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 70/Dr. Egger	3137	8.11.2022

FMA-Begutachtungsentwurf zur Änderung der Kapitalpuffer-Verordnung 2021 (KP-V 2021)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum FMA-Begutachtungsentwurf zur Anpassung der Kapitalpuffer-Verordnung (KP-V) nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Empfehlung des FMSG

Das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) hat sich in seiner Sitzung am 12. September 2022 für eine Erhöhung der nunmehr additiven Anforderungen beim Kapitalpuffer für systemrelevante Institute („O-SII-Puffer“) und beim Systemrisikopuffer („SyRP“) ausgesprochen. Die Umsetzung dieser Empfehlung soll nunmehr in Form der vorgeschlagenen Novellierung der FMA KP-V erfolgen.

Das FMSG begründet die Notwendigkeit der Erhöhung der Kapitalpuffer damit, dass zwar die Unsicherheiten aus der Covid 19-Pandemie zurückgegangen, aber neue Unsicherheiten wie der Krieg in der Ukraine, gestiegene Energiepreise und hohe Inflation dazu gekommen seien. Zudem bestünden strukturelle Systemrisiken seit dem Jahr 2020 auch weiterhin. Die Puffererhöhungen seien laut FMSG notwendig, um diese strukturellen Systemrisiken und das „Too-Big-To-Fail“ Problem zu adressieren, das exzellente Rating des österreichischen Bankensystems und die günstigen Refinanzierungskosten zu erhalten sowie staatliche Bankenrettungspakete zukünftig zu vermeiden. Auf die Ausführungen und Empfehlungen des FMSG wird auch in der Begründung des vorliegenden KP-V Begutachtungsentwurfes explizit Bezug genommen.

II. Zusätzliche Pufferanforderungen nicht gerechtfertigt und unzweckmäßig

Die Kreditwirtschaft hat zuletzt im Juni 2022 ein Schreiben an die Aufsicht und das FMSG gerichtet, in dem auf die negativen Auswirkungen etwaiger zusätzlicher Puffererhöhungen für Bankkunden, Realwirtschaft und hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit heimischer Institute hingewiesen wurde.

Wir verstehen die grundsätzliche Intention des FMSG adäquate und günstige Refinanzierungs-möglichkeiten sowie das Beibehalten eines günstigen Ratings für Österreich sicherzustellen. Allerdings müsste man auch in Betracht ziehen, dass eine zu restriktive und konservative

Regulierungspolitik zur abnehmenden Attraktivität des Finanzplatzes Österreich führen könnte, da durch höhere Pufferanforderungen die Kreditvergabe erheblich eingeschränkt wird, und dies gerade in Zeiten krisenbedingt erhöhten Liquiditätsbedarfs am österreichischen Markt. Insgesamt sollen die Puffer dazu dienen, etwaigen Risiken vorzubeugen. Allerdings ist der Zeitpunkt des Pufferaufbaus vorbei, denn wir befinden uns inmitten einer geopolitischen und wirtschaftlichen Krise. Der Einsatz der erhöhten Puffer zum jetzigen Zeitpunkt würde die derzeitige Krise nur verstärken. Darüber hinaus hat die Bankenaufsicht mit der neuen Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung (KIM-V) auf der Kreditvergabeseite bereits Vorkehrungen für den lokalen Markt getroffen.

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Erhöhung des O-SII-Puffers und des SyRP ist grundsätzlich festzuhalten, dass diese makroprudentiellen Instrumente nur dann zum Einsatz kommen dürfen, wenn bestimmte Risiken nicht ohnedies durch die Eigenmittelanforderungen des Art 92 CRR, dem Kapitalerhaltungspuffer und allfälligen Säule II-Maßnahmen abgedeckt sind. Schon jetzt gibt es inhärente Überschneidungen zwischen den Kapitalpuffern und den Anforderungen an die zusätzliche Kapitalausstattung der Säule II (Pillar 2 Requirement, P2R) und den Kapitalleitlinien der Säule II (Pillar 2 Guidance, P2G).

So zielt der SyRP darauf ab, langfristige antizyklische systemische oder makroprudenzielle Risiken, die nicht ohnehin bereits von der CRR abgedeckt werden, zu verhindern und zu mindern. Derartige Risiken, die nicht durch den bestehenden Aufsichtsrahmen abgedeckt sind, werden derzeit nicht gesehen. Verluste, die selbst unter sehr ungünstigen Szenarien zu erwarten sind, werden per Definition durch Stresstests abgedeckt und würden durch die von den Banken gehaltenen Kapitalressourcen im Rahmen der Säule I- und Säule II-Anforderungen aufgefangen. So beruht beispielsweise die P2G auf den von der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde durchgeführten Stresstests. Deren Ergebnisse analysieren, wie die Kapitalpositionen der Banken sowohl im Basis- als auch im Negativszenario auf einen vordefinierten Satz von Parametern reagieren. Das adverse Szenario beinhaltet bereits eine negative Einschätzung der makroökonomischen Bedingungen mit dem Ziel, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bank zu beurteilen. Die quantitativen Ergebnisse, d.h. der Rückgang des Kapitals im hypothetischen Negativszenario, dienen als Ausgangspunkt für die Festlegung der Höhe der P2G. Die P2G berücksichtigt daher bereits die Auswirkungen makroprudenzieller Risiken (z.B. die Entwicklung der Immobilienpreise) umgerechnet in CET1-Kapital-anforderungen.

Als Reaktion auf diese Aufsichtspraxis hat der europäische Gesetzgeber durch eine Anpassung des Art 133(1) RL (EU) 2019/878 (CRD V) klargestellt, dass es beim Systemrisikopuffer zu keiner Doppelbelegung von Risiken kommen darf. Die entsprechende nationale Umsetzung dieser RL-Bestimmung erfolgte in § 23e BWG. Dieser gesetzlichen Regelung ist bei der Festsetzung von Kapitalpufferanforderungen auch uneingeschränkt Rechnung zu tragen.
Es haben sich darüber hinaus seit der Einführung der Kapitalpuffer im Jahr 2016 auch die Rahmenbedingungen erheblich geändert.

So hat z.B. im Jahr 2016 auch der SRM seine operative Tätigkeit vollumfänglich aufgenommen, um innerhalb des Euroraums finanziell in Schieflage geratene große Institute erforderlichenfalls geordnet abwickeln zu können, damit diese nicht unter Heranziehung staatlicher Finanzmittel aufgefangen werden müssen. Für diese Zwecke wurde auch per 1. Jänner 2016 der Europäische Abwicklungsfonds SRF eingerichtet, der auf Basis der Beiträge der Banken bis Ende 2023 eine prognostizierte Zielausstattung von über EUR 70 Mrd. erreichen wird.

Die Puffererhöhungen sollten laut FMSG - wie eingangs erwähnt - unter anderem deshalb erforderlich sein, um der „Too-Big-To-Fail“ Problematik entgegenzuwirken und staatliche Bankenrettungspakete zukünftig zu vermeiden. Für diese Zwecke wurde aber der Einheitliche Europäische Abwicklungsmechanismus zusammen mit dem hoch dotierten Abwicklungsfonds ins Leben gerufen. Diese Begründung des FMSG zur Rechtfertigung zusätzlicher Puffer greift daher nicht. Vielmehr müssten die österreichischen O-SIIs zweimal für dieselben Risiken Kapital hinterlegen, zumal diese Banken zusätzlich auch entsprechende MREL-Anforderungen zur Risikominderung und Sicherstellung ihrer Abwicklungsfähigkeit erfüllen müssen.

Laut der Empfehlung des FMSG vom 12. September 2022 werden die Auswirkungen der angepassten Höhen von SyRP und O-SII-Puffer auf die Kreditmargen sehr gering sein, und die Kreditversorgung der Realwirtschaft daher nicht eingeschränkt werden. Auf welcher Grundlage diese Aussage getroffen wurde, erschließt sich nicht. Es fehlen auch in der Begründung der KP-V entsprechende Nachweise.

Faktum ist, dass im Falle der Anhebung der Kapitalpuffer zusätzliches Kapital der Banken gebunden und der Realwirtschaft für notwendige Investitionen nicht zur Verfügung steht. Dieses Kapital wird jedoch insbesondere in den derzeit herrschenden wirtschaftlich außerordentlich herausfordernden Zeiten dringend benötigt, zumal renommierte Ökonomen prognostizieren, dass Österreich an der Schwelle zu einer Rezession steht. Eine Erhöhung der Kapitalpuffer führt in einer derart schwierigen wirtschaftlichen Situation zu weiteren negativen Auswirkungen sowohl für die Bankkunden als auch für die Realwirtschaft. Weiters führt sie zu prozyklischen Effekten und verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Institute dadurch. Die vorgesehenen Übergangs-bestimmungen des § 8a KP-V zum graduellen Aufbau der neuen Kapitalpufferanforderungen ändern daran nichts. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die Eigenmittel-anforderungen mit dem Inkrafttreten des „Basel III+“-Regelwerks nochmals signifikant erhöht werden.

Auch der Verweis auf gestiegene Energiepreise und die hohe Inflation vermag als Argument für zusätzliche Kapitalpufferanforderungen nicht zu überzeugen. Es handelt sich hier um Benchmarks, die Schwankungen unterworfen sind und sich daher für die Auferlegung von (meist langfristigen) Kapitalpufferanforderungen nicht eignen. Sobald die Energiepreise und die Inflation rückläufig sind, müsste man konsequenterweise ja auch die Kapitalpuffer-anforderungen wieder zurücknehmen.

Es sei auch nochmals darauf hingewiesen, dass die FMA durch die erst am 1. August 2022 in Kraft getretene KIM-V als Reaktion auf die Preisentwicklung an den Immobilienmärkten und den damit einhergehenden potentiellen systemischen Risiken für die Finanzmarktstabilität bereits weitreichende aufsichtsrechtliche Maßnahmen erlassen hat. Laut FMSG sollen in dessen nächster Sitzung im Dezember 2022 auch erstmals Daten zur Wirksamkeit der KIM-V vorliegen. Die Österreich-Resultate der im Euroraum durchgeführten EZB/OeNB-Umfrage über das Kreditgeschäft vom Oktober 2022 (Bank Lending Survey) zeigen bereits einen deutlichen Rückgang der Nachfrage nach Wohnbaukrediten[1]. Offenkundig ist – neben der KIM-V – auch aufgrund des stetigen Anstiegs des Zinsniveaus, der Kostensteigerungen bei Baumaterialien sowie der Unsicherheit über die weitere Wirtschaftsentwicklung ein wesentlicher Rückgang bei der Nachfrage nach Immobilienfinanzierungen zu verzeichnen, wodurch auch systemische

[1] *OeNB*, Pressemitteilung vom 25.10.2022: „Deutlicher Rückgang der Nachfrage nach Wohnbaukrediten“, abrufbar unter: https://www.oenb.at/Presse/20221025.html

Risiken reduziert werden. Es wäre zu erwarten gewesen, dass man die Auswirkungen der KIM-V im Hinblick auf Systemrisiken jedenfalls abwartet und bewertet, bevor frühzeitig Maßnahmen für zusätzliche Kapitalpuffer beschlossen werden.

Abschließend darf festgehalten werden, dass die österreichischen Institute ihre Widerstandsfähigkeit in den letzten Jahren wiederholt unter Beweis gestellt haben und sich als zuverlässiger Akteur bei der Bewältigung von Krisen erwiesen haben.

Aus all diesen Gründen ist die vom FMSG vorgeschlagene Erhöhung der Kapitalpufferanforderungen zum einen im Hinblick auf die Finanzstabilität der Institute nicht gerechtfertigt und zum anderen aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Herausforderungen alles andere als sinnvoll für die Zwecke der Krisenbewältigung. Die Novellierung der KP-V in der vorgeschlagenen Fassung sollte daher nochmals überdacht werden.

Wir ersuchen um einen Gesprächstermin mit der Aufsicht, um unsere vorgebrachten Bedenken und Anmerkungen erörtern zu können.

Weiters dürfen wir in der Beilage Ausführungen der Landes-Hypothekenbanken übermitteln, die vor dem Hintergrund ihrer öffentlichen Eigentümerstruktur darlegen, dass sehr wohl eine rasche Kapitalerhöhung möglich ist, sofern dies in einem entsprechenden Szenario notwendig ist. Auch dürfen wir detailliertere Ausführungen der UniCredit Bank Austria übermitteln, die aufgrund ihrer speziellen Eigentümerstruktur als Auslandstochter einer EU-Bank und ihres Geschäftsmodells spezifische Anliegen zur KP-V formuliert hat.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Ausführungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Dr. Franz Rudorfer
Geschäftsführer
Bundessparte Bank und Versicherung