ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Roßmann, Bruno

Article

Exportförderung in Österreich

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Roßmann, Bruno (1982) : Exportförderung in Österreich, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 8, Iss. 1, pp. 57-77

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332063

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Exportförderung in Österreich

Bruno Roßmann

Vorbemerkung

Geht man von den zentralen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in Österreich aus, so läßt sich unschwer erkennen, daß der Exportförderung bei Erreichung dieser Ziele eine große Bedeutung zukommt. Die Auswirkungen der Exportförderung auf die Exportentwicklung ergeben sich schon aus der Tatsache, daß heute ca. 40 Prozent der Gesamtexporte vom Exportgarantiesystem erfaßt sind. Auch dürften kaum Zweifel darüber herrschen, daß Exportförderung und Exportentwicklung für die Sicherung der Arbeitsplätze von maßgeblicher Bedeutung sind.

Österreich rühmt sich heute eines der besten Exportförderungssysteme der Welt zu haben. Es wird auch gerne behauptet, daß es ein selbsttragendes System ist. Dennoch steht es seit einiger Zeit im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Dies im wesentlichen aus drei Gründen:

- Wegen der abnehmenden Zahlungsfähigkeit Polens mußten im Jahre 1981 rund 6 Mrd. S der garantierten österreichischen Kredite umgeschuldet werden.
- Die hohen Kapitalimporte der Österreichischen Kontrollbank AG (in der Folge ÖKB genannt) zur Finanzierung der garantierten Exporte laufen dem geldpolitischen Konzept der Oesterreichischen Nationalbank zuwider.
- Die hohen Kapitalimporte der ÖKB führen weiters dazu, daß der

Bund und die ÖKB auf den ausländischen Kapitalmärkten einander konkurrieren. Daraus resultiert möglicherweise ein „Crowding-Out"-Effekt.

Es ist daher das Ziel der vorliegenden Arbeit, einige Aspekte des österreichischen Exportförderungssystems näher zu untersuchen.

I. Historisches

Eine stets wachsende Anzahl von Ländern mißt der Ausweitung und Verbesserung der Techniken der Exportfinanzierung erhöhte Bedeutung zu. Der Zeitpunkt, seit dem die Wirtschaftspolitik dem Ausbau dieses Instrumentariums Aufmerksamkeit schenkte, ist für die einzelnen Länder verschieden.

Die Entwicklung der modernen Finanzierungs- und Garantiesysteme vollzog sich in einem Zeitraum von etwa hundert Jahren, wobei sich drei Phasen unterscheiden lassen[1]:

- die Phase vor dem 1. Weltkrieg
- die Phase der Zwischenkriegszeit
- und die Phase nach dem 2. Weltkrieg.

In die erste Phase fallen die Anfänge der Warenkreditversicherung, die bis in die achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zurückreichen. Die Finanzierung erfolgte durch einen Wechselkredit (Rembourskredit). Der bestehende internationale Diskontmarkt (insbesondere im Londoner Finanzzentrum) erlaubte eine rasche Realisierung der Forderungen. Diese Art der Finanzierung übertrug die Hauptlast der Finanzierung auf den Importeur, weil der in Umlauf gesetzte Wechsel den Käufer als Wechselschuldner auswies.

In der zweiten Phase verlagerte sich die Finanzierungsfunktion auf den Exporteur. Die Exportfinanzierung entwickelte sich auf Basis des Lieferantenkredites. Dabei gewährte der Exporteur eine Kaufpreisstundung, dessen Forderungen durch Kreditunternehmungen im Land des Exporteurs refinanziert wurden. Diese Form der Finanzierung, die eine Bilanzverlängerung darstellt, führte zu einer Belastung der Finanzierungsstruktur des Exporteurs, die mit länger werdenden Lieferfristen zunahm. Spezielle Exportkreditgarantiesysteme wurden zur Diversifikation von Risken entwickelt.

In der dritten Phase wurde die Finanzierung durch den Importeur durch das Instrument des gebundenen bzw. ungebundenen Finanzkredites eingeleitet. Die Last der Beschaffung der Finanzierungsmittel liegt aber weiterhin beim Exporteur bzw. Exportland. Beim Käuferkredit entsteht das Kreditverhältnis zwischen der Kreditunternehmung und dem Importeur, der Exporteur erhält Kassazahlung.

Die Exportfinanzierungs- und -garantiesysteme sind inzwischen derart stark ausgebaut und verfeinert worden, daß sie für den nicht unmittelbar Beteiligten nicht mehr durchschaubar sind. Dies hat sicher mit dazu beigetragen, daß die Exportförderung heute verstärkt als Waffe im internationalen Wettbewerb eingesetzt wird.

Der „Neue Merkantilismus“ im Sinne von Joan Robinson hat sich zusehends durchgesetzt. Besonders nach der Rezession von 1974/75 ist ein harter Kampf um Exportmärkte entstanden. Die damit verbundene Ausdehnung der Exportgarantien und der -finanzierung hat sich weithin unbemerkt von der Öffentlichkeit vollzogen, mögliche Konsequenzen wurden dabei nicht immer voll erkannt.

Wesentlich jünger ist die Geschichte der Exportförderung in Österreich. Sie ist untrennbar mit der Österreichischen Kontrollbank AG[2] verknüpft. Die ÖKB, im Jahre 1946 von ihren ursprünglichen Aktionären wiedergegründet, wurde 1950 zum Treuhänder des Bundes bei der Durchführung von Krediten im Rahmen des Ausfuhrförderungsgesetzes[3]. Im Gegensatz zu den meisten anderen Industriestaaten begann in Österreich die Entwicklung der Exportförderung von der Finanzierungsseite her. Es wurden zwei Verfahren eingerichtet: Wechselkredite mit Rediskontzusage der Notenbank zur allgemeinen Exportfinanzierung sowie Wechselkredite für den gewerblichen Kleinexport (Exportfonds GesmbH). In den Jahren danach bis 1964 gab es verschiedene Versuche, neben den Finanzierungsfragen auch das Problem der Riskendeckung zu lösen[4]. Die im Jahre 1954 geschaffene „Exportrisikohaftung“ ohne Refinanzierung war kein durchgreifender Erfolg. Mit der Abwicklung der „Exportrisikohaftungen“ wurde ebenfalls die ÖKB treuhändig beauftragt. Im selben Jahr trat die ÖKB der „Berner Union“ bei, von der sie sich eine rege Zusammenarbeit erwartete[5]. Im Jahre 1960 erfolgte ein erster Schritt zur Schaffung eines mittelfristigen Exportfinanzierungssystems. Das Verfahren war so aufgebaut, daß die ÖKB Forderungen von österreichischen Exporteuren erwirbt, die mit einer Bundesgarantie ausgestattet sind. Diese Forderungen werden in einen von der ÖKB geführten Fonds eingebracht, der die Basis für die Emission von fundierten Bankschuldverschreibungen bildete. Ziel dieses Verfahrens waren Zielfinanzierungen für Kapitalgüter mit einer Laufzeit von ein bis fünf Jahren[6]. Im Jahre 1964 wurde die erste langfristige Exportanleihe angeboten, ihrem Typ nach ebenfalls eine Emission fundierter Bankschuldverschreibungen. Damit erfolgte der Durchbruch zur langfristigen Finanzierung.

In diesem Jahr erfolgte auch eine grundlegende Reform des Exportgarantiesystems. Sie hatte das Ziel, dem österreichischen Export eine ausreichende Besicherungsgrundlage sowie ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Durch die Einführung von zwei neuen Garantieformen – gebundene Finanzkredite bzw. Ankauf von Exportforderungen – wurde ein Ansatz zur Lösung der Finanzstrukturprobleme der Exportwirtschaft geschaffen. Als Haftungsrahmen wurden 4,5 Mrd. S vorgesehen. Im Jahre 1967 erfolgte die zweite Etappe der Reform der österreichischen Exportförderung. Dabei wurde das 1964 geschaffene Garantiesystem ausgebaut durch Erweiterung der Haftungsbasis und Schaffung neuer Garantiearten; neu geregelt hingegen wurde das Ausfuhrfinanzierungsverfahren: wesentlich war dabei die Trennung des Haftungs- und des Finanzierungsverfahrens. Jedes garantierte Exportgeschäft war von nun an auch finanzie-

rungsfähig. Wechselkredite konnten in zwei Formen eingeräumt werden: als Wechselkredite mit und ohne Rediskontzusage der Oesterreichischen Nationalbank. Die ÖKB blieb weiterhin die zentrale Refinanzierungsstelle in den längerfristigen Exportfinanzierungsverfahren. Der Haftungsrahmen war im Jahre 1967 mit 7 Mrd. S dotiert.

II. Das Garantie- und Finanzierungssystem heute

Trotz der zahlreichen Novellen konnte die Struktur beider Gesetze bis heute beibehalten werden. Im Interesse der Übersichtlichkeit kam es im Jahre 1981 zu einer Neufassung der beiden Ausfuhrförderungsgesetze. Die Aufnahme neuer Garantiearten erfolgte erst im Laufe der Zeit, ebenso wurde der Katalog der Rechtsgeschäftstypen, für die Haftungen übernommen werden können, ausgeweitet. Auch die Haftungsrahmen bedurften einer laufenden Anpassung (vgl. Tabelle 2).

1. Das Garantiesystem nach dem Ausfuhrförderungsgesetz (AFG 1981)

Zur Sicherung österreichischer Exporteure gegen Exportrisken stehen nicht weniger als 16 verschiedene Haftungsarten zur Verfügung:

Abgesichert werden dabei wirtschaftliche und politische Risken, die sich aus Verträgen mit ausländischen Geschäftspartnern ergeben. Wirtschaftliche Tatbestände sind etwa die Zahlungsunfähigkeit eines ausländischen Vertragspartners oder die schriftliche Mahnung an den ausländischen Vertragspartner; politische Tatbestände sind Krieg, Aufruhr, Revolution etc.

Das System, nach dem diese Garantien konstruiert sind, ist nach dem Versicherungsprinzip aufgebaut. Die Republik Österreich gewährleistet die Vertragserfüllung durch den ausländischen Abnehmer; betreut werden die Garantien treuhändig von der ÖKB. Die Möglichkeit privater Exportgarantieversicherung gibt es in Österreich nicht.

Je nach Haftungsart ist bei der Haftungsübernahme auch ein Selbstbehalt des Exporteurs vorgesehen. Politische Risken werden in der Regel zur Gänze vom Staat übernommen, kommerzielle Risken bis zu 90 Prozent. Zusätzlich zu den Garantien G 1–G 10 gibt es noch Wechselbürgschaften, die zur Erleichterung der Finanzierung von Exporten dienen und die darüber hinaus das Erfüllungsrisiko durch den Exporteur als Wechselschuldner decken.

Voraussetzung für die Vergabe einer Garantie ist, daß die zu liefernden Güter und Dienstleistungen zum überwiegenden Teil österreichischen Ursprungs sein müssen, wobei ein ausländischer Zulieferanteil von 20–30 Prozent toleriert wird. Bei höheren Auslandsanteilen (nicht eingerechnet Grundstoffe und Rohmaterialien) ist nur eine Teildeckung möglich. Anträge können vom in- oder ausländischen Exporteur eingebracht werden. Vor Erteilung der Haftungszusage

erfolgt eine Bonitätsprüfung des ausländischen Abnehmers bzw. des Abnehmerlandes durch die ÖKB.

Seit dem Jahr 1977 gibt es auch eine selbständige Kursrisikogarantie. Diese ist gedacht zur Abdeckung des Wechselkursrisikos in jenen Fällen, wo andere Kurssicherungstechniken überhaupt nicht oder nur unter sehr ungünstigen Bedingungen eingesetzt werden können[7]. Die staatliche Kurssicherung ist somit nicht als Standardform zur Absicherung gegen Wechselkursrisken konzipiert, sondern nur als ein ergänzendes Instrument. Auch in diesem Fall ist ein Selbstbehalt des Exporteurs vorgesehen, eine Garantiedeckung des Grundgeschäftes ist nicht erforderlich.

Entsprechend dem Versicherungssystem werden beim Garantienehmer Risikoprämien (Entgelte) eingehoben. Diese sollen es erlauben, entsprechende Rücklagen für Ausfälle zu bilden. Dabei wird die Höhe der Risikoprämie entsprechend von der Möglichkeit der Riskendiversifizierung bestimmt. Haftungsübernahmen zur Exportförderung ohne Haftungsentgelt wären gemäß internationalen Übereinkommen unerlaubte Exportsubventionen. Ferner wird ein Bearbeitungsentgelt zur Abdeckung des Verwaltungsaufwandes eingehoben.

Durch das beschriebene Haftungssystem wurden im Jahre 1980 rund 40 Prozent des gesamten österreichischen Exports erfaßt. 1970 waren es erst etwa 15 Prozent[8]. Der relativ hohe nicht garantierte Exportanteil nach OECD-Ländern bewirkt, daß die Deckungsquote der Exporte nach Staatshandelsländern und Entwicklungsländern (ohne Erdöl) wesentlich höher ist. Daraus ergibt sich eine unterschiedliche regionale Verteilung von Export- zu Garantievolumen.

2. *Das Finanzierungssystem*

Die oben dargestellten Haftungsübernahmen bilden die Voraussetzung für die eigentliche Exportfinanzierung und sind daher in engem Zusammenhang mit diesen zu sehen. In Österreich gibt es vier verschiedene Exportfinanzierungsverfahren.

Unter den Trägern ist an erster Stelle die Kontrollbank zu nennen, deren Exportfinanzierungsverfahren zur Refinanzierung österreichischer Kreditunternehmungen herangezogen wird. Mit Hilfe des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes (AFFG) 1981 wurden zwei Refinanzierungsfonds errichtet. Aus dem einen Fonds können Exportgeschäfte mit einem Zahlungsziel bis zu 10 Jahren refinanziert werden. Als Basis für diese Finanzierungen dient der durch eine Haftung nach dem AFG gedeckte Teil eines Exportgeschäftes oder eines gebundenen Finanzkredites. Die Refinanzierung selbst erfolgt dabei teilweise zu variablen und teilweise zu fixen Zinssätzen. Die Höhe der variablen Zinssätze wird vierteljährlich den durchschnittlichen Refinanzierungskosten der ÖKB angepaßt. Der zu variablen Sätzen finanzierte Teil des Kredites wird in der ersten Periode der Laufzeit getilgt. Die „Sockelfi-

nanzierungen", das ist der längerfristige Kreditteil mit fixen Zinssätzen, die aber mit der Länge der Kreditlaufzeit variieren, haben die Aufgabe das Zinsänderungsrisiko für den Exporteur zu reduzieren. Je länger die Laufzeit, desto höher ist der Anteil, der zu einem festen Zinssatz vergeben wird. Bei Laufzeiten unter 2 Jahren unterliegen nur 15 Prozent des Kredits dem fixen Zinssatz, der Rest dem variablen, bei Laufzeiten von 2 bis unter 5 Jahren werden bereits 40 Prozent des Kredits zu fixen Zinssätzen finanziert, bei Laufzeiten von 5 bis unter 8 Jahren 60 Prozent, und bei 8jähriger Laufzeit und darüber sogar 85 Prozent. Der Vorteil, der sich daraus für sehr langfristige Exporte ergibt, liegt damit klar auf der Hand.

Der zweite Fonds dient der Refinanzierung von einzelnen Exportgeschäften, die im besonderen wirtschaftspolitischen Interesse Österreichs liegen. Er dient insbesondere der Refinanzierung von Exporten nach Entwicklungsländern. In Sonderfällen kann für langfristige Finanzierungen der feste Zinssatz durch Beiträge des Bundes gestützt werden. Das Kreditvolumen, für welches solche Zinsenausgleichszahlungen möglich sind, soll mit der AFFG-Novelle 1982 von gegenwärtig 100 Mrd S auf 140 Mrd S angehoben werden.

Gegenstand der Finanzierung sind sowohl das Zahlungsziel als auch Produktion, sofern die Produktionsphase 12 Monate übersteigt.

Neben dem Exportfinanzierungsverfahren betreut die ÖKB auch die Starthilfekredite, die ein Erschließen und Erhalten von Märkten in Entwicklungsländern zum Ziel haben, sowie das Beteiligungsfinanzierungsverfahren, das Beteiligungen im Ausland finanzieren helfen soll.

Des weiteren sind die Wechselkredite zu nennen, die der Refinanzierung österreichischer Exporteure dienen. Voraussetzung dafür ist die Übernahme einer Wechselbürgschaft durch den Bund. Für Wechselkredite in diesem Verfahren besteht die Möglichkeit der Rediskontzusage der ÖKB und der OeNB, die somit ebenfalls Träger der Exportfinanzierung sein kann. Der Rediskontrahmen bei der OeNB beträgt 7 Mrd. S. Die Beträge sind kostengünstig (½ Prozent über dem Diskontsatz) und nicht auf konkrete Exportgeschäfte abgestimmt.

Die Österreichische Exportfonds GesmbH, die früher autonom Exportfinanzierungen durchgeführt hat, wurde nunmehr in den Stufenbau der Exportfinanzierung mit Hilfe von Wechselbürgschaften integriert.

Den österreichischen Unternehmern stehen folgende Finanzierungsarten zur Verfügung:

- Die Kredite für Unternehmen mit einem Exportumsatz von maximal 70 Mio. S (Exportfondsverfahren). Diese Kredite müssen aber in einem bestimmten Verhältnis zum Exportumsatz stehen (in der Regel zwischen 10 und 20 Prozent des Umsatzes).
- Wechselkredite mit Rediskontzusage der OeNB für Firmen mit einem Exportumsatz zwischen 70 und 800 Mio. S.
- Kredite auf Wechselbasis aus dem Refinanzierungsverfahren der ÖKB für Firmen ab einem Exportumsatz von 800 Mio. S.
- Starthilfekredite der ÖKB.

Absicherung des Exportrisikos

Kurzform	Haftungsart	Deckungsfähige Verträge	Max. Umfang der Haftung	Haftungsnehmer	Finanzierung dekkungsfähiger Verträge
G 1 a	Garantie für direkte Lieferungen und Leistungen	Lieferverträge Leistungsverträge	Politische Risken bis 100% Wirtschaftliche Risken bis 90%	Exporteur	Wechselkredite EFV-Kredite Exportfondskredite
G 1 b	Dienstleistungsgarantien	Lizenz-, Patent-, Know-How-, Verlagsverträge			
G 1 c		Miet-, Pacht-, Leasingverträge			
G 1 d	Garantien für ausländische Exporte in Drittländer	Lieferverträge bei Erlöstransfer nach Österreich		Ausländischer Exporteur	EFV-Kredite (Entscheidung im Einzelfall)
G 2	Garantien für indirekte Lieferungen und Leistungen	Österreichischer Anteil an auländischen Lieferverträgen		Exporteur	Wechselkredite EFV-Kredite Exportfondskredite
G 3	Garantien für gebundene Finanzkredite	Finanzkreditverträge	Politische und wirtschaftliche Risken bis 100%	Kreditinstitut	EFV-Kredite
G 3 b	Garantien für titrierte Schuldverhältnisse	titrierte Finanzkreditverträge			
G 4	Beteiligungsgarantien	Beteiligungsverträge	Politisches Risiko bis 100%	Exporteur	EFV-Kredite Starthilfekredite
G 5	Rahmengarantien	Rahmenverträge mit einem Abnehmer	Politisches Risiko bis 100% Wirtschaftliches Risiko bis 90%	Exporteur	Wechselkredite EFV-Kredite Exportfondskredite
G 6	Länderrahmen- oder Pauschalgarantien	Verträge mit allen Abnehmern in einem oder mehreren Ländern		Exporteur	
G 7 a	Konsignationslagergarantie	Konsignationslagerverträge	Politische Risken bis 100%	Exporteur	EFV (Entscheidung im Einzelfall)
G 7 b	Maschineneinsatzgarantie	Maschineneinsatzverträge			keine
G 7 c	Vorleistungsgarantie	Bietgarantien Bardepots			EFV-Kredite
G 8	Rückgarantie	Lieferverträge Leistungsverträge	Polit. Risken bis 100% Wirtsch. Risken bis 90%	Exportgarantieinstitution	EFV (Entscheidung im Einzelfall)
G 9 G 9 Global	Garantie für Forderungsankäufe	Kaufverträge für Exportforderungen	Politische und wirtschaftliche Risken bis 100%	Kreditinstitut	EFV-Kredite
G 10	Kursrisikogarantie	Liefer-, Leistungs-, Finanzkredit- und Forderungsankaufsverträge	Kursrisiko bis 90%	Exporteur Kreditinstitut	keine
B	Wechselbürgschaftszusage	auf Warenwechsel mindestens 5 Mio. S je Wechsel	Politische und wirtschaftliche Risken bis 100%	Exporteur Kreditinstitut	EFV-Kredite
W	Wechselbürgschaftszusage	zur Erleichterung der Finanzierung		Kreditinstitut	Wechselkredite EFV-Kredite

Quelle: Österreichische Länderbank AG

Die nachfolgende Aufstellung gibt eine Übersicht über die vier verschiedenen Verfahrenskredite:

Tabelle 1

	Ausnützungs-stände in Mio. S	Ende 1980 in %
Exportfondskredite	3.398	3,4
Exportfinanzierungsverfahren ÖKB	91.055	89,7
Starthilfekredite, Beteiligungsfinanzierung ÖKB	114	0,1
Exportwechselkredite mit Bundesbürgschaft und Rediskontzusage der OeNB	6.917	6,8
Summe	101.484	100,0

Quelle: Geschäftsbericht der ÖKB-AG 1980

Das volumenmäßig bedeutendste Verfahren ist mit 90 Prozent das Exportfinanzierungsverfahren der ÖKB, die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf dieses.

III. Die Entwicklung der österreichischen Exporte, des Haftungsrahmens und der Haftungsobligos

Die österreichischen Exporte expandierten in den siebziger Jahren ziemlich rasch – sieht man vom Rezessionsjahr 1975 ab – und mit ihnen auch jene Exportumsätze, die eine Bundesgarantie aufweisen (vgl. Tabelle 1). Dieser Entwicklung im Exportbereich Rechnung tragend wurde auch der gesetzliche Haftungsrahmen, der den höchstmöglichen Haftungsumfang begrenzt, erhöht. Zu Jahresende 1981 war der Haftungsrahmen des AFG (250 Mrd. S) mit 184,7 Mrd S zu 74 Prozent ausgenutzt. Beim Haftungsobligo zeigt sich regional gesehen ein hoher Anteil Osteuropas, Westeuropas sowie Asiens und Afrikas. Aufgrund des hohen Aggregationsgrades der von der ÖKB publizierten Daten sind jedoch detaillierte Betrachtungen schwer möglich.

Tabelle 2

Jahr	Exporte in Mio. S	Haftungsrahmen AFG Mrd. S	Haftungsrahmen AFFG Mrd. S	Exportumsätze mit* Garantiedeckung in Mio. S	Anteil der Umsätze mit Haftungen an den Exporten in %
1970	74.272	25	7	11.100	14,9
1971	78.991	25	7	16.100	20,4
1972	89.747	35	7	19.000	21,2
1973	101.977	35	7	21.400	21,0
1974	133.356	45	20	28.900	21,7
1975	130.884	60	30	38.200	29,2
1976	152.114	80	40	55.300	36,4
1977	161.781	120	60	64.600	39,9
1978	176.112	150	75	65.300	37,1
1979	206.253	200	100	66.300	32,1
1980	226.169	250	125	89.800	39,7

* Schätzung der ÖKB
Quelle: Geschäftsberichte der ÖKB-AG bzw. Österreichisches Statistisches Zentralamt

Tabelle 3

	Haftungen nach Regionen in Garantiebeträgen[1] 1980			Haftungsumsätze nach Regionen in Höchstbeträgen 1980	
	Stand in Mio. S	%	Anzahl	Zusagen in Mio. S	%
Westeuropa	34.635	16,8	3.694	12.466	15,1
Osteuropa	68.623	33,2	1.054	22.262	26,9
Nordamerika	3.176	1,5	136	764	0,9
Lateinamerika	7.225	3,5	411	2.563	3,1
Asien	32.867	15,9	1.940	25.710	31,1
Australien, Ozeanien	147	0,1	42	52	0,1
Afrika	28.504	13,8	902	9.040	10,9
Pauschalgarantien	4.416	2,1	416	930	1,1
Kursrisikogarantien	3.170	1,5	75	1.461	1,8
Wechselbürgschaften	23.892	11,6	315	7.498	9,0
Summe	206.655	100,0	8.985	82.746	100,0

Quelle: Geschäftsberichte der ÖKB-AG
1 Garantiebeträge = Höchstbeträge abzüglich Selbstbehalt des Garantienehmers

Insbesondere sind die Länder-Obligos, die zu einer Beurteilung der Frage nach ausreichender Riskendiversifizierung notwendig wären, nicht verfügbar. Über den Zeitablauf betrachtet lassen sich regionale Verschiebungen feststellen. Die Anteile West- und Osteuropas haben sich verringert, der Anteil Afrikas hat sich erhöht. Was die Garantiear-

ten anbelangt liegt das Schwergewicht bei Liefer- und Finanzgarantien (G 1 und G 3) sowie beim Ankauf von Forderungen (G 9).

Äußerst knapp sind die Hinweise in den Geschäftsberichten der ÖKB, was die Verteilung der Förderung nach Warengruppen anbelangt. Vom gesamten Garantieumsatz entfielen 1980 rund ⅔ auf die Gütergruppe Maschinen und Verkehrsmittel. Zählt man dazu noch den Export von bearbeiteten Waren und sonstigen Fertigwaren, so ergibt sich eine Konzentration der Förderung in den SITC-Warengruppen 6–8 von 78 Prozent[9]. Ganz ähnlich war die Struktur in den Jahren vorher. Rückschlüsse auf den strukturpolitischen Effekt können aus diesen Daten nicht gezogen werden.

Zum Jahresende 1980 standen Finanzierungszusagen im Exportfinanzierungsverfahren im Umfang von 134,7 Mrd. S aus. Dieser Betrag war zu 68 Prozent (91 Mrd. S) in Anspruch genommen. Zum Jahresende 1981 war der AFFG-Rahmen mit 113,7 Mrd S ausgenützt. In den letzten Jahren hat sich der Ausnützungsstand sehr stark ausgeweitet. Dies führte dazu, daß die ÖKB in den letzten Jahren verstärkt Kapitalimporte tätigen mußte, um dieses Volumen finanzieren zu können. Regional gesehen ist auch bei der Finanzierung ein überdurchschnittlicher Anteil Osteuropas zu vermerken, der aber im Zeitablauf betrachtet sinkende Tendenz hat. Es folgen Afrika mit sinkendem und Asien mit steigendem Anteil. Relativ niedrig ist der westeuropäische Anteil. Nicht auf Regionen-Obligos zurechenbar ist der stark gestiegene Anteil Sonstige (vgl. Tabelle 4). Länder-Obligos werden wie bei den Garantien nicht publiziert.

Tabelle 4

Exportfinanzierung
Zusagen- und Ausnützungsstände nach Regionen

Region	Stand 31. 12. 1978				Stand 31. 12. 1979				Stand 31. 12. 1980			
	Zusagen		Ausnützung		Zusagen		Ausnützung		Zusagen		Ausnützung	
	in Mio. S	%	in Mio. S	%	in Mio. S	%	in Mio. S	%	in Mio. S	%	in Mio. S	%
Westeuropa	9.620	12,6	4.860	10,6	11.903	12,0	6.108	9,9	13.254	9,8	7.792	8,6
Osteuropa	38.609	50,6	22.975	50,2	45.569	46,1	27.366	44,3	53.624	39,8	35.999	39,5
Nordamerika	285	0,4	257	0,6	790	0,8	757	1,2	1.419	1,1	1.354	1,5
Lateinamerika	3.271	4,3	2.724	6,0	4.204	4,3	3.244	5,3	4.685	3,5	3.410	3,7
Asien	4.801	6,3	4.111	9,0	9.523	9,6	6.108	9,9	15.769	11,7	9.812	10,8
Australien, Ozeanien	3	0,0	3	0,0	12	0,0	12	0,0	61	0,1	78	0,1
Afrika	18.384	24,1	9.668	21,1	21.744	22,0	13.341	21,6	27.275	20,2	16.593	18,2
Sonstige[1]	1.279	1,7	1.132	2,5	5.191	5,2	4.788	7,8	18.578	13,8	16.017	17,6
Summe	76.252	100,0	45.730	100,0	98.936	100,0	61.724	100,0	134.685	100,0	91.055	100,0

1 Finanzierte Exportverträge, gedeckt durch Pauschalgarantien. Ab 1979 inkl. Kontrollbank-Refinanzierungsrahmen für Wechselkredite österreichischer Kreditinstitute.
Quelle: Geschäftsbericht der ÖKB-AG 1980

IV. Budgetbelastung durch die Exportförderung

Die budgetären Belastungen durch die Exportförderung stellen einen Ansatzpunkt zur Kritik des österreichischen Exportförderungssystems dar. Der Bund verfügt bei der Kontrollbank sowohl für die Garantien

als auch für die Finanzierungen über je ein Konto, den Schadensfonds, dessen Guthaben zur Inanspruchnahme von Haftungsfällen herangezogen werden. Die Guthaben setzen sich zusammen aus den Einnahmen aus Haftungsentgelten, Rückflüssen aus Schadenzahlungen sowie Kursgewinnen. Diese Schadensfonds sind jedoch seit einigen Jahren infolge zunehmender Schadensfälle und eingetretenen Wechselkursverlusten ausgeschöpft, sodaß der Bund deutlich höher sonstige Budgetmittel für diese Zahlungen zur Verfügung stellen mußte. Die Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Haftungsinanspruchnahmen (brutto und netto). Es zeigt sich, daß die Jahre 1970 bis 1972 ein positives Ergebnis aufweisen. Im Jahre 1976 erfolgte das erste Umschuldungsabkommen mit Nordkorea. Dies schlägt sich in der Budgetbelastung nieder, weil zwar Anzahlungen erfolgen, Rückzahlungen jedoch erst nach einer vertraglich vereinbarten rückzahlungsfreien Periode. Da die Rückflüsse später und in manchen Fällen (wie etwa Nordkorea) unregelmäßig erfolgen, geben die jährlichen Nettoinanspruchnahmen kein exaktes Bild der jährlichen Schadensfälle ab. Im Jahre 1978 erfolgten Umschuldungsübereinkommen auch mit anderen Ländern, in den Haftungsinanspruchnahmen von 1,034.957 sind Zahlungen in der Höhe von 600 Mio. S aus Umschuldungen enthalten. Im Jahre 1979 beträgt der Anteil der Zahlungen aus Umschuldungen am Gesamtbetrag 882 Mio. S, im Jahre 1980 902 Mio. S. Die Erhöhung der Rückflüsse aus Inanspruchnahmen nach dem AFG im Jahre 1980 um etwa das Vierfache auf 601 Mio S war auf das Ansteigen der Rückflüsse aus Umschuldungsübereinkommen zurückzuführen. Das deutet darauf hin, daß die Rückzahlungen aus Umschuldungen tatsächlich eingehalten werden.

Aufgrund der erfolgten Inanspruchnahmen kann die Behauptung

Tabelle 5

	Haftungsinanspruchnahmen AFG Zahlungen aus Finanzhaftungen in 1000 S (1)	AFFG Kursrisikogarantie (2)	Rückflüsse aus Inanspruchnahmen AFG in 1000 S (3)	AFFG (4)	Haftungsinanspruchnahme brutto[3] (5) = (1) + (2)	Summe der Rückflüsse in 1000 S (6) = (3) + (4)	Entgelt- bzw. Zinsenzahl. AFG bzw. AFFG (7)	Nettoinanspruchnahme (Überschuß) (8) = (5) – (6) – (7)
1970	34.966	10.400	6.619	–	34.868	6.619	89.090	(+ 60.841)
1971	53.914	14.963	10.827	–	56.574	10.827	104.406	(+ 58.659)
1972	70.295	37.414	25.447	–	94.158	25.447	115.370	(+ 46.659)
1973	175.149	42.912	53.048	–	202.108	53.048	135.108	13.952
1974	296.119	61.673	44.195	–	339.148	44.195	161.000	133.953
1975	286.885	27.807	46.337	–	288.132	46.337	212.829	28.966
1976	700.901	58.861	35.359	–	728.960	35.359	258.617	434.984
1977	563.377[1]	81.074	65.878	–	595.949	65.831	344.332	185.786
1978	1.034.957	162.500	201.619	–	1.129.767	201.090	503.192	425.485
1979	1.820.656	121.462	154.883	694.160[2]	1.871.767	849.043	648.856	373.868
1980	1.871.173	109.742	601.313	325.650	1.898.587	926.963	808.741	162.883

Quelle: Bundesministerium für Finanzen

1 Ab 1977 auch die übrige Gebarung enthalten (1977: 153.214, 1978: 330.675, 1979: 1,016.971, 1980: 461.123)

2 Nach der AFFG-Novelle 1978 sind die sich infolge von Kursänderungen ergebenden Erträge zur Deckung von Kursverlusten zu verwenden.

3 Abzüglich des im AFG enthaltenen Bankanteils an Haftungsentgelten; nicht enthalten sind weiters die Zinsenstützungen des Bundes, die im Kap. 50 verbucht werden.

eines selbsttragenden Systems der Exportförderung kaum aufrechterhalten werden, jedoch sind die ansteigenden Belastungen vor dem Hintergrund expandierender Garantieleistungen zu sehen.

Mit der AFG-Novelle 1972 wurde die Kursrisikogarantie neu geschaffen. In der Zeit fixer Wechselkursrelationen, in der nur hohe Zahlungsbilanzungleichgewichte zu Kursänderungen führten, waren diese Risken viel geringer. Seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems gewann sie zunehmend an Bedeutung. Im Gegensatz zu anderen Schadensfällen verursachen Kursrisken sofort endgültige Schäden, die sich bis 1980 auf 598 Mio. S beliefen. Die Abschreibungen von Regreßansprüchen betrugen im selben Zeitraum nur rund 543 Mio. S. Die Bestrebungen der ÖKB hinsichtlich der Kursrisken bestehen darin, die Schadenszahlungen in engen Grenzen zu halten. In Hinkunft soll dies durch eine sehr restriktive Handhabung erreicht werden. Die Exporteure werden somit mit steigenden Selbstbehalten zu rechnen haben. Auf der Finanzierungsseite ist die ÖKB bestrebt, das Wechselkursrisiko durch Erschließung einer Vielzahl von Finanzierungsquellen zu diversifizieren.

Im Jahre 1981 kam es zu den bisher größten Umschuldungen; sie betrafen rund 6 Mrd. S an Zinsen und Tilgungen im Rahmen der Polenkredite, 1982 werden weitere 5,6 Mrd. S an Zinsen und Tilgungen fällig. Im Zuge dieser Umschuldungen ist das Exportförderungssystem heftig kritisiert worden. Diese „neuen" Kreditabkommen, die im Rahmen der Umschuldungen vorgenommen werden, erhöhen zusätzlich den Bedarf an Finanzierungsmitteln für die ÖKB. Zu budgetären Belastungen kommt es dann nicht, wenn der Abnehmer bereit ist, kommerzielle Zinsen dafür zu bezahlen.

Nach der bisherigen Praxis wird ein Großteil der Kredite durch Kapitalimporte seitens der ÖKB finanziert. Dadurch erhöht sich die Bruttoverschuldung Österreichs im Ausland. Das ist nur so lange unbedenklich, solange man als Gegenpost vermarktungsfähige Forderungen ins Portefeuille bekommt. Hier liegt der wirklich kritische Punkt, über den die Buchungstechnik hinwegtäuscht. Die Zahl der gefährdeten oder zahlungsunfähigen Länder hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Die Zahlen, für welche Summen der Bund in den gefährdeten Ländern Haftungen erteilt hat, werden vom Bundesministerium für Finanzen nicht veröffentlicht. „Aus diversen veröffentlichten Angaben und sonstigen Recherchen lassen sich jedoch Beträge erkennen, die jedenfalls die Untergrenze jenes Forderungsvolumens markieren, für das der Bund derzeit bürgt: In Polen stehen staatsgarantiert mehr als 24 Mrd. S, in der Türkei mindestens 4,5 Mrd. S, im Iran zumindest 4 Mrd. S, im Sudan mehr als 2,5 Mrd. S, in Nordkorea über 2 Milliarden, in Zaire mehr als eine halbe Milliarde. Sollte Brasilien tatsächlich wackeln, trifft das die Österreicher mit staatsgarantierten Forderungen von zumindest 1 Mrd. Dazu kommen diverse Hundert-Millionen-Beträge in anderen kleinen Ländern. Insgesamt betragen also die bundesverbürgten Forderungsbestände gegenüber fraglichen Ländern derzeit zumindest rund 34 Mrd. S – . . ."[10].

Stellt man diesen „gefährdeten" Forderungsbestand dem zu Jahresende 1980 insgesamt garantierten Forderungsbestand gegenüber (132 Mrd. S), so zeigt sich – trotz aller Problematik des Vergleichs – daraus die Gefahr für eine potentielle Belastung künftiger Budgets.

Exkurs: Das Beispiel Polen

Am Beispiel Polen kann gezeigt werden, daß das natürliche Ressourcenpotential eines Landes nicht ausreicht für eine Beurteilung über das Ausmaß der Verschuldung. Wenngleich es leicht ist, ex post Kritik zu üben, so sollte dieses Beispiel doch eine Warnfunktion zu größerer Vorsicht in der zukünftigen Ausrichtung der österreichischen Außenhandelspolitik ausüben.

Zur Bewertung des wirtschaftlichen Risikos werden im Rahmen des „country rating", das ist die Beurteilung des „country risk" von Forderungen eines Gläubigers aus dem Land A an einen Schuldner des Landes B, eine Reihe von Indikatoren herangezogen. Um das wirtschaftliche Risiko zu bewerten, wird die Entwicklung des Indikators über einen Zeitraum verwendet[11]. Zwei sehr gebräuchliche Indikatoren sind die Schuldendienstquote und die Zinsendienstquote. Die im Westen verfügbaren Daten über die Verschuldung Polens in konvertierbaren Währungen sind zwar lückenhaft und nicht immer widerspruchsfrei; trotzdem erlauben sie aber, einige Schlüsse über Entwicklung, Umfang und Zusammensetzung dieser Schulden zu ziehen.

Tabelle 6

Daten zur polnischen Verschuldung in konvertiblen Währungen 1971–1980

Jahr	Handelsdefizit gegenüber dem Währungsgebiet II[1] kumuliert	Verschuldung zum Jahresende In Mrd. Devisen-Zloty[2]	Jährliche Tilgungszahlungen	Jährliche Zinsenzahlungen	Schuldendienstquote[3]	Zinsendienstquote[4]
1971	– 0,44	3,95	–	0,19	–	3,2
1972	0,46	4,59	–	0,19	–	2,9
1973	5,38	8,72	–	0,32	–	3,8
1974	12,54	17,34	–	0,98	–	7,6
1975	22,50	27,85	2,02	1,67	25,5	11,6
1976	32,31	40,34	4,02	2,21	41,5	14,7
1977	39,02	49,56	6,28	3,0	55,0	17,8
1978	44,98	58,98	9,88	3,82	75,7	21,1
1979	51,75	71,24	13,75	5,27	93,6	26,0
1980	54,17	76,63	17,14	7,55	101,5	31,0

1 Länder, mit denen Polen seinen Zahlungsverkehr in konvertiblen Währungen abwikkelt

2 Der Devisen-Zloty ist die polnische Außenwährungseinheit, sein rechnerischer Wert gegenüber dem Dollar betrug 1971: 0,250, 1972: 0,272, 1973–1977: 0,301, 1978: 0,316, 1979: 0,324, 1980: 0,327

3 Tilgungs- und Zinszahlungen in % der Exporterlöse im Währungsgebiet II

4 Zinszahlungen in % der Exporterlöse im Währungsgebiet II

Quelle: Neue Zürcher Zeitung, 18. November 1981, S. 17

Der sprunghafte Anstieg der Verschuldung im Laufe der siebziger Jahre steht im Zusammenhang mit dem wachsenden Handelsdefizit gegenüber dem Währungsgebiet II. Die wachsende Belastung der Wirtschaft spiegelt sich in den Schulden- und Zinsendienstquoten wider. In der Diskussion über Probleme der äußeren Staatsverschuldung wird eine Schuldendienstquote von 25 Prozent häufig als ein Alarmsignal angesehen (Österreich 1980: 18,7 Prozent). Die Weltbank hat für die ölimportierenden Entwicklungsländer mit mittleren Einkommen für 1985 eine Schuldendienstquote von 29 Prozent errechnet und sprach dabei von einer kritischen Größe[12].

Aus historischen Erfahrungen gibt es keine generelle kritische Höhe dieser Quote, so daß sie nur ein begrenzt anwendbarer Indikator bei der Beurteilung der Schuldnerposition eines Landes sein kann. Hingegen gibt die Zinsendienstquote, die sich von 3 Prozent im Jahre 1971 auf 31 Prozent im Jahre 1980 erhöht hat, einen Hinweis auf die enorme Belastung der polnischen Volkswirtschaft[13]. Die Schuldendienstquote ist auch wesentlich von der Fälligkeitsstruktur der aufgenommenen Kredite sowie von der Ursache ihres Anstiegs abhängig. Liegt die Ursache des Anstiegs bei einer verlangsamten Zunahme oder einer Abnahme der Exporte, so sagt eine Analyse der Exportentwicklung mehr über das wirtschaftliche Risiko aus als die Schuldendienstquote allein. Steigt die Schuldendienstquote hauptsächlich wegen des steigenden Schuldendienstes, so ist dieser aufzugliedern, um seine Ursache zu finden.

Aufgrund dieser Zahlen wäre es notwendig gewesen, die Expansion der Polenkredite zu reduzieren[14]. Anstelle der erfolgten Risikokumulierung hätte eine stärkere Risikodiversifizierung im Rahmen der Exportförderung stattfinden müssen.

Was die Rückzahlung der Kredite durch Polen anlangt, so gehen die Meinungen auseinander. Fink[15], der sich vor kurzem in einer Arbeit mit den zukünftigen Perspektiven der Verschuldung der COMECON-Länder beschäftigt hat, kommt aufgrund der durchgeführten Projektionen für Polen zu folgendem Ergebnis: Auffallend ist die (herrschende) Liquiditätslücke, das niedrige Wachstum dürfte in den kommenden Jahren das Exportpotential Polens reduzieren. Eine weitere Belastung erwächst Polen aus den hohen Zinssätzen. Will Polen (bei niedrigem Wirtschaftswachstum) eine reale 7prozentige Exportsteigerung in den nächsten Jahren erreichen, dann benötigt das Land in jedem Fall die Unterstützung durch westliche Kreditgeber. Sie müssen die Liquiditätslücke schließen und zusätzliche Mittel für Zinsenzahlungen zur Verfügung stellen. Wenn nicht, so Fink[16], dann wird das polnische Problem nicht vor Beendigung dieses Jahrzehnts gelöst sein.

Die Umschuldungsverhandlungen mit Polen über die im laufenden Jahr fälligen Kredite sind kurz nach Jahresbeginn ins Stocken geraten. Österreich ist an einer Weiterführung der Verhandlungen interessiert. Anläßlich dieser Vorgangsweise stellt sich die Frage, ob nicht eine Stillegung von Forderungen bzw. eine Stundung der Zinsen die sinnvollere Variante wäre. Eine Stundung der Zinsen führt zwar unmittel-

bar zu Zahlungen aus dem Budget. Dadurch kann aber eine Kumulierung der Zinsenbelastung vermieden werden, die dann eintritt, wenn Umschuldungsvereinbarungen zwar getroffen werden, aber in der Zukunft keine Zinsenzahlungen aus eigenen Mitteln geleistet werden können. Geht man von der nicht unberechtigten Annahme aus, daß Polen seine Zinsen nicht bezahlen kann, dann wäre der Stundung der Zinsen heute der Vorrang gegenüber der akzelerierten Zinsenbelastung morgen einzuräumen.

Polen ist jedoch nicht das einzige Sorgenkind der westlichen Kreditgeber. Rumänien wird in der Presse schon seit einiger Zeit als nächster Umschuldungskandidat gehandelt. Nach Finks Analyse[17] besteht das Problem Rumäniens gegenwärtig zwar nicht im Niveau der Verschuldung (1980: 7,9 Mrd. S), jedoch dürfte es in den nächsten Jahren infolge der notwendigen Ölimporte stark ansteigen. Rumänien bezieht kein Öl aus der Sowjetunion, die für ihre Lieferungen einen Durchschnittspreis über die vergangenen 5 Jahre verrechnet. Darüber hinaus herrscht akuter Liquiditätsmangel in Rumänien. Eine ähnliche Entwicklung wie in Polen ist daher nicht ganz auszuschließen.

Sollte die DDR ihr Wachstumsziel in den nächsten Jahren nicht reduzieren, dann besteht aufgrund des rasch ansteigenden Handelsdefizits mit dem Westen die Gefahr einer Explosion der DDR-Westverschuldung[18].

Das Engagement westlicher Kreditgeber in diesen Ländern ist jedoch weit niedriger als in Polen. Zu den westlichen Kreditgebern zählen neben den einzelnen Staaten auch eine Reihe von Banken. Für sie erwuchs aus der abnehmenden Zahlungsfähigkeit Polens ebenfalls ein enormes Problem, denn nicht alle Kredite sind mit einer Staatsgarantie versehen. In der Bundesrepublik sind von den 6,2 Mrd. DM an Polenkrediten nur etwa ⅔ staatlich garantiert. Das Polenrisiko der Banken liegt somit bei mehr als 2 Mrd. DM[19]. Für das Polenrisiko des österreichischen Kreditapparates liegen keine Zahlen vor.

V. Exportförderung als Entwicklungshilfe

In den Budgetbelastungen im obigen Kapitel sind die Zinsstützungen des Bundes für die Exportförderung nicht enthalten. Diese Zinsenstützungen führen als Subvention zu einer Verbilligung der Einstandkosten für bestimmte Sondergeschäfte, die ohne diese Stützungen nur schwer oder überhaupt nicht zustande kämen. Neben Zinsenstützungen werden die Kredite für diese Sondergeschäfte auch gerne in der Konditionengestaltung (Laufzeiten) begünstigt. Diese Situation führt – da von vielen Ländern betrieben – zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Industrieländern.

Im Bemühen diese Wettbewerbsverschärfung zu mildern, wurde bei der OECD im Jahre 1976 ein „Konsens" erzielt, der in der Folge erweitert wurde und zur Annahme des sogenannten „Arrangement" (Vereinbarungen über Richtlinien für staatlich geförderte Exportkre-

dite) im Jahre 1978 führte[20]. Am 16. November 1981 einigten sich die OECD-Länder auf ein neues Exportkreditabkommen. Dabei wurden für die nächsten 6 Monate folgende Mindestzinssätze beschlossen:

10 Prozent p. a. für Entwicklungsländer
10,5 Prozent p. a. – 11,25 Prozent p. a. für andere Länder
9,25 Prozent für Japan

Die Zinssätze machen keinen Unterschied zwischen den Währungen, was immer wieder ein Ansatzpunkt für heftige Kritik ist. Hochzinsländer ziehen klarerweise einen Vorteil aus den vereinbarten Mindestzinssätzen, weil sie ihre Zinssätze auf das Arrangementniveau herunterstützen können. Nach Schätzungen betrugen diese Stützungen im Jahre 1978 und 1979 rund 2 Mrd. $ pro Jahr und 1980 rund 3 Mrd. $[21]. Diese Stützungen sind nichts anderes als versteckte Entwicklungshilfe. Damit wird die Exportförderung auch zu einem Instrument der Entwicklungshilfe.

Inwieweit sich die einzelnen OECD-Länder an diesen „Konsensus" halten, kann nicht gesagt werden. In Österreich werden bestimmte Geschäfte auf ein sehr niedriges Niveau heruntergestützt. Der Hauptgrund der Zinsenstützung ist dabei in der ausländischen Konkurrenz zu sehen.

Die Zinsenstützungen haben sich seit 1970 wie folgt entwickelt:

Tabelle 7

Zinsenzuschüsse aus dem Budget
in Mio. S

1970	9.400	1977	78.405
1971	10.389	1978	21.069
1972	14.368	1979	14.548
1973	83.000	1980	183.119
1974	89.535	1981	430.000*
1975	85.989	1982	520.000*
1976	81.447		

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge* (Kap. 50).

Der sprunghafte Anstieg seit dem Jahr 1980 ist auf das seit diesem Zeitpunkt weltweit hohe Zinsniveau zurückzuführen, das auch die Kreditbeschaffungskosten der ÖKB erheblich verteuerte.

Zum Teil kommen bestimmte Sondergeschäfte nur mit Hilfe dieser Zinsenstützungen zustande. Das heißt auch, daß österreichische Waren auf den ausländischen Märkten nur bedingt konkurrenzfähig sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Zinsenstützungen und die Exportförderung insgesamt nicht einen strukturkonservierenden Effekt haben. Diese interessante Frage kann jedoch angesichts des Mangels an Daten nicht annähernd beantwortet werden. Besonders zu kritisieren an diesen Sondergeschäften ist, daß dafür in der Regel eine 100%ige Bundesgarantie gewährt wird; denn nur eine solche ermöglicht

eine 100%ige Finanzierung. Damit wird aber auch der Importteil dieser Exporte mitgefördert. Die Finanzierung von Importen kann jedoch nicht das Ziel der österreichischen Exportförderung sein.

VI. Auswirkungen der Exportfinanzierung auf die inländische Geldversorgung

Will man die Frage nach den Auswirkungen des Exportfinanzierungsverfahrens der ÖKB auf den monetären Sektor beantworten, so muß man vor allem zwei Aspekte näher beleuchten:

1. die Quellen der Mittelaufbringung der ÖKB
2. das Ablaufschema der einzelnen Finanzierungsformen im Exportfinanzierungsverfahren

1. Mittelaufbringung

Ab dem Jahr 1974 wurde die Kapitalbeschaffung durch die ÖKB zunehmend ins Ausland verlagert. Die Hauptgründe für die verstärkten Kapitalimporte durch die ÖKB liegen einerseits in der schlechten inländischen Liquiditätslage und den damit verbundenen höheren Zinsen, andererseits hat das Verfahren ein Volumen erreicht, das selbst bei guter Liquiditätslage die Kapazität des österreichischen Kapitalmarktes übersteigen würde.

Tabelle 8

	Mrd. S									
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Bruttokreditausweitung	2,9	4,1	4,8	5,8	8,2	9,2	19,2	23,1	30,7	50,3
Nettokreditausweitung	0,9	0,9	1,8	2,1	4,3	6,1	12,6	11,6	16,0	29,3
davon:										
Schilling	0,5	0,9	1,8	0,7	1,4	2,1	2,6	5,1	4,3	1,7
Fremdwährung	0,4	0,0	0,0	1,4	2,8	4,0	10,0	6,5	11,7	27,6

Quelle: Österreichische Kontrollbank-AG

2. Das Ablaufschema der einzelnen Finanzierungsformen

Im Refinanzierungsverfahren der ÖKB sind folgende Finanzierungsarten möglich:

- Refinanzierung von Lieferkrediten (Kaufpreisstundung durch den Exporteur)
- Refinanzierung von gebundenen Finanzkrediten bzw. Ankauf von Forderungen (Käuferfinanzierung)

– Gewährung direkter gebundener Finanzkredite durch die ÖKB für bestimmte Großexporte

Dabei zeigt sich, daß in den Jahren ab 1976 der Anteil der gebundenen Finanzkredite deutlich angestiegen ist, jener der Refinanzierung von Lieferkrediten gesunken ist.

Im Falle der Gewährung eines Lieferantenkredites muß der in der Handelsbilanz vorweggenommene Devisenzufluß im Exportjahr durch eine entsprechende negative Statistische Differenz ausgeglichen werden. In den Jahren der Rückzahlung hingegen entsteht eine positive Statistische Differenz. Wie sich die Statistische Differenz entwickelt, hängt daher von der Entwicklung der Länge der Zahlungsziele ab. Wird der Lieferantenkredit des Exporteurs durch einen Kapitalimport seitens der ÖKB refinanziert, so erhöht sich dadurch die Auslandskomponente der österreichischen Geldbasis, das Zielgeschäft wird in ein Kassageschäft umgewandelt. Die OeNB kauft Devisen an, der Gegenwert in Schilling fließt dem österreichischen Exporteur zu. Erfolgt keine Refinanzierung im Inland, so handelt es sich um keinen zahlungsbilanzwirksamen Vorgang.

Im Fall des gebundenen Finanzkredites sowie der Forfaitierung gewährt ein österreichisches Kreditunternehmen dem ausländischen Importeur österreichischer Lieferungen einen Kredit zur Abdeckung der österreichischen Exportforderung, beim Forderungsankauf wird die Forderung des österreichischen Exporteurs von einem österreichischen Kreditinstitut angekauft. Beim Exporteur erfolgt in diesen Fällen eine Bilanzverkürzung. Im Gegensatz zu den Lieferantenkrediten erfolgt hier in der Zahlungsbilanz ein Kapitalexport sowie gleichzeitig ein entsprechender Eingang aus Warenexport. Hier steht zwar dem Kapitalimport der ÖKB ein Kapitalexport gegenüber, trotzdem erhöht sich die Auslandskomponente der Geldbasis um jeweils den Betrag, den der Exporteur bei Lieferung von seiner Hausbank erhält. Auch hier wird ein Zielgeschäft in ein Kassageschäft verwandelt. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Produktions- oder Lieferfinanzierung handelt. Im Falle der Produktionsfinanzierung erfolgt die Wirkung auf die Geldbasis sogar noch vor der Exportleistung. Produktionsfinanzierungen wurden in der Vergangenheit gern zur Betriebsmittelfinanzierung herangezogen; sie hatten damit Subventionscharakter und sind zudem mit einem Gewöhnungseffekt verbunden, von dem sich die geförderten Unternehmen nur gegen ihren Widerstand trennen. Schließlich geht dadurch Finanzpotential für einen sinnvolleren Mitteleinsatz verloren.

Direkt gebundene Finanzkredite haben dieselben monetären Auswirkungen.

In allen drei Fällen ist aber noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. Ein vollständiges Bild von der Auswirkung des Exportfinanzierungsverfahrens auf die Auslandskomponente der Geldbasis erhält man nur dann, wenn man das Exportfinanzierungsverfahren als einen dynamischen Prozeß betrachtet. Das bisher Gesagte muß noch um die Rückflüsse der ÖKB an den ausländischen Kapitalmarkt korrigiert

werden. Die entscheidende Größe für die Auswirkung auf die Auslandskomponente ist somit die Nettokreditausweitung in Fremdwährung. Sie steigt mit steigendem Finanzbedarf und länger werdenden Zahlungszielen. Die Nettokapitalimporte der ÖKB haben nunmehr ein Ausmaß erreicht, das dem expliziten Ziel der Oesterreichischen Nationalbank „Kapitalimporte nur in Höhe des bereinigten Leistungsbilanzdefizits" entgegensteht.

Tabelle 9

	Mrd. S							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Kapitalimporte ÖKB (netto)	1,4	2,8	4,0	10,0	6,5	11,7	27,6	30,0*
Kapitalimporte Bund (netto)	4,5	18,5	2,9	12,5	12,6	3,6	8,9	16,6
bereinigtes Leistungsbilanzdefizit	5,9	0,4	16,3	28,9	6,2	17,1	20,9	15,5

* Schätzung der ÖKB

Berücksichtigt man, daß auch der Bund zur Finanzierung seiner Defizite Kapitalimporte durchführt, so zeigt sich, daß die Auslandstangente des Zentralbankgeldes stärker als erwünscht ansteigt. Die Kapitalimporte des Bundes unterliegen de jure zwar dem Devisengesetz, doch geht die Interpretation dahin, daß das jeweilige Bundesfinanzgesetz als lex posterior das Devisengesetz aufhebt. Die ÖKB hingegen unterliegt mit ihren Kapitalimporten der Bewilligungspflicht durch die OeNB.

Damit steht die OeNB vor einem Dilemma: entweder sie handelt gemäß ihrer geldpolitischen Zielvorstellung, dann muß sie die Kapitalimporte der ÖKB beschränken; oder aber sie nimmt bewußt eine Einschränkung ihrer Geld- und Währungspolitik in Kauf und gewährt die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für die österreichischen Exporteure nicht zuletzt aus Gründen der Sanierung der Leistungsbilanz. Die OeNB betrachtet die Exportfinanzierung offensichtlich als eine Sonderfinanzierung[22], muß aber gleichzeitig – um ihren währungspolitischen Kurs halten zu können – die überschüssige Liquidität zumindest teilweise abschöpfen, mit der Folge, daß sich die Währungsreserven stark erhöhen. Die Höhe bzw. die Veränderung der Währungsreserven hängt zwangsläufig mit der Wechselkurspolitik zusammen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es eine sinnvolle Politik ist, die Währungsreserven konstant zu halten. Eine weitere wichtige Frage ist die, ob nicht bei gegebener Auslandskomponente die kompensatorische Politik der OeNB über die Einschränkung der Inlandstangente eine zinssteigernde Wirkung zur Folge hat.

Einer Ausweitung der Inlandstangente der Geldbasis zur Refinanzierung im Exportbereich sind derzeit Grenzen gesetzt. Abgesehen vom Subventionscharakter käme es unter Umständen zu einem „Crowding-out" anderer Finanzierungen.

Die Problematik Inlandsfinanzierung versus Kapitalimporte ist damit nur kurz angerissen.

Berechnungen der ÖKB ergaben, daß die erforderlichen Kapitalimporte in den kommenden Jahren netto in der Größenordnung von etwa 30 Mrd. Schilling am Beginn des Jahrzehnts bis etwa 50 Mrd. Schilling am Ende des Jahrzehnts pro Jahr betragen werden; dies wiederum entspricht einem Bruttokapitalimport von rund 50–80 Mrd. Schilling pro Jahr, der auf ausländischen Märkten aufzubringen sein wird[23]. Angesichts dieser Größenordnung wird es notwendig sein, Vor- und Nachteile beider Varianten zu diskutieren.

Als Fazit ergibt sich, daß die Kapitalimporte insgesamt jedenfalls der Geld- und Währungspolitik der Oesterreichischen Nationalbank zuwiderlaufen. Welchem Kapitalimporteur bei der Geldbeschaffung auf den ausländischen Kapitalmärkten der Vorrang einzuräumen ist, ist jedoch a priori nicht zu sagen.

Was das Exportförderungssystem anbelangt, wird es in Hinkunft notwendig sein, die weltweit gestiegenen Risken durch eine ausreichende Riskenstreuung zu vermindern. Riskenkumulierungen, wie sie in der Vergangenheit erfolgten, sind zu vermeiden. Das gilt umso mehr in Zeiten instabiler Wirtschaftsentwicklung. Auch von daher sind der Ausweitung der Instrumente Exportgarantie und Exportfinanzierung Grenzen gesetzt. Der Bedarf an Finanzierungsmitteln wird nicht zuletzt davon abhängen, wie sehr es möglich sein wird, Umschuldungsübereinkommen von vornherein zu vermeiden – denn sie beschränken ja die Finanzierungsmöglichkeiten für andere Exporte –, Betriebsmittelfinanzierungen und die Finanzierung von ausländischen Zulieferanteilen wesentlich zu verringern.

Anmerkungen:

1 Vgl. H. Haschek, Exportförderung: Finanzierung und Garantien, Internationaler Vergleich und österreichische Praxis, Wien 1976, I/1–2.

2 Die ÖKB ist eine Kreditunternehmung mit Sonderaufgaben, dessen Aktienkapital (25 Mio. Schilling) von 12 österreichischen Kreditunternehmungen gehalten wird. Gemessen an der Bilanzsumme war die ÖKB Ende 1980 mit 101 Mrd. Schilling die drittgrößte Bank Österreichs. (Bilanzsumme 1950: 70 Mio. Schilling). Die ÖKB ist neben dem Bereich der Exportförderung insbesondere auf dem Renten- und Geldmarkt in Österreich tätig. Vgl. dazu H. Haschek: Die Österreichische Kontrollbank AG: Eine Bank als Dienstleistungsträger für Kreditinstitute in: Notenbank und Kreditapparat, Schriftenreihe der österreichischen bankwissenschaftlichen Gesellschaft Heft VIII/1980, oder A. M. Burghardt, Geldmarkt und Kreditapparat in Österreich, Quartalshefte der Girozentrale, Heft I/1981, S. 91 f.

3 Vgl. dazu sowie für die folgenden Ausführungen Geschäftsberichte der ÖKB 1946–1980.

4 Nicht uninteressant ist, daß das wichtigste Instrument der Investitionsförderung in Österreich, die vorzeitige Abschreibung, zum ersten Mal 1953 im Ausfuhrförderungsgesetz, enthalten war. Dies deutet darauf hin, daß damals die Exportförderung als allgemeine Wirtschaftsförderung verstanden wurde.

5 Die „Berner Union" ist eine internationale Vereinigung der bedeutendsten Institute der Exportkreditversicherung der Welt zum gemeinsamen Erfahrungsaustausch (Gründungsjahr 1934).

6 Mit diesem Vorschlag wurde emissionstechnisch Neuland beschritten. Diese Emissionstechnik wurde in Österreich erst vor kurzer Zeit wieder aufgegriffen.
7 Zu üblichen Kurssicherungstechniken vgl. z. B.: Geschäfte mit dem Ausland, Girozentrale Wien, 1980, S. 22 ff.
8 Der gesamte Export wurde dabei in Beziehung gesetzt zu dem von der Kontrollbank geschätzten Exportumsatz mit Garantiedeckung. Durch das schweizerische Exportförderungssystem wurden 1973 etwa 15 Prozent der Exporte erfaßt, 1980 rund 31 Prozent. Diese Zahlen sind aber nur bedingt aussagekräftig, weil hier der effektive Haftungsumsatz nicht den jeweiligen Lieferungen aus den unter Haftung stehenden Verträgen angepaßt wurde. Trotzdem geben sie einen Hinweis auf die Ausweitung der Entwicklung der Exportrisikogarantien in der Schweiz.
9 Vgl. Geschäftsbericht der ÖKB-AG 1980, A8
10 Profil Nr. 21/1981; Die maroden Freunde S. 35
11 Vgl. dazu: Country-risk, country rating, M. Ch. Malzer, W. Streitenberger, in: CA-Wirtschaftsberichte, 14. Jg./1979, S. 13 ff.
12 Vgl. Weltentwicklungsbericht 1980, Washington 1980, S. 14 und 32 ff.
13 Ähnliche Steigerungen der Zinsendienstquote finden sich bei Heinrich Machowski, Die Verschuldung der Volksrepublik Polen gegenüber dem Westen, in: DIW, Vierteljahresheft 1/1981, S. 57. Danach stieg die Zinsendienstquote von 4 Prozent im Jahre 1972 auf 33,4 Prozent im Jahre 1979.
14 Die Garantiepraxis des Bundesministeriums für Finanzen und der ÖKB wurde im Rechnungshofbericht des Jahres 1978 kritisiert. Der Rechnungshof riet damals, den Selbstbehalt der Exporteure zu erhöhen und bei der Informationsbeschaffung die Außenhandelsdelegierten der Bundeskammer stärker einzubeziehen, um so eine sicherere Grundlage der Bonitätsbeurteilung zu erhalten.
15 Vgl. G. Fink, An Assessment of European CMEA-Countries' Hard Corrency Debt, Forschungsbericht Nr. 72 des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche, September 1981
16 G. Fink, ebenda, S. 14
17 G. Fink, ebenda, S. 12 ff.
18 G. Fink, ebenda, S. 14
19 Vgl. Die Zeit vom 22. Jänner 1982, S. 17. Von diesen mehr als 2 Mrd. DM entfallen allein 650 Millionen DM auf die Bank für Gemeinwirtschaft (vgl. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Dezember 1981, S. 13)
20 Vgl. dazu E. Löschner, Die Problematik gestützter Zinssätze bei der staatlich geförderten Exportfinanzierung, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 3/1980, 15. Jg. S. 63 ff.
21 Vgl. Löschner E., a. a. O., S. 64
22 Die monetäre Sonderrolle der Exportfinanzierung zeigt sich auch daran, daß bei Exportkrediten für Ausländer keine Anrechnung auf den Kreditlimes erfolgt und daß die Refinanzierung überwiegend mindestreserve- und pflichtliquiditätsfrei ist.
23 Vgl. H. Haschek, Außenhandels- und Strukturpolitik – komplementäre Zielvorstellung? in: CA-Wirtschaftsberichte, 16. Jg. 1981/Nr. 2, S. 11 ff.