

Andreas Ittner

Direktor

Oesterreichische Nationalbank



Das österreichische Bankenpaket – Design, Herausforderungen und erste Lehren aus der Umsetzung

Krisen meistert man bekanntlich am besten, indem man ihnen zuvorkommt. Dass dies nicht immer gelingt, zeigt sich angesichts der aktuellen Finanzmarktkrise und deren realwirtschaftliche Implikationen. In derartigen Fällen ist es erforderlich, durch aktives Krisenmanagement zumindest die Auswirkungen der krisenhaften Entwicklungen möglichst gering zu halten, die Funktionsfähigkeit der systemrelevanten Einrichtungen zu sichern und möglichst rasch wieder eine Stabilisierung zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund haben die Staats- und Regierungschefs des Euroraums am 12. Oktober 2008 bei einem Gipfeltreffen in Paris einen konzentrierten Aktionsplan beschlossen, um das Vertrauen in das Finanzsystem und dessen möglichst reibungslose Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Im Zentrum dieses Aktionsplans standen die Vorhaben zur Stabilisierung der Banken, aber auch anderer Finanzintermediäre. Vordringlich galt es, gefährdete systemrelevante Institute zu rekapitalisieren. Darüber hinaus zielte der Plan angesichts der Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf eine generelle Stärkung der Eigenkapitalbasis von systemrelevanten Banken ab, um die Kreditvergabe an Unternehmen aufrechtzuerhalten. Mit Hilfe von Garantieübernahmen für Bankenanleihen sollten schließlich die Refinanzierungsbedingungen der Kreditinstitute verbessert werden. In diesem Kontext sei auch auf die liquiditätsstärkenden Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Wiederbelebung des Interbankenmarkts sowie

auf die Entscheidung des ECOFIN-Rats, die Einlagensicherung in den EU-Mitgliedstaaten auf mindestens 50.000 EUR und in einem weiteren Schritt auf 100.000 EUR anzuheben, hingewiesen.

Die EU-Kommission hat in weiterer Folge hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der auf nationaler Ebene umzusetzenden Bankenrettungs-, bzw. -unterstützungspakete Leitlinien vorgelegt, die vor allem darauf ausgerichtet sind, wettbewerbsverzerrende Effekte zu vermeiden. Diese Leitlinien sehen unter anderem eine Gewährung der Unterstützung für Banken zu Marktkonditionen, eine zeitliche Befristung der Maßnahmen sowie die Sicherstellung des Zugangs der in den jeweiligen Mitgliedstaaten aktiven ausländischen Banken zu den nationalen Hilfen vor.

Die österreichische Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund rasch reagiert und bereits am 13. Oktober 2008 die Eckpfeiler des österreichischen Bankenpakets im Umfang von 100 Mrd EUR skizziert. Dessen Kernelemente stellen sich wie folgt dar:

- Liquiditätsunterstützung inklusive Reaktivierung des Interbankenmarkts (75 Mrd EUR¹)
- Kapitalunterstützung (15 Mrd EUR)
- Erhöhung der Einlagensicherung (10 Mrd EUR)

Mit diesem Maßnahmenpaket sollte sichergestellt werden, dass die österreichischen Banken unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie ihre ausländischen Mitbewerber tätig sein können und in die Lage versetzt werden, ihre Kreditgewährungsfunktion

¹ Später erfolgte eine Umwidmung von 10 Mrd EUR für Unternehmenshaftungen (siehe auch nachfolgend).

auch im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise aufrechtzuerhalten.

Insgesamt 19 EU-Mitgliedstaaten haben solche Maßnahmenpakete geschnürt, das zugesagte Volumen beläuft sich auf etwa 2.800 Mrd EUR, das entspricht ungefähr 22 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU. Davon werden etwa 300 Mrd EUR für die Rekapitalisierung von Banken und rund 2.500 Mrd EUR für staatliche Garantien zur Verfügung gestellt. Im Vergleich dazu ist das österreichische Bankenpaket mit 90 Mrd EUR (exklusive 10 Mrd EUR Einlagensicherung), was circa 32 % des BIP entspricht, auf den ersten Blick überdurchschnittlich umfangreich.



Die Dimensionierung des österreichischen Pakets hat zunächst Kritik evoziert, doch hat sich die Vorgangsweise im Lichte der inzwischen eingetretenen realwirtschaftlichen Entwick-

lungen als sehr vorausschauend erwiesen. Das vorgesehene Volumen des Bankenpakets gewährleistet, dass auch angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage entsprechender Spielraum und Handlungsmöglichkeiten existieren. Im Unterschied zu manchen anderen Ländern waren daher bis dato auch keine weiteren Aufstockungen erforderlich.

Nachfolgend sollen nun die Eckpunkte des österreichischen Bankenpakets näher erläutert werden.

Liquiditätsunterstützung inklusive Reaktivierung des Interbankenmarkts

Ursprünglich waren für liquiditätsunterstützende Maßnahmen 75 Mrd EUR vorgesehen, aufgrund einer Umwidmung von 10 Mrd EUR (Haftungsrahmen für mittlere und große Unternehmen) verbleiben nunmehr 65 Mrd EUR. Darunter fallen die Errichtung der Oesterreichischen Clearingbank AG (OeCAG) und die Garantieübernahme für Wertpapier-Emissionen von Banken. Mit diesen Maßnahmen war das Ziel verbunden, den Interbankenmarkt, der infolge des Zusammenbruchs der US-Investmentbank Lehman Brothers praktisch zum Erliegen gekommen war, wieder zu beleben sowie die Refinanzierungsbedingungen für die Banken zu verbessern.

Da die Etablierung einer Clearingstelle in der EU eine Besonderheit darstellt,² soll die Ausgestaltung der OeCAG sowie ihr Geschäftsmodell detaillierter beschrieben werden.

² Neben Österreich gründete nur noch Italien eine Clearingstelle.

Die Oesterreichische Clearingbank AG (OeCAG)

Die Geschäftstätigkeit der Oesterreichischen Clearingbank AG basiert auf § 1 Abs. 1 bis 3 des Interbankmarktstärkungsgesetzes (IBSG) (BGBl. I 136/2008). Die OeCAG steht im Eigentum der österreichischen Kreditinstitute, wobei die Sektoren über ihre Spitzeninstitute vertreten sind. Die Beteiligungsquoten wurden ex-ante im Rahmen von Verhandlungen festgelegt.

Die operative Geschäftsdurchführung erfolgt durch die Oesterreichische Kontrollbank AG (OeKB). Die Eigenmittel der OeCAG betragen 180 Mio EUR. Ihr Geschäftsvolumen ist mit maximal 10 Mrd EUR begrenzt, wobei nach einer Evaluierungsphase eine Aufstockung möglich ist. Das Einlagen- und Kreditgeschäft der OeCAG steht allen Banken und Versicherungen offen; bei der Zeichnung der Emissionen der OeCAG bestehen keine Beschränkungen.

Die Mittel können seitens der teilnehmenden Banken durch Einlagen sowie durch eigene Wertpapieremissionen der OeCAG bereitgestellt werden. Das Matching zwischen Einlagenangebot und Kreditnachfrage über fixe Laufzeiten (vor allem drei und sechs Monate) erfolgt in Form regelmäßiger Auktionen, in deren Rahmen beide Marktseiten ihre Preis- und Mengengebote abgeben. Transaktionen kommen dort zustande, wo die Kreditnachfrage zu einem Preis erfolgt, zu dem auch Angebote auf der Einlagenseite bestehen. Allfällige Emissionserlöse der OeCAG werden zu 50 % entsprechend der Eigenkapitalquote und zu 50 % durch Auktion an die Banken verteilt.

Für die Emission kurzfristiger Wertpapiere seitens der OeCAG kann bis 31. Dezember 2009 eine Haftung des Bunds als Bürge und Zahler bis zu einem Gesamtvolumen von maximal 5 Mrd EUR vereinbart werden. Die Laufzeit der Emissionen beträgt längstens ein Jahr. Zusätzlich besteht für die OeCAG eine Bundeshaftung für einen Forderungsausfall in Höhe von maximal 4 Mrd EUR. Bei einem Forderungsausfall, der zu einer Unterschreitung des Mindesteigenmittelerfordernisses der Clearingstelle führt, ist zunächst eine Mittelzufuhr durch den Bund bis zum Wiedererreichen der 8-Prozent-Eigenmittelquote vorgesehen, in Verbindung mit der Abtretung der ausgefallenen Forderungen durch die Clearingstelle an den Bund. Dadurch erhält die OeCAG de facto den Charakter einer ausfallsicheren Central Counterparty. Die OeCAG hat ihre Leistungen gegen marktkonformes Entgelt zu erbringen. Zusätzlich beträgt das Haftungsentgelt für die Bundeshaftungen 50 Basispunkte, die auf die Kreditzinsen aufgeschlagen werden.

Bis Anfang Juni 2009 haben rund 170 Auktionen mit einem insgesamten Zuteilungsvolumen in der Höhe von 6,6 Mrd EUR stattgefunden.

Maßnahmen zur Stärkung des Eigenkapitals

Im Rahmen des Finanzmarktstabilitätsgesetzes (FinStaG) kann der Bundesminister für Finanzen eine Reihe von kapitalstärkenden Maßnahmen setzen. Bis dato wurde vor allem auf das Instrument der staatlichen Zeichnung von Partizipationskapital von Kreditinstituten zurückgegriffen.

Bei der Festlegung der Bedingungen für die Gewährung von Partizipationskapital wird auf Basis der erfolgten beihilfenrechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission zwischen grundsätzlich wirtschaftlich

gesunden („sound banks“) und nicht gesunden Kreditinstituten („distressed banks“) unterschieden. So verlangt der Bund von gesunden Kreditinstituten eine marktorientierte Vergütung in Form von Dividendenausschüttungen von mindestens 9,3%. Diese Vergütung kann jedoch auf 8% abgesenkt werden, sofern die Rückzahlung zu 110% des Nennwerts erfolgt oder mindestens 30% der Kapitalzufuhr von Privaten gezeichnet werden (davon maximal ein Drittel von bestehenden Aktionären). Sind letztgenannte Bedingungen erfüllt, entfällt auch die Dividendenbeschränkung für „Altaktio-

näre“ von 17,5 % des ausschüttungsfähigen Gewinns vor Rücklagendotierung für den Zeitraum der Inanspruchnahme staatlicher Hilfe. Für nicht gesunde Kreditinstitute ist eine marktorientierte Vergütung in Form von Dividendenausschüttungen von mindestens 10 % vorgesehen. Weiters gilt für diese ein absolutes Verbot von Dividendenausschüttungen an andere Aktionäre.

Zusätzlich müssen die Banken auch eine Reihe von weiteren Auflagen erfüllen, u. a. im Hinblick auf die Mittelverwendung, die Sicherstellung einer nachhaltigen Geschäftspolitik, etc.

Neben der Zeichnung von Partizipationskapital stehen dem Bundesminister für Finanzen noch weitere Instrumente zur Rekapitalisierung zur Verfügung, wie z. B. die Übernahme von Haftungen, die Gewährung von Darlehen oder den Erwerb von bestehenden Gesellschaftsanteilen. Als ultima ratio können auch Eigentumsrechte übernommen werden.

Sicherung der Spareinlagen

Im Maßnahmenpaket der österreichischen Bundesregierung zur Finanzmarktstabilität war auch ein signifikanter, zum Teil zeitlich befristeter, Ausbau der österreichischen Einlagensicherung vorgesehen. Rückwirkend mit 1. Oktober 2008 wurden Spareinlagen von natürlichen Personen zu 100 %, also in unbegrenzter Höhe, gesichert. Diese unbegrenzte Sicherung gilt bis Ende 2009, danach werden diese Einlagen bis 100.000 EUR gesichert sein. Auch für die Einlagen von Personen- und Kapitalgesellschaften, die bestimmte Größengrenzen erfüllen, wurde die Einlagensicherung von bisher 20.000 EUR für juristische Personen auf bis zu einer Höchstgrenze von jeweils EUR 50.000 (mit einem Selbstbehalt von 10 %) erhöht; im Einklang mit aktuellen legislativen Maß-

nahmen auf EU-Ebene wird die Mindestsicherung für juristische Personen ab 1. Jänner 2011 weiter auf 100.000 EUR erhöht werden.

Aktueller Umsetzungsstand:

- Bis April 2009 wurden Bankemissionen mit einem Volumen von rund 15,6 Mrd EUR durch den Bund garantiert.
- Eine Kapitalbereitstellung erfolgte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt an die Hypo Group Alpe Adria (HGAA), die Volksbanken AG (VBAG), die Erste Group Bank und die Raiffeisen Zentralbank Österreich (RZB), zum Teil in Kombination mit einer Partizipationskapitalzeichnung durch Private. Insgesamt wurden diesen Banken im Wege staatlicher Kapitalunterstützungsmaßnahmen bis jetzt rund 5,8 Mrd EUR zugesagt (davon entfallen auf: HGAA 900 Mio; VBAG 1 Mrd; RZB 1,75 Mrd; Erste Bank 2,7 Mrd, davon 540 Mio EUR privat platziert). Insgesamt erhöhte sich die Eigenmittelausstattung vorhin genannter Banken durch diese Maßnahmen – bezogen auf den Stichtag 31.12.2008 – um knapp 2 Prozentpunkte im Bereich Tier 1-Kapital, die Gesamteigenmittelquote erhöhte sich um rund 1,6 Prozentpunkte.
- Mit den beiden übrigen Top-6-Banken – der BAWAG P.S.K. und der UniCredit Bank Austria (BA) – wurde ebenfalls bereits verhandelt. Dabei wurde mit der BAWAG P.S.K. Ende April 2009 eine Grundsatzvereinbarung erzielt. Diese sieht Partizipationskapital in der Höhe von 550 Mio EUR sowie eine zusätzliche staatliche Garantie von 400 Mio EUR vor. Der BAWAG P.S.K.-Eigentümer soll vorab 205 Mio EUR zuschießen. Die Verhandlungen mit der UniCredit Bank Austria laufen noch.

Beobachtungen und erste Lehren

Die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) steht in Hinblick auf ihr Mandat zur Sicherung der Finanzmarktstabilität und ihre Aufgaben im Rahmen der Bankenaufsicht seit Monaten de facto in täglichem Kontakt mit den heimischen Banken, um entsprechend rasch auf neue Entwicklungen reagieren und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten zu können.

Die OeNB war und ist zudem sowohl in das Design als auch vor allem in die Implementierung des österreichischen Bankenpakets sehr stark involviert. Insbesondere im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und den Banken über staatliche Kapitalmaßnahmen kommt der OeNB aufgrund ihrer diesbezüglich vorgesehenen Gutachterfunktion eine bedeutende Rolle zu. Durch ihre Kompetenz für Bankenanalysen auf Mikro- und Makroebene kann die OeNB relativ rasch Einschätzungen darüber treffen, inwieweit sich makroökonomische Entwicklungen auf die einzelnen Banken auswirken können, was gerade im aktuellen Umfeld von großer Relevanz ist. Umgekehrt können auch Einschätzungen darüber gemacht werden, inwieweit Entwicklungen auf Einzelinstitutsebene Auswirkungen auf das Finanzsystem entfalten. Die Zusammenführung dieses Know-hows in einer Institution (der OeNB) war auch eines der wesentlichen Ziele der 2008 in Kraft getretenen Reform der Bankenaufsicht, deren Umsetzung vor dem Hintergrund und den daraus resultierenden Herausforderungen der gegenwärtigen Finanzmarktkrise aus Sicht der OeNB sehr zufriedenstellend verläuft.

Für die OeNB stellt sich vor diesem Hintergrund eine erste Zwischenbilanz zum Bankenpaket wie folgt dar:

Erstens erwies sich die umfassende Konzipierung des Bankenpakets als besonders wichtig, da dieses maßgeschneiderte Lösungen im Rahmen eines umfangreichen Sets an Instrumenten ermöglicht. Zweitens zeigte sich auch die bereits erwähnte Volumenge-



staltung für das Bankenrettungspaket als vorausschauend. Drittens hat sich gezeigt, dass es bei der Gestaltung der Bankenrettungspakete einer sehr ausbalancierten Vorgehensweise bedarf, um einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zu finden. Als besondere Herausforderungen kristallisierte sich das Spannungsverhältnis zwischen der Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte einerseits sowie der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen andererseits heraus. In diesem Spannungsfeld war der Grat zwischen der Notwendigkeit entsprechender Auflagen und Regelungen für die betreffenden Banken bei gleichzeitiger Vermeidung zu hoher damit einhergehender Belastungen schmal.

Herausforderungen stellten sich jedoch nicht nur bei der Konzeption, sondern auch im Zuge der Implementierung:

- In Bezug auf die Eigenmittelausstattung der Banken gibt es seitens externer Institutionen sowie des Markts sehr, mitunter wohl zu hohe

- Erwartungshaltungen. Künftig ist es sicherlich erforderlich, dass weltweit ein stärkerer Aufbau von Eigenmittel-Puffern der Banken erfolgt. Um die gegenwärtige konjunkturelle Entwicklung nicht noch zusätzlich zu belasten, kann dies jedoch sinnvollerweise erst in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase erfolgen. Wichtiger erscheint in der gegenwärtigen Situation vielmehr die Transparenz der Eigenmittelausstattung. Wenn nachvollziehbar kommuniziert wird, welche Eigenmitteldecke welcher Risikomasse gegenübersteht, erübrigt sich die allgemeine und undifferenzierte Forderung nach höheren Eigenmittelquoten der Banken.
- Eine weitere Herausforderung stellen die sich nahezu täglich ändernden Bedingungen auf den Märkten sowie Prognosen über die künftige ökonomische Entwicklung dar. Dadurch sind auch Aussagen über die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Banken mit Unsicherheiten behaftet.
 - Auch die zyklischen Effekte der neuen Eigenmittel- und Rechnungslegungsbestimmungen erwiesen sich als bedeutsamer als erwartet, was naturgemäß zu einer weiteren Erhöhung des Eigenmittelbedarfs der Banken führt.

Deutlich wird bei diesen Punkten, dass sie primär durch eine gesamteuropäische Vorgangsweise zu adressieren sind – da die Krise generell gezeigt hat, dass die Bankenaufsicht in der EU verstärkt unter einer europäischen Perspektive wahrzunehmen ist.

Ausblick – Quo vadis?

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das österreichische Bankenpaket die damit verbundenen Erwartungen und Ziele erfüllt. Es trug zu einer verbesserten Kapitalausstattung und damit

einhergehend zu einer deutlich gestärkten Risikotragfähigkeit des österreichischen Bankensystems bei. Auch die Ausstattung der österreichischen Kreditinstitute mit Liquidität hat sich deutlich verbessert. Ob diesbezüglich weitere Maßnahmen erforderlich sind, wird von der zukünftigen makroökonomischen Entwicklung abhängen. Das Bankenpaket bietet jedenfalls noch entsprechenden Spielraum.

Abgesehen vom Bankenpaket gibt es allerdings noch eine Reihe weiterer Punkte, auf die das Augenmerk von Notenbanken und Aufsichtsbehörden in den kommenden Monaten zu lenken ist. Zu diesen gehören:

- Die US-Subprime-Krise hat gezeigt, dass auch regionale Regulierungslücken globale Auswirkungen haben können. Wir benötigen daher verstärkt einen globalen Regulierungsansatz, der der Internationalität des Finanzsektors gerecht wird. Parallel dazu gilt es, protektionistische Tendenzen hintanzuhalten.
- Ziel der Neuausrichtung globaler, supranationaler wie nationaler Finanzmarktregulierung muss die Senkung des Risikoniveaus im Finanzsektor sein. Es ist zwar charakteristisch für Banken und andere Finanzintermediäre, Risiko zu bündeln und zu transformieren, allerdings müssen die Risikonehmer in der Lage sein, das Risiko zu verstehen und zu managen.
- Krisenhafte Entwicklungen werden sich nie ganz vermeiden lassen, es gilt jedoch sicherzustellen, dass diese in Zukunft besser verkräftet werden können. Wie kann dies erreicht werden? Erstens ist hierbei sowohl auf Einzelbankebene wie auch im gesamten Bankensystem längerfristig eine höhere Eigenmittelausstattung herzustellen. Auf Einzelbankebene gilt es, dies insbesondere durch einen

entsprechenden Ausbau der sogenannten Säule 2, also der Beurteilung, ob sämtliche Risiken der Bank durch entsprechendes ökonomisches Kapital gedeckt sind, umzusetzen. Zur Verbesserung der Stabilität auf Systemebene sind zudem makroökonomische Entwicklungen verstärkt in die Einzelbankregulierung und -aufsicht einzubeziehen. Dazu gehört auch die Durchführung und Weiterentwicklung systemweiter Stresstests und die Berücksichtigung von deren Ergebnissen im Aufsichtsprozess.

- Mit der Senkung des Risikoniveaus einher geht auch die Notwendigkeit des sogenannten Deleveraging. Die Fremdverschuldungsquote einer Reihe von Finanzinstitutionen erreichte in den letzten Jahren ein zu hohes Niveau, sodass hier in den kommenden Jahren auf eine entsprechende Verringerung hinarbeiten ist. Zu diskutieren ist auch, wie mit Problemen wie „too big to fail“ umzugehen ist – vor allem, wenn sich Konsolidierungstendenzen verstärkt ausprägen sollten. Sollen Institute, die diese Qualifizierung erreichen, zusätzliche Anforderungen erfüllen müssen oder soll es generell bestimmte Größengrenzen geben?
- Damit hängt auch die Frage des künftigen Geschäftsmodells der Banken zusammen. Wurde während der Krise bereits vom *Tod des Investment Banking* gesprochen, zeigt sich in den letzten Wochen, insbesondere in den USA die Wiederauferstehung der großen Investmenthäuser, die nur vorübergehend als normale Geschäftsbanken geführt wurden. Bei vielen österreichischen und europäi-

schen Banken zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass Überlegungen zur Redimensionierung hinsichtlich Größe und Art ihrer Produkte angestellt werden, die eher einen verstärkten Fokus in Richtung klassischer Refinanzierungsfunktion der Banken andeuten. Vorstellbar wäre eine zukünftige Vereinfachung der Produkte, welche jedoch unter Umständen von einer höheren Bepreisung von Bankdienstleistungen begleitet werden könnte.

- Letzteres würde bedeuten, dass der Aspekt der Nachhaltigkeit wieder verstärkt in den Bankensektor Einzug findet. Damit einher geht die Notwendigkeit, der Stakeholder-Perspektive neben dem in den letzten Jahren vielfach dominierenden Shareholder-value-Ansatz wieder eine stärkere Bedeutung einzuräumen.

Im Chinesischen gibt es ein Schriftzeichen, das sowohl Krise wie auch Chance bedeutet. Mit diesem Hinweis soll der Ernst der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage keinesfalls relativiert werden. Es steht außer Zweifel, dass es angesichts der krisenhaften makroökonomischen Entwicklungen und den daraus resultierenden Herausforderungen für die (wirtschafts-) politischen Entscheidungsträger zunächst vor allem darum geht, die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise mit aller Entschlossenheit zu bekämpfen, um möglichst rasch das Fundament für eine wirtschaftliche Erholung bauen zu können. Jedoch sollte die Krise auch zum Anlass genommen werden, aus globalen Fehleinschätzungen und Fehlentwicklungen zu lernen und nachhaltig strukturelle Verbesserungen im Interesse der Systemstabilität zu erzielen.