

Information des Büros des Fiskalrates¹ vom 12. Jänner 2016

Das „österreichische Bankenpaket“ und die Staatsfinanzen

Im Zuge der im Jahr 2007 beginnenden Finanz- und Wirtschaftskrise kam es bisher in 20 EU-Mitgliedstaaten zu öffentlichen Stützungsmaßnahmen für den Bankensektor. Die notwendigen staatlichen Eingriffe weisen in Ausgestaltung und Ausmaß für die Einzelstaaten große Unterschiede auf. Der Umfang der bisher getätigten Hilfsmaßnahmen Österreichs liegt dabei gemessen am Anteil des BIP im europäischen Mittelfeld. Im Jahr 2014 waren allerdings – mit Ausnahme von Zypern und Slowenien – die Auswirkungen der Stützungsmaßnahmen für den Bankensektor auf das Budgetdefizit des Bundes im Fall von Österreich höher als für alle anderen EU-Mitgliedstaaten. Im Speziellen ist hier auf die zur Abwicklung von notleidenden Forderungen durch Umfirmierung der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG entstandene „Bad Bank“ HETA, die in Österreich im Jahr 2014 (und damit im EU-Vergleich eher spät) erfolgte, hinzuweisen.

Im folgenden Beitrag werden die **Maßnahmen des österreichischen Bankenpakets** seit dem Jahr 2008 bezüglich ihrer **Maastricht-Effekte** präsentiert und erläutert. Dazu wird im **ersten Teil** der Ausarbeitung das für die Verbuchung relevante Regelwerk des **Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010)** skizziert und dessen grundlegende Vorgangsweise beleuchtet. **Teil zwei** der Ausarbeitung identifiziert die wichtigsten **Eckpunkte des österreichischen Bankenpakets** und bringt sie in den ESGV-Kontext. Vor allem der Zeitpunkt der budgetären Verbuchung von Hilfsmaßnahmen zur Restrukturierung der Bankensysteme gemäß ESGV 2010 kann von den tatsächlichen Zahlungsströmen abweichen. Im **dritten Teil** der Arbeit sind **Ergebnisse über die Einnahmen- und Ausgabenströme infolge der Hilfsmaßnahmen des Bundes** (laut ESGV 2010) für die verstaatlichten bzw. teilverstaatlichten Banken und das Aggregat der Geschäftsbanken sowie den jeweiligen Effekt auf die Staatsverschuldung Österreichs für die Jahre 2008 bis 2014 zu finden. Hier zeigt sich, dass die erfolgten Bankenhilfsmaßnahmen für die Geschäftsbanken (BAWAG P.S.K. AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisen Bank International AG) nur vorübergehend den öffentlichen Schuldenstand erhöhten, während erhebliche und nachhaltige Belastungen für die Republik Österreich in erster Linie von der ehemaligen Hypo Alpe-Adria-Bank International AG und der Kommunalkredit Austria AG ausgehen. Im letzten Teil der Ausarbeitung erfolgt ein **Ausblick** über die aus gegenwärtiger Sicht noch zu **erwartenden Entwicklungen im Jahr 2016**.

1 Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

Buchungsprinzipien im ESVG 2010

Bei der Verbuchung von Geschäftsfällen dominiert im ESVG 2010 das Prinzip der „**ökonomischen Realität**“. Eine besondere Bedeutung in der Anwendung des Prinzips der „ökonomischen Realität“ im Kontext der Staatsfinanzen ist die Frage nach der **Sektorzuordnung** von Einheiten, dem **Verbuchungszeitpunkt** von Transaktionen und der Unterscheidung zwischen **finanziellen und nicht-finanziellen Transaktionen**.

Für die Unterscheidung, ob eine Bank dem **Sektor Staat** oder dem **privaten Sektor** zuzuordnen ist, sind vor allem **zwei Kriterien** von Relevanz: Steht das Unternehmen unter staatlicher Kontrolle und wem sind die zu erwartenden Gewinne/Verluste zuzurechnen? Sofern ein Bankinstitut unter beherrschendem Einfluss des Staates steht und die Gewinne/Verluste primär in die öffentlichen Haushalte fließen, ist das Institut als Staatseinheit zu klassifizieren. Bei Staatseinheiten führen alle Geschäftsfälle, wie beispielsweise der Verkauf von Assets an Private oder Zinseinnahmen aus Kreditforderungen, zu budgetwirksamen Buchungen, die den Finanzierungssaldo und die Staatverschuldung tangieren.²

Stehen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gründung einer finanziellen **Abwicklungsgesellschaft** („financial defeasance structures“) oder auch „**Bad Bank**“, die der Abwicklung von problematischen (nicht werthaltigen) Assets dient, so finden zusätzliche Verbuchungsregeln Anwendung (Eurostat Guidance Notes 2009, 2013 und Manual on GDD Kapitel IV.5). Grundsätzlich sind „Bad Banks“ dem Sektor Staat zuzuordnen. Die Eurostat-Richtlinien erlauben in Ausnahmefällen aber eine Klassifikation außerhalb des Staates. In diesem Zusammenhang gibt es Grenzfälle (z. B. Vorliegen einer Banklizenz, private Eigentumsmehrheit), die im Rahmen einer Einzelüberprüfung durch Eurostat und die nationalen Statistikinstitute evaluiert werden. Die KA Finanz AG (KA-F), die im Jahr 2014 nachträglich zum Sektor Staat klassifiziert wurde, stellt einen solchen Grenzfall dar.

Der **Verbuchungszeitpunkt einer Transaktion** erfolgt nach einer sogenannten **periodengerechten Zuordnung**, d. h. nach dem Zeitpunkt der Entstehung einer Forderung bzw. einer Verbindlichkeit und nicht nach dem Zeitpunkt des Geldflusses.

Zudem ist die Unterscheidung zwischen **nicht finanziellen Transaktionen** und **finanziellen Transaktionen** von großer Bedeutung. Transaktionen, die das Nettofinanzvermögen des Staates nicht verändern (Rückzahlung von Verschuldung oder Ankauf von finanziellen Assets), werden als finanzielle Transaktionen bezeichnet und haben im Gegensatz zu nicht-finanziellen Transaktionen (u. a. Transfers, Löhne und Gehälter) keinen direkten Einfluss auf den Finanzierungs- bzw. Budgetsaldo. Im Fall der Verbuchung von Banken-Rekapitalisierungsmaßnahmen bedeutet dies, dass die Unterscheidung der Maßnahmen in Vermögenstransfers (nicht-finanzielle Transaktion bzw. staatliche Hilfsmaßnahmen ohne Gegenleistung) oder Erwerb von Eigenkapital (finanzielle Transaktion bzw. staatliche Geldleistungen zum Ankauf von Aktiva) über die Verbuchung in den Staatsfinanzen entscheidet.

Neben diesen allgemein gültigen ESVG-Verbuchungsregeln gibt Kapitel III.2 des „Manual on Government Deficit and Debt“ Auskunft über die **Verbuchung von Rekapitalisierungs-**

² Nicht dem Sektor Staat zugeordnete Einheiten (Geschäftsbanken) beeinflussen ausschließlich über Transaktionen mit dem Sektor Staat (z. B. Rekapitalisierungsmaßnahmen, zu leistende Haftungsentgelte oder Dividenden) den Finanzierungssaldo und die Bruttoverschuldung.

maßnahmen von Banken³. Danach ist der sogenannte „Kapitalerhöhungstest“ anzuwenden: Wenn der Wert der Kapitalerhöhung durch einen vertraglich zugesicherten Gegenwert (Aktien oder Schuldinstrumente mit ausreichend hoher Verzinsung) gedeckt ist und die Regierungsmaßnahme mit einer privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidung (erwartete Dividenden oder Zinsleistungen) vergleichbar ist, wird die Kapitalerhöhung als finanzielle Transaktion gewertet. Im öffentlichen Interesse stehende staatliche Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems, mit deren Rückzahlung nicht gerechnet werden kann, sind im Gegensatz dazu als defizitwirksame Vermögenstransfers zu buchen.

Laut ESVG-Regelwerk (MGDD Kapital VII.4) erhöht die **Inanspruchnahme von Haftungen** – nicht jedoch die **Übernahme von Haftungen** – das Budgetdefizit und den Schuldenstand. Die Übernahme von Haftungen trägt über zu entrichtende Haftungsentgelte zunächst zu höheren Staatseinnahmen bei, die einen positiven Effekt auf den Finanzierungssaldo entfalten. Erst durch die Inanspruchnahme einer Haftung oder bei klaren Hinweisen, dass die Haftung schlagend wird, ist das Volumen als Vermögenstransfer defizit- und schuldenwirksam zu buchen.

Eckpunkte des „österreichischen Bankenpakets“

Das „österreichische Bankenpaket“ wurde im Herbst 2008 umgesetzt. Es bestand – neben der unbegrenzten Einlagensicherung für natürliche Personen bis Ende 2009 – aus Haftungsübernahmen für Wertpapieremissionen und der Schaffung einer Clearing Bank für Interbank-Geschäfte mit Bundeshaftung im Rahmen des **Interbankmarktstärkungsgesetzes** (IBSG), Rekapitalisierungen sowie Haftungsübernahmen auf Grundlage des **Finanzmarktstabilitätsgesetzes** (FinStaG).

Im Rahmen der **Maßnahmen laut IBSG** (mit Ende 2010 ausgelaufen) kam es zu keinen Haftungsinanspruchnahmen und somit als einzigem budgetrelevanten Effekt zur Einnahmenerhöhung durch Haftungsentgelte. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung und Höhe der durch das Bankenpaket entstandenen Defizit- und Schuldenstandeffekte.

Die **Maßnahmen gemäß FinStaG** umfassten neben Haftungen insbesondere Rekapitalisierungen in mehreren Formen: Erwerb von Partizipationskapital, Gewährung von Gesellschafterzuschüssen, Teilnahme an Kapitalerhöhungen, Kapitalherabsetzungen und Umwandlung von Partizipationskapital in Grundkapital. Im Allgemeinen wurden Rekapitalisierungen von verstaatlichten Bankinstituten als Vermögenstransfer eingestuft, während Kapitalaufstockungen in private Institute im Sinne des ESVG 2010 als finanzielle Transaktion und somit defizitneutral verbucht wurden. Grenzfälle stellen die teilweisen Abschreibungen des Partizipationskapitals der verstaatlichten Hypo Alpe Adria 2011 und der teilverstaatlichten ÖVAG im Jahr 2012 dar, die jeweils als Vermögenstransfer verbucht wurde (während die ursprüngliche Gewährung des Partizipationskapitals 2008 bzw. 2009 jeweils als defizit-neutral verbucht wurde).

Für die übernommenen Haftungen gemäß IBSG und FinStaG wurde die Zahlung von **Haftungsentgelten** vereinbart. Die Höhe der Haftungsentgelte wurde für Laufzeiten von einem

³ Im Einklang mit der von Eurostat verwendeten Tabelle zur Darstellung der budgetären Effekte der Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets wird davon ausgegangen, dass alle Maßnahmen durch Schuldenaufnahme und nicht durch permanente Reduktion von Kassenreserven o. Ä. finanziert werden.

Jahr mit 0,5% p. a. der übernommenen Haftungssumme festgelegt. Für Haftungen mit Laufzeiten über einem Jahr wurden Aufschläge vereinbart. Bei Zeichnung von Partizipationskapital wurde die Zahlung von **Dividenden** vereinbart, die ausschließlich in Jahren mit Unternehmensgewinn zu entrichten sind. Die Höhe der vereinbarten Dividendenzahlungen orientiert sich an der regulatorischen Bonitätseinschätzung der Kreditinstitute („sound“ bzw. „distressed“) und dem Anteil des von Privaten gezeichneten Partizipationskapitals. Die Quote der Dividendenzahlungen lag zwischen 8 %⁴ und 10 % des Rückzahlungskurses des gezeichneten Partizipationskapitals.

Budgetäre Effekte des Bankenpakets 2008 bis 2014

Die folgende Darstellung des österreichischen Bankenpakets fokussiert auf **Maastricht-relevante** Ereignisse. Daher fließen gewährte Haftungen in die Betrachtung einzig durch Haftungsinanspruchnahmen (Vermögenstransfers) bzw. bezahlte Haftungsentgelte ein. Die ausgewiesenen Werte beziehen sich auf den aktuellen Stand der ESVG-Daten laut Budgetärer Notifikation vom Oktober 2015 durch Statistik Austria. Auf vorangegangene statistische Revisionen, die v. a. durch die Reklassifikation der KA Finanz (KA-F) zu einer Einheit des Sektors Staat entstanden sind, wird nicht näher eingegangen.

Die im Rahmen des Bankenpakets getätigten Maßnahmen führten im Zeitraum 2008 bis 2014 zu einer **Erhöhung des Maastricht-Defizits** von **insgesamt** (kumuliert) rund **11,6 Mrd EUR** und zu einem Anstieg der gesamtstaatlichen **Bruttoverschuldung um 28,0 Mrd EUR** (siehe Tabelle 1). Die Schuldenerhöhung setzt sich dabei aus den jährlichen Defiziteffekten und den sogenannten Stock-Flow-Anpassungen zusammen. Die Stock-Flow-Anpassungen umfassten v. a. Rückzahlungen von Partizipationskapital und Schuldübernahmen durch die Gründung von Abbaueinheiten. Der ausgewiesene Schuldenstandseffekt von 28 Mrd EUR Ende 2014 überzeichnet somit die letztendlich zu erwartenden budgetären Belastungen durch das österreichische Bankenpaket, da von den beiden Abwicklungsbanken noch substanzielle Einnahmen aus Asset-Verkäufen zu erwarten sind. Ende 2014 waren noch 6,5 bzw. 9,1 Mrd EUR an noch nicht als Vermögenstransfer abgeschriebener Schuldenerhöhung (Asset-Portfolio der KA-Finanz bzw. der HETA) in der Bruttoschuldenerhöhung enthalten. Laut FISK-Herbstprognose 2015 erhöht sich der kumulierte Defiziteffekt des Bankenpakets bis Ende 2015 auf rund 13,9 Mrd EUR, während 35,7 Mrd EUR der Bruttoverschuldung auf Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets zurückzuführen sind..

Eine Darstellung der aggregierten Maastricht-Effekte der bisherigen Maßnahmen für verstaatlichte bzw. teilverstaatlichte Institute und die Geschäftsbanken (siehe Tabelle 2) verdeutlicht die Bedeutung der Maßnahmen für die Hypo Alpe-Adria-Bank International (HAAI), die bis Ende 2014 in Summe rund 78 % aller bisherigen defiziterhöhenden Effekte ausmachten.

⁴ Die Untergrenze der Dividendenzahlungen von 8% ist an eine private Beteiligung an der Rekapitalisierung im Umfang von mindestens 30% gekoppelt.

Tabelle 1: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets (in Mrd EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Staatseinnahmen (1)	0,0	0,1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	4,5
Haftungsentgelte	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Erhaltenen Zinsen	0,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	2,2
Dividenden (Partizipationskapital)	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	1,4
Sonstige Einnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Staatsausgaben (2)	0,0	2,8	1,3	1,3	2,1	2,2	6,0	2,7	18,4
Finanzierungskosten	0,0	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	3,1
Vermögenstransfers	0,0	2,7	0,7	0,7	1,6	1,8	5,4	2,1	14,8
Sonstige Ausgaben	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,5
Maastricht-Finanzierungssaldo 3)=(1)-(2)	0,0	-2,7	-0,4	-0,4	-1,3	-1,5	-5,3	-2,2	-13,9
Memo: (3) kumuliert	0,0	-2,7	-3,1	-3,5	-4,8	-6,3	-11,6	-13,9	-13,9
Stock-Flow-Adjustment (4)	0,9	19,4	-1,4	-2,3	-2,6	-3,9	6,2	5,4	21,8
Veränderung des Schuldenstandes 5)=(4)-(3)	0,9	22,1	-1,0	-1,9	-1,3	-2,4	11,6	7,6	35,7
Maastricht-Schuldenstand	0,9	23,0	22,0	20,1	18,8	16,5	28,0	35,7	35,7

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2015.

1) Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HAA) aufgrund der Unterschreitung der Mindest-Eigenmittelquote.

Tabelle 2: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets: Einzelbanken (in Mrd EUR)

	Kumulierter Defiziteffekt		Schuldenstandseffekt	
	2014	2015*	2014	2015*
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	9,4	11,7	18,6	20,9
KA Finanz AG/Kommunalkredit Austria AG	2,6	2,5	9,4	14,7
Österreichische Volksbanken AG	1,0	1,0	1,3	1,3
BAWAG PSK AG				
Erste Group Bank AG	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Raiffeisen Bank International AG				
Hypo Tirol	0,1	0,1	0,2	0,2
Summe	11,6	13,9	28,0	35,7

Quelle: Statistik Austria, KA-Finanz AG, HETA und eigene Berechnungen. *) FISK-Herbstprognose 2015.

Geschäftsbanken

In Summe entfalteten die Hilfsmaßnahmen des Bundes für die **privaten Bankinstitute** (BAWAG P.S.K. AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisen Bank International AG) durch gezahlte Haftungsentgelte bzw. Dividenden einen **positiven Effekt** auf den **Finanzierungssaldo**. Die durch den Bund getätigten Eigenkapitalerhöhungen (Zeichnungen von Partizipationskapital, die als finanzielle Transaktion gelten) erhöhten vorübergehend in vollem Umfang die Bruttoverschuldung, während der Finanzierungssaldo unbeeinflusst blieb. Im Jahr 2009 wurde im Rahmen des FinStaG Partizipationskapital von vier privaten Instituten in der Höhe von 1,224 Mrd EUR (Erste Group Bank AG), 0,55 Mrd EUR (BAWAG P.S.K.) und 1,75 Mrd EUR (Raiffeisen Zentralbank AG). Einzig die für die Bereitstellung der Kapitalmittel entstandenen **Zinsausgaben** erhöhten das Maastricht-Defizit. Diese Zinsausgaben lagen aber deutlich unter den von den Banken zu leistenden Dividenden. Mit der vollen Rückführung des Partizipationskapitals durch die Erste Bank (Jahr 2013), BAWAG P.S.K. (2013 und 2014) und RBI (2014) reduzierte sich die Erhöhung der Bruttoverschuldung auf 220 Mio EUR (Kapitalerhöhung für die Hypo Tirol Bank AG).

Tabelle 3: Maastricht-Verbuchung der Kapitalisierungsmaßnahmen für die Geschäftsbanken (in Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Erste Group Bank AG: PS-Kapital		1.224				-1.224			
Raiffeisen Zentralbank AG: PS-Kapital		1.750					-1.750		
BAWAG P.S.K. AG: PS-Kapital		550				-200	-350		
Erhöhung Bruttoverschuldung	0	3.524	0	0	0	-1.424	-2.100	0	0
Defiziterhöhende Vermögenstransfers	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2015.

Teilverstaatlichte Banken (ÖVAG)

Einen Sonderfall in der Verbuchung von Rekapitalisierungsmaßnahmen für Privatbanken stellt die im Jahr 2012 **teilverstaatlichte Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG)** dar. Im Jahr 2009 wurde die erste Maastricht-relevante Maßnahme des Bankenpakets zur Stärkung der Eigenkapitalbasis der ÖVAG getätigt. Dabei zeichnete der Bund Partizipationskapital im Umfang von 1 Mrd EUR. Als finanzielle Transaktion gewertet, erhöhte die Zeichnung des Partizipationskapitals zwar den Schuldenstand, aber nicht das Defizit.

Die im Zuge der Übernahme von 43,3 % der ÖVAG-Anteile durch den Bund im Februar 2012 durchgeführte Restrukturierung führte zu zusätzlichen Rekapitalisierungsmaßnahmen in der Höhe von 250 Mio EUR. Weiters wurde das vom Bund im Jahr 2009 gezeichnete Partizipationskapital um 700 Mio EUR abgeschrieben. Kapitalerhöhung und Herabsetzung des Partizipationskapitals wurden – im Gegensatz zu 2009 – als Vermögenstransfers gewertet und erhöhten das Defizit im Jahr 2012 in vollem Umfang. Der Schuldenstand erhöhte sich allerdings nur um das Ausmaß der Kapitalerhöhung (250 Mio EUR), da das abgeschriebene Partizipationskapital bereits zum Zeitpunkt der Zeichnung im Jahr 2009 schuldenwirksam verbucht wurde. In Summe benötigte die ÖVAG seit dem Jahr 2009 bis 2015 defiziterhöhende Vermögenstransfers in der Höhe von 950 Mio EUR. Der Schuldeneffekt überstieg dabei den Defiziteffekt um 300 Mio EUR. Das ausstehende Partizipationskapital von 300 Mio EUR wurde im Jahr 2015 abgeschrieben und in einen Genussschein umgewandelt (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Maastricht-Verbuchung der Kapitalisierungsmaßnahmen für die ÖVAG (in Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
PS-Kapital		1.000							
PS-Kapital Abschreibung					700				
Kapitalerhöhung					250				
Erhöhung Bruttoverschuldung	0	1.000	0	0	250	0	0	0	1.250
Defiziterhöhende Vermögenstransfers	0	0	0	0	950	0	0	0	950

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2015.

Im Juli 2015 wurde im Rahmen des Neuorganisationsprozesses des Österreichischen Volksbankensektors die ÖVAG in die immigon portfolioabbau AG (Immigon), eine finanzielle Abbaugesellschaft außerhalb des Sektors Staat, umfirmiert. Bisher kam es durch die Gründung der Immigon – außerhalb des Sektors Staat klassifiziert – zu keinen defizit- bzw. schuldenwirksamen Transaktionen.

Verstaatlichte Banken

Bei den seit 2009 **verstaatlichten Bankinstituten** Kommunalkredit Austria AG (KA) und Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HAAI) bedingten die Rekapitalisierungen ebenso wie die Gründung der jeweiligen **Abbaueinheit** (KA-F und HETA Asset Resolution AG) defizit- und schulden erhöhende Effekte. Die Eingliederung dieser Bankeneinheiten in den Sektor

Staat trug ferner dazu bei, dass nunmehr der Bundessektor – angesichts zinstragender Assets – auch über nennenswerte Zinseinnahmen aus dem „Bankenpaket“ verfügt.

Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HAAI) und Folgegesellschaften

Seit dem Inkrafttreten des Bankenpakets im Jahr 2008 wurden in jedem Jahr Rekapitalisierungsmaßnahmen für die HAAI im Rahmen des FinStaG getätigt. Dabei wurden Hilfsmaßnahmen vor der Verstaatlichung der HAAI als finanzielle Transaktion und nach der Verstaatlichung (Dezember 2009) als defiziterhöhende Vermögenstransfers verbucht. So führte die Zeichnung von Partizipationskapital der HAAI in der Höhe von 899 Mio EUR durch den Bund im Jahr 2008 zu einer Erhöhung der Maastricht-Verschuldung, aber aufgrund der Verbuchung als finanzielle Transaktion zu keiner Erhöhung des Maastricht-Defizits. Im Gegensatz dazu erhöhten alle Rekapitalisierungsmaßnahmen seit Ende 2009 in Form von Vermögenstransfers sowohl den Maastricht-Schuldenstand als auch das Maastricht-Defizit. Im Jahr 2015 erfolgte ein Transfer von der im Bundesbesitz befindlichen HBI-Bundesholding AG an die Hypo Alpe-Adria-Bank S.p.A. (Italien) in der Höhe von 0,2 Mrd EUR, der eine Rekapitalisierung der Holding (Vermögenstransfer) notwendig machte. Zusätzlich kam es im Jahr 2015 aufgrund der Aufhebung des Bundesgesetzes über die Sanierungsmaßnahmen für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HaaSanG, BGBl. I 51/2014) durch den Verfassungsgerichtshof zu einem „Wiederaufleben“ vermeintlich gelöschter Schuldtitel, die einen weiteren Vermögenstransfer zur Bilanzlegung in der Höhe von 1,7 Mrd EUR erforderten. Obwohl in der Bilanz der HETA in diesem Zusammenhang bereits Rückstellungen in der Höhe von 0,89 Mrd EUR gebildet wurden, waren die 1,7 Mrd EUR in vollem Umfang als defiziterhöhender Vermögenstransfer zu buchen, da Rückstellungen im ESVG-Regelwerk keine Berücksichtigung finden. Insgesamt beliefen sich die Hilfsmaßnahmen des Bundes für die HAAI von 2008 bis Ende 2015 in Form von defiziterhöhenden Vermögenstransfers auf 11 Mrd EUR (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Maastricht-Verbuchung der Kapitalisierungsmaßnahmen für die HAAI (in Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Zeichnung PS-Kapital vor Verstaatlichung	900								
Abschreibung PS-Kapital aus 2008				625					
Erwerb von Anlagenwertpapier			450						
Zeichnung PS-Kapital nach Verstaatlichung						800			
Kapitalerhöhung					500	700	750		
Gesellschaftseinlage ("Shareholder Contribution")						250			
Zeichnung PS-Kapital (Land Kärnten)		31	150						
Gründung der Abbaubank HETA							4.672		
VfGH Urteil HAASanG									1.675
Hypo Alpe-Adria-Bank Italien									196
Erhöhung Bruttoverschuldung	900	31	600	0	500	1.750	5.422	1.871	11.074
Defiziterhöhende Vermögenstransfers	0	31	600	625	500	1.750	5.422	1.871	10.799

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2015.

Per 1. November 2014 wurde die HAAI zur **HETA Asset Resolution AG** (HETA) umfirmiert. Die HETA dient als Abbaugesellschaft und besitzt keine Banklizenz. Die HETA steht im 100-prozentigen Eigentum der Republik Österreich, vertreten durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF). Die HETA wurde als **Teil des Staatssektors** (Bund) klassifiziert, sodass die Einnahmen, Ausgaben, Assets und Verbindlichkeiten der HETA in den ESVG-Konten des Bundessektors aufscheinen. So stieg 2014 durch die Gründung der HETA der Maastricht-Schuldenstand des Staates im Ausmaß von 13,8 Mrd EUR. Dieser Wert entsprach den übertragenen – um Forderungen der HETA gegenüber anderen Staatseinheiten im Ausmaß

von 0,4 Mrd EUR konsolidierten – Maastricht-relevanten Verbindlichkeiten der HAAI. Das Maastricht-Defizit erhöhte sich im Ausmaß der abzuschreibenden Assets (Marktwert unter Buchwert), die defizitwirksam als Vermögenstransfers in der Höhe von 4,7 Mrd EUR zu verbuchen sind.

Kommunalkredit Austria AG/ KA-Finanz AG

Im Jänner 2009 wurden die Gesellschaftsanteile der **Kommunalkredit Austria AG** (KA) vom Bund erworben und eine Reorganisation des Instituts durchgeführt. Dies führte Ende 2009 zur Gründung einer „**Bad Bank**“, der **KA Finanz AG** (KA-F), in die problematische, nicht werthaltige Assets (u. a. CDS-Portfolio) ausgelagert wurden. Obwohl sich die KA im Staatsbesitz befindet, wird sie aufgrund des laufenden Bankgeschäfts und der geltenden Banklizenz als monetäre Finanzinstitution außerhalb des Staatssektors (Bank) eingestuft. Im Gegensatz dazu befindet sich die KA-F – aufgrund einer Entscheidung von Statistik Austria und Eurostat im Zuge der Umstellung auf das ESVG 2010 im Jahr 2014 – ab dem Gründungsjahr 2009 im Sektor Staat. Für diese Entscheidung waren mehrere Faktoren maßgeblich: erstens die Aufhebung des im ESVG 95 geltenden Automatismus zwischen bestehender Banklizenz und Sektor-Klassifikation, zweitens die kaum stattfindende Finanzintermediation und die mehrfach erfolgten Vermögenstransfers des Bundes an die KA-F und drittens der Umstand, dass Hilfsmaßnahmen auch für die Zukunft nicht auszuschließen waren. Durch die Klassifikation der KA-F als Staatseinheit beeinflussen alle ESVG-relevanten Einnahmen (erhaltene Zinsen) und Ausgaben (Finanzierungskosten) direkt den Finanzierungssaldo des Staates. So handelt es sich z. B. bei den geleisteten Haftungsentgelten an den Bund um innerstaatliche Transfers, die das Maastricht-Defizit nicht verringern. Aufgrund der Klassifikation als Einheit des Sektors Staat wurde der Maastricht-relevante Teil der Verschuldung der KA-F ebenfalls auf den Sektor Staat übertragen, der die Verschuldung des Staates per Ende 2015 um 6,5 Mrd EUR erhöht.

In den Jahren 2009 bis 2013 waren mehrere Rekapitalisierungsmaßnahmen für die verstaatlichte KA und KA-F im Rahmen des FinStaG notwendig. Aufgrund der Reklassifikation der KA-F als Einheit des Sektors Staat wurden die Rekapitalisierungen (v. a. folgende Vermögenstransfers: 1 Mrd EUR Besserungsschein 2009, Rekapitalisierungsmaßnahmen rund 1,2 Mrd EUR (griechisches PSI) 2012 und 350 Mio EUR 2013) als Teil eines einmaligen Vermögenstransfers (Globaltransfer) im Jahr 2009 verbucht (siehe Tabelle 6).

Die Restrukturierung im Zuge der Verstaatlichung der KA führte im Jahr 2009 zu einer zusätzlichen Kapitalerhöhung durch den Bund im Umfang von 220 Mio EUR für die KA. Der Transfer an die KA erhöhte als finanzielle Transaktion lediglich den Schuldenstand, aber nicht das Defizit. Notwendige Vermögenstransfers (Umwidmung und Saldierung von Haftungsentgelten) in den Jahren 2010 und 2011 erhöhten neben dem Schuldenstand aber auch das Defizit. Die Verstaatlichung der KA führte somit über die letzten sieben Jahre zu einer kumulierten Defiziterhöhung von 2,8 Mrd EUR. Die Differenz zwischen Schuldenerhöhung und Defiziteffekt erklärt sich aus der als werthaltig angesehenen Kapitalerhöhung der KA aus dem Jahr 2009.

Im Zuge des Teil-Verkaufs der KA im Jahr 2015 wurde der verbleibende Teile des Portfolios in der Höhe von 6,3 Mrd EUR an die KA-F übergeführt, die laut Budgetbericht 2016 des BMF die Bruttoverschuldung des Staates erhöhten. Aufgrund der voraussichtlichen Werthaltigkeit der übergeführten Assets ist in diesem Zusammenhang von keinen defizitwirksamen Vermögenstransfers auszugehen.

Tabelle 6: Maastricht-Verbuchung der Kapitalisierungsmaßnahmen für die KA und KA-F (in Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Kapitalerhöhung KA		220							
Transfer an KA-F/KA		90	75	75					
Globaltransfer		2.530							
Erhöhung Bruttoverschuldung	0	2.840	75	75	0	0	0	0	2.990
Defiziterhöhende Vermögenstransfers	0	2.620	75	75	0	0	0	0	2.770

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2015.

Zusammenfassung und Ausblick

Eine Betrachtung der Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets auf den Staatshaushalt muss grundsätzlich zwischen den im administrativen Budget dargestellten Geldflüssen und den ESVG-relevanten Transaktionen unterscheiden. In dieser Ausarbeitung wurde die für die nationalen und internationalen **Fiskalregeln** relevante und an ökonomischen Kriterien ausgerichtete ESVG-Darstellung verwendet. Diese weicht insbesondere in Bezug auf den Buchungszeitpunkt und die Sektorabgrenzung (Bundessektor versus Bund im engeren Sinn) von den administrativen Größen im Bundesbudget ab.

Die bestehenden ESVG-Regeln für Bankenrekapitalisierungsmaßnahmen bedingen, dass Rekapitalisierungen nur dann als finanzielle Transaktion und somit defizitneutral zu werten sind, wenn es sich beim Erwerb um werthaltige Assets handelt. Dies führte dazu, dass Rekapitalisierungen von **verstaatlichten Banken** als defizitrelevante Vermögenstransfers verbucht wurden, während Rekapitalisierungen von **Geschäftsbanken** im Regelfall als Finanztransaktionen defizitneutral verbucht wurden.

Die Maßnahmen im Rahmen des österreichischen Bankenpakets führen – laut aktueller Prognose des Fiskalrates⁵ – von Anfang 2008 bis Ende 2015 zu einem **kumulierten Defiziteffekt** von 13,9 Mrd EUR. Gleichzeitig erhöhte sich die **Bruttoverschuldung des Staates** durch das Bankenpaket mit 35,7 Mrd EUR deutlich stärker. Die Differenz dieser beiden Größen von 21,8 Mrd EUR kann als Approximation möglicher (noch nicht realisierter) Erlöse über die Asset-Rückführung der Abbaubanken zum Stand Ende 2015 angesehen werden, ohne dabei zukünftige Ereignisse (z. B. Schuldenschnitt, Bewertungsänderungen der Assets, Handhabung der Landeshaftungen) zu berücksichtigen.

Aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der Werthaltigkeit der Asset-Portfolios der Abbaubanken in einigen Teilbereichen und zahlreicher ungeklärter juristischer Fragen im Rahmen des Auslaufens des Zahlungsmoratoriums Ende Mai 2016 für die HETA, ist eine quantitative Abschätzung der letztendlichen Budgetbelastung des österreichischen Bankenpakets zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Staatsfinanzen mit großen Unsicherheiten behaftet: So bleibt zum Beispiel die Höhe des aus dem von der FMA festzulegenden **Schuldenschnitts im Rahmen der Abwicklung der HETA resultierenden Vermögenstransfer** der den Finanzierungssaldo des Staates und die Staatsverschuldung reduzieren wird abzuwarten. Insgesamt ist aus heutiger Sicht jedoch in jedem Fall durch den geplanten sukzessiven Abbau der Assets der dem Sektor Staat zugerechneten Abbaubanken ab dem Jahr 2016 mit einem schuldenreduzierenden Effekt bei der Staatsschuld zu rechnen.

Die Schulden- und Defizitreduktion infolge des geplanten HETA-Schuldenschnitts hängt von der noch festzulegenden Recovery-Quote (Erlösquote für die Gläubiger der HETA-Schuldtitel), die von der FMA festgelegt wird, sowie von der Handhabung der Landeshaftun-

⁵ Siehe: <http://www.fiskalrat.at/Publikationen/budgetprognose.html> (Stand. November 2015).

gen ab. Die Reduktion des kumulierten Defiziteffektes und der Schuldenerhöhung dürfte aufgrund der bestehenden Landeshaftungen jedenfalls unter dem festgesetzten Schuldenschnitt zu liegen kommen. Die Höhe der Recovery-Quote hat auch Auswirkungen auf den **Generalvergleich** zwischen der Republik Österreich und dem Freistaat Bayern. Der Generalvergleich sichert Bayern eine Recovery-Quote von zumindest 45 % zu. Nur im Fall einer Recovery-Quote von unter 45 % ergäbe sich damit ein zusätzlicher negativer Effekt auf den österreichischen Finanzierungssaldo. Im Fall einer höheren Recovery-Quote ergeben sich aus dem Generalvergleich keine Maastricht-relevanten Effekte.

Eine weitere Unsicherheit besteht hinsichtlich der immigon portfolioabbau AG (Abbaugesellschaft der ÖVAG). Eine mögliche Klassifikation der immigon portfolioabbau AG zum Sektor Staat hätte schuldenerhöhende Wirkungen zur Folge. Eine diesbezügliche Entscheidung von Statistik Austria ist noch ausständig.

Literaturverzeichnis

Bundesgesetz über Sanierungsmaßnahmen für die Hypo Alpe Adria Bank International AG (HaaSanG). BGBl. I Nr. 51/2014.

BMF (2015). Budgetbericht 2016.

ECB (2015). Financial assistance measures in the euro area from 2008 to 2013: statistical framework and fiscal impact. Statistics Paper Series Nr. 7/2015.

Eurostat (2009). Eurostat guidance note on the statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis.

Eurostat (2012). Eurostat guidance notes on the impact on EU Governments' deficit and debt of the decisions taken in the 2011-2012 European summits of 12 April 2012 and on the impact of bank recapitalisations on government finance statistics during the financial crisis of 18 July 2012 (updated on 14 May 2013).

Eurostat (2013). Eurostat decision of 19 March 2013 clarifying the criteria to be taken into account for the recording of government capital injections into banks.

Eurostat (2014). Manual on Government Deficit and Debt: Implementation of ESA 2010.

Eurostat (2014). Sector classification of KA Finanz AG under ESA 2010.

Eurostat (2015). Eurostat supplementary table for the financial crisis: Background note.

Fiskalrat (2015). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2014.

Rechnungshof (2012). Bankenpaket. Berichte Bund.

Stübler et al. (2015). Öffentliche Finanzen 1995-2013. Statistische Nachrichten 1/2015.