

Begründung

Allgemeiner Teil

Die Einstufung der Systemrelevanten Institute und die Angemessenheit der Pufferanforderung sind gemäß § 23d Abs. 8 Z 2 des Bankwesengesetzes – BWG, BGBl. Nr. 532/1993, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 36/2022, mindestens jährlich, die Angemessenheit der Kapitelpufferanforderung für den Systemrisikopuffer ist gemäß § 23e Abs. 5 BWG zumindest alle zwei Jahre zu überprüfen. Dieser Entwurf dient der Anpassung der Kapitalpuffer-Verordnung 2021 (KP-V 2021), BGBl. II Nr. 245/2021, an die Empfehlung des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) für die Anpassung des Systemrisikopuffers und Systemrelevante Institute-Puffers (FMSG/5/2022) der 33. Sitzung vom 12. September 2022 und berücksichtigt die dazu eingeholte gutachtliche Äußerung der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB).

Zu diesem Zweck stützt sich der Entwurf auf die Verordnungsermächtigungen gemäß § 23d Abs. 7 und § 23e Abs. 3 BWG. Gemäß § 23d Abs. 7 BWG hat die FMA durch Verordnung unter Berücksichtigung relevanter Vorgaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen Systemrelevanten Instituten mit Sitz im Inland eine Kapitalpufferanforderung vorzuschreiben. Gemäß § 23e Abs. 3 BWG kann die FMA Kreditinstituten und Kreditinstitutsgruppen unter Berücksichtigung relevanter Empfehlungen und Richtlinien der EBA mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen durch Verordnung vorschreiben, auf Einzelbasis, auf konsolidierter oder teilkonsolidierter Basis eine aus hartem Kernkapital bestehende Kapitalpufferanforderung für den Systemrisikopuffer vorzuhalten.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (§ 6):

Eine Fehlfunktion oder das Scheitern eines Systemrelevanten Institutes kann zu Störungen im Finanzsystem insgesamt oder von Teilen des Finanzsystems führen, die schwerwiegende negative Auswirkungen im Finanzsystem und in der Realwirtschaft nach sich ziehen. Insbesondere in Zeiten hoher wirtschaftlicher Unsicherheit sind gut kapitalisierte Systemrelevante Institute auch eine wichtige Voraussetzung für die Beibehaltung des sehr guten Ratings des österreichischen Bankensystems und damit auch für vergleichsweise niedrige Refinanzierungskosten. Der Puffer für Systemrelevante Institute zielt darauf ab, die Wahrscheinlichkeit einer Fehlfunktion oder eines Scheiterns eines großen, Systemrelevanten Kreditinstituts und den damit verbundenen Schaden zu reduzieren. Die EBA-Leitlinie (EBA/GL/2014/10) sieht zwei Schritte zur Identifikation von Systemrelevanten Instituten vor. In einem ersten Schritt werden Institute anhand von Indikatoren identifiziert, die (i) Größe, (ii) Relevanz für die Wirtschaft der Union oder des betreffenden Mitgliedstaats, (iii) Bedeutung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten und (iv) Verflechtungen des Instituts oder der Gruppe mit dem Finanzsystem abbilden. In einem zweiten Schritt ist vorgesehen, dass nationale Aufsichten ihre Expertise über den konkreten Bankensektor nützen, um sicherzustellen, dass alle systemrelevanten Banken als solche erkannt werden, auch wenn dies aufgrund der Mechanik des ersten Schritts nicht der Fall wäre. Seit dem Jahr 2018 werden daher die gesicherten Einlagen als zusätzlicher Indikator berücksichtigt, da Banken, die ein hohes Maß an gesicherten Einlagen aufweisen und daher im Einlagensicherungsfall eine Be- oder Überlastung des Einlagensicherungssystems darstellen würden, eine hohe systemische Relevanz haben. Zudem stellen auch Banken, die beim EBA-Score unauffällig, aber bei einem der gemäß EBA-Leitlinie angewandten Indikatoren besonders hoch exponiert sind, eine potenzielle Gefährdung der Finanzmarktstabilität dar. Bei der Klassifikation eines Instituts als systemrelevant wird überdies eine einjährige Beobachtungsregel angewendet. Über- oder unterschreitet ein Institut erstmalig den Schwellenwert von 275 Punkten oder den Schwellenwert für den Anteil an den gesicherten Einlagen von 3,0 %, erfolgt eine Neuklassifizierung nicht sofort, sondern erst, wenn die Über- oder Unterschreitung länger als 1 Jahr andauert, das heißt bei der nächstfolgenden Evaluierung wieder festgestellt wird.

Als systemrelevant identifizierte Institute	Score 2021	Score 2022	empfohlene OSII- Puffer ohne Berücksichtigung der Unsicherheit vor Über- lappung	nach Über- lappung	identifiziert aufgrund von
--	---------------	---------------	---	--------------------------	-------------------------------

konsolidiert

Erste Group Bank	2,512	2,615	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
Raiffeisen Bank International	1,835	1,978	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
UniCredit Bank Austria	1,172	1,050	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
Raiffeisenlandesbank Oberösterreich	522	507	1.00%	0.90%	EBA Score u.a.
BAWAG	564	568	1.00%	0.90%	EBA Score u.a.
Raiffeisen-Holding Niederösterreich-Wien	293	263	1.00%	0.90%	1-Jahr-Beobachtung
Volksbanken Verbund	199	196	1.00%	0.90%	gesicherte Einlagen

unkonsolidiert – Solo

Erste Group Bank	1,096	1,188	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
Raiffeisen Bank International	1,125	1,195	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
UniCredit Bank Austria	1,076	1,160	2.00%	1.75%	EBA Score u.a.
Raiffeisenlandesbank Oberösterreich	471	514	1.00%	0.90%	EBA Score u.a.
BAWAG	506	572	1.00%	0.90%	EBA Score u.a.
Raiffeisenlandesbank Niederösterreich-Wien	292	260	1.00%	0.90%	1-Jahr-Beobachtung
Erste Bank der oesterreichischen Sparkassen	220	235	1.00%	0.90%	gesicherte Einlagen

Aus der Berücksichtigung der aktuellen Unsicherheiten in Form einer Begrenzung der Erhöhung der effektiven Pufferquoten auf 0,5 Prozentpunkte (siehe Begründung zu § 8) ergibt sich für einzelne Institute eine im Vergleich zu den Werten der Tabelle niedrigere Pufferfestsetzung.

Zu Z 2 (§ 8):

Das FMSG hat in seiner Empfehlung festgestellt, dass in Österreich ein erhöhtes strukturelles Systemrisiko besteht. Wie sich auch aus dem Gutachten der OeNB ergibt, ergibt sich dies aus der spezifischen Kombination folgender Faktoren: niedrige strukturelle Profitabilität, spezifische Eigentümerstrukturen, hohes Engagement gegenüber aufstrebenden Volkswirtschaften in Europa, Größe des Bankensektors in Relation zum BIP, seine Vernetzung innerhalb der Finanz- und mit der Realwirtschaft und das langfristige strukturelle Spreadrisiko. Daher ist auf Grundlage der Empfehlung des FMSG und des Gutachtens der OeNB die Aktivierung eines strukturellen Systemrisikopuffers in folgenden Komponenten zur Adressierung und Mitigierung der Systemrisiken erforderlich: (1) systemische Verwundbarkeit und (2) systemisches Klumpenrisiko. Die systemische Verwundbarkeit ist das Risiko, das vom System auf die einzelne Bank wirkt, z.B. durch Marktverwerfungen im Zuge eines Scheiterns einer Bank und insbesondere durch die Gefahr der Belastung des öffentlichen Haushalts durch Banken, die in öffentlicher Eigentümerschaft stehen. Das systemische Klumpenrisiko ist ein Risiko, das aus substantiell gleichartigen Risikopositionen der Kreditwirtschaft resultiert und aufgrund dieser Gleichartigkeit bei mehreren Kreditinstituten zu Störungen führen kann, die schwerwiegende negative Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Realwirtschaft entfalten können. Jedoch wurden im Sinne einer verhältnismäßigen Anwendung der Kapitalpuffer nur jene Banken ausgewählt, die diesen Risiken besonders ausgesetzt sind und ein Proportionalitätskriterium erfüllen. Nur für diese Banken werden die strukturellen Puffer aktiviert.

Die Kalibrierung der Pufferhöhen erfolgt für die einzelnen Systemrisikokomponenten. Dabei werden strukturelle Änderungen in den Systemrisiken und etwaige Überlappungen mit andern regulatorischen mikro- und makroprudenziellen Maßnahmen berücksichtigt. Die OeNB stellt in ihrem Gutachten zur Quantifizierung der Überlappung zwischen dem Systemrisikopuffer und dem Puffer für Systemrelevante Institute fest, dass letzterer bei Additivität im Ausmaß von maximal 12,5% gesenkt werden kann und ersterer im Ausmaß von maximal 25%. Bei der Berechnung der Pufferhöhen erfolgte auch eine

Berücksichtigung der Mindestanforderungen für Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) und der bereits aufgebauten Mittel des einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF), weil dadurch eine größere Manövriermasse in Abwicklungsfällen gegeben ist.

Da sich die identifizierten Systemrisiken bei allen betroffenen Instituten bzw. Institutsgruppen sowohl auf konsolidierter als auch auf Einzelinstitutsebene manifestieren, wurde vom FMSG empfohlen, den Systemrisikopuffer sowohl auf konsolidierter als auch auf Einzelinstitutsebene zu setzen.

Gemäß Gutachten der OeNB erschwert bei den Landes-Hypothekenbanken die öffentliche Eigentümerschaft eine Kapitalisierung im Krisenfall (systemisches Rekapitalisierungsrisiko). Weiters wird ausgeführt, dass Landeshaftungen in der Vergangenheit Anreizverzerrungen verstärkt haben und trotz Reduktion (Auslaufen der Gewährträgerhaftung) nach wie vor existieren. Der Reduktion der Landeshaftungen wurde bereits bei der Erlassung der KP-V 2021 Rechnung getragen, als die Pufferanforderungen für den Systemrisikopuffer für die betroffenen Landes-Hypothekenbanken von 1% auf 0,5% herabgesetzt wurden (vgl. § 8 Abs. 1 KP-V 2021 gegenüber § 7 Abs. 1 der Kapitalpuffer-Verordnung – KP-V, BGBl. II Nr. 435/2015 in der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. 586/2020). Da sich diese Systemrisiken bei allen betroffenen Instituten bzw. Institutsgruppen sowohl auf konsolidierter als auch auf Einzelinstitutsebene manifestieren, wurde vom FMSG empfohlen, den Systemrisikopuffer sowohl auf konsolidierter als auch auf Einzelinstitutsebene zu setzen. Daher ist der Systemrisikopuffer von den vier identifizierten Landes- und Hypothekenbanken nun auch auf Einzelinstitutsebene zu halten. Die BAWAG überschreitet nach der Re-Evaluierung erstmalig die relevanten Kriterien für die Anwendung des Systemrisikopuffers auf Einzelinstitutsebene. Die Addiko Bank AG wurde aufgrund des höheren systemischen Klumpenrisikos als zusätzliche Bank für die Anwendung des Systemrisikopuffers auf konsolidierter Ebene identifiziert, während sich der Systemrisikopuffer bei der UniCredit Bank Austria aufgrund der geringeren Bedeutung des systemischen Klumpenrisikos auf konsolidierter Ebene reduziert.

Die weiteren Änderungen der Pufferhöhen sind eine Folge der Umsetzung der Additivität von Systemrisikopuffer und Puffer für Systemrelevante Institute mit der BWG-Novelle BGBl. I Nr. 98/2021. Damals wurden mit der Neuerlassung der KP-V 2021 die Pufferhöhen für den Puffer für Systemrelevante Institute reduziert. Der Grund für die Reduktion war, dass es inmitten eines durch hohe Unsicherheit aufgrund von Covid-19 geprägten wirtschaftlichen Umfeldes zu keiner Pufferhöhung nur aufgrund der regulatorischen Änderung kommen sollte. Die nunmehrigen Erhöhungen der Pufferanforderungen für Systemrelevante Institute trotz gegenüber der Evaluierung 2021 nicht wesentlich veränderter EBA-Scores sind daher darauf zurückzuführen, dass die vorübergehende Pufferreduktion bei erstmaliger Einführung der Additivität ausläuft. Allerdings wurde bei der finalen Berechnung der Pufferhöhen die komplementäre Wirkung der beiden Puffer im Rahmen der Überlappungsanalyse berücksichtigt.

Darüber hinausgehend wird der Empfehlung des FMSG gefolgt, die additiven Erfordernisse aus Systemrisikopuffer und Puffer für systemrelevante Institute mit maximal zusätzlich 0,5 Prozentpunkten zu begrenzen. Ohne diese Begrenzung hätte das Auslaufen der vorübergehenden Pufferreduktion im Zusammenhang mit der erstmaligen Einführung der Additivität bei einigen Instituten nun zu einer stärkeren Erhöhung der effektiven Pufferhöhen geführt. Der Grund für diese Begrenzung mit maximal zusätzlich 0,5 Prozentpunkten sind sowohl die Unsicherheiten durch den Ukraine-Krieg, gestiegene Energiepreise und hohe Inflation als auch das Auslaufen von Einmaleffekten durch makro- und finanzpolitische Hilfen im Zuge der COVID-19-Pandemie, die die Geschäftsmodelle der Banken vor neue Herausforderungen stellen (z.B. durch sinkende Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer oder höhere operative Kosten). Die FMA hat die Angemessenheit der Kapitalpufferanforderung für Systemrelevante Institute gemäß § 23d Abs. 8 Z 2 BWG zumindest einmal jährlich zu überprüfen, die Kapitalpufferanforderung für den Systemrisikopuffer gemäß § 23e Abs. 5 BWG zumindest alle zwei Jahre. Im Rahmen der nächsten Evaluierung der makroprudenziellen Puffer wird das finanz- und makroökonomische Umfeld einschließlich bis dahin eingetretener Reaktionen der Kreditinstitute und des Finanzsystems berücksichtigt werden.

Konkret ergibt dies folgende Pufferhöhen für den Puffer für Systemrelevante Institute anhand der EBA-Scores, wobei Institute, die aufgrund der nationalen Kriterien identifiziert wurden, dem Bucket 1 zugewiesen werden.

	EBA Scores	Ausgangswert OSII-Puffer	Überlappung	gerundeter Wert nach Überlappung
Bucket 1	275-636	1,0% CET1	12,50%	0,90%

Bucket 2	637- 999	1,5% CET1	12,50%	1,30%
Bucket 3	≥1,000	2,0% CET1	12,50%	1,75%

Zu den Auswirkungen der strukturellen Puffer auf die Kreditvergabe in Österreich ist anhand der relevanten Daten festzustellen, dass der Kapitalaufbau seit Puffereinführung im Juli 2016 die Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Seit Juli 2016 hat sich die Kreditvergabe der österreichischen Institute weiterhin dynamisch entwickelt und befand sich immer im positiven Bereich. Die Auswirkungen der zusätzlichen Puffer auf das Wachstum wurden im Gutachten der OeNB explizit modelliert und quantifiziert. Dabei wurde analysiert, ob ein tatsächlicher Kapitalbedarf bei Banken durch Puffererhöhungen entsteht, welche zusätzlichen Kosten daher für Banken entstehen und wie sich diese auf makroökonomische Kennzahlen (Investitionen, Konsum) auswirken. Der prognostizierte negative volkswirtschaftliche Effekt der Erhöhung der Kapitalpuffer ist mit einer Verminderung des BIP-Wachstums in den nächsten 3 Jahren um maximal 0,001 Prozentpunkte sehr gering.

Zu Z 3 (§ 8a):

§ 8a sieht entsprechend der Empfehlung des FMSG eine Übergangsbestimmung für die Anpassung der Kapitalpufferquoten vor, mit der die Erhöhung der Kapitalpufferquoten im Kalenderjahr 2023 graduell erfolgt. Dadurch erhöht sich die Summe aus der Kapitalpuffer-Quote für Systemrelevante Institute und der Kapitalpuffer-Quote für den Systemrisikopuffer im Vergleich zur derzeit geltenden Rechtslage per 1. Jänner 2023 für jedes Kreditinstitut sowohl auf Einzelbasis als auch auf konsolidierter Basis höchstens um 0,25 Prozentpunkte. Die Übergangsbestimmung ist bis 31. Dezember 2023 befristet, sodass ab 1. Jänner 2024 (dies entspricht einem Auslaufen der Übergangsbestimmung und einem Anwendungsbeginn der vollen Pufferhöhen per Jahresende 2023) die Kapitalpuffer gemäß §§ 6 und 8 in der vollen vom FMSG empfohlenen Höhe vorzuhalten sind.

Zu Z 4 (§ 9 Abs. 3):

Regelung des Inkrafttretens. Der 1. Jänner 2023 als Datum des Inkrafttretens entspricht einem Inkrafttreten per Ablauf des 31. Dezember 2022 bzw. per Ende des Jahres 2022 und steht daher im Einklang mit der Empfehlung des FMSG.