

Bericht

der unabhängigen Untersuchungskommission

zur transparenten Aufklärung der Vorkommnisse rund um die Hypo

Group Alpe-Adria

Kurzfassung

Wien, 2. Dezember 2014

Diese Kurzfassung, eine englische Übersetzung und die Langfassung des Berichts sind unter www.untersuchungskommission.at abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

A. AUFTRAG	1
B. ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG.....	1
1. Übernahme von unbeschränkten Haftungen durch das Land Kärnten	1
2. Verkauf der HBInt an die Bayerische Landesbank (BayernLB)	3
3. Verstaatlichung der HBInt	6
4. Vorgehen nach der Verstaatlichung.....	13
C. ZUSAMMENFASSUNG.....	17

A. Auftrag

Der Ministerrat der Republik Österreich beschloss am 25. März 2014, eine „Unabhängige 1
Untersuchungskommission zur transparenten Aufklärung der Vorkommnisse rund um die
Hypo Group Alpe-Adria“ einzusetzen. Die Untersuchungskommission (Manuel Ammann, Carl
Baudenbacher, Ernst Wilhelm Contzen, Irmgard Griss, Claus-Peter Weber) hat, beginnend
mit 1. Mai 2014, durch Auswertung von beigeschafften Unterlagen und allgemein
zugänglichen Quellen sowie durch Befragung von Auskunftspersonen den maßgeblichen
Sachverhalt festgestellt und nach fachlichen Kriterien bewertet.

B. Ergebnisse der Untersuchung

1. Übernahme von unbeschränkten Haftungen durch das Land Kärnten

Alleinaktionärin der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HBInt) war zunächst die 2
Kärntner Landesholding, nach dem Einstieg der Grazer Wechselseitigen Versicherung AG
(GRAWE) im Jahr 1992 blieb die Kärntner Landesholding Mehrheitsaktionärin. Die HBInt war
die Holdinggesellschaft der Hypo Group Alpe-Adria (HGAA); die Hypo Alpe-Adria-Bank AG
(HBA) die österreichische Tochtergesellschaft der HBInt. Das Land Kärnten haftete seit
Gründung der Bank als Ausfallsbürge für die Verbindlichkeiten von HBA und HBInt. Für neue,
während der Übergangszeit bis zum Auslaufen der Landeshaftung (3. April 2003 bis 1. April
2007) eingegangene Verbindlichkeiten galt die Haftung nur, wenn die Laufzeit nicht über den
30. September 2017 hinausging. Die Landeshaftung war die Grundlage für das gute Rating
der HBInt; dadurch konnte sich die Bank zu günstigen Bedingungen auf dem Kapitalmarkt
refinanzieren und rasant expandieren. 2008 war die HGAA im Bank- und Leasinggeschäft in
12 Staaten mit 384 Geschäftsstellen tätig, mit einem Schwerpunkt in Südosteuropa. Ihre
Bilanzsumme belief sich mit 43,3 Mrd EUR auf nahezu die Hälfte der Bilanzsumme des
gesamten österreichischen Hypothekenbankensektors. Die Zahl der Beschäftigten stieg auf
mehr als 8.100. Sowohl in der HBInt als auch in den Tochtergesellschaften bestanden
Bonussysteme, welche starke Anreize zu Bilanzwachstum und Expansion setzten.

- 3 Die HGAA expandierte in Staaten mit unterschiedlichen Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen, unterschiedlichen Unternehmenskulturen, verschiedenen Sprachen und einer beschränkten Anzahl qualifizierter Mitarbeiter. In diesen Staaten waren die rechtsstaatlichen Strukturen erst im Aufbau begriffen. Es war offenkundig, dass damit besondere Anforderungen an Risikomanagementsysteme und Kontrolleinrichtungen bestanden. Das Bankmanagement unterließ es, auf die Herausforderungen angemessen zu reagieren. Falls es, etwa wegen unzureichender Personalressourcen, nicht möglich war, wirksame Risikomanagementsysteme und Kontrolleinrichtungen aufzubauen, dann hätte das Wachstum den vorhandenen Ressourcen angepasst und die Risikopolitik konservativer ausgerichtet werden müssen. Obwohl die Risikomanagementsysteme und die Kontrolleinrichtungen den Anforderungen nicht gerecht wurden, hielten Vorstand und Aufsichtsrat der HBInt an der Politik des ungebremsten Wachstums fest.
- 4 Es ist nicht erkennbar, dass Abschlussprüfer, Bankenaufsicht oder das Land Kärnten (die Kärntner Landesholding) die ihnen offenstehenden Möglichkeiten in einem ausreichenden Maß genützt hätten, um auf eine Begrenzung der Risiken hinzuwirken.
- 5 Die Abschlussprüfer stellten zwar regelmäßig schwere Mängel fest, zogen daraus aber nicht die erforderlichen Konsequenzen. So wurden in den Prüfberichten und Management Letters wiederholt Missstände im Risikomanagement, in den Kreditprozessen und im Treasury-Bereich aufgezeigt. Es ist aber nicht ersichtlich, dass die festgestellten Missstände bei der Beurteilung der Angemessenheit der Risikovorsorge eine Rolle gespielt oder zu entsprechenden Konsequenzen in der Führung der Bank geführt hätten. Der Bestätigungsvermerk wurde dennoch immer erteilt; allerdings 2006, nach Bekanntwerden der SWAP-Verluste, für die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 zurückgezogen.
- 6 Die OeNB prüfte die HBInt in allen Jahren vor der Verstaatlichung im Auftrag der FMA, aber mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Sie stellte wiederholt gravierende Mängel im Risikomanagement und in den Kontrolleinrichtungen fest. Dennoch wurde weder intensiver geprüft noch die HBInt mit dem notwendigen Nachdruck zur Behebung der Mängel angehalten. Die Bankenaufsicht unterließ es, ausreichend Druck auf das Management der HBInt auszuüben, damit dieses entweder für eine wirksame Verbesserung der Kontrollsysteme sorgte oder das Wachstum einschränkte. Bei Verstößen gegen das

Bankwesengesetz hätten Sanktionen verhängt werden können. Angesichts des nicht abzuschätzenden Risikos für die öffentliche Hand hätten allenfalls ungenügende Ressourcen der Bankenaufsicht aufgestockt und zielgerichtet eingesetzt werden müssen.

Das Risiko für das Land Kärnten war nicht kalkulierbar, weil die Haftung für alle künftigen Verbindlichkeiten von HBInt und HBA galt. Ihren Höchststand erreichte die Landeshaftung 2007 mit 23 Mrd EUR. Eine Inanspruchnahme als Ausfallsbürge hätte die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Landes schnell in außerordentlicher Weise überstiegen. Zwischen 2004 und 2011 überstieg die Landeshaftung in jedem Jahr das Bruttoinlandsprodukt Kärntens. 7

Der dramatische Anstieg der Haftung als Folge ungebremsten Wachstums führte zu höheren Einnahmen für das Land in der Form von Haftungsprovisionen, die von HBInt und HBA zu zahlen waren; daneben bezog das Land auch Dividenden. Der Aufsichtskommissär des Landes befand sich in einem permanenten Interessenkonflikt, weil er als Landesfinanzreferent an Einnahmen für das Budget interessiert war, als Aufsichtskommissär aber auf eine Begrenzung des Risikos hätte hinwirken müssen. 8

Die mit der Landeshaftung verbundenen, für Kärnten letztlich nicht tragbaren Risiken aus der Expansion der HGAA waren unübersehbar. Es liegt deshalb ein klarer Fall von „moral hazard“ vor: Das Land rechnete offenbar damit, dass der Bund einspringen würde, sollte die Haftung schlagend werden, so dass es keinen Grund sah, das Risiko zu drosseln und damit auf mögliche Einnahmen zu verzichten. Was für das Land gilt, trifft auch auf die HBInt zu. Auch die Bank sah keinen Anlass, das Wachstum einzuschränken, weil sie sich durch die Landeshaftung zu günstigen Bedingungen refinanzieren konnte und die Höhe der Haftungsprovision die Risiken nicht angemessen widerspiegelte. 9

2. Verkauf der HBInt an die Bayerische Landesbank (BayernLB)

Das rasante Wachstum verschärfte die chronische Eigenmittelknappheit der HBInt. Um dringend benötigtes Kapital zu beschaffen, aber auch ebenso dringend benötigtes Know-how zu gewinnen, strebte das Bankmanagement eine strategische Partnerschaft mit anderen Banken an. Nachdem entsprechende Kontakte nicht zum gewünschten Erfolg 10

geführt hatten, wurde 2005 beschlossen, die HBInt in naher Zukunft an die Börse zu bringen. Im Vorgriff auf die erwarteten Erlöse aus dem Börsegang begab die Kärntner Landesholding 2005 eine Pre-IPO-Umtauschanleihe über 500 Mio EUR. Grund dafür war, dass das Land das Sondervermögen „Zukunft Kärnten“ bereits zum damaligen Zeitpunkt errichten wollte und für dieses Projekt den Erlös aus der Umtauschanleihe benötigte. Die Anleihe musste spätestens 2008 in Aktien umgetauscht oder zurückgezahlt werden.

- 11 Das Bekanntwerden der SWAP-Verluste im März 2006 machte die Hoffnung auf einen raschen Börsegang zunichte. Sowohl für die Kärntner Landesholding als auch für die HBInt war der Druck groß, auf andere Weise Kapital zu beschaffen: Die Kärntner Landesholding musste die Anleihe zurückführen, die HBInt musste ihr Kapital – auch infolge der SWAP-Verluste – aufstocken.
- 12 Um Investoren zu gewinnen, wurde die HBInt auf „Roadshows“ potenziellen Kapitalgebern vorgestellt und ein Bieterverfahren durchgeführt. Die Berlin & Co Capital S.à.r.l. setzte sich im Bieterverfahren durch, weil sie einen höheren Preis bot als die anderen Interessenten. Dass es überhaupt zu einem Bieterverfahren kam, war darauf zurückzuführen, dass weder die Kärntner Landesholding noch die Minderheitsaktionärin GRAWE bereit war, die notwendige Kapitalerhöhung von 250 Mio EUR zu finanzieren. Wären sie dazu bereit gewesen und hätten sie die Anteile in der Folge an die BayernLB verkaufen können, so hätten sie den Gewinn realisieren können, den die Berlin & Co Capital S.à.r.l. durch den Weiterverkauf der Anteile erzielte.
- 13 Die Untersuchung hat keine Anhaltspunkte ergeben, dass die BayernLB schon vor dem Anteilserwerb durch die Berlin & Co Capital S.à.r.l. zugesichert hätte, einen Mehrheitsanteil an der HBInt übernehmen zu wollen. Sowohl dem von der Berlin & Co Capital S.à.r.l. als auch dem in der Folge von der BayernLB gezahlten Preis lagen Unternehmenswertgutachten zugrunde, die auf anerkannten Bewertungsmethoden beruhten. Die in den Gutachten festgestellten Bandbreiten für den Unternehmenswert hingen ganz wesentlich davon ab, wie die Zukunftsaussichten der HGAA beurteilt und welche Erträge in Zukunft erwartet wurden.
- 14 Der Erwerb der Mehrheit der Aktien der HBInt durch die BayernLB ist dadurch gekennzeichnet, dass die BayernLB die Bank „um jeden Preis“ haben wollte und sogar bereit

war, zusätzlich zum Kaufpreis von 1,625 Mrd EUR für 50 % + 1 Aktie den Kärntner Fußball mit 2,5 Mio EUR zu „sponsern“, um Landeshauptmann Haider für den Verkauf zu gewinnen. Die BayernLB muss davon überzeugt gewesen sein, dass sie vom Netzwerk der HGAA in Südosteuropa ganz erheblich profitieren würde, so dass die bei der Due Diligence hervorgekommenen Mängel vernachlässigbar erschienen. Das ist auch eine mögliche Erklärung dafür, dass die BayernLB trotz offenkundiger Mängel nicht auf den in solchen Fällen üblichen Gewährleistungsvereinbarungen bestand.

Für die Kärntner Landesholding bedeutete der Mehrheitserwerb durch die BayernLB, dass sie ihren bestimmenden Einfluss auf die HBInt verlor, die Landeshaftung für die am 1. April 2007 bestehenden Verbindlichkeiten aber weiter aufrecht blieb. Damit waren die – allerdings bisher ohnehin nicht genutzten – Möglichkeiten der Kärntner Landesholding entscheidend geschwächt, auf eine Begrenzung des Risikos einer Inanspruchnahme des Landes aus der Landeshaftung hinzuwirken. Wie groß das Risiko war, hing von der weiteren Entwicklung der HGAA ab. Denn die Entwicklung – und nicht die Finanzstärke der BayernLB – war ausschlaggebend dafür, ob die HBInt in der Lage sein würde, ihre Verbindlichkeiten bei Fälligkeit zu erfüllen und damit zu verhindern, dass die Landeshaftung schlagend wird. 15

Die BayernLB hielt zunächst am Kurs ungebremsten Wachstums fest. So stieg die Bilanzsumme von 31 Mrd EUR Ende 2006 auf 43,3 Mrd EUR Ende 2008; im Zeitpunkt der Verstaatlichung betrug sie – bei durch die Landeshaftung gesicherten Verbindlichkeiten von 20,1 Mrd EUR – 41 Mrd EUR. Das Risiko einer Inanspruchnahme des Landes aus der Haftung nahm damit weiter zu, da die schweren Mängel des Risikomanagements und der Kontrolleinrichtungen keineswegs behoben waren. 16

Die durch den Verkauf des Landesanteils erzielte Einnahme von 809 Mio EUR für das Land Kärnten wird dadurch entscheidend relativiert. Mit dem Verkauf eines Mehrheitsanteils an die BayernLB waren die Probleme der Kapitalknappheit und des fehlenden Know-how auch nur scheinbar gelöst. Zwar erhielt die HBInt einen kapitalstarken Mehrheitseigentümer, der die Bank mit dem notwendigen Kapital ausstatten würde und auch über das Know-how verfügte, das erforderlich war, um Risikomanagement und Kontrolleinrichtungen auf einen dem Geschäftsumfang angemessenen Standard zu bringen; die Kärntner Landesholding erhielt die Mittel, um die Umtauschanleihe zurückführen zu können. 17

18 Dass damit die Probleme doch nicht gelöst waren, liegt nicht an den Umständen, unter denen der Aktienkauf durch die BayernLB zustande kam. Ein wesentlicher Grund war, dass die Haftung des Landes Kärnten für die Verbindlichkeiten von HBInt und HBA aufrecht blieb. Das bedeutete bei gesicherten Verbindlichkeiten von 23 Mrd EUR im Zeitpunkt des Aktienverkaufs, dass die BayernLB an die Verantwortung der Republik Österreich (des Bundes) appellieren konnte, als die HBInt infolge eines sprunghaften Anstiegs des Wertberichtigungsbedarfs weiteres Kapital brauchte, obwohl die HBInt nunmehr die österreichische Tochter einer bayerischen Bank war.

3. Verstaatlichung der HBInt

19 Die BayernLB setzte den Wachstumskurs bis September 2008 fort. Nach einer Kapitalerhöhung um 600 Mio EUR im Jahr 2007, die von der BayernLB und der GRAWE getragen wurde, und einer weiteren Kapitalerhöhung um 700 Mio EUR im Jahr 2008, die fast zur Gänze von der BayernLB getragen wurde, stellte die HBInt am 15. Dezember 2008 den Antrag auf Zeichnung von Partizipationskapital von 1,45 Mrd EUR durch den Bund. In einem vom BMF angeforderten Gutachten hatte die OeNB zu beurteilen, ob die HBInt grundsätzlich gesund („sound“) oder nicht grundsätzlich gesund („distressed“) war. Die OeNB kam zum Schluss, dass die HBInt „nicht ‚distressed‘ im Sinne unmittelbar erforderlicher Rettungsmaßnahmen“ sei. Damit erfüllte die OeNB ihre Aufgabe nicht. Das BMF verabsäumte es, eine eindeutige Beurteilung einzufordern und gewährte der HBInt Partizipationskapital von 900 Mio EUR zu den Bedingungen für grundsätzlich gesunde Banken. Bei einer Qualifikation als „distressed“ wäre die Verzinsung höher gewesen; eine solche Qualifikation hätte aber vor allem bewirkt, dass die HBInt bereits damals einen Umstrukturierungsplan hätte entwickeln müssen. Mit der Gewährung des Partizipationskapitals zu den Bedingungen für gesunde Banken wurde eine weitere Gelegenheit verpasst, die Bank zur Lösung ihrer strukturellen Probleme anzuhalten.

20 Das BMF traf die Entscheidung zur Verstaatlichung der HBInt vom 14. Dezember 2009 in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt gestützt auf Empfehlungen und Handlungen anderer Akteure. Für die Bewertung dieser Maßnahmen sind Grundsätze maßgebend, wie

sie für unternehmerische Entscheidungen mit der Business Judgment Rule entwickelt wurden. Danach kommt es darauf an, ob das in der konkreten Situation gebotene Verfahren durchgeführt wurde, ob für die Entscheidung eine angemessene Informationsgrundlage bestand und ob die Entscheidung frei von Interessenkonflikten zustande kam.

Zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, ob das BMF die notwendigen Informationen 21 rechtzeitig beschaffte und die Entscheidung zur Verstaatlichung aufgrund ausreichender Vorbereitung traf.

Akute Probleme der HBInt wurden offenkundig, als sich aufgrund des 22 Halbjahresfinanzberichts 2009 herausstellte, dass die Risikovorsorge bereits das für das gesamte Kalenderjahr veranschlagte Ausmaß erreicht hatte. Auch die Finanzmarktbeteiligung AG des Bundes (FIMBAG) wies in einer am 22. Juli 2009 an das BMF übermittelten Stellungnahme sowohl auf den „dramatischen Anstieg“ des Wertberichtigungsbedarfs als auch auf unrealistische Planungsannahmen der HBInt hin. Die Europäische Kommission hatte in ihrer Entscheidung zur Eröffnung des – wegen der mit dem Partizipationskapital gewährten Staatshilfe aufgrund europarechtlicher Vorgaben notwendig gewordenen – Beihilfeverfahrens vom 12. Mai 2009 klargestellt, dass sie die HBInt nicht als „sound“ einstufte. Die OeNB teilte am 15. Mai 2009 mit, dass sie die HBInt als „distressed“ beurteilt hätte, wäre die von der BayernLB im Dezember 2009 durchgeführte Kapitalerhöhung nicht zu berücksichtigen gewesen.

Das BMF musste aufgrund der im Juli 2009 bekannt gewordenen unerwartet hohen 23 Risikovorsorge damit rechnen, dass neues Kapital erforderlich sein könnte. Zudem hatte die OeNB in einer Analyse vom 25. Mai 2009 darauf hingewiesen, dass die HBInt aufgrund der wirtschaftlichen Lage der BayernLB gezwungen sei, neben der BayernLB andere Finanzierungsquellen zu erschließen.

Für das BMF musste damit klar sein, dass die Lage der HBInt deutlich schlechter als zuvor 24 angenommen war. Aufgrund der vom Vorstandsvorsitzenden Pinkl erteilten Information musste das BMF davon ausgehen, dass die BayernLB nicht allein für die notwendige Rekapitalisierung sorgen würde. Jedenfalls zu diesem Zeitpunkt hätten daher strategische

Überlegungen über das weitere Vorgehen angestellt und schriftlich festgehalten werden müssen.

- 25 Ein solches Strategiepapier ist der Untersuchungskommission trotz mehrfacher Nachfragen nicht vorgelegt worden. Die Untersuchung hat auch nicht ergeben, dass das BMF mit den Minderheitsaktionären Kontakt aufgenommen hätte. Fest steht nur, dass die FMA versuchte, von der BayernLB Zusagen über die Rekapitalisierung der HBInt zu bekommen, aber keine konkrete Auskunft erhielt. Fest steht auch, dass es am 20. November 2009 zu Telefongesprächen zwischen Finanzminister Pröll und dem bayerischen Staatsminister Fahrenschoen kam, deren Gegenstand die Kapitalaufbringung war.
- 26 Weiters steht fest, dass die BayernLB dem BMF am 23. November 2009 vorschlug, der Bund solle ihre Aktien an der HBInt kaufen. Der Bund hätte spätestens zu diesem Zeitpunkt auf Basis der eigenen Ziele Verhandlungen mit dem Freistaat Bayern und der BayernLB, aber auch mit den Minderheitsaktionären vorbereiten müssen. Er kann sich daher nicht darauf berufen, dass die dafür notwendige Zeit nicht zur Verfügung gestanden wäre.
- 27 Um die Verhandlungen zielgerichtet vorzubereiten, wäre es notwendig gewesen, in einem Strategiepapier die Stärken und Schwächen der Positionen aller beteiligten Akteure zu analysieren und Szenarien zu entwickeln, die der Bund seinerseits hätte vorschlagen und verfolgen können. Trotz der Bedeutung der anstehenden Verhandlungen wurden aber weder zeitgerecht die notwendigen Informationen beschafft noch wurden Alternativszenarien zur Insolvenz entwickelt. Zwar richtete die Finanzprokuratorin als Vertreterin des Bundes Anfragen an FMA und OeNB. Diese Anfragen waren jedoch nicht primär darauf gerichtet, Informationen zu erhalten, die für die Erarbeitung einer Verhandlungsposition des Bundes von Bedeutung gewesen wären. Die Anfrage an die FMA bezog sich ausschließlich darauf, welche Aufsichtsschritte in der Vergangenheit gesetzt worden waren. Die Anfrage an die OeNB bezog zwar die wirtschaftliche Situation der HBInt und die Auswirkungen einer Insolvenz mit ein; sie war aber auch insoweit auf die Vergangenheit gerichtet, als die OeNB aufgefordert wurde, zu den Ursachen des Vermögensverfalls Stellung zu nehmen. Für die Verhandlungsstrategie des Bundes war die Anfrage der Finanzprokuratorin nur insoweit von Bedeutung, als von der OeNB Informationen über den derzeitigen Zustand der HBInt erwartet werden konnten. Die OeNB verwies auf

Mängel im Kreditvergabeprozess, in der Überwachung der Kreditnehmer, in der Bewertung der Sicherheiten und bei der Bildung der Risikovorsorge. Besonders aussagekräftig in diesem Zusammenhang ist der Bericht der OeNB vom 23. November 2009, der eine umfangreiche Liste von gravierenden Mängeln in allen wesentlichen Bereichen enthält. Dem BMF war bekannt, dass es den Bericht gab.

Dass diese Information genutzt worden wäre, ist nicht ersichtlich. Denn trotz der in den 28 Berichten der OeNB beschriebenen gravierenden Missstände und trotz der Tatsache, dass keine Due Diligence durchgeführt worden war, verzichtete der Bund auf jede Gewährleistung für einen bestimmten Zustand der HBInt. Damit ging der Bund ein sehr hohes Risiko ein. Eine allfällige – in den Aktienkaufverträgen nicht ausdrücklich ausgeschlossene – Vertragsanfechtung wegen Irreführung ist kein vollwertiger Ersatz, weil sie an Voraussetzungen geknüpft ist, die über Mängel der gekauften Sache hinausgehen.

Bei sorgsamer Informationsaufbereitung hätten die Vertreter des Bundes auch erkannt, dass 29 und in welchem Maß die Verhandlungsposition der BayernLB durch die offenen Forderungen gegen die HBInt geschwächt war. Nach den bei der Verwaltungsratsklausur der BayernLB am 28. und 29. November getätigten Aussagen beliefen sich die Refinanzierungslinien auf 5 Mrd EUR; nach den Angaben der HBInt vom 7. Dezember 2009 auf 3,5 Mrd EUR; die OeNB ging in einer Aufstellung vom Dezember 2009 von Liquiditätslinien von 3 Mrd EUR aus; im Zeitpunkt der Verstaatlichung sollen es 3,7 Mrd EUR gewesen sein. Das Gesamtrisikovolumen der BayernLB lag damit, Kaufpreis und bisherige Kapitalaufstockungen mit eingerechnet, zwischen rund 6 Mrd EUR und 8,2 Mrd EUR.

Mit der Kündigung von Darlehen am 11. Dezember 2009 und der Aufrechnung mit fälligen 30 Ansprüchen der HBInt versuchte die BayernLB, ihr Risiko um 600 Mio EUR zu reduzieren. Kündigung und Aufrechnung verschärften die Liquiditätslage der HBInt, die durch Einlagenabflüsse bereits entscheidend geschwächt war. Ausgelöst wurden die Einlagenabflüsse durch die anhaltende negative Medienberichterstattung. Es ist nicht erkennbar, dass der Bund eine Kommunikationsstrategie verfolgt oder zumindest versucht hätte, mit der HBInt und der BayernLB gemeinsam eine solche Strategie zu entwickeln. Dabei muss auch der Interessenkonflikt beachtet werden, in dem sich der Vorstandsvorsitzende der HBInt befand. Einerseits hätte er alles tun müssen, um die für die Bank katastrophale

Berichterstattung zu verhindern. Andererseits trugen die Folgen dieser Berichterstattung dazu bei, dass die BayernLB ihrem Ziel näher kam, eine Übernahme durch den Bund zu erreichen. Gegen deren allfällige negative Auswirkungen auf seinen Vorstandsvertrag hatte sich der Vorstandsvorsitzende abgesichert.

- 31 Im Aktienkaufvertrag zwischen dem Bund und der BayernLB anerkannte die HBInt ausdrücklich die Rechtswirksamkeit der Kündigung und der Aufrechnung. Es hätten freilich rechtliche Ansatzpunkte dafür bestanden, dies in Zweifel zu ziehen. So hatte die BayernLB die Darlehenskündigung auf das Master Loan Agreement (Rahmenkreditvertrag vom 30. Jänner 2008) gestützt, ohne anzugeben, welchen vertraglichen Kündigungsgrund sie als erfüllt ansah. Ohne wirksame Kündigung hätte auch keine Aufrechnungslage bestanden. Die Aufrechnung hätte, im Fall einer Insolvenzeröffnung, wegen Begünstigung nach § 30 Insolvenzordnung angefochten werden können.
- 32 Hätte sich das BMF über all diese Umstände informiert, so hätte sich die Annahme, dass die BayernLB eine Insolvenz der HBInt in Kauf nehmen würde, in einem neuen Licht gezeigt. Zumindest hätten die Vertreter des Bundes auf die der BayernLB drohenden Verluste hinweisen und damit ihre Verhandlungsposition stärken können. Eine Prüfung der von der BayernLB gewährten Darlehen nach Eigenkapitalersatzrecht hätte den österreichischen Verhandlern auch erlaubt, den wirtschaftlichen Wert der von der BayernLB angebotenen Leistungen einzuschätzen. Die Versäumnisse des Bundes liegen somit in einer mangelnden Informationsbeschaffung, in der fehlenden strategischen Planung und in der fehlenden Umsetzung der bekannten Informationen in eine Verhandlungsstrategie.
- 33 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass im Aktienkaufvertrag zwischen dem Bund und der BayernLB die Gewährung von Liquidität zu den gleichen Bedingungen erfolgte, zu denen die am 11. Dezember 2009 von der BayernLB gekündigten Darlehen gewährt worden waren. Diese Vertragsbedingungen ergeben sich aus dem Master Loan Agreement. Sie enthalten die Zusage des Kreditnehmers (der HBInt), näher bezeichnete gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung des Kreditgebers (der BayernLB) durchzuführen. Gleichzeitig sagte der Bund für den Fall der „Aufspaltung der Bank oder einer wirtschaftlich vergleichbaren Maßnahme, nach der die Lebensfähigkeit der Bank nicht mehr gewährleistet ist“, zu, die Rückzahlung der zu diesem Zeitpunkt aushaftenden

Darlehen und Kreditlinien der BayernLB sicherzustellen. Durch diese Vertragsgestaltung wurden gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen von der Zustimmung der BayernLB abhängig gemacht, obwohl der Bund nach dem Aktienkaufvertrag für einen solchen Fall ohnehin die Kreditrückzahlung an die BayernLB garantierte. Es gibt keine Hinweise, dass dies den Personen, die für den Bund handelten, bei den Verstaatlichungsverhandlungen, bei der Vertragserrichtung oder bei Vertragsabschluss bewusst gewesen wäre.

Anders als das BMF, das auf die Beauftragung externer Spezialisten des Gesellschafts- und 34
Insolvenzrechts verzichtete, setzte sich der Verwaltungsrat der BayernLB unter Beiziehung von (auch österreichischen) Experten mit Eigenkapitalersatzrecht und Insolvenzrecht auseinander und schuf mit der Kündigung von Darlehen und der Aufrechnung mit Forderungen der HBInt Tatsachen. Beide Maßnahmen, Darlehenskündigung und Aufrechnung, wären bei der von der BayernLB angedrohten Insolvenzeröffnung anfechtbar gewesen und hätten rückgängig gemacht werden müssen. Die im Kaufvertrag vereinbarte Gewährung von Liquidität im Umfang und zu den Bedingungen der gekündigten Darlehen war daher in Wahrheit kein Zugeständnis. Das gilt auch für den Verzicht der BayernLB auf 300 Mio EUR Ergänzungskapital, denn auch das Ergänzungskapital wäre bei einer Insolvenzeröffnung verloren gewesen.

Letztlich hat die BayernLB nur auf ein Darlehen von 525 Mio EUR verzichtet, das 35
möglicherweise ohnehin als eigenkapitalersetzend zu werten und damit einer Rückzahlungssperre unterworfen gewesen wäre; die BayernLB hätte dafür, wie für ihre gesamten Einlagen, in einem Insolvenzverfahren nur die Insolvenzquote erhalten. Der BayernLB ist es aber gelungen, durch diesen Verzicht die Werthaltigkeit ihrer Forderungen gegen die HBInt von mehreren Milliarden EUR zu bewahren. Denn der Bund garantierte die Rückzahlung, sollte die Lebensfähigkeit der HBInt infolge einer Aufspaltung oder wirtschaftlich vergleichbaren Maßnahme nicht mehr gewährleistet sein.

Bei der von ihr angedrohten Insolvenz standen für die BayernLB jedenfalls mehr als 6 Mrd 36
EUR auf dem Spiel; nach dem Bericht über die Ergebnisse der Verwaltungsratsklausur waren es sogar mehr als 8 Mrd EUR. Für den Bund bestand die Gefahr, für das Land Kärnten einspringen zu müssen, sollte die Landeshaftung von damals rund 20 Mrd EUR schlagend werden. Wie viel Geld das Land Kärnten (im Ergebnis der Bund) letztlich aufzuwenden

gehabt hätte, hing davon ab, wie hoch der Ausfall nach Einziehung aller Forderungen und Verwertung aller sonstigen Vermögenswerte der HBInt gewesen wäre. Was den Reputationsverlust betrifft, war die Lage für den Bund jedenfalls nicht schlechter als für den Freistaat Bayern als dem wirtschaftlichen Eigentümer der BayernLB und für Deutschland.

- 37 Die österreichischen Verhandler machen geltend, dass der Bund wegen der Kärntner Landeshaftungen gezwungen war, die Anteile an der HBInt zu kaufen. Diese Argumentation ist nicht vereinbar mit der vergleichsweise geringen Höhe des mit dem Land Kärnten vereinbarten Beitrags. Wird berücksichtigt, dass das Land Kärnten 2009 im Zukunftsfonds noch über rund 667 Mio EUR verfügte, nachdem es durch den Verkauf der HBInt-Aktien an die BayernLB 809 Mio EUR eingenommen hatte, so war der vom Land Kärnten zu leistende Beitrag – Umwandlung von 50 Mio EUR Ergänzungskapital in Partizipationskapital und Zeichnung von 150 Mio EUR Partizipationskapital durch die Kärntner Landesholding – unverhältnismäßig gering. Dies vor allem dann, wenn man bedenkt, dass das Recht des Landes auf den Bezug von Haftungsprovision im Zuge der Verstaatlichung nicht beseitigt worden war, weshalb das Land auch noch für das Jahr 2010 knapp 19,5 Mio EUR an Haftungsprovision erhielt. Auch für 2011 standen dem Land 18 Mio EUR zu. Dass dem Land Kärnten weiterhin Haftungsprovision zufloss, obwohl es nicht in der Lage gewesen wäre, seine Verpflichtungen aus der Landeshaftung zu erfüllen und obwohl die HBInt mittlerweile im Eigentum des Bundes stand, ist nicht nachvollziehbar.
- 38 Bei Berücksichtigung all dieser Umstände kommt die Untersuchungskommission zum Ergebnis, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger des Bundes die Verstaatlichungsentscheidung ohne ausreichende Informationsgrundlage getroffen haben. Sie haben weder die Tatsachen angemessen aufbereitet noch die rechtlichen Rahmenbedingungen ausreichend geprüft. Damit konnten die österreichischen Verhandler keine Alternativszenarien entwickeln, die ein Gegengewicht zur Strategie der BayernLB und des Freistaats Bayern hätten bilden können. Der Gegenseite war es dadurch möglich, Gang und Ergebnis der Verhandlungen maßgeblich zu bestimmen. Dies gilt sowohl für die Verstaatlichung als solche als auch für die Bedingungen, zu denen die Verstaatlichung erfolgte.

Vor diesem Hintergrund kann die Verstaatlichung nicht als „Notverstaatlichung“ bezeichnet 39
werden, denn sie war – zumindest in ihrer Ausgestaltung – keineswegs alternativlos.

4. Vorgehen nach der Verstaatlichung

Nach der Verstaatlichung fehlte eine klare Strategie. Einerseits sollte die HBInt saniert und 40
dann wieder privatisiert werden, andererseits sollte die Vergangenheit aufgearbeitet
werden. Gleichzeitig musste aber erreicht werden, dass die Europäische Kommission im
Beihilfverfahren die Staatshilfen für die HBInt genehmigte. Dabei ließ die Europäische
Kommission von Anfang an keinen Zweifel daran, dass sie größte Bedenken gegen das
Geschäftsmodell der HBInt hatte und die Errichtung einer Abbaueinheit erwartete. Die
Errichtung einer Abbaueinheit wäre auch die Voraussetzung dafür gewesen, dass sich die
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung EBRD und die International Financial
Corporation IFC an der Restrukturierung beteiligt hätten.

Dennoch haben es die politischen Entscheidungsträger abgelehnt, eine Abbaulösung auch 41
nur zu erwägen. Grund dafür war, dass eine Abbaueinheit im Staatseigentum die
Staatsschuld erhöht hätte. Die politischen Entscheidungsträger nahmen damit in Kauf, dass
das Beihilfverfahren wesentlich länger dauerte als vergleichbare Verfahren und das
Hinauszögern einer Lösung auch dazu führen konnte, dass die öffentliche Hand und damit
die Allgemeinheit letztlich mit noch höheren Kosten belastet wird.

Jede Restrukturierung der HGAA setzte voraus, dass das Beihilfverfahren mit einer 42
Genehmigung der Staatshilfen abgeschlossen würde. Die Ergebnisse des Beihilfverfahrens
waren damit ausschlaggebend dafür, welche Maßnahmen getroffen werden konnten, um
die Belastung für die öffentliche Hand möglichst gering zu halten. Indes haben die
politischen Entscheidungsträger offenbar die Bedeutung des Beihilfverfahrens nicht
erkannt. Anders lässt sich ihr mangelnder Einsatz nicht erklären.

Ein enger Kontakt mit den zuständigen Stellen in der Europäischen Kommission, vor allem 43
mit dem Wettbewerbskommissar selbst, wäre unabdingbar gewesen, um eine rasche
Entscheidung und gute Bedingungen zu erreichen. Wie das Beispiel anderer Mitgliedstaaten,
deren Banken Staatshilfe erhalten hatten, zeigt, wäre dieses Vorgehen nicht nur absolut
üblich gewesen. Die Europäische Kommission erwartet vielmehr, dass nationale Regierungen

auf diese Art kooperieren. Dass in Brüssel mit Erstaunen registriert wurde, wie gering das Engagement der österreichischen Bundesregierung war, spricht für sich. Es ist auch nicht erkennbar, dass der Bund kompetente juristische Beratung in Anspruch genommen und eine Strategie für das Beihilfeverfahren entwickelt hätte. Die Bundesregierung wollte offenbar nicht zur Kenntnis nehmen, dass sie mit der Verstaatlichung die Verantwortung für die HBInt und damit auch für das Beihilfeverfahren übernommen hatte. Eine allfällige Untätigkeit oder Unwilligkeit der Bankorgane, die notwendigen Unterlagen zu liefern, könnte daher den Bund nicht entlasten, sondern hätte durch geeignete Maßnahmen abgestellt werden müssen.

- 44 Ebenso wenig kann den Bund entlasten, dass eine staatliche Abbaueinheit die Staatsschuld erhöht hätte. Den negativen Auswirkungen einer staatlichen Bad Bank für die Höhe der Staatsschuld hätten die Nachteile des Hinauszögerns einer Abbaulösung für das Beihilfeverfahren und auch die mögliche höhere finanzielle Belastung des Bundes gegenüber gestellt werden müssen. Eine solche Abwägung wurde offenbar nicht vorgenommen. Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist, dass die an die Errichtung einer Bad Bank geknüpfte Chance einer Einbeziehung von EBRD und IFC in die Sanierung des Südosteuropa-Netzwerks nicht genutzt wurde, obwohl die Vorteile klar auf der Hand lagen. Die Fixierung auf die Auswirkungen für die Staatsschuld verhinderte damit eine Lösung, die geeignet gewesen wäre, das Südosteuropa-Netzwerk als einen der wenigen noch verbliebenen Vermögenswerte der HBInt zu erhalten.
- 45 Eine weitere grundlegende Fehleinschätzung betraf die Aufarbeitung der Vergangenheit. Es ist nachvollziehbar, dass der Bund daran interessiert war, die Ursachen des rasanten Vermögensverfalls der HBInt festzustellen. Immerhin war die HBInt im Zeitpunkt des Verkaufs der Mehrheit der Aktien an die BayernLB noch mit 3,2 Mrd EUR bewertet worden und schon ein Jahr später hatte sie Staatshilfe gebraucht. Nach einem weiteren Jahr, 2009, ging der Bund davon aus, die Bank nur durch Verstaatlichung vor der drohenden Insolvenz retten zu können. Auch dass fehlbares Verhalten vor der Verstaatlichung zivil- und strafrechtlich geahndet werden sollte, ist positiv zu werten. Die Aufarbeitung der Vergangenheit war daher ein legitimes Ziel.
- 46 Der Umfang und die Art und Weise, wie die Aufarbeitung durchgeführt wurde, war aber mit dem weitaus wichtigeren Ziel unvereinbar, die HBInt als lebendes, fortzuführendes

Unternehmen weiter zu betreiben und, jedenfalls nach den ursprünglichen Vorstellungen, zu sanieren und wieder zu privatisieren. Das Vorgehen der Verantwortlichen ist ohne Beispiel, und das gilt sowohl bei einem Vergleich mit anderen österreichischen Banken, die Staatshilfe bekamen und umstrukturiert werden mussten, als auch im internationalen Vergleich. Dabei zeigte sich schon nach kurzer Zeit, dass das Projekt „Aufarbeitung der Vergangenheit“ den Weiterbetrieb der Bank und die notwendige Umstrukturierung massiv behinderte. Die Warnungen der Bankorgane blieben ungehört; der Vorwurf, sie wollten unrechtmäßiges oder gar strafbares Verhalten vertuschen, war nicht stichhaltig, denn sowohl Aufsichtsrat als auch Vorstand hatten ihre Aufgaben erst nach der Verstaatlichung übernommen.

Dass sich die auf diese Weise betriebene Aufarbeitung der Vergangenheit für die HBInt in 47
mehrfacher Hinsicht katastrophal auswirken musste, war offenkundig. Schon die
Bezeichnung „CSI Hypo“ war für eine Bank in hohem Maß geschäftsschädigend, denn sie
brachte die Bank mit kriminellen Machenschaften in Verbindung.

Die Finanzprokurator nutzte ihre starke Stellung im für die Aufarbeitung der Vergangenheit 48
eingesetzten Lenkungsausschuss in der Weise, dass während der gesamten Tätigkeit der
CSI Hypo kaum Entscheidungen getroffen wurden. Dass staatliche Beamte sich in dieser
Weise in die Geschäftsführung einer Bank einmischen, ist auch international einmalig. Das
BMF hätte dem rechtzeitig Einhalt gebieten müssen.

Geschadet hat der HBInt auch der enorme Aufwand, welchen die Aufarbeitung der 49
Vergangenheit verursachte. Bankmitarbeiter konnten ihre eigentlichen Aufgaben nicht im
notwendigen Maß wahrnehmen, weil sie Auskünfte erteilen und Nachforschungen anstellen
mussten. Dadurch wurde der Geschäftsbetrieb gestört; die Restrukturierung von Krediten
wurde durch die Entscheidungsprozesse im Lenkungsausschuss behindert, wenn nicht gar
unmöglich gemacht. Dazu kam die Verunsicherung der Mitarbeiter durch die Kritik der
Finanzprokurator, die Aufarbeitung werde nicht mit vollem Einsatz betrieben und
Mitarbeiter könnten zum Schadenersatz verpflichtet sein.

Zu den internen Belastungen und Kosten kamen die Kosten für die externen Berater. Für sie 50
tat sich mit der Aufarbeitung der Vergangenheit ein äußerst profitables und in seinem
Umfang und in seinen Erweiterungsmöglichkeiten bisher nicht gekanntes Geschäftsfeld auf.

Sie nutzten es auch ausgiebig, wie die Gesamtkosten von mehr als 60 Mio EUR zeigen. Diesen Kosten stehen nur bescheidene Rückflüsse gegenüber. Dass die Tätigkeit der CSI die Verhandlungsposition der Bank bei Forderungen von 130 Mio EUR gestärkt haben soll, ist nicht nachvollziehbar. Dann bleiben nur 2 Mio EUR an rechtskräftig zugesprochenen Schadenersatzsummen und knapp 26 Mio EUR an tatsächlich rückgeführten Vermögenswerten.

- 51 Die Bestellung des Beauftragten Koordinators im Mai 2012 bereinigte zwar die durch die Auseinandersetzungen zwischen Bankorganen und Finanzprokuratur unhaltbar gewordene Situation; sie führte aber auch dazu, dass der Umfang der Aufarbeitung noch ausgedehnt wurde. Denn auch nach Auffassung des Beauftragten Koordinators hatten wirtschaftliche Erwägungen bei der Aufarbeitung der Vergangenheit keine Rolle zu spielen. Es ist auch einmalig, dass eine lebende, fortzuführende Bank die Aufarbeitung der Vergangenheit in ihrer Satzung zum Unternehmenszweck erklärt.
- 52 Es fehlte somit auch nach der Verstaatlichung an einer Strategie, wie die Interessen des Bundes am besten gewahrt werden können. Wäre eine solche Strategie ausgearbeitet worden, so wäre offensichtlich geworden, dass die Restrukturierung der HGAA ohne weitere Verzögerung in Angriff genommen und das Beihilfeverfahren mit größtem Einsatz betrieben werden muss. Offensichtlich wäre auch geworden, dass eine Aufarbeitung der Vergangenheit, die wirtschaftliche Erwägungen ausklammert, nur Einzelinteressen dient, die Bank aber schädigt und die finanzielle Belastung für den Bund weiter erhöht.
- 53 Die Untersuchungskommission kommt zum Ergebnis, dass die verantwortlichen Entscheidungsträger des Bundes nach der Verstaatlichung Entscheidungen getroffen haben, ohne über eine ausreichende Informationsgrundlage zu verfügen und ohne das erforderliche Fachwissen beschafft zu haben: Das Beihilfeverfahren wurde nicht mit dem notwendigen fachlichen und politischen Einsatz betrieben; die Entscheidung über eine Abbaulösung wurde aus sachfremden Motiven hinausgeschoben; die Aufarbeitung der Vergangenheit wurde zum Selbstzweck. Damit konnte das Vorgehen des Bundes als des nunmehrigen Alleineigentümers der HBInt dazu führen, dass die Kosten für die Allgemeinheit weiter stiegen.

C. Zusammenfassung

Die Vorkommnisse rund um die HGAA sind von Fehlentwicklungen und Fehlleistungen auf Landes- und auf Bundesebene gekennzeichnet. Die rasante Expansion der Bank war nur durch die Landeshaftung möglich, ohne dass das Land Kärnten die damit verbundenen Verpflichtungen hätte erfüllen können. Die verantwortlichen Entscheidungsträger des Bundes unterließen es nach Offenbarwerden der krisenhaften Entwicklung der Bank, die notwendigen Informationen angemessen aufzubereiten, die rechtlichen Rahmenbedingungen ausreichend zu prüfen und strategisch vorzugehen, indem Alternativszenarien entwickelt und darauf aufbauend Entscheidungen getroffen wurden. 54

Das begann damit, dass das Land Kärnten die Landeshaftung für die Verbindlichkeiten von HBInt und HBA trotz der Expansion im Ausland aufrecht hielt. Das Land haftete damit für eine Bank, deren Management die Geschäftschancen im südosteuropäischen Raum zu nützen versuchte, ohne dass sie über die notwendigen Risikomanagementsysteme und Kontrolleinrichtungen verfügt hätte. Es ist nicht erkennbar, dass Abschlussprüfer, Bankenaufsicht oder das Land Kärnten (die Kärntner Landesholding) die ihnen offenstehenden Möglichkeiten in einem ausreichenden Maß genützt hätten, um auf eine Begrenzung der Risiken hinzuwirken. 55

Das setzte sich mit der Entscheidung des Bundes fort, alle Anteile an der HBInt zu kaufen, ohne Alternativszenarien ausreichend geprüft und in eine Verhandlungsstrategie umgesetzt zu haben. 56

Und es endete – bezogen auf den Untersuchungszeitraum – mit einer fehlenden Strategie für die Zeit nach der Verstaatlichung: Das Beihilfeverfahren wurde nicht mit dem notwendigen Einsatz betrieben; die Entscheidung über eine Bad Bank wurde aus sachfremden Motiven hinausgeschoben; die Aufarbeitung der Vergangenheit wurde zum Selbstzweck. 57

Vor diesem Hintergrund ist dem Land Kärnten anzulasten, mit dem Aufrechterhalten der Landeshaftung eine risikoreiche Expansion im Ausland trotz unzureichender Kontroll- und Risikomanagement-Einrichtungen ermöglicht zu haben. Gegenüber dem Bund ist festzuhalten, dass die Verstaatlichung nicht als „Notverstaatlichung“ bezeichnet werden 58

kann, weil sie – jedenfalls in ihrer Ausgestaltung – keinesfalls alternativlos war. Dem Bund kann auch nicht zugebilligt werden, dass er seine Entscheidungen als Alleineigentümer der HBInt zum Wohle der Bank und der Allgemeinheit getroffen hat.