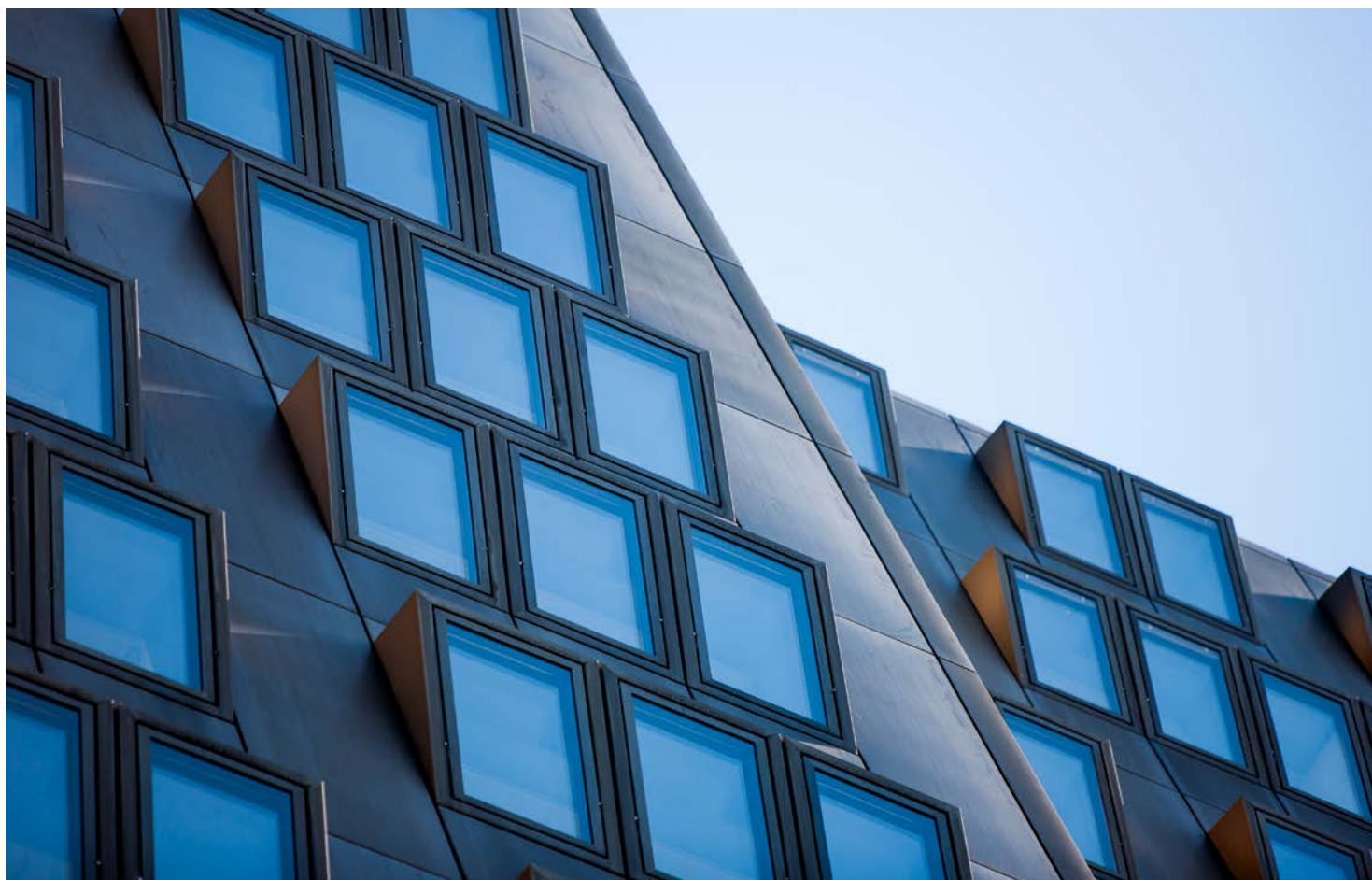




Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

Reihe BUND 2025/42

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen. Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebärung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebärung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebärung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

IMPRESSUM

Herausgeber:	www.rechnungshof.gv.at
Rechnungshof Österreich	Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2	Herausgegeben: Wien, im Dezember 2025

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 4: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Zentrale Empfehlungen	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	15
Haftungen des Bundes für Exportförderungen – Überblick	16
Eckpunkte des Ausfuhrförderungsverfahrens	16
Eckpunkte des Exportfinanzierungsverfahrens	17
Grundlagen der Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren	21
Interne Vorgaben	21
OeKB-Spanne	22
Zinsenausgleichsrückstellung	24
CHF-Portfolio	27
Entwicklung des CHF-Wechselkurses	27
Entwicklung des CHF-Portfolios	28
Einsatz von Überbindungen bei Refinanzierungen	31
Entwicklung der Kursrisikogarantie im Bundeshaushalt	32
Haftungsentgelte	36
Rückstellung für Wechselkursrisiken	38
Instrumente für den Portfolio-Abbau und für die Überwachung des Wechselkursrisikos	44
Entwicklung anderer Finanzierungen in Fremdwährungen	53
Schlussempfehlungen	56
Anhang A	60
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	60
Anhang B	61
Ressortverantwortliche	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Währungen im Portfolio des Exportfinanzierungsverfahrens in Mrd. EUR (jeweils zum 31. Dezember) _____	20
Tabelle 2:	Entwicklung der Zinsenausgleichsrückstellung (jeweils zum 31. Dezember) _____	25
Tabelle 3:	Entwicklung des CHF-Portfolios (in EUR) _____	28
Tabelle 4:	Kursrisikogarantie nach dem Ausfuhrfinanzierungsförderungs- gesetz (AFFG) im Bundeshaushalt _____	33
Tabelle 5:	Entwicklung der Rückstellung und der Eventualverbindlichkeiten für Wechselkursrisiken _____	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Akteure sowie Abläufe im Exportfinanzierungsverfahren ____	19
Abbildung 2:	EUR/CHF-Wechselkurs von 2019 bis 2024 _____	27
Abbildung 3:	Vom Finanzministerium angenommener Abbau des CHF-Portfolios _____	40
Abbildung 4:	Auslastung des Value-at-Risk-Limits _____	45



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFFG	Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz
AG	Aktiengesellschaft
AusfFG	Ausfuhrförderungsgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)
d.h.	das heißt
dRGBl.	deutsches Reichsgesetzblatt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft
OTC	over the counter
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
US	United States (Vereinigte Staaten)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

HAFTUNGEN IM EXPORT-FINANZIERUNGSVERFAHREN

HAFTUNGEN DES BUNDES FÜR EXPORTFÖRDERUNGEN

Das Exportfinanzierungsverfahren bot – als ein Bestandteil des Ausfuhrförderungsverfahrens – der Exportwirtschaft attraktive Marktkonditionen zur Finanzierung von Exporten und Auslandsinvestitionen. Die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) wickelte die Ausfuhrförderung als Bevollmächtigter des Bundes ab und führte dazu Kreditoperationen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung durch (insbesondere Anleihen, Darlehen und Kredite). Der Bund übernahm auf Grundlage des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes (AFFG) dafür Haftungen. Das Gesamtportfolio der durch die OeKB aufgenommenen Finanzierungen, für die der Bund gemäß AFFG haftete, betrug Ende 2024 29,381 Mrd. EUR.

CHF-PORTFOLIO

Die OeKB finanzierte sich im überprüften Zeitraum durch Kreditoperationen in verschiedenen Währungen, u.a. in Schweizer Franken (CHF). Ende 2024 belief sich das CHF-Portfolio im Exportfinanzierungsverfahren auf 16,341 Mrd. EUR (56 % des Gesamtportfolios). Das Wechselkursrisiko des Bundes aus Kursrisikogarantien gegenüber der OeKB betrug dabei 6,489 Mrd. EUR. Dieser Betrag stellte das Risiko dar, das für den Bund bei einem Anstieg aus dem CHF zum Stichtag 31. Dezember 2024 bestand. Finanzministerium und OeKB verfolgten das Ziel, das CHF-Portfolio vollständig abzubauen.

Insbesondere der Anstieg des Schweizer Leitzinses ab dem Jahr 2022 führte dazu, dass die vorhandenen Mittel ab dem Jahr 2023 überwiegend – und im Jahr 2024 zu mehr als drei Viertel – verwendet werden mussten, um Kursverluste aus Zinszahlungen abzudecken. Infolgedessen standen weniger Mittel für den Abbau des CHF-Portfolios zur Verfügung.

Das Finanzministerium berechnete im überprüften Zeitraum jährlich eine Rückstellung für das CHF-Wechselkursrisiko. Der dabei angenommene Abbaupfad über einen Zeitraum von (zuletzt) bis zum Jahr 2055 war jedoch für den RH nicht nachvollziehbar. Angesichts des schleppenden Fortschritts beim Abbau im überprüften Zeitraum und des nicht substanziell verbesserten konjunkturellen Ausblicks für die kommenden Jahre sah der RH insbesondere das Risiko, dass ein vollständiger Abbau des CHF-Portfolios bis 2055 nicht möglich ist.

WAS IST ZU TUN?

Finanzministerium und OeKB sollten den Abbau des CHF-Portfolios konsequent vortreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren. Dabei wären sowohl Mittel aus dem Bundesbudget als auch zusätzliche Mittel, die aus dem Exportfinanzierungsverfahren selbst stammen, in Betracht zu ziehen.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Gebarung des Bundesministeriums für Finanzen und der Oesterreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft im Hinblick auf die Haftungen der Republik Österreich im Exportfinanzierungsverfahren.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es insbesondere, die Grundlagen der Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren, die Entwicklung des Schweizer-Franken-Portfolios und der Kursrisikogarantie gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz, die Rückstellung für Wechselkursrisiken, die Instrumente für den Portfolio-Abbau und für die Überwachung des Wechselkursrisikos sowie die Entwicklung anderer Finanzierungen in Fremdwährungen zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste vor allem die Jahre 2019 bis 2024.

Kurzfassung

Haftungen des Bundes für Exportförderungen – Überblick

Im Rahmen des staatlichen Ausfuhrförderungsverfahrens konnten sich österreichische Exporteure durch Haftungen des Bundes insbesondere gegen politische und wirtschaftliche Risiken in einem Exportland absichern. Die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (**OeKB**) betreute das Ausfuhrförderungsverfahren als Bevollmächtigter des Bundes und war für die banktechnische Behandlung der Exporthaftungen zuständig. (TZ 2)

Das Exportfinanzierungsverfahren bot – als ein Bestandteil des Ausfuhrförderungsverfahrens – der Exportwirtschaft attraktive Marktkonditionen zur Finanzierung von Exporten und Auslandsinvestitionen. Zur Refinanzierung dieser Ausfuhrgeschäfte oder Auslandsinvestitionen konnte die OeKB an den internationalen Finanzmärkten Finanzmittel aufnehmen.

Auf Grundlage des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes (**AFFG**) übernahm der Bund im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens Haftungen in Form von Garantien

- zugunsten der Gläubiger von Kreditoperationen der OeKB (Gläubigergarantie) und
- für das Kursrisiko, das sich aus der Durchführung von Kreditoperationen in fremder Währung ergeben konnte (Wechselkursgarantie).

Durch die Aufnahme von Krediten in Schweizer Franken (**CHF**) oder Japanischen Yen nutzten das Finanzministerium und die OeKB seit den 1970er Jahren den lange Zeit bestehenden Unterschied des Zinsniveaus dieser Länder zum österreichischen Zinsniveau, um kostengünstige Refinanzierungsmöglichkeiten für die Exportwirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Das Portfolio der durch die OeKB aufgenommenen Finanzierungen, für die der Bund gemäß AFFG haftete, betrug Ende 2024 29,381 Mrd. EUR; der Anteil des CHF mit Wechselkursgarantie am Gesamtportfolio belief sich auf 56 %. (TZ 3)

Grundlagen der Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

Eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß AFFG und ihrer operativen Abwicklung im Finanzministerium bzw. in der OeKB existierte nicht. Dies erschwerte es aus Sicht des RH, einen vollständigen Überblick über den Regelungsbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt zu gewinnen. (TZ 4)

Die sogenannte „OeKB-Spanne“ war ein Entgelt an die OeKB, das diese einbehielt, um insbesondere ihre Aufwendungen für die Administration des Exportfinanzierungsverfahrens abzudecken. Die Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB über diese Zinsspanne wurde zwar seit Jahrzehnten faktisch angewendet, lag jedoch jedenfalls zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder im Finanzministerium noch in der OeKB schriftlich vor. (TZ 5)

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die von der OeKB einbehaltene OeKB-Spanne nicht für eine Dotierung der Zinsenausgleichsrückstellung (TZ 6) und damit nicht als Risikodeckungsmasse für das Exportfinanzierungsverfahren herangezogen wurde, erachtete der RH es als notwendig, die OeKB-Spanne zwischen dem Finanzministerium und der OeKB schriftlich zu regeln. (TZ 5)

CHF-Portfolio

Entwicklung, Wechselkurs und Überbindungen

Im April 2019 lag der Wechselkurs von EUR zu CHF bei 1,1470; im Juni 2022 fiel der EUR unter die EUR/CHF-Parität, war also weniger wert als der CHF. Am Ende des Jahres 2023 sank der EUR auf seinen tiefsten Wert (0,9260 CHF). Am Ende des überprüften Zeitraums betrug der EUR/CHF-Wechselkurs 0,9412. (TZ 7)

Ende Dezember 2024 belief sich das CHF-Portfolio im Exportfinanzierungsverfahren auf 16,341 Mrd. EUR. Das inhärente Wechselkursrisiko des Bundes aus Kursrisikogarantien gegenüber der OeKB betrug dabei 6,489 Mrd. EUR; dieser Betrag stellte das Risiko dar, das für den Bund bei einem Ausstieg aus dem CHF zum Stichtag 31. Dezember 2024 bestand. Das CHF-Portfolio wurde seit Jänner 2015 mit Rücksicht auf die jeweiligen Marktgegebenheiten (insbesondere Wechselkurse) und betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens sowie nach Maßgabe der verfügbaren Budgetmittel abgebaut. Finanzministerium und OeKB verfolgten das Ziel, das CHF-Portfolio vollständig abzubauen. (TZ 8)

Es existierte keine Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB oder sonstige Zusage des Finanzministeriums, dem Exportfinanzierungsverfahren für den Abbau des CHF-Portfolios – etwa über die gesamte Periode des jeweiligen Bundesfinanzrahmens – jährlich Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget in einer bestimmten (Mindest-)Höhe zur Verfügung zu stellen. (TZ 8)

Das Finanzministerium setzte gemeinsam mit der OeKB zwischen dem zweiten Quartal 2022 und April 2023 – aufgrund der hohen Volatilität der Finanzmärkte und insbesondere aufgrund des ungünstigen Wechselkurses zwischen EUR und CHF – den CHF-Abbau de facto aus. Dies führte u.a. dazu, dass die für CHF-Abrechnungen im Jahr 2022 aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget vorgesehenen Mittel von rd. 20 Mio. EUR nicht abgerufen wurden. Mangels haushaltsrechtlicher Vorkehrungen durch das Finanzministerium konnte nicht mehr sichergestellt werden, dass diese Budgetmittel im Jahr 2023 jedenfalls für den CHF-Abbau verwendet werden. (TZ 8)

Um unmittelbare Zahlungen aus Wechselkursverlusten zu reduzieren, rechneten das Finanzministerium und die OeKB refinanzierte Kreditoperationen nicht mit dem Wechselkurs zum Zeitpunkt der neuen Kreditaufnahme ab, sondern mit dem Wechselkurs der bereits getilgten Kreditoperation (Überbindung). Dadurch konnten fällig werdende Wechselkursverluste, die der Bund sofort zu tragen gehabt hätte, auf spätere Finanzjahre verlagert werden. (TZ 9)

Kursrisikogarantie und Haftungsentgelte

Der Bund deckte aufgrund übernommener Kursrisiken bei Fremdwährungsaufnahmen im überprüften Zeitraum (2019 bis 2024) Verluste von rd. 772 Mio. EUR ab. Insbesondere der Anstieg des Schweizer Leitzinses ab dem Jahr 2022 führte dazu, dass die Mittel auf dem entsprechenden Verrechnungskonto ab dem Jahr 2023 überwiegend – und im Jahr 2024 zu mehr als drei Viertel – dazu verwendet werden mussten, Kursverluste aus Zinszahlungen abzudecken. Infolgedessen standen weniger Mittel für den CHF-Abbau zur Verfügung. Es bestand das Risiko, dass eine weitere Verschlechterung des Wechselkurses (d.h. Abwertung des EUR im Vergleich zum CHF) und ein Anstieg des Schweizer Leitzinses zu noch höheren Kursverlusten aus Zinszahlungen führen könnten. Der Bund stellte im überprüften Zeitraum insgesamt rd. 108 Mio. EUR für den CHF-Abbau zur Verfügung. (TZ 10)

Die OeKB hatte seit dem Jahr 1991 für die Übernahme von Garantien gemäß AFFG Haftungsentgelte an den Bund zu entrichten. Das Finanzministerium und die OeKB änderten die Regelung zum Mindesthaftungsentgelt im Jahr 2021. Ab diesem Zeitpunkt hatte die OeKB dem Bund ein Mindesthaftungsentgelt nur dann zu entrichten, wenn dieses die Summe aus den geleisteten einzeltransaktionsbezogenen Haftungsentgelten und dem Zuschlag zum Haftungsentgelt überstieg. Dies führte seit 2021 de facto zu einem Aussetzen des Mindesthaftungsentgelts. Tatsächliche Auswirkungen hatte diese Regelung im überprüften Zeitraum allerdings nur im Jahr 2021, als die OeKB dadurch eine ansonsten fällige Ausgleichszahlung in Höhe von rd. 4,26 Mio. EUR nicht an den Bund leisten musste. (TZ 11)

Rückstellung für Wechselkursrisiken

Das Finanzministerium kalkulierte im überprüften Zeitraum in den jährlichen Rückstellungsberechnungen für das CHF-Wechselkursrisiko mit einer starken Ausweitung des CHF-Abbaus pro Jahr. Es konnte dem RH jedoch auch bei dieser Gebarungsüberprüfung – wie schon im Zuge der Vorprüfung im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses 2022 – nicht darlegen, auf welche Annahmen es diese Ausweitung des Abbaus stützte. Dass das Finanzministerium im überprüften Zeitraum den Abbauhorizont mehrfach verlängerte, deutete der RH kritisch als Indiz dafür, dass der unterstellte Anstieg der jährlichen Abbauvolumen von Beginn an nicht realisierbar war. (TZ 12)

Betreffend die Berechnung der Rückstellung für das Jahr 2023 anerkannte der RH zwar, dass das Finanzministerium den Zeitraum für den Abbau um 16 Jahre auf das Jahr 2055 verlängerte und dadurch die Rückstellung deutlich erhöhte. Er kritisierte jedoch gleichzeitig, dass der dabei angenommene Abbaupfad (mit einem Plateaubetrag von jährlich 560 Mio. EUR für den Großteil des Zeitraums) wiederum nicht nachvollziehbar war: Das Finanzministerium ging dabei von keinen zusätzlichen

Mitteln zur Beschleunigung des CHF-Abbaus aus. Ohne diese zusätzlichen Mittel erforderte der angenommene Abbaupfad jedoch nach Ansicht des RH eine – nicht planbare – erhebliche Aufwertung des EUR gegenüber dem CHF. Angesichts des schleppenden Fortschritts beim Abbau im überprüften Zeitraum (TZ 8) und des nicht substanziell verbesserten konjunkturellen Ausblicks für die kommenden Jahre sah der RH das Risiko, dass ein vollständiger CHF-Abbau bis 2055 nicht möglich ist. (TZ 12)

Instrumente für den CHF-Abbau und die Überwachung des Wechselkursrisikos

Die OeKB implementierte in Abstimmung mit dem Finanzministerium ein eigenes Limitsystem zur Begrenzung des CHF-Wechselkursrisikos. Das Finanzministerium setzte damit eine Empfehlung des RH um. (TZ 14)

Das festgelegte Limit von 3,5 % vom Volumen des Aktivportfolios des Exportfinanzierungsverfahrens wurde jedoch seit seiner Einführung im Jahr 2017 nie überschritten und war erst einmal zu mehr als 80 % ausgelastet. Dementsprechend wurden in diesem Zeitraum auch keine Steuerungsmaßnahmen zur Begrenzung des Wechselkursrisikos ausgelöst. Dies war für den RH ein Indiz dafür, dass das Limit zu hoch angesetzt war. (TZ 14)

Das Finanzministerium und die OeKB diskutierten im Jahr 2023 eine Herabsetzung des Limits, behielten es aber schließlich unverändert bei; dies mit dem Argument, es stünden ohnehin nicht ausreichend Mittel zur Verfügung, um kurzfristig auf Limitauslastungen – mit einer Reduktion des Wechselkursrisikos durch Abbau des CHF-Portfolios – reagieren zu können. Damit konnte das Value-at-Risk-Limitsystem nach Ansicht des RH seinen Zweck, das Risiko effektiv zu steuern, in der Praxis nicht erfüllen. (TZ 14)

Daneben verfügten das Finanzministerium und die OeKB im überprüften Zeitraum über das Instrument der Wechselkurs-Szenarien. Dieses zielte darauf ab, den CHF-Abbau gezielter an positive bzw. negative Entwicklungen des Wechselkurses anzupassen und die vorhandenen Mittel dadurch effizienter einzusetzen. Die OeKB aktualisierte in Abstimmung mit dem Finanzministerium die Szenarien jährlich sowie anlassbezogen. (TZ 15)

Laut Finanzministerium und OeKB standen im überprüften Zeitraum für den Fall des Eintretens der positiven Szenarien – Aufwertung des EUR gegenüber dem CHF – keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung, um das CHF-Portfolio beschleunigt abzubauen. Dies reduzierte die praktische Relevanz des Instruments der Wechselkurs-Szenarien für den CHF-Abbau deutlich. (TZ 15)

Das Finanzministerium entwickelte zudem mittelfristige Abbauszenarien mit dem Ziel, daraus Handlungsoptionen für den CHF-Abbau ableiten zu können. Dieses Instrument war nicht ausschließlich wechselkursbezogen, sondern berücksichtigte auch die Entwicklung des Schweizer Leitzinses, was die praktische Relevanz erhöhte. (TZ 16)

Eine negative Entwicklung sowohl des Wechselkurses als auch des Schweizer Leitzinses konnte in einem Worst-Case-Szenario dazu führen, dass sämtliche verfügbaren Mittel ausschließlich zur Bedeckung der Kursverluste aus Zinszahlungen verwendet werden müssten bzw. weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden müssten, um die Kursverluste vollständig bedecken zu können. Ein Abbau des CHF-Portfolios wäre in diesem Fall nicht möglich. (TZ 16)

Entwicklung anderer Finanzierungen in Fremdwährungen

Die OeKB führte im überprüften Zeitraum zwar Kreditoperationen in verschiedenen Währungen durch, versuchte aber, das daraus resultierende Wechselkursrisiko durch den Abschluss von Swap-Geschäften¹ möglichst auszuschließen. Der Bund könnte theoretisch aufgrund des verbleibenden Kontrahentenrisikos bei Ausfall eines Swap-Partners für mögliche Wechselkursverluste in Anspruch genommen werden. (TZ 17)

Die OeKB unterlag als Kreditinstitut im Rahmen ihrer Swap-Geschäfte einer Vielzahl von aufsichtsrechtlichen Vorgaben, die dazu dienten, das Kontrahentenrisiko zu minimieren. Durch diese Vorgaben reduzierte sich das Risiko des Bundes, bei Ausfall eines Swap-Partners von der OeKB für mögliche Wechselkursverluste auch tatsächlich in Anspruch genommen zu werden. (TZ 17)

¹ Swap-Geschäfte dienen der Risikoabsicherung gegen schwankende Wechselkurse und unvorhersehbare Zinsentwicklungen.

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Negative Wechselkurs- und Zinsentwicklungen können dazu führen, dass der Bund dem Exportfinanzierungsverfahren zusätzliche Budgetmittel zuführen muss, nur um Kursverluste aus Zinszahlungen zu bedecken. Das Bundesministerium für Finanzen und die Oesterreichische Kontrollbank AG sollten daher den Abbau des CHF-Portfolios konsequent vorantreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren. (TZ 10, TZ 16)
- Das Bundesministerium für Finanzen sollte analysieren, ob – mit dem Ziel, die Planbarkeit und Geschwindigkeit des CHF-Abbaus zu verbessern – die Zusage einer gewissen Regelmäßigkeit und Höhe von Mitteln aus dem Bundesbudget für den Portfolio-Abbau budgetär realisierbar ist. (TZ 10)
- Das Bundesministerium für Finanzen und die Oesterreichische Kontrollbank AG sollten festlegen, wie für den Fall einer günstigen Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses – Eintreten eines positiven Wechselkurs-Szenarios – dem Exportfinanzierungsverfahren auch kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können, um das CHF-Portfolio im Anlassfall beschleunigt abzubauen. Dabei wären sowohl Mittel aus dem Bundesbudget als auch zusätzliche Mittel, die aus dem Exportfinanzierungsverfahren selbst stammen, in Betracht zu ziehen. (TZ 15)
- Das Bundesministerium für Finanzen sollte bei der Regelung der OeKB-Spanne gemeinsam mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG prüfen, wie ein allfälliger angemessener Beitrag der Oesterreichischen Kontrollbank AG durch eine Reduktion der OeKB-Spanne aussehen könnte, um ein nachhaltig tragfähiges Exportfinanzierungsverfahren sicherzustellen. (TZ 5)



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren						
Rechtsgrundlagen	Ausfuhrförderungsgesetz – AusfFG, BGBl. 215/1981 i.d.g.F. Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz – AFFG, BGBl. 196/1967 i.d.g.F.					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mrd. EUR ¹					
Währungen im Portfolio des Exportfinanzierungsverfahrens	28,269	30,435	28,407	29,423	30,821	29,381
davon						
CHF (in EUR)	15,325	14,990	15,261	15,848	16,683	16,341
EUR	9,342	13,095	10,788	10,853	11,729	11,038
US-Dollar (in EUR)	3,602	2,349	2,358	2,722	2,410	2,003
CHF-Portfolio zu Verrechnungskursen	10,649	10,368	10,096	9,996	9,896	9,852
CHF-Portfolio zu aktuellen Kursen	15,325	14,990	15,261	15,848	16,683	16,341
Kursdifferenz (schwebendes Wechselkursrisiko)	-4,676	-4,623	-5,165	-5,852	-6,788	-6,489
Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten für Wechselkursrisiken	4,676	4,623	5,165	5,852	6,788	6,489
davon						
Rückstellungen	0,919	0,939	0,966	0,975	1,656	1,541
Eventualverbindlichkeiten	3,757	3,683	4,199	4,877	5,132	4,948
dabei gewählter Abbauhorizont (Jahr)	bis 2036	bis 2036	bis 2038	bis 2039	bis 2055	bis 2055
	in Mio. EUR ¹					
Kursverluste	-126,93	-153,75	-141,41	-75,24	-148,62	-125,63
davon						
aus CHF-Kapitalabbau	-100,90	-130,82	-123,75	-54,12	-63,04	-29,19
aus Zinszahlungen	-26,03	-22,93	-17,66	-21,12	-85,58	-96,44
Kursgewinne	27,37	28,68	28,22	22,64	1,26	0,32
Haftungsentgelte	94,61	98,19	85,68	86,84	86,73	100,62
aus dem Bundesbudget zur Verfügung gestellte Mittel	-5,05	-27,05	-27,54	0	-24,81	-23,45

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; OeKB

¹ jeweils zum 31. Dezember



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September bis Dezember 2024 die Haftungen der Republik Österreich für Finanzierungen gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz² (**AFFG**) im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und bei der Oesterreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft (**OeKB**).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es insbesondere,

- die Grundlagen der Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren,
- die Entwicklung des Schweizer-Franken³-Portfolios und der Kursrisikogarantie gemäß AFFG,
- die Rückstellung für Wechselkursrisiken,
- die Instrumente für den Portfolio-Abbau und für die Überwachung des Wechselkursrisikos sowie
- die Entwicklung anderer Finanzierungen in Fremdwährungen

zu beurteilen. Nicht von der Prüfung umfasst waren die Tätigkeiten der OeKB als Bevollmächtigter gemäß Ausfuhrförderungsgesetz⁴ (**AusfFG**) und die damit verbundenen Haftungen der Republik Österreich. Ebenfalls nicht Gegenstand der Prüfung war eine Beurteilung des Gesamtsystems der österreichischen Exportförderungen.

Der RH überprüfte Sachverhalte, die in Teilen bereits Gegenstand früherer Gebarungsüberprüfungen des RH waren (in der Folge: **Vorberichte**⁵).

Aufgrund der privaten Eigentümerstruktur der OeKB waren nur jene Aktivitäten der OeKB Gegenstand der Überprüfung durch den RH, die in direktem Zusammenhang mit den Haftungen der Republik Österreich im Exportfinanzierungsverfahren standen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste vor allem die Jahre 2019 bis 2024, wobei der RH auch relevante Entwicklungen der Vorjahre berücksichtigte.

(2) Zu dem im Mai 2025 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die OeKB im Juni 2025 und das Finanzministerium im August 2025 Stellung.

² BGBl. 196/1967 i.d.g.F.

³ in der Folge: **CHF**

⁴ BGBl. 215/1981 i.d.g.F.

⁵ Prüfung der „Haftungen des Bundes für Exportförderungen“ im Jahr 2011 (Reihe Bund 2013/1) und dazugehörige Follow-up-Überprüfung im Jahr 2015 (Reihe Bund 2016/5) sowie Bundesrechnungsabschluss 2022 im Rahmen der Vorprüfung gemäß § 9 Rechnungshofgesetz 1948, BGBl. 144/1948 i.d.g.F., zu den Bundeshaftungen (Textteil Band 5, TZ 12)

Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die OeKB und an das Finanzministerium im Dezember 2025.

Haftungen des Bundes für Exportförderungen – Überblick

Eckpunkte des Ausfuhrförderungsverfahrens

- 2 (1) Das staatliche Ausfuhrförderungsverfahren war ein zentraler Bestandteil der österreichischen Wirtschaftspolitik und hatte den Zweck, die internationale Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen zu stärken. Dabei konnten nicht-marktfähige Risiken, die mit dem Exportgeschäft verbunden waren, abgesichert und Investoren bei ihren Auslandsaktivitäten unterstützt werden.

Die Übernahme von Exporthaftungen durch den Bund (Garantien und Wechselbürgschaften) gegen Entrichtung eines risikoadäquaten Haftungsentgelts ermöglichte es österreichischen Exporteuren, Exportgeschäfte in verschiedener Hinsicht abzusichern, insbesondere gegen politische und wirtschaftliche Risiken im Exportland. Dies beinhaltete z.B.

- das Produktionsrisiko: Risiko, dass bestellte Lieferungen und Leistungen nicht angenommen werden,
- das Kreditrisiko: Risiko, dass erbrachte Lieferungen und Leistungen nicht bezahlt werden, oder
- das Wechselkursrisiko: Risiko, dass sich der Wechselkurs zum Nachteil des exportierenden Unternehmens entwickelt.

(2) Die rechtlichen Grundlagen zur Übernahme von Haftungen für Exportförderungen waren im AusfFG und in der Ausfuhrförderungsverordnung 1981⁶ enthalten. Der Bund übernahm Haftungen auf Basis des AusfFG in Form von

- Garantien für die ordnungsgemäße Erfüllung von Rechtsgeschäften durch ausländische Vertragspartner oder
- Bürgschaftszusagen für Aussteller oder Akzeptanten auf Wechseln, die zur Finanzierung von Ausfuhrgeschäften oder Auslandsinvestitionen dienten.

⁶ BGBl. 257/1981 i.d.g.F.

(3) Die Finanzministerin bzw. der Finanzminister war gemäß AusfFG⁷ ermächtigt, die banktechnische Behandlung – bankkaufmännische Beurteilung durch Bonitätsprüfung und Bearbeitung – der Ansuchen um Haftungsübernahme, die Ausfertigung der Haftungsverträge, den Abschluss von Rechtsgeschäften⁸ sowie die Wahrnehmung der Rechte des Bundes aus Haftungsverträgen, ausgenommen deren gerichtliche Geltendmachung, einem Bevollmächtigten des Bundes zu übertragen.

Auf dieser Grundlage betreute die OeKB als Bevollmächtigter des Bundes das Ausfuhrförderungsverfahren.⁹ Um die Aufgaben der OeKB als Bevollmächtigter zu konkretisieren, schlossen der Finanzminister und die OeKB im Dezember 1981 ein Übereinkommen ab, das seither mehrfach modifiziert wurde. Dieses Übereinkommen regelte auch die finanzielle Entschädigung der OeKB für die Durchführung der vereinbarten Aufgaben.

Eckpunkte des Exportfinanzierungsverfahrens

- 3 (1) Zur Refinanzierung von Ausfuhrgeschäften oder Auslandsinvestitionen konnte die OeKB an den internationalen Finanzmärkten Finanzmittel aufnehmen. In diesem Zusammenhang bildete das AFFG die Grundlage für den Bund, im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens Haftungen in Form von Garantien zu übernehmen.

Da das vom Finanzministerium veranlasste und von der OeKB abgewickelte Exportfinanzierungsverfahren und das AFFG den Kern dieser Gebarungsüberprüfung bildeten, wird nachstehend näher auf die Grundlagen und den Ablauf des Verfahrens eingegangen.

Das Exportfinanzierungsverfahren bot der Exportwirtschaft über die Einbeziehung von Kreditinstituten attraktive Marktkonditionen zur Finanzierung von Exporten und Auslandsinvestitionen. Die Refinanzierung durch die OeKB – durch Aufnahme von Finanzmitteln auf den internationalen Finanzmärkten – erfolgte meist in Form von Anleihen.

(2) Die Finanzministerin bzw. der Finanzminister war gemäß AFFG¹⁰ ermächtigt, im Bereich der Exportfinanzierung namens des Bundes Haftungen zu übernehmen:

- Garantien zugunsten der Gläubiger von Kreditoperationen der OeKB (Gläubigergarantie); solche Kreditoperationen der OeKB konnten Anleihen, Darlehen, Kredite oder sonstige Verpflichtungen sein;

⁷ § 5 Abs. 1 AusfFG

⁸ Rechtsgeschäfte gemäß § 2a AusfFG

⁹ Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit nennt der RH in diesem Bericht die OeKB auch dann als Akteur, wenn eine gesetzliche Bestimmung im Wortlaut den Bevollmächtigten des Bundes vorsah.

¹⁰ § 1 Abs. 2 AFFG

- Haftungen gegenüber der OeKB für das Kursrisiko, das sich aus Kreditoperationen in fremder Währung ergeben konnte (Wechselkursgarantie).

Der Bund übernahm für eine Refinanzierung durch die OeKB die Haftung, wenn eine dem AusFFG entsprechende Haftung für die Finanzierung von zugrunde liegenden Rechtsgeschäften oder Rechten vorlag. Dabei konnte es sich um eine Haftung der Republik Österreich, eine geeignete Haftung einer Kreditversicherung, eine Haftung der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder eine Haftung einer internationalen Organisation, deren Bonität außer Zweifel stand, handeln.

Der Gesamtrahmen für diese Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren war im gesamten überprüften Zeitraum mit 40 Mrd. EUR limitiert. Kreditoperationen in Fremdwährungen, die einem Kursrisiko unterlagen, waren dabei mit einem Zuschlag von 10 % in den Gesamtrahmen einzurechnen. Eine einzelne Kreditoperation durfte 3,3 Mrd. EUR und eine Laufzeit von 40 Jahren nicht übersteigen.¹¹

Ein Haftungsfall aus einer Garantie trat ein, wenn der Kreditnehmer die vertraglichen Verpflichtungen aus einer Kreditoperation nicht erfüllte oder wenn am Ende der Laufzeit einer Kreditoperation in einer Fremdwährung ein Kursverlust entstanden war.¹²

Weitere Bestimmungen des AFFG regelten etwa ein Haftungsentgelt durch die OeKB für die Haftungsübernahme durch den Bund,¹³ die konkrete Verrechnung der Zahlungsströme aus Kursverlusten und -gewinnen und aus Einzelzahlungen des Haftungsentgelts¹⁴ (**TZ 10**) sowie die dazu vorgesehenen Einsichtsrechte des Finanzministeriums bei der OeKB.¹⁵

Um die Aufwendungen für die Administration des Exportfinanzierungsverfahrens abzudecken, konnte die OeKB von den eingehenden Zinszahlungen die sogenannte „OeKB-Spanne“ einbehalten (**TZ 5**). Die Möglichkeit der Haftungsübernahme durch den Bund gemäß AFFG war zeitlich auf fünf Jahre begrenzt (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit Ende Dezember 2028).

(3) Durch die Aufnahme von Krediten in CHF oder Japanischen Yen nutzten das Finanzministerium und die OeKB seit den 1970er Jahren den lange Zeit bestehenden Unterschied des Zinsniveaus dieser Länder zum österreichischen Zinsniveau, um

¹¹ § 2 AFFG

¹² § 3 AFFG

¹³ § 7 Abs. 1 AFFG

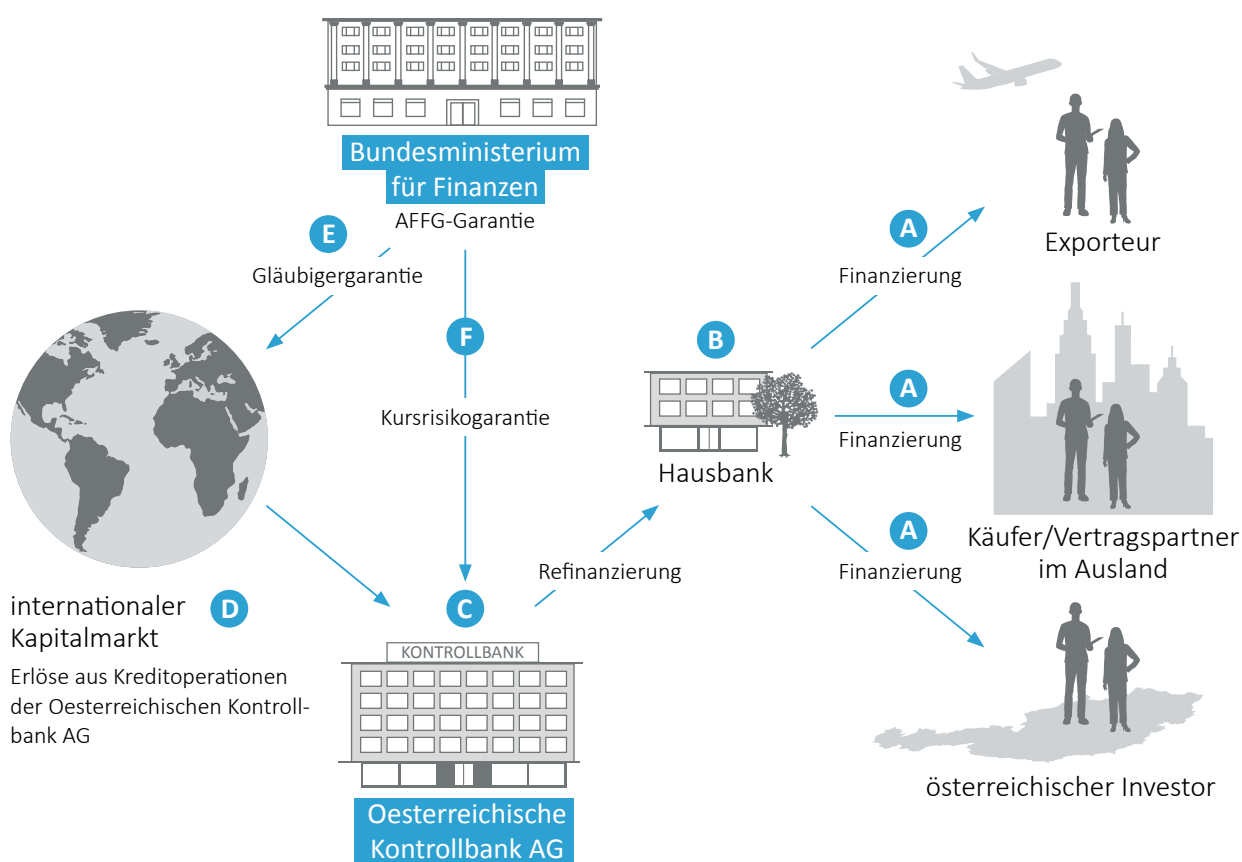
¹⁴ § 5 Abs. 1 AFFG

¹⁵ § 6 AFFG

kostengünstige Refinanzierungsmöglichkeiten für die Exportwirtschaft zur Verfügung zu stellen. Durch die Kursrisikogarantie gemäß AFFG konnte die OeKB ohne eigenes Risiko Fremdwährungen aufnehmen, da der Bund für etwaige Wechselkursdifferenzen (Kursrisiko) haftete.

(4) Die nachstehende Abbildung zeigt die wesentlichen Akteure und die Abläufe im Exportfinanzierungsverfahren:

Abbildung 1: Akteure sowie Abläufe im Exportfinanzierungsverfahren



AFFG = Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz

Quelle: OeKB; Darstellung: RH

Finanzierungsvereinbarungen im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens schloss ausschließlich die OeKB als Kreditgeber mit dem Kreditinstitut des Kreditnehmers – d.h. dessen Hausbank – ab. Österreichische Exporteure sowie Investoren (A) mussten sich daher an ihre jeweilige Hausbank (B) wenden, wenn sie Zugang zu Finanzierungen mit attraktiven Marktkonditionen suchten. In der Folge konnte sich die Hausbank mit dieser Anfrage an die OeKB (C) wenden. Diese überprüfte, ob die Voraussetzungen für das Exportfinanzierungsverfahren vorlagen, und refinanzierte die Hausbank (B), die wiederum die günstige Finanzierung an ihren Kunden (A) als Kredit weitergab.

Um die für das Exportfinanzierungsverfahren benötigten Finanzmittel aufbringen zu können, refinanzierte sich die OeKB auf den internationalen Finanzmärkten (D): Sie begab Anleihen, nahm Darlehen oder Kredite auf oder ging sonstige Verpflichtungen ein. Um dabei möglichst günstige Konditionen für das Exportfinanzierungsverfahren zu erreichen, benötigte die OeKB eine Sicherheit; diese gewährleistete die Gläubigergarantie des Bundes im Rahmen des AFFG (E). Durch die Kursrisikogarantie gemäß AFFG (F) wiederum war die OeKB bei Fremdwährungsfinanzierungen, die ein Wechselkursrisiko aufwiesen, gegen dieses abgesichert.

(5) Das Portfolio aus von der OeKB aufgenommenen – und vom Bund gemäß AFFG besicherten – Finanzierungen setzte sich im überprüften Zeitraum aus dem EUR, dem CHF und weiteren Fremdwährungen (im überprüften Zeitraum: ausschließlich US-Dollar) zusammen. Die US-Dollars unterlagen dabei laut OeKB keinem Wechselkursrisiko, weil sie der währungskonformen Refinanzierung von Geschäftsbanken dienten, die ihren Kunden Kredite in diesen Währungen einräumten.

Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung im Passivportfolio¹⁶ des Exportfinanzierungsverfahrens im Zeitverlauf:

Tabelle 1: Währungen im Portfolio des Exportfinanzierungsverfahrens in Mrd. EUR
(jeweils zum 31. Dezember)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mrd. EUR					
CHF (in EUR) mit Kursrisiko-Garantie	15,325	14,990	15,261	15,848	16,683	16,341
EUR	9,342	13,095	10,788	10,853	11,729	11,038
US-Dollar (in EUR) ohne Kursrisiko-Garantie	3,602	2,349	2,358	2,722	2,410	2,003
Summe	28,269	30,435	28,407	29,423	30,821	29,381

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; OeKB

Das Portfolio aus durch die OeKB aufgenommenen Finanzierungen, für die der Bund gemäß AFFG haftete, bewegte sich im überprüften Zeitraum zwischen 28,269 Mrd. EUR (2019) und 30,821 Mrd. EUR (2023). Ende 2024 betrug der Gesamtwert 29,381 Mrd. EUR. Der Anteil des CHF am Gesamtportfolio betrug in fünf von sechs betrachteten Jahren zwischen 54 % und 56 %. Nur im Jahr 2020 machte dieser Fremdwährungsanteil 49 % aus.

¹⁶ Das Passivportfolio stellte das Fremdkapital dar, mit dem die OeKB das Exportfinanzierungsverfahren finanzierte.

Grundlagen der Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

Interne Vorgaben

4.1 Wesentliche interne Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß AFG und zu ihrer operativen Abwicklung in der OeKB bzw. im Finanzministerium betrafen insbesondere

- Regelungen zum Haftungsentgelt, Mindesthaftungsentgelt und Zuschlag zum Haftungsentgelt (TZ 11),
- die sogenannte „AFG Fremdwährungsportfolio-Strategie“ (TZ 8),
- das Value-at-Risk-Limitsystem (TZ 14) und
- Zwischenveranlagungen: Diese dienten insbesondere der kurzfristigen Veranlagung von Liquiditätsüberschüssen¹⁷ oder dem Austausch von Vermögenswerten zur Besicherung eines Swap-Geschäfts (Collaterals) (TZ 17). Seit dem Jahr 2021 durfte die Summe der Zwischenveranlagungen maximal 15 % des Haftungsrahmens betragen.

Die Vorgaben waren in Noten des Finanzministeriums an die OeKB enthalten, deren Inhalt Finanzministerium und OeKB vorab vereinbarten. Diese Noten, deren Inkrafttreten bis 1991 zurückreichte, ergänzten einander teilweise, zum Teil änderten sie einander aber auch ab. In einem Fall – betreffend Vorgaben zur OeKB-Spanne (TZ 5) – wurde eine Vereinbarung seit Jahren faktisch angewendet, sie lag jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder im Finanzministerium noch in der OeKB schriftlich vor.

Eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß AFG und zu ihrer operativen Abwicklung im Finanzministerium bzw. in der OeKB – für einen vollständigen Überblick über den jeweils geltenden Regelungsbestand – existierte nicht.

4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß AFG und zu ihrer operativen Abwicklung im Finanzministerium bzw. in der OeKB nicht existierte. Dies erschwerte es, den jeweils geltenden Regelungsbestand vollständig zu überblicken.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, im Zusammenwirken mit der OeKB eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß AFG und zu ihrer operativen Abwicklung zu erstellen und laufend aktuell zu halten.

¹⁷ Dadurch war die OeKB in der Lage, kurzfristig auf Entwicklungen an den Finanzmärkten zu reagieren und diese für kostengünstige Refinanzierungen zu nutzen.



Weiters verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 5, die OeKB-Spanne schriftlich zu regeln.

- 4.3 Das Finanzministerium informierte in seiner Stellungnahme, dass diesbezügliche Umsetzungsarbeiten eingeleitet worden seien.

OeKB-Spanne

- 5.1 (1) Die OeKB-Spanne war ein Entgelt an die OeKB, das diese einbehielt, um insbesondere ihre Aufwendungen für die Administration des Exportfinanzierungsverfahrens abzudecken. Die OeKB-Spanne diente daneben laut Finanzministerium auch dazu, eine mögliche Rendite für die Eigentümer der OeKB¹⁸ zu erwirtschaften. Laut OeKB sollte sie zudem eine risikoadäquate Verzinsung für das Eigenkapital der Eigentümer der OeKB ermöglichen sowie in Teilen Tätigkeiten der OeKB auf Basis des AusfFG abgelden.¹⁹

Die OeKB behielt die OeKB-Spanne von den eingehenden Zinszahlungen ein. Da die OeKB nach Abzug der OeKB-Spanne die Zinserträge aus Finanzierungen, die die Refinanzierungskosten überstiegen, in die Zinsenausgleichsrückstellung (TZ 6) einstellte, führte das Einbehalten der OeKB-Spanne durch die OeKB zu einer Reduktion der Risikodeckungsmasse des Exportfinanzierungsverfahrens in gleicher Höhe.

Die OeKB-Spanne betrug bei kommerziellen, marktmäßigen Kreditfinanzierungen 25 Basispunkte²⁰ pro Jahr. Bei Soft-Loan-Finanzierungen²¹ war die OeKB-Spanne aufgrund der staatlichen Stützung der Finanzierungsbedingungen auf 16,67 Basispunkte pro Jahr begrenzt.²² In Summe machte die OeKB-Spanne im überprüften Zeitraum jährlich zwischen 57,23 Mio. EUR (2019) und 61,90 Mio. EUR (2020) aus. Im Jahr 2021 diskutierten das Finanzministerium und die OeKB – zur Sicherung eines nachhaltig tragfähigen Exportfinanzierungsverfahrens – auch einen angemessenen Beitrag der OeKB durch eine Reduktion der OeKB-Spanne. Sie behielten diese jedoch letztlich in unveränderter Höhe bei.²³

¹⁸ Die OeKB stand im Eigentum von Kommerzbanken.

¹⁹ Die OeKB begründete Letzteres damit, dass die Entschädigung laut Bevollmächtigungsvertrag gemäß § 5 AusfFG nicht kostendeckend sei.

²⁰ 25 Basispunkte = 0,25 %

²¹ Finanzierungen ausgewählter österreichischer Projekte in bestimmten Entwicklungsländern

²² Neben der OeKB-Spanne gab es noch eine weitere Zinsspanne, die die Hausbanken der Exporteure (Kommerzbanken) insbesondere für ihren administrativen Aufwand entschädigte. Dazu waren für kommerzielle Kredite grundsätzlich 50 Basispunkte und für Soft Loans grundsätzlich 33,33 Basispunkte vorgesehen.

²³ Ein weiterer Diskussionspunkt betraf die Höhe des Zuschlags zum Haftungsentgelt (TZ 11).

(2) Die zwischen Finanzministerium und OeKB vereinbarten Regeln zur OeKB-Spanne wurden faktisch angewendet, lagen jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder im Finanzministerium noch in der OeKB schriftlich vor. Nicht abschließend geklärt werden konnte daher auch die Frage, seit wann die Regelung zur OeKB-Spanne zur Anwendung kam.²⁴

- 5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB über die OeKB-Spanne seit Jahrzehnten zwar faktisch angewendet wurde, jedoch jedenfalls zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder im Finanzministerium noch in der OeKB schriftlich vorlag.

Insbesondere da die von der OeKB einbehaltene OeKB-Spanne nicht für eine Dotierung der Zinsenausgleichsrückstellung und damit nicht als Risikodeckungsmasse für das Exportfinanzierungsverfahren herangezogen wurde, erachtete der RH es als notwendig, die OeKB-Spanne zwischen dem Finanzministerium und der OeKB schriftlich zu regeln.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, gemeinsam mit der OeKB die OeKB-Spanne in geeigneter Form schriftlich zu regeln.

Weiters empfahl er dem Finanzministerium, dabei gemeinsam mit der OeKB zu prüfen, wie ein allfälliger angemessener Beitrag der OeKB durch eine Reduktion der OeKB-Spanne aussehen könnte, um ein nachhaltig tragfähiges Exportfinanzierungsverfahren sicherzustellen.

Schließlich verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 4, eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu erstellen.

- 5.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien Umsetzungsarbeiten für die schriftliche Regelung der OeKB-Spanne und für eine Prüfung eines allfälligen angemessenen Beitrags der OeKB eingeleitet worden.

Die OeKB-Spanne stelle „einen banktypischen Zinsertrag“ dar.

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die OeKB-Spanne zumindest seit 1974 Anwendung finde und dass diese faktische Regelung verschriftlicht werden könne.

²⁴ Das älteste vorliegende Dokument, das die OeKB-Spanne explizit erwähnte, war ein Schreiben der OeKB an die Hausbanken zur Neugestaltung des Exportfinanzierungsverfahrens aus dem Jahr 1974.

Die Höhe der Spanne sei seit 1974 unverändert. In der Zwischenzeit habe sich, insbesondere nach der globalen Finanzkrise 2008, die bankbetriebliche Administration des Exportfinanzierungsverfahrens verteuert. Beispiele für in diesem Zeitraum gestiegene Kosten seien Rechts-, Revisions-, Geldwäschebekämpfungs-, Risikomanagement- und Compliance-Kosten sowie Kosten für Technologie und IT-Infrastruktur, wie Kernbankensysteme, Online-Plattformen und Cyber-Sicherheit. Die OeKB-Spanne decke diese Kosten ab und ermögliche es der OeKB, die ordnungsgemäße Administration des Exportfinanzierungsverfahrens sicherzustellen.

- 5.4 Der RH begrüßte gegenüber dem Finanzministerium die Einleitung von Umsetzungsarbeiten für die schriftliche Regelung der OeKB-Spanne und für eine Prüfung eines allfälligen angemessenen Beitrags der OeKB. Er entgegnete dem Finanzministerium jedoch, dass selbst die OeKB in den dem RH zur Verfügung gestellten schriftlichen Unterlagen vom Entgeltcharakter der OeKB-Spanne ausging.

Zinsenausgleichsrückstellung

- 6.1 (1) Die sogenannte Zinsenausgleichsrückstellung war eine steuerbegünstigte „Rückstellung“²⁵, die die OeKB im Jahr 1968 im Auftrag des Finanzministeriums eingerichtet hatte. Sie sollte die im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens erzielten Überschüsse ansammeln, um sie bei Bedarf ausschließlich für die Finanzierungen im Exportfinanzierungsverfahren – zur Stabilisierung der Konditionen von Krediten – zu verwenden.²⁶ Die Dotierung und Verwendung der Zinsenausgleichsrückstellung ergab sich dabei als Saldo der erzielten Zinserträge,²⁷ abzüglich der OeKB-Spanne (TZ 5) sowie der Kosten im unmittelbaren Zusammenhang mit der Refinanzierung.

Die im Exportfinanzierungsverfahren erwirtschafteten Überschüsse waren somit der Verwendung durch die OeKB-Gruppe für andere Zwecke sowie dem Zugriff der Eigentümer der OeKB dauerhaft entzogen; sie waren ausschließlich zum Ausgleich von Risiken aus dem Exportfinanzierungsverfahren bestimmt. Die OeKB wies in Abstimmung mit dem Finanzministerium die Zinsenausgleichsrückstellung direkt in ihrer Bilanz als Sonderposten zwischen dem Fremd- und dem Eigenkapital aus.

²⁵ „abzugsfähiger Schuldposten“

²⁶ Die Mittel der Zinsenausgleichsrückstellung wurden dabei unverzinst eingesetzt.

²⁷ wobei auch die von der OeKB geleisteten Haftungsentgelte (TZ 11) als Zinsaufwand verbucht wurden

(2) Eine abschließende schriftliche Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB über die Rechtsnatur der Zinsenausgleichsrückstellung gab es nicht. Ebenso lag keine spezifische Analyse des Finanzministeriums und der OeKB darüber vor, wie hoch die Zinsenausgleichsrückstellung sein musste, um ihre Zwecke im Exportfinanzierungsverfahren zu erfüllen.²⁸

(3) Die Zinsenausgleichsrückstellung – gemäß Unternehmensgesetzbuch (UGB)²⁹ – entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung der Zinsenausgleichsrückstellung (jeweils zum 31. Dezember)

Zinsenausgleichsrückstellung	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mrd. EUR					
	1,118	1,038	0,963	0,886	0,955	1,082

Quellen: BMF; OeKB

Während die Zinsenausgleichsrückstellung zwischen 2019 und 2022 kontinuierlich sank, stieg sie beginnend mit 2023 insbesondere aufgrund der stark veränderten Zinslandschaft – allgemein gestiegene Zinsen und auch Ausweitung der Zinsdifferenz – wieder an und erreichte 2024 mit 1,082 Mrd. EUR fast wieder das Ausgangsniveau des überprüften Zeitraums.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass die OeKB die Zinsenausgleichsrückstellung im Auftrag des Finanzministeriums eingerichtet hatte, um die im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens erzielten Überschüsse anzusammeln und diese bei Bedarf ausschließlich für die Finanzierungen im Exportfinanzierungsverfahren zu verwenden. Die Überschüsse waren der Verwendung durch die OeKB-Gruppe für andere Zwecke sowie dem Zugriff der Eigentümer der OeKB dauerhaft entzogen; sie waren ausschließlich zum Ausgleich von Risiken aus dem Exportfinanzierungsverfahren bestimmt.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Zinsenausgleichsrückstellung per 31. Dezember 2024 1,082 Mrd. EUR betrug. Er hielt kritisch fest, dass keine spezifische Analyse des Finanzministeriums und der OeKB darüber vorlag, wie hoch die Zinsenausgleichsrückstellung sein musste, um ihre Zwecke im Exportfinanzierungsverfahren zu erfüllen.

²⁸ Die Entwicklung der Zinsenausgleichsrückstellung und damit die Tragfähigkeit des Verfahrens hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf das Eigenkapital der OeKB evaluierte die OeKB hingegen im Rahmen der jährlichen Kapitalplanung.

²⁹ dRGBL. S. 219/1897 i.d.g.F.



Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, gemeinsam mit der OeKB zu analysieren, wie hoch die Zinsenausgleichsrückstellung notwendigerweise zur Erfüllung ihrer Zwecke im Exportfinanzierungsverfahren sein muss. Abhängig von den Ergebnissen wäre eine schriftliche Vereinbarung über die Verwendung überschüssiger Mittel abzuschließen.

- 6.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei eine entsprechende Prüfung eingeleitet worden.

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Zinsenausgleichsrückstellung dem Exportfinanzierungsverfahren als Risikodeckungsmasse diene. Damit sichere sie die langfristige Tragfähigkeit des Verfahrens über die Portfoliozyklen hinweg und ermögliche es dem Exportfinanzierungsverfahren, seinem Auftrag zu entsprechen, der Exportwirtschaft stabil attraktive Finanzierungsbedingungen zur Verfügung zu stellen. Damit müsse die Rückstellung langfristig adversen Markt- und Geschäftsentwicklungen standhalten. Eine Mindesthöhe der Zinsenausgleichsrückstellung hänge von Annahmen zu künftigen Markt- und Portfolioentwicklungen ab, eine laufende Evaluierung und Anpassung dieser Annahmen müsse eine ausreichende Dotation der Rückstellung auch in der Zukunft sicherstellen. Eine allfällige Vereinbarung zur Verwendung überschüssiger Mittel müsse auch den Bilanzierungsanforderungen des Exportfinanzierungsverfahrens entsprechen.

- 6.4 (1) Der RH begrüßte gegenüber dem Finanzministerium die Einleitung einer Prüfung der notwendigen Höhe der Zinsenausgleichsrückstellung.

(2) Mit der OeKB stimmte der RH betreffend die von ihr noch einmal zusammengefassten Kriterien bzw. Rahmenbedingungen einer derartigen Prüfung überein. Gerade deshalb war es aus Sicht des RH wichtig, dass Finanzministerium und OeKB die Höhe der Zinsenausgleichsrückstellung gemeinsam analysieren.

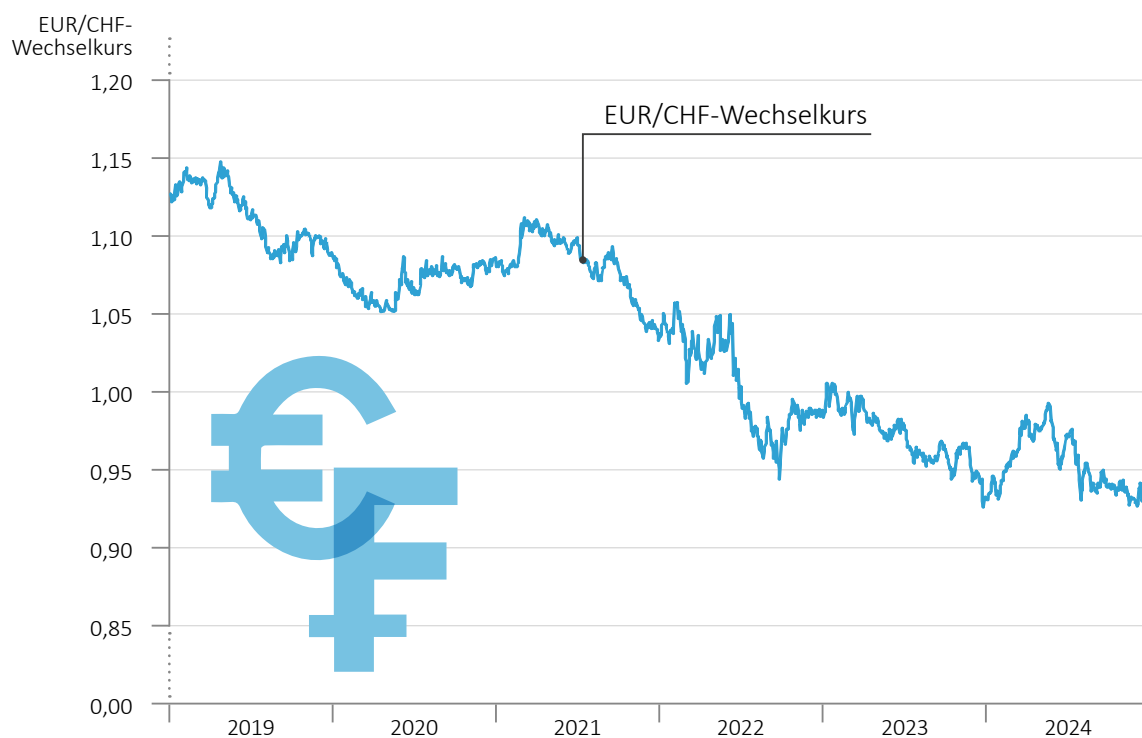
Der RH betonte weiters, dass – abhängig von den Ergebnissen – sodann eine schriftliche Vereinbarung über die Verwendung überschüssiger Mittel abzuschließen ist. Derartige zusätzliche Mittel können – neben Mitteln aus dem Bundesbudget – dazu beitragen, dass das Finanzministerium und die OeKB den Abbau des CHF-Portfolios konsequent vorantreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren.

CHF-Portfolio

Entwicklung des CHF-Wechselkurses

- 7 Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses im überprüften Zeitraum:

Abbildung 2: EUR/CHF-Wechselkurs von 2019 bis 2024



Quelle: OeNB; Darstellung: RH

Der CHF diente zahlreichen Anlegern in Krisenzeiten als sicherer Hafen („safe haven“). Krisen wie die COVID-19-Pandemie, der Krieg in der Ukraine oder die hohe Inflation und die damit verbundene Unsicherheit führten daher im überprüften Zeitraum zu einer Aufwertung des CHF gegenüber dem EUR.

Der EUR/CHF-Wechselkurs betrug im April 2019 1,1470; im Juni 2022 fiel der EUR unter die EUR/CHF-Parität, war also weniger wert als der CHF. Am Ende des Jahres 2023 sank der EUR auf seinen tiefsten Wert (0,9260 CHF). Dies bedeutete, dass mit 1 EUR nur noch 0,9260 CHF erworben werden konnten. Am Ende des überprüften Zeitraums betrug der EUR/CHF-Wechselkurs 0,9412.

Im Gegensatz dazu lag der durchschnittliche Verrechnungskurs (Anschaffungskurs) des CHF-Portfolios per Ende 2019 bei 1,5620 CHF und sank bis zum Ende des überprüften Zeitraums nur geringfügig auf 1,5611 CHF (TZ 8).

Die Abwertung des EUR gegenüber dem CHF bedeutete, dass sowohl der Abbau des CHF-Portfolios (in der Folge: **CHF-Abbau**) als auch die zu leistenden Zinszahlungen mit höheren Wechselkursverlusten für den Bund verbunden waren (TZ 10).

Entwicklung des CHF-Portfolios

- 8.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des CHF-Portfolios zwischen Ende 2019 und Ende 2024:

Tabelle 3: Entwicklung des CHF-Portfolios (in EUR)

CHF-Portfolio	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mio. EUR					
zu Verrechnungskursen	10.648,77	10.367,51	10.096,08	9.996,32	9.895,64	9.851,90
durchschnittlicher Verrechnungskurs	1,5620	1,5619	1,5616	1,5612	1,5612	1,5611
zu aktuellem Kurs	15.324,96	14.990,28	15.261,35	15.848,49	16.683,18	16.340,60
Wechselkurs zum Stichtag	1,0854	1,0802	1,0331	0,9847	0,9260	0,9412
Kursdifferenz (Wechselkursrisiko)	-4.676,20	-4.622,77	-5.165,27	-5.852,17	-6.787,55	-6.488,70
	in %					
Kursdifferenz in %	-43,90	-44,60	-51,20	-58,50	-68,59	-65,86

Quellen: BMF; OeKB

Zum 31. Dezember 2024 belief sich das CHF-Portfolio auf 16,341 Mrd. EUR³⁰. Das inhärente Wechselkursrisiko des Bundes aus Kursrisikogarantien³¹ gegenüber der OeKB betrug 6,489 Mrd. EUR; dieser Betrag stellte das Risiko dar, das für den Bund bei einem Ausstieg aus dem CHF zum Stichtag 31. Dezember 2024 bestand.

Das CHF-Portfolio zu durchschnittlichen Verrechnungskursen (ursprünglichen Kursen) verringerte sich zwischen Ende 2019 und Ende 2024 um 796,87 Mio. EUR (-7,48 %):³² Davon betrug der Abbau 99,76 Mio. EUR im Jahr 2022, 100,68 Mio. EUR im Jahr 2023 und 43,74 Mio. EUR im Jahr 2024.³³ Trotz dieser Verringerung erhöhte

³⁰ Dies entsprach 15,380 Mrd. CHF.

³¹ gemäß § 1 Abs. 2 lit. b AFFG

³² Zwischen Ende 2018 und Ende 2024 verringerte sich das CHF-Portfolio zu durchschnittlichen Verrechnungskursen laut Finanzministerium um rd. 1,049 Mrd. EUR.

³³ zur Verlangsamung des Kapitalabbaus aufgrund vermehrter Zahlungen wegen Verlusten aus Zinsabrechnungen siehe TZ 10

sich die Kursdifferenz (Wechselkursrisiko) zwischen Ende 2019 und Ende 2024 um 1,813 Mrd. EUR (+38,76 %). Grund dafür war eine fortgesetzte Abwertung des EUR gegenüber dem CHF (im selben Zeitraum von 1,0854³⁴ auf 0,9412 bzw. um 13,29 %).

(2) Auf Basis einer Note des Finanzministeriums an die OeKB vom November 2014 wurde das CHF-Portfolio seit Jänner 2015 abgebaut, mit Rücksicht auf die jeweiligen Marktgegebenheiten (insbesondere Wechselkurse) und betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens sowie nach Maßgabe der verfügbaren Budgetmittel. Diese bestanden neben den – ebenfalls seit Jänner 2015 für die Abrechnung von Kursdifferenzen bzw. für den CHF-Abbau zweckgebundenen³⁵ – bezahlten Haftungsentgelten und Mitteln aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget allfällig auch aus Kursgewinnen aus dem Exportfinanzierungsverfahren. Eine Jahresplanung für das folgende Jahr erstellten das Finanzministerium und die OeKB jeweils bis Mitte Dezember. Finanzministerium und OeKB stimmten die Abbaumaßnahmen jeweils einzeln ab. Fällige, aber nicht abgerechnete bzw. abgebaute CHF-Kreditoperationen wurden währungskonform refinanziert und die Verrechnungskurse (Anschaffungskurse) „überbunden“ (d.h. übertragen), um die Kursverluste nicht abrechnen zu müssen (TZ 9).

Ziel war dabei – in Abkehr von einer früher verfolgten bloßen Reduktion des Fremdwährungsanteils am Exportfinanzierungsverfahren³⁶ –, das CHF-Portfolio vollständig abzubauen. Es existierte jedoch keine Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB oder sonstige (verbindliche) Zusage des Finanzministeriums, für den CHF-Abbau – etwa über die gesamte Periode des jeweiligen Bundesfinanzrahmens – jährlich Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget in einer bestimmten (Mindest-)Höhe zur Verfügung zu stellen.

(3) Aufgrund der hohen Volatilität der Finanzmärkte, verbunden mit einer Aufwertung des CHF gegenüber dem EUR, und der allgemeinen wirtschaftlichen Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine legte das Finanzministerium im April 2022 gemeinsam mit der OeKB fest, CHF-Kapitalabrechnungen erst wieder nach einer Erholung des Wechselkurses auf zumindest 1,05³⁷ durchzuführen. Dadurch wurden die CHF-Kapitalabrechnungen ab dem zweiten Quartal 2022 ausgesetzt.³⁸

Nachdem das Finanzministerium im November 2022 einem Vorschlag der OeKB, den CHF-Abbau wieder aufzunehmen, nicht gefolgt war, führten Beratungen von

³⁴ 1 EUR = 1,0854 CHF

³⁵ vgl. die AFG-Novelle BGBl. I 40/2014

³⁶ wie etwa noch in einer Note des Finanzministeriums an die OeKB vom März 2011

³⁷ 1 EUR = 1,05 CHF

³⁸ Kursverluste aus Zinsen und Kapitalabrundungen bei Überbindungen wurden hingegen weiterhin abgerechnet.

Finanzministerium und OeKB Ende März 2023 zur Entscheidung, den CHF-Abbau fortan ungeachtet der zuvor definierten Schwelle von 1,05 wieder aufzunehmen. Daraufhin wurden auch die Wechselkurs-Szenarien (TZ 15) angepasst.

Als Konsequenz dieses vorübergehenden Aussetzens des CHF-Abbaus

- verblieben mit Jahresende 2022 zweckgebundene Einnahmen aus dem Exportfinanzierungsverfahren (wie insbesondere Haftungsentgelte) von rd. 35 Mio. EUR auf dem Verrechnungskonto und
- wurden die für CHF-Abrechnungen im Jahr 2022 aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget vorgesehenen Mittel von rd. 20 Mio. EUR nicht abgerufen.

Das Finanzministerium führte die zweckgebundenen Einnahmen von rd. 35 Mio. EUR einer zweckgebundenen Rücklage zu und konnte diese damit im Jahr 2023 – über eine Mittelverwendungsüberschreitung – für die Abrechnung des CHF-Portfolios verwenden. Die nicht zweckgebundenen Budgetmittel von rd. 20 Mio. EUR führte das Finanzministerium der Detailbudgetrücklage zu. Dadurch konnte nicht mehr sichergestellt werden, dass diese Mittel jedenfalls für den CHF-Abbau verwendet werden.

- 8.2 Der RH hielt zunächst fest, dass sich das CHF-Portfolio im Exportfinanzierungsverfahren Ende 2024 auf 16,341 Mrd. EUR belief. Das inhärente Wechselkursrisiko des Bundes aus Kursrisikogarantien gegenüber der OeKB betrug 6,489 Mrd. EUR; dieser Betrag stellte das Risiko dar, das für den Bund bei einem Ausstieg aus dem CHF zum Stichtag 31. Dezember 2024 bestand. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktgegebenheiten (insbesondere Wechselkurse) und betriebswirtschaftlichen Erfordernisse des Exportfinanzierungsverfahrens sowie nach Maßgabe der verfügbaren Budgetmittel wurde das CHF-Portfolio seit Jänner 2015 abgebaut; Finanzministerium und OeKB verfolgten dabei das Ziel eines vollständigen Abbaus. Im Zeitraum Ende 2019 bis Ende 2024 bauten sie das CHF-Portfolio jährlich durchschnittlich im Ausmaß von rd. 159 Mio. EUR ab.

Es existierte keine Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB oder sonstige Zusage des Finanzministeriums, dem Exportfinanzierungsverfahren für den CHF-Abbau regelmäßig Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget in einer bestimmten (Mindest-)Höhe zur Verfügung zu stellen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 10 zu den Mitteln, die aus dem Bundesbudget für den Kapitalabbau zur Verfügung stehen.

Weiters hielt der RH fest, dass das Finanzministerium gemeinsam mit der OeKB ab dem zweiten Quartal 2022 aufgrund der hohen Volatilität der Finanzmärkte und insbesondere aufgrund des ungünstigen Wechselkurses zwischen EUR und CHF den

CHF-Abbau de facto aussetzte. Dies führte u.a. dazu, dass die für CHF-Abrechnungen im Jahr 2022 aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget vorgesehenen Mittel von rd. 20 Mio. EUR nicht abgerufen wurden. Der RH sah es kritisch, dass das Finanzministerium diese nicht zweckgebundenen Budgetmittel der Detailbudgetrücklage zuführte. Dadurch konnte nicht mehr sichergestellt werden, dass diese Mittel jedenfalls für den CHF-Abbau verwendet werden.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, Mittel aus dem Bundesbudget, die bereits für den CHF-Abbau im Exportfinanzierungsverfahren vorgesehen sind, auch tatsächlich dafür einzusetzen und dafür gegebenenfalls jahresübergreifend haushaltsrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

- 8.3 In seiner Stellungnahme teilte das Finanzministerium mit, dass die diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen geprüft würden.

Einsatz von Überbindungen bei Refinanzierungen

- 9.1 (1) Mit dem Ziel, Schwankungen im Fremdwährungsbereich (und somit Kosten aus Wechselkursverlusten) langfristig möglichst budgetschonend ausgleichen zu können, setzte das Finanzministerium – wie auch schon zur Zeit der Vorberichte – unverändert das Instrument der sogenannten Überbindung ein.

Unter Überbindungen sind Anschlussfinanzierungen zu verstehen, d.h., das Volumen einer bestehenden Kreditoperation wird bei Fälligkeit nicht zurückgezahlt, sondern durch eine neue Kreditoperation ersetzt. Eine Abrechnung (z.B. eine Realisierung von Wechselkursverlusten) ist somit nicht erforderlich. Zum Zeitpunkt einer Überbindung werden keine Wechselkursverluste aus Kapitalzahlungen realisiert, die anfallenden Zinsen werden jedoch laufend (zum jeweils aktuellen Wechselkurs) bedient.

Überbindungen führten im Bereich des Exportfinanzierungsverfahrens dazu, dass Kreditoperationen bei ungünstigen Wechselkursen nicht mit dem Wechselkurs zum Zeitpunkt der neuen Kreditaufnahme abgerechnet wurden, sondern mit dem Wechselkurs der bereits getilgten Kreditoperation. Dadurch vermieden das Finanzministerium und die OeKB zu diesem Zeitpunkt Wechselkursverluste. Das Risiko der Realisierung von – je nach Marktlage auch steigenden – Wechselkursverlusten wurde auf spätere Finanzjahre übertragen.

- (2) Nachdem im November 2024 die letzte originär begebene CHF-Anleihe fällig geworden war, bestand ab diesem Zeitpunkt das gesamte CHF-Portfolio der OeKB aus überbundenen CHF-Kreditoperationen.



- 9.2 Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium und die OeKB, um unmittelbare Zahlungen aus Wechselkursverlusten zu reduzieren, refinanzierte Kreditoperationen nicht mit dem Wechselkurs zum Zeitpunkt der neuen Kreditaufnahme abrechneten, sondern mit dem Wechselkurs der bereits getilgten Kreditoperation (Überbindung). Dadurch konnten fällig werdende Wechselkursverluste, die der Bund sofort zu tragen gehabt hätte, auf spätere Finanzjahre verlagert werden.
- 9.3 Das Finanzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Möglichkeit der Überbindung im AFFG ausdrücklich vorgesehen und rechtlich zulässig sei. Auslaufende Kreditoperationen könnten durch neue ersetzt werden, ohne dass damit automatisch eine Abrechnung von Kursverlusten verbunden sein müsse. Kursverluste aus Zinsen würden nicht überbunden, sondern stets abgerechnet.

Entwicklung der Kursrisikogarantie im Bundeshaushalt

- 10.1 (1) Gemäß § 4 AFFG hatte der Bund dem Bevollmächtigten – der OeKB – bei Fremdwährungsaufnahmen eine etwaige negative Kursdifferenz zwischen dem Wechselkurs zum Aufnahmezeitpunkt und dem Wechselkurs zum Tilgungszeitpunkt einer Kreditoperation zu vergüten; im umgekehrten Fall musste die OeKB dem Bund eine positive Kursdifferenz (Kursgewinn) erstatten. Im Falle eines negativen Wechselkursverhältnisses hatte der Bund auch die laufenden Wechselkursdifferenzen für die fälligen Zinszahlungen zu begleichen.
- (2) Zur Bedeckung von Wechselkursverlusten dienten die Mittel auf dem sogenannten „§§ 3, 4, 5-Konto“. Dabei handelte es sich um ein disloziertes Bundeskonto, das die OeKB führte. Auch Kursverluste im Rahmen der Begleichung fälliger Zinszahlungen wurden über das §§ 3, 4, 5-Konto abgedeckt und reduzierten dessen Mittel. Höhere Aufwendungen bei den Zinszahlungen beschränkten demnach die Möglichkeiten, das CHF-Portfolio abzubauen. Sofern die Mittel auf dem §§ 3, 4, 5-Konto nicht ausreichten, um Kursdifferenzen zu bedecken, hatte der Bund Budgetmittel dafür zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite waren auch allfällige Kursgewinne dem §§ 3, 4, 5-Konto zuzuführen.



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

(3) Im überprüften Zeitraum schlug sich die Kursrisikogarantie des Bundes für Fremdwährungen im Bundesbudget betragsmäßig wie folgt nieder:

Tabelle 4: Kursrisikogarantie nach dem Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG) im Bundeshaushalt

CHF-Portfolio	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Summe 2019 bis 2024
	in Mio. EUR						
Kursverluste	-126,93	-153,75	-141,41	-75,24	-148,62	-125,63	-771,58
davon							
Kursverluste aus CHF-Abbau	-100,90	-130,82	-123,75	-54,12	-63,04	-29,19	-501,82
Kursverluste aus Zinszahlungen	-26,03	-22,93	-17,66	-21,12	-85,58	-96,44	-269,76
Kursgewinne	27,37	28,68	28,22	22,64	1,26	0,32	108,49
Haftungsentgelte	94,61	98,19	85,68	86,84	86,73	100,62	552,67
Zinsen	0,01	0,01	0,01	0,12	1,64	1,42	3,21
Kapitalertragsteuer	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,39	-0,33	-0,75
Veränderung Bestand §§ 3, 4, 5-Konto (- Cash-Aufbau, + Cash-Abbau)	-0,10	-0,18	-0,03	-34,34	34,57	0,13	0,05
aus dem Bundesbudget zur Verfügung gestellte Mittel (nicht zweckgebunden)	-5,05	-27,05	-27,54	0,00	-24,81	-23,45	-107,90

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; OeKB; Zusammenstellung: RH

Während die Kursverluste und Kursgewinne ausschließlich das CHF-Portfolio betreffen, wurden die Haftungsentgelte (**TZ 11**) für das gesamte AFFG-Portfolio vereinbart (ebenfalls auf dem §§ 3, 4, 5-Konto). Insgesamt handelte es sich im überprüften Zeitraum um Haftungsentgelte von rd. 553 Mio. EUR. Diese waren zweckgebunden für den CHF-Abbau zu verwenden (siehe **TZ 8**). Zusätzlich stellte der Bund auch Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget für den Abbau bereit. Insgesamt beliefen sich diese Budgetmittel im überprüften Zeitraum auf rd. 108 Mio. EUR. Es existierte keine Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB oder sonstige Zusage des Finanzministeriums, die die regelmäßige Bereitstellung und die Höhe der Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget festlegte.

Durch den CHF-Abbau wurden im überprüften Zeitraum Kursgewinne von insgesamt rd. 108 Mio. EUR realisiert. Diesen Gewinnen standen Kursverluste von insgesamt rd. 772 Mio. EUR gegenüber. Von diesen Verlusten stammten rd. 270 Mio. EUR aus geleisteten Zinszahlungen, davon rd. 86 Mio. EUR im Jahr 2023 und rd. 96 Mio. EUR

im Jahr 2024.³⁹ Damit stammten 58 % (2023) bzw. 77 % (2024) der jeweiligen Kursverluste aus Zinszahlungen.⁴⁰

- 10.2 Der RH hielt fest, dass der Bund aufgrund übernommener Kursrisiken bei Fremdwährungsaufnahmen im überprüften Zeitraum Verluste in Höhe von rd. 772 Mio. EUR abdeckte. Insbesondere der Anstieg des Leitzinses der Schweizerischen Nationalbank (in der Folge: **Schweizer Leitzins**) ab dem Jahr 2022 führte dazu, dass die Mittel auf dem §§ 3, 4, 5-Konto ab dem Jahr 2023 überwiegend – und im Jahr 2024 zu mehr als drei Viertel – verwendet werden mussten, um Kursverluste aus Zinszahlungen abzudecken. Infolgedessen standen weniger Mittel für den CHF-Abbau zur Verfügung.

Diesbezüglich wies der RH kritisch auf das Risiko hin, dass eine weitere Verschlechterung des Wechselkurses (d.h. Abwertung des EUR im Vergleich zum CHF) und ein Anstieg des Schweizer Leitzinses die Kursverluste aus Zinszahlungen noch höher ausfallen lassen könnten. Dies könnte nicht nur de facto zu einem Aussetzen des CHF-Abbaus führen, sondern in einem Worst-Case-Szenario dazu, dass der Bund Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget zur Verfügung stellen muss, um die Kursverluste aus Zinszahlungen zu bedienen – ohne dass es dabei zu einem Kapitalabbau kommt. Ein entsprechendes Worst-Case-Szenario entwickelte auch das Finanzministerium in einem internen Analysedokument (**TZ 16**). Der RH erachtete daher den konsequenten Abbau des CHF-Portfolios u.a. auch deshalb als erforderlich, um das Risiko von Verlusten aus Zinszahlungen zu verringern.

Negative Wechselkurs- und Zinsentwicklungen können dazu führen, dass der Bund dem Exportfinanzierungsverfahren zusätzliche Budgetmittel zuführen muss, nur um Kursverluste aus Zinszahlungen zu bedecken. Vor diesem Hintergrund empfahl daher der RH dem Finanzministerium und der OeKB, den CHF-Abbau konsequent voranzutreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren.

Daneben hielt der RH auch fest, dass der Bund im überprüften Zeitraum insgesamt rd. 108 Mio. EUR für den CHF-Abbau zur Verfügung stellte. Es existierte jedoch keine Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der OeKB oder sonstige Zusage des Finanzministeriums, die die regelmäßige Bereitstellung und die Höhe dieser Mittel aus dem nicht zweckgebundenen Bundesbudget festlegte. Eine solche Zusage – zumindest für die Periode des jeweiligen Bundesfinanzrahmens – würde nach Ansicht des RH aber den Portfolio-Abbau besser planbar machen.

³⁹ Im September 2022 kehrte die Schweizerische Nationalbank von ihrer Negativzinspolitik ab und erhöhte den Leitzins auf 0,5 % (zuvor -0,25 %). Bis zum Jahr 2023 erhöhte sie den Leitzins schrittweise auf 1,75 %.

⁴⁰ Laut Finanzministerium machten über den gesamten überprüften Zeitraum die Kursverluste aus Zinszahlungen im Durchschnitt rd. 35 % der gesamten Verluste aus.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, zu analysieren, ob – mit dem Ziel, die Planbarkeit und Geschwindigkeit des CHF-Abbaus zu verbessern – die Zusicherung einer gewissen Regelmäßigkeit und Höhe von Mitteln aus dem Bundesbudget für den Portfolio-Abbau budgetär realisierbar ist.

- 10.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, das Ziel des konsequenten CHF-Abbaus zu unterstützen.

Zur weiteren Empfehlung teilte das Finanzministerium mit, dass im Rahmen des Bundesfinanzrahmengesetzes (**BFRG**) mehrjährige finanzielle Planwerte vorgesehen seien. Die im BFRG abgebildeten Ausgabenobergrenzen für vier Jahre dienten der mittelfristigen Budgetplanung. Die diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen würden geprüft.

Weiters habe der Abrechnung von Kursverlusten in Höhe von 771,58 Mio. EUR während des überprüften Zeitraums ein Budgetmitteleinsatz von 107,9 Mio. EUR gegenübergestanden. Das komme einem Verhältnis zwischen Verfahrens- und Budgetmitteln von ungefähr 6:1 gleich und stelle sich als budgetschonende Vorgehensweise dar.

(2) Laut Stellungnahme der OeKB werde die Strategie, das CHF-Portfolio abzubauen, konsequent verfolgt. Inwieweit zusätzliche Mittel zum Abbau zur Verfügung gestellt werden könnten, müsse im Zusammenhang mit TZ 6 geprüft werden.

- 10.4 (1) Der RH begrüßte gegenüber dem Finanzministerium dessen Ziel, den konsequenten Abbau des CHF-Portfolios zu unterstützen.

Er wies jedoch darauf hin, dass die im BFRG normierten Obergrenzen für Auszahlungen keine Zweckbindung auf Ebene der Globalbudgets begründen und dass allein dadurch keine verbindliche Bereitstellung von Budgetmitteln für den CHF-Abbau in einer bestimmten jährlichen Höhe sichergestellt ist.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Finanzministerium, zu analysieren, ob – mit dem Ziel, die Planbarkeit und Geschwindigkeit des CHF-Abbaus zu verbessern – die Zusicherung einer gewissen Regelmäßigkeit und Höhe von Mitteln aus dem Bundesbudget für den Portfolio-Abbau budgetär realisierbar ist.

Eine mögliche Umsetzungsmaßnahme wäre etwa der Ausweis der jährlich für den CHF-Abbau geplanten Budgetmittel im Strategiebericht gemäß § 14 Bundeshaushaltsgesetz 2013⁴¹. Mit diesem transparenten Ausweis könnte für die nächsten vier

⁴¹ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

Jahre die Verbindlichkeit erhöht und damit die Geschwindigkeit des CHF-Abbaus verbessert werden.

(2) Gegenüber der OeKB verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 6.

Haftungsentgelte

11.1 (1) Die OeKB hatte seit dem Jahr 1991 für die Übernahme von Garantien gemäß AFGG einzeltransaktionsbezogene Haftungsentgelte an den Bund zu entrichten. Sie hatte dabei jeweils das Haftungsentgelt zu berechnen und unterjährig dem §§ 3, 4, 5-Konto gutzuschreiben. Das Entgelt betrug für Kreditoperationen in EUR jährlich 0,2 % vom Garantiebetrug bzw. für Kreditoperationen in einer Fremdwährung jährlich 0,22 %⁴² vom Garantiebetrug. Bei Kreditoperationen in einer Fremdwährung bestimmte sich der Garantiebetrug aus der Umrechnung des Nominalbetrags anhand des bei Durchführung der Kreditoperation gültigen EUR-Wechselkurses. Das Haftungsentgelt wurde bis zum Ende der Laufzeit bzw. bis zum erstmöglichen Kündigungszeitpunkt der Kreditoperation unter Berücksichtigung eines Abzinsungsfaktors berechnet.

(2) Das Finanzministerium änderte bzw. ergänzte die Haftungsentgeltregelungen in den Folgejahren mehrmals. Im Jahr 2003 führte das Finanzministerium ein jährliches Mindesthaftungsentgelt ein. Dieses berechnete sich auf Basis eines jährlichen Durchschnitts aus den Monats-Endständen der im Exportfinanzierungsverfahren eingesetzten Mittel, getrennt nach EUR und Fremdwährungen.⁴³ Am Ende eines Geschäftsjahres hatte die OeKB die Gesamtsumme der Haftungsentgelte, die sie für Einzeltransaktionen bereits bezahlt hatte, dem ermittelten Mindesthaftungsentgelt gegenüberzustellen. Unterschritten die geleisteten Haftungsentgelte das Mindesthaftungsentgelt, so hatte die OeKB die Differenz bis zum 15. Jänner des Folgejahres auf das §§ 3, 4, 5-Konto zu überweisen.

(3) Seit Jänner 2015 hatte die OeKB daneben auch jährlich einen Zuschlag zum Haftungsentgelt zu entrichten. Die dadurch vom Bund zusätzlich vereinnahmten Gelder dienten dazu, das CHF-Portfolio abzubauen. Der Zuschlag betrug zunächst 80 % vom Mindesthaftungsentgelt des jeweiligen Vorjahres. Am 15. Jänner 2015 hob jedoch die Schweizerische Nationalbank den seit September 2011 geltenden

⁴² davon 0,2 % für die Gläubigergarantie und 0,02 % für die Wechselkursgarantie

⁴³ Für Kreditoperationen in EUR betrug das Mindesthaftungsentgelt 0,1 % und für Kreditoperationen in Fremdwährungen 0,22 % pro Jahr.



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

EUR-Wechselkurs von 1,20 CHF auf.⁴⁴ Dies setzte den EUR stark unter Druck.⁴⁵ Aufgrund der damit einhergehenden gestiegenen Volatilität an den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten – und des damit verbundenen höheren CHF-Wechselkursrisikos – vereinbarten das Finanzministerium und die OeKB, den Zuschlag mit Jänner 2017 auf 120 % zu erhöhen.

(4) Im Dezember 2021 vereinbarten das Finanzministerium und die OeKB aufgrund des fortschreitenden Rückgangs der Zinsenausgleichsrückstellung (TZ 6), die Regelung zum Mindesthaftungsentgelt zu ändern. So war bis auf Weiteres ein Mindesthaftungsentgelt nur zu leisten, wenn dieses die Summe aus den einzeltransaktionsbezogenen Haftungsentgelten und dem Zuschlag zum Haftungsentgelt überstieg. Dies führte seit 2021 de facto zu einem Aussetzen des Mindesthaftungsentgelts.

Der RH überprüfte die Auswirkungen dieser Regelungsänderung: In allen Jahren des überprüften Zeitraums außer im Jahr 2021 lag bereits die Summe der einzeltransaktionsbezogenen Haftungsentgelte über dem ermittelten Mindesthaftungsentgelt; einzig 2021 führte die Regelungsänderung dazu, dass die OeKB eine ansonsten fällige Ausgleichszahlung in Höhe von rd. 4,26 Mio. EUR nicht an den Bund leisten musste.

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass das Finanzministerium und die OeKB die Regelung zum Mindesthaftungsentgelt im Jahr 2021 änderten. Ab diesem Zeitpunkt hatte die OeKB dem Bund ein Mindesthaftungsentgelt nur dann zu entrichten, wenn dieses die Summe aus den geleisteten einzeltransaktionsbezogenen Haftungsentgelten und dem Zuschlag zum Haftungsentgelt überstieg. Dies führte seit 2021 de facto zu einem Aussetzen des Mindesthaftungsentgelts. Relevant war dies im überprüften Zeitraum allerdings nur im Jahr 2021, als die OeKB dadurch eine ansonsten fällige Ausgleichszahlung von rd. 4,26 Mio. EUR nicht an den Bund leisten musste.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, gemeinsam mit der OeKB regelmäßig zu überprüfen, ob die 2021 geänderte Regelung zum Mindesthaftungsentgelt weiterhin erforderlich ist, um die Attraktivität des Exportfinanzierungsverfahrens aufrechtzuerhalten; gegebenenfalls wäre die Regelung wieder aufzuheben.

- 11.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei eine entsprechende Prüfung eingeleitet worden.

⁴⁴ Die Schweizerische Nationalbank sah im September 2011 „eine massive Überbewertung“ des CHF und dadurch eine Gefährdung der Schweizer Wirtschaft. Um eine weitere Aufwertung des CHF zu verhindern, bestimmte sie, dass das EUR/CHF-Wechselkursverhältnis mindestens 1,20 zu sein hatte. Dadurch beabsichtigte sie, den CHF abzuschwächen und die Exporte der Schweizer Wirtschaft zu verbilligen.

⁴⁵ So fiel der EUR/CHF-Wechselkurs allein am 15. Jänner 2015 von 1,2011 CHF auf 0,9944 CHF. Dies bedeutete einen Kursverlust von über 17,2 %.

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass diese Evaluierung im Zusammenhang mit TZ 6 erfolgen müsse.

- 11.4 Gegenüber der OeKB verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 6, wonach eine gemeinsame Analyse durch Finanzministerium und OeKB zur Höhe der Zinsenausgleichsrückstellung wichtig ist.

Rückstellung für Wechselkursrisiken

- 12.1 (1) Haftungen für Wechselkursrisiken, die die Finanzministerin bzw. der Finanzminister auf Grundlage des AFFG übernahm, waren in den Abschlussrechnungen des Bundes darzustellen. Gemäß den Vorgaben des Bundeshaushaltsgesetzes 2013⁴⁶ bildete das Finanzministerium jährlich Rückstellungen für jene Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest mit überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wurde. Die übrigen Haftungen – bei denen die Höhe der Kursverluste noch nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden konnte – waren als Eventualverbindlichkeiten auszuweisen.

(2) Die Höhe der Rückstellung und der Eventualverbindlichkeiten für Wechselkursrisiken – resultierend aus dem CHF-Portfolio – entwickelte sich in den Jahren 2019 bis 2024 wie folgt:

Tabelle 5: Entwicklung der Rückstellung und der Eventualverbindlichkeiten für Wechselkursrisiken

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Mio. EUR					
Rückstellung	919,04	939,49	966,30	975,27	1.656,03	1.540,62
Eventualverbindlichkeiten aus Kursrisikoverlusten	3.757,16	3.683,28	4.198,97	4.876,91	5.131,52	4.948,08

Quelle: BMF

Das Finanzministerium kalkulierte im überprüften Zeitraum die Rückstellung jährlich neu, jeweils am Beginn des Folgejahres für das vorangegangene Jahr. Die Berechnung basierte dabei auf dem durchschnittlichen Haftungsstand für das CHF-Portfolio und auf der durchschnittlichen Inanspruchnahme aus den Wechselkursgarantien des Bundes⁴⁷ über einen Betrachtungszeitraum von sechs Jahren (Entwicklungen der letzten vier Jahre und Planungen bzw. Einschätzungen für die nachfolgenden zwei Jahre).

⁴⁶ § 91 Abs. 5 und 6 Bundeshaushaltsgesetz 2013 bzw. § 55 Bundeshaushaltsverordnung 2013, BGBl. II 266/2010 i.d.g.F.

⁴⁷ sowohl für Kursverluste aus Kapitalabrechnungen als auch aus Zinszahlungen des CHF-Portfolios

Das Finanzministerium errechnete dabei das Verhältnis der durchschnittlichen Inanspruchnahme aus den Garantien zum durchschnittlichen Haftungsstand. Den dadurch ermittelten Prozentsatz wendete es dann jeweils auf den Haftungsstand der einzelnen Jahre im angenommenen Abbauhorizont an und errechnete die fiktiven jährlichen Inanspruchnahmen. Die erforderliche Höhe der Rückstellung ergab sich dann aus der Summe der abgezinsten⁴⁸ Beträge der fiktiven Inanspruchnahmen.⁴⁹ Den Haftungsstand eines jeden Jahres ermittelte das Finanzministerium, indem es den Haftungsstand des jeweiligen Vorjahres um die Höhe des geplanten bzw. angenommenen jährlichen CHF-Abbaus reduzierte.⁵⁰

Die Höhe der Eventualverbindlichkeiten ergab sich aus der Differenz zwischen dem schwebenden Wechselkursrisiko und dem Rückstellungsbetrag zu einem bestimmten Bilanzstichtag.

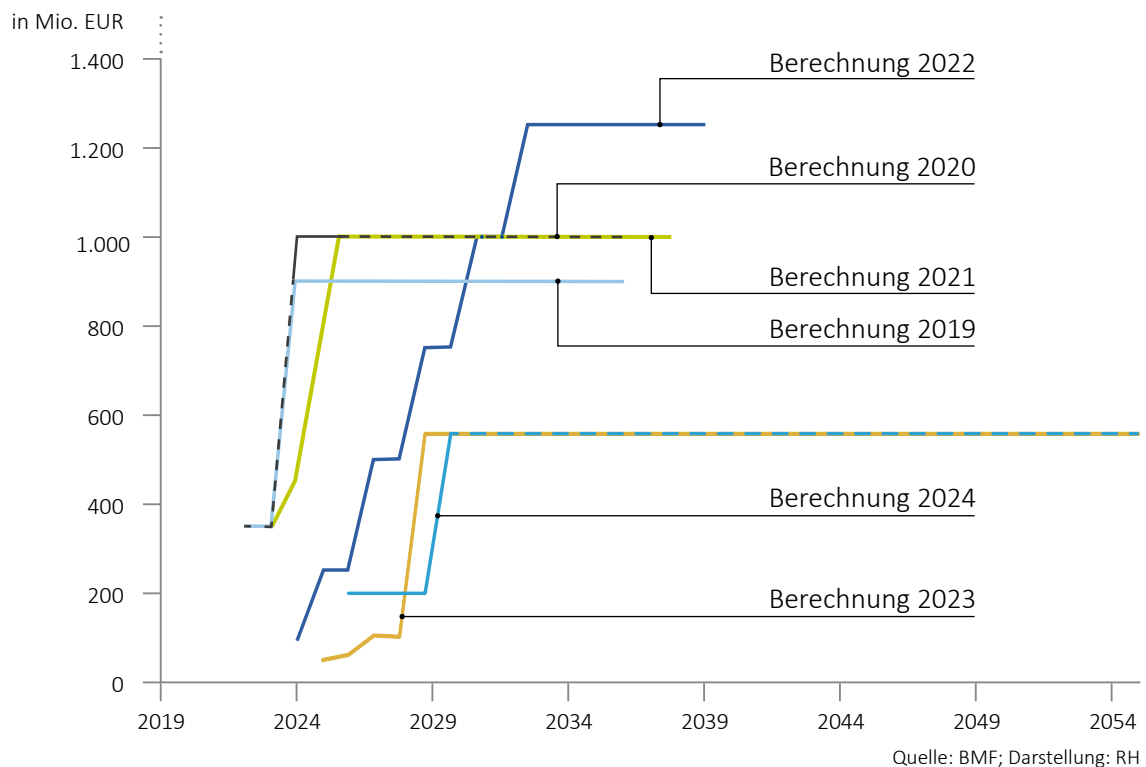
⁴⁸ Abgezinst wurde dabei mittels des Referenzzinssatzes UDRB (Umlaufgewichtete Durchschnittsrendite für Bundesanleihen). Die UDRB gab die durchschnittliche Rendite der im Umlauf befindlichen, nach österreichischem Recht begebenen EUR-Staatsanleihen der Republik Österreich mit einer fixen Verzinsung und einer Restlaufzeit von über einem Jahr wieder.

⁴⁹ Der Barwertberechnungsmodus für AFFG-Kursrisikogarantien wies laut Finanzministerium einen starken Pauschalcharakter auf, weil der Fremdwährungsabbau erheblich von der Entwicklung externer Faktoren und Parameter abhing (z.B. Zinssätze, Wechselkurs, Finanzierungsvolumen und Haftungsentgelteinnahmen).

⁵⁰ Angenommen (und damit nicht errechnet) waren somit die Parameter Abbauhorizont und Höhe des jährlichen Abbaus.

(3) In den Rückstellungsberechnungen 2019 bis 2024 traf das Finanzministerium folgende Annahmen über den Abbauhorizont und den jährlichen CHF-Abbau:

Abbildung 3: Vom Finanzministerium angenommener Abbau des CHF-Portfolios



In den Rückstellungsberechnungen 2019 und 2020 ging das Finanzministerium davon aus, das CHF-Portfolio bis zum Jahr 2036 vollständig abzubauen. In den Jahren 2021 bzw. 2022 verlängerte es den Abbauhorizont auf 2038 bzw. 2039. In allen Jahren unterstellte das Finanzministerium einen stark steigenden Mitteleinsatz, bis jeweils ein bestimmtes Plateau erreicht sein würde; von da an sollte der Abbau konstant bleiben. In der Berechnung der Rückstellung für das Jahr 2022 lag dieser Plateaubetrag am höchsten, bei jährlich 1,250 Mrd. EUR. Das Finanzministerium legte dabei gegenüber dem RH nicht dar, auf Basis welcher konkreten Grundlagen – insbesondere betreffend die Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses – es von einer derartigen Entwicklung des Abbaus ausging (im Gegensatz zum Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien, das konkrete Annahmen enthielt, siehe TZ 16).

Diesen „Abbauplan“ hatte der RH im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses 2022⁵¹ dahin gehend kritisiert, dass die Parameter für den CHF-Abbau, die das Finanzministerium der Bildung der Haftungsrückstellung zugrunde legte, nicht nachvollziehbar waren: So hatte das Finanzministerium dem RH keine Unterlagen zur Verfügung gestellt, um die zugrunde liegenden Annahmen zu plausibilisieren; der RH konnte deshalb den Rückstellungsbetrag für das Fremdwährungsrisiko im Rahmen dieser Vorprüfung nicht abschließend beurteilen. Er hatte daher dem Finanzministerium empfohlen, für die Berechnung der Rückstellung zur Abdeckung der Wechselkursrisiken dokumentierte und nachvollziehbare Unterlagen zu den zugrunde gelegten Parametern zu erstellen (z.B. in Form einer Abbaustrategie für das Fremdwährungsportfolio). Aus den Unterlagen sollte klar ersichtlich sein, welche Annahmen das Finanzministerium für die Entwicklung der wesentlichen Parameter traf und wie diese in die Rückstellungsberechnung mit einfließen.

(4) In der Rückstellungsberechnung für das Jahr 2023 verlängerte das Finanzministerium den Zeitraum für den CHF-Abbau bis 2055, also um 16 Jahre. Es begründete diese Verlängerung damit, dass – vor dem Hintergrund der Stärkung des CHF gegenüber dem EUR und des gestiegenen Zinsumfelds innerhalb weniger Jahre – ein vollständiger CHF-Abbau bis zum Jahr 2039 „eher unwahrscheinlich“ sei.

Die Höhe des geplanten Abbaus bestimmte das Finanzministerium dabei für die ersten vier Jahre mittels Detailplanung (unter Annahme eines konstanten Wechselkurses); darüber hinaus nahm es pauschal einen jährlichen Abbau in konstanter Höhe an. Sollten in den Jahren 2024 bis 2027 so insgesamt rd. 332 Mio. EUR abgebaut werden,⁵² rechnete das Finanzministerium ab 2028 mit einem konstanten Abbau von 560 Mio. EUR jährlich. Das Finanzministerium ging dabei wie auch schon in den Vorjahren davon aus, dass für den CHF-Abbau nur die Mittel auf dem §§ 3, 4, 5-Konto (**TZ 10**) zur Verfügung stehen würden; es rechnete somit nicht mit zusätzlichen Mitteln. Die Verlängerung des Abbauzeitraums auf 2055 führte per Ende 2023 zu einer nicht finanzierungswirksamen⁵³ Erhöhung der Rückstellung um 681 Mio. EUR auf 1,656 Mrd. EUR.

(5) In seiner Rückstellungsberechnung für das Jahr 2024 behielt das Finanzministerium den Abbauzeitraum bis zum Jahr 2055 bei. Dazu rechnete es in den Jahren 2025 bis 2028 mit einem konstanten jährlichen CHF-Abbau von 202 Mio. EUR; danach sollte sich das Abbauvolumen erhöhen, auf jährlich 560 Mio. EUR bis zum Jahr 2055. Die Rückstellung verringerte sich im Vergleich zu 2023 um rd. 115 Mio. EUR auf 1,540 Mrd. EUR.

⁵¹ Bundesrechnungsabschluss 2022 (Textteil Band 5, TZ 12)

⁵² 2024: 52 Mio. EUR; 2025: 65 Mio. EUR; 2026: 109 Mio. EUR; 2027: 106 Mio. EUR

⁵³ Nicht finanzierungswirksame Aufwendungen sind Aufwendungen, die im jeweiligen Finanzjahr nicht zu einem Mittelabfluss führen, sondern sich aus der Veränderung von Positionen der Vermögensrechnung ergeben.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium im überprüften Zeitraum in den jährlichen Rückstellungsberechnungen für das CHF-Wechselkursrisiko mit einer starken Ausweitung des jährlichen CHF-Abbaus rechnete. Das Finanzministerium konnte dem RH jedoch auch in dieser Gebarungsüberprüfung – wie schon im Zuge der Vorprüfung im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses 2022 – nicht darlegen, auf welche Annahmen es diese Ausweitung des Abbaus stützte. Dass das Finanzministerium im überprüften Zeitraum den Abbauhorizont mehrfach verlängerte, deutete der RH kritisch als Indiz dafür, dass der unterstellte Anstieg der jährlichen Abbauvolumen von Beginn an nicht realisierbar war.

Betreffend die Berechnung der Rückstellung für das Jahr 2023 anerkannte der RH zwar, dass das Finanzministerium den Zeitraum für den Abbau um 16 Jahre auf das Jahr 2055 verlängerte und dadurch die Rückstellung deutlich erhöhte. Er kritisierte jedoch gleichzeitig, dass der dabei angenommene Abbaupfad (mit einem Plateaubetrag von jährlich 560 Mio. EUR für den Großteil des Abbauzeitraums) wiederum nicht nachvollziehbar war, ging doch das Finanzministerium von keinen zusätzlichen Mitteln zur Beschleunigung des CHF-Abbaus aus. Ohne diese zusätzlichen Mittel erforderte der angenommene Abbaupfad jedoch nach Ansicht des RH eine – nicht planbare – erhebliche Aufwertung des EUR gegenüber dem CHF. Angesichts des schleppenden Fortschritts beim Abbau im überprüften Zeitraum (TZ 8) und des nicht substanziell verbesserten konjunkturellen Ausblicks für die kommenden Jahre sah der RH das Risiko, dass ein vollständiger Abbau des CHF-Portfolios bis 2055 nicht möglich ist. Aus diesen Gründen war auch die Rückstellungsberechnung für das Jahr 2024 für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung aus dem Bundesrechnungsabschluss 2022 an das Finanzministerium, für die Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken dokumentierte und nachvollziehbare Unterlagen zu den zugrunde gelegten Parametern zu erstellen. Aus den Unterlagen sollte klar ersichtlich sein, welche Annahmen das Finanzministerium für die Entwicklung der wesentlichen Parameter traf und wie diese in die Rückstellungsberechnung mit einfließen.

Insbesondere empfahl der RH dem Finanzministerium zur Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken, bei den Annahmen zum jährlichen Portfolio-Abbau die Höhe des EUR/CHF-Wechselkurses als einen der wesentlichen Parameter für sämtliche Jahre bis zum Abbauende zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Dabei wäre zu prüfen, ob die Erkenntnisse, die durch das Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien (TZ 16) gewonnen wurden, auch für die Berechnung der Rückstellung von Bedeutung sind.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Finanzministerium handle es sich bei der Rückstellungsberechnung um einen pauschalierten Rechenansatz und keineswegs um eine exakte Abbauprognose. Die Methodik basiere auf einem vereinfachten Barwertmodell und

sei vom Finanzministerium mit dem RH in einer Handlungsanleitung dokumentiert und abgestimmt sowie mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 eingeführt worden.

Weiters teilte das Finanzministerium mit, dass es die Vorgehensweise laufend evaluiere und zur Zeit der Stellungnahme mögliche Anpassungen der Methodik prüfe, um aktuelle Rahmenbedingungen besser abzubilden und Unsicherheiten über in fernerer Zukunft liegende Entwicklungen wesentlicher Parameter entsprechend zu berücksichtigen.

- 12.4 Der RH stimmte mit dem Finanzministerium dahingehend überein, dass es sich bei der Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken nicht um eine exakte Abbauprognose handelt. Er erwiderte jedoch, dass die vom Finanzministerium angesprochene Abstimmung mit dem RH lediglich die Berechnungsmethode an sich, nicht aber konkrete Annahmen zur Entwicklung wesentlicher Parameter wie Abbauhorizont oder jährliche Höhe des Kapitalabbaus betraf. Die Kritik des RH bezog sich konkret auf diese vom Finanzministerium getroffenen Annahmen und nicht auf die Berechnungsmethode als solche.

Er wertete es als positiv, dass das Finanzministerium mögliche Anpassungen der Methodik u.a. mit dem Ziel prüfte, Unsicherheiten über in fernerer Zukunft liegende Entwicklungen wesentlicher Parameter zu berücksichtigen. Aus Sicht des RH ist aber jedenfalls zu prüfen, ob die durch das Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien gewonnenen Erkenntnisse auch für die Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken von Bedeutung sind.

Instrumente für den Portfolio-Abbau und für die Überwachung des Wechselkursrisikos

- 13 Das Finanzministerium und die OeKB setzten im Exportfinanzierungsverfahren Instrumente ein, die einerseits der Planung des CHF-Abbaus und andererseits der Überwachung des Wechselkursrisikos dienen sollten. Der RH analysierte die aus seiner Sicht drei wesentlichen Instrumente insbesondere im Hinblick auf ihre praktische Relevanz: das Value-at-Risk-Limitsystem (TZ 14), die Wechselkurs-Szenarien (TZ 15) und die mittelfristigen Abbauszenarien (TZ 16).

Value-at-Risk-Limitsystem

- 14.1 (1) Mit einem zwischen Finanzministerium und OeKB abgestimmten Value-at-Risk-Modell berechnete die OeKB seit dem Jahr 2017 das Wechselkursrisiko ihres CHF-Portfolios⁵⁴, um dieses durch ein Limit zu beschränken.⁵⁵ Die berechnete Kennzahl bestimmte den maximalen Verlust, der mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zu erwarten war. Dieser mögliche Verlust durfte im überprüften Zeitraum 3,5 % vom Volumen des Aktivportfolios⁵⁶ des Exportfinanzierungsverfahrens nicht übersteigen. Die OeKB berechnete die Kennzahl monatlich und übermittelte sie an das Finanzministerium.

Das Finanzministerium und die OeKB vereinbarten, dass sie bei Erreichen des Limits das weitere Vorgehen zur Reduktion des Risikos „besprechen“ würden. Der Abbau des CHF-Portfolios stellte dabei die primäre Maßnahme zur Risikoreduktion dar.⁵⁷ Damit setzte das Finanzministerium gemeinsam mit der OeKB eine Empfehlung des RH um, nämlich ein vom Bund maximal zu tragendes Risiko für übernommene Haftungen festzulegen, die Einhaltung dieses Limits laufend zu überwachen und Maßnahmen zur Risikominimierung zu setzen.⁵⁸

⁵⁴ Risiko von Verlusten durch die Aufwertung des CHF gegenüber dem EUR

⁵⁵ Da die OeKB ihr Japanische-Yen-Portfolio bereits im Jahr 2015 vollständig abgebaut hatte (TZ 17), berechnete das Modell das Wechselkursrisiko ausschließlich des CHF-Portfolios.

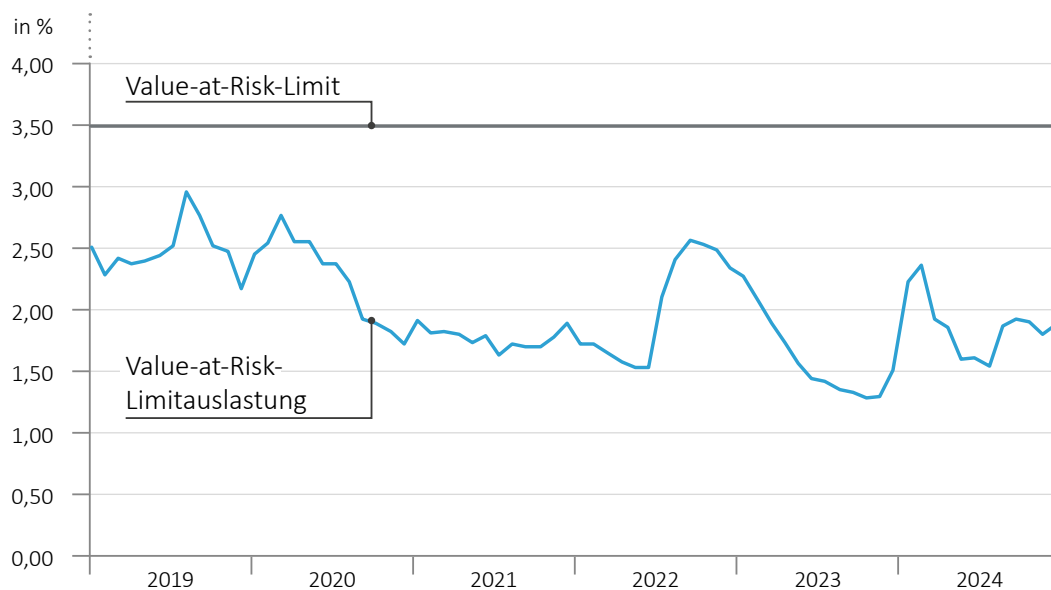
⁵⁶ Die Bezugsgröße Aktivportfolio umfasste die Kredite der Aktivseite und die Zwischenveranlagungen (TZ 4).

⁵⁷ Andere die Limitauslastung bestimmende Faktoren waren das Volumen des Aktivportfolios und die Schwankung des EUR/CHF-Wechselkurses.

⁵⁸ Erstmals hatte der RH diese Empfehlung in seinem Bericht „Haftungen des Bundes für Exportförderungen“ (Reihe Bund 2013/1, TZ 51) ausgesprochen. Da die Empfehlung jedoch bis zur Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt war, hatte er diese im Jahr 2016 wiederholt (Reihe Bund 2016/5, TZ 30).

(2) Die monatliche Auslastung des Limits stellte sich im überprüften Zeitraum wie folgt dar:

Abbildung 4: Auslastung des Value-at-Risk-Limits



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Das festgelegte Limit von 3,5 % wurde im überprüften Zeitraum nie überschritten und war nur einmal zu mehr als 80 % ausgelastet.

(3) Das Finanzministerium und die OeKB erörtern im überprüften Zeitraum regelmäßig – etwa im Rahmen der quartalsmäßig stattfindenden gemeinsamen Sitzungen – sowohl die Ergebnisse der Berechnungen als auch einen allfälligen Aktualisierungsbedarf des Limitsystems. Im Jahr 2023 diskutierten das Finanzministerium und die OeKB eine Absenkung des Limits, da dieses seit 2017 unverändert 3,5 % betrug und nie überschritten worden war. Sie einigten sich jedoch darauf, die Höhe beizubehalten; dies mit der Begründung, dass eine Absenkung des Limits eine Überschreitung wahrscheinlicher machen würde und nicht die notwendigen Mittel für den CHF-Abbau verfügbar wären, um eine Limitüberschreitung zeitnah zu beheben.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass die OeKB in Abstimmung mit dem Finanzministerium ein eigenes Limitsystem zur Begrenzung des CHF-Wechselkursrisikos implementierte und das Finanzministerium damit eine Empfehlung des RH umsetzte.

Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass das vereinbarte Limit von 3,5 % seit seiner Einführung im Jahr 2017 nie überschritten wurde und erst einmal zu mehr als 80 % ausgelastet war. Dementsprechend wurden in diesem Zeitraum auch keine Steuerungsmaßnahmen zur Begrenzung des Wechselkursrisikos ausgelöst. Dies war nach Ansicht des RH aber ein Indiz dafür, dass das Limit zu hoch angesetzt war.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Finanzministerium und die OeKB im Jahr 2023 von einer – zuvor diskutierten – Herabsetzung des Limits letztlich Abstand nahmen; dies mit dem Argument, es stünden ohnehin nicht ausreichend Mittel zur Verfügung, um kurzfristig auf Limitauslastungen mit einer Reduktion des Wechselkursrisikos durch Abbau des CHF-Portfolios reagieren zu können. Damit konnte das Value-at-Risk-Limitsystem nach Ansicht des RH seinen Zweck, das Risiko effektiv zu steuern, in der Praxis nicht erfüllen.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium und der OeKB, zwecks effektiver Begrenzung des CHF-Wechselkursrisikos erneut die Reduktion der Value-at-Risk-Limithöhe zu prüfen.

Weiters verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 10 und TZ 15 zu weiteren Mitteln für einen rascheren Abbau des CHF-Portfolios im Exportfinanzierungsverfahren.

14.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei eine entsprechende Prüfung eingeleitet worden.

(2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Höhe des Value-at-Risk-Limits durch Backtesting mit historischen Marktdaten kalibriert worden sei. Der zeitliche Verlauf von Volatilitäten könne in unterschiedliche Phasen geteilt werden. Zuletzt sei 2022 eine neue Phase (Ende der Niedrigzinspolitik) identifiziert worden. Trotz höherer Volatilität sei die Limit-Auslastung im Nachhinein betrachtet relativ niedrig gewesen. Eine Herabsetzung könnte analog zur regulatorischen Kalibrierung interner Marktrisikomodelle anhand von Multiplikatoren erfolgen.

Wechselkurs-Szenarien

15.1 (1) Zusätzlich zum Value-at-Risk-Limitsystem entwickelte die OeKB in Abstimmung mit dem Finanzministerium auch Wechselkurs-Szenarien, die sie in die jährliche Abbau- und Finanzierungsplanung integrierte: Ausgehend vom jeweils aktuellen EUR/CHF-Wechselkurs ermittelte sie mögliche positive und negative Entwicklungen des Wechselkurses.⁵⁹ Diese Wechselkurse wiederum bildeten die Schwellenwerte der Wechselkurs-Szenarien.⁶⁰ Erreichte der Wechselkurs einen dieser Schwellenwerte, war der Abbau des CHF-Portfolios anzupassen.⁶¹ Die OeKB aktualisierte die Wechselkurs-Szenarien in Abstimmung mit dem Finanzministerium jährlich sowie anlassbezogen (etwa aus Anlass der Wiederaufnahme der CHF-Kapitalabrechnungen im Jahr 2023, TZ 8).

(2) Für das Szenario, dass sich der jeweils aktuelle Wechselkurs nicht wesentlich änderte, war vorgesehen, den Abbau des CHF-Portfolios nach Maßgabe der am §§ 3, 4, 5-Konto zur Verfügung stehenden Mittel (TZ 10) fortzusetzen. Im Falle einer positiven Entwicklung des Wechselkurses – einer Aufwertung des EUR gegenüber dem CHF – sollte der Abbau beschleunigt werden. Dabei hatten Finanzministerium und OeKB zu prüfen, ob zusätzliche Mittel für den Abbau verfügbar waren, und diese allenfalls für den Abbau einzusetzen. Im Falle einer negativen Entwicklung des Wechselkurses – einer Abwertung des EUR gegenüber dem CHF – sollte wiederum der Abbau ausgesetzt oder zumindest der künftige Wechselkurs durch Termingeschäfte abgesichert werden.

(3) Die positiven Szenarien traten im überprüften Zeitraum nicht ein. Laut Finanzministerium und OeKB standen für den Fall dieser Szenarien keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung. Hingegen bewirkte die Abwertung des EUR gegenüber dem CHF insbesondere im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine in den Jahren 2022 und 2023 den Eintritt der Negativszenarien. Dies führte de facto zu einem Aussetzen der CHF-Kapitalabrechnungen ab dem zweiten Quartal 2022 (bis Ende März 2023) (TZ 8).⁶²

15.2 Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium und die OeKB im überprüften Zeitraum über das Instrument der Wechselkurs-Szenarien verfügten. Dieses zielte darauf ab, den Abbau des CHF-Portfolios gezielter an positive bzw. negative Entwicklungen des Wechselkurses anzupassen und die vorhandenen Mittel dadurch effizienter einzu-

⁵⁹ Diese Prognosen bezog die OeKB dabei von einem Marktdaten-Provider, der sie anhand statistischer Methoden berechnete.

⁶⁰ in Summe fünf Szenarien: ein Szenario für den Fall, dass der jeweils aktuelle Wechselkurs sich nur unwesentlich änderte, sowie jeweils zwei Szenarien für eine positive bzw. negative Entwicklung des Wechselkurses (+/-1 bzw. 2 Standardabweichungen um den aktuellen Wechselkurs)

⁶¹ siehe zu dieser Anpassung im Klammerpunkt (2)

⁶² wobei das Finanzministerium und die OeKB den entsprechenden Beschluss bereits im April 2022 trafen, also bevor das Negativszenario, das ein Aussetzen des Abbaus vorsah, mit Anfang Juli 2022 tatsächlich eintrat

setzen. Die OeKB aktualisierte in Abstimmung mit dem Finanzministerium die Szenarien jährlich sowie anlassbezogen.

Der RH verwies jedoch kritisch darauf, dass laut Finanzministerium und OeKB im überprüften Zeitraum für den Fall des Eintretens der positiven Szenarien – Aufwertung des EUR gegenüber dem CHF – ohnehin keine zusätzlichen Mittel für einen beschleunigten Abbau des CHF-Portfolios zur Verfügung gestanden wären. Dies reduzierte die praktische Relevanz des Instruments der Wechselkurs-Szenarien für den CHF-Abbau deutlich.

Weiters wies der RH darauf hin, dass es sich bei den Wechselkurs-Szenarien ausschließlich um ein wechselkursbezogenes Instrument handelte, das Entwicklungen der Zinslandschaft nicht berücksichtigte (siehe dazu TZ 16).

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium und der OeKB, festzulegen, wie für den Fall einer günstigen Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses – Eintreten eines positiven Wechselkurs-Szenarios – dem Exportfinanzierungsverfahren auch kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können, um das CHF-Portfolio im Anlassfall beschleunigt abzubauen. Dabei wären sowohl Mittel aus dem Bundesbudget als auch zusätzliche Mittel, die aus dem Exportfinanzierungsverfahren selbst stammen, in Betracht zu ziehen.

- 15.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums sei eine entsprechende Prüfung eingeleitet worden.

Die Aussage „Die positiven Szenarien traten im überprüften Zeitraum nicht ein“ sei in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend, weil die Wechselkursentwicklung laufend im Hinblick auf die definierten Szenarien betrachtet werde und bei Vorliegen eines positiven Szenarios jedenfalls zumindest das Vorziehen geplanter Kapitalabrechnungen geprüft werde und worden sei.

- (2) Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass diese Evaluierung in Zusammenhang mit TZ 6 erfolgen müsse.

- 15.4 (1) Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass der Wechselkurs stets unter den definierten Schwellenwerten für die positiven Wechselkursszenarien gelegen war. Er verwies dazu auf eine Auswertung der täglichen Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses auf Basis veröffentlichter Daten der Oesterreichischen Nationalbank während des überprüften Zeitraums. Das Finanzministerium hatte im Zuge der Gebarungsüberprüfung dem RH keine Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorgegangen wäre, dass die positiven Wechselkursszenarien tatsächlich eingetreten waren und dass es daraufhin das Vorziehen geplanter Kapitalabrechnungen geprüft hatte.

(2) Gegenüber der OeKB verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 6, wonach eine gemeinsame Analyse durch Finanzministerium und OeKB zur Höhe der Zinsenausgleichsrückstellung wichtig ist.

Mittelfristige Abbauszenarien

16.1 (1) Im Jahr 2024 entwickelte das Finanzministerium zusätzlich als internes Analyse-Tool das Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien, um daraus Handlungsoptionen für den Abbau des CHF-Portfolios ableiten zu können. Es betrachtete dabei in vier Szenarien die Auswirkungen von Änderungen sowohl des Wechselkurses als auch des Schweizer Leitzinses auf das jährliche Volumen des CHF-Abbaus. Als Abbauhorizont wählte das Finanzministerium dabei zehn Jahre (bis 2034). In allen vier Szenarien rechnete das Finanzministerium für den gesamten Betrachtungszeitraum mit jährlichen Mitteln in etwa gleicher Höhe, die für den CHF-Abbau zur Verfügung stünden.⁶³

(2) Das Finanzministerium analysierte zunächst externe Faktoren, die den Wechselkurs und den Schweizer Leitzins in der Vergangenheit bzw. im überprüften Zeitraum wesentlich beeinflusst hatten. Es kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Der CHF diente in krisenhaften und unsicheren Zeiten – wie etwa der COVID-19-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine – als sicherer Hafen („safe haven“) für viele Anleger, was zu einer Aufwertung der Währung führte.
- Der drastische Anstieg der Inflation veranlasste die Schweizerische Nationalbank im überprüften Zeitraum, geldpolitische Maßnahmen zu setzen; sie hob etwa den Schweizer Leitzins an, um den CHF zu stabilisieren und die Inflation zu kontrollieren. Nach einer jahrelangen Niedrigzinsphase bzw. teilweise negativen Zinsen, aus denen sich Kursgewinne ergaben, führte der Zinsanstieg im Jahr 2022 dazu, dass ein wesentlicher Teil der Mittel auf dem §§ 3, 4, 5-Konto für Kursverluste aufgebracht werden musste. Dadurch standen weniger Mittel für den CHF-Abbau zur Verfügung.

(3) Zu den vier mittelfristigen Abbauszenarien traf das Finanzministerium folgende Annahmen:

- Szenario 1: günstige Entwicklung des Wechselkurses und der Zinsen
Das Best-Case-Szenario ermöglichte es, das CHF-Portfolio jährlich um bis zu 300 Mio. CHF abzubauen. Dadurch konnte das Wechselkursrisiko bis 2034 um rd. 3 Mrd. EUR reduziert werden. Das Verhältnis von Kursverlusten aus Zinszahlungen zu Kursverlusten aus Kapital lag in etwa bei 1:3.

⁶³ Das Finanzministerium kalkulierte mit jährlich verfügbaren Mitteln von insgesamt 118,10 Mio. EUR. Davon stammten 98 Mio. EUR aus vereinnahmten Haftungsentgelten und 20,10 Mio. EUR aus Budgetmitteln.

- Szenario 2: günstige Entwicklung des Wechselkurses, jedoch hohe Zinsen
In diesem Szenario mussten etwa zwei Drittel der verfügbaren Mittel für Kursverluste aus Zinszahlungen aufgewendet werden. Dadurch konnte jährlich nur etwa halb so viel Kapital abgebaut werden wie in Szenario 1. Das Wechselkursrisiko verringerte sich in diesem Fall bis 2034 um 2,7 Mrd. EUR.
- Szenario 3: niedrige Zinsen, jedoch ungünstige Entwicklung des Wechselkurses
In diesem Szenario konnte das CHF-Portfolio bis 2034 um rd. 1,1 Mrd. CHF reduziert werden. Aufgrund des ungünstigen Wechselkurses war das Wechselkursrisiko im Jahr 2034 jedoch in etwa gleich hoch wie zu Beginn des Jahres 2024.⁶⁴
- Szenario 4: ungünstige Entwicklung des Wechselkurses und der Zinsen
In diesem Worst-Case-Szenario mussten sämtliche Mittel für die Kursverluste aus Zinszahlungen aufgewendet werden und darüber hinaus zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, um den Zinsverpflichtungen nachkommen zu können. Eine Kapitalabrechnung war nicht mehr möglich und das Wechselkursrisiko erhöhte sich bis 2034 auf 7,225 Mrd. EUR.

(4) Das Finanzministerium unterzog diese vier mittelfristigen Abbauszenarien auch einer Analyse und hielt seine Erkenntnisse schriftlich fest. Aus Sicht des RH lauteten die wesentlichsten Erkenntnisse wie folgt:

- Bei einer positiven Entwicklung von Wechselkurs und Zinsen könnte das CHF-Portfolio bis zum Jahr 2034 um bis zu 17 % reduziert werden. Bei einer positiven Entwicklung von zumindest einer der beiden Einflussgrößen könnten bis zu 10 % des CHF-Portfolios abgebaut werden.
- Bei Eintritt des Worst-Case-Szenarios (Szenario 4) müssten zusätzliche Mittel aufgebracht werden, um die Kursverluste aus Zinszahlungen bedienen zu können. Ein Abbau des CHF-Portfolios wäre in diesem Fall nicht möglich.
- Solange sich die Zinsen positiv entwickeln, wäre der Abbau des CHF-Portfolios auch bei einem „schlechten“ Wechselkurs sinnvoll, um dadurch das Wechselkursrisiko zu senken.
- Eine mögliche Erhöhung der nicht-zweckgebundenen Mittel (Budgetmittel) bei einer positiven Entwicklung des Wechselkurses führt zwar zu einem erhöhten jährlichen Abbau und dadurch auch zu einer Reduktion des CHF-Portfolios, reduziert das inhärente Fremdwährungsrisiko jedoch nur etwa um den gleichen Betrag wie die zusätzlich eingesetzten Mittel.

(5) Ende Dezember 2024 betrug der Schweizer Leitzins 0,5 %.⁶⁵ Zum gleichen Zeitpunkt lag der Wechselkurs von EUR zu CHF bei 0,9412.

⁶⁴ Beginn 2024: 6,788 Mrd. EUR; Ende 2034: 6,713 Mrd. EUR

⁶⁵ Die Schweizerische Nationalbank senkte den Leitzins per 13. Dezember 2024 von 1 % auf 0,5 %.

(6) Die dem RH übermittelte Version der mittelfristigen Abbauszenarien stellte laut Auskunft des Finanzministeriums eine Erstversion dar. In einem nächsten Schritt plante das Ministerium, die Szenarien zu aktualisieren und anschließend in einem offiziellen Akt zu verschriftlichen. Zusätzlich sollte das Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien insbesondere um eine eigene Berechnung der Mittel erweitert werden, die im Zeitrahmen einer vierjährigen „BFRG-Periode“⁶⁶ pro Szenario notwendig wären, um ein bestimmtes Volumen des CHF-Portfolios abbauen zu können. Das Finanzministerium legte dem RH jedoch nicht dar, bis wann diese Arbeiten abgeschlossen sein sollten.

- 16.2 Der RH begrüßte, dass das Finanzministerium mittelfristige Abbauszenarien mit dem Ziel entwickelte, daraus Handlungsoptionen für den CHF-Abbau ableiten zu können. Er strich insbesondere positiv heraus, dass dieses Instrument nicht ausschließlich wechsellkursbezogen war, sondern auch die Entwicklung des Schweizer Leitzinses berücksichtigte. Dies erhöhte aus Sicht des RH die praktische Relevanz des Instruments.

Er hielt jedoch kritisch fest, dass eine negative Entwicklung sowohl des Wechselkurses als auch des Schweizer Leitzinses in einem Worst-Case-Szenario dazu führen konnte, dass sämtliche verfügbaren Mittel ausschließlich zur Bedeckung der Kursverluste aus Zinszahlungen verwendet werden müssten bzw. darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden müssten, um die Kursverluste vollständig bedecken zu können. Ein Abbau des CHF-Portfolios wäre in diesem Fall nicht möglich.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Finanzministerium und die OeKB aus [TZ 10](#), den CHF-Abbau konsequent voranzutreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren.

Weiters hielt der RH fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – vor dem Hintergrund eines Schweizer Leitzinses von zunächst 1,0 % und ab Mitte Dezember 2024 dann 0,5 % und eines EUR/CHF-Wechselkurses von 0,9412 (Ende 2024) – das Abbauszenario 3 (ungünstige Entwicklung des Wechselkurses, aber niedrige Zinsen) von den vier vordefinierten Szenarien das zutreffendste war. Der RH erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass in diesem Szenario das CHF-Portfolio bis 2034 zwar um bis zu 10 % reduziert werden könnte, dass aber aufgrund des ungünstigen Wechselkurses das Wechselkursrisiko im Jahr 2034 in etwa gleich hoch wäre wie zu Beginn des Jahres 2024.

Er empfahl daher dem Finanzministerium und der OeKB, zu prüfen, ob es für den Fall einer positiven Entwicklung des Schweizer Leitzinses (Senkung) unabhängig von der Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses sinnvoll ist, den Abbau des CHF-Port-

⁶⁶ Das jährlich verabschiedete BFRG legte zur mittelfristigen Steuerung des Bundeshaushalts für die jeweils folgenden vier Jahre Auszahlungsobergrenzen für die Rubriken und Untergliederungen fest.



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

folios zu beschleunigen; weiters wäre zu prüfen, wie dafür dem Exportfinanzierungsverfahren auch kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten.

Der RH begrüßte schließlich auch die Absicht des Finanzministeriums, die mittelfristigen Abbauszenarien weiterzuentwickeln, um insbesondere die Höhe der Mittel bestimmen zu können, die in der vierjährigen Periode eines Bundesfinanzrahmens notwendig wären, um ein bestimmtes Volumen des CHF-Portfolios abzubauen. Er hielt jedoch fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung diese Arbeiten noch nicht abgeschlossen waren und das Finanzministerium dem RH dafür auch keine Zeitleiste nennen konnte.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, die Weiterentwicklung des Instruments der mittelfristigen Abbauszenarien zeitnah abzuschließen.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums zur Empfehlung, die Beschleunigung des CHF-Abbaus zu prüfen, sei eine entsprechende Prüfung eingeleitet worden.

Zur Weiterentwicklung des Instruments der mittelfristigen Abbauszenarien würden Umsetzungsarbeiten laufen.

Entwicklung anderer Finanzierungen in Fremdwährungen

17.1 (1) Bis zum Jahr 2015 verfügte die OeKB neben dem CHF-Portfolio noch über ein weiteres Portfolio mit einem Wechselkursrisiko, das Japanische-Yen-Portfolio. Dieses baute die OeKB im Jahr 2015 vollständig ab⁶⁷.

(2) Die OeKB finanzierte sich im überprüften Zeitraum durch Kreditoperationen in verschiedenen Währungen, um etwa einen größeren Kreis an Investoren anzusprechen und um dadurch günstigere Finanzierungsbedingungen zu erhalten.⁶⁸ Für diese Kreditoperationen existierten grundsätzlich Kursrisikogarantien des Bundes gemäß AFGG.

Um aber das Wechselkursrisiko in diesen Währungen auszuschließen, tauschte die OeKB die erhaltenen Kapitalbeträge inklusive der damit verbundenen Zinsverpflichtungen mittels sogenannter Zins- und Währungs-Swaps⁶⁹ über einen vereinbarten Zeitraum insbesondere in EUR und US-Dollar um.⁷⁰ Das US-Dollar-Portfolio unterlag dabei jedoch keinen Wechselkursrisiken, da es der währungskonformen Refinanzierung von Geschäftsbanken diente, die ihren Kunden Kredite in US-Dollar einräumten (TZ 3).

(3) Swap-Geschäfte waren für die OeKB mit einem Kontrahentenrisiko verbunden. Darunter war das Risiko eines finanziellen Verlusts zu verstehen, der sich daraus ergab, dass ein Swap-Partner seine vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllte.

(4) Die OeKB unterlag als Kreditinstitut im Rahmen ihrer Swap-Geschäfte u.a. den Bestimmungen der European Market Infrastructure Regulation (EMIR)⁷¹ und den ergänzenden delegierten Verordnungen der Europäischen Kommission. Die einschlägigen Regelungen legten zahlreiche Anforderungen an das Risikomanagement und

⁶⁷ Das Volumen des Japanische-Yen-Portfolios war jedoch geringer gewesen als jenes des CHF-Portfolios. So betrug es etwa im Jahr 2011 2,406 Mrd. EUR und im Jahr seines vollständigen Abbaus nur mehr 66,6 Mio. EUR.

⁶⁸ Die OeKB führte Kreditoperationen etwa in Währungen von „Developed Markets“ (z.B. Australische Dollar oder Japanische Yen) und von bestimmten „Emerging Markets“ (z.B. Chinesische Yuan) durch. Sie stimmte dabei jeweils die Auswahl an Fremdwährungen mit dem Finanzministerium ab.

⁶⁹ Swap-Geschäfte dienen der Risikoabsicherung gegen schwankende Wechselkurse und unvorhersehbare Zinsentwicklungen. Die OeKB war durch die Zins- und Währungs-Swaps auch in der Lage, Festzinssätze und variable Zinssätze zu tauschen.

⁷⁰ Daneben drehte die OeKB (Teile von) Kreditoperationen bei Bedarf auch in CHF.

⁷¹ Verordnung (EU) 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister

Maßnahmen zur Minimierung der Kontrahentenrisiken fest. Solche Maßnahmen waren insbesondere:

- Die OeKB und ihre Swap-Partner hatten die Marktwerte sämtlicher Swaps mittels sogenannter Variation Margins abzudecken. Dazu tauschten sie Sicherheiten⁷² aus und passten diese den Marktbewegungen an, indem sie die täglich aufgelaufenen Gewinne und Verluste abrechneten. Die allfällig unbesicherten Risiken einer negativen Marktwertentwicklung eines Swaps beschränkten sich folglich auf den Tag zwischen dem letzten Austausch der Variation Margin und dem Ausfall des Swap-Partners. Dabei realisierte Verluste wären gemäß Kursrisikogarantie vom Bund zu bedecken.
- Zusätzlich dazu mussten Zins-Swaps in EUR und US-Dollar über zugelassene zentrale Gegenparteien⁷³ abgewickelt werden. Die zentralen Gegenparteien übernahmen als zentrale Vertragspartner das Ausfallsrisiko und garantierten die Erfüllung der Geschäfte. Um die Erfüllung garantieren zu können, verlangten die zentralen Gegenparteien die Hinterlegung von Sicherheiten. Diese Sicherheiten umfassten neben der Variation Margin auch eine Initial Margin. Die Initial Margin besicherte zu erwartende Wertschwankungen, die bei Ausfall eines Swap-Partners im Zeitraum zwischen dem Austausch der letzten Variation Margin und dem Abschluss einer neuen gleichwertigen Swap-Position entstehen konnten.
- Seit September 2022 waren die OeKB und ihre Swap-Partner bei sämtlichen Swaps, die nicht über eine zentrale Gegenpartei abgewickelt wurden, dazu verpflichtet, eine Initial Margin zu hinterlegen, sofern das Kredit-Exposure gegenüber einem Swap-Partner mehr als 50 Mio. EUR betrug. Zu hinterlegen war die Initial Margin bei speziellen Verwahrstellen. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung musste die OeKB noch keine solche Sicherheit hinterlegen. Für den Bund bestand somit das Risiko, von der OeKB für Verluste in Anspruch genommen zu werden, die zwischen dem Ausfall eines Swap-Partners und dem Abschluss einer neuen gleichwertigen Swap-Position entstehen konnten, sofern keine Initial Margin hinterlegt war.

(5) Per 30. Juni 2024 verfügte die OeKB über 23 Swap-Partner. Zwei dieser Swap-Partner waren zentrale Gegenparteien. Für die Auswahl geeigneter Swap-Partner verfügte die OeKB über eigene risikobegrenzende Vorgaben: Mindest-Ratings für Neugeschäfte oder die Übertragung von Swaps auf einen neuen Swap-Partner, wenn sich das Rating eines Partners verschlechtert hatte. Ebenfalls per 30. Juni 2024 verfügte die OeKB über 222 Währungs-Swaps und 208 Zins-Swaps mit einem Volumen von insgesamt 49,962 Mrd. EUR.

⁷² Dies waren Zahlungsmittel und solche Vermögenswerte, die kurzfristig in Zahlungsmittel umgewandelt werden konnten.

⁷³ Für zentrale Gegenparteien galten strenge Zulassungsvoraussetzungen. Zuständige Aufsichtsbehörde in Österreich war die österreichische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA).



- 17.2 Der RH hielt fest, dass die OeKB im überprüften Zeitraum Kreditoperationen in verschiedenen Währungen durchführte; das daraus resultierende Wechselkursrisiko versuchte sie aber durch den Abschluss von Swap-Geschäften möglichst auszuschließen. Der RH wies jedoch darauf hin, dass der Bund theoretisch aufgrund des verbleibenden Kontrahentenrisikos bei Ausfall eines Swap-Partners für mögliche Wechselkursverluste in Anspruch genommen werden könnte.

Der RH anerkannte, dass die OeKB als Kreditinstitut im Rahmen ihrer Swap-Geschäfte einer Vielzahl von aufsichtsrechtlichen Vorgaben unterlag, die dazu dienten, das Kontrahentenrisiko zu minimieren. Durch diese Vorgaben reduzierte sich das Risiko des Bundes, bei Ausfall eines Swap-Partners von der OeKB für mögliche Wechselkursverluste auch tatsächlich in Anspruch genommen zu werden.

Der RH empfahl daher der OeKB, das Kontrahentenrisiko im Rahmen ihrer Swap-Geschäfte auch weiterhin konsequent zu begrenzen und ihre Maßnahmen regelmäßig auf eine weitere Risikoreduktion hin zu überprüfen.

- 17.3 Die OeKB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie als Bank der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) unterliege, deren Anforderungen vollumfänglich entsprochen werde. Die Initial Margin für bilaterale Swap-Geschäfte sei ab Erreichung des Schwellenwerts von 50 Mio. EUR zu hinterlegen. Dieser Schwellenwert werde zur Zeit der Stellungnahme mit keinem Swap-Partner erreicht.

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen

- (1) Im Zusammenwirken mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG wäre eine konsolidierte Fassung sämtlicher interner Vorgaben zu Haftungsübernahmen gemäß Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz und zu ihrer operativen Abwicklung zu erstellen und laufend aktuell zu halten. (TZ 4)
- (2) Gemeinsam mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG wäre die OeKB-Spanne in geeigneter Form schriftlich zu regeln. (TZ 5)
- (3) Bei der Regelung der OeKB-Spanne wäre gemeinsam mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG zu prüfen, wie ein allfälliger angemessener Beitrag der Oesterreichischen Kontrollbank AG durch eine Reduktion der OeKB-Spanne aussehen könnte, um ein nachhaltig tragfähiges Exportfinanzierungsverfahren sicherzustellen. (TZ 5)
- (4) Gemeinsam mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG wäre zu analysieren, wie hoch die Zinsenausgleichsrückstellung notwendigerweise zur Erfüllung ihrer Zwecke im Exportfinanzierungsverfahren sein muss. Abhängig von den Ergebnissen wäre eine schriftliche Vereinbarung über die Verwendung überschüssiger Mittel abzuschließen. (TZ 6)
- (5) Mittel aus dem Bundesbudget, die bereits für den CHF-Abbau im Exportfinanzierungsverfahren vorgesehen sind, wären auch tatsächlich dafür einzusetzen. Dafür wären gegebenenfalls jahresübergreifend haushaltsrechtliche Vorkehrungen zu treffen. (TZ 8)
- (6) Es wäre zu analysieren, ob – mit dem Ziel, die Planbarkeit und Geschwindigkeit des CHF-Abbaus zu verbessern – die Zusicherung einer gewissen Regelmäßigkeit und Höhe von Mitteln aus dem Bundesbudget für den Portfolio-Abbau budgetär realisierbar ist. (TZ 10)
- (7) Gemeinsam mit der Oesterreichischen Kontrollbank AG wäre regelmäßig zu überprüfen, ob die 2021 geänderte Regelung zum Mindesthaftungsentgelt weiterhin erforderlich ist, um die Attraktivität des Exportfinanzierungsverfahrens aufrechtzuerhalten; gegebenenfalls wäre die Regelung wieder aufzuheben. (TZ 11)

- (8) Der Empfehlung des RH aus dem Bundesrechnungsabschluss 2022 folgend, wären für die Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken dokumentierte und nachvollziehbare Unterlagen zu den zugrunde gelegten Parametern zu erstellen. Aus den Unterlagen sollte klar ersichtlich sein, welche Annahmen das Finanzministerium für die Entwicklung der wesentlichen Parameter traf und wie diese in die Rückstellungsberechnung mit einfließen. (TZ 12)
- (9) Zur Berechnung der Rückstellung für Wechselkursrisiken wäre bei den Annahmen zum jährlichen Portfolio-Abbau die Höhe des EUR/CHF-Wechselkurses als einer der wesentlichen Parameter für sämtliche Jahre bis zum Abbauende zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Dabei wäre zu prüfen, ob die Erkenntnisse, die durch das Instrument der mittelfristigen Abbauszenarien gewonnen wurden, auch für die Berechnung der Rückstellung von Bedeutung sind. (TZ 12)
- (10) Die Weiterentwicklung des Instruments der mittelfristigen Abbauszenarien wäre zeitnah abzuschließen. (TZ 16)

Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

- (11) Das Kontrahentenrisiko im Rahmen der Swap-Geschäfte sollte weiterhin konsequent begrenzt werden; die Maßnahmen wären regelmäßig auf eine weitere Risikoreduktion hin zu überprüfen. (TZ 17)

Bundesministerium für Finanzen; Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

- (12) Negative Wechselkurs- und Zinsentwicklungen können dazu führen, dass der Bund dem Exportfinanzierungsverfahren zusätzliche Budgetmittel zuführen muss, nur um Kursverluste aus Zinszahlungen zu bedecken. Vor diesem Hintergrund wäre daher der Abbau des CHF-Portfolios konsequent voranzutreiben, um das Wechselkursrisiko für den Bund zu reduzieren. (TZ 10, TZ 16)
- (13) Zwecks effektiver Begrenzung des Wechselkursrisikos des CHF-Portfolios wäre erneut die Reduktion der Value-at-Risk-Limithöhe zu prüfen. (TZ 14)

Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren

- (14) Es wäre festzulegen, wie für den Fall einer günstigen Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses – Eintreten eines positiven Wechselkurs-Szenarios – dem Exportfinanzierungsverfahren auch kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können, um das CHF-Portfolio im Anlassfall beschleunigt abzubauen. Dabei wären sowohl Mittel aus dem Bundesbudget als auch zusätzliche Mittel, die aus dem Exportfinanzierungsverfahren selbst stammen, in Betracht zu ziehen. (TZ 15)
- (15) Es wäre zu prüfen, ob es für den Fall einer positiven Entwicklung des Leitzinses der Schweizerischen Nationalbank (Senkung) unabhängig von der Entwicklung des EUR/CHF-Wechselkurses sinnvoll ist, den Abbau des CHF-Portfolios zu beschleunigen; weiters wäre zu prüfen, wie dafür dem Exportfinanzierungsverfahren auch kurzfristig zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden könnten. (TZ 16)



Haftungen im Exportfinanzierungsverfahren



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Dezember 2025

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Robert Zadrazil	(17. Dezember 2018 bis 23. Mai 2025)
Mag. Dieter Hengl	(seit 23. Mai 2025)

1. Stellvertretung

Dr. Walter Rothensteiner	(13. Mai 1997 bis 27. Mai 2020)
Dr. Johann Strobl	(27. Mai 2020 bis 25. Mai 2022)
Mag. Peter Lennkh	(25. Mai 2022 bis 20. März 2024)
Mag.^a Marie Valerie Brunner	(seit 20. März 2024)

2. Stellvertretung

Dipl.-Ing. Stefan Dörfler	(18. Mai 2017 bis 29. Mai 2019)
Willibald Cernko	(29. Mai 2019 bis 31. Juli 2022)
Mag. ^a Alexandra Habeler-Drabek	(28. September 2022 bis 18. Dezember 2024)
Dipl.-Ing.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Ilinka Kajgana	(seit 18. Dezember 2024)

Vorstand

Mag.^a Angelika Sommer-Hemetsberger	(seit 1. Jänner 2014)
Mag. Helmut Bernkopf	(seit 1. August 2016)

Anhang B

Ressortverantwortliche

Tabelle A: Finanzministerium

Ressortbezeichnung	Bundesminister
Bundesministerium für Finanzen	18. Dezember 2017 bis 3. Juni 2019: Hartwig Löger
	3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA
	7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021: Mag. Gernot Blümel, MBA
	6. Dezember 2021 bis 20. November 2024: Dr. Magnus Brunner, LL.M.
	20. November 2024 bis 3. März 2025: Univ.-Prof. DDr. Gunter Mayr
	seit 3. März 2025: Dr. Markus Marterbauer

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

R — H



