

Entwurf

Verordnung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), mit der die Kapitalpuffer-Verordnung 2025 geändert wird

Auf Grund des § 23e Abs. 3 des Bankwesengesetzes – BWG, BGBl. Nr. 532/1993, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 96/2025, wird mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen verordnet:

Die Kapitalpuffer-Verordnung 2025 (KP-V 2025), BGBl. II Nr. 112/2025, wird wie folgt geändert:

1. In § 7 Abs. 2 wird der Prozentsatz „1%“ durch den Prozentsatz „2%“ ersetzt.
2. In § 7 Abs. 2 wird der Prozentsatz „2%“ durch den Prozentsatz „3,5%“ ersetzt.
3. In § 9 Z 1 wird das Zitat „BGBl. I Nr. 6/2025“ durch das Zitat „BGBl. I Nr. 96/2025“ ersetzt.
4. In § 9 Z 2 wird das Zitat „Verordnung (EU) 2024/2987, ABl. Nr. L 2024/2987 vom 04.12.2024“ durch das Zitat „Delegierten Verordnung (EU) 2025/1496, ABl. Nr. L 2025/1496 vom 19.09.2025“ ersetzt.
5. In § 9 Z 3 wird das Zitat „BGBl. I Nr. 125/2024“ durch das Zitat „BGBl. I Nr. 50/2025“ ersetzt.
6. In § 10 wird nach Abs. 1 folgender Abs. 2 angefügt:
„(2) In der Fassung der Verordnung BGBl. II Nr. xy/2026 treten in Kraft:
 1. § 7 Abs. 2 in der Fassung der Z 1 sowie § 9 Z 1 bis 3 mit 1. Juli 2026,
 2. § 7 Abs. 2 in der Fassung der Z 2 mit 1. Juli 2027.“

Allgemeiner Teil

Diese Novelle dient der Anpassung der Kapitalpuffer-Verordnung 2025 (KP-V 2025), BGBl. II Nr. 112/2025, an die Empfehlung des Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG) der 47. Sitzung vom 12. Dezember 2025 für den Einsatz des sektoralen Systemrisikopuffers (FMSG/6/2025¹, in Folge: „FMSG-Empfehlung 6/2025“). Das FMSG empfiehlt der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), den Systemrisikopuffer gemäß § 23e Bankwesengesetz – BWG, BGBl. Nr. 532/1993, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 96/2025, für den gesamten Bankensektor für bestimmte Gewerbeimmobilienkredite gemäß Z 2 der Anlage zu § 23e BWG (sektoraler Systemrisikopuffer) auf 3,5% dieser Risikopositionen auf konsolidierter und unkonsolidierter Ebene zu erhöhen. Die vorliegende Novelle berücksichtigt die dazu eingeholte gutachtliche Äußerung der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB)² und stützt sich auf die Verordnungsermächtigung gemäß § 23e Abs. 3 BWG: 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.

Gemäß den Feststellungen der OeNB bestehen in Österreich weiterhin erhöhte systemische Risiken aus dem Bestand der gewerblichen Immobilienfinanzierungen, die derart ausgeprägt sind, dass es zu einer Störung des Finanzsystems mit möglicherweise bedeutenden nachteiligen Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Realwirtschaft im Inland kommen könnte.

Zur Risikosituation im Bereich der gewerblichen Immobilienkredite hält die OeNB in ihrer gutachtlichen Äußerung im Wesentlichen fest: Die Quote der notleidenden Kredite (Non-Performing-Loan-Quote, NPL-Quote) bei gewerblichen Immobilienkrediten, die mit Q2 2024 noch bei 4,6% lag, ist mit Q3 2025 auf 8,4% angestiegen. Dieser Anstieg der NPL-Quote bei gewerblichen Immobilienkrediten ist auch im internationalen Vergleich auffällig und war im Jahr 2025 in keinem anderen Land in der Eurozone höher als in Österreich. Auch die Kreditqualität der gewerblichen Immobilienkredite, die nicht notleidend sind, hat sich verschlechtert. Unter den von österreichischen Banken vergebenen gewerblichen Immobilienkrediten gibt es einen hohen Anteil an Krediten mit hohen Beleihungsquoten bzw. unbesicherten Krediten.

Zur modellbasierten Systemrisikoanalyse hält die OeNB in ihrer gutachtlichen Äußerung Folgendes fest: „In der modellbasierten Systemrisikoanalyse für CRE [Commercial Real Estate, gewerbliche Immobilien]-Kredite kommt die OeNB zum Ergebnis, dass CRE-Kredite auch weiterhin ein erhöhtes systemisches Risiko für die Finanzmarktstabilität in Österreich darstellen. Die OeNB kommt zu dieser Schlussfolgerung, indem die Veränderungen der geschätzten PDs [Probability of default, Ausfallwahrscheinlichkeit] und LGDs (loss given default, Verlustquote bei Ausfall) sowie deren Auswirkungen auf die NPL-Quote und Kapitalisierung der österreichischen Banken analysiert werden. [...] In der Folge führt der Anstieg der PDs zu einem höheren Anteil an notleidenden Krediten (NPLs). Die simulierte NPL-Quote steigt im adversen Szenario bis zum Ende der Betrachtungsperiode auf 30,3% und liegt damit in der Größenordnung von historischen CRE-Krisen.“

Die OeNB führt weiter aus, dass bei zahlreichen österreichischen Banken eine „risikobehaftete Kombination aus hohem CRE-Kreditvolumen, hohen NPLs und relativ niedrigen Eigenkapitalquoten vorliegt. [...] Bei 22 Banken [...] fällt die Kapitalisierung [aufgrund des in der OeNB-Systemrisikoanalyse ermittelten Verlustpotentials] unter die Total SREP Capital Ratio (die SREP-Quoten dieser Banken enthalten keine CRE-Komponenten). Das Scheitern einzelner oder einiger dieser Banken hätte keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die Finanzstabilität. Das Scheitern einer signifikanten Anzahl dieser Banken bei einem plausiblen Schock hat jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität. Während das österreichische Finanzsystem grundsätzlich als stabil und krisenresistent einzuschätzen ist, ergeben sich durch die Situation zahlreicher Banken am Rande der Verteilung unter einem plausiblen Szenario systemische Risiken für das gesamte Bankensystem.“

Zusammenfassend hält die OeNB in ihrer gutachtlichen Äußerung zu den Systemrisiken aus gewerblichen Immobilienfinanzierungen fest: „Sowohl die Entwicklung einzelner Risikoindikatoren als auch die modellbasierte Systemrisikoanalyse zeigen weiterhin erhöhte systemische Risiken aus dem Bestand der Gewerbeimmobilienfinanzierungen in Österreich. Im Falle eines Vertrauensverlusts in das

¹ <https://www.fmsg.at/publikationen/risikohinweise-und-empfehlungen/2025/empfehlung-fmsg-6-2025.html>.

² <https://www.fma.gv.at/national/fma-verordnungen/> und dort bei „Kapitalpuffer-Verordnung 2025“ unter „Konsultationen“.

österreichische Bankensystem als Folge einer weiteren Verschlechterung des wirtschaftlichen Umfelds würden die Refinanzierungskosten der Banken und in der Folge auch jene der Realwirtschaft ansteigen. Feedback-Effekte aus einer allgemeinen Abschwächung des wirtschaftlichen Umfelds könnten zu weiteren Verlusten bei CRE-Krediten führen. Die Risiken sind also derart ausgeprägt, dass von ihnen eine Störung für das österreichische Finanzsystem und in der Folge die österreichische Realwirtschaft ausgehen könnte. Insbesondere die signifikante Anzahl an Banken, die im adversen Szenario die regulatorischen Kapitalanforderungen unterschreiten, zeigt, dass mit großer Wahrscheinlichkeit erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität bestünden. Die geschätzten Verluste gehen über die bestehenden Säule I und Säule II Erfordernisse hinaus und sind nicht bereits durch Maßnahmen nach §§ 23a bis 23d BWG adressiert.“

Die OeNB beurteilt den sektoralen Systemrisikopuffer als geeignetes Mittel, um die systemischen Risiken aus gewerblicher Immobilienfinanzierungen zu adressieren, da er zielgerichtet auf systemische Risiken aus gewerblichen Immobilienfinanzierungen im Kreditbestand wirkt. Im Gegensatz zu allgemeinen kapitalbasierten Maßnahmen (z.B. dem antizyklischen Kapitalpuffer) adressiert der sektorale Systemrisikopuffer ausschließlich jene Risiken, die aus gewerblichen Immobilienfinanzierungen entstehen. Er ist von den Kreditinstituten bezogen auf die risikogewichteten Positionsbeträge der gewerblichen Immobilienfinanzierungen vorzuhalten. Demnach müssen Banken, die keine gewerblichen Immobilienrisikopositionen gemäß § 3 Z 2 KP-V 2025 vergeben haben, auch kein zusätzliches Kapital vorhalten.

Entsprechend den Sektoren, in denen erhöhte systemische Risiken identifiziert wurden, empfiehlt die OeNB, den sachlichen Anwendungsbereich des sektoralen Systemrisikopuffers unverändert beizubehalten, sodass er auch weiterhin für inländische Risikopositionen gegenüber nicht-finanziellen Unternehmen aus den ÖNACE 2025-Sektoren F 41 „Hochbau“, F 43 „Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe“ und M 68 „Grundstücks- und Wohnungswesen“ anzuwenden ist. Mitglieder des Verbandes der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) sollen aufgrund ihres signifikant niedrigeren Risikos weiterhin vom Anwendungsbereich exkludiert sein.

Die Umsetzung der Empfehlung zum sektoralen Systemrisikopuffer stärkt gezielt die Widerstandsfähigkeit der Banken, reduziert die Wahrscheinlichkeit systemischer Krisen und stützt so die Kreditversorgung der Realwirtschaft. Die volkswirtschaftlichen Kosten, etwa über leicht erhöhte Zinsaufschläge, sind minimal und führen zu nahezu keinen messbaren Effekten auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder Investitionen. Ohne Umsetzung der Empfehlung hingegen bleiben die festgestellten Risiken unadressiert. Die OeNB kommt insgesamt zu dem Schluss, dass der Nutzen des Puffers durch erhöhte Finanzmarktstabilität die geringen sozialen Kosten, also die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, deutlich übersteigt.

Besonderer Teil

Zu Z 1 und 2 (§ 7 Abs. 2):

Die von der OeNB in ihrer gutachtlichen Äußerung anlässlich der FMSG-Empfehlung 6/2025 ausgeführten Überlegungen betreffend die Kalibrierung des sektoralen Systemrisikopuffers lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ausgangspunkt für die Kalibrierung der sektoralen Systemrisikopufferquote ist das Ergebnis aus der modellbasierten Systemrisikoanalyse. Hier wurden im adversen Szenario zusätzliche Verluste im Vergleich zum Baseline-Szenario in Höhe von EUR 13 Mrd. ermittelt. Diese Verluste entstehen aus nicht ausgefallenen Krediten (Lebend-Portfolio) an inländischen Unternehmen, die in der gemäß § 4 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz 2000, BGBl. I Nr. 163/1999, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 50/2025, in der Bundesanstalt Statistik Österreich aufliegenden und auf der Website der Bundesanstalt Statistik Österreich veröffentlichten Systematik der Wirtschaftstätigkeiten – ÖNACE 2025 klassifikatorisch den Wirtschaftszweigen „F 41 Hochbau“, „F 43 Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe“ und „M 68 Grundstücks- und Wohnungswesen“ zugehören. Kredite an gemeinnützige Bauvereinigungen sind exkludiert.

Kapital und Wertberichtigungen im österreichischen Bankensystem in ebensolcher Höhe sind notwendig, um die Risiken aus den gewerblichen Immobilienkrediten effektiv zu adressieren. Konkret heißt das, dass EUR 8,4 Mrd. bereits aus den regulatorischen Kapitalerfordernissen zur Abdeckung der Verluste berücksichtigt werden können. Zusätzlich haben Banken bereits Wertberichtigungen für nicht notleidende gewerbliche Immobilienkredite gebildet. Diese Wertberichtigungen belaufen sich mit Stichtag 30. Juni 2025 auf EUR 1,2 Mrd.

Die OeNB führt in ihrer gutachtlichen Äußerung weiter aus: „Bei der [beschriebenen] Kalibrierung handelt es sich um eine statische Betrachtung, das heißt, es werden nur die Kapitalerfordernisse, die mit Stichtag 30.06.2025 bestehen, in der Kalibrierung berücksichtigt. [Die risikogewichteten Positionsbeträge für gewerbliche Immobilienkredite haben sich jedoch] in den letzten Jahren signifikant erhöht. [...] Bei Fortschreibung des Trends bei der Entwicklung der [risikogewichteten Positionsbeträge für gewerbliche Immobilienkredite] (Annahme: gleicher Anstieg, wie zwischen 2020 und 2025) könnte sich der Anteil der [risikogewichteten Positionsbeträge für gewerbliche Immobilienkredite] in den nächsten zwei Jahren auf 13% erhöhen. Unter der mit der Anwendung eines Stressszenarios konsistenten Berücksichtigung dieser dynamischen Entwicklung bei den [risikogewichteten Positionsbeträgen für gewerbliche Immobilienkredite] ergibt sich eine adaptierte Kalibrierung. Unter der Annahme, dass die [risikogewichteten Positionsbeträge für gewerbliche Immobilienkredite] zwischen 30.6.2025 und 30.6.2027 im gleichen Ausmaß steigen, ist ein Puffervolumen von EUR 2,5 Mrd. erforderlich, um die systemischen Risiken aus [gewerblichen Immobilienkrediten] effektiv zu adressieren. [...] Demnach kann unter der Annahme, dass die [risikogewichteten Positionsbeträge] weiterhin im selben Ausmaß steigen eine Pufferrate von 3,5% als effektiv beurteilt werden.“

Gemäß § 23e Abs. 1 BWG dient der Systemrisikopuffer der Vermeidung oder Verminderung von systemischen Risiken, die nicht von der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. Nr. L 176 vom 27.06.2013 S. 1, oder von den §§ 23a bis 23d BWG erfasst sind. Auch § 23e Abs. 5 BWG normiert, dass der Systemrisikopuffer keine Risiken abzudecken hat, die bereits durch die §§ 23a bis 23d BWG abgedeckt werden. Hierzu hält die OeNB in ihrer gutachtlichen Äußerung fest: „Die geschätzten Verluste in der OeNB-Systemrisikoanalyse stellen zusätzliche Verluste in einem adversen Szenario dar, für welche teilweise risikotragfähiges [hartes Kernkapital] zur Verfügung steht. Diese Verluste werden den bereits bestehenden Kapitalerfordernissen aus Säule I, Säule II sowie aus den Maßnahmen gemäß §§ 23a bis 23d BWG in der Kalibrierung gegenübergestellt. Die Kalibrierung des [sektoralen Systemrisikopuffers] zeigt, dass die geschätzten Verluste über die bereits bestehenden Kapitalanforderungen hinausgehen. Demnach sind die systemischen Risiken aus [gewerblichen Immobilienkrediten] nicht durch die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (Säule I) oder Maßnahmen gemäß § 70b oder § 70c BWG (Säule II) bzw. Maßnahmen gemäß §§ 23a bis 23d BWG adressiert.“

Obwohl bei Einführung des sektoralen Systemrisikopuffers für gewerbliche Immobilienkredite mit BGBl. II Nr. 112/2025 auf Basis der Ergebnisse aus der damaligen Systemrisikoanalyse eine Pufferhöhe von 3,5% einzuführen gewesen wäre, empfahl das FMSG zunächst eine Pufferrate von 1%, da unter anderem noch Unsicherheit über die Auswirkungen der Einführung der Verordnung (EU) 2024/1623 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor), ABl. Nr. L 2024/1623 vom 19.06.2024, auf die Kapitalerfordernisse herrschte. Nunmehr liegen entsprechende Informationen vor. Die OeNB führt hierzu in ihrem Gutachten aus: „Für Kredite, die mit einer Gewerbeimmobilie besichert sind (z.B. Bürogebäude) kam es mit der CRR III [Verordnung (EU) 2024/1623] zu einem Anstieg der RWAs [d.h. der risikogewichteten Positionsbeträge]. Für Kredite, die mit einer gewerblichen Wohnimmobilie besichert sind (z.B. Zinshaus) kam es hingegen zu einer Reduktion der RWAs. Diese Effekte gleichen sich im Aggregat nahezu aus: Die CRR III führte demnach im Aggregat zu einem geringen Anstieg der RWAs von 0,3% der RWA. Somit kann auch unter Berücksichtigung der letztjährigen CRE [Commercial Real Estate] -Systemrisikoanalyse in Verbindung mit den Auswirkungen der CRR III eine Pufferrate von 3,5% als effektiv beurteilt werden.“

Die OeNB beurteilt die reziproke Anwendung des sektoralen Systemrisikopuffers durch ausländische Behörden weiterhin als zielführend, da dadurch die Wirksamkeit und Kohärenz der makroprudenziellen Politik der Europäischen Union erhöht wird. In der Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 15. Dezember 2015 zur Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der gegenseitigen Anerkennung auf freiwilliger Basis in Bezug auf makroprudenzielle Maßnahmen (ESRB/2015/2), ABl. Nr. C 97 vom 12.03.2016 S. 9, in der Fassung der Empfehlung ESRB/2025/10, ABl. Nr. C 2025/6445 vom 03.12.2025, wird eine Wesentlichkeitsschwelle von EUR 100 Mio. je Institut vorgesehen. Nach Ansicht der OeNB sollte diese Empfehlung beibehalten werden, da es sonst zu einer erheblichen Ungleichbehandlung österreichischer Banken im Vergleich zu ausländischen Banken käme.

§ 23e Abs. 5 BWG verlangt, dass der Systemrisikopuffer keine unverhältnismäßigen nachteiligen Auswirkungen für die Gesamtheit oder Teile des Finanzsystems anderer Mitgliedstaaten oder für das Finanzsystem der Union insgesamt im Sinne eines Hindernisses für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts nach sich ziehen darf. Die OeNB kommt in ihrer gutachtlichen Äußerung zu dem Schluss,

dass der sektorale Systemrisikopuffer weder auf konsolidierter noch auf unkonsolidierter Ebene ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des europäischen Binnenmarktes darstellt.

Zu Z 3 bis 5 (§ 9 Z 1 bis 3):

Verweisanpassungen.

Zu Z 6 (§ 10):

Inkrafttretensbestimmung. Um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu gewährleisten und gemäß der FMSG-Empfehlung 6/2025 soll die Pufferrate schrittweise implementiert werden, wobei sie zunächst mit 1. Juli 2026 auf 2%, ein Jahr danach auf den Zielwert von 3,5% angehoben werden soll. Die zweistufige Implementierung bietet den betroffenen Kreditinstituten einen längeren Zeitraum für kostenminimierende Anpassungen ihrer Finanzierungs- und Geschäftsstrategie an die steigenden Kapitalanforderungen. Dies kann bei einer Verschlechterung des wirtschaftlichen Umfelds, einem möglichen Anstieg an notleidenden Krediten und damit einhergehender notwendiger höherer aufsichtlicher Risikovorsorgen aufgrund des Abzugs für notleidende Risikopositionen (Prudential Backstop, Art. 47c der Verordnung (EU) Nr. 575/2013) auch im Bereich der gewerblichen Immobilienfinanzierungen als angemessen erachtet werden.