

Österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA)
Otto-Wagner-Platz 5
1090 Wien

Bundessparte Bank und Versicherung
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 320
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-272
E bsbv@wko.at
W <http://wko.at/bsbv>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sacharbeiter	Durchwahl	Datum
	BSBV 184/Dr. Egger	3137	31.10.2018

FMA-Kapitalpuffer-VO

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Entwurf der Kapitalpuffer-Verordnung dürfen wir folgende Stellungnahme abgeben:

I. Zur Festsetzung von O-SIIIs

Gemäß § 23c (5) BWG dürfen Puffer-Anforderungen nicht zu unangemessenen negativen Auswirkungen auf den Finanzmarkt führen. Die Festsetzung von A-SRI Puffern (anderweitig systemrelevante Institute) in Österreich, die im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten zu einem deutlich strengeren Regime führen, birgt eine hohe Gefahr von negativen Auswirkungen auf den österreichischen Finanzmarkt. Insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass unmittelbare Nachbarstaaten von Österreich eine deutlich günstigere Vorgehensweise aufweisen als dies in Österreich der Fall ist. Während in Österreich der niedrigste Puffer-Punktwert für die Qualifikation als A-SRI 188 beträgt, sind die Mindest-Punktwerte in Slowenien (Score 535), Tschechien (Score 405), der Slowakei (Score 529), Italien (Score 375) und Ungarn (402) mindestens doppelt so hoch wie jene in Österreich. Insbesondere durch die unmittelbare Nachbarschaft zu diesen Staaten und zum Teil überschneidenden Zielmärkten entstehen für österreichische Institute durch die Einstufung als A-SRI deutliche Nachteile gegenüber Instituten der genannten Länder. Diesbezüglich seien beispielsweise höhere Aufsichtsanforderungen, wie höhere Offenlegungsfrequenzen und Einstufung als Kategorie 1 im SREP, sowie daraus erwachsende höhere Aufwände zu nennen. Auch müssen allfällige künftige regulatorische Entwicklungen für die Erfassung der Konsequenzen einer Einstufung als A-SRI berücksichtigt werden. Dazu ist insbesondere die im Rahmen des CRD IV-Reviews vorgesehene künftige additive Behandlung des Systemrisikopuffers und des A-SRI Puffers zu zählen. Denn aktuell müssen die betroffenen Institute nur den höheren der beiden Puffer erfüllen, während die künftige CRD V dazu führen könnte, dass beide Puffer aufsummiert in CET 1 vorzuhalten wären.

Die Einstufung von Kreditinstituten als A-SRI unterhalb des Grenzwertes von 275 würde entgegen der Vorgaben des § 23c (5) BWG zu unangemessenen, negativen Auswirkungen auf den österreichischen Finanzmarkt führen. Denn österreichische Kreditinstitute würden im Vergleich zu vergleichbaren Instituten in anderen EU-Mitgliedstaaten deutlich höhere Kosten zu tragen haben.

II. Transparenz bei der Ausübung der makroprudenziellen Aufsichtsbefugnisse

In RZ 10 der „Strategie der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich“

(<https://fmsg.at/publikationen/strategie.html>) weist die makroprudenzielle Aufsicht auf die **hohe Wichtigkeit der Transparenz** bei der Ausübung der makroprudenziellen Aufsichtsbefugnisse hin.

Im Konkreten heißt es dazu in RZ 10, Abschnitt „Prinzipien der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich“:

„Makroprudenzielle Aufsicht handelt in öffentlichem Auftrag und Interesse. Ein wesentliches Element ist dabei die Verbesserung des Informationsstands der Marktteilnehmer und der allgemeinen Öffentlichkeit zu Fragen der Finanzmarktstabilität und Entwicklungen von systemischen Risiken. Transparenz liefert dabei einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Konsistenz und Planbarkeit von makroprudenziellen Entscheidungen. Die Konsultierung von Marktteilnehmern stellt einen Teil davon dar und soll einerseits den Informationsstand potenziell von Maßnahmen Betroffener und andererseits die Entscheidungsgrundlagen der makroprudenziellen Aufsicht verbessern. Aus diesen Gründen bekennt sich die makroprudenzielle Aufsicht zu größtmöglicher Transparenz. Dies stellt auch ein wesentliches Element bei der Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit dar. Vom Prinzip der Transparenz soll nur dann abgegangen werden, wenn aus einer Veröffentlichung zusätzliche Risiken für die Finanzmarktstabilität entstehen oder gesetzliche Vorgaben der Veröffentlichung von Informationen entgegenstehen.“

Diesem Transparenzprinzip widerspricht der Entwurf zur Novelle der Kapitalpufferverordnung jedenfalls in folgenden Punkten:

Zu Z 3 (§ 3 Z 9):

Die Einführung der neuen Risikoklasse „Sonstige nicht abgedeckte systemische Risiken“ ohne ausreichende Begründung ist nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ist die Definition der neuen Risikoklasse so allgemein, dass für die Marktteilnehmer nicht erkennbar ist, welche systemischen Risiken unter diese Risikoklasse fallen könnten.

Die neue Risikoklasse „Sonstige nicht abgedeckte systemische Risiken“ ist zu streichen oder jedenfalls in für die Marktteilnehmer verständlicher und nachvollziehbarer Weise unter Angabe von konkreten Beispielen, Triggern und Wirkungsmechanismen hinreichend zu spezifizieren.

Zu den Begründungen zu Z 6 und 7, Besonderer Teil:

Die Begründung zur Identifizierung von Systemrelevanten Instituten ist aufgrund ihres in weiten Teilen unkonkreten Charakters nicht nachvollziehbar. Im Speziellen geht aus der Begründung nicht hervor, was für konkrete, zusätzliche Erkenntnisse bei der Beurteilung hinsichtlich einer möglichen Systemrelevanz von Instituten miteinfließen. Dies widerspricht dem oben zitierten Transparenzprinzip der makroprudenziellen Aufsicht. In der Begründung wird lediglich angeführt: *„Weiters werden Erkenntnisse des Credibility und Feasibility Tests sowie der Analyse der möglichen Systemrisiken eines Einlagensicherungsfallendes und betreffend der Insolvenzfähigkeit einzelner Banken seitens der Bankenabwicklungsbehörde herangezogen.“*

Die Begründung ist unter Angabe jedenfalls folgender Informationen hinreichend zu spezifizieren:

Welche konkreten „Erkenntnisse“ des Credibility und Feasibility Tests, der Analyse der möglichen Systemrisiken eines Einlagensicherungsfalles und betreffend der Insolvenzfähigkeit einzelner Banken seitens der Bankenabwicklungsbehörde werden *jeweils* für die Beurteilung herangezogen?

Auf welche Art und Weise werden die Komplementaritäten mit gesetzlichen und aufsichtlichen Maßnahmen in den oben genannten Aufsichtsbereichen (z.B. Rückkoppelung von Entscheidungen zur Abwicklungsfähigkeit von Instituten und O-SII-Klassifizierung) berücksichtigt?

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die **Berücksichtigung von Komplementaritäten mit anderen Aufsichtsbereichen** nicht nur sachlich geboten ist, sondern auch ein Prinzip der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich darstellt.

RZ 16 der Strategie hierzu:

„Die makroprudenzielle Aufsicht berücksichtigt in ihren Analysen und Entscheidungen Komplementaritäten und Konflikte mit Zielen und Maßnahmen der mikroprudenziellen Aufsicht und der Geldpolitik. Die makroprudenzielle Aufsicht verfolgt dabei das Ziel, die Komplementaritäten mit diesen Handlungsfeldern bestmöglich zu nutzen.“

Vor diesem Hintergrund ist die in der Begründung genannte Heranziehung des zusätzlichen Indikators „gedeckte Einlagen“ in einer von anderen Aufsichtsbereichen, insb. der des neuen Abwicklungsregimes, losgelösten Betrachtungsweise sehr kritisch zu hinterfragen.

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass als Grundlage für die Novelle der Kapitalpufferverordnung und der darin festgelegten Werte rechtskräftige Bescheide zur Einstufung der Institute als systemrelevant vorliegen müssen. Es ist daher verwunderlich, dass eine Novelle in Begutachtung geschickt wird, bevor diese Bescheide überhaupt vorliegen.

III. Zur Höhe der Puffer

Darüber hinaus dürfen wir folgendes Anliegen der Volksbanken übermitteln:

Die Identifikation als A-SRI erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wird anhand von 10 vorgegebenen Indikatoren die Systemrelevanz geprüft. In einem zweiten Schritt hat die FMA weitere Indikatoren ausgewählt, die das Systemrisiko angemessen erfassen sollen. Unter anderem wurden gemäß den Erläuterungen zu Z 6 und 7 (§§ 7a und 7b) in diesem zweiten Schritt Institute identifiziert, die über ein hohes Maß an gesicherten Einlagen verfügen und daher bei Zahlungsschwierigkeiten eine starke Be- oder Überlastung des Systems verursachen könnten.

Der Volksbanken-Verbund soll aus diesem Grund auf konsolidierter Ebene als A-SRI eingestuft werden. Diesbezüglich ist anzumerken, dass die angesprochene Einlagensicherung auf Ebene des Einzelinstitutes greift. Wie im nationalen Einlagensicherungsregime geregelt hat jedes einzelne Institut für den Fall des Einschreitens der Einlagensicherungseinrichtung Beiträge in Höhe von 0,8% der gesicherten Einlagen an die Einlagensicherungseinrichtung zu leisten. Dies führt bereits zu einer potentiell höheren Belastung des KI-Verbundes. Hat beispielsweise ein Kunde ein einlagengesichertes Konto bei zwei Instituten eines KI-Verbundes, so müssen

gegebenenfalls beide Institute für denselben Kunden Beiträge in Höhe von 0,8% der gesicherten Einlagen (dh zweimal bis zu 0,8% von EUR 100.000) an die Einlagensicherungseinrichtung abführen. Hätte derselbe Kunde nur ein Konto bei einem Institut, so wären die Einlagensicherungsbeiträge immer mit 0,8% von EUR 100.000 gedeckelt. Daher erfolgt die Reduktion des Risikos der Be- und Überlastung des Einlagensicherungssystems auf konsolidierter Ebene durch allfällige höhere Beiträge, nämlich über 0,8% von EUR 100.000 hinaus. Sinn und Zweck dieser Beiträge ist die Vorausleistung, um die Einlagensicherungseinrichtung für den Sicherheitsfall entsprechend auszustatten. Die Betrachtung aus Sicht der Einlagensicherungspflicht erfolgt auf Ebene Einzelinstitut, die Vorschreibung des A-SRI Puffers für den Volksbanken-Verbund ließe sich hingegen allenfalls aus konsolidierter Verbundsicht begründen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb eine Vorschrift, die auf Ebene Einzelinstitut greift, eine konsolidierte Vorschreibung rechtfertigen soll. Auch würde eine derartige Vorgehensweise zu einer Mehrfachbelastung des Volksbanken-Verbundes auf konsolidierter Ebene führen, die zur bereits bestehenden Belastung des Volksbanken-Verbundes aufgrund der potentiell höheren Beiträge zur Einlagensicherung hinzukäme.

Selbst bei Einstufung eines Kreditinstitutes als A-SRI ist die Höhe der vorgeschlagenen A-SRI Puffer zu hinterfragen. Gemäß § 23c BWG kann der Puffer in Höhe von 0% bis 2% festgesetzt werden. Einige Mitgliedstaaten haben dieses Ermessen ausgeübt und entweder gar keinen Puffer für alle A-SRI (Tschechien, Dänemark, Lettland, Italien, Großbritannien), oder niedrigere Puffer für Kreditinstitute, die erst im zweiten Schritt als A-SRI identifiziert wurden (Frankreich mit 0,25% Pufferhöhe, Kroatien mit 0,2% Pufferhöhe), festgesetzt. Da der Volksbanken-Verbund erst im zweiten Schritt als potentielles A-SRI identifiziert wurde, wäre die Festsetzung eines A-SRI Puffers in Höhe von 1% als unangemessen hoch einzuschätzen. Es würden bei einem Festhalten an der A-SRI Einstufung die daraus erwachsenden zusätzlichen Aufsichtsanforderungen und Sorgfaltspflichten den Schutzzweck der Norm bereits hinreichend erfüllen. Hierzu möge Tschechien als Vorbild herangezogen werden, wo der Einsatz des Systemrisikopuffers als ausreichend zur Reduktion der strukturellen Risiken erachtet wird und daher alle A-SRI keine Puffer vorgeschrieben bekamen.

Im Falle eines Festhaltens an der Einstufung des Volksbanken-Verbundes als A-SRI ist analog zu § 7b (1) Z 4 und 6 eine Ergänzung zur Klarstellung wie folgt erforderlich:
„Für die Volksbank Wien AG in ihrer Funktion als Zentralorganisation gemäß § 30a BWG auf Basis der konsolidierten Lage des Volksbanken-Verbundes“.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Franz Rudorfer
Geschäftsführer
Bundessparte Bank und Versicherung