

III-116 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP

RECHNUNGSHOF
ZI 0704/7-Pr/6/93

REIHE BUND 1993/1

**BERICHT
DES RECHNUNGSHOFES**

über die Durchführung besonderer Akte der Geburungsüberprüfung
betreffend die Haftungsübernahmen des Bundes
bei der Ausfuhrförderung



WIEN 1993
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

- I -

Inhaltsverzeichnis

	Absatz/Seite
Vorbemerkungen	-1
Kurzfassung des Prüfungsergebnisses	-2
Allgemeines	1/5
Rechtliche Grundlagen	2/5
Entwicklung des Gebarungsumfanges	3/6
Gegenstand der Haftungsübernahme	4/6
Garantiearten	5/7
Mitwirkung der Oesterreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft	6/10
Verfahren bei der Haftungsübernahme	7/11
Beiräte	8/11
Auslandsanteil	9/12
Einflußnahme von außen	10/14
Garantiepolitik im allgemeinen	11/14
Garantiepolitik gegenüber Osteuropa	12/15
Wechselbürgschaften	13/17
Haftungsfälle aus dem Eintritt des wirtschaftlichen Risikos	14/18
Haftungsfälle aus dem Eintritt des politischen Risikos	15/20
Umschuldungen Polen	16/27
Umschuldungen Ägypten	17/32
Umschuldungen Brasilien	18/33
Folgerungen aus den bisherigen Umschuldungen	19/33
Sicherung der Exportfinanzierung durch Haftungsübernahme nach dem AFFG 1981	20/36
Ausgabenbedeckung durch Haftungsentgelte	21/37
Verrechnung der Ausfuhrförderungsgebarung	22/38
Forderungsankauf Irak	23/39
Budgetäre Vorsorge für erhöhte Inanspruchnahme	24/39
Schlußbemerkungen	25/42

- II -

Abkürzungsverzeichnis

AFG 1981	Ausfuhrförderungsgesetz 1981
AFFG 1981	Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz 1981
BMF	Bundesministerium für Finanzen
COMECON	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
ECU	European Currency Unit (Europäische Währungseinheit)
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit)
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank AG
S	Schilling (nachgestellt)
vH	vom Hundert

**Bericht des Rechnungshofes
über die Durchführung besonderer Akte
der Gebarungsüberprüfung
betreffend die Haftungsübernahmen des Bundes
bei der Ausfuhrförderung**

Vorbemerkungen

Prüfungsverlangen, Prüfungsdurchführung und Vorlage an den Nationalrat

- I. Mit Antrag vom 14. Mai 1991 stellten die Abgeordneten zum Nationalrat Dr Gugerbauer, Apfelbeck und Genossen gemäß § 99 Abs 2 des Geschäftsordnungsgesetzes (GOG) an den Rechnungshof das Verlangen, die Gebarung des Bundes bei der Ausfuhrförderung zu überprüfen.

Der RH erstattet gemäß Art 126 d Abs 1 zweiter Satz B-VG und gemäß § 99 Abs 6 GOG Bericht über die im Sommer 1991 durchgeführten besonderen Akte der Gebarungsüberprüfung beim Bundesministerium für Finanzen betreffend die Übernahme der Bundeshaftung zwecks Ausfuhrförderung im Sinne des Ausfuhrförderungsgesetzes 1981 und des Ausfuhrförderungsförderungsgesetzes 1981. Da die Österreichische Kontrollbank AG in die Geschäftsabwicklung als Bevollmächtigte des Bundes eingebunden war, wurde auch deren Gebarung in diese Überprüfung einbezogen.

Überprüfungszeitraum

- II. Die letztmalige Gebarungsüberprüfung fand in den Jahren 1974/1975 statt. Die Schwerpunkte der Gebarung haben sich seither wesentlich verlagert. Die nunmehrige Überprüfung bezog sich bis zur Gebarung des Finanzjahres 1986 zurück und behandelte nur in Einzelfällen wegen des besseren Verständnisses der Zusammenhänge die fernere Vergangenheit.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

- III. In der nachstehenden Darstellung des Prüfungsergebnisses werden punktweise zusammenfassend die erhobenen Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren als Beanstandung und/oder Empfehlung gefaßte Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme des Bundesministers für Finanzen bzw der Österreichischen Kontrollbank AG (Kennzeichnung mit 3) und eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht.

Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1991

Kurzfassung des Prüfungsergebnisses

(1) Der Bundesminister für Finanzen ist durch Gesetz ermächtigt, österreichische Ausfuhren durch Übernahme der Haftung des Bundes zu fördern. Diese Bundeshaftung sichert vor allem die Einbringlichkeit der Forderungen von Lieferanten österreichischer Waren und Leistungen gegenüber Abnehmern im Ausland. Das Ziel der Ausfuhrförderung wird auch erreicht, wenn in gesetzlich bestimmten Fällen der Bund die Haftung für die Einbringlichkeit von Krediten übernimmt, aus deren Erlösen haftungsbesicherte Ausfuhrgeschäfte finanziert werden.

Die für die Ausfuhrförderung vom Bund übernommenen Haftungen sind von 184 726 Mill S (1981) auf 288 376 Mill S (1991) angewachsen. Die Haftungen für die Ausfuhrfinanzierungsförderung haben sich in diesem Zeitraum von 103 416 Mill S auf 148 603 Mill S erhöht.

(2) Mit der Haftung zwecks Ausfuhrförderung werden Ausfälle an Forderungen gedeckt, die beim Abnehmer wegen seiner schlechten wirtschaftlichen Lage nicht hereingebracht werden können (wirtschaftliches Risiko). Es können aber auch Ausfälle mit Bundeshaftung gedeckt werden, die eintreten, wenn die Zahlung wegen politischer Ereignisse im Staat des Abnehmers (Schuldnerstaat), insbesondere infolge staatlicher Behinderung des Zahlungsverkehrs, nicht zu erlangen ist (politisches Risiko).

(3) Die Entscheidung für die Haftungsübernahme zur Absicherung wirtschaftlicher Risiken traf das BMF nach banktechnischer Vorbereitung durch die OeKB in der Regel mit der gebotenen kaufmännischen Vorsicht. Wurden Haftungen in diesem Risikobereich dennoch schlagend, so reichten die Erlöse aus den für die Haftungsübernahme eingehobenen Entgelten zur Deckung des Schadens jedenfalls aus.

Gegen Ende des Berichtszeitraumes wurde es vor allem bei Abnehmern in Osteuropa zunehmend schwieriger, das politische Risiko abzuschätzen. Bis in die jüngste Vergangenheit erfolgten Haftungsübernahmen unter der Annahme, die Kreditwürdigkeit des Staates als Abnehmer stehe außer Zweifel. Der Eintritt des politischen Risikos hatte jeweils zur Folge, daß ein großer Teil der Forderungen gegenüber Abnehmern in diesem Schuldnerstaat gleichzeitig schlagend geworden ist. Für die Deckung solcher Großschadenereignisse hätten die aufgesammelten Erlöse aus den Haftungsentgelten kaum hingereicht, vor allem nicht, weil solche umfangreichen Schadenserignisse vermehrt auftraten und die Schadensbeträge sich vergrößerten.

(4) Gemeinsam mit anderen Gläubigerstaaten hat die Republik Österreich versucht, im Schoße des sogenannten Club von Paris mit dem Schuldnerstaat über Zahlungserleichterungen zu verhandeln. Ergebnis war in der Regel ein von allen großen Gläubigerstaaten mit dem Schuldnerstaat abgeschlossenes (multilaterales) Umschuldungsabkommen vor allem über das Hinausschieben der Fälligkeit haftungsbe-

sicherter Forderungen. Den einzelnen Gläubigerstaaten blieb es überlassen, diese multilaterale Umschuldung in Einzelverhandlungen mit dem Schuldnerstaat (bilateral) umzusetzen.

Das BMF hat bilateral dem Schuldnerstaat - gemeinsam mit der OeKB - Kredite österreichischer Banken vermittelt, aus deren Erlös die Ausfallsschäden je nach ihrer Fälligkeit abgedeckt wurden. Der Schuldnerstaat hatte dann die ihm gewährten Umschuldungskredite zu den Fälligkeiten des multilateralen Abkommens abzustatten und marktgemäß zu verzinsen. Damit wurde an der Hoffnung festgehalten, die haftungsbesicherten Forderungen in der Zukunft doch einbringlich zu machen; die Zahlungspflicht des Bundes aus übernommener Haftung wurde so in die Zukunft verschoben, weil der Bund für die Einbringlichkeit der Umschuldungskredite gleichfalls die Haftung übernommen hat.

(5) Geriet der Schuldnerstaat in der Folge mit der Verzinsung oder Rückzahlung der ihm gewährten Umschuldungskredite in Verzug, so kam es häufig zu einer neuerlichen Umschuldung, an die sich nicht selten weitere Umschuldungen angeschlossen haben. In diese neuerlichen Umschuldungen mußten auch Zinsen bisheriger Umschuldungen einbezogen werden, so daß im Ergebnis Zinsen und Zinseszinsen die Schuldenlast anwachsen ließen.

(6) Mit der gewählten Form der bilateralen Umschuldung verschob sich nicht nur der Zeitpunkt der Zahlungen des Bundes aufgrund schlagend gewordener Haftungsfälle in die Zukunft; der Bund erhielt auch bereits erbrachte Haftungszahlungen aus den Umschuldungskrediten ersetzt. Diese Ersätze haben als Bundeseinnahmen das rechnerische Ergebnis der Ausfuhrförderungsgebarung verbessert und die budgetäre Vorsorge für Haftungsfälle aus dem Eintritt des politischen Risikos zunächst erspart.

(7) Der RH befürchtete Nachteile, wenn der Schuldnerstaat wegen andauernder wirtschaftlicher Schwäche weiterhin die haftungsbesicherten Forderungen nicht bedienen kann. Der Bund haftet weiterhin für die Einbringlichkeit der durch Folgeumschuldungen wachsenden Schuldenlast. Die in der Gegenwart betriebene Budgetschonung verlagert das Ausfallsrisiko in die Zukunft. Erlangt der Schuldnerstaat seine Zahlungsfähigkeit trotz Umschuldungsvereinbarungen nicht mehr, so trifft den Bund letztlich doch die Zahlungspflicht, allerdings vermehrt um die in die Bundeshaftung inzwischen einbezogenen Zinsen und Zinseszinsen. Sie würde dann voll budgetwirksam.

(8) In zwei Fällen ist diese Budgetwirksamkeit bereits eingetreten bzw stand zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung unmittelbar bevor. Andere Fälle endgültiger Budgetwirksamkeit zeichnen sich nach Ansicht des RH ab, wenn die internationalen Bemühungen um Schuldenerleichterungen, vor allem für besonders arme Schuldnerstaaten der Dritten Welt, aber auch aufgrund politischer Ereignisse, zu einer teilweisen Schuldentziehung führen sollten. Der damit verbundene Forderungsverzicht könnte beträchtlich über die bisher in der österreichischen Rechnung dargestellten Zinsennachlässe hinausgehen.

(9) Der RH beurteilte die nicht nur von Österreich, sondern auch von anderen Gläubigerstaaten gewählte Methode der bilateralen Umschuldung mittels neuer, ebenfalls

haftungsbesicherter Bankkredite für finanziell ungünstiger, als wenn der Bund im Umschuldungsfall gleich budgetwirksame Zahlungen geleistet hätte. Der Bund könnte die dafür erworbenen Rückgriffsansprüche gegenüber dem Schuldnerstaat geltend machen und würde im Falle der Schuldenstreichung nur noch auf eigene Forderungen verzichten. Er müßte aber nicht für uneinbringlich gewordene Umschuldungskredite samt Zinsen und allenfalls Zinseszinsen aufkommen.

(10) Nach Ansicht des RH ist dadurch der ursprüngliche Auftrag des Gesetzes, österreichische Ausfuhren zu fördern, verlassen worden. Zwar wurden in der ersten Phase österreichische Ausfuhren erleichtert oder erst ermöglicht. In der Phase der Umschuldung und allfälliger Folgeumschuldungen förderte der Bund - mit gesetzlicher Deckung - den Geschäftsbetrieb jener Banken, welche Umschuldungskredite gewähren. Im Falle des wahrscheinlich gewordenen Schuldennachlasses gegenüber Entwicklungsländern oder Schwellenländern käme es aber zu einer Förderung der Wirtschaft dieser Schuldnerstaaten, die im Ergebnis der Gewährung von Entwicklungshilfe gleichkäme.

Haftungsübernahmen des Bundes bei der Ausfuhrförderung

Allgemeines

1. Die Republik Österreich übernimmt vertraglich Haftungen, indem sie verspricht, als Bürg nach Eintritt bestimmter Ereignisse (Haftungsfall) Zahlung zu leisten, oder indem sie mit ihrem Zahlungsversprechen einen bestimmten Geschäftserfolg garantiert. Auf Haftungen zum Zweck der Ausfuhrförderung (Exportförderung) entfällt mehr als die Hälfte der gesamten mit Vertrag übernommenen Bundeshaftungen. Dem österreichischen Exporteur wird mit diesen Haftungen die Gefahr abgenommen, daß seine Forderung gegen den ausländischen Abnehmer nicht eingebbracht werden könnte. Für diesen Fall verspricht der Bund bei Haftungsübernahme, den Forderungsausfall selbst zu bezahlen, und fördert so Ausfuhrgeschäfte österreichischer Unternehmungen, die ohne Bundeshaftung wegen des erhöhten Ausfallsrisikos möglicherweise nicht zustande gekommen wären. Da die Haftungsübernahme die Bezahlung der Forderungen des Exporteurs sicherstellt, erhält er überdies von seiner Bank leichter Kredit zur Finanzierung seiner Exporte.

Die Ausfuhrförderung des Bundes durch Haftungsübernahme gegen Entgelt hat Ähnlichkeit mit der Versicherung des Forderungsausfalls gegen Bezahlung einer Prämie, jedoch reicht sie in der Regel über jene Risiken hinaus, die ein privater Versicherer abdeckt.

Rechtliche Grundlagen

2. Bundeshaftungen darf nur der Bundesminister für Finanzen übernehmen. Er benötigt dafür eine Ermächtigung des Nationalrates durch ein Gesetz. Schon seit 1950 hat der Nationalrat solche gesetzlichen Ermächtigungen zur Übernahme der Bundeshaftung zwecks Ausfuhrförderung erteilt, zunächst bis zu einem Höchstmaß von 500 Mill S. 1960 betrug dieser Ermächtigungsrahmen schon 3 500 Mill S, 1970 25 000 Mill S und 1980 bereits 250 000 Mill S. Er wurde 1984 auf 290 000 Mill S und zuletzt 1991 auf 330 000 Mill S angehoben.

Während des Berichtszeitraumes galt das Ausfuhrförderungsgesetz 1981 (AFG 1981), BGBl Nr 215/1981, das mit den Bundesgesetzen BGBl Nr 249/1984, Nr 560/1986, Nr 651/1987 und Nr 288/1991 geändert worden ist.

Mit der steigenden Förderung der Ausfuhren mittels Bundeshaftung stieg auch der Bedarf nach Krediten zur Finanzierung der mit Bundeshaftung besicherten Ausfuhrgeschäfte. Daher hat der Gesetzgeber 1967 den Bundesminister für Finanzen weiters ermächtigt, Bundeshaftungen für Kredite zu übernehmen, welche die OeKB zur vollen oder teilweisen Finanzierung dieser bereits haftungsbesicherten Ausfuhrgeschäfte aufnimmt. Im Berichtszeitraum galt das Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz 1981 (AFFG 1981), BGBl Nr 216/1981, das mit den Bundesgesetzen BGBl Nr 221/1982, Nr 250/1984, Nr 561/1986 und Nr 343/1991 geändert worden ist.

Entwicklung des Gebarungsumfanges

3. Ob der Haftungsfall eintritt, ist bei Vertragsabschluß noch ungewiß. Die Pflicht des Bundes zur Zahlung wird daher nicht als Schuld, sondern als "Eventualverbindlichkeit" außerhalb der Vermögensrechnung, dh "unter dem Strich" der Passivseite, ausgewiesen. Der Gesamtstand der ausgewiesenen Bundesaftungen erhöht sich durch neu übernommene Haftungen oder verringert sich durch Erlöschen einzelner Haftungen, durch Wegfall des besicherten Risikos oder durch Bezahlung der Haftungsschuld durch den Bund nach Eintritt des Haftungsfalles. Wurden Haftungen über Beträge in fremder Währung übernommen, so wirken sich die Kurswertänderungen auf den in Schilling umgerechneten und ausgewiesenen Gesamtstand aus.

Die Gesamtstände an übernommenen Haftungen des Bundes zwecks Ausfuhrförderung nach dem AFG 1981 und nach dem AFFG 1981 und ihr Anteil am Gesamtstand der vertraglich übernommenen Bundesaftungen haben sich jeweils zum 31. Dezember der Jahre 1981 bis 1990 wie folgt entwickelt:

	Stand der übernommenen Haftung gemäß		Summe	Anteil am Gesamt- obligo der Vertragshaftungen
	AFG 1981	AFFG 1981	in Mill S	in vH
1981	184 726	103 416	288 142	70,1
1982	216 340	102 644	318 984	69,5
1983	239 524	105 807	345 331	67,8
1984	259 882	113 766	373 648	65,8
1985	269 694	104 520	374 214	64,7
1986	264 321	98 344	362 665	61,2
1987	248 447	99 337	347 784	56,7
1988	243 498	109 830	353 328	54,7
1989	259 882	131 487	391 369	56,9
1990	280 242	142 220	422 462	58,2

Gegenstand der Haftungsübernahme

4. Der österreichische Exporteur erwirbt mit seiner Lieferung oder Leistung eine Forderung gegen den ausländischen Abnehmer, die in der Regel nicht sogleich (Zug um Zug), sondern erst nach Ablauf einer vereinbarten Frist (Zahlungsziel) zur Zahlung fällig wird. Die Gefahr, daß der ausländische Abnehmer am Fälligkeitstag nicht bezahlen kann oder die Forderung sonst uneinbringlich wird, sichert der Bund mit Übernahme der Haftung nach dem AFG 1981 ab. Auch Exporteure in anderen Staaten erhalten zumeist nach den dort geltenden Regeln eine dieser Bundesaftung ähnliche Staatshaftung (Staatsgarantie). Mit der Haftungsübernahme fördert also die Republik Österreich die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Exporteure, die so gegen ausländische Konkurrenz unter vergleichbaren Bedingungen anbieten können.

Je nach dem Grund, weshalb der ausländische Abnehmer nicht wie vereinbart zahlen kann oder sonst die Forderung uneinbringlich wird, unterscheiden die in einer Durchführungsverordnung zum AFG 1981 festgelegten Haftungsbedingungen zwischen wirtschaftlichem und politischem Ausfallsrisiko.

Das wirtschaftliche Risiko wird schlagend, wenn der ausländische Abnehmer trotz schriftlicher Mahnung oder trotz Vorlage von Wertpapieren seine Zahlungsverpflichtung nicht erfüllt hat oder nicht erfüllen kann, weiters wenn seine Zahlungsunfähigkeit im Hinblick auf ein eingeleitetes Insolvenzverfahren nachgewiesen ist und schließlich wenn dem Exporteur (oder seinen Erfüllungsgehilfen) die Erfüllung seiner Vertragspflichten aus im Ausland eingetretenen Umständen ohne sein Verschulden unmöglich geworden ist.

Das politische Risiko wird schlagend, wenn kriegerische Ereignisse, Aufruhr oder Revolution den ausländischen Abnehmer an der fristgerechten Zahlung hindern oder wenn behördliche Maßnahmen seines Staates länger als sechs Monate den Transfer der Zahlung oder die freie Verfügung über die dem Exporteur zustehende Gegenleistung beschränken.

Die Republik Österreich ist grundsätzlich bereit, auch das politische Risiko durch ihre Haftungsübernahme zu decken, während private Exportkreditversicherer das politische Risiko nur sehr eingeschränkt übernehmen oder überhaupt ausschließen.

In den meisten Fällen übernimmt der Bund die Haftung mit einem Garantievertrag und sichert damit die ordnungsgemäße Erfüllung von Rechtsgeschäften und Rechten durch ausländische Vertragspartner des Exporteurs zu. Tritt wegen Nichterfüllung ein Schaden ein, so hat ihn der Bund zu ersetzen. Im zweiten - selteneren - Fall der Haftungsübernahme bürgt der Bund für die Einlösung eines Wechsels, den der Exporteur diskontieren darf, um aus dem Diskonterlös das Ausfuhrgeschäft zu finanzieren.

Die näheren Voraussetzungen und Bedingungen der Übernahme einer Bundeshaftung nach dem AFG 1981 regelt die Ausfuhrförderungsverordnung 1981, BGBl Nr 257/1981 in der Fassung BGBl Nr 349/1991. Diese Verordnung bedarf der Zustimmung durch den Hauptausschuß des Nationalrates. Für die Verträge, mit denen der Bund seine Haftung übernimmt, gelten je nach Garantieart verschiedene Allgemeine Geschäftsbedingungen, die allenfalls mit der Garantieerklärung im Einzelfall ergänzt werden.

G a r a n t i e a r t e n

5. In der Ausfuhrförderungsverordnung 1981 sind unter den Haftungsarten (Garantiearten) jene Arten von Verträgen aufgezählt, deren Risiken der Bundesminister für Finanzen durch Haftungsübernahme abdecken darf. Risiken, deren Deckung möglich ist, können aus folgenden Verträgen über Ausfuhren stammen:
 - (1) Verträge über Lieferungen und Leistungen ins Ausland einschließlich der Herstellung von Gütern (Kurzbezeichnung: G 1);
 - (2) Verträge über Lieferungen, Leistungen bzw Herstellungen gemeinsam mit einem ausländischen Vertragspartner (G 2);

- (3) Verträge über die von österreichischen oder ausländischen Banken gewährten Kredite zur Finanzierung von Ausfuhrgeschäften (gebundener Finanzkredit) unter Einschluß von Wechselkrediten sowie Kreditverträge zwischen österreichischen Banken und ausländischen Schuldern zwecks Umschuldung von bereits mit Bundeshaftung besicherten Verbindlichkeiten (G 3);
- (4) Verträge über Beteiligungen an einer ausländischen Unternehmung zur Absicherung gegen den Verlust der Beteiligungsrechte selbst, gegen den Verlust von Vermögen, an dem die Beteiligung besteht oder gegen Nachteile durch Verfügungsbeschränkungen bzw Transferbehinderungen im Zusammenhang mit der Beteiligung (G 4);
- (5) Verträge über Lieferungen und Leistungen an einen bestimmten ausländischen Abnehmer innerhalb eines beträglich bestimmten Rahmens - Rahmengarantie (G 5);
- (6) sämtliche Verträge über Lieferungen und Leistungen eines österreichischen Exporteurs in eines oder in mehrere Abnehmerländer - Länderrahmen- oder Pauschalgarantie (G 6);
- (7) Verträge über die Errichtung von Warenlagern, den Einsatz von Maschinen oder den Ertrag von baren Mitteln im Ausland - Konsignationslagergarantie, Maschineneinsatzgarantie bzw Biet- oder Vorleistungsgarantie (G 7);
- (8) Verträge über Garantien oder Versicherungen von Exportkreditinstitutionen - Rückgarantien (G 8);
- (9) Verträge über Forderungsankäufe aus Ausfuhrgeschäften durch österreichische oder ausländische Banken (G 9) und
- (10) Verträge zur Absicherung gegen Wechselkursschwankungen zwischen Schilling und Fremdwährung im Zusammenhang mit Ausfuhrgeschäften - Kursrisikogarantie (G 10).

In den Fällen der Wechselbürgschaft bürgt der Bund für den Annehmer (Akzeptanten) von Wechseln, die eine Bank oder ein Exporteur zur Finanzierung von Rechtsgeschäften ausgestellt hat.

Während des Berichtszeitraumes wurde von den verschiedenen angebotenen Garantiearten in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Verteilung der Haftungsumsätze nach diesen Haftungsarten. Die Beträge verstehen sich für Garantieübernahmen zuzüglich Erhöhungen, jeweils im Höchstausmaß der gedeckten Beträge:

	1986		1987		1988		1989		1990	
	Anzahl	Mill S								
G 1	878	9 215	1 033	8 475	1 439	11 583	2 142	9 345	3 053	15 471
G 2	78	402	55	230	45	554	59	1 180	63	2 235
G 3	667	19 937	993	20 509	801	21 922	856	32 205	561	26 969
G 4	22	146	14	95	25	1 110	61	13 887	72	3 113
G 5	346	3 823	268	885	273	0 *)	661	1 415	2 405	4 794
G 6	231	3 225	187	4 145	188	3 237	200	4 440	442	7 965
G 7	116	234	157	402	169	235	152	748	168	682
G 8	---	---	1	1 000	---	---	1	5 000	4	16 500
G 9	108	627	134	1 908	142	4 125	145	4 014	166	5 164
Summe	2 446	37 609	2 842	37 649	3 082	42 766	4 277	72 234	6 934	82 893

*) Bereinigt um Überleitungen zu G 5

Mitwirkung der Österreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft

6.1

Im BMF waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 14 Mitarbeiter der Kreditsektion (Sektion V) mit der Abwicklung der Haftungsgebarung betreffend die Ausfuhrförderung betraut. Allerdings leistete die OeKB den Großteil der Vorbereitungsarbeit für die Entscheidungen über die Übernahme einer Haftung des Bundes gemäß AFG 1981. Ferner war ihr die bankmäßige Schadensabwicklung einschließlich der Hilfestellung bei der Vorbereitung von Umschuldungen übertragen. Diese Arbeiten wurden von der OeKB in einem eigenen Vorstandsbereich mit zuletzt 104 Mitarbeitern erbracht. Daneben ergaben sich zwischen den Angehörigen des BMF und der betreffenden Bankabteilung der OeKB Berührungspunkte anlässlich der Haftungsübernahmen gemäß AFFG 1981.

Der Bundesminister für Finanzen hat dem AFG 1981 entsprechend die banktechnische Behandlung (bankkaufmännische Beurteilung durch Bonitätsprüfung und Bearbeitung) der Ansuchen um Haftungsübernahme, die Ausfertigung der Haftungsverträge sowie die Wahrnehmung der Rechte des Bundes aus Haftungsverträgen der OeKB mit Bevollmächtigungsvertrag vom 13. Dezember 1981 übertragen. Stellte hingegen die OeKB selbst ein Ansuchen um Übernahme der Bundeshaftung, so war die Österreichische Nationalbank mit der banktechnischen Behandlung beauftragt. Die Bonitätsprüfung und Bearbeitung der einlangenden Ansuchen durch die OeKB dienten nur der Vorbereitung einer Entscheidung über die Haftungsübernahme. Diese blieb dem Bundesminister für Finanzen nach Einschaltung des jeweils zuständigen Beirates vorbehalten.

Die Ausfuhrförderungsverordnung 1981 regelte die Hilfstätigkeit der OeKB näher. Sie enthielt Bestimmungen über Form, Gegenstand und Art der vom Bund übernommenen Haftungen, über das Verfahren der Haftungsübernahme und der Abwicklung der Haftungsfälle (Schadensfälle). Außerdem regelte die Verordnung die Möglichkeit der Festsetzung eines Selbstbehalts, der Festlegung besonderer Verpflichtungen des Haftungsnehmers, seine Pflichten ab Eintritt des Haftungsfalles, die Frage der Haftungsausschlüsse, die Abtretungsverpflichtung des Haftungsnehmers, die Fälligkeit des Garantiebetrages und schließlich das zu leistende Haftungs- bzw Bearbeitungsentgelt. Die OeKB hatte anhand dieser Richtlinien den Antrag auf Haftungsübernahme im Gespräch mit dem Antragsteller vorzubereiten, die Kreditwürdigkeit des Abnehmers zu beurteilen und letztlich die Bedingungen der Haftungsübernahme dem BMF vorzuschlagen.

Die OeKB hat ihrerseits für ihren Mitarbeiterstab "Verfahrensgrundsätze" für die Bearbeitung von Anträgen auf Übernahme von Garantien und von Wechselbürgschaften, für die Abänderung der Haftungsverträge sowie für die Abwicklung von Haftungsfällen entwickelt, die auf zum Teil in Einzelheiten gehende Vorgaben des BMF fußen.

6.2

Der RH gab zu bedenken, daß die Mitwirkung der OeKB zwar die Arbeit der vor der Entscheidung beigezogenen Beiräte erleichterte, jedoch über die reine Beurteilung der Anträge auf Haftungsübernahme hinausging. Nach Ansicht des RH sollte der OeKB nicht die Entscheidung über die Nichtvorlage eines Antrages oder die Vorlage in einer von ihr geänderten Fassung überlassen bleiben.

6.3

Das BMF vermeinte, die OeKB greife nicht selbständig in die Entscheidungsfindung ein und empfehle lediglich bei offensichtlich aussichtslosen Anträgen dem Exporteur, diese

zurückzuziehen. Auf ausdrücklichen Wunsch würde aber auch ein aussichtsloser Antrag dem Beirat vorgelegt.

V e r f a h r e n b e i d e r H a f t u n g s ü b e r n a h m e

7. Die Anträge auf Haftungsübernahme hatte der Exporteur als Garantienehmer auf den entsprechenden Vordrucken entweder bei seiner von der OeKB zugelassenen Hausbank oder bei der OeKB unmittelbar - vor allem, wenn keine Finanzierung erforderlich war - einzubringen. Dem Antrag war eine höchstens zwölf Monate alte Auskunft über den Vertragspartner, die von einer konzessionierten Auskunftei zu stammen hatte, beizulegen. Ferner hatte der Antragsteller bekanntzugeben, für welchen Betrag er die Haftung benötigte (Deckungserfordernis). Eine Auskunft über den Abnehmer konnte entfallen, wenn es sich um staatliche Unternehmungen oder um öffentliche Stellen handelte.

Der OeKB war gemäß dem Bevollmächtigungsvertrag mit dem Bund weiters die Führung des Vormerks über den Stand der erteilten und in Anspruch genommenen Haftungen übertragen. Darüber war dem BMF jeweils monatlich schriftlich zu berichten. Die übernommenen Haftungen hatten sich im gesetzlichen Ermächtigungsrahmen zu halten.

Die OeKB prüfte das wirtschaftliche Risiko anhand von Büro- bzw Bankauskünften oder Stellungnahmen von Handelsdelegierten und aufgrund eigener Erfahrungswerte.

Schon während der Vertragsverhandlungen zwischen dem Exporteur und seinem Abnehmer erteilte die Republik Österreich Garantieversprechen, die nach Vertragsabschluß in endgültige Garantien umgewandelt wurden.

Mit ihrem Vorschlag, die Haftung zu übernehmen, legte die OeKB für jeden Exporteur die Deckungsbedingungen (zB erhöhter Selbstbehalt, Festsetzung einer Bagatellgrenze oder eine Wartefrist) fest, unter denen sie den Antrag an den zuständigen Beirat weiterleiten würde.

Die Deckung durch Bundeshaftung war grundsätzlich für alle Exportgüter und Leistungen mit Ausnahme von Transitgeschäften möglich. Zu beachten waren auch internationale Ge pflogenheiten einer Vereinbarung über zulässige Höchstlaufzeiten für bestimmte Abnehmerländer (OECD-Consensus). Der Abschluß von Verträgen mit längeren Laufzeiten war internationalen Organisationen zu melden.

B e i r ä t e

8.1 Über die von der OeKB banktechnisch behandelten Ansuchen entschied bis zu 10 Mill S ein Beirat, bei höheren Beträgen ein erweiterter Beirat. In einer Sitzung des erweiterten Beirates wurden zwischen etwa 50 und 100 Einzelansuchen, in einer solchen des Beirates häufig weit über 100 Ansuchen behandelt. Die förmlichen Beiratssitzungen dienten in erster Linie der Erörterung von Problemfällen, während Ansuchen, bei denen sich kein Einwand erhob, nicht im einzelnen besprochen wurden. Im Berichtszeitraum kam es auch immer wieder zu Ablehnungen der Garantieübernahme in den Beiräten selbst gegen den Vorschlag der OeKB.

Der Beirat und der erweiterte Beirat gaben sich mit Beschuß je eine Geschäftsordnung. Die Beschußfähigkeit war an eine Mindestanzahl von Anwesenden gebunden, doch konnten eine Viertelstunde nach dem festgelegten Sitzungsbeginn ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden Beschlüsse gefaßt werden.

- 8.2 Der RH machte Bedenken gegen diese Regel geltend, ohne ihre vordergründige Zweckmäßigkeit zu übersehen. Zum einen verlangt das AFG 1981 die Errichtung eines Beirates nicht, um auf dessen Gutachten zwecks Beschleunigung der Entscheidung zu verzichten. Ferner soll das Gutachten des Beirates dem Bundesminister für Finanzen die Entscheidung erleichtern. Dieser überträgt aber seine Befugnis in der Regel an die von der Geschäftseinteilung bestimmten Beamten. Bliebe der Vorsitzende des Beirates, also der Beamte des BMF, nach Ablauf der Zuwartefrist der einzige Anwesende, würde er sich selbst beraten. Der RH bezweifelte den Sinn dieser Regel und empfahl eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnungen der beiden Beiräte.
- 8.3 *Das BMF hielt die aufgezeigte Gefahr für höchst unwahrscheinlich, sagte aber eine Änderung der Geschäftsordnung dahingehend zu, daß neben dem Vorsitzenden im Beirat wenigstens ein Mitglied und im erweiterten Beirat wenigstens zwei Mitglieder anwesend sein müssen, um beschlußfähig zu sein.*

A u s l a n d s a n t e i l

- 9.1 Da österreichische Exporte gefördert werden sollen, war wesentlichste Voraussetzung für die Übernahme einer Bundeshaftung der österreichische Ursprung des Vertragsgegenstandes im Sinne einer möglichst hohen inländischen Wertschöpfung. Da ein Auslandsanteil an der Exportleistung die Leistungsbilanz beeinflußt, wurde lediglich ein geringer Hundertsatz an Drittlandszukaufen oder an Kosten, die im Abnehmerland anfielen, hingenommen. In erster Linie prüfte der technische Konsulent der OeKB auf Antrag der dortigen Garantieabteilung, ob der im Antrag angegebene Auslandsanteil glaubhaft war. Bis Mitte 1989 wurde bei einem erhöhten Auslandsanteil die Garantie nur für einen Teil des zugrundeliegenden Rechtsgeschäftes übernommen. Seither wurde mit dem Antragsteller ein Selbstbehalt vertraglich vereinbart. Bei Verträgen mit überhöhtem Auslandsanteil von mehr als 20 bzw 30 vH wurde der Selbstbehalt, früher die Teildeckung, entsprechend angehoben.

Folgende Vorgangsweise wurde in einzelnen überprüften Fällen festgestellt:

- (1) Im Jahre 1987 hatte der erweiterte Beirat über je einen Antrag auf Haftungsübernahme für Exportgeschäfte nach Lateinamerika bzw nach Nordafrika mit einem Auslandsanteil von höchstens 60 vH bzw von höchstens 53,9 vH zu entscheiden. Die OeKB empfahl, im Hinblick auf den hohen Auslandsanteil im Falle des Exportgeschäftes nach Lateinamerika eine Teildeckung von 80 vH zu übernehmen, wogegen sie für das Exportgeschäft nach Nordafrika lediglich eine Teildeckung von 60 vH vorgeschlagen hat. Der erweiterte Beirat schloß sich den Empfehlungen der OeKB an.
- (2) Bei einem Antrag betreffend ein Exportgeschäft in die Sowjetunion betrug der Auslandsanteil 30 vH. Der Empfehlung der OeKB auf volle Deckung des Exportgeschäftes mit Rücksicht auf die Bonität des Vertragspartners wurde einstimmig stattgegeben.

- (3) Im Jahre 1988 wurde ein Antrag in der Höhe von 15 Mill S im erweiterten Beirat behandelt. Das beantragte Ausmaß schien nach den Unterlagen eindeutig zu hoch und nur ein Höchstkredit von 2 Mill S vertretbar. Trotz dieser einschränkenden Kreditstellungnahme wurde aber im Hinblick auf die Vorabwicklung die volle Deckung übernommen.
- (4) Im Jahre 1989 wies ein Antrag einen Auslandsanteil von höchstens 75,2 vH auf. Zwischen dem Lieferbeginn und dem Übergabe- bzw Inbetriebsetzungstermin lag ein Zeitraum von zwei Jahren. Die OeKB hatte trotz des sehr hohen Anteiles an Drittlandszukaufen die volle Deckung des Geschäftsfalles mit dem Hinweis auf eine "leistungsnahe" monatliche Zahlung je nach Baufortschritt empfohlen. Der erweiterte Beirat folgte dieser Empfehlung und beschloß, unbeschadet des hohen Auslandsanteiles die volle Deckung für das Exportgeschäft zu übernehmen.
- (5) In der Regel hatten Beamte im BMF die endgültige Entscheidung über die Übernahme oder Ablehnung einer Haftung des Bundes zu treffen. Der vom AFG 1981 dazu ermächtigte Bundesminister für Finanzen wurde aber während des Berichtszeitraumes im Wege des Ministerbüros über größere Deckungsfälle laufend unterrichtet. Dabei bildete sich allmählich die Übung heraus, bei Haftungsbeträgen ab 500 Mill S jedenfalls zu berichten.
- (6) Im Juni 1990 erteilte der Bundesminister für Finanzen in einem Fall die Weisung, die Haftung "wegen der Sicherheit" zu übernehmen, obwohl die OeKB auf ein "hohes Obligo" der mithaltenden Bank hingewiesen und der Beirat sowie der zuständige Beamte den Fall negativ beurteilt hatten.
- (7) Im Juli 1990 wurde ein im erweiterten Beirat einen Monat vorher abgelehnter Antrag auf Haftungsübernahme schließlich doch angenommen. Er betraf einen Abnehmer mit Sitz in Polen, dessen Verbindlichkeiten vielfach umgeschuldet worden waren. Überdies ging es um die Ausweitung des Haftungsbetrages durch Zinsen. Die Haftungsübernahme erfolgte allerdings erst nach fernmündlicher Rücksprache mit einem Mitarbeiter des Ministerbüros.

9.2

Der RH verkannte nicht das Recht des Bundesministers, die Entscheidung über Haftungsübernahmen in jedem Fall an sich zu ziehen. Er hielt es aber angesichts der gesetzlich vorgesehenen Begutachtung durch einen Beirat nicht für sinnvoll, diesen schon vor Abgabe des Gutachtens wissen zu lassen, daß jedenfalls in einem bestimmten Sinne entschieden würde.

Der RH beanstandete zudem das Fehlen einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Begutachtung der Anträge. Diese erschien dem RH geboten, weil dem Auslandsanteil aufgrund seiner Auswirkung auf die Leistungsbilanz eine bedeutende Rolle zukommt und mit der Haftungsübernahme nur die heimische Wirtschaft gegen etwaige Risiken abgesichert werden soll.

9.3

Laut Stellungnahme des BMF fehle bezüglich des Auslandsanteiles eine gesetzliche Regelung. Die dargestellte Vorgangsweise habe sich allmählich entwickelt. Das BMF und die OeKB begründeten im einzelnen die vom RH aufgezeigten Entscheidungen mit Besonderheiten zugunsten der Haftungsübernahme, wie etwa geringes Risiko, unzweifelhafte Bonität, leistungsnahe Zahlungsziel oder klaglose Vorabwicklung.

14

Das BMF sagte aber zu, die OeKB zu ersuchen, die bisher mündlich vorgetragenen Empfehlungsänderungen künftig schriftlich festzuhalten.

- 9.4 Der RH hielt die zugunsten der Haftungsübernahmen angeführten Gesichtspunkte für nicht so schwerwiegend, um Abweichungen von der durch das Interesse der österreichischen Volkswirtschaft vorgezeichneten Linie ausreichend zu erklären.

E i n f l u ß n a h m e v o n a u ß e n

- 10.1 In Einzelfällen wurde festgestellt:

- (1) Im Oktober 1990 wurde im erweiterten Beirat ein schon im Juni und im September davor behandelter Fall einer Haftungsübernahme schließlich doch günstig entschieden, weil ein Regierungsmitglied anlässlich von Wirtschaftsgesprächen im Abnehmerstaat eine derartige Entscheidung zugesagt hätte. Dieser Entscheidung hat sich fernmündlich auch das Büro des Bundesministers für Finanzen angeschlossen. Aus den Unterlagen war erkennbar, daß der Antragsteller über die vom Mitarbeiter des Ministerbüros erteilte Weisung unterrichtet war.
- (2) Vor einer Sitzung des erweiterten Beirates Anfang Jänner 1991 hat der Beiratssvorsitzende den zuständigen Ministersekretär darauf hingewiesen, daß zwei vorliegende Anträge auf Haftungsübernahme für Lieferungen in die Sowjetunion im Hinblick auf die lange Laufzeit den Vorgaben der OECD widersprechen, und vorgeschlagen, diese Anträge bis zur Beratung über die wirtschaftliche Lage des Abnehmerlandes in der nächsten Garantiepolitisitzung in etwa zwei Wochen zurückzustellen. Der Mitarbeiter des Ministerbüros erklärte jedoch, "daß der Herr Bundesminister die Haftung übernehmen will", obwohl die OeKB bei einem der beiden Anträge in ihrer banktechnischen Beurteilung noch ausdrücklich auf die "einschränkende Kreditstellungnahme" und auf das Fehlen "stichhaltiger Unternehmungskennzahlen" hingewiesen hatte.
- (3) Im April 1991 verlangte ein ausländischer Vertragspartner die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen nicht nur im Hinblick auf Konkurrenzangebote, sondern insbesondere mit Hinweis auf die Unterstützungsusage der österreichischen Bundesregierung gemäß einem Ministerratsbeschuß vom Jänner dieses Jahres.

- 10.2 Nach Ansicht des RH wurden in diesen Fällen politische Zielsetzungen mit der wirtschaftlichen Zielsetzung der Ausfuhrförderung vermengt.

- 10.3 *Das BMF nahm dazu nicht Stellung.*

G a r a n t i e p o l i t i k i m a l l g e m e i n e n

- 11.1 Die Mitarbeiter der OeKB hatten bei der banktechnischen Bearbeitung der Haftungsanträge in der Beurteilung des politischen Risikos Richtlinien für die Garantiepolitik einzuhalten.

Diese Richtlinien wurden in ungefähr monatlich abgehaltenen "Sitzungen für Garantiepolitik" im BMF festgelegt. Die Teilnehmer waren zum Teil auch Mitglieder des erweiterten

ten Beirates. Grundlagen für die Beurteilung der politischen und volkswirtschaftlichen Lage in den Abnehmerstaaten waren die eigene Einschätzung der Teilnehmer, die Mitteilungen des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der OECD sowie die Berichte der österreichischen Botschafter und Handelsdelegierten sowie die Nachrichten aus dem Gedankenaustausch im Club von Paris.

Ergebnis dieser Sitzungen für Garantiepolitik war eine Liste mit der Übersicht über die ab dem Gültigkeitsdatum einzuhaltende, nach Abnehmerländern verschiedene Vorgangsweise bei Haftungsübernahmen. Die Liste hatte verbindliche Wirkung für die Mitarbeiter der OeKB, aber auch grundsätzliche Bedeutung für die Behandlung im Beirat. Sie folgte einer von der OECD vorgegebenen vertraulichen Einteilung der einzelnen Abnehmerstaaten in einer Kontinentegliederung. Dabei wurde unterschieden, ob die Haftungsübernahme nur kurzfristige Lieferkredite bis zu einem Jahr erfassen durfte, ob auch mittelfristige Kredite (bis zu fünf Jahren) oder ob langfristige Lieferkredite von mehr als fünf Jahren deckungsfähig waren.

Ergänzende Anmerkungen verlangten fallweise eine zusätzliche Bankgarantie oder einen Mindestsatz an Selbstbehalt, sahen einen Höchstbetrag für die Haftungsübernahme vor oder machten die Garantieübernahme vom Ausmaß der Kapitalrückflüsse abhängig.

- 11.2 Der RH sah in den "Sitzungen für Garantiepolitik" und nicht in der Tätigkeit der gesetzlich vorgesehenen Beiräte die entscheidende Weichenstellung, welche Anträge in Deckung genommen werden durften.

Diese Vorgangsweise erschien dem RH nicht zweckmäßig. Er empfahl, die eigentliche Aufgabe der gesetzlich vorgesehenen Beiräte, nämlich Gutachten über die Übernahmewürdigkeit von Haftungsansuchen zu erstellen, in den Vordergrund zu rücken und sie daher in die Festlegung der Garantiepolitik stärker einzubeziehen.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden durch das 1977 auf Ersuchen der OeKB gegründete und möglichst klein gehaltene Garantiepolitikgremium nicht die Entscheidungen der Beiräte vorweggenommen. Dieses sei auf die Beurteilung der politischen Risiken in bezug auf Abnehmerländer eingeschränkt, wogegen die Beiräte das wirtschaftliche und das politische Risiko des Einzelgeschäftes zu beurteilen hätten.*

- 11.4 Der RH entgegnete, daß ungeachtet der Vorteile der seit Jahren geübten Vorgangsweise den Beiräten eine vom Gesetzgeber nicht gewollte, bloß nachvollziehende Aufgabe verbleibe.

G a r a n t i e p o l i t i k g e g e n ü b e r O s t e u r o p a

- 12.1 Die osteuropäischen Abnehmerstaaten des COMECON-Bereiches (ausgenommen Polen) wurden als Staatshandelsländer in der Zeit bis 1986 grundsätzlich für kreditwürdig erachtet. 1987 wurden die garantiepolitischen Richtlinien nur geringfügig geändert.

Erst ab Mai 1990 sah die garantiepolitische Liste bei Ausfuhren in die Sowjetunion einen Selbstbehalt von 10 vH für die politische Haftung vor, sofern nicht eine Garantie der Außenhandelsbank vorlag. Erst im Oktober 1990 wurde wegen der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in der Sitzung für Garantiepolitik der Selbstbehalt auf 20 vH er-

höht bzw bei Vorliegen einer Garantie der dortigen Außenhandelsbank ein Selbstbehalt von 10 vH festgelegt. Mittlerweile war der haftungsgedeckte Außenstand von 20 Mrd S (1989) auf 35,8 Mrd S (1990) gestiegen. Hievon entfielen mehr als zwei Drittel auf langfristige Lieferkredite. Noch im April 1990 wurde die von einem Ministerium dieses Abnehmerstaates, also einer ausländischen Behörde, beigebrachte Garantie als ausreichende Sicherheit für die beantragte Haftungsübernahme betrachtet.

Im Mai 1990, also nach der ersten spürbaren Wende in der Garantiepolitik gegenüber Osteuropa, beurteilte die OeKB das Risiko des jeweiligen Abnehmers genauer und belegte es mit Kennzahlen über seine Geschäftsentwicklung. Aber selbst Anfang Dezember 1990 wurde in einem Ausnahmefall von der OeKB noch ein Ansuchen vorgelegt, dessen positive Beurteilung ausschließlich im Hinweis lag, der Abnehmer der Lieferung unterstehe einem "Staatskomitee".

Sogar Anfang 1991 genügte der OeKB in einem Fall als Sicherstellung die "Garantie der Regierung" eines Teilstaates dieses Abnehmerlandes. Die OeKB untersuchte nicht, ob und inwieweit damit Sicherheit gegen das Ausfallsrisiko geboten war.

Ähnlich entwickelte sich die Prüfung der Kreditwürdigkeit bezüglich anderer Abnehmerstaaten in Osteuropa. Erst angesichts der politischen Umwälzungen in den Jahren 1989 und 1990 kam es allmählich in diesem Bereich zu einer Abkehr vom Grundsatz, daß die Bonität einer Staatsbank des Abnehmerlandes oder einer öffentlichen Stelle nicht durch Vorlage von Auskünften bewiesen werden müsse. Erst während des Jahres 1990 übernahm der Bund die Haftung für Ausfuhren bzw Risiken aus Beteiligungen in osteuropäischen Ländern nur dann, wenn Aussicht auf eine ausreichende Rentabilität des Projektes bestand. Erst ab der zweiten Jahreshälfte 1990 wurde das wirtschaftliche Risiko zunehmend anhand der Wirtschaftsdaten der Abnehmerunternehmung gemessen und den gebotenen Sicherheiten erhöhtes Augenmerk zugewendet. Ebenso wurde ab 1990 die Devisenwirtschaftlichkeit der zur Haftungsdeckung eingereichten Investitionen stärker beachtet. Seit dem ersten Halbjahr 1991 erfolgte die Haftungsübernahme nur noch unter der Voraussetzung ausreichender Sicherheit, vor allem bei Vorliegen einer Bankgarantie. Aber auch die garantierenden Banken wurden nun einer verstärkten Bonitätsbeurteilung unterzogen.

Nachstehende Übersicht unterrichtet über die Entwicklung der haftungsbesicherten Forderungen (Haftungsobligo) gegenüber dem ehemaligen COMECON-Bereich im Berichtszeitraum. Ab Ende 1990 entfällt der bis dahin für die Deutsche Demokratische Republik ausgewiesene Stand wegen ihrer Vereinigung mit der Deutschen Bundesrepublik.

Jahr	zum 30. Juni		zum 31. Dezember	
	Haftungen	Haftungs-versprechen	Haftungen	Haftungs-versprechen
in Mill S				
1985			115 497	37 992
1986	108 453	33 837	104 357	12 332
1987	101 601	11 916	96 851	11 998
1988	93 052 *	10 500 *	94 439	10 182
1989	105 809	22 251	113 032 **	19 091 **
1990	117 608	17 295	72 022	14 755
1991	72 479 ***	13 895 ***		

* Stände zum 31. Mai, weil Junistände nicht verfügbar

** Stände zum 30. November, da Ultimobestände nicht verfügbar

*** Stände zum 30. April, weil Junibestände während der Gebarungsüberprüfung noch nicht vorlagen

12.2 Der RH verkannte nicht, daß die politische Umwälzung in Osteuropa und ihre wirtschaftlichen Folgen kaum vorhersehbar waren. Die noch nicht abgeschlossene wirtschaftliche Entwicklung und ihre Auswirkung auf die mit Bundeshaftung besicherten Forderungen österreichischer Exporteure erschwerten die Entscheidung über die Risikoübernahme beträchtlich. Die vor den politischen Umwälzungen in Osteuropa gewährte Großzügigkeit gegenüber Staatshandelsländern erwies sich später als nachteilig und wurde auch erst zögernd aufgegeben.

12.3 *Das BMF bestätigte, daß es bis Anfang 1990 international üblich gewesen war, Staats-handelsländer als öffentliche Abnehmer ohne Möglichkeit der Einholung von Auskünften und ohne ausreichende Kennzahlen zu behandeln. In jedem Fall sei jedoch die staatliche Haftung gegeben gewesen. Seit der politischen Umwälzung hätten sich die nun erstmals angefragten Auskunfteien nur auf sehr vorsichtige und oftmals unterschiedliche Einschätzungen eingelassen. Da es an Erfahrung aus der Vorabwicklung mangle, werde nun mehr versucht, die österreichischen Außenhandelsstellen verstärkt einzubeziehen und die Mithaftung von bonitätsmäßig gut beurteilten Banken in den neuen Abnehmerländern zu erreichen. Es handle sich um ein internationales Problem.*

Wechselbürgschaften

13.1 Der Bundesminister für Finanzen war durch das AFG 1981 ermächtigt, namens des Bundes die Bürgschaft auf Wechseln zu übernehmen, die ein Exporteur angenommen hat, um damit Ausfuhrgeschäfte zu finanzieren. In der Regel gewährte die Hausbank dem Exporteur Kredit und sicherte sich durch einen von ihr ausgestellten Wechsel über die Kreditsumme samt Spesen, den der Exporteur annahm, ab.

Die OeKB, bei der dieser Wechsel eingereicht wurde, hatte die Kreditwürdigkeit des Exporteurs zu prüfen. Fiel das Gutachten günstig aus, so brachte ein Beamter im BMF die Bürgschaftserklärung des Bundes auf dem Wechsel an. Der Exporteur konnte nun diesen mit Bundesbürgschaft versehenen Wechsel zur Refinanzierung seiner Ausfuhren verwerten.

Die Verwertung war je nach Höhe des Ausfuhrumsatzes entweder durch die Österreichische Exportfonds Gesellschaft mbH, durch Rediskont seitens der Österreichischen Nationalbank oder seitens der OeKB möglich. Sie bot dem Exporteur in der Regel günstigere Kreditbedingungen als sonst auf dem Kreditmarkt. Selbst im seltenen Fall, wenn eine volle Rückgarantie der Hausbank verlangt worden war, also bei Ausschluß jedes Ausfallsrisikos des Bundes, blieb das Verfahren für den kreditsuchenden Exporteur finanziell vorteilhaft.

Das Verfahren der Ausfuhrförderung durch Übernahme von Wechselbürgschaften wies im überprüften Zeitraum nur verhältnismäßig geringe Schadensfälle auf. Sie ergaben sich im wesentlichen aus Insolvenzfällen, wenn die vorgeschriebenen Auflagen keine ausreichenden Sicherheiten etwa aus Garantien Dritter enthalten hatten. Die Ausgaben aufgrund von Schadenzahlung erreichten im Berichtszeitraum nur Bruchteile der Einnahmen des Bundes aus dem Haftungsentgelt für die Übernahme der Wechselbürgschaft. Der Spitzenwert lag 1986 bei 52 vH und sank seither stark.

Berücksichtigt man zusätzlich die Einnahmen aus Rückgriffsansprüchen bzw aus Sicherheiten, so vermindern sich die Verhältniszahlen weiter. Die Schadensquote gemessen an den gesamten Einnahmen aus Wechselbürgschaftsentgelten und Rückflüssen erreichte 1986 noch rd 34 vH und lag in den anderen Jahren ab 1985 jeweils unter 10 vH.

- 13.2 In den erwähnten seltenen Ausnahmefällen widersprach es nach Einschätzung des RH dem gesetzlich gewollten Zweck der Ausfuhrförderung, das vom Bund übernommene Ausfallsrisiko durch entsprechende Sicherheiten voll auszugleichen.
- 13.3 *Das BMF wendete ein, daß nicht in jedem Fall eine Hausbankhaftung bedungen werde. Es bedürfte aber bei bonitätsmäßig negativ beurteilten Exporteuren, die die Wechselbürgschaft für die Erlangung begünstigter Exportkredite benötigen, zusätzlicher Sicherheiten, wie etwa der Hausbankhaftung.*
- 13.4 Der RH sah sich damit bestätigt.

H a f t u n g s f ä l l e a u s d e m E i n t r i t t d e s w i r t s c h a f t l i c h e n R i s i k o s

- 14.1 Tritt der Haftungsfall ein, so hat der Bund als Garant dem Exporteur den Schaden gemäß den Haftungsbedingungen zu ersetzen. Die OeKB unterzog Schadensfälle umfangreichen Prüfungen und legte dem BMF in jedem Fall eine Sachverhaltsbeschreibung sowie einen Entscheidungsvorschlag vor. Nach Anerkennung durch das BMF zahlte die OeKB die garantierten Beträge aus. Dafür trat der Exporteur dem Bund seine Forderung gegen den Abnehmer ab. Mit Hilfe der OeKB verfolgte der Bund dieses Rückgriffsrecht gegen den Abnehmer weiter. Unter Berücksichtigung der Betreibungskosten wurde zumeist ein inländisches oder ein ausländisches Inkassobüro oder ein ausländischer Rechtsanwalt mit der Forderungseintreibung betraut. Bei Aussichtslosigkeit der Eintreibung schlug die OeKB nach angemessenem Zeitraum dem BMF vor, die Rückgriffsforderungen abzuschreiben.

Im einzelnen stellte der RH fest:

- (1) Auf zwei mit Rohstoff handelnde Abnehmer mit Sitz in Italien bezogen sich 32 Schadensfälle. Die Bezahlung der fälligen Rechnungen unterblieb und die Exporteure stellten nach erfolgloser Einschaltung von Inkassobüros und Rechtsanwälten bei der OeKB den Antrag auf Anerkennung des jeweiligen Haftungsfalles. Die OeKB verfügte daraufhin eine Liefersperre. Der Bund betrieb seine Rückgriffsforderungen nach Bezahlung des Schadens über mehrere Jahre. Die Gründe für den Schadenseintritt lagen vor allem in kriminellen Handlungen der Schuldner, wie etwa Fälschung von Gläubigerunterschriften oder Bilanzfälschung. Gegen beide Unternehmungen wurden schließlich Konkursverfahren eröffnet, jedoch die Einbringlichkeit als nicht erfolgversprechend beurteilt. Insgesamt zahlte der Bund 6,2 Mill S an die 32 Garantenehmer.

Ein aus diesem Anlaß von der OeKB entwickeltes strenges Maßnahmenpaket gegen die Wiederholung derartiger Schadensfälle war bisher erfolgreich.

- (2) Als die Einzelgenehmigung innerhalb einer Pauschalgarantie über den Export von Waren an eine Unternehmung in Spanien mit einem Warenwert von rd 2 Mill S und dessen Erhöhung zuletzt auf rd 20 Mill S verhandelt worden war, bestätigten zwei bekannte Auskunftbüros für jede Erhöhung der Garantie die Kreditwürdigkeit des ausländischen Abnehmers.

Ende 1987 schlug der Abnehmer wegen branchenbedingter, weltweiter Verkaufsschwierigkeiten vor, die offenen Forderungen von rd 16 Mill S in neun monatlichen Teilbeträgen mit Wechseln abzustatten. Die OeKB stimmte dem Zahlungsplan zu. Im ersten Vierteljahr 1988 wurde wegen Zahlungsverzuges ein ausländischer Rechtsanwalt eingeschaltet und die nicht eingelösten Wechsel wurden protestiert.

Der Exporteur selbst betrieb seine Forderungen nur schleppend. Der ausländische Rechtsanwalt riet von der Erhebung von Wechselklagen wegen mangelnder Erfolgsaussicht ab. Weitere Zahlungen gingen nicht ein.

Mitte des Jahres 1989 mußte das BMF den Eintritt des Haftungsfalles in der Höhe von rd 11 Mill S anerkennen. Bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH blieben die Betriebsmaßnahmen des Bundes hinsichtlich seiner Rückgriffsforderung erfolglos.

- (3) Die einem Exporteur zu Jahresbeginn 1987 durch Haftungsübernahme erteilten Einzelgenehmigungen zur Lieferung an drei Unternehmungen im selben Familienbesitz in Spanien wurden notleidend. Nach fehlgeschlagenen Vergleichsversuchen stimmte die OeKB der Einleitung gerichtlicher Schritte gegen die drei Abnehmer mit Klagen im Ausmaß von insgesamt rd 41 Mill S zu. Der Versuch einer vorläufigen Beschlagnahme und darauffolgende Pfändungen in den Lagern der Beklagten blieben erfolglos, weil weder Waren noch Personal auffindbar waren. Seit Ende 1990 wird ein Konkursverfahren gegen die Schuldner angestrengt.

Der vom Bund auszubezahlende Schadensbetrag belief sich auf insgesamt rd 27 Mill S.

- (4) Eine seit 1981 bestehende Rahmengarantie in Höhe von 4,5 Mill S für Exporte nach Schweden wurde einige Male und zuletzt auf 18 Mill S erhöht. Ein halbes Jahr nach der letzten Garantieerhöhung trat Insolvenz des ausländischen Vertragspartners ein. Im Konkursverfahren angemeldete Forderungen von rd 16 Mill S wurden vom Schuldner in

voller Höhe anerkannt, blieben aber uneinbringlich. Die OeKB schlug dem BMF vor, den Haftungsfall anzuerkennen und gleichzeitig den Schadensbetrag abzuschreiben.

- (5) Im Jahre 1988 übernahm der Bund Haftungen zugunsten eines Garantienehmers im Bereich der verstaatlichten Industrie im Ausmaß von rd 192 Mill S. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage des Abnehmers wurde ihm 1990 Stundung und Nachlaß gewährt. In der Folge kam es aber zur Liquidation des ausländischen Vertragspartners.

Der Haftungsbetrag nach Abzug der nicht gedeckten Forderungen und eines Selbstbehaltes von 10 vH wurde bzw wird in der Höhe von rd 133,4 Mill S vom Bund ausbezahlt.

- 14.2 Nach Ansicht des RH hatten sich sowohl die OeKB als auch das BMF anlässlich der Übernahme der Bundshaftung bemüht, absehbare wirtschaftliche Risiken auszuschließen. Die dennoch eingetretenen Schadensfälle ergaben sich zumeist, weil die wirtschaftliche Entwicklung des Abnehmers nicht völlig sicher abzuschätzen war und weil die haftungsbesicherten Forderungen nach der im Abnehmerland herrschenden Rechtslage manchmal nur schwer eingebracht werden konnten.

- 14.3 *Die OeKB bestätigte die Ausführungen des RH.*

Haftungsfälle aus dem Eintritt des politischen Risikos

- 15.1 Entsprechend dem Wunsch der Gläubigerstaaten nach einheitlichem Auftreten gegenüber wirtschaftlich schwachen Abnehmerstaaten trafen sich bereits in den Fünfzigerjahren Finanzfachleute aus Gläubigerstaaten informell in Paris, um ihre Vorgangsweise bei der Eintreibung mit staatlicher Haftung versehener Exportforderungen gegenüber jenen Abnehmerstaaten abzustimmen, die entweder selbst mit der Zahlung säumig geworden waren oder den freien Zahlungsverkehr mit staatlichen Maßnahmen behinderten. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank entstand die Übung, daß sich die Gläubigerstaaten im Anlaßfall zu einer Gruppe zwecks gemeinsamen Verhandlungen mit einem säumig oder zahlungsunfähig gewordenen Schuldnerstaat zusammenschlossen. Ziel dieser Verhandlungen war es, dem Schuldnerstaat gleichmäßig Zahlungserleichterung zu gewähren, weil der Eintritt des politischen Risikos alle oder doch die meisten Abnehmer im Schuldnerstaat betrifft und weil zumeist alle für Ausfuhren in den betreffenden Schuldnerstaat übernommenen Staatshaftungen schlagend werden. Die Republik Österreich hat sich anlässlich von Zahlungsschwierigkeiten eines lateinamerikanischen Staates Ende der Siebzigerjahre diesem informellen Club von Paris angegeschlossen.

Kernstück der multilateral (dh zwischen allen Gläubigerstaaten und dem Schuldnerstaat) vereinbarten Umschuldung war vor allem die Gewährung von Zahlungsaufschub durch Hinausschieben der Fälligkeit der notleidend gewordenen Verbindlichkeiten, allerdings ohne die Höhe der Moratoriumszinsen festzulegen. Die Festlegung des Zinssatzes blieb einer bilateralen Vereinbarung zwischen dem Schuldnerstaat und jedem einzelnen Gläubigerstaat überlassen. In der innerstaatlichen Umsetzung war der Gläubigerstaat frei, sofern die Vergleichbarkeit aller bilateralen Vereinbarungen gewahrt blieb.

Während des überprüften Zeitraumes entwickelte sich das Umschuldungsverfahren im Club von Paris allmählich weiter. Ursprünglich wurden die Fälligkeiten der umgeschuldeten Verbindlichkeiten hinausgeschoben. Aufgrund des Mitte 1988 abgehaltenen Weltwirtschaftsgipfels in Toronto hat die Republik Österreich bei der bilateralen Umschuldung bestimmten Staaten der Dritten Welt ab Ende 1988 einen um 3,5 vH gegenüber dem jeweils geltenden variablen Marktzinssatz verbilligten Zinssatz zugestanden ("Toronto-Formel"). Die dafür notwendigen Zuschüsse wurden 1989 zunächst beim Budgetkapitel 54 und ab dem Bundesvoranschlag 1990 bei einem dafür neu eröffneten Ausgabenansatz des Kapitels 50 veranschlagt und verrechnet.

Im Berichtszeitraum wurden nach der Toronto-Formel bilaterale Vereinbarungen mit acht Schuldnerländern abgeschlossen.

Weitere Erörterungen wiesen in die Richtung einer Schuldenstreichung, so etwa die "Major-Formel" mit dem Vorschlag, den ärmsten Ländern zwei Drittel des Kapitalbetrages zu erlassen.

Die bilaterale Umsetzung der im Club von Paris ausgehandelten multilateralen Umschuldungsabkommen fand in Österreich wie folgt statt: Über Vermittlung der OeKB gewährten österreichische Banken dem Schuldnerstaat Kredite in der Höhe der umgeschuldeten Verbindlichkeiten, um die laufende Abstattung der von der Umschuldung erfaßten Verbindlichkeiten zu ermöglichen. Die von der Umschuldung erfaßten Forderungen der Exporteure wurden demnach ab Abschluß der Kreditverträge bei Eintritt ihrer Fälligkeit von den Banken für den Schuldnerstaat bezahlt. Schon fällig gewordene Zahlungen, die der Bund kraft der übernommenen Haftung bereits selbst bezahlt hatte, wurden ihm aus den Umschuldungskrediten ersetzt. Sie wurden beim Bund als Rückflüsse unter finanzgesetzlichen Einnahmenansätzen im Kapitel 54 verrechnet. Der Schuldnerstaat hatte dafür anstelle der bisher bestehenden Vielzahl von Einzelverbindlichkeiten seiner Abnehmer nur noch die Umschuldungskredite zu verzinsen und zu tilgen. Im Falle einer Zinsverbilligung nach der Toronto-Formel hatte der Bund den Unterschiedsbetrag zur Verzinsung nach dem variablen Marktzinssatz aus Budgetmitteln an die Banken zu entrichten.

Ohne dieses bilaterale Abkommen mit dem Schuldnerstaat hätte der Bund aufgrund übernommener Haftung den Ausfallsschaden allen betroffenen Exporteuren einzeln zu den Fälligkeitsterminen bezahlen müssen. Diese Zahlungen hätten als Bundesausgaben das Budget im Jahr der Auszahlung mit der Summe aller vom politischen Risiko in diesem Finanzjahr betroffenen Fälligkeiten belastet. Der Rückgriffsanspruch des Bundes gegenüber dem Abnehmer hätte dem Bund im günstigsten Fall zu Einnahmen in künftigen Finanzjahren verholfen.

Die auch von der Republik Österreich gewählte Form der bilateralen Umsetzung einer multilateralen Umschuldungsvereinbarung ersparte dem Bund zunächst weitere Ausgaben aus den schlagend gewordenen Haftungen. Er erhielt sogar bereits bis zur Umschuldungsvereinbarung geleistete Schadenszahlungen zurück. Zahlte der Schuldnerstaat in der weiteren Folge seine Verbindlichkeiten gegenüber den Banken pünktlich, wie es die Gläubigerstaaten beim Abschluß der multilateralen Vereinbarung im Club von Paris annahmen, so wäre der Bund endgültig aus seiner übernommenen Haftung entlassen worden.

Die Banken gewährten aber dem Schuldnerstaat auf bilateraler Ebene nur Kredit, wenn der Bund für die Einbringlichkeit dieser Umschuldungskredite ebenfalls die Haftung übernahm. Die Haftungsübernahme wurde nur mit jenen Beträgen wirksam, welche die Banken auszahlten, also nach Maßgabe der tatsächlichen Kreditgewährung. Andererseits wurden mit diesen Auszahlungen vereinbarungsgemäß Schulden bezahlt, für die der Bund die Haftung übernommen hatte. Diese seinerzeitige Haftungsübernahme war ja Anlaß und Gegenstand der Umschuldungen gewesen. Im Ergebnis wurden also alte, früher übernommene Haftungen des Bundes in neue Haftungen umgewandelt. Der beträchtliche Haftungsrahmen blieb gleich.

Leistete der Schuldnerstaat wie in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle die ihm aus den Umschuldungskrediten erwachsenden Zahlungen nicht oder sah er sich nicht in der Lage, sie künftig pünktlich zu bedienen, wurden in der Regel im Club von Paris Überlegungen über eine nächste, ergänzende Umschuldung angestellt. Diese konnte nur zustande kommen, wenn die Hoffnung bestand, daß diese nächste Umschuldungsvereinbarung vom Schuldnerstaat eingehalten werden könne.

Der im Club von Paris gepflogene Einstimmigkeitsgrundsatz gestattete es der Republik Österreich, ihre Interessen als Haftungsträgerin mit Nachdruck zu vertreten. Im Gegenzug war Österreich verpflichtet, Umschuldungsmaßnahmen ohne Rücksicht darauf mitzu-tragen, ob eine bloß zweiseitig mit dem Schuldnerstaat geschlossene Vereinbarung möglicherweise günstiger gewesen wäre.

Im überprüften Zeitraum wirkte sich das beschriebene Umschuldungsverfahren wie folgt aus:

Die Republik Österreich war als Gläubigerstaat bis Mitte 1991 an insgesamt 115 Fällen von Umschuldungen beteiligt, die 37 Schuldnerstaaten umfaßten. 19 Schuldner waren afrikanische Staaten, elf aus Lateinamerika, zwei aus Asien und fünf aus Europa (groß-teils aus dem vormaligen COMECON). In der Mehrzahl der Fälle kam es mit dem gleichen Schuldnerstaat im Laufe der Zeit zu mehreren Umschuldungsverhandlungen. Die Höchstzahl lag bei acht Umschuldungen. Das Gläubigerland Österreich war bis Mitte 1991 mit rund 60 985 Mill S in Umschuldungen dieser Art eingebunden. Darin sind die Fälle mit noch fehlendem Abschluß geschätzt und ist ein vollständig abgewickelter Fall einer Umschuldung nicht mehr enthalten.

Auf die afrikanischen Schuldnerstaaten entfiel ein umgeschuldeter Betrag von 11 707 Mill S, auf Staaten in Lateinamerika 3 218 Mill S, auf den asiatischen Bereich 1 660 Mill S, auf Osteuropa 42 746 Mill S und auf das restliche Europa 1 654 Mill S. Kapitalmäßig lag der von den Umschuldungen umfaßte Schwerpunkt im COMECON-Bereich und hier hauptsächlich bei der Umschuldung der Verbindlichkeiten der Republik Polen mit einem zuletzt erfaßten Ausmaß von 38 518 Mill S.

Läßt man den Sonderfall Polen beiseite, so verteilen sich die Umschuldungen auf den afrikanischen Bereich mit etwa 52 vH, auf Lateinamerika mit etwas über 14 vH und auf das restliche Osteuropa mit nahezu 19 vH der verbleibenden Forderungen; die übrigen Schuldnerländer umfaßten insgesamt etwas mehr als 14 vH.

Die Republik Österreich hat daneben in Einzelfällen auch ohne Vermittlung des Club von Paris bilaterale Umschuldungen durchgeführt. Sie betrafen fünf asiatische Schuldner-

staaten mit einem umgeschuldeten Gesamtbetrag von 7 344 Mill S. Bei einem osteuropäischen Land fand eine als "Restrukturierung" bezeichnete Umschuldung von vorerst 4 000 Mill S statt. Zuzüglich der vom Club von Paris vermittelten Umschuldungen erfaßten die Umschuldungen im weiteren Sinne 43 Schuldnerstaaten und ein finanzielles Ausmaß von 72 329 Mill S. Gemessen am Gesamtstand der zur Jahresmitte 1991 vom Bund gemäß AFG 1981 übernommenen Haftungen von 290 923 Mill S waren dies 24,9 vH.

15.2 Der RH äußerte Bedenken sowohl im Hinblick auf die Vorgangsweise bei den multilateralen Umschuldungen als auch bei ihrer Durchführung im bilateralen Bereich:

- (1) Ohne die Vorteile einer multilateral abgeschlossenen Umschuldungsvereinbarung zu erkennen, bereitete dem RH die sich abzeichnende künftige Entwicklung Sorge. Es war aus seiner Sicht nicht auszuschließen, daß im Club von Paris allmählich doch eine Gläubigermehrheit den Wünschen der Schuldnerstaaten nach weitgehendem Entgegenkommen nachgeben könnte. Das Drängen nach einem teilweisen oder gar vollständigen Zinsennachlaß könnte in den unüberhörbaren Wunsch nach einem Schuldenerlaß übergehen. Darin sah der RH eine Gefahr künftiger finanzieller Belastungen für den Bund. Beträge, auf die verzichtet wird, hat der Bund wegen der dafür übernommenen Haftung aus Budgetmitteln zu bezahlen, ohne je Rückgriffsrechte geltend machen zu können. Daher empfahl der RH dem BMF, den von österreichischer Seite im Club von Paris künftig einzunehmenden Standpunkt zu überdenken.
- (2) Der RH wog die Vor- und Nachteile bei der Durchführung der multilateralen Vereinbarung im bilateralen Bereich, also zwischen der Republik Österreich und dem Schuldnerstaat, ab:

Von Vorteil war, daß an die Stelle einer Vielzahl von schlagend gewordenen Haftungsfällen Umschuldungskredite einiger weniger Banken getreten sind. Statt der vielen haftungsbesicherten Forderungen aus Verträgen über Exporte in das betreffende Schuldnerland mit unterschiedlichen Fälligkeiten, Zinsenvereinbarungen und sonstigen Zahlungsbedingungen waren vom Bund und der mitbeauftragten OeKB nur noch wenige Haftungserklärungen gegenüber den Umschuldungsbanken mit gleichen Fälligkeiten, gleichen Zinsen und gleichen sonstigen Kreditbedingungen zu verwalten. Der entscheidende Vorteil lag darin, daß der Bund nach abgeschlossener bilateraler Umschuldung vorerst nicht aus seinen Haftungen in Anspruch genommen wurde, ja sogar schon geleistete Zahlungen von den Banken rückerstattet erhielt.

Nachteile sah der RH hingegen im Verschieben der Belastung aus dem Eintritt des politischen Risikos in die Zukunft und zudem in einer Verteuerung der Haftungsbelastung.

Nur wenn der Schuldnerstaat fähig ist, die in der bilateralen Umschuldung erlangten Kredite pünktlich und vollständig zu bedienen, dh die Rückzahlungsraten und die vereinbarten marktgemäßen Zinsen bei Fälligkeit zu bezahlen, wird der Bund aus seiner für den Umschuldungskredit übernommenen Haftung befreit.

Wie die Erfahrung mit rund vierzig Schuldnerstaaten zeigte, war dies in der Mehrzahl der Fälle nicht möglich. Die wiederholten Folgeumschuldungen legten dem RH den Schluß nahe, daß die in die Zukunft verschobenen Probleme wiederkehren und wohl auch weiter wiederkehren werden. Da die bilateral gewährten Umschuldungskredite mit Bundeshaf-

tung versehen worden sind, blieb weiter die Möglichkeit, daß der Bund letztendlich doch und zwar endgültig für die schlagend gewordenen Haftungen werde zahlen müssen. Er ersetzt dann bloß nicht den einzelnen Exporteuren den Schaden aus der Uneinbringlichkeit ihrer Forderungen, sondern den Banken den Ausfall aus den offen gebliebenen Umschuldungskrediten.

Als Nachteil sah der RH weiters an, daß die Zinsen aus bis dahin getroffenen Umschuldungsvereinbarungen in neue Umschuldungen einbezogen wurden und daher Zinseszinsen die Gesamtschuld weiter erhöhten.

Auf die Kreditgewährung an den Schuldnerstaat bei der bilateralen Umschuldung haben diese Zinsen und Zinseszinsen weiter gewirkt. Dazu kam, daß die Umschuldung die Fälligkeiten hinausschob und über die verlängerte Laufzeit hin auch länger und daher mehr an Zinsen zu bezahlen war. Damit wurde es aber immer unwahrscheinlicher, daß der Schuldnerstaat seine wachsenden Verbindlichkeiten je erfüllen würde. Vielmehr stieg die Wahrscheinlichkeit, daß der Bund letztlich doch aus seiner Haftung werde zahlen müssen, und zwar ohne Hoffnung auf Rückgriff auf den schwer belasteten Schuldnerstaat.

Nachteilig wirkte sich nach Ansicht des RH auch aus, daß in der Haushaltsverrechnung des Bundes nach einer abgeschlossenen Umschuldungsrunde zunächst keine weiteren Ausgaben anfielen. Sogar bereits geleistete Zahlungen wurden rückerstattet und haben als Einnahmen aus Rückflüssen das budgetmäßige Bild verbessert. Die Voranschlagsvergleichsrechnung erweckte so den Anschein, die Ausgaben und Einnahmen der Haftungsgebarung aus der Ausfuhrförderung seien annähernd ausgeglichen. In der Vermögensrechnung des Bundes schienen die mit den Umschuldungen umgewandelten, aber beibehaltenen Haftungen nicht auf, weil es sich dabei um "Eventualverbindlichkeiten" handelt, die erst im Haftungsfall zu Schulden werden und als solche in der Vermögensrechnung aufscheinen. Gerade den schon eingetretenen Haftungsfall und seine Folgen verschob so die bilaterale Umschuldung in die Zukunft.

Den Vorteilen aus der von Österreich gewählten Vorgangsweise bei der bilateralen Umschuldung standen daher nach Ansicht des RH erhebliche Nachteile gegenüber. Ein Wechsel in dieser Vorgangsweise erschien daher der Überlegung wert. Der RH erwog die finanziellen Folgen, falls der Bund nach erfolgter Umschuldung im Club von Paris seine Verbindlichkeiten aus den schlagend gewordenen Haftungen selbst bezahlt hätte, anstatt dem Schuldnerstaat Bankkredite zwecks bilateraler Umschuldung zu vermitteln. Die im Club von Paris erzielten Umschuldungsvereinbarungen hätten dies nach Ansicht des RH nicht ausgeschlossen.

Die Budgetausgaben wären durch diese Zahlungen in den Jahren ihrer Fälligkeit erhöht worden. Im Falle ungenügender Veranschlagung wäre es zu Umschichtungen für überplanmäßige Ausgaben gekommen oder ein Budgetüberschreitungsgesetz hätte für Mehrausgaben nachträglich die Deckung liefern müssen. Den vermehrten Ausgaben können keine im gleichen Finanzjahr erzielten höheren Einnahmen aus der Haftungsgebarung gegenüberstehen. Zur Bedeckung müßten deshalb entsprechend höhere Finanzschulden aufgenommen werden. Andererseits könnte der Bund die aus der Haftungszahlung erworbenen Rückgriffsansprüche gegen den Schuldnerstaat geltend machen, wenn er dabei die Bedingungen des multilateralen Umschuldungsabkommens einhält. Er müßte also Zahlung zu den multilateral hinausgeschobenen Fälligkeiten begehrten und dürfte nicht

von vornherein auf eine marktgemäße Verzinsung seiner Rückgriffsansprüche verzichten. Auch die zur Bedeckung der Mehrausgaben notwendigen zusätzlichen Finanzschulden des Bundes wären zu marktgemäßen Sätzen zu verzinsen. Die Zinsenbelastung hätte also vergleichsweise jener entsprochen, welche der Schuldnerstaat für die Umschuldungskredite aufgrund der tatsächlich durchgeführten bilateralen Umschuldung zu tragen hatte.

Vorteilhaft erschien dem RH bei der von ihm erwogenen Vorgangsweise einer bilateralen Umschuldung, daß keine Haftungen für Umschuldungskredite übernommen werden müssen und daher den Bund keine Belastungen aus diesen Krediten treffen können. Sollte der Schuldnerstaat seine umgeschuldeten Verbindlichkeiten - in diesem Fall die Rückgriffsansprüche des Bundes - pünktlich und vollständig erfüllen, so decken die Einnahmen des Bundes daraus Tilgung und Verzinsung der für die Haftungszahlungen aufgenommenen Finanzschulden. Sollte der Schuldnerstaat weiterhin nicht oder nur schleppend zahlen, so entgehen dem Bund die entsprechenden Einnahmen. Wenn der Bund wegen offensichtlicher Uneinbringlichkeit darauf verzichtet, möglicherweise weil dies eine Gläubigermehrheit im Club von Paris so empfohlen hat, so schreibt er lediglich Rückgriffsforderungen endgültig ab. Zinseszinsen könnten bei dieser Regelung nicht anfallen.

Die Haushaltsverrechnung des Bundes müßte in diesem Fall in der Vermögensrechnung ein der Wirklichkeit entsprechendes Bild ausweisen. In der außerhalb der Vermögensrechnung dargestellten Verrechnung der Bundeshaftungen würden dann keine mit erhöhter Wahrscheinlichkeit schlagend werdenden Eventualverbindlichkeiten stecken.

15.3

Laut Stellungnahme des BMF seien die im Club von Paris erzielten Abschlüsse nur Empfehlungen an die Gläubigerstaaten. Zur Geschichte dieser Umschuldungsempfehlungen meinte das BMF, es habe nicht ausgereicht, den armen Schuldnerstaaten nur Zahlungsaufschub zu gewähren. Der Weltwirtschaftsgipfel in Toronto habe daher den Gläubigern drei Optionen eingeräumt, weitergehende Erleichterungen zu gewähren. Die Republik Österreich habe sich bisher geweigert, auf eine Schuldenrückzahlung zu verzichten, und sich dabei auf namhafte Fachleute und überdies auch auf die Ansicht der Österreichischen Nationalbank gestützt. Das Ziel einer Schuldenerleichterung könne ebenso gut auch erreicht werden, wenn der Zinssatz oder der Zinsendienst verringert oder die Umschuldungszinsen bei entsprechender Laufzeit kapitalisiert würden. Letzten Endes sei es Ziel jeder Umschuldung, auf lange Sicht die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Schuldnerstaates wiederherzustellen.

Das BMF verteidigte seine Vorgangsweise, die im Club von Paris erzielten Umschuldungsvereinbarungen bilateral im Weg neuer Bankkredite umzusetzen. Tatsächlich seien aus diesen bilateralen Umschuldungen Zahlungen über Jahre hinweg im Ausmaß von 18 685 Mill S an Kapital und Zinsen eingegangen. Die Schuldnerstaaten seien sehr wohl bestrebt, ihren Verbindlichkeiten nachzukommen. Diese guten Erfahrungen sprächen für die Vorteile der von Österreich wie auch von anderen Gläubigerstaaten gewählten budgetsicheren Methode. Hätte der Bund seine Verpflichtungen selbst erfüllt und die ihm abgetretenen Rückgriffsforderungen unter den Clubbedingungen selbst geltend gemacht, so könnte sich der Druck in Richtung eines Forderungsverzichtes sogar noch erhöhen, weil ja der Bund die Forderungen budgetär gewissermaßen verkraftet habe.

Auch würde es sich nach Ansicht des BMF ungünstig auswirken, wenn der Bund erhöhte Ausgaben für selbst erbrachte Haftungszahlungen mit Finanzschulden decken müßte.

Vermehrte Schuldaufnahmen hätten ungünstige Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit der Republik Österreich. Der Zinsendienst solcher zusätzlicher Finanzschulden müsse ebenfalls durch weitere zu verzinsende Finanzschuldaufnahmen finanziert werden, so daß auch in diesem Fall im Ergebnis Zinseszinsen auftreten.

Das BMF unterstrich seine Überlegungen mit einem Vergleich zwischen der Sekundärmarktrendite für Bundesanleihen (im Schnitt seit 1980 8,26 vH) und dem von der OeKB in Rechnung gestellten durchschnittlichen variablen Verfahrenzinssatz von 8,14 vH einschließlich Garantieentgelt. Die mit der Sekundärmarktrendite anzunehmenden Finanzierungskosten für die budgetären Mehrausgaben lägen demnach ungünstiger als die Abwicklungskosten der OeKB bei der gewählten Variante der bilateralen Umschuldung.

- 15.4 Der RH pflichtete der vorsichtigen Ablehnung des BMF, Schulden zu streichen, bei. Er warnte aber davor, den Verzicht auf Rückzahlung nur formal abzulehnen und ihn verrechnungstechnisch als Verzicht auf Zinsen darzustellen, also bloß umzubenennen. Die Option für eine Zinsendienstverringerung - etwa entsprechend der sogenannten Toronto-Formel - beinhaltet genauso den Verzicht auf rechtlich zustehende Forderungen wie der Verzicht auf Kapitalrückzahlungen.

Den Hinweis des BMF auf erhebliche Zahlungseingänge aus Umschuldungsabkommen beurteilte der RH zwar als berechtigt, doch hat dies die insgesamt ungünstige Entwicklung nur gemildert.

Die Meinungsverschiedenheit zwischen dem BMF und dem RH, welche Form der bilateralen Umschuldung die wirtschaftlich günstigere sei, blieb bestehen: Der RH hielt den Einwand nicht für stichhaltig, die Schuldnerstaaten könnten dem Bund einen Verzicht auf Rückgriffsforderungen deshalb eher zumuten, weil er die Zahlungen budgetwirksam geleistet und daher "verkraftet" habe. Aus der Sicht des RH wird der Verzicht darauf, Rückgriffsforderungen geltend zu machen, je nach gewählter Vorgangsweise in beiden betrachteten Fällen nur in die Zukunft verschoben.

Wie die Übung der bilateralen Umschuldungen gezeigt hat, führen Schuldumwandlungen mittels Neukrediten verbunden mit Haftungsumwandlungen nur dazu, im Laufe der Zeit jene Beträge zu erhöhen, auf die dann der Bund im Falle von Schuldenstreichungen verzichten müßte.

Auch der Vergleich der Sekundärmarktrendite mit dem Verfahrenzinssatz der OeKB als Maßzahlen der Finanzierungskosten vermochte den RH nicht zu überzeugen: Finanziert der Bund Haftungszahlungen mit Finanzschuldaufnahmen, so kann er deren Verzinsung in der Regel selbst gestalten. Er kann nämlich eigene Finanzschulden bei günstiger Entwicklung der Zinssätze durch Umwandlung (Konvertierung) verbilligen. Wird hingegen die bilaterale Umschuldung gemäß bisheriger Übung durch neue Kredite an den Schuldnerstaat finanziert, so hat der Bund auf die Verzinsung dieser fremden Schulden keinen gestaltenden Einfluß. Der Hinweis des BMF auf die Sekundärmarktrendite nahm darauf keine Rücksicht.

Schließlich erachtete der RH den Hinweis auf den geringeren Zinssatz der OeKB als nicht geeignet, die bisherige Praxis der bilateralen Umschuldung als kostengünstiger zu belegen, weil Zinsen bei rascher Zahlung durch den Bund gar nicht anfallen würden.

U m s c h u l d u n g e n P o l e n

- 16.1 Der RH hat die schon in der Medienberichterstattung erörterten Umschuldungen der haftungsbesicherten Exportkredite gegenüber der Republik Polen näher überprüft.

Im einzelnen war festzustellen:

- (1) Die Republik Österreich gehörte mit haftungsbesicherten Forderungen in Höhe von rd 24,6 Mrd S (1981) zu den größten Gläubigerstaaten Polens.
- (2) Im April 1981 kam es zur Umschuldung I betreffend die Zahlungsverpflichtungen (Kapital und Zinsen) aus bis Ende 1980 abgeschlossenen Verträgen über Lieferungen, Leistungen und Finanzierungen mit mehr als einjähriger Laufzeit, die bis Ende 1981 fällig gewesen waren oder wurden. Vereinbart wurde die Bezahlung dieser Verbindlichkeiten zu 90 vH nach Ablauf eines tilgungsfreien Zeitraumes von vier Jahren in acht Halbjahresraten, beginnend mit 31. Dezember 1985. Die letzte Teilzahlung war daher am 1. Juni 1989 zu begleichen. 10 vH des geschuldeten Betrages hatte der Schuldner noch im Jahr 1981 aufzubringen.

Ursprünglich umfaßte der umgeschuldete haftungsbesicherte Forderungsbestand österreichischer Exporteure 4 758 Mill S. Er verringerte sich 1982 durch Zahlungen auf 4 276 Mill S.

Die Übernahme weiterer Haftungen für Exporte in das Schuldnerland machte der Bund grundsätzlich von Zahlungen aus der Umschuldung I abhängig.

- (3) Die Verhängung des Kriegsrechtes in Polen zu Beginn des Jahres 1982 verhinderte eine Einigung der im Club von Paris vertretenen Gläubigerstaaten und bewirkte die Unterbrechung weiterer Umschuldungsverhandlungen. Daraufhin stellte Polen im wesentlichen seine Zahlungen ein. Mit einer zwischen dem BMF und der OeKB ausgearbeiteten Zwischenlösung konnte die Inanspruchnahme des Bundes aus seiner Haftung und die damit verbundene empfindliche Belastung des Bundeshaushaltes zunächst vermieden werden. Wie in Gesprächen unter den Gläubigern deutlich wurde, erschien es aussichtslos, die aushaftenden Exportverbindlichkeiten Polens einbringlich zu machen.

Die Republik Österreich bemühte sich zwar um eine Haltungsänderung einzelner Gläubiger in der Umschuldungsfrage, war aber erst Ende 1984 erfolgreich. Eine Übereinstimmung aller Gläubigerstaaten zur Wiederaufnahme der seinerzeit unterbrochenen Umschuldungsverhandlungen konnte erreicht werden, weil Polen Zeichen von Zahlungswilligkeit zeigte. Nach der Annahme eines Vorschlages betreffend die Bezahlung der aus der Umschuldung I überfälligen Zinsenbeträge in drei Teilzahlungen begannen Verhandlungen über die zweite Umschuldung. Polen ließ aber seine Gläubiger nicht im unklaren, daß ohne Zusicherung weiterer Kredite nicht daran zu denken sei, die eingegangenen und die neu einzugehenden Verpflichtungen zu erfüllen. Bis Ende 1984 waren aus der Umschuldung I Zinsenzahlungen an Österreich von insgesamt 1 563 Mill S unberichtet geblieben.

Im gleichen Zeitraum wurden aber weitere Forderungen an Kapital und Zinsen von rd 14 026 Mill S überfällig.

- (4) Die 1985 schließlich vereinbarte Umschuldung II sah die Bezahlung der in den Jahren 1982 bis 1984 fällig gewordenen und unberichtet gebliebenen Forderungen an Kapital und Zinsen aus vom Bund garantierten Exportgeschäften in Höhe von rd 14 026 Mill S und die Bezahlung der bis Ende 1984 aus der Interimslösung zwischenzeitlich überfällig gewordenen (Moratoriums)-Zinsen von rd 1 851 Mill S in zwölf gleich hohen Halbjahresraten von Jänner 1990 bis Juli 1995 vor.

Aufgrund dieser zweiten Umschuldung erhielt der Bund aus von ihm ausbezahnten Haftungsfällen auf sein Konto bei der OeKB einen Betrag in Höhe von 3 340 Mill S sowie einen Zinsenertrag von rd 13 Mill S gutgeschrieben.

Aus der Umschuldung I erhielt der Bund nach Bereinigung von Zinsenberechnungsunterschieden vereinbarungsgemäß die Zahlungsrückstände. Eingehalten wurden auch die im Jahr 1985 fällig gewordenen Zahlungen von rd 535 Mill S an Kapital und rd 544 Mill S an Zinsen.

- (5) Die im Jahre 1985 überfällig gewordenen Forderungen an Kapital und Zinsen aus vor 1984 eingeräumten Export- und Finanzkrediten waren Gegenstand der im November 1985 abgeschlossenen Umschuldung III. Dieser zufolge waren Schuldigkeiten in Höhe von 1 623 Mill S in zehn Halbjahresraten, beginnend mit 1991 und die auf das Umschuldungskapital entfallenden Zinsen im Ausmaß von rd 124 Mill S, fällig am 30. April 1986, zu begleichen.

Die Gutschrift für den Bund aus dem bilateral daraufhin eingeräumten Umschuldungskredit betrug rd 151 Mill S.

- (6) Da die Bezahlung der Hälfte der auf 1985 entfallenden Moratoriumszinsen aus der Umschuldung II nicht erfolgte, mußten in die Gespräche über die Umschuldung der im Jahre 1986 überfällig gewordenen Forderungen an Kapital und Zinsen aus vor 1984 eingegangenen Exportgeschäften nunmehr auch die Moratoriumszinsen aus der Umschuldung II für die Jahre 1985 und 1986 miteinbezogen werden. Ein Umschuldungsvertrag kam vorerst nicht zustande, weil der Schuldner sich nicht in der Lage sah, den ersten Zahlungstermin für die Moratoriumszinsen im August 1986 einzuhalten. Die Überfälligkeiten aus den Umschuldungen I bis III betrugen zum 30. Juni 1986 schon insgesamt rd 881 Mill S.

- (7) Die Bemühungen Polens gingen nun dahin, eine langfristige Regelung all seiner Verbindlichkeiten zu erreichen. Angestrebt wurde, die aus den bisher eingegangenen Umschuldungsabkommen angefallenen bzw zu erwartenden Zahlungsverpflichtungen, einschließlich der 1986 und 1987 eintretenden Fälligkeiten bis 1990 und die darauffolgenden Jahre aufzuschieben. Erst im Dezember 1987 erfolgte die Einigung über die Umschuldung IV. Diese umfaßte

- die Forderungen an Kapital und Zinsen aus vor 1984 eingegangenen garantierten Exportgeschäften mit Fälligkeiten in den Jahren 1986 bis 1988 in Höhe von insgesamt 2 932 Mill S,
- die zu kapitalisierenden Verzugszinsen in Höhe von rd 148 Mill S sowie
- die aus den Umschuldungen I bis III nicht beglichenen Forderungen.

Die Umschuldung IV betraf somit ein Umschuldungskapital von insgesamt rd 12 300 Mill S, wovon rd 6 681 Mill S auf überfällige Zinsen aus den Umschuldungskrediten entfielen. Die Tilgung sollte nach fünf Jahren in zehn Halbjahresraten, beginnend mit 30. Juni 1993, erfolgen.

- (8) Versuche, diese Umschuldung IV bilateral umzusetzen, scheiterten zunächst daran, daß der Schuldner trachtete, von allen Gläubigern möglichst ähnliche Bedingungen für neue Kredite zu erhalten. Die eigentliche Ursache lag aber im ständigen Mangel an Geldmitteln für die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen.

Erst im April 1989 gelang der Abschluß des zwischenstaatlichen Abkommens mit Österreich. Dabei wurden aus der Umschuldung I Forderungsabschreibungen und aus den Umschuldungen I bis III eine Verminderung der Zinsenerträge von zusammen rd 87 Mill S hingenommen.

Mit dem Abschluß der vierten Umschuldung erhielt der Bund für ausbezahlte Haftungsfälle aus den von österreichischen Banken gewährten Umschuldungskrediten einen Betrag von rd 3 660 Mill S sowie damit in Zusammenhang stehende Zinsenerträge in Höhe von rd 972 Mill S.

- (9) Zwischenzeitlich waren aber bis Ende Juni 1989 auf die in der vierten Umschuldung bis 1987 zusammengefaßten Schuldigkeiten weitere Zinsen in Höhe von rd 933 Mill S und auf die im Jahre 1988 eingetretenen Fälligkeiten rd 211 Mill S an Zinsen angefallen. Diese blieben ebenso unberichtet wie die Mitte 1989 fällig gewordenen Verbindlichkeiten aus der Umschuldung I in Höhe von rd 588 Mill S. Die neuen Überfälligkeit erreichten daher Mitte 1989 ein Ausmaß von rd 1 702 Mill S.

Die Gläubigerstaaten versuchten nun eine Lösung des polnischen Schuldenproblems mit Hilfe der internationalen Finanzinstitutionen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Vorgeschlagen wurde die Errichtung eines Stabilisierungsfonds im Umfang von 1 Mrd US-\$ sowie ein von der Gruppe der 24 wirtschaftlich stärksten Staaten vorbereitetes Hilfsprogramm in Höhe von 600 Mill ECU. Erörtert wurde ferner die Möglichkeit der Umwandlung von Schulden in Beteiligungen, ein Zinsenmoratorium oder ein Zinsennachlaß. Mit einem Zinsennachlaß wäre aber für die meisten Gläubigerländer eine sofort eintretende beachtliche Belastung ihres Staatshaushaltes verbunden gewesen. Eine Zinssatzverringerung würde hingegen die Belastung auf mehrere Jahre aufteilen.

Auch die Republik Österreich überlegte eine Hilfe an Polen durch eine Verlängerung der Laufzeit von 8,5 auf zehn Jahre, eine Verlängerung des tilgungsfreien Zeitraumes und die Herabsetzung der Mindestzahlung von 15 vH auf 5 vH. Außerdem dachten Gläubigerstaaten an die Einräumung von Hilfskrediten. Der auf Österreich entfallende Beitrag an dem Hilfsprogramm hätte nach dem OECD-Beitragsschlüssel rd 40 Mill S betragen.

- (10) Die Umschuldung V vom Februar 1990 erfaßte schließlich Forderungen in Höhe von rd 13 100 Mill S. Berücksichtigt wurden Forderungen an Kapital und Zinsen aus vor 1984 abgeschlossenen, vom Bund haftungsbesicherten Exportgeschäften, soweit sie im Jahr 1989 überfällig geworden waren sowie Fälligkeiten im Jahr 1990 bis einschließlich März 1991 von insgesamt rd 1 278 Mill S. Dazu kamen Fälligkeiten aus den ersten drei Umschuldungen im Ausmaß von rd 4 203 Mill S, deren Tilgungen vereinbarungsgemäß in den Jahren 1989 bis März 1991 hätten erfolgen sollen. Einbezogen wurden die Vertrags- und Kapitalisierungszinsen der vier vorangegangenen Umschuldungen, soweit sie auf das Jahr 1989 und auf den Zeitraum zwischen 1. Jänner 1990 bis 31. März 1991 entfielen, im Gesamtbetrag von 6 704 Mill S. Diese Beträge enthielten auch die Ratenfälligkeit der im Zuge der zweiten Umschuldung kapitalisierten Zinsen der Jahre 1984 und 1985. Dazu kamen noch weitere zu kapitalisierende Verzugszinsen von zusammen 952 Mill S, womit der Zinsenanteil am Umschuldungskredit bereits 58,3 vH betrug. Dem Schuldner wurde für die Abstattung dieser Schuldigkeiten ein Zeitraum von insgesamt 14 Jahren eingeräumt.

Anläßlich dieser Umschuldung erhielt der Bund eine Gutschrift für bereits ausbezahlt Haftungsfälle von rd 2 145 Mill S und für Zinsenerträge von rd 695 Mill S.

- (11) Im Ergebnis erbrachten also die im Verlauf von zehn Jahren geführten Umschuldungen eine Verminderung des ursprünglichen Schuldenvolumens von 24,6 Mrd S um 1,7 Mrd S. Demgegenüber wurde ein Zinsenaufwand in Höhe von 15,6 Mrd S in Kauf genommen.

Der Bund erhielt aus den bilateralen weiterhin haftungsbesicherten Umschuldungskrediten für ausbezahlte Haftungsfälle rd 9 296 Mill S zuzüglich Zinsenerträge von rd 1 666 Mill S, insgesamt somit 10 962 Mill S rückerstattet.

- (12) Auch nach Abschluß der Umschuldung V mußten die Gläubiger zur Kenntnis nehmen, daß es letztlich ohne einen Schuldennachlaß und/oder eine Schuldendienstverringerung keine Lösungsmöglichkeiten gab. Die Belastungen für den Haushalt des haftenden Bundes für 1991 und die darauffolgenden Jahre waren daher nicht mehr zu übersehen. Sie werden voraussichtlich noch an Gewicht gewinnen, weil sie in einen Zeitraum fallen, in welchem auch bei anderen osteuropäischen Staaten infolge Umstellung ihres Wirtschaftssystems von der Planwirtschaft auf die Marktwirtschaft bei der Erfüllung ihrer Exportverbindlichkeiten aus den Vorjahren Zahlungsschwierigkeiten auftreten dürften.

- 16.2 Der RH bemerkte kritisch, daß dem BMF schon frühzeitig die Uneinbringlichkeit des größten Teils seiner Rückgriffsforderungen aus den in Deckung genommenen Exportgeschäften des Jahres 1980 und der weiter zurückliegenden Jahre hätte bekannt sein müssen. Die gemeinsamen Bemühungen aller Gläubigerstaaten, dem Schuldnerstaat aus seinen Zahlungsschwierigkeiten zu helfen, bewirkten letztlich doch nur einen Aufschub eines unumgänglich gewordenen Schuldennachlasses. Obwohl Haftungsübernahmen für neue Exportgeschäfte nur noch in sehr eingeschränktem Ausmaß und zu erschwertem Bedingungen gewährt worden sind, vermißte der RH vor allem ab dem Jahre 1985 entscheidende Schritte gegen die sich bereits abzeichnenden Folgen aus den schlagend gewordenen Haftungen. Es wäre nach Auffassung des RH naheliegend gewesen, wenigstens einen kleinen Teil der in den Umschuldungen erfaßten überfälligen Kapitalforderungen selbst zu bezahlen und budgetär entsprechend vorzusorgen. Eine derartige Vor-

gangsweise hätte auch nicht der Zustimmung aller im Club von Paris vertretenen Gläubigerstaaten bedurft, weil sie nicht einer Nachsicht von Verbindlichkeiten des Schuldners gleichgekommen wäre. Jedenfalls wäre sie durch den vermiedenen Zinsenaufwand (Zinseszinsen) gerechtfertigt gewesen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF hätte das Gesamtausmaß der Polen-Umschuldung 38 776 Mill S betragen. Davon seien 15 586 Mill S, also rund 40 vH, auf kapitalisierte Zinsen entfallen. Das ursprüngliche Schuldenvolumen sei um insgesamt 1 959 Mill S verringert worden. Der Schuldner habe weitere Zinsenzahlungen von 3 656 Mill S geleistet. Noch 1991 sei ein Betrag von rd 814 Mill S zurückgezahlt worden.*

Im Club von Paris sei nicht die Einräumung neuer Kredite abgesprochen worden. Polen habe vielmehr versucht, den Abschluß der bilateralen Verhandlungen als Hebel für seine Kreditwünsche einzusetzen und sei damit wegen der Solidarität der Gläubigerstaaten nicht zu bilateralen Abschlüssen gekommen. Die polnische Haltung sei ganz wesentlich von außen- und innenpolitischen Gründen bestimmt gewesen.

Das BMF bemerkte in diesem Zusammenhang, daß sich in bezug auf andere osteuropäische Staaten keine Zahlungsschwierigkeiten aus der Umstellung auf die Marktwirtschaft einstellen dürften. Mit Ungarn und der CSFR bestünde keine Umschuldungsvereinbarung, mit Bulgarien sei eine vom BMF als normal bezeichnete Umschuldung abgeschlossen worden. Auch im Umschuldungsfall Polen sei das Ziel der Umschuldung langfristig in der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldnerstaates gelegen, um ihm den Zugang zu den Kapitalmärkten wieder zu ermöglichen. Die Besonderheit des Falles Polen sei durch die Verhängung des Kriegsrechts ausgelöst worden. Diese habe zu politischen Reaktionen bestimmter Gläubigerländer geführt und Österreich hätte sich aus Gläubigersolidarität davon nicht ausschließen können. Der Gesamtheit der Gläubiger könne nicht unterstellt werden, daß sie im vollen Bewußtsein der Uneinbringlichkeit zu Umschuldungen bereit gewesen wäre.

Nach Meinung des BMF wäre ohne die Ereignisse, die zur Verhängung des Kriegsrechts geführt haben, Polen in der Lage gewesen, seine Verbindlichkeiten so wie andere Schuldnerstaaten ordnungsgemäß zu bedienen. Polen sei - auch in der zuletzt getroffenen Form der Schuldenerleichterung - immer ein Sonderfall gewesen.

16.4 Der RH entgegnete, daß die im Zuge der Umschuldungen von Polen erbrachten Zahlungen nur einen Bruchteil der angesammelten Verbindlichkeiten ausmachten.

Der RH vermochte die gedämpft optimistischen Erwartungen des BMF betreffend die wirtschaftliche Lage in ehemaligen Ostblockländern nicht zu teilen.

Neben den vom BMF angeführten günstigen Fällen stehen doch jene, in denen die vom RH geäußerte Sorge umso berechtigter erscheint. Vor allem die Sowjetunion und Jugoslawien bzw deren Nachfolgestaaten hatten und haben mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, die den Eintritt des Haftungsfalles nicht unwahrscheinlich machen.

Der RH bezweifelte, daß die getroffenen Umschuldungsmaßnahmen die Zahlungsfähigkeit der Republik Polen günstig beeinflußt hätten, weil allein das Ausmaß der geschuldeten Zinsenverbindlichkeiten an der Einbringlichkeit zweifeln lasse. Der RH verblieb da-

her bei seiner Kritik an der Form der bilateralen Umschuldung im Gefolge der multilateralen Vereinbarungen im Club von Paris. Der Beispielsfall Polen zeigte, wie die budgetäre Belastung des Bundes aus der Bezahlung für eingetretene Haftungsfälle aufgeschoben worden ist, weil aus den bilateral vermittelten Umschuldungskrediten der Bund volle Vergütung seiner Haftungszahlungen erhalten hat. Gerade dadurch kam es wie aufgezeigt zu einem erheblichen Anstieg der Haftungsverpflichtungen, die nun den Bund budgetwirksam zu treffen beginnen.

Nach Auffassung des RH hätte es die von ihm erwogene Umschuldungspolitik ermöglicht, die endgültige Belastung künftiger Bundeshaushalte geringer zu halten.

U m s c h u l d u n g e n Ä g y p t e n

17.1 Als im Sommer 1986 bekannt wurde, daß Ägypten seine Zahlungen ins Ausland praktisch eingestellt hatte, wurde die Garantiepolitik der verschlechterten Lage angepaßt. 1987 begannen im Club von Paris Umschuldungsverhandlungen über Forderungsbestände mit Fälligkeiten bis einschließlich Juni 1988. Die bilaterale Umschuldung mit Österreich umfaßte einen Betrag von 2 200 Mill S.

Der Schuldnerstaat hat aus dem bilateralen Abkommen bis zur nunmehrigen Gebarungsüberprüfung durch den RH Zinsen in Höhe von zusammen rd 564 Mill S wie vereinbart entrichtet.

Mit dem Einmarsch irakischer Truppen im Scheichtum Kuwait im Sommer 1990 änderte sich die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage Ägyptens durch seine Gläubiger. Ägypten wurde nun die Stellung eines "Frontstaates" in dem sich anbahnenden militärischen Konflikt zugestanden. Insbesondere die USA, deren Forderungen aus Krediten für militärische Lieferungen herrührten, sprachen sich für ein Entgegenkommen in der Schuldnerfrage aus. Auch die anderen Gläubigerstaaten sollten sich hinsichtlich ihrer den nicht-militärischen Bereich betreffenden Forderungen einer Schuldenstreichung anschließen.

Die Gläubigerstaaten haben erkannt, daß sich eine auf den Sonderfall Ägypten angepaßte Vorgangsweise auf die Behandlung anderer Schuldnerstaaten mit ebenfalls niedrigen oder mittleren Einkommen auswirken werde; dennoch bestand Verständnis für die außergewöhnliche Lage Ägyptens. Die ursprünglich den ärmsten Ländern vorbehaltene Begünstigung der Toronto-Formel wurde ausgedehnt und einer Schuldendienstverringerung züglich der Einräumung neuer Kredite zugestimmt.

Die weltpolitischen Ereignisse der Golfkrise führten demnach zur Behandlung Ägyptens gleich einem der ärmsten der armen Länder.

Die zweite Umschuldung für Ägypten im Mai 1991 im Club von Paris betraf einen Forderungsstand von etwa 7 Mrd S zuzüglich Zinsen, der auf die Hälfte des Nettowertes herabgesetzt werden sollte. Auf die Fälligkeiten bis Ende 1991 sollte dabei ein Betrag von 4,9 Mrd S, auf zukünftige Fälligkeiten bis zum Jahre 2001 2,1 Mrd S entfallen. Das entsprechende bilaterale Abkommen zwischen Ägypten und Österreich wurde bereits unterzeichnet.

- 17.2 Der RH vermerkte kritisch, daß der Beispielsfall Ägypten andere Schuldnerstaaten aus dem Kreis der "Schwellenländer" veranlassen könnte, ebenfalls um Schuldenerleichterung nachzusuchen. Nach Auffassung des RH stünde am Ende einer derartigen Entwicklung ein sehr weitreichender Verzicht auf Kapitalrückzahlungen.
- 17.3 *Das BMF erinnerte daran, daß die eingeräumte Schuldenerleichterung ausdrücklich im Zusammenhang mit der schwierigen Lage Ägyptens im Gefolge des Golfkrieges gesehen werde und den zweiten Sonderfall darstelle, der im Sinne der Gläubigersolidarität mitzu-tragen gewesen sei.*
- 17.4 Der RH sah darin eine Bestätigung seiner Feststellungen, nicht aber seiner Beurteilung.

U m s c h u l d u n g e n B r a s i l i e n

- 18.1 Ende 1982 befand sich Brasilien in Zahlungsschwierigkeiten. Es erwirkte von 1983 bis 1988 insgesamt drei Umschuldungen.

Zum Zeitpunkt der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung durch den RH stand Brasilien kurz vor seiner vierten Umschuldung im Rahmen des Club von Paris.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die mit Stichtag 30. Juni 1991 von Brasilien ausge-nützten, an Österreich bezahlten bzw überfälligen Kapital- und Zinsenbeträge:

Umschul-dung	eingeräumte Kredithöhe	tatsächl. Ausnützung	bezahlte Tilgung in Mill S	überfälliges Kapital	bezahlte Zinsen	überfällige Zinsen
I	250,00	211,06	83,05	64,07	76,23	23,57
II	270,00	219,23	19,83	99,70	47,00	32,49
III	213,00	196,35	—	3,85	14,41	31,82
insgesamt	733,00	626,64	102,88	167,62	137,64	87,88

- 18.2 Der RH vermerkte, daß der Bund den von der jeweiligen Umschuldung erfaßten Betrag rückerstattet erhielt. Zugunsten der Umschuldungskredite hat er auch seine Haftungen umgewandelt. Im Zeitpunkt der Umschuldung trafen daher den Bund keine Belastungen. Allerdings befürchtete der RH solche Belastungen beim Ausbleiben der Zahlungen Brasi-liens, zumal die Forderungen an überfälligem Kapital und an Zinsen angewachsen sind.

- 18.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Umschuldung IV mit Brasilien erfolgt.*

F o l g e r u n g e n a u s d e n b i s h e r i g e n U m s c h u l d u n g e n

- 19.1 Die angeführten Umschuldungsfälle (Polen, Ägypten, Brasilien) wiesen für die Umschul-dungsproblematik kennzeichnende Merkmale auf.
- 19.2 Der RH hat hiezu erwogen:

- (1) Die wirtschaftlichen Folgen der politischen Veränderungen in Osteuropa begannen sich im Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung erst abzuzeichnen. Es ist zu erwarten, daß auch andere osteuropäische Schuldnerstaaten an die Republik Österreich - ebenso wie an andere Gläubigerstaaten - das Ansinnen stellen können, ihnen ähnliche finanzielle Zugeständnisse zu machen, wie sie gegenüber der Republik Polen bereits gemacht worden sind.
- Der mit Bundeshaftung gedeckte Stand an Exportforderungen, die nicht Gegenstand von Umschuldungen waren, betrug gegenüber osteuropäischen Staaten, ausgenommen die ehemalige Deutsche Demokratische Republik, zum 30. April 1991 72 479 Mill S. Forderungen in Höhe von 41 394 Mill S waren bereits von Umschuldungen umfaßt.
- (2) In Afrika zeigt sich am Beispiel Ägyptens, daß auch ein Staat aus der Gruppe der Schwellenländer die Vorteile einer Schulden- bzw Schuldendienstverringerung unter Ausnutzung der weltpolitischen Veränderungen erlangen kann. Der RH zog daraus den Schluß, daß auch andere afrikanische Schuldnerstaaten aus der Beispieldiskussion in multilateralen Vereinbarungen im Club von Paris eine endgültige Schuldenstreichung erlangen könnten. In der internationalen Diskussion spricht die sogenannte Major-Formel bereits von der Entlastung der ärmsten der armen Länder, dh vor allem der Länder südlich der Sahara. Die Republik Österreich könnte sich dieser Entwicklung ebensowenig entziehen, wie ihr dies anlässlich der besonderen Behandlung des Schuldnerstaates Ägypten nicht möglich war. Der zuletzt dem RH nachgewiesene Forderungsrahmen gegenüber afrikanischen Staaten umfaßte 38 470 Mill S ohne Umschuldungen. Zusätzlich waren 12 174 Mill S von Umschuldungen erfaßt.
- (3) In Lateinamerika hält sich der haftungsbesicherte Forderungsbestand Österreichs mit 5 499 Mill S nicht umgeschuldeter zuzüglich umgeschuldeter Forderungen von 4 117 Mill S in engeren Grenzen. Die weiteren Entwicklungen sind dort schwer absehbar.
- (4) Der Gesetzgeber hat seit nunmehr vier Jahrzehnten Maßnahmen staatlicher Ausfuhrförderung gesetzt. In diesem Zeitraum wurden die dem Bundesminister für Finanzen eingeräumten Ermächtigungen zur Haftungsübernahme wiederholt verlängert und auch beträchtlich ausgeweitet.
- (5) Die wechselseitige Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen exportorientierten Staaten führte dazu, daß die Mittel dieser Ausfuhrförderung im innerstaatlichen Bereich begrenzt werden mußten. Ein zu geringes Haftungsentgelt hätte nicht ausgereicht, um das erwartbare Ausfallsrisiko abzudecken und wäre als Wettbewerbsverzerrung zugunsten der österreichischen Exporteure international abgelehnt worden. Das Haftungsentgelt durfte aber auch nicht so sehr angehoben werden, daß statt der beabsichtigten Förderung im Gegenteil eine zu starke Belastung der Exportwirtschaft eingetreten wäre. Erst die Neufassung der Ausfuhrförderungsverordnung 1981 mit Ende Juni 1991 gab dem BMF die Möglichkeit, das Entgelt dem Grad des übernommenen Risikos entsprechend abgestuft anzupassen.

Bis dahin konnten erhöhte Ausfallsrisiken, die sich aufgrund der wirtschaftlichen Lage in bestimmten Abnehmerstaaten abzeichneten, nur mittelbar über das Haftungsentgelt aufgefangen werden. Durch Abzug eines Selbstbehalts etwa konnte der im Haftungsfall auszu-

zahlende Betrag verringert werden, obwohl das Haftungsentgelt auf der Grundlage des vollen Vertragswertes eingehoben worden war.

Im Berichtszeitraum mußten die dem Bund als Einnahmen zufließenden Haftungsentgelte unterschiedslos alle Schadenszahlungen aus schlagend gewordenen Haftungsfällen decken. Dies ist auch, betrachtet man nur den Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben, einigermaßen gelungen. Die bisher vorgenommenen Fälle von Umschuldungen waren aber ein Zeichen dafür, daß dort das vom Bund übernommene Ausfallsrisiko bereits schlagend geworden ist. Die finanziellen Auswirkungen für die Bundesgeberung wurden mit der Umschuldung durch vertraglich neu vereinbarte Fälligkeiten hinausgeschoben oder es kam wie erwähnt zu Bundeseinnahmen aus rückerstatteten Haftungszahlungen aus den bilateral gewährten Umschuldungskrediten.

- (6) Die Hoffnung, der Schuldnerstaat könnte während der verlängerten Laufzeit seiner Verbindlichkeiten seine Wirtschaftskraft verbessern und die umgeschuldeten Kredite anstandslos bedienen, hat sich häufig nicht erfüllt. Die Mehrzahl aneinander gereihter Umschuldungen und Folgeumschuldungen hat die Vergeblichkeit solcher Hoffnungen deutlich vor Augen geführt.
- (7) Der vom Gesetzgeber angestrebte Förderungszweck liegt gewiß nicht nur in einem Risikoausgleich zwischen den mit dem Ausfallsrisiko belasteten Exporteuren, das auch ein privater Kreditversicherer decken kann. Der Zweck Ausfuhren zu fördern, wird gerade dann erreicht, wenn Exporte abgewickelt werden können, die ohne die Sicherung durch die Haftungsübernahme des Bundes unterblieben wären.

Es war daher unbestritten, daß nur zugunsten inlandswirksamer Förderung Bundesmittel eingesetzt werden dürfen.

- (8) Von dieser Einschränkung auf die nationale Förderungsabsicht führten die insbesondere im Club von Paris geführten Gespräche jedoch zunehmend weg. Schwer verschuldete Staaten, insbesondere jene in der Dritten Welt, wurden und werden durch Umschuldungsmaßnahmen entlastet. Dies hat nach Ansicht des RH wirtschaftlich gesehen zur Folge, daß zugunsten der heimischen Exportwirtschaft gedachte Förderungsmaßnahmen in solche zugunsten besonders unterstützungswürdiger Schuldnerstaaten umschlagen. Die Verrechnung der Zinsstützungsausgaben gemäß der Toronto-Formel als "Zinsenreduktion für Entwicklungsländer" seit dem Finanzjahr 1990 bestätigt dies.

Das Umschlagen von Ausfuhrförderung in Entwicklungshilfe könnte sich betragsmäßig noch wesentlich ausweiten, wenn sich im Club von Paris Schuldenstreichungsformeln zugunsten der "ärmsten der armen" Schuldnerstaaten durchsetzen sollten.

Hätte man Entwicklungshilfe von Anfang an gewähren wollen, so hätte man Lieferungen in das betreffende Schuldnerland, ohne dessen Gegenleistung zu fordern, aus Budgetmitteln bezahlt. Auch dann wäre das gleiche geförderte Exportgeschäft zustande gekommen. Die Belastung des Bundeshaushaltes hätte sich auf die im Liefergeschäft vereinbarten Fälligkeiten verteilt und Zinsenbelastungen aus Umschuldungskrediten wären nicht angefallen.

- 19.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Umschuldungsfälle Polen und Ägypten Sonderfälle. Es teilte nicht die Befürchtungen des RH, weil kein weiteres Ostblockland mit dem*

Wunsch nach einer Umschuldung nach dem Muster Polens herangetreten sei. Nur die ärmsten, hochverschuldeten sogenannten Toronto-Länder, zu denen Ägypten als Schwellenland nicht gehört, könnten Schuldenerleichterungen bis zu 50 vH erreichen.

Nach Auffassung des BMF sei die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldnerstaates ein langfristiger Prozeß in Zeiträumen von etwa zehn bis 15 Jahren, wie die aufgrund von Umschuldungen erzielten Eingänge beweisen würden. Demgegenüber werde Entwicklungshilfe von vornherein nach anderen Merkmalen und unter anderen Bedingungen gewährt; zudem würde auch nicht unter Zeitdruck und unter Konkurrenzdruck entschieden, wie dies bei Finanzierungsentscheidungen der Fall sei.

- 19.4 Der RH entgegnete, die bisherigen Teilerfolge im Zuge von Umschuldungen ließen die Gefahr eines künftig drohenden Verzichtes auf rechtens zustehende Zahlungen bestehen. Der RH sah es als seine Aufgabe, vor allzu großer Bereitschaft zur Risikoübernahme zu warnen und darauf zu drängen, die endgültige finanzielle Belastung der Republik Österreich möglichst gering zu halten.

Die Entscheidung, Entwicklungshilfe zu gewähren, sollte nach Meinung des RH möglichst früh gegenüber Ausfuhrförderungsmaßnahmen abgewogen werden. Die Besicherung von Exportkrediten mit Bundeshaftung verteuert im Umschuldungsfall bzw mit dem Hinausschieben der Fälligkeiten die Zinsenlast, wodurch ein der Entwicklungshilfe bedürftiger Schuldnerstaat zusätzlich belastet würde.

S i c h e r u n g d e r E x p o r t f i n a n z i e r u n g d u r c h H a f t u n g s ü b e r n a h m e n a c h d e m A F F G 1 9 8 1

- 20.1 Mit der steigenden Förderung der Ausfuhren mittels Bundeshaftung stieg auch der Bedarf an Krediten zur Finanzierung der mit Bundeshaftung besicherten Ausfuhrgeschäfte. Demgemäß wurde der Bundesminister für Finanzen durch das AFFG 1981 ermächtigt, Bundeshaftungen für Kredite zu übernehmen, welche die OeKB bei Banken zur vollen oder teilweisen Finanzierung haftungsbesicherter Ausfuhrgeschäfte aufnahm. Bei Krediten in fremder Währung konnte auch das Wechselkursrisiko durch Bundeshaftung gedeckt werden.

Vor Haftungsübernahme hatte das BMF bei derartigen Kreditoperationen der OeKB zu prüfen, ob die im AFFG 1981 näher umschriebenen Voraussetzungen erfüllt waren. Im weiteren war zu überwachen, daß die Valuta aus den haftungsbesicherten Krediten widmungsgemäß zur Finanzierung von Exportkrediten verwendet wurde.

Das BMF wurde seit 1975 von einem Exportfinanzierungskomitee beraten. Seine Zusammensetzung ähnelte jener der Beiräte gemäß AFG 1981. Die wesentlichen Leitlinien für die Exportfinanzierung wurden vom Exportfinanzierungskomitee durch Grundsatzbeschlüsse festgelegt. Diese betrafen die Förderungswürdigkeit sowohl aus der Sicht der österreichischen Volkswirtschaft als auch aus jener des Abnehmerlandes; zudem war das Ausfallsrisiko zu beachten.

Die OeKB ist ihren Verpflichtungen aus den gemäß AFFG 1981 mit Bundeshaftung besicherten Krediten bisher anstandslos nachgekommen. Es ergaben sich daher aus den gegenüber den Gläubigern der OeKB übernommenen Garantien keine Haftungszahlungen

des Bundes. Haftungsfälle gab es lediglich im Bereich der vom Bund mitübernommenen Kursrisikogarantie bei ungünstiger Entwicklung der Wechselkurse. Die vom Bund der OeKB vergüteten Kursunterschiede haben sich im wesentlichen mit den der OeKB erstatteten Kursgewinnen ausgeglichen. Gegen Ende des Berichtszeitraumes konnte wieder eine Schadensreserve aufgebaut werden.

- 20.2 Nach Ansicht des RH hat das BMF den widmungsgemäßen Einsatz der Erlöse aus haftungsbesicherten Kreditoperationen der OeKB ausreichend kontrolliert.

A u s g a b e n b e d e c k u n g d u r c h H a f t u n g s e n t g e l t e

- 21.1 Angestrebtes Ziel der Gebarung nach dem AFG 1981 ist es, daß die anfallenden Ausgaben durch die Einnahmen getragen werden. Daher besteht Zweckbindung der Einnahmen, die vornehmlich aus Haftungsentgelten und Rückflüssen stammen. Sie dienen der Bedeckung der Ausgaben, in erster Linie für Schadenszahlungen im Haftungsfall. Dafür wurde mit § 7 AFG 1981 ein eigenes Verrechnungskonto bei der OeKB eingerichtet.

In der Haushaltsverrechnung des Bundes wurden nicht verbrauchte Mittel aus den zweckgebundenen Einnahmen mit Abschluß eines Finanzjahres einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt. Entnahmen daraus waren nur gestattet, wenn die Ausgaben während eines Finanzjahres die entsprechenden Einnahmen überstiegen. Waren die Einnahmen zu gering und war die Rücklage aufgebraucht, mußte der Bund für die Bedeckung der Ausgaben allgemeine Budgetmittel einsetzen.

Die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben erfolgte bei den jeweils dafür vorgesehenen zweckgebundenen Ansätzen.

Die starre Festlegung des vom Exporteur für die Übernahme der Bundeshaftung zu entrichtenden Entgelts aufgrund der Ausfuhrförderungsverordnung 1981 wurde erst Mitte 1991 gelockert. Daher wurde erst zu Beginn der Gebarungsüberprüfung durch den RH in einer Sitzung für Garantiepolitik eine Entgeltstaffelung eingeführt und an das übernommene Risiko angepaßt. Der OeKB stand als Entschädigung für ihre Mühwaltung ein Anteil an diesen Entgelteinnahmen zu.

Die von der OeKB geführte Verrechnung wies vor allem Einnahmen aus den Entgelten für die Haftungsübernahme bzw Wechselbürgschaftszusagen sowie aus den Rückflüssen auf bereits geleistete Schadenszahlungen aus; weitere Gutschriften beruhten auf den Umbuchungen nach Umschuldungen. Der Hauptanteil der Belastungen bestand aus den bei Eintritt der Haftungsfälle zu leistenden Schadenszahlungen.

Mit Ausnahme der Jahre 1984, 1985 und 1987 mußte alljährlich auf die zweckgebundene Rücklage zurückgegriffen werden. Es kam aber auch vor, daß die Einnahmen zu einem späteren Zeitpunkt desselben Finanzjahres die weiterhin anfallenden Ausgaben überstiegen, so etwa im Jahr 1989.

- 21.2 Der RH vermerkte kritisch, daß ohne die Umschuldungsmaßnahmen die Einnahmen aus der AFG-Verrechnung nicht ausreichten, die Ausgaben aus der AFG-Gebarung zu bedecken. Von einem "selbsttragenden System" war also im Berichtszeitraum keine Rede.

38

- 21.3 *Das BMF entgegnete, über einen längeren Beobachtungszeitraum habe es ein "selbsttragendes System" gegeben, weil auch die Rückflüsse aus Umschuldungsmaßnahmen Einnahmen darstellten.*
- 21.4 Der RH erwiderte, die Rückflüsse aufgrund von Umschuldungsmaßnahmen wären von der Rentabilitätsbetrachtung auszunehmen, weil diese nur unter der Bedingung klagloser Bedienung der umgeschuldeten Verbindlichkeiten den Bund endgültig entlasten. Wenn die Umschuldungsbedingungen nicht erfüllt werden, komme es neuerlich zum Haftungsfall und wieder zur Zahlungspflicht des Bundes, die mit einer neuerlichen Umschuldung in die weitere Zukunft verschoben werden kann. Die Vielzahl von Mehrfachumschuldungen beweise dies. Im Zeitpunkt der Einnahme aus den Rückflüssen werde also die abschließende Beurteilung der Rentabilität nur in die Zukunft verschoben.

V e r r e c h n u n g d e r A u s f u h r f ö r d e r u n g s g e b a r u n g

- 22.1 Die mit der banktechnischen Behandlung und Abwicklung der Ausfuhrförderung betraute OeKB hat auch die Verrechnung der von ihr verwalteten Einnahmen und Ausgaben zu besorgen. Für diesen Zweck war gemäß § 7 AFG 1981 ein eigenes Verrechnungskonto einzurichten ("§ 7-Konto"). Weiters hat sie die Ausnützung der Ermächtigung zur Haftungsübernahme für das BMF zu überwachen. Während des Berichtszeitraumes wurde der Ermächtigungsrahmen gemäß AFG 1981 von 250 Mrd S auf zuletzt 330 Mrd S erhöht.

Mit den monatlichen Meldungen legte die OeKB dem BMF umfangreiche Abrechnungen vor. Das BMF prüfte die Zahlenangaben anhand der mitgelieferten Belege und nahm auch stichprobenweise Überprüfungen bei der OeKB vor.

Der Bund folgte in seiner Haushaltsverrechnung der Verrechnung der OeKB auf dem Konto "§ 7 AFG". Diese zweckgebundene Gebarung findet sich auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite im Paragraphen 5470 der Budgetgliederung. Die darin enthaltenen Ansätze sind dann weiter in Voranschlagsposten untergliedert worden.

- 22.2 Der RH gelangte zur Auffassung, die Buchhaltung des BMF habe die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht erfüllt. Sie prüfe die verrechnungspflichtigen Geschäftsstücke nicht wie vorgesehen vor deren Vollziehung und leitete auch nicht den Zahlungsvollzug ein. Weitere Aufgaben, nämlich die Forderungen zu erfassen, deren Fälligkeiten vorzumerken und deren Erfüllung zu überwachen sowie Obsorge für den zeitgerechten Vollzug der Ausgaben zu tragen, konnte die Buchhaltung des BMF auch nicht wahrnehmen, weil sie durch die Verlagerung der Aufgaben zur OeKB erst nach bereits vollzogener Verrechnung in die Gebarung einbezogen wurde.

Das Haushaltrecht des Bundes enthält über die Verrechnung der Haftungsübernahmen keinerlei Regelung. Der voranschlagswirksamen Verrechnung zugänglich sind nur die Einnahmen und die Ausgaben aus der Haftungsgebarung. In der Bestands- und Erfolgsverrechnung lassen sich zwar zB Rückgriffsforderungen oder Schulden aus schlagend gewordenen Haftungsfällen darstellen, nicht aber die Eventualverbindlichkeiten aus noch nicht schlagend gewordenen Haftungen.

Der RH hielt es aber für zweckmäßig, die Verrechnung der Eventualverbindlichkeiten des Bundes nicht einfach auszulagern und dies der OeKB zu überlassen. § 66 Abs 4 des Bundeshaushaltsgesetzes verpflichtet den Bundesminister für Finanzen, dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuß des Nationalrates über die Übernahme von Bundeshaftungen zu berichten. Entsprechende Rechnungsunterlagen werden damit vorausgesetzt. Der RH hat daher dem BMF empfohlen, im Zuge einer allfälligen Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes die Verrechnung und Rechnungslegung für die Bundeshaftungen näher zu regeln.

- 22.3 *Das BMF führt in seiner Stellungnahme aus, die Auslagerung der Gebarung sei durch das AFG 1981 gesetzlich geregelt. Eigene Verrechnungsinstrumente würden Personalmehr-aufwand mit sich bringen. Bestimmungen über die Verrechnung der Haftungen in der Haushaltsverrechnung des Bundes seien in der Bundeshaushaltsverordnung 1989 in ausreichendem Maße vorhanden.*
- 22.4 Der RH entgegnete, er bezweifle nicht die Notwendigkeit einer Verrechnung der von der OeKB besorgten Gebarung durch diese selbst. Eine laufende Berichterstattung an den Vollmachtgeber Bund stehe außer Frage. Vielmehr sollte darauf aufmerksam gemacht werden, daß es den Bundesdienststellen nicht gestattet ist, auf die Einhaltung der für die Bundeshaushaltsverrechnung geltenden Vorschriften teilweise zu verzichten, weil ohnedies eine von Außenstehenden geführte Verrechnung vorhanden sei. Da auch die vom BMF angeführten Bestimmungen der Bundeshaushaltsverordnung 1989 nicht die Verrechnung der Bundeshaftungsgebarung ausreichend regeln, verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

F o r d e r u n g s a n k a u f I r a k

- 23.1 Eine Umschuldung der Forderungen aus Exporten in den Irak war wegen der im Golfkrieg verhängten UNO-Sanktionen vorerst nicht möglich.
- Zur Vorbereitung einer künftigen Umschuldung kaufte die OeKB im Auftrag des BMF im Juni 1991 Forderungen gegen den Irak von den verschiedenen Hausbanken der Exporteure in der Höhe von rd 2 176 Mill S auf. Die Forderungen des Bundes gingen somit auf die OeKB über, wofür diese Rechte aus der Haftung des Bundes erwarb. Daraus folgt, daß sich die OeKB bei Nichteinbringung der an den Irak bestehenden Forderungen am Bund schadlos halten kann.

Die erhaltenen Geldmittel zog das BMF für Polen-Umschuldungen heran.

- 23.2 Nach Ansicht des RH eignete sich die Vorgangsweise, mit Forderungsankäufen den Stand des Verrechnungskontos der OeKB zu erhöhen, um augenblickliche Engpässe zu überwinden. Der Bund wurde damit jedoch nicht von seiner Haftung entbunden. Diese blieb für die Forderungen der OeKB gegenüber dem Irak aufrecht.

B u d g e t ä r e V o r s o r g e f ü r e r h ö h t e I n a n s p r u c h n a h m e

- 24.1 Der Selbständige Antrag gemäß § 99 Abs 3 GOG, mit dem die Einleitung dieser Geburungsüberprüfung verlangt worden ist, stützte sich unter anderem auf den Vorwurf, die

Bundesregierung habe es unterlassen, zeitgerecht budgetäre Reserven für den Forderungsausfall aufgrund der drohenden Zahlungsunfähigkeit einiger früherer Ostblockländer anzusammeln.

24.2 Der RH hat dazu erwogen:

- (1) Das geltende Haushaltsrecht kennt die Budgetprognose als Vorschau auf die voraussichtliche Entwicklung des Bundeshaushaltes in den nächsten vier Jahren. Diese dem Nationalrat vorgelegte Budgetprognose hat für die Prognosezeiträume ab 1988 bis zuletzt 1994 zum Budgetkapitel 54, Titel 547 "Haftungsübernahmen des Bundes", lediglich bemerkt, daß "die Entwicklung im Bereich der Ausfuhr(finanzierungs)förderung naturgemäß schwer vorhersehbar" sei. Die für die Jahre 1991 bis 1994 vorgelegte Prognose hat in diesem Bereich Ausgaben und Einnahmen von je 10 920 Mill S für die Jahre 1992 und 1993 und von 11 920 Mill S für 1994 angenommen. Budgetäre Belastungen etwa aus den Umschuldungsfällen Polen oder Ägypten waren weder erwähnt noch berücksichtigt.
- (2) Der jährliche Bundesvoranschlag enthält lediglich die Entnahmen aus einer Rücklage als Einnahmen und die Zuführung zu einer Rücklage als Ausgaben des Bundes im jeweiligen Haushaltsjahr, nicht aber den Vermögensbestand der Rücklage selbst.

Die zweckgebundene Rücklage wurde in der Ausfuhrförderungsgebarung seit vielen Jahren aus Einnahmen im Rahmen der Ausfuhrförderungsgebarung gespeist bzw durch Entnahmen zur Bedeckung von Ausgaben verringert.

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung dieser Rücklagengebarung mit Zuführungen, Entnahmen und den Jahresendbeständen für die Jahre 1981 bis 1990:

Rücklage gemäß AFG 1981										
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	in Mill S									
Zuführung		394	-	-	2 228	-	2 599	1 287	3 723	2 141
Entnahme		976	394	-	-	2 228	-	1 500	2 386	3 723
Stand zum Jahresende	976	394	-	-	2 228	-	2 599	2 386	3 723	2 141

Demnach wurde in den Jahren 1983, 1984 und 1986 diese Rücklage vollständig aufgelöst. Es mußten sogar aus sonstigen Haushaltssmitteln 499 Mill S (1983), 642 Mill S (1984) und 960 Mill S (1986) zugeschossen werden. Diese Zuschüsse von zusammen rd 2 101 Mill S wurden bis Ende 1989 durch der Rücklage zugeführte Überschüsse von 3 723 Mill S aufgewogen. 1990 übertrafen dafür die Entnahmen die Zuführungen um rd 1 582 Mill S.

Auf längere Sicht haben die Einnahmen des Bundes aus der Gebarung gemäß AFG 1981 die Ausgaben so lange weitgehend bedeckt, als umfangreichere Haftungsfälle im Wege

von Umschuldungen vermieden wurden und in der Mehrzahl der Fälle ihr Eintritt hinausgezögert worden ist.

Die hauptsächlich aus Haftungsentgelten und Rückflüssen erzielten Einnahmen der Gebarung gemäß AFG 1981 waren zu gering, um die zweckgebundene Rücklage als ausreichende budgetäre Reserve für Großschadenereignisse aufzubauen.

- (3) Damit sind aber die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten einer "budgetären" Reservenbildung erschöpft. Eine außerbudgetäre Reserve könnte gebildet werden, wenn durch Gesetz ein außerbudgetärer Fonds errichtet würde, dem aus dem Budget in der Form voranschlagswirksamer Ausgaben Geldmittel zugeleitet würden.

Ein solcher außerbudgetärer Fonds zur Reservenbildung für aus der AFG-Gebarung abzudeckende Großschadenereignisse wäre aber abhängig von der Quelle der ihn speisenden Einnahmen. Führt man dem Fonds nur Erlöse aus zusätzlich aufgenommenen Finanzschulden zu, so könnte sich das als zu kostspielig erweisen, wenn der Zinssatz für diese Finanzschuldaufnahmen im Zeitpunkt der Dotierung höher liegt als zum Zeitpunkt, in dem die beim Fonds angesammelten Mittel benötigt werden. Eine erst im Zeitpunkt der Fälligkeit der Ausgabe aufgenommene Finanzschuld käme dann billiger. Der Unterschied in der Zinsenbelastung könnte nur durch eine günstige Veranlagung der Fondsmittel bis zu ihrem Einsatz aufgewogen werden. Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden, müßte dieser außerbudgetäre Fonds daher aus neu zu schaffenden zusätzlichen laufenden Einnahmen gespeist werden. Einen Schritt in diese Richtung unternimmt die erst Mitte 1991 möglich und wirksam gewordene gestaffelte Erhöhung der Haftungsentgelte.

Nach Meinung des RH wäre es von Vorteil gewesen, hätte der Bundesminister für Finanzen die gemäß der Verfassungsbestimmung des § 4 AFG 1981 erforderliche Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates dafür schon früher erwirkt.

- (4) Das BMF hat im Frühjahr 1991 versucht, mit finanztechnischen Mitteln einen drohenden Großschaden im Gefolge des Golfkriegs 1990/1991 abzuwenden oder doch zu verringern. Es beauftragte die OeKB, Forderungen von Hausbanken verschiedener Exporteure aus haftungsbesicherten Geschäften anzukaufen. Der Kaufpreis von zusammen 2 176 Mill S wurde von der OeKB als Schadensauszahlungsstorno dem Bund gutgeschrieben.

Auf diese Weise wurde erstmals in größerem Umfang eine seit der Novelle BGBI Nr 651/1987 zum AFG 1981 eingeführte Möglichkeit genutzt.

Damit gelang eine vorübergehende Entlastung des Bundes durch Einnahmen, die ihm aus den Erlösen aus den Forderungsankäufen auf dem Konto § 7 AFG bei der OeKB gutgeschrieben worden sind. Das ersparte zwar dem Bund im Finanzjahr 1991 die Finanzierung der ersten budgetwirksamen Belastung aus der Polenumschuldung aus sonstigen Haushaltssmitteln. Wahrscheinlich hätte es sonst zusätzlicher Finanzschuldaufnahmen bedurft. Die Belastung trifft aber wegen der weiter bestehenden Bundeshaftung den Bund später erneut. Der damit beschrittene Weg einer Zwischenlösung verschiebt demnach das Finanzierungsproblem nur in die Zukunft und belastet den Bund dann endgültig, wenn der ursprünglich haftungsbesicherte Betrag uneinbringlich wird.

24.3 *Das BMF wendete ein, daß für die Anhebung der Entgeltsätze umfangreiche Vorarbeiten zu leisten waren.*

Durch die Erweiterung der Möglichkeit von Forderungsankäufen sei eine gleichmäßige Kontoeinrichtung erreicht worden. Die Forderungsankäufe seien zur Schaffung einer finanziellen Vorsorge auf dem Konto des Bundes bei der OeKB gemäß § 7 AFG 1981 durchgeführt worden. Sofern die Erlöse aus diesen Ankäufen zweckgebunden auf diesem Konto bleiben, bildeten sie besonders in den Jahren, in denen internationale Vereinbarungen nicht zustandekämen, eine geeignete Vorsorge. Die Forderungsankäufe entbinden den Bund aber nicht, weiterhin die Haftung für offene Forderungen zu übernehmen, jedoch nicht als neue Haftung, sondern als Erneuerung der Haftung für bereits übernommene Haftungen. Die Finanzierung der Polen-Umschuldung habe zudem zu keinen Zinsenproblemen geführt, weil auch eine Finanzierung aus Haushaltssmitteln zu Zinseszinsen geführt hätte. Eine endgültige Belastung trete erst ein, wenn der haftungsbesicherte Betrag uneinbringlich werde.

24.4 Der RH sah seine Überlegungen bestätigt. Die unbestritten notwendige umfangreiche Vorbereitung der neuen Entgeltregelung hätte als längst überfällig eben früher eingeleitet werden müssen. Die Vorsorge für Großschäden im Wege von Forderungsankäufen ist, wie das BMF selbst bestätigt, nur dann ein geeignetes Mittel, wenn die Einbringlichkeit der angekauften Forderungen gesichert ist.

S c h l u ß b e m e r k u n g e n

25. Zusammenfassend gelangte der RH zur nachstehenden Beurteilung im Gegenstand:

- (1) Die überprüften Stellen haben die vom Gesetz gestellte Aufgabe, österreichische Ausfuhren zu fördern, indem der Bund die Ausfallhaftung für eine auch mit kaufmännischer Sorgfalt nicht ganz auszuschließende Uneinbringlichkeit von Forderungen daraus übernimmt, im wesentlichen sparsam und zweckmäßig erfüllt. Der RH sah sich lediglich zu einigen verfahrenstechnischen Verbesserungsvorschlägen veranlaßt.
- (2) Die im BMF damit befaßten wenigen, aber hochqualifizierten Mitarbeiter konnten ihrer Leitungs- und Entscheidungsfunktion auch deshalb gerecht werden, weil für die Vorbereitung und Abwicklung der Haftungsgebarung weitgehend die Dienste der OeKB in Anspruch genommen wurden. Günstig erwies sich auch, daß auf der Ebene grundsätzlicher Entscheidungen die an der Exportförderung interessierten Stellen teils freiwillig, teils dem Gesetz entsprechend, als Ratgeber einbezogen worden sind.
- (3) Die aus dem Eintritt des wirtschaftlichen Risikos schlagend gewordenen Schadensfälle hielten sich in einem engen Rahmen, wie er für vergleichbare Versicherungsgeschäfte typisch ist.
- (4) Hingegen belastete der Eintritt des politischen Risikos die Gebarungsergebnisse im Berichtszeitraum bereits in erheblichem Maße. Dies betraf vor allem den Bereich der haftungsbesicherten Exporte in minder entwickelte Volkswirtschaften und Schwellenländer, aber auch Exporte in die Staaten des ehemaligen Ostblocks.

- (5) Im Bereich der Entwicklungsländer hat sich, wie es der international vertretenen Linie der Gläubigerländer entspricht, der Schwerpunkt allmählich von der Förderung heimischer Exporte zur finanziellen Hilfe für diese Schuldnerstaaten verlagert. Der eingeschlagene Weg führte zum Verzicht vorerst auf Teile der Zinsen. In der Zukunft könnte es auch, wie sich abzeichnet, in Solidarität mit anderen Gläubigerstaaten zum Verzicht auf das eingesetzte Kapital kommen. Der RH gab zu bedenken, daß der Entschluß, von allem Anfang an Entwicklungshilfe zu gewähren, zielführender und wohl auch sparsamer gewesen wäre.
- (6) Im Verhältnis zu den ehemaligen Ostblockstaaten beanstandete der RH eine bis zum politischen Umbruch großzügige Deckungspolitik, selbst dort, wo die bis dahin gemachten Erfahrungen die künftige Uneinbringlichkeit bereits deutlich werden ließen.
- (7) Im besonderen richtete sich die Kritik des RH gegen die gewählte Form der innerstaatlichen Umsetzung der im Schoße des Club von Paris abgeschlossenen Umschuldungsübereinkommen. Die überprüfte Stelle hat für Österreich, ähnlich der Vorgangsweise in anderen Gläubigerstaaten, im bilateralen Bereich für von österreichischen Banken dem Schuldnerstaat gewährte neue Kredite, deren Erlös zur Begleichung der umgeschuldeten Kredite zu dienen hatte, eine neue (umgewandelte) Bundeshaftung übernommen. Dem RH erschien diese Variante stärker mit Zinsen und insbesondere Zinseszinsen belastet, als wenn der Bund gleich die notleidend gewordenen Kredite gemäß übernommener Haftung budgetwirksam bedient hätte. Er könnte sodann über die Einbringlichmachung seiner daraus erwachsenden Regreßforderungen entscheiden.
- (8) Möglichkeiten einer budgetären Vorsorge für die aus einzelnen Umschuldungsfällen heranreifenden voranschlagswirksamen Ausgaben in den kommenden Jahren sah der RH angesichts der bestehenden Rechtslage nicht.

Wien, im Feber 1993

Der Präsident:

Dr. Franz Fiedler

