



FMA
Österreichische Finanzmarktaufsicht
Bereich Integrierte Aufsicht
Otto-Wagner-Platz 5
1090 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Per Mail an:
begutachtung@fma.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
FMA-	BAK/KS-	Mag Christian	DW 12511DW 12694	12.05.2022
LE0001.210 GST/Pr/BE		Prantner		
/0001-				
Int/2022				

Stellungnahme zur Verordnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), mit der die Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung erlassen und die Vermögens-, Erfolgs- und Risikoausweis-Verordnung geändert wird

Die Bundesarbeitskammer bedankt sich für die Übermittlung des oben genannten Verordnungsentwurfs und gibt folgende Stellungnahme ab:

Erläuternde Vorbemerkungen zur Entstehungsgeschichte des VO-Entwurfs

Der vorliegende Verordnungsentwurf legt gesetzliche Vergabekriterien bei Immobilienfinanzierungen fest, die zuvor nur als rechtlich unverbindliche „Empfehlungen“ des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) – ein Gremium, das seit einigen Jahren bei der Österreichischen Nationalbank eingerichtet ist – bestanden haben. Das Hauptaugenmerk dieser Verordnung richtet sich – ebenso wie die Tätigkeit des FMSG – auf die Verhinderung bzw Minimierung von systemischen Risiken, die aus der privaten Wohnimmobilienfinanzierung für den Banken- bzw Finanzsektor erwachsen können.

Das FMSG hat sich in den letzten Jahren immer wieder mit den systemischen Risiken aus der privaten Wohnimmobilienfinanzierung auseinandergesetzt und bereits seit dem Jahr 2015 regelmäßig auf kritische Entwicklungen in diesem Segment hingewiesen. Wörtlich heißt es im Jahresbericht des FMSG auf Seite 20, (...), dass ein Anstieg der Zinsen mit Risiken für Kreditnehmer und Banken verbunden ist, insbesondere da ein Großteil der Kredite in Österreich variabel verzinst ist.“

Interessant ist, dass das FMSG bereits im Jahr 2018 (Jahresbericht 2018, auf Seite 3) die Eckpfeiler, die im jetzigen VO-Entwurf enthalten sind, postuliert hatte:

„Als nachhaltig erachtet das FMSG, dass der Eigenfinanzierungsanteil der Kreditnehmer in der Regel 20 % oder mehr ausmacht, Kreditlaufzeiten von länger als 35 Jahre die Ausnahme bleiben, und der Schuldendienst als Richtwert 30 % bis 40 % des Nettoeinkommens nicht überschreitet. Das Gremium erwartet sich im Zuge der Kreditvergabe zudem eine konservative Berechnung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben.“

Das FMSG hat in seinen Jahresberichten von 2015 bis heute insbesondere auf folgende Risikofaktoren hingewiesen:

- Das Marktumfeld bei Hypothekarkrediten in Österreich ist geprägt von einem hohen Wettbewerb, **einem hohen Anteil an variabel verzinsten Krediten**, der viele Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer gegenüber steigenden Zinsen verwundbar macht, sowie hohen Schuldendienst- und Beleihungsquoten in der Neukreditvergabe¹.
- Es gibt in Österreich **einen gut entwickelten Mietmarkt** mit einem hohen Anteil gemeinnütziger Anbieter, eine geringe Bedeutung von kreditfinanziertem Immobilienerwerb zur privaten Weitervermietung, im internationalen Vergleich hohe Einkommen und Vermögen der österreichischen Haushalte und eine adäquate Kapitalausstattung des Bankensektors.
- Allerdings bestehe im Krisenfall das Risiko einer Störung von Teilen des Finanzsystems **aufgrund erhöhter Verluste aus privaten Wohnimmobilienfinanzierungen** für das Bankensystem mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft.

Das FMSG führte in der 31. Sitzung vom 1. März 2022 aus („Empfehlung für den Einsatz von Maßnahmen zur Begrenzung systemischer Risiken aus der privaten Wohnimmobilienfinanzierung - FMSG/2/2022“), dass **der Anteil der variabel verzinsten Kredite im Neugeschäft in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist, aber mit knapp 40 % zum dritten Quartal 2021 auch im Euroraum-Vergleich hoch geblieben ist**; Mitte des vergangenen Jahrzehnts lag der Anteil noch bei über 80 %. Der Anteil des Volumens an Neukrediten, die einen Schuldendienst von über 40 % des Nettoeinkommens auswiesen, betrug im ersten Halbjahr 2021 18 %. **Deutlich mehr als die Hälfte des Neukreditvolumens im ersten Halbjahr 2021 wies eine Beleihungsquote, welche die Gesamtverschuldung in Relation zur hypothekarischen Besicherung und weiterer anrechenbarer finanzieller Sicherheiten setzt, von über 90 % auf oder waren unbesichert.**

Risiken von variabel verzinsten Hypothekarkrediten

Auch die **AK Wien** hat wiederholt beanstandend festgestellt, dass Banken hauptsächlich variabel verzinsten Hypothekarkredite und **kaum Fixzinsvereinbarungen anbieten**. Das zeigen die regelmäßigen Untersuchungen der AK Wien über Hypothekarkredite. Die AK unterstreicht das Risiko von variabel verzinsten Krediten, das darin besteht, dass aufgrund eines scharfen, unter Umständen langanhaltenden Anstiegs der Markt- und in der Folge die vertraglich vereinbarten Zinsen in Hypothekarkreditverträgen auf der Basis der

Zinsanpassungsklauseln die Rückzahlungsraten (Annuität, reine Zinsrate) erheblich ansteigen können.

Hohe Marktzinsen für Hypothekarkredite (Neugeschäft) liegen über ein Jahrzehnt zurück, aber es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Zinsen für Hypothekarkredite laut Zinssatzstatistik der ÖNB im Jahresdurchschnitt von 2008 bei 5,32 % lagen, was im Vergleich zu den durchschnittlichen Zinssätzen im Jahr 2021 (1,2 %) **einen mehr als vierfachen Wert darstellen**. Durch die hohe Inflation in Österreich, im Euroraum und ua in den USA sind Zinserhöhungen durch die Notenbanken nicht mehr auszuschließen, was letztlich dazu führen kann, dass die Geschäftsbanken im Kreditbereich mit (ebenfalls) steigenden Zinsen nachziehen. Haushalte, die in der Vergangenheit alle Mittel ausgeschöpft haben (Eigenmittel, Einkommen), um einen Hypothekarkredit zu erlangen, können bei scharfem Zinsanstieg in Zahlungsschwierigkeiten kommen, vor allem, wenn sich der Preisauftrieb in anderen Konsumgüterbereichen (Lebensmittel, Energie, Treibstoff) fortsetzen sollte.

Es gibt derzeit keine Anzeichen, dass sich die Markt- bzw Kreditzinssätze vervierfachen werden. Es soll allerdings beispielhaft angeführt sein, wenn sich ein vertraglicher Sollzinssatz in einem Hypothekarkreditvertrag (100.000 Euro) von 1,2 % auf 2,4 % verdoppelt (20 Jahre Laufzeit). Im Fall eines Zinssatzes von 1,2 % beträgt die monatliche Rate 468,40 Euro; verdoppelt sich der Zinssatz auf 2,4 %, dann steigt die Rate auf 524 Euro.

Aus der Zinssatzstatistik der ÖNB wird auch ersichtlich, dass die Zinsen für Hypothekarkredite in den letzten Jahren stetig gefallen sind, was auch auf den erheblichen Wettbewerb unter Österreichs Banken zurückzuführen ist; gleichzeitig zeigt sich das Paradoxon, dass Konsumkredite eine teilweise andere – nämlich eine steigende – Tendenz aufweisen. Das mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass im Bereich der Konsumkredite der Wettbewerb deutlich geringer ausgeprägt ist als bei Hypothekarkrediten, bei denen Konsument:innen vorvertragliche Vergleiche anstellen und ein ausgeprägtes „Kredit-Shopping“ betreiben. Niedrige Zinsen bei Hypothekarkrediten waren und sind auch ein Resultat intensiven Wettbewerbs, was offenbar auch dazu geführt hat, dass die Vergabe von Hypothekarkrediten bisweilen zu lax war.

Wie aus Kreisen der Aufsicht zu hören war, ist eine rechtlich verbindliche Verordnung zu Vergabekriterien bei Hypothekarkrediten deswegen notwendig geworden, weil einige Kreditinstitute die seit einigen Jahren vom FMSG empfohlenen risikominimierenden Maßnahmen zur Kreditvergabe nicht ausreichend berücksichtigt haben. **Es zeigt sich einmal mehr, dass Banken auf „soft law“ (zum Beispiel in der Form von Empfehlungen des FMSG) nur unzureichend reagieren.** Daraus ist auch der Schluss zu ziehen, dass die im Finanzwesen regelmäßig beklagte, „Überregulierung“ auch ein Resultat dessen ist, dass „Empfehlungen“ und „freiwillige Verhaltenskodizes“ eben nur unzureichend eingehalten werden. Das zeigen zahlreiche Beispiele der Vergangenheit (zum Beispiel die Empfehlungen zum Angebot von Basiskonten, der freiwillige Verhaltenskodex zu vorvertraglichen Informationen bei Hypothekarkrediten etc)

Rechtliche Grundlagen des VO-Entwurfs

Als rechtliche Grundlage für den vorliegenden Verordnungsentwurf fungiert § 23h Bankwesengesetz (BWG), das die FMA ermächtigt, risikominierende Maßnahmen im Zuge der Immobilienfinanzierung zu erlassen.

Denn die intendierten Maßnahmen würden die problematischen Aspekte der Immobilienkreditvergabe, wie zu geringe Besicherungen, zu hohe Schuldendienste und zu lange Laufzeiten, reduzieren, was letztlich nicht nur im Interesse der Finanzmarktstabilität, sondern auch dem Schutz der Konsument:innen diene. Die Eckpunkte der Maßnahmen im Verordnungsentwurf:

- Beleihungsgrenze in Höhe von 90 % mit einem Ausnahmekontingent in Höhe von 20 %
- eine maximale Schuldendienstquote nach § 23h Abs. 2 Z.3 BWG in Höhe von 40 % mit einem Ausnahmekontingent von 10 % und
- eine maximale Laufzeit in Höhe von 35 Jahren nach § 23h Abs. 2 Z.4 BWG mit einem Ausnahmekontingent von 5 %².
- Die angeführten Ausnahmekontingente nach § 23h Abs. 4 Z.2 BWG sollen die notwendige Flexibilität gewährleisten; sie ergeben sich aus der Abwägung zwischen der Notwendigkeit, den Aufbau der systemischen Risiken zu reduzieren und gleichzeitig ausreichend Flexibilität einzuräumen.

Schlussfolgerungen der AK

Es gibt einige im öffentlichen Diskurs vorgetragene Argumente, die beinhalten, dass die im VO-Entwurf enthaltenen Schwellwerte (erforderliche Eigenmittel, Beleihungsquote, Schuldendienst, maximale Kreditlaufzeit) zu streng seien und die Finanzierung eines Eigenheims – insbesondere für jüngere Menschen mit geringerem Einkommen und Eigenmitteln – dadurch noch unerschwinglicher würde als dies bereits jetzt der Fall sei. Daher müsse man die Schwellwerte großzügiger ansetzen, sodass eine Finanzierung erleichtert werde. Diese Argumentation ist zu eindimensional und rückt die Fremdfinanzierung in eine zu dominante Rollenerwartung. **Denn die Finanzierung eines Eigenheims soll nicht durch möglichst lockere Kreditvergabe leistbar sein, sondern durch leistbare Immobilienpreise und Einkommen, die eine Immobilienfinanzierung ermöglichen.** Der Preisauftrieb bei Immobilien wird auch durch die hohe Nachfrage angeheizt, die daraus resultiert, dass Immobilien in den letzten zehn bis 15 Jahren als Anlageobjekt immer begehrter geworden sind („Anlegerwohnungen“) und damit nicht der Befriedigung von Wohnbedürfnissen dienen, was sich in Leerstand dokumentiert.

Investoren sind dabei von der gegenständlichen Verordnung nicht betroffen. Diese können weiterhin investieren, bauen und an die besser situierten Anleger:innen teuer verkaufen oder teuer vermieten.

Aufgrund der COVID 19-Pandemie sowie dem Ukraine-Krieg sind kurz- und mittelfristige wirtschaftliche Entwicklungen in Österreich schwer abzuschätzen. Es ist daher überlegenswert, diese Verordnung und den darin enthaltenen inhaltlichen Bestimmungen nicht erst in drei Jahren, sondern ein Jahr nach Inkraftsetzung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Zu den vorgeschlagenen **gesetzlichen Bestimmungen im Einzelnen:**

§ 7: zur Beleihungsgrenze von 90 %

Vernünftigerweise sollte der Eigenmittelanteil zumindest ein Drittel des Kaufpreises einer Immobilie ausmachen, um die Kreditabhängigkeit von einer Bank zu begrenzen.

Das entspricht auch – wie die Durchsicht einiger Banken-Webseiten ergeben hat – den Empfehlungen einzelner Banken.

Im Bausparkassengesetz ist seit langem eine Beleihungsgrenze von 80 % festgelegt (§ 10 BausparkG).

Dieser Grenzwert, den es bei Bausparfinanzierungen seit jeher gibt, könnte als generelle Richtschnur für alle Hypothekarkreditfinanzierungen herangezogen werden, um rechtliche Homogenität zu gewährleisten.

§ 8: zur Schuldendienstquote

Das Finanzmarktstabilitätsgremium hat bereits im Jahresbericht 2018 angekündigt: „Als nachhaltig erachtet das FMSG, dass der Eigenfinanzierungsanteil der Kreditnehmer in der Regel 20 % oder mehr ausmacht, Kreditlaufzeiten von länger als 35 Jahre die Ausnahme bleiben, **und der Schuldendienst als Richtwert 30 % bis 40 % des Nettoeinkommens nicht überschreitet**. Das Gremium erwartet sich im Zuge der Kreditvergabe zudem eine konservative Berechnung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben.“

Die AK begrüßt den Ansatz zur Schuldendienstquote und den ursprünglichen Ansatz, den Schwellwert sogar bei 30 % anzusetzen. Die AK regt an, dass diesem statischen Richtwertsatz von 40 % eine zusätzliche Betrachtung hinzugezogen wird, die davon ausgeht, dass Konsument:innen vernünftigerweise nur einen Teil des rechnerischen verfügbaren Einkommens in eine Kreditrate „stecken“ sollen, um unerwartete Ausgaben und/oder plötzliche Einkommensverluste verkraftet werden können; das Ziel ist also eine möglichst nachhaltige Rückführbarkeit des Kredites zu gewährleisten.

§ 4: zur maximalen Laufzeit von 35 Jahren

Es ist zu begrüßen, dass auch langen Laufzeiten Grenzen gesetzt werden. Denn lange Laufzeiten bedeuten nicht nur eine lange Verpflichtung, die aus dem Kreditvertrag resultiert, sondern auch ein Anwachsen der Zinsenlast, die Kreditnehmer:innen zu bezahlen haben. Aus der Sicht der Gesamtkostenbelastung sind daher kürzere Laufzeiten wünschenswert. **Denn je länger die Laufzeit ist, desto höher fallen die Zinsen und Nebenkosten (Kontoführungsgebühren für das Verrechnungskonto, aliquotierte Bearbeitungsgebühren, Lebensversicherungen, die auf die Laufzeit des Kredites ausgerichtet sind) aus.** Der hohe Zinsendienst, der mit langen Laufzeiten einhergeht, kann beispielhaft erläutert werden (Annahmen):

Kreditbetrag: 100.000 Euro, angenommener Sollzinssatz 2,5 % pro Jahr, Laufzeit 20 Jahre (240 Monate). In diesem Fall beträgt die monatliche Rate (Annuität) 528,80 Euro, was umgelegt auf die Gesamtlaufzeit einen Gesamtbetrag (=Summe aller Zahlungen an die Bank) von 126.912 Euro ausmacht.

Verlängert sich die Laufzeit auf 35 Jahre (420 Monate), dann beträgt die monatliche Rate (Annuität) zwar nur 356,75 Euro; aber umgelegt auf die Gesamtlaufzeit beträgt der

Gesamtbetrag 149.835,83 Euro. Das bedeutet, dass allein der Zinsendienst bei einer 35-jährigen Laufzeit um rund 23.000 Euro höher ausfällt als bei einer 20-jährigen Laufzeit.

§ 10: zu den Ausnahmekontingenten

Der Verordnungsentwurf sieht umfangreiche Ausnahmekontingente vor, um den Maßnahmen eine gewisse Flexibilität zu verleihen. Diese Nebenbedingungen bringen erhöhten administrativen Bedarf bei der österreichischen Finanzaufsichtsbehörde hervor; somit sind ausreichende Ressourcen in der FMA für diese Kontroll- bzw. Aufsichtstätigkeit sicherzustellen.

Abschließende Bemerkungen zu sonstigen Rahmenbedingungen zur Vergabe von Hypothekarkrediten

- Seit 21.3.2016 gilt das Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz (HIKrG) für alle neu abgeschlossenen Kreditverträge, die hypothekarisch besichert sind oder dem Erwerb einer Liegenschaft dienen. Tendenziell beabsichtigt das Gesetz mehr Konsumentenschutz in den Bereichen Kreditwerbung, vorvertragliche Informationen, Prüfung der Kreditwürdigkeit, Beratung und Kreditvermittlung. Die **Kreditwürdigkeitsprüfung ist damals strenger geworden**. Bis 2016 gab es nur eine Hinweispflicht der Bank gegenüber dem Kreditwerber, wenn erhebliche Bedenken bezüglich der Kreditwürdigkeit bestanden – die Kreditvergabe war aber erlaubt. Nun ist die Kreditgewährung nur mehr erlaubt, wenn es wahrscheinlich ist, dass der Kreditnehmer seine Verpflichtungen aus dem Kreditvertrag in der vertraglich vorgesehenen Weise erfüllen kann. Es gibt im Zusammenhang mit den Scoring-Methoden der Banken – diese Punktbewertungsverfahren finden in einer „Black Box“ statt – immer wieder Fragen, die sich aus der fraglichen Qualität, der den Scoringverfahren zugrundeliegenden Daten ergeben.
- Die AK tritt dafür ein, dass die Maßnahmen zur Bonitätsprüfung bzw Bewertung der Kreditfähigkeit einer Schuldner*in **eine fundierte gesetzliche Grundlage erhalten, die** festlegt, welche Datenarten im Rahmen der Kreditwürdigkeits- bzw Bonitätsprüfung erhoben, bewertet und – in Bezug auf die zeitliche Befristung – gespeichert werden dürfen.
- Der zentrale Dreh- und Angelpunkt bei Kreditgeschäften ist der Zinssatz, der Kreditverträgen zugrunde liegt. Es sollte gesetzliche Bestimmungen geben, die vorsehen, dass Konsument*innen **in schriftlichen Angebotsunterlagen bei variablen Zins-sätzen Modellrechnungen vorgelegt** werden, die verschiedene Zinsszenarien aufweisen und verdeutlichen, wie sich die Raten (monatliche) Belastung verändern kann, wenn die Zinsen steigen.
- Die Finanzkrise 2008 und die Folgejahre haben eindrucksvoll gezeigt, dass Fremdwährungskredite für durchschnittlich verständige Kreditnehmer*innen eine ungeeignete Kreditform darstellen. Die AK plädiert für eine Klarstellung in den Mindeststandards, dass Fremdwährungskredite als „Massenprodukt“ für die

Wohnraumfinanzierung für VerbraucherInnen ungeeignet sind. Die AK plädiert für eine gesetzliche Klarstellung, dass **Fremdwährungskredite als „Massenprodukt“ für die Wohnraumfinanzierung für VerbraucherInnen ungeeignet** sind.

Wir ersuchen um Berücksichtigung und Würdigung der von der AK vorgebrachten Argumenten.

