

Finanzmarktaufsichtsbehörde  
Bereich Integrierte Aufsicht  
Otto-Wagner-Platz 5  
1090 Wien  
E-Mail: [begutachtung@fma.gv.at](mailto:begutachtung@fma.gv.at)

Auskunft:  
Mag. Karl Fenkart  
T +43 5574 511 23210  
  
Zahl: IIIb-373/04/00-293  
Bregenz, am 10.11.2022

Betreff: Stellungnahme zur Verordnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), mit der die Kapitalpuffer-Verordnung 2021 geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren!

Das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG) hat in seiner Sitzung vom 12. September 2022 die Evaluierung des Systemrelevante Institute-Puffers und des Systemrisikopuffers abgeschlossen. Im Zuge der Evaluierung hat das Gremium festgehalten, dass die bekannten Herausforderungen, wie hohe Inflation, steigende Zinsen und ein nachlassendes Wirtschaftswachstum, die Covid-19-Pandemie und die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine **vom österreichischen Bankensektor effektiv begrenzt** werden konnten.

Wir erlauben uns nunmehr zum vorliegenden Entwurf der Novelle der FMA-Kapitalpuffer-Verordnung (KP-V-2021), die unter anderem eine Anpassung des Systemrisikopuffers zum Inhalt hat, Stellung zu nehmen. Von dieser Anpassung sind vier Landes-Hypothekenbanken - Oberösterreichische Landesbank Aktiengesellschaft, Hypo Tirol Bank AG, Hypo Vorarlberg Bank AG und HYPO NOE Landesbank für Niederösterreich und Wien AG - unmittelbar betroffen. Gemein ist diesen vier Kreditinstituten, dass diese mehrheitlich bzw. im alleinigen Eigentum der jeweiligen Bundesländer stehen (HYPO-NOE und HYPO-Tirol stehen zu 100 % und HYPO-Vorarlberg sowie HYPO-Oberösterreich mehrheitlich im Eigentum des jeweiligen Bundeslandes).

Wir möchten daher Ihre Aufmerksamkeit auf die für die jeweilige Landes-Hypothekenbank und damit auch für das jeweilige Bundesland belastenden aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen, konkret auf das Systemrisikopuffer-Regime, lenken.

Der Systemrisikopuffer hat seit seiner Einführung 2016 ebenso wie der Systemrelevante Institute-Puffer (OSII-Puffer) zur Stabilisierung des Finanzmarktes Österreich beigetragen. Beide Puffer haben eine Erhöhung der Risikotragfähigkeit, eine Verbesserung der Einschätzung von Ratingagenturen und Investoren sowie eine Erhöhung der Belastbarkeit der Einlagensicherungen bewirkt. Im Zuge der tourlichen Evaluierung hat das FMSG in seiner Empfehlung festgehalten, dass die „**niedrige strukturelle Profitabilität**“, die „**spezifischen Eigentümerstrukturen**“, sowie das „**hohe Engagement gegenüber aufstrebenden Volkswirtschaften in Europa**“ die Gefahr für Systemrisiken erhöhen. Da sich diese Systemrisiken vermeintlich sowohl auf konsolidierter Ebene als auch auf Einzelinstitutsebene manifestieren, wurde empfohlen, den Systemrisikopuffer auf beide Ebenen anzuwenden. In direktem Zusammenhang mit dieser Feststellung werden sodann die vier identifizierten Landes-Hypothekenbanken mit der graduellen Einführung (d.h. je 0,25 % im Jahr 2022 und 2023) eines Systemrisikopuffers auf Einzelinstitutsebene bis zu einer Endausbauhöhe von 0,5 % - zusätzlich zu dem bereits verordneten Systemrisikopuffer auf konsolidierter Ebene - bedacht. Aktuell müssen die vier angeführten Landes-Hypothekenbanken auf konsolidierter Ebene einen Systemrisikopuffer in Höhe von 0,5 % vorhalten.

Vor dem Hintergrund der aufsichtsbehördlichen Erwartung zusätzlicher Eigenmittel (bspw. Basel IV) und der nach wie vor bestehenden Zusatzbelastungen für Banken, u.a. in Form der Stabilitätsabgabe, ist das Erfordernis im Allgemeinen sowie die Angemessenheit der geltenden Systempuffer-Regelung im Speziellen zu hinterfragen. Dies auch aus dem Gesichtspunkt, dass Banken gleicher oder ähnlicher Größenordnung und Geschäftsmodelle unterschiedlich belastet und in diesem Zusammenhang die angeführten Hypo-Banken benachteiligt werden bzw. erschwerte Bedingungen erhalten.

Die Begründung der **spezifischen Eigentümerstruktur** betrifft in erster Linie die sich im Eigentum bzw. überwiegendem Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen Hypo-Banken und die sich daraus ergebende erschwerte rasche Kapitalisierung bzw. in einer Krise eingeschränkte Fähigkeit einer Rekapitalisierung.

Der Verband der österreichischen Landes-Hypothekenbanken hat die diskriminierende Betrachtung der im VO-Entwurf bezeichneten „spezifischen“ – gemeint sind hier wohl die öffentlichen – Eigentümerschaften als Risikofaktor zuletzt im Schreiben vom 02.12.2019 an Hr. Vize-Gouverneur Univ.-Prof. Dr. Haber dargelegt. Bedauerlicherweise wurden die objektiv validen Argumente weder seitens des FMSG noch der FMA gewürdigt.

Im Hinblick auf die vom FMSG festgestellten Herausforderungen der Gegenwart ist festzuhalten, dass die Eigentümerschaften der betroffenen Landes-Hypothekenbanken bis in das 19. Jahrhundert zurückreichen und in dieser Zeitspanne niemals Zweifel an der Bereitschaft zur Unterstützung bzw. konstruktiven Zusammenarbeit aufkommen ließen. Mehrheitlich wird diese Unterstützung zur Förderung der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung sowie zur Vorsorge einer hochwertigen Infrastruktur sogar in den jeweiligen Landesverfassungen normiert.

Spätestens seit Pandemiebeginn steht zweifelsfrei fest, dass Bankdienstleistungen zur kritischen Infrastruktur zu zählen sind. Im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine gewinnt der Schutz dieser Infrastrukturen zunehmend an Bedeutung. In der Zusammenarbeit zwischen Landes- und Bundesdienststellen wurde geregelt, dass die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Federführung in diesbezüglichen strategischen Fragestellungen übernehmen. Auch in dieser Hinsicht ist, im Vergleich zu börsennotierten Kreditinstituten, die Eigentümerschaft der Länder vorteilhaft, zumal somit die effizienteste Kommunikationsstruktur sichergestellt ist.

Die Betrachtung des öffentlichen Eigentümers als Risikofaktor bringt eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung der Landes-Hypothekenbanken im Wettbewerb gegenüber Banken anderer Sektoren mit sich. Diese Benachteiligung spiegelt sich in einer zusätzlichen Begrenzung der Finanzierungsfähigkeit, verursacht durch den zusätzlichen Systemrisikopuffer auf Einzelinstitutsebene, wider.

Hinsichtlich der vorgeworfenen vermeintlich erschwerten Rekapitalisierung möchten wir entgegnen, dass sehr wohl die Option einer raschen Kapitalerhöhung besteht. Auch bei Banken im Eigentum der öffentlichen Hand ist es möglich, Kapitalerhöhungen durchzuführen, ohne dass diese als staatliche Beihilfen gewertet werden. Sie kann somit für eine adäquate Kapitalausstattung der Bank sorgen. Dabei hat die öffentliche Hand als Investor am freien Markt den Privatinvestor-Test durchzuführen. Im Wesentlichen ist die wirtschaftliche Rentabilität der Investition zu prüfen. Wenn eine Investition zu Marktbedingungen erfolgt und mit einer Rendite verbunden ist, die ein privates Unternehmen/einen privaten Investor derselben Branche ebenfalls zufriedenstellen würde, handelt es sich nicht um staatliche Beihilfen. Die Maßnahme, in diesem Fall eine Kapitalerhöhung, muss nicht bei der EU-Kommission angemeldet werden. Der Privatinvestor-Test wird typischerweise von einem Wirtschaftsprüfer durchgeführt und das Ergebnis des Wirtschaftsprüfer-Gutachtens von einem Anwalt bezüglich Beihilfenrecht rechtlich gewürdigt.

Die beiden weiteren Begründungen im FMA-VO-Entwurf sollen noch zur Vervollständigung kurz angesprochen werden, da diese ebenso wenig auf die genannten Landes-Hypothekenbanken zutreffend sind. Hinsichtlich der „niedrigen strukturellen Profitabilität“ sei hingewiesen, dass der HYPO-Sektor gemäß OeNB-Datenbasis im Jahr 2021 ein Aufwands-Ertrags-Verhältnis (Betriebsaufwendungen/Betriebserträge) in Höhe von 59,5% ausweist. Dies bedeutet, dass die Ertragslage der Landes-Hypothekenbanken ähnlich demjenigen des Sparkassensektors (59,3%) ist und die Landes-Hypothekenbanken somit zu Österreichs profitabelsten Banksektor zu zählen sind.

Was die Feststellung „hohes Engagement gegenüber aufstrebenden Volkswirtschaften in Europa“ anlangt, sei noch einmal auf die originäre Aufgabe der Landes-Hypothekenbanken laut deren Satzung hingewiesen, dass deren Kerngeschäft eindeutig in Österreich liegt. In den jeweiligen Satzungen wird festgehalten, dass die genannten Kreditinstitute insbesondere die Aufgabe

haben, mit ihren Bankdienstleistungen das jeweilige Bundesland bei dessen wirtschaftspolitischen Aufgaben zu unterstützen, sowie den Geld- und Kreditverkehr und damit die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich zu fördern. Bei keinem der angesprochenen Institute liegt ein hohes Engagement gegenüber aufstrebenden Volkswirtschaften in Europa vor und ist dieses auch aus bankstrategischer Planungsperspektive nicht ableitbar.

Abschließend möchten wir gemäß den Erörternden Bemerkungen des VO-Entwurfs darauf hinweisen, dass die Angemessenheit der Kapitalpufferanforderungen für den Systemrisikopuffer zumindest alle zwei Jahre überprüft werden soll. Da der Systemrisikopuffer letztmalig in der FMSG-Sitzung vom 15.09.2021 (FMSG/3/2021) evaluiert wurde, erscheinen die nunmehrigen Bestrebungen – auch auf Basis der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklungen – überzogen.

Wir möchten daher anregen, für die genannten Landes-Hypothekenbanken von der vorgesehenen Einführung eines Systemrisikopuffers auf Einzelinstitutsebene abzusehen sowie den Systemrisikopuffer auf konsolidierter Ebene zu streichen, auch weil sich diese zusätzliche Kapitalanforderung letztlich spürbar in Form teurerer Kreditkonditionen auswirken.

Der Hyposektor leistet auch in derart turbulenten Zeiten seinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beitrag und ist bestrebt, dies unter regulatorisch gleichen Wettbewerbsbedingungen weiterhin zu gewährleisten.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Vorarlberger Landesregierung  
im Auftrag

Mag. Karl Fenkart