

Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsgenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF

Das mit der Errichtung der Finanzmarktaufsichtsbehörde verfolgte Ziel einer Optimierung der organisatorischen Abläufe im Sinne einer integrierten Aufsichtsführung über den gesamten Finanzmarkt kann noch nicht als erfüllt betrachtet werden. Systemische Schwächen und zum Teil fehlende Effizienz der Aufsichtsinstrumente schränkten die Wirkung der integrierten Aufsichtsbehörde ein.

Die Kooperation zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses war nicht zufriedenstellend. Insbesondere in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und Mitwirkung bei internationalen Angelegenheiten traten Schwachstellen und Mängel auf. Die möglichen Synergiepotenziale wurden aufgrund von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank im Bereich der Bankenaufsicht noch nicht ausgeschöpft.

Die Konzentration der bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank in einer Institution würde die bestmögliche Nutzung der vorhandenen Ressourcen und eine effiziente Organisation der Bankenaufsicht sicherstellen.

Die Flexibilität des Ressourceneinsatzes bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde ließ erhebliche Optimierungspotenziale erkennen; die Zuordnung der personellen Ressourcen zu den operativen Aufsichtseinstellungen war verbesserungsfähig. Die Umsetzung der integrierten Aufsicht befand sich innerhalb der Finanzmarktaufsichtsbehörde noch in einem Anfangsstadium.

Kurzfassung**Ziele der Gebarungsüberprüfung**

Ziel dieser Gebarungsüberprüfung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) hinsichtlich der Mitwirkung an der Bankenaufsicht sowie des BMF hinsichtlich der Rechtsaufsicht über die FMA war es, die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA – diese nahm am 1. April 2002 ihren operativen Betrieb auf – zu evaluieren und auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung hin zu überprüfen. Weiters sollten auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Vorschläge für die Gestaltung der neuen Struktur der Finanzmarktaufsicht in Österreich erarbeitet werden. (TZ 1)

Vor-Ort-Prüfungen

Die Vor-Ort-Prüfungstätigkeit bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken erfolgte nur unzureichend; die Prüfungsintervalle waren zu lang und die Prüfungsintensität zu gering. In den Jahren 2005 und 2006 war eine deutliche Verschiebung der Vor-Ort-Präsenzen in Richtung Gutachtenstätigkeit festzustellen. (TZ 41, 42)

Die nur ansatzweise durchgeführten Follow-up-Prüfungen stellten in der Vergangenheit eine entscheidende Schwäche im Aufsichtssystem dar. Die Kritikpunkte bzw. Empfehlungen in den Prüfberichten wurden nicht systematisch und konsequent weiterverfolgt. (TZ 43)

Die gegenwärtige Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen im Bankenbereich nach Risikoarten (Markt- und Kreditrisiken bzw. operationelle Risiken) erwies sich als nicht mehr zeitgemäß. Die Zusammenlegung der Prüfungszuständigkeiten würde eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen, bezogen auf sämtliche Risikoarten, ermöglichen und damit die Effizienz im Bereich der Bankenaufsicht erhöhen. (TZ 39)

Die mit der Bewilligung der internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko verbundenen hohen personellen Kapazitätsbelastungen sowohl bei der OeNB als auch bei der FMA wirkten sich auf die Intensität des Prüfungsdienstes im Bankenbereich nachteilig aus.

Sollten z.B. nur die 650 noch nicht begutachteten Primärbanken in den mehrstufig organisierten Sektoren (Raiffeisenbanken, Sparkassen und Volksbanken) einen Antrag auf Genehmigung eines eigenen auf internen Ratings basierenden Ansatzes (IRB) stellen, würde eine unverändert extensiv durchgeführte Gutachtenserstellung im Bereich der IRB-Systeme insgesamt rd. 130 Personenjahre binden. Damit wären etwa die gesamten Prüferkapazitäten der OeNB von rd. 32 Personen (im Jahr 2005) über einen Zeitraum von vier Jahren ausschließlich mit der Gutachtenstätigkeit beschäftigt. (TZ 45)

Die für die Prüfung aller Wertpapierdienstleistungsunternehmen erforderliche Zeitspanne von rd. 38 Jahren war zu lang, die Prüfungsintensität verbesserungswürdig. Auch bei den 28 inländischen Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds war die Prüffrequenz mit ein bis zwei Prüfungen jährlich deutlich zu niedrig. (TZ 47, 54)

Strategie

Das vom Aufsichtsrat beschlossene Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ sah eine Personalaufstockung der FMA von 45 Mitarbeitern für den Planungszeitraum bis 2009 vor. Für 2007 genehmigte der Aufsichtsrat eine Ausweitung des Stellenplans um bis zu 24 Mitarbeiter, während die Dreijahresplanung der FMA für die Jahre 2006 bis 2008 noch von einem Personalzuwachs von nur neun Mitarbeitern ausgegangen war. (TZ 8)

Die für die Berechnung der notwendigen Personalaufstockungen im Zuge des Konzepts zur strategischen Neudimensionierung herangezogenen Mengengerüste berücksichtigten nur neue, nicht jedoch auch gleichzeitig wegfallende Aufgaben. Die insgesamt geplante Erhöhung des Personalbedarfs um mehr als 20 % stand aus strategischer Sicht im Widerspruch zu früheren eigenen Vorgaben und war insbesondere vom Ausmaß her nicht nachvollziehbar. (TZ 8)

Insgesamt waren die beschlossenen Personalaufnahmen in den Bereichen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowie im Bereich Services im Verhältnis zu den Aufnahmen im Bereich Wertpapieraufsicht als überproportional hoch zu werten. Weitere Personalaufnahmen erschienen erst nach Überarbeitung der maßgeblichen Mengengerüste und Durchführung einer eingehenden Bedarfsanalyse zweckmäßig. (TZ 8)

Kostenstruktur

Die Gesamtkosten der Aufsicht (einschließlich der Kosten des BMF und der OeNB) stiegen von 2000 bis 2005 um 76 % auf 34,64 Mill. EUR. Der Bund trug im Jahr 2005 mit insgesamt 15,63 Mill. EUR – bei einer Gesamtbetrachtung der Kosten der Finanzmarktaufsicht bestehend aus BMF, OeNB und FMA – einen nahezu gleich hohen Kostenanteil wie die beaufsichtigten Unternehmen. Bei ausschließlicher Betrachtung der FMA-Kosten betrug der Bundesanteil 2005 rd. 18 %. (TZ 25)

Integrierter Aufsichtsansatz

Es gelang zwar, innerhalb eines kurzen Zeitraumes durch die Integration der verschiedenen Aufsichtsmaterien Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur herbeizuführen, eine nachvollziehbare Bewertung der behaupteten Kostenvorteile und Effizienzsteigerungen konnte jedoch nicht vorgelegt werden. (TZ 4)

Die Umsetzung des integrierten Aufsichtsansatzes bei der FMA bedarf noch einer materiellen Weiterentwicklung, weil das in Österreich herrschende Aufsichtsmodell mit einer überwiegend sektoralen Gliederung innerhalb der FMA und einer Mitwirkung der OeNB im Bankenbereich die gesamthafte Umsetzung einer integrierten Aufsicht erschwerte. (TZ 55)

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Mit dem Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz wurde die FMA als weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht eingerichtet und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Das gewählte Behördenmodell für die FMA und die damit verbundene Rechtskonstruktion wurden mit dem Ziel geschaffen, die operationelle Unabhängigkeit der FMA nach internationalen Standards mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen der Kontrolle und der parlamentarischen Verantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Die verfassungsrechtliche Absicherung der operationellen Unabhängigkeit der FMA sowie die Errichtung einer Allfinanzaufsicht waren als positive Entwicklungen zur Stärkung des Finanzplatzes Österreich zu werten. (TZ 3, 4, 28)

In den EU-Staaten hat sich noch kein Best-practice-Modell für die Durchführung der Agenden der Finanzmarktaufsicht herausgebildet. (TZ 9)

Melde- und Analysesysteme

Im Bereich der Markt- und Börsenaufsicht wurden neben den systemunterstützt durchgeführten Routineanalysen keine wesentlichen Untersuchungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten vorgenommen. (TZ 53)

Die Qualität der von den Banken und den meldepflichtigen Instituten gemäß dem Wertpapieraufsichtsgesetz gemeldeten Daten wurde nur formal bzw. auf Plausibilität hin geprüft; Stichprobenkontrollen vor Ort wurden nicht ausreichend durchgeführt. Verwaltungsübertretungen im Zusammenhang mit den Meldepflichten von Banken ahndete die FMA mit nur minimalen Geldstrafen. (TZ 32, 33)

Die Abgrenzung der Analyseaufgaben zwischen der OeNB und der FMA in quantitative und qualitative Analysesysteme stieß auf Schwierigkeiten; Doppelgleisigkeiten und aufwendige Abstimmungsprozesse insbesondere bei der Einzelbankenanalyse waren die Folge. Die Nutzung von Synergien durch die Bündelung von spezifischem Know-how würde die Betrauung nur einer Institution mit der Durchführung bankaufsichtlicher Analysen voraussetzen. Eine Heranziehung der derzeit bestehenden Analysen zur Früherkennung von Risiken und zur Aufdeckung von kurzfristig auftretenden Problemen von Kreditinstituten war nur eingeschränkt möglich. (TZ 34)

Die für Managementgespräche sowohl im Bereich der Banken- als auch der Wertpapieraufsicht aufgewendeten Ressourcen standen in keiner angemessenen Relation zu der damit erzielten Wirkung als Aufsichtsinstrument. (TZ 50, 51)

Bankprüfer

Die externe Rotation der Bankprüfer könnte die Schwächen des gegenwärtig für die Prüfung von Banken angewandten Modells der internen Rotation beseitigen. Ihre Einführung würde zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei Prüfungen sowie zur Sicherung der Qualität und der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung sowie zur Stärkung der Unabhängigkeit der Bankprüfer beitragen. Die beeideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sollten daher in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu bestellt werden. (TZ 36)

Organisation

Die Überwachung der operativen Geschäftstätigkeit des Vorstandes durch den Aufsichtsrat erfolgte nur unzureichend, weil konkrete Aufsichtsmaßnahmen von der Berichtspflicht an den Aufsichtsrat und damit von seiner Kontrolle ausgenommen waren. (TZ 14)

Die Anfang 2004 durchgeführte Aufstockung von vier auf fünf Organisationsbereiche war angesichts der geringen Leitungsspannen nicht nachvollziehbar. (TZ 16)

Der Aufbau der Internen Revision in der FMA hielt über einen längeren Zeitraum nicht mit der Bedeutung bzw. den Erfordernissen einer weitgehend unabhängigen internen Kontrollinstanz Schritt. Insbesondere in den ersten Jahren fehlte eine funktionierende Interne Revision. Eine mehrjährige Prüfungsplanung war noch nicht eingerichtet; auch lag noch kein Revisionshandbuch vor. (TZ 23, 24)

Personalangelegenheiten

Der Mitarbeiterstand stieg in den ersten fünf Jahren seit Bestehen der FMA um mehr als 125 %, der Personalaufwand verdoppelte sich im selben Zeitraum. Unterschiedliche Gehaltsschemata verursachten einen zusätzlichen Aufwand für die FMA. (TZ 18, 19)

Eine zusätzliche Kostenbelastung erwuchs der FMA durch die hohe Fluktuationsrate; diese stieg von 5,7 % (2004) auf 13,4 % (2006). Die Refundierung der Ausbildungskosten wurde bis 2007 großzügig gehandhabt. (TZ 20, 21)

Mögliche Modelle der Finanzmarktaufsicht

Der RH zeigte in einer vorausschauenden Betrachtung wesentliche Vor- und Nachteile von fünf in Diskussion befindlichen Aufsichtsmodellen auf. (TZ 56)

Kenndaten zur Finanzmarktaufsichtsbehörde

Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit				
Unternehmensgegenstand	Durchführung der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht, der Wertpapieraufsicht und der Pensionskassenaufsicht				
Gebahrung	2002 ¹⁾	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
Aufwand	10,17	14,21	17,88	19,83	20,79
davon Personalaufwand	6,58	9,64	12,05	13,17	14,09
Erträge	3,87	4,41	5,84	5,99	6,36
davon Beitrag Bund	3,42	3,50	3,50	3,50	3,50
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	6,30	9,80	12,04	13,84	14,43
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember) ²⁾	Anzahl				
	136,8	164,7	195,1	196,2	200,0

¹⁾ operative Betriebsaufnahme am 1. April 2002

²⁾ auf Vollzeitäquivalente umgerechnet

Kenndaten zur Aufsichtstätigkeit

beaufsichtigte Unternehmen zum 31. Dezember 2006	Anzahl
Kreditinstitute	876
Versicherungsunternehmen	111
Pensionskassen	20
Wertpapierdienstleistungsunternehmen	326
Finanzkonglomerate	4
Investmentfonds (in- und ausländisch)	6.468
Aktienemittenten	79
Wiener Börse AG	1

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2006 die Gebarung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) mit den Schwerpunkten der Aufgabenteilung zwischen der FMA und der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB), der Strategie, der Organisation und der Personalentwicklung der FMA, der Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht sowie der Markt- und Börsenaufsicht. Der operative Bereich der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Weiters überprüfte der RH die Gebarung der OeNB hinsichtlich der Mitwirkung an der Bankenaufsicht sowie die Gebarung des BMF hinsichtlich der Rechtsaufsicht über die FMA.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA zu evaluieren und auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung hin zu überprüfen. Weiters sollten auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Vorschläge für die Gestaltung der neuen Struktur der Finanzmarktaufsicht in Österreich erarbeitet werden.

In die Überprüfung wurde auch die Umsetzung von früheren Empfehlungen des RH einbezogen (Reihe Bund 2001/1 Seiten 65 ff).

Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von der Aufnahme der operativen Tätigkeit der FMA im April 2002 bis Ende 2006.

Zu dem im April 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FMA, die OeNB und das BMF im Mai 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2007.

Untersuchungs- ausschuss

2 Am 30. Oktober 2006 beschloss der Nationalrat die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses betreffend „Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo Alpe-Adria und weitere Finanzdienstleister“. Der RH beendete daraufhin am 10. November 2006 die Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle. Dadurch unterblieb auch die Überprüfung konkreter aufsichtsbehördlicher Maßnahmen in Bezug auf ausgewählte Banken, auf Wertpapierdienstleistungsunternehmen (WPDLU) und auf Emittenten. Weiters wurden aufgrund des erwähnten Umstandes auch die Themenbereiche Staats- und Börsekommissäre, Amtshaftungsangelegenheiten und Regulierungsmaßnahmen der FMA nicht mehr in die Überprüfung mit einbezogen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Errichtung der FMA

Weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts

- 3.1** Mit dem Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz) (FMABG) wurde die FMA als weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht eingerichtet und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Die Unabhängigkeit der FMA wurde durch verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung normiert. Die FMA vereinigt die zuvor im BMF und in der Bundes-Wertpapieraufsicht zersplitterte Aufsicht über Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, den gesamten Wertpapierdienstleistungsbereich sowie die Wiener Börse.

Die FMA nahm am 1. April 2002 den operativen Betrieb auf.

- 3.2** Nach Ansicht des RH entsprach die Errichtung einer operativ unabhängigen Finanzmarktaufsicht internationalen Standards.

Gesetzliche Zielvorgaben

- 4.1** Ausgangspunkt der Errichtung der FMA war eine historisch gewachsene und zersplitterte Aufsichtsorganisation, deren Wirkungsweise durch strukturelle und verfahrenstechnische Defizite beeinträchtigt war.

Der Hauptgesichtspunkt der Reformüberlegungen bestand darin, organisatorische und verfahrensrechtliche Voraussetzungen für eine operativ unabhängige und effektive Finanzmarktaufsicht zu schaffen. Sie sollte sektorübergreifend den gesamten Finanzmarkt umfassen und die schon zuvor verfolgten Ziele, wie z.B. die Finanzmarktstabilität, die Funktionsfähigkeit des Bankwesens, den Gläubigerschutz und die Marktaufsicht, in einem integrierten Aufsichtskonzept¹⁾ (Allfinanzaufsicht) vereinen.

¹⁾ Integrierte Aufsicht: Bündelung der Aufsicht über Banken, Versicherungen und andere Finanzinstitute bei einer Stelle

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Die Schaffung einer integrierten Aufsichtsbehörde sollte der Tendenz der beaufsichtigten Unternehmen zur zunehmenden Verflechtung entsprechen und zur größtmöglichen Synergienutzung führen. Die rechtlich selbständige Organisationsform sollte jene Flexibilität ermöglichen, die in Bezug auf personelle und sachliche Ressourcen sowie auch zur Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben erforderlich ist. Darüber hinaus sollten die Zusammenlegung der Aufgaben und die gemeinsame Nutzung der Ressourcen zwischen der FMA und der OeNB Synergieeffekte sowohl für die Effektivität der Aufsicht als auch in wirtschaftlicher Hinsicht bewirken.

Erfolgskriterien für die Ausgliederung der Finanzmarktaufsicht mit einer Quantifizierung der erwarteten Synergieeffekte und einer Darstellung der Gesamtkostenentwicklung aller vom Bund zu tragenden Kosten der Finanzmarktaufsicht waren nicht eindeutig festgelegt.

- 4.2 Der RH anerkannte, dass es innerhalb eines kurzen Zeitraumes gelang, Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur herbeizuführen. Die Integration der verwandten Aufsichtsmaterien Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht in der organisatorischen Einheit der FMA ermöglicht einerseits die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und andererseits die Vermeidung der Redundanz von Spezialistenwissen durch die Zusammenführung unterschiedlicher Aufsichtsbereiche.

Zur weiteren Zielerreichung hielt der RH fest, dass die verfassungsrechtliche Absicherung der operationellen Unabhängigkeit der FMA und die Errichtung einer Allfinanzaufsicht grundsätzlich als positive Entwicklungen zur Stärkung des Finanzplatzes Österreich zu werten waren. Ungeachtet dessen bedurfte die Umsetzung des integrierten Aufsichtsansatzes noch einer materiellen Weiterentwicklung.

Die übrigen Ziele der Ausgliederung erachtete der RH als noch nicht zufriedenstellend erfüllt. Zum einen konnte das Ziel der größtmöglichen Synergienutzung aufgrund von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen zwischen der FMA und der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht noch nicht erreicht werden, so dass eine Steigerung der Effizienz der Aufsicht durchaus noch möglich ist. Zum anderen ließ auch die Flexibilität des Ressourceneinsatzes bei der FMA noch erhebliche Optimierungspotenziale erkennen, zumal bisher die Übernahme neuer Aufgaben durch die FMA fast durchwegs mit Forderungen nach mehr Personal verknüpft war und die Zuordnung der personellen Ressourcen zu den operativen Aufsichtsleistungen noch verbesserungsfähig war.

Zusammengefasst stellte der RH fest, dass das mit der Errichtung der FMA verfolgte Ziel einer Optimierung der organisatorischen Abläufe im Sinne einer integrierten Aufsichtsführung über den gesamten Finanzmarkt noch nicht erreicht wurde.

Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass keine konkreten und quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der erwarteten Synergien nach den Kriterien eines Ausgliederungskonzepts vorhanden waren, die durch die Konzentration der Ressourcen von zuvor zersplitterten Aufsichtskompetenzen erwartet wurden. Als Vorteile der Reformmaßnahmen wurden von den betroffenen Institutionen zwar wiederholt bedeutende Kosteneinsparungen und Synergieeffekte durch Ressourcen- und Kosteneffizienz genannt, allerdings vermisste der RH eine nachvollziehbare Darstellung der behaupteten Kostenvorteile und Effizienzsteigerungen.

- 4.3 *Laut Mitteilung der FMA würde die Nutzung von Synergieeffekten der gesamten Finanzmarktaufsicht einer umfassenden und abgestimmten Kostenstudie aller drei betroffenen Organisationen bedürfen.*

Die OeNB teilte die Beurteilung des RH, dass Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur erzielt worden seien, jedoch das Ziel der größtmöglichen Synergienutzung zwischen der FMA und der OeNB noch nicht erreicht worden sei.

Das BMF führte aus, dass das Ausmaß der Synergien unter anderem vom behördlichen Aufgabenspektrum bestimmt werde und eine vorgängige Quantifizierung weder aussagekräftig noch angestrebt worden sei.

- 4.4 Der RH hielt fest, dass jede in der Aufsichtstätigkeit eingebundene Institution berufen ist, am Ziel der größtmöglichen Synergienutzung durch die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen mitzuwirken.

Nach Ansicht des RH sollten die mit einem Ausgliederungsvorhaben beabsichtigten Ziele bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug in einem Ausgliederungskonzept klar formuliert sowie Messgrößen und Erfolgskriterien für die Zielerreichung definiert werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Empfehlungen aus
dem Jahr 2001

- 5.1** Der RH hat in seinem Bericht zur Bankenaufsicht, Reihe Bund 2001/1, eine Reihe von Empfehlungen zur Reform der Bankenaufsicht abgegeben.

Aus diesem Themenkomplex wurden wesentliche Bereiche bereits umgesetzt, wie die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Bündelung von vier Aufsichtsbereichen), die Verstärkung personeller Ressourcen, die Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen, der Entfall der Voranmeldung von Prüfungen sowie strengere Anforderungen an Eigentümer und Geschäftsleiter von Kreditinstituten sowie an Bankprüfer.

Offen und damit noch nicht bzw. nicht erschöpfend umgesetzt sind insbesondere die Empfehlungen des RH betreffend vermehrte Prüfungen an Ort und Stelle auch unter Einsatz eines Zufallsauswahlmodells, die externe Rotation der Bankprüfer und die Verringerung der in die Bankenaufsicht eingebundenen Organe sowie Behörden zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und besseren Nutzung der Ressourcen.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass seine dargelegten Ansätze zur Reform des Systems der Bankenaufsicht bei den Zielsetzungen für die Neuordnung der Finanzmarktaufsicht mitüberlegt, jedoch nur zum Teil aufgegriffen bzw. umgesetzt wurden.

Strategische Planung

Organisatorische
Eingliederung

- 6.1** In der FMA war die Abteilung Finanzen und Controlling für den Aufbau und die Ablaufkoordination des unternehmensweiten Zielsystems samt der entsprechenden Abweichungsanalyse im operativen und im strategischen Bereich verantwortlich. Demgegenüber kam der Stabsabteilung Allgemeine Vorstandsangelegenheiten und Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit strategischen Fragen lediglich eine Mitwirkungskompetenz zu.

- 6.2** Der RH hielt fest, dass die maßgebliche Zuordnung der strategischen Planung zu einer Abteilung in der Linie, die überdies schwerpunktmäßig mit Fragen des Rechnungswesens, der Budgetierung und des Controllings befasst war, nicht zweckmäßig erschien.

Der RH empfahl, die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung einer Stabsstelle des Vorstandes zuzuweisen.

6.3 Die FMA sagte dies zu.

Strategische Ziel-
formulierungen und
Planungsinstrumente

7.1 In der FMA wurde ab dem Jahr 2003 eine strukturierte strategische Planung mit Hilfe externer Berater aufgebaut und von diesen auch bis 2006 begleitet. Im Jahr 2004 wurde diese durch ein „Mission Statement“ im Sinne eines Leitbildes ergänzt, das nicht nur das Selbstverständnis der FMA, sondern auch die Ziele und die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele umschrieb.

Zu den Instrumenten der Strategieentwicklung zählte die Definition der externen und internen Rahmenbedingungen, wobei diese Bedingungen in Form eines Stärken- und Schwächen-Kataloges erarbeitet wurden. Wesentlicher Bestandteil im Planungsprozess waren zwei Strategieklausuren pro Jahr, deren Ergebnisse jeweils in einem Dreijahresplan festgehalten wurden.

Auf Basis dieser Dreijahresziele wurden dann die Jahresziele für das Folgejahr erstellt. In den Jahren 2006 und 2007 waren die Jahresziele und die Dreijahresziele nahezu ident.

An die Ziel- und Maßnahmenplanung schloss ein nach Bereichen gegliedertes, umfassendes und sehr detailliertes Maßnahmen-Controlling an, aus welchem der Zielerreichungsgrad in Form eines Ampelstatus ersichtlich war.

7.2 Der RH anerkannte den hohen Detaillierungsgrad des Maßnahmen-Controllings, vermerkte allerdings kritisch, dass die Mehrjahresplanung hinsichtlich der mittel- bis längerfristigen Komponenten nicht ausreichend entwickelt war.

Der RH empfahl daher, die Erfordernisse zukünftiger Entwicklungen verstärkt in die mittelfristige Planung einfließen zu lassen.

7.3 Die FMA sagte zu, nach der Aufbauphase den strategischen Schwerpunkt in Richtung Mehrjahresdenken zu verlagern und die Mittelfristplanung zu forcieren.

Strategische Neudimensionie- rung der Aufsicht

- 8.1** Die Erfüllung neuer gesetzlicher Aufgaben, das Erfordernis verstärkter Follow-up-Kontrollen, die adäquate zeitnahe Beaufsichtigung der stark gestiegenen Zahl von Investmentfonds und die besondere Berücksichtigung sensibler Themen stellten die FMA vor neue Herausforderungen. Als eine Konsequenz daraus legte der Vorstand der FMA dem Aufsichtsrat das Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ vor, das eine Personalaufstockung von 45 Mitarbeitern für den Planungszeitraum bis 2009 vorsah.

Für das Jahr 2007 genehmigte der Aufsichtsrat eine Ausweitung des Stellenplans um bis zu 24 Mitarbeiter. Die Ausweitung basierte auf Mengengerüsten, die sich an neu hinzugekommenen Aufgaben orientierten. Eine gesonderte Betrachtung von gleichzeitig wegfallenden Aufgaben oder Aufgaben mit nur temporärem Charakter stellte die FMA nicht an.

Die Dreijahresplanung der FMA für die Jahre 2006 bis 2008 ging noch von einem Personalzuwachs von nur neun Mitarbeitern aus. Weiters bezeichnete der Vorstand der FMA noch im Juni 2005 im Finanzausschuss des Nationalrates den Personalstand von 200 Mitarbeitern als ausreichend und betonte die überdurchschnittliche Kontrolleffizienz der FMA im internationalen Vergleich.

Des Weiteren äußerte auch die OeNB einen Personalmehrbedarf von mehr als zehn Mitarbeitern für die Erfüllung der Bankenaufsichtsaufgaben. Dieser wurde mit der geplanten Intensivierung ihrer Aufsichtstätigkeit begründet; im ersten Schritt sollten dafür 2007 vier neue Mitarbeiter aufgenommen werden.

- 8.2** Der RH stimmte grundsätzlich mit der FMA überein, dass zahlreiche neue Aufgaben eine Aufstockung der Ressourcen erforderlich machen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die insgesamt um mehr als 20 % geplante Erhöhung des Personalbedarfs aus strategischer Sicht im Widerspruch zu früheren eigenen Vorgaben stand und insbesondere vom Ausmaß her nicht nachvollziehbar war.

Dies auch deshalb, weil die für die Berechnung der notwendigen Aufstockung herangezogenen Mengengerüste nur neue und nicht auch gleichzeitig wegfallende Aufgaben berücksichtigten. Insbesondere die geplanten Aufnahmen in den Bereichen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowie im Bereich Services erschienen dem RH im Verhältnis zu den Aufnahmen im Bereich Wertpapieraufsicht als überproportional hoch.

Der RH empfahl daher, die Mengengerüste nochmals kritisch zu prüfen, eine eingehende Bedarfsanalyse zu erstellen und weiteres Personal erst nach Erstellung von Mengengerüsten, die um wegfallende bzw. nur temporär wahrzunehmende Aufgaben bereinigt sind, aufzunehmen.

8.3 *Die FMA sagte zu, das Konzept der „Strategischen Neudimensionierung“ mit bereinigten Mengengerüsten zu untermauern und die Bedarfsanalysen für den Personalmehrbedarf detaillierter darzulegen.*

Vergleiche mit internationalen Aufsichtsbehörden

9.1 Als Träger der Finanzmarktaufsicht kommen im Wesentlichen eine unabhängige bzw. eigenständige Behörde, die Notenbank und das Finanzministerium in Frage. Vor dem Hintergrund differierender politischer Strukturen und finanzmarktaufsichtlicher Traditionen entwickelten sich in der EU Aufsichtsmodelle unterschiedlicher Ausprägung. Die Spannweite reichte von Ländern, die für jeden Aufsichtsbereich eine eigene Aufsicht vorsahen (sektorale Aufsicht), bis hin zu Ländern, die alle Aufsichtsbereiche in einer einzigen Institution zusammenfassten (integrierte Aufsicht).

Laut einer Publikation der Europäischen Zentralbank aus dem Jahr 2006 verfügten 14 der 27 Mitgliedstaaten der EU über eine integrierte Finanzmarktaufsicht; in 13 Mitgliedstaaten existierten gemischte Aufsichtsmodelle. Die jeweilige Notenbank übte in vier Fällen die integrierte Aufsicht aus. Insgesamt bestanden in 24 Mitgliedstaaten unterschiedlich gewichtete Zuständigkeiten bzw. Mitwirkungen der Notenbanken im Bereich der Bankenaufsicht.

9.2 Der RH hielt fest, dass sich in den EU-Staaten noch kein Best-practice-Modell für die Durchführung der Agenden der Finanzmarktaufsicht herausbildete.

Vergleiche mit internationalen Aufsichtsbehörden

10.1 Drei Vergleichsstudien über bis zu 16 Finanzmarktaufsichten, und zwar durch die Vereinigung integrierter Finanzmarktaufsichten vom August 2004, die FMA vom Oktober 2005 und das Institut für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich vom April 2006, boten einen Überblick über die Bereiche Kosten, Mitarbeiter sowie Vor-Ort-Prüfungen und Analysetätigkeit. Die wichtigsten Kennzahlen, die im Wesentlichen auf Daten der Jahre 2003 und 2004 beruhen, sind nachstehender Aufstellung zu entnehmen:

Tabelle 1: Vergleich von Aufsichtsbehörden

	Wert der FMA	Mittelwert	Maximalwert	Minimalwert
Mitarbeiter				
Durchschnittsalter der Mitarbeiter	35 Jahre	39 Jahre	44 Jahre	34 Jahre
Mitarbeiterfluktuation	7,5 %	5,7 %	13,8 %	1,4 %
Bildungsmaßnahmen je Mitarbeiter und Jahr	25,0 Stunden	45,0 Stunden	90,0 Stunden	6,5 Stunden
durchschnittliche Wochenarbeitszeit	46,5 Stunden	39,6 Stunden	46,5 Stunden	35,0 Stunden
Aufsichts- und Prüfungswesen			Anzahl	
Vor-Ort-Prüfungen je Beaufsichtigten und Jahr	0,05	0,24	0,48	0,05
Analysetätigkeit je Beaufsichtigten und Jahr	2,1 Tage	2,1 Tage	8,4 Tage	0,1 Tage
Mitarbeiter der Aufsicht im Verhältnis zu tausend Mitarbeitern der Finanzdienstleistungsbranche [Wert einschließlich Mitarbeiter der OeNB]	1,4 [2,0]	2,3	4,3	1,17
Kosten der Aufsicht			in 1.000 EUR	
je Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten)	90	96	172	31
je Beaufsichtigten	13	30	73	4
im Verhältnis zur Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen	229	183	664	70

10.2 Der RH hielt fest, dass die Aufstellung ein für die FMA im internationalen Vergleich geringes Durchschnittsalter der beschäftigten Mitarbeiter, eine verhältnismäßig hohe Mitarbeiterfluktuation sowie eine hohe durchschnittliche Wochenarbeitszeit zeigt. Die Anzahl der jährlichen Vor-Ort-Prüfungen je Beaufsichtigten ist gering; die für die Analysetätigkeit je Beaufsichtigten aufgewendete Zeit liegt im internationalen Durchschnitt. Setzt man die gesamten Kosten der FMA ins Verhältnis zur Mitarbeiterzahl bzw. zur Zahl der Beaufsichtigten, arbeitet

die FMA kostengünstiger als die Mehrzahl der zum Vergleich herangezogenen Finanzmarktaufsichten.

Der RH empfahl, sich auf die aus der Tabelle zu ersehenden Schwächen zu konzentrieren und weitere Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten anzustellen, um Anhaltspunkte für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten sowie zusätzliche Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale zu erkennen.

- 10.3** *Laut Mitteilung der FMA habe sie bereits Maßnahmen zur Behebung der aufgezeigten Schwächen ergriffen; auch werde sie weiterhin Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten anstellen.*

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Gesetzliche Regelung **11.1** Die FMA hat gemäß § 69 Abs. 1 des Bankwesengesetzes (BWG) bei der Überwachung der Kreditinstitute auf das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Finanzmarktstabilität Bedacht zu nehmen. Der Funktionsschutz des Gesamtsystems hat die Sicherung der institutionellen und operationalen Effizienz des Finanzplatzes Österreich zum Ziel.

Gleichermaßen leitete auch die OeNB vor allem aus rechtlichen Grundlagen (insbesondere aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und dem Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie auch aus dem Nationalbankgesetz) einen Auftrag zur Sicherung der Finanzmarktstabilität ab. Die Wahrnehmung dieser Funktion würde nach Ansicht der OeNB die Verfügbarkeit von internem Know-how über Einzelinstitute erfordern, so dass die Einbindung der OeNB in den regulären Aufsichtsprozess ein entscheidendes Kriterium für erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen darstellen würde.

Dies führte dazu, dass die OeNB versuchte, ihren Aufgabenumfang in der Einzelbankenaufsicht aufrecht zu erhalten bzw. laufend zu erweitern. Diesen Bestrebungen standen intensive Aktivitäten der FMA gegenüber, dem gesetzlichen Auftrag durch personelle Aufstockung und Ausweitung ihrer Maßnahmen zur Wahrnehmung der integrierten Aufsicht bestmöglich zu entsprechen.

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Die vor der Errichtung der FMA als hoheitliche Allfinanzaufsichtsbehörde bestehenden sowie im BWG umschriebenen Aufgaben und Mitwirkungsrechte der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht blieben bestehen bzw. wurden noch erweitert. Insbesondere war die FMA verpflichtet, die OeNB bei Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht und bei Kreditinstituten oder Kreditinstitutsgruppen in Finanzkonglomeraten mit der Durchführung von Prüfungen der ordnungsgemäßen Begrenzung von Marktrisiken und Kreditrisiken zu betrauen. Darüber hinaus konnte die FMA die OeNB auch mit sonstigen Prüfungen von Kreditinstituten beauftragen. Zudem wurde der OeNB mit der Zahlungssystemaufsicht ein neuer Aufgabenbereich übertragen.

Weiters sahen die Bestimmungen des BWG vor, dass die OeNB in einer Reihe von Genehmigungsverfahren der FMA mit der Erstattung gutachtlicher Äußerungen zu beauftragen war bzw. diesbezüglich beauftragt werden konnte. Auch das bereits bestehende System der Meldeerhebung und -verarbeitung durch die OeNB wurde im Wesentlichen unverändert belassen. In einer Reihe von Fällen räumte das BWG der OeNB ein Anhörungsrecht ein, wie z.B. vor Erteilung einer Konzession an ein Kreditinstitut.

Ferner konnte die OeNB einen maßgeblichen Einfluss auf die Bestellung und Zusammensetzung des Vorstandes und des Aufsichtsrates der FMA nehmen.

11.2 Der RH wies auf den engen Zusammenhang zwischen den gemeinsamen Zielsetzungen von FMA und OeNB im Bereich der Bankenaufsicht hin.

Zusammenwirken
zwischen FMA und
OeNB

12.1 Auf Basis der gesetzlichen Grundlagen vereinbarten die FMA und die OeNB im Oktober 2003 in einem gemeinsamen Positionspapier folgende Aufteilung der bankaufsichtlichen Aufgaben:

- Kernaufgabe der FMA war die behördliche Aufsichtstätigkeit, wie z.B. die Konzessionserteilung und die Verordnungserlassung, wobei auf die gesetzlichen Mitwirkungsrechte der OeNB Bedacht zu nehmen war.
- Statistik und Meldewesen bildeten die Schwerpunkte der OeNB, wobei sich die OeNB bei der automationsunterstützten Verarbeitung der Meldedaten als Dienstleister im Sinne des Datenschutzgesetzes 2000 für die FMA sah.

- Im Bereich der Analyse lag der Schwerpunkt der OeNB auf Standardauswertungen, makroökonomischen Analysen und Systemanalysen des österreichischen Finanzmarkts. Den Schwerpunkt der FMA bildeten die Einzelbank- und Kreditinstitutsgruppenanalysen.
- Den Tätigkeitsschwerpunkt der OeNB im Aufsichtsprozess stellte die Vor-Ort-Prüfung der Markt- und Kreditrisiken dar, während sich die FMA mit ihrer eigenen Vor-Ort-Prüfungseinheit auf die Prüffelder der operationellen Risiken konzentrierte.
- In internationalen Angelegenheiten war die FMA Ansprechpartner für ausländische Aufsichtsbehörden, wobei beide Institutionen in internationalen oder supranationalen Organisationen mitwirkten. Während in den Untergruppen des von der Europäischen Zentralbank eingerichteten Banking Supervision Committee ausschließlich die OeNB vertreten war, nahmen an einzelnen Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen des Ausschusses der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (Committee of European Banking Supervisors) sowohl FMA- als auch OeNB-Mitarbeiter teil.

Zusätzlich und vertiefend zur erwähnten Punktation der Arbeitsteilung stimmten die FMA und die OeNB anlassbezogen ihre Grundhaltungen und Positionen zu verschiedenen Themen in schriftlichen Ausarbeitungen ab. Diese Abstimmungspapiere reichten von der Regelung über die Beschickung internationaler Gremien, über die Vorgangsweise bei den Vorabkonsultationen betreffend den auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB) bei der Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko, bis hin zur Zusammenarbeit auf den Gebieten des Markt- und Kreditrisikos bzw. des operationellen Risikos und den damit zusammenhängenden Prüfkompetenzen bei Vor-Ort-Prüfungen.

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Trotz intensiver Abstimmungsprozesse traten in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und Mitwirkung bei internationalen Angelegenheiten Schwachstellen und Mängel insofern auf, als

- eine zweckmäßige Abgrenzung der quantitativen und qualitativen Analyseaufgaben nicht gelang sowie insbesondere im Bereich der Einzelanalyse von Kreditinstituten sowohl die FMA als auch die OeNB eigene Analysesysteme entwickelten, deren Ergebnisse zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf führten, und
- bei der Durchführung der Vor-Ort-Prüfungen eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen bezogen auf sämtliche Risikoarten erschwert war, verschiedene Prüfstandards und Prüftools angewandt wurden und die Prüftätigkeit insgesamt sowohl bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken als auch hinsichtlich der Follow-up-Prüfungen nur unzureichend erfolgte.

12.2 Der RH beanstandete die nicht zufriedenstellende Kooperation zwischen der FMA und der OeNB in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses.

Er wies insbesondere auf die Vielzahl der Abstimmungsvereinbarungen und die auf verschiedenen Ebenen durchgeführten intensiven Abstimmungsprozesse sowie auf einen hohen Koordinationsaufwand zwischen der FMA und der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht hin. Ungeachtet der getroffenen Regelungen hielt er kritisch fest, dass dennoch nicht immer eine eindeutige und zufriedenstellende Abgrenzung gelang und Doppelgleisigkeiten auftraten. Er empfahl, die noch vorhandenen Optimierungspotenziale in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und internationale Angelegenheiten auszuschöpfen.

Nach Ansicht des RH hätte das BMF im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht im BWG auf eine Regelung hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden sollten.

12.3 Die FMA bestätigte in ihrer Stellungnahme die Ansicht des RH.

Die OeNB wies darauf hin, dass in der überwiegenden Anzahl der Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen des Committee of European Banking Supervisors jeweils nur eine Institution vertreten sei.

Organe

Vorstand

- 13.1** Der Vorstand der FMA bestand aus zwei Mitgliedern, die vom Bundesminister für Finanzen bzw. von der OeNB nominiert und auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten bestellt wurden. Die Funktionsperiode betrug bei der erstmaligen Bestellung einer Person zum Mitglied des Vorstandes drei Jahre, bei einer Wiederbestellung jedoch fünf Jahre. Der Vorstand hatte den gesamten Dienstbetrieb zu leiten und die Geschäfte der FMA zu führen.
- 13.2** Der RH empfahl dem BMF, zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde auf eine Erstreckung auch der ersten Funktionsperiode des Vorstandes der FMA auf fünf Jahre hinzuwirken.
- 13.3** *Das BMF gab bekannt, dass eine Verlängerung der ersten Funktionsperiode des Vorstandes auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte im Zuge der Evaluierung der FMA geprüft werde.*

Aufsichtsrat

- 14.1** Der Aufsichtsrat überwachte die Leitung und die Geschäftsführung der FMA. Er setzte sich aus acht Mitgliedern, davon zwei nicht stimmberechtigten kooptierten Mitgliedern als Vertreter der beaufsichtigten Institutionen, zusammen.

Das FMABG enthält eine Aufzählung jener Aufgaben, die der Genehmigung des Aufsichtsrates bedürfen, wie z.B. der vom Vorstand zu erstellende Finanzplan einschließlich des Investitions- und Stellenplans, der Jahresabschluss, der Jahresbericht sowie der Abschluss von Kollektivverträgen und Betriebsvereinbarungen.

Unter Berufung auf § 95 Abs. 2 und 3 des Aktiengesetzes kann der Aufsichtsrat vom Vorstand jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Gesellschaft verlangen, die Bücher sowie Schriften der Gesellschaft einsehen und prüfen oder Sachverständige damit betrauen.

Gemäß § 6 Abs. 5 FMABG hat der Vorstand dem Aufsichtsrat vierteljährlich einen Bericht über die Aufsichtsführung im Berichtszeitraum zu geben sowie über die geplante Aufsichtspolitik und die künftigen Tätigkeitsschwerpunkte zu berichten.

Laut Auskunft des BMF wurden die inhaltlichen Schwerpunkte des erwähnten Quartalsberichtes unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs nach § 16 FMABG (Rechtsaufsicht des Bundesministers für Finanzen) einvernehmlich mit der FMA festgelegt, wobei die Daten größtenteils anonymisiert waren und der Bericht überwiegend statistisches Datenmaterial enthielt. Auch aus den Aufsichtsratsprotokollen war keine materielle Befassung des Aufsichtsrates mit operativen Aufsichtsthemen ersichtlich, wie z.B. die Verhängung der Geschäftsaufsicht oder die Einleitung eines Geschäftsleiter-Qualifizierungsverfahrens.

Im FMABG ist dem Aufsichtsrat der FMA eine besondere Überwachungspflicht hinsichtlich der Ahndung von Pflichtverletzungen durch den Vorstand auferlegt. Der Aufsichtsrat hat den Eintritt eines Abberufungsgrundes bei einem Vorstandsmitglied je nach Schwere der Pflichtverletzung entweder unverzüglich oder nach einer ergebnislos verstrichenen Aufforderung zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes dem Bundesminister für Finanzen mitzuteilen.

- 14.2** Der RH bemängelte die nicht ausreichende Überwachung der operativen Geschäftstätigkeit des Vorstandes, zumal wesentliche Angelegenheiten der Geschäftstätigkeit, insbesondere konkrete Aufsichtsmaßnahmen, von der Berichtslegung und damit der Kontrolle ausgenommen waren. Insgesamt setzte der Aufsichtsrat die im Gesetz gebotenen Instrumente nicht erschöpfend ein. Dadurch vermochte er auch die gesonderte Überwachungspflicht gegenüber dem Vorstand nur unzureichend zu erfüllen.

Der RH empfahl, eine qualifizierte Ex-post-Berichtspflicht (nachgängig) des Vorstandes für wichtige operative Aufsichtstätigkeiten des Vorstandes festzulegen und damit die Intensität der Überwachung des Vorstandes durch den Aufsichtsrat zu erhöhen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der OeNB könne es nicht die Aufgabe des Aufsichtsrates sein, behördliche Aufsichtsmaßnahmen zu überprüfen. Eine detaillierte Berichterstattung über Maßnahmen der Einzelaufsicht würde zu einer Vorabstimmung und damit zu einer Verantwortungsverschiebung auf den Aufsichtsrat führen.*

Laut Mitteilung des BMF bestehe gegen eine Ausweitung der Berichterstattung des Vorstandes über wesentliche Aufsichtsfälle kein Einwand, sofern sich diese auf abgeschlossene Verfahren beschränke und der Aufsichtsrat dies entscheiden würde.

Beratende
Institutionen

14.4 Der RH hielt eine umfassendere Berichterstattung an den Aufsichtsrat für eine zweckmäßige Maßnahme zur Intensivierung seiner Überwachungstätigkeit, wobei eine ex-post ausgestaltete Berichtspflicht weder eine Vorabstimmung der Maßnahmen der Einzelaufsicht noch eine Verlagerung der Verantwortung auf den Aufsichtsrat bewirken würde.

15.1 Zur Förderung der Zusammenarbeit, des Meinungsaustausches und der Beratung in Belangen des Finanzmarktes und der Finanzmarktstabilität wurde beim Bundesminister für Finanzen ein Finanzmarktkomitee eingerichtet. Es besteht aus je einem Vertreter des Bundesministers für Finanzen, der FMA und der OeNB. Als Themenschwerpunkte wurden österreichische Positionen zu neuen Richtlinienvorhaben, legislativen Fragen, zur wirtschaftlichen Lage der Großbanken und zu spezifischen Risikobereichen, zu aufsichtsspezifischen Angelegenheiten sowie zur Koordination von Krisenfällen im Finanzbereich behandelt.

Darüber hinaus bestand das auf hoher Managementebene der FMA und der OeNB angesiedelte Koordinationsforum als informelle Plattform und Nachfolgegremium der vormaligen Expertenkommission. Es diente der Beratung der FMA und der OeNB über Fragen des Bankwesens sowie der Abstimmung der Prüfprogramme und der Entsendung von Prüfern. Weiters wurde ein Abteilungsleiterforum mit dem Ziel eingerichtet, eine engere, direkte und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB auf Abteilungsleiterebene zu erreichen. Dabei wurden einerseits die Sitzungen des Koordinationsforums vorbereitet; andererseits standen konkrete operative und technische Aufsichtsthemen auf der Tagesordnung.

Die Sitzungen der angeführten Institutionen fanden vier- bis sechsmal im Jahr statt.

15.2 Der RH erachtete die Diskussionen im Finanzmarktkomitee vom strategischen Standpunkt aus zur Abstimmung von grundsätzlichen Positionen für die Aufsichtstätigkeit als wertvoll. Er wies jedoch darauf hin, dass sich das Koordinationsforum und das Abteilungsleiterforum vorwiegend mit intensiven und aufwendigen Abstimmungsprozessen zwischen der FMA und der OeNB beschäftigten, die in vielen Fällen zu keinen konkreten Ergebnissen führten. Nach Ansicht des RH stellten die letztgenannten Institutionen eine Brückenfunktion zwischen der FMA und der OeNB dar, auf die im Fall der organisatorischen Zusammenführung der zwei Bankenaufsichtsbereiche verzichtet werden könnte.

- 15.3** *Die FMA und die OeNB wiesen darauf hin, dass die genannten Abstimmungsprozesse im derzeitigen System systemimmanent seien, diese jedoch vom RH überbewertet würden.*

Organisation

Aufbauorganisation

- 16.1** Seit 1. Jänner 2004 verfügte die FMA über eine neue Organisationsstruktur. Neben den sektoral gegliederten Aufsichtsbereichen Banken-, Versicherungs-, Pensionskassen- und Wertpapieraufsicht wurde der Bereich Integrierte Aufsicht errichtet. Dieser sollte institutionell die Zusammenarbeit der auf die Märkte fokussierten Aufsichtsbereiche sicherstellen. In ihm wurden die Abteilungen Integrierte Finanzmärkte, Internationale Angelegenheiten und Europäische Integration sowie Rechts- und Verfahrensangelegenheiten zusammengefasst.

Nach dieser Organisationsänderung verfügte die FMA über fünf Bereiche mit insgesamt 18 Abteilungen, wobei ein Bereich zwei und ein weiterer Bereich drei Abteilungen umfasste.

Jede Änderung der Aufbauorganisation erforderte auch eine Änderung der Geschäftsordnung durch den Aufsichtsrat.

- 16.2** Der RH äußerte sich angesichts der geringen Leitungsspannen kritisch zu der Anfang 2004 durchgeführten Aufstockung der Bereiche.

Der RH empfahl, die Geschäftsverteilung aus der Geschäftsordnung herauszulösen, weil sonst bei jeder Organisationsänderung auch eine Änderung der Geschäftsordnung durch den Aufsichtsrat erforderlich wird.

- 16.3** *Die FMA wies darauf hin, dass sich die Leitungsspanne des Bereichs Integrierte Aufsicht seit seinem Bestehen um 5,5 Vollzeitäquivalente erhöht habe; die Empfehlung des RH würde im Übrigen umgesetzt werden.*

Das BMF erblickte in der empfohlenen Trennung zwischen Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung keine besondere Erleichterung, weil Organisationsänderungen in den vom Aufsichtsrat zu billigenden Stellenplan hineinwirken.

16.4 Der RH erwiderte dem BMF, dass der Stellenplan einmal jährlich zusammen mit dem Finanzplan dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen ist, Änderungen der Geschäftsverteilung hingegen jahresdurchgängig zu berücksichtigen sind.

Ablauforganisation

17.1 Die Dokumentation der Ablauforganisation erfolgte nach verschiedenen formalen Kriterien, die teilweise in Form von Dienstanweisungen oder detaillierten Prozessbeschreibungen, aber auch durch Standards oder Checklisten festgeschrieben waren. Die FMA verfügte jedoch über keine gesamthafte Dokumentation bzw. übersichtliche Sammlung dieser Regelungen in Form eines Organisationshandbuchs.

Die Informationssysteme der FMA waren durch ein umfangreiches Berichtswesen gekennzeichnet. Neben regelmäßigen Berichten, wie Monats-, Quartals- und Jahresberichten, sowie den mündlichen bzw. schriftlichen Berichten der einzelnen Abteilungen und Bereiche in den Vorstandssitzungen wurden noch abteilungsspezifische Berichte, sonstige Berichte (Management und Technical Reports) sowie letztlich die Prüfberichte erstellt.

17.2 Der RH bemängelte das ausgeprägte und aufwendige Berichtswesen sowie das Fehlen eines Organisationshandbuchs als Grundlage für die Tätigkeit der FMA. Er regte im Sinne einer kritischen Bedarfsanalyse eine Vereinfachung der umfangreichen Berichtssysteme sowie die Erstellung eines Organisationshandbuchs an.

17.3 *Laut Mitteilung der FMA sei das Berichtswesen im Zuge der Durchforstungsinitiative im Sinne der gebotenen Angemessenheit bereits verschlankt worden. Weiters sagte die FMA zu, ein Organisationshandbuch zu erstellen.*

17.4 Der RH hielt eine weitere Vereinfachung des Berichtswesens für möglich.

Personal

Personalentwicklung **18.1** Die FMA nahm ihre Geschäftstätigkeit im April 2002 mit 87,8 Mitarbeitern (auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet) auf. Der Personalstand erhöhte sich bis Ende 2005 auf 196,2 VZÄ bzw. bis Ende 2006 auf 200,0 VZÄ.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen Bereiche:

Tabelle 2: Mitarbeiter zum 31. Dezember 2006¹⁾

Bereich I – Bankenaufsicht	62,8
Bereich II – Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	35,0
Bereich III – Wertpapieraufsicht	30,0
Bereich IV – Integrierte Aufsicht	27,1
Bereich V – Services	35,1
Stabsabteilungen	8,0
Vorstandsbereich	2,0
Summe	200,0

¹⁾ Vollzeitäquivalente

Der Personalaufwand erhöhte sich von rd. 6,6 Mill. EUR im Jahr 2002 auf 13,2 Mill. EUR im Jahr 2005.

18.2 Der RH stellte fest, dass der Mitarbeiterstand in den fünf Jahren seit der Errichtung der FMA um mehr als 125 % stieg und sich der Personalaufwand im selben Zeitraum etwa verdoppelte.

Personalstruktur **19.1** Die FMA entstand durch die Zusammenführung verschiedener Beschäftigungsgruppen bzw. Organisationseinheiten aus unterschiedlichen Bereichen, wie z.B. aus dem BMF oder der Bundes-Wertpapieraufsicht. In der FMA bestanden im Überprüfungszeitraum vier verschiedene Gehaltssysteme, an deren Annäherung zwar gearbeitet wurde; eine Verwirklichung erfolgte bisher jedoch nicht.

Neben dem Beamten- und Vertragsbedienstetenschema für ehemalige Mitarbeiter des BMF bestand das Schema der Bundes-Wertpapieraufsicht für alle Mitarbeiter, die aus der ehemaligen Bundes-Wertpapieraufsicht übernommen wurden und nicht in das neue FMA-Schema wechselten. Das FMA-Schema schließlich galt für alle übrigen Angestellten und wurde seit dem 1. Jänner 2003 angewendet.

Weiters standen zwei in der OeNB karenzierte Mitarbeiter der FMA zur Dienstleistung zur Verfügung. Der Gehaltsaufwand für diese – ebenso wie für die beamteten Mitarbeiter – wurde von der FMA refundiert.

- 19.2** Der RH wies darauf hin, dass die unterschiedlichen Gehaltsschemata einen zusätzlichen Aufwand für die FMA bedeuteten.

Er empfahl, im Sinne der raschen Umsetzung eines einheitlichen Gehaltsschemas die Überleitung einzelner Mitarbeiter in das FMA-Schema durch gezielte Anreize zu beschleunigen.

- 19.3** *Die FMA teilte mit, dass seit der Aufnahme der operativen Tätigkeit 29 Mitarbeiter in das FMA-Gehaltsschema übergetreten seien, jedoch die rasche Umsetzung eines einheitlichen Gehaltsschemas aufgrund der gegebenen dienstrechtlichen Situation nicht möglich sein werde.*

Personalfluktuat

- 20.1** Die Personalfluktuat in den ersten fünf Jahren seit Bestehen der Aufsichtsbehörde verdeutlicht folgende Übersicht:

Tabelle 3: Austritte

2002	7
2003	15
2004	17
2005	23
2006	32
Summe	94

Die aus den Austritten abgeleitete Fluktuationsrate betrug 2004 5,7 %, stieg 2005 auf 10,6 % und erreichte 2006 den bisherigen Höchstwert von 13,4 %; werden aus der Anzahl der Vollzeitäquivalente die bei der FMA beschäftigten Beamten, die in der Regel keiner Fluktuat unterliegen, herausgerechnet, ergibt sich für das Jahr 2006 eine Fluktuationsrate von 15,6 %.

Als Ursachen für die hohe Fluktuationsrate wurden von der FMA die Unzufriedenheit in Folge der Zusammenführung, das schnelle Wachstum (ständig wechselnde Zusammensetzung von Teams) sowie die Aufnahme von jungen Universitätsabsolventen genannt. Weiters würden unzureichende Verwendungserfolge bzw. fehlende Entwicklungsmöglichkeiten dazu beitragen. Darüber hinaus sei die gute Ausbildung der neuen Mitarbeiter in der FMA von Bedeutung gewesen; diese machte junge Akademiker mit ersten praktischen Erfahrungen auch für den übrigen Finanzsektor interessant, wobei die FMA mit den dort gebotenen Gehältern nicht immer konkurrieren konnte.

Die FMA versuchte, dieser negativen Entwicklung gegenzusteuern, und zwar beginnend von Mitarbeiterbefragungen über die Zufriedenheit und das Betriebsklima über Integrationsprogramme bis hin zu spezifischen „Attraction Programmen“. Dabei verfolgte die FMA das Ziel, ihre Attraktivität als Arbeitgeber in einem Zeitraum bis 2008 maßgeblich zu steigern und eine Fluktuationsrate von unter 10 % zu erreichen.

20.2 Der RH wies kritisch auf die hohen Fluktuationsraten hin. Er hob die mit jeder Personalfluktuationserneut anfallenden Kosten für Personalsuche und -aufnahme sowie für die Einarbeitung und die Ausbildung hervor.

Der RH bewertete die vom Vorstand eingeführten „Attraction Programme“ als positiv. Er empfahl, den Gründen für die markant steigenden Austritte nachzugehen und gezielt gegenzusteuern. Weiters regte er an, die Entwicklungsperspektiven für die Mitarbeiter unter anderem durch die Stärkung der Fachkarrieren zu erweitern.

20.3 *Laut Mitteilung der FMA werde der Empfehlung des RH in Form von gezielten Maßnahmen wie „Exit-Gesprächen“ bereits entsprochen.*

21.1 In den Jahren 2005 und 2006 refundierten drei ausgeschiedene Mitarbeiter rd. 4.900 EUR an Ausbildungskosten der FMA. Dieser Betrag entsprach einem Anteil von weniger als 1 % der gesamten Ausbildungskosten in den beiden Jahren. Laut einer neuen Regelung mussten die Ausbildungskosten ab 1. Jänner 2007 im Fall eines Austrittes bereits ab einem Betrag von 1.000 EUR – anstatt wie zuvor von 2.500 EUR – rückerstattet werden.

21.2 Der RH bemängelte die großzügige Handhabung der FMA hinsichtlich der Refundierung von Ausbildungskosten und die erst späte Änderung dieser Regelung.

Ressourceneinsatz

22.1 Die FMA führte im Jänner 2005 ein gegenüber dem Vorgängersystem weiterentwickeltes Leistungsadministrationssystem ein. Ziel war es, verbesserte Auswertungen zu erstellen und standardisierte Berichte für den Vorstand sowie die Bereichsleiter zu generieren.

Das neue System ermöglichte es, einen Überblick über den Einsatz der Personalressourcen zu geben, Vergleiche zwischen Abteilungen und Bereichen anzustellen, Kennzahlen zu errechnen sowie Entwicklungen im Zeitablauf darzustellen.

Von den im Jahr 2005 aufgezeichneten Gesamtressourcen entfiel auf die operative Aufsichtstätigkeit (einschließlich externer Kommunikation) ein Anteil von 51,5 %. Ihre Aufgliederung ist nachfolgender Aufstellung zu entnehmen:

Tabelle 4: Ressourcenverteilung der operativen Aufsichtstätigkeit	in %
Vor-Ort-Prüfungen	5,2
Unternehmensbesuche und Managementgespräche	2,2
Analysertätigkeit	10,9
behördliche Aufsicht	8,4
Aufsichtsentwicklung	4,0
externe Kommunikation	3,5
Legistik	2,8
sonstige (mehr als 20) Kleinpositionen ¹⁾	14,5
Summe	51,5

¹⁾ Anteil jeweils < 2 %

Der verbleibende Teil der Gesamtressourcen von 48,5 % verteilte sich auf die Hauptkategorien Administration/Organisation (21,2 %), Ausbildung und Wissensmanagement (6,1 %), Interne Kommunikation (5,3 %), Interne Revision (0,5 %), Internationale Tätigkeiten (4,6 %), Steuerungsfunktionen (Controlling, Finanzierung, Personal, Vorstandsangelegenheiten) (8,2 %) und Zeitdifferenzen (2,6 %).

Bei der vorstehenden Darstellung ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Teil der operativen Aufsichtstätigkeit, und zwar der überwiegende Teil der Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht, von der OeNB durchgeführt wurde.

Laut einer Prognoserechnung der FMA sollte sich der Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit am gesamten Personalressourceneinsatz durch die für das Jahr 2007 geplanten Personalaufnahmen erhöhen.

- 22.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die FMA insgesamt den Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit erhöhen und insbesondere den für Vor-Ort-Prüfungen aufgewendeten Ressourcenanteil – sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den sonstigen Tätigkeiten – steigern sollte, um durch eine gestärkte Marktpräsenz sowohl eine höhere Präventivwirkung zu entfalten als auch die Finanzmarktkontrolle zu intensivieren.
- 22.3** *Die FMA wies darauf hin, dass sich der Anteil der Vor-Ort-Prüfungen bei Einrechnung der von der OeNB aufgewendeten Personalressourcen auf 15,6 % erhöhen würde. Darüber hinaus sei der Begriff der operativen Aufsichtstätigkeit sehr eng gefasst worden.*
- 22.4** Der RH erwiderte, dass er in seiner Darstellung das von der FMA verwendete Leistungserfassungssystem übernommen und dabei keine Umstufungen von Tätigkeiten vorgenommen hat.

Interne Revision

Organisatorische Eingliederung

- 23.1** Die Zeitspanne von der Einrichtung der Organisationseinheit Interne Revision im Februar 2002 bis zum Eintritt des ersten Revisors betrug 16 Monate. Zur Zeit der Nachbesetzung des Leiters der Internen Revision im März 2004 verfügte die FMA bereits über 180 Mitarbeiter.
- 23.2** Der RH vermerkte kritisch, dass der Aufbau der Revisionskapazitäten in der FMA über einen längeren Zeitraum nicht der Bedeutung bzw. den Erfordernissen einer weitgehend unabhängigen internen Kontrollinstanz entsprach; insbesondere in den ersten Jahren fehlte eine funktionierende Interne Revision.

Prüfungsplanung

24.1 Laut Revisionsordnung der FMA sollte der Leiter der Internen Revision unter Berücksichtigung der Risikoorientierung ein langfristiges Grundkonzept für Prüft Themen erstellen (Risikolandkarte). Aufbauend auf dieser Risikolandkarte und unter Berücksichtigung der Prüfressourcen war der Jahresprüfplan dem Vorstand zur Genehmigung vorzulegen. Dieser Prüfplan stellte die eigentliche Grundlage der Prüftätigkeit der Internen Revision dar.

Während die Jahresprüfpläne regelmäßig erstellt wurden, befand sich die übergeordnete Risikolandkarte noch in Arbeit. Weiters verfügte die FMA noch über kein Revisionshandbuch.

24.2 Der RH beanstandete das Fehlen einer Risikolandkarte und damit einer mehrjährigen Prüfungsplanung und empfahl, diese ehestmöglich zu erstellen.

Ferner regte er die Zusammenfassung aller die Revision betreffenden Normen, Richtlinien und Fragestellungen in einem eigenen Revisionshandbuch an.

24.3 *Die FMA führte dazu aus, dass zusätzlich zu einer risikoorientierten mehrjährigen Prüfungsplanung auch eine organisationsweit einheitliche Festlegung eines Risikoanalyseprozesses notwendig sei; dieser würde FMA-intern noch abgestimmt.*

Kosten der Finanzmarktaufsicht

Gesamtkosten-
entwicklung

25.1 Die Kosten der Finanzmarktaufsicht für das Jahr 2000 sowie ein Überblick der Gesamtkosten des Jahres 2005 sind in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 5: Kostenentwicklung der gesamten Finanzmarktaufsicht

	2000	2005			
	Gesamt	BMF	OeNB	FMA	Gesamt
		in Mill. EUR			
Gesamtaufwand	19,72	2,89	11,92	19,83	34,64
Sonstige Erträge	0,04	-	-	2,20	2,20
aufzuteilende Kosten gemäß FMABG	-	-	-	17,63	-
Ersatz Funktionsgebühren durch beaufsichtigte Unternehmen	1,93	1,79	-	0,29	2,08
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	5,59	-	-	13,84	13,84
Kosten Bund	11,51	1,10	11,03	3,50	15,63
Kosten Aktionäre OeNB (ohne Bund)	0,65	-	0,89	-	0,89
		Anzahl			
Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente)	159,75	19,77	75,60	196,20	291,57

Im Jahr 2000 waren rd. 160 Mitarbeiter mit der Beaufsichtigung des gesamten Finanzmarkts betraut; diese verteilten sich auf das BMF, die Bundes-Wertpapieraufsicht und die OeNB. Die Gesamtkosten der Aufsicht betrugen 2000 19,72 Mill. EUR. Die Beaufsichtigten der Bereiche Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht deckten Aufsichtskosten in Höhe von 7,52 Mill. EUR. Der Bund leistete in diesem Jahr – überwiegend für die Bankenaufsicht – 11,51 Mill. EUR einschließlich der bei der OeNB angefallenen Kosten von 8,18 Mill. EUR.

Im Jahr 2005 waren mit der Tätigkeit der Finanzmarktaufsicht insgesamt rd. 292 Mitarbeiter (+ 83 % gegenüber 2000) beschäftigt. Die Gesamtkosten der Aufsicht stiegen von 2000 bis 2005 um 76 % auf 34,64 Mill. EUR. Im Jahr 2005 stellte die FMA den beaufsichtigten Instituten nach Abzug des gesetzlich festgelegten Bundesbeitrags von 3,5 Mill. EUR einen Betrag in Höhe von 14,13 Mill. EUR (13,84 Mill. EUR + 0,29 Mill. EUR) in Rechnung.

Eine Weiterverrechnung der bei der OeNB für die Mitwirkung an der Bankenaufsicht angefallenen Kosten in Höhe von 11,92 Mill. EUR an die FMA und letztendlich an die Beaufsichtigten war gesetzlich nicht vorgesehen. Gemäß § 69 Abs. 3 des Nationalbankgesetzes erhielt der Bund 90 % des verbleibenden Reingewinnes der OeNB. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des entgangenen Körperschaftsteueranteils betrug die Kostentragung des Bundes 11,03 Mill. EUR. Darüber hinaus deckte der Bund die Kosten des BMF für Tätigkeiten der Finanzmarktaufsicht von 1,10 Mill. EUR ab.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bund im Jahr 2005 mit insgesamt 15,63 Mill. EUR – bei einer Gesamtbetrachtung der Finanzmarktaufsicht bestehend aus BMF, OeNB und FMA – einen nahezu gleich hohen Kostenanteil trug wie die beaufsichtigten Unternehmen. Bei ausschließlicher Betrachtung der FMA-Kosten ergab sich 2005 ein Bundesanteil von rd. 18 %.

Kostenverrechnungssystem der FMA

26.1 Die FMA war gemäß § 19 FMABG verpflichtet, jeweils einen Rechnungskreis für die vier Aufsichtsbereiche Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht zu bilden und für die weitestmögliche direkte Zuordnung der Aufsichtskosten zu sorgen. Das Ergebnis der direkt zurechenbaren Kosten stellte die Basis zur Ermittlung einer Verhältniszahl dar, die als Berechnungsgrundlage für die Aufteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten diente. Nach Abzug von Erträgen, des Bundesbeitrags in Höhe von 3,50 Mill. EUR und der im jeweiligen Rechnungskreis gebuchten Bewilligungsgebühren wurden die von den Kostenpflichtigen zu tragenden Gesamtbeträge pro Rechnungskreis ermittelt.

Kosten der Finanzmarktaufsicht

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Ergebnisse dieser Aufteilung für die Jahre 2002 bis 2005:

Tabelle 6: Kostenaufteilung Finanzmarktaufsichtsbehörde¹⁾

	2002		2003		2004		2005	
	in Mill. EUR	in %						
Bankenaufsicht	2,36	37,5	4,30	43,9	4,74	39,4	5,47	39,5
Versicherungsaufsicht	1,91	30,3	2,77	28,3	3,70	30,7	4,03	29,2
Wertpapieraufsicht	1,66	26,3	2,37	24,2	3,05	25,3	3,70	26,7
Pensionskassenaufsicht	0,37	5,9	0,36	3,6	0,55	4,6	0,64	4,6
Summe	6,30	100,0	9,80	100,0	12,04	100,0	13,84	100,0

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Die Aufteilung auf die Kostenpflichtigen innerhalb des jeweiligen Rechnungskreises erfolgte gemäß den Bestimmungen der verschiedenen Materiengesetze. Die anteilmäßige Verteilung auf die vier Aufsichtsbereiche verschob sich im dargestellten Zeitraum nur geringfügig.

Der Anteil der nicht direkt einem Rechnungskreis zurechenbaren Arbeitsstunden laut dem Zeit- und Leistungserfassungssystem – ohne Berücksichtigung des Vorstandes – lag im Jahr 2005 bei 33,3 %. Nach Umlage der Arbeitsstunden verblieb ein Anteil von 24,1 % der Personalstunden zur Aufteilung gemäß der ermittelten Verhältniszahl.

26.2 Der RH hielt eine Reduktion des Anteils der nicht direkt zurechenbaren Personalstunden von rund einem Drittel der Arbeitszeit im Sinne einer detaillierteren Kostenaufteilung auf die einzelnen Rechnungskreise für angebracht. Er empfahl daher, das Zeit- und Leistungserfassungssystem zu verfeinern, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungskreisen zu ermöglichen.

26.3 *Laut Mitteilung der FMA habe sie bereits Maßnahmen eingeleitet, um den Produktkatalog des Zeit- und Leistungserfassungssystems zu erweitern.*

Finanzplan

27.1 Der Vorstand der FMA war gesetzlich zur Erstellung eines Finanzplans einschließlich Investitions- und Stellenplan für jedes Geschäftsjahr und zur Vorlage an den Aufsichtsrat zwecks Genehmigung verpflichtet. Ebenso war die Ausarbeitung einer rechnungskreisbezogenen Kostenschätzung sowie ein vierteljährlicher Bericht des Vorstandes an den Aufsichtsrat betreffend die Einhaltung des Finanzplans einschließlich des Investitions- und Stellenplans gesetzlich vorgesehen.

Beim Vergleich zwischen prognostizierten und tatsächlichen Werten des Finanzplans wurden Planunterschreitungen bis zu 25 % festgestellt. Die FMA führte vierteljährlich eine Finanzplanrevision durch, die als Grundlage für den gesetzlich vorgeschriebenen Bericht an den Aufsichtsrat, aber auch für interne Zwecke diente.

27.2 Der RH empfahl, aufgrund der regelmäßigen Planunterschreitungen eine Optimierung der Planungsgenauigkeit bei der Finanzplanerstellung anzustreben. Die Notwendigkeit der aufwendigen Finanzplanrevisionen sollte im Hinblick auf die gesetzlichen Erfordernisse hinterfragt werden.

27.3 *In ihrer Stellungnahme bestätigte die FMA, dass die Planungsgenauigkeit des Budgets zu verbessern sei. Überdies werde in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat an einem neuen Reporting für die Finanzplanrevisionen gearbeitet.*

**Rechtsaufsicht
durch den Bundes-
minister für
Finanzen**

28.1 Gemäß § 16 FMABG hat der Bundesminister für Finanzen die Aufsicht über die FMA dahin auszuüben, dass die FMA die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt, bei Besorgung ihrer Aufgaben die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt sowie ihren Aufgabenbereich nicht überschreitet.

(1) Als Ergänzung der Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der FMA sowie zur Sicherstellung der verfassungsgesetzlich gebotenen politischen Kontroll- und Verwaltungsmechanismen hat der Bundesminister für Finanzen im Rahmen der Ausübung der erwähnten Rechtsaufsicht die Möglichkeit, Auskünfte der FMA über alle Angelegenheiten der Finanzmarktaufsicht einzuholen und der FMA die Durchführung von Prüfungen aufzutragen. Materielle Voraussetzung für die Ausübung der Aufsichtsinstrumente des Bundesministers für Finanzen ist der Verdacht einer Gesetzesverletzung bzw. das Vorliegen möglicher Missstände.

Rechtsaufsicht durch den Bundesminister für Finanzen

Von seinem Recht, Prüfungen zu beauftragen, hat der Bundesminister für Finanzen bisher einmal Gebrauch gemacht. Die Auskunftsrechte des Bundesministers für Finanzen wurden grundsätzlich im Rahmen der ein- bis zweimal monatlich stattfindenden Jour-fixe mit dem Vorstand der FMA ausgeübt.

(2) Weiters ist die FMA verpflichtet, vor der Erlassung von Verordnungen ein derartiges Vorhaben dem Bundesminister für Finanzen zur Kenntnis zu bringen und ihm in weiterer Folge Verordnungen vor deren Erlassung zu übermitteln. Ferner wirkt der Bundesminister für Finanzen im Rahmen der Konzessionserteilung nach dem BWG mit.

(3) Darüber hinaus hat der Bundesminister für Finanzen das Recht, für die FMA ein Vorstandsmitglied für den Vorschlag der Bundesregierung namhaft zu machen und die sechs Aufsichtsratsmitglieder zu bestellen, wobei die OeNB für drei Mitglieder ein Nominierungsrecht hat. Zur Durchführung der Verpflichtung des Bundesministers für Finanzen, die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung durch die FMA zu überwachen, kann er im Fall einer groben Pflichtverletzung neben der Verständigung des Aufsichtsrates auch das betreffende Vorstandsmitglied abberufen.

(4) Dem Grundsatz der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit für jegliche Vollziehungstätigkeit im Bereich des Bundes folgend steht dem Finanzausschuss des Nationalrates das Recht zu, den Vorstand der FMA in seine Sitzungen zu laden und Auskünfte einzuholen. Darüber hinaus hat die FMA die Verpflichtung, dem Nationalrat jährlich einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. In diesen Bericht ist insbesondere ein Überblick über die aufsichtsrechtliche Tätigkeit und über die Lage der Finanzwirtschaft aufzunehmen.

28.2 Nach Ansicht des RH wurde das gewählte Behördenmodell für die FMA und die damit verbundene Rechtskonstruktion mit dem Ziel geschaffen, die operationelle Unabhängigkeit der FMA nach internationalen Standards mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen der Kontrolle und der parlamentarischen Verantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Damit sollte der verfassungsrechtlich gebotenen Ministerverantwortlichkeit (Leitungs- und Organisationsverantwortung des Bundesministers) und der Kontrollkompetenz des Parlamentes in Bezug auf das Gesamtsystem der Finanzmarktaufsicht entsprochen werden.

Die etablierten Schnittstellen tragen dazu bei, dass der Bundesminister für Finanzen die zur Erfüllung seiner Verantwortung gemäß § 16 FMABG notwendigen Informationen erhält, ohne dass dadurch die Unabhängigkeit der FMA in Frage gestellt wird.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Aufgaben der
Banken- und Wert-
papieraufsicht

29 Zur Bankenaufsicht zählen die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und die Befugnisse, die im BWG sowie in weiteren taxativ aufgezählten Bundesgesetzen geregelt sind. Inhaltlich sind davon insbesondere die Konzessionierung von Kreditinstituten, die laufende Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute sowie Veranlagungsgemeinschaften, das Meldewesen, die Analysetätigkeit sowie die Vor-Ort-Prüfungen umfasst. Bei ihrer Aufsichtstätigkeit hat die FMA auf das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Stabilität des Finanzmarktes Bedacht zu nehmen sowie darauf zu achten, dass die Kreditinstitute ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern erfüllen.

Zu den Aufgaben im Bereich der Wertpapieraufsicht gehören insbesondere die Markt- und Börsenaufsicht, die Überwachung der Meldepflichten von Kreditinstituten, die Emittentenaufsicht, die Konzessionierung und die laufende Aufsicht über WPDLU sowie die Aufsicht über die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln¹⁾ und der Compliancevorschriften²⁾.

¹⁾ Verpflichtung zur bestmöglichen Wahrung der Kundeninteressen bei der Veranlagung von Kundenvermögen

²⁾ innerbetriebliche Vorschriften der FMA, welche die Informationsweitergabe steuern und die missbräuchliche Verwendung oder Weitergabe von Insiderinformationen sowie mögliche Interessenskonflikte verhindern sollen

Konzessionierungen

BANKENAUF S I C H T

30.1 Gemäß § 4 BWG bedarf der Betrieb der in § 1 Abs. 1 BWG genannten Geschäfte der Konzession der FMA. Darüber hinaus enthält das BWG eine Reihe weiterer Bewilligungspflichten der FMA.

Bei Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Kreditinstitutes gegenüber seinen Gläubigern, insbesondere für die Sicherheit der ihm anvertrauten Vermögenswerte, kann die FMA gemäß § 70 Abs. 2 BWG zur Abwendung dieser Gefahr befristete Maßnahmen durch Bescheid anordnen. Dazu zählen unter anderem die Untersagung von Kapital- und Gewinnentnahmen, die Bestellung eines Regierungskommissärs oder die Untersagung der Führung des Kreditinstitutes durch einen bestimmten Geschäftsleiter.

Als Folge des von der FMA wahrzunehmenden Gläubigerschutzes ist die FMA zur Information der Öffentlichkeit berechtigt, bestimmte von ihr getroffene Maßnahmen gemäß dem BWG bekannt zu machen. In der Praxis wurde hievon kein Gebrauch gemacht.

- 30.2** Nach Auffassung des RH sollte das BMF darauf hinwirken, dass das BWG bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der FMA – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – die Möglichkeit einräumt, bestimmte Geschäftsbeschränkungen nach § 70 Abs. 2 BWG auszusprechen; dies wäre z.B. bei einer beharrlichen Weigerung eines Kreditinstitutes, ein geeignetes Risikomanagementsystem zur Begrenzung der bankgeschäftlichen und bankbetrieblichen Risiken einzuführen, denkbar. Damit sollte die Aufsichtsbehörde schon frühzeitig eingreifen und befristete Aufsichtsmaßnahmen verhängen können, um die Möglichkeit einer Insolvenzvermeidung zu erhöhen.

Weiters empfahl der RH der FMA unter Hinweis darauf, dass die Publizität bei den von ihr getroffenen Maßnahmen ein sehr wirksames Mittel zur Prävention darstellt, die im Gesetz vorgesehenen Informationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit gezielt zu nutzen.

- 30.3** *Die FMA teilte mit, dass sie eine Evaluierung und entsprechende Anpassung einschlägiger Bestimmungen des § 70 BWG unterstütze.*

Laut Mitteilung des BMF seien vor einer neuerlichen Ausweitung des Sanktionskatalogs die Erfahrungen der FMA mit dem neuen Aufsichtsinstrument des § 70 Abs. 4a BWG (Anmerkung: Vorschreiben eines zusätzlichen Mindesteigenmittelerfordernisses) abzuwarten.

WERTPAPIERAUFSICHT

- 31.1** Die gewerbliche Erbringung der Finanzdienstleistungen Beratung über die
- Veranlagung von Kundenvermögen („Vermögensberatung“),
 - Verwaltung von Kundenportefeuilles mit Verfügungsvollmacht im Auftrag des Kunden („Vermögensverwaltung“) und

- Vermittlung von Geschäftsgelegenheiten zum Erwerb oder zur Veräußerung von einem oder mehreren der in § 1 Abs. 1 Z 7 lit. b bis f BWG genannten Instrumente (z.B. Wertpapiere) („Vermittlung von Wertpapiergeschäften“)

bedarf der Konzession der FMA. Unabhängig vom Umfang ihrer Konzession durften die WPDLU keine Dienstleistungen erbringen, die das Halten von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Instrumenten von Kunden umfassten.

Ende 2006 verfügten von 326 konzessionierten WPDLU 185 Unternehmen über eine kleine und 141 über eine große Konzession. Die WPDLU mit einer großen Konzession durften das gesamte Spektrum der o.a. Finanzdienstleistungen erbringen. Die WPDLU mit einer kleinen Konzession wiesen demgegenüber einen geringeren Berechtigungsumfang auf.

Im Vergleich zu anderen Aufsichtsbereichen war die Aufsicht über die WPDLU von einer hohen Fluktuation der Beaufsichtigten und damit von entsprechend starker Neukonzessionierungstätigkeit gekennzeichnet. Da bei jeder Neukonzessionierung dieselben Konzessionierungsschritte durchlaufen werden mussten, war der Zeitaufwand für die Vergabe einer kleinen Konzession ähnlich hoch wie jener für eine große Konzession.

Im Jahr 2006 setzte die FMA eine Initiative, um die für Konzessionsangelegenheiten aufgewendeten Ressourcen zu reduzieren.

31.2 Der RH empfahl zu prüfen, ob nicht die WPDLU je nach Größe bzw. Komplexität der Geschäftsfelder unterschiedlichen Aufsichtsregimen unterworfen und insbesondere kleinere WPDLU nach einem vereinfachten Verfahren, wie z.B. nach der Gewerbeordnung, genehmigt werden sollten.

31.3 *Nach Ansicht der FMA rechtfertigt das mit dem Geschäftsfeld verbundene Risikopotenzial unterschiedliche Aufsichtsregime, weshalb sie die Empfehlung des RH im laufenden Umsetzungsprozess der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente gegenüber dem BMF eingebracht habe.*

Das BMF wies darauf hin, dass im Rahmen der Umsetzung der oben erwähnten Richtlinie Wettbewerbsvorteile durch ein erleichtertes Regime und damit verbundene für Kunden nachteilige Regelungen ausgeschlossen seien.

- 31.4** Der RH erachtete es für zweckmäßig, die in der Richtlinie vorgesehenen fakultativen Ausnahmeregelungen eingehend zu prüfen und die Möglichkeiten eines richtlinienkonformen Aufsichtssystems für kleine WPDLU, welches auf das mit dem Geschäftsfeld verbundene Risikopotenzial Bedacht nimmt, zu untersuchen. Zudem hielt er fest, dass mit der Unterwerfung von WPDLU unter sachlich begründete, unterschiedliche Aufsichtsregime nicht zwingend ein niedrigeres Aufsichtsniveau mit wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen verbunden sein muss.

Meldewesen

BANKENAUF SICHT

- 32.1** Die Kreditinstitute meldeten die im § 74 BWG und in den darauf Bezug nehmenden Verordnungen vorgesehenen Daten mittels elektronischer Datenübertragung der OeNB. Nur einzelne Stammdaten wurden direkt der FMA übermittelt.

Die OeNB unterzog die übermittelten Daten nur einer Formalprüfung bzw. Plausibilitätskontrolle. Wurden dabei Unregelmäßigkeiten bzw. Abweichungen außerhalb der Schwankungsbreiten festgestellt, erfolgten eine telefonische Abklärung der Ursache mit den Meldepflichtigen sowie eine Dokumentation der Vorgänge. Nach der Plausibilitätsprüfung bzw. über Wunsch auch schon vor Ende der Plausibilitätsprüfung konnte die FMA auf die Meldedaten zugreifen.

Die Meldedaten stellten die Grundlage für Einzelbankenanalysen der OeNB und der FMA sowie für statistische Auswertungen und vertiefte Analysen dar.

Das Nichteinhalten der Meldefristen, die Verletzung der Formvorschriften oder die wiederholte unrichtige oder unvollständige Vorlage bzw. die Nichtvorlage der Großkreditmeldungen stellen gemäß BWG Verwaltungsübertretungen dar, die mit einer Geldstrafe bis zu 30.000 EUR zu ahnden sind. Die FMA ahndete im Jahr 2005 keine diesbezüglichen Verwaltungsübertretungen; in den Jahren 2003 und 2004 bewegten sich die mit Strafverfügungen verhängten Geldstrafen nur zwischen 100 EUR und 300 EUR.

- 32.2** Nach Ansicht des RH würde die Übermittlung aller Melde- und Statistikdaten an die OeNB den Vorteil einer einheitlichen Erhebung sichern. Mit der Weiterführung dieses Meldesystems wäre auch der Datenzugriff der OeNB für systemische Analysen in Erfüllung ihres Finanzmarktstabilitätsauftrages sichergestellt.

Der RH empfahl, über die Plausibilitätskontrolle hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme vor Ort durchzuführen, um bewussten Verschleierungen von Meldedaten oder Falschmeldungen entgegenzuwirken.

Weiters sollten standardisierte Auswertungen der von den meldepflichtigen Instituten begangenen Meldefehler durchgeführt werden, um eine Häufung hinsichtlich bestimmter Fehlerkategorien bzw. einzelner Institute eindeutig erkennen zu können. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollten in weiterer Folge als Begründung für gezielte Vor-Ort-Prüfungen dienen.

Darüber hinaus empfahl der RH der FMA, bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen zu verhängen.

- 32.3** *Die FMA und die OeNB wiesen darauf hin, dass auf das Meldewesen abzielende Prüfungen wiederholt stattgefunden hätten und das Meldewesen auch im Rahmen von Abschlussprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen stichprobenartig überprüft worden sei.*

Darüber hinaus stimmte die FMA dem RH zu, bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen zu verhängen.

Die OeNB merkte an, dass die standardisierte Auswertung von Instituten mit gehäuften Meldefehlern im Zuge der Neugestaltung der Datenqualitätsprüfungen umgesetzt würde.

- 32.4** Der RH hielt aufgrund der Bedeutung der Meldedaten für die Einzelbankenanalyse und für die Früherkennung von Systemrisiken verstärkte Stichprobenprüfungen der aufsichtsstatistischen Meldungen – ähnlich jenen schwerpunktmäßig in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführten Prüfungen der Zinsrisikostatistik – für erforderlich.

WERTPAPIERAUFSICHT

- 33.1** Meldepflichtige Institute waren gemäß § 10 des Wertpapieraufsichtsgesetzes (WAG) verpflichtet, jedes Geschäft mit meldepflichtigen Instrumenten (z.B. Wertpapieren) spätestens an dem auf den Tag des Geschäftsabschlusses folgenden Bankarbeitstag der FMA zu melden. Zusätzlich zu den Meldesätzen der Institute erhielt die FMA Transaktionsmeldungen aus dem XETRA-Handelssystem¹⁾ der Wiener Börse.

¹⁾ XETRA: „Exchange electronic trading“ ist das elektronische Handelssystem der Frankfurter Wertpapierbörse und wird seit 1999 auch an der Wiener Börse für den Wertpapierhandel eingesetzt.

Die Richtigkeit der Meldungen prüfte die FMA, indem sie die Meldesätze der meldepflichtigen Institute untereinander bzw. mit jenen der Wiener Börse abglich. Die Prüfung auf Vollständigkeit und Plausibilität erfolgte automatisch.

Im Jahr 2005 erhielt die FMA insgesamt 8,31 Mill. Meldungen. Über eine aggregierte Standardauswertung, welche Meldefehler die einzelnen meldepflichtigen Marktteilnehmer begingen, verfügte die FMA nicht.

- 33.2** Der RH regte – ergänzend zum Meldesystem im Bereich der Bankenaufsicht – eine standardisierte Auswertung der Meldefehler an. Dadurch könnte gezielter festgestellt werden, ob es sich bei fehlerhaften Meldungen um Einzelfälle handelt oder ob möglicherweise organisatorische Versäumnisse einzelner Marktteilnehmer vorliegen.

Analysen

BANKENAUF SICHT

- 34.1** Die zum Großteil standardisierte und automatisierte Analyse-Vorstufe war bei der OeNB angesiedelt, die Analyse-Detailstufe im Wesentlichen bei der FMA.

Auf Basis der zahlreichen Auswertungen und mit Hilfe quantitativer Komponenten erstellte die OeNB vierteljährlich einen Gesamtbericht über die Ergebnisse der im Bereich der Bankenaufsicht eingesetzten Einzelanalysemodelle (so genannter ABBA-Gesamtreport¹⁾), in dem alle Banken mit Hilfe eines Ampelansatzes bewertet wurden. Zusätzlich verfasste die OeNB themenorientierte Berichte über Markt- und Kreditrisiko, Deckungspotenziale sowie Rating und Ranking. Sowohl diese Auswertungen als auch der ABBA-Gesamtreport waren den Mitarbeitern der FMA zugänglich.

¹⁾ ABBA: Austrian Banking Business Analysis, von OeNB und FMA gemeinsam ausgearbeitete Analysesysteme im Bereich Bankenaufsicht

Die FMA führte Einzelbankanalysen der beaufsichtigten Institute auf Basis des gesamten Berichtswesens und sämtlicher der Aufsicht zur Verfügung stehenden Informationen durch, wie Daten aus Berichten der Staatskommissäre sowie Informationen aus bankaufsichtlichen Prüfberichten, Jahresabschlussberichten, Managementgesprächen und Pressemeldungen. Auch behördliche Zusatzinformationen flossen in die Auswertung ein. Die OeNB hatte keinen Zugriff auf diese erweiterten Informationen der FMA.

Alle drei Monate fand auf Abteilungsleitererebene unter Teilnahme der OeNB und der FMA der „ABBA-Umreihungsworkshop“ statt. Dabei wurden die Ergebnisse der quantitativen Aufbereitung und Kategorisierung durch die OeNB und jene der um qualitative Komponenten erweiterten Analyse der FMA abgestimmt. Vor allem wurde die Situation von Kreditinstituten mit kritischer Einstufung diskutiert; gegebenenfalls wurden Umstufungen hinsichtlich der Ampelbewertung vorgenommen.

Darüber hinaus unterzog die OeNB einmal jährlich die fünf größten österreichischen Bankkonzerne einer Einzelbankenanalyse, wobei zusätzlich eine halbjährliche Anpassung der Auswertungen stattfand. Die Grundlage dafür bildeten die Daten des Meldewesens, erweitert um Informationen aus Pressemeldungen und Managementgesprächen. Außerdem analysierte die OeNB einmal jährlich die Osteuropatöchter österreichischer Banken.

Weiters führte die OeNB einmal jährlich anhand der Jahresabschlussberichte und Pressemeldungen ein Bankenmonitoring für weitere 18 Institute durch. Überdies wertete die OeNB die ihr elektronisch übermittelten bankaufsichtlichen Prüfungsberichte aus und erstellte in einem gesonderten Bericht für das Direktorium einen Gesamtüberblick. Die Auswertungen des Bankenmonitorings und die Analyseergebnisse der bankaufsichtlichen Prüfungsberichte waren der FMA nicht zugänglich.

- 34.2** Der RH wies kritisch auf die Schwierigkeiten einer zweckmäßigen Abgrenzung der Analyseaufgaben in quantitative und qualitative Analysesysteme, die insbesondere bei der Einzelbankenanalyse zu Doppelgleisigkeiten und aufwendigen Abstimmungsprozessen führten, hin. Er empfahl der FMA und der OeNB, eine Klarstellung dahingehend zu treffen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführt, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen. Im Sinne einer funktionierenden Kooperation zwischen der FMA und der OeNB müssten die Analyseergebnisse beiden Institutionen zugänglich sein, um eine beidseitig effiziente Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Nach Ansicht des RH konnten die bestehenden Analysen nur eingeschränkt zur Früherkennung von Risiken und zur Aufdeckung von kurzfristig auftretenden Problemen von Kreditinstituten herangezogen werden, weil die Auswertungen aufgrund der gesetzlichen Meldefristen und Meldefrequenzen sowie der Dauer der einzelnen Verarbeitungsschritte erst nach einigen Monaten erstellt wurden. Die Auswertungen trugen daher überwiegend zur Beobachtung von Unregelmäßigkeiten, Entwicklungen und strukturellen Stärken bzw. Schwächen von Banken bei. Sie könnten als Ansatzpunkte für eine effizientere Einzelanalyse dienen.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB, die Analyseinstrumente und Kennzahlensysteme im Sinne eines risikobasierten Aufsichtsansatzes – insbesondere auch zur Früherkennung von Risiken – weiterzuentwickeln und laufend zu schärfen sowie ihre Anwendung zu optimieren.

34.3 Laut Stellungnahme der FMA würden die Analyseinstrumente und Kennzahlensysteme laufend weiterentwickelt sowie aufgrund des neuen Basel II-Meldewesens¹⁾ eine massive Schärfung zur Risiko-Früherkennung erfahren.

¹⁾ Basel II bezeichnet die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in den letzten Jahren vorgeschlagen wurden. Die Regeln müssen seit 1. Jänner 2007 in den Mitgliedstaaten der EU angewendet werden.

Nach Ansicht der OeNB seien die Analysekompetenzen grundsätzlich klar abgegrenzt worden. Die OeNB unterstrich jedoch die Empfehlung des RH, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführen sollte. Weiters würden die vorhandenen Analysesysteme ein wesentliches Element des Risk Assessment darstellen und auch im Sinne eines Frühwarnsystems eingesetzt werden. Die Empfehlung zur Weiterentwicklung von Analysesystemen würde aufgegriffen werden.

34.4 Der RH entgegnete der OeNB, dass trotz mehrerer Abstimmungsvereinbarungen Überschneidungen bei der Einzelbankanalyse auftraten, die durch Zugriff beider Institutionen auf die von einer Stelle erarbeiteten Analyseergebnisse hätten vermieden werden können. Er wies auf die eingeschränkte Tauglichkeit der Analysetools zur Risiko-Früherkennung hin und bezog sich in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen in der von der FMA und der OeNB ausgearbeiteten gemeinsamen Publikation „Die Analyselandschaft der österreichischen Bankenaufsicht“, wonach die Ergebnisse der Analysen höchstens eine „Warnlampenfunktion“ einnehmen und nicht als „Frühwarnsysteme“ dienen.

WERTPAPIERAUFSICHT

35.1 Die FMA setzte im Bereich der Wertpapieraufsicht drei verschiedene Analyseinstrumente ein.

Den seit 2003 von den WPDLU jährlich auszufertigenden Analysefragebogen wertete die FMA im zweiten Halbjahr 2006 erstmals gesamthaft aus. Mit zwei weiteren, zum Teil noch in Entwicklung stehenden Systemen (Securities Information System (SIS) und Investment Firm Risk Matrix (IRMA)) wurden bereits vorhandene Datenquellen mit dem Ziel ausgewertet, in der Endausbaustufe für jedes WPDLU eine RisikoEinstufung vorzunehmen.

Ein Vergleich der Analyseinstrumente zeigte, dass sich die Auswertungen der drei Instrumente zum Teil überschneiden.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

- 35.2** Der RH anerkannte die Initiativen der FMA, ihre Analyseinstrumente weiterzuentwickeln.

Er regte jedoch an, die gesamthafte Auswertung der Analysefragebögen hinkünftig zumindest jährlich durchzuführen. Weiters wäre zu prüfen, ob nicht die zwei weiteren Systeme (SIS und IRMA) in ein Analyseinstrument zusammengeführt werden können.

- 35.3** *Die FMA teilte mit, dass mit der Adaptierung des Analyseinstruments IRMA das System SIS darin aufgehen werde.*

Bankaufsichtliche Prüfberichte und gesonderte Aufsichtsbereiche

BANKENAUF SICHT

- 36.1** Die Bankprüfer nehmen eine Schlüsselrolle im Rahmen der Bankenaufsicht ein, weil die Prüfungspflicht nach dem BWG weit über den Prüfungsumfang eines Abschlussprüfers hinausgeht; sie sind zentrale Organe bei der Bestätigung der Richtigkeit des Rechenwerkes.

Die Prüfung der Gesetzmäßigkeit des Jahresabschlusses hat unter anderem auch die sachliche Richtigkeit der Bewertung sowie die Einhaltung der Ordnungsnormen des BWG (insbesondere hinsichtlich der Eigenmittel, der Großveranlagung und der Liquidität) zu umfassen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist in einem gesonderten bankaufsichtlichen Prüfungsbericht aufzunehmen, der eine Anlage zum Prüfungsbericht über den Jahresabschluss darstellt.

Bankprüfer sind die zum Abschlussprüfer bestellten beideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und die Prüfungsorgane gesetzlich zuständiger Prüfungseinrichtungen. Das Unternehmensgesetzbuch sieht für die Prüfung unter anderem von Banken das Modell der internen Rotation vor. Dies bedeutet, dass innerhalb einer Prüfungsgesellschaft der das Testat unterfertigende Prüfer und allenfalls der tätige Prüfungsleiter nach spätestens fünf Geschäftsjahren wechseln müssen.

- 36.2** Der RH regte an, zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei Prüfungen und zur Sicherung der Qualität und der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung sowie zur Stärkung der Unabhängigkeit der Bankprüfer die beeideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen und damit eine externe Rotation einzuführen. Um Qualitätseinbußen zu vermeiden und die Kontinuität der Prüfungstätigkeit zu wahren, könnte bei einem Prüferwechsel eine ein- bis zweijährige Übergangsphase mit zwei gleichzeitig agierenden Prüfungsgesellschaften festgelegt werden.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine entsprechende gesetzliche Regelung hinzuwirken.

- 36.3** *Die FMA unterstützte die Empfehlung des RH nach der Einführung einer externen Rotation der Bankprüfer. Diese legislative Maßnahme sei auch im gemeinsam mit dem BMF und der OeNB erstellten Konzept der „Strategischen Neudimensionierung der Aufsicht“ als notwendig erachtet worden.*

Laut Stellungnahme des BMF könne es aufgrund der Ressortzuständigkeit nur eine auf Banken und Versicherungen beschränkte externe Rotation vorsehen. Grundsätzlich hätten die Diskussionen der letzten Jahre gezeigt, dass die Nachteile der externen Rotation überwiegen würden. Umgehungsmöglichkeiten seien nicht auszuschließen; damit sei eine echte lückenlose externe Rotation praktisch nicht umsetzbar gewesen.

- 36.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die externe Rotation der Bankprüfer insbesondere zur Stärkung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Unbefangenheit wesentlich beitragen würde.

- 37.1** Mit der Gesetzesnovelle zum BWG, BGBl. I Nr. 141/2006, wurden verschärfte Bestimmungen für Bankprüfer beschlossen. Es wurden unter anderem die Berichtspflicht der Bankprüfer gegenüber der FMA und die Ausschließungsgründe für Bankprüfer erweitert. Weiters wurde der Bankprüfer verpflichtet, den Aufsichtsratsvorsitzenden unter bestimmten Umständen auch außerhalb von Prüfungsaufträgen zu verständigen. Die Strafen bei Verletzung der Redepflicht wurden auf 50.000 EUR angehoben. Weiters müssen Prüfberichte und Prüfpläne der Internen Revision einer Bank auch dem Bankprüfer vorgelegt werden.

37.2 Der RH anerkannte die im Jahr 2006 durchgeführten Gesetzesänderungen und hob insbesondere die Notwendigkeit hervor, die Zusammenarbeit der Bankprüfer mit der FMA und die Informationsflüsse der Bankprüfer an die Vorsitzenden der Aufsichtsräte deutlich zu intensivieren. Weiters erachtete er es für zweckmäßig, den Umfang der bankaufsichtlichen Prüfungen in Anlehnung an praktische Erfahrungen aus dem Aufsichtsprozess laufend zu aktualisieren.

WERTPAPIERAUFSICHT

38.1 Die WPDLU erstellten je nach Konzessionsumfang und Größe einen Jahresabschluss nach den Bestimmungen des BWG, des Unternehmensgesetzbuches oder des Einkommensteuergesetzes (Einnahmen–Ausgabenrechnung). Gemäß § 23 Abs. 2 WAG kann die FMA die Vorlage der Daten der Jahresabschlüsse und der Konzernabschlüsse nach dem BWG auch mittels elektronischer Übermittlung oder elektronischer Datenträger in standardisierter Form verlangen. Große WPDLU unterlagen der Prüfung eines zum Abschlussprüfer bestellten Wirtschaftsprüfers.

Weiters waren alle WPDLU dazu verpflichtet, die Einhaltung der Bestimmungen des WAG, insbesondere der §§ 10 bis 18, 21 und 22 WAG, von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde in einen gesonderten Aufsichtsbericht aufgenommen. Der gesonderte Aufsichtsbericht bestand im Regelfall aus einer von der FMA vorgegebenen Checkliste sowie den dazu abzugebenden Erläuterungen.

Von den in Papierform eingelangten Jahresabschlüssen und Einnahmen–Ausgabenrechnungen erfasste die FMA einige Posten der Bilanz, der Gewinn– und Verlustrechnung sowie der Einnahmen– und Ausgabenrechnung in ihrer EDV, ohne jedoch eine vollständige Gliederung der Jahresabschlüsse bzw. Einnahmen–Ausgabenrechnungen vorzunehmen. Von den ebenfalls in Papierform übermittelten gesonderten Aufsichtsberichten wurde vorrangig der Inhalt der Checklisten elektronisch verarbeitet.

38.2 Der RH empfahl der FMA, sich die Jahresabschlüsse, die Einnahmen–Ausgabenrechnungen und die gesonderten Aufsichtsberichte in elektronischer, standardisierter Form übermitteln zu lassen, weil bei vollständiger elektronischer Erfassung der Jahresabschlüsse und der Einnahmen–Ausgabenrechnungen detailreichere Auswertungen als bisher möglich sind.

38.3 *Die FMA sagte dies zu.*

Vor-Ort-Prüfungen

BANKENAUF SICHT

- 39.1** Gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 BWG hat die FMA zu Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht hinsichtlich der Prüfung der ordnungsgemäßen Begrenzung von Marktrisiken und Kreditrisiken die OeNB zu beauftragen. Darüber hinaus kann die FMA die OeNB auch mit sonstigen Prüfungen von Kreditinstituten beauftragen, wenn hierdurch das Verfahren wesentlich vereinfacht oder beschleunigt wird.

Nach der gegenwärtigen Regelung ist die OeNB auch zur Prüfung des Markt- und Kreditrisikos der Kreditinstitute in einem Finanzkonglomerat zuständig. Eine wirksame Überwachung des Finanzkonglomerats kann jedoch nur unter Einbeziehung aller beteiligten Finanzunternehmen, somit auch der Versicherungsunternehmen, erfolgen. Die Prüfungen in diesem Bereich obliegen jedoch der FMA.

Darüber hinaus konnte auch hinsichtlich der Konkretisierung der Prüfungszuständigkeit für die operationellen Risiken keine verbindliche Einigung zwischen der FMA und der OeNB erzielt werden.

- 39.2** Der RH wies auf die nachteiligen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen über die Prüfungszuständigkeiten hin. Nach seiner Ansicht sollte die nicht mehr zeitgemäße gesetzliche Trennung der Vor-Ort-Prüfungen nach ausschließlich in die Prüfungszuständigkeit der OeNB fallenden Risikoarten und den sonstigen Risikoarten, die auch von der FMA geprüft werden können, adaptiert werden. Eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen im Sinne eines integrierten Aufsichtsansatzes sollte sämtliche Risikoarten übergreifend beurteilen können, um mögliche Zusammenhänge und wechselseitige Auswirkungen zu erkennen.

Der RH empfahl dem BMF, auf gesetzliche Regelungen hinzuwirken, wonach die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden sollen, um die Verantwortlichkeit und die Effizienz im Bereich der Bankenaufsicht zu erhöhen.

- 39.3** *Die FMA und die OeNB stimmten der Empfehlung des RH, die gesetzliche Trennung der Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zu adaptieren und die Zuständigkeiten in einer Institution zusammenzulegen, zu.*

Während die FMA ein enges Zusammenwirken der Prüfungstätigkeit mit der behördlichen Aufsicht und der Off-site-Analyse¹⁾ für wesentlich erachtete, sollten nach Ansicht der OeNB die Prüfaktivitäten aufgrund der über Jahre aufgebauten umfassenden Expertise und Sachkompetenz in der OeNB konzentriert werden.

¹⁾ Off-site-Analyse: umfasst die Analyse der Kreditinstitute auf der Basis des gesamten Berichtswesens und sämtlicher der Aufsicht zur Verfügung stehender Informationsquellen

On-site-Analyse: umfasst die Koordination des gesamten allgemeinen Prüfungswesens für den jeweiligen Aufsichtsbereich sowie die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen

39.4 Der RH verwies hinsichtlich der möglichen organisatorischen Zuordnungen der Prüftätigkeiten auf seine unter TZ 56 dargestellten Aufsichtsmodelle.

40.1 Die FMA erstellte jährlich für das kommende Jahr ein Prüfprogramm, das vor der Beschlussfassung durch den Vorstand mit der OeNB abgestimmt wurde. Maßgebliche Kriterien für die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen waren insbesondere die Systemrelevanz des Kreditinstitutes, Auffälligkeiten in der Einzelbankenanalyse, Banken auf der Evidenzliste, Banken mit langen Prüfungsintervallen und Banken mit negativen Prüfungsergebnissen.

Von den in der Evidenzliste 2005 enthaltenen zehn Banken – das sind jene, deren Prüfung schon im Vorjahr oder in den Vorjahren ange-regt wurde – wurden in den Jahren 2005 und 2006 nur sechs geprüft. Eine Bank schien, ohne geprüft worden zu sein, nicht mehr in der Evi-denzliste auf.

Von jenen fünf Banken, welche die Abteilungen Behördliche Aufsicht und Off-site-Analyse für den Prüfungsplan 2004 als Prüfungskan-didaten nominiert hatten, blieben in den folgenden drei Jahren zwei noch immer ungeprüft.

Von den in der Einzelbankenanalyse (ABBA-Gesamtreport) zum Stich-tag September 2005 ausgewiesenen 61 besonders auffälligen Banken waren nur acht im Prüfungsplan für 2006 enthalten.

Die Vorgaben für die jährliche Mindestanzahl an Vor-Ort-Prüfungen wechselten im Laufe der Jahre. Das im September 2006 beschlossene Konzept der Strategischen Neudimensionierung definierte als strategische Zielsetzung für die Zukunft 60 Vor-Ort-Prüfungen zuzüglich 48 Follow-up-Kontrollen.

- 40.2 Der RH kritisierte, dass die eigenen Kriterien der FMA für die Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute nur mangelhaft beachtet wurden. Er empfahl, bei der Erstellung des Prüfprogramms die für die Priorisierung der On-site-Prüfungen als wesentlich bezeichneten Auswahlkriterien, insbesondere risikoorientierte Analysen, mit deutlich mehr Nachdruck zu beachten.

Darüber hinaus regte er an, die Auswahl vor allem bei den dezentral organisierten Kreditinstituten auch nach einer Stichprobenauswahl (Zufallsprinzip) zu treffen. Diese Prüfungen sollten sich schwerpunktmäßig der Überprüfung der in den Sektoren eingerichteten Qualitätssicherungssysteme widmen und die Funktionsfähigkeit der Prüfungsverbände kontrollieren.

Der RH äußerte sich kritisch zur Vielzahl der wenig aufeinander abgestimmten Zielvorgaben für die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen; sie stützten sich mehr auf aktuelle Ereignisse aus dem Aufsichtsprozess bzw. auf externe Einflüsse als auf analytisch ermittelte Grundlagen.

- 40.3 *Laut Mitteilung der FMA beinhalte die Evidenzliste den erweiterten Kreis der Prüfkandidaten, die Liste werde aufgrund aktueller Ereignisse laufend adaptiert. Weiters habe sich ein Gutteil der 61 in der Einzelbankanalyse (ABBA-Gesamtreport) als besonders auffällig ausgewiesenen Banken im Rahmen von Verbänden zu freiwilligen Sicherungseinrichtungen zusammengeschlossen oder seien deren Eigentümer öffentliche Einrichtungen. Die eigenen Auswahlkriterien bei der Erstellung des Prüfprogramms würden ausreichend beachtet.*

Darüber hinaus griff die FMA die Empfehlung des RH auf, insbesondere bei den dezentral organisierten Kreditinstituten die Auswahl der Prüfungen auch nach dem Zufallsprinzip zu treffen.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

40.4 Der RH hielt den Ausführungen entgegen, dass selbst die FMA die Evidenzliste sowie erkennbare Auffälligkeiten im ABBA-Report und im SRP-Tool¹⁾ als zwei der vier wichtigsten Kriterien für die Erstellung des Prüfprogramms angeführt hat. Ohne die durch aktuelle Anlassfälle erforderlichen Adaptierungen des Prüfplans zu verkennen, verblieb er bei seiner Feststellung, dass die für die Priorisierung der Vor-Ort-Prüfungen als wesentlich bezeichneten Auswahlkriterien nicht dem selbst beigemessenen Stellenwert entsprechend beachtet wurden.

¹⁾ Supervisory Review and Evaluation Process: Analyseinstrument im Bereich Bankenaufsicht

41.1 Die Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 7: Bankenaufsicht: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006
			Anzahl		
Vor-Ort-Prüfungen (einschließlich Follow-up)	19	22	35	35	29
davon OeNB	19	21	28	28	23
davon FMA	-	1	7	7	6
Prüfung von Depotbanken ¹⁾ durch die FMA	-	-	1	6	2
Gutachten betreffend Marktrisikomodelle und IRB-Verfahren ²⁾	-	2	3	8	24
Summe	19	24	39	49	55

¹⁾ Die Tätigkeit als Depotbank (z.B. gemäß § 23 des Investmentfondsgesetzes) wird im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften oder Mitarbeitervorsorgekassen mitgeprüft.

²⁾ Die OeNB hat im Verfahren zur Bewilligung der internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko sowie der Marktrisikomodelle Gutachten zu erstellen.

Die durchschnittliche Anzahl der von der OeNB im Auftrag des BMF in den Jahren 1997 bis 1999 durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen lag bei 17,3 Prüfungen im Jahr.

41.2 Der RH zeigte auf, dass die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen im Zeitablauf bis 2004 sukzessive erhöht wurde. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass in den Jahren 2005 und 2006 eine deutliche Verschiebung der Vor-Ort-Präsenzen der OeNB und der FMA in Richtung Gutachtenstätigkeit festzustellen war. Wenngleich sich die Verfahren zur Gutachtenserstellung zum Teil intensiv mit Risikomodellen der Banken beschäftigten, handelte es sich hierbei dennoch um keine Maßnahmen im Sinne einer laufenden Überwachung der Kreditinstitute im Sinne des § 69 BWG.

41.3 *Laut Mitteilung der FMA müssten die nach Basel II geschaffenen internen Risikomodelle vor Ort geprüft werden, was eine mehrwöchige Vor-Ort-Präsenz bedinge.*

Die OeNB wies darauf hin, dass es sich bei der Gutachtenstätigkeit betreffend die auf internen Ratings basierenden Ansätze (IRB) zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage um intensive Überprüfungen von Risikomodellen handle. Dabei würden mathematische Modelle und insbesondere deren Einbindung in das laufende Risikomanagement überprüft.

41.4 Der RH erwiderte der FMA, dass die gesetzlichen Vorgaben des BWG hinsichtlich der IRB-Gutachtenstätigkeit keine dezidierten zeitlichen Vorgaben über die Vor-Ort-Präsenz enthalten.

Den Ausführungen der OeNB hielt der RH entgegen, dass eine differenzierte Beurteilung der Gutachtenstätigkeit und der klassischen Überwachungsaufgaben der Aufsichtsinstitutionen erforderlich ist; diese manifestiert sich insbesondere in der Wirkung und im Sanktionscharakter der getroffenen Maßnahmen.

42.1 Die FMA erfasste bis Ende 2006 in der Kategorie der Großbanken fünf Institute. Seit April 2002 wurden bei drei Großbanken im Zeitraum von fünf Jahren nur je eine Vor-Ort-Prüfung (mit einem eingeschränkten Thema der Osteuropa-Tochtergesellschaften), bei einer Großbank zwei und bei einer weiteren Großbank drei Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt.

Von den 23 systemrelevanten Banken wurden in den letzten neun Jahren zwei überhaupt nicht geprüft; zehn Banken dieser Kategorie wiesen in den letzten acht Jahren Prüfungsintervalle von zumindest vier bis fünf Jahren auf.

Darüber hinaus führte die OeNB von 2002 bis 2006 bei den fünf Großbanken sechs Begutachtungen von Marktrisikomodellen und sechs IRB-Verfahren durch. Die FMA hat im Zusammenhang mit der Prüfungstätigkeit bei einer Genossenschaftsbank eine Prüfung gemäß § 70 Abs. 1 Z 1 BWG auch beim betreffenden Zentralinstitut vorgenommen und weiters in fünf Fällen Großbanken in ihren Funktionen als Depotbanken in Verbindung mit Vor-Ort-Prüfungen bei Kapitalanlagegesellschaften bzw. Mitarbeitervorsorgekassen geprüft.

Laut den aktuellen Zielvorgaben für die jährliche Mindestanzahl an Vor-Ort-Prüfungen sollten die fünf Großbanken grundsätzlich einmal jährlich und die 23 systemrelevanten Banken alle zwei Jahre geprüft werden.

- 42.2** Der RH kritisierte die zu geringe Prüfungstätigkeit bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken, die von den eigenen Zielvorgaben erheblich abwich. Dieses Manko an Vor-Ort-Prüfungen vermochte auch die umfangreiche Gutachtenstätigkeit nicht gänzlich zu kompensieren.

Der RH empfahl daher der FMA und der OeNB, die Prüfungsfrequenz bei den für den österreichischen Finanzmarkt wichtigsten Banken deutlich zu erhöhen und die Prüfungsinhalte auszuweiten.

- 43.1** Die FMA beauftragte bzw. führte in den Jahren 2004 bis 2006 zwölf Follow-up-Prüfungen durch; davon entfielen vier Prüfungen auf systemrelevante Banken. Der Anteil der Follow-up-Prüfungen an den insgesamt durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen (ohne IRB-Verfahren) betrug 11 %.

Das Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ sieht für die Zukunft – ausgehend von 60-jährlichen Vor-Ort-Prüfungen – als neues Instrument auch Follow-up-Kontrollen vor, wobei jährlich bis zu 48 derartige Kontrollen durchzuführen wären. Sie sollen die vollständige Umsetzung der Maßnahmen aus den Prüfungsberichten kontrollieren und präventiv wirken.

Die Verantwortung für die Durchführung der Follow-up-Kontrollen liegt nach der neuen Geschäftsordnung bei den beiden Off-site-Analyse-Abteilungen der FMA. Der hierfür erforderliche Personalbedarf wurde mit sieben Mitarbeitern angegeben.

- 43.2** Der RH beanstandete, dass die bisher unzureichend durchgeführten Follow-up-Prüfungen in der Vergangenheit eine entscheidende Schwäche im Aufsichtssystem bildeten; die Kritikpunkte bzw. Empfehlungen in den Prüfberichten wurden nicht systematisch und konsequent weiterverfolgt.

Wenngleich nach Ansicht des RH Follow-up-Prüfungen zur Kontrolle der Umsetzung der von den Banken zur Mängelbehebung angekündigten bzw. getroffenen Maßnahmen zeitnah und umfassender als bisher durchzuführen wären, hielt der RH eine Verstärkung der Follow-up-Tätigkeiten in dem Ausmaß, wie es im Konzept „Strategische Neudimensionierung“ vorgesehen ist, für nicht nachvollziehbar. Die zweifellos erforderliche Intensivierung der Follow-up-Prüfungen sollte abgestimmt auf zwischenzeitlich erzielte Erfahrungswerte umgesetzt werden.

Weiters hielt der RH die Wirkung von Follow-up-Kontrollen für höher, wenn daran auch die an der Vor-Ort-Prüfung mitwirkenden Prüfer teilnehmen würden. Überdies wird die beschlossene Organisationsstruktur zu einer weiteren Zersplitterung der mit Prüfungskompetenzen betrauten Abteilungen der FMA führen.

- 43.3** *Die FMA bestätigte die Kritik des RH, dass in der Vergangenheit die Follow-up-Kontrollen im Gefolge von Vor-Ort-Prüfungen nicht im wünschenswerten Ausmaß durchgeführt worden seien.*

Laut Stellungnahme der OeNB habe sie stets argumentiert, dass keine Doppelgleisigkeiten im Bereich der Vor-Ort-Tätigkeiten entstehen sollen.

- 44.1** Die in der Abteilung On-site-Analyse der FMA geführte Prüfungsdatenbank bildete den zeitlichen Ablauf der Vor-Ort-Prüfungen ab. Darin wurden auch die Kurzfassungen der Prüfberichte aufgenommen, eine hausweite Evidenz der festgestellten Mängel erfolgte jedoch nicht. Auch ließ das bestehende System keine systematisierten Abfragen hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung des Prüfprogramms und der Prüfungsfrequenzen innerhalb der einzelnen Bankenkategorien zu.
- 44.2** Der RH erachtete es für wesentlich, dass in der Prüfungsdatenbank die festgestellten Mängel und Empfehlungen erfasst werden und die Umsetzung durch die Banken nachvollziehbar verfolgt werden kann. Weiters empfahl er die technische Weiterentwicklung der Prüfungsdatenbank zu einem Steuerungsinstrument bei der Prüfungsplanung und beim Prüfungscontrolling.
- 44.3** *Die FMA sagte dies zu.*

45.1 Die internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko sind nach der Umsetzung der Basel II-Richtlinien gemäß BWG durch die FMA bewilligungspflichtig. Wird ein einheitlicher auf internen Ratings basierender Ansatz (IRB) innerhalb einer Kreditinstitutsgruppe angewendet, ist die Antragstellung ausschließlich durch das übergeordnete Kreditinstitut ausreichend. Auch die bescheidmäßige Bewilligung ergeht an das übergeordnete Kreditinstitut, wobei im Spruch sämtliche nachgeordneten Kreditinstitute hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen gesondert abgehandelt werden.

Nach den einschlägigen BWG-Bestimmungen ist die OeNB mit einer gutachtlichen Äußerung über das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen zu beauftragen. In grenzüberschreitenden Bewilligungsverfahren sind die EU-Schwesterbehörden in eine gutachtliche Äußerung mit einzubinden.

Im konkreten Fall einer diesbezüglichen Antragstellung durch ein übergeordnetes Kreditinstitut in eigenem Namen und im Namen von 51 nachgeordneten Instituten einer Kreditinstitutsgruppe sowie in weiteren Fällen der Genehmigung von IRB-Modellen führte die OeNB 2004 ein, 2005 sieben und 2006 23 Verfahren zur Erstellung von IRB-Gutachten durch. Der allein im Jahr 2006 hierfür aufgewendete Zeitaufwand der OeNB betrug 13,6 Personenjahre. Laut dem Auftrag der FMA hatte die OeNB für jedes antragstellende Kreditinstitut der Kreditinstitutsgruppe eine gesonderte gutachtliche Äußerung über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu erstatten.

Darüber hinaus wurden die Gutachten der OeNB vor der Bescheiderlassung durch die Abteilung Behördliche Aufsicht von der Abteilung Interne Modelle in der FMA einer intensiven Qualitätsüberprüfung unterzogen.

45.2 Der RH wies kritisch auf die mit der Bewilligung der IRB-Modelle verbundene hohe personelle Kapazitätsbelastung sowohl bei der OeNB als auch bei der FMA hin.

Sollten z.B. die 650 noch nicht begutachteten Primärbanken in den mehrstufig organisierten Sektoren (Raiffeisenbanken, Sparkassen und Volksbanken) einen Antrag auf Genehmigung eines eigenen IRB-Ansatzes stellen, würde eine unverändert extensiv durchgeführte Gutachtenserstellung im Bereich der IRB-Systeme insgesamt rd. 130 Personenjahre binden; damit wären etwa die gesamten Prüferkapazitäten der OeNB von rd. 32 Personen (im Jahr 2005) über einen Zeitraum von vier Jahren ausschließlich mit der Gutachtenstätigkeit gebunden. Da dies den Prüfungsdienst massiv einschränken würde, empfahl der RH der OeNB und der FMA, den für die Gutachtenstätigkeit erforderlichen Zeitaufwand insbesondere für die Sektorbanken angemessen zu redimensionieren.

Weiters wäre die Einbindung der gesetzlichen Prüfungsverbände in den Gutachtensprozess nach einem vordefinierten Prüfungsprozedere zu intensivieren.

- 45.3** *Laut Mitteilung der FMA teile sie die Feststellung des RH hinsichtlich der hohen personellen Kapazitätsbelastung, allerdings resultiere diese aus den klaren gesetzlichen Vorgaben des BWG.*

Die OeNB erachtete die Empfehlungen des RH für zweckmäßig.

- 45.4** Der RH hielt der FMA entgegen, dass die gesetzlichen Vorgaben des BWG das Bewilligungsverfahren und die Bewilligungsvoraussetzungen regeln, innerhalb der gesetzlichen Schranken jedoch durchaus eine ressourcenschonendere Vorgangsweise – insbesondere unter einer weitergehenden Einbindung der sektoralen Prüfungsverbände – möglich wäre.

- 46.1** Die FMA setzte bei den Prüfungsprogrammen Schwerpunkte für die Vor-Ort-Prüfungen. Dabei handelte es sich um Themen, wie z.B. Autobanken, Zinsrisikostatistik, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Diese Schwerpunktthemen prägten die Prüfungsprogramme von bis zu fünf Jahren.

In den Prüfungsaufträgen an die OeNB wurden die Prüfthemen relativ allgemein umschrieben und weit gefasst. Die überwiegende Anzahl der Prüfthemen betraf das Risikomanagement im Bereich des Kredit- und Marktrisikos sowie im Beteiligungsbereich, die Interne Revision, die Zinsrisikostatistik, die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie konzerninterne Geschäftsbeziehungen.

46.2 Der RH erachtete die gleichzeitige Verfolgung mehrerer Schwerpunkte in der Prüfungstätigkeit für wenig zielführend. Nach seiner Ansicht sollten Schwerpunktthemen innerhalb eines kurzen Zeitraumes abgearbeitet und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt werden. Bei Bedarf könnten diese als Leitlinien für künftiges Handeln der Banken veröffentlicht werden.

Der RH empfahl, das Spektrum der Prüft Themen laufend zu erweitern und in Bezug auf aktuelle Ereignisse sowie aus Analysen bzw. Vor-Ort-Prüfungen erkannte Systemfehler dynamisch zu entwickeln. Bei den beantragten Prüfungsinhalten sollten verstärkt konkrete risikoorientierte Schwerpunkte verfolgt werden. Vor allem die Prüfungstätigkeiten bei den Banken sollten sich auf Schwachstellen mit system- und gebarungsrelevantem Gefährdungspotenzial konzentrieren.

46.3 *Die FMA sagte dies zu.*

WERTPAPIERAUFSICHT

47.1 Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen bei WPDLU und Kreditinstituten bildet § 24 Abs. 2 WAG.

Die FMA prüfte den gesamten Geschäftsbetrieb von rd. 330 WPDLU. Bei den Kreditinstituten und Versicherungen nahm sie Prüfungen im Hinblick auf die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln und die Ausgestaltung der Compliance-Organisation wahr. Für Emittenten und Pensionskassen war ihre Prüfungszuständigkeit im Wesentlichen auf die Compliance-Organisation beschränkt.

Die FMA führte im Jahresdurchschnitt 8,6 Vor-Ort-Prüfungen bei WPDLU durch. Unter der Annahme einer gleich bleibenden Anzahl an Beaufsichtigten und Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr würde die Prüfung aller WPDLU einen Zeitraum von rd. 38 Jahren umfassen. Das Prüfungsintervall aller WPDLU mit Provisionserträgen bzw. Umsatzerlösen über 1 Mill. EUR würde unter der getroffenen Annahme rd. sieben Jahre betragen.

Die FMA unterschied je nach Prüfungsumfang Voll- und Teilprüfungen. Eine darüber hinausgehende Kategorisierung wurde nicht vorgenommen. Die FMA plante für ihre Vor-Ort-Prüfungshandlungen im Regelfall den Einsatz von zwei oder drei Personen für zwei oder drei Tage ein. Ein wie für Großbanken festgelegter Prüfungsrhythmus existierte für WPDLU nicht.

47.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass 38 Jahre für die Prüfung aller WPDLU eine zu lange Zeitspanne ist. Er regte an, den Personalressourceneinsatz und die Prüfungsdauer stärker nach Risikogesichtspunkten zu variieren, auch länger dauernde, vertiefte Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen und zumindest für die provisionsstärksten WPDLU einen Prüfungsrhythmus festzulegen. Weiters empfahl der RH nachdrücklich, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen deutlich zu steigern, um auch die Prüfung der provisionsstärksten WPDLU und der österreichischen Großbanken in angemessenen Intervallen zu gewährleisten.

47.3 Die FMA teilte die Kritik des RH hinsichtlich der zu langen Zeitspannen für die Prüfung aller WPDLU und sagte zu, sich auf die großen WPDLU konzentrieren zu wollen.

48.1 Die Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit auf die einzelnen Prüfobjekte ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 8: Wertpapieraufsicht: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006
			Anzahl		
WPDLU	10	9	8	9	7
Kreditinstitute	6	6	8	6	7
Pensionskassen	-	-	1	1	1
Versicherungen	-	-	-	1	-
Emittenten	-	-	-	-	-
EWR-Wertpapierunternehmen ¹⁾	-	-	-	-	-
Summe	16	15	17	17	15

¹⁾ EWR: Europäischer Wirtschaftsraum

Von der Gründung der FMA bis Ende 2006 führte die FMA bei drei der 16 im Dezember 2005 provisionsstärksten WPDLU Vor-Ort-Prüfungen durch. Für denselben Zeitraum nahm sie bei drei der fünf größten Banken und bei acht der 23 für den österreichischen Kapitalmarkt systemrelevanten Kreditinstituten Vor-Ort-Prüfungen vor.

48.2 Der RH regte an, auch bei nicht aus dem Finanzdienstleistungsbereich stammenden Emittenten und jenen EWR-Wertpapierunternehmen, welche die Dienstleistungsfreiheit von Finanzdienstleistungen in Österreich in Anspruch genommen haben, Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen, um bei diesen Marktteilnehmern nicht den Eindruck zu erwecken, keine Prüfungshandlungen der FMA erwarten zu müssen.

49.1 Die FMA wählte die Prüfobjekte nach quantitativen und qualitativen Kriterien aus. Sie zog dabei unter anderem die vorgelegten Jahresabschlüsse, die gesonderten Aufsichtsberichte, die gemeldeten Kundenbeschwerden, die Auswertungen von Medienberichten und die Komplexität der vom Unternehmen bearbeiteten Geschäftsfelder als Auswahlkriterien heran. Eine risikoorientierte Priorisierung der Prüfobjekte nahm die FMA nicht vor.

Die FMA erfasste die im Prüfbericht dargestellten Prüfungsfeststellungen (Kategorisierung nach Empfehlung, Auflage, Verstoß) auch elektronisch. Die vom Unternehmen bzw. Wirtschaftsprüfer auf Grundlage der Prüfungsfeststellungen gesetzten Maßnahmen nahm die FMA zu den Akten. Eine elektronische Aufzeichnung, ab wann und aufgrund welcher Belege die einzelnen Empfehlungen und Auflagen als umgesetzt betrachtet wurden, lag nicht vor. Bis auf einen dokumentierten Ausnahmefall nahm die FMA keine Follow-up-Prüfungen vor, um die Richtigkeit der ihr gegenüber vorgebrachten Angaben zu prüfen.

49.2 Der RH regte an, hinsichtlich der Auswahl der Prüfobjekte eine risikoorientierte Prioritätenreihung vorzunehmen. Weiters empfahl er, zukünftig verstärkt Follow-up-Prüfungen durchzuführen, um sich an Ort und Stelle einen Eindruck über den Umsetzungsgrad der Prüfungsfeststellungen verschaffen zu können.

49.3 *Laut Mitteilung der FMA werde die fundierte risikoorientierte Priorisierung im Rahmen der Verbesserungen des Analysesystems IRMA weiter vorangetrieben und der Empfehlung hinsichtlich der Verstärkung von Follow-up-Prüfungen entsprochen.*

Management-
gespräche

BANKENAUF S I C H T

- 50.1** Die Managementgespräche dienten vorwiegend dem Informationsaustausch und der Stärkung des gegenseitigen Vertrauensverhältnisses zwischen der Aufsichtsbehörde und der Geschäftsleitung der einzelnen Kreditinstitute. Ziel der Gespräche war es, einen persönlichen Eindruck über die Mitglieder der Geschäftsleitung und über deren geschäftspolitische Einstellung, die Vorhaben und Pläne sowie über die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreditinstituts zu gewinnen.

Die FMA führte mit den fünf bedeutendsten Instituten zweimal jährlich Managementgespräche, wobei die OeNB über Einladung der FMA jeweils bei einem dieser Gespräche teilnahm. Zusätzlich wurden Managementgespräche mit zahlreichen kleineren Banken abgehalten.

Im Jahr 2005 leitete die FMA 111 Managementgespräche bei Kreditinstituten und Kapitalanlagegesellschaften, was einem Ressourcenanteil im Bereich der Bankenaufsicht von 4,16 % entsprach. Im Jahr 2006 stieg die Anzahl der Managementgespräche auf 113.

- 50.2** Nach Ansicht des RH dienten die Managementgespräche überwiegend der Informationsgewinnung; ihre Bedeutung als Aufsichtsinstrument war eher untergeordnet. Der Ressourcenanteil für die Managementgespräche war 2005 mit 4,16 % (bezogen auf die Bankenaufsicht) im Vergleich zum Anteil der Vor-Ort-Prüfungen mit 4,95 % relativ hoch. Der RH regte daher an, die Managementgespräche spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihren zeitmäßigen Anteil zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen einzuschränken, zumal der Sanktionseffekt eines Prüfberichtes deutlich höher ist als der eines Protokolls über ein Managementgespräch.

- 50.3** *Laut Mitteilung der FMA werde sie die Anzahl der Managementgespräche im bisherigen Verständnis künftig deutlich reduzieren und stattdessen drei neue Aufsichtsinstrumente (Risikomanagementgespräche, CEE-Gespräche¹⁾ und Follow-up-Kontrollen) einsetzen.*

¹⁾ CEE-Gespräche: Gespräche mit österreichischen Kreditinstituten in Zentral- und Osteuropa

- 50.4** Der RH anerkannte die künftige Neustrukturierung der Managementgespräche und wies neuerlich auf ihre untergeordnete Bedeutung als Aufsichtsinstrument hin, die sich auch in einer deutlichen Reduktion des Ressourcenanteils widerspiegeln sollte.

WERTPAPIERAUFSICHT

- 51.1** Die FMA führte im Bereich der Wertpapieraufsicht erstmals im Jahr 2004 19 Managementgespräche durch. 2005 absolvierte sie 24 und im darauf folgenden Jahr 31 Managementgespräche.

Während die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen von 2005 auf 2006 um 11,8 % fiel, stieg die Anzahl der durchgeführten Managementgespräche im selben Zeitraum um 29,2 %.

- 51.2** Der RH war der Auffassung, dass die Managementgespräche zur Informationsgewinnung genutzt und als Ergänzung zu den bestehenden Analyseinstrumenten eingesetzt werden können. Als Ersatz für Vor-Ort-Prüfungen und zur Aufdeckung von Missständen erschienen sie jedoch wenig geeignet. Der RH empfahl daher, das Verhältnis zwischen Managementgesprächen und Vor-Ort-Prüfungen auf seine Ausgewogenheit hin zu prüfen und gegebenenfalls Adaptierungen in Richtung einer stärkeren Gewichtung der Vor-Ort-Prüfungen vorzunehmen.

- 51.3** *Die FMA führte dazu aus, dass Managementgespräche mit WPDLU noch stärker als im Bereich der Bankenaufsicht die Möglichkeit bieten würden, aufsichtsrechtliche Probleme sowie Auffälligkeiten gezielt anzusprechen. Dennoch bestätigte sie die Empfehlung des RH, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen spürbar zu erhöhen.*

Weitere Empfehlungen

- 52.1** Über die bei den einzelnen Instrumenten empfohlenen Verbesserungen hinaus erachtete der RH noch folgende Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Aufsichtstätigkeit für zweckmäßig:
- (1) Entsprechend dem Stufenbau der Kontrolle – Interne Revision, Aufsichtsrat, Bankprüfer, Staatskommissäre, Aufsicht – wären die Schnittstellen zwischen den einzelnen Kontrollsystemen auf den der Aufsicht vorgelagerten Kontrollebenen zu verbessern und deren Effektivität zu erhöhen.

- (2) Die Prüfungsintensität der Konzernrevisionen wäre zu verstärken und dabei auch die Zusammenarbeit mit den Bankprüfern zu intensivieren.
- (3) Die FMA sollte das gesetzeskonforme Funktionieren der Internen Revisionen in den Banken insbesondere hinsichtlich der im § 42 Abs. 4 BWG normierten Prüfungskriterien der Internen Revision (wie z.B. zu den Themen Meldewesen, Handelsbuch und Geldwäscherei) regelmäßig überprüfen.
- (4) Es sollte eine der Größe des Kreditinstitutes angemessene Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder sichergestellt werden. Die Professionalisierung des Aufsichtsrates von Kreditinstituten sollte insbesondere durch den Nachweis einer fachlichen Eignung und der persönlichen Integrität des Aufsichtsratsvorsitzenden („Fit and proper“-Test) von börsennotierten Unternehmen und großen Finanzdienstleistungsunternehmen (wie z.B. Großbanken und systemrelevanten Banken) erhöht werden.
- (5) Die gesetzlich vorgesehenen Informationen an den Aufsichtsratsvorsitzenden, z.B. jene der Internen Revision über wesentliche Prüfungsfeststellungen, sollte dieser verpflichtend an alle Aufsichtsratsmitglieder weiterleiten.
- (6) Die Sicherungseinrichtungen im Rahmen der Fachverbände wären mit der FMA insbesondere bei bedenklichen Wahrnehmungen stärker zu vernetzen (d.h. Informationen der Sicherungseinrichtungen über das Frühwarnsystem sollen auch für die Aufsichtstätigkeit genutzt werden).

Die aufgezählten Instrumente der Finanzaufsicht sollten dem übergeordneten Ziel dienen, die Stabilität im Finanzsektor und das Vertrauen in das Finanzsystem aufrechtzuerhalten und so das Verlustrisiko für Einleger und andere Gläubiger zu verringern.

- 52.2** Nach Ansicht des RH standen der Aufsichtsbehörde ausreichend angemessene Aufsichtsinstrumente zur effizienten Aufgabenerfüllung zur Verfügung, um insbesondere bei Gesetzesverletzungen oder bei drohenden Gläubigergefährdungen frühzeitig zweckentsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

In diesem Zusammenhang ist jedoch festzuhalten, dass trotz aller gesetzten Maßnahmen und gesetzlichen Fortentwicklungen Bankenprobleme oder sogar –konkurse infolge krimineller Handlungen oder wirtschaftlicher Fehlentwicklungen in einem wettbewerbsorientierten Wirtschaftssystem nicht gänzlich ausgeschlossen werden können. Die Aufsichtstätigkeit stößt insbesondere dort an die Grenzen, wo Rechts- und Kontrollsysteme bewusst und gezielt umgangen werden.

52.3 *Die FMA teilte mit, dass sie den angeführten Empfehlungen des RH positiv gegenüberstehe.*

Markt- und Börsenaufsicht

53.1 Von 1998 bis Oktober 2006 speicherte die FMA bzw. ihre Vorläuferorganisation rd. 46 Mill. Meldesätze gemäß § 10 WAG. Im Rahmen dieser Meldepflicht hatten die Kreditinstitute und die Wertpapierunternehmen zeitnah unter anderem ihre Wertpapiertransaktionen an der Wiener Börse oder an einem geregelten Markt in standardisierter Form der FMA elektronisch zu übermitteln.

Zur automatischen und laufenden Auswertung dieser Meldungen entwickelte die FMA von September 2004 bis Oktober 2006 mit eigenen Ressourcen ein Analysetool, das sämtliche börslichen und außerbörslichen Meldungen gemäß § 10 WAG auf Umsatz- und Kursauffälligkeiten untersuchte.

Vom 1. Jänner bis 30. September 2006 generierte das Analysetool mit dieser Einstellung 1.551 automatische Alarmmeldungen betreffend Korridorüber- oder –unterschreitungen. Davon führten im Rahmen der Marktaufsicht letztlich 18 Fälle zur Eröffnung von gezielten Nachforschungen der FMA. Unter Hinweis auf Ressourcengründe führte die FMA neben der Bearbeitung der automatisch generierten Alarmmeldungen im Wesentlichen keine weiteren Untersuchungen der eingehenden Meldungen zu Wertpapiertransaktionen durch.

53.2 Der RH anerkannte die erfolgreiche und durch Heranziehen hausgener Ressourcen kostenschonende Eigenentwicklung eines Analysetools für den Bereich Markt- und Börsenaufsicht. Er bemerkte jedoch kritisch, dass neben den automatisch, systemunterstützt durchgeführten Routineanalysen und den daraus resultierenden Nachforschungen keine wesentlichen Untersuchungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten vorgenommen wurden.

Der RH empfahl daher, vermehrt auch Sonderprüfungen zur Ergänzung der laufenden Routineanalysen durchzuführen. Insbesondere wären neben den transaktionsbezogenen Auswertungen aufgrund der täglichen Meldungen auch personenbezogene Betrachtungen bei mehrfach auffällig gewordenen Marktteilnehmern durchzuführen.

Investmentfonds- aufsicht

54.1 Ende 2006 waren in Österreich 24 Kapitalanlagegesellschaften mit 167,3 Mrd. EUR an verwaltetem Fondsvolumen in 2.221 Fonds konzessioniert. Davon waren 42,39 % Rentenfonds, 26,82 % gemischte Fonds und 18,04 % Aktienfonds. Darüber hinaus waren vier Immobilien-Kapitalanlagegesellschaften in Österreich tätig.

Laut den Prüfungsprogrammen 2005 bis 2008 sollten jährlich zwei der insgesamt 28 in Österreich tätigen Kapitalanlagegesellschaften geprüft werden. Tatsächlich wurden in den letzten sechs Jahren 2001 bis 2006 jedoch nur sieben Prüfungen vorgenommen.

54.2 Der RH stellte fest, dass für die Vollprüfung aller inländischen Kapitalanlagegesellschaften laut dem aktuellen Prüfprogramm der FMA 13,5 Jahre notwendig wären. Er erachtete diese Prüffrequenz für zu niedrig und empfahl, den Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds in Zukunft mehr Ressourcen zuzuordnen. Der Umstand, dass die tatsächliche Prüffrequenz der letzten Jahre noch deutlich unter der geplanten geblieben war, unterstrich gemeinsam mit den hohen verwalteten Fondsvolumina und dem daraus resultierenden Risiko für die Anleger nachdrücklich die Dringlichkeit seiner Empfehlung.

Integrierte Aufsicht

55.1 Der österreichische Finanzmarktaufsichtsbereich innerhalb der FMA war überwiegend sektoral gegliedert. Ein Ziel bei der Gründung der FMA im Jahr 2002 war es, die Idee der Allfinanzaufsicht zu stärken.

Der in der FMA für die integrierte Aufsicht zuständige Bereich war für die Kommunikation neuer Entwicklungen im Rahmen der EU-Vorgaben, für die Definition bereichsübergreifend relevanter Aufsichtsthemen, für die Schaffung einer Struktur zur Beaufsichtigung der österreichischen Finanzkonglomerate nach dem Finanzkonglomeratengesetz und für die Förderung der Zusammenarbeit mit internationalen Einrichtungen verantwortlich.

Ende 2005 unterlagen in Österreich vier Finanzkonglomerate mit einem Marktanteil von 32,79 % der zusätzlichen Allfinanzaufsicht nach dem Finanzkonglomeratengesetz. Eine Verordnung der FMA zur genauen Spezifizierung der Meldepflichten der einzelnen Finanzkonglomerate war mit Ende 2006 in Arbeit, so dass die operative Aufsicht der FMA über diesen Bereich erst im Jahr 2007 beginnen kann.

Neben anderen Publikationen, wie z.B. zur Versicherung von Katastrophenrisiken und zum Immobilienmarkt in Österreich, plante der Bereich für integrierte Aufsicht, eine halbjährliche Publikation zur Risikotragfähigkeit und zu einzelnen Risikofaktoren des österreichischen Finanzsektors herauszugeben.

- 55.2** Das in Österreich herrschende Aufsichtsmodell mit einer überwiegend sektoralen Gliederung innerhalb der FMA und einer Mitwirkung der OeNB im Bankenbereich erschwerte die gesamthafte Umsetzung einer integrierten Aufsicht. Obwohl eine integrierte Aufsicht durch Strukturveränderungen des Finanzsystems zunehmend wichtiger wird, befand sich deren Verwirklichung innerhalb der FMA noch in einem Anfangsstadium.

Der RH wertete in diesem Zusammenhang die vom Bereich für integrierte Finanzmärkte geplanten Studien positiv. Er wies insbesondere darauf hin, dass eine zusammenfassende Betrachtungsweise aller wesentlichen Finanzmarktteilnehmer eine wünschenswerte Weiterentwicklung zum im Wesentlichen auf den Bankensektor fokussierten Finanzmarktstabilitätsbericht der OeNB darstellen kann. Neben dem üblichen integrierten Ansatz wären dabei über den Bereich von Banken und Versicherungen hinaus auch Risiken aus dem Bereich der Wertpapier- und Börsenaufsicht mit einzubeziehen. So könnten z.B. die Tätigkeiten von Hedge-Fonds¹⁾ im Bereich des Wertpapierhandels ebenfalls für die Stabilität eines Finanzmarktes von Relevanz sein.

¹⁾ Ein Hedge-Fonds ist ein von einer Kapitalanlagegesellschaft aufgelegtes Kapitalmarktprodukt, an dem Kapitalanleger Anteile erwerben können. Mit dem erworbenen Kapital erwirbt der Fonds Wertgegenstände, insbesondere Wertpapiere aus unterschiedlichen Anlagebereichen, um das Anlagekapital auf den internationalen Finanzmärkten zu vermehren.

Er empfahl, die ursprüngliche Gründungsidee der FMA in ihrer Umsetzung zu forcieren.

- 55.3** *Laut Mitteilung der FMA fühle sie sich der laufenden Weiterentwicklung des integrierten Aufsichtsansatzes verpflichtet.*

Systeme der Finanzmarktaufsicht

56.1 Der RH betrachtete im Folgenden fünf Aufsichtsmodelle, die von einem stark auf einen möglichen Krisenfall optimierten Modell über drei Kompromissvarianten bis hin zu einem besonders an Integration orientierten Modell der integrierten Aufsicht reichen. Er unterzog dabei jedes dieser fünf Aufsichtsmodelle einer Grobbewertung anhand der Kriterien „Effizienz“, „Grad der Integration der Aufsicht“, „Reorganisationskosten“ und „Schnittstellenprobleme“, die in unterschiedlichen Relationen zueinander stehen können. Zusätzlich stellte er kurz die wesentlichen Argumente dar, die für bzw. gegen jedes einzelne Aufsichtsmodell sprechen, um für den laufenden Diskussions- und Entscheidungsprozess eine möglichst übersichtliche Grundlage zu bieten.

56.2 Die Aufsichtsmodelle stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Modelle der Finanzmarktaufsicht

Modelle	Wertung			
	Effizienz	Integration	Reorganisationskosten	Schnittstellenprobleme
Modell 1 Gesamte Banken- und Versicherungsaufsicht bei OeNB; bei FMA nur mehr Wertpapieraufsicht (holländisches System)	hoch	mittel	hoch	gering
Modell 2 Bankenprüfung einschließlich Analyse gänzlich bei OeNB, nur behördlicher Bankenbereich bei FMA; Versicherungs- und Wertpapieraufsicht zur Gänze bei FMA	mittel	mittel	mittel	groß
Modell 3 Banken-Vor-Ort-Prüfungen zur Gänze bei OeNB; Bankenanalyse und behördlicher Bankenbereich zur Gänze bei FMA; Versicherungs- und Wertpapieraufsicht zur Gänze bei FMA	mittel	mittel	gering	mittel
Modell 4 Status quo: OeNB unterstützt FMA bei Banken-Vor-Ort-Prüfungen; Bankenanalysen beiderseits; FMA als integrierte Behörde	mittel	mittel	gering	groß
Modell 5 Integrierte Aufsicht bei FMA (englisches System)	hoch	hoch	mittel	gering

Modell 1

Im ersten Aufsichtsmodell würde die gesamte Banken- und Versicherungsaufsicht von der OeNB wahrgenommen werden, in der FMA verbliebe lediglich noch die Aufsicht über den Wertpapiermarkt und die Börse.

In den EU-Ländern ist die Mehrheit der Aufsichten integriert, wobei von 14 integrierten Aufsichten nur vier bei Notenbanken angesiedelt sind. Dieses Modell würde der OeNB für den Krisenfall die höchste Verfügbarkeit von Finanzmarktdaten bieten und die geringsten Schnittstellenprobleme im Krisenfall zur Aufrechterhaltung der Finanzmarktstabilität bereiten. Es ist jedoch im Sinne der Allfinanzidee weit von einer durchgängigen Beurteilung des Finanzmarktes im Regelbetrieb entfernt. Auch würden der notwendige Transfer der gesamten Versicherungsaufsicht von der FMA zur OeNB und der dann erforderliche Aufbau von wertpapierrelevantem Banken- und Versicherungswissen im verbleibenden Bereich „Wertpapiere“ hohe Reorganisationskosten bedingen.

Die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht des BMF müssten gesetzlich abgesichert werden. Durch die gesamthafte Betrachtung der Banken, Versicherungen und Finanzkonglomerate wäre eine hohe Effizienz möglich. Im Zusammenhang mit der gebotenen Wahrung der vollkommenen Unabhängigkeit gegenüber den Beaufsichtigten wäre jedoch zu bedenken, dass Banken und Versicherungen zu rd. 15 % an der OeNB beteiligt sind.

Modell 2

Das zweite Aufsichtsmodell siedelt die Bankenprüfung (einschließlich der Analyse) zur Gänze bei der OeNB an; bei der FMA verbliebe nur der Behördenteil für den Bereich Banken. Die restlichen Agenden der Finanzmarktaufsicht (Versicherungen und Wertpapiere) wären zur Gänze der FMA zugeordnet.

Diese Variante stellt die erste von drei Kompromissvarianten dar, die einen Ausgleich zwischen dem Interesse der OeNB auf möglichst umfassenden Einblick in den Bankensektor und dem Interesse der FMA auf eine integrierte Wahrnehmung aller Finanzmarktaufsichtssachen bringen. Im Krisenfall kann die OeNB auf Detailkenntnisse aus der Bankenaufsicht sehr schnell zugreifen. Der integrierte Aufsichtsansatz wäre jedoch nur teilweise verwirklicht. Effizienz, Integrationsgrad und Reorganisationskosten werden daher als durchschnittlich beurteilt.

Schwierig würde sich bei diesem Modell der für das behördliche Handeln der FMA notwendige Zugang zu tiefergehenden Einblicken in die Bankenwelt gestalten, so dass die Schnittstellenprobleme als groß eingestuft werden müssen.

Modell 3

Das dritte Aufsichtsmodell versucht – ebenso wie das zweite – einen Ausgleich zwischen den Interessen von FMA und OeNB herzustellen. Hier würde die Trennlinie im Bereich der Bankenaufsicht zwischen den beiden Institutionen jedoch zwischen Vor-Ort-Prüfungen und Analysetätigkeiten gezogen, wobei erstere zur OeNB und letztere zur FMA ressortieren würden. Dabei würde die FMA aus ihrer Analysearbeit heraus als Auftraggeber die Vor-Ort-Prüfungen der OeNB im Bankenbereich steuern.

Es käme zu klaren Abgrenzungen im dualen System und nur geringen Umstrukturierungserfordernissen gegenüber dem Status quo, weil das Bankanalyseteam der OeNB zum Vor-Ort-Prüfteam umgeschichtet werden könnte. Die Reorganisationskosten werden daher als gering und die Schnittstellenprobleme als mittel beurteilt. Auch von der budgetären Seite wären keine wesentlichen finanziellen Umverteilungen notwendig, weil der Aufbau der Vor-Ort-Prüfteams aus den freiwerdenden Analysekapazitäten innerhalb der OeNB geleistet werden könnte.

Durch den fehlenden Zugriff auf detaillierte Analysen für den Bankensektor müsste jedoch bei diesem Modell für die OeNB ein klares Lead im Krisenfall mit entsprechenden Durchgriffsrechten auf die FMA geschaffen werden.

Modell 4

Das vierte Aufsichtsmodell entspricht dem Status quo und stellt ebenfalls einen Kompromiss zwischen integrierter Aufsicht und umfassendem Bankenzugang für die OeNB dar. Die OeNB führt in diesem Fall auf Auftrag der FMA den Großteil der Vor-Ort-Prüfungen im Bankenbereich durch; die Aufgaben der Bankenanalyse werden verteilt wahrgenommen. Für die restlichen Bereiche der Finanzmarktaufsicht agiert die FMA als integrierte Behörde. Die Effizienz und der Integrationsgrad werden daher als mittel eingestuft.

Wie sich gezeigt hat, bestehen dabei in den Bereichen Bankenanalyse, Vor-Ort-Prüfungen und internationale Angelegenheiten in der Zusammenarbeit zwischen OeNB und FMA erhebliche Optimierungspotenziale aufgrund von Schnittstellenproblemen und Doppelgleisigkeiten.

Modell 5

Das fünfte Aufsichtsmodell setzt bei hoher Effizienz den Integrationsgedanken bestmöglich um. Die gesamten Aufsichtsaufgaben für Banken, Versicherungen und Wertpapiere würden dabei der FMA übertragen.

Hier würde die OeNB ihren Zugang zum Bankensektor auf einzelinstitutioneller Ebene vollständig verlieren, was klare Regelungen und Durchgriffsrechte auf die FMA für den Krisenfall erforderlich machen würde, um der OeNB die dann notwendigen Detailinformationen unmittelbar zur Verfügung stellen zu können. Andererseits wäre durch die integrierte Aufsicht im Krisenfall – vorbehaltlich eines funktionierenden Informationsflusses zwischen OeNB und FMA – ein schnellerer Gesamtüberblick über den gesamten Finanzmarkt zu erwarten.

In Liquiditätskrisen wären neben der Rolle der OeNB als „Lender of last resort“¹⁾ zusätzliche Interventionen der Regierung zu erwarten. Durch die Konzentration aller Aufgaben der Finanzmarktaufsicht in einer Organisation wäre daher dem erhöhten Kontrollbedarf durch verstärkte Governance-Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die bestmögliche Integration aller Bereiche der Finanzmarktaufsicht müsste bei optimaler Umsetzung schlussendlich zur höchsten Effizienz aller Modelle und damit zu den vergleichsweise niedrigsten Kosten führen.

¹⁾ Lender of last resort: Wichtige Aufgaben einer Notenbank im Falle einer Liquiditätskrise, illiquiden (jedoch solventen) Instituten Zentralbankgeld zur Verfügung zu stellen, um systemische Krisen zu vermeiden.

56.3 (1) *Die FMA führte dazu aus, dass die beiden Bankaufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch im Sinne des vom RH vorgestellten Modells 5 zusammengeführt werden sollten.*

(2) *Laut Stellungnahme der OeNB sollte auch das Konzept der integrierten Aufsicht als eine der Maßnahmen zur Erreichung des vom FMABG vorgegebenen Ziels der bestmöglichen effektiven Finanzmarktaufsicht im Hinblick auf seine Eignung zur Zielerreichung evaluiert werden.*

Eine weitere Verbesserung in der Aufsichtsstruktur wäre durch eine Weiterentwicklung hin zu einem funktionalen Ansatz im Sinne des holländischen Modells (Modell 1), das sich insbesondere erst in der jüngeren Vergangenheit ausgehend von den Niederlanden entwickelt hat, bestgeeignet. Dies hätte zur Folge, dass durch entsprechende Gesetzesänderungen sämtliche institutsspezifischen Aufsichtsaufgaben auf die OeNB übertragen würden, während die FMA weiterhin die Conduct-of-Business-Aufsicht (Beurteilung des Wohlverhaltens der Akteure auf den Märkten vor allem unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der Integrität der Märkte sowie des Anleger- und Verbraucherschutzes) wahrnehme.

Auf diese Weise würden die Wahrnehmung der Einzelinstitutsaufsicht („mikroprudentielle Aufsicht“) und die mit dem Finanzmarktstabilitätsauftrag untrennbar verknüpfte Systemaufsicht („makroprudentielle Aufsicht“) durch eine einzige Institution erfolgen. Dadurch könnten der laufende Aufsichtsprozess optimiert, Synergieeffekte auf breiter Basis genutzt und eine zeitnahe sowie auf umfassender Informationslage beruhende Handlungsfähigkeit in Krisenfällen erreicht werden. Dies würde auch der auf internationaler Ebene herausgebildeten Erkenntnis entsprechen, dass es einer stärkeren Verknüpfung der mikro- und makroprudentiellen Dimension der Finanzmarktstabilität bedarf.

Die Empfehlung des RH, die ursprüngliche Gründungsidee der FMA in ihrer Umsetzung zu forcieren und den vollen Nutzen einer umfassenden integrierten Aufsicht schnellstmöglich zu lukrieren, müsste unter nachfolgendem Gesichtspunkt betrachtet werden. Die Forderung, der OeNB beim Modell 5 im Krisenfall klare Durchgriffsrechte auf die FMA einzuräumen und das bankaufsichtliche Meldewesen weiterhin bei der OeNB zu belassen, würde zwangsläufig implizieren, dass die gesamte Finanzmarktaufsicht in der OeNB zu integrieren wäre. Dieses als so genanntes „mitteleuropäisches Modell“ bezeichnete Aufsichtsmodell der „Allfinanzaufsicht in der Notenbank“ würde zu den größten Synergieeffekten und zu einem sowohl die Einzelinstituts- als auch die Systemsicht berücksichtigenden Gesamtüberblick führen sowie den Effizienz- und Allfinanzgedanken bestmöglich umsetzen. Diese Variante sollte daher als Modell 6 in der Darstellung des RH berücksichtigt werden.

Weiters führte die OeNB aus, dass die vom RH vorgenommenen Bewertungen der einzelnen Modelle zum Teil nicht nachvollziehbar seien.

(3) Laut Mitteilung des BMF entspreche das Modell 1 nicht dem holländischen Modell, weil die dortige Finanzmarktaufsicht nur auf die Durchsetzung lauterer Marktverhaltens und des Konsumentenschutzes ausgerichtet sei. Darüber hinaus besitze das Modell 1 auch sonst in den Mitgliedstaaten der EU keine Referenz.

56.4 Zur Stellungnahme der OeNB hielt der RH fest, dass er entsprechend dem Schwerpunkt der gegenständlichen Gebarungüberprüfung, nämlich die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA zu evaluieren und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu überprüfen, die grundsätzliche Ausgestaltung der Finanzmarktaufsicht durch das FMABG nicht in Frage stellte, sondern den darin zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers zu einem integrierten Aufsichtsansatz in der Finanzmarktaufsicht zur Grundlage und als Maßstab für seine Beurteilung legte. Die diesbezügliche Entscheidung des Nationalrates beruhte – wie aus den Gesetzesmaterialien zum FMABG hervorgeht – auf namhaften Gutachten, intensiven Beratungen sowie auf eingehenden Analysen der Vor- und Nachteile sowie Abwägungen alternativer Modelle.

Hinsichtlich des Modells 1 vertrat der RH die Auffassung, dass es sich – unabhängig von der zeitlichen Komponente der Entwicklung des Systems – um ein in der EU eher unübliches Modell handelt und der integrierte Aufsichtsansatz im Modell 1 gegenüber dem Modell 5 gewisse Einschränkungen aufzuweisen hat.

Zu dem mehrfach angesprochenen Finanzmarktstabilitätsauftrag der OeNB merkte der RH an, dass laut dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften „die zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute“ diesem zu entsprechen haben und dieser Auftrag der FMA auch explizit im BWG als eine der zentralen Aufgaben übertragen wurde. In diesem Zusammenhang verwies er auch auf die Zielsetzung des gemeinsamen Positionspapiers der OeNB und der FMA, nämlich im bankaufsichtlichen Prozess im Sinne eines gemeinsamen Zieles der Erhaltung und Sicherung der Finanzmarktstabilität zusammenzuarbeiten.

Zur Stellungnahme betreffend das Modell 5 führte der RH aus, dass er einer möglichst breiten Erfassung und Beurteilung der verschiedenen Aufsichtsmodelle gegenüber einer rein institutsbezogenen Betrachtung den Vorzug gegeben hat. Er nahm dabei zur Kenntnis, dass die OeNB beim Modell der rein integrierten Aufsicht (als Modell 6 bei der OeNB angesiedelt) zu einer ähnlich positiven Einschätzung wie der RH gelangte. Das von der OeNB angeregte Modell würde sich jedoch hinsichtlich der legislativen Rahmenbedingungen am weitesten von der Gründungsidee der FMA entfernen.

Da der RH von der weitgehenden Beibehaltung der vom Gesetzgeber im Jahr 2001 geschaffenen Rechtskonstruktion ausging, wurde die durchaus denkmögliche Variante der Einrichtung der integrierten Aufsicht bei der OeNB daher vorerst nicht in die Modellbetrachtungen mit einbezogen. Dies auch deshalb, weil eine gänzliche Abkehr von dem nur einige Jahre währenden Aufsichtssystem als negatives Signal für den österreichischen Finanzplatz gewertet werden könnte.

Dem BMF entgegnete der RH, dass es sich bei der Beschreibung der einzelnen Aufsichtsmodelle um Annäherungen an bestehende Systeme handelt, wobei auch nach Einschätzung der OeNB das Modell 1 dem holländischen Modell sehr nahe kommt.

Er regte an, die im Regierungsprogramm vorgesehene Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Arbeit der FMA zu nutzen, um die in den Stellungnahmen zum Prüfungsergebnis des RH aufgetretenen Fragen und Auffassungsunterschiede zu klären bzw. zu diskutieren und dem von der OeNB angesprochenen Evaluierungsbedarf zu entsprechen.

Bei der Weiterentwicklung und Auswahl der Modelle wären nach Ansicht des RH jedenfalls folgende grundsätzlichen Rahmenbedingungen zu beachten:

- Der integrierte Aufsichtsansatz sollte unter dem Blickwinkel der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte und der neuen Entwicklungen in der Finanzwelt (steigende Komplexität der Finanzdienstleistungen, zunehmende Verflechtung der beaufsichtigten Unternehmen) beibehalten bzw. ausgebaut werden.
- Bei der Besorgung bankaufsichtlicher Aufgaben sollte jeweils eine Institution für eine bestimmte Sachmaterie zuständig sein (z.B. für Vor-Ort-Prüfungen).

- Den Finanzmarktstabilitätsgesichtspunkten der OeNB muss im Fall der Übertragung der gesamten Bankaufsichtssachen an die FMA hinreichend entsprochen werden, wobei diesbezüglich auch eine intensive Kooperation mit der FMA vorzusehen wäre (entsprechend dem Gesetzesauftrag an die FMA im BWG).
- Für den Krisenfall müssen der OeNB zur Sicherstellung eines effizienten und effektiven Krisenmanagements weitreichende Durchgriffsrechte zur Verfügung stehen.
- Die Wahrnehmung geldpolitischer Kompetenzen durch die OeNB und die Auswirkungen von Eigentümerverflechtungen an der OeNB wären im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit gebührend zu beachten.

Sonstige Feststellungen und Empfehlungen

57 (1) Darstellung der gesetzlichen Aufgabenerweiterungen für die FMA;

(2) Fehlen einer Organisationseinheit in der FMA, die ausschließlich mit Fragen der internen Organisation der Aufsichtsbehörde befasst ist;

Laut Mitteilung der FMA sei die organisatorische Kompetenz in der FMA verstärkt aufzubauen.

(3) mangelhaft durchgeführtes Maßnahmencontrolling bei den drei externen Beraterstudien zum Thema „Struktur- und Prozessoptimierung“;

(4) Evaluierung zur Benutzerzufriedenheit, zur Anwendungsart und zum Anwendungsgrad des elektronischen Akts (ELAK);

Die FMA teilte mit, die empfohlene Evaluierung im Jahr 2008 durchführen zu wollen.

(5) Konzept für ein Ausfall-Rechenzentrum und Überlegungen zur Systemverfügbarkeit im Fall von Katastrophenszenarien (Prüfung der erforderlichen Verfügbarkeit des ELAK und Einbeziehung auch von kabellosen Verbindungen in die Betrachtungen zur Systemarchitektur);

Die FMA sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

(6) organisatorische Eingliederung und die Aufgaben der Personalabteilung;

(7) Verstärkung von prozessorientierten Prüfungen und Systemprüfungen im Rahmen der Prüfungstätigkeit der Internen Revision.

Schluss- bemerkungen

58 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

An das BMF:

(1) Im Bankwesengesetz sollte auf eine Regelung zur organisatorischen Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank sowie insbesondere darauf hingewirkt werden, dass die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden. (TZ 39)

(2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass das Bankwesengesetz bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – die Möglichkeit einräumt, bestimmte Geschäftsbeschränkungen nach § 70 Abs. 2 Bankwesengesetz auszusprechen. (TZ 30)

(3) Auf eine Einführung der externen Rotation der Bankprüfer wäre hinzuwirken. (TZ 36)

(4) Auf eine Erstreckung der ersten Funktionsperiode des Vorstandes der Finanzmarktaufsichtsbehörde auf fünf Jahre sollte hingewirkt werden. (TZ 13)

An die Finanzmarktaufsichtsbehörde:

(5) Der Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit sollten erhöht und insbesondere der für Vor-Ort-Prüfungen aufgewendete Ressourcenanteil sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den sonstigen Tätigkeiten gesteigert werden. (TZ 22)

(6) Die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen der Wertpapieraufsicht sollten deutlich gesteigert und die Prüfobjekte nach einer risikoorientierten Prioritätenreihung ausgewählt werden. (TZ 47, 49)

Schlussbemerkungen

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(7) Den Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds wären mehr Ressourcen zuzuordnen. (TZ 54)

(8) Die laufenden Routineanalysen im Bereich Markt- und Börsenaufsicht sollten durch personenbezogene Sonderprüfungen ergänzt werden. (TZ 53)

(9) Weiteres Personal wäre – nach dem Konzept der „Strategischen Neudimensionierung der Aufsicht“ – erst nach Erstellung von Mengengerüsten, die um wegfallende bzw. nur temporär wirksame Aufgaben bereinigt sind, aufzunehmen. (TZ 8)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(10) Eine qualifizierte ex post-Berichtspflicht des Vorstandes für wichtige operative Aufsichtstätigkeiten des Vorstandes sollte festgelegt und damit die Intensität der Überwachung des Vorstandes durch den Aufsichtsrat erhöht werden. (TZ 14)

(11) Laufende Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten wären anzustellen, um Anhaltspunkte für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten sowie zusätzliche Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale zu erkennen. (TZ 10)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte die Umsetzung zu.

(12) Bei den Konzessionierungen der Wertpapierdienstleistungsunternehmen sollten die Möglichkeiten der Anwendung eines vereinfachten Verfahrens nach der Gewerbeordnung untersucht werden. (TZ 31)

Laut Mitteilung der Finanzmarktaufsichtsbehörde sei dies bereits erfolgt.

(13) In die Allfinanzbetrachtungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde wären neben den Bereichen Banken und Versicherungen auch Risiken aus dem Bereich Börsen und Wertpapiere mit einzubeziehen. (TZ 55)

(14) Im Bereich der Kostenverrechnung sollte das Zeit- und Leistungserfassungssystem verfeinert werden, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungskreisen zu ermöglichen. (TZ 26)

Laut Stellungnahme der Finanzmarktaufsichtsbehörde habe sie bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

(15) Die Managementgespräche bei Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen wären spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihr zeitmäßiger Anteil zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen einzuschränken. (TZ 50, 51)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(16) Eine mehrjährige Prüfungsplanung der Internen Revision und ein Revisionshandbuch sollten erstellt werden. (TZ 24)

(17) Die umfangreichen Berichtssysteme wären zu vereinfachen sowie ein Organisationshandbuch zu erstellen. (TZ 17)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte zu, ein Organisationshandbuch zu erstellen.

(18) Die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung sollte einer Stabsstelle des Vorstandes zugewiesen werden. (TZ 6)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

An die Oesterreichische Nationalbank und die Finanzmarktaufsichtsbehörde:

(19) Die Prüfungsfrequenz bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken wäre deutlich zu erhöhen; die Prüfungsinhalte wären auszuweiten. (TZ 42)

(20) Im Zusammenhang mit der Bewilligung der IRB-Modelle (IRB: auf internen Ratings basierender Ansatz zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko) sollte der für die Gutachtenstätigkeit erforderliche Zeitaufwand insbesondere für die Sektorbanken angemessen redimensioniert werden. (TZ 45)

(21) Hinsichtlich der Analysensysteme wäre eine Klarstellung dahingehend zu treffen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführt, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen. (TZ 34)

Schlussbemerkungen

(22) Bei den Meldesystemen sollten über die Plausibilitätskontrolle hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme vor Ort durchgeführt, standardisierte Auswertungen der Meldefehler vorgenommen und bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen verhängt werden. (TZ 32)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte die Umsetzung schärferer Sanktionen zu. Die Oesterreichische Nationalbank teilte mit, standardisierte Auswertungen von Instituten im Zuge der Neugestaltung der Datenqualitätsprüfungen umzusetzen.

Grundsätzliche Feststellungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde, der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF

Laut Mitteilung der Finanzmarktaufsichtsbehörde werde sie bemüht sein, die Empfehlungen und Anregungen des RH in einem sehr hohen Ausmaß umzusetzen. Zu diesem Zweck habe sie im April 2007 eine Projektgruppe eingesetzt.

Die Oesterreichische Nationalbank teilte dazu mit, dass die zusammengefassten Empfehlungen seitens der Oesterreichischen Nationalbank grundsätzlich geteilt und aufgenommen würden.

Das BMF wies darauf hin, dass – entsprechend dem Regierungsprogramm – im weiteren Jahresverlauf die Etablierung einer Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Arbeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde vorgesehen sei, um diese schlagkräftiger und effizienter zu gestalten; auch sollten die vom RH festgestellten Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenprobleme beseitigt werden. Die im Prüfungsergebnis des RH getroffenen Feststellungen über Optimierungspotenziale bei der Zusammenarbeit von Finanzmarktaufsichtsbehörde und Oesterreichischer Nationalbank würden vom BMF grundsätzlich geteilt.