

Das österreichische Bankenpaket – Wer trägt die Lasten?

| | |
|---|----|
| 1. Ausgangslage | 64 |
| <hr/> | |
| 2. Kernelemente des österreichischen Bankenpakets | 65 |
| <hr/> | |
| 3. Zielsetzungen, Kosten und NutznießerInnen der Bankenpakete | 70 |
| 3.1. Die Zielsetzungen der Bankenpakete | 71 |
| 3.2. Lastentragung des österreichischen Bankenpakets | 72 |
| <hr/> | |
| 4. Abschließende Bemerkungen | 75 |

*Bruno
Rossmann*

*Budgetexperte der
Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien, Berater
des Grünen Parlamentsklubs*

1. Ausgangslage

Beginnend mit der Jahreswende 2006/2007 weitete sich ausgehend von Problemen auf dem US-amerikanischen Immobilienmarkt die zunächst noch als „Subprime-Krise“ bezeichnete Finanzkrise zu einem massiven Problem des gesamten Bankensystems der Industrie- und teilweise auch der Schwellenländer aus. Bereits im August 2007 mussten die Ratingagenturen ihre Bewertungen für hypotheckenbesicherte Wertpapiere und strukturierte Produkte erheblich herabstufen. Gleichzeitig wurde bekannt, dass bedeutende Mengen dieser speziellen Wertpapiere weltweit von Finanzinstitutionen und von Zweckgesellschaften, so genannten „Structured Investment Vehicles“, gehalten wurden. Viele dieser Zweckgesellschaften gerieten in der Folge unter Druck, weil sie ihre Aktiva nicht mehr verkaufen konnten, wodurch jene Banken von der Krise erfasst wurden, die diese Kredite und Garantien gewährt hatten. Es folgten der Zusammenbruch von Hedgefonds und Banken (Northern Rock, Bear Stearns) sowie die (Teil-)Verstaatlichung von Banken, darunter die Hypothekenfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac. Als katastrophal für die Ausdehnung und Verschärfung der Finanzkrise erwies sich der „schwarze Montag“ (15. 9. 2008). Die Investmentbank Lehman Brothers musste Insolvenz anmelden und Gläubigerschutz beantragen. Am gleichen Tag wurde der Konkurrent Merrill Lynch für 50 Mrd. USD von der Bank of America übernommen. Spätestens seit der Insolvenz von Lehman Brothers blieb auch Europa von der Finanzkrise nicht verschont. Die Ausdehnung der „Subprime-Krise“ zu einer weltweiten Liquiditäts- und Vertrauenskrise führte rasch zu einer ernsthaften Bedrohung für das gesamte Weltfinanzsystem – mit weitreichenden realwirtschaftlichen Folgen für alle Länder. Ausgehend von den USA und Großbritannien, die von der Finanzkrise am heftigsten erfasst wurden, gingen daher die Regierungen dazu über, Rettungspakete für die Finanzinstitute zu schnüren.

*ernsthafte
Bedrohung für
das gesamte
Weltfinanz-
system*

Nachdem eine Initiative von Präsident Nicolas Sarkozy zu einem europäischen Bankenstabilisierungsfonds an der Frage der Lastenteilung gescheitert war, einigten sich am 12. 10. 2008 die Finanzminister der Eurozone auf einem Sondergipfel auf gemeinsame Regeln für nationale Bankenhilfspakete für das Bankensystem, die wenige Tage später vom Europäischen Rat angenommen wurden (Summit 2008). Als gemeinsame Ziele wurden insbesondere die Einlagensicherung, die Unterstützung der Refinanzierung der Ban-

ken und die Stärkung des Eigenkapitals zur Aufrechterhaltung der Kreditvergabe an die Wirtschaft durch gesunde Banken sowie die Rekapitalisierung instabiler Banken festgelegt, wobei der Zusammenbruch systemrelevanter Banken vermieden werden soll. Die Umsetzung der Maßnahmen wurde den Nationalstaaten überlassen, wobei die Europäische Kommission auf Basis von Empfehlungen der Europäischen Zentralbank (EZB) Leitlinien für die Gewährung von Haftungen bzw. zur Rekapitalisierung erarbeitete.

2. Kernelemente des österreichischen Bankenpakets

Am 20. Oktober 2008 verabschiedete der Nationalrat ein bis Ende 2009 befristetes Bankenhilfspaket zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes mit einem Volumen von insgesamt 100 Mrd. Euro.¹ Es sieht vier Teile vor:²

Bankenstabilisierungspaket von insg. 100 Mrd. Euro alleine in Österreich

- I. Das Interbankmarktstärkungsgesetz (IBSG) regelt die Instrumente zur Bereitstellung von Liquidität. Zur Belegung des Interbankenmarktes errichteten die Banken eine eigene Gesellschaft als Clearingstelle bei der Oesterreichischen Kontrollbank, die Oesterreichische Clearingbank (OeCAG). Diese mit einer Haftung des Bundes ausgestattete Clearingstelle reicht die aufgenommenen Gelder über eine webbasierte Clearing- und Auktionsplattform an jene Banken und Versicherungen weiter, die einen Liquiditätsbedarf aufweisen. Die Gesellschaft erbringt ihre Leistungen gegen ein marktkonformes Entgelt und Ausleihzinsen, welches auch das von ihr gegenüber dem Bund zu leistende Haftungsentgelt berücksichtigt. Österreich orientiert sich bei der Festlegung der Garantieprovisionen für die Banken an Empfehlungen der Europäischen Zentralbank, zudem ist die Bestellung von Sicherheiten entsprechend zu berücksichtigen. Zur Mittelaufbringung ist zusätzlich die Emission von Wertpapieren vorgesehen. Der Bund kann dabei eine Haftung für die von der Clearingbank ausgegebenen Wertpapiere übernehmen. Zusätzlich sieht das IBSG vor, dass der Bund eine Haftung für Wertpapieremissionen der Kreditinstitute übernehmen kann. Der Haftungsrahmen betrug ursprünglich maximal 75 Mrd. Euro. Mit dem Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz wurden im Frühjahr 2009 Haftungen in Höhe von 10 Mrd. Euro für Unternehmenskredite umgewidmet.

Österreichische Clearingbank

mögliche Maßnahmen des Staates zur Rekapitalisierung von Banken und Versicherungen

II. Das Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG) regelt, in welcher Form sich der Staat an der Rekapitalisierung von Banken und Versicherungen beteiligen kann. Es ermächtigt den Finanzminister zu Maßnahmen für die Stärkung der Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen. Dies kann u. a. in Form von Haftungsübernahmen für ausfallsgefährdete Kredite und Veranlagungen, in Form der Bereitstellung von Eigenkapital, insbesondere Partizipationskapital, aber auch durch den Erwerb von Gesellschaftsanteilen an Instituten (also durch Eigentumsübernahme) durch den Bund erfolgen. Für diese Maßnahmen stehen bis zu 15 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag kann jedoch insoweit überschritten werden, als die vorgesehenen Finanzmittel für das IBSG nicht ausgeschöpft sind. Im November 2008 erfolgte die Gründung der Finanzmarkt-beteiligung Aktiengesellschaft (FIMBAG), die im Alleineigentum der ÖIAG steht. Dieses Unternehmen ist mit der Durchführung von Maßnahmen zur Kapitalstärkung sowie der Verwaltung der im Zuge dieser Maßnahmen erworbenen Beteiligungen beauftragt.

FIMBAG

marktkonforme Entgelte und Zinsen vorgesehen

Für alle im FinStaG vorgesehenen Instrumente sind marktkonforme Entgelte und Zinsen vorzusehen. Bei den genauen Konditionen für das gewährte Partizipationskapital ist zu unterscheiden zwischen gesunden („sound banks“) und nicht gesunden („distressed banks“) Banken, wobei die Kriterien für die Einstufung unklar sind. Für gesunde Banken wurde ein Verzinsungskorridor zwischen 9,3 % und 7 % festgelegt. Für gesunde Banken wird grundsätzlich eine Vergütung in Form einer Dividendenausschüttung eingefordert, die jährlich nicht unter 9,3 % liegt. Diese Mindestdividende kann jedoch auf 8 % gesenkt werden, wenn die Rückzahlung zu 110 % des Nennwertes erfolgt oder wenn mindestens 30 % der Kapitalzufuhr von Privaten gezeichnet werden, solange diese 30 % zu nicht mehr als 1/3 von „AltaktionärInnen“ und zumindest 2/3 von Dritten gezeichnet werden.

bei Dividenden Ausschüttungsbegrenzung von 17,5 %

Für Dividenden von „AltaktionärInnen“ besteht für den Zeitraum der Inanspruchnahme staatlicher Hilfe eine Ausschüttungsbegrenzung von 17,5 % des ausschüttungsfähigen Gewinns vor Rücklagendotierung. Diese Begrenzung entfällt, wenn sich Private zu mehr als 30 % an der Kapitalzufuhr beteiligen, solange wiederum von diesen 30 % nicht mehr als 1/3 von bestehenden

AktionärInnen und zu mindestens 2/3 von Dritten gezeichnet werden. Für nicht gesunde Banken ist eine marktorientierte Vergütung in Form von Dividendenausschüttungen von mindestens 10 % vorgesehen. Weiters gilt für nicht gesunde Banken ein absolutes Verbot von Dividendenausschüttungen an andere Aktionäre, das nur im Rahmen eines von der Europäischen Kommission notifizierten Umstrukturierungsplans gelockert oder aufgehoben werden kann.

III. Im Bankwesengesetz wird die Einlagensicherung entscheidend verbessert. Als Reaktion auf die Finanzkrise – insbesondere im Anschluss an den Staatsbankrott in Island – kündigte die Regierung mit 1. Oktober 2008 zunächst eine unbefristete 100%ige Sicherung der Einlagen natürlicher Personen an. Das Bankenpaket brachte insofern eine Einschränkung, als die 100%ige Sicherung bis Ende 2009 befristet ist. Ab 2010 wird die Einlagensicherung – wie von der EU als Minimum geplant – auf 100.000 Euro eingeschränkt. Bis zur Neuregelung war die Sicherung mit 20.000 Euro limitiert. Neu ist, dass eine Einlagensicherung für Klein- und Mittelbetriebe mit bis zu 50.000 Euro geschaffen wurde. Der Staat übernimmt die Finanzierung der Entschädigung von den Einlagensicherungsverbänden, sofern sie über die 50.000 Euro hinausgeht. Für die Einlagensicherung sind 10 Mrd. Euro vorgesehen.

Einlagensicherung entscheidend verbessert

IV. Schließlich wurde der Finanzmarktaufsicht die Möglichkeit gegeben, Verbote in Bezug auf „naked short selling“ (Verkauf von Wertpapieren, ohne diese selbst zu besitzen) zu erlassen und Verstöße entsprechend zu sanktionieren. Diese Verordnung war zunächst mit 30. Jänner 2009 befristet, wurde jedoch in der Folge von der Finanzmarktaufsicht mehrmals verlängert.

„naked short selling“

Per 30. September 2009 lag der Ausnutzungsgrad aller Maßnahmen des Bankenpakets bei rund 36 % (Tabelle 1). Für tatsächlich erfolgte Emissionen der Banken wurden Haftungen in Höhe von 19.165 Mio. Euro übernommen. Insgesamt wurde Partizipationskapital in Höhe von 4.874 Mio. Euro aufgenommen, das aufgrund der entsprechenden Privatbeteiligung mit 8 % verzinst ist; nur bei den Volksbanken liegt der Zinssatz bei 9,3 %. Weitere 550 Mio. Euro an Partizipationskapital könnten 2009 noch für die BAWAG wirksam werden. Die Genehmigung von der Europäischen Kom-

per Ende September 2009 lag Ausnutzungsgrad bei 36 %

*Kommunalkredit
wird zerlegt*

mission steht noch aus. Die Unicredit/Bank Austria hat den Medien gegenüber erklärt, das Bankenpaket nicht in Anspruch nehmen zu wollen. Erwähnung verdienen zwei Sonderfälle: Am 3. 11. 2008 hat der Bund die bis dahin von der Dexia und der Volksbanken AG gehaltenen Anteile an der Kommunalkredit für je 1 Euro übernommen. Mit 99,78 % ist er seither Mehrheitsaktionär, die restlichen Anteile hält der Gemeinbund. Im April 2009 hat der Bund eine Haftung in Höhe von 1.208 Mio. Euro für bestimmte Aktiva der Kommunalkredit übernommen. Die Kommunalkredit wird in eine Kernbank und eine Sondergesellschaft („bad bank“) zerlegt. Für die Vorbereitung der Privatisierung beider Teile werden 2009 noch 310 Mio. Euro zur Kapitalisierung hinzukommen, 250 Mio. Euro für die Kernbank und 60 Mio. Euro für die Sondergesellschaft („bad bank“). Es ist davon auszugehen, dass die Sondergesellschaft mit den (notleidenden) Wertpapieren nur mit Verlusten zu veräußern sein wird. Die Constantia Privatbank AG wurde nach nur teilweise durch die Finanzkrise ausgelösten Turbulenzen von den großen österreichischen Banken zum symbolischen Preis von einem Euro übernommen. Da der Umstrukturierungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, wurde Ende September im Rahmen einer Nachtragsvereinbarung die Laufzeit für eine im November 2008 eingegangene Haftungsvereinbarung in Höhe von 400 Mio. Euro für Zwischenbankgelder der Eigentümerbanken bis 18. Dezember 2009 verlängert.

Der für die Clearingbank übernommene Haftungsrahmen beläuft sich auf 4 Mrd Euro. und wurde bisher nicht in Anspruch genommen. Die Erfahrungen mit dem Modell der Clearingbank, die im internationalen Vergleich ein Spezifikum darstellt, zeigen, dass die OeCAG vor allem von kleineren Banken, die keinen entsprechenden Zugang zum Euro-Geldmarkt haben zur Refinanzierung genutzt wird. Die zugeteilten Volumina sind im Vergleich zum Euro-Geldmarkt gering. Das Geschäftsvolumen (vergebene Kredite ohne Veranlagung der Eigenmittel) lag per Ende September 2009 bei 1.131 Mio. Euro.

Rettungsmaßnahmen in der EU belaufen sich auf rund 2,8 Billionen Euro

In der EU haben 19 Länder Bankenpakete beschlossen. Die Festlegung gemeinsamer Regeln für die Rettungspläne führte zu weitgehend identischen Stoßrichtungen der Rettungsmaßnahmen, deren gesamtes Volumen sich auf rund 2,8 Billionen Euro (= 22 % des BIP der EU) summiert.³ Davon entfallen rund 300 Mrd. Euro auf Maßnahmen der Rekapitalisierung, der Rest auf staatliche Garantien für Verbindlichkeiten. Das österreichische Bankenpaket (ohne

Tabelle 1
Inanspruchnahme des Bankenpakets per 30. 9. 2009

| | Rahmen in Mio. Euro | Ausnützung | Dividende in % |
|--|------------------------|---------------|-------------------|
| Interbankmarktstärkungsgesetz | 65.000 | 26.110 | |
| davon Garantien (tatsächlich erfolgte) Wertpapieremissionen | | 19.165 | |
| davon Erste Group Bank AG | | 4.050 | |
| Hypo Alpe Adria International AG | | 1.350 | |
| Raiffeisen Zentralbank Österreich AG | | 4.250 | |
| Kommunikredit Austria AG | | 6.515 | |
| Österreichische Volksbanken AG | | 3.000 | |
| Finanzmarktstabilisierungsgesetz | 15.000 | 6.482 | |
| Garantien für bestimmte Assets (Constantia Privatbank AG, Kommunikredit Austria AG) | | 1.608 | |
| Partizipationskapital | | 4.874 | |
| davon | | | |
| Erste Group Bank AG | | 1.224 | 8,0 |
| Hypo Alpe Adria International AG | | 900 | 8,0 |
| Raiffeisen Zentralbank Österreich AG | | 1.750 | 8,0 |
| Österreichische Volksbanken AG | | 1.000 | 9,3 |
| Einlagensicherung | 10.000 | 0 | |
| Gesamt | 90.000 | 32.592 | |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen

Einlagensicherung) liegt mit 80 Mrd. Euro (= 29 % des BIP) deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Die Ursache dürfte mit dem starken Engagement der Banken in den Oststaaten und dem sich daraus ergebenden Risiko zusammenhängen. Viele dieser Staaten sind von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders betroffen.

Zum Teil gravierende Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Umsetzung der Bankenpakete, insbesondere bei den Auflagen und Bedingungen. Bereits im Zuge der Entstehung des österreichischen Bankenpakets wurden vor allem von den Oppositionsparteien klare und strenge Bedingungen und Auflagen für die Inanspruchnahme der einzelnen Instrumente gefordert. Angesprochen wurden die Nachhaltigkeit der Geschäftspolitik, die Eigenmittel, die Mittelverwendung, die Managementvergütungen, die Gewinnausschüttungen, die Entgelte und die Arbeitsplätze. Die kritischen Stimmen blieben weitgehend ungehört. Die Klärung der Bedingungen wurde in eine entsprechende Verordnung bzw. in die Verträge mit den Banken ausgelagert. Die Verordnung selbst brachte wenig Präzisierung und erlaubt daher erheblichen Interpretationsspielraum. Das gilt

*Verordnung in
Österreich wenig
präzise*

etwa für die Frage, in welchem Ausmaß die begünstigten Institute die ihnen zugeführten Mittel zur Kreditvergabe an Unternehmen (insbesondere KMUs) und die privaten Haushalte zur Überwindung einer allenfalls bestehenden „Kreditklemme“ verwenden müssen. Hinsichtlich der Höhe der Managementvergütung einschließlich der Bonuszahlungen wird auf das Kriterium der Angemessenheit, also der Marktconformität, verwiesen. Erst im Zuge der wettbewerbsrechtlichen Genehmigung des Bankenpakets durch die Europäische Kommission wurden trotz heftiger Interventionsversuche seitens der Bankenlobby in Brüssel die Bedingungen in einigen Punkten vor allem in Bezug auf die Angemessenheit der Zinsen und die Ausschüttungen von Dividenden im Interesse der SteuerzahlerInnen und zuungunsten der Banken erheblich verschärft. Da die Verträge mit den Banken geheim gehalten werden, ist gesamthaft betrachtet die Intransparenz rund um die Implementierung der Bankenpakete sehr hoch. Das ist insofern problematisch, als ja die hohe Intransparenz eine der Ursachen für das Entstehen der Finanzmarktkrise war. Auch eine Prüfung der Umsetzung des Bankenpakets und der Verträge mit den jeweiligen Instituten durch den Rechnungshof, wie sie von Oppositionsparteien gefordert wurde, wurde zunächst abgelehnt. Sie konnte erst im Zuge der Regelung zum Bankgeheimnis (Amtshilfedurchführungsgesetz) im Spätsommer 2009 durchgesetzt werden.⁴ Da die Bedingungen und Auflagen zum Teil erheblich „bankenfreundlicher“ als in anderen Ländern sind (etwa Großbritannien, Niederlande, Belgien), liegt die Schlussfolgerung nahe, dass sich die in Österreich starke Bankenlobby bei der Formulierung des Bankenpakets und seiner Auflagen in hohem Ausmaß durchsetzen konnte.⁵

Auflagen in Österreich z. T. wesentlich „bankenfreundlicher“

3. Zielsetzungen, Kosten und NutznießerInnen der Bankenpakete

Vor dem Hintergrund dieser Schlussfolgerung sind drei Fragen relevant: Was sind die Zielsetzungen der Bankenpakete, wer sind ihre NutznießerInnen und wie hoch sind die budgetären Kosten? Während es ohne größere Probleme möglich ist, die Ziele der Bankenpakete herauszufiltern, müssen abschließende Antworten auf die Frage nach den NutznießerInnen und den Lasten sowie deren Tragung offen bleiben. Zunächst ist es keineswegs klar, ob die Bankenkrise bereits ausgestanden ist. Weiters setzen Antworten auf diese Fragen entsprechende Transparenz voraus, insbesondere

in Bezug auf die Bepreisung der staatlichen Hilfsmaßnahmen. Erst wenn die Krise ausgestanden und die Modalitäten der Umsetzung der Bankenpakete offengelegt werden, können tiefer gehende Forschungsarbeiten oder die Prüfung durch den Rechnungshof, die im Frühjahr 2010 starten soll, diese Fragen beantworten. Im Anschluss an die Darstellung der Ziele und der daraus resultierenden Zielkonflikte können daher nur einige Blitzlichter auf diese Fragen geworfen werden.

3.1. Die Zielsetzungen der Bankenpakete

Mit den Bankenpaketen wurden verschiedene Zielsetzungen angestrebt. In der Regierungsvorlage zum österreichischen Bankenpaket werden die Stärkung des Interbankenmarktes, die Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben, die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie der Schutz der Volkswirtschaft und des Finanzmarktes genannt. Posch et al. (2009) filterten aus den offiziellen Dokumenten des Europäischen Rats, der Kommission und der EZB im Wesentlichen fünf Zielsetzungen der Bankenhilfspakete heraus und diskutieren die daraus resultierenden Zielkonflikte:

*im Wesentlichen
fünf Zielsetzungen*

- betriebswirtschaftliche Zielsetzungen: Sicherung der Stabilität des Finanzsystems, insbesondere die Verhinderung des Zusammenbruchs systemrelevanter Institute
- volkswirtschaftliche Zielsetzungen: Aufrechterhaltung der Funktion des Finanzsystems, um die Finanzierung der Wirtschaft sicherzustellen
- fiskalische Zielsetzungen: Beachtung der Interessen der SteuerzahlerInnen und die Sicherung eines angemessenen Ertrags
- Sicherung der Marktintegrität: Management und AktionärInnen sollen die Konsequenzen für ihr Handeln tragen, um zu verhindern, dass die staatlichen Hilfspakete dem Moral Hazard⁶ Vorschub leisten (Sicherung der langfristigen Stabilität der Finanzmärkte)
- Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen: Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen

Ein erster unvermeidlicher Zielkonflikt tritt zwischen den betriebs- sowie volkswirtschaftlichen und den fiskalischen Zielen auf. Darauf

Zielkonflikte

in Bankenpaketen dominiert eindeutig Ziel der kurzfristigen Stabilisierung

wird später noch eingegangen. Ein zweiter Zielkonflikt ergibt sich zwischen kurzfristiger Vertrauensstärkung und langfristiger Finanzmarktstabilität, wenn in der akuten Krisensituation staatliche Hilfspakete als einziger Ausweg gesehen werden. Solange Banken wissen, dass sie potenzielle Verluste aus ihrer Veranlagungspolitik auch in Zukunft sozialisieren können, entstehen verzerrte Anreize zur Optimierung von Risiken und Erträgen. In den Bankenpaketen dominiert eindeutig das Ziel der kurzfristigen Stabilisierung der Finanzmärkte gegenüber der Vermeidung von Moral Hazard. In diesem Zusammenhang sehen die AutorInnen das zentrale Problem darin, dass die EU-Staaten auf eine Beteiligung der Anleihe- und Geldmarktgläubiger an den Verlusten verzichten.⁷ Dieser Verzicht ist auch aus der Sicht der fiskalischen Zielsetzungen und Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit zu hinterfragen. Drittens kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, weil die Kommission im Zusammenhang mit der kurzfristigen Finanzmarktstabilität den Mitgliedstaaten erheblichen Freiraum zur Berücksichtigung nationaler Spezifika im Hinblick auf die Märkte bzw. Finanzinstitutionen lässt. Viertens schließlich orten die AutorInnen einen Zielkonflikt zwischen den betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen und dem volkswirtschaftlichen Ziel der Aufrechterhaltung der Kreditvergabe.

Zur Minimierung der Zielkonflikte war es das Ziel der Europäischen Kommission, die staatlichen Hilfsmaßnahmen mit Auflagen und Bedingungen zu verknüpfen. Posch et al. (2009) zeigen, dass Auflagen zwar unter bestimmten Bedingungen mit allen Zielen vereinbar sein können, dass aber andererseits Auflagen zur Kreditvergabe und zur Beseitigung von Überschuldungsproblemen von KreditnehmerInnen selbst wieder Zielkonflikten ausgesetzt sind.

3.2. Lastentragung des österreichischen Bankenpakets

Der Zielkonflikt zwischen volks- sowie betriebswirtschaftlichen Zielen einerseits und den fiskalischen andererseits ist unvermeidlich, weil der Zweck der Hilfsmaßnahmen ja darin besteht, mögliche Verluste des Bankensystems so zu verteilen, dass sie die Stabilität des Finanzsystems sicherstellen sollen. Von Interesse ist daher die Frage, wer den Verlust zu tragen hat bzw. wer die NutznießerInnen sind. Während das Ziel der Sicherung der Stabilität des Finanzsystems insofern erreicht wurde, als bisher keine systemrelevante Bank in

Konkurs ging, kann exemplarisch am Beispiel des Partizipationskapitals und für die Haftungsentgelte gezeigt werden, dass die Lasten vor allem den SteuerzahlerInnen aufgebürdet werden, während die AktionärInnen in hohem Maße NutznießerInnen sind.

*Lasten v. a.
SteuerzahlerInnen
aufgebürdet*

Wenden wir uns zunächst den budgetären Effekten zu. Tabelle 2 gibt Auskunft über die budgetären Effekte und deren zeitliche Verteilung.⁸ Die realisierten Werte werden jedoch aufgrund der geringeren Inanspruchnahme von den veranschlagten zum Teil deutlich abweichen. Auf der Ausgabenseite belastet die Gewährung von Partizipationskapital an Banken das Bundesbudget. Bereits 2008 wurden 900 Mio. Euro an die Hypo Alpe Adria Bank International AG vergeben. Für 2009 sind 9.300 Mio. Euro budgetiert, davon wurden bis zum Ende des dritten Quartals jedoch nur 3.974 Mio. Euro in Anspruch genommen. Darüber hinaus sind „verlorene Zuschüsse“ (Kapitaltransfers) an die Kommalkredit Austria AG sowohl für 2009 (1.000 Mio. Euro) als auch für 2010 (500 Mio. Euro) vorgesehen. Weitere budgetäre Belastungen im Jahr 2010 könnten folgen, wenn das Bankenpaket verlängert wird. Keine budgetäre Vorsorge wurde für die umfangreichen Haftungen des Bankenpakets getroffen.

*budgetäre Effekte
des Bankenpakets*

Die Kosten der Refinanzierung für das Partizipationskapital für den Bund werden im Bundesbudget nicht direkt ausgewiesen, sie sind Bestandteil der Ausgaben in der Untergliederung 58 (Finanzierungen, Währungstauschverträge). Für die Berechnung der Refinanzierungskosten der bisher erfolgten Kapitalisierungen (inklusive BAWAG) wurde in Tabelle 2 ein Zinssatz von 3,5 % angenommen.

Auf der Einnahmenseite schlagen Einnahmen aus den Dividenden für das Partizipationskapital für die Dauer der Gewährung und aus Haftungsentgelten für die Inanspruchnahme von Haftungen zu Buche, nach 2013 auch allfällige Rückzahlungen des Partizipationskapitals. Die Laufzeit für das Partizipationskapital ist zwar grundsätzlich unbegrenzt, allerdings wird durch das Setzen von Anreizen (z. B. Erhöhung des Rückzahlungsbetrags auf 150 % des Nennwertes nach zehn Jahren, schrittweise Erhöhung der Verzinsung ab dem sechsten Jahr) eine ehebaldige Rückzahlung angestrebt. Die Dividendenzahlungen entfallen zur Gänze bei Jahresverlusten des jeweiligen Instituts oder teilweise, wenn der Jahresgewinn zu gering ausfällt. In Bezug auf das Jahr 2009 ist aufgrund der zu

*ehebaldige
Rückzahlung
angestrebt*

erwartenden hohen Jahresverluste bei der Volksbanken AG⁹ sowie bei der Hypo Alpe Adria AG¹⁰ mit keinen Dividendenzahlungen zu rechnen. Die dadurch verursachten Einnahmefälle betragen allein für das Jahr 2009 für die Hypo Alpe Adria 72 Mio. Euro und für die Volksbanken 93 Mio Euro. Die im Budget ausgewiesenen Dividendenzahlungen sind daher zweifach überschätzt, wegen der niedrigeren Inanspruchnahme und wegen den zu erwartenden Zahlungsausfällen, wofür das BMF bei der Budgeterstellung 25 % angenommen hat.

Tabelle 2
Budgetäre Effekte des Bankenpakets
in Mio. Euro

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|---------------|------------|------------|------------|------------|
| Ausgaben | 916 | 10.442 | 693 | 190 | 190 | 190 |
| Partizipationskapital | 900 | 9.300 | 0 | | | |
| Kapitaltransfers | 0 | 1.003 | 503 | | | |
| Refinanzierungskosten Partizipationskapital*) | 16 | 139 | 190 | 190 | 190 | 190 |
| Einnahmen | 0 | 304 | 928 | 720 | 690 | 660 |
| Dividenden aus Partizipationskapital | 0 | 170 | 755 | | | |
| Haftungsentgelte | 0 | 134 | 173 | | | |
| Rückzahlung Partizipationskapital | | | 0 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: Bundesrechnungsabschluss, Bundesvoranschläge, Bundesfinanzrahmengesetz 2010-2013, eigene Schätzungen
*) Inanspruchnahme 2009: 4.874 Mio Euro, ab 2010: 5.424 Mio Euro (also inkl BAWAG)

Im Mittelpunkt der fiskalischen Zielsetzungen stehen die Minimierung der Verluste für die SteuerzahlerInnen und die Sicherung eines angemessenen Ertrags durch angemessene Bepreisung von Haftungsentgelten und Partizipationskapital. Die Kernfrage ist daher, ob die in den budgetären Effekten ausgewiesenen Einnahmen aus Haftungsentgelten und Dividenden auf einer angemessenen Bepreisung beruhen.

Das Ziel der Bankenpakete war es, den Banken Eigenkapital zu besseren Konditionen anzubieten als zum herrschenden Marktpreis. Für Herbst 2008 hat die Europäische Kommission (2008) einen Marktpreis für Eigenkapital von 15 % ermittelt. Zieht man diesen Wert als Referenzwert für die Berechnung des Begünstigungsanteils der staatlichen Hilfe heran und geht von voller Inanspruchnahme der 15 Mrd. Euro und einer Dividende von 9,3 % aus, dann ergibt sich aus der Differenz zwischen verlangter Dividende und marktüblicher Vergütung eine Ersparnis für die Banken von 855 Mio. Euro jährlich.¹¹

Aus der Sicht der SteuerzahlerInnen lohnt sich weiters ein Vergleich

mit anderen Bankenpaketen. Während die Banken in England 10 % (nach Steuern) pro Jahr für die staatlich gezeichneten Vorzugsaktien zahlen, zahlen die österreichischen Banken (mit Ausnahme der Volksbanken) nur 8 %. Bei voller Ausnutzung der Staatshilfen von 15 Mrd. Euro ergibt das für die österreichischen SteuerzahlerInnen eine Mehrbelastung von jährlich 300 Mio. Euro. Dabei ist es – wie dargestellt wurde – keineswegs sicher, dass die Zinsen überhaupt gezahlt werden. Denn anders als in England werden Zinsen, die in einem Jahr ausfallen, im folgenden Jahr nicht nachgezahlt. Dadurch können sich die Belastungen für die SteuerzahlerInnen noch weiter erhöhen.

bei Vergleich mit anderen Ländern ...

Auch bei den Haftungsentgelten liegt Österreich günstiger. Im englischen Bankenpaket sind die Entgelte für die Inanspruchnahme von Garantien für Bankanleihen höher als in Österreich. Hier stützt sich Österreich zwar auf eine Empfehlung der Europäischen Zentralbank, dennoch entgehen bei voller Ausnutzung des Garantievolumens für Bankanleihen (65 Mrd. Euro) den SteuerzahlerInnen im Vergleich zum englischen Bankenpaket jährlich rund 360 Mio. Euro.

In Summe fließen somit in Relation zum englischen Bankenpaket bei voller Ausnutzung mindestens 660 Mio. Euro jährlich von den österreichischen SteuerzahlerInnen an die AktionärInnen der Banken – bei geringerer Ausnutzung entsprechend weniger. Das österreichische Bankenpaket ist daher kein so tolles Einnahmenprogramm für den Staat, wie uns das die Vorstandsdirektoren Andreas Treichl (Erste Bank) und Ludwig Scharinger (Raiffeisenlandesbank OÖ) immer wieder glauben machen wollen. Es ist vielmehr in zweifacher Hinsicht höchst problematisch: verteilungspolitisch, weil Dividenden an AktionärInnen mit Staatshilfe ausgezahlt werden, und aus der Perspektive der langfristigen Stabilität des Finanzsystems, weil die AktionärInnen in zu geringem Ausmaß an der Finanzierung der Verluste beteiligt werden. Damit bestätigt sich der schon im Verlauf der Gesetzeswerdung entstandene dringende Eindruck, dass dieses Paket von „Banken für Banken“ gemacht worden ist.¹²

... ist österr. Bankenpaket kein so tolles Einnahmenprogramm

4. Abschließende Bemerkungen

Das rasche Reagieren durch Bankenhilfspakete auf die Finanzkrise, die sich nach der Insolvenz von Lehman Brothers mit voller Wucht auf Europa ausweitete, war zweifellos ein notwendiger Schritt zur

Stabilisierung des Finanzsystems war notwendiger Schritt

Stabilisierung des Finanzsystems. Hinreichend ist er zweifelsohne nicht, weil eine schärfere Regulierung und Überwachung des Finanzsystems einschließlich des Schattenbanksystems noch ausstehen. Eine systemische Regulierung der Finanzinstitutionen wurde bislang nur in Aussicht gestellt. Zu wenig Beachtung wird ferner der rasanten Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit in vielen Industrie-, aber auch Schwellenländern geschenkt. Sie wird zunehmend als eine der zentralen Ursachen der Krise angesehen (Fitoussi/Stiglitz, 2009). Das dadurch verursachte Überangebot an Finanzmitteln perpetuiert bei Fortbestand der Ungleichheiten weiterhin einen Wettlauf um höhere Renditen, so dass der Druck zur „Erfindung“ stets neuer hochriskanter Anlageformen hoch bleibt. Damit wird weiterhin grünes Licht für „Moral Hazard“ gegeben.

Zielkonflikte wurden nicht ausreichend minimiert

Problematisch im Zusammenhang mit den Bankenpaketen sind diverse Zielkonflikte, die durch entsprechende Auflagen und Bedingungen in Österreich nicht ausreichend minimiert werden. Besonders hervorzuheben ist der Zielkonflikt zwischen den betriebs- sowie volkswirtschaftlichen und den fiskalischen Zielen. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die Preise für die Inanspruchnahme von Maßnahmen des Bankenpakets deutlich niedriger, wodurch die SteuerzahlerInnen belastet und gleichzeitig die AktionärInnen begünstigt werden. Das ist zum einen verteilungspolitisch in hohem Maße problematisch, zum anderen löst zusätzlich die zu geringe Beteiligung der AktionärInnen an der Finanzierung der Verluste aus der Perspektive der langfristigen Stabilität des Finanzsystems völlig falsche Anreize aus. Die geringe Beteiligung des Managements an den Verlusten ist auf das Fehlen klarer Regelungen in Bezug auf die Managementvergütung inklusive der Boni zurückzuführen. Praktisch vernachlässigt wurden bislang jene VerliererInnen der Finanzkrise, die als Folge dramatischer Kursrückgänge an den Börsen Einbußen in Zusammenhang mit der privaten und betrieblichen Pensionsvorsorge in Kauf nehmen mussten.

Von großer Bedeutung wird in den nächsten Jahren die Budgetkonsolidierung werden, da die Finanz- und Wirtschaftskrise einen erheblichen Anstieg der Budgetdefizite und der Staatsschulden zur Folge hatte. Im Rahmen der Reduktion der Budgetdefizite – die keinesfalls zu früh einsetzen darf – wird darauf zu achten sein, dass eine Doppelbelastung der unteren EinkommensbezieherInnen vermieden wird. Abschied zu nehmen ist von der Illusion, dass die

Konsolidierung über die vielfach beschworene Verwaltungs- und Föderalismusreform zustande kommen kann. Ausgabenkürzungen belasten – so das Ergebnis der jüngst veröffentlichten Verteilungsstudie des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts – vorrangig die unteren EinkommensbezieherInnen. Eine Konsolidierung der bevorstehenden Größenordnung wird daher ohne Steuererhöhungen nicht zu bewerkstelligen sein. Infrage kommen aufgrund des geringen Anteils der Besteuerung des Vermögens in erster Linie vermögensbezogene Abgaben.

Literatur:

Europäische Kommission (2008): The Recapitalisation of Financial Institutions in the Current Financial Crisis: Limitation of Aid to the Minimum Necessary and Safeguard Against Undue Distortions of Competition, C(2008) 8259 final, 5. Dezember 2008.
(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13260_en.pdf)

Fitoussi, J.-P./Stiglitz, J. E. (2009): The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail, 17.

Posch, Michaela/Schmitz, W. Stefan/Weber, Beat (2009): Ziele und potenzielle Zielkonflikte von EU-Bankenpaketen, in: Oesterreichische Nationalbank, Finanzmarktstabilitätsbericht 17, 68 – 91.

Rossmann, Bruno (2008): Bankenpaket – Teure Überfürsorge; Kommentar der anderen, Der Standard, 9. 12. 2008.

Rossmann, Bruno (2009): Das österreichische Bankenstabilisierungspaket im internationalen Vergleich, in: Notleidende Banken. Fakten – Wirkungen – Lösungen, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 23, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 2009.

Schatzenstaller, Margit (2009): Bundesvoranschlag 2009/10 und Finanzrahmen 2009 bis 2013, in: Wifo-Monatsberichte 8/2009, 583 – 601.

Summit of the Euro Area Countries (2008): Declaration on a Concerted European Action Plan of the Euro Area Countries, Paris.

Anmerkungen:

- 1 Beim ECOFIN-Rat am 10. November 2009 hat Finanzminister Pröll eine Verlängerung des Bankenpakets bis Ende 2010 vorgeschlagen.
- 2 Im Detail vgl. dazu Rossmann (2009) bzw. https://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/ManahmenpaketzurSic_9175/RechtlicheGrundlagen/_start.htm.
- 3 Für einen guten Überblick siehe die Spezialpublikation der DZ Bank AG: Überblick über die staatlichen Rettungspakete – Update 2, vom 21. 1. 2009.

- 4 Das Gesetz regelt die Umsetzung der OECD-Grundsätze für den bilateralen Informationsaustausch in Steuerfragen. Es trug dazu bei, dass Österreich von der „grauen Steueroasenliste“ der OECD gestrichen wurde.
- 5 Siehe dazu auch Rossmann (2008).
- 6 Zur Verdeutlichung von Moral Hazard: Bei Wirtschaftskrisen einzelner Staaten oder großer Banken („Too Big to Fail“) sehen sich die internationalen Institutionen und die großen Industriestaaten gezwungen, mit Geld auszuhelfen, damit der einzelne Staat oder die Bank nicht die ganze Wirtschaft mit sich reißt („Lender of last resort“). Dies kann zu risikoreichem Verhalten einzelner Regierungen und von Banken führen, die in der Folge immer darauf vertrauen können, dass ihnen notfalls geholfen werden muss.
- 7 Posch et al. (2009), S. 89.
- 8 Siehe dazu auch Schratzenstaller (2009), S. 595f.
- 9 Der Standard vom 7./8. 11. 2009 berichtet von einem Jahresverlust in den ersten drei Quartalen von 607 Mio. Euro.
- 10 Die Süddeutsche Zeitung vom 11. 11. 2009 berichtet von einem drohenden Jahresverlust von mehr als 1 Mrd. Euro.
- 11 Posch et al. (2009), S. 82.
- 12 Der Autor war zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bankenpakets Abgeordneter des Nationalrats und Finanzsprecher der Grünen.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at