlagensicherungssysteme gefährlicher Ansturm von Sparerinnen und Sparern auf ihre Einlagen verhindert und die Abhängigkeit zwischen Kreditinstituten und Staaten minimiert werden. Kapitalunterstützungen der Staaten für Kreditinstitute waren aber auch weiterhin möglich. ([TZ 2](#), [TZ 39](#))

Der **Einheitliche Abwicklungsmechanismus** besteht aus dem auf EU-Ebene eingerichteten **Single Resolution Board** und den **nationalen Abwicklungsbehörden**. In Österreich ist die Finanzmarktaufsichtsbehörde die nationale Abwicklungsbehörde (in der Folge: **FMA–Abwicklungsbehörde**). Der Single Resolution Board, dessen sechs ständige Mitglieder von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union bestimmt werden, fällt nicht unter die Prüfungskompetenz des RH. Er ist für alle Kreditinstitute und Institutsgruppen zuständig, die der direkten Aufsicht der Europäischen Zentralbank unterliegen, sowie für andere grenzüberschreitend tätige Institutsgruppen. Zudem ist er dafür verantwortlich, dass der Einheitliche Abwicklungsmechanismus wirkungsvoll und in der gesamten Bankenunion einheitlich funktioniert. (TZ 2, TZ 6, TZ 9)

Die nationalen Abwicklungsbehörden sind für die Planung und Durchführung der eventuellen Abwicklung der im jeweiligen Mitgliedstaat der Bankenunion niedergelassenen Kreditinstitute zuständig, die nicht in die direkte Zuständigkeit des Single Resolution Board fallen. Für die FMA–Abwicklungsbehörde waren dies 451 Kreditinstitute im Jahr 2018. (TZ 2, TZ 9, TZ 15)

Abwicklung und Abwicklungspläne

Die Abwicklung eines Kreditinstituts war auf dessen geordneten Marktaustritt unter Anwendung eines von der FMA–Abwicklungsbehörde angeordneten Abwicklungsinstruments gerichtet, um so die gesetzlich definierten Abwicklungsziele zu erreichen. Zu diesen Zielen zählte vor allem die Sicherstellung der Kontinuität der „kritischen Funktionen“ des Kreditinstituts, also seiner für die jeweilige Volkswirtschaft wesentlichen Tätigkeiten oder Dienstleistungen. Weiters sollten erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität verhindert werden. Die FMA–Abwicklungsbehörde hatte für alle in ihre Zuständigkeit fallenden Kreditinstitute – unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Lage der Kreditinstitute – jeweils einen Abwicklungsplan zu erstellen, um bei einer Abwicklung die erforderlichen Abwicklungsinstrumente ohne zeitliche Verzögerung und unter Minimierung öffentlicher Kosten anwenden zu können. (TZ 12, TZ 13)

Die FMA–Abwicklungsbehörde erstellte die Abwicklungspläne in Planungszyklen und aktualisierte die am Ende eines Planungszyklus bestehenden Abwicklungspläne im nächsten Planungszyklus. Der vom RH überprüfte Planungszyklus 2018 begann im Dezember 2017 und endete – rund 1,5 Jahre später – im Juni 2019; damit überschritt er sich sowohl mit dem Planungszyklus 2017 als auch mit dem Planungszyklus 2019. Da die Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 weitgehend auf Daten zum 31. Dezember 2017 beruhten, waren sie bei seinem Abschluss im Juni 2019 teilweise nicht aktuell. (TZ 15, TZ 20)

Im Planungszyklus 2018 erstellte bzw. aktualisierte die FMA–Abwicklungsbehörde 451 Abwicklungspläne, von denen 19 vollwertige, 33 einlagenfokussierte und 399

harmonisierte Abwicklungspläne waren. Zusätzlich wirkte sie noch an elf Abwicklungsplänen des Single Resolution Board mit. (TZ 14)

Vollwertige Abwicklungspläne erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für große bzw. bedeutende Kreditinstitute, deren Ausfall eine Gefahr für die Abwicklungsziele darstellt. Für diese Kreditinstitute ist daher bei einem Ausfall im Regelfall kein Insolvenzverfahren, sondern eine Abwicklung vorgesehen. (TZ 13)

Einlagenfokussierte Abwicklungspläne erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für Kreditinstitute, deren Ausfall nur in allgemeinen Krisenzeiten eine Gefahr für die Erreichung der Abwicklungsziele darstellt und deren gedeckte Einlagen einen festgelegten Schwellenwert überschreiten. Für diese Kreditinstitute sieht die FMA–Abwicklungsbehörde grundsätzlich ein Insolvenzverfahren, für Krisenzeiten aber eine Abwicklung mit einer Übertragung der gedeckten Einlagen auf andere Kreditinstitute oder Unternehmen vor. **Harmonisierte Abwicklungspläne** erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für Kreditinstitute, bei denen sie bei einem Ausfall in keinem Szenario eine Gefährdung von Abwicklungszielen erwartete und daher ein Insolvenzverfahren vorsah. Diese Abwicklungspläne wiesen den geringsten Detaillierungsgrad auf. (TZ 13)

Fortschritte bei der Abwicklungsplanung

Für die Erstellung der Abwicklungspläne musste die FMA–Abwicklungsbehörde die Kreditinstitute und die Rahmenbedingungen ihrer eventuellen Abwicklung analysieren und geeignete Abwicklungsstrategien entwickeln. Der RH überprüfte bei zehn Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 den Stand und Fortschritt der FMA–Abwicklungsbehörde. Dies betraf unter anderem die Festlegung der bevorzugten Abwicklungsstrategie, die Sicherstellung des finanziellen Fortbestands und die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts. (TZ 21)

Trotz der Weiterentwicklung der Abwicklungspläne in jedem Planungszyklus waren die überprüften Planbereiche bei den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen großteils noch nicht ausreichend ausgearbeitet, um bei einer Abwicklung unmittelbar und ohne zeitliche Verzögerung angewendet werden zu können. So enthielten die Abwicklungspläne zwar Abwicklungsstrategien und –instrumente für die einzelnen Kreditinstitute, diese waren aber noch nicht konkretisiert. Im Hinblick auf den finanziellen Fortbestand beschränkte sich die FMA–Abwicklungsbehörde auf die Darstellung der Liquidität zur Zeit der Planerstellung. Die Berücksichtigung der mit einer Abwicklung verbundenen Liquiditätserfordernisse, deren Erfüllung eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Abwicklung ist, sah sie erst für künftige Planungszyklen vor. Auch die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit und die dafür erforderlichen Zwischenschritte, wie die Bewertung von Abwicklungsstrategien und die Identifikation von Abwicklungshindernissen, waren noch

ausständig. Die Feststellung der Abwicklungsfähigkeit ist erst für den Planungszyklus 2022 vorgesehen – also rund acht Jahre nach Beginn des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus. (TZ 24, TZ 25, TZ 27)

Zusammenarbeit mit der Oesterreichischen Nationalbank

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben arbeitete die FMA–Abwicklungsbehörde mit der Oesterreichischen Nationalbank (**OeNB**) zusammen. Die gesetzliche Grundlage dieser Zusammenarbeit bildete das am 1. Jänner 2015 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken. Im Dezember 2015 schlossen die FMA–Abwicklungsbehörde und die OeNB eine grundsätzliche Vereinbarung über ihre Aufgabenteilung ab, für die sie eine Überarbeitung und Detaillierung vorsahen. Diese fand bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht statt und war für das Jahr 2020 vorgesehen. (TZ 11)

Die FMA–Abwicklungsbehörde war sowohl für die Abwicklungsplanung als auch für die tatsächliche Abwicklung von Kreditinstituten verantwortlich, war aber bei kritischen Tätigkeiten zum Teil von der OeNB (Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen) abhängig. Dies war etwa

- bei der Identifikation von kritischen Funktionen und Verflechtungen bei den Kreditinstituten,
- bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens in der Abwicklungsplanung und
- bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer tatsächlichen Abwicklung eines ausfallenden oder wahrscheinlich ausfallenden Kreditinstituts

der Fall. Daher wäre sicherzustellen, dass die FMA–Abwicklungsbehörde über die erforderliche Expertise verfügt, um die kritischen Tätigkeiten bei der Abwicklungsplanung und –durchführung weitgehend eigenständig erfüllen zu können. (TZ 23)

Abwicklung bzw. Abbau von österreichischen Abbauinstituten

Die Abwicklung eines Kreditinstituts ging über den reinen Abbau seines Portfolios und die Verwertung seines Vermögens hinaus. Dies war auch bei den drei bestehenden österreichischen Abbauinstituten HETA ASSET RESOLUTION AG (**HETA**), immigon portfolioabbau ag (**immigon**) und KA Finanz AG ersichtlich. Nur bei der HETA lag eine Abwicklung vor. Die FMA–Abwicklungsbehörde ordnete im Jahr 2016 das Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung an. Bei den beiden anderen Abbauinstituten wurden keine Abwicklungsinstrumente angeordnet. (TZ 30, TZ 32, TZ 34, TZ 35)

Die FMA–Abwicklungsbehörde überwachte den Portfolioabbau der drei österreichischen Abbauinstitute. Per 31. Dezember 2018 unterschieden sich die Schuldenstände und der Verwertungsstand der Abbauinstitute deutlich. Während die immigon mit rd. 237,3 Mio. EUR den niedrigsten Schuldenstand und mit 100 % den höchsten Verwertungsstand aufwies, verzeichnete die KA Finanz AG mit 5,946 Mrd. EUR den höchsten Schuldenstand und mit 35 % den geringsten Verwertungsstand der drei Abbauinstitute. Die HETA wies einen Schuldenstand von 2,002 Mrd. EUR und einen Verwertungsstand von 84 % auf. ([TZ 30](#), [TZ 36](#))

Während bei der immigon die FMA–Abwicklungsbehörde nach dem bereits erfolgten Portfolioabbau im Juni 2019 die Beendigung des Abbaubetriebs feststellte, war das Ende des Abbaubetriebs bei der HETA für 31. Dezember 2023 und bei der KA Finanz AG für 31. Dezember 2026 geplant. ([TZ 36](#))

Kapital– und Haftungsmaßnahmen für die österreichischen Abbauinstitute

Auf Basis des Finanzmarktstabilitätsgesetzes (**FinStaG**) und des Interbankmarktstärkungsgesetzes (**IBSG**) ergriff die Republik Österreich im Zeitraum 2008 bis 2018 umfangreiche Kapital– und Haftungsmaßnahmen zugunsten der drei Abbauinstitute bzw. ihrer Vorgängerinstitute. ([TZ 37](#))

Von den Kapitalunterstützungen in Höhe von 12,108 Mrd. EUR entfielen 5,580 Mrd. EUR (rd. 46 %) auf die HETA, 5,278 Mrd. EUR (rd. 44 %) auf die KA Finanz AG und 1,250 Mrd. EUR (rd. 10 %) auf die immigon.¹ ([TZ 37](#))

Die von der Republik Österreich zugunsten der drei Abbauinstitute bzw. ihrer Vorgängerinstitute gewährten Haftungen umfassten Haftungen nach dem FinStaG in Höhe von 15,465 Mrd. EUR und Haftungen nach dem IBSG in Höhe von 13,115 Mrd. EUR. Die Republik gewährte den Großteil der FinStaG–Haftungen (rd. 80 %) und IBSG–Haftungen (rd. 67 %) der KA Finanz AG bzw. der früheren Kommunalkredit Austria AG. Bis Ende 2018 liefen FinStaG–Haftungen in Höhe von 11,859 Mrd. EUR ohne Inanspruchnahme aus. Dies entsprach rd. 77 % der gewährten FinStaG–Haftungen. Die gewährten IBSG–Haftungen liefen bis zum 12. Juni 2014 ohne Inanspruchnahme aus. ([TZ 37](#))

¹ Die angeführten Beträge umfassen auch Kapitalunterstützungen zugunsten der Vorgängerinstitute.

Abwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG

Nachdem die Republik Österreich im Februar 2015 nicht mehr bereit war, den von der HETA mitgeteilten Wertberichtigungs- und Liquiditätsbedarf durch weitere finanzielle Unterstützungen abzudecken, galt die HETA als ausgefallen. Mit ihrem Mandatsbescheid vom 1. März 2015 ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde erstmals Abwicklungsmaßnahmen an, nämlich die Änderung der Fälligkeiten der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA. (TZ 33)

Die Abwicklung der HETA war vor allem durch das mit weiteren Mandatsbescheiden angeordnete Instrument der Gläubigerbeteiligung geprägt. Die FMA–Abwicklungsbehörde veranlasste die Herabsetzung des harten Kernkapitals sowie der nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA auf null. Die nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA setzte die FMA–Abwicklungsbehörde auf 46,02 % ihres Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 herab. In weiterer Folge änderte die FMA–Abwicklungsbehörde die Herabsetzung im Jahr 2017 auf 64,40 % und im Jahr 2019 in zwei Schritten zunächst auf 85,54 % und dann auf 86,32 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015. (TZ 33)

Das von der FMA–Abwicklungsbehörde angeordnete Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung führte auch zu einer Herabsetzung des von der Republik Österreich dem Vorgängerinstitut der HETA, der HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG, zugeführten Grund- und Partizipationskapitals in Höhe von 3,475 Mrd. EUR auf null. Nach der bereits im Jahr 2011 erfolgten Herabsetzung des Grund- und Partizipationskapitals um rd. 625 Mio. EUR war damit das gesamte von der Republik zugeführte Grund- und Partizipationskapital in Höhe von 4,100 Mrd. EUR herabgesetzt. Darüber hinaus bewirkte der Mandatsbescheid auch die Inanspruchnahme der Haftung der Republik Österreich für eine nachrangige Anleihe der HETA in Höhe von 1,190 Mrd. EUR. (TZ 37)

Einheitlicher Abwicklungsfonds

Der Einheitliche Abwicklungsfonds war ein vor allem durch finanzielle Beiträge der Kreditinstitute in der Bankenunion finanzierter Fonds, den der Single Resolution Board verwaltete. Die Abwicklung eines Kreditinstituts hatten in erster Linie die Eigentümer und Gläubiger des betroffenen Kreditinstituts zu finanzieren. Der Fonds war nur zur Finanzierung von Abwicklungskosten vorgesehen, welche die Eigentümer und Gläubiger nicht vollständig tragen konnten. (TZ 40, TZ 41)

Für die Aufbauphase des Fonds waren beginnend mit 1. Jänner 2016 acht Jahre vorgesehen. Der Fonds hatte eine Zielausstattung von mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute. Im

Juli 2019 schätzte der Single Resolution Board das Zielvolumen per Ende 2023 auf rd. 60 Mrd. EUR. Bis zum Jahr 2023 hatte der Single Resolution Board die beim Fonds eingerichteten nationalen Kammern der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Kammer zusammenzuführen. Der Gesamtwert der österreichischen Kammer betrug per 31. Dezember 2018 784,87 Mio. EUR. ([TZ 41](#))

Kosten des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich

Die bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) und OeNB angefallenen Gesamtkosten stiegen von 7,48 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 7,94 Mio. EUR im Jahr 2018. Die Berechnung dieser Kosten basierte auf dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken, das keine getrennte Erfassung der Kosten für sanierungs- und abwicklungsbezogene Leistungen vorsah. So beinhalteten die Kosten der FMA nicht nur die Kosten der FMA–Abwicklungsbehörde, sondern z.B. auch die Kosten der mit Sanierungsplänen befassten Abteilungen der FMA. ([TZ 45](#), [TZ 46](#), [TZ 48](#))

Die ausgewiesenen Gesamtkosten umfassten die in der FMA angefallenen und den in Österreich niedergelassenen Kreditinstituten weiterverrechneten Kosten (2018: 5,93 Mio. EUR), die der HETA direkt verrechneten Kosten (2018: 0,03 Mio. EUR) sowie die der OeNB entstandenen Kosten, welche ihr die FMA aufgrund der Überschreitung der gesetzlichen Höchstbeträge nicht ersetzte (2018: 1,98 Mio. EUR). ([TZ 45](#), [TZ 46](#), [TZ 48](#))

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben konnte die FMA–Abwicklungsbehörde auch externe Expertinnen und Experten mit Prüfungen, Gutachten und Analysen beauftragen. Dabei hatte sie verschiedene gesetzliche und FMA–interne Vorgaben zu beachten. In den Jahren 2015 bis 2018 vergab die FMA–Abwicklungsbehörde Beratungsaufträge, die zu verrechneten Leistungen in Höhe von 5,01 Mio. EUR führten. Aus öffentlichen Vergabeverfahren resultierten nur Leistungen von 1,34 Mio. EUR. Die Direktvergaben begründete die FMA–Abwicklungsbehörde mit der jeweiligen Dringlichkeit und mit der von ihr genutzten Möglichkeit, Beratungsaufträge durch Hoheitsakt zu vergeben. ([TZ 49](#), [TZ 50](#), [TZ 51](#))

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die FMA–Abwicklungsbehörde, die Finanzmarktaufsichtsbehörde und die Oesterreichische Nationalbank sollten die einzelnen Phasen des Planungszyklus im Hinblick auf einen früheren Beginn oder eine mögliche zeitliche Straffung (z.B. bei den Stellungnahmen des Single Resolution Board sowie der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und Oesterreichischen Nationalbank) analysieren und entsprechend den dabei gewonnenen Erkenntnissen anpassen, um so die langen Planungszyklen zu verkürzen und die Aktualität der Abwicklungspläne zu erhöhen. (TZ 20)
- Die FMA–Abwicklungsbehörde, die Finanzmarktaufsichtsbehörde, die Oesterreichische Nationalbank und das Bundesministerium für Finanzen sollten sicherstellen, dass die FMA–Abwicklungsbehörde über die erforderliche Expertise verfügt, um die kritischen Tätigkeiten bei der Abwicklungsplanung und –durchführung (einschließlich der Identifikation von kritischen Funktionen bei Kreditinstituten, der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens in der Abwicklungsplanung und der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer tatsächlichen Abwicklung eines Kreditinstituts) weitgehend eigenständig erfüllen zu können. Dabei wäre im Sinne einer wirtschaftlichen Vorgangsweise darauf zu achten, dass keine Doppelgleisigkeiten zwischen den Organisationen entstehen. (TZ 23)
- Die FMA–Abwicklungsbehörde sollte die in den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen angeführten Abwicklungsstrategien und –instrumente ehestmöglich konkretisieren, um eine umfassende Umsetzung ohne zeitliche Verzögerung bei einem Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts zu gewährleisten. (TZ 24)
- Die FMA–Abwicklungsbehörde sollte die Bewertung bzw. Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen und die dafür erforderlichen Zwischenschritte (z.B. Bewertung geplanter Abwicklungsstrategien und Identifikation von Abwicklungshindernissen) priorisieren, um die Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute ehestmöglich – und nicht erst im Planungszyklus 2022 – erreichen zu können. (TZ 27)
- Die FMA–Abwicklungsbehörde sollte bei der Vergabe von Beratungsaufträgen bei Überschreitung der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte ein Vergabeverfahren durchführen. Darüber hinaus wären bei Beratungsaufträgen unterhalb der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte zumindest Angebote mehrerer Anbieter einzuholen, um so den Wettbewerb zu erhöhen und zwischen mehreren Angeboten wählen zu können. (TZ 50)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

| Bankenabwicklung in Österreich | | | | | |
|--|---|---------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Rechtsgrundlagen | BaSAG – Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (Sanierungs- und Abwicklungsgesetz), BGBl. I 98/2014 i.d.g.F. | | | | |
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 bis 2018 |
| Finanzmarktaufsichtsbehörde | | | | | |
| | in Mio. EUR | | | | Summe |
| Kosten für Leistungen gemäß BaSAG | 4,91 | 6,20 | 6,59 | 6,72 | 24,42 |
| <i>davon durch Erträge abgedeckte Kosten</i> | 0,29 | 0,39 | 0,60 | 0,79 | 2,07 |
| <i>davon an Institute weiterverrechnete Kosten</i> | 4,62 | 5,81 | 5,98 | 5,93 | 22,34 |
| zusätzliche direkte Ausgabenverrechnung gemäß § 74 Abs. 5 BaSAG an HETA ASSET RESOLUTION AG | 1,74 | 2,14 | 0,33 | 0,03 | 4,24 |
| | in Vollzeitäquivalenten | | | | Durchschnitt |
| Personalstand im Bereich Bankenabwicklung ^{1,2} | 19,8 | 22,4 | 20,9 | 22,3 | 21,4 |
| | Anzahl | | | | in % |
| erstellte Abwicklungspläne ³ | – | 46 | 479 | 451 | – |
| Oesterreichische Nationalbank | | | | | |
| | in Mio. EUR | | | | Summe |
| Kosten für Leistungen gemäß BaSAG | 1,95 | 3,58 | 3,45 | 3,65 | 12,63 |
| <i>davon seitens der Finanzmarktaufsichtsbehörde erstattete Kosten</i> | 0,83 | 1,67 | 1,67 | 1,67 | 5,84 |
| <i>davon nicht erstattete Kosten</i> | 1,12 | 1,91 | 1,78 | 1,98 | 6,79 |
| | in Vollzeitäquivalenten | | | | Durchschnitt |
| Personalstand im Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen ^{1,2} | 7,5 | 8,5 | 8,5 | 7,5 | 8,0 |
| Gesamtkosten für Leistungen gemäß BaSAG | | | | | |
| | in Mio. EUR | | | | Summe |
| Gesamtkosten für Leistungen gemäß BaSAG | 7,48 | 9,86 | 8,09 | 7,94 | 33,37 |
| <i>davon an Institute weiterverrechnete Kosten der Finanzmarktaufsichtsbehörde</i> | 4,62 | 5,81 | 5,98 | 5,93 | 22,34 |
| <i>davon direkte Verrechnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde an HETA ASSET RESOLUTION AG</i> | 1,74 | 2,14 | 0,33 | 0,03 | 4,24 |
| <i>davon von der Oesterreichischen Nationalbank zu tragende Kosten</i> | 1,12 | 1,91 | 1,78 | 1,98 | 6,79 |
| Kapital- und Haftungsmaßnahmen für Abbauinstitute und ihre Vorgängerinstitute | | | | | |
| | HETA ASSET RESOLUTION AG | immigon portfolioabbau ag | KA Finanz AG | 2008 bis 2018 | |
| | in Mio. EUR | | | | Summe |
| Kapitalmaßnahmen gemäß FinStaG | 5.580,00 | 1.250,00 | 5.278,39 | 12.108,39 | |
| Haftungsmaßnahmen gemäß FinStaG und IBSG | 4.395,50 | 3.100,00 | 21.084,34 | 28.579,84 | |
| <i>davon in Anspruch genommene Haftungen</i> | 1.294,35 | – | 1.311,71 | 2.606,06 | |

FinStaG = Finanzmarkstabilitätsgesetz; IBSG = Interbankmarktstärkungsgesetz

¹ jeweils zum 31. Dezember

² Diese für die Bankenabwicklung in Österreich gegründeten Organisationseinheiten erbrachten einen Großteil der Leistungen gemäß BaSAG. Ein Teil der Leistungen und der ausgewiesenen Kosten entfiel auch auf andere Organisationseinheiten.

³ Die Anzahl bezieht sich auf die Planungszyklen 2015 bis 2018; diese weichen vom jeweiligen Kalenderjahr ab.

Quellen: BMF; FMA; OeNB

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2019 die Bankenabwicklung in Österreich. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Organisation des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf EU–Ebene und in Österreich sowie die Beurteilung seiner Umsetzung in Österreich.

Im Mittelpunkt stand dabei die Tätigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde bei der Erstellung der Abwicklungspläne für österreichische Kreditinstitute (451 Abwicklungspläne im Jahr 2018) und bei der Abwicklung bzw. dem Abbau der drei österreichischen Abbauinstitute HETA ASSET RESOLUTION AG, immigon portfolioabbau ag und KA Finanz AG, die aus den früheren Kreditinstituten HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG, Österreichische Volksbanken AG und Kommunalkredit Austria AG entstanden waren.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst war die Beurteilung der Gesamtorganisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank, des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der Einlagensicherungssysteme sowie der österreichischen Kredit– und Abbauinstitute. Der Single Resolution Board (**SRB**), die Europäische Zentralbank und andere Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf EU–Ebene fielen nicht unter die Prüfungskompetenz des RH.

Die Überprüfung fand bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank statt. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2018, wobei auch relevante Entwicklungen des Jahres 2019 berücksichtigt wurden.

Eine Erläuterung der im Bericht verwendeten Fachbegriffe findet sich im Anhang B.

- (2) Zu dem im Februar 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Finanzmarktaufsichtsbehörde und die Oesterreichische Nationalbank im März 2020 sowie das Bundesministerium für Finanzen im April 2020 Stellung.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2020.

Grundlagen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Entstehung und Zielsetzung

- 2 (1) Im Dezember 2013 einigte sich der Rat für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Union² auf die Schaffung eines gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus für den Euroraum. Das Ziel der vom Rat vorgeschlagenen Vorgangsweise war die Umsetzung von Zusagen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen des G20³-Gipfeltreffens im November 2008. Zu dieser Zeit befand sich die weltweite Finanzkrise nach der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 auf ihrem Höhepunkt. Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten kamen überein, die Abwicklungs- und Insolvenzregelungen für Kreditinstitute zu überprüfen und die internationale Kooperation im Fall von komplexen und grenzübergreifend tätigen Kreditinstituten zu forcieren, um künftig eine geordnete Liquidation von Kreditinstituten sicherzustellen.

Aufbauend auf der Übereinkunft der G20-Staaten entwickelte der Financial Stability Board⁴ internationale Standards für eine effektive Bankenabwicklung, deren Umsetzung die G20-Staaten im Jahr 2011 zustimmten. Diese „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ sahen in ihrer letztgültigen Fassung vom Oktober 2014 unter anderem die Einrichtung von Abwicklungsbehörden und die Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen vor und bildeten die Grundlage für die diesbezüglichen europäischen Rechtsnormen.

(2) Auf Ebene der Europäischen Union wurden mit der ab dem Jahr 2012 vorangehenden Schaffung der Europäischen Bankenunion die Grundlagen für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus gesetzt. Die Bankenunion ist ein System für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Kreditinstituten auf EU-Ebene, das auf Basis einheitlicher EU-weiter Regelungen funktioniert.

² Der Rat für Wirtschaft und Finanzen (Economic and Financial Affairs Council; ECOFIN) setzt sich aus den Wirtschafts- und Finanzministerinnen und -ministern aller EU-Mitgliedstaaten zusammen und ist für die EU-Politik in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Steuerfragen und Regulierung von Finanzdienstleistungen zuständig.

³ Abkürzung für Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer bzw. „Gruppe der 20“

⁴ Der Financial Stability Board ist ein internationales Gremium, das das globale Finanzsystem überwacht und Empfehlungen zur Finanzmarktstabilität abgibt. Seine Mitglieder sind Staaten und internationale Institutionen wie die Weltbank.

Die Bankenunion setzte sich aus zwei Säulen⁵ zusammen:

- Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism; **SSM**)
- Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism; **SRM**)

Ergänzend dazu sah der Fahrplan der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Bankenunion aus dem Jahr 2012 auch die Errichtung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme; EDIS) als dritte Säule der Bankenunion vor. Obwohl mit der Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme (Deposit Guarantee Schemes; DGS) eine Harmonisierung dieser in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU erfolgte, lag noch keine politische Einigung über ein gemeinsames Einlagensicherungssystem im Rahmen der Bankenunion vor (Stand Dezember 2019).

(3) Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus hatte als wesentliches Ziel die Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht über Kreditinstitute. Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus hatte ergänzend dazu folgende vier Hauptziele⁶ für den Umgang mit ausfallenden oder wahrscheinlich ausfallenden Kreditinstituten:

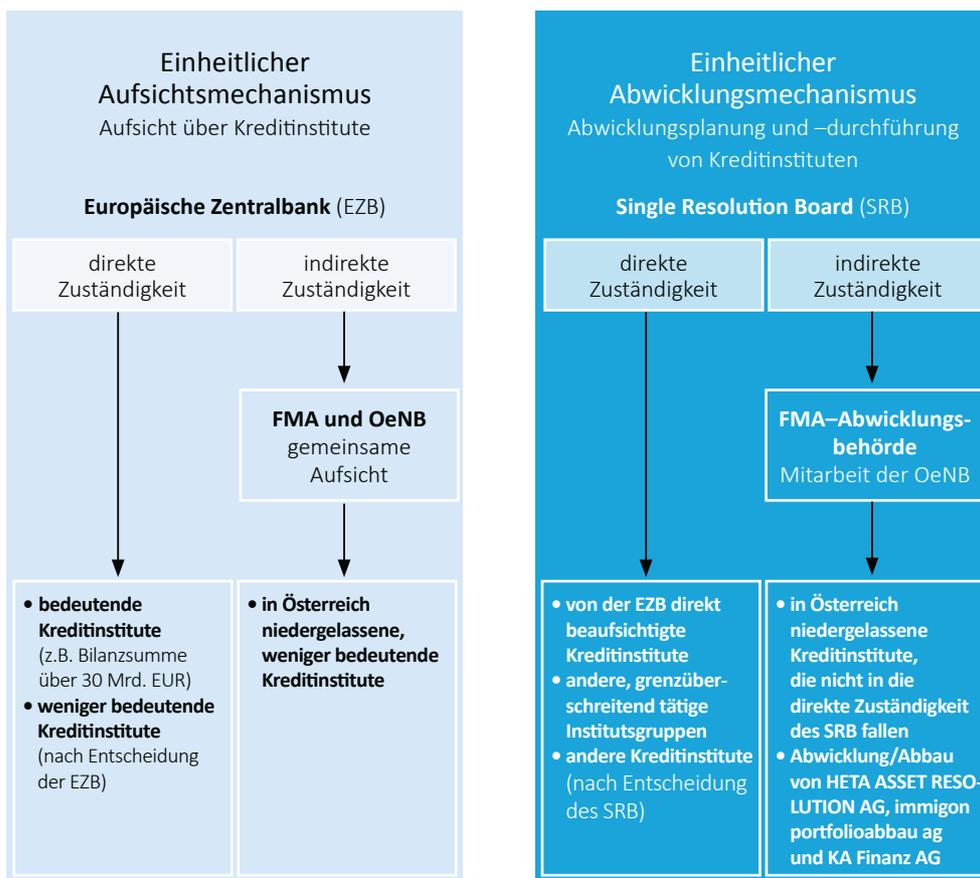
- Stärkung des Vertrauens in den Bankensektor
- Verhinderung eines Ansturms auf die Einlagen von Kreditinstituten durch Sparerinnen und Sparer sowie einer Ansteckung anderer Kreditinstitute
- Minimierung der „negativen Abhängigkeit“ zwischen Kreditinstituten und Staaten im Sinne einer Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler
- Beseitigung der Fragmentierung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen

⁵ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.de.html> (abgerufen am 22. Mai 2019)

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (abgerufen am 22. Mai 2019)

(4) Die Struktur des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus folgte weitgehend jener des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus:

Abbildung 1: Struktur des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus



FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde
OeNB = Oesterreichische Nationalbank

Quellen: EZB; FMA; SRB; Darstellung: RH

Im **Einheitlichen Aufsichtsmechanismus** war die Europäische Zentralbank für die einheitliche Aufsicht über die Kreditinstitute der Bankenunion verantwortlich. Die Aufsicht über jene österreichischen Kreditinstitute, die nicht direkt von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigt wurden, nahmen die Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) und die Oesterreichische Nationalbank (**OeNB**) gemeinsam wahr.

Im **Einheitlichen Abwicklungsmechanismus** oblag die Verantwortung für die einheitliche Planung und Durchführung von Abwicklungen der Kreditinstitute der Bankenunion dem SRB. Für die Abwicklungsplanung und -durchführung der österreichischen Kreditinstitute, die nicht in der direkten Zuständigkeit des SRB lagen, war die FMA als Abwicklungsbehörde (in der Folge: **FMA-Abwicklungsbehörde**) verantwortlich, nutzte dabei aber die Expertise der OeNB (TZ 5 bis TZ 11).

Rechtliche Grundlagen auf EU–Ebene

- 3 (1) Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über Rechtsnormen, die für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf EU–Ebene maßgeblich waren:

Tabelle 1: Rechtliche Grundlagen auf EU–Ebene

| Kurzbezeichnung | Rechtsnorm und wesentlicher Inhalt | in Kraft ab |
|--|---|--------------------|
| Verordnungen und Richtlinien | | |
| SRM–Verordnung | Verordnung (EU) 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds | 19. August 2014 |
| Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) | Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen | 2. Juli 2014 |
| Durchführungsverordnungen und Delegierte Verordnungen (Auswahl) | | |
| Delegierte Verordnung zu technischen Regulierungsstandards | Delegierte Verordnung (EU) 2016/1075 der Kommission vom 23. März 2016 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards, in denen unter anderem <ul style="list-style-type: none"> der Inhalt von Sanierungsplänen, Abwicklungsplänen und Gruppenabwicklungsplänen, die Mindestkriterien anhand deren die zuständige Behörde Sanierungs– und Gruppensanierungspläne zu bewerten hat sowie die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Bewerter und die konkrete Arbeitsweise der Abwicklungskollegien festgelegt werden | 28. Juli 2016 |
| Delegierte Verordnung zu Eigenmittelanforderungen | Delegierte Verordnung (EU) 2016/1450 der Kommission vom 23. Mai 2016 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards zur Präzisierung der Kriterien im Zusammenhang mit der Methode zur Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten | 23. September 2016 |
| Delegierte Verordnung zur Bewertung der Auswirkungen eines Institutsausfalls | Delegierte Verordnung (EU) 2019/348 der Kommission vom 25. Oktober 2018 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards zur Festlegung der Kriterien, anhand deren die Auswirkungen eines Institutsausfalls auf die Finanzmärkte, auf andere Institute und auf die Finanzierungsbedingungen zu bewerten sind | 24. März 2019 |

Quellen: EU; EZB

(2) Auf EU–Ebene waren vor allem die SRM–Verordnung und die Bank Recovery and Resolution Directive (**BRRD**) die Grundlage des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Die SRM–Verordnung trat im August 2014 in Kraft und enthielt die organisatorischen Grundlagen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie dessen wesentliche Funktionen und Verfahrensvorschriften für eine einheitliche Sanierungs– bzw. Abwicklungsplanung und –durchführung von

- in den teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU niedergelassenen Kreditinstituten,
- Mutterunternehmen (inkl. Finanzholding– und gemischte Finanzholdinggesellschaften⁷), wenn sie auf konsolidierter Basis von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigt werden und
- in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Wertpapierfirmen und Finanzinstituten, wenn diese in die Beaufsichtigung ihres Mutterunternehmens auf konsolidierter Basis durch die Europäische Zentralbank einbezogen sind.

(3) Die BRRD legte unter anderem die spezifischen Anforderungen an die Abwicklungsplanung, die Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit sowie die Abwicklungsinstrumente fest. Sie musste als Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates der EU in nationales Recht umgesetzt werden, damit ihre Vorgaben auch auf nationaler Ebene bindend sind (TZ 4).

(4) Im Rahmen der BRRD wurde der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority; EBA) die Aufgabe übertragen, Entwürfe für technische Regulierungs– und Durchführungsstandards auszuarbeiten und der Europäischen Kommission vorzulegen. Die Europäische Kommission war berechtigt, nach einer dreimonatigen Einspruchsfrist für das Europäische Parlament und den Europäischen Rat die Entwürfe der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde als Rechtsakte z.B. in Form von Delegierten Verordnungen zu erlassen. So regelten mehrere Delegierte Verordnungen der Europäischen Kommission die Details zur operativen Umsetzung der Vorgaben der BRRD; etwa bezüglich der Abwicklungspläne, des Abwicklungsfinanzierungsmechanismus oder der Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten für die Kreditinstitute des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Die Delegierten Verordnungen waren in allen ihren Teilen verbindlich und galten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

(5) Die BRRD sah ergänzend vor, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde eine einheitliche Vorgangsweise des SRB und der für die Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus zuständigen nationalen Behörden durch Leitlinien fördern sollte. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde konnte in Bereichen, die nicht durch technische Regulierungs– und Durchführungsstandards abgedeckt

⁷ Eine gemischte Finanzholdinggesellschaft ist ein nicht der Aufsicht unterliegendes Mutterunternehmen, von deren Tochterunternehmen mindestens eines ein beaufsichtigtes Unternehmen mit Sitz in der EU ist.

waren, auf eigene Initiative rechtlich nicht bindende Leitlinien und Empfehlungen zur Anwendung der EU-Rechtsvorschriften herausgeben.⁸

Rechtliche Grundlagen auf nationaler Ebene

4 (1) Die auf der EU-Ebene verabschiedeten Rechtsnormen waren auch für die Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich von Bedeutung. Die SRM-Verordnung sowie die übrigen einschlägigen EU-Verordnungen galten in Österreich unmittelbar und bedurften – anders als die BRRD – keiner Umsetzung in nationale Gesetze. Die Umsetzung der BRRD in Österreich erfolgte durch das Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken (**BaSAG**).

(2) Das BaSAG trat am 1. Jänner 2015 in Kraft und war die maßgebliche nationale Grundlage für die Tätigkeit der österreichischen Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (**TZ 8**). Neben der Umsetzung der BRRD und der Berücksichtigung der SRM-Verordnung verfolgte das BaSAG das Ziel

- einer raschen und effizienten Stabilisierung von ausfallsgefährdeten Kreditinstituten und
- der Vermeidung des Einsatzes zusätzlicher öffentlicher Mittel für die Stabilisierung von Kreditinstituten.

⁸ Dies erfolgte z.B. mit der Veröffentlichung des „Handbook on valuation for purposes of resolution“ im Februar 2019.

Die nachfolgende Tabelle weist die für die gegenständliche Gebarungüberprüfung des RH wesentlichen Bestimmungen des BaSAG aus:⁹

Tabelle 2: Auszüge aus dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

| Teile | Themenbereiche | wesentliche Inhalte (Auswahl) |
|---------|--|---|
| 1. Teil | allgemeine Bestimmungen | <ul style="list-style-type: none"> • Begriffsbestimmungen • Abwicklungsbehörde und zuständiges Ministerium • Zusammenarbeit im Einheitlichen Abwicklungsmechanismus |
| 2. Teil | Sanierungs- und Abwicklungsplanung | <ul style="list-style-type: none"> • Inhalte von Sanierungs- und Abwicklungsplänen • Abwicklungsfähigkeit und Abwicklungshindernisse |
| 4. Teil | Abwicklung | <ul style="list-style-type: none"> • Abwicklungsziele • Ausfall eines Kreditinstituts • Abwicklungsvoraussetzungen • Abwicklungsinstrumente und –befugnisse |
| 5. Teil | Abwicklungsfinanzierungsmechanismus und Einheitlicher Abwicklungsfonds | <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung des Abwicklungsfinanzierungsmechanismus • nationaler Beitrag zum Einheitlichen Abwicklungsfonds • Beitragsgebarung und Verwaltung |
| 6. Teil | grenzüberschreitende Gruppenabwicklung | <ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze für Abwicklungsentscheidungen unter Beteiligung von mehreren Mitgliedstaaten • Abwicklungskollegien |
| 9. Teil | Kosten, Übergangs- und Schlussbestimmungen | <ul style="list-style-type: none"> • Übergangsbestimmungen • Abbaugesellschaft • Aspekte für die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit |

Quelle: BaSAG

(3) Neben dem BaSAG waren auch andere nationale Gesetze bei der Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich zu beachten. Zu diesen zählten vor allem das Gesetz über die Schaffung einer Abbaueinheit (**GSA**) und das Bankwesengesetz.

Das GSA trat am 1. August 2014 in Kraft und bildete die gesetzliche Grundlage für die Fortführung der HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG (**HBInt**) als Abbaueinheit HETA ASSET RESOLUTION AG (**HETA**). Für die im Jahr 2015 gegründete immigon portfolioabbau ag (**immigon**) und die im Jahr 2017 in eine Abbaugesellschaft umgewandelte KA Finanz AG war hingegen nur das BaSAG maßgeblich (TZ 30).

Das Bankwesengesetz trat am 1. Jänner 1994 in Kraft und war die wesentliche nationale Rechtsgrundlage für in Österreich niedergelassene Kreditinstitute und ihre Beaufsichtigung durch die FMA und die OeNB. Das Bankwesengesetz wurde mit

⁹ Die in der Tabelle angeführten Bestimmungen des BaSAG und ihre Bedeutung für die Tätigkeit der nationalen Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie die in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute werden in den jeweiligen TZ erläutert.

dem BGBl. I 98/2014 an die Bestimmungen des BaSAG angepasst und war z.B. im Zusammenhang mit den Konzessionsrückgaben österreichischer Abbaugesellschaften relevant (TZ 30 bis TZ 39).

Organisation auf EU–Ebene

Überblick

- 5 Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Institutionen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf EU–Ebene:

Tabelle 3: Einheitlicher Abwicklungsmechanismus auf EU–Ebene

| Akteure | Zuständigkeiten (Auswahl) |
|---|--|
| Single Resolution Board (SRB) | <ul style="list-style-type: none"> Abwicklungsbehörde auf EU–Ebene (seit 1. Jänner 2015; Beschlüsse und Maßnahmen zur Abwicklung seit 1. Jänner 2016) Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus Erstellung von Abwicklungsplänen für bedeutende oder grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute Verwaltung des Einheitlichen Abwicklungsfonds |
| Europäische Bankenaufsichtsbehörde | <ul style="list-style-type: none"> EU–Behörde mit der Aufgabe, eine wirksame und kohärente Regulierung und Beaufsichtigung im europäischen Bankensektor zu gewährleisten (Weiter–)Entwicklung von Grundsätzen, Leitlinien und Standards Vermittlung bei Uneinigkeiten zwischen Abwicklungs– bzw. Aufsichtsbehörden |
| Europäische Zentralbank | <ul style="list-style-type: none"> Feststellung des Ausfalls von Banken, die ihrer direkten Aufsicht unterliegen Informationsaustausch und Konsultation bei Abwicklungsplänen bedeutender Banken |
| Kommission und Rat der Europäischen Union | <ul style="list-style-type: none"> Einbindung in den Entscheidungsprozess bei der Abwicklung von Kreditinstituten (öffentliches Interesse, Inanspruchnahme des Einheitlichen Abwicklungsfonds) |

Quellen: SRB; Europäische Bankenaufsichtsbehörde; EZB; FMA

Die folgenden TZ gehen auf die in Tabelle 3 angeführten Institutionen näher ein.

Single Resolution Board

6 (1) Die SRM–Verordnung sah die Einrichtung des SRB zur Sicherstellung einer einheitlichen Abwicklung in den am Einheitlichen Abwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten vor. Der SRB war eine Agentur der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit.¹⁰ Der SRB hatte seinen Sitz in Brüssel und verfügte über die zentrale Befugnis für die einheitliche Abwicklung von all jenen Kreditinstituten und Institutsgruppen, die unter die direkte Aufsicht der Europäischen Zentralbank fielen, sowie von anderen grenzüberschreitend tätigen Institutsgruppen.¹¹ Für diese Kreditinstitute war der SRB die zuständige Abwicklungsbehörde. Für die anderen Kreditinstitute waren die nationalen Abwicklungsbehörden (in Österreich die FMA) jener Mitgliedstaaten zuständig, in denen die Kreditinstitute niedergelassen sind. Die nationalen Abwicklungsbehörden hatten unter anderem die Aufgabe, den SRB bei der Planung, der Abwicklung und der Ausarbeitung der Abwicklungsbeschlüsse zu unterstützen.

(2) Der SRB bestand aus sechs ständigen Mitgliedern (Vorsitz, Vorsitz–Stellvertretung und vier Vollzeitmitglieder), die von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union bestimmt wurden, sowie aus jeweils einem von jedem teilnehmenden Mitgliedstaat benannten Mitglied, das die nationale Abwicklungsbehörde vertrat. Für Österreich war dies eines der beiden Vorstandsmitglieder der FMA. Zusätzlich war jeweils eine von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank entsendete Person zur Teilnahme an Sitzungen des SRB – ohne Stimmrecht – berechtigt.

(3) Zu den Aufgaben des SRB zählten unter anderem

- die Sicherstellung eines einheitlichen und wirkungsvollen Abwicklungsmechanismus,
- die Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten und Institutsgruppen durch eine institutsspezifische Abwicklungsplanung,
- die Erarbeitung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute und Institutsgruppen im Zuständigkeitsbereich des SRB,
- die Zusammenarbeit mit den nationalen Abwicklungsbehörden,
- gegebenenfalls das Auslösen von Abwicklungen (gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank) sowie
- die Verwaltung des Einheitlichen Abwicklungsfonds.

¹⁰ Art. 42 Abs. 1 SRM–Verordnung

¹¹ In Österreich waren dies zum 31. Dezember 2018 zwölf Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen: BAWAG Group AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisen Bank International AG, Raiffeisenbankengruppe OÖ Verbund eGen, Sberbank Europe AG, Volksbank Wien AG, Adikko AG, Bausparkasse Wüstenrot AG, UniCredit Bank Austria AG, Santander Consumer Bank GmbH, Deutsche Bank Österreich AG und Crédit Agricole.

(4) Für die Erfüllung dieser Aufgaben waren der oder die Vorsitzende, dessen Stellvertretung und die vier Vollzeitmitglieder des SRB verantwortlich. Sie standen jeweils einem eigenen Bereich innerhalb des SRB vor. Für die Erfüllung der Aufgaben des SRB standen 315 Beschäftigte per 31. Dezember 2018 (31. Dezember 2017: 255) zur Verfügung.

(5) Für die Beschlüsse des SRB waren verschiedene Gremien eingerichtet:

- Der Präsidiumssitzung oblag unter anderem die Vorbereitung der Beschlüsse des SRB. Sie setzte sich aus der oder dem Vorsitzenden und den vier weiteren Vollzeitmitgliedern zusammen.¹² Hatte die Präsidiumssitzung über ein bestimmtes Kreditinstitut oder eine Institutsgruppe zu beraten, nahmen daran auch die Vertreterinnen bzw. Vertreter der betroffenen Mitgliedstaaten teil („erweiterte“ Präsidiumssitzung).
- Entscheidungen allgemeiner Natur wie etwa über das Jahresarbeitsprogramm oder das Budget des SRB fassten alle Mitglieder im Rahmen von Plenarsitzungen. Eine Plenarsitzung des SRB setzte sich aus der oder dem Vorsitzenden, den vier weiteren hauptamtlichen Vorstandsmitgliedern und allen Vertreterinnen und Vertretern der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammen.¹³

(6) Die SRM-Verordnung¹⁴ legte fest, dass für die Finanzierung des Haushalts des SRB oder seiner im Rahmen der Verordnung ergriffenen Abwicklungsmaßnahmen unter keinen Umständen Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten herangezogen werden dürfen.

Der SRB hob für die Durchführung seiner operativen Tätigkeit Beiträge zur Deckung der jährlichen Verwaltungsausgaben bei allen von der SRM-Verordnung umfassten Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen ein. Die eingehobenen Verwaltungsbeiträge beliefen sich im Jahr 2017 insgesamt auf rd. 83 Mio. EUR und im Jahr 2018 auf rd. 91,4 Mio. EUR.

¹² Die Vorsitz-Stellvertretung nahm bei Anwesenheit des Vorsitzes als nicht stimmberechtigtes Mitglied an den Präsidiumssitzungen teil.

¹³ Ähnlich wie bei der Präsidiumssitzung nahm die Vorsitz-Stellvertretung bei Anwesenheit des Vorsitzes als nicht stimmberechtigtes Mitglied an der Plenarsitzung teil.

¹⁴ Art. 57 SRM-Verordnung

Weitere Akteure auf Ebene der EU

7 (1) Weitere Akteure auf Ebene der EU waren die Europäische Bankenaufsichtsbehörde, die Europäische Zentralbank, der Rat der EU und die Europäische Kommission (siehe auch Tabelle 3).

(2) Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde war eine EU-Behörde zur Sicherstellung einer wirksamen und kohärenten Regulierung und Beaufsichtigung des europäischen Bankensektors. Ihre Ziele waren die Wahrung der Finanzstabilität in der EU und das ordnungsgemäße Funktionieren des Bankensektors.

Im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus hatte die Europäische Bankenaufsichtsbehörde die für alle Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften der Union weiterzuentwickeln und für eine stärkere Konvergenz der Abwicklungsverfahren in der Europäischen Union zu sorgen. Sie hatte zudem Entwürfe für technische Regulierungs- und Durchführungsstandards zu erstellen, welche die Grundlagen für die operative Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus waren (TZ 3). Darüber hinaus konnte die Europäische Bankenaufsichtsbehörde bei Uneinigkeiten zwischen Abwicklungs- bzw. Aufsichtsbehörden verschiedener Staaten vermitteln.¹⁵

(3) Im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus war die Europäische Zentralbank die zentrale Aufsichtsbehörde. Sie war direkt für die Aufsicht über „bedeutende Kreditinstitute“ und indirekt für die Aufsicht über „weniger bedeutende Kreditinstitute“ in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständig. Aufgrund der wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus sah die SRM-Verordnung gegenseitige Informationsrechte und -pflichten vor, die es der Europäischen Zentralbank und dem SRB ermöglichen sollten „zu bewerten, ob ein Kreditinstitut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt und ob nach vernünftigem Ermessen keine Aussicht besteht, dass der Ausfall des Instituts innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durch alternative Maßnahmen des privaten Sektors oder der Aufsichtsbehörde abgewendet werden kann“.¹⁶

Die nähere Zusammenarbeit zwischen dem SRB und der Europäischen Zentralbank regelte ein erstmals im Jahr 2015 unterzeichnetes Memorandum of Understanding, welches die beiden Institutionen im Jahr 2018 aktualisierten. Das Memorandum regelte auch den Informationsaustausch bei der Erstellung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute im Zuständigkeitsbereich des SRB. Das jeweils für die Aufsicht zuständige gemeinsame Aufsichtsteam in der Europäischen Zentralbank erhielt diese vor der Genehmigung durch den SRB zur Kommentierung. Gleichzeitig hatte auch die Europäi-

¹⁵ Art. 13 BRRD und Art. 19 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde

¹⁶ Erwägungsgrund 26 der SRM-Verordnung

sche Zentralbank die Pflicht, dem SRB für Abwicklungspläne relevante Informationen mitzuteilen.

(4) Der Rat der EU und die Europäische Kommission waren bei einer vom SRB geplanten Abwicklung eines Kreditinstituts zur Erhebung von Einwänden berechtigt (siehe Abbildung 2).

Organisation in Österreich

Überblick

- 8 Bei der Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich waren vor allem die FMA–Abwicklungsbehörde, die OeNB und das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) von Bedeutung. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten der nationalen Akteure:

Tabelle 4: Nationale Akteure des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich

| Akteure | Zuständigkeiten (Auswahl) |
|--------------------------------|---|
| FMA–Abwicklungsbehörde | <ul style="list-style-type: none"> • nationale Abwicklungsbehörde für in Österreich niedergelassene Kreditinstitute, die nicht im direkten Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board lagen (451 Kreditinstitute im Jahr 2018) • Erstellung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute in ihrem Zuständigkeitsbereich • Entscheidung über Abwicklung oder Insolvenz bei drohendem Ausfall dieser Kreditinstitute • Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen • Information des Bundesministers für Finanzen über Abwicklungsentscheidungen bzw. Einholung seiner Zustimmung bei Entscheidungen mit unmittelbaren fiskalischen oder systemischen Auswirkungen • Unterstützung für den Single Resolution Board bei seiner Tätigkeit als Abwicklungsbehörde auf EU–Ebene und bei der Beitragseinhebung zum Einheitlichen Abwicklungsfonds |
| Oesterreichische Nationalbank | <ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkung an der Abwicklungsplanung der FMA–Abwicklungsbehörde • gutachterliche Äußerung zur Abwicklungsplanung und zur Anordnung und Durchführung von Abwicklungsmaßnahmen • Information der FMA–Abwicklungsbehörde bei ersichtlicher Gefahr eines Ausfalls von Kreditinstituten |
| Bundesministerium für Finanzen | <ul style="list-style-type: none"> • zuständiges Ministerium für die Bankenabwicklung in Österreich • Entscheidung über von der Abwicklungsbehörde geplante Abwicklungsmaßnahmen mit unmittelbaren fiskalischen oder systemischen Auswirkungen • Ergreifen von Stabilisierungsmaßnahmen (z.B. Kapitalzuführungen) bei nicht ausreichenden Abwicklungsinstrumenten und gefährdeter Finanzmarktstabilität |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quelle: BaSAG

Die nachfolgenden TZ gehen auf die drei nationalen Akteure und ihre Zusammenarbeit ein.

FMA–Abwicklungsbehörde

- 9.1 (1) Gemäß § 3 Abs. 1 BaSAG war mit 1. Jänner 2015 die Abwicklungsbehörde in der FMA einzurichten. Dazu hatte die FMA eine eigene Organisationseinheit zu bilden und sicherzustellen, dass diese operativ gänzlich unabhängig von ihren anderen Organisationseinheiten handelt und keine Interessenskonflikte zwischen der Abwicklungstätigkeit und den sonstigen Tätigkeiten der FMA auftreten. Der Leiter dieser Organisationseinheit war dem Vorstand der FMA direkt zu unterstellen und nur diesem gegenüber berichtspflichtig. Die FMA hatte sicherzustellen, dass Bedienstete dieser Organisationseinheit nicht zeitgleich Funktionen oder Aufgaben in anderen FMA–Bereichen wahrnahmen.

Die folgende Übersicht zeigt die von der FMA im Zusammenhang mit der Einrichtung der FMA–Abwicklungsbehörde durchgeführten Organisationsänderungen sowie die dafür vom Aufsichtsrat genehmigten Planstellen:¹⁷

Tabelle 5: Organisationsänderungen der FMA zur Einrichtung der FMA–Abwicklungsbehörde

| Datum | Änderung |
|-------------------|--|
| 1. Oktober 2014 | Verwendung von drei bestehenden Planstellen im Bereich Integrierte Aufsicht zur Etablierung der Abwicklungsfunktion gemäß Bank Recovery and Resolution Directive |
| 1. Jänner 2015 | Einrichtung der Abteilung Bankenabwicklung im Bereich Integrierte Aufsicht mit acht Planstellen |
| 10. März 2015 | Aufstockung der Planstellen in der Abteilung Bankenabwicklung von acht auf 26 Planstellen |
| 2. Oktober 2015 | Verschiebung einer Planstelle von der Abteilung Bankenabwicklung in die Stabsstelle Verfahren und Recht |
| 25. November 2015 | Einrichtung des Bereichs Bankenabwicklung; Verschiebung der 25 Planstellen von der Abteilung Bankenabwicklung in den Bereich Bankenabwicklung |
| 1. Jänner 2016 | Einrichtung von zwei Teams im Bereich Bankenabwicklung: Team Abwicklungsplanung und Team Abwicklungsverfahren und Aufsicht über Abwicklungseinheiten |
| 1. April 2018 | Verschiebung einer Planstelle vom Bereich Bankenabwicklung (Team Abwicklungsverfahren und Aufsicht über Abwicklungseinheiten) in die Abteilung Internationale Angelegenheiten und Legistik |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quelle: FMA

¹⁷ Der Vorstand der FMA hat gemäß § 17 Abs. 1 FMABG für jedes Geschäftsjahr im Rahmen der Finanzplanung einen Stellenplan mit der zulässigen Anzahl von Bediensteten der FMA aufzustellen und diesen dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Basierend auf einem Gesetzesentwurf zum BaSAG genehmigte der Aufsichtsrat der FMA mit 1. Oktober 2014 im Bereich Integrierte Aufsicht die Verwendung von drei bestehenden Planstellen zur Etablierung der Abwicklungsfunktion gemäß BRRD (TZ 3).¹⁸

Mit Inkrafttreten des BaSAG im Jänner 2015 richtete die FMA im Bereich Integrierte Aufsicht die Abteilung Bankenabwicklung ein, für die der Aufsichtsrat acht Planstellen genehmigte. Diese Abteilung erfüllte in der FMA die Aufgaben der Abwicklungsbehörde und war – entsprechend den Anforderungen des BaSAG – direkt dem Vorstand der FMA unterstellt.^{19, 20}

Im März 2015 genehmigte der Aufsichtsrat aufgrund des vermehrten Arbeitsanfalls im Zusammenhang mit den österreichischen Abbauinstituten (TZ 30 bis TZ 39) weitere 18 Planstellen für die Abteilung Bankenabwicklung.

Zur Verstärkung der im BaSAG vorgesehenen Unabhängigkeit der Abwicklungsbehörde verschob die FMA Ende November 2015 die Agenden der Bankenabwicklung mit nunmehr 25 Planstellen vom Bereich Integrierte Aufsicht in den neu eingerichteten Bereich Bankenabwicklung.²¹

Ab Jänner 2016 erfolgte die organisatorische Teilung des Bereichs Bankenabwicklung in das Team Abwicklungsplanung sowie das Team Abwicklungsverfahren und Aufsicht über Abwicklungseinheiten.

(2) In den Zuständigkeitsbereich der FMA–Abwicklungsbehörde fielen alle in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute, die nicht in der direkten Zuständigkeit des SRB lagen (TZ 6).

¹⁸ Die Bankenaufsicht lag grundsätzlich in der Zuständigkeit eines eigenen Bereichs der FMA, einzelne Themen wie z.B. die Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung lagen jedoch in der Zuständigkeit des Bereichs IV Integrierte Aufsicht.

¹⁹ Abteilung IV/6 Bankenabwicklung

²⁰ In der Compliance Ordnung der FMA stellte die Bankenabwicklung einen eigenen Vertraulichkeitsbereich dar.

²¹ Bereich VI Bankenabwicklung

Die nachfolgende Tabelle zeigt wesentliche Aufgaben der FMA–Abwicklungsbehörde und ihre Aufteilung auf die beiden Teams:

Tabelle 6: Aufgaben der FMA–Abwicklungsbehörde (Auswahl)

| Team Abwicklungsplanung | Team Abwicklungsverfahren und Aufsicht über Abwicklungseinheiten |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Erstellung von Abwicklungsplänen für Kreditinstitute in direkter Zuständigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde • Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten und Durchführung der Verfahren betreffend Abwicklungshindernisse • Vorschreibung und laufende Überwachung der Mindestbeträge an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL) • Stellungnahmen zu Sanierungsplänen und entsprechende Schnittstelle zur FMA–Aufsicht • Mitwirkung an Abwicklungsplänen für Kreditinstitute im Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board • Besetzung von Internen Abwicklungsteams und Abwicklungskollegien | <ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung und Umsetzung von Abwicklungsinstrumenten • Ausübung von Abwicklungsbefugnissen • Durchführung von Verfahren im Rahmen einer Bankenabwicklung • Aufsicht über Abbaueinheiten und –gesellschaften • Erarbeitung bereichsinterner Handbücher zu Abwicklungsinstrumenten • Erarbeitung eines Notfallkonzepts bei nicht abgeschlossenen oder nicht umsetzbaren Abwicklungsplänen • Einhebung der Beiträge zum Einheitlichen Abwicklungsfonds von den österreichischen Kreditinstituten |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

MREL = Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten

Quelle: FMA

Auf die zentralen Aufgabenbereiche – die Planung und Durchführung von Abwicklungen sowie die Aufsicht über die österreichischen Abbauinstitute – wird im Folgenden gesondert eingegangen ([TZ 13](#) bis [TZ 29](#) und [TZ 30](#) bis [TZ 39](#)).

Im ersten Quartal 2019 verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde erstmals über fertige Prozessbeschreibungen für ihre Aufgabengebiete. Darin waren jeweils die gesetzlichen Grundlagen, die einzelnen Prozessschritte und deren Dokumentation im elektronischen Aktensystem festgehalten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde z.B. über Prozessbeschreibungen für die Erstellung von Abwicklungsplänen, die Vorschreibung der Beiträge zum Einheitlichen Abwicklungsfonds und die Führung von Managementgesprächen mit Abbauinstituten.

Einzelne Prozessbeschreibungen (z.B. jene für die Herstellung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten) waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht zur Gänze fertiggestellt; für einige Aufgabenbereiche, z.B. die Umsetzung konkreter Abwicklungsinstrumente ([TZ 12](#)), fehlten diese noch zur Gänze. Im April 2019 erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde ein Organisationshandbuch, in dem sie ihre

Aufbau- und Ablauforganisation beschrieb (hinsichtlich Personaleinsatz und Kosten der FMA-Abwicklungsbehörde siehe [TZ 44](#)).

(3) Neben der Abwicklungsbehörde waren auch andere Organisationseinheiten der FMA anlassbezogen mit Themen der Bankenabwicklung befasst. Dazu zählten vor allem die Abteilungen des Bereichs Bankenaufsicht, die z.B. Stellungnahmen zu den Abwicklungsplänen der Abwicklungsbehörde abgaben ([TZ 19](#)).

Zur begrifflichen Abgrenzung von der FMA-Abwicklungsbehörde werden im Folgenden die Abteilungen des Bereichs Bankenaufsicht der FMA als „FMA-Aufsicht“ bezeichnet. Wenn nachfolgend die beschriebene Tätigkeit weder der FMA-Abwicklungsbehörde noch der „FMA-Aufsicht“ eindeutig zuordenbar ist, sondern sich auf die Gesamtorganisation bzw. -behörde bezieht, verwendet der RH die Bezeichnung „FMA“.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass die FMA-Abwicklungsbehörde erst im Jahr 2019, rund vier Jahre nach ihrer Errichtung, über fertige Prozessbeschreibungen für ihre Tätigkeit verfügte.

Der RH empfahl der FMA-Abwicklungsbehörde, die im Jahr 2019 fertiggestellten Prozessbeschreibungen regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und – sofern erforderlich – an die geänderten Anforderungen anzupassen.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für einige Aufgabenbereiche der FMA-Abwicklungsbehörde die Prozessbeschreibungen noch fehlten (z.B. für die Umsetzung konkreter Abwicklungsinstrumente) bzw. noch nicht zur Gänze fertiggestellt waren (z.B. für die Herstellung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten).

Der RH empfahl der FMA-Abwicklungsbehörde, die Erstellung bzw. Fertigstellung ihrer noch ausstehenden bzw. noch nicht zur Gänze fertiggestellten Prozessbeschreibungen voranzutreiben, um ihren Bediensteten möglichst konkrete Handlungsanleitungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen zu können und um die Verfahrensabläufe nachvollziehbar zu gestalten. Dabei sollte auf eine klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen zu Personen bzw. Organisationseinheiten geachtet werden.



9.3 Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH, die im Jahr 2019 fertiggestellten Prozessbeschreibungen regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und – sofern erforderlich – an die geänderten Anforderungen anzupassen, aufgegriffen habe. Sie habe ein Monitoring eingerichtet, das aus folgenden Schritten bestehe:

- Ernennung von Verantwortlichen für die Aufrechterhaltung der Aktualität und Vollständigkeit des Organisationshandbuchs, der Prozess–Gesamtliste und der Prozessbeschreibungen
- regelmäßiger Review der Prozess–Gesamtliste und der bestehenden Prozessbeschreibungen auf Vollständigkeit und Aktualität
- anlassbezogene Anpassungen bzw. erstmalige Erhebungen von Prozessen in die Gesamtliste und etwaige Prozessbeschreibungen einschließlich Qualitätssicherung (z.B. aufgrund von Reviews, wesentlichen Änderungen oder neuen Begebenheiten wie Gesetzesänderungen oder Vorgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde und des SRB)
- Finalisierung des nächsten Reviews der Prozess–Gesamtliste sowie sämtlicher Prozesse mit Ablauf des dritten Quartals 2020

Die FMA–Abwicklungsbehörde sagte zu, noch offene oder unvollständige Prozessbeschreibungen (z.B. für die Herstellung der Abwicklungsfähigkeit) ebenfalls mit Ablauf des dritten Quartals 2020 zu finalisieren. Es seien auch Operational Steps Documents für alle Abwicklungsinstrumente erarbeitet worden, die chronologisch auf die Umsetzungsschritte bei den Abwicklungsmaßnahmen durch die FMA–Abwicklungsbehörde eingehen.

Oesterreichische Nationalbank und Bundesministerium für Finanzen

- 10 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde arbeitete auch mit der OeNB zusammen. Im Hinblick auf diese Zusammenarbeit richtete die OeNB im Jänner 2015 in der im Ressort Finanzmarktstabilität, Bankenaufsicht und Statistik angesiedelten Hauptabteilung Statistik ein Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen (**REFBA**) ein und stattete es mit 8,5 Planstellen aus.²² Die folgende Tabelle zeigt die Hauptaufgaben des REFBA:

Tabelle 7: Aufgaben des Referats für spezifische Bankenabwicklungsthemen

| Aufgaben des Referats für spezifische Bankenabwicklungsthemen | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Mitarbeit bei der Erstellung der Abwicklungspläne durch die FMA–Abwicklungsbehörde | <ul style="list-style-type: none"> Mitwirkung bei der Erstellung neuer Regelwerke für die Aufsichtspraxis bei abwicklungsrelevanten Themen |
| <ul style="list-style-type: none"> Gutachten– und Analysetätigkeit für die FMA–Abwicklungsbehörde | <ul style="list-style-type: none"> Unterstützung der OeNB–Gremien bei abwicklungsspezifischen Themen |
| <ul style="list-style-type: none"> Schnittstelle zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und den Abteilungen der Bankenaufsicht in der OeNB | <ul style="list-style-type: none"> Einbringen von Expertise in internationale Arbeitsgruppen (auf Ersuchen der FMA–Abwicklungsbehörde) |

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

Quelle: OeNB

Zu den Hauptaufgaben des REFBA zählten die Mitwirkung bei der Erstellung der Abwicklungspläne sowie die Erfüllung von Gutachten– und Analyseaufträgen der FMA–Abwicklungsbehörde bei der Erstellung der Abwicklungspläne und bei einem drohenden Ausfall von Kreditinstituten. Das REFBA diente weiters als zentrale Kontaktstelle für die FMA–Abwicklungsbehörde und war für die OeNB–interne Koordination der Auftragsbearbeitung verantwortlich.

Für die Erbringung seiner abwicklungsbezogenen Tätigkeiten und für die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten verfügte das REFBA über Prozessbeschreibungen (hinsichtlich Personaleinsatz und Kosten der OeNB für BaSAG–bezogene Leistungen siehe [TZ 47](#)).

²² Die für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen waren im gleichen Ressort in den Hauptabteilungen Europäische Großbankenaufsicht sowie Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung eingerichtet.

Neben dem REFBA erbrachten auch andere Organisationseinheiten der OeNB Tätigkeiten im Rahmen des BaSAG; etwa die Abteilung für Bankenanalyse im Rahmen der Sanierungsplananalyse und ihrer Stellungnahmen zu Abwicklungsplänen sowie die Abteilung Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht²³ mit der Erstellung von Analysen zu den Auswirkungen einer Bankeninsolvenz auf die Finanzmarktstabilität.

(2) Die Tätigkeit des Ministeriums im Zusammenhang mit der Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich ist ebenfalls im BaSAG geregelt. Es sah einerseits Informationspflichten der FMA–Abwicklungsbehörde gegenüber der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen und andererseits deren bzw. dessen Zustimmungserfordernisse für bestimmte Maßnahmen der FMA–Abwicklungsbehörde sowie weitere Kompetenzen in diesem Zusammenhang vor; z.B. Teilnahme an Abwicklungskollegien und Abschluss von Abkommen mit Staaten außerhalb der EU auf Vorschlag der FMA–Abwicklungsbehörde (zu den diesbezüglichen Bestimmungen des BaSAG siehe Anhang C).

Die Rolle der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen laut BaSAG war anlassbezogen und erforderte keine laufende operative Beteiligung an der Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich.

Im Gegensatz zur FMA–Abwicklungsbehörde und zur OeNB wurde im Ministerium auch keine neue Organisationseinheit infolge der Gründung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus errichtet. Die Tätigkeiten des Ministeriums im Einheitlichen Abwicklungsmechanismus übten im Anlassfall bestehende Organisationseinheiten²⁴ aus.

Auf die Zusammenarbeit des Ministeriums mit der FMA–Abwicklungsbehörde wird im Abschnitt zur Abwicklung bzw. zum Abbau der österreichischen Abbauinstitute eingegangen (TZ 39).

²³ Die makroprudenzielle Aufsicht umfasst die vorausschauende Identifikation, Bewertung und Verringerung von Risiken für die Stabilität des gesamten Finanzsystems. Dazu zählen etwa Risiken, die sich aus der Vernetzung von Kreditinstituten oder aus der Wechselwirkung zwischen der Finanz- und der Realwirtschaft ergeben.

²⁴ Auswahl der mit dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus bzw. der Bankenabwicklung befassten Abteilungen des Ministeriums: Abteilung I/5 Beteiligungen und Liegenschaften, Abteilung III/4 Finanzmärkte und Finanzmarktaufsicht, Abteilung III/5 Banken- und Kapitalmarktrecht und Abteilung III/9 Europäische und internationale Stabilitätsmechanismen

Grundlagen der Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit der OeNB

11.1 (1) Die Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit der OeNB basierte vor allem auf den Bestimmungen des BaSAG, weiters auf einer im Dezember 2015 zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB abgeschlossenen Vereinbarung und auf der vor jedem Planungszyklus (TZ 15) abgestimmten Aufgabenteilung zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und dem REFBA.

(2) Gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG haben die FMA–Abwicklungsbehörde, die FMA–Aufsicht und die OeNB zur wirksamen Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben eng zusammenzuarbeiten. Diese gesetzliche „Generalklausel“ ergänzten weitere Bestimmungen des BaSAG. Auf die jeweiligen Bestimmungen geht dieser Bericht in der Folge bei der Abwicklungsplanung und der tatsächlichen Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen näher ein.

(3) In der zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB abgeschlossenen Vereinbarung „Aufgabenteilung OeNB und FMA–Abwicklungsbehörde vom 11.12.2015“ wurden die Rahmenbedingungen sowie die Grundprinzipien ihrer Aufgabenteilung bei Abwicklungsthemen beschrieben, ohne „alle Detailfragen“ zu beantworten.

Aufgrund der zum Erstellungszeitpunkt noch bestehenden Unsicherheiten über die weitere Ausgestaltung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus hielten die beiden Institutionen in dieser Vereinbarung den Bedarf „einer Revision der hier angedachten Aufgabenteilung“ fest. Zu einer Revision bzw. Überarbeitung dieser Aufgabenteilung kam es bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

Nach Auskunft der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB arbeiteten sie im Laufe des Jahres 2018 an einer Überarbeitung der Vereinbarung, stellten diese aber im November 2018 ein, da zu diesem Zeitpunkt seitens der österreichischen Bundesregierung eine „Aufsichtsreform“ geplant war, die auch die Aufgaben– und Ressourcenteilung zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB betroffen hätte.

Da die geplante „Aufsichtsreform“ nicht zustande kam, nahmen die FMA–Abwicklungsbehörde und die OeNB im Jahr 2019 die Überarbeitung der Vereinbarung aus dem Jahr 2015 wieder auf. Der Abschluss dieser Überarbeitung war für das Jahr 2020 vorgesehen.

(4) Anlässlich der vor einem neuen Planungszyklus von der FMA–Abwicklungsbehörde zu erstellenden Planungsliste (TZ 16) stimmten sich die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA über ihre Arbeitsteilung bei der Erstellung bzw. Aktualisierung

der Abwicklungspläne ab. Die Planungsliste vom Dezember 2018 für den Planungszyklus 2019 umfasste auch die gemeinsamen Aufgaben für die Jahre 2019 bis 2022.

- 11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde und die OeNB die im Jahr 2015 abgeschlossene Vereinbarung „Aufgabenteilung OeNB und FMA–Abwicklungsbehörde vom 11.12.2015“ trotz des bereits darin festgehaltenen Bedarfs einer Revision und Überarbeitung bis zum rund vier Jahre späteren Ende der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht überarbeitet hatten.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, der FMA und der OeNB, die aus dem Jahr 2015 stammende Vereinbarung über die Aufgabenteilung zwischen der OeNB und der FMA–Abwicklungsbehörde – wie in dieser Vereinbarung vorgesehen – zu überarbeiten, um über eine aktuelle Grundlage für die Zusammenarbeit bei Abwicklungsthemen zu verfügen.

- 11.3 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde und die FMA sagten in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH spätestens im zweiten Halbjahr 2020 umzusetzen. Die FMA–Abwicklungsbehörde und die OeNB hätten bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung und unmittelbar danach an einer Überarbeitung der Vereinbarung aus dem Jahr 2015 intensiv gearbeitet. Bei diesem – auf der offiziell genehmigten Vereinbarung aufbauenden – Papier habe es sich um einen Expertenentwurf gehandelt, welcher als Basis für die gelebte Praxis der Zusammenarbeit diene.

Eines der Ergebnisse des gestoppten Aufsichtsreformprojekts sei ein Anfang 2020 veröffentlichtes Memorandum of Understanding zwischen FMA und OeNB. Dieses umfasse unter anderem auch den Bereich Bankenabwicklung. Um die im Memorandum festgelegten Grundsätze der Zusammenarbeit auch im Zusammenarbeitspapier zum Thema Bankenabwicklung vollumfänglich berücksichtigen zu können, werde auf Basis der Festlegungen im Memorandum sowie des FMA–internen Projekts „Prozesslandkarte“ bis spätestens Ende 2020 das Zusammenarbeitspapier zwischen OeNB und FMA in allen erforderlichen Teilbereichen angepasst und finalisiert. Dabei sollten auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Positive Take aways“ zum Themenbereich Bankenabwicklung/Finanzmarktstabilität sowie das Handbuch zur Krisenkooperation, welches vom Vorstand der FMA bereits am 12. März 2020 abgenommen worden sei, berücksichtigt werden.

(2) Laut Stellungnahme der OeNB habe die ursprüngliche Planung eine Überarbeitung der Vereinbarung vom 11. Dezember 2015 im Jahr 2018 und eine Finalisierung bis Ende 2018 vorgesehen. Dazu sei bereits ein auf der ursprünglichen Vereinbarung aufbauender, adaptierter Entwurf erstellt, aber aufgrund der Ende November 2018 bekannt gewordenen Pläne zur Aufsichtsreform nicht mehr fertiggestellt worden. Der Entwurf sei allerdings derzeit die Basis für die gelebte Praxis der Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB im Bereich der Bankenabwicklung.

Damit die im „Memorandum of Understanding über die Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB“ vom 25. Februar 2020 festgelegten Grundsätze und die in den „Positive Take aways“ zwischen der FMA und der OeNB erarbeiteten Details einer optimierten Zusammenarbeit auch im Zusammenarbeitspapier vollumfänglich berücksichtigt werden, werde dieses im ersten Halbjahr 2020 in allen erforderlichen Teilbereichen angepasst und finalisiert.

Abwicklung, Abwicklungsziele und Abwicklungsmaßnahmen

12 (1) Im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus waren der SRB und die nationalen Abwicklungsbehörden (in Österreich die FMA) für die Planung und Durchführung der Abwicklung von Kreditinstituten zuständig. Das Prüfungsmandat des RH umfasst die FMA–Abwicklungsbehörde und die anderen nationalen Akteure der Bankenabwicklung, nicht aber die Akteure auf EU–Ebene. Daher beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen und Feststellungen auf die Umsetzung und Ausgestaltung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich. Sofern erforderlich, wird auf relevante Aspekte auf der EU–Ebene verwiesen.

(2) Gemäß § 2 Abs. 1 BaSAG besteht eine Abwicklung in der „Anwendung eines Abwicklungsinstruments, um ein oder mehrere Abwicklungsziele gemäß § 48 Abs. 2 zu erreichen“. Die Abwicklung eines ausgefallenen oder ausfallenden Kreditinstituts war auf seinen geordneten Marktaustritt gerichtet und ging über den reinen Abbau seines Portfolios bzw. die Verwertung seines Vermögens hinaus.

Die FMA–Abwicklungsbehörde hat Abwicklungsmaßnahmen für ein Kreditinstitut anzuordnen, wenn nachfolgende drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Die FMA–Aufsicht oder die FMA–Abwicklungsbehörde stellen nach gegenseitiger Anhörung fest, dass ein Kreditinstitut „ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt“ (failing or likely to fail; FOLTF).
2. Es besteht keine Aussicht auf Abwendung des Ausfalls des Kreditinstituts innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch alternative Maßnahmen der Privatwirtschaft.
3. Die Abwicklungsmaßnahmen sind im öffentlichen Interesse erforderlich.²⁵

²⁵ § 49 BaSAG

Abwicklungsmaßnahmen sind im öffentlichen Interesse, wenn sie für die Erreichung eines oder mehrerer der in § 48 BaSAG genannten Abwicklungsziele erforderlich und verhältnismäßig sind und wenn diese mit einem Insolvenzverfahren nicht im selben Umfang erreichbar sind.

Zu den fünf Abwicklungszielen gemäß § 48 BaSAG zählen

- die Sicherstellung der Kontinuität kritischer Funktionen,
- die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität (vor allem durch die Verhinderung von Ansteckungseffekten und die Erhaltung der Marktdisziplin),
- der Schutz der öffentlichen Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln,
- der Schutz von Einlegern und Anlegern sowie
- der Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden der Kreditinstitute.

§ 50 BaSAG sieht vor, dass die FMA–Abwicklungsbehörde bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen „alle zur Erreichung der Abwicklungsziele gemäß § 48 erforderlichen Maßnahmen anordnen“ kann, und unterscheidet dabei zwischen Abwicklungsinstrumenten und Abwicklungsbefugnissen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im BaSAG vorgesehenen Abwicklungsinstrumente und –befugnisse:

Tabelle 8: Abwicklungsinstrumente und –befugnisse (Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken)

| Abwicklungsinstrumente | Abwicklungsbefugnisse (Auswahl) |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensveräußerung Übertragung der Anteile, Eigentumstitel, Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts auf einen Erwerber, der kein Brückeninstitut¹ ist • Brückeninstitut Übertragung der Anteile, Eigentumstitel, Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts auf ein Brückeninstitut • Ausgliederung von Vermögenswerten Übertragung der Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts durch die FMA–Abwicklungsbehörde auf eine Abbaueinheit • Gläubigerbeteiligung Ausübung von Herabschreibungs– und Umwandlungsbefugnissen durch die FMA–Abwicklungsbehörde in Bezug auf Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts | <ul style="list-style-type: none"> • Verlangen aller für eine Abwicklungsmaßnahme benötigten Informationen • Übernahme der Kontrolle über ein in Abwicklung befindliches Institut und Ausübung sämtlicher Rechte und Befugnisse der Anteilseigner, anderer Eigentümer und der Geschäftsleitung • Übertragung von Rechten, Vermögenswerten und Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts auf ein anderes Unternehmen • Änderung der Fälligkeit der von einem in Abwicklung befindlichen Institut ausgegebenen Schuldtitel und anderer berücksichtigungsfähiger Verbindlichkeiten (inkl. Zinsen) • Abberufung und Ersatz von Mitgliedern des Aufsichtsrats oder der Geschäftsleitung eines in Abwicklung befindlichen Instituts • Bestellung von Abwicklungsverwaltern zur Ablöse der Geschäftsleitung des in Abwicklung befindlichen Instituts |

¹ für die Übertragung gegründete, im öffentlichen Eigentum stehende und von der Abwicklungsbehörde gesteuerte Kapitalgesellschaft

Quelle: BaSAG

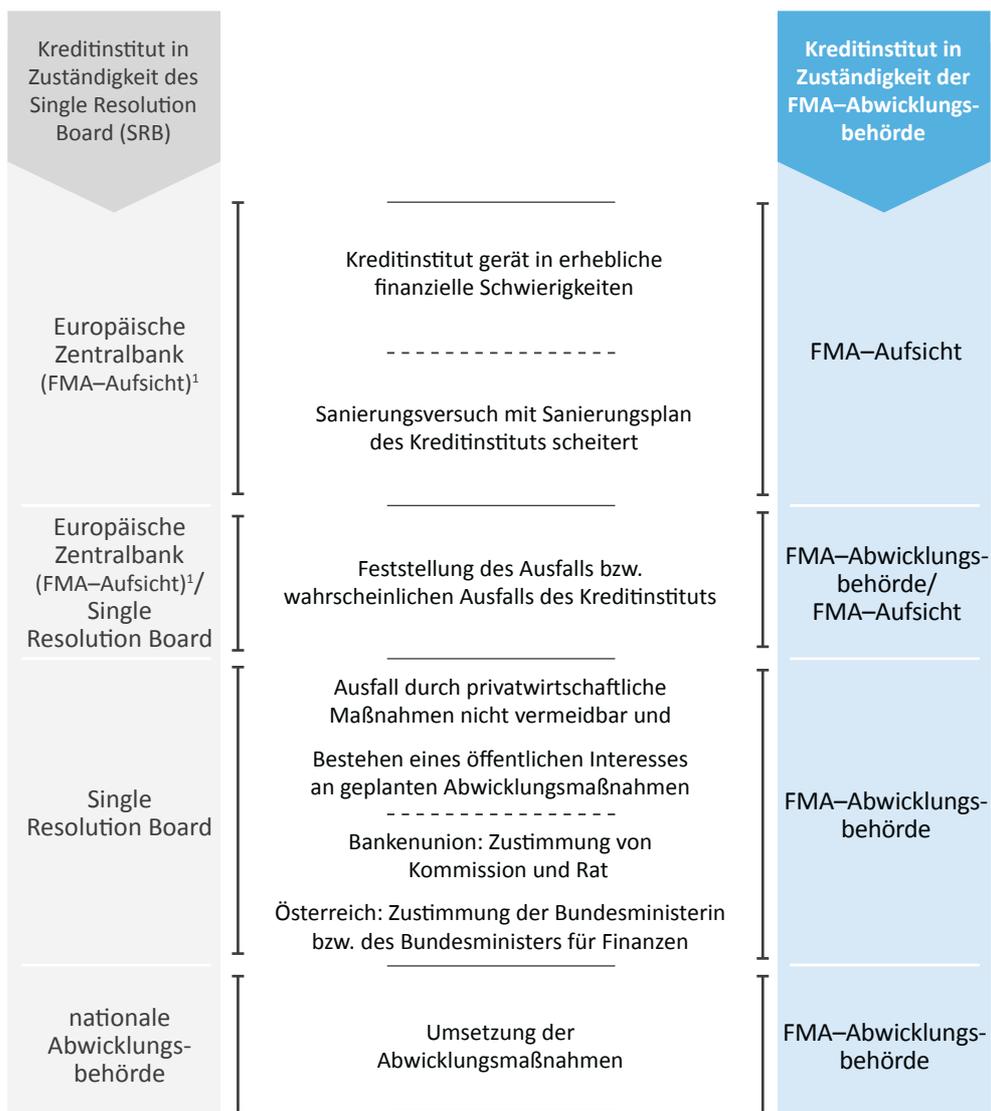
Die FMA–Abwicklungsbehörde hat jene Instrumente anzuwenden und Befugnisse auszuüben, mit denen die jeweils relevanten Abwicklungsziele am besten zu erreichen sind.²⁶ Maßgeblich für den Ablauf einer Abwicklung sind die von der FMA–Abwicklungsbehörde bestimmten Abwicklungsinstrumente. Die Abwicklungsbefugnisse dienen der Vorbereitung oder Ergänzung der Abwicklungsinstrumente. Bei der Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen hat die FMA–Abwicklungsbehörde darauf zu achten, dass kein Gläubiger größere Verluste erleidet, als er im Fall eines Insolvenzverfahrens zu tragen hätte („No Creditor Worse Off–Prinzip“).

Auf einzelne Abwicklungsinstrumente und –befugnisse wird bei der von der FMA–Abwicklungsbehörde zu planenden Abwicklungsstrategie (TZ 24) und bei der Abwicklung der HETA (TZ 32 und TZ 33) eingegangen.

²⁶ § 48 BaSAG

(3) Die nachfolgende Abbildung zeigt die (möglichen) Phasen und die jeweils zuständigen Akteure einer Abwicklung von Kreditinstituten im Zuständigkeitsbereich der FMA–Abwicklungsbehörde oder des SRB:

Abbildung 2: Phasen und zuständige Akteure einer Abwicklung



FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

¹ Einzelne Kreditinstitute bzw. Institutgruppen in der Zuständigkeit des Single Resolution Board unterlagen nicht der Aufsicht der Europäischen Zentralbank, sondern jener der FMA–Aufsicht.

Quelle: FMA; Darstellung: RH

Sowohl für die Kreditinstitute im Zuständigkeitsbereich der FMA–Abwicklungsbehörde als auch für jene im Zuständigkeitsbereich des SRB ist bei einer erheblichen Verschlechterung der Finanzlage die Umsetzung des vom jeweiligen Kreditinstitut vorbereiteten Sanierungsplans vorgesehen (TZ 13). Die Erstellung des Sanierungsplans durch das Kreditinstitut und seine Umsetzung unterliegen der Aufsicht der FMA bzw. der Europäischen Zentralbank.

Bei einem Scheitern des Sanierungsplans ist festzustellen, ob ein Ausfall oder wahrscheinlicher Ausfall des Kreditinstituts vorliegt. Dies obliegt der FMA–Abwicklungsbehörde oder der FMA–Aufsicht bei Kreditinstituten in ihrem Zuständigkeitsbereich (nach gegenseitiger Anhörung) und dem SRB oder der Europäischen Zentralbank bei Kreditinstituten in ihrem Zuständigkeitsbereich.²⁷

Sofern die FMA–Abwicklungsbehörde bzw. der SRB in weiterer Folge feststellt, dass ein Ausfall nicht durch privatwirtschaftliche Maßnahmen vermeidbar ist und ein öffentliches Interesse an der Durchführung von Abwicklungsmaßnahmen besteht, ist eine Abwicklung anstelle eines Insolvenzverfahrens durchzuführen. Als Grundlage für die Abwicklung ist jeweils der von der FMA–Abwicklungsbehörde bzw. vom SRB erstellte Abwicklungsplan vorgesehen.

Die FMA–Abwicklungsbehörde hat bei den Kreditinstituten in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen über die geplanten Abwicklungsmaßnahmen zu informieren.²⁸ Sind diese mit unmittelbaren fiskalischen oder systemischen Auswirkungen verbunden, ist eine Abwicklung ohne ihre bzw. seine Zustimmung nicht möglich. Bei den Kreditinstituten im Zuständigkeitsbereich des SRB kann das von ihm (ausgehend von einem Abwicklungsplan) erstellte Abwicklungskonzept nur dann in Kraft treten, wenn weder der Rat der Europäischen Union noch die Europäische Kommission innerhalb von 24 Stunden nach Übermittlung durch den SRB Einwände erheben.²⁹

Die Umsetzung der Abwicklungsmaßnahmen obliegt bei allen Kreditinstituten den nationalen Abwicklungsbehörden. Jedoch hat der SRB gemäß SRM–Verordnung und Cooperation Framework die Umsetzung für die Kreditinstitute in seiner Zuständigkeit zu überwachen.³⁰

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung war im Zuständigkeitsbereich des SRB kein österreichisches Institut von einer Abwicklung betroffen; im Zuständigkeitsbereich der FMA–Abwicklungsbehörde war mit der HETA ein österreichisches Institut von einer Abwicklung betroffen. Bei der immigon und der KA Finanz AG handelte es sich um keine Abwicklung, sondern um einen Portfolioabbau (TZ 32 bis TZ 35).

²⁷ Zum Zeitpunkt der Feststellung des Ausfalls oder wahrscheinlichen Ausfalls eines Kreditinstituts muss gemäß § 51 BaSAG eine der folgenden Voraussetzungen vorliegen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten: (1) Das Kreditinstitut erfüllt die Anforderungen für die Zulassung durch die Aufsichtsbehörde nicht mehr. (2) Die Verbindlichkeiten übersteigen die Vermögenswerte. (3) Das Kreditinstitut ist nicht in der Lage, seine Schulden bei Fälligkeit zu begleichen. (4) Das Kreditinstitut benötigt außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln.

(siehe https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/banks_failing.de.html, abgerufen am 20. November 2019)

²⁸ § 3 BaSAG

²⁹ Derartige Einwände können z.B. auch die in einem Abwicklungskonzept vorgesehene Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Einheitlichen Abwicklungsfonds als Abwicklungsmaßnahme betreffen.

³⁰ Art. 28 und 29 SRM–Verordnung sowie Art. 15 Cooperation Framework

Abwicklungsplanung für österreichische Kreditinstitute

Inhalt und Arten der Abwicklungspläne

- 13 (1) Gemäß §§ 3a und 19 BaSAG hat die FMA–Abwicklungsbehörde für jedes in Österreich niedergelassene Kreditinstitut, das nicht im direkten Zuständigkeitsbereich des SRB liegt, einen Abwicklungsplan zu erstellen.³¹ Ist ein Kreditinstitut Teil einer Gruppe und ist die FMA–Abwicklungsbehörde für die Abwicklung der Gruppe zuständig, muss sie gemäß § 22 BaSAG einen Gruppenabwicklungsplan erstellen. Die Abwicklungspläne sind – unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Lage der Kreditinstitute – mindestens jährlich und nach wesentlichen Änderungen der Rechts– oder Organisationsstruktur, der Geschäftstätigkeit oder der Finanzlage der Kreditinstitute zu erstellen bzw. zu aktualisieren.

Zu den im BaSAG vorgesehenen Inhalten eines Abwicklungsplans zählen unter anderem

- eine zusammenfassende Darstellung der Hauptbestandteile des Plans,
- Ausführungen zu kritischen Funktionen und ihrer Trennbarkeit von anderen Funktionen des jeweiligen Kreditinstituts, um ihre Fortführung sicherzustellen,
- Erläuterungen zu kritischen gegenseitigen Abhängigkeiten,
- anwendbare Abwicklungsstrategien,
- Erläuterungen zur Finanzierung von Abwicklungsoptionen,
- ein Plan für die Kommunikation mit den Medien und der Öffentlichkeit,
- eine detaillierte Bewertung der Abwicklungsfähigkeit sowie
- Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit.³²

Der RH nimmt in TZ 21 bis TZ 27 Bezug auf die angeführten Inhalte. Die dabei verwendeten Begriffe, die zum Teil vom Gesetzestext des BaSAG abweichen, entsprechen den Vorgaben des SRB für die nationalen Abwicklungsbehörden.

Im Abwicklungsplan sind gemäß § 20 BaSAG unterschiedliche Szenarien zu beachten; unter anderem auch Szenarien mit einem auf ein Kreditinstitut beschränkten Ausfall (idiosynkratisches Szenario) und Szenarien in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse.

³¹ Dabei ist für Kreditinstitute die Definition der Kapitaladäquanzverordnung (CRR; Capital Requirements Regulation; Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012) anzuwenden. Gemäß Art. 4 Abs. 1 CRR sind Kreditinstitute Unternehmen, die Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegennehmen und Kredite für eigene Rechnung gewähren. Diese Definition ist enger gefasst als die Definition in § 1 Abs. 1 Bankwesengesetz. Darüber hinaus gilt die Verpflichtung zur Erstellung von Abwicklungsplänen auch für CRR–Wertpapierfirmen. Im überprüften Zeitraum waren aber keine CRR–Wertpapierfirmen in Österreich niedergelassen.

³² § 20 Abs. 5 BaSAG

(2) Die von der FMA–Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungspläne waren von den Sanierungsplänen zu unterscheiden. Diese lagen im Zuständigkeitsbereich der FMA–Aufsicht und waren von den Kreditinstituten zu erstellen. Die Sanierungspläne enthielten Maßnahmen, die geeignet sind, nach einer erheblichen Verschlechterung der Finanzlage des jeweiligen Kreditinstituts seine finanzielle Stabilität wiederherzustellen.³³ Die Umsetzung eines Sanierungsplans sollte eine Abwicklung oder eine Insolvenz des jeweiligen Kreditinstituts verhindern.

(3) Die von der FMA–Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungspläne waren nicht einheitlich, sondern gehörten unterschiedlichen Plankategorien an. Die FMA–Abwicklungsbehörde folgte dabei den Vorgaben im BaSAG und in den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde.

Gemäß § 4 BaSAG hat die FMA–Abwicklungsbehörde bei der Festlegung der Planinhalte – dem Grundsatz der Proportionalität folgend – die unterschiedlichen Eigenschaften³⁴ von Kreditinstituten zu beachten. Auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde sah in ihren Leitlinien in Abhängigkeit von den Eigenschaften eines Kreditinstituts die Möglichkeit von vereinfachten Anforderungen („simplified obligations“) an Inhalt und Detaillierungsgrad der Abwicklungspläne vor.³⁵

Die FMA–Abwicklungsbehörde unterschied daher zwischen vollwertigen und vereinfachten Abwicklungsplänen. Bei den vereinfachten Abwicklungsplänen war zusätzlich zwischen einlagenfokussierten und harmonisierten³⁶ Abwicklungsplänen zu unterscheiden.

³³ § 8 BaSAG

³⁴ § 1 Abs. 2 BaSAG führt folgende Eigenschaften an: Art der Geschäftstätigkeit, Beteiligungsstruktur, Rechtsform, Risikoprofil, Größe und Rechtsstatus, Verflechtung mit anderen Instituten oder dem Finanzsystem, Umfang und Komplexität der Tätigkeiten, Mitgliedschaft in einem institutsbezogenen Sicherungssystem und Unterscheidung, ob Wertpapierdienstleistungen oder Anlagetätigkeiten erbracht werden.

³⁵ § 4 Abs. 1 Z 1 BaSAG und EBA–Guidelines on simplified obligations (EBA/GL/2015/16)

³⁶ Die Abwicklungsbehörde nutzte für diese Kategorie den Begriff „vereinheitlichter“ bzw. „Harmonized“ Abwicklungsplan. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend der Begriff „harmonisierter Abwicklungsplan“ verwendet.

Vollwertige Abwicklungspläne erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für große bzw. bedeutende Kreditinstitute, deren Ausfall eine Gefahr für die Abwicklungsziele (TZ 12) darstellt. Daher war für diese Kreditinstitute bei einem Ausfall im Regelfall kein Insolvenzverfahren, sondern eine Abwicklung vorgesehen. Diese Abwicklungspläne mussten alle im BaSAG und in den Vorgaben des SRB angeführten Inhalte und einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen.

Einlagenfokussierte Abwicklungspläne erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für Kreditinstitute, deren Ausfall nur in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse eine Gefahr für die Abwicklungsziele darstellt, und deren gedeckte Einlagen³⁷ einen festgelegten Schwellenwert überschreiten. Die FMA–Abwicklungsbehörde berücksichtigte dadurch, dass bei einem gleichzeitigen Ausfall mehrerer dieser Kreditinstitute die rechtzeitige Auszahlung der gedeckten Einlagen durch das Einlagensicherungssystem weniger wahrscheinlich wird. Für diese Kreditinstitute sah die FMA–Abwicklungsbehörde grundsätzlich ein Insolvenzverfahren, für Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse aber eine Abwicklung mit einem Transfer der gedeckten Einlagen auf andere Kreditinstitute oder Unternehmen vor. Die Abwicklungspläne dieser Kategorie wiesen einen geringeren Detaillierungsgrad als die vollwertigen Abwicklungspläne auf.

Harmonisierte Abwicklungspläne erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für Kreditinstitute, bei denen sie bei einem Ausfall in keinem Szenario eine Gefährdung von Abwicklungszielen erwartete und daher ein Insolvenzverfahren vorsah. Da die FMA–Abwicklungsbehörde keine Abwicklungsstrategie entwickeln musste, wiesen die harmonisierten Abwicklungspläne den geringsten Detaillierungsgrad auf.

Auf den Prozess der Festlegung der Plankategorie für das jeweilige Kreditinstitut sowie die Inhalte der Abwicklungspläne der drei Plankategorien wird in den nachfolgenden TZ eingegangen.

³⁷ Gedeckte Einlagen sind der Einlagensicherung unterliegende bzw. von dieser „gedeckte“ Einlagen bei einem Kreditinstitut. Sie betragen grundsätzlich max. 100.000 EUR pro Einlegerin bzw. Einleger und pro Kreditinstitut.

Ausgewählte Abwicklungspläne

- 14.1 (1) Im Planungszyklus 2018 (TZ 15) erstellte bzw. aktualisierte die FMA–Abwicklungsbehörde 451 Abwicklungspläne, von denen 19 vollwertige, 33 einlagenfokussierte und 399 harmonisierte Abwicklungspläne waren. Zusätzlich wirkte sie noch an elf Abwicklungsplänen des SRB mit.

Der RH wählte für die Überprüfung der Vorgangsweise der FMA–Abwicklungsbehörde bei der Erstellung der Abwicklungspläne, ihrer Zusammenarbeit mit FMA–internen und –externen Stellen (vor allem dem REFBA) und der Ergebnisse ihrer Abwicklungsplanung zehn Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 aus. Die nachfolgende Tabelle weist die Kenndaten dieser Abwicklungspläne bzw. der jeweiligen Kreditinstitute aus:

Tabelle 9: Ausgewählte Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018

| Kreditinstitut | Bilanzsumme | relevant für Abwicklungsziele ¹ | vollwertiger Abwicklungsplan | einlagenfokussierter Abwicklungsplan | harmonisierter Abwicklungsplan |
|-------------------|--------------|--|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| Kreditinstitut 1 | >10 Mrd. EUR | ja | ja | – | – |
| Kreditinstitut 2 | >5 Mrd. EUR | ja | ja | – | – |
| Kreditinstitut 3 | >5 Mrd. EUR | ja | ja | – | – |
| Kreditinstitut 4 | >5 Mrd. EUR | ja | ja | – | – |
| Kreditinstitut 5 | >1 Mrd. EUR | – | ja | – | – |
| Kreditinstitut 6 | >1 Mrd. EUR | ja | – | ja | – |
| Kreditinstitut 7 | >1 Mrd. EUR | ja | – | ja | – |
| Kreditinstitut 8 | <1 Mrd. EUR | – | – | – | ja |
| Kreditinstitut 9 | <1 Mrd. EUR | – | – | – | ja |
| Kreditinstitut 10 | <1 Mrd. EUR | – | – | – | ja |

¹ Abwicklungsziele gemäß § 48 Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

Quelle: FMA

Unter Beachtung von Risikoaspekten legte der RH dabei den Fokus auf vollwertige Abwicklungspläne. Neben den fünf vollwertigen Abwicklungsplänen wählte der RH auch zwei einlagenfokussierte Abwicklungspläne und im Sinne der Abdeckung aller Plankategorien und der diesbezüglichen Tätigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde auch drei harmonisierte Abwicklungspläne aus.

Für die vom RH ausgewählten Abwicklungspläne war die FMA–Abwicklungsbehörde zuständig. Vom SRB erstellte Abwicklungspläne waren grundsätzlich nicht Teil der Überprüfung, weil die Tätigkeit des SRB nicht in die Prüfständigkeit des RH fiel. Der RH überprüfte allerdings einzelne Beiträge der FMA–Abwicklungsbehörde bzw. des REFBA zu den Abwicklungsplänen von zwei österreichischen Kreditinstituten im Zuständigkeitsbereich des SRB. Auf die sich daraus ergebenden Feststellungen wird in den jeweils relevanten TZ eingegangen.

(2) Die nachfolgende Tabelle weist die Struktur der vom RH überprüften Abwicklungspläne aus:

Tabelle 10: Struktur der Abwicklungspläne im Planungszyklus 2018

| vollwertige Abwicklungspläne | einlagenfokussierte Abwicklungspläne | harmonisierte Abwicklungspläne |
|---|---|---|
| Einführung | Einführung | Einführung |
| Management Zusammenfassung | Management Zusammenfassung | Management Zusammenfassung |
| strategische Geschäftsanalyse <ul style="list-style-type: none"> • Gruppen- und Eigentümerstruktur • Governance • Bilanz-, Kapital-, Ertrags- und Risikosituation • Geschäftsmodell und -felder • kritische Funktionen, Verflechtungen, IT-Systeme und Finanzmarktinfrastrukturen | strategische Geschäftsanalyse <ul style="list-style-type: none"> • Gruppen- und Eigentümerstruktur • Governance • Bilanz-, Kapital-, Ertrags- und Risikosituation • Geschäftsmodell und -felder • kritische Funktionen und Verflechtungen | strategische Geschäftsanalyse <ul style="list-style-type: none"> • Gruppen- und Eigentümerstruktur • Governance • Bilanz-, Kapital-, Ertrags- und Risikosituation • Geschäftsmodell und -felder • kritische Funktionen und Verflechtungen |
| Abwicklungsstrategie <ul style="list-style-type: none"> • Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit einer Insolvenz • Determinanten der Abwicklungsstrategie • bevorzugte Abwicklungsstrategie | Abwicklungsstrategie <ul style="list-style-type: none"> • Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit einer Insolvenz • Determinanten der Abwicklungsstrategie • bevorzugte Abwicklungsstrategie | Abwicklungsstrategie <ul style="list-style-type: none"> • Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit einer Insolvenz • Implementierungsplan |
| finanzieller und operativer Fortbestand <ul style="list-style-type: none"> • finanzieller Fortbestand bei Abwicklung • Liquiditätssituation • unbelastete Vermögenswerte | – | – |
| Informations- und Kommunikationsplan <ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit von Informationen im Abwicklungsfall • Behördenkommunikation • externe Kommunikation | Informations- und Kommunikationsplan <ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit von Informationen • Behördenkommunikation • externe Kommunikation | Informations- und Kommunikationsplan <ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit von Informationen • Behördenkommunikation • externe Kommunikation |
| Anhänge zu Kapiteln des Abwicklungsplans | Schlussfolgerungen | Schlussfolgerungen |
| – | Stellungnahme der Bank | Stellungnahme der Bank |
| Seitenanzahl | | |
| 87 bis 114 Seiten Anhänge: 77 bis 91 Seiten | 35 bis 36 Seiten | 18 bis 20 Seiten |

Quelle: FMA

Die vom RH überprüften Abwicklungspläne der drei Plankategorien waren in ihrer Struktur ähnlich. Die **vollwertigen Abwicklungspläne** enthielten allerdings zusätzliche Kapitel und waren innerhalb der einzelnen Kapitel detaillierter. Die vollwertigen Abwicklungspläne folgten weitgehend der vom SRB vorgegebenen Struktur für Abwicklungspläne. Sie enthielten allerdings – anders als in § 27 BaSAG und in der anzuwendenden Vorlage des SRB vorgesehen – keine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit (TZ 27).

Im Gegensatz zu den vollwertigen Abwicklungsplänen beinhalteten die **einlagenfokussierten** und **harmonisierten Abwicklungspläne** z.B. keine Kapitel bzw. Unterkapitel zum finanziellen und operativen Fortbestand. Für diese beiden Plankategorien galten vereinfachte Anforderungen (TZ 13).³⁸ Für die betroffenen Kreditinstitute war bei einem Ausfall grundsätzlich keine Fortführung, sondern ein Insolvenzverfahren vorgesehen.

- 14.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von ihm überprüften fünf vollwertigen Abwicklungspläne im Planungszyklus 2018 – anders als in § 27 BaSAG und in der anzuwendenden Vorlage des SRB vorgesehen – keine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit der jeweiligen Kreditinstitute enthielten. Zur Abwicklungsfähigkeit verwies der RH auch auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 27.

³⁸ § 4 Abs. 1 Z 1 BaSAG und EBA-Guidelines on simplified obligations (EBA/GL/2015/16)

Planungszyklen

Entwicklung und Phasen der Planungszyklen

- 15.1 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde erstellte die Abwicklungspläne in Abwicklungsplanungszyklen. Die am Ende eines Planungszyklus bestehenden Abwicklungspläne ergänzte die FMA–Abwicklungsbehörde im nächsten Planungszyklus mit aktuellen Werten und weiteren Themen. Damit war die Abwicklungsplanung ein kontinuierlicher, mehrjähriger Prozess.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der in den Planungszyklen 2016 bis 2018 erstellten Abwicklungspläne:

Tabelle 11: Anzahl der Abwicklungspläne in den Planungszyklen

| | Planungszyklus 2016 | Planungszyklus 2017 | Planungszyklus 2018 |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| Abwicklungspläne der Abwicklungsbehörde | 46 | 479 | 451 |
| Abwicklungspläne des Single Resolution Board | 11 | 14 | 11 |

Quelle: FMA

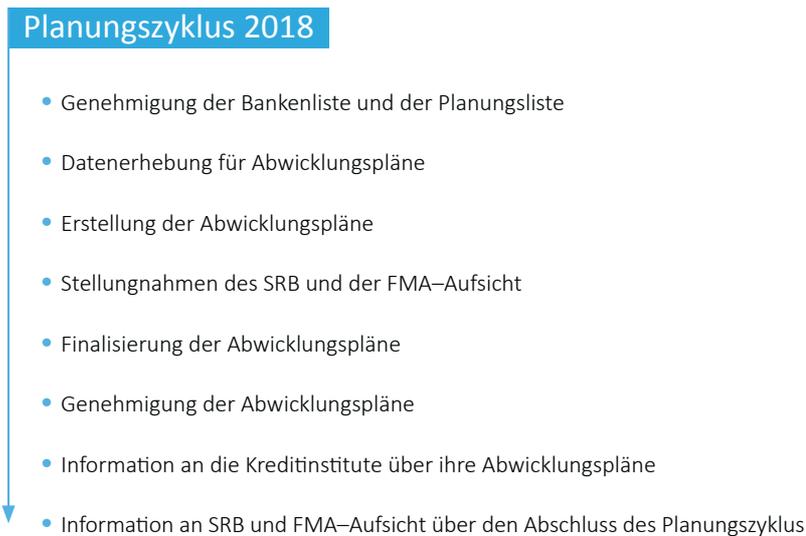
Im Jahr 2015 erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde keine Abwicklungspläne. Sie erklärte dies mit ihrer Gründung zu Beginn des Jahres 2015, einem hohen Arbeitsanfall im Zusammenhang mit den Abbauinstituten (TZ 30) sowie begrenzten Ressourcen.

Die FMA–Abwicklungsbehörde priorisierte zunächst die – aufgrund ihrer Größe und Vernetzung für den österreichischen Finanzmarkt – bedeutenderen Kreditinstitute (TZ 16). Im Planungszyklus 2016 erstellte sie 46 Abwicklungspläne (rd. 11 % der zu erstellenden Abwicklungspläne) und wirkte an elf Abwicklungsplänen des SRB mit. In den Planungszyklen 2017 und 2018 erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde für alle in ihrer Zuständigkeit befindlichen Kreditinstitute Abwicklungspläne. Die im Planungszyklus 2018 im Vergleich zum Planungszyklus 2017 geringere Anzahl an Abwicklungsplänen resultierte vor allem aus der geringeren Anzahl an Kreditinstituten aufgrund von Fusionen zwischen Kreditinstituten und Konzessionsrücknahmen bzw. –rückgaben.

- (2) Die Planungszyklen folgten nicht strikt aufeinander, sondern überschritten sich. So endete der Planungszyklus 2017 während des bereits laufenden Planungszyklus 2018 im Mai 2018. Der Planungszyklus 2019 begann im Dezember 2018 noch vor dem im Juni 2019 erfolgten Abschluss des Planungszyklus 2018 und war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

(3) Die Planungszyklen umfassten jeweils mehrere Phasen. Der vom RH überprüfte Planungszyklus 2018 wies nachfolgende Phasen bzw. Meilensteine auf:

Abbildung 3: Phasen und Meilensteine des Planungszyklus 2018



FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

SRB = Single Resolution Board

Quelle: FMA; Darstellung: RH

(4) Die einzelnen Abwicklungspläne durchliefen die Phasen eines Planungszyklus nicht gleichzeitig, sondern in Abhängigkeit von ihrer Plankategorie und von planspezifischen Ereignissen (z.B. Verzögerungen bei Stellungnahmen).

- 15.2 Der RH wies darauf hin, dass die Planungszyklen nicht strikt aufeinander folgten, sondern sich überschneiden. So fanden etwa im Planungszyklus 2018 noch Tätigkeiten für den Planungszyklus 2017 und darüber hinaus auch bereits Tätigkeiten für den Planungszyklus 2019 statt.

Genehmigung der Bankenliste und der Planungsliste

- 16.1 (1) Die Entscheidung, welche der in TZ 13 beschriebenen drei Plankategorien für ein bestimmtes Kreditinstitut anzuwenden ist, traf die FMA–Abwicklungsbehörde in einem zweistufigen Prozess:

- Zunächst erstellte sie eine Bankenliste, die zeigte, für welche Kreditinstitute vereinfachte (d.h. einlagenfokussierte oder harmonisierte) Abwicklungspläne grundsätzlich möglich waren.

- Basierend auf der Bankenliste und der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (TZ 23) erstellte sie dann die Planungsliste, in der sie für jedes Kreditinstitut die anzuwendende Plankategorie festlegte.

Über fertige Prozessbeschreibungen für die Erstellung von Banken- und Planungslisten verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde ab dem 1. Quartal 2019.

(2) Im November 2017 erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde in Zusammenarbeit mit dem REFBA die Bankenliste, in der sie alle Kreditinstitute nach deren Größe und Komplexität in vier Kategorien unterteilte. Dazu kategorisierte das REFBA zunächst die Kreditinstitute mit Daten aus dem OeNB–Meldewesen³⁹ (per 30. Juni 2017) anhand der Vorgaben der FMA–Abwicklungsbehörde. Das REFBA wendete dabei quantitative Kriterien (z.B. Bilanzsumme und Verbindlichkeiten der Kreditinstitute) an, die auf den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde beruhten.⁴⁰ Die FMA–Abwicklungsbehörde plausibilisierte den vom REFBA erstellten Entwurf, stimmte sich mit der FMA–Aufsicht ab und stufte einzelne Kreditinstitute um. Die nachfolgende Tabelle fasst die Bankenliste für den Planungszyklus 2018 zusammen:

Tabelle 12: Bankenliste für den Planungszyklus 2018

| Kategorie | Art von Kreditinstituten | vereinfachte Abwicklungspläne | Anzahl | Anteil an gesamter Bilanzsumme ¹ |
|------------------------------|---|-------------------------------|------------------------|---|
| Kategorie 4 – „Complex“ | Kreditinstitute im direkten Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board | nicht möglich | 15 | 70 % |
| Kategorie 3 – „Medium“ | große und komplexe Kreditinstitute im Zuständigkeitsbereich der Abwicklungsbehörde | nicht möglich | 17 | 17 % |
| Kategorie 2 – „Low“ | Aktienbanken (z.B. Privatkundenbanken, Handelsbanken) und größere Raiffeisenprimärbanken | möglich | 42 | 4 % |
| Kategorie 1 – „Standardized“ | Kreditinstitute, die Teil eines Solidaritätssystems waren und bestimmte Größenkriterien nicht überschritten | möglich | 392 ² | 9 % |
| Summe | | | 466² | 100 % |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die gesamte Bilanzsumme aller 466 Kreditinstitute betrug rd. 889 Mrd. EUR per 30. Juni 2017.

² inklusive der während der gutachterlichen Äußerung des REFBA vorgenommenen Erhöhung um vier Kreditinstitute

Quelle: FMA

Auf die 15 Kreditinstitute der Kategorie 4 entfielen rd. 70 % der gesamten Bilanzsumme aller 466 Kreditinstitute (rd. 889 Mrd. EUR), während der Anteil der 392 Kreditinstitute der Kategorie 1 nur rd. 9 % der gesamten Bilanzsumme betrug.

³⁹ Das Meldewesen der OeNB umfasste ihre gesetzlich verpflichtende Erhebung, Verarbeitung und Bereitstellung von Daten (z.B. Kennzahlen der Kreditinstitute).

⁴⁰ EBA–Guidelines on simplified obligations (EBA/GL/2015/16)

Die Bilanzsumme der Kreditinstitute der Kategorie 4 war demnach mehr als doppelt so hoch wie die gesamte Bilanzsumme der anderen drei Kategorien.

(3) Am 1. Dezember 2017 übermittelte die FMA–Abwicklungsbehörde die Bankenliste an das REFBA zur gutachterlichen Äußerung gemäß § 4 Abs. 3 BaSAG bis 11. Dezember 2017. Vor deren Abschluss ergänzten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA die Grundgesamtheit der Kreditinstitute um vier zuvor in der Bankenliste nicht enthaltene Kreditinstitute der Kategorie 1. In der gutachterlichen Äußerung zur angepassten Bankenliste bestätigte das REFBA die Plausibilität der Kategorisierung und ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde für vereinfachte Anforderungen.

Auch bei der ein Jahr später erfolgten gutachterlichen Äußerung des REFBA zur Bankenliste für den Planungszyklus 2019 kam es zu einer nachträglichen Änderung der Grundgesamtheit (Verringerung um zwei Kreditinstitute) zwischen Beauftragung und positiver Beurteilung durch das REFBA.

(4) Die auf der Bankenliste basierende Planungsliste für den Planungszyklus 2018 erstellte die FMA–Abwicklungsbehörde im Dezember 2017. Die nachfolgende Tabelle zeigt die verschiedenen Kategorien der Abwicklungspläne, die jeweils relevanten Voraussetzungen sowie die Anzahl der zu erstellenden Abwicklungspläne:

Tabelle 13: Planungsliste für den Planungszyklus 2018

| Abwicklungsplan | Voraussetzungen | Anzahl der Pläne |
|--------------------------------------|--|------------------------|
| vollwertiger Abwicklungsplan | <ul style="list-style-type: none"> Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board Entscheidung des Single Resolution Board | 12 |
| | <ul style="list-style-type: none"> Abwicklungsziel(e)¹ bei Insolvenz gefährdet oder Kreditinstitut der Kategorie 3 „Medium“ in der Bankenliste | 19 |
| einlagenfokussierter Abwicklungsplan | <ul style="list-style-type: none"> Abwicklungsziel(e)¹ nur bei Insolvenz in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse gefährdet und gedeckte Einlagen höher als ein festgelegter Schwellenwert (jeweils abhängig von der Entwicklung des Einlagensicherungssystems) | 33 |
| harmonisierter Abwicklungsplan | <ul style="list-style-type: none"> Abwicklungsziel(e)¹ bei Insolvenz in keinem Szenario gefährdet | 400 |
| Summe | | 464² |

¹ Abwicklungsziele gemäß § 48 Abs. 2 Z 1, Z 2 oder Z 4 BaSAG

² Der Unterschied zu Tabelle 11 resultiert aus Veränderungen bei der Anzahl der Kreditinstitute zwischen Erstellung der Planungsliste im Dezember 2017 und Abschluss des Planungszyklus im Juni 2019. Der Unterschied zu Tabelle 12 resultiert aus der Entscheidung des Single Resolution Board, dass für zwei in der Bankenliste enthaltene Kreditinstitute keine Abwicklungspläne zu erstellen waren.

Quelle: FMA

Sofern die Erstellung von Abwicklungsplänen im Zuständigkeitsbereich des SRB lag, entschied der SRB über die Art des Abwicklungsplans. Dies traf im Planungszyklus 2018 für zwölf in Österreich niedergelassene Kreditinstitute und Institutsgruppen zu (TZ 28).

(5) Der Vorstand der FMA genehmigte sowohl die Bankenliste als auch die Planungsliste für den Planungszyklus 2018 in seiner Sitzung am 19. Dezember 2017. Die FMA–Abwicklungsbehörde erstellte für die beiden vom Vorstand genehmigten Listen elektronische Akten, die sie vor Ablage auch an das REFBA zur Information übermittelte. Eine Übermittlung der elektronischen Akten an die FMA–Aufsicht, mit der sich die FMA–Abwicklungsbehörde bei der Bankenliste abgestimmt hatte, fand nicht statt.

Die Genehmigung durch den Leiter der FMA–Abwicklungsbehörde und die anschließende Ablage des elektronischen Akts für die Bankenliste erfolgten am 15. Jänner 2018 bzw. am 3. April 2018; die Genehmigung und die Ablage des erst am 28. Mai 2018 angelegten elektronischen Akts für die Planungsliste am 1. Juni 2018 bzw. am 16. Juli 2018.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass die FMA–Abwicklungsbehörde erst im 1. Quartal 2019 über fertige Prozessbeschreibungen für die Erstellung von Banken– und Planungslisten verfügte, und verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9.

Der RH merkte kritisch an, dass sowohl bei der Bankenliste für den Planungszyklus 2018 als auch bei jener für den Planungszyklus 2019 während der nur wenige Tage dauernden Zeitspanne bis zur Erstellung der gutachterlichen Äußerung durch das REFBA Korrekturen der Grundgesamtheit vorzunehmen waren.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die Bankenliste erst nach einer sorgfältigen Kontrolle und Plausibilisierung der Grundgesamtheit zur gutachterlichen Äußerung an das REFBA zu übermitteln.

Der RH wies darauf hin, dass sich die FMA–Abwicklungsbehörde bei der Erstellung der Bankenliste mit den Abteilungen der FMA–Aufsicht abgestimmt hatte, diesen aber die elektronischen Akten über die vom Vorstand der FMA genehmigten Banken– und Planungslisten nicht zur Information übermittelte.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, den Abteilungen der FMA–Aufsicht im Sinne der in § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehenen engen Zusammenarbeit künftig die elektronischen Akten über die vom Vorstand der FMA genehmigten Banken– und Planungslisten zu übermitteln.

Der RH stellte kritisch fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde den elektronischen Akt über die im Dezember 2017 vom Vorstand der FMA genehmigte Planungsliste erst im Mai 2018 anlegte, der Leiter der FMA–Abwicklungsbehörde ihn erst im Juni 2018 genehmigte und seine Ablage erst im Juli 2018 erfolgte.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, auf eine zeitnahe und ordnungsgemäße Bearbeitung, Genehmigung und Ablage der elektronischen Akten zu ihrer Tätigkeit zu achten.

- 16.3 Die FMA–Abwicklungsbehörde führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie bereits zur Zeit der Gebarungüberprüfung des RH die Bankenliste erst nach sorgfältiger Kontrolle und Plausibilisierung der Grundgesamtheit zur gutachterlichen Äußerung an die OeNB bzw. das REFBA übermittelt habe. Die Änderungen der Grundgesamtheit bis zur Gutachtenserstellung des REFBA seien darauf zurückzuführen, dass die Mehrzahl der Verschmelzungen von Instituten gerade zum Jahresende stattfinde. Da das Ziel eine möglichst aktuelle Liste für den nächstjährigen Planungszyklus gewesen sei, seien konzessionsrechtliche Änderungen soweit möglich auch noch bis zur Gutachtenserstellung berücksichtigt worden.

Seit der Erstellung der Bankenliste 2019 würden in der Bankenliste sämtliche Institute berücksichtigt, die zu dem von der FMA–Abwicklungsbehörde gewählten Stichtag (im Regelfall das zweite Quartal) eine aufrechte Konzession haben. Eine Berücksichtigung der bis Jahresende bzw. nach dem Stichtag vorgenommenen konzessionsrechtlichen Änderungen erfolge in einem weiteren Schritt bei Erstellung der Liste für die nächstjährige Planungsorganisation. Im Gegensatz zur Bankenliste werde diese Planungsorganisationsliste im Rahmen der laufenden Abwicklungsplanung stets – also auch unterjährig – aktualisiert und an etwaige konzessionsrechtliche Änderungen angepasst.

Weiters sagte die FMA–Abwicklungsbehörde zu, ab dem Planungszyklus 2020 lückenlos sämtliche elektronische Akten zur Erstellung der Banken– und Planungsorganisationslisten zur Information an die FMA–Aufsicht über das elektronische Aktensystem weiterzuleiten. Im Rahmen der Erstellung der Bankenliste sei bereits seit dem Jahr 2015 stets eine enge Einbindung der FMA–Aufsicht erfolgt. Darüber hinaus würden die Banken– und Planungsorganisationslisten jeweils zum Jahresende im Rahmen einer Vorstandssitzung hochgeladen, präsentiert und vom Vorstand abgenommen. Damit erfolge auch in diesem Rahmen eine Information an die FMA–Aufsicht.

Die FMA–Abwicklungsbehörde sagte weiters zu, auch künftig danach zu trachten, die Zeit bis zur Ablage der elektronischen Akten zu verkürzen. Die vom RH angeführte zeitliche Verzögerung zwischen Genehmigung und Ablage sei oftmals darauf zurückzuführen, dass Akten im Sinne eines umfangreichen Informationsflusses

einem größeren Adressatenkreis zur Information (vor Hinterlegung) vorgelegt würden und die Durchsicht einige Zeit in Anspruch nehme.

- 16.4 Der RH erwiderte der FMA–Abwicklungsbehörde, dass die nachträglichen Änderungen der Grundgesamtheit in den vom RH überprüften Bankenlisten nur zum Teil auf Verschmelzungen zurückzuführen waren. Die Erhöhung der Grundgesamtheit in der Bankenliste für den Planungszyklus 2018 resultierte aus der nachträglichen Aufnahme von vier bereits vor der Erstellung dieser Bankenliste bestehenden Kreditinstituten, die schon in der Bankenliste für den Planungszyklus 2017 enthalten waren. Die nachträgliche Verringerung der Grundgesamtheit in der Bankenliste für den Planungszyklus 2019 resultierte aus den bereits vor Übermittlung der Bankenliste erfolgten Verschmelzungen von zwei Kreditinstituten mit anderen Kreditinstituten. Die Eintragung der Löschung dieser beiden Kreditinstitute im Firmenbuch erfolgte im Oktober 2018, rund fünf bzw. sechs Wochen vor Übermittlung der Bankenliste an das REFBA.

Im Hinblick auf die Verwendung möglichst aktueller und vollständiger Daten bei der Abwicklungsplanung wertete der RH die unterjährig vorgenommenen Aktualisierungen der Planungsorganisationsliste positiv.

Der RH befürwortete die von der FMA–Abwicklungsbehörde angekündigten Bemühungen zur Verkürzung der Zeiten bis zur Ablage elektronischer Akten. Er wies jedoch darauf hin, dass seine Kritik nicht die Zeit ab der Genehmigung eines elektronischen Akts, sondern vor allem die um mehrere Monate verspätete Anlage und Genehmigung des elektronischen Akts über die bereits im Dezember 2017 vom Vorstand der FMA genehmigte Planungsliste für den Planungszyklus 2018 betraf.

Datenerhebung für Abwicklungspläne

- 17.1 (1) Für die Erhebung der für die Abwicklungspläne benötigten Daten der Kreditinstitute nutzten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA im Planungszyklus 2018 sowohl Templates⁴¹ als auch das Meldewesen der OeNB. Als Stichtag für die benötigten Daten war der 31. Dezember 2017 festgelegt worden. Die Vorgangsweise bei der Datenerhebung variierte in Abhängigkeit von der Plankategorie.

(2) Bei den vom RH überprüften **vollwertigen Abwicklungsplänen** (Kreditinstitute 1 bis 5) legten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA zunächst die Art und den Inhalt der – ursprünglich vom SRB entwickelten – Templates fest. Ende Februar 2018 versendete die FMA–Abwicklungsbehörde die Templates per Mail an die jeweiligen Kreditinstitute, die bis Ende April 2018 Zeit hatten, die Templates zu befüllen und an die OeNB–Abteilung Statistik – Aufsicht, Modelle und Bonitätsanalysen zu retournie-

⁴¹ Templates sind zu befüllende Vorlagen.

ren. Nach der Übermittlung der Templates durch die Kreditinstitute validierte das REFBA die Daten, die im Anschluss beiden Stellen zur Verfügung standen.

Auf die im Meldewesen der OeNB vorhandenen Daten griffen die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA getrennt voneinander über unterschiedliche IT–Systeme zu – jeweils in Abhängigkeit davon, welche Informationen sie für ihre jeweiligen Aufgaben bei der Abwicklungsplanung benötigten.

(3) Bei den **einlagenfokussierten Abwicklungsplänen** (Kreditinstitute 6 und 7) war eine geringere Anzahl von Templates erforderlich. Diese wurden von der OeNB–Abteilung Statistik – Aufsicht, Modelle und Bonitätsanalysen Anfang April 2018 per Mail an die Kreditinstitute versendet. Die Kreditinstitute hatten bis Ende Mai 2018 Zeit, die Templates zu befüllen und zu retournieren. Auch bei dieser Plankategorie validierte das REFBA die erhaltenen Daten.

(4) Bei den **harmonisierten Abwicklungsplänen** (Kreditinstitute 8 bis 10) kamen keine Templates zum Einsatz. Die für die Abwicklungspläne erforderlichen Daten stammten aus dem Meldewesen der OeNB.

(5) Bei den **vollwertigen Abwicklungsplänen** legte die FMA–Abwicklungsbehörde für die Datenerhebung jeweils einen elektronischen Akt an, den sie vor Ablage auch an das REFBA und die FMA–Aufsicht zur Information übermittelte.

Die Datenerhebung zu den **einlagenfokussierten Abwicklungsplänen** dokumentierte die FMA–Abwicklungsbehörde in einem gesamthaften elektronischen Akt, den sie vor Ablage an die FMA–Aufsicht⁴², nicht aber an das REFBA, zur Information übermittelte.

Da die Kreditinstitute für die Datenerhebung bei den **harmonisierten Abwicklungsplänen** keine Daten übermitteln mussten, war auch eine aktenmäßige Dokumentation nicht erforderlich.

17.2 Der RH hielt fest, dass an der Datenerhebung der FMA–Abwicklungsbehörde für die zu erstellenden Abwicklungspläne neben dem REFBA eine weitere Organisationseinheit der OeNB mitwirkte.

Er wies darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde den elektronischen Akt über die Datenerhebung bei den einlagenfokussierten Abwicklungsplänen – anders als bei den vollwertigen Abwicklungsplänen – nur an die FMA–Aufsicht, nicht aber an das REFBA, zur Information übermittelte.

⁴² Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die über die Datenerhebung angelegten elektronischen Akten künftig durchgehend an das REFBA und die FMA–Aufsicht zur Information zu übermitteln.

- 17.3 Die FMA–Abwicklungsbehörde sagte in ihrer Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlung des RH bereits für den Planungszyklus 2020 zu. Insbesondere im Zusammenhang mit der Abfrage von Daten werde das REFBA stets eng eingebunden und es erfolge ein regelmäßiger Austausch.

Erstellung der Abwicklungspläne

- 18 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde arbeitete auch bei der Erstellung der Abwicklungspläne mit dem REFBA zusammen. Die Arbeitsteilung war themenbezogen und folgte der Struktur der Abwicklungspläne. So war das REFBA vor allem für die Identifikation kritischer Funktionen, Verflechtungen, IT–Systeme und Finanzmarktinfrastrukturen, für deren Beurteilung im Hinblick auf eine Gefährdung der Abwicklungsziele bei einem angenommenen Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts sowie für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens zuständig. Dabei nutzte das REFBA auch Analysen anderer OeNB–Abteilungen. Die Erstellung der anderen Planbereiche sowie die Letztverantwortung für alle Inhalte der Abwicklungspläne lag bei der FMA–Abwicklungsbehörde. Auf die im Rahmen der Abwicklungsplanung vorzunehmenden Analysen und Bewertungen wird in TZ 21 eingegangen.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA erstellten zwar für jedes Kreditinstitut einen eigenen Abwicklungsplan, ihre Vorgangsweise war dabei aber abhängig von der jeweiligen Plankategorie.

Bei den **vollwertigen Abwicklungsplänen** erstellten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA jeden Abwicklungsplan individuell, indem sie die zuvor erhobenen Daten analysierten und in den jeweiligen Abwicklungsplan einarbeiteten.

Die **einlagenfokussierten** und **harmonisierten Abwicklungspläne** basierten jeweils auf kategoriespezifischen Musterplänen, deren Textbausteine die FMA–Abwicklungsbehörde zusammen mit dem REFBA erstellte. Anschließend verknüpfte sie diese Musterpläne in einem von der OeNB–Abteilung Statistik – Aufsicht, Modelle und Bonitätsanalysen automatisierten Prozess mit den erforderlichen Daten aus dem Meldewesen der OeNB und generierte so für jedes Kreditinstitut der beiden Kategorien einen Abwicklungsplan. Die FMA–Abwicklungsbehörde prüfte und ergänzte diese Abwicklungspläne.

Die Entwürfe der harmonisierten Abwicklungspläne stellten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA zuerst fertig. Der Großteil dieser Entwürfe lag im Juli 2018

vor (z.B. für die Abwicklungspläne der Kreditinstitute 9 und 10). Bei einem Teil der harmonisierten Abwicklungspläne dauerte es bis November 2018 (z.B. beim Abwicklungsplan für das Kreditinstitut 8). Die Entwürfe der einlagenfokussierten und der vollwertigen Abwicklungspläne (inkl. jener für die Kreditinstitute 1 bis 7) lagen im Jänner 2019 vor.

Stellungnahmen des Single Resolution Board und der FMA–Aufsicht

- 19.1 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde übermittelte dem SRB die Entwürfe der Abwicklungspläne zur Stellungnahme.^{43, 44}

Bis zum Abschluss des Planungszyklus 2018 erhielt die FMA–Abwicklungsbehörde bei sechs der vom RH überprüften Abwicklungspläne die Stellungnahmen des SRB. Für seine Stellungnahmen benötigte der SRB zwischen zwei und elf Wochen. Der SRB verlangte im Planungszyklus 2018 keine Änderungen der Abwicklungspläne, empfahl aber bei einigen Abwicklungsplänen für den nächsten Planungszyklus weiterführende Analysen zur Bewertung von kritischen Funktionen und zu Ansteckungseffekten zwischen Kreditinstituten.

Zu den zwei vollwertigen Abwicklungsplänen für die Kreditinstitute 3 und 4 sowie den beiden einlagenfokussierten Abwicklungsplänen für die Kreditinstitute 6 und 7, deren Entwürfe die FMA–Abwicklungsbehörde im Februar 2019 bzw. im März 2019 an den SRB zur Stellungnahme übermittelt hatte, langten im Planungszyklus 2018 keine Stellungnahmen des SRB bei der FMA–Abwicklungsbehörde ein. Am 24. Mai 2019 informierte die FMA–Abwicklungsbehörde den SRB per Mail, dass der Planungszyklus 2018 in Österreich nun abzuschließen sei, daher ein weiteres Zuwarten nicht mehr möglich sei und sie etwaige spätere Anmerkungen des SRB in den nächsten Planungszyklen berücksichtigen werde.

(2) Gemäß § 19 BaSAG hat die FMA–Abwicklungsbehörde vor Fertigstellung ihrer Abwicklungspläne die FMA–Aufsicht anzuhören. Dazu übermittelte sie die Entwürfe der Abwicklungspläne an die zuständigen Abteilungen der FMA–Aufsicht zur Stellungnahme.

Die Entwürfe der zehn vom RH überprüften Abwicklungspläne übermittelte die FMA–Abwicklungsbehörde zeitgleich mit der Übermittlung an den SRB auch an die

⁴³ bezugnehmend auf Art. 31 SRM–Verordnung sowie Art. 33 und 34 Cooperation Framework zwischen dem SRB und den nationalen Abwicklungsbehörden

⁴⁴ Die FMA–Abwicklungsbehörde übermittelte die harmonisierten Abwicklungspläne für die Kreditinstitute 9 und 10 im Juli 2018, den harmonisierten Abwicklungsplan für das Kreditinstitut 8 im Dezember 2018, die vier vollwertigen Abwicklungspläne für die Kreditinstitute 2 bis 5 im Februar 2019 sowie den vollwertigen Abwicklungsplan für das Kreditinstitut 1 und die beiden einlagenfokussierten Abwicklungspläne für die Kreditinstitute 6 und 7 im März 2019.

FMA-Aufsicht.⁴⁵ Diese leitete die Abwicklungspläne an die OeNB-Abteilung für Bankenanalyse zur Abgabe einer Stellungnahme weiter. Nach Erhalt der Stellungnahme der OeNB ergänzte die FMA-Aufsicht diese mit ihren eigenen Feststellungen und übermittelte die gemeinsame Stellungnahme an die FMA-Abwicklungsbehörde. Bei acht der zehn vom RH überprüften Abwicklungspläne erfolgte dies innerhalb der von der FMA-Abwicklungsbehörde vorgegebenen Frist bzw. mit Verzögerungen von wenigen Tagen. Bei den Stellungnahmen zu den zwei einlagenfokussierten Abwicklungsplänen (Kreditinstitute 6 und 7) erhielt die FMA-Abwicklungsbehörde die Stellungnahmen mit einer rund zweiwöchigen Verspätung.

Die FMA-Abwicklungsbehörde berücksichtigte die Stellungnahmen entweder im jeweiligen Abwicklungsplan des Planungszyklus 2018 oder merkte ihre Berücksichtigung für die kommenden Planungszyklen vor.

Sowohl die FMA-Abwicklungsbehörde als auch die FMA-Aufsicht dokumentierten die Stellungnahmen in ihren elektronischen Akten.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass der SRB für seine Stellungnahmen zu den Planentwürfen bei sechs der vom RH überprüften Abwicklungsplänen rund zwei bis elf Wochen benötigte und bei den anderen vier vom RH überprüften Abwicklungsplänen im Planungszyklus 2018 keine Stellungnahmen des SRB einlangten. Der RH verwies auf seine in [TZ 20](#) geäußerte Kritik an dem zu langen Planungszyklus 2018.

Der RH empfahl der FMA-Abwicklungsbehörde, der FMA und dem Ministerium, im Rahmen ihrer Möglichkeiten beim SRB darauf hinzuwirken, dass der SRB seine Stellungnahmen zu den Entwürfen der Abwicklungspläne früher bzw. zumindest vor Abschluss des jeweiligen Planungszyklus übermittelt, um so zu einer früheren Fertigstellung der Abwicklungspläne und Verkürzung der Planungszyklen beizutragen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die gemeinsamen Stellungnahmen der FMA-Aufsicht und der OeNB zu den von der FMA-Abwicklungsbehörde erstellten Planentwürfen bei zwei der vom RH überprüften Abwicklungspläne mit Verspätung bei der FMA-Abwicklungsbehörde einlangten.

Der RH empfahl der FMA-Abwicklungsbehörde, der FMA und der OeNB sicherzustellen, dass ausnahmslos alle Stellungnahmen der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der FMA und der OeNB pünktlich erstellt und an die FMA-Abwicklungsbehörde übermittelt werden, um so zu einer Verkürzung der Planungszyklen beizutragen.

⁴⁵ zuständige Abteilungen der FMA-Aufsichtsbehörde: Abteilung Aufsicht über dezentral organisierte Kreditinstitute; Abteilung Aufsicht über Aktienbanken, Zahlungsinstitute und Einlagensicherungen; Abteilung Aufsicht über sonstige Groß- und Regionalbanken

19.3 (1) Das Ministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es bei den letzten Planungszyklen zu Überschneidungen gekommen und dies nicht optimal für die Planung gewesen sei. Ein Einwirken auf den SRB bezüglich einer frist- und zeitgerechten Stellungnahme der Entwürfe der Abwicklungspläne werde als sehr wichtig empfunden, um eine Verkürzung der Planungszyklen und eine frühere Fertigstellung der Abwicklungspläne zu erreichen. Es habe dennoch bereits Anpassungen bei den Planungszyklen gegeben und ab dem Jahr 2020 sollten die Planungszyklen nur noch ein Jahr dauern. Bedingt durch die COVID-19-Krise seien allerdings auch hier gewisse Verzögerungen zu erwarten.

(2) Die FMA-Abwicklungsbehörde und die FMA teilten in ihrer Stellungnahme mit, im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass der SRB seine Stellungnahmen zu den Entwürfen der Abwicklungspläne früher bzw. zumindest vor Abschluss des jeweiligen Planungszyklus übermittelt. Die FMA-Abwicklungsbehörde stehe dazu im laufenden Kontakt mit dem SRB. Im Planungszyklus 2019 sei bereits eine konkrete Verbesserung der Situation erreicht worden:

- Seit Ende Dezember 2019 bestehe ein neues Verfahren zur Prüfung von Entscheidungen zu „weniger bedeutenden Kreditinstituten“ durch den SRB. Dabei werde in allen Fällen, in denen seitens des SRB keine Stellungnahme („views“) abgegeben werden soll, kein schriftliches Verfahren in der erweiterten Präsidiumssitzung des SRB durchgeführt. In diesen Fällen werde der Vorstand der FMA mit einem formalen Schreiben informiert, dass das Prüfungsverfahren abgeschlossen ist.
- Die Prüfungen des SRB im Planungszyklus 2019 seien überwiegend innerhalb der vorgesehenen Maximalfrist von 40 Arbeitstagen oder nur mit geringfügiger Überschreitung dieser Frist abgeschlossen worden.

Ab dem Planungszyklus 2020 würden die Pläne mit einem Abwicklungsergebnis zur weiteren Beschleunigung Übersichten enthalten, die den vom SRB für seine Prüfung genutzten ID Cards und Technical Assessment-Übersichten entsprächen.

(3) Laut Stellungnahme der FMA sei die Empfehlung des RH, sicherzustellen, dass ausnahmslos alle Stellungnahmen der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der FMA und der OeNB pünktlich erstellt und an die FMA-Abwicklungsbehörde übermittelt werden, aufgegriffen worden. Dadurch habe sich die Dauer bis zur Übermittlung der Stellungnahmen der FMA-Aufsicht im Planungszyklus 2019 bereits wesentlich verbessert; die Stellungnahmen der FMA-Aufsicht seien fristgerecht oder mit geringfügiger Verzögerung übermittelt worden. Die Bemühungen würden weiter fortgesetzt.

(4) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie immer um die Einhaltung vereinbarter Termine bemüht sei und daher der Empfehlung des RH zur pünktlichen Erstellung und Übermittlung ausnahmslos aller Stellungnahmen der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der FMA und der OeNB positiv gegenüberstehe.

Abschluss des Planungszyklus

20.1 (1) Nach dem Erhalt der Stellungnahmen des SRB und der FMA–Aufsicht finalisierte die FMA–Abwicklungsbehörde die Abwicklungspläne.

(2) Bei den vom RH überprüften Abwicklungsplänen genehmigte der Vorstand in der Folge den vollwertigen Abwicklungsplan für das Kreditinstitut 5 in der Sitzung vom 29. Mai 2019 sowie die anderen vier vollwertigen Abwicklungspläne (Kreditinstitute 1 bis 4) und die einlagenfokussierten Abwicklungspläne (Kreditinstitute 6 und 7) in der Sitzung vom 18. Juni 2019. Bei den harmonisierten Abwicklungsplänen unterblieb eine Genehmigung durch den Vorstand der FMA.

(3) Gemäß § 20 Abs. 5 BaSAG hat die FMA–Abwicklungsbehörde eine zusammenfassende Darstellung der Hauptbestandteile des Abwicklungsplans an das jeweilige Kreditinstitut zu übermitteln, das eine Stellungnahme dazu abgeben kann. Bei den vom RH überprüften zehn Abwicklungsplänen erfüllte die FMA–Abwicklungsbehörde diese Verpflichtung im November 2018 (Kreditinstitute 9 und 10) und im Februar 2019 (Kreditinstitut 8) für die harmonisierten Abwicklungspläne sowie im Juni 2019 für die vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungspläne. Die Kreditinstitute gaben keine Stellungnahmen ab.

Mit der Information an die Kreditinstitute über die Hauptbestandteile des jeweils für sie geltenden Abwicklungsplans endete der nach der Genehmigung der Banken- und Planungslisten im Dezember 2017 begonnene Planungszyklus 2018; bei den harmonisierten Abwicklungsplänen war dies im Februar 2019 und bei den einlagenfokussierten sowie vollwertigen Abwicklungsplänen mehrere Monate später im Juni 2019.

(4) Die FMA–Abwicklungsbehörde übermittelte dem SRB zu allen Abwicklungsplänen Informationsschreiben über das Ende des Planungszyklus 2018. Die Informationsschreiben bezogen sich zum Teil auf einzelne Abwicklungspläne und zum Teil auf Gruppen von Abwicklungsplänen.

Bei den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen übermittelte die FMA–Abwicklungsbehörde auch die finalen Abwicklungspläne an den SRB.⁴⁶ Bei den harmonisierten Abwicklungsplänen unterblieb dies. Die FMA–Abwicklungsbehörde

⁴⁶ Dies erfolgte durch das Speichern der Abwicklungspläne auf der für Abwicklungspläne vorgesehenen Plattform des SRB.

begründete dies gegenüber dem SRB damit, dass aufgrund der Stellungnahmen des SRB keine Änderungen und aufgrund der Stellungnahmen der FMA–Aufsicht keine wesentlichen Änderungen vorzunehmen waren.

(5) Die Übermittlung der finalen Abwicklungspläne an die FMA–Aufsicht und an das REFBA nahm die FMA–Abwicklungsbehörde für die harmonisierten Abwicklungspläne im November 2018 (Kreditinstitute 9 und 10) und im März 2019 (Kreditinstitut 8) sowie für die vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungspläne im Juni 2019 vor. Die Übermittlung erfolgte dabei durch die Weiterleitung der von der FMA–Abwicklungsbehörde zu den Abwicklungsplänen angelegten elektronischen Akten.

- 20.2 Der RH wies darauf hin, dass für die harmonisierten Abwicklungspläne im Gegensatz zu den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen keine Genehmigung des Vorstands der FMA vorlag.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, nach dem Erhalt und der Berücksichtigung der Stellungnahmen des SRB und der FMA–Aufsicht eine Genehmigung des Vorstands der FMA für alle Kategorien der von der FMA–Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungspläne einzuholen, um so eine einheitliche Vorgangsweise und eine vollständige Information des Vorstands über die Abwicklungspläne sicherzustellen.

Der RH kritisierte die lange Dauer des Planungszyklus 2018, der erst im Juni 2019 – rd. 1,5 Jahre nach seinem Beginn – endete und sich sowohl mit dem Planungszyklus 2017 als auch mit dem Planungszyklus 2019 (TZ 15) überschneidet.

In diesem Zusammenhang wies der RH kritisch darauf hin, dass die im Planungszyklus 2018 erstellten Abwicklungspläne, wie in TZ 17 beschrieben, weitgehend auf Daten zum 31. Dezember 2017 beruhten und damit zum Zeitpunkt des Abschlusses des Planungszyklus im Juni 2019 teilweise nicht mehr aktuell waren.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, der FMA und der OeNB, die einzelnen Phasen des Planungszyklus im Hinblick auf einen früheren Beginn oder eine mögliche zeitliche Straffung (z.B. bei den Stellungnahmen des SRB sowie der FMA–Aufsicht und der OeNB) zu analysieren und entsprechend den dabei gewonnenen Erkenntnissen anzupassen, um so die langen Planungszyklen zu verkürzen und die Aktualität der Abwicklungspläne zu erhöhen.

Der RH wies darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde die finalen harmonisierten Abwicklungspläne – im Gegensatz zu den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen – nicht an den SRB übermittelte.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, am Ende eines Planungszyklus die finalen Abwicklungspläne aller Plankategorien an den SRB zu übermitteln, um so eine vollständige Information des SRB sicherzustellen.

20.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Maßnahmen und Empfehlungen, die zu einer besseren Planung und Durchführung einer Abwicklung führen, unterstütze. Eine detaillierte, sorgfältige und zeitnahe Ausarbeitung der Abwicklungspläne sei essenziell, um eine möglichst reibungslose Abwicklung im Anlassfall zu gewährleisten.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde führte in ihrer Stellungnahme aus, dass bereits zur Zeit der Gebarungüberprüfung alle Abwicklungspläne mit dem Vorstand der FMA abgestimmt worden seien. Bis auf die harmonisierten Abwicklungspläne seien alle in einem Planungszyklus erstellten Abwicklungspläne dem Vorstand zur Genehmigung vorgelegt worden. Bei den harmonisierten Abwicklungsplänen würde bereits bei der Vorbereitung eines Planungszyklus im Zuge der Genehmigung der Anwendung von „simplified obligations“ in der Bankenliste sowie der darauf aufbauenden Planungsorganisationsliste dem Vorstand zur Kenntnis gebracht, für welche Institute eine Liquidation im Insolvenzverfahren voraussichtlich glaubwürdig und durchführbar sei. Sollte im Zuge des Planungszyklus jedoch ein anderes Ergebnis festgestellt werden, würde der betroffene Abwicklungsplan dem Vorstand jedenfalls nochmals zur Genehmigung vorgelegt. Die sachgerechte Prüfung und Genehmigung von fast 400 harmonisierten Abwicklungsplänen durch den Vorstand wäre in einer Vorstandssitzung praktisch nicht umsetzbar sowie unverhältnismäßig.

Weiters habe die FMA–Abwicklungsbehörde die Empfehlung des RH, am Ende eines Planungszyklus die finalen Abwicklungspläne aller Plankategorien an den SRB zu übermitteln, bereits umgesetzt. So seien im Planungszyklus 2019 auch die finalen Versionen der harmonisierten Abwicklungspläne an den SRB übermittelt worden. Die vom RH festgestellte Nichtübermittlung der harmonisierten Abwicklungspläne 2018 in finaler Version sei darin begründet gewesen, dass die dem SRB vorgelegten Planentwürfe inhaltlich nicht mehr geändert worden seien. Dies sei dem SRB auch schriftlich mitgeteilt worden. Daraufhin habe der SRB keine nochmalige Übermittlung der Abwicklungspläne verlangt.

(3) Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde und der FMA sei bereits mit Abschluss des Planungszyklus 2019 im ersten Halbjahr 2020 eine Straffung des Planungszyklus erfolgt. Der Planungszyklus werde innerhalb von zwölf Monaten nach Einlangen der abgefragten Daten abgeschlossen sein, wobei – wegen der Unsicherheiten bezüglich der COVID–19–Krise – leichte Verzögerungen nicht auszuschließen seien.

Der Beginn eines Planungszyklus könne formal mit der Genehmigung der Einteilung der Institute in die verschiedenen Planungskategorien auf Grundlage der jeweils aktuellen Banken- und Planungsorganisationslisten gesehen werden. Tatsächlich beginne die eigentliche, operative Planungsarbeit bei vollwertigen Abwicklungsplänen erst nach dem Einlangen der bei den Instituten abgefragten Daten. Diese Sichtweise entspreche auch der Ansicht des SRB sowie der internationalen Übung. Auf Grundlage dieser praxisorientierten und –erprobten Sichtweise sowie der laufenden Verkürzung der Zeiträume für die maßgeblichen Stellungnahmen lägen bereits signifikant kürzere Planungszyklen vor.

Im Planungszyklus 2019 seien die Planungsarbeiten für die 402 (bzw. nach Verschmelzungen 383) harmonisierten sowie die 13 einlagenfokussierten Abwicklungspläne bereits jeweils innerhalb eines Jahres abgeschlossen worden. Die Planungsarbeiten für die 16 vollwertigen Abwicklungspläne würden voraussichtlich im Mai 2020 und daher ebenfalls innerhalb eines Jahres nach Einlangen der abgefragten Daten abgeschlossen. Auf diese Weise entspreche der Planungszyklus der FMA–Abwicklungsbehörde dem Planungszyklus nach internationaler Übung. Auch im Planungszyklus 2020 und darüber hinaus plane die FMA–Abwicklungsbehörde, im Einklang mit den Planungszyklen des SRB und nach internationaler Übung, die Abwicklungsplanung nach Einlangen der abgefragten Daten innerhalb von zwölf Monaten abzuschließen.

Eine weitere Verkürzung der Planungszyklen entspreche nicht der internationalen Übung und werde von der FMA–Abwicklungsbehörde auch nicht als zielführend angesehen, da parallel dazu auch die Phasen der Vertiefung und Erweiterung der Pläne verringert werden müssten und so mehr Planungszyklen erforderlich wären, um stabile Abwicklungspläne zu erstellen.

Zur Aktualität der Abwicklungspläne sei festzuhalten, dass die Abwicklungsplanung ein iterativer Prozess sei, bei dem in jedem Planungszyklus zur Überarbeitung und Ergänzung des jeweiligen Abwicklungsplans zahlreiche Schritte durchlaufen werden. Um bei diesen Schritten die Kohärenz zu wahren, müssten diese Schritte und daher der Abwicklungsplan stichtagsbezogen sein.

Darüber hinaus würden im Fall einer tatsächlichen Abwicklung nicht die Daten des Abwicklungsplans zur Anwendung kommen, sondern jeweils möglichst aktuelle Daten des betroffenen Instituts, die von diesem zur Verfügung gestellt werden. Um die Aktualität der Daten sicherzustellen, arbeite die FMA–Abwicklungsbehörde an einem Mindeststandard zur Bereitstellung von Daten für den Abwicklungsfall, der nach öffentlicher Konsultation im Jahr 2021 veröffentlicht werden solle.

(4) Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie einer Verkürzung des Planungszyklus positiv gegenüberstehe, wenn diese machbar sei. Dabei sei der nati-

onale Planungszyklus unter anderem auch vom SRB abhängig, was die Gestaltungsfreiheiten einenge. Die OeNB beteilige sich an einer entsprechenden Analyse.

- 20.4 Der RH entgegnete der FMA–Abwicklungsbehörde, dass die Information des Vorstands über die Anwendung von „simplified obligations“ (vereinfachte Anforderungen an die Abwicklungspläne) und über die voraussichtliche Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens am Anfang eines Planungszyklus nicht mit der Genehmigung eines bis zum Ende des Planungszyklus erstellten Abwicklungsplans durch den Vorstand der FMA gleichzusetzen ist. Dieser Genehmigungsschritt stand im Fokus der Empfehlung des RH.

Bezüglich des Einwands der FMA–Abwicklungsbehörde, dass die sachgerechte Prüfung und Genehmigung von fast 400 harmonisierten Abwicklungsplänen durch den Vorstand in einer Vorstandssitzung praktisch nicht umsetzbar sowie unverhältnismäßig wäre, wies der RH auf die Genehmigung der vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungspläne im Planungszyklus 2018 hin. Obwohl diese Abwicklungspläne wesentlich umfangreicher und komplexer waren als die harmonisierten Abwicklungspläne (siehe Vergleich in [TZ 14](#) bzw. Tabelle 10), erfolgte die Genehmigung von 16 vollwertigen und 33 einlagenfokussierten Abwicklungsplänen im Rahmen einer einzigen Vorstandssitzung (18. Juni 2019); und zwar in der Form, dass der Vorstand der FMA jeweils einen Überblick über die erstellten Abwicklungspläne der beiden Kategorien erhielt und diese dann genehmigte. Der RH befürwortete eine derartige Vorgangsweise auch bei den harmonisierten Abwicklungsplänen.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Genehmigung der Abwicklungspläne – auch im Sinne der empfohlenen vollständigen Information des Vorstands der FMA – nicht in einer einzigen Vorstandssitzung erfolgen muss, sondern auf mehrere Vorstandssitzungen verteilt werden kann.

Der RH anerkannte die bisherigen Bemühungen der FMA–Abwicklungsbehörde und der FMA zur Verkürzung der langen Planungszyklen. Er teilte auch ihre Ansicht, dass die Abwicklungspläne im Sinne der Kohärenz einen gemeinsamen Stichtag erfordern.

Zu den Ausführungen der FMA–Abwicklungsbehörde und der FMA über die „Berechnung“ der Planungszyklen erwiderte der RH, dass auch die Phase der Erhebung der für die Abwicklungspläne benötigten Daten bei den Kreditinstituten zu berücksichtigen ist. Diese Phase liegt zeitlich nach dem Stichtag, auf den sich die bei den Kreditinstituten erhobenen Daten beziehen (31. Dezember 2017 im Planungszyklus 2018). Je später die Datenerhebung beginnt bzw. je länger diese dauert, desto später beginnt auch die daran anschließende Erstellung der Abwicklungspläne und desto geringer ist die Aktualität der bis zum Ende des Planungszyklus (Juni 2019 im Planungszyklus 2018) erstellten Abwicklungspläne. Der RH wies darauf hin, dass eine Verkürzung dieser mehrmonatigen Phase dementsprechend aktuellere Abwick-

lungspläne ermöglichen würde, und zwar ohne die von der FMA–Abwicklungsbehörde befürchtete Verkürzung der Phase der Vertiefung und Erweiterung der Abwicklungspläne.

Der Hinweis der FMA–Abwicklungsbehörde und der FMA, dass im Fall einer tatsächlichen Abwicklung nicht die Daten des Abwicklungsplans zur Anwendung kommen, sondern möglichst aktuelle Daten des betroffenen Kreditinstituts, ändert nach Auffassung des RH nichts an der Bedeutung möglichst aktueller Abwicklungspläne. Je aktueller ein Abwicklungsplan ist, desto geringer ist der Anpassungsbedarf der darin vorgesehenen Abwicklungsstrategien und –instrumente an die im Abwicklungsfall neu erhobenen Daten und desto eher kann der jeweilige Abwicklungsplan unmittelbar und ohne zeitliche Verzögerung angewendet werden.

Die angekündigte Veröffentlichung eines Mindeststandards für die Bereitstellung von Daten für den Abwicklungsfall wertete der RH positiv. Der voraussichtliche Inhalt dieses noch nicht fertiggestellten Mindeststandards wurde dem RH allerdings nicht zur Kenntnis gebracht und war daher nicht beurteilbar.

Wesentliche Tätigkeiten der Abwicklungsplanung

- 21 Der RH überprüfte bei den zehn von ihm ausgewählten Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 den Stand bzw. Fortschritt der FMA–Abwicklungsbehörde bei der Abwicklungsplanung. Die nachfolgende Tabelle enthält einen Überblick über die überprüften Tätigkeiten, die zuständigen bzw. ausführenden Akteure und den Verweis auf die TZ, welche die jeweiligen Tätigkeiten näher behandeln:

Tabelle 14: Wesentliche Tätigkeiten der Abwicklungsplanung

| Tätigkeiten | Akteure | TZ–Verweis |
|--|----------------------------------|--------------|
| Identifikation von kritischen Funktionen und Verflechtungen | REFBA/FMA– Abwicklungsbehörde | <u>TZ 22</u> |
| Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens | REFBA/FMA– Abwicklungsbehörde | <u>TZ 23</u> |
| Festlegung der bevorzugten Abwicklungsstrategie | FMA–Abwicklungsbehörde | <u>TZ 24</u> |
| Sicherstellung des finanziellen und operativen Fortbestands | FMA–Abwicklungsbehörde | <u>TZ 25</u> |
| Erstellung eines Informations– und Kommunikationsplans | FMA–Abwicklungsbehörde | <u>TZ 26</u> |
| Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts | FMA–Abwicklungsbehörde | <u>TZ 27</u> |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

REFBA = Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen

Quellen: FMA; OeNB

Kritische Funktionen und Verflechtungen

- 22 (1) Die Existenz kritischer Funktionen und Verflechtungen war – neben den Auswirkungen auf die Finanzstabilität – maßgeblich für die Entscheidung der FMA–Abwicklungsbehörde, ob bei einem möglichen Ausfall eines Kreditinstituts die Einleitung eines Insolvenzverfahrens ausreichend ist oder Abwicklungsmaßnahmen anzuordnen sind.

Kritische Funktionen sind gemäß § 2 Abs. 37 BaSAG „Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte, deren Einstellung aufgrund der Größe, des Marktanteils, der externen und internen Verflechtungen, der Komplexität oder der grenzüberschreitenden Tätigkeiten eines Instituts oder einer Gruppe wahrscheinlich in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Unterbrechung von für die Realwirtschaft wesentlichen Dienstleistungen oder eine Störung der Finanzmarktstabilität zur Folge hat, besonders mit Blick auf die Substituierbarkeit dieser Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte“.

Die internen und externen Verflechtungen waren für die Beurteilung des Risikos relevant, ob ein Kreditinstitut bei einem Ausfall auch andere Kreditinstitute ansteckt.

Die Finanzstabilität ist gemäß der Europäischen Zentralbank ein Zustand, in dem das Finanzsystem (Finanzintermediäre, Finanzmärkte und Marktinfrastrukturen) widerstandsfähig gegenüber Schocks sowie unerwarteten Entwicklungen in Bezug auf finanzielle Ungleichgewichte ist. Je höher die Finanzstabilität, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer schwerwiegenden Störung des Finanzsystems und einer daraus resultierenden Beeinträchtigung der Realwirtschaft.⁴⁷

- (2) Die Analyse, inwieweit das jeweilige Kreditinstitut kritische Funktionen und Verflechtungen aufweist, oblag dem REFBA und konnte von der FMA–Abwicklungsbehörde im Bedarfsfall ergänzt werden.

Bei den vollwertigen Abwicklungsplänen beurteilte das REFBA die Existenz der kritischen Funktionen mittels individueller Analysen für jedes Kreditinstitut. Bei den einlagenfokussierten und harmonisierten Abwicklungsplänen erfolgte die Beurteilung anhand einer gesamthaften Analyse für alle Kreditinstitute der jeweiligen Kategorie.

Bei der Beurteilung der Verflechtungen der Kreditinstitute berücksichtigte das REFBA die jährlichen Ansteckungsanalysen der OeNB–Abteilung für Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie. Diese simulierten die Auswirkungen des Ausfalls eines Kreditinstituts auf andere Kreditinstitute.

⁴⁷ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.de.html> (abgerufen am 30. November 2019)

Die möglichen Auswirkungen des Ausfalls von Kreditinstituten auf die Finanzstabilität berücksichtigte das REFBA bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (TZ 23) und nutzte dazu die Analysen der OeNB-Abteilung Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht.

(3) Bei den vom RH überprüften Abwicklungsplänen führten die Analysen des REFBA und deren Würdigung durch die FMA-Abwicklungsbehörde zu den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Ergebnissen:

Tabelle 15: Kritische Funktionen und Relevanz für Finanzstabilität

| Kreditinstitute | Abwicklungsplan | kritische Funktionen | Relevanz für Finanzstabilität |
|-------------------|--------------------|----------------------|-------------------------------|
| Kreditinstitut 1 | vollwertig | ja | ja |
| Kreditinstitut 2 | vollwertig | ja | in Krisenzeiten |
| Kreditinstitut 3 | vollwertig | nein | in Krisenzeiten |
| Kreditinstitut 4 | vollwertig | nein | in Krisenzeiten |
| Kreditinstitut 5 | vollwertig | nein | nein |
| Kreditinstitut 6 | einlagenfokussiert | nein | in Krisenzeiten |
| Kreditinstitut 7 | einlagenfokussiert | nein | in Krisenzeiten |
| Kreditinstitut 8 | harmonisiert | nein | nein |
| Kreditinstitut 9 | harmonisiert | nein | nein |
| Kreditinstitut 10 | harmonisiert | nein | nein |

Quelle: FMA

Kritische Funktionen wiesen nur die Kreditinstitute 1 und 2 auf. In einem idiosynkratischen Szenario, d.h. bei einem auf ein Kreditinstitut beschränkten Ausfall, war nur der angenommene Ausfall des Kreditinstituts 1 eine Gefahr für die Finanzstabilität in Österreich. Bei den anderen Kreditinstituten mit vollwertigen oder einlagenfokussierten Abwicklungsplänen – mit Ausnahme des Kreditinstituts 5 – erwarteten die FMA-Abwicklungsbehörde und das REFBA diese Gefahr nur in Zeiten einer allgemeinen finanziellen Instabilität oder systemweiter Ereignisse. Diese Einschätzung resultierte aus der teilweise starken Vernetzung der österreichischen Kreditinstitute sowie möglichen negativen Folgen eines Einlagensicherungsfalls auf die Finanzstabilität.

Bei angenommenen Ausfällen der Kreditinstitute mit harmonisierten Abwicklungsplänen sowie des Kreditinstituts 5 erwarteten die FMA-Abwicklungsbehörde und das REFBA in keinem Szenario eine Gefährdung der Finanzstabilität. Für das Kreditinstitut 5 erstellte die Abwicklungsbehörde im nachfolgenden Planungszyklus 2019 keinen vollwertigen, sondern nur mehr einen harmonisierten Abwicklungsplan.⁴⁸

⁴⁸ Diese Umstufung des Kreditinstituts 5 wurde durch Änderungen in der Systematik der Bankenliste erleichtert. Im Planungszyklus 2019 gab es statt vier Kategorien („Complex“, „Medium“, „Low“ und „Standardized“) nur mehr zwei Kategorien („Comprehensive“ und „Simplified“). Für die Kategorie „Simplified“ waren vereinfachte Anforderungen an Abwicklungspläne zulässig. Das Kreditinstitut 5 fiel aufgrund seiner Kennzahlen in diese Kategorie.

Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens

- 23.1 (1) Für die in den §§ 27 und 28 BaSAG geforderte Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts (TZ 27) hat die FMA–Abwicklungsbehörde auch die Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (als Alternative zu einer Abwicklung) bei einem möglichen Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts zu beurteilen.

Diese Beurteilung (Credibility and Feasibility Assessment; CaFA) nahmen die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA vor. Dabei untersuchten sie zunächst die wahrscheinlichen Auswirkungen eines Insolvenzverfahrens auf die gesetzlichen Abwicklungsziele. Bei einer Gefährdung eines oder mehrerer Abwicklungsziele war das Insolvenzverfahren als nicht glaubwürdig einzustufen, die Überprüfung der Durchführbarkeit des Insolvenzverfahrens konnte entfallen und die FMA–Abwicklungsbehörde hatte eine Abwicklungsstrategie zu entwickeln.

Stellten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA hingegen keine Gefährdung der Abwicklungsziele durch ein Insolvenzverfahren fest, war in einem weiteren Schritt dessen Durchführbarkeit zu beurteilen. Diese war unter anderem gegeben, wenn die IT–Systeme des Kreditinstituts jene Informationen bereitstellen konnten, welche die betroffene Einlagensicherungseinrichtung bei einem angenommenen Ausfall des Kreditinstituts für die rechtzeitige Zahlung der gedeckten Einlagen benötigte. War die Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens nicht gegeben, hatte die FMA–Abwicklungsbehörde eine Abwicklungsstrategie zu entwickeln.

Das REFBA berücksichtigte bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens auch die von zwei anderen Organisationseinheiten der OeNB erstellten Analysen zur Finanzstabilität und zu Einlagensicherungseinrichtungen.⁴⁹

- (2) Die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA führten für alle zehn vom RH überprüften Abwicklungspläne eine Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens durch. Die Ergebnisse sind in Tabelle 16 ersichtlich.

Bei den **harmonisierten** und **einlagenfokussierten Abwicklungsplänen** lag den vom REFBA – gesamthaft für jede Plankategorie – erstellten Beurteilungen jeweils ein Ersuchen der FMA–Abwicklungsbehörde um eine gutachterliche Äußerung gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG zugrunde. Bei den harmonisierten Abwicklungsplänen ersuchte die FMA–Abwicklungsbehörde das REFBA um die gutachterliche Äußerung am

⁴⁹ Bei ihren Finanzstabilitätsanalysen nahm die OeNB–Abteilung Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht Einschätzungen vor, inwieweit das in § 48 Abs. 2 Z 2 BaSAG angeführte Abwicklungsziel „Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität“ jeweils erfüllt war. Die OeNB–Abteilung für Bankenanalyse führte regelmäßige Stresstests und Analysen zu den österreichischen Einlagensicherungssystemen durch und stellte deren Ergebnisse dem REFBA zur Verfügung.

22. Juni 2018 mit einer Frist bis spätestens 29. Juni 2018 und bei den einlagenfokussierten Abwicklungsplänen am 6. Dezember 2018 mit einer Frist bis spätestens 18. Jänner 2019.

Das REFBA erstellte die beiden gutachterlichen Äußerungen und übermittelte diese für die harmonisierten Abwicklungspläne am 9. August 2018 und für die einlagenfokussierten Abwicklungspläne am 1. März 2019.

Bei den **vollwertigen Abwicklungsplänen** gab es kein gesondertes Ersuchen an das REFBA um eine gutachterliche Äußerung. Das REFBA führte zunächst für jedes Kreditinstitut individuell eine Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens durch und hielt die Ergebnisse in einem eigenen Kapitel des Abwicklungsplans fest. Die FMA–Abwicklungsbehörde stellte dieses Kapitel in weiterer Folge fertig.

(3) Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens war nicht auf die Abwicklungsplanung beschränkt. Bei einem ausgefallenen oder wahrscheinlich ausfallenden Kreditinstitut war ein Public Interest Assessment durchzuführen. Gegenstand dieser Assessments war die Prüfung und Beurteilung, ob die Durchführung einer Abwicklung (anstelle eines Insolvenzverfahrens) im öffentlichen Interesse ist. Ein Public Interest Assessment bestand aus

- der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (mit aktuellen Daten),
- der Beurteilung der Eignung und Angemessenheit der geplanten Abwicklungsstrategie und
- dem Vergleich der Ergebnisse eines Insolvenzverfahrens und der Abwicklungsstrategie im Hinblick auf die Erreichung der Abwicklungsziele (TZ 12).

Wenn die Abwicklungsziele mit einem Abwicklungsverfahren besser erreichbar waren, war die Abwicklung im öffentlichen Interesse und die FMA–Abwicklungsbehörde hatte Abwicklungsmaßnahmen anzuordnen; andernfalls war ein Insolvenzverfahren einzuleiten.

Das Public Interest Assessment lag in der Verantwortung der FMA–Abwicklungsbehörde.⁵⁰ Seit Beginn des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus hatte die FMA–Abwicklungsbehörde drei derartige Assessments durchzuführen. In allen drei Fällen ersuchte die FMA–Abwicklungsbehörde das REFBA um eine gutachterliche Äußerung gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG, bei der zu prüfen war, ob die Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse war. Das REFBA kam in seinen gutachterlichen Äußerungen zum Schluss, dass die Voraussetzungen für ein öffent-

⁵⁰ § 49 Abs. 1 und § 115 Abs. 1 BaSAG

liches Interesse an einer Abwicklung nicht gegeben waren. Die FMA–Abwicklungsbehörde folgte der Einschätzung des REFBA und ordnete bei keinem der drei Kreditinstitute Abwicklungsmaßnahmen an.

- 23.2 Der RH merkte an, dass das REFBA sowohl bei den harmonisierten als auch bei den einlagenfokussierten Abwicklungsplänen die von der FMA–Abwicklungsbehörde gesetzte Frist für die gutachterliche Äußerung zur Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (bei einem angenommenen Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts) um mehr als einen Monat überschritt. In diesem Zusammenhang wies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen zu den langen Planungszyklen der FMA–Abwicklungsbehörde in [TZ 20](#) hin.

Der RH empfahl der OeNB, ihre Leistungen für die FMA–Abwicklungsbehörde fristgerecht zu erbringen, um zu einer Verkürzung der langen Planungszyklen beizutragen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde sowohl für die Abwicklungsplanung als auch für die tatsächliche Abwicklung von Kreditinstituten verantwortlich war; dennoch war sie bei kritischen Tätigkeiten zum Teil vom OeNB–Referat REFBA abhängig. Dies war der Fall

- bei der Identifikation von kritischen Funktionen und Verflechtungen bei den Kreditinstituten,
- bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens in der Abwicklungsplanung und
- bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer tatsächlichen Abwicklung eines ausfallenden oder wahrscheinlich ausfallenden Kreditinstituts.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, der FMA, der OeNB und dem Ministerium sicherzustellen, dass die FMA–Abwicklungsbehörde über die erforderliche Expertise verfügt, um die kritischen Tätigkeiten bei der Abwicklungsplanung und –durchführung (einschließlich der Identifikation von kritischen Funktionen bei Kreditinstituten, der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens in der Abwicklungsplanung und der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer tatsächlichen Abwicklung eines Kreditinstituts) weitgehend eigenständig erfüllen zu können. Dabei wäre im Sinne einer wirtschaftlichen Vorgangsweise darauf zu achten, dass keine Doppelgleisigkeiten zwischen den Organisationen entstehen.

23.3 (1) Das Ministerium unterstützte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, wonach die FMA–Abwicklungsbehörde über die erforderliche Expertise verfügen muss, um kritische Tätigkeiten bei der Abwicklungsplanung und –durchführung weitgehend eigenständig erfüllen zu können. Eine Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sei im Sinne einer wirtschaftlichen Vorgangsweise generell wichtig. Einen Mangel an Expertise bei der FMA–Abwicklungsbehörde habe das Ministerium jedoch nicht festgestellt.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie grundsätzlich über die entsprechende Expertise in allen Bereichen verfüge. Bereits im Jahr 2015 sei im Sinne einer möglichst effizienten Ressourcenallokation eine Arbeitsaufteilung zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und dem REFBA vereinbart worden; dies auch, um mögliche Doppelgleisigkeiten weitestgehend hintanzuhalten. Die Empfehlung des RH sei aufgegriffen worden. Vor dem Hintergrund der vorhandenen Ressourcen werde jedenfalls eine Evaluierung vorgenommen, inwieweit sich die FMA–Abwicklungsbehörde auch bei den aufgrund der Arbeitsteilung überwiegend im REFBA vorbereiteten Themenbereichen vertieft einbringen kann. Diese vertiefende Einbringung könne nur mit entsprechenden „Ressourcenimplikationen“ in beiden Häusern umgesetzt werden. Als zusätzliche Maßnahme würden die Kernaufgaben und Kernprozesse der FMA (und damit auch der Bankenabwicklung) im Rahmen des FMA–internen Projekts „Prozesslandkarte“ evaluiert und gegebenenfalls adaptiert. Dieses Projekt werde bis Ende 2020 abgeschlossen sein.

Bei den explizit angeführten Themengebieten würden im Vorfeld der Erstellung der Kapitel die Inhalte mit der FMA–Abwicklungsbehörde abgestimmt. Erst nach finaler Abstimmung erstelle und übermittle das REFBA die Kapitel. Im Anschluss daran überprüfe die FMA–Abwicklungsbehörde die Kapitel und überarbeite sie gegebenenfalls. Die Letztverantwortung bei der Erstellung sämtlicher Kapitel liege jedenfalls immer bei der FMA–Abwicklungsbehörde und werde auch weiterhin bei ihr liegen. Die Voraussetzung für die Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen sei, dass diese im öffentlichen Interesse erforderlich sind. Zur Beurteilung gewisser Aspekte des öffentlichen Interesses werde sowohl für die Abwicklungsplanung als auch für den spezifischen Einzelfall bei der konkreten Prüfung der Abwicklungsvoraussetzungen zur Durchführung von Abwicklungsmaßnahmen ein Gutachten der OeNB eingeholt. Die FMA–Abwicklungsbehörde beziehe dieses in die Gesamtbeurteilung des Vorliegens des öffentlichen Interesses mit ein.

Auch bei einer vollständigen Umsetzung der Empfehlung sei weiterhin eine enge Zusammenarbeit mit der OeNB, insbesondere im Bereich Finanzmarktstabilität, notwendig.

(3) Laut Stellungnahme der OeNB stehe sie der Empfehlung des RH zur fristgerechten Erbringung ihrer Leistungen positiv gegenüber. In einem jährlichen Prozess würden im REFBA die aus dem letztjährigen Planungszyklus gewonnenen Erkenntnisse gesammelt und gegebenenfalls Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet. Die Termintreue bzw. realistische Terminsetzung bei den Analysen für die harmonisierten und die einlagenfokussierten Abwicklungspläne gehöre dazu. Ausnahmslos alle zeitkritischen Gutachten der OeNB (z.B. Public Interest Assessment im Anlassfall und Gutachten zur Errichtung von Abbaugesellschaften) seien pünktlich an die FMA–Abwicklungsbehörde geliefert worden.

Weiters teilte die OeNB mit, dass ihre Zusammenarbeit mit der FMA–Abwicklungsbehörde gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG zur wirksamen Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben im Bereich Bankenabwicklung erfolge. Die FMA–Abwicklungsbehörde erhalte Informationen und Analysen der OeNB auf Basis einer laufenden Involvierung und sei über erforderliche Entwicklungsschritte informiert. Eine zeitraumbezogene Einbeziehung der FMA–Abwicklungsbehörde sei somit gegeben. Die Analysen der OeNB lägen in weiterer Folge den Entscheidungen der FMA–Abwicklungsbehörde zugrunde. Die Entscheidung obliege in allen Fällen der FMA–Abwicklungsbehörde. Ein effektives Bankenabwicklungsregime sei in Österreich ohne eine angemessene Einbeziehung der OeNB aufgrund ihres Auftrags zur Wahrung der Finanzmarktstabilität, als Lender of Last Resort und als Betreiber von Zahlungsverkehrssystemen schwer vorstellbar. Die klare Abgrenzung des Bereichs, in dem die OeNB an den Tätigkeiten der Abwicklungsbehörde mitwirke, entspreche dem Auftrag des Gesetzgebers, Synergiepotenzial aufgrund der sonstigen Kooperationen gemäß § 79 Bankwesengesetz zu nutzen. In der OeNB würden mehrere Abteilungen einen inhaltlichen Beitrag zu Analysen bzw. Gutachten für die FMA–Abwicklungsbehörde leisten. In diesem Sinne würden vorhandene Synergien bei der Zusammenarbeit im Bereich Bankenabwicklung genutzt. Gleichzeitig werde damit sichergestellt, dass die verschiedenen Analysen zu ähnlichen Fragestellungen (z.B. Identifikation von systemischen Banken und von Abwicklungsbanken) widerspruchsfrei und konsistent sind.

- 23.4 Der RH erwiderte der FMA–Abwicklungsbehörde, der FMA, der OeNB und dem Ministerium, dass in einem wichtigen Bereich eine Abhängigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde von einer nicht bei ihr angesiedelten Organisationseinheit bestand. Der RH erachtete es für notwendig, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in der Lage ist, auch diese kritischen Tätigkeiten weitgehend eigenständig zu erfüllen.

Für den RH war dies auch im Hinblick auf eine klare und transparente Abgrenzung der Rechenschaftsbereiche der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB relevant; etwa für den Fall fehlerhafter Analysen oder Beurteilungen, die zu finanziellen Belastungen der betroffenen Kreditinstitute, deren Gläubiger, der Einlagensicherungssysteme oder der öffentlichen Hand führen können.

Der RH stellte klar, dass damit eine Zusammenarbeit mit der OeNB bei vorgelagerten Tätigkeiten nicht ausgeschlossen ist. Zum einen sieht § 3 Abs. 5 BaSAG eine Zusammenarbeit zur wirksamen Erfüllung der jeweiligen Aufgaben vor und zum anderen sind Doppelgleisigkeiten auch im Abwicklungsbereich zu vermeiden. Nach Ansicht des RH ist vor allem die Zusammenarbeit mit OeNB–Abteilungen zweckmäßig, die Kernaufgaben der OeNB (z.B. Finanzmarktstabilität und Statistik) erfüllen und darauf basierend Vorarbeiten zu kritischen Tätigkeiten der FMA–Abwicklungsbehörde leisten können.

Der RH wertete den von der OeNB mitgeteilten Verbesserungsprozess für die fristgerechte Erbringung ihrer Leistungen für die FMA–Abwicklungsbehörde positiv. Er wies darauf hin, dass die im Planungszyklus 2018 nicht fristgerecht an die FMA–Abwicklungsbehörde übermittelten gutachterlichen Äußerungen zur Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens ebenfalls zeitkritisch sind, da sie zu einer Verkürzung der langen Planungszyklen beitragen können.

Bevorzugte Abwicklungsstrategie

- 24.1 (1) Sofern ein Insolvenzverfahren nicht glaubwürdig oder nicht durchführbar war, musste die FMA–Abwicklungsbehörde eine Abwicklungsstrategie für den möglichen Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts festlegen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die von der FMA–Abwicklungsbehörde gewählten Abwicklungsstrategien und –instrumente bei den vom RH überprüften Abwicklungsplänen:

Tabelle 16: Abwicklungsstrategien und –instrumente bei überprüften Abwicklungsplänen

| Kreditinstitute | Insolvenzverfahren | Abwicklungsstrategien | Abwicklungsinstrumente | MREL (31.12.2017) |
|---|--|---|--|-------------------|
| Kreditinstitut 1 Kreditinstitut 2 | nicht glaubwürdig | finanzielle Restrukturierung | Gläubigerbeteiligung | Überschuss |
| Kreditinstitut 3 | glaubwürdig und durchführbar | Insolvenzverfahren | – | – |
| Kreditinstitut 4 | nicht glaubwürdig (bei systemweiter Krise) | strukturelle Reorganisation mit Transfer gedeckter Einlagen | Unternehmensveräußerung Brückeninstitut | Überschuss |
| Kreditinstitut 5 | glaubwürdig und durchführbar | Insolvenzverfahren | – | – |
| Kreditinstitut 6 | glaubwürdig und durchführbar | Insolvenzverfahren | – | – |
| Kreditinstitut 7 | nicht glaubwürdig (bei systemweiter Krise) | strukturelle Reorganisation mit Transfer gedeckter Einlagen | Unternehmensveräußerung Brückeninstitut | ausständig |
| Kreditinstitut 8 Kreditinstitut 9 Kreditinstitut 10 | glaubwürdig und durchführbar | Insolvenzverfahren | – | – |

MREL = Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten

Quelle: FMA

- (2) Die FMA–Abwicklungsbehörde wählte bei den vom RH überprüften Abwicklungsplänen zwei grundsätzliche Abwicklungsstrategien, nämlich die finanzielle Restrukturierung und die strukturelle Reorganisation. Die finanzielle Restrukturierung bestand in der Herabsetzung von berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten und Eigenkapital (**TZ 33**). Die strukturelle Reorganisation sah eine Anpassung des Geschäftsmodells sowie eine Veränderung von rechtlichen, operativen und finanziellen Strukturen des jeweiligen Kreditinstituts vor.

Für die Kreditinstitute 1 und 2 schätzten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA aufgrund der festgestellten kritischen Funktionen und beim Kreditinstitut 1 auch aufgrund der möglichen negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität in Österreich ein Insolvenzverfahren als nicht glaubwürdig ein; dies sowohl in einem idiosynkratischen Szenario als auch in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse. Die FMA–Abwicklungsbehörde plante bei einem Ausfall für beide Kreditinstitute eine finanzielle Restrukturierung unter Anwendung des Instruments der Gläubigerbeteiligung.

Bei den Kreditinstituten 3, 4, 6 und 7 erachteten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA ein Insolvenzverfahren in einem idiosynkratischen Krisenszenario als glaubwürdig und durchführbar, da sie bei diesen Kreditinstituten zuvor keine kritischen Funktionen festgestellt hatten und auch keine negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität in Österreich erwarteten. Für Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse stuften sie ein Insolvenzverfahren allerdings als nicht glaubwürdig ein, da ein Einlagensicherungsfall mit einem hohen Volumen in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse zu Unsicherheiten der Einlegerinnen und Einleger anderer Kreditinstitute und folglich zu negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität führen könnte. Daher plante die FMA–Abwicklungsbehörde für dieses Szenario eine Abwicklungsstrategie, die den Transfer der gedeckten Einlagen mit einem zumindest gleichwertigen Volumen an Aktiva auf ein Unternehmen oder ein Brückeninstitut beinhaltete.

Bei den Kreditinstituten 5, 8, 9 und 10 hielten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA in den Abwicklungsplänen weder kritische Funktionen noch eine mit einem Insolvenzverfahren verbundene Gefahr für die Finanzstabilität in Österreich fest. Ein Insolvenzverfahren erachteten sie sowohl in einem idiosynkratischen Szenario als auch in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse als glaubwürdig und durchführbar. Damit entfiel für die FMA–Abwicklungsbehörde die Notwendigkeit, eine Abwicklungsstrategie als Alternative zum Insolvenzverfahren festzulegen.

(3) Konkrete Vorgaben für die operative Umsetzung der geplanten Abwicklungsstrategien und –instrumente arbeitete die FMA–Abwicklungsbehörde im Planungszyklus 2018 nicht aus. Dies betraf z.B. die konkrete Ausgestaltung der Strategien und Instrumente, die involvierten Entscheidungsträger, den Inhalt und die Dauer der einzelnen Umsetzungsphasen, den möglichen Ablauf der Verlusttragungskaskade⁵¹, die Auswahl geeigneter Aktiva beim Einlagentransfer und die Vermeidung einer Schlechterstellung der Gläubiger im Vergleich zu einem Insolvenzverfahren. Die Ausarbeitung diesbezüglicher Vorgaben sah die FMA–Abwicklungsbehörde für die kommenden Planungszyklen vor.

(4) Die FMA–Abwicklungsbehörde hat in den Abwicklungsplänen alle wesentlichen Hindernisse für eine etwaige Abwicklung aufzuzeigen und die Maßnahmen zur Beseitigung dieser Hindernisse zu erläutern.⁵² Auch der SRB sah in seinen Vorgaben für die Abwicklungspläne die Identifikation der finanziellen, rechtlichen und operativen Hindernisse für die Abwicklungsstrategien vor. Die vom RH überprüften Abwicklungspläne enthielten keine Identifikation wesentlicher Abwicklungshindernisse. Ihren Ausführungen in den Abwicklungsplänen der Kreditinstitute 1 und 2 zufolge plante sie, im Planungszyklus 2019 erstmals auch verfahrenstechnische, operative und rechtliche Hindernisse im Falle der Umsetzung des Instruments der Gläubigerbeteiligung zu identifizieren und potenzielle Maßnahmen für deren Beseitigung darzustellen.

(5) Von besonderer Bedeutung für die Umsetzbarkeit der geplanten Abwicklungsstrategien war der Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (**MREL**; Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities), über den die Kreditinstitute zur Finanzierung der geplanten Abwicklungsinstrumente verfügen mussten. Bei den vier Kreditinstituten mit vollwertigen Abwicklungsplänen, für die bei einem Ausfall Abwicklungsstrategien vorgesehen waren (Kreditinstitute 1 bis 4), bestand gemäß der Berechnung der FMA–Abwicklungsbehörde bereits zum Zeitpunkt der Erstellung des Abwicklungsplans ein Überschuss an Mitteln zur Abdeckung der MREL–Erfordernisse.

Bei den Kreditinstituten mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen (Kreditinstitute 6 und 7) legte die FMA–Abwicklungsbehörde noch keine MREL–Erfordernisse fest und plante, diese frühestens nach Abschluss des Planungszyklus 2020 im Jahr 2021 vorzuschreiben. Sie begründete dies damit, dass sie die Festlegung von MREL–Erfordernissen für die Kreditinstitute mit vollwertigen Kreditinstituten priorisiert habe.

⁵¹ Die in § 90 BaSAG festgelegte Verlusttragungskaskade zeigt die Abfolge der Herabschreibung und Umwandlung des Eigenkapitals und der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten bei Anwendung des Abwicklungsinstruments der Gläubigerbeteiligung.

⁵² § 20 BaSAG

24.2 Der RH kritisierte, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in den vom RH überprüften vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 zwar Abwicklungsstrategien und –instrumente für die einzelnen Kreditinstitute anführte, dazu aber keine konkreten Vorgaben für die operative Umsetzung ausarbeitete. Damit war die bei einem eventuellen Ausfall dieser Kreditinstitute erforderliche rasche Umsetzung der Abwicklungsstrategien und –instrumente nicht gewährleistet.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die in den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen angeführten Abwicklungsstrategien und –instrumente ehestmöglich zu konkretisieren, um bei einem Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts eine umfassende Umsetzung ohne zeitliche Verzögerung zu gewährleisten.

Weiters empfahl der RH der FMA–Abwicklungsbehörde, die festgelegten Abwicklungsstrategien und –instrumente im Hinblick auf ihre Angemessenheit und Aktualität regelmäßig zu evaluieren und – sofern erforderlich – anzupassen.

Weiters kritisierte der RH, dass die FMA–Abwicklungsbehörde bei den überprüften vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 die wesentlichen Abwicklungshindernisse noch nicht identifiziert hatte und die Erläuterung der Maßnahmen zu ihrer Behebung noch nicht vorgenommen hatte. Er anerkannte jedoch, dass sie dies zumindest für die vollwertigen Abwicklungspläne der Kreditinstitute 1 und 2 für den Planungszyklus 2019 vorsah.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die von ihr für den Planungszyklus 2019 vorgesehene Identifikation der wesentlichen Abwicklungshindernisse und die Erläuterung der Maßnahmen zu ihrer Behebung zügig vorzunehmen; dies nicht nur für die vollwertigen Abwicklungspläne, sondern für alle Abwicklungspläne, in denen Abwicklungsstrategien für die jeweiligen Kreditinstitute vorgesehen sind.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde bei den überprüften einlagenfokussierten Abwicklungsplänen (Kreditinstitute 6 und 7) noch keine MREL–Erfordernisse festgelegt hatte und deren Vorschreibung für frühestens das Jahr 2021 vorsah, obwohl ein ausreichender Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten entscheidend für die Finanzierung der geplanten Abwicklungsinstrumente ist.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, mit der möglichst zeitnahen Konkretisierung der Abwicklungsstrategien und –instrumente auch den für deren Finanzierung jeweils erforderlichen Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten zu ermitteln und den Kreditinstituten vorzuschreiben.

24.3 Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH aufgegriffen habe und laufend an der Konkretisierung der in den Abwicklungsplänen angeführten Abwicklungsstrategien und –instrumente arbeite. Sie habe unter anderem folgende Maßnahmen gesetzt:

- In den Abwicklungsplänen würden schrittweise bevorzugte und alternative Abwicklungsstrategien festgelegt sowie die für die Umsetzung dieser Abwicklungsstrategien erforderlichen Informationen und die Auswirkungen dieser Abwicklungsstrategien (z.B. Gläubigerbeteiligung) analysiert, um mögliche Abwicklungshindernisse zu identifizieren und gegebenenfalls zu beseitigen.
- Im Zuge des Planungszyklus 2020 würden Institute mit einem vollwertigen Abwicklungsplan erstmals aufgefordert, sogenannte Playbooks zu erstellen, um die konkrete Umsetzung der gewählten Abwicklungsstrategie aus Institutssicht darzustellen. Die Playbooks wären von der FMA–Abwicklungsbehörde zu prüfen. Im laufenden Austausch mit den Instituten solle die konkrete Umsetzbarkeit der gewählten Abwicklungsstrategie bankindividuell sichergestellt werden. Die bereits überwiegend erfolgte MREL–Vorschreibung sowie die Erstellung eines FMA–Mindeststandards für die Bereitstellung von Daten im Abwicklungsfall seien wesentliche Elemente der Konkretisierung und Operationalisierung.
- Die FMA–Abwicklungsbehörde erarbeite zudem interne Handbücher, deren Fokus auf einer operativen Anleitung für den konkreten Abwicklungsfall in Österreich und auf inhaltlichen Aspekten sowie Richtungsempfehlungen für die Umsetzung einzelner Abwicklungsinstrumente liege. Diese Handbücher würden bis Ende 2020 fertiggestellt und in regelmäßigen Abständen einem Review unterzogen. Sie seien bereits in bereichsinternen Vorträgen (z.B. zur Gläubigerbeteiligung und zum Brückeninstitut) vorgestellt und auf ihre Praxistauglichkeit hin diskutiert worden.

Weiters teilte die FMA–Abwicklungsbehörde mit, dass sie die Empfehlung des RH, die festgelegten Abwicklungsstrategien und –instrumente im Hinblick auf ihre Angemessenheit und Aktualität regelmäßig zu evaluieren und – sofern erforderlich – anzupassen, aufgegriffen habe. Sie werde die Analysen im Planungszyklus 2020 und darüber hinaus fortsetzen und erweitern. Die Evaluierung werde laufend auf Grundlage aktualisierter Daten sowie weiterentwickelter Policies von EU– und nationaler Ebene zum für den jeweiligen Planungszyklus maßgeblichen Stichtag durchgeführt. Dabei seien im Planungszyklus 2019 insbesondere die Auswirkungen einer finanziellen Restrukturierung bei Anwendung der Gläubigerbeteiligung institutsspezifisch analysiert und erste Schlussfolgerungen zur Eignung dieser Abwicklungsstrategie gezogen worden.

Die FMA–Abwicklungsbehörde habe auch die Empfehlung des RH aufgegriffen, die Identifikation der wesentlichen Abwicklungshindernisse und die Erläuterung der Maßnahmen zu ihrer Behebung zügig vorzunehmen. Bereits im Planungszyklus 2019 seien in die vollwertigen Abwicklungspläne entsprechende Kapitel und erste Analysen zu potenziellen Abwicklungshindernissen aufgenommen worden. Diese Analysen

würden in den kommenden Planungszyklen kontinuierlich und im weitestgehenden Einklang mit entsprechenden SRB-Policies ausgebaut.

Zur Empfehlung des RH, den jeweils erforderlichen Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auch für Kreditinstitute mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen möglichst zeitnah zu ermitteln und vorzuschreiben, teilte die FMA-Abwicklungsbehörde mit, dass sie diese Empfehlung bereits weitgehend umgesetzt habe. Sie habe der überwiegenden Mehrzahl (über 97 %) der österreichischen Institute in ihrer Zuständigkeit (ca. 400 Institute per 31. Dezember 2019) im Einklang mit dem Planfortschritt und der Bewertung der maßgeblichen Strategie bereits eine MREL-Quote bekanntgegeben.

Den im Planungszyklus 2020 verbleibenden neun einlagenfokussierten Instituten sei nach Abschluss des Planungszyklus 2019 jeweils eine nicht verbindliche MREL-Berechnung bekanntgegeben worden. Für diese neun Institute sei eine MREL-Vorschreibung voraussichtlich zum Abschluss des Planungszyklus 2020 im Jahr 2021 geplant. Dies liege nicht nur an der priorisierten Festlegung von erhöhten MREL-Erfordernissen für vollwertige Institute, sondern auch daran, dass sich die Abwicklungsstrategie für einlagenfokussierte Institute noch in Entwicklung befinde, die Datenqualität der Institute im Planungszyklus 2020 zu verbessern sei und sich die vorliegenden Analyseergebnisse für einlagenfokussierte Institute im Lichte der laufenden Diskussionen auf europäischer Ebene zur Prüfung eines systemischen Krisenszenarios bei der Abwicklungsplanung sowie mit Blick auf die anstehende Umsetzung der zweiten BRRD-Richtlinie und kommende Updates der MREL-Policy des SRB noch ändern könnten.

Finanzieller und operativer Fortbestand

25.1 (1) Die Abwicklungspläne hatten Maßnahmen vorzusehen, die bei einer Abwicklung den finanziellen und operativen Fortbestand des jeweiligen Kreditinstituts bzw. seiner für die Erreichung der Abwicklungsziele relevanten Teile sicherstellen.

(2) Die Sicherstellung einer ausreichenden Liquidität während und nach der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen war eine wesentliche Voraussetzung für den finanziellen Fortbestand.

In den vom RH überprüften einlagenfokussierten und harmonisierten Abwicklungsplänen (Kreditinstitute 6 bis 10) des Planungszyklus 2018 behandelte die FMA–Abwicklungsbehörde den finanziellen Fortbestand nicht. In den vollwertigen Abwicklungsplänen (Kreditinstitute 1 bis 5) ging sie nicht über die Darstellung der Liquidität des jeweiligen Kreditinstituts zum Zeitpunkt der Abwicklungsplanung hinaus.

Die Beurteilung der Liquiditätssituation, die Identifikation von Krisenszenarien, die Analyse des Liquiditäts– und Refinanzierungsbedarfs bei Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen nahm die FMA–Abwicklungsbehörde im Planungszyklus 2018 nicht vor; dies war für die folgenden Planungszyklen geplant.

(3) Bei der Zuführung von liquiden Mitteln im Zusammenhang mit einer Abwicklung waren rechtliche Einschränkungen zu beachten. Eines der vier Hauptziele des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus war die Minimierung der negativen Abhängigkeit zwischen Kreditinstituten und Staaten (TZ 2). Dementsprechend untersagte Art. 57 Abs. 2 SRM–Verordnung das Heranziehen von Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten für vom SRB ergriffene Abwicklungsmaßnahmen.

Gemäß § 20 BaSAG darf die FMA–Abwicklungsbehörde in den Abwicklungsplänen – abgesehen vom Abwicklungsfinanzierungsmechanismus (TZ 40 bis TZ 43) – von keiner außerordentlichen finanziellen Unterstützung aus öffentlichen Mitteln ausgehen. Unzulässig ist auch die Planung von Unterstützungen durch die Zentralbank in Form einer Notfallliquiditätshilfe oder einer Liquiditätshilfe mit nicht standardisierten Bedingungen bei Besicherung, Laufzeit und Zinssätzen. Im Abwicklungsplan ist zu analysieren, wie und wann ein Kreditinstitut unter den im Abwicklungsplan genannten Voraussetzungen die Nutzung von Zentralbankmitteln beantragen kann. Dabei sind die als Sicherheit in Betracht kommenden Vermögenswerte aufzuzeigen.

In ihrem Beitrag zu einem im Zuständigkeitsbereich des SRB liegenden Abwicklungsplan hielt die FMA–Abwicklungsbehörde fest, dass im Falle der tatsächlichen Abwicklung des österreichischen Kreditinstituts ein beträchtlicher Betrag an

Zentralbankfinanzierung, etwa im Rahmen einer „Emergency Liquidity Assistance“⁵³, notwendig sein würde. Die FMA–Abwicklungsbehörde erwartete auch zusätzliche Zentralbankmittel für das betroffene Kreditinstitut, die durch Garantien des Einheitlichen Abwicklungsfonds, eines nationalen Abwicklungsfonds oder eines nationalen Einlagensicherungsfonds abgesichert wären, um eine eventuelle Zeitlücke zu schließen, die der Markt zur Gewinnung des Vertrauens in die Lebensfähigkeit des abgewickelten Kreditinstituts benötigt. Die vorgesehene Zentralbankfinanzierung begründete sie damit, dass während der akuten Stressphase private Finanzierungsquellen nicht zur Verfügung stehen würden.

(4) Im Hinblick auf den operativen Fortbestand waren im Abwicklungsplan Maßnahmen zur Sicherstellung der für eine erfolgreiche Abwicklung erforderlichen Personalressourcen, IT–Systeme, Teile des Betriebsvermögens sowie interne und externe Dienstleistungen vorzusehen.

Die vom RH überprüften Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 beinhalteten derartige Maßnahmen nicht. Die Entwicklung von Strategien und Vorkehrungen zur Sicherstellung der operativen Geschäftsfortführung plante die Abwicklungsbehörde bei den vollwertigen Abwicklungsplänen für den Planungszyklus 2021 und bei den einlagenfokussierten Abwicklungsplänen für den Planungszyklus 2022.

- 25.2 Der RH kritisierte, dass sich die FMA–Abwicklungsbehörde in den von ihm überprüften Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 auf die Darstellung der Liquidität zur Zeit der Planerstellung beschränkte und die mit einer Abwicklung verbundenen Liquiditätserfordernisse noch nicht ausreichend berücksichtigte, obwohl deren Erfüllung eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Abwicklung eines Kreditinstituts ist.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die mit einer Abwicklung verbundenen Liquiditätserfordernisse (z.B. Liquiditäts– und Refinanzierungsbedarf bei Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen) ehestmöglich in ihren vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen zu berücksichtigen, um so eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Abwicklung von Kreditinstituten zu erfüllen.

Der RH hielt fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrem Beitrag zu einem im Zuständigkeitsbereich des SRB liegenden Abwicklungsplan einen beträchtlichen Betrag an Zentralbankfinanzierung, z.B. durch eine „Emergency Liquidity Assistance“ als notwendig erachtete, um im Falle einer Abwicklung die finanzielle Kontinuität

⁵³ Eine Emergency Liquidity Assistance (ELA) wird auch als Notfallliquiditätshilfe bezeichnet. ELA–Kredite werden von der nationalen Zentralbank des Landes vergeben, in dem das betroffene Kreditinstitut seinen Sitz hat. Die jeweilige nationale Zentralbank trägt dabei alle eventuell entstehenden Kosten und Risiken (siehe <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.de.html>, abgerufen am 18. Oktober 2019).

des betroffenen Kreditinstituts bei einem Ausfall privater Finanzierungsquellen sicherzustellen.

Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zum einen das Risiko einer „Emergency Liquidity Assistance“ gegebenenfalls die gewährende Zentralbank trägt und zum anderen bei der Zuführung von liquiden Mitteln im Zusammenhang mit einer Abwicklung rechtliche Einschränkungen zu beachten sind. So ist gemäß § 20 BaSAG auch die Planung von Unterstützungen durch die Zentralbank in Form einer Notfallliquiditätshilfe oder einer Liquiditätshilfe mit nicht standardisierten Bedingungen bei Besicherung, Laufzeit und Zinssätzen unzulässig.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei der Planung von Liquiditätsmaßnahmen für eine mögliche Abwicklung von Kreditinstituten die rechtlichen Einschränkungen (etwa in Art. 57 SRM–Verordnung und in § 20 BaSAG) für eventuelle Finanzierungen durch Staaten oder Zentralbanken zu beachten; dies auch im Hinblick auf die Minimierung der Abhängigkeit zwischen Kreditinstituten und Staaten, die eines der vier Hauptziele des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus bildet.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, für den Fall einer geplanten Nutzung von Zentralbankmitteln bei der Abwicklung eines Kreditinstituts jeweils in Übereinstimmung mit § 20 Abs. 4 BaSAG im Abwicklungsplan zu analysieren, wie und wann das Kreditinstitut unter den im Abwicklungsplan genannten Voraussetzungen die Nutzung von Zentralbankmitteln beantragen kann. Dabei wären auch die als Sicherheit in Betracht kommenden Vermögenswerte aufzuzeigen.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die von ihm überprüften Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 keine Maßnahmen enthielten, mit denen bei einer Abwicklung die Sicherstellung der für den operativen Fortbestand erforderlichen Ressourcen (z.B. Personalressourcen, IT–Systeme und Dienstleistungen) erfolgen sollte. Diesbezügliche Inhalte der Abwicklungspläne plante die FMA–Abwicklungsbehörde erst für den Planungszyklus 2021.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, in die Abwicklungspläne, bei denen ein operativer Fortbestand nach einer Abwicklung vorgesehen ist, auch Maßnahmen zur Sicherstellung der für den operativen Fortbestand erforderlichen Ressourcen (z.B. Personalressourcen, IT–Systeme und Dienstleistungen) aufzunehmen. Damit sollte ehestmöglich und nicht erst im Planungszyklus 2021 begonnen werden.

25.3 Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde werde sie die mit einer Abwicklung verbundenen Liquiditätserfordernisse ehestmöglich in ihren Abwicklungsplänen berücksichtigen. Zum Thema „Liquidität in der Abwicklung“ sei bereits eine eigene SRB–Arbeitsgruppe etabliert worden, in der auch die FMA–Abwicklungsbehörde vertreten sei. Die Ergebnisse würden – im Hinblick auf ein einheitliches europäisches Vorgehen – auch in den Abwicklungsplänen für Institute in ihrem Zuständigkeitsbereich berücksichtigt werden. Bereits im Planungszyklus 2019 sei in den vollwertigen Abwicklungsplänen das Kapitel zum finanziellen Fortbestand, daher auch zur Liquidität, wesentlich erweitert worden.

Weiters teilte die FMA–Abwicklungsbehörde mit, dass bei der Planung von Liquiditätsmaßnahmen alle diesbezüglichen rechtlichen Einschränkungen auf EU– und nationaler Ebene berücksichtigt und eingehalten würden.

Die FMA–Abwicklungsbehörde sagte auch zu, für den Fall einer geplanten Nutzung von Zentralbankmitteln bei der Abwicklung eines Kreditinstituts jeweils in Übereinstimmung mit § 20 Abs. 4 BaSAG im Abwicklungsplan zu analysieren, wie und wann das Kreditinstitut die Nutzung von Zentralbankmitteln beantragen kann. In einem derartigen Fall würde sie alle maßgeblichen Regelungen auf EU– und nationaler Ebene berücksichtigen. In den aktuellen Abwicklungsplänen der österreichischen Institute seien Zentralbankmittel nicht Teil der Abwicklungsstrategien.

Weiters teilte die FMA–Abwicklungsbehörde mit, dass sie bereits im Planungszyklus 2020 und darüber hinaus das Kapitel zum operativen Fortbestand in den vollwertigen Abwicklungsplänen im Einklang mit den Entwicklungen auf europäischer Ebene kontinuierlich erweitern werde. So sei im Planungszyklus 2019 zu diesem Themenbereich erstmals eine Abfrage vorgenommen und darauf basierend ein Kapitel zum operativen Fortbestand in die Abwicklungspläne aufgenommen worden.

Informations– und Kommunikationsplan

- 26.1 Die zehn vom RH überprüften Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 enthielten Teile des in § 20 BaSAG für eine mögliche Abwicklung vorgesehenen Informations– und Kommunikationsplans.

Die FMA–Abwicklungsbehörde beschrieb in den Abwicklungsplänen, welche Informationen im Fall eines möglichen Ausfalls von Kreditinstituten grundsätzlich erforderlich sind. Angaben zu einzelnen Kreditinstituten und den jeweils tatsächlich verfügbaren Informationen sowie zur Qualität und Zuverlässigkeit der Managementinformationssysteme der jeweiligen Kreditinstitute beinhalteten die Abwicklungspläne nicht. Diesbezüglich führte die FMA–Abwicklungsbehörde eine Abfrage bei den Kreditinstituten durch, deren Auswertung sie für den nächsten Planungszyklus vorsah.

In ihren Ausführungen zur Behördenkommunikation verwies die FMA–Abwicklungsbehörde auch auf das Krisenhandbuch der FMA, das einen organisatorischen Rahmen und Hinweise für das Vorgehen bei extern verursachten Krisen bzw. Aufsichtsfällen enthielt.⁵⁴ Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegende Krisenhandbuch der FMA war seit 10. April 2010 in Geltung. Eine Aktualisierung anlässlich der Gründung der FMA–Abwicklungsbehörde oder des Inkrafttretens des BaSAG am 1. Jänner 2015 fand nicht statt. Dementsprechend blieben auch die FMA–Abwicklungsbehörde und ihre Tätigkeit im Krisenhandbuch unberücksichtigt. Im Oktober 2019 teilte die FMA–Abwicklungsbehörde dem RH die „derzeitige“ Überarbeitung des Krisenhandbuchs mit.

Bezüglich der Kommunikation mit den wesentlichen externen Entscheidungsträgern (z.B. Bundesministerin bzw. Bundesminister für Finanzen, SRB und Europäische Kommission) beschrieb die FMA–Abwicklungsbehörde die bei einer Abwicklung zu beachtenden Informationspflichten bzw. Zustimmungsrechte.

Abschließend führte die FMA–Abwicklungsbehörde die Kontaktdaten der Ansprechperson beim jeweiligen Kreditinstitut sowie der zuständigen Bediensteten der FMA und OeNB an. Die Entwicklung von Kommunikationsplänen war für den Planungszyklus 2020 geplant.

- 26.2 Der RH kritisierte, dass bei den von ihm überprüften Abwicklungsplänen des Planungszyklus 2018 nur Teile der in § 20 BaSAG vorgesehenen Informations– und Kommunikationspläne vorhanden waren und diese – abgesehen von der Nennung einer Ansprechperson beim jeweiligen Kreditinstitut – keine institutsspezifischen

⁵⁴ Eine Krise im Sinne des Krisenhandbuchs lag z.B. vor, „wenn ein großes, von der FMA beaufsichtigtes Unternehmen in eine schwierige Situation gerät, wenn potenziell viele Kunden von einem Problemfall betroffen sind ..., wenn die gesamte Branche in Mitleidenschaft gezogen werden könnte oder wenn aufgrund eines Problems kurzfristig eine Maßnahme großer Tragweite zu treffen ist“.

Informationen oder Maßnahmen enthielten. Der RH wies auch auf die erst für den Planungszyklus 2020 vorgesehene Entwicklung der Kommunikationspläne hin.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die Ergebnisse der im Jahr 2018 durchgeführten Abfrage zu den bei den Kreditinstituten bei einem Ausfall verfügbaren Informationen ehestmöglich auszuwerten und die Entwicklung der Informations– und Kommunikationspläne voranzutreiben.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die FMA ihr Krisenhandbuch, auf das sie als Abwicklungsbehörde in ihren Abwicklungsplänen verwies, seit 10. April 2010 nicht aktualisiert hatte. Damit berücksichtigte das Krisenhandbuch weder die Bestimmungen des am 1. Jänner 2015 in Kraft getretenen BaSAG noch die ebenfalls im Jahr 2015 erfolgte Gründung der FMA–Abwicklungsbehörde.

Der RH empfahl der FMA, ihr Krisenhandbuch an die seit dem Jahr 2010 eingetretenen rechtlichen und organisatorischen Veränderungen im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus anzupassen, um so bei einer eventuellen Abwicklung von Kreditinstituten über aktuelle und sofort nutzbare Informationen zu verfügen.

26.3 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Empfehlung des RH aufgegriffen habe, die Ergebnisse der im Jahr 2018 durchgeführten Abfrage zu den bei den Kreditinstituten bei einem Ausfall verfügbaren Informationen ehestmöglich auszuwerten und die Entwicklung der Informations– und Kommunikationspläne voranzutreiben. Seit der im Jahr 2018 durchgeführten Abfrage seien wesentliche Fortschritte erzielt worden:

- Die Ergebnisse der Abfrage seien zur Vorbereitung eines FMA–Mindeststandards analysiert und ausgewertet worden. Dieser Mindeststandard zur Bereitstellung von Daten für den Abwicklungsfall befinde sich in einem fortgeschrittenen Entwurfsstadium und solle nach öffentlicher Konsultation voraussichtlich Anfang 2021 veröffentlicht werden.
- Der Informations– und Kommunikationsplan in den Abwicklungsplänen werde in jedem Planungszyklus überarbeitet und ergänzt, um im Abwicklungsfall das Funktionieren der Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden, dem betroffenen Institut, der Öffentlichkeit sowie sonstigen Betroffenen (z.B. Bediensteten, Kundinnen und Kunden sowie Gläubigern) sicherzustellen. Zu diesem Zweck habe die FMA–Abwicklungsbehörde im Planungszyklus 2019 bei den Instituten mit vollwertigen Abwicklungsplänen mittels eines Fragebogens Informationen über deren Kommunikationspläne im Abwicklungsfall eingeholt und analysiert.

(2) Laut Stellungnahme der FMA habe sie die Empfehlung des RH zur Anpassung des Krisenhandbuchs bereits umgesetzt. Sie habe gemeinsam mit der OeNB ein neues Krisenkooperationshandbuch erarbeitet, welches die veränderte Situation in der Bankenunion abbilde und in weiterer Folge das Krisenhandbuch weitestgehend ablösen werde. Die Abnahme durch den Vorstand der FMA sei am 12. März 2020 erfolgt.

Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts

- 27.1 Gemäß § 27 BaSAG hat die FMA–Abwicklungsbehörde zu bewerten, inwieweit ein Kreditinstitut abwicklungsfähig ist. Dabei gilt ein Kreditinstitut als abwicklungsfähig, wenn die FMA–Abwicklungsbehörde es für durchführbar und glaubwürdig hält, das Kreditinstitut im Rahmen eines Konkursverfahrens zu verwerten oder es durch Anwendung verschiedener Abwicklungsinstrumente und –befugnisse abzuwickeln; dies bei einer möglichst weitgehenden Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf das Finanzsystem und bei einer Fortführung der vom Kreditinstitut ausgeübten kritischen Funktionen. Die Anlage zu § 27 BaSAG enthält Kriterien für die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten.⁵⁵

Die vom RH überprüften vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungspläne enthielten – anders als im BaSAG und in der Vorlage des SRB vorgesehen – keine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit.

Der Bewertung bzw. Feststellung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts hatten unter anderem die Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens und möglicher Abwicklungsstrategien sowie die Identifikation und Überwindung von Abwicklungshindernissen voranzugehen (TZ 23 und TZ 24). Diese Zwischenschritte waren bei den vom RH überprüften vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen am Ende des Planungszyklus 2018 nur teilweise vollzogen.

Die Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen sah die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrer Planungsunterlage „Nationale Abwicklungsplanung 2019 – 2022“ für den Planungszyklus 2022 vor. Eine Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen war nicht Teil dieser Planung, obwohl auch für Kreditinstitute mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen Abwicklungsstrategien in Vorbereitung waren.

⁵⁵ Zu den in der Anlage zum § 27 BaSAG enthaltenen Kriterien für die Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts gehörten unter anderem Regelungen zur Sicherstellung von ausreichend Personal und Liquidität, die Existenz von Notfallplänen zur Sicherstellung eines dauerhaften Zugangs zu Zahlungs- und Abrechnungssystemen sowie funktionierende Management–Informationssysteme.

- 27.2 Der RH kritisierte, dass die von ihm überprüften vollwertigen Abwicklungspläne des Planungszyklus 2018 keine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit enthielten und erforderliche Zwischenschritte (z.B. Bewertung der geplanten Abwicklungsstrategien und Identifikation von Abwicklungshindernissen) noch ausständig waren. Da die festzustellende Abwicklungsfähigkeit letztlich entscheidend für die tatsächliche Abwicklung von ausgefallenen oder ausfallenden Kreditinstituten ist, erachtete der RH die von der FMA–Abwicklungsbehörde geplante Feststellung im Planungszyklus 2022 – rund acht Jahre nach Beginn des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – als zu spät.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die Bewertung bzw. Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen und die dafür erforderlichen Zwischenschritte (z.B. Bewertung geplanter Abwicklungsstrategien und Identifikation von Abwicklungshindernissen) zu priorisieren, um die Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute ehestmöglich – und nicht erst im Planungszyklus 2022 – erreichen zu können.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Planungsunterlage „Nationale Abwicklungsplanung 2019 – 2022“ keine Feststellung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen enthielt, obwohl die FMA–Abwicklungsbehörde auch Kreditinstitute mit einlagenfokussierten Abwicklungsplänen bei einem drohenden Ausfall in Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse für eine Abwicklung vorsah.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, neben der Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen auch die Feststellung der Abwicklungsfähigkeit anderer Kreditinstitute, für die bei Eintritt ihres Ausfalls eine Abwicklung vorgesehen ist, voranzutreiben.

27.3 Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Bewertung bzw. Feststellung der Abwicklungsfähigkeit ihr zentrales priorisiertes Ziel im Rahmen der Abwicklungsplanung sei. Im Planungszyklus 2019 seien in den vollwertigen Abwicklungsplänen entsprechende Kapitel und erste Analysen zu potenziellen Abwicklungshindernissen aufgenommen worden. Dazu hätten insbesondere institutsspezifische Analysen zu den Auswirkungen einer finanziellen Restrukturierung mittels einer Gläubigerbeteiligung sowie der diesbezüglichen No Creditor Worse Off–Risiken⁵⁶ gezählt. Im Planungszyklus 2020 und darüber hinaus werde die FMA–Abwicklungsbehörde diese Analysen fortsetzen und erweitern.

Da die Herstellung der Abwicklungsfähigkeit eine gemeinsame Aufgabe der FMA–Abwicklungsbehörde und des jeweiligen Instituts sei, welches potenzielle Abwicklungshindernisse beseitigen soll, habe der SRB im März 2020 die „Expectations for banks“ (Abwicklungsgrundsätze) für die Institute in seiner Zuständigkeit veröffentlicht. Diese Abwicklungsgrundsätze hätten darauf abgezielt, die Institute in verschiedenen Bereichen (etwa Governance, Verlustabsorption und Rekapitalisierung, IT und Daten oder Kommunikation) abwicklungsfähig zu machen. Bei einem gemeinsamen Workshop mit den Instituten mit vollwertigen Abwicklungsplänen im März 2020 habe die FMA–Abwicklungsbehörde diese „Expectations for banks“ vorgestellt und angekündigt, ebenfalls entsprechende Abwicklungsgrundsätze für die Institute in ihrer Zuständigkeit zu entwickeln. Elemente zur Umsetzung dieser Abwicklungsgrundsätze und daher zur Herstellung der Abwicklungsfähigkeit seien zudem etwa die Erstellung eines FMA–Mindeststandards zur Bereitstellung von Informationen für den Abwicklungsfall, die laufenden MREL–Vorschreibungen sowie die Erstellung der Playbooks seitens der Institute.

Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte weiters mit, dass sie auch die Empfehlung des RH aufgegriffen habe, neben der Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen auch die Feststellung der Abwicklungsfähigkeit anderer Kreditinstitute, für die bei Eintritt ihres Ausfalls eine Abwicklung vorgesehen ist, voranzutreiben. Entsprechende Kapitel und Analysen seien auch für die einlagenfokussierten Abwicklungspläne geplant.

⁵⁶ keine Schlechterstellung eines Gläubigers

Abwicklungsplanung des Single Resolution Board

Zuständigkeitsbereich und Mitwirkung der Abwicklungsbehörde und der OeNB

- 28.1 (1) Dem SRB oblag die Erstellung der Abwicklungspläne für Kreditinstitute und Institutsgruppen, die unter die direkte Aufsicht der Europäischen Zentralbank fielen, sowie für andere grenzüberschreitende Institutsgruppen. Dies traf im Planungszyklus 2018 für nachfolgende zwölf in Österreich niedergelassene Kreditinstitute und Institutsgruppen zu.

Tabelle 17: Kreditinstitute im direkten Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board

| Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe | Grund für die Zuständigkeit |
|--|---|
| BAWAG Group AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Erste Group Bank AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Raiffeisen Bank International AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Raiffeisenbankengruppe OÖ Verbund eGen | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Sberbank Europe AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Volksbank Wien AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Adikko AG | grenzüberschreitende Tätigkeit |
| Bausparkasse Wüstenrot AG | grenzüberschreitende Tätigkeit |
| UniCredit Bank Austria AG | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Santander Consumer Bank GmbH | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Deutsche Bank Österreich AG ¹ | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |
| Crédit Agricole (FCA Bank) | bedeutendes Kreditinstitut bzw. Institutsgruppe unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank |

¹ Die Deutsche Bank Österreich AG war ab 8. Oktober 2018 aufgrund einer Konzessionszurücklegung kein Kreditinstitut im Sinne der bankenaufsichtlichen Rechtsgrundlagen mehr, sondern eine Zweigstelle. Die Abwicklungsbehörde zog sich im Jahr 2019 aus dem Internen Abwicklungsteam zurück.

Quellen: EZB; SRB; FMA

Der SRB erstellte für diese Kreditinstitute vollwertige Abwicklungspläne. Wie bei den von der FMA–Abwicklungsbehörde zu erstellenden Abwicklungsplänen arbeiteten die FMA–Abwicklungsbehörde und das REFBA auch bei der diesbezüglichen Unterstützung des SRB zusammen. Die nachfolgende Tabelle weist wesentliche Tätigkeiten der beiden nationalen Akteure für den SRB aus:

Tabelle 18: Tätigkeiten der FMA–Abwicklungsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank für den Single Resolution Board

| FMA–Abwicklungsbehörde | Oesterreichische Nationalbank |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verfassen von Beiträgen für die Abwicklungspläne • Kommentierung aller Kapitel in den Abwicklungsplänen • Vorbereitung, Durchführung und Nachbearbeitung von Veranstaltungen des Single Resolution Board • Kommentierung der Sanierungspläne der Kreditinstitute • Kontaktstelle für Kreditinstitute und Schnittstelle zum Single Resolution Board • Mitwirkung an Abwicklungsansätzen | <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeit bei spezifischen Kapiteln der Abwicklungspläne des Single Resolution Board • Vorbereitung, Begleitung und Validierung von Datenabfragen für den Single Resolution Board • methodische Arbeiten • Durchführung von spezifischen Analysen; etwa zur Auswirkung einzelner Kreditinstitute auf die Finanzstabilität einer Institutsgruppe |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quellen: FMA; OeNB

(2) Die Grundlage für die Abwicklungsplanung für die Kreditinstitute im direkten Zuständigkeitsbereich des SRB war das „SRB Manual on Resolution Planning“ (in der Folge: **SRB–Manual**), welches Informationserfordernisse sowie Vorgaben zur Einschätzung der einzelnen Elemente der Abwicklungspläne enthielt. Die inhaltliche Ausgestaltung des SRB–Manuals lag ausschließlich in der Verantwortung des SRB. Als ein internes Dokument des SRB war es für den internen Gebrauch der am Einheitlichen Abwicklungsmechanismus teilnehmenden Abwicklungsbehörden, für die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde bestimmt.

28.2 Der RH hielt fest, dass die Beurteilung des SRB–Manuals nicht unter seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen fiel, weil der SRB vom Prüfungsmandat des RH nicht umfasst war.

Interne Abwicklungsteams und Abwicklungskollegien

- 29.1 (1) Die SRM–Verordnung sah die Einrichtung von Internen Abwicklungsteams (Internal Resolution Teams) durch den SRB vor, um die Erstellung von Abwicklungsplänen besser koordinieren zu können und einen angemessenen Informationsaustausch zwischen den nationalen Abwicklungsbehörden sicherzustellen. Interne Abwicklungsteams wurden dabei für alle Institutsgruppen gebildet, die sich aus Kreditinstituten mit Sitz in mindestens zwei Mitgliedstaaten der Bankenunion zusammensetzten. Die Internen Abwicklungsteams bestanden aus einer Koordinatorin bzw. einem Koordinator aus dem SRB sowie Sub–Koordinatorinnen und Sub–Koordinatoren. Letztere waren Bedienstete der nationalen Abwicklungsbehörden.

Basierend auf Art. 88 BRRD richtete der SRB weiters Abwicklungskollegien (Resolution Colleges) ein, um die Arbeit zwischen den für die Abwicklung einer Institutsgruppe zuständigen Behörden und den nationalen Abwicklungsbehörden aus nicht an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten zu koordinieren.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde ernannte für die Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen im Verantwortungsbereich des SRB jeweils eine Bedienstete bzw. einen Bediensteten als Sub–Koordinatorin bzw. Sub–Koordinator.⁵⁷ In den vom SRB eingerichteten Abwicklungskollegien war die FMA–Abwicklungsbehörde als Beobachter vertreten, wobei diese Vertretung von der gleichen Person wahrgenommen wurde, die die Funktion der Sub–Koordinatorin bzw. des Sub–Koordinators im Internen Abwicklungsteam innehatte.

(3) Im Rahmen von jährlichen „workplans“ war die Aufteilung zwischen SRB und nationalen Abwicklungsbehörden in den Internen Abwicklungsteams für die einzelnen Kapitel des Abwicklungsplans festgelegt, wobei dem SRB die finale Entscheidungskompetenz für den Abwicklungsplan zukam. In diesen Erstellungsprozess war auch die OeNB⁵⁸ beim Verfassen einzelner Kapitel einbezogen. Die jeweilige Übermittlung der betroffenen Kapitel an den SRB nahm die FMA–Abwicklungsbehörde vor. Durch die Einbeziehung der OeNB in diesen Prozess war diese auch durch Bedienstete mit Beobachterstatus in den Internen Abwicklungsteams und in den Abwicklungskollegien vertreten.

Für zwei der österreichischen Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen (siehe Tabelle 17) waren aufgrund der geografischen Struktur der Institutsgruppe⁵⁹ keine Abwicklungskollegien eingerichtet. Darüber hinaus entsendete die OeNB in zwei Kreditinstitute bzw. Institutsgruppen keine Bediensteten. Dies ergab, dass in neun von elf Internen Abwicklungsteams und in sieben von neun Abwicklungskollegien sowohl die FMA–Abwicklungs-

⁵⁷ Ergänzend war eine Vertretung für die Sub–Koordinatorin bzw. den Sub–Koordinator festgelegt.

⁵⁸ insbesondere das REFBA

⁵⁹ An diesen Abwicklungskollegien nahmen keine nationalen Abwicklungsbehörden aus nicht an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten teil.

behörde als auch die OeNB vertreten waren, wobei der OeNB jeweils nur ein Beobachterstatus zukam.

(4) Die Aufgabenteilung zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB ergab, dass neben der Vertretung in Internen Abwicklungsteams und in Abwicklungskollegien in vereinzelt Fällen auch in „Ad hoc“-Arbeitsgruppen des SRB Bedienstete der OeNB entsendet waren. Dies betraf Anfang Mai 2019 drei von zehn aktiven SRB–Arbeitsgruppen, in die ein österreichisches Mitglied entsendet wurde.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass sowohl die FMA–Abwicklungsbehörde als auch die OeNB Bedienstete in die vom SRB eingerichteten Internen Abwicklungsteams, Abwicklungskollegien und Arbeitsgruppen entsendeten.

Der RH verwies auf seine Feststellungen und Empfehlungen zu Doppelvertretungen im RH–Bericht „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe BUND 2017/20).

- 29.3 Laut Stellungnahme der OeNB bestehe die klare Vorgabe des OeNB–Managements, an internationalen Arbeitsgruppensitzungen grundsätzlich mit nur einer Person teilzunehmen. Diese Vorgabe resultiere unter anderem aus Empfehlungen des RH aus vergangenen Prüfungen der österreichischen Bankenaufsichtsarchitektur. Dieser Vorgabe des OeNB–Managements sei auch nachgekommen worden. Sie werde künftig allerdings an ihre Grenzen stoßen, wenn auch weiterhin einzelne Themenbereiche aktiv mitgestaltet werden sollen, da der SRB vor Kurzem eine organisatorische Zusammenlegung mehrerer fachlich anspruchsvoller Arbeitsgruppen in nur jeweils einer Arbeitsgruppe vorgenommen habe.

Eine andere Situation gebe es in den vom SRB eingerichteten Internen Abwicklungsteams und Abwicklungskollegien, in denen Bedienstete der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB (REFBA) vertreten seien. Die österreichische Subkoordination werde dabei ausschließlich von der FMA–Abwicklungsbehörde vorgenommen. Die Nominierung in ein Internes Abwicklungsteam bzw. Abwicklungskollegium bedeute in erster Linie, direkt in die Informationsschleife des SRB (in der Regel ein Mail–Verteiler) eingebunden zu sein. Dies ermögliche eine effiziente Verteilung der Information und eine effektive Reaktion auf Vorgaben des SRB. Die Bediensteten der OeNB würden nicht an allen internationalen Besprechungen der Internen Abwicklungsteams und der Abwicklungskollegien teilnehmen.

Grundsätzlich liege es im Interesse Österreichs (und der österreichischen Finanzwirtschaft), insbesondere in der Aufbauphase des Abwicklungsregimes die operative Umsetzung der neuen europarechtlichen Regeln für die Bankenabwicklung aktiv mitzugestalten. Aufgrund der Spezifika der österreichischen Bankenlandschaft (kleiner, aber komplexer Bankensektor) wäre Österreich in hohem Maße dazu prädestiniert, in der Weiterentwicklung des Abwicklungsregimes eine aktive Rolle in Europa

wahrzunehmen. Der Gestaltungswille anderer Mitgliedstaaten manifestiere sich unter anderem durch die regelmäßige Teilnahme mehrerer nationaler Vertreterinnen bzw. Vertreter an Arbeitsgruppen des SRB. Dies ermögliche eine aktive Teilnahme an dynamischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen und eröffne Chancen, länderspezifische Charakteristika im Abwicklungsregime zu berücksichtigen (z.B. institutsbezogene Sicherungssysteme und inverse Institutsgruppen-Strukturen).

- 29.4 Der RH wies gegenüber der OeNB darauf hin, dass bei der Entsendungspolitik für internationale Gremien sowohl auf einen ressourcenschonenden Mitteleinsatz als auch auf die konsequente Berücksichtigung und Wahrung der österreichischen Interessen zu achten ist. Er anerkannte daher die bisherigen Maßnahmen der OeNB und der FMA-Abwicklungsbehörde zur Erreichung dieser beiden Zielsetzungen.

Abwicklung und Abbau österreichischer Kreditinstitute

Abbaueinheiten, Abbaugesellschaften und Abbauinstitute

- 30 (1) Das BaSAG ist nicht nur auf die Planung und Vorbereitung einer etwaigen zukünftigen Abwicklung von Kreditinstituten gerichtet (TZ 13 bis TZ 29), sondern regelt auch den Portfolioabbau der österreichischen Abbaueinheiten und Abbaugesellschaften.

(2) Eine Abbaueinheit ist gemäß § 83 BaSAG eine von der Abwicklungsbehörde, vom Bund oder (mit Zustimmung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen) von der Finanzmarkteteiligung Aktiengesellschaft des Bundes (FIMBAG) gegründete Kapitalgesellschaft. Das Grund- oder Stammkapital können die Gründer durch Übertragung von Anteilen oder Vermögenswerten eines oder mehrerer sich in Abwicklung befindlicher Institute aufbringen. Die Anteile der Abbaueinheit muss eine öffentliche Stelle (z.B. der Bund) ganz oder mehrheitlich halten.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung gab es in Österreich keine Abbaueinheit nach § 83 BaSAG. Allerdings bestand mit der HETA eine Abbaueinheit nach § 2 GSA. Das GSA trat vor dem BaSAG in Kraft und bildete die gesetzliche Grundlage für die Fortführung der HBInt als Abbaueinheit HETA (TZ 32 und TZ 33).⁶⁰

⁶⁰ Während das BaSAG am 1. Jänner 2015 in Kraft trat, trat das GSA bereits am 1. August 2014 in Kraft; dies zeitgleich mit den Bundesgesetzen über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsgesellschaft des Bundes (ABBAG-Gesetz), über die Einrichtung einer Abbau-Holdinggesellschaft des Bundes für die HYPO ALPE-ADRIA-BANK S.P.A. (HBI-Bundesholdinggesetz) und über Sanierungsmaßnahmen für die HYPO ALPE ADRIA BANK INTERNATIONAL AG (HaaSanG).

§ 162 Abs. 6 BaSAG regelt, dass die Bestimmungen des BaSAG zu den Instrumenten und Befugnissen einer Abwicklung (TZ 12) auch auf die HETA als Abbaueinheit nach § 2 GSA anwendbar sind.

(3) Das BaSAG enthält auch Bestimmungen für Abbaugesellschaften. Gemäß § 162 BaSAG können Kreditinstitute bei der FMA einen Antrag auf den Betrieb einer Abbaugesellschaft stellen, wenn sie

- nicht mehr am Markt auftreten,
- keine Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegennehmen,
- die laufende Information und Betreuung von Vertragspartnern aus den verbliebenen Geschäftsbeziehungen angemessen sicherstellen und
- bereits vor dem 31. Dezember 2014 ihre Geschäfte nach einem von der Europäischen Kommission genehmigten Abwicklungs- oder Restrukturierungsplan führten.⁶¹

Erst durch die Genehmigung des Antrags durch die FMA entstehen die Abbaugesellschaften. Zu den österreichischen Abbaugesellschaften zählten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung die KA Finanz AG und die immigon.

(4) Aus Gründen der besseren Verständlichkeit, zur Betonung ihrer Gemeinsamkeiten und in Abgrenzung zu Kreditinstituten wird nachfolgend der Überbegriff „Abbauinstitute“ für Abbaugesellschaften und Abbaueinheiten verwendet.

Der ausschließliche Zweck der drei österreichischen Abbauinstitute (HETA, immigon und KA Finanz AG) bestand darin, ihr jeweiliges Portfolio auf Basis eines Abbauplans abzubauen. Die jeweilige Abbautätigkeit hatte im Einklang mit dem europäischen Beihilfenrecht zu erfolgen.⁶² Am Ende der Verwertung hatte jeweils die Liquidation des Abbauinstituts zu erfolgen.

⁶¹ Die Europäische Kommission genehmigte mit Beschluss vom 19. September 2012 eine Reihe von staatlichen Beihilfemaßnahmen der Republik Österreich zugunsten der Österreichischen Volksbanken AG bzw. der immigon sowie einen Umstrukturierungsplan. Die Europäische Kommission genehmigte mit Beschluss vom 31. März 2011 den Restrukturierungsplan der Kommunalkredit Austria AG bzw. der KA Finanz AG und die durch die Republik Österreich gewährten Beihilfen.

⁶² Den Beihilfeentscheidungen der Europäischen Kommission lagen Restrukturierungspläne zugrunde, an denen sich die Rechtmäßigkeit aller staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu orientieren hatte und an die die jeweiligen Institute gleichzeitig gebunden waren. Adressat der jeweiligen Beihilfenentscheidungen war die Republik Österreich, die damit zur vollständigen Umsetzung der Restrukturierungspläne verpflichtet war. Die Überwachung der Einhaltung der beihilferechtlichen Vorgaben und Auflagen durch die Abbaueinheiten erfolgte durch das Ministerium (z.B. über die Auferlegung von Berichtspflichten und Führung von Managementgesprächen mit den Abbauinstituten).

Rechtliche Grundlagen für die Abbauinstitute

31 (1) Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die Entstehung, den Betrieb und die spätere Beendigung der drei österreichischen Abbauinstitute bildeten die Bestimmungen des BaSAG und des GSA (für die HETA) sowie die Bescheide der FMA–Abwicklungsbehörde.

(2) Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über wesentliche gesetzliche Bestimmungen zur Definition und Beschreibung von Abbauinstituten:

Tabelle 19: Wesentliche gesetzliche Bestimmungen zu Abbauinstituten

| Bestimmung | Inhalt |
|-------------|--|
| § 84 BaSAG | <ul style="list-style-type: none"> Abs. 1: Eine Abbaueinheit hat die Aufgabe, auf sie übertragene Vermögenswerte mit dem Ziel zu verwalten, eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung sicherzustellen (Portfolioabbau). Die Strategie und das Risikoprofil der Abbaueinheit sind von der Abwicklungsbehörde zu genehmigen. Der Portfolioabbau hat nach einem Abbauplan zu erfolgen und ist so rasch wie möglich zu bewerkstelligen. Abs. 9: Der Betrieb der Abbaueinheit endet ... sobald der Portfolioabbau bewerkstelligt ist und ein Auflösungsbeschluss gefasst wird. Abs. 12: Die Abwicklungsbehörde hat die Beendigung ... der Abbaueinheit mit Bescheid festzustellen. |
| § 162 BaSAG | <ul style="list-style-type: none"> Abs. 1: Die FMA kann bei Vorliegen der Voraussetzungen auf Antrag eines Instituts genehmigen, dass es als Abbaugesellschaft betrieben wird. Auf die Abbaugesellschaft ist § 84 anzuwenden. Abs. 2: Eine Genehmigung kann für ein Institut, das ausschließlich einen Portfolioabbau betreibt und dies dauerhaft beschlossen hat, erteilt werden, wenn: <ol style="list-style-type: none"> das Institut nicht mehr am Markt oder sonst gegenüber Dritten geschäftlich auftritt, es sei denn um den Abbau verbleibender Geschäfte zu betreiben, das Institut ... keine Einlagen oder anderen rückzahlbaren Gelder des Publikums entgegennimmt, das Institut Verfahren eingerichtet hat, um die laufende Information und Betreuung von Vertragspartnern aus den verbliebenen Geschäftsbeziehungen angemessen sicherzustellen, und das Institut bereits vor dem 31. Dezember 2014 seine Geschäfte nach Maßgabe eines Abwicklungs- oder Restrukturierungsplans geführt hat, der von der Europäischen Kommission ... genehmigt wurde. Abs. 3: Eine gemäß Bankwesengesetz erteilte Konzession zum Betrieb von Bankgeschäften endet mit Eintritt der Rechtskraft eines gemäß Abs. 1 von der FMA erlassenen Bescheids und das Institut wird als Abbaugesellschaft fortgeführt. Abs. 6: Auf die Abbaugesellschaft und auf die Abbaueinheit gemäß § 2 des Bundesgesetzes zur Schaffung einer Abbaueinheit (GSA) sind die im 4. Teil des BaSAG enthaltenen Instrumente und Befugnisse einer Abwicklung anwendbar, § 51 Abs. 1 Z 2 (Ausfall eines Institutes) ist auf die Abbaueinheit gemäß § 2 GSA nicht anzuwenden. |
| § 2 GSA | <ul style="list-style-type: none"> Abs. 1: Die FMA hat unverzüglich jenen Zeitpunkt durch Bescheid festzustellen, ab dem die HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG kein Einlagengeschäft ... mehr betreibt und keine qualifizierte Beteiligung an einem Kreditinstitut oder an einer Wertpapierfirma hält. Abs. 3: Mit Eintritt der Rechtskraft eines gemäß Abs. 1 erlassenen Bescheids endet eine gemäß Bankwesengesetz erteilte Konzession zum Betrieb von Bankgeschäften und die HBInt wird als Abbaueinheit fortgeführt. |
| § 3 GSA | <ul style="list-style-type: none"> Abs. 1: Der Abbaueinheit obliegt die Aufgabe, ihre Vermögenswerte mit dem Ziel zu verwalten, eine geordnete, aktive und bestmögliche Verwertung sicherzustellen (Portfolioabbau). Der Portfolioabbau hat nach dem Abbauplan zu erfolgen und ist so rasch wie möglich zu bewerkstelligen. Abs. 7: Sobald die Abbaueinheit den Portfolioabbau bewerkstelligt hat, ist ein Auflösungsbeschluss zu fassen. |

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken
FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

GSA = Gesetz über die Schaffung einer Abbaueinheit
HBInt = HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG

Quellen: BaSAG; GSA

(3) Die nachfolgende Tabelle enthält die wesentlichen Bescheide, welche die FMA (zum Teil in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde) hinsichtlich der Gründung, des Betriebs und der Beendigung der Abbauinstitute erließ:

Tabelle 20: Bescheide der FMA bzw. der FMA–Abwicklungsbehörde für Abbauinstitute

| Abbauinstitute | wesentliche Inhalte der Bescheide | Datum der Bescheide |
|--|--|---------------------|
| HETA ASSET RESOLUTION AG ¹ | Beendigung der Konzession zum Betrieb von Bankgeschäften gemäß § 2 Abs. 3 GSA und Fortführung als Abbaueinheit gemäß § 3 GSA | 30. Oktober 2014 |
| | Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen gemäß § 50 Abs. 1 Z 2 BaSAG (Mandatsbescheid I) | 1. März 2015 |
| | Bestätigung des Mandatsbescheids I, nachdem ein Teil der Adressaten das Rechtsmittel der Vorstellung erhoben hatte (Vorstellungsbescheid I) | 10. April 2016 |
| | Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen gemäß § 50 Abs. 1 Z 1 BaSAG (Mandatsbescheid II) | 10. April 2016 |
| | Bestätigung des Mandatsbescheids II und Vornahme von Anpassungen bei den Abwicklungsmaßnahmen (Vorstellungsbescheid II) | 2. Mai 2017 |
| | Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen gemäß § 50 Abs. 1 Z 1 BaSAG (Mandatsbescheid III) | 26. März 2019 |
| | Vornahme von Anpassungen bei den Abwicklungsmaßnahmen (Vorstellungsbescheid III) | 13. September 2019 |
| immigon portfolioabbau ag | Genehmigung ² zum Betrieb einer Abbaugesellschaft nach § 162 Abs. 1 BaSAG mit dem ausschließlichen Zweck des Portfolioabbaus gemäß § 162 Abs. 2 BaSAG nach Maßgabe von § 84 BaSAG | 2. Juli 2015 |
| | Bewilligung ² für die Strategie und das Risikoprofil der Abbaugesellschaft gemäß § 162 Abs. 1 i.V.m. § 84 Abs. 1 BaSAG | 2. Juli 2015 |
| | Feststellung der Beendigung des Betriebs als Abbaugesellschaft gemäß § 162 Abs. 1 i.V.m. § 84 Abs. 12 BaSAG | 28. Juni 2019 |
| KA Finanz AG | Bewilligung ² zum Betrieb einer Abbaugesellschaft nach § 162 Abs. 1 BaSAG mit dem ausschließlichen Zweck des Portfolioabbaus gemäß § 162 Abs. 2 BaSAG nach Maßgabe von § 84 BaSAG | 6. September 2017 |
| | Genehmigung ² der Strategie und des Risikoprofils der Abbaugesellschaft gemäß § 162 Abs. 1 i.V.m. § 84 Abs. 1 BaSAG | 6. September 2017 |

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

GSA = Gesetz über die Schaffung einer Abbaueinheit

¹ Neben den in der Tabelle angeführten Bescheiden erließ die Abwicklungsbehörde im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG auch Bescheide gegenüber anderen Adressaten; z.B. über Entscheidungen der Zuerkennung der Parteistellung, Zurückweisung auf Akteneinsicht oder Beschwerdeverentscheidungen.

² Die FMA verwendete die Begriffe Bewilligung und Genehmigung synonym; dies bewirkte keine unterschiedlichen Rechtsfolgen.

Quelle: FMA

Mit den in Tabelle 20 ausgewiesenen Bescheiden regelte die FMA – auf Grundlage der diesbezüglichen Bestimmungen des GSA und des BaSAG – die Entstehung der drei österreichischen Abbauinstitute und nahm Einfluss auf ihre weitere Entwicklung.

Bei der Immigo und der KA Finanz AG beschränkte sich die FMA dabei weitgehend auf die Festlegung der Rahmenbedingungen für den laufenden Abbaubetrieb. Bei der HETA ordnete die FMA in ihrer Funktion als Abwicklungsbehörde auch konkrete Abwicklungsmaßnahmen gemäß BaSAG an. Dazu zählten vor allem die Änderung der Fälligkeit von Verbindlichkeiten sowie die Herabsetzung von Kapitalpositionen und Verbindlichkeiten (TZ 33).

Entstehung und Entwicklung der HETA ASSET RESOLUTION AG

- 32 (1) Die HETA entstand aus der HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG (HBInt). Bis zu ihrer Verstaatlichung am 14. Dezember 2009 verfolgte die HBInt eine Geschäftspolitik, die auf Wachstum fokussiert war und hohe Risiken in Kauf nahm. Die Haftungen des Landes Kärnten für die HBInt erleichterten diese Geschäftspolitik.

Im zweiten Halbjahr 2009 schätzte ein für die HBInt tätiges Beratungsunternehmen den Kapitalbedarf zur notwendigen Reorganisation der HBInt auf bis zu 2,1 Mrd. EUR. Um eine Rekapitalisierung der HBInt zu gewährleisten und somit die Insolvenz der HBInt zu vermeiden, erwarb die Republik Österreich im Dezember 2009 durch Verstaatlichung 100 % der Anteile an der HBInt. Dazu schloss die Republik Österreich vier Aktienkaufverträge mit den einzelnen Aktionären ab. Der Kaufpreis für deren Aktienpakete betrug jeweils 1 EUR.⁶³

Bei der Entscheidung der Republik Österreich zur Verstaatlichung der HBInt waren die Haftungen des Landes Kärnten für die Verbindlichkeiten der HBInt von entscheidender Bedeutung. So haftete das Land Kärnten Ende 2009 für Verbindlichkeiten der HBInt in Höhe von 20,118 Mrd. EUR, während seine Einnahmen im Jahr 2009 2,005 Mrd. EUR betragen.

- (2) Vor und nach der Verstaatlichung der HBInt setzte die Republik Österreich verschiedene, auf dem Finanzmarktstabilitätsgesetz (**FinStaG**) und dem Interbankmarktstärkungsgesetz (**IBSG**) beruhende Kapital- und Haftungsmaßnahmen zugunsten der HBInt (TZ 37).

- (3) Mit dem FMA–Bescheid vom 30. Oktober 2014 endete die Konzession der HBInt zum Betrieb von Bankgeschäften. Die Fortführung der HBInt erfolgte als Abbaueinheit gemäß § 3 GSA unter der Firma „HETA ASSET RESOLUTION AG“.

⁶³ Aktionäre der HBInt vor ihrer Verstaatlichung: Bayerische Landesbank (67,08 %), Grazer Wechselseitige Versicherungsgesellschaft (20,48 %), Kärntner Landeshypothekenbank Holding (12,42 %) und Mitarbeiter–Privatstiftung (0,02 %); siehe RH–Bericht „HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung“ (Reihe BUND 2015/5) und RH–Bericht „Erwerb von landesbehafteten Schuldtiteln durch den Kärntner Ausgleichszahlungs–Fonds“ (Reihe KÄRNTEN 2019/4)

Nachdem im Februar 2015 die schlechte wirtschaftliche Lage der HETA klar erkennbar wurde (Wertberichtigungsbedarf in Höhe von rd. 5,1 Mrd. EUR bis rd. 8,7 Mrd. EUR und eine spätestens für das Jahr 2016 erwartete Liquiditätslücke), teilte der Bundesminister für Finanzen⁶⁴ im Schreiben vom 1. März 2015 der FMA mit, „dass keine weiteren Kapital- und Liquiditätsmaßnahmen nach dem FinStaG gesetzt werden“. Daraufhin informierte der Vorstand der HETA in seinem Schreiben vom 1. März 2015 die FMA, „dass basierend auf dieser Entscheidung der Alleineigentümerin, der Republik Österreich, bereits ab Montag, den 2. März 2015 keine Verbindlichkeiten mehr bedient werden“.

Als Reaktion auf diese Entwicklung erließ die FMA–Abwicklungsbehörde⁶⁵ am 1. März 2015 einen Mandatsbescheid, in dem sie erstmals eine Abwicklungsmaßnahme für die HETA anordnete. Bis zum Jahr 2019 ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde im Rahmen von mehreren Mandats- und Vorstellungsbescheiden weitere Abwicklungsmaßnahmen an, die in der nachfolgenden TZ behandelt werden.

Abwicklungsmaßnahmen bei der HETA ASSET RESOLUTION AG

33.1 Ausgehend von der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung der HETA stellte die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrem Mandatsbescheid vom 1. März 2015 bezugnehmend auf § 49 BaSAG fest, dass

- für die HETA „eine drohende Zahlungsunfähigkeit in naher Zukunft vorliegt und die HETA wahrscheinlich ausfällt“,
- nach der „Stellungnahme der Republik Österreich, keine weitere finanzielle Unterstützung zu leisten“ keine Aussicht auf „alternative Maßnahmen der Privatwirtschaft (wie z.B. Übernahme oder Kapitalbeteiligung)“ besteht und
- Abwicklungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse sind, um die Abwicklungsziele (Sicherstellung der Kontinuität der kritischen Funktionen der HETA, Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität und Schutz der öffentlichen Mittel) zu erreichen und diese „im Konkursverfahren nicht im gleichen Ausmaß“ erreichbar sind.

Wie bei der Verstaatlichung der HBInt im Dezember 2009 und den staatlichen Kapital- und Haftungsmaßnahmen zugunsten der HBInt bzw. der HETA waren die hohen Haftungen des Landes Kärnten für Verbindlichkeiten der HETA und die damit für das Land verbundene Insolvenzgefahr auch bei der Feststellung des öffentlichen Interesses der Abwicklungsmaßnahmen von Bedeutung.

⁶⁴ Dr. Hans Jörg Schelling (1. September 2014 bis 18. Dezember 2017)

⁶⁵ gemäß § 3 Abs. 1 BaSAG

In ihrem Mandatsbescheid vom 1. März 2015 ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde erstmals Abwicklungsmaßnahmen an. In den Folgejahren veranlasste die FMA–Abwicklungsbehörde in weiteren Mandatsbescheiden und ergänzenden Vorstellungsbescheiden zusätzliche Abwicklungsmaßnahmen.

Die nachfolgende Tabelle weist die von der FMA–Abwicklungsbehörde mit ihren Bescheiden in den Jahren 2015 bis 2019 für die HETA angeordneten Abwicklungsmaßnahmen aus:

Tabelle 21: Abwicklungsmaßnahmen für die HETA ASSET RESOLUTION AG

| Zeitpunkt | Bescheide der FMA–Abwicklungsbehörde | Abwicklungsmaßnahmen |
|--------------------|--|--|
| 1. März 2015 | Mandatsbescheid I | Änderung der Fälligkeit der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf den 31. Mai 2016, sofern ihre Fälligkeit „andernfalls früher eingetreten“ wäre |
| 10. April 2016 | Vorstellungsbescheid zum Mandatsbescheid I | Bestätigung des Mandatsbescheids I, nachdem ein Teil der Adressaten das Rechtsmittel der Vorstellung erhoben hatte |
| 10. April 2016 | Mandatsbescheid II | Anordnung des Instruments der Gläubigerbeteiligung und anderer Abwicklungsmaßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> • Herabsetzung des harten Kernkapitals auf null • Herabsetzung des Nennwerts der nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf null • Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf 46,02 % ihres Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 • Herabsetzung des Zinssatzes für berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten auf null (ab 1. März 2015) • Vereinheitlichung der Fälligkeit aller zum 1. März 2015 bestehenden berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf 31. Dezember 2023 (bzw. bis zu einem früheren Auflösungsbeschluss der HETA ASSET RESOLUTION AG) • Übernahme der Kontrolle über die HETA und die mit den Anteilen und anderen Eigenmitteltiteln verbundenen Verwaltungsrechte durch die Abwicklungsbehörde • Löschung von Eigentumsrechten (z.B. Recht auf Gewinnbeteiligung) |
| 2. Mai 2017 | Vorstellungsbescheid zum Mandatsbescheid II | Bestätigung des Mandatsbescheids II mit folgenden Anpassungen: <ul style="list-style-type: none"> • Änderung der Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten von 46,02 % auf 64,40 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 • geringfügige Änderungen bei den von der Herabsetzung betroffenen Beträgen (vor allem bei Zinsen) |
| 26. März 2019 | Mandatsbescheid III | Änderung der Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten von 64,40 % auf 85,54 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 |
| 13. September 2019 | Vorstellungsbescheid zum Mandatsbescheid III | Änderung der Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf 86,32 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quelle: FMA

Mit dem Mandatsbescheid vom 1. März 2015 übte die FMA–Abwicklungsbehörde die ihr gemäß BaSAG zustehende Befugnis zur Änderung der Fälligkeit der Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts aus. Sie erließ ein bis zum 31. Mai 2016 geltendes Zahlungsmoratorium für die berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten⁶⁶ der HETA, die ein früheres Fälligkeitsdatum hatten.

Zu den berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten gehörten vor allem Anleiheverbindlichkeiten, Schuldscheindarlehen und das Nachrangkapital, nicht aber z.B. gesicherte Einlagen, Verbindlichkeiten gegenüber Arbeitnehmern im Sinne des Arbeitsverfassungsgesetzes und besicherte Verbindlichkeiten.⁶⁷ Die genaue Höhe der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten gab die FMA–Abwicklungsbehörde dabei nicht an. Laut der FMA–Abwicklungsbehörde war die Dauer des Zahlungsmoratoriums mit 15 Monaten so gewählt, dass innerhalb dieses Zeitraums eine Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der HETA sowie die Festlegung einer Strategie für die weitere Abwicklung der HETA möglich war.

Nach Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der HETA erließ die FMA–Abwicklungsbehörde am 10. April 2016 einen weiteren Mandatsbescheid, in dem sie das Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung anordnete. Die FMA–Abwicklungsbehörde veranlasste die Herabsetzung des harten Kernkapitals (3,494 Mrd. EUR) sowie der nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (1,928 Mrd. EUR) der HETA auf null. Die nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA (13,106 Mrd. EUR) setzte die FMA–Abwicklungsbehörde auf 46,02 % ihres Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 herab. Dies entsprach einer Herabsetzung der gesamten berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA von 15,034 Mrd. EUR auf 6,032 Mrd. EUR.

Die ergänzenden Abwicklungsmaßnahmen umfassten unter anderem die Herabsetzung des Zinssatzes für berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten auf null sowie die Vereinheitlichung der Fälligkeit aller zum 1. März 2015 bestehenden berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten auf den 31. Dezember 2023 bzw. bis zu einem früheren Auflösungsbeschluss der HETA (siehe Tabelle 21).

In ihrem Vorstellungsbescheid vom 2. Mai 2017 passte die FMA–Abwicklungsbehörde das von ihr angeordnete Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung an. Basierend auf einer aktualisierten Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Kapitalpositionen der HETA sah sie nicht mehr eine Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA auf

⁶⁶ Berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten waren jene Verbindlichkeiten, die nicht in § 86 Abs. 2 BaSAG aufgezählt waren.

⁶⁷ Die besicherten Verbindlichkeiten umfassten dabei nur Verbindlichkeiten, die durch Vermögenswerte der HETA besichert waren. Verbindlichkeiten, die von Dritten garantiert wurden, galten nicht als besicherte Verbindlichkeiten. Somit galten Verbindlichkeiten, für die das Land Kärnten eine Haftung übernahm, nicht als besicherte Verbindlichkeiten.

46,02 %, sondern auf 64,40 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 vor. Dies entsprach einer Herabsetzung der gesamten berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA von 15,328 Mrd. EUR auf 8,630 Mrd. EUR.

Da die Verwertung der Vermögenswerte der HETA bessere Ergebnisse brachte als erwartet, erließ die FMA–Abwicklungsbehörde im Jahr 2019 weitere Bescheide, mit denen sie die Herabsetzung der nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA änderte; mit dem Mandatsbescheid vom 26. März 2019 zunächst von 64,40 % auf 85,54 % und mit dem Vorstellungsbescheid vom 13. September 2019 auf 86,32 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015.

Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde keine weiteren Abwicklungsmaßnahmen mehr an. In Abhängigkeit vom Verlauf des bis zum 31. Dezember 2023 vorgesehenen Abbaus der Vermögenswerte der HETA sind zukünftige Abwicklungsmaßnahmen nicht ausgeschlossen.

- 33.2 Der RH hielt fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde erstmals mit dem an die HETA und ihre Gläubiger gerichteten Mandatsbescheid vom 1. März 2015 Abwicklungsmaßnahmen nach dem BaSAG (Änderung der Fälligkeiten der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA) anordnete.

Die Abwicklung der HETA war vor allem durch das mit weiteren Bescheiden angeordnete Instrument der Gläubigerbeteiligung geprägt. Die FMA–Abwicklungsbehörde veranlasste die Herabsetzung des harten Kernkapitals sowie der nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA auf null. Die nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA setzte die FMA–Abwicklungsbehörde auf 46,02 % ihres Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015 herab. In weiterer Folge änderte die FMA–Abwicklungsbehörde die Herabsetzung im Jahr 2017 auf 64,40 % und im Jahr 2019 in zwei Schritten zunächst auf 85,54 % und dann auf 86,32 % des Nennwerts bzw. Restbetrags zum 1. März 2015.

Dabei war die Erklärung der Republik Österreich, den von der HETA im Februar 2015 mitgeteilten Wertberichtigungs- und Liquiditätsbedarf nicht durch eine weitere finanzielle Unterstützung abzudecken, eine wichtige Abwicklungsvoraussetzung. Da die HETA damit als ausgefallen galt und für die FMA–Abwicklungsbehörde eine Abwicklung der HETA im öffentlichen Interesse war, ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde Abwicklungsmaßnahmen an.

Entstehung und Entwicklung der immigon portfolioabbau ag

- 34 Die immigon entstand aus der Österreichische Volksbanken AG (**ÖVAG**). Die ÖVAG, die die Zentralorganisation des österreichischen Volksbankensektors war, wies im Einzelabschluss für das Geschäftsjahr 2011 Verluste aus, die ihre Fähigkeit zur Unternehmensfortführung deutlich schwächten. Daher vereinbarten die Eigentümer der ÖVAG⁶⁸ mit der Republik Österreich im Jahr 2012 Stabilisierungsmaßnahmen, die im Februar 2012 zu einer Teilverstaatlichung des Instituts im Ausmaß von 43,3 % des Grundkapitals führten.⁶⁹ Darüber hinaus kam es zu einer Neustrukturierung des Volksbankensektors durch Gründung eines Kreditinstitute–Verbunds gemäß § 30a Bankwesengesetz, bei dem der ÖVAG die Funktionen als Zentralorganisation und Spitzeninstitut im Volksbankensektor zukam.

Im Jahr 2014 zeichnete sich im Rahmen eines europäischen Stresstests der Europäischen Zentralbank ab, dass die ÖVAG ohne weitere Restrukturierungsmaßnahmen auf längere Sicht nicht lebensfähig war.

Im Juli 2015 kam es zur Spaltung der ÖVAG. Die Funktion als Zentralorganisation und Spitzeninstitut übernahm die Volksbank Wien–Baden AG rückwirkend per 31. Dezember 2014. Die ÖVAG erhielt per Juli 2015 den neuen Firmennamen „immigon portfolioabbau ag“.⁷⁰ Mit Bescheid vom 2. Juli 2015 genehmigte die FMA den Antrag der ÖVAG auf Betrieb als Abbaugesellschaft im Sinne von § 162 BaSAG unter der Bedingung der Eintragung der Spaltung in das Firmenbuch (Spaltung der ÖVAG und Aufnahme des Teilbetriebs der Zentralorganisation durch die Volksbank Wien–Baden AG). Mit Rechtskraft dieses Bescheids endete die Bankkonzession der ÖVAG bzw. immigon.⁷¹ Die immigon hatte einen Abbauplan zu erfüllen, der den Abbau wesentlicher risikotragender Vermögenswerte bis Ende 2017 vorsah.

Die FMA–Abwicklungsbehörde hatte die Strategie und das Risikoprofil der immigon zu genehmigen. Dies erfolgte mit einem Bescheid am 2. Juli 2015.⁷²

Bei der immigon handelte es sich um keinen Abwicklungsfall. Im Gegensatz zur HETA waren keine Abwicklungsmaßnahmen erforderlich, da ihr weder ein Ausfall drohte noch andere Voraussetzungen für Abwicklungsmaßnahmen erfüllt waren.

⁶⁸ Eigentumsverhältnisse per 31. Dezember 2011: 59 % Volksbanken Holding eGen, 23,4 % DZ Bank AG, 9,4 % ERGO Gruppe, 5,7 % Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, 0,5 % Volkskreditbank, 2 % Streubesitz

⁶⁹ Die Maßnahmen sahen unter anderem eine Kapitalherabsetzung und eine darauffolgende Kapitalerhöhung sowie die rückwirkende Verschmelzung der Investkredit auf die ÖVAG vor.

⁷⁰ Gleichzeitig erfolgte der Beschluss zur Herabsetzung des Grund- und Partizipationskapitals zur Verlustdeckung. Gemäß der Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 2. Juli 2015 ist das zum Zeitpunkt der Kapitalherabsetzung bei der immigon aushaftende Partizipationskapital (300 Mio. EUR) an den Bund zurückzuführen.

⁷¹ Die Rechtskraft des Bescheids trat nach Ablauf einer vierwöchigen Frist ein, Rechtsmittel wurden nicht erhoben.

⁷² Gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG ist auf Abbaugesellschaften § 84 BaSAG anzuwenden.

Die immigon zeigte der FMA–Abwicklungsbehörde am 1. Februar 2019 den erfolgten Portfolioabbau gemäß § 84 Abs. 10 BaSAG an. Die Hauptversammlung der immigon fasste im Mai 2019 den gesellschaftsrechtlichen Auflösungsbeschluss. Am 28. Juni 2019 stellte die FMA–Abwicklungsbehörde mittels Bescheid die Beendigung des Betriebs der immigon fest. Damit endete die Zuständigkeit der FMA als Aufsichts– und Abwicklungsbehörde der immigon.

Entstehung und Entwicklung der KA Finanz AG

- 35 Die KA Finanz AG entstand aus der Kommunalkredit Austria AG. Diese war im Zuge der 2008 akut gewordenen Finanzmarktkrise verstaatlicht worden. Die Republik Österreich kaufte im November 2008 auf Basis des FinStaG Anteile an der Gesellschaft um je 1 EUR und hielt in weiterer Folge 99,78 % der Anteile.⁷³ Gemäß der Europäischen Kommission war eine Restrukturierung durchzuführen. Der diesbezügliche Restrukturierungsplan sah eine Spaltung der Gesellschaft vor.

Die Spaltung (in strategische und nicht strategische Segmente) war mit der Eintragung in das Firmenbuch am 28. November 2009 wirksam. Im Rahmen der Restrukturierung wurden die strategischen Segmente auf die frühere Tochtergesellschaft Kommunalkredit Depotbank AG übertragen, die gleichzeitig mit der Eintragung der Spaltung in das Firmenbuch in „Kommunalkredit Austria AG“ umbenannt wurde. Die nicht strategischen Segmente verblieben in der früheren Kommunalkredit Austria AG, die ebenfalls am 28. November 2009 den neuen Firmennamen „KA Finanz AG“ erhielt. Ab dem Jahr 2012 hielt die Republik Österreich 100 % der Anteile der KA Finanz AG.⁷⁴

⁷³ Übernahme der Kommunalkredit Austria AG durch die Republik Österreich am 3. November 2008; Closing (Vollzug) am 5. Jänner 2009

⁷⁴ Mit Beschluss der Hauptversammlung vom 25. April 2012 erfolgte eine vereinfachte Kapitalherabsetzung bei gleichzeitiger Kapitalerhöhung gemäß §§ 182 ff. AktG rückwirkend zum 31. Dezember 2011. Der Österreichische Gemeindebund, der bis zu diesem Zeitpunkt 0,22 % am Grundkapital beteiligt war, verzichtete nach der Kapitalherabsetzung auf das gesamte ihm im Ausmaß seiner Beteiligung zustehende Bezugsrecht.

Die KA Finanz AG führte ihre Aktivitäten vorerst als voll lizenzierte Bank gemäß Bankwesengesetz weiter und war für den strukturierten Abbau des nicht strategischen Portfolios zuständig. Die umfangreichen regulatorischen Rahmenbedingungen und Eigenmittelanforderungen für Kreditinstitute innerhalb der EU waren auf aktive Geschäftsbanken ausgerichtet und daher für die KA Finanz AG nicht geeignet. Deshalb stellte die KA Finanz AG im Jahr 2017 bei der FMA einen Antrag auf den Betrieb als Abbaugesellschaft gemäß § 162 BaSAG. Die FMA genehmigte den Antrag mit ihrem Bescheid vom 6. September 2017 unter der aufschiebenden Bedingung der Genehmigung der Strategie und des Risikoprofils der KA Finanz AG durch die FMA–Abwicklungsbehörde. Mit Rechtskraft des Bescheids endete die Bankkonzession der KA Finanz AG.⁷⁵

Die Strategie und das Risikoprofil der Abbaugesellschaft genehmigte die FMA–Abwicklungsbehörde ebenfalls am 6. September 2017. Im Rahmen dieser Genehmigung war ein Abbauplan beizubringen. Der Abbauhorizont der KA Finanz AG verkürzte sich vom Jahr 2040 auf das Jahr 2026, da sich die KA Finanz AG nicht mehr über den Geld– und Kapitalmarkt, sondern ausschließlich über die Republik Österreich bzw. die ABBAG – Abbaumanagementgesellschaft des Bundes nach den Erfordernissen des Abbauplans refinanzierte und somit über mehr Planungssicherheit und bessere Konditionen verfügte.

Wie die immigon war auch die KA Finanz AG kein Abwicklungsfall. Es waren im Gegensatz zur HETA keine Abwicklungsmaßnahmen erforderlich, da der KA Finanz AG weder ein Ausfall drohte noch andere im BaSAG angeführte Voraussetzungen für Abwicklungsmaßnahmen erfüllt waren. Das Portfolio der KA Finanz AG befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch im Abbau.

⁷⁵ Die Rechtskraft des Bescheids trat aufgrund persönlicher Übernahme durch Vertreter der KA Finanz AG sowie die Abgabe eines schriftlich erklärten Rechtsmittelverzichts unmittelbar ein.

Gegenüberstellung der österreichischen Abbauinstitute

36 Die Gründung der drei Abbauinstitute war jeweils auf den Portfolioabbau auf Basis eines Abbauplans gerichtet. Dieser Portfolioabbau war gemäß § 84 BaSAG und § 3 GSA „so rasch wie möglich zu bewerkstelligen“. Am Ende der Verwertung hatte jeweils die Liquidation des Abbauinstituts zu erfolgen. Trotz dieser grundsätzlichen Gemeinsamkeiten unterschieden sich die drei Abbauinstitute in mehrfacher Hinsicht.

Die folgende Tabelle stellt die drei Abbauinstitute hinsichtlich wesentlicher Kenndaten ihrer Entstehung, ihres Schulden- und Verwertungsstands per 31. Dezember 2018 und ihres Abbauhorizontes gegenüber:

Tabelle 22: Kenndaten der österreichischen Abbauinstitute

| Abbauinstitute | HETA ASSET RESOLUTION AG | immigon portfolioabbau ag | KA Finanz AG |
|--|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Entstehung des Abbauinstituts | | | |
| ursprüngliches Kreditinstitut | HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG | Österreichische Volksbanken AG | Kommunalkredit Austria AG |
| Zeitpunkt der (Teil-)Verstaatlichung | Dezember 2009 | Februar 2012 | Jänner 2009 |
| Anteil der Republik Österreich unmittelbar nach (Teil-)Verstaatlichung | 100 % | 43,30 % | 99,78 % |
| FMA-Bescheid über die Gründung des Abbauinstituts | 30. Oktober 2014 | 2. Juli 2015 | 6. September 2017 |
| gesetzliche Grundlage für die Gründung des Abbauinstituts | § 2 GSA | § 162 Abs. 1 BaSAG | § 162 Abs. 1 BaSAG |
| Stand zum 31. Dezember 2018 | | | |
| Anteil der Republik Österreich | 100 % | 43,30 % | 100 % |
| Schuldenstand des Abbauinstituts ¹ | 2,002 Mrd. EUR ² | 237,3 Mio. EUR | 5,946 Mrd. EUR |
| Verwertungsstand in Relation zum Gesamtvolumen | 84 % | 100 % | 35 % |
| Beendigung des Abbauinstituts | | | |
| geplanter Abbauhorizont | 31. Dezember 2023 | 31. Dezember 2017 | 31. Dezember 2026 |
| Bescheid über die Feststellung der Beendigung des Abbaubetriebs | noch in Abbau befindlich | 28. Juni 2019 | noch in Abbau befindlich |

Rundungsdifferenzen möglich

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

¹ in Summe 8,185 Mrd. EUR; laut dem Bericht des Bundesministeriums für Finanzen an den Hauptausschuss des Nationalrats gemäß § 6 Finanzmarktstabilitätsgesetz für das 1. Quartal 2019 entsprach das 2,1 % des Bruttoinlandsprodukts.

² inklusive Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds

Quellen: Abbauinstitute; FMA; Statistik Austria; BMF

Die immigon und die KA Finanz AG waren Abbaugesellschaften nach § 162 Abs. 1 BaSAG. Die Gründung der HETA erfolgte bereits vor dem Inkrafttreten des BaSAG als Abbaueinheit nach § 2 GSA.

Per 31. Dezember 2018 unterschieden sich die Schuldenstände und der Verwertungsstand der Abbauinstitute deutlich. Während die immigon mit rd. 237,3 Mio. EUR den niedrigsten Schuldenstand und mit 100 % den höchsten Verwertungsstand aufwies, verzeichnete die KA Finanz AG mit 5,946 Mrd. EUR den höchsten Schuldenstand und mit 35 % den geringsten Verwertungsstand der drei Abbauinstitute. Die HETA wies einen Schuldenstand von 2,002 Mrd. EUR und einen Verwertungsstand von 84 % auf.

Die immigon hatte mit 31. Dezember 2017 den kürzesten Abbauhorizont. Ein Wirtschaftsprüfer bestätigte am 23. Februar 2018, dass der Abbauauftrag Ende 2017 in wirtschaftlicher Betrachtung erfüllt war. Rechtlich war der vollständige Abbau zum 31. Dezember 2017 noch nicht möglich, da die Zustimmung Dritter im Zusammenhang mit der Auflösung von Verträgen in einigen Fällen erforderlich war. Mit ihrem Bescheid vom 28. Juni 2019 stellte die Abwicklungsbehörde das Ende des Betriebs der immigon als Abbaugesellschaft fest.

Bei der HETA war der vollständige Abbau bis zum 31. Dezember 2023 und bei der KA Finanz AG bis zum 31. Dezember 2026 vorgesehen.

Kapital- und Haftungsmaßnahmen für die österreichischen Abbauinstitute

- 37.1 (1) Am 27. Oktober 2008 traten das FinStaG und das IBSG in Kraft. Das FinStaG bildete die rechtliche Grundlage für sämtliche Kapitalmaßnahmen und für einen Teil der gewährten Haftungen zur Unterstützung der drei österreichischen Abbauinstitute und ihrer Vorgängerinstitute. Das IBSG ermöglichte der Republik Österreich, Haftungen zu gewähren.

Die folgende Tabelle enthält die wesentlichen Kapital- und Haftungsmaßnahmen, welche die Republik Österreich, gestützt auf die beiden Gesetze, im Zeitraum 2008 bis 2018 setzte:

Tabelle 23: Kapital- und Haftungsmaßnahmen der Republik Österreich (2008 bis 2018)

| Maßnahmen ¹ | HETA ASSET RESOLUTION AG | immigon porfolio- abbau ag | KA Finanz AG | Summe |
|--|-----------------------------|----------------------------------|------------------|------------------|
| | in Mio. EUR | | | |
| Kapitalmaßnahmen gemäß FinStaG | 5.580,00 | 1.250,00 | 5.278,39 | 12.108,39 |
| <i>davon Zuführungen von Grund- und Partizipationskapital</i> | <i>4.100,00</i> | <i>1.250,00</i> | <i>608,77</i> | <i>5.958,77</i> |
| <i>davon Gesellschafterzuschüsse</i> | <i>250,00</i> | <i>0</i> | <i>1.169,63</i> | <i>1.419,63</i> |
| <i>davon Darlehen</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>3.500,00</i> | <i>3.500,00</i> |
| <i>davon Ausgleichszahlung an den Freistaat Bayern²</i> | <i>1.230,00</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>1.230,00</i> |
| Kapitalrückführungen und –flüsse³ | 50,00 | 75,10 | 0 | 125,10 |
| Herabsetzungen des Grund- und Partizipationskapitals | 4.100,00 | 1.231,58 | 0 | 5.331,58 |
| Haftungsmaßnahmen gemäß FinStaG | 3.045,50 | 100,00 | 12.319,60 | 15.465,10 |
| <i>davon in Anspruch genommene Haftungen</i> | <i>1.294,35</i> | <i>0</i> | <i>1.311,71</i> | <i>2.606,06</i> |
| <i>davon aufrechte Haftungen</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>1.000,00</i> | <i>1.000,00</i> |
| <i>davon ausgelaufene Haftungen</i> | <i>1.751,15</i> | <i>100,00</i> | <i>10.007,89</i> | <i>11.859,04</i> |
| Haftungsmaßnahmen gemäß IBSG⁴ | 1.350,00 | 3.000,00 | 8.764,74 | 13.114,74 |
| <i>davon ausgelaufene Haftungen</i> | <i>1.350,00</i> | <i>3.000,00</i> | <i>8.764,74</i> | <i>13.114,74</i> |

Rundungsdifferenzen möglich

FinStaG = Finanzmarkstabilitätsgesetz

IBSG = Interbankmarktstärkungsgesetz

¹ inklusive Maßnahmen für die Vorgängerinstitute der drei Abbauinstitute

² Die Rückzahlung dieses Betrags durch den Freistaat Bayern an die Republik Österreich erfolgte im Jänner 2019.

³ Verkauf des Südosteuropa-Netzwerks der HYPO ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und eines Teilportfolios der Kommunalkredit Austria AG sowie Bedienung der Bundesgenussrechte durch den Volksbankenverbund

⁴ Das IBSG trat Ende 2010 außer Kraft; die gewährten Haftungen blieben bis zum Ende ihrer Laufzeit aufrecht.

Quelle: BMF

- (2) Bis Ende des Jahres 2018 ergriff die Republik Österreich im Zusammenhang mit den drei Abbauinstituten bzw. ihren Vorgängerinstituten Kapitalmaßnahmen in

Höhe von insgesamt 12,108 Mrd. EUR. Davon entfielen 5,580 Mrd. EUR (rd. 46 %) auf die HETA, 5,278 Mrd. EUR (rd. 44 %) auf die KA Finanz AG und 1,250 Mrd. EUR (rd. 10 %) auf die immigon.

(3) Die im Dezember 2009 verstaatlichte HBInt (Vorgängerinstitut der HETA) erhielt in den Jahren 2008 bis 2014 Kapitalzuführungen der Republik Österreich gemäß FinStaG in Höhe von 4,350 Mrd. EUR, die sich aus Grund- und Partizipationskapital sowie Gesellschafterzuschüssen zusammensetzten.

Bei dem von der Republik zugeführten Grund- und Partizipationskapital kam es im Jahr 2011 zu einer ersten Kapitalherabsetzung in Höhe von rd. 625 Mio. EUR, um den angefallenen Bilanzverlust abzudecken. Mit Mandatsbescheid vom 10. April 2016 ordnete die FMA-Abwicklungsbehörde das Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung und ergänzende Abwicklungsmaßnahmen gemäß BaSAG an ([TZ 33](#)). Vor der quotenmäßigen Herabsetzung der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der HETA war gemäß der in § 90 BaSAG festgelegten Verlusttragungskaskade⁷⁶ das von der Republik Österreich zuvor zugeführte Grund- und Partizipationskapital auf null herabzusetzen. Davon betroffen waren auch die bis dahin noch nicht herabgesetzten Kapitalzuführungen in Höhe von 3,475 Mrd. EUR.⁷⁷ Damit war das von der Republik Österreich in den Jahren 2008 bis 2014 zugeführte Grund- und Partizipationskapital in Höhe von 4,100 Mrd. EUR zur Gänze herabgesetzt.

(4) Eine weitere Kapitalmaßnahme zugunsten der HETA bildete die Ausgleichszahlung der Republik Österreich an den Freistaat Bayern in Höhe von 1,230 Mrd. EUR. Diese Zahlung resultierte aus einem im Jahr 2015 zwischen der Republik Österreich und dem Freistaat Bayern abgeschlossenen Generalvergleich zu den Verbindlichkeiten der HETA gegenüber der Bayerischen Landesbank. Die Verbindlichkeiten betragen zum 1. März 2015 2,728 Mrd. EUR. Die Republik Österreich verpflichtete sich, an den Freistaat Bayern einen Ausgleichsbetrag von 1,230 Mrd. EUR zu leisten. Dieser Betrag diene als Vorausleistung für die Rückzahlung der Verbindlichkeiten der HETA gegenüber der Bayerischen Landesbank. Nach dem Eingang der Rückzahlungen der HETA bei der Bayerischen Landesbank war der Ausgleichsbetrag seitens des Freistaats Bayern an die Republik Österreich zurückzuerstatten.⁷⁸ Die Rückzahlung der 1,230 Mrd. EUR durch den Freistaat Bayern erfolgte im Jänner 2019.

⁷⁶ § 90 BaSAG regelt, dass zunächst das Kern- und Ergänzungskapital (dazu zählen auch das Grundkapital, das Partizipationskapital und Gesellschafterzuschüsse), dann die nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten und abschließend die nicht nachrangigen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten herabzusetzen sind. Innerhalb dieser drei Gruppen sind die Ansprüche der Kapitalgeber mit der gleichen Quote herabzusetzen.

⁷⁷ Der Wert des zugeführten Grund- und Partizipationskapitals betrug zum 1. März 2015 3,494 Mrd. EUR.

⁷⁸ Sollten die – aus der Abwicklung der HETA und der damit verbundenen Verwertung ihres Vermögens finanzierten – Rückzahlungen der HETA den Ausgleichsbetrag von 1,230 Mrd. EUR überschreiten, war der Verbleib des Mehrbetrags bei der Bayerischen Landesbank vorgesehen. Für den Fall, dass der Bayerischen Landesbank aus einem Gerichtsverfahren ein höherer Anspruch entsteht, erklärte sie, nur mit 2,400 Mrd. EUR (zuzüglich gesetzlicher Zinsen) an der Abwicklung der HETA teilzunehmen.

(5) Die von der Republik Österreich zugunsten der drei Abbauinstitute bzw. ihrer Vorgängerinstitute gewährten Haftungsmaßnahmen umfassten FinStaG–Haftungen in Höhe von 15,465 Mrd. EUR und IBSG–Haftungen in Höhe von 13,115 Mrd. EUR. Der Großteil der gewährten FinStaG–Haftungen (rd. 80 %) und IBSG–Haftungen (rd. 67 %) entfiel auf die KA Finanz AG bzw. die frühere Kommunalkredit Austria AG.

Das IBSG trat am 31. Dezember 2010 außer Kraft. Die bis dahin gewährten IBSG–Haftungen liefen bis zum 12. Juni 2014 ohne Inanspruchnahme aus. Bis Ende 2018 liefen FinStaG–Haftungen in Höhe von 11,859 Mrd. EUR ohne Inanspruchnahme aus. Dies entsprach rd. 77 % der gewährten FinStaG–Haftungen.

(6) Von den in Anspruch genommenen FinStaG–Haftungen in Höhe von insgesamt 2,606 Mrd. EUR entfielen 1,190 Mrd. EUR auf die Haftung der Republik Österreich für eine zehnjährige nachrangige Anleihe der HBInt bzw. der HETA (inkl. jährlicher Zinszahlungen für die Anleihe). Deren Inanspruchnahme resultierte aus der von der FMA–Abwicklungsbehörde mit ihrem Mandatsbescheid vom 10. April 2016 angeordneten Herabsetzung des Nennwerts der Anleihe auf null.

37.2 Der RH hielt fest, dass für die drei Abbauinstitute bzw. ihre Vorgängerinstitute unterschiedlich hohe Kapital– und Haftungsmaßnahmen durch die Republik Österreich notwendig waren. Während die HETA 5,580 Mrd. EUR und die KA Finanz AG 5,278 Mrd. EUR erhielten, waren dies bei der immigon 1,250 Mrd. EUR. Die KA Finanz AG profitierte sowohl von den höchsten FinStaG–Haftungen (12,320 Mrd. EUR) als auch von den höchsten IBSG–Haftungen (8,765 Mrd. EUR).

Der RH wies insbesondere darauf hin, dass das von der FMA–Abwicklungsbehörde am 10. April 2016 für die HETA angeordnete Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung zu einer Herabsetzung des zuvor von der Republik Österreich zugeführten Grund– und Partizipationskapitals in Höhe von 3,475 Mrd. EUR auf null führte. Nach der bereits im Jahr 2011 erfolgten Herabsetzung des Grund– und Partizipationskapitals um rd. 625 Mio. EUR war damit das gesamte zugeführte Grund– und Partizipationskapital in Höhe von 4,100 Mrd. EUR herabgesetzt. Darüber hinaus bewirkte der Mandatsbescheid die Inanspruchnahme einer Haftung der Republik Österreich für eine nachrangige Anleihe der HETA in Höhe von 1,190 Mrd. EUR (inkl. jährlicher Zinszahlungen für die Anleihe).

Der RH hielt jedoch fest, dass sowohl die Kapitalzuführungen und Haftungsübernahmen der Republik Österreich als auch ihre Kapitalherabsetzungen durch die FMA–Abwicklungsbehörde auf gesetzlicher Grundlage erfolgten; die Kapitalzuführungen und die Haftungsübernahme auf Basis des FinStaG und die Herabsetzung der Kapitalzuführungen und des Nennwerts der Anleihe auf Basis des BaSAG.

Monitoring der österreichischen Abbauinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde

38.1 (1) Die drei österreichischen Abbauinstitute waren zu einem geordneten, aktiven und bestmöglichen Portfolioabbau verpflichtet.⁷⁹ Die FMA–Abwicklungsbehörde überwachte den Abbauprozess und hatte zu diesem Zweck ein Monitoring aufgebaut. Dieses umfasste vor allem Berichtspflichten für die Abbauinstitute, die Würdigung der übermittelten Berichte sowie Managementgespräche mit den Geschäftsleitungen der Abbauinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde. Seit Jänner 2019 verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde über fertige Prozessbeschreibungen dazu.

(2) Die Berichtspflichten für die Abbauinstitute legte die FMA–Abwicklungsbehörde grundsätzlich bei deren Gründung fest und passte sie – abhängig vom jeweiligen Abbauverlauf – an.⁸⁰ Den Umfang und das Intervall der Berichte bestimmte die FMA–Abwicklungsbehörde gesondert für jedes Abbauinstitut. Die Berichterstattung der Abbauinstitute ermöglichte der FMA–Abwicklungsbehörde eine Einschätzung des Abbauverlaufs und die Feststellung etwaiger Abweichungen und Hindernisse.

Die Abbauinstitute hatten unter anderem folgende Berichte bzw. Unterlagen an die FMA–Abwicklungsbehörde zu übermitteln:

- monatliche Berichte zur Liquiditäts-, Gewinn- und Verlustsituation und den realisierten Assetverkäufen
- vierteljährliche Berichte zum Abbaufortschritt sowie Protokolle der Aufsichtsratsitzungen und Hauptversammlungen
- jährlich aktualisierte Abbaupläne, Verwertungsberichte⁸¹ und Jahresabschlüsse

Zusätzlich waren die Abbauinstitute verpflichtet, die FMA–Abwicklungsbehörde über kritische Ereignisse wie Überschuldung⁸², Zahlungsunfähigkeit oder das Eintreten von anderen Ausfallstatbeständen nach § 51 BaSAG zu informieren.

Der RH überprüfte den rechtzeitigen Eingang der Berichte bei der FMA–Abwicklungsbehörde und deren zeitnahe Würdigung durch die FMA–Abwicklungsbehörde

⁷⁹ § 84 BaSAG und § 3 GSA

⁸⁰ So kam es z.B. bei der immigon infolge des Abbaufortschritts im Oktober 2016 (vierteljährliche statt monatliche Risikoberichte) und im März 2018 (Wegfall der monatlichen Berichtspflichten) zu Anpassungen der Berichtspflichten.

⁸¹ Gemäß § 162 Abs. 4 BaSAG waren nur die Abbaugesellschaften immigon und KA Finanz AG zur Übermittlung von jährlichen Verwertungsberichten über den Gang der Verwertung im Vergleich zum Abbauplan verpflichtet, nicht aber die HETA als Abbaueinheit nach § 2 GSA.

⁸² Gemäß § 162 Abs. 6 BaSAG stellte die Überschuldung einen Ausfallstatbestand für die Abbaugesellschaften immigon und KA Finanz AG, aber nicht für die HETA als Abbaueinheit nach § 2 GSA dar.

anhand von Stichproben aus den Jahren 2015 bis 2019. Dabei stellte der RH bei der immigon und der KA Finanz AG keine wesentlichen Abweichungen oder Auffälligkeiten fest.⁸³

Bei der Stichprobe der von der HETA übermittelten Berichte wiesen die elektronischen Akten sehr unterschiedliche Bearbeitungs- und Genehmigungszeiten auf. Während z.B. die Bearbeitung und Genehmigung des elektronischen Akts zum Abbaureport für Juni 2018 innerhalb von einem Monat nach Berichtseingang erfolgte, nahm die Bearbeitung und Genehmigung des elektronischen Akts zum Abbaureport für November 2018 rund vier Monate in Anspruch.

(3) Die FMA–Abwicklungsbehörde führte auch Managementgespräche mit den Geschäftsleitungen der Abbauinstitute, um zu überprüfen, ob diese dem gesetzlichen Abbauauftrag nachkamen. Inhalte der Managementgespräche waren z.B. die geplanten Maßnahmen zur Erfüllung der beschlossenen Verwertungsvorgaben bis zum jeweiligen Jahresende oder die Erörterung möglicher Drohpotenziale und Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Abbautätigkeit.

Seit Jänner 2019 verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde über eine fertige Prozessbeschreibung für die Durchführung von Managementgesprächen. Das Intervall der Managementgespräche war darin für die HETA als „in ein- bis zweimonatigen Abständen“, für die KA Finanz AG als „quartalsweise“ und für die immigon als „anlassbezogen“ definiert.

Bei der immigon und der KA Finanz AG entsprachen die in der Prozessbeschreibung vorgesehenen Abstände zwischen den Managementgesprächen weitgehend den bereits zuvor in den Jahren 2015 bis 2018 von der FMA–Abwicklungsbehörde gewählten Abständen. Bei der HETA bedeutete die Vorgabe von ein- bis zweimonatigen Abständen eine Verkürzung der in den Jahren 2017 und 2018 zum Teil fast drei Monate umfassenden Abstände zwischen den Managementgesprächen.

(4) Die Einflussnahme der FMA–Abwicklungsbehörde auf die Geschäftsgebarung der HETA war wesentlich stärker als bei der immigon und der KA Finanz AG und ging über ein reines Monitoring hinaus; dies weil bei der HETA ein Ausfall im Sinne des BaSAG vorlag und die FMA–Abwicklungsbehörde wiederholt Abwicklungsmaßnahmen ergriff (TZ 32 und TZ 33). Zu diesen Abwicklungsmaßnahmen zählte die mit Mandatsbescheid vom 10. April 2016 erfolgte „Übernahme der Kontrolle über die HETA“ und die damit verbundene Ausübung der „mit den Anteilen und anderen Eigentumstiteln verbundenen Verwaltungsrechte“ (z.B. das Teilnahme-, das Stimm- sowie das Antrags- und Auskunftsrecht bei der Hauptversammlung der HETA).

⁸³ Darüber hinaus lagen der Abwicklungsbehörde sämtliche Verwertungsberichte der Abbaugesellschaften gemäß § 162 Abs. 4 BaSAG für den überprüften Zeitraum vor.

Die stärkere Einbringung der FMA–Abwicklungsbehörde bei der Geschäftsgebarung der HETA war vor allem auf die Wahrung der Abwicklungsziele gemäß BaSAG (TZ 12) gerichtet. Die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der HETA enthielt eine Aufzählung von Geschäftsfällen, welche die HETA der FMA–Abwicklungsbehörde vor Umsetzung zur Zustimmung oder Nichtuntersagung vorzulegen hatte.

(5) Die Kommunikation zwischen den Abbauinstituten und der Abwicklungsbehörde erfolgte laut FMA–Abwicklungsbehörde über einen Single Point of Contact (**SPOC**). SPOC waren Bedienstete der FMA–Abwicklungsbehörde, die als zentrale Ansprechpersonen für die Kredit– und Abbauinstitute agierten. Das SPOC–System war dabei nicht auf die FMA–Abwicklungsbehörde beschränkt, sondern war auch ein wesentlicher Bestandteil des Informationsaustausches zwischen der FMA–Aufsicht und den von ihr beaufsichtigten Kreditinstituten.

In der FMA–Abwicklungsbehörde hatte der jeweilige SPOC unter anderem die fristgerechte Übermittlung von Berichten zu überwachen, die näheren Hintergründe bei Auffälligkeiten zu eruieren sowie zu überprüfen, ob bestehende Berichtspflichten an aktuelle Gegebenheiten anzupassen waren. Darüber hinaus nahm der SPOC auch an den Managementgesprächen mit dem jeweiligen Abbauinstitut teil.

- 38.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von ihm überprüften elektronischen Akten zu Berichten der HETA an die FMA–Abwicklungsbehörde zum Teil lange Bearbeitungs– und Genehmigungszeiten seitens der FMA–Abwicklungsbehörde aufwiesen. So nahm die Bearbeitung und Genehmigung des elektronischen Akts zum Abbau-report für November 2018 rund vier Monate in Anspruch.

[Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, die elektronischen Akten zu den Berichten der Abbauinstitute zeitnah zu bearbeiten und zu genehmigen.](#)

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde erst im Jänner 2019 über fertige Prozessbeschreibungen für das Monitoring von Abbauinstituten und die Durchführung von Managementgesprächen verfügte, obwohl die drei österreichischen Abbauinstitute zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Jahre bestanden. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in der TZ 9.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Managementgespräche mit der HETA vor allem in den Jahren 2017 und 2018 teilweise in Abständen von fast drei Monaten stattfanden. Die ein– bis zweimonatigen Abstände, welche die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrer im Jänner 2019 fertiggestellten Prozessbeschreibung für Managementgespräche mit der HETA vorgab, wertete der RH daher positiv.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei den Abbauinstituten durchgehend auf die Einhaltung der in der Prozessbeschreibung für Managementgespräche festgelegten Abstände zwischen den Managementgesprächen zu achten.

- 38.3 Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde werde im Sinne einer zeitnahen Dokumentation künftig verstärkt darauf geachtet, dass die entsprechenden Akten zur Dokumentation möglichst rasch nach Einlangen der Berichte bearbeitet und genehmigt werden. Die Bearbeitung und kritische Durchsicht der Berichte würde in der Regel unmittelbar nach Einlangen der Berichte erfolgen.

Weiters sagte die FMA–Abwicklungsbehörde zu, ab sofort darauf zu achten, dass die festgelegten Abstände für Managementgespräche mit der diesbezüglichen Prozessbeschreibung übereinstimmen. Dies gehe auch einher mit den ab sofort durchzuführenden Reviews bestehender Prozessbeschreibungen. Im Sinne einer risikoadäquaten Aufsicht müsse die Frequenz von Managementgesprächen jedoch eine Flexibilität aufweisen, da im Bedarfsfall eine intensivere Auseinandersetzung mit den Geschäftsleitungen der Abbauinstitute ad–hoc gerechtfertigt und notwendig sein könne.

- 38.4 Der RH wertete die Zusagen der FMA–Abwicklungsbehörde zur Umsetzung seiner Empfehlungen positiv. Zu der von der FMA–Abwicklungsbehörde angeführten Flexibilität bei den Abständen zwischen den Managementgesprächen mit den Geschäftsleitungen der Abbauinstitute stellte der RH klar, dass durch seine Empfehlung ein Überschreiten der in der Prozessbeschreibung festgelegten Abstände zwischen den Managementgesprächen verhindert werden soll. Der RH befürwortete im Bedarfsfall kürzere Abstände oder zusätzliche Managementgespräche, um auf diese Weise eine ausreichend intensive Auseinandersetzung mit den Abbauinstituten sicherzustellen.

Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit anderen Stellen

39.1 (1) Im Zusammenhang mit den Abbauinstituten arbeitete die FMA–Abwicklungsbehörde im Wesentlichen mit der FMA–Aufsicht, der OeNB und dem Ministerium zusammen. Während die Zusammenarbeit mit der FMA–Aufsicht laufend erfolgte (etwa über die jeweiligen SPOC; TZ 38), war die Zusammenarbeit mit der OeNB und dem Ministerium anlassbezogen.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde und die FMA–Aufsicht hatten im Sinne von § 3 Abs. 5 BaSAG zur wirksamen Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben eng zusammenzuarbeiten.

Die Abbauinstitute verfügten über keine Bankkonzessionen mehr. Dennoch konnten sie gemäß § 84 Abs. 2 BaSAG bzw. § 3 Abs. 4 GSA zur Erfüllung ihrer Aufgaben Bank- und Leasinggeschäfte betreiben, Beteiligungsankäufe und –verkäufe vornehmen sowie Hilfseschäfte erbringen, sofern diese Geschäfte dem Abbaubetrieb dienten. Daher waren bestimmte aufsichtsrechtliche Bestimmungen⁸⁴ auf die Abbauinstitute weiterhin anwendbar. Die Überprüfung ihrer Einhaltung oblag der FMA–Aufsicht.

Beim laufenden Monitoring der Abbauinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde wirkte die FMA–Aufsicht jedoch grundsätzlich nicht mit, sondern war auf die Informationen der FMA–Abwicklungsbehörde angewiesen. Der RH überprüfte stichprobenartig, inwieweit die FMA–Abwicklungsbehörde ihre elektronischen Akten über die Berichterstattung und über die Managementgespräche der Abbauinstitute in den Jahren 2015 bis 2018 an die FMA–Aufsicht weiterleitete. Ein Teil der überprüften elektronischen Akten, z.B. zu den Managementgesprächen mit der HETA im 4. Quartal 2018 oder zu den in den Jahren 2017 und 2018 von der HETA übermittelten Abbauplänen, wurde der FMA–Aufsicht nicht weitergeleitet.

Die Prozessbeschreibungen der FMA–Abwicklungsbehörde vom 1. Quartal 2019 sahen vor, dass die FMA–Aufsicht über die Berichterstattung der Abbauinstitute und die mit den Geschäftsleitungen der Abbauinstitute geführten Managementgespräche durch Weiterleitung der elektronischen Akten zu informieren ist.

(3) Die Zusammenarbeit zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und der OeNB basierte wie jene mit der FMA–Aufsicht vor allem auf der „Generalklausel“ in § 3 Abs. 5 BaSAG. Die OeNB übte in Bezug auf die Abbauinstitute eine Gutachterfunktion aus.

⁸⁴ vor allem Bestimmungen des Bankwesengesetzes

Den Entscheidungen der FMA–Abwicklungsbehörde über die Anträge der ÖVAG und KA Finanz AG auf den Betrieb von Abbaugesellschaften ging jeweils eine Sonderanalyse der OeNB gemäß § 79 Abs. 4a Bankwesengesetz zu den Genehmigungsvoraussetzungen voraus. Die Ergebnisse dieser Analysen wurden bei der Erteilung der Genehmigung zur Fortführung der beiden Kreditinstitute als Abbaugesellschaften gemäß § 162 Abs. 1 BaSAG berücksichtigt.⁸⁵

Im Zusammenhang mit der HETA holte die FMA–Abwicklungsbehörde gutachterliche Äußerungen der OeNB im Jahr 2015 vor der erstmaligen Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen (Mandatsbescheid vom 1. März 2015) und im Jahr 2016 im Rahmen der Vorbereitung des Vorstellungsbescheids vom 10. April 2016 ein.⁸⁶ Sie berücksichtigte diese gutachterlichen Äußerungen in ihren Bescheiden.

(4) Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium war in erster Linie durch Informationspflichten der FMA–Abwicklungsbehörde und Zustimmungserfordernisse der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen zu bestimmten Entscheidungen und Maßnahmen der FMA–Abwicklungsbehörde geprägt. Für diese im BaSAG festgehaltenen Informationspflichten und Zustimmungserfordernisse gab es im überprüften Zeitraum nach Auskunft der FMA–Abwicklungsbehörde und des Ministeriums nur vereinzelte Anwendungsfälle.

Dazu zählte z.B. die von der FMA–Abwicklungsbehörde beim Ministerium eingeholte Zustimmung zu den Abwicklungsmaßnahmen bei der HETA, da diese bei Entscheidungen, die mit unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen oder mit systemischen Auswirkungen verbunden waren, erforderlich war.⁸⁷

Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen konnte zudem Stabilisierungsmaßnahmen ergreifen, wenn es zur Wahrung der Finanzmarktstabilität unabdingbar war und er aufgrund von Stellungnahmen der OeNB, der FMA–Aufsicht und der FMA–Abwicklungsbehörde feststellte, dass die Anwendung der Abwicklungsinstrumente nicht genügen würde.⁸⁸ Im Juni 2015 ersuchte das Ministerium die OeNB, die FMA–Aufsicht sowie die FMA–Abwicklungsbehörde um Stellungnahmen bezüglich der Gewährung einer Haftung der Republik Österreich für vertragliche Ansprüche eines Käufers früherer HBInt–Gesellschaften gegenüber der HETA in Höhe von rd. 1,7 Mrd. EUR. Nach Erhalt der zustimmenden Stellungnahmen

⁸⁵ Für die HETA gab es keinen Auftrag für eine entsprechende Gutachtenserstellung bzw. Sonderanalyse der OeNB, da die Umwandlung der HBInt in eine Abbaueinheit nach § 2 GSA erfolgte und das GSA keinen derartigen Auftrag vorsah.

⁸⁶ Mit dem Vorstellungsbescheid vom 10. April 2016 bestätigte die FMA–Abwicklungsbehörde den Mandatsbescheid vom 1. März 2015, nachdem ein Teil der Adressaten das Rechtsmittel der Vorstellung erhoben hatte. Ebenfalls am 10. April 2016 ordnete die FMA–Abwicklungsbehörde mit einem weiteren Mandatsbescheid erstmals das Abwicklungsinstrument der Gläubigerbeteiligung an.

⁸⁷ § 3 Abs. 6 BaSAG

⁸⁸ § 99 BaSAG



gewährte die Republik Österreich die Haftung in Höhe von rd. 1,7 Mrd. EUR, die in der Zwischenzeit ohne Inanspruchnahme auslief.

- 39.2 Der RH wies darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in den Jahren 2015 bis 2018 nicht alle elektronischen Akten zu den im Rahmen des Monitorings erhaltenen Berichten der Abbauinstitute und zu den durchgeführten Managementgesprächen an die FMA–Aufsicht übermittelte. Er anerkannte jedoch, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in ihren Prozessbeschreibungen vom 1. Quartal 2019 die Weiterleitung der diesbezüglichen elektronischen Akten an die FMA–Aufsicht vorsah.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, im Sinne der in § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehenen engen Zusammenarbeit mit der FMA–Aufsicht und wie in den internen Prozessbeschreibungen vorgesehen künftig alle elektronischen Akten zu den Berichten der Abbauinstitute und zu den mit diesen geführten Managementgesprächen an die zuständigen Abteilungen der FMA–Aufsicht zu übermitteln.

- 39.3 (1) Das Ministerium hob in seiner Stellungnahme die positive Zusammenarbeit mit der FMA–Abwicklungsbehörde hervor. Im Sinne der in § 3 Abs. 5 BaSAG vorgesehenen Zusammenarbeit der beteiligten Behörden teile das Ministerium die Empfehlung des RH.

(2) Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde werde sie ab sofort dafür Sorge tragen, dass alle elektronischen Akten zu den Berichten der Abbauinstitute und zu den mit diesen geführten Managementgesprächen über das elektronische Aktensystem an die in der FMA–Aufsicht zuständigen Abteilungen weitergeleitet werden.

Einheitlicher Abwicklungsfonds

Einleitung und Rechtsgrundlagen

- 40 (1) Nach dem Inkrafttreten des BaSAG am 1. Jänner 2015 richtete die FMA–Abwicklungsbehörde gemäß § 123 Abs. 1 BaSAG einen nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus ein, der seine Geschäftstätigkeit per 24. Juni 2015 aufnahm und den die Abwicklungsbehörde verwaltete.⁸⁹ Dieses zweckgebundene Sondervermögen der FMA ohne eigene Rechtspersönlichkeit sollte die wirksame Anwendung der Abwicklungsinstrumente ermöglichen und wurde vor allem durch finanzielle Beiträge der Kreditinstitute⁹⁰ gespeist.

Der nationale Abwicklungsfinanzierungsmechanismus war nicht auf Dauer angelegt. Der gemäß Art. 67 Abs. 1 SRM–Verordnung gegründete Einheitliche Abwicklungsfonds löste den nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus am 1. Jänner 2016 gemäß Art. 96 SRM–Verordnung ab. Die von der FMA–Abwicklungsbehörde über Vorschreibungen an die beitragspflichtigen Kreditinstitute eingehobenen Beiträge für das Jahr 2015 übertrug die FMA entsprechend dem zwischenstaatlichen „Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge“ (Intergovernmental Agreement) am 29. Jänner 2016 auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds.

⁸⁹ Dies erfolgte durch Einrichtung von Konten bei der OeNB.

⁹⁰ Für die Zwecke der Berechnung und Abführung der Beiträge wurde der Institutsbegriff im Rahmen des Anwendungsbereichs der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2015/63, Art. 3 Z 1 präzisiert. „Institute“ waren demnach vor allem Kreditinstitute im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 der Richtlinie 2014/59/EU oder Wertpapierfirmen im Sinne von Nr. 2 dieses Artikels sowie Zentralorganisationen und alle Kreditinstitute, die einer Zentralorganisation ständig zugeordnet waren.

(2) Ergänzend zur BRRD und zur SRM–Verordnung (siehe Tabelle 1) stellten folgende Rechtsnormen die Grundlage für den nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus bzw. den Einheitlichen Abwicklungsfonds dar:

Tabelle 24: Maßgebliche Rechtsnormen zum Einheitlichen Abwicklungsfonds

| Bezeichnung | wesentliche Inhalte zum Einheitlichen Abwicklungsfonds | in Kraft ab |
|---|---|------------------------------|
| EU–Ebene¹ | | |
| Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission | Vorschriften zu <ul style="list-style-type: none"> • der Methodik für die Berechnung der Beiträge an Abwicklungsfinanzierungsmechanismen • den Pflichten der Institute hinsichtlich der für die Beitragsberechnung bereitzustellenden Informationen und der Abführung der Beiträge • den Maßnahmen zur Sicherstellung der Überprüfung der ordnungsgemäßen Entrichtung der Beiträge durch die Abwicklungsbehörden | 6. Februar 2015 ¹ |
| Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/81 des Rates | Vorschriften zur Umsetzung und Methodik der Beitragsberechnung durch den Single Resolution Board | 23. Jänner 2015 ² |
| Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2016/1434 | Berichtigungen zur Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission vom 21. Oktober 2014 | 31. August 2016 ³ |
| nationale (bzw. zwischenstaatliche) Ebene | | |
| Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken | Vorgaben im 5. Teil; unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> • § 123a: nationaler Beitrag zum Einheitlichen Abwicklungsfonds⁴ • § 125: Zielausstattung des Abwicklungsfinanzierungsmechanismus • § 126: Beiträge zum Abwicklungsfinanzierungsmechanismus | 1. Jänner 2015 |
| Beitragsparameterverordnung | Festlegung von Parametern für die Bemessung der Beiträge zum nationalen Abwicklungsfonds für den Beitragszeitraum 2015 | 18. November 2015 |
| Intergovernmental Agreement | zwischenstaatliches Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge | 1. Jänner 2016 |

¹ in Geltung ab 1. Jänner 2015

² in Geltung ab 1. Jänner 2016

³ rückwirkend ab 1. Jänner 2015 in Geltung

⁴ in Kraft ab 29. Dezember 2015

Quellen: EU; FMA

Ein nationaler Abwicklungsfinanzierungsmechanismus war ab dem 1. Jänner 2016 in Österreich gemäß § 123 Abs. 1 BaSAG nur noch für bestimmte Wertpapierfirmen⁹¹

⁹¹ Wertpapierfirmen gemäß § 2 Z 3a BaSAG: Wertpapierfirmen, die nicht in den Anwendungsbereich der SRM–Verordnung (EU) Nr. 806/2014 fielen

und EU-Zweigstellen⁹² einzurichten. Laut Auskunft der FMA-Abwicklungsbehörde existierten in Österreich im vom RH überprüften Zeitraum keine derartigen, beitragspflichtigen Institute. Da in anderen Mitgliedstaaten der Bankenunion neben Kreditinstituten auch Wertpapierfirmen und EU-Zweigstellen niedergelassen waren, wird nachfolgend bei Ausführungen zur Bankenunion der Begriff „Institut“ verwendet.

Aufbau und Zweck des Einheitlichen Abwicklungsfonds

- 41 Der Einheitliche Abwicklungsfonds war ein vor allem durch finanzielle Beiträge der Institute der Mitgliedstaaten der Bankenunion finanzierter Fonds, den der SRB verwaltete.

Der Fonds bildete das finanzielle Fundament des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und war auf die wirksame Anwendung der Abwicklungsinstrumente ausgerichtet. Der Fonds konnte für die in Art. 76 Abs. 1 SRM-Verordnung angeführten Zwecke (z.B. für den Erwerb von Vermögenswerten eines sich in Abwicklung befindlichen Instituts oder für die Gewährung von Darlehen an ein sich in Abwicklung befindliches Institut) verwendet werden. Allerdings hatten die Finanzierung einer Abwicklung in erster Linie die Eigentümer und Gläubiger der betroffenen Institute zu tragen. Der Fonds war zur Finanzierung von Abwicklungskosten vorgesehen, die diese nicht vollständig tragen konnten.

Als Aufbauphase des Fonds waren beginnend mit 1. Jänner 2016 acht Jahre vorgesehen. Der Fonds hatte eine Zielausstattung von mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute zu erreichen.⁹³ Im Juli 2019 schätzte der SRB das Zielvolumen per Ende 2023 auf rd. 60 Mrd. EUR.

Der SRB verwaltete die eingehobenen Beiträge entsprechend einer Kammersystematik. In der Aufbauphase des Fonds existierte je Mitgliedstaat zunächst eine nationale Kammer. Der Gesamtwert der österreichischen Kammer betrug per 31. Dezember 2018 784,87 Mio. EUR. Im Fall der Abwicklung eines Instituts innerhalb der Aufbauphase des Fonds hatte eine Entnahme zunächst aus der nationalen Kammer des betroffenen Mitgliedstaates zu erfolgen. Bei nicht ausreichenden Mitteln der nationalen Kammer konnte die jeweilige nationale Abwicklungsbehörde beim SRB eine vorübergehende Übertragung von Finanzmitteln aus Kammern anderer Mitgliedstaaten beantragen.⁹⁴

Weiters konnte der SRB bei nicht ausreichenden Mitteln des Fonds in der Aufbauphase Darlehen der Mitgliedstaaten aufgrund von Loan Facility Agreements in

⁹² EU-Zweigstellen gemäß § 2 Z 88 BaSAG: sich in einem Mitgliedstaat befindliche Zweigstellen eines Drittlandinstituts

⁹³ Art. 69 Abs. 1 SRM-Verordnung

⁹⁴ Der Antrag der Abwicklungsbehörde erfordert gemäß § 123b Abs. 2 BaSAG die Zustimmung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen.

Anspruch nehmen.⁹⁵ Die Basis für das Loan Facility Agreement zwischen dem SRB und der Republik Österreich bildete § 123c BaSAG. Diese Bestimmung ermächtigte die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen, dem SRB befristete, rückzuzahlende, entgeltliche Darlehen für den Fonds von bis zu 1,6 Mrd. EUR zu gewähren.⁹⁶ Laut Auskunft des Ministeriums kam es in den Jahren 2015 bis 2018 zu keiner Darlehensgewährung durch die Republik Österreich.

Über die Nutzung und Inanspruchnahme des Fonds entschied ausschließlich der SRB.⁹⁷ Bis zum Ende der Aufbauphase des Fonds im Jahr 2023 hatte der SRB die nationalen Kammern zu einer gemeinsamen europäischen Kammer zusammenzuführen. Danach war eine gemeinsame Nutzung der Fondsmittel innerhalb der Bankenunion vorgesehen.

Beitragseinhebung

- 42.1 (1) Bei der Berechnung der Beiträge für den nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus im Jahr 2015 hatte die FMA–Abwicklungsbehörde die Beitragsparameterverordnung⁹⁸ zu beachten. Ab 2016 musste der SRB gemäß Art. 70 Abs. 1 SRM–Verordnung die im Voraus zu leistenden Beiträge⁹⁹ der beitragspflichtigen Kreditinstitute für den Einheitlichen Abwicklungsfonds mindestens jährlich erheben.¹⁰⁰ Die jeweilige Beitragshöhe orientierte sich an der Größe und am Risikoprofil (z.B. der Verschuldungsquote) dieser Kreditinstitute. Die Berechnung der Beiträge nahm der SRB auf Basis der von den Kreditinstituten gemeldeten Daten vor.¹⁰¹

Die FMA–Abwicklungsbehörde unterstützte den SRB, indem sie die erforderlichen Daten für die Beitragsberechnung von den österreichischen Kreditinstituten mit einem Template einholte und sie an den SRB zur Berechnung der Beiträge weiterleitete. Der SRB stellte der FMA–Abwicklungsbehörde das Ergebnis der Beitragsberechnungen zur Verfügung. Gemäß Art. 67 Abs. 4 SRM–Verordnung sind die Beiträge von den nationa-

⁹⁵ Das Loan Facility Agreement wurde vom Bundesminister für Finanzen am 21. Juni 2016 unterzeichnet.

⁹⁶ Diese Mittel sind durch Sonderbeiträge der beitragspflichtigen Institute des Mitgliedstaates, in dem das abzuwickelnde Institut niedergelassen ist, zurückzuführen.

⁹⁷ Die Entscheidung war grundsätzlich im Rahmen von Präsidiumssitzungen zu treffen, in denen die FMA durch ihre Vorstände vertreten war.

⁹⁸ Die Beitragsparameterverordnung erließ die FMA auf Basis von § 126 Abs. 6 BaSAG.

⁹⁹ sogenannte „ex-ante“ Beiträge; Art. 71 der SRM–Verordnung sah unter bestimmten Voraussetzungen auch im Nachhinein zu erhebende, außerordentliche Beiträge vor.

¹⁰⁰ Die jeweiligen Beiträge der einzelnen Institute wurden dabei anteilig zur Gesamthöhe ihrer Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen im Verhältnis zu den aggregierten Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen aller in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute berechnet.

¹⁰¹ Die Übermittlung der Datenerhebungstemplates an den SRB hatte seitens der Kreditinstitute bis zum 31. Jänner zu erfolgen, Stichtag für die Daten war jeweils der 31. Dezember des vorvergangenen Jahres. Die bei der Berechnung vom SRB anzuwendenden Regeln und Methoden waren im Anhang I der Delegierten Verordnung (EU) 2015/63 der Kommission festgelegt. Bei kleinen Instituten kam als jährlicher Beitrag eine Pauschale zur Anwendung, mittlere Institute hatten Anspruch auf eine Teilpauschale, darüber hinaus nahm der SRB Risikoanpassungen vor.

len Abwicklungsbehörden einzuheben. Die FMA–Abwicklungsbehörde schrieb den Kreditinstituten die Beiträge mit Bescheid¹⁰² vor und übertrug die eingehobenen Beiträge jeweils spätestens per 30. Juni des gleichen Jahres auf die vom SRB zugewiesene österreichische Kammer des Einheitlichen Abwicklungsfonds. Die nachfolgende Tabelle zeigt einen exemplarischen Verlauf der jährlichen Beitragseinhebung:

Tabelle 25: Verlauf der Beitragseinhebung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds

| Zeitraum | Auszug der Tätigkeiten |
|--------------------|--|
| Juni bis September | Abstimmung des Datenerhebungstemplates für den nächsten Beitragszyklus zwischen der FMA–Abwicklungsbehörde und dem Single Resolution Board |
| Oktober | Veröffentlichung des Datenerhebungstemplates zur Befüllung durch die Kreditinstitute sowie Abhaltung einer Informationsveranstaltung für die Kreditinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde |
| Oktober bis Jänner | Übermittlung des Datenerhebungstemplates durch die Kreditinstitute und Kontrolle der Daten (in einem ersten Schritt lediglich auf Vollständigkeit) durch die FMA–Abwicklungsbehörde bzw. den Single Resolution Board |
| Jänner | finale Feststellung der beitragspflichtigen Kreditinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde und finale Übermittlung der Datenerhebungstemplates an die FMA–Abwicklungsbehörde bzw. den Single Resolution Board |
| Februar | Plausibilisierung der übermittelten Daten durch den Single Resolution Board im Hinblick auf Abweichungen und Auffälligkeiten zu den Melde– bzw. Aufsichtsdaten der Europäischen Zentralbank |
| März bis April | Beitragsberechnung durch den Single Resolution Board |
| April | Bekanntgabe der finalen Beiträge vom Single Resolution Board an die FMA–Abwicklungsbehörde und Vorschreibung der Beiträge an die Kreditinstitute durch die FMA–Abwicklungsbehörde |
| April bis Mai | Einhebung der jährlichen Beiträge durch die FMA–Abwicklungsbehörde |
| Juni | Aufforderung des Single Resolution Board an die FMA–Abwicklungsbehörde zur Überweisung der eingehobenen Beiträge; anschließende Überweisung durch die FMA–Abwicklungsbehörde |

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quelle: FMA

(2) Der RH überprüfte stichprobenartig die Tätigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde bei der Beitragseinhebung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds. Der SRB schrieb der FMA–Abwicklungsbehörde den an den Fonds zu überweisenden Gesamtbetrag vor. Die darauf basierende Übertragung der Beiträge an den Fonds durch die FMA–Abwicklungsbehörde erfolgte jeweils fristgerecht und in korrekter Höhe.¹⁰³ Im ersten Quartal 2019 verfügte die FMA–Abwicklungsbehörde erstmals über fertige Prozessbeschreibungen zu Teilbereichen der Beitragseinhebung.

¹⁰² Der Bescheid hatte als Mandatsbescheid zu ergehen und unter anderem auf die SRB–Decision und die Berechnungsergebnisse (Harmonized Annex) zu verweisen. Die SRB–Decision umfasste die rechtliche Begründung der Beitragszahlung, die Berechnung sowie die Entscheidung des SRB. Artikel 13 Abs. 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2015/63 sah für diese Vorschreibung spätestens den 1. Mai jedes Jahres vor.

¹⁰³ Die Übertragung der Beiträge an den Einheitlichen Abwicklungsfonds erfolgte seitens der FMA–Abwicklungsbehörde jeweils abzüglich Negativzinsen, da dies unter Beibringung einer Bestätigung der OeNB über die Höhe der Negativzinsen zulässig war. Die Bestätigung der OeNB lag jeweils vor.

(3) Die nachfolgende Tabelle weist die Beiträge der in Österreich und aller in der Bankenunion niedergelassenen Institute (inkl. der in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute) aus:

Tabelle 26: Beiträge zum Einheitlichen Abwicklungsfonds

| beitragspflichtige Institute | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|----------------------|----------|---------------------|----------|----------|
| | in Mio. EUR | | | | |
| Kreditinstitute in Österreich | 198,23 ¹ | 203,75 | 187,88 ² | 199,05 | 197,58 |
| alle Institute der Bankenunion | 4.334,38 | 6.423,92 | 6.647,13 | 7.544,12 | 7.819,30 |
| | Anzahl der Institute | | | | |
| Kreditinstitute in Österreich | 605 | 604 | 566 | 531 | 507 |
| alle Institute der Bankenunion | k.A. ³ | 3.762 | 3.512 | 3.315 | 3.186 |
| | in % | | | | |
| Anteil österreichischer Kreditinstitute an Gesamtbeiträgen in der Bankenunion | 4,57 | 3,17 | 2,83 | 2,64 | 2,53 |
| Anteil österreichischer Kreditinstitute an Gesamtzahl der Institute in der Bankenunion | – | 16,06 | 16,12 | 16,02 | 15,91 |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Diese Mittel des nationalen Abwicklungsfinanzierungsfonds übertrug die FMA–Abwicklungsbehörde per 29. Jänner 2016 auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds.

² inklusive Beitragskorrekturen für 2016 in Höhe von 537.736 EUR

³ keine Angabe durch die FMA–Abwicklungsbehörde

Quellen: FMA; SRB

Die Höhe der den in Österreich niedergelassenen Kreditinstituten vorgeschriebenen Beiträge¹⁰⁴ zum Einheitlichen Abwicklungsfonds (bzw. 2015 zum nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus) sank zwischen 2015 und 2019 geringfügig ab. Da gleichzeitig die Beitragshöhe aller Institute der Bankenunion um fast 3,5 Mrd. EUR anstieg, sank der Anteil der in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute an den gesamten Beitragsvorschriften in der Bankenunion von 4,57 % im Jahr 2015 auf 2,53 % im Jahr 2019. Der Anteil der in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute an der Gesamtzahl der Institute der Bankenunion blieb nahezu unverändert. In den Jahren 2015 bis 2019 nahm sowohl in Österreich als auch in der gesamten Bankenunion die Anzahl der Institute ab.

(4) Die Vorschriften der FMA–Abwicklungsbehörde an die Kreditinstitute waren bei Fälligkeit sofort vollstreckbar, auch wenn Kreditinstitute sie dem Grunde oder der Höhe nach bestritten. Die Zahlungsfrist betrug vier Wochen.

¹⁰⁴ Die jeweiligen Beiträge der einzelnen Institute wurden dabei anteilig zur Gesamthöhe ihrer Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen im Verhältnis zu den aggregierten Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen aller in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute berechnet.

In den Jahren 2015 bis 2019 erhoben einzelne Kreditinstitute Vorstellung gegen die von der FMA–Abwicklungsbehörde mit Bescheid vorgeschriebenen Beiträge. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offenen Verfahren betrafen laut Auskunft der FMA–Abwicklungsbehörde nur mehr ein Kreditinstitut, das in den Jahren 2015 bis 2019 seine Beiträge von jeweils rd. 6 Mio. EUR bestritt. Da der SRB der FMA–Abwicklungsbehörde am 13. Mai 2016 schriftlich zusicherte, sie schadlos zu halten, bestanden für die FMA–Abwicklungsbehörde im Zusammenhang mit etwaigen gerichtlich auferlegten Rückzahlungspflichten an das Kreditinstitut keine Risiken.

(5) Die Berechnung der Beiträge für das Jahr 2016 seitens des SRB erwies sich teilweise als fehlerhaft. In Österreich betrug die Differenz insgesamt 537.736 EUR und betraf 75 beitragspflichtige Kreditinstitute. Die FMA–Abwicklungsbehörde nahm keine Kontrolle der Berechnungsergebnisse des SRB vor. Sie begründete dies damit, dass sie nicht über die dafür erforderlichen Daten aller Institute in der Bankenunion verfügte. Die in Summe zu niedrig vorgeschriebenen Beiträge für das Jahr 2016 korrigierte die FMA–Abwicklungsbehörde mit der Vorschreibung für das Jahr 2017 vollständig.

- 42.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA erst ab dem ersten Quartal 2019 über fertige Prozessbeschreibungen zur Einhebung der Beiträge für den Einheitlichen Abwicklungsfonds verfügte. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 9.

Der RH hielt fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde durch fehlerhafte Berechnungen des SRB im Jahr 2016 den in Österreich beitragspflichtigen Kreditinstituten in Summe zu niedrige Beiträge für den Einheitlichen Abwicklungsfonds vorschrieb. Die FMA–Abwicklungsbehörde berücksichtigte die daraus resultierenden Abweichungen bei ihren Vorschreibungen im Jahr 2017 und behob so den entstandenen Fehler.

Zusammenarbeit der Abwicklungsbehörde mit anderen Stellen

43.1 (1) Bei ihrer auf den Einheitlichen Abwicklungsfonds bezogenen Tätigkeit beschränkte sich die Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit der OeNB auf die Einrichtung eines OeNB–Kontos für die von den beitragspflichtigen Kreditinstituten überwiesenen Beiträge. Nach Auskunft der FMA–Abwicklungsbehörde habe sie das Konto bei der OeNB aus „Sicherheitsgründen ... und in Anlehnung an § 123 Abs. 6 BaSAG“ eingerichtet.¹⁰⁵

(2) Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium war in erster Linie durch Informationspflichten der FMA–Abwicklungsbehörde und Zustimmungserfordernisse des Bundesministers für Finanzen zu geplanten Maßnahmen der FMA–Abwicklungsbehörde geprägt.

Zum Beispiel hat die FMA–Abwicklungsbehörde gemäß § 123a Abs. 8 BaSAG der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen jährlich und auf deren bzw. dessen Ersuchen Informationen über die bei den Kreditinstituten eingehobenen Beiträge und über den Stand der Mittelausstattung der österreichischen Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds zu übermitteln. Über die jährlich eingehobenen Beiträge informierte die FMA–Abwicklungsbehörde den Aufsichtsrat der FMA und damit auch die Vertretung des Bundesministers für Finanzen im Aufsichtsrat. Eine Übermittlung von Informationen über den Stand der Mittelausstattung der österreichischen Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds erfolgte weder an den Aufsichtsrat der FMA noch an den Bundesminister für Finanzen.

Die Zustimmung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen hatte die FMA–Abwicklungsbehörde unter anderem bei einer geplanten Übertragung von Finanzmitteln aus der österreichischen Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds in die Kammer eines anderen Mitgliedstaates oder bei der geplanten Gewährung eines Kredits an einen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus einzuholen. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung gab es laut Auskunft der FMA–Abwicklungsbehörde und des Ministeriums keine derartigen Anwendungsfälle.

43.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde die ihr gemäß § 123a Abs. 8 BaSAG auferlegten Informationspflichten gegenüber der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu den bei den Kreditinstituten eingehobenen Beiträgen und über den Stand der Mittelausstattung der österreichischen Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds nicht zur Gänze erfüllte. Die FMA–Abwicklungsbehörde informierte zwar den Aufsichtsrat der FMA, in dem auch

¹⁰⁵ § 123 Abs. 6 BaSAG enthält Bestimmungen über die Einrichtung eines OeNB–Kontos für den nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus (TZ 40).

das Ministerium vertreten war, über die Beiträge der in Österreich niedergelassenen Kreditinstitute an den Einheitlichen Abwicklungsfonds. Eine Information über den Stand der Mittelausstattung der österreichischen Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds an den Bundesminister für Finanzen und den Aufsichtsrat der FMA unterblieb.

Daher empfahl der RH der FMA–Abwicklungsbehörde, den gesetzlichen Informationspflichten zum Einheitlichen Abwicklungsfonds gegenüber der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen und dem Aufsichtsrat vollständig nachzukommen und die dafür erforderlichen Informationen vom SRB anzufordern.

43.3 (1) Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit der FMA–Abwicklungsbehörde mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen beim Einheitlichen Abwicklungsfonds in Bezug auf Informationspflichten und Zustimmungserfordernisse. Ein funktionierender und vollständiger Informationsfluss sei hier von besonderer Bedeutung, da im Falle einer Übertragung von Finanzmitteln aus der österreichischen Kammer in die Kammer eines anderen Mitgliedstaates beim Einheitlichen Abwicklungsfonds oder bei der Gewährung eines Kredits an einen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen zustimmen müsse.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH aufgegriffen habe. Sie werde künftig die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen vollständig gemäß § 123a Abs. 8 BaSAG informieren. Den SRB habe sie bereits ersucht, sie von nun an regelmäßig über den Stand der Mittelausstattung der österreichischen Kammer zu informieren. Die beschriebenen Maßnahmen werde die FMA–Abwicklungsbehörde in den Prozessbeschreibungen zum Abwicklungsfonds im Rahmen des nächsten Reviews bis zum dritten Quartal 2020 ergänzen.

Kosten des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus in Österreich

Personaleinsatz bei der FMA

- 44.1 (1) Wie in TZ 9 ausgeführt, schuf die FMA mit Inkrafttreten des BaSAG eine eigene Organisationseinheit für die Erfüllung ihrer Aufgaben als Abwicklungsbehörde.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der vom Aufsichtsrat der FMA für diese Organisationseinheit genehmigten Planstellen sowie den Personalstand zum Jahresende:

Tabelle 27: Planstellen und Personalstand im Bereich Bankenabwicklung

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | in Vollzeitäquivalenten ¹ | | | |
| Planstellen | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 24,0 |
| <i>davon Bereichsleitung und Assistenz</i> | – | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| <i>davon Team Abwicklungsplanung</i> | – | 10,0 | 11,0 | 12,0 |
| <i>davon Team Abwicklungsverfahren</i> | – | 13,0 | 12,0 | 10,0 |
| Personalstand | 19,8 | 22,4 | 20,9 | 22,3 |
| <i>davon Bereichsleitung und Assistenz</i> | – | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| <i>davon Team Abwicklungsplanung</i> | – | 10,0 | 10,8 | 11,4 |
| <i>davon Team Abwicklungsverfahren</i> | – | 10,4 | 8,1 | 8,9 |
| Abweichung von den Planstellen | -5,2 | -2,6 | -4,1 | -1,7 |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quelle: FMA

Die für die Tätigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde genehmigten 25 Planstellen blieben von Ende 2015 bis Ende 2017 unverändert. Im Jahr 2018 sank ihre Anzahl aufgrund der Verschiebung einer Planstelle auf 24 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**). Der Personalstand stieg im überprüften Zeitraum von 19,8 VZÄ (2015) auf 22,3 VZÄ (2018). Ende 2015 waren 5,2 VZÄ der vom Aufsichtsrat genehmigten Planstellen aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Personalaufbauprozesses unbesetzt; Ende 2018 waren es 1,7 VZÄ.

Zwischen den im Jahr 2016 eingerichteten zwei Teams kam es zu einer Verschiebung von Planstellen. Während die Planstellen im Team Abwicklungsplanung bis Ende 2018 aufgrund der erhöhten Anforderungen in der Abwicklungsplanung von zehn auf zwölf Planstellen anstiegen, sanken jene im Team Abwicklungsverfahren aufgrund eines reduzierten Ressourcenbedarfs für die laufenden Abwicklungsverfahren von 13 auf zehn Planstellen.

(2) Die Erfassung der Personalressourcen erfolgte mithilfe eines FMA–weit geltenden Zeit– und Leistungserfassungssystems, mit dem die Bediensteten ihre Arbeitszeit einer Tätigkeit bzw. Leistung zuordneten.

Die Verrechnung der BaSAG–bezogenen Tätigkeiten und Kosten erfolgte gemäß den Vorgaben des BaSAG über einen eigenen Subrechnungskreis im Rechnungskreis Bankenaufsicht (TZ 45).

Der Subrechnungskreis BaSAG umfasste nicht nur Tätigkeiten der FMA–Abwicklungsbehörde, sondern z.B. auch jene der FMA–Aufsicht im Zusammenhang mit der Sanierungsplanung, die auch im BaSAG geregelt war. Eine getrennte Darstellung der Abwicklungs– und Sanierungstätigkeit in den Rechnungs– oder Subrechnungskreisen der FMA gab das BaSAG nicht vor.

Die folgende Tabelle zeigt den von der FMA für BaSAG–bezogene Leistungen erfassten Personaleinsatz:

Tabelle 28: Personaleinsatz der FMA im Subrechnungskreis BaSAG

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------------|--------|--------|--------|
| | in Stunden | | | |
| Personaleinsatz ¹ | 31.736 | 47.469 | 47.232 | 46.238 |
| <i>davon Abteilung bzw. Bereich Bankenabwicklung</i> | 23.078 | 37.299 | 38.501 | 37.825 |
| <i>davon Bereich Bankenaufsicht</i> | 4.941 | 6.019 | 5.746 | 5.564 |
| <i>davon sonstige Organisationseinheiten</i> | 3.717 | 4.151 | 2.985 | 2.849 |

Rundungsdifferenzen möglich

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

¹ Anzahl der dem Subrechnungskreis BaSAG zugeordneten Stunden der gesamten FMA (nach Umlage der nicht direkt zugeordneten Stunden)

Quelle: FMA

Beim Personaleinsatz für BaSAG–bezogene Tätigkeiten war der höchste Anstieg im Jahr 2016 zu verzeichnen. Dies war in erster Linie auf den im Jahr 2016 erfolgten Personalaufbau in der Abwicklungsbehörde zurückzuführen. Von Ende 2016 bis Ende 2018 lagen minimale Schwankungen beim Personaleinsatz vor.

(3) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nutzte die FMA für die Leistungserfassung im Subrechnungskreis BaSAG rd. 20 Produkte und rd. 85 Subprodukte. Eine getrennte Erfassung und Auswertung von Leistungen für Institute im Zuständigkeitsbereich des SRB und für jene im Zuständigkeitsbereich der nationalen Abwicklungsbehörde fand nicht statt.



- 44.2 Der RH stellte kritisch fest, dass bei der Leistungserfassung im Subrechnungskreis BaSAG keine getrennte Erfassung von Leistungen für Institute im Zuständigkeitsbereich des SRB und für jene im Zuständigkeitsbereich der nationalen Abwicklungsbehörde stattfand.

Der RH empfahl der FMA, den Leistungskatalog für den Subrechnungskreis BaSAG dahingehend zu erweitern, dass eine getrennte Darstellung der für Institute im Zuständigkeitsbereich des SRB erbrachten Leistungen und der für Institute im Zuständigkeitsbereich der nationalen Abwicklungsbehörde erbrachten Leistungen möglich ist.

- 44.3 Laut Stellungnahme der FMA werde sie die Empfehlung des RH im ersten Halbjahr 2020 durch eine entsprechende Erweiterung des Leistungskatalogs zur Zeiterfassung für den Subrechnungskreis BaSAG umsetzen.

Kosten bei der FMA

Allgemeines

- 45 (1) Gemäß § 19 Abs. 4 FMABG sind der FMA die Kosten durch die beaufsichtigten Unternehmen zu ersetzen. Zur Feststellung der Höhe der zu verrechnenden Kosten ist die FMA verpflichtet, für die Bereiche Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapieraufsicht und Pensionskassenaufsicht jeweils einen Rechnungskreis zu bilden. Die für Tätigkeiten im Rahmen der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten entstandenen Kosten waren gemäß § 160 Abs. 1 BaSAG dem im Rechnungskreis Bankenaufsicht eingerichteten Subrechnungskreis BaSAG zuzuordnen.¹⁰⁶

Die Kosten der FMA, die sich insbesondere aus Personal- und Sachaufwand, Abschreibungen und sonstigen Aufwendungen zusammensetzten, waren dem jeweils entsprechenden Rechnungskreis „weitest möglich“ direkt zuzuordnen. Dies erfolgte mithilfe eines Zeit- und Leistungserfassungssystems, mit dem die Bediensteten die elektronisch erfasste effektive Arbeitszeit einer im Produktkatalog der FMA abgebildeten Tätigkeit bzw. Leistung zuordneten. Diese Daten bildeten die Grundlage für die prozentuelle Aufteilung des Personalaufwands auf die Rechnungs- bzw. Subrechnungskreise sowie für die Ermittlung einer Verhältniszahl, die als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten und Erträge (z.B. Abschreibungen, Anteil des Bundes) diente.

¹⁰⁶ Die im Rahmen der Vorbereitung auf die Umsetzung des BaSAG im Jahr 2014 entstandenen Kosten wurden im Rechnungskreis Bankenaufsicht verbucht. Mit Inkrafttreten des BaSAG am 1. Jänner 2015 erfolgte die Verrechnung im Subrechnungskreis BaSAG.

Von den Aufsichtskosten der FMA waren der Bundesbeitrag in Höhe von 3,5 Mio. EUR (2015) bzw. 4 Mio. EUR (ab 2016) sowie sonstige Erträge der FMA abzuziehen.¹⁰⁷ Der Differenzbetrag war in Anwendung der Verhältniszahl auf die Rechnungs- bzw. Subrechnungskreise der FMA aufzuteilen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Kosten und Erträge des Subrechnungskreises BaSAG sowie die für die Jahre 2015 bis 2018 an die kostenpflichtigen Institute weiterverrechneten Beträge:

Tabelle 29: Kosten- und Ertragsentwicklung der FMA im Subrechnungskreis BaSAG

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Summe 2015 bis 2018 |
|--|-------------|------|------|------|------------------------|
| | in Mio. EUR | | | | |
| Summe der Kosten | 4,91 | 6,20 | 6,59 | 6,72 | 24,42 |
| <i>davon für Personal</i> | 2,08 | 2,81 | 3,24 | 3,50 | 11,63 |
| <i>davon Kostenersatz an die OeNB¹</i> | 1,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 7,00 |
| Summe der Erträge | 0,29 | 0,39 | 0,60 | 0,79 | 2,07 |
| <i>davon Bundesbeitrag</i> | 0,28 | 0,38 | 0,40 | 0,39 | 1,45 |
| Weiterverrechnung an kostenpflichtige Institute | 4,62 | 5,81 | 5,98 | 5,93 | 22,34 |

Rundungsdifferenzen möglich

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

¹ Bis 2018 enthielten die gesetzlich festgelegten Höchstbeträge für Leistungen der OeNB gemäß BaSAG 20 % Umsatzsteuer. Die FMA hatte jedoch keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Daraus ergeben sich die Abweichungen zu Tabelle 35.

Quelle: FMA

Die Kosten im Subrechnungskreis BaSAG stiegen im überprüften Zeitraum um mehr als ein Drittel von 4,91 Mio. EUR (2015) auf 6,72 Mio. EUR (2018) und betragen insgesamt 24,42 Mio. EUR. Diese Kosten beinhalteten – neben den Personalkosten der FMA – Erstattungsbeiträge für die BaSAG-bezogenen Tätigkeiten der OeNB. Dabei kam im überprüften Zeitraum jeweils der gesetzlich festgelegte Höchstbetrag in Höhe von 1 Mio. EUR (2015) bzw. 2 Mio. EUR (ab 2016) zur Verrechnung. Der Kostenanstieg im Jahr 2016 resultierte zum überwiegenden Teil aus der Erhöhung dieses Erstattungsbeitrags. Die Kosten der OeNB werden in **TZ 48** näher ausgeführt.¹⁰⁸

¹⁰⁷ § 19 Abs. 4 FMABG; Erhöhung des Bundesbeitrags von 3,5 Mio. EUR auf 4 Mio. EUR: BGBl. I 159/2015 vom 28. Dezember 2015

¹⁰⁸ Gemäß § 19 Abs. 1 FMABG waren die von der OeNB mitgeteilten Kosten gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG in Verbindung mit § 79 Abs. 4b Bankwesengesetz dem Rechnungskreis 1 zuzuordnen, soweit sie eine Million Euro (2015) bzw. zwei Millionen Euro (ab 2016) nicht überstiegen. Gemäß § 19 Abs. 5c FMABG betragen die Erstattungsbeiträge für Tätigkeiten der OeNB im Bereich Sanierung und Abwicklung höchstens eine Million Euro (2015) bzw. zwei Millionen Euro (ab 2016).

Der Anteil des auf den Subrechnungskreis BaSAG entfallenden Bundesbeitrags lag im überprüften Zeitraum zwischen 280.880 EUR (2015) und 397.724 EUR (2017).

Die aus der Differenz der Kosten und Erträge des Subrechnungskreises BaSAG ermittelten und an die kostenpflichtigen Institute weiterverrechneten Beträge lagen im überprüften Zeitraum zwischen 4,62 Mio. EUR (2015) und 5,98 Mio. EUR (2017).

Weiterverrechnung an Kreditinstitute

- 46.1 (1) Kreditinstitute und Finanzholdinggesellschaften sind verpflichtet, die gesamten BaSAG-bezogenen Kosten der FMA zu tragen.¹⁰⁹ Die Berechnung des jeweiligen Kostenanteils erfolgte – vergleichbar mit der Bankenaufsicht – mit einer Kostenzahl, die von der Höhe der risikogewichteten Aktivposten sowie dem Mindesteigenmittelerfordernis des jeweiligen Kreditinstituts abhängig war.¹¹⁰

Auswertungen basierend auf dem tatsächlich für die einzelnen Institute von der FMA erbrachten Personaleinsatz waren gesetzlich nicht vorgesehen und lagen laut Auskunft der FMA auch nicht vor.

(2) Gemäß § 17 Abs. 1 FMABG hat der Vorstand der FMA dem Aufsichtsrat für jedes Geschäftsjahr einen Finanzplan einschließlich Investitions- und Stellenplan zur Genehmigung vorzulegen. Basierend auf dem jeweiligen Finanzplan ermittelte die FMA die Planzahlen für die Weiterverrechnung an die kostenpflichtigen Institute der einzelnen Rechnungskreise und legte diese dem Aufsichtsrat vor.

Die folgende Übersicht zeigt die geplante und tatsächliche Weiterverrechnung der Kosten des Subrechnungskreises BaSAG an die kostenpflichtigen Institute:

Tabelle 30: Weiterverrechnung an kostenpflichtige Institute

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Veränderung 2015 bis 2018 |
|--|-------------|-------|-------|-------|------------------------------|
| | in Mio. EUR | | | | in % |
| Weiterverrechnung an kostenpflichtige Institute – Istzahlen ¹ | 4,62 | 5,81 | 5,98 | 5,93 | 28,4 |
| Weiterverrechnung an kostenpflichtige Institute – Planzahlen ² | 4,20 | 6,26 | 8,01 | 7,90 | 88,1 |
| Abweichung von den Planzahlen | 0,42 | -0,45 | -2,03 | -1,97 | – |
| | in % | | | | |
| Abweichung von den Planzahlen | 10,0 | -7,2 | -25,3 | -24,9 | – |

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Ausgabenverrechnung gemäß § 74 Abs. 5 BaSAG

² 2015 und 2016 nach Plankorrektur

Quelle: FMA

¹⁰⁹ § 160 Abs. 1 BaSAG

¹¹⁰ Gemäß § 160 Abs. 1 BaSAG war für die Zuordnung § 69a Bankwesengesetz anzuwenden.

Die an die kostenpflichtigen Institute verrechneten Beträge stiegen von 2015 bis 2018 um rd. 28 %, während die Planzahlen noch eine Erhöhung um rd. 88 % vorsahen. Die an die kostenpflichtigen Institute verrechneten Beträge waren in den Jahren 2017 und 2018 mit jeweils rd. 2 Mio. EUR um rund ein Viertel niedriger als die Planzahlen. Die Abweichungen betrafen in erster Linie die fremdbezogenen Aufsichts- und Prüfungsleistungen sowie die Personalaufwendungen.

(3) Gemäß § 74 Abs. 5 BaSAG kann sich die FMA–Abwicklungsbehörde alle angemessenen Ausgaben, die in Verbindung mit der Anwendung eines Abwicklungsinstruments oder der Ausübung einer Abwicklungsbefugnis ordnungsgemäß getätigt wurden, von dem sich in Abwicklung befindlichen Institut direkt erstatten lassen. Diese Verrechnung erfolgte unabhängig von der in Tabelle 30 dargestellten Weiterverrechnung an die kostenpflichtigen Institute.

Im überprüften Zeitraum machte die FMA als Abwicklungsbehörde von dieser Möglichkeit Gebrauch und stellte der HETA die im Rahmen der Abwicklung entstandenen Ausgaben (insbesondere für Rechtsberatung und die Erstellung von Bewertungsgutachten) sowie die FMA–internen Personalaufwendungen in Rechnung.¹¹¹

Die folgende Tabelle zeigt die an die HETA verrechneten Beträge:

Tabelle 31: Verrechnung an die HETA ASSET RESOLUTION AG

| Leistung | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Summe 2015 bis 2018 |
|--|------------------|------------------|----------------|---------------|---------------------------|
| | in EUR | | | | |
| Rechtsberatung, Bewertungsgutachten | 1.412.119 | 1.628.878 | 185.295 | 5.400 | 3.231.692 |
| Personalaufwendungen der FMA | 327.422 | 510.284 | 146.923 | 24.705 | 1.009.335 |
| Summe | 1.739.542 | 2.139.162 | 332.218 | 30.105 | 4.241.027 |

Rundungsdifferenzen möglich

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

Quelle: FMA

Die FMA–Abwicklungsbehörde verrechnete in den Jahren 2015 bis 2018 4,24 Mio. EUR an die HETA. Der höchste Verrechnungsbetrag fiel mit 2,14 Mio. EUR im Jahr 2016 an.¹¹² Die Auftragsvergaben im Rahmen der Bankenabwicklung werden in TZ 50 und TZ 51 näher ausgeführt.

¹¹¹ Für die zwei weiteren Abbaugesellschaften (KA Finanz AG, immigon portfolioabbau ag) war die gemäß § 74 Abs. 5 BaSAG vorgesehene Ausgabenerstattung nicht anwendbar, weil in diesen Fällen kein im BaSAG vorgesehenes Abwicklungsinstrument zum Einsatz kam.

¹¹² Bezüglich der Verrechnung an die HETA erstellte der Wirtschaftsprüfer jährlich einen Bericht.



- 46.2 Der RH wies darauf hin, dass die im Rahmen der Bankenabwicklung an die kostenpflichtigen Institute verrechneten Beträge in den Jahren 2017 und 2018 um rd. 25 % von den Planzahlen abwichen.

Der RH empfahl der FMA, die Kostenplanung für den Subrechnungskreis BaSAG zu verfeinern, um die Planungssicherheit zu erhöhen und so die Abweichungen zwischen den Planzahlen und den tatsächlichen Verrechnungsbeträgen möglichst gering zu halten.

Der RH hielt fest, dass sich die FMA–Abwicklungsbehörde gemäß § 74 Abs. 5 BaSAG alle angemessenen Ausgaben, die sie in Verbindung mit der Anwendung eines Abwicklungsinstruments oder der Ausübung einer Abwicklungsbefugnis ordnungsgemäß tätigt, von dem sich in Abwicklung befindlichen Institut direkt erstatten lassen kann. Der RH befürwortete, dass die FMA–Abwicklungsbehörde im Abwicklungsfall der HETA diese Möglichkeit nutzte und diesbezüglich entstandene Ausgaben verursachergerecht verrechnete.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, auch bei künftigen Abwicklungsfällen im Sinne einer verursachergerechten Kostentragung von der Möglichkeit der direkten Ausgabenerstattung durch in Abwicklung befindliche Institute Gebrauch zu machen.

- 46.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ausführungen des RH betreffend die Kosten und den Personaleinsatz bei der FMA–Abwicklungsbehörde sowie die Weiterverrechnung an die kostenpflichtigen Institute zur Kenntnis nehme und in diesem Zusammenhang eine detaillierte Kostenplanung, Kosten– und Ressourcentransparenz und somit Planungssicherheit unterstütze.

(2) Laut Stellungnahme der FMA habe sie die Empfehlung des RH zur Kostenplanung für den Subrechnungskreis BaSAG aufgegriffen. Die Kostenplanung werde mit dem Ziel verfeinert, Abweichungen so gering wie möglich zu halten.

(3) In Übereinstimmung mit der diesbezüglichen Empfehlung des RH teilte die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrer Stellungnahme mit, dass sie – sofern nach § 74 Abs. 5 BaSAG zulässig – auch bei künftigen Abwicklungsfällen im Sinne einer verursachergerechten Kostentragung von der Möglichkeit der direkten Ausgabenerstattung durch in Abwicklung befindliche Institute Gebrauch machen werde.

Personaleinsatz bei der OeNB

- 47.1 (1) Wie in TZ 10 ausgeführt, gründete die OeNB im Jänner 2015 das REFBA zur Erfüllung ihrer im BaSAG vorgesehenen Mitwirkung bei der Tätigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde.

Die folgende Tabelle zeigt die vom Direktorium der OeNB für das REFBA genehmigten Planstellen sowie den tatsächlichen Personalstand:

Tabelle 32: Planstellen und Personalstand des REFBA

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------|--------------------------------------|------|------|------|
| | in Vollzeitäquivalenten ¹ | | | |
| Planstellen | 8,5 | 8,5 | 8,5 | 8,5 |
| Personalstand | 7,5 | 8,5 | 8,5 | 7,5 |
| Abweichung von den Planstellen | -1,0 | 0,0 | 0,0 | -1,0 |

Rundungsdifferenzen möglich

REFBA = Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen

¹ jeweils zum 31. Dezember

Quelle: OeNB

Während zum Ende der Jahre 2016 und 2017 im REFBA plangemäß jeweils 8,5 VZÄ tätig waren, lag der Personalstand zum Ende der Jahre 2015 und 2018 jeweils um ein VZÄ unter den geplanten Werten.

- (2) Die Erfassung der BaSAG–bezogenen Personalressourcen basierte auf einem dem Standard der Notenbanken im Euroraum entsprechenden Funktionsmanagement (Eurosystem Functions Grid).

Die folgende Tabelle zeigt den von den Bediensteten der OeNB für BaSAG–bezogene Tätigkeiten erfassten Personaleinsatz:

Tabelle 33: Personaleinsatz der OeNB für BaSAG–bezogene Tätigkeiten

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------------|--------|--------|--------|
| | in Stunden | | | |
| Personaleinsatz ¹ | 15.115 | 24.359 | 24.412 | 22.106 |
| <i>davon REFBA</i> | 5.663 | 14.203 | 15.561 | 13.859 |
| <i>davon Abteilung für Bankenanalyse</i> | 6.101 | 5.477 | 3.959 | 5.484 |
| <i>davon sonstige Organisationseinheiten</i> | 3.351 | 4.679 | 4.892 | 2.763 |

Rundungsdifferenzen möglich

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

REFBA = Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen

¹ Erfassung der Leistungen der Hauptabteilungsleitungen erst ab 2018

Quelle: OeNB

Für die Erfassung der BaSAG-bezogenen Tätigkeiten waren seit 2017 Subkategorien vorgesehen, die für das REFBA eine getrennte Auswertung des Personaleinsatzes für Kreditinstitute im Zuständigkeitsbereich des SRB und für Kreditinstitute in direkter Zuständigkeit der nationalen Abwicklungsbehörde ermöglichten.¹¹³

(3) Neben dem REFBA erbrachten auch weitere Abteilungen der OeNB BaSAG-bezogene Leistungen (TZ 10).

Wie in § 79 Abs. 4b Z 1 Bankwesengesetz vorgesehen, prüfte der Rechnungsprüfer der OeNB¹¹⁴ die von der OeNB erstellte Aufstellung über die ihr für BaSAG-bezogene Tätigkeiten entstandenen Kosten und erstellte diesbezüglich jährlich einen Bericht (TZ 48). Ab 2018 war die geprüfte Aufstellung neben der FMA auch an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.¹¹⁵

Der vom Rechnungsprüfer erstellte Bericht umfasste eine Beschreibung der Tätigkeiten jener Organisationseinheiten, deren Personalkosten für BaSAG-Leistungen in die Kostenberechnung einfließen. Aus dem Bericht für das Jahr 2018 ging hervor, dass folgende sieben Organisationseinheiten der OeNB Tätigkeiten gemäß BaSAG verrichteten:

Tabelle 34: Organisationseinheiten der OeNB für Tätigkeiten gemäß BaSAG (2018)

| Organisationseinheiten | |
|--|--|
| Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen (REFBA) | Hauptabteilung Finanzmarktstabilität und Bankenprüfung (HFB) |
| Abteilung für Europäische Aufsichtsgrundsätze und Strategie (EGSA) | Hauptabteilung Europäische Großbankenaufsicht (HEG) |
| Abteilung für Europäische Großbankenanalyse (EGBA) | Hauptabteilung Statistik (HST) |
| Abteilung für Bankenanalyse (BAKA) | |

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken
OeNB = Oesterreichische Nationalbank

Quelle: OeNB

Nach Angaben der OeNB erbrachten auch ihre Statistik-Abteilungen für Informationssysteme und Datenmanagement sowie für Aufsicht, Modelle und Bonitätsanalysen im Jahr 2018 BaSAG-bezogene Leistungen.¹¹⁶ Die Personalkosten dieser Abteilungen waren jedoch nicht in der Kostenberechnung und somit auch nicht in der an das Ministerium und die FMA übermittelten Kostenaufstellung berücksichtigt. Aus den vom RH erhobenen Informationen war zusätzlich ersichtlich, dass auch

¹¹³ Leistungen anderer Abteilungen konnten zum überwiegenden Teil aufgrund der inhaltlichen Abteilungs-zuständigkeit zugeordnet werden.

¹¹⁴ Dieser wird gemäß § 37 Nationalbankgesetz 1984 von der Generalversammlung der OeNB gewählt.

¹¹⁵ § 79 Abs. 4b Z 2 Bankwesengesetz

¹¹⁶ Die beiden Statistik-Abteilungen erbrachten 2018 1.575 Stunden, die in der in Tabelle 33 angeführten Summe von 22.106 Stunden nicht enthalten waren.

die von der Abteilung Finanzmarktstabilität und Makroprudenzielle Aufsicht durchgeführten BaSAG-Tätigkeiten in der Kostenberechnung unberücksichtigt blieben.

- 47.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in den von der OeNB an das Ministerium und die FMA übermittelten Ressourcen- und Kostenaufstellungen für das Jahr 2018 die Kosten von drei OeNB-Abteilungen für erbrachte BaSAG-Leistungen unberücksichtigt blieben.

Der RH empfahl der OeNB, das System zur Ermittlung der Ressourcen und Kosten ihrer gemäß BaSAG erbrachten Leistungen zu evaluieren und im Sinne der Kostentransparenz die Leistungen aller Organisationseinheiten der OeNB in den an das Ministerium und die FMA übermittelten Ressourcen- und Kostenaufstellungen zu berücksichtigen.

- 47.3 Die OeNB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie der Empfehlung des RH bereits im Zuge der Ist-Kostenermittlung 2019 nachgekommen sei. Seit dem Jahr 2019 bestehe technisch die Möglichkeit, nicht nur bei der Betrachtung der Personalressourcen, sondern auch bei der Ermittlung der zuordenbaren Echtpersonalkosten auf den Eurosystem Functions Grid umzustellen. Die OeNB übermittelte in ihrer Stellungnahme eine diesbezügliche Zeit- und VZÄ-Aufstellung für die Jahre 2018 und 2019.

Kosten bei der OeNB

- 48.1 (1) Bis Ende 2017 hatte die OeNB die ihr aus BaSAG-bezogenen Tätigkeiten erwachsenen direkten Kosten zu ermitteln und jährlich eine vom Rechnungsprüfer geprüfte Aufstellung über diese Kosten an die FMA zu übermitteln.^{117, 118} Nach einer – mit einer Empfehlung des RH im Einklang stehenden – Gesetzesnovelle hatte die OeNB ab 2018 nicht nur die direkten Kosten, sondern die Vollkosten in der Berechnung zu berücksichtigen. Weiters war die Kostenaufstellung ab dem Geschäftsjahr 2018 auch der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu übermitteln und auf der Website der OeNB zu veröffentlichen. Die OeNB kam diesen geänderten Anforderungen zeitgerecht im März 2019 nach.^{119, 120}

¹¹⁷ § 79 Abs. 4b Bankwesengesetz; die Übermittlung hatte bis 30. April des jeweils folgenden Geschäftsjahres zu erfolgen.

¹¹⁸ Die direkten Kosten beinhalteten vor allem Personal- und Sachkosten, die unmittelbar im Zusammenhang mit den von der OeNB im Rahmen des BaSAG durchgeführten Tätigkeiten anfielen.

¹¹⁹ BGBl. I 149/2017 vom 10. November 2017

¹²⁰ Der RH empfahl in seinem Bericht „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe BUND 2017/20, TZ 40), der OeNB, dem Ministerium – über die gesetzliche Verpflichtung des Bankwesengesetzes hinausgehend – jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben, um so Transparenz bei den Kosten zu schaffen.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kosten der OeNB für ihre BaSAG-bezogenen Tätigkeiten in den Jahren 2015 bis 2018:

Tabelle 35: Kosten der OeNB für ihre Leistungen gemäß BaSAG

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Summe 2015 bis 2018 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| | in Mio. EUR | | | | |
| direkte Kosten | 1,41 | 2,55 | 2,40 | 2,70 | 9,06 |
| <i>davon direkte Personalkosten</i> | <i>1,16</i> | <i>2,16</i> | <i>1,98</i> | <i>2,22</i> | <i>7,52</i> |
| <i>davon direkte Sachkosten</i> | <i>0,25</i> | <i>0,39</i> | <i>0,42</i> | <i>0,48</i> | <i>1,54</i> |
| | in % | | | | |
| Zuschlagsätze für indirekte Kosten | 38,5 | 40,3 | 43,6 | 35,4 | – |
| | in Mio. EUR | | | | |
| indirekte Kosten | 0,54 | 1,03 | 1,05 | 0,95 | 3,57 |
| Vollkosten¹ | 1,95 | 3,58 | 3,45 | 3,65 | 12,63 |
| <i>davon Verrechnung mit FMA²</i> | <i>0,83</i> | <i>1,67</i> | <i>1,67</i> | <i>1,67</i> | <i>5,84</i> |
| <i>davon nicht weiterverrechnete Vollkosten</i> | <i>1,12</i> | <i>1,91</i> | <i>1,78</i> | <i>1,98</i> | <i>6,79</i> |

Rundungsdifferenzen möglich

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

¹ Die Vollkosten 2015 bis 2017 wurden OeNB-intern ermittelt.

² Bis 2018 enthielten die gesetzlich festgelegten Höchstbeträge für Leistungen der OeNB gemäß BaSAG 20 % Umsatzsteuer. Die FMA hatte jedoch keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Daraus ergeben sich die Abweichungen zu Tabelle 29.

Quelle: OeNB

Die direkten Kosten der OeNB für BaSAG-bezogene Leistungen stiegen im überprüften Zeitraum von 1,41 Mio. EUR (2015) auf 2,70 Mio. EUR (2018). Die direkten Kosten lagen damit durchgängig über dem Höchstbetrag¹²¹ von 0,83 Mio. EUR (2015) bzw. 1,67 Mio. EUR (2016 bis 2018), der gemäß § 19 Abs. 5c FMABG für die Kosten-erstattung durch die FMA möglich war.

Aus ihrer Kostenrechnung ermittelte die OeNB Zuschlagsätze zur Abdeckung der indirekten Kosten; diese lagen im überprüften Zeitraum zwischen 35,4 % (2018) und 43,6 % (2017) der direkten Kosten. Daraus ergaben sich jährliche Vollkosten zwischen 1,95 Mio. EUR (2015) und 3,65 Mio. EUR (2018). Die nicht weiterverrechneten Vollkosten für Leistungen der OeNB im Rahmen der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten in Höhe von insgesamt 6,79 Mio. EUR (2015 bis 2018) hatte die OeNB selbst zu tragen. Von der damit verbundenen Verringerung des Ergebnisses der OeNB war auch der Bund betroffen, da er nach § 69 Abs. 3 Nationalbankgesetz 1984 mit 90 % am Reingewinn der OeNB beteiligt ist.

¹²¹ Bis 2018 enthielten die gesetzlich festgelegten Höchstbeträge für Leistungen der OeNB gemäß BaSAG 20 % Umsatzsteuer. Die FMA hatte jedoch keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Damit entsprachen die 0,83 Mio. EUR bzw. die 1,67 Mio. EUR den in § 19 FMABG angeführten 1 Mio. EUR bzw. 2 Mio. EUR.

(2) Die OeNB plante erstmals im Jahr 2015 die Höhe der im nächsten Jahr für BaSAG-bezogene Leistungen anfallenden Kosten. Die folgende Übersicht zeigt die diesbezüglich geplanten direkten Kosten im Vergleich zu den tatsächlichen direkten Kosten:

Tabelle 36: Kostenplanung der OeNB für Leistungen gemäß BaSAG

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|------|-------|-------|
| | in Mio. EUR | | | |
| direkte Kosten – Istzahlen | 1,41 | 2,55 | 2,40 | 2,70 |
| direkte Kosten – Planzahlen ¹ | – | 2,12 | 2,75 | 2,82 |
| Abweichung von den Planzahlen | – | 0,43 | -0,35 | -0,12 |
| | in % | | | |
| Abweichung von den Planzahlen | – | 20,3 | -12,7 | -4,3 |

Rundungsdifferenzen möglich

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

OeNB = Oesterreichische Nationalbank

¹ Für das Jahr 2015 lagen keine Planzahlen vor, weil zum Planungszeitpunkt im September 2014 die genaue Ausgestaltung der Kostenrefundierung noch nicht bekannt war.

Quelle: OeNB

Im Jahr 2016 lagen die direkten Kosten für Leistungen der OeNB gemäß BaSAG um rd. 20 % über den Planzahlen. 2017 wurden die Planzahlen mit 0,35 Mio. EUR um rd. 13 % unterschritten und 2018 lagen die direkten Kosten rd. 4 % unter den Planzahlen.

Gemäß der zu Beginn der TZ beschriebenen Gesetzesnovelle hatte die OeNB ab Jänner 2018 auch ihre jährliche Kostenschätzung für das jeweils folgende Geschäftsjahr auf Basis der Vollkosten vorzunehmen. Diese Kostenschätzung war mit der geschätzten Anzahl der im Jahresdurchschnitt mit BaSAG-Tätigkeiten beschäftigten Bediensteten nicht nur der FMA, sondern nunmehr auch der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen mitzuteilen.^{122, 123}

Im September 2018 übermittelte die OeNB der FMA und erstmals auch dem Ministerium ihre auf Vollkosten basierende Kostenschätzung für das Jahr 2019 (3,14 Mio. EUR) gemeinsam mit ihrer Ressourcenschätzung (12,6 VZÄ).

¹²² Der RH empfahl in seinem Bericht „Österreichische Bankenaufsichtsarchitektur“ (Reihe BUND 2017/20, TZ 40) der OeNB, dem Ministerium – über die gesetzliche Verpflichtung des Bankwesengesetzes hinausgehend – jährlich die gesamten direkten und indirekten Kosten der Bankenaufsicht bekannt zu geben, um so Transparenz der Kosten zu schaffen.

¹²³ BGBl. I 149/2017 vom 10. November 2017



- 48.2 Der RH stellte fest, dass durch eine – im Einklang mit einer Empfehlung des RH stehenden – Novelle des Bankwesengesetzes die Transparenz der im Rahmen der Bankenabwicklung entstandenen Kosten erhöht werden konnte.

Der RH stellte weiters fest, dass die OeNB den geänderten gesetzlichen Anforderungen nachkam, indem sie die Kostenaufstellung für das Jahr 2018 wie auch die Kostenplanung für das Jahr 2019 auf Vollkostenbasis erstellte und diese gemeinsam mit der Ressourcenplanung fristgerecht an die FMA und das Ministerium übermittelte. Weiters veröffentlichte die OeNB ihre Kostenaufstellung für das Jahr 2018 auf ihrer Website.

[Der RH empfahl der OeNB, auch weiterhin ihren gesetzlich vorgegebenen Informationspflichten im Zusammenhang mit den Kosten für ihre Leistungen gemäß BaSAG fristgerecht nachzukommen.](#)

Der RH hielt fest, dass die Vollkosten der OeNB für ihre Leistungen gemäß BaSAG in den Jahren 2015 bis 2018 um 6,79 Mio. EUR über dem gesetzlich festgelegten Höchstbetrag für eine Kostenerstattung durch die FMA lagen. Diesen Differenzbetrag musste die OeNB selbst tragen. Der RH merkte an, dass die damit verbundene Verringerung des Ergebnisses der OeNB auch den Bund betraf, der nach § 69 Abs. 3 Nationalbankgesetz 1984 90 % des Reingewinns der OeNB erhält.

- 48.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ausführungen des RH betreffend die Kosten und den Personaleinsatz bei der OeNB zur Kenntnis nehme und in diesem Zusammenhang eine detaillierte Kostenplanung, Kosten- und Ressourcentransparenz und somit Planungssicherheit unterstütze.

(2) Laut Stellungnahme der OeNB werde sie ihrer Informationspflicht (Berichterstattung über die Ist-Kosten 2019) – wie auch schon in der Vergangenheit – auch im Jahr 2020 nachkommen. Sie habe das Ministerium im März 2020 über die Ist-Kosten und VZÄ der Leistungen gemäß BaSAG im Jahr 2019 informiert. Die Öffentlichkeit habe sie ebenfalls im März 2020 durch eine Veröffentlichung der Kostenaufstellung auf der OeNB-Website informiert.

Auftragsvergaben der Abwicklungsbehörde

Vorgaben für die Auftragsvergabe

49 (1) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben kann die FMA–Abwicklungsbehörde gemäß § 3 Abs. 5 BaSAG in Ausnahmefällen Bankprüfer, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und sonstige Sachverständige alle erforderlichen Prüfungen, Gutachten und Analysen vornehmen lassen. Dabei hat die FMA–Abwicklungsbehörde gesetzliche und FMA–interne Vorgaben zu beachten.

(2) Die FMA–Abwicklungsbehörde war als öffentliche Auftraggeberin bei der Auftragsvergabe grundsätzlich zur Anwendung des Bundesvergabegesetzes verpflichtet, das z.B. im Jahr 2015 bei Liefer– und Dienstleistungen Direktvergaben nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR vorsah. Ab einem geschätzten Auftragswert von 207.000 EUR war die Durchführung eines Vergabeverfahrens zwingend vorgesehen.¹²⁴

(3) Gemäß den FMA–internen Grundsätzen im Beschaffungsverfahren (Teil der Beschaffungsrichtlinie der FMA) war jedoch bei „Beschaffungen durch Hoheitsakt“ kein Vergabeverfahren erforderlich. Eine Beschaffung durch Hoheitsakt (behördliche Beschaffung) lag z.B. vor, wenn eine Behörde – basierend auf einer gesetzlichen Grundlage – einen externen Sachverständigen mit einem Bescheid und ohne Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags beauftragte.

(4) Die FMA–interne Beschaffungsrichtlinie sah für Direktvergaben im Jahr 2015 in Abhängigkeit vom Auftragswert¹²⁵ unter anderem nachfolgende Erfordernisse vor:

- Auftragswert über 5.000 EUR: Vorlage einer Beschaffungsnotiz¹²⁶
- Auftragswert über 10.000 EUR: Einholung einer schriftlichen Auftragsfreigabe durch die Bereichsleitung und den Vorstand
- Auftragswert über 20.000 EUR: nach Möglichkeit Einholung schriftlicher, unverbindlicher Preisankünfte von zwei Konkurrenzangeboten
- Auftragswert über 60.000 EUR: Prüfung durch die Leitung der Internen Revision betreffend die Einhaltung der Beschaffungsrichtlinie vor Vorlage an den Vorstand

¹²⁴ § 41 Abs. 2 BVergG 2006; § 12 Abs. 1 Z 2 BVergG 2006; Beträge exklusive Umsatzsteuer

¹²⁵ Beträge inklusive Umsatzsteuer; die FMA hatte keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug

¹²⁶ Eine Beschaffungsnotiz war ab einem Beschaffungswert von 5.000,01 EUR zur FMA–internen Projektdokumentation vorgesehen. Sie beinhaltete z.B. eine Projektbeschreibung, den geschätzten Auftragswert, Angaben zur Budgetdeckung und dokumentierte den Genehmigungsweg für die jeweilige Beschaffung.



(5) Gemäß Kompetenzordnung des Vorstands (Stand 1. Jänner 2015) bedurften z.B. die Bestellung eines Bewertungsprüfers vor der Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen sowie die Bestellung eines Bewertungsprüfers zur Frage einer allfälligen Schlechterstellung von Anteilseignern und Gläubigern (Vergleich zwischen Abwicklungs- und Insolvenzverfahren) einer Genehmigung des Vorstands.

Auftragsvergaben

50.1 (1) Die folgende Übersicht weist die Auftragsvergaben der FMA–Abwicklungsbehörde in den Jahren 2015 bis 2018 aus und zeigt, inwieweit diese auf einem Vergabeverfahren gemäß Bundesvergabegesetz basierten:

Tabelle 37: Auftragsvergaben der FMA–Abwicklungsbehörde

| | Vergabeverfahren | Begründung der FMA | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Summe 2015 bis 2018 |
|--|------------------|------------------------|---------------------|------------------|----------------|----------------|---------------------|
| | | | in EUR ¹ | | | | |
| Unternehmen 1 Rechtsberatung (Leistungen bis Juli 2015) | nein | Dringlichkeit | 1.178.410 | – | – | – | 1.178.410 |
| Unternehmen 1 Rechtsberatung (Leistungen ab August 2015) | ja | Rahmenvereinbarung | 510.674 | 679.121 | 132.326 | 20.488 | 1.342.610 |
| Unternehmen 2 Bewertungsgutachten Unternehmensbewertung | nein | behördliche Bestellung | 669.624 | 1.152.252 | 202.437 | 42.348 | 2.066.661 |
| Unternehmen 3 Masseverwalter | nein | behördliche Bestellung | 32.160 | 76.148 | 83.194 | 34.482 | 225.984 |
| Unternehmen 4 Beratung Vergaberecht (TZ 51) ² | nein | Direktvergabe zulässig | 40.824 | – | 53.806 | 23.688 | 118.318 |
| diverse Unternehmen Rechtsberatung, Gutachten | nein | Direktvergabe zulässig | 50.879 | 5.558 | – | 23.760 | 80.197 |
| Gesamtsumme | – | – | 2.482.572 | 1.913.079 | 471.764 | 144.766 | 5.012.180 |
| <i>davon Verrechnung an HETA ASSET RESOLUTION AG</i> | | | <i>1.412.119</i> | <i>1.628.878</i> | <i>185.295</i> | <i>5.400</i> | <i>3.231.692</i> |

Rundungsdifferenzen möglich

FMA = Finanzmarktaufsichtsbehörde

¹ Beträge inklusive Umsatzsteuer; die FMA hatte keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug

² Diese Tabelle zeigt Verrechnungsbeträge und beinhaltet zusätzliche Leistungen von Unternehmen 4; Tabelle 38 zeigt geschätzte Auftragswerte.

Quelle: FMA

(2) Die Beauftragung von Unternehmen 1 zur Erbringung von Rechtsberatungsleistungen ab 18. Februar 2015, die bis Ende März 2015 zur Verrechnung von 0,53 Mio. EUR und bis Ende Juli 2015 von weiteren 0,65 Mio. EUR führte, erfolgte zunächst – begründet mit der Dringlichkeit im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA – mündlich und ohne öffentliche Bekanntmachung. Der von Unternehmen 1 unterzeichnete Mandatsvertrag vom 3. März 2015 hielt den Auftragsgegenstand und die Stundensätze fest. Eine Unterzeichnung des Vertrags seitens der FMA unterblieb.

Aus den Vermerken bei der am 16. April 2015 vom Leiter der Abteilung Bankenabwicklung genehmigten Beschaffungsnotiz ging hervor, dass die in der Beschaffungsrichtlinie der FMA vorgesehene Einbindung der Internen Revision am 17. April 2015 und die Genehmigung durch den Vorstand am 30. April 2015 erfolgten. Vergleichsangebote lagen nicht vor.

(3) Ab August 2015 verrechnete Unternehmen 1 bis Dezember 2018 Leistungen in Höhe von 1,34 Mio. EUR; dies nicht mehr auf Basis des Mandatsvertrags vom 3. März 2015, sondern auf Basis einer Rahmenvereinbarung.

Diese Rahmenvereinbarung war das Ergebnis eines Ende März 2015 eingeleiteten Vergabeverfahrens, das den Abschluss von Rahmenvereinbarungen mit bis zu drei Rechtsberatern zum Ziel hatte.¹²⁷ Nach Widerruf des Vergabeverfahrens mangels ausschreibungskonformer Angebote schloss die FMA mit Gültigkeit ab 1. August 2015 mit Unternehmen 1 als einzigem Bieter eines weiteren Vergabeverfahrens eine Rahmenvereinbarung für die Dauer von drei Jahren (mit zweimaliger Verlängerungsoption um jeweils ein Jahr) ab. Die in der Rahmenvereinbarung vereinbarten Stundensätze lagen um durchschnittlich rd. 13 % unter jenen im Mandatsvertrag vom 3. März 2015 angeführten und im Februar und März 2015 verrechneten Stundensätzen.¹²⁸

(4) Unternehmen 2 stellte in den Jahren 2015 bis 2018 2,07 Mio. EUR für Bewertungstätigkeiten im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA in Rechnung.

Die Auftragsvergaben an Unternehmen 2 erfolgten gemäß der Abwicklungsbehörde durch behördliche Bestellungen mit Prüfungsaufträgen.¹²⁹ Die Beauftragungen basierten auf Angeboten von Unternehmen 2. Vergleichsangebote anderer Unternehmen lagen nicht vor.

¹²⁷ Vergabeverfahren für nicht prioritäre Dienstleistungen

¹²⁸ Die Stundensätze der Rahmenvereinbarung lagen durchschnittlich rd. 3 % unter den für Leistungen von April bis Juli 2015 verrechneten Stundensätzen.

¹²⁹ Die Beauftragungen von Unternehmen 2 erfolgten mit Prüfungsaufträgen: 27. Februar 2015 (vorläufige Bewertung gemäß § 57 Abs. 1 BaSAG), 11. März 2015 (abschließende Bewertung gemäß § 57 Abs. 2 BaSAG), 7. September 2016 (ergänzendes Gutachten zur abschließenden Bewertung gemäß § 57 Abs. 2 BaSAG), 21. November 2018 (Bewertung gemäß § 57 Abs. 2 BaSAG)

Unternehmen 2, das den ersten Prüfungsauftrag am 27. Februar 2015 erhielt, erbrachte seine Leistungen ab 20. Februar 2015. Eine erste Information an den Vorstand der FMA über die Beauftragung von Unternehmen 2 zur Durchführung einer vorläufigen und einer abschließenden Bewertung im Zusammenhang mit der Abwicklung der HETA war im elektronischen Akt Mitte März 2015 dokumentiert. Die Genehmigung des Leiters der Abteilung Bankenabwicklung und die Prüfung durch den Leiter der Internen Revision erfolgten gemäß Beschaffungsnotiz am 21. April 2015; die Genehmigung durch den Vorstand am 30. April 2015. Dies, obwohl die FMA-interne Beschaffungsrichtlinie bei Auftragsvergaben über 10.000 EUR und die Kompetenzordnung des Vorstands bei der Bestellung eines Bewertungsprüfers vor Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen eine Auftragsfreigabe bzw. Genehmigung des Vorstands vorsahen.

In der Beschaffungsnotiz war festgehalten, dass die vier größten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften aufgrund von Interessenskonflikten auszuschließen waren, weil sie in den vorangegangenen fünf Jahren als Abschlussprüfer oder Gutachter für die HETA bzw. deren Vorgängergesellschaften tätig waren.

(5) Unternehmen 3 verrechnete in den Jahren 2015 bis 2018 Leistungen in Höhe von 0,23 Mio. EUR. Im Mai 2015 bestellte die FMA–Abwicklungsbehörde im Zusammenhang mit der HETA zwei Rechtsanwälte zu Sachverständigen, die für das als Masseverwalter eingesetzte Unternehmen 3 tätig waren. Weiters beauftragte die FMA–Abwicklungsbehörde Unternehmen 3 im Juni 2017 mit Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der KA Finanz AG. Die behördlichen Bestellungen basierten jeweils auf Angeboten von Unternehmen 3. Im Jahr 2015 gab es eine telefonische Kontaktaufnahme mit mehreren Experten, Vergleichsangebote fehlten jedoch in beiden Fällen.

(6) Die Auftragsvergaben an Unternehmen 4 sowie an weitere Berater und Gutachter erfolgten – begründet mit der Höhe der Auftragswerte – durch Direktvergaben. Die Beauftragungen von Unternehmen 4 mit der Durchführung von Vergabeverfahren werden in [TZ 51](#) näher ausgeführt.

- 50.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde Aufträge an Unternehmen 1 (bis Juli 2015) und an Unternehmen 2 unter Bezug auf Ausnahmetatbestände ohne Wettbewerb und öffentliche Bekanntmachung vergab, obwohl die Auftragswerte über den gesetzlich festgelegten Schwellenwerten lagen.

Im Hinblick auf die Vergabe von Beratungsaufträgen empfahl der RH der FMA–Abwicklungsbehörde, bei Überschreitung der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte ein Vergabeverfahren durchzuführen. Darüber hinaus wären bei Beratungsaufträgen unterhalb der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte zumindest Angebote mehrerer Anbieter einzuholen, um so den Wettbewerb zu erhöhen und zwischen mehreren Angeboten wählen zu können.

Der RH stellte kritisch fest, dass bei der Auftragsvergabe an Unternehmen 1 die Leistungserbringung bereits rund zwei Wochen vor dem am Mandatsvertrag ausgewiesenen Datum (3. März 2015) begann und darüber hinaus eine Vertragsunterfertigung seitens der Abwicklungsbehörde unterblieb. Der RH stellte weiters kritisch fest, dass die schriftliche Beauftragung von Unternehmen 2 erst eine Woche nach Beginn der Leistungserbringung am 20. Februar 2015 erfolgte.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, darauf zu achten, dass die Erbringung von Beratungsleistungen erst nach schriftlicher Beauftragung durch die FMA–Abwicklungsbehörde bzw. nach Vorliegen firmenmäßig gefertigter Verträge erfolgt.

Der RH kritisierte, dass die schriftlichen Genehmigungen durch den Leiter der Abteilung Bankenabwicklung und den Vorstand der FMA sowie die Prüfung durch den Leiter der Internen Revision für die ab 18. bzw. 20. Februar 2015 von Unternehmen 1 bzw. Unternehmen 2 erbrachten Leistungen erst zehn Wochen nach Beginn der Leistungserbringung vollständig vorlagen. Diese Vorgangsweise bei Unternehmen 2 widersprach auch der Kompetenzordnung des Vorstands, die bei der Bestellung eines Bewertungsprüfers vor Anwendung von Abwicklungsmaßnahmen eine Genehmigung des Vorstands vorsah.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass die Einholung von Vergleichsangeboten vor der Beauftragung von Unternehmen 1 und Unternehmen 2 unterblieb. Damit war eine sparsame und wirtschaftliche Vorgangsweise nicht sichergestellt. In diesem Zusammenhang hob der RH hervor, dass die im Zuge eines Vergabeverfahrens ab August 2015 mit Unternehmen 1 vereinbarten Stundensätze durchschnittlich um rd. 13 % niedriger waren als die vom gleichen Unternehmen zuvor verrechneten Stundensätze.

Der RH kritisierte weiters, dass auch die behördliche Beauftragung von Unternehmen 3 ohne Einholung von Vergleichsangeboten erfolgte.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei Auftragsvergaben, die unter Bezug auf Ausnahmetatbestände – ohne öffentliches Vergabeverfahren – erfolgen, jedenfalls die FMA–internen Regelungen für Direktvergaben anzuwenden.

Weiters empfahl der RH der FMA–Abwicklungsbehörde, vor der Vergabe von Aufträgen die in der Kompetenzordnung des Vorstands vorgesehene Genehmigung des Vorstands einzuholen.

- 50.3 Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde habe sie im Jahr 2018 eine europaweite Ausschreibung zur Beschaffung von Wirtschaftsprüfungs– und Rechtsanwaltsberatungsleistungen vorgenommen, um der Anforderung, bei Überschreitung der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte ein Vergabeverfahren durchzuführen, nachzukommen. Sie habe jeweils eine Rahmenvereinbarung mit fünf Wirtschaftsprüfungs– und Rechtsanwaltskanzleien abgeschlossen. Bei Überschreitung der festgelegten Schwellenwerte erfolge seither die Beauftragung von Beratungsleistungen auf Basis dieser Rahmenvereinbarungen. Bei unter dem Schwellenwert liegenden Beratungsleistungen werde die FMA–Abwicklungsbehörde mehrere Vergleichsangebote von Beratern einholen.

Die FMA–Abwicklungsbehörde werde bei der Vergabe von Beratungsleistungen – wie vom RH empfohlen – darauf achten, dass die Erbringung von Beratungsleistungen erst nach schriftlicher Beauftragung bzw. nach Vorliegen firmenmäßig gefertigter Verträge erfolgt und die FMA–internen Regelungen für Direktvergaben angewendet werden.

Weiters werde die FMA–Abwicklungsbehörde bei der Vergabe von Aufträgen auf die vom RH empfohlene Einhaltung der Kompetenzordnung des Vorstands achten.

Darüber hinaus teilte die FMA–Abwicklungsbehörde in ihrer Stellungnahme mit, dass zur Sicherstellung der dargestellten Maßnahmen eine entsprechende Prozessdokumentation erstellt worden sei.

Rechtliche Unterstützung bei den Auftragsvergaben

51.1 (1) Die FMA–Abwicklungsbehörde schloss in den Jahren 2015 bis 2019 nachfolgende Rahmenvereinbarungen für Rechtsanwalts– und Wirtschaftsprüfungsleistungen ab:

- Wie in TZ 50 beschrieben, schloss die FMA–Abwicklungsbehörde im Jahr 2015 mit Unternehmen 1 eine Rahmenvereinbarung für die Erbringung von Rechtsanwaltsleistungen für die Dauer von maximal fünf Jahren ab.
- Ende 2017 schloss die FMA–Abwicklungsbehörde Rahmenvereinbarungen für die Erbringung von Wirtschaftsprüfungsleistungen mit fünf Unternehmen ab.
- Im Jahr 2018 führte die FMA–Abwicklungsbehörde ein weiteres öffentliches Vergabeverfahren in Bezug auf Rechtsanwaltsleistungen durch und schloss Anfang 2019 Rahmenvereinbarungen mit fünf Rechtsberatern ab.

Von diesen Rahmenvereinbarungen führte in den Jahren 2015 bis 2018 nur die Rahmenvereinbarung mit Unternehmen 1 zu Kosten der FMA–Abwicklungsbehörde (siehe Tabelle 37). Die Leistungen der anderen Rahmenvereinbarungen rief die FMA–Abwicklungsbehörde bis Ende des Jahres 2018 nicht ab.

Die angeführten Rahmenvereinbarungen waren das Ergebnis von drei öffentlichen Vergabeverfahren, für deren Durchführung die FMA–Abwicklungsbehörde jeweils die rechtliche Unterstützung von Unternehmen 4 in Anspruch nahm.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die geschätzten Auftragswerte für die rechtliche Unterstützung bei jedem dieser öffentlichen Vergabeverfahren sowie die Anzahl der vor der Beauftragung von Unternehmen 4 eingeholten Angebote¹³⁰:

Tabelle 38: Rechtliche Unterstützung für Vergabeverfahren

| Datum | Sachverhalt Beschaffungsnotiz | geschätzter Auftragswert ^{1,2} | eingeholte Angebote | Ergebnis der rechtlichen Unterstützung |
|-------------|--|---|---------------------|---|
| | | in EUR | Anzahl | |
| März 2015 | Vergabeverfahren betreffend den Abschluss von Rahmenvereinbarungen für Rechtsanwaltsleistungen | 40.320 | 1 | Rahmenvereinbarung mit Unternehmen 1 (ab August 2015) |
| April 2016 | Vergabeverfahren betreffend den Abschluss von Rahmenvereinbarungen für Wirtschaftsprüferleistungen | 40.320 | 1 | Rahmenvereinbarungen mit fünf Unternehmen (Ende 2017) |
| August 2018 | Vergabeverfahren betreffend den Abschluss von Rahmenvereinbarungen für Rechtsanwaltsleistungen | 20.160 | 3 | Rahmenvereinbarungen mit fünf Unternehmen (Anfang 2019) |

¹ inklusive Umsatzsteuer

² Diese Tabelle zeigt die geschätzten Auftragswerte; Tabelle 37 weist die tatsächlich verrechneten Leistungen aus und beinhaltet auch andere Leistungen von Unternehmen 4.

Quelle: FMA

Zu den Beauftragungen von Unternehmen 4 in den Jahren 2015 und 2016 lagen keine Vergleichsangebote vor, obwohl die FMA-interne Beschaffungsrichtlinie bei Direktvergaben mit einem geschätzten Auftragswert über 20.000 EUR nach Möglichkeit die Einholung schriftlicher, unverbindlicher Preisauskünfte von zwei Konkurrenzangeboten vorsah. In den Beschaffungsnotizen war die jeweilige Direktvergabe an Unternehmen 4 mit einem „äußerst moderaten Stundensatz“ und einer „professionellen und höchst zufriedenstellenden Auftragsdurchführung in der Vergangenheit“ begründet.¹³¹

Auch der Auftrag für die Durchführung des Vergabeverfahrens im Jahr 2018 ging – nach Einholung von drei Angeboten – an denselben Rechtsberater. Das diesbezügliche Angebot wies zwar die geringsten Gesamtkosten auf, basierte jedoch – begründet mit den geleisteten Vorarbeiten im Zuge der in der Vergangenheit durchgeführten Ausschreibungen – auf einer geringeren Stundenanzahl als die beiden Vergleichsangebote. Der angebotene Stundensatz war höher als bei einem der beiden Vergleichsangebote. In der Beschaffungsnotiz wurde die Entscheidung mit der „effektiven Nutzung

¹³⁰ Die Informationen stammen aus den Beschaffungsnotizen.

¹³¹ Auch die Interne Revision der FMA stellte das Fehlen von Vergleichsangeboten in ihren Berichten zum Sachaufwand 2015 und zum Sachaufwand 2016 fest.

bereits geleisteter Vorarbeiten, der Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der FMA als Abwicklungsbehörde“ sowie der „Expertise in der Durchführung von europaweiten Vergabeverfahren“ begründet.

Eine Nachverrechnung im Jahr 2019 in Höhe von 12.600 EUR führte dazu, dass der endgültige Verrechnungsbetrag um rd. 5.000 EUR (rd. 17 %) über dem günstigeren Vergleichsangebot lag. Begründet war die Nachverrechnung mit einem höheren Aufwand wegen des großen Interesses von Rechtsanwaltskanzleien an der Ausschreibung.

(3) Wie auch die Interne Revision der FMA mehrmals feststellte, nahm die FMA–Abwicklungsbehörde keine Leistungen der Finanzprokurator in Anspruch.¹³² Sie begründete dies mit möglichen Interessenskonflikten der Finanzprokurator, da diese als Anwalt und Berater für die Republik Österreich und damit für den Eigentümer der HETA tätig war. Die von der FMA–Abwicklungsbehörde in Anspruch genommenen Beratungsleistungen standen weitgehend im Zusammenhang mit der HETA.

- 51.2 Der RH kritisierte, dass die FMA–Abwicklungsbehörde in den Jahren 2015 und 2016 einen Rechtsberater mit der Durchführung von zwei Vergabeverfahren im Rahmen der Bankenabwicklung beauftragte, ohne dass Vergleichsangebote vorlagen; dies, obwohl FMA–interne Vorgaben für den jeweils geschätzten Auftragswert nach Möglichkeit die Einholung schriftlicher, unverbindlicher Preisauskünfte von zwei Konkurrenzangeboten vorsahen.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei der direkten Auftragsvergabe die in den FMA–internen Vorgaben vorgesehene Anzahl von Vergleichsangeboten einzuholen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die FMA–Abwicklungsbehörde den gleichen Rechtsberater mit der Durchführung eines weiteren Vergabeverfahrens beauftragte, obwohl das diesbezügliche Angebot auf einer geringeren Stundenanzahl als die zwei Vergleichsangebote und auf einem höheren Stundensatz als eines der Vergleichsangebote basierte und eine spätere Nachverrechnung dazu führte, dass der Rechtsberater rd. 17 % über dem günstigeren Vergleichsangebot lag.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei der Bewertung der Angebote im Rahmen der Direktvergabe auf eine vergleichbare Leistungsbasis zu achten, um im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Vorteilhaftigkeit der erhaltenen Angebote richtig einschätzen zu können.

¹³² Berichte der Internen Revision der FMA zum Sachaufwand 2016 und zum Sachaufwand 2017



Der RH stellte fest, dass die FMA–Abwicklungsbehörde keine Beratungsleistungen der Finanzprokurator nutzte und dies mit möglichen Interessenskonflikten der Finanzprokurator als Beraterin und Anwältin der Republik Österreich begründete.

Der RH empfahl der FMA–Abwicklungsbehörde, bei der künftigen Vergabe von Beratungsaufträgen im Hinblick auf eine mögliche Einbindung der Finanzprokurator zu prüfen und zu dokumentieren, inwieweit Interessenskonflikte seitens der Finanzprokurator als gesetzlichem Vertreter der Republik Österreich tatsächlich vorliegen.

- 51.3 Laut Stellungnahme der FMA–Abwicklungsbehörde werde sie bei der Vergabe von Beratungsleistungen jedenfalls auf die Anwendung der FMA–internen Regelungen für Direktvergaben achten.

Zur Empfehlung des RH, bei Direktvergaben auf eine vergleichbare Leistungsbasis zu achten, teilte die FMA–Abwicklungsbehörde mit, dass sie eine idente Leistungsbeschreibung an alle zur Angebotslegung eingeladenen Berater übermitteln und vergleichbare Angebote einholen werde, um eine direkte Vergleichbarkeit dieser Angebote zu erlangen.

Die FMA–Abwicklungsbehörde habe auch die Empfehlung des RH zur Einbindung der Finanzprokurator aufgegriffen. Sie werde künftig bei der Auftragsvergabe prüfen und dokumentieren, ob die Beauftragung der Finanzprokurator zur Erbringung der erforderlichen Rechtsberatungsleistungen möglich sei.

Schlussempfehlungen

52 Zusammenfassend empfahl der RH:

FMA–Abwicklungsbehörde; Finanzmarktaufsichtsbehörde; Oesterreichische Nationalbank; Bundesministerium für Finanzen

- (1) Es wäre sicherzustellen, dass die FMA–Abwicklungsbehörde über die erforderliche Expertise verfügt, um die kritischen Tätigkeiten bei der Abwicklungsplanung und –durchführung (einschließlich der Identifikation von kritischen Funktionen bei Kreditinstituten, der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens in der Abwicklungsplanung und der Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer tatsächlichen Abwicklung eines Kreditinstituts) weitgehend eigenständig erfüllen zu können. Dabei wäre im Sinne einer wirtschaftlichen Vorgangsweise darauf zu achten, dass keine Doppelgleisigkeiten zwischen den Organisationen entstehen. (TZ 23)

FMA–Abwicklungsbehörde; Finanzmarktaufsichtsbehörde; Oesterreichische Nationalbank

- (2) Die aus dem Jahr 2015 stammende Vereinbarung über die Aufgabenteilung zwischen der Oesterreichischen Nationalbank und der FMA–Abwicklungsbehörde bei Abwicklungsthemen wäre – wie in dieser Vereinbarung vorgesehen – zu überarbeiten, um über eine aktuelle Grundlage für die Zusammenarbeit bei Abwicklungsthemen zu verfügen. (TZ 11)
- (3) Es wäre sicherzustellen, dass ausnahmslos alle Stellungnahmen der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank zu den von der FMA–Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungsplänen pünktlich erstellt und an die FMA–Abwicklungsbehörde übermittelt werden, um so zu einer Verkürzung der Planungszyklen beizutragen. (TZ 19)
- (4) Die einzelnen Phasen des Planungszyklus wären im Hinblick auf einen früheren Beginn oder eine mögliche zeitliche Straffung (z.B. bei den Stellungnahmen des Single Resolution Board sowie der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank) zu analysieren und entsprechend den dabei gewonnenen Erkenntnissen anzupassen, um so die langen Planungszyklen zu verkürzen und die Aktualität der Abwicklungspläne zu erhöhen. (TZ 20)

FMA–Abwicklungsbehörde; Finanzmarktaufsichtsbehörde; Bundesministerium für Finanzen

- (5) Im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten wäre darauf hinzuwirken, dass der Single Resolution Board seine Stellungnahmen zu den Entwürfen der Abwicklungspläne früher bzw. zumindest vor Abschluss des jeweiligen Planungszyklus übermittelt, um so zu einer früheren Fertigstellung der Abwicklungspläne und Verkürzung der Planungszyklen beizutragen. (TZ 19)

FMA–Abwicklungsbehörde

- (6) Die im Jahr 2019 fertiggestellten Prozessbeschreibungen wären regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen und – sofern erforderlich – an die geänderten Anforderungen anzupassen. (TZ 9)
- (7) Die Erstellung bzw. Fertigstellung der noch ausständigen bzw. noch nicht zur Gänze fertiggestellten Prozessbeschreibungen wäre voranzutreiben, um den Bediensteten möglichst konkrete Handlungsanleitungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen zu können und um die Verfahrensabläufe nachvollziehbar zu gestalten. Dabei wäre auf eine klare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen zu Personen bzw. Organisationseinheiten zu achten. (TZ 9)
- (8) Die Bankenliste wäre erst nach einer sorgfältigen Kontrolle und Plausibilisierung der Grundgesamtheit zur gutachterlichen Äußerung an die Oesterreichische Nationalbank bzw. ihr Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen zu übermitteln. (TZ 16)
- (9) Die elektronischen Akten über die vom Vorstand der Finanzmarktaufsichtsbehörde genehmigten Banken– und Planungslisten wären im Sinne der in § 3 Abs. 5 Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken vorgesehenen engen Zusammenarbeit künftig den für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde zu übermitteln. (TZ 16)
- (10) Auf eine zeitnahe und ordnungsgemäße Bearbeitung, Genehmigung und Ablage der elektronischen Akten zur Tätigkeit der FMA–Abwicklungsbehörde wäre zu achten. (TZ 16)
- (11) Die über die Datenerhebung angelegten elektronischen Akten wären künftig durchgehend an die Oesterreichische Nationalbank bzw. ihr Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen und an die für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde zur Information zu übermitteln. (TZ 17)

- (12) Nach dem Erhalt und der Berücksichtigung der Stellungnahmen des Single Resolution Board und der für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde wäre eine Genehmigung des Vorstands der Finanzmarktaufsichtsbehörde für alle Kategorien der von der FMA–Abwicklungsbehörde erstellten Abwicklungspläne einzuholen, um so eine einheitliche Vorgangsweise und eine vollständige Information des Vorstands über die Abwicklungspläne sicherzustellen. (TZ 20)
- (13) Am Ende eines Planungszyklus wären die finalen Abwicklungspläne aller Plan-kategorien an den Single Resolution Board zu übermitteln, um so eine voll-ständige Information des Single Resolution Board sicherzustellen. (TZ 20)
- (14) Die in den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen ange-führten Abwicklungsstrategien und –instrumente wären ehestmöglich zu konkretisieren, um bei einem Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts eine umfassende Umsetzung ohne zeitliche Verzögerung zu gewährleisten. (TZ 24)
- (15) Die festgelegten Abwicklungsstrategien und –instrumente wären im Hinblick auf ihre Angemessenheit und Aktualität regelmäßig zu evaluieren und – sofern erforderlich – anzupassen. (TZ 24)
- (16) Die für den Planungszyklus 2019 vorgesehene Identifikation der wesentli-chen Abwicklungshindernisse und die Erläuterung der Maßnahmen zu ihrer Behebung wären zügig vorzunehmen; dies nicht nur für die vollwertigen Abwicklungspläne, sondern für alle Abwicklungspläne, in denen Abwicklungs-strategien für die jeweiligen Kreditinstitute vorgesehen sind. (TZ 24)
- (17) Mit der möglichst zeitnahen Konkretisierung der Abwicklungsstrategien und –instrumente wäre auch der für deren Finanzierung jeweils erforderliche Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkei-ten zu ermitteln und den Kreditinstituten vorzuschreiben. (TZ 24)
- (18) Die mit einer Abwicklung verbundenen Liquiditätserfordernisse (z.B. Liqui-ditäts– und Refinanzierungsbedarf bei Anwendung von Abwicklungsmaß-nahmen) wären ehestmöglich in den vollwertigen und einlagenfokussierten Abwicklungsplänen zu berücksichtigen, um so eine der wesentlichen Voraus-setzungen für die Abwicklung von Kreditinstituten zu erfüllen. (TZ 25)

- (19) Bei der Planung von Liquiditätsmaßnahmen wären für eine mögliche Abwicklung von Kreditinstituten die rechtlichen Einschränkungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene für eventuelle Finanzierungen durch Staaten oder Zentralbanken zu beachten; dies auch im Hinblick auf die Minimierung der Abhängigkeit zwischen Kreditinstituten und Staaten, die eines der vier Hauptziele des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus bildet. (TZ 25)
- (20) Für den Fall einer geplanten Nutzung von Zentralbankmitteln bei der Abwicklung eines Kreditinstituts wäre im Abwicklungsplan jeweils in Übereinstimmung mit § 20 Abs. 4 Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken zu analysieren, wie und wann das jeweilige Kreditinstitut unter den im Abwicklungsplan genannten Voraussetzungen die Nutzung von Zentralbankmitteln beantragen kann. Dabei wären auch die als Sicherheit in Betracht kommenden Vermögenswerte aufzuzeigen. (TZ 25)
- (21) In die Abwicklungspläne, bei denen ein operativer Fortbestand nach einer Abwicklung vorgesehen ist, wären auch Maßnahmen zur Sicherstellung der für den operativen Fortbestand erforderlichen Ressourcen (z.B. Personalressourcen, IT-Systeme und Dienstleistungen) aufzunehmen. Damit wäre ehestmöglich und nicht erst im Planungszyklus 2021 zu beginnen. (TZ 25)
- (22) Die Ergebnisse der im Jahr 2018 durchgeführten Abfrage zu den bei den Kreditinstituten bei einem Ausfall verfügbaren Informationen wären ehestmöglich auszuwerten und die Entwicklung der Informations- und Kommunikationspläne wäre voranzutreiben. (TZ 26)
- (23) Die Bewertung bzw. Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen und die dafür erforderlichen Zwischenschritte (z.B. Bewertung geplanter Abwicklungsstrategien und Identifikation von Abwicklungshindernissen) wären zu priorisieren, um die Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute ehestmöglich – und nicht erst im Planungszyklus 2022 – erreichen zu können. (TZ 27)
- (24) Neben der Feststellung der Abwicklungsfähigkeit der Kreditinstitute mit vollwertigen Abwicklungsplänen wäre auch die Feststellung der Abwicklungsfähigkeit anderer Kreditinstitute, für die bei Eintritt ihres Ausfalls eine Abwicklung vorgesehen ist, voranzutreiben. (TZ 27)
- (25) Die elektronischen Akten zu den Berichten der Abbauinstitute wären zeitnah zu bearbeiten und zu genehmigen. (TZ 38)

- (26) Bei den Abbauinstituten wäre durchgehend auf die Einhaltung der in der Prozessbeschreibung für Managementgespräche festgelegten Abstände zwischen den Managementgesprächen zu achten. (TZ 38)
- (27) Im Sinne der in § 3 Abs. 5 Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken vorgesehenen engen Zusammenarbeit mit den für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und wie in den internen Prozessbeschreibungen vorgesehen, wären künftig alle elektronischen Akten zu den Berichten der Abbauinstitute und zu den mit diesen geführten Managementgesprächen an die für die Bankenaufsicht zuständigen Abteilungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde zu übermitteln. (TZ 39)
- (28) Den gesetzlichen Informationspflichten zum Einheitlichen Abwicklungsfonds gegenüber der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen und dem Aufsichtsrat der Finanzmarktaufsichtsbehörde wäre vollständig nachzukommen und die dafür erforderlichen Informationen wären vom Single Resolution Board anzufordern. (TZ 43)
- (29) Auch bei künftigen Abwicklungsfällen wäre im Sinne einer verursacherge-rechten Kostentragung von der Möglichkeit der direkten Ausgabenerstattung durch in Abwicklung befindliche Institute Gebrauch zu machen. (TZ 46)
- (30) Bei der Vergabe von Beratungsaufträgen wäre bei Überschreitung der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte ein Vergabeverfahren durchzuführen. Darüber hinaus wären bei Beratungsaufträgen unterhalb der gesetzlich festgelegten Schwellenwerte zumindest Angebote mehrerer Anbieter einzuholen, um so den Wettbewerb zu erhöhen und zwischen mehreren Angeboten wählen zu können. (TZ 50)
- (31) Es wäre darauf zu achten, dass die Erbringung von Beratungsleistungen erst nach schriftlicher Beauftragung bzw. nach Vorliegen firmenmäßig gefertigter Verträge erfolgt. (TZ 50)
- (32) Bei Auftragsvergaben, die unter Bezug auf Ausnahmetatbestände – ohne öffentliches Vergabeverfahren – erfolgen, wären jedenfalls die internen Regelungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde für Direktvergaben anzuwenden. (TZ 50)
- (33) Die in der Kompetenzordnung des Vorstands vorgesehene Genehmigung des Vorstands wäre vor der Vergabe von Aufträgen einzuholen. (TZ 50)

- (34) Bei der direkten Auftragsvergabe wäre die in den internen Vorgaben der Finanzmarktaufsichtsbehörde vorgesehene Anzahl von Vergleichsangeboten einzuholen. (TZ 51)
- (35) Bei der Bewertung der Angebote im Rahmen der Direktvergabe wäre auf eine vergleichbare Leistungsbasis zu achten, um im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Vorteilhaftigkeit der erhaltenen Angebote richtig einschätzen zu können. (TZ 51)
- (36) Bei der künftigen Vergabe von Beratungsaufträgen wäre im Hinblick auf eine mögliche Einbindung der Finanzprokurator zu prüfen und zu dokumentieren, inwieweit Interessenskonflikte seitens der Finanzprokurator als gesetzlichem Vertreter der Republik Österreich tatsächlich vorliegen. (TZ 51)

Finanzmarktaufsichtsbehörde

- (37) Das Krisenhandbuch der Finanzmarktaufsichtsbehörde wäre an die seit dem Jahr 2010 eingetretenen rechtlichen und organisatorischen Veränderungen im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus anzupassen, um so bei einer eventuellen Abwicklung von Kreditinstituten über aktuelle und sofort nutzbare Informationen zu verfügen. (TZ 26)
- (38) Der Leistungskatalog für den Subrechnungskreis BaSAG wäre dahingehend zu erweitern, dass eine getrennte Darstellung der für Institute im Zuständigkeitsbereich des Single Resolution Board erbrachten Leistungen und der für Institute im Zuständigkeitsbereich der nationalen Abwicklungsbehörde erbrachten Leistungen möglich ist. (TZ 44)
- (39) Die Kostenplanung für den Subrechnungskreis BaSAG wäre zu verfeinern, um die Planungssicherheit zu erhöhen und so die Abweichungen zwischen den Planzahlen und den tatsächlichen Verrechnungsbeträgen möglichst gering zu halten. (TZ 46)

Oesterreichische Nationalbank

- (40) Die Leistungen für die FMA–Abwicklungsbehörde wären fristgerecht zu erbringen, um zu einer Verkürzung der langen Planungszyklen beizutragen. (TZ 23)
- (41) Das System zur Ermittlung der Ressourcen und Kosten der gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken erbrachten Leistungen wäre zu evaluieren und im Sinne der Kostentransparenz wären die Leistungen aller Organisationseinheiten der Oesterreichischen Nationalbank in den an das Bundesministerium für Finanzen und die Finanzmarktaufsichtsbehörde übermittelten Ressourcen– und Kostenaufstellungen zu berücksichtigen. (TZ 47)
- (42) Den gesetzlich vorgegebenen Informationspflichten im Zusammenhang mit den Kosten für Leistungen gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken wäre auch weiterhin fristgerecht nachzukommen. (TZ 48)



Bankenabwicklung in Österreich



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Mai 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang A

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

(1. 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)

Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA

(interimistisch seit 1. Februar 2020)



Oesterreichische Nationalbank

Generalrat

Präsident

Dkfm. Dr. Claus J. Raidl (1. September 2008 bis 31. August 2018)
Dr. Harald Mahrer (seit 1. September 2018)

Vizepräsident/in

Mag. Max Kothbauer (1. September 2008 bis 31. August 2018)
Dr. Barbara Kolm (seit 1. September 2018)

Direktorium

Mag. Dr. Peter Mooslechner (1. Mai 2013 bis 30. April 2019)
Dr. Kurt Pribil (11. Juli 2013 bis 10. Juli 2019)
Dipl.–Ing. Dr. Thomas Steiner (seit 1. Mai 2019)
DDr. Eduard Schock (seit 11. Juli 2019)

Gouverneur

Univ.–Prof. Dr. Ewald Nowotny (1. September 2008 bis 31. August 2019)
Univ.–Prof. Mag. Dr. Robert Holzmann (seit 1. September 2019)

Vizegouverneur

Mag. Andreas Ittner (11. Juli 2013 bis 10. Juli 2019)
Univ.–Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber (seit 11. Juli 2019)

Anhang B

Begriffsbestimmungen

Abwicklung

Die Abwicklung eines Kreditinstituts ist durch die Anwendung eines von der FMA–Abwicklungsbehörde angeordneten Abwicklungsinstruments gekennzeichnet und auf den geordneten Marktaustritt des Kreditinstituts gerichtet, um so die gesetzlich definierten Abwicklungsziele zu erreichen.

Abwicklungsbefugnisse

Abwicklungsbefugnisse sind im Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken vorgesehene Maßnahmen, die bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen von der FMA–Abwicklungsbehörde zur Erreichung der Abwicklungsziele angeordnet werden können. Abwicklungsbefugnisse sind in Vorbereitung oder Ergänzung der Abwicklungsinstrumente auszuüben.

Abwicklungsfähigkeit

Gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken gilt ein Kreditinstitut als abwicklungsfähig, wenn die FMA–Abwicklungsbehörde es für durchführbar und glaubwürdig hält, das Kreditinstitut im Rahmen eines Konkursverfahrens zu verwerten oder es durch Anwendung verschiedener Abwicklungsinstrumente und –befugnisse abzuwickeln; dies bei einer möglichst weitgehenden Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf das Finanzsystem und bei einer Fortführung der vom Kreditinstitut ausgeübten kritischen Funktionen.

Abwicklungsinstrumente

Abwicklungsinstrumente sind im Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken vorgesehene Maßnahmen, die bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen von der FMA–Abwicklungsbehörde zur Erreichung der Abwicklungsziele angeordnet werden können.

Abwicklungsmaßnahmen

Gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken kann die FMA–Abwicklungsbehörde bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen alle zur Erreichung der Abwicklungsziele erforderlichen Maßnahmen anordnen. Dabei wird zwischen Abwicklungsinstrumenten und Abwicklungsbefugnissen unterschieden.

Abwicklungsplan

Ein Abwicklungsplan sieht Maßnahmen vor, die im Fall der Abwicklung eines Kreditinstituts ohne zeitliche Verzögerung und unter Minimierung öffentlicher Kosten angewendet werden können. Die FMA–Abwicklungsbehörde hat für die Kreditinstitute in ihrem Zuständigkeitsbereich einen Abwicklungsplan zu erstellen und diesen mindestens jährlich zu aktualisieren.

Abwicklungsstrategie

Sofern ein Insolvenzverfahren als nicht glaubwürdig oder nicht durchführbar erscheint, muss die FMA–Abwicklungsbehörde im Abwicklungsplan eine Abwicklungsstrategie für den möglichen Ausfall des jeweiligen Kreditinstituts festlegen. Abwicklungsstrategien sind z.B. eine finanzielle Restrukturierung durch Herabsetzung von berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten und Eigenkapital oder eine strukturelle Reorganisation durch Anpassung des Geschäftsmodells und Veränderung von rechtlichen, operativen und finanziellen Strukturen des Kreditinstituts.

Abwicklungsziele

Gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken ist eine Abwicklung die Anwendung eines Abwicklungsinstruments, um eines oder mehrere der folgenden Abwicklungsziele zu erreichen:

- die Sicherstellung der Kontinuität kritischer Funktionen,
- die Vermeidung erheblicher negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität (vor allem durch die Verhinderung von Ansteckungseffekten und die Erhaltung der Marktdisziplin),
- der Schutz der öffentlichen Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln,
- der Schutz von Einlegern und Anlegern sowie
- der Schutz der Gelder und Vermögenswerte der Kunden der Kreditinstitute.

Credibility and Feasibility Assessment (CaFA)

Ein Credibility and Feasibility Assessment dient im Rahmen der Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Kreditinstituts zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit eines Insolvenzverfahrens (als Alternative zu einer Abwicklung) bei einem möglichen Ausfall eines Kreditinstituts.

Einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund; SRF)

Der Einheitliche Abwicklungsfonds stellt ein Kernelement des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus dar. Er ist ein vor allem durch finanzielle Beiträge der Kreditinstitute in der Bankenunion finanzierter Fonds, dessen Verwaltung dem Single Resolution Board obliegt. Der Einheitliche Abwicklungsfonds ist nur zur Finanzierung von Abwicklungskosten vorgesehen, welche die Eigentümer und Gläubiger nicht vollständig tragen können.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism; SRM)

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus stellt die zweite Säule der Europäischen Bankenunion dar. Die Kernelemente des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus sind der Single Resolution Board als Abwicklungsbehörde auf Unionsebene, die nationalen Abwicklungsbehörden und der Einheitliche Abwicklungsfonds. Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus soll die ordnungsgemäße Abwicklung von ausfallenden Banken mit möglichst geringen Kosten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und die Realwirtschaft sicherstellen.

Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism; SSM)

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus stellt die erste Säule der Europäischen Bankenunion dar und ist ein Bankenaufsichtssystem, das sich aus der Europäischen Zentralbank und den nationalen Aufsichtsbehörden der an der Bankenunion teilnehmenden Länder zusammensetzt. Ziel ist die Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht über die Kreditinstitute.

Einlagensicherungssystem

Die österreichische Einlagensicherung ist seit 15. August 2015 im Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz geregelt. Die Finanzierung etwaiger Sicherungszahlungen erfolgt aus einem Einlagensicherungsfonds, der jährlich – bis zum Jahr 2024 – durch die Mitgliedsinstitute der Sicherungseinrichtungen dotiert wird. In Österreich bestehen derzeit zwei Sicherungseinrichtungen.

Über die Einrichtung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems als dritte Säule der Europäischen Bankenunion liegt noch keine politische Einigung vor.

Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority; EBA)

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde ist eine EU-Behörde mit der Aufgabe, eine wirksame und kohärente Regulierung und Beaufsichtigung im europäischen Bankensektor zu gewährleisten. Sie entwickelt Grundsätze, Leitlinien und Standards.

Europäische Bankenunion

Die Europäische Bankenunion ist ein System für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Kreditinstituten auf EU-Ebene, das auf Basis einheitlicher EU-weiter Regelungen funktioniert.

Die Europäische Bankenunion setzt sich aus dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Säule 1) und dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Säule 2) zusammen. Über die Einrichtung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems als dritte Säule der Europäischen Bankenunion liegt noch keine politische Einigung vor.

Europäische Zentralbank (EZB)

Die Europäische Zentralbank ist die Zentralbank der 19 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die den Euro eingeführt haben. Ihre vorrangige Aufgabe ist es, Preisstabilität im Euroraum zu gewährleisten und so die Kaufkraft der gemeinsamen Währung zu erhalten. Die Europäische Zentralbank ist ein offizielles Organ der Europäischen Union und die zentrale Institution des Eurosystems und des für die Bankenaufsicht zuständigen Einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

Financial Stability Board

Der Financial Stability Board ist ein internationales Gremium, welches das globale Finanzsystem überwacht und Empfehlungen zur Finanzmarktstabilität abgibt. Seine Mitglieder sind Staaten und internationale Institutionen wie z.B. die Weltbank.

gedeckte Einlagen

Gedeckte Einlagen sind der Einlagensicherung unterliegende bzw. von dieser „gedeckte“ Einlagen bei einem Kreditinstitut. Sie betragen maximal 100.000 EUR pro Person und pro Kreditinstitut.

idiosynkratisches Szenario

Ein idiosynkratisches Szenario ist bei der Abwicklungsplanung bzw. –durchführung durch einen auf ein einziges Kreditinstitut beschränkten Ausfall gekennzeichnet und steht damit im Gegensatz zu Zeiten allgemeiner finanzieller Instabilität oder systemweiter Ereignisse, die durch Ausfälle mehrerer Kreditinstitute gekennzeichnet sind.

kritische Funktionen

Gemäß Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken sind kritische Funktionen Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte, deren Einstellung aufgrund der Größe, des Marktanteils, der externen und internen Verflechtungen, der Komplexität oder der grenzüberschreitenden Tätigkeiten eines Instituts oder einer Gruppe wahrscheinlich in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Unterbrechung von für die Realwirtschaft wesentlichen Dienstleistungen oder eine Störung der Finanzmarktstabilität zur Folge hat, besonders mit Blick auf die Substituierbarkeit dieser Tätigkeiten, Dienstleistungen oder Geschäfte.

Liquidität

Unter Liquidität versteht man die Fähigkeit, Zahlungsverpflichtungen pünktlich nachkommen zu können.

makroprudenzielle Aufsicht

Die makroprudenzielle Aufsicht umfasst die vorausschauende Identifikation, Bewertung und Verringerung von Risiken für die Stabilität des gesamten Finanzsystems. Dazu zählen etwa Risiken, die sich aus der Vernetzung von Kreditinstituten oder aus der Wechselwirkung zwischen der Finanz- und der Realwirtschaft ergeben.

Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL)

MREL ist der Mindestbetrag an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten, über den die Kreditinstitute zur Finanzierung der geplanten Abwicklungsinstrumente verfügen müssen. Die MREL-Quote wird den Kreditinstituten von der FMA-Abwicklungsbehörde vorgeschrieben.

nationale Abwicklungsbehörde (NRA)

Die nationalen Abwicklungsbehörden sind für die Planung und Durchführung der eventuellen Abwicklung der im jeweiligen Mitgliedstaat der Bankenunion niedergelassenen Kreditinstitute zuständig, die nicht in der direkten Zuständigkeit des Single Resolution Board liegen. Weiters haben die nationalen Abwicklungsbehörden den Single Resolution Board bei der Planung, der Abwicklung und der Ausarbeitung von Abwicklungsbeschlüssen zu unterstützen. Entsprechend dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken ist die nationale Abwicklungsbehörde in Österreich in der Finanzmarktaufsichtsbehörde eingerichtet.

nationaler Abwicklungsfinanzierungsmechanismus

Der nationale Abwicklungsfinanzierungsmechanismus war ein zweckgebundenes Sondervermögen der Finanzmarktaufsichtsbehörde ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Er sollte die wirksame Anwendung der Abwicklungsinstrumente ermöglichen und wurde vor allem durch finanzielle Beträge der Kreditinstitute gespeist. Mit 1. Jänner 2016 löste der Einheitliche Abwicklungsfonds den nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismus ab.

Public Interest Assessment (PIA)

Gegenstand eines Public Interest Assessment ist die Prüfung und Beurteilung, ob die Durchführung einer Abwicklung (anstelle eines Insolvenzverfahrens) im öffentlichen Interesse ist. Ein Public Interest Assessment ist bei einem ausgefallenen oder wahrscheinlich ausfallenden Kreditinstitut durchzuführen.

Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)

Der Rat für Wirtschaft und Finanzen setzt sich aus den Wirtschaftsministerinnen und Wirtschaftsministern und den Finanzministerinnen und Finanzministern aller EU-Mitgliedstaaten zusammen und ist für die EU-Politik in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Steuerfragen und Regulierung von Finanzdienstleistungen zuständig.

Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen (REFBA)

Das Referat für spezifische Bankenabwicklungsthemen ist eine im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der FMA–Abwicklungsbehörde eingerichtete Organisationseinheit der Oesterreichischen Nationalbank.

Sanierungsplan

Ein Sanierungsplan enthält Maßnahmen, die geeignet sind, nach einer erheblichen Verschlechterung der Finanzlage eines Kreditinstituts die finanzielle Stabilität wiederherzustellen. Die Umsetzung des Sanierungsplans soll eine Abwicklung oder eine Insolvenz des jeweiligen Kreditinstituts verhindern. Gemäß dem Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken hat jedes Institut mit Sitz in Österreich, das nicht Teil einer Gruppe ist, die einer Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis unterliegt, einen Sanierungsplan zu erstellen und laufend zu aktualisieren.

Single Resolution Board (Einheitlicher Abwicklungsausschuss; SRB)

Der Single Resolution Board ist die Abwicklungsbehörde auf Unionsebene und stellt ein Kernelement des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus dar. Er ist dafür verantwortlich, dass der Einheitliche Abwicklungsmechanismus wirkungsvoll und einheitlich funktioniert. Kernaufgaben des Single Resolution Board sind die Erstellung von Abwicklungsplänen für bedeutende und grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute und die Verwaltung des Einheitlichen Abwicklungsfonds.

Anhang C

Gesetzliche Bestimmungen zur Rolle des Bundesministeriums für Finanzen (Auswahl)

| BaSAG | Inhalt |
|--|---|
| Informationspflichten der FMA–Abwicklungsbehörde | |
| § 114 | Information über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Abwicklung |
| § 116 | Information über die Anordnung von Abwicklungsmaßnahmen |
| § 123 | Information über die eingehobenen Beiträge und die Mittelausstattung des Einheitlichen Abwicklungsfonds |
| § 123b | Information über geplante Maßnahmen betreffend die nationale Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds |
| Zustimmungserfordernisse der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen | |
| § 3 | Zustimmung zu einer Abwicklung im Falle von unmittelbaren fiskalischen oder systemischen Auswirkungen |
| § 4a | Zustimmung zum Erlass einer Verordnung für Meldezwecke |
| § 123b | Zustimmung zu Maßnahmen betreffend die österreichische Kammer beim Einheitlichen Abwicklungsfonds |
| § 129 | Zustimmung zu einer Kreditgewährung Österreichs an Abwicklungsfinanzierungsmechanismen |
| Kompetenzen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen | |
| § 99 | Anwendung von Stabilisierungsmaßnahmen, wenn diese zur Wahrung der Finanzmarktstabilität nötig sind und die Anordnung von Abwicklungsinstrumenten durch die FMA–Abwicklungsbehörde nicht genügt |
| § 122 | Informationsaustausch mit Behörden von Drittländern |
| § 123c | Gewährung von Darlehen an den Single Resolution Board (Brückenfinanzierung) |
| § 135 | Teilnahme an Abwicklungskollegien |
| § 147 | Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten auf Vorschlag der FMA–Abwicklungsbehörde |
| § 161 | Bereitstellung von finanziellen Mitteln für Kreditinstitute zur Erreichung der Abwicklungsziele |

BaSAG = Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken

Quellen: BaSAG; BMF

R - H



