

**Arbeitsgruppe Bankenaufsicht**

**Empfehlungen für eine Weiterentwicklung in der**

**Bankenaufsicht**

**Abschlussbericht**

25. März 2021

## Vorwort

Insbesondere als Reaktion auf die globale Finanzkrise in den Jahren 2008 / 2009 fanden seitdem umfassende Bemühungen auf internationaler und europäischer Ebene statt, um das Risiko des Eintritts oder der Wiederholung derartiger Krisenfälle zu minimieren und die Stabilität im Finanzsektor zu erhöhen. Im Zuge dieser Aktivitäten kam es in der Europäischen Union zu weitreichenden Verbesserungen bei dem für Kreditinstitute geltenden Rechtsrahmen und in der Aufsichtspraxis. Mit den drei Säulen der Bankenunion – einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM), Bankensanierung und -abwicklung und europäisches Einlagensicherungssystem<sup>1</sup> – soll eine weitreichende Harmonisierung des Regelwerks und die Konvergenz in der Aufsicht erreicht werden. Darüber hinaus wurden mit den europarechtlichen Richtlinien und Verordnungen betr. Abschlussprüfer besondere Vorschriften für die Abschlussprüfung geschaffen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil dieser Reformbemühungen war die Stärkung und Ausweitung der den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Eingriffsbefugnisse und Instrumente, die insbesondere durch die im Bankwesengesetz (BWG) umgesetzte Richtlinie 2013/36/EU („CRD IV“) sichergestellt wurden. Dieser Prozess legt auch den Rahmen fest, wie die Mitgliedstaaten, die zwar grundsätzlich in der Organisation ihrer Aufsichtsbehörden frei sind, ihre nationale Bankenaufsicht ausgestalten müssen, um den europäischen Anforderungen gerecht zu werden.

Trotz umfangreicher Fortschritte im Bereich der Bankenaufsicht haben Erfahrungen und einzelne Vorkommnisse der letzten Monate und Jahre, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem gerichtsanhängigen Fall der Commerzialbank Mattersburg AG, gezeigt, dass eine ergebnisoffene Analyse im Hinblick auf eine Weiterentwicklung in der Bankenaufsicht vor diesem Hintergrund zielführend und sinnvoll wäre.

Im Auftrag des Bundesministers für Finanzen hat sich diese Arbeitsgruppe daher damit beschäftigt, für den Bereich Bankenaufsicht in einer Gesamtschau die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen, Arbeitsabläufe sowie Zuständigkeiten und Zusammenhänge zu analysieren sowie Überlegungen über zusätzliche Instrumente für die Zukunft anzustellen.

Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden im Rahmen dieses Abschlussberichts als Empfehlungen für den Bundesminister für Finanzen und alle weiteren politischen Entscheidungsträger, die FMA, die OeNB, die Kreditwirtschaft sowie die Bankprüfer aufbereitet.

Die Mitglieder der „Arbeitsgruppe Bankenaufsicht“

---

<sup>1</sup> Die Arbeiten an einem Europäischen Einlagensicherungssystem im Rahmen der Bankenunion sind noch nicht abgeschlossen.

## **Arbeitsweise der „Arbeitsgruppe Bankenaufsicht“**

Die in diesem Abschlussbericht enthaltenen Empfehlungen basieren auf Anregungen und Vorschlägen für eine **Optimierung des Zusammenwirkens der Funktionen innerhalb und außerhalb von Kreditinstituten**, die von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe eingebracht und ausgearbeitet wurden. Diese Funktionen sind

- Geschäftsleitung unter Berücksichtigung des „Vier-Augen-Prinzips“
- Interne Revision
- Aufsichtsrat und dessen Ausschüsse
- Bankprüfer
- Aufsicht (FMA, OeNB)
- Einlagensicherungseinrichtungen
- Rechtliche Rahmenbedingungen, soweit sie für o.a. Funktionen relevant sind

Im Zuge der Erstellung der Empfehlungen dieses Abschlussberichts wurden auch Anregungen geprüft und bewertet, die aus der Kreditwirtschaft oder Fachkreisen an die Arbeitsgruppe herangetragen wurden; diese sind jedoch nur punktuell in diesen Bericht aufgenommen worden.

Die Arbeitsgruppe hat am 28. Oktober 2020 einen Zwischenbericht mit dem Fokus auf kurzfristig realisierbare Vorschläge für Empfehlungen ausgearbeitet, der von den in der Arbeitsgruppe vertretenen Institutionen bereits zum Anlass genommen wurde, diese Empfehlungen zu vertiefen bzw. deren Umsetzung vorzubereiten.

**Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe wurden im Rahmen des Abschlussberichts in zwei Abschnitte unterteilt:**

**Abschnitt I:** Empfehlungen, die rasch und ohne größeren Implementierungsaufwand realisiert werden könnten (sog. „Quick Wins“).

**Abschnitt II:** Empfehlungen, die aufgrund eines deutlich höheren Abstimmungs- bzw. Implementierungsaufwands nur längerfristig realisierbar wären.

# I. „Quick Wins“

## 1. Stärkung der Markttransparenz

- a) **Verpflichtung für alle Kreditinstitute, ein Mindestmaß an Rating-relevanten Kennzahlen im Jahresabschluss zu veröffentlichen, wobei die Überprüfung dieser Kennzahlen durch den Bankprüfer sicherzustellen wäre. Diese Kennzahlen sollten ebenfalls standardisiert an die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) gemeldet werden, weshalb es sich dabei nach Möglichkeit nicht um „neue“ Kennzahlen handeln sollte, sondern um solche, die auf Basis des bestehenden Berichtswesens ohnehin bereits zu berechnen sind.**

Eine **Verbesserung der Transparenz im Rahmen der Offenlegungsanforderungen** für Kreditinstitute („Säule 3“) wird mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/876 („CRR II“) im Juni 2021 erfolgen. Betreffend den Umfang der offen zu legenden Daten wird künftig eine unionsrechtliche Unterscheidung in „große“, „kleine, nicht komplexe“ und „andere“ Instituten vorgenommen<sup>2</sup>. Gleichzeitig werden die Mittel, wie offen zu legen ist, und insbesondere auch der Inhalt sowie das Format der Offenlegung durch die CRR II noch stärker harmonisiert<sup>3</sup> und somit die **Vergleichbarkeit der Daten verbessert**. Eine darüberhinausgehende nationale Erweiterung oder Spezifizierung der EU-Offenlegungsanforderungen ist jedoch EU-rechtlich aufgrund der Maximalharmonisierung und des Umsetzungsverbotes von EU-Verordnungen unzulässig.

Zur weiteren Steigerung der Markttransparenz sollte jedoch auch eine **Veröffentlichung bestimmter Kennzahlen im Rahmen des Jahresabschlusses erfolgen**, etwa durch eine entsprechende Ausweitung der Anhangangaben gemäß § 64 Abs. 1 Bankwesengesetz (BWG). Die Berechnungslogik dieser gesetzlich vorgegebenen Kennzahlen sollte von der Aufsicht entwickelt werden und sich an internationalen Standards und Normen orientieren. Über die Prüfung des Jahresabschlusses wäre damit auch sichergestellt, dass die jeweiligen Kennzahlen vom Testat des Bankprüfers mitumfasst sind. Vorzugsweise wären bei der Auswahl dieser Kennzahlen keine gänzlich neuen, sondern bereits aufgrund des bestehenden Meldewesens (COREP/FINREP) bzw. der bestehenden Offenlegungsanforderungen vorhandenen Kennzahlen heranzuziehen. Sofern diese Kennzahlen nicht (oder zumindest für bestimmte Kreditinstitute nicht) bereits aufgrund des bestehenden Meldewesens bzw. der bestehenden Offenlegungsanforderungen vorhanden sind und daher in diesem Umfang zusätzliche Kennzahlen berechnet werden müssten<sup>4</sup>, sollten im selben Umfang die Meldeanforderungen der „Jahres- und Konzernabschluss-Verordnung – JKAB-V“ der FMA gemäß den §§ 44 und 74 BWG adaptiert werden, um der OeNB die Sammlung und Veröffentlichung dieser Kennzahlen in einer Datenbank (siehe dazu Punkt 1.b.) zu ermöglichen.

---

<sup>2</sup> Art. 433a bis 433c CRR II.

<sup>3</sup> Art. 434, 434a CRR II sowie Durchführungsstandards der EBA.

<sup>4</sup> Insbesondere für kleine, nicht komplexe Kreditinstitute könnte dadurch ein gewisser Zusatzaufwand entstehen.

Welche konkreten Kennzahlen im Sinne dieses Vorschlags öffentlich zugänglich sein sollten, wäre im Rahmen der legislativen Umsetzung noch im Detail zu prüfen und festzulegen<sup>5</sup>.

Kreditinstitute ab einer gewissen Größe sollten darüber hinaus dazu angehalten werden, **Halbjahresberichte** zumindest auf deren Homepage binnen einer Frist von zwei Monaten zu veröffentlichen<sup>6</sup>.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wären gesetzliche Änderungen sowie gegebenenfalls Änderungen im aufsichtlichen Meldewesen notwendig.

**b) Steigerung der Transparenz und insbesondere der Vergleichbarkeit von Kreditinstituten durch Schaffung einer zentralen, mit Meldedaten gespeisten und öffentlich zugänglichen Transparenzdatenbank bei der OeNB**

Um die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Kreditinstituten zu verbessern, sollte von der OeNB eine öffentlich zugängliche Datenbank errichtet werden, die mit Kennzahlen aus der Offenlegung (Säule 3)<sup>7</sup> und/oder mit im Jahresabschlussbericht veröffentlichten Kennzahlen (bzw. deren Komponenten) befüllt wird, die jeweils auch an die Aufsicht gemeldet werden. Dies sollte unter enger Einbindung der Aufsichtsinstitutionen erfolgen, um die Konsistenz mit dem bestehenden Meldewesen sicherzustellen. Aufgrund von nationalen und insbesondere auch unionsrechtlichen Verschwiegenheitspflichten können dabei nur jene Daten erfasst werden, die von den Kreditinstituten selbst veröffentlicht (z.B. im Rahmen des Jahresabschlussberichts bzw. dessen Anhang) oder aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 („CRR“) offengelegt werden.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen sowie korrespondierende Aktivitäten im Rahmen der Aufsichtspraxis notwendig.

**c) Erhöhung der Aktivität und Transparenz innerhalb des Bankensektors selbst um Reputationschäden (und finanzielle Schäden, etwa durch Nachdotierung des Einlagensicherungsfonds) des gesamten Bankensektors zu verhindern**

Diese Empfehlung richtet sich vorrangig an die Marktteilnehmer selbst und zielt darauf ab, dass beispielsweise die Wahrnehmung von stark von den Mitbewerbern abweichenden Zinsstrukturen im Zuge der Konkurrenzbeobachtung Auslöser für eine Kontaktaufnahme mit der Aufsichtsbehörde sein könnte.

---

<sup>5</sup> So sind etwa Eigenmittel und Eigenmittelerfordernis (heruntergebrochen auf Risikoarten) bereits jetzt Teil der Anlage 2 zu Artikel I § 43 BWG (Gliederung der Bilanz) und meldepflichtig gemäß Anlage A1 der JKAB-V der FMA.

<sup>6</sup> Dies soll in Anlehnung an § 125 Abs. 1 BörseG, jedoch spätestens zwei Monate nach dem Stichtag, erfolgen.

<sup>7</sup> Die Aufsichtssystematik folgt einem 3-Säulen-Konzept: Säule 1: Legislativer Rahmen für die Kreditinstitute insgesamt, Säule 2: Institutsspezifischer Aufsichtsprozess, Säule 3: Offenlegungspflichten.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung bedarf es der Mitwirkung und einer erhöhten Aufmerksamkeit der Marktteilnehmer, um ungewöhnliche Wahrnehmungen verstärkt in den laufenden Dialog zwischen Aufsicht und Kreditwirtschaft einfließen lassen zu können.

## **2. Angleichung der maximalen Laufzeit des Prüfungsmandats des Bankprüfers bei externer Rotation an jene der internen Rotation**

Die Maximalfrist für die externe Rotation<sup>8</sup> von Bankprüfern sollte an jene der internen Rotation des jeweiligen Wirtschaftsprüfers innerhalb der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft<sup>9</sup> angeglichen und folglich auf sieben Jahre verkürzt werden. Eine Verkürzung der Frist für die interne Rotation wäre grundsätzlich auch möglich, dies würde jedoch ein Auseinanderlaufen der Fristen der internen und externen Rotation bedeuten, sodass ein anderer Prüfer derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nur für kurze Zeit bestellt werden würde. Ein häufigerer Wechsel der Abschlussprüfer von Kreditinstituten erscheint aus aufsichtsrechtlicher Sicht sinnvoll und könnte die kritische Grundhaltung und die Unbefangenheit der Prüfer und damit die Prüfungsqualität verbessern und dem Aufbau eines zu engen Vertrauensverhältnisses zwischen Prüfer und Geprüftem entgegenwirken. EU-rechtlich ist eine unterschiedliche Rotationszeit für einerseits Bank- und andererseits sonstige Abschlussprüfer möglich<sup>10</sup>. Die Verkürzung der Rotationsfrist auf sieben Jahre stellt gleichzeitig sicher, dass die Bankprüfer über angemessene Einarbeitungszeiten verfügen.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

## **3. Behördliche Anordnung von „Joint Audits“**

Die FMA sollte befugt werden, sogenannte „Joint Audits“ anzuordnen, d.h. die gemeinsame Prüfung des beaufsichtigten Unternehmens durch einen zusätzlichen unabhängigen Wirtschaftsprüfer auf Kosten des geprüften Unternehmens. Dieses Instrument sollte vorzugsweise als Teil der standardmäßigen Beaufsichtigung etabliert werden und auf Stichprobenbasis oder im Anlassfall angewendet werden können. Die Anwendung im Anlassfall würde bedeuten, dass die FMA ein „Joint Audit“ zwingend anordnet, wenn bei einem Kreditinstitut bestimmte Anhaltspunkte vorliegen oder Kriterien

---

<sup>8</sup> Aktuell ist die Maximalfrist für die externe Rotation gemäß Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 grundsätzlich mit 10 Jahren festgelegt.

<sup>9</sup> Gemäß Art. 17 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014, der gemäß § 60a Abs. 3 BWG auch auf Revisoren bei genossenschaftlichen Prüfungsverbänden und „beauftragte Prüfer“ beim Sparkassen-Prüfungsverband anwendbar ist, beträgt die Maximalfrist für die interne Rotation aktuell bereits 7 Jahre.

<sup>10</sup> Gemäß Art. 17 Abs. 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 kann die unionsrechtliche maximale Rotationsfrist von 10 Jahren auf nationaler Ebene verkürzt werden (Mitgliedstaaten-Wahlrecht). Aufgrund der Übergangsbestimmung des Art. 41 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 würde die auf 7 Jahre verkürzte Rotationsfrist auch für Prüfungsmandate gelten, die bereits vor dem 16. Juni 2014 erteilt wurden und am 17. Juni 2016 noch bestanden haben.

erfüllt werden.<sup>11</sup> Aus unionsrechtlicher Sicht wäre die Einführung dieses zusätzlichen Aufsichtsinstruments zulässig, da Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 es den Mitgliedstaaten ermöglicht festzulegen, dass Unternehmen von öffentlichem Interesse unter bestimmten Umständen eine bestimmte Mindestanzahl von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften bestellen müssen. Die „bestimmten Umstände“ wären im vorliegenden Fall die behördliche Anordnung der FMA zur Durchführung eines Joint Audits. Nicht angestrebt werden sollte hingegen, dass alle Kreditinstitute zu „Joint Audits“ verpflichtet werden, da dies mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

#### **4. Frühzeitiger Informationsaustausch zwischen der Abschlussprüferaufsichtsbehörde (APAB) und der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)**

Zur Stärkung einer integrierten Finanz- und Kapitalmarktaufsicht sollen die APAB und die FMA weiter vernetzt werden. Die Behörden können so einander möglichst frühzeitig Auskünfte über solche Erkenntnisse und insb. Auffälligkeiten erteilen, die für die jeweiligen Aufsichtsbereiche wesentlich erscheinen. Die FMA könnte dadurch etwa die Befugnis erhalten, Stellungnahmen der APAB einzuholen, ob und aufgrund welcher Expertise bestimmte Abschlussprüfer oder Abschlussprüfergesellschaften zur Prüfung eines Kreditinstituts befähigt sind.

Durch BGBl. I Nr. 25/2021 wurde im Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) klargestellt, dass die FMA und die APAB zur wechselseitigen Amtshilfe verpflichtet sind. Die gesetzliche Basis für die Umsetzung dieser Empfehlung sollte somit grundsätzlich bereits geschaffen sein.

#### **5. Stärkung der behördlichen Interaktion mit dem Aufsichtsrat**

##### **a) Explizite Abberufungsmöglichkeit der Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrates durch die FMA**

Aufsichtsbehördliche Kompetenzen zur Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrates bei mangelnder fachlicher Eignung sind unionsrechtlich bereits durch die Richtlinie (EU) 2019/878 („CRD V“) vorgesehen und sohin verpflichtend auf nationaler Ebene einzuführen. Die Regierungsvorlage zur Umsetzung der CRD V<sup>12</sup> wurde im Februar 2021 beschlossen und dem österreichischen Parlament zur weiteren Behandlung zugeleitet.

In diesem Zusammenhang sollte darüber hinaus angestrebt werden, dass bei Kreditinstituten alle Vorsitzenden des Aufsichtsrats und deren Stellvertreter sowie alle Vorsitzenden von Ausschüssen des

---

<sup>11</sup> Die Bestellung eines zweiten Abschlussprüfers könnte bspw. bei Verletzung bestimmter aufsichtsrechtlicher Anforderungen, bei Anschlägen bestimmter Frühwarnindikatoren oder bei komplexen Prüfungsgegenständen angeordnet werden.

<sup>12</sup> Siehe RV 663 BlgNR 27. GP.

Aufsichtsrats bis spätestens Ende 2023 einer Überprüfung ihrer fachlichen Eignung mittels behördlichem „fit & proper“-Test unterzogen werden, soweit dies bis dato noch nicht erfolgt ist<sup>13</sup>. Alle Kreditinstitute sollten ihren Aufsichtsräten ein angemessenes Schulungsangebot anbieten, damit diese ihr Fachwissen im notwendigen Umfang laufend aktualisieren und verbessern können.

**b) Erweiterung der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Prüfungsorgane der OeNB im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung**

Die Befugnisse der OeNB bei Vor-Ort-Prüfungen sollten im Rahmen des § 71 Abs. 3 BWG um die mögliche Interaktion mit dem Aufsichtsrat erweitert werden. Abhängig vom Prüfungsfeld sollte diese Interaktion zumindest mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden Standard werden.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

**c) Direkte Übermittlung von Vor-Ort-Prüfberichten durch die OeNB an den Bankprüfer, den Aufsichtsrat, die Staatskommissäre und die Einlagensicherung**

Gemäß § 71 Abs. 6 BWG trifft bisher das Kreditinstitut (dh dessen Geschäftsleitung) die Pflicht zur Übermittlung des Vor-Ort-Prüfberichts der OeNB an den Bankprüfer, den Aufsichtsrat, den Staatskommissär und dessen Stellvertreter sowie die Einlagensicherung. Zur Vermeidung von Verzögerungen, Täuschungen bzw. Fälschungen sollte die Übermittlung des Vor-Ort-Prüfberichts der OeNB an den Bankprüfer, den Aufsichtsrat, die Einlagensicherung sowie die Staatskommissäre künftig direkt durch die OeNB erfolgen.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

**6. Weitere Stärkung des Fokus der Aufsichtsbehörden auf die Tragfähigkeit der Geschäftspläne und die Nachhaltigkeit der Geschäftsmodelle der Kreditinstitute, sowohl bei Konzessionierung als auch bei Änderung des Geschäftsmodells bei laufendem Betrieb**

Das Geschäftsmodell eines Kreditinstituts weist regelmäßig einen hohen Spezialisierungsgrad auf, auch wenn dieses bspw. nur im Retailgeschäft tätig ist (hier wären etwa Differenzierungen nach Filialorganisation, elektronischer Vertrieb, Kundenbeziehungen, angebotenes Produkt-Mix möglich).

---

<sup>13</sup> Bei der Überprüfung der fachlichen Eignung sollte aber stets auch beachtet werden, dass bei einer Überspannung der aufsichtsbehördlichen Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsräten der Personenkreis der für diese Funktion in Frage kommenden Kandidaten nicht mehr groß genug für die Gesamtheit der österreichischen Kreditinstitute sein könnte.



Bei Neukonzessionierung sollte daher künftig der vorzulegende Geschäftsplan explizit auch die Voraussetzung der „Tragfähigkeit“ erfüllen<sup>14</sup>.

Geschäftsmodelle können sich auch im Zeitablauf als überholt erweisen und es hat sich mehrfach gezeigt, dass neue Geschäftsmodelle ad-hoc schwierig zu implementieren sind. Beispielsweise haben sich (nicht ausreichend geprüfte) Portfolio-Zukäufe oder Strategiewechsel im Sinne eines Geschäftsmodellwechsels in der Vergangenheit vielfach als risikoreich erwiesen und müssen daher einer intensiven zeitnahen Überprüfung unterzogen werden. Werden im Rahmen der laufenden Beaufsichtigung (Supervisory Review and Evaluation Process, „SREP“) Defizite identifiziert, die aus Änderungen der Geschäftsmodelle resultieren, sollten zur Adressierung dieser Defizite wie bisher die Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 70 Abs. 4 bis 4d BWG<sup>15</sup> zur Anwendung kommen<sup>16</sup>.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wäre eine gesetzliche Änderung notwendig, darüber hinaus wären sie im Rahmen der behördlichen Aufsichtspraxis zu adressieren.

## **7. Organgeschäfte und deren Überprüfung**

Organgeschäfte weisen eine Nähe zu den Entscheidungsträgern eines Kreditinstituts auf; Bankprüfer wie auch die Aufsicht sollten daher einen Fokus darauf legen, wie Organgeschäfte innerhalb des Kreditinstituts dokumentiert und abgehandelt werden. Aufgrund der Umsetzung der CRD V („RRM-Paket“) sind auf nationaler Ebene (zusätzlich zu den bereits bestehenden Vorgaben bei Organgeschäften gemäß § 28 BWG) ergänzende Dokumentationspflichten bei Kreditvergaben an Organe einzuführen. Die entsprechende Regierungsvorlage wurde im Februar 2021 beschlossen und dem Parlament zugeleitet<sup>17</sup>. Darüber hinaus erfolgt eine weitere Konkretisierung der Handlungspflichten von Kreditinstituten bei Organgeschäften durch die EBA-Leitlinien „Internal Governance“<sup>18</sup> und „Loan Origination“<sup>19</sup>.

In Ergänzung sollte zusätzlich eine Veröffentlichungspflicht relevanter Organgeschäfte (unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten) angedacht werden.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wären gesetzliche Änderungen sowie gegebenenfalls fokussierte Anpassungen der Aufsichtspraxis und der Prüfungspraxis der Bankprüfer notwendig.

---

<sup>14</sup> Dies könnte durch eine Ergänzung des § 4 Abs. 3 Z 3 BWG erreicht werden. Ein Vergleich mit der Rechtslage in Deutschland zeigt, dass das dt. Kreditwesengesetz (KWG) in § 32 Abs. 1 Z 5 KWG ebenfalls bereits vorsieht, dass der eingereichte Geschäftsplan „tragfähig“ sein soll.

<sup>15</sup> Beziehungsweise künftig voraussichtlich die §§ 70 bis 70d BWG.

<sup>16</sup> Insbesondere könnten dafür Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 70 Abs. 4a Z 1, 5 oder 6 BWG zur Anwendung kommen.

<sup>17</sup> Siehe RV 663 BlgNR 27. GP.

<sup>18</sup> Diese EBA-Leitlinie befindet sich derzeit in Überarbeitung.

<sup>19</sup> Ob zusätzlich zur nationalen Umsetzung der CRD V noch weitere gesetzliche Änderungen auf nationaler Ebene notwendig wären, um den überarbeiteten EBA-Leitlinien „Internal Governance“ entsprechen zu können, wird anhand der konkreten Inhalte der überarbeiteten EBA-Leitlinien zu bewerten sein, wobei die EBA selbst die Überarbeitung der Leitlinien mit der Berücksichtigung der CRD V-bedingten Änderungen begründet.

## 8. Stärkung der Internen Revision

Um die Unabhängigkeit der Internen Revision (IR) zu stärken, sollen Leiter bzw. Mitarbeiter/innen der Internen Revision unter einen besonderen arbeitsrechtlichen Schutz gestellt werden, wie dies etwa bereits für den Leiter / die Leiterin der Risikomanagementabteilung gemäß § 39 Abs. 5 BWG gilt. Die Rolle der IR sollte aber auch nicht überspannt werden: Grundsätzlich ist sie ein Instrument der Geschäftsleitung bzw. des Vorstandes, weshalb faktische Grenzen der Prüfung der Geschäftsleitertätigkeit bestehen.

Die Überprüfung der Ressourcen der IR und deren Unabhängigkeit durch den Bankprüfer und die Aufsicht (z.B. hinsichtlich Personalausstattung, Auswahl der Prüffelder, Überprüfungstätigkeit in der Zentrale, Dokumentation der Prüfungshandlungen, Berichterstattung an den Vorsitzenden des Aufsichtsrates) ist bereits jetzt Teil der jeweiligen Prüfungsmodelle. Der Aufsicht sollte jedoch zusätzlich die Befugnis eingeräumt werden, anhand eines Kriterienkatalogs, der etwa auch die Größe des jeweiligen Instituts beinhaltet, eine Auslagerung der IR an Dritte unter Kostentragung des Instituts anzuordnen.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

## 9. Verschärfung der Anforderungen an die Erfahrung von Bankprüfern

Zur Implementierung dieses Vorschlags sollte bei den Ausschließungsgründen in § 62 Z 1 BWG vorgesehen werden, dass betreffend die praktische Erfahrung von Bankprüfern anstatt der Prüfung von Jahresabschlüssen, Konzernabschlüssen oder der Gebarung von „Genossenschaften, Sparkassen oder **Kapitalgesellschaften**“ über zumindest drei Jahre die Prüfung von Jahresabschlüssen, Konzernabschlüssen oder der Gebarung von „**Kreditgenossenschaften, Sparkassen oder sonstigen Kreditinstituten**“ oder zumindest von „**Kreditgenossenschaften, Sparkassen oder sonstigen Unternehmen von öffentlichem Interesse**“ über zumindest drei Jahre die Voraussetzung darstellt, um als Bankprüfer tätig werden zu können.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

## 10. Anpassung der Prüfstandards für Bankprüfer betreffend Saldenlisten

In den Prüfstandards bzw. Fachgutachten für Bankprüfer bzw. Bankprüfungen sollte festgelegt werden, dass der Bankprüfer im Rahmen der Prüfung der Saldenlisten selbst und unmittelbar externe Saldenbestätigungen (auch) von inländischen Gegenbanken einzuholen hat und somit die Einholung solcher Saldenbestätigungen nicht „nur“ unter der Aufsicht bzw. Kontrolle des Bankprüfers stattfindet.

Diese Empfehlung betrifft die Prüfpraxis für Bankprüfer, ihre Umsetzung hätte daher im Rahmen der Prüfstandards für Abschlussprüfer zu erfolgen.

### **11. Weitere Intensivierung des regelmäßigen Austausches zwischen FMA und Bankprüfern**

Der bereits jetzt im Rahmen der Aufsichtspraxis stattfindende laufende Dialog zwischen FMA und Bankprüfern sollte weiter gestärkt werden, wobei der Fokus dieses Austausches insbesondere auf Bankprüfer von „Stand alone-Banken“ und Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Bankprüfungen nur in einem geringen Umfang durchführen, gerichtet werden sollte.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte im Rahmen der behördlichen Aufsichtspraxis zu erfolgen.

### **12. Erweiterung des Adressatenkreises der Redepflicht des Bankprüfers um die Einlagensicherungseinrichtung**

Zur Stärkung des Früherkennungssystems im Rahmen der Einlagensicherung sollte der Bankprüfer seine Redepflicht gemäß § 63 Abs. 3 BWG künftig auch gegenüber der jeweils zuständigen Sicherungseinrichtung ausüben.<sup>20</sup>

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

### **13. Verbesserung des aufsichtlichen (automatisierten) Screenings von Kennzahlen aus dem Meldewesen sowie Weiterentwicklung der bereits bestehenden Möglichkeiten zur Vorab-Identifizierung von „Risikobanken“**

Das aufsichtliche automatisierte Screening von Kennzahlen aus dem Meldewesen durch die OeNB sollte zwecks **Identifizierung von „Unplausibilitäten“** (jenseits von Risikoaspekten) innerhalb des gesamten verfügbaren Zahlenwerks weiterentwickelt werden.

Die bereits bestehenden Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden zur Vorab-Identifizierung von „Risikobanken“ anhand typischer risikoträchtiger qualitativer Indikatoren<sup>21</sup> sollten weiter ausgebaut werden.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte im Rahmen der behördlichen Aufsichtspraxis zu erfolgen.

---

<sup>20</sup> Dies könnte etwa durch eine entsprechende Ergänzung in § 63 Abs. 3 letzter Satz BWG erfolgen.

<sup>21</sup> Beispiele für derartige Indikatoren, die jedoch Gegenstand der Überprüfung durch den Bankprüfer sein sollten: Internet-Auftritt des Instituts hinsichtlich Informationsgehalt und Eigendarstellung, die elektronisch angebotenen Dienstleistungen (Umfang der Dienstleistungen, Abwicklung, KYC-Prozess und dgl.), besondere Eigentümerstrukturen des Instituts oder fehlenden (urlaubsbedingte) Abwesenheiten der Geschäftsleitung.

#### **14. Überprüfung der genossenschaftsrechtlichen Zuständigkeiten für die Revision bzw. Abschlussprüfung im Hinblick auf Verbesserungsbedarf im Falle der Einbringung des Bankbetriebs in eine Aktiengesellschaft und Nichtzugehörigkeit zu einem anerkannten Revisionsverband**

Zur Sicherstellung einer angemessenen Gebarungs- bzw. Abschlussprüfung für Konstellationen, bei denen Kreditinstitute involviert sind, sollten bestehende Übergangsregelungen des Genossenschaftsrevisionsgesetzes 1997 überprüft und eine Überführung in das im Regelfall anwendbare Grundschema der Revisionszuständigkeit angestrebt werden. Bestehen dennoch auch künftig vom Grundschema abweichende Prüfungskonstellationen bzw. Revisionszuständigkeiten, sollte diesen eine erhöhte aufsichtsbehördliche Aufmerksamkeit gewidmet und Doppelbestellungen grundsätzlich vermieden werden.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen sowie fokussierte Anpassungen der behördlichen Aufsichtspraxis notwendig.

#### **15. Weiterentwicklung der aufsichtsbehördlichen Interaktion mit Bankprüfern und Geschäftsleitern in Folge von plausiblen Verdachtsmeldungen von Whistle-Blowern**

Bereits jetzt geht die FMA – mit gebotener Vorsicht und unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes des Whistle-Blowers – regelmäßig Verdachtsmeldungen von Whistle-Blowern nach. Abhängig vom Einzelfall kann dies auch die Konfrontation der Geschäftsleitung eines Kreditinstituts mit bestimmten Verdachtsmomenten umfassen, gemäß § 70 Abs. 1 Z 2 BWG kann die FMA darüber hinaus auch jederzeit von den Bankprüfern bzw. den zuständigen Prüfungs- und Revisionsverbänden Auskünfte einholen, insbesondere dann, wenn sie dies für die Überprüfung bestimmter Verdachtsmomente aufgrund von Whistle-Blower-Meldungen für notwendig hält.

Vor dem Hintergrund dieser bereits bestehenden Aufsichtspraxis sollte die FMA prüfen, inwieweit Verbesserungspotenzial beim Umgang mit Meldungen von Whistle-Blowern bestehen könnte, insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Einbindung des Bankprüfers bei der Überprüfung von daraus resultierenden Verdachtsmomenten.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte im Rahmen der behördlichen Aufsichtspraxis zu erfolgen.

#### **16. Kontenregistereinschau für FMA und OeNB**

Der FMA und der OeNB sollte die Kontenregistereinschau im Rahmen des Kontoregistergesetzes ermöglicht werden.

Durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 25/2021 wurden die FMA für Zwecke der Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und die Oesterreichische Nationalbank für

sanktionsrechtliche Zwecke bereits dazu ermächtigt, Auskünfte aus dem Kontenregister abzufragen.<sup>22</sup> Die für die Umsetzung dieser Empfehlung notwendigen gesetzlichen Änderungen wurden somit bereits vorgenommen.

---

<sup>22</sup> Siehe § 4 Abs. 1 Z 5 und 7 des Kontenregister- und Konteneinschaugesetzes – KontRegG, BGBl. I Nr. 116/2015, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 25/2021.

## **II. Empfehlungen, die aufgrund eines deutlich höheren Abstimmungs- bzw. Implementierungsaufwands nur längerfristig realisierbar wären**

### **1. Erweiterung des aufsichtlichen Meldewesens, um Datenlücken zu schließen und so – unbeschadet der letztlich vom Bankprüfer zu tragenden Verantwortung für die Prüfung der Richtigkeit der Bilanz – auf Unstimmigkeiten in Bankbilanzen rechtzeitig reagieren zu können**

Aufgrund der bislang fehlenden Grundlage im Meldewesen war ein Abgleich von Interbankforderungen und Verbindlichkeiten bislang nicht möglich. Eine Schließung dieser Datenlücken im Meldewesen sollte es der Aufsicht ermöglichen, bspw. mittels automatisierter systematischer Kontrolle zu prüfen, ob eine inländische Interbankverbindlichkeit tatsächlich besteht (z.B. durch Übermittlung/Meldung von Positionen an die Aufsicht bei Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten). Eine solche Kontrolle würde aber den zuständigen Bankprüfer selbstverständlich in keiner Weise von seiner Verantwortung für die vollumfängliche Erfüllung seiner Pflichten, insbesondere der selbständigen Prüfung und Verifizierung der Gegenpositionen, befreien.

Die Umsetzung dieser Empfehlung würde einer gesetzlichen Änderung und darauf gestützt einer Verordnung der FMA bedürfen. Da die Inhalte des erweiterten Meldewesens aus der behördlichen Aufsichtspraxis zu entwickeln wären und dabei möglichst kosteneffizient gestaltet werden sollten, wäre ein etwas längerer Konzeptions- und Umsetzungszeitraum erforderlich.

### **2. Aufbau eines ExpertInnenpool aus hauptberuflichen Innenrevisor/innen in jedem Sektor der österreichischen Kreditwirtschaft**

Es könnte auf Ebene der Fachverbände bzw. der Sektoren der österr. Kreditwirtschaft ein Expertenpool für eine sog. „externe Interne Revision“, wie sie in § 42 BWG bereits vorgesehen ist, oder zur Lösung technisch schwieriger Fragen eingerichtet werden. Hiefür wäre grundsätzlich eine vertragliche Vereinbarung mit dem jeweiligen Kreditinstitut notwendig. Die Kreditinstitute könnten auf den ExpertInnenpool zurückgreifen, wenn sie die Interne Revision auslagern wollen oder seitens der FMA eine Auslagerung der Internen Revision an Dritte angeordnet wird<sup>23</sup>.

Die Einrichtung eines solchen ExpertInnenpools bzw. das Führen einer Liste verfügbarer ExpertInnen wäre als privatwirtschaftliche Maßnahme innerhalb der jeweiligen Sektoren der Kreditwirtschaft selbst zu veranlassen.

---

<sup>23</sup> Zur behördlichen Anordnung der Auslagerung der Internen Revision an Dritte siehe auch Punkt I.8. dieses Berichts.

### **3. Einführung einer verpflichtenden Zertifizierung von Innenrevisor/inn/en im Sinne einer nach außen sichtbaren Qualitätssicherung**

Bereits jetzt bestehen gesetzliche fit & proper-Vorgaben für die Leiter/innen der Internen Revision, die von den Kreditinstituten der FMA gegenüber mittels Anzeige nachzuweisen und von der FMA (bzw. EZB) zu überwachen sind.<sup>24</sup>

Darüber hinaus könnten von jedem Sektor (oder sektorübergreifend) – gegebenenfalls in inhaltlicher Abstimmung mit der Aufsicht – spezifische Ausbildungsinhalte für Innenrevisor/inn/en verpflichtend festgelegt werden, die die Innenrevisor/inn/en sodann in eigens für sie gestalteten und privatwirtschaftlich organisierten Lehrgängen erarbeiten müssten, um eine „Zertifizierung“ als Innenrevisor/in zu erhalten.

Die Umsetzung dieser Empfehlung wäre als privatwirtschaftliche Maßnahme innerhalb der jeweiligen Sektoren der Kreditwirtschaft selbst zu veranlassen.

### **4. Keine Konkursantragszuständigkeit der FMA nach Konzessionsentzug**

Unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Richtlinie 2001/24/EG über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten sowie aktueller einschlägiger Rechtsprechung auf nationaler Ebene sollte eine Klarstellung des § 82 BWG dahingehend geprüft werden, dass mit (vollstreckbarer) Rücknahme der Konzession (dh nicht erst ab formeller Rechtskraft) das Konkursantragsmonopol der FMA für Kreditinstitute endet.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

### **5. Bestellung von Abwicklern (Liquidatoren) nach Konzessionsentzug durch die FMA**

Unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Richtlinie 2001/24/EG über die Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten, sowie aktueller einschlägiger Rechtsprechung auf nationaler Ebene sollte eine Klarstellung des § 6 BWG dahingehend geprüft werden, dass mit (vollstreckbarem) Entzug der Konzession (dh nicht erst ab formeller Rechtskraft) unmittelbar der Bankbetrieb einzustellen und mit der Abwicklung der Bankgeschäfte zu beginnen ist.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

---

<sup>24</sup> Siehe § 42 Abs. 1 und 2, § 73 Abs. 1 Z 11 BWG.

## 6. Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für die Zahlungssystemaufsicht im Zusammenhang mit neuen Technologien

Neue Technologien und Akteure führen zu grundlegenden Veränderungen in der Zahlungsverkehrskette, wodurch sich auch zusätzliche Risiken bei den Zahlungssystemen ergeben. Um in Berücksichtigung der technologischen Entwicklungen, speziell im Zahlungsverkehr, eine effektive Aufsicht über die österreichischen Zahlungssysteme auch weiterhin zu gewährleisten, sollte – unter Miteinbeziehung der unionsrechtlichen Vorgaben (insb. auch des „Digital Finance Package“ der Europäischen Kommission<sup>25</sup>) und relevanter Entwicklungen innerhalb des EZB (insb. des „Oversight Framework for Electronic Payment Instruments, Schemes and Arrangements“ (PISA)<sup>26</sup>) – geprüft werden, inwieweit Anpassungen in der Zahlungssystemaufsicht aufgrund neuer mobiler Zahlungsformen (z.B. Smartphones, Apps) notwendig sind und ob auch eine Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Zahlungsverkehrsaufsicht erforderlich wäre.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wären gesetzliche Änderungen notwendig.

## 7. Ausbau der Kontroll- und Prüfkompentzen für Einlagensicherungseinrichtungen bei ihren Mitgliedsinstituten im Rahmen ihres Frühwarn- bzw. Früherkennungssystems

Während die Möglichkeiten der Sicherungseinrichtungen, Informationen von bzw. zu ihren Mitgliedsinstituten im Rahmen des Frühwarn- und Früherkennungssystems<sup>27</sup> zu erhalten, gesetzlich bereits ausreichend ausgebaut sind<sup>28</sup>, könnten darüber hinaus Kontroll- und Prüfbefugnisse der Sicherungseinrichtungen gestärkt werden. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine gesetzliche Regelung zur Vornahme von **Vor-Ort-Einsichtnahmen** durch die Sicherungseinrichtungen (oder von ihnen beauftragter Personen<sup>29</sup>) bei ihren Mitgliedsinstituten. Im Sinne einer Stärkung des Frühwarn- bzw. Früherkennungssystems könnte auch die Einführung einer Befugnis für Sicherungseinrichtungen geprüft werden, die **Bestellung eines zusätzlichen Wirtschaftsprüfers** im Anlassfall festzulegen.

---

<sup>25</sup> Das „Digital Finance Package“, das von der Europäischen Kommission am 24. September 2020 vorgelegt wurde, umfasst Pläne zur Digitalisierung des Finanzsektors, die eine Strategie für den Massenzahlungsverkehr sowie Legislativvorschläge zu Kryptowerten und zur Stabilität digitaler Systeme beinhalten.

<sup>26</sup> Das „Oversight Framework for Electronic Payment Instruments, Schemes and Arrangements“ (PISA) des Eurosystems soll den bisherigen Aufsichtsrahmen auf innovative Zahlungsinstrumente erweitern. Zum PISA-Rahmenwerk wurde von Oktober bis Ende 2020 eine öffentliche Konsultation durchgeführt; das Inkrafttreten ist für Juni 2021 vorgesehen.

<sup>27</sup> Das aktuelle Frühwarn- bzw. Früherkennungssystem soll als System in der Lage sein, möglichst früh einen bevorstehenden Ausfall zu erkennen, um Mitgliedsinstitute zu schützen und um entsprechende Vorkehrungen für eine Auszahlung im Sicherungsfall frühestmöglich zu treffen

<sup>28</sup> Siehe § 1 Abs. 4 des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (ESAEG) sowie die §§ 61 Abs. 1, 71 Abs. 6, 75 Abs. 3, 77 Abs. 5 und 93 BWG.

<sup>29</sup> Die mit solchen Prüfungen zu betrauenden Personen könnten zB Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder auch die Mitglieder des ExpertInnenpools aus hauptberuflichen Innenrevisoren sein, siehe dazu Punkt II.2.



Mangels Behördeneigenschaft der Sicherungseinrichtungen müsste die Ausübung allfälliger neuer gesetzlicher Befugnisse der Sicherungseinrichtungen sowie die dazu notwendige Mitwirkung der Mitgliedsinstitute über eine Schnittstelle zur FMA<sup>30</sup> sichergestellt werden.

Hilfreich sein könnte in diesem Zusammenhang auch eine weitergehende Analyse von Modellen von privatrechtlich organisierten Einlagensicherungseinrichtungen in Europa, die ebenfalls keinen Behördenstatus besitzen. Gleichfalls ist die Weiterentwicklung der Bankenunion auf europäischer Ebene genau zu verfolgen, da deren 3. Säule, das Europäische Einlagensicherungssystem, noch nicht realisiert ist, sich allerdings in intensiver Diskussion befindet.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wären gesetzliche Änderungen sowie gegebenenfalls begleitende privatrechtliche bzw. privatwirtschaftliche Maßnahmen notwendig.

---

<sup>30</sup> Der aktuell bestehende Rechtsrahmen des ESAEG sieht für den Fall der Nichterfüllung der Pflichten eines Mitgliedsinstituts gegenüber seiner Sicherungseinrichtung die folgende Vorgehensweise vor: Verständigung der FMA durch die Sicherungseinrichtung, Ergreifung von Aufsichtsmaßnahmen und/oder Verhängung von Verwaltungsstrafen durch die FMA gegenüber dem Mitgliedsinstitut sowie, in letzter Konsequenz, der Ausschluss des entsprechenden Mitgliedsinstituts von der Mitgliedschaft bei der Sicherungseinrichtung, mit dem wiederum auch das Erlöschen der Konzession des Mitgliedsinstituts einhergehen würde (siehe §§ 34, 40 und 41 ESAEG).

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe:**

BMF: Mag. Alfred Lejsek

Mag. Paul Pitnik (Experte)

WU-Wien: Univ. Prof. Dr. Stefan Pichler

FMA: BL Dr. Michael Hysek

OeNB: HAL Priv.Do. Dr. Markus Schwaiger