Budgetäre Kosten der Bankenstabilisierung in Österreich[12]

Unter Berücksichtigung aller derzeit verfügbaren Informationen sind für die Republik Österreich Kosten im Zusammenhang mit dem österreichischen Bankenpaket von etwa 10 bis 11 Mrd EUR entstanden (inklusive Zinszahlungen für die gestiegene Staatsschuld bis einschließlich 2018). Diese Kosten sind im internationalen Vergleich hoch, liegen aber deutlich unter den in der Vergangenheit kolportierten Zahlen.[13]

Kosten der Bankenstützungen in Österreich im internationalen Vergleich relativ hoch

Internationale Vergleiche der Kosten von „Bankenpaketen" werden auf Basis des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) erstellt. Diesen Daten zufolge hat Österreich eines der teuersten „Bankenpakete" in Europa zu verzeichnen. Der kumulierte Effekt dieser Maßnahmen auf das Maastricht-Budgetdefizit (inklusive Zinszahlungen für die benötigte Schuldaufnahme) belief sich von 2008 bis 2018 auf 14,4 Mrd EUR bzw. 3,7% des BIP; der Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand 2018 betrug 20,6 Mrd EUR bzw. 5,3% des BIP. Diese Werte liegen zwar deutlich unter den europäischen „Spitzenwerten" (in Irland, Griechenland, Zypern und Slowenien liegen kumulierter Defizit- und Schuldeneffekt jeweils über 10% des BIP), aber auch deutlich über dem Euroraum-Schnitt (kumulierter Defiziteffekt von knapp 2% des BIP und Schuldeneffekt von knapp 4% des BIP).

Daten laut ESVG basieren auf administrativen Kernhaushalten und Abbaubanken

Für die Daten laut ESVG ist der Effekt auf den gesamten Sektor Staat relevant. Dieser setzt sich nicht nur aus den administrativen Kernhaushalten (Budgets von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern) zusammen, sondern es werden auch andere staatsnahe Einheiten miteinbezogen, die sich überwiegend über Steuern finanzieren und/oder nur geringe Autonomie in ihrer Entscheidungsfindung besitzen. Zu letzteren zählen grundsätzlich auch sogenannte staatliche Abbaubanken („Bad Banks"). Dies sind Abspaltungen von restrukturierten Banken, in denen nicht werthaltige und/oder strategisch unwichtige Vermögenswerte platziert werden, die über einen bestimmten Zeitraum abgebaut werden sollen. Die in Österreich gegründeten Abbaubanken umfassen die HETA Asset Resolution AG (Bad Bank der Hypo Alpe Adria), die KA Finanz AG (Bad Bank der Kommunalkredit) sowie die immigon portfolioabbau AG (Bad Bank der Österreichischen Volksbanken AG).[14]

Ein großer Teil der staatlichen Stützungsmaßnahmen der Kernhaushalte für den Bankensektor erfolgte aus dem Bundesbudget. Mit der Haushaltsrechtsreform wurde für die Erfassung dieser Maßnahmen ein eigenes Budgetkapitel geschaffen – die Untergliederung (UG) 46

---

[12] Lukas Reiss (Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen) und Johannes Holler (Büro des Fiskalrates).

[13] Dieser Beitrag aktualisiert die 2017 in einem Beitrag in den Wirtschaftspolitischen Blättern veröffentlichten Schätzungen zu den Kosten des österreichischen Bankenpakets (Holler, J. und L. Reiss. 2017. Das österreichische Bankenpaket und die Staatsfinanzen. Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017, 251-271).

[14] Ebenfalls in den Staat klassifiziert wurden Einheiten zur Abwicklung des Bankenpakets geschaffene zwischengeschaltete Einheiten wie FIMBAG, ABBAG und der Kärntner Ausgleichszahlungsfonds.

Finanzmarktstabilität. Dieses Budgetkapitel wird in der Kommunikation des BMF bezüglich der Kosten des Bankenpakets häufig herangezogen. Auszahlungen der UG 46 erfolgten vor allem für Eigenkapitalinjektionen, Haftungsinanspruchnahmen und Darlehen an Abbaubanken; die weitaus geringeren Einzahlungen der UG 46 gehen vor allem auf Rückzahlungen von gewährtem Partizipationskapital, auf Dividendenerträge aus Partizipationskapital sowie auf Haftungsentgelte zurück (Tabelle 1).

Tabelle 1

Darstellung des Bankenpakets im Finanzierungshaushalt des Bundes (UG 46)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mrd. EUR										
Einzahlungen	**0,00**	**0,28**	**0,57**	**0,62**	**0,50**	**1,89**	**2,47**	**0,25**	**0,12**	**0,13**	**0,04**
Rückzahlung Partizipationskapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,42	2,10	0,01	0,05	0,01	0,01
Dividenden aus Partizipationskapital	0,00	0,00	0,26	0,29	0,29	0,29	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
Haftungsentgelte gemäß IBSG und FinStaG	0,00	0,22	0,30	0,33	0,20	0,17	0,11	0,05	0,07	0,07	0,01
Darlehensrückzahlung KA Finanz AG	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Privatisierungserlöse	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,00	0,00	0,00
Sonstige Einzahlungen (Geldstrafen, Zinsen ...)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,02
Auszahlungen	**0,90**	**4,90**	**0,53**	**0,08**	**1,89**	**3,28**	**0,76**	**1,48**	**0,04**	**4,85**	**0,18**
Partizipationskapital	0,90	4,52	0,45	0,00	0,00	0,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kapitalerhöhungen	0,00	0,22	0,00	0,00	1,14	0,70	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesellschafterzuschüsse	0,00	0,09	0,08	0,08	0,61	0,60	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00
Haftungsinanspruchnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	1,18	0,00	0,04	0,02	0,16	0,02
Darlehen an KA Finanz AG	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,40	0,10
Darlehen an Kärntner Ausgleichszahlungsfonds	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,28	0,00
Vorauszahlung an Freistaat Bayern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,23	0,00	0,00	0,00
Sonstige Ausz. (Gerichtsgebühren; Entgelte ABBAG, FIMBAG; ...)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,00	0,05
Nettofinanzierungssaldo UG 46 Finanzmarktstabilität	**-0,90**	**-4,62**	**0,04**	**0,55**	**-1,39**	**-1,40**	**1,70**	**-1,22**	**0,07**	**-4,72**	**-0,13**

Die Werte für 2008 zeigen die aus dem Bankenpaket entstandenen Transaktionen im Kapitel 54 (Bundesvermögen) nach altem Haushaltsrecht. Die Werte für 2009-2018 exkludieren Transaktionen aus dem Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz, die ebenfalls in der UG 46 erfasst werden.

Quelle: Rechnungshof, BMF.

Grafik 1 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen diesen administrativen Zahlen und jenen des ESVG. Ein wichtiger Unterschied geht auf Maßnahmen der Bundesländer zurück; dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Hypo Alpe Adria und hier wiederum primär für das Land Kärnten[15]. Ein weiterer Unterschied ergibt sich daraus, dass bei der Berechnung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits laut ESVG weder die Gewährung (bzw. Rückzahlung) werthaltiger Kredite noch die Gewährung (bzw. Rückzahlung) von Partizipationskapital an nicht verstaatlichte Banken als Ausgabe (bzw. Einnahme) des Bundes erfasst wird. Darüber hinaus gab es auch Staatsausgaben, die in der ESVG-Berechnung schlagend werden, denen aber kein direkter Geldfluss im gleichen Jahr (und daher kein Effekt in der administrativen Rechnung) gegenübersteht: So schlug sich die Herabsetzung zuvor gewährten staatlichen Partizipationskapitals bei der Hypo Alpe Adria (gewährt: 2008, herabgesetzt: 2011) bzw. der ÖVAG (gewährt: 2009, herabgesetzt: 2012) im gesamtstaatlichen Defizit laut ESVG als defiziterhöhend nieder. Weiters wurden bei der Gründung der Abbaubanken KA Finanz (2009) und HETA (2014) Ausgaben für Vermögenstransfers imputiert, um erwartete spätere Staatshilfen vorweg zu erfassen. Der imputierte Vermögenstransfer bezüglich der HETA basierte auf einem von Wirtschaftstreuhändern durchgeführten Asset Quality Review (AQR), der – retrospektiv betrachtet – zu hohe Abschreibungen implizierte. 2015 erhöhte sich dieser imputierte Transfer gegenüber dem Stand von 2014, da ein 2014 vorgenommener teilweiser Schuldenschnitt der

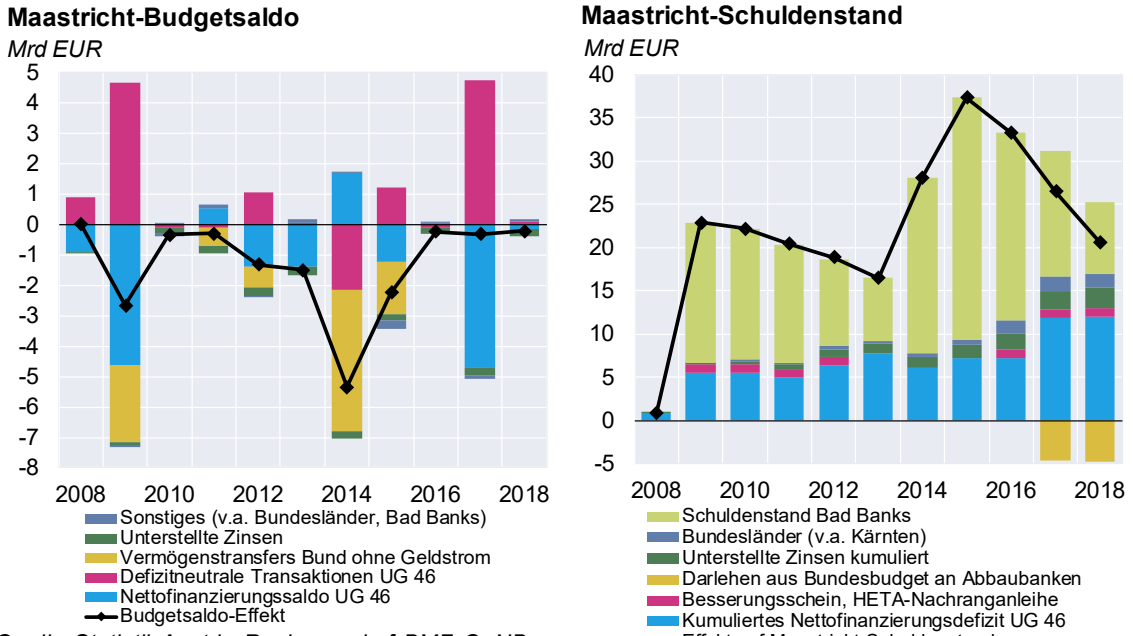
[15] Einen Grenzfall stellt eine Eigenkapitalinjektion des Landes Tirol an die landeseigene Hypo Tirol im Jahr 2012 von ca. 0,2 Mrd EUR dar (wovon etwa die Hälfte als defiziterhöhender Vermögenstransfer verbucht wurde). Diese wird auch von Statistik Austria in der „Bankenpakets"-Tabelle erfasst.

HETA als verfassungswidrig betrachtet wurde. Im Gegensatz zur Darstellung der UG 46 wird in der ESVG-basierten Darstellung der Kosten des „Bankenpakets" der Zinsaufwand für die durch die Bankenstützungsmaßnahmen gestiegene Staatsschuld erfasst. Einen Überblick über den zeitlichen Verlauf und das Ausmaß der einzelnen Kapitalmaßnahmen nach Bankengruppen sowie über die für den Maastricht-Budgetsaldo relevanten Vermögenstransfers bieten Tabellen 2 bis 5 im Anhang.

Der Gesamteffekt auf den Maastricht-Schuldenstand ergibt sich aus der Summe der Effekte auf die administrativen Defizite von Bund und Ländern (inklusive Zinszahlungen) zuzüglich der Schulden der Bad Banks. Bundeskredite an die Abbaubanken werden konsolidiert als Schulden der Bad Banks dargestellt.[16]

Grafik 1

Effekte des Bankenpakets auf Maastricht-Zahlen: Überleitung von UG 46



Quelle: Statistik Austria, Rechnungshof, BMF, OeNB.

Administrative Darstellung mittlerweile aussagekräftiger als ESVG-Darstellung

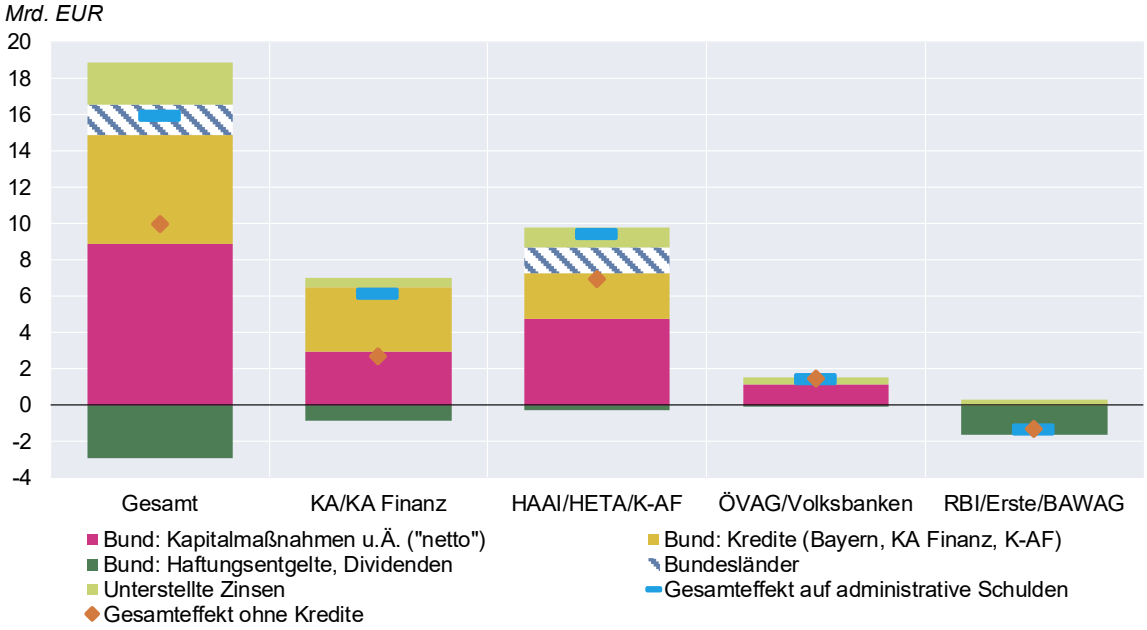
Für eine Schätzung der tatsächlichen Kosten des Bankenpakets sind die ESVG-bzw. Maastricht-Zahlen nur bedingt geeignet. So überzeichnet der Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand die Belastung gegenwärtig deutlich, da die Abbaubanken nach wie vor über erhebliche Vermögenswerte verfügen, die im Lauf der nächsten Jahre verwertet werden sollten. Gleichzeitig überschätzt auch das kumulierte Maastricht-Defizit die Kosten, weil die tatsächlichen Abschreibungen deutlich unter den zum Gründungszeitpunkt der Abbaubanken imputierten (und durch das Verfassungsgerichtshofurteil zusätzlich erhöhten) Vermögenstransfers lagen, diese Transfers in der ESVG-Verbuchung aber nicht reduziert wurden. Zudem wurde der Schuldenschnitt der HETA als defizitneutral erfasst, obwohl er für den Staat Österreich eine erhebliche Kostenreduktion bedeutete. Für eine Schätzung der tatsächlich entstandenen Kosten ist somit der gegenwärtige und zukünftige Effekt auf die administrativen Defizite aussagekräftiger. Nach erfolgter Abwicklung der Bad Banks werden deren Schulden Null betragen – der kumulierte

[16] Zudem hat Statistik Austria in zwei Fällen Bundesgarantien als Schulden des Bundes verbucht, weil davon ausgegangen werden konnte, dass diese schlagend werden. Dies betraf einen Besserungsschein der KA Finanz (2009-2012) sowie eine bundesgarantierte Nachranganleihe der HETA (ab 2016).

Effekt auf die administrativen Defizite wird dann dem Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand entsprechen. Grafik 2 zeigt die bisherige Wirkung auf die kumulierten administrativen Defizite von Bund und Bundesländern und weist diese für die einzelnen Bankengruppen aus.

Grafik 2

Wirkung auf (administrativen) Schuldenstand der "Kernhaushalte" 2018



Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik Austria, Eurostat, Rechnungshof, BMF, div. Geschäftsberichte.

Bezüglich der Kredite aus dem Bundesbudget an den Kärntner Ausgleichszahlungsfond[17] und die KA Finanz[18] sind umfangreiche Rückzahlungen zu erwarten; die Vorauszahlung an den Freistaat Bayern wurde im Jänner 2019 in vollem Umfang zurücküberwiesen. Werden diese Posten abgezogen („Summe ohne Kredite" in Grafik 2), errechnet sich ein Effekt auf die Maastricht-Schuld von etwa 10 Mrd EUR, wovon ein Großteil auf die Hypo Alpe Adria und deren Rechtsnachfolger zurückgeht.

Zur Berechnung der letztlich zu erwartenden Gesamtkosten in administrativer Betrachtung müssen neben den gegenwärtigen administrativen Kosten und Einnahmen auch die zukünftig erwarteten berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem die 2022 schlagend werdende Garantie für eine Nachranganleihe der HETA mit Nennwert von 1 Mrd EUR zu nennen. Gleichzeitig steht dem Bund aber ein Anteil an den Liquidationserlösen der immigon[19] sowie eine Tilgung des Genussrechts[20] bei der Volksbank Wien zu.

Insgesamt sind somit (unter Außerachtlassung zukünftiger Zinszahlungen) für den Staat Österreich – gemäß gegenwärtiger Schätzung – Kosten im Ausmaß von

[17] Bei der derzeit von der FMA prognostizierten Quote der HETA von etwa 86% wäre eine vollständige Rückzahlung der ausstehenden 1,3 Mrd EUR der Fall.

[18] Insgesamt gewährte der Bund bisher Nachrangdarlehen an die KA Finanz von 3,5 Mrd EUR. Im Jahresfinanzbericht 2018 der KA Finanz wurden diese noch mit 3,28 Mrd EUR angesetzt (Verluste der KA Finanz führten zu einer Herabsetzung dieses Postens).

[19] In der Vermögensrechnung des Bundes wurde die Beteiligung an der immigon (ca. 43%) per Ende 2018 mit 331 Mio. EUR bewertet. Zudem wird ein weiterer kleinerer Anteil (ca. 9%) von einem Treuhänder für den Bund gehalten.

[20] Hier waren Ende 2018 noch 225 Mio. EUR ausständig.

etwa 10 – 11 Mrd EUR entstanden. [21] Dies stellt zwar eine erhebliche Belastung dar; sie liegt aber deutlich unter den ausgewiesenen Kosten laut ESVG auf Basis des kumulierten Effekts auf den Maastricht-Budgetsaldo und noch deutlicher unter jenen in den Medien nach der Gründung der HETA im Jahr 2014 kolportierten Zahlen. Im Vergleich zum 2017 veröffentlichten Artikel (Holler und Reiss, 2017) ist aus heutiger Sicht infolge der höher als erwarteten Liquidationserlöse der Abbaubanken HETA und immigon von geringeren Kosten im Umfang von etwa 1 Mrd EUR auszugehen.

Anhang: Maßnahmen nach Gruppen von Banken

Tabelle 2

Kapitalmaßnahmen UG 46 und Vermögenstransfers (ESVG) – Hypo Alpe Adria, HETA, K-AF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mrd. EUR										
Zahlungswirksame Kapitalmaßnahmen UG 46	**0.90**	**0.00**	**0.45**	**0.00**	**0.50**	**1.75**	**0.75**	**0.18**	**0.02**	**0.16**	**0.02**
Partizipationskapital HAAI vor Verstaatlichung	0.90										
Partizipationskapital HAAI nach Verstaatlichung			0.45			0.80					
Kapitalerhöhungen HAAI					0.50	0.70	0.75				
Gesellschafterzuschuss HAAI						0.25					
Haftungsinanspruchnahmen HETA								0.04	0.02	0.16	0.02
Gesellschafterzuschuss HBI Bundesholding								0.20			
Privatisierung SEE-Töchter HAAI								-0.05			
Sonstige bedeutende Auszahlungen UG 46 (ohne Gerichtsgebühren)								**1.23**		**1.28**	
Vorauszahlung an Freistaat Bayern (BayernLB; 2019 zurückgezahlt)								1.23			
Nachrangdarlehen an Kärntner Ausgleichszahlungsfonds (erfasst als Zuschuss)										1.28	
Bedeutende Auszahlungen Kärnten	**0.00**	**0.03**	**0.15**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.04**	**1.21**	**0.00**	**0.00**
Eigenkapitalinjektionen an HAAI		0.03	0.15								
Zuschuss an Kärntner Ausgleichszahlungsfonds									1.20		
Zahlungen an Pfandbriefstelle								0.04	0.01	0.00	
Vermögenstransfers (ESVG, konsolidiert[1])	**0.00**	**0.03**	**0.60**	**0.63**	**0.50**	**1.75**	**5.42**	**1.75**	**0.02**	**0.17**	**0.00**
Partizipationskapital HAAI nach Verstaatlichung			0.45			0.80					
Kapitalerhöhungen HAAI					0.50	0.70	0.75				
Gesellschafterzuschuss HAAI						0.25					
Herabsetzung Partizipationskapital HAAI				0.63							
Haftungsinanspruchnahmen Bund/Länder								0.04	0.02	0.17	
Zahlungen Land Kärnten an HAAI		0.03	0.15								
Globaltransfer Gründung HETA, Aufhebung HAASanG							4.67	1.71			

1 Die Zahlung Kärntens an den KAF wurde als innerstaatlicher Vermögenstransfer Kärntens an den Bundessektor erfasst.

Quelle: Statistik Austria, BMF, Rechnungshof, Land Kärnten, diverse Geschäftsberichte.

[21] Diese Rechnung exkludiert sowohl die Kosten aus höheren Risikoprämien auf österreichische Staatsanleihen am Beginn der Wirtschaftskrise als auch die Einnahmen aus der im internationalen Vergleich hohen „Bankenabgabe" (die Einnahmen aus der Stabilitätsabgabe von 2011 bis 2018 liegen bei etwa 4,3 Mrd EUR).

Tabelle 3

Kapitalmaßnahmen UG 46 und Vermögenstransfers (ESVG) – Kommunalkredit, KA Finanz

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mrd. EUR										
Zahlungswirksame Kapitalmaßnahmen UG 46	**0.00**	**0.31**	**0.08**	**0.08**	**1.13**	**1.53**	**0.00**	**-0.14**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
Gesellschafterzuschuss KA		0.03									
Kapitalerhöhung KA		0.22									
Kapitalerhöhung KA Finanz					0.39						
Gesellschafterzuschuss KA Finanz		0.06	0.08	0.08	0.61	0.35					
Haftungsinanspruchnahmen KA Finanz					0.13	1.18					
Privatisierung KA								-0.14			
Sonstige bedeutende Auszahlungen UG 46										**3.40**	**0.10**
Nachrangdarlehen KA Finanz (erfasst als Zuschuss)										0.99	
Nachrangdarlehen KA Finanz (erfasst als Kredit)										2.41	0.10
Vermögenstransfers (ESVG, konsolidiert)	**0.00**	**2.56**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
Gesellschafterzuschuss KA		0.03									
Globaltransfer Gründung KA Finanz		2.53									
Nachrichtlich: Haftungsentgelte (Geschäftsberichte)	0.00	-0.18	-0.20	-0.18	-0.09	-0.04	-0.02	-0.03	-0.04	-0.02	-0.01

Quelle: Statistik Austria, BMF, Rechnungshof, diverse Geschäftsberichte.

Tabelle 4

Kapitalmaßnahmen UG 46 und Vermögenstransfers (ESVG) – Volksbanken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mrd. EUR										
Zahlungswirksame Kapitalmaßnahmen UG 46	**0.00**	**1.00**	**0.00**	**0.00**	**0.25**	**0.00**	**0.00**	**-0.01**	**-0.05**	**-0.01**	**-0.01**
Partizipationskapital vor Verstaatlichung		1.00									
Kapitalerhöhung					0.25						
Rückzahlung Partizipationskapital/Genussrecht								-0.01	-0.05	-0.01	-0.01
Vermögenstransfers des Bundessektors (ESVG)	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.95**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
Herabsetzung Partizipationskapital					0.70						
Kapitalerhöhung					0.25						

Quelle: Statistik Austria, BMF, Rechnungshof, diverse Geschäftsberichte.

Tabelle 5

Kapitalmaßnahmen UG 46 und Vermögenstransfers (ESVG) – Erste, RBI und BAWAG

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Mrd. EUR										
Zahlungswirksame Kapitalmaßnahmen UG 46	**0.00**	**3.52**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**-1.42**	**-2.10**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
Partizipationskapital Erste Group		1.22				-1.22					
Partizipationskapital RZB/RBI		1.75					-1.75				
Partizipationskapital BAWAG		0.55				-0.20	-0.35				
Vermögenstransfers (ESVG, konsolidiert)	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
Nachrichtlich: Dividendenzahlungen an Bund			-0.26	-0.29	-0.29	-0.29	-0.25				

Quelle: Statistik Austria, BMF, Rechnungshof, diverse Geschäftsberichte.