



Analyse des Budgetdienstes

Bundesgesetz, mit dem das Haftungsgesetz-Kärnten erlassen und das Bundeshaftungsobergrenzengesetz, das ABBAG-Gesetz, das Bundesgesetz zur Schaffung einer Abbaueinheit und das Finanzmarktstabilitätsgebot geändert werden (1152 d.B.)

Regelungsinhalt

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur Erlassung eines Haftungsgesetzes-Kärnten und zur Änderung des Bundeshaftungsobergrenzengesetzes, des ABBAG-Gesetzes, des Bundesgesetzes zur Schaffung einer Abbaueinheit und des Finanzmarktstabilitätsgebotes sollen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, ein Memorandum of Understanding (MoU) mit Gläubigern der HETA zum Rückkauf landesbehafteter Schuldtitel umzusetzen. Dieses MoU sieht neben einer Barabfindung für nicht nachrangige Gläubiger iHv 75 % sowie einer Barabfindung für nachrangige Gläubiger iHv 30 % des Nominales der gehaltenen HETA-Schuldtitel nunmehr für Gläubiger auch die Möglichkeit vor, ihre landesbehafteten Schuldtitel gegen vom Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds (KAF) emittierte Nullkupon-Inhaberschuldverschreibungen zu tauschen, die mit einer Bundesgarantie ausgestattet und nach einer Laufzeit von 13,5 Jahren zu einem Kurs von 100 % getilgt werden. Dadurch würde sich die Entschädigung der Gläubiger je nach Berechnungszinssatz auf ca. 90 % der Forderungen erhöhen. Weiters wird vorgesehen, dass nach Emission und einer Behaltdauer von maximal 60 Tagen vom KAF oder der Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (ABBAG) während eines Zeitraums von 180 Tagen Angebote zum Rückkauf dieser landesbehafteten Inhaberschuldverschreibungen gemacht werden, wobei sich der Rückkaufspreis nach dem zu diesem Zeitpunkt errechneten Barwert richtet.



Für die Bundesgarantie der durch den KAF zu emittierenden Inhaberschuldverschreibungen ist eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich, die es dem Bundesminister für Finanzen ermöglicht, Haftungen für Kreditoperationen des KAF zu übernehmen. Der Gesamtbetrag der Haftungen soll laut Regierungsvorlage 11 Mrd. EUR an Kapital und Zinsen zuzüglich Kosten sowie einer allfälligen Differenz zum Barwert aufgrund eines negativen Zinsumfeldes im Zuge von vor Fälligkeit durchgeführten Kaufoperationen nicht übersteigen. Der Haftungsrahmen für Kapital und Zinsen iHv 11 Mrd. EUR wird in dem Ausmaß ausgeschöpft, in dem die Gläubiger den Umtausch ihrer HETA-Schuldtitel in die bundesbehafteten Nullkupon-Inhaberschuldverschreibungen wählen.

Die Finanzierung des KAF zum Ankauf landesbehafteter Schuldtitel der HETA soll iHv 1,2 Mrd. EUR durch das Land Kärnten erfolgen. Die weiteren Mittel für die vorgesehene Barabfindung sowie den Rückkauf der bundesgarantierten Nullkupon-Inhaberschuldverschreibungen sollen dem KAF durch die ABBAG zur Verfügung gestellt werden. Dazu soll die ABBAG ein Darlehen des Bundes, vertreten durch die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) erhalten. Da das Darlehen gemäß § 81 BHG sicher rückführbar sein muss, ist die Höhe der darüber möglichen Finanzierung mit den erwartbaren Verwertungserlösen aus den HETA-Schuldtiteln begrenzt. Gemäß den Erläuterungen soll der restliche Teil der Finanzierung durch Gewährung eines Gesellschafterzuschusses an die ABBAG erfolgen. Alternativ dazu könnte der Bund gemäß Finanzmarktstabilitätsgesetz (FinStaG) auch eine Haftung für Verbindlichkeiten der ABBAG übernehmen. Dazu wird der Rahmen des FinStaG um 1,5 Mrd. EUR auf 23,5 Mrd. EUR angehoben.

Die Haftungsermächtigung für Kreditoperationen des KAF iHv 11 Mrd. EUR und die Erhöhung des Rahmens des FinStaG iHv 1,5 Mrd. EUR erfordern im Bundeshaftungsobergrenzengesetz (BHOG) eine entsprechende Erhöhung der Obergrenze für sämtliche vom Bundesminister für Finanzen übernommenen Haftungen und Schadloshaltungsverpflichtungen um 12,5 Mrd. EUR auf 192,6 Mrd. EUR. Inklusive außerbudgetärer Einheiten darf der jeweils ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes bis 2018 damit zukünftig 194,5 Mrd. EUR an Kapital nicht übersteigen. Zinsen und Kosten werden auf diesen Höchstbetrag nicht angerechnet.



Fehlende Darstellung der finanziellen Auswirkungen in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) fehlt und entspricht nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der dazu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen.¹ Unter den „Anmerkungen zu sonstigen, nicht wesentlichen Auswirkungen“ wird lediglich ausgeführt, dass die genauen finanziellen Auswirkungen aus dem Vorhaben für den Bund insbesondere wegen der Nichtvorhersehbarkeit der Anzahl der Angebotsannahmen durch die Investoren nicht bezifferbar seien. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel von Bundesseite an den KAF soll durch Darlehen gemäß § 81 Z 1 lit. a BHG 2013 und Rücklagenentnahmen aus der UG 46-Finanzmarktstabilität erfolgen.

Für die Regierungsvorlage wurde eine vereinfachte WFA erstellt, diese ist allerdings nur zulässig, wenn

- keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen bestehen und
- die finanziellen Auswirkungen geringer als 20 Mio. EUR sind und
- kein direkter substantieller inhaltlicher Zusammenhang mit auf der Globalbudgetebene des Budgets vorgesehenen Maßnahmen besteht.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Kriterium der finanziellen Auswirkungen deutlich überschritten wird.

Bei einer vereinfachten WFA wird die Ergebnisdarstellung auf ein „erweitertes“ Vorblatt reduziert, Ziele und Maßnahmen bedürfen keiner Angabe von Indikatoren, die Abschätzung wesentlicher Auswirkungen und die Verpflichtung zur internen Evaluierung entfällt. Die finanziellen Auswirkungen sind jedoch auch bei der vereinfachten WFA detailliert abzuschätzen. Eine vereinfachte Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist nur möglich, wenn die Betragsgrenze von 1 Mio. EUR unterschritten wird.

¹ WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.



Abschätzung der budgetären Auswirkungen der Regierungsvorlage

Die in der Regierungsvorlage vorgesehenen Optionen der HETA-Gläubiger haben unterschiedliche finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte bzw. können zu einer Veränderung des Maastricht Schuldenstands und (in geringem Ausmaß) zu defizitwirksamen Ausgaben führen. Offen ist, ob im Gegenzug die mit einer Einigung mit den Gläubigern verbundene Reduktion der Verbindlichkeiten in der Maastricht-Rechnung als positiver Vermögenstransfer berücksichtigt werden kann, der das Maastricht-Defizit reduzieren würde. Da sich die gesamtstaatlichen Auswirkungen der angebotenen Varianten in einigen Aspekten unterscheiden, werden diese nachfolgend getrennt dargestellt. Die endgültigen Auswirkungen einer Einigung richten sich nach dem Anteil, zu dem die Gläubiger sich für die jeweiligen Varianten entscheiden. Laut BMF ist eine Veröffentlichung des Angebots für Anfang September 2016 und ein Settlement für Mitte Oktober 2016 geplant.

Die erste angebotene Variante ist eine Barabfindung für nicht nachrangige Gläubiger iHv 75 % bzw. für nachrangige Gläubiger iHv 30 % des Nominales der gehaltenen landesbehafteten HETA-Schuldtitel. In diesem Fall entsteht ein unmittelbarer Finanzierungsbedarf beim KAF, der mit 1,2 Mrd. EUR durch die vom Land Kärnten bereitgestellten Mittel bedeckt wird. Die Bedeckung des über diesen Betrag hinausgehenden Bedarfs erfolgt durch ein Darlehen, das von der OeBFA über die ABBAG bereitgestellt wird. Mit der Barabfindung würden die HETA-Schuldtitel an den KAF fallen, der ESVG-mäßig dem Sektor Staat zuzurechnen ist. Die gesamtstaatlichen Verbindlichkeiten würden sich zunächst im Ausmaß der rückgekauften Schuldtitel reduzieren, gleichzeitig würden jedoch zur Finanzierung der Barabfindung beim KAF neue Verbindlichkeiten entstehen, die den gesamtstaatlichen Schuldenstand erhöhen. In Summe würde sich der gesamtstaatliche Schuldenstand in Bezug auf jene Schuldtitel, für welche die Barabfindung in Anspruch genommen wird, auf 75 % (30 % bei Nachranganleihen) des Nominales reduzieren. Die zur Finanzierung der Barabfindung notwendige Schuldaufnahme verursacht entsprechende gesamtstaatliche Zinszahlungen, die defiziterhöhend wirken, jedoch derzeit aufgrund des niedrigen Zinsniveaus vergleichsweise niedrig ausfallen dürften. Die innerstaatliche Verteilung der Zinslast hängt von den Konditionen des an den KAF vergebenen Darlehens ab. Aufgrund der vergleichsweise höheren Attraktivität der angebotenen Alternativlösungen ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sich ein wesentlicher Anteil der Gläubiger für eine Barabfindung entscheiden wird.

Die zweite angebotene Variante ist ein Tausch der nicht nachrangigen landesbehafteten



HETA-Schuldtitel gegen eine vom KAF emittierte bundesbehaftete Nullkuponanleihe, die am Ende der Laufzeit von 13,5 Jahren mit 100 % des Nominales der HETA-Schuldtitel getilgt wird. In dieser Variante fällt ein Finanzierungsbedarf beim KAF erst zum Zeitpunkt der Tilgung der Nullkuponanleihen an. Diese Tilgung beinhaltet auch die (implizite) Verzinsung der Anleihe, die sich aus der Differenz zwischen Ausgabekurs und Nennwert der Nullkuponanleihe ergibt. In den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf wird auch eine mögliche ähnliche Lösung für nachrangige Anleihen erwähnt (Laufzeit: 54 Jahre). Nullkuponanleihen werden bei der Berechnung der Maastricht-Schuld prinzipiell mit ihrem Nennwert erfasst. Der mit den HETA-Verbindlichkeiten zusammenhängende Schuldenstand würde sich daher durch den Umtausch in Nullkuponanleihen nach der grundsätzlichen Regelung im ESVG 2010 nicht unmittelbar reduzieren. Die mit den ausgegebenen Nullkuponanleihen verbundene Zinszahlung fällt zur Gänze zum Zeitpunkt der Tilgung am Ende der Laufzeit an. In der Maastricht-Rechnung erfolgt jedoch, ebenso wie in der Ergebnisrechnung, eine Aufteilung dieser Zinszahlung auf die gesamte Laufzeit.

In der dritten angebotenen Variante tauschen die HETA-Gläubiger zunächst ihre Schuldtitel entsprechend Variante 2, der KAF (bzw. als Variante auch die ABBAG) kauft die zuvor ausgegebenen Nullkuponanleihen jedoch nach einer maximalen Behaltesdauer von 60 Tagen während eines Zeitraums von 180 Tagen zum zu diesem Zeitpunkt ermittelten Barwert zurück. Sofern die Verzinsung für Bundesanleihen der Republik Österreich mit der entsprechenden Restlaufzeit (ca. 13 Jahre) zum Zeitpunkt des Rückkaufs eine positive Rendite aufweist, würde der Barwert (und damit der Rückkaufspreis) unter dem Nennwert der Nullkuponanleihe liegen. Ähnlich wie in Variante 1 würde sich dadurch der mit den zurückgekauften Schuldtiteln verbundene Schuldenstand auf den Rückkaufspreis reduzieren. Anstatt der endfälligen Zinszahlung für die Nullkuponanleihen würden laufende Zinszahlungen für die Finanzierung des Anleihenrückkaufs anfallen, deren innerstaatliche Verteilung sich (wie in Variante 1) nach den Konditionen des zum Zweck des Rückkaufs an den KAF vergebenen Darlehens richtet.

Nehmen viele Gläubiger das Rückkaufangebot an, so erfordert die Finanzierung des KAF neben den Budgetmitteln des Landes Kärnten kurzfristig hohe Zusatzmittel, die dem KAF durch die ABBAG zur Verfügung gestellt werden sollen. Da das Darlehen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur mit den erwartbaren Verwertungserlösen aus den HETA-Schuldtiteln begrenzt ist, könnte eine zusätzliche Finanzierung erforderlich werden. Diese könnte durch Gewährung eines Gesellschafterzuschusses an die ABBAG bzw. eine Haftungsübernahme erfolgen, weshalb der Rahmen des FinStaG um 1,5 Mrd. EUR auf 23,5 Mrd. EUR angehoben wird.



Eine Annahme des Angebots durch alle Gläubiger könnte, insbesondere durch die Auflösung der bestehenden Barreserven eine weitere Reduktion des Schuldenstands bewirken. Derzeit können die aus dem Vermögensbestand der HETA erwirtschafteten Verwertungserlöse nicht zur Reduktion der bestehenden Verbindlichkeiten herangezogen werden. Die Rückflüsse aus dem Abbau der HETA-Vermögenswerte werden daher in Form einer Barreserve bei der OeNB veranlagt, die gemäß Jahresfinanzbericht der HETA im Geschäftsjahr 2015 um 1,9 Mrd. EUR auf 4,3 Mrd. EUR angewachsen ist.² Die im Herbst 2015 veröffentlichte Mittelfristplanung der HETA sieht einen weiteren Anstieg dieser Barreserve bis 2020 auf 6,3 Mrd. EUR vor. Eine Zustimmung aller Gläubiger zu einer Vergleichslösung könnte eine Verwendung der Barreserve zum Abbau der Verbindlichkeiten ermöglichen, durch die der Schuldenstand deutlich reduziert würde. Die OeNB schätzt im Rahmen ihrer Juni-Prognose, dass eine Annahme des Angebots durch alle Gläubiger die gesamtwirtschaftliche Schuldenquote bis 2018 um mehr als 2 %-Punkte reduzieren könnte.

Bisherige Auswirkungen der Hypo-Alpe-Adria Maßnahmen auf Bundeshaushalt, Maastricht-Defizit und Schuldenquote

Nachfolgend werden die bisherigen Auswirkungen der HETA/Hypo Alpe-Adria-Bank International AG Maßnahmen auf den Bundeshaushalt bzw. die Maastricht-Indikatoren kurz zusammengefasst.

Maßnahmen nach Finanzmarktstabilitätsgesetz für HETA/Hypo Alpe-Adria-Bank Intern. AG

in Mio. EUR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Q1/2016	Summe
Heta Asset Resolution AG*	275,1	0,0	187,7	1.074,9	1.500,0	1.750,0	750,0	2.915,0	0,0	8.452,6
Partizipationskapital	275,1				800,0					1.075,1
Kapitalherabsetzung				624,9						624,9
Kapitalerhöhungen				450,0	500,0	700,0	750,0			2.400,0
Gesellschafterzuschuss					250,0					250,0
Ausgleichszahlungen an Freistaat Bayern							1.230,0			1.230,0
Inanspruchnahmen Haftungen								11,2		11,2
Inanspr. Haftung Zinsen Nachranganleihe								23,8		23,8
Haftungen			187,7		1.000,0			1.700,0		2.887,7
Rückfluss aus SEE-Verkauf								-50,0		-50,0

* früher Hypo Alpe-Adria-Bank International AG

Quelle: Bericht an den Hauptausschuss des Nationalrates 1. Quartal 2016 (151/HA) vom 17. Mai 2016

² Aufgrund der derzeitigen Negativzinsen entstehen der HETA durch die kurzfristige Veranlagung der Liquiditätsreserve Zinskosten. Laut Jahresfinanzbericht lag die Verzinsung im Jahr 2015 zwischen -0,2 % und -0,3 %.



Bis 31. März 2016 wurden seit der Implementierung des Bankenpakets im Oktober 2008 Maßnahmen für die HETA, vormals Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HBI) iHv 8,5 Mrd. EUR getroffen. Davon entfallen rd. 4,5 Mrd. EUR auf Auszahlungen für verschiedene Kapitalmaßnahmen, 1,1 Mrd. EUR auf Partizipationskapital und rd. 2,9 Mrd. EUR auf Haftungen. Der Bund hat eine Garantie iHv 1 Mrd. EUR für die Emission einer Nachranganleihe 2012 – 2022 und 1,7 Mrd. EUR aus einer Haftungsvereinbarung aus dem SEE-Verkauf übernommen, weitere 188 Mio. EUR entfallen auf Haftungen für Forderungen (notleidende Bankkredite).

Im Jahr 2016 wurden bislang keine Auszahlungen des Bundes für die HETA geleistet. Im BVA 2016 sind in der UG 46-Finanzmarktstabilität 772 Mio. EUR vorgesehen, davon entfallen 200 Mio. EUR auf Asset-Verkäufe der Hypo Alpe-Adria-Bank S.p.A (HBI), 23,8 Mio. EUR auf Zinsen infolge des HETA-Schuldenmoratoriums aus dem Kupon der 2012 – 2022 Nachranganleihe der HETA sowie 12,9 Mio. EUR für ein laufendes Insolvenzverfahren. Darüber hinaus werden für das Schlagendwerden einer Haftung der ÖVAG 100 Mio. EUR budgetiert. Die Auszahlungen für Vorsorgen für in Not geratene Banken iHv 300 Mio. EUR werden nicht näher erläutert.

Am 10. April 2016 hat die Finanzmarktaufsicht (FMA) per Mandatsbescheid Abwicklungsmaßnahmen bei der HETA angeordnet und das Kernkapital und nachrangige Verbindlichkeiten auf null und sonstige nicht nachrangige Verbindlichkeiten auf 46,02 % herabgesetzt. Weiters wurden alle Verpflichtungen aus Zinszahlungen ab dem 1. März 2015 gestrichen und die Fälligkeit aller berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten bis zum 31. Dezember 2023 gestundet. Der Mandatsbescheid führt beim Bund als Eigentümer zu einer Herabsetzung des Grund- und Partizipationskapitals auf null und der Forderungen aus Haftungsentgelten auf 46,02 %. Durch die Herabsetzung der Nachrangverbindlichkeiten auf null kommt es zur Ziehung der Garantie des Bundes für die Nachranganleihe 2012 – 2022 der HETA im Nominale von 1 Mrd. EUR. Der Bund übernimmt, wie bereits 2015 auf Basis des HETA-Schuldenmoratoriums für die Folgejahre 2016 – 2022 die jährlichen Zinszahlungen auf den Kupon iHv 2,375% bzw. 23,75 Mio. EUR und die Tilgung am Ende der Laufzeit.

Die Zinszahlungen für 2016 – 2022 sind mit 23,75 Mio. EUR im BVA 2016 vorgesehen. Bereits im Jahr 2014 wurde im Ergebnishaushalt eine Rückstellung für Zahlungspflichten des Bundes für die Nachranganleihe iHv 1,2 Mrd. EUR gebildet.



Maastricht-Auswirkungen der HETA im Rahmen des österreichischen Bankenpakets

in Mio. EUR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
Einnahmen gesamt	120,0	876,9	911,9	770,0	695,9	635,3	573,8	4.583,8
Ausgaben gesamt	2.838,7	1.281,1	1.281,5	2.091,7	2.188,8	5.970,6	2.743,8	18.396,2
Refinanzierungskosten	188,3	606,1	581,6	536,4	438,8	548,5	993,7	3.893,4
Kapitalmaßnahmen	2.650,5	675,0	699,9	1.555,3	1.750,0	5.422,1	1.750,1	14.502,8
davon: HETA (HBInt)	30,8	600,0	624,9	500,0	1.750,0	5.422,1	1.750,1	10.677,9
Schuldenstand Abbaueinheiten	16.163,4	15.136,4	13.622,9	10.100,8	7.257,9	20.294,9	29.406,4	-
davon: HETA (HBInt)	-	-	-	-	-	13.759,3	15.302,0	-

Quelle: Bericht an den Hauptausschuss des Nationalrates 1. Quartal 2016 (151/HA) vom 17. Mai 2016

Im Zeitraum zwischen 2009 und 2015 wurden im Maastricht-Saldo des Bundes in Summe defiziterhöhende Vermögenstransfers iHv rd. 10,7 Mrd. EUR aus Maßnahmen für die HETA (bzw. HBInt) verbucht. Davon wurden bis zur Gründung der Abbaueinheit HETA im November 2014 Rekapitalisierungsmaßnahmen iHv rd. 4,3 Mrd. EUR getätigt, wobei diese Summe auch die im April 2014 vorgenommene Kapitalerhöhung iHv 750 Mio. EUR beinhaltet. Mit der Transformation der HBInt zur HETA und der daraus resultierenden Zuordnung zum Sektor Staat wurde 2014 zusätzlich ein kalkulatorischer Vermögenstransfer iHv rd. 4,7 Mrd. EUR eingebucht.³ Im Jahr 2015 fielen im Zusammenhang mit der HETA Maastricht-relevante Ausgaben iHv rd. 1,8 Mrd. EUR an, die vor allem auf die Wiedererfassung von Verbindlichkeiten aufgrund der Aufhebung des HaaSanG durch den Verfassungsgerichtshof zurückzuführen waren. Den Ausgaben aus dem Bankenpaket stehen Einnahmen gegenüber, die sich insbesondere aus den von Banken außerhalb des Sektors Staat entrichteten Haftungsentgelten, aus Dividenden aus dem gezeichneten Partizipationskapital sowie aus den Zinserträgen der Abbaueinheiten zusammensetzen.

Mit der Errichtung der HETA wurden die Verbindlichkeiten der Abbaueinheit in den gesamtstaatlichen Schuldenstand eingerechnet. Dadurch ergab sich 2014 eine Erhöhung der Maastricht-Schulden um rd. 13,8 Mrd. EUR. Die Aufhebung des HaaSanG führte im Jahr 2015 zu einem weiteren Anstieg des Schuldenstandes der HETA auf 15,3 Mrd. EUR.

³ In der Aufstellung nicht enthalten sind die im November und Dezember 2014 aufgetretenen Verluste der HETA iHv 183 Mio. EUR.