

Thomas Url

Steigende Internationalisierung erzeugt neue Herausforderungen für staatliche Exportgarantien

Steigende Internationalisierung erzeugt neue Herausforderungen für staatliche Exportgarantien

Im internationalen Handel ist die Lieferung auf Ziel wegen längerer Transportwege das dominante Zahlungsverfahren und umfasst etwa 80% der Geschäftsfälle. Die Republik Österreich unterstützt deshalb österreichische Unternehmen mit Bundeshaftungen für Lieferforderungen aus Exportgeschäften. Das betriebswirtschaftliche Ergebnis des Exportgarantiesystems ist langfristig ausgeglichen. Als Folge einer hypothetischen Einstellung von Exportgarantien für Einzeldeckungen im Wert von 1,6 Mrd. € würden die Exporte i. w. S. dauerhaft um 2% unter dem Referenzpfad liegen, das Bruttoinlandsprodukt wäre um 0,6% geringer als in der Basislösung ohne diese Maßnahme, und etwa 30.000 Arbeitsplätze würden verlorengehen. Die Vergabe von Exportgarantien ist an einen Mindestanteil der inländischen Wertschöpfung am Exportvolumen gebunden, der wegen der steigenden Integration Österreichs in internationale Wertschöpfungsketten zunehmend schwieriger zu erfüllen ist.

Growing Internationalisation Creates New Challenges for State Export Guarantees

Trade credit is a regular feature in international trade. Due to longer distances and delivery times trade credit is used in about 80 percent of business transactions. Austria supports domestic exporters by providing public export credit guarantees. In the long run, the export guarantee system is balanced in its operational result. If no new export credit guarantees were granted any more, exports of goods and services would, in the long term, be reduced by 2 percent compared to reference figures; gross domestic output would be down by 0.6 percent, and about 30,000 jobs could be expected to be lost. Underwriting of export credit guarantees is subject to a minimum local content rule. This minimum level is increasingly difficult to observe because Austrian businesses become ever more integrated in international value added chains.

Kontakt:

Dr. Thomas Url: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Thomas.Url@wifo.ac.at

JEL-Codes: F13, H8, C23 • **Keywords:** Export, Handelskredite, Staatsgarantien

Der vorliegende Beitrag fasst eine Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen zusammen: Thomas Url, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Exportgarantien in Österreich (Mai 2016, 80 Seiten, 60 €, online 48 €, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58839>).

Begutachtung: Yvonne Wolfmayr • **Wissenschaftliche Assistenz:** Ursula Glauninger (Ursula.Glauninger@wifo.ac.at)

1. Exportgarantien als Instrument der Exportförderung

Die Lieferung von Waren und Dienstleistungen auf Ziel hat im Geschäft zwischen Unternehmen eine lange Tradition. Die daraus entstehenden Lieferforderungen sind eigentlich als Kredite des Lieferanten an den Kunden zu betrachten. Wie bei jedem Kreditgeschäft entsteht dabei ein Zahlungsausfallsrisiko, d. h. der Lieferant bzw. Gläubiger trägt innerhalb des Zahlungsziels das Risiko, dass der Kunde bzw. Schuldner keine Zahlung leistet. Im internationalen Handel ist die Lieferung auf Ziel wegen längerer Transportwege das dominante Zahlungsverfahren und umfasst etwa 80% der Geschäftsfälle; das verbleibende Fünftel beruht auf Vorauskassageschäften (Asmundson et al., 2011). Eine Hälfte der grenzüberschreitenden Handelskredite besteht direkt zwischen Unternehmen, und in der anderen Hälfte der Fälle übernehmen Kreditinstitute den Lieferantenkredit. In beiden Fällen können Finanzierungsbeschränkungen das Exportgeschäft behindern oder sogar unterbinden. Finanzierungsengpässe betreffen besonders jene Exporteure, die in risikoreichere Zielländer exportieren, die vor und während der Leistungserstellung einen höheren Vorfinanzierungsbedarf haben und deren Endprodukte bzw. Leistungen einen vergleichsweise niedrigen Pfandwert haben, weil sie auf den Kunden maßgeschneidert sind (Manova, 2013).

In diesem Umfeld ermöglichen Kreditversicherungen den Transfer des Zahlungsrisikos vom Exporteur zum Versicherer und erleichtern damit die Finanzierungsbeschränkungen von Exportunternehmen. Je stärker ungünstige Finanzierungsbedingungen

die Exporttätigkeit von Unternehmen behindern, desto wirkungsvoller fördern Exportkreditversicherungen die Ausfuhr. Im internationalen Vergleich weisen Länder mit einem höherentwickelten Finanzmarkt nicht nur bessere Finanzinstrumente, einen höheren Anteil von Exporteuren unter den heimischen Unternehmen und mehr Zielländer, sondern auch ein höheres Exportvolumen auf.

Staatliche Exportgarantien dürfen nur für nicht marktfähige Risiken aus Exportkrediten gezeichnet werden.

Die Versicherung grenzüberschreitender Lieferforderungen unterscheidet zwischen marktfähigen und nicht marktfähigen Risiken. Als marktfähige Risiken gelten derzeit wirtschaftliche und politische Zahlungsrisiken aus Exportgeschäften mit einer Risikodauer für Produktionszeit und Zahlungsziel von weniger als zwei Jahren und mit einem Vertragspartner in einem EU- oder OECD-Land, ausgenommen Chile, Griechenland, Israel, Mexiko, Südkorea und die Türkei. Marktfähige Risiken können grundsätzlich von der privaten Versicherungswirtschaft übernommen werden. Im Segment der nicht marktfähigen Risiken besteht ein Marktversagen, das Finanzierungsengpässe erzeugt und damit die Exporttätigkeit von Unternehmen beschränkt. In diesem Umfeld sind staatliche Exportgarantien mit risikoorientierten Prämien ein geeignetes und mit marktwirtschaftlichen Prinzipien übereinstimmendes Instrument zur Exportförderung.

Mit dem Ausfuhrförderungsgesetz unterstützt die Republik Österreich Exportgeschäfte.

Die Republik Österreich unterstützt im Rahmen des Ausfuhrförderungsgesetzes österreichische Unternehmen durch Bundeshaftungen für Lieferforderungen aus Exportgeschäften. Zusätzlich zu den Bundeshaftungen für Liefergeschäfte bietet die Republik auch eine Absicherung für politisch bedingte Verluste im Zusammenhang mit Direktinvestitionen im Ausland an. Diese Garantien sollen die Internationalisierung österreichischer Unternehmen stärken. Weiters erleichtert die Republik Österreich durch Wechselbürgschaften – unabhängig von der politischen Stabilität und dem Risiko des Ziellandes – die Fremdfinanzierung von Exportlieferungen bzw. von Auslandsinvestitionen durch Kreditinstitute.

Derzeit werden etwa 1,7% der Exportumsätze durch laufende Bundeshaftungen gedeckt.

Die Oesterreichische Kontrollbank (OeKB) verwaltet die Bundeshaftungen für Exportlieferungen im Auftrag und Namen der Republik Österreich. Im Jahr 2015 wurden 3,8 Mrd. € an Exportgarantien und Wechselbürgschaften neu gezeichnet und damit am Jahresende ein Haftungsobligo von 26,2 Mrd. € erreicht. Von den Neuzusagen des Jahres 2015 entfielen 1,7 Mrd. € auf Exportgarantien und 1,8 Mrd. € auf Wechselbürgschaften. Damit deckten die Neuzusagen laut OeKB 1,7% der Waren- und Dienstleistungsexporte (ohne Reiseverkehr) unter Berücksichtigung von Anzahlungen und projektbezogenen Nebenleistungen.

Das österreichische System der Exportgarantien ist kostendeckend und erfüllt damit internationale Vorgaben.

Die OeKB berechnet die Prämienhöhe und Selbstbehalte für Bundeshaftungen, nimmt die Garantieprämien ein, zahlt im Schadenfall an den Exporteur bzw. das Kreditinstitut die Leistungssumme aus, tritt in die Lieferforderung als Gläubiger ein und versucht über neue Zahlungsvereinbarungen teilweise in Verbindung mit Umschuldungen die Schadensumme wieder einzubringen. Durch die Bundeshaftung und die direkte Verbindung zwischen der Deckungsrechnung der OeKB und dem Bundeshaushalt besteht für die österreichische Exportwirtschaft eine kostengünstige Möglichkeit zur Absicherung grenzüberschreitender Lieferforderungen. Das betriebswirtschaftliche Ergebnis der Exportgarantien ist langfristig ausgeglichen. Zwischen 1950 und 2015 ergab sich ein geringfügiger kumulierter Überschuss von 212 Mio. € bzw. 0,1% der kumulierten Haftungszusagen. Die Einnahmen aus Prämien, Zinsen und Rückflüssen decken langfristig annähernd die Ausgaben in Form der Schadenzahlungen. Im Durchschnitt entsteht für den Bund durch die Außenhandelsförderung im Rahmen der Exportgarantien kein Subventionsbedarf. Das österreichische Exportgarantiesystem entspricht damit den internationalen Vorgaben der EU und der OECD.

Das Haftungsobligo von 26,2 Mrd. € erzeugt für den Bundeshaushalt ein Eventualrisiko. Entsprechend den neuen Rechnungslegungsregeln für öffentliche Haushalte müssen für erwartete Haftungsfälle im Bundeshaushalt Rückstellungen gebildet werden, die Bundesmittel binden. Im Folgenden wird das Ausmaß der volkswirtschaftlichen Vorteile von Exportgarantien geschätzt, die den Eventualrisiken aus dem Haftungsobligo und der Bindung von Bundesmitteln durch Rückstellungen als Nutzen gegenüber gestellt werden können. Die aktuellen Berechnungen beruhen auf früheren Untersuchungen des WIFO (*Stankovsky – Url, 1998, Url, 2001, Sieber – Url, 2010*).

2. Simulation der Effekte einer teilweisen Einstellung der Exportgarantien

In der Simulation werden Neuzusagen mit einem Garantievolumen von 1,6 Mrd. € hypothetisch eingestellt; das entspricht allen Neuzusagen der Garantieklassen G1, G2 und G3, d. h. 40% der Neuzusagen des Jahres 2014 bzw. 1,3% der Warenexporte. Eine Simulation mit negativen Impulsen in dieser Größenordnung liefert für gesamtwirtschaftliche Größen sinnvolle Ergebnisse, kann aber für einzelne Unternehmen oder Wirtschaftsbereiche wesentlich größere Nachteile – bis hin zur Betriebsschließung – erzeugen. Mögliche Rückwirkungen zwischen der Einstellung von Neuzusagen und dem Bundeshaushalt werden nicht erwartet, weil das Exportgarantiesystem selbsttragend gestaltet ist, d. h. dem ausstehenden Haftungsobligo stehen weiterhin Einnahmen aus Prämien, Zinsen und Rückflüssen gegenüber.

Der erwartete Exportausfall durch die hypothetische Einstellung der Neuzusagen von Bundeshaftungen für direkte und indirekte Lieferungen und Leistungen bzw. gebundene Finanzkredite, Kreditoperationen und Umschuldungskredite (G1 bis G3) wird mit einem Multiplikator berechnet, der die Beziehung zwischen neu zugesagten Exportgarantien und den Warenexporten abbildet. Für die Schätzung dieses Exportmultiplikators stellte die OeKB einen Datensatz aus den Jahren 2005 bis 2014 zur Verfügung. Die Stichprobe enthält damit ausschließlich Daten aus der Periode mit stark am Länderisiko ausgerichteten Garantieprämien. Der Exportmultiplikator für österreichische Exportgarantien wird mit einem Wert von rund 2 nunmehr etwas höher als zuvor eingeschätzt, d. h. mit 1 Mrd. € an zusätzlichen Bundeshaftungen können 2 Mrd. € an zusätzlichen Warenexporten ausgelöst werden. In früheren WIFO-Berechnungen mit älteren Datenbeständen wurde der Exportmultiplikator noch auf 1,7 geschätzt. Der neue höhere Wert ist statistisch sehr gut abgesichert (Url, 2016, Anhang S. 65ff).

Die negative Wirkung einer Einstellung von Exportgarantien auf die Exporte i. w. S. – d. h. einschließlich der Dienstleistungen – stabilisiert sich nach zwei Jahren; dann liegen die Exporte im Alternativszenario dauerhaft um 2% unter dem Referenzpfad. Wie die Simulationsergebnisse mit dem Input-Output-Modell des WIFO zeigen, sind die Exporte von sonstigen Fahrzeugen, der Maschinenbau und der Bereich Medizin-, Mess-, Steuerungs- und regeltechnische Erzeugnisse am stärksten betroffen. Diese Bereiche verzeichnen auch die höchsten Produktionsausfälle. Durch die Dämpfung der Nachfrage nach Vorleistungen leiden aber auch Dienstleistungsbereiche und die Bauwirtschaft. Insgesamt würde das österreichische Bruttoinlandsprodukt nach der Einstellung der Neuzusagen um 0,6% unter der Basislösung liegen, etwa 30.000 Arbeitsplätze würden verlorengehen (Übersicht 1).

Die hypothetische Einstellung der Exportgarantien in den Klassen G1, G2 und G3 von jährlich etwa 1,6 Mrd. € würde langfristig einen doppelt so hohen Ausfall von Warenexporten verursachen.

Besonders betroffen wären von einer teilweisen Einstellung der Exportgarantien die Exporte von sonstigen Fahrzeugen, der Maschinenbau und der Bereich Medizin-, Mess-, Steuerungs- und regeltechnische Erzeugnisse.

Übersicht 1: Kurz- und mittelfristige gesamtwirtschaftliche Ergebnisse der Einstellung von Neuzusagen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Abweichung von der Basislösung in %					
Exporte i. w. S., nominell	- 0,9	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 1,9	- 1,9
Bruttoinlandsprodukt, real	- 0,3	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6
Privater Konsum, real	- 0,5	- 0,9	- 0,9	- 0,9	- 0,9	- 0,9
Pro-Kopf-Löhne, real	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Unselbständig Beschäftigte	- 0,4	- 0,8	- 0,8	- 0,8	- 0,9	- 0,9
Arbeitslose	2,4	4,8	4,8	4,9	5,2	5,4

Abweichung von der Basislösung in % des BIP

Leistungsbilanz	- 0,2	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5
-----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Abweichung von der Basislösung in Prozentpunkten

Arbeitslosenquote	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
-------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Q: Simulationsergebnisse des WIFO-Input-Output-Modells MIOCIM. Basislösung: mittelfristige WIFO-Prognose (Baumgartner et al., 2015).

Regional konzentrieren sich die potentiellen Exportausfälle auf Russland, Saudi-Arabien, China, Kasachstan, die Türkei und Indien. Nach einer Einstellung der Neuzu-

sagen würde die regionale Diversifikation der österreichischen Warenexporte abnehmen. Die Exportgarantien ermöglichen österreichischen Unternehmen die regionale Diversifikation ihrer Vertriebskanäle und eröffnen damit wichtige zusätzliche Produkt-Markt-Kombinationen mit neuen Innovationschancen (Reinstaller, 2015, Tichy, 2015).

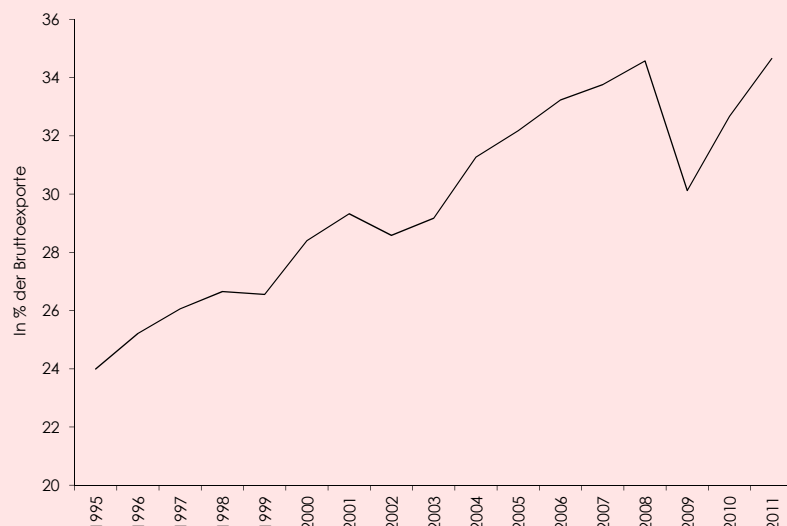
Die Auswirkungen der teilweisen Einstellung von Exportgarantien auf die Gesamtwirtschaft stimmen mit den in früheren Analysen ermittelten Effekten weitgehend überein.

Die vorliegenden Simulationsergebnisse stimmen weitgehend mit früheren Analysen des WIFO überein. Unterschiede ergeben sich zu Studien auf Grundlage von Daten aus den 1990er-Jahren, weil damals über Pauschal- und Rahmengarantien eine wesentlich größere Hebelwirkung erzielt werden konnte. Neuere Untersuchungen der deutschen Exportgarantien (Hermesdeckungen) wenden vergleichbare Methoden an, ermitteln aber deutlich geringere Exportwirkungen der Neuzusagen (Felbermayr et al., 2015); in Bezug auf den Beschäftigungseffekt der Exportgarantien ist der Unterschied wesentlich geringer.

3. Zunehmende Integration der österreichischen Exportwirtschaft in internationale Wertschöpfungsketten

Das weltweite Produktions- und Handelssystem wurde durch die Ausweitung multi- und bilateraler Freihandelsabkommen wesentlich stärker integriert und damit auch komplexer. Der Produktionsprozess in kleinen offenen Volkswirtschaften ist immer öfter grenzüberschreitend, und die Spezialisierung erfolgt nicht mehr durch die Produktion eines bestimmten Gutes bzw. einer Dienstleistung, sondern durch die Erzeugung einer spezialisierten Leistung innerhalb einer Wertschöpfungskette. In internationalen Wertschöpfungsketten entstehen Beziehungen zwischen den einzelnen Lieferanten – teilweise mit langfristigen Kontrakten abgesichert –, in denen maßgeschneiderte Komponenten und Leistungen zugeliefert werden. Die Dynamik dieser Entwicklung kann mit der World Input-Output Database (WIOD) analysiert werden. WIOD verknüpft Informationen aus den nationalen Input-Output-Tabellen und zerlegt für 40 Länder, 59 Produkte und 35 Wirtschaftsbereiche die Inlandsproduktion in in- und ausländische Vorleistungen bzw. die inländische Wertschöpfung (Timmer et al., 2012, Stehrer – Stöllinger, 2013).

Abbildung 1: Anteil der ausländischen Wertschöpfung (Vorleistungen) an Österreichs Bruttoexporten



Q: WIOD-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Mit zunehmender Internationalisierung der Wertschöpfungskette gewinnt der Vorleistungsbezug aus dem Ausland an Bedeutung, d. h. der Importgehalt der österreichischen Exporte steigt, und die Nettoverbesserung der Leistungsbilanz durch eine zu-

sätzliche Exporteinheit wird geringer. Der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den österreichischen Bruttoexporten erhöhte sich zwischen 1995 und 2011 (dieser Zeitraum entspricht dem aktuellen Datenstand in WIOD) um 11 Prozentpunkte (Abbildung 1). Erst 2011 überschritt er mit 34,7% wieder den zuvor (2008) erreichten Höchstwert. Dieser Einbruch entstand durch die Veränderung der Zusammensetzung der österreichischen Exporte im Krisenjahr 2009.

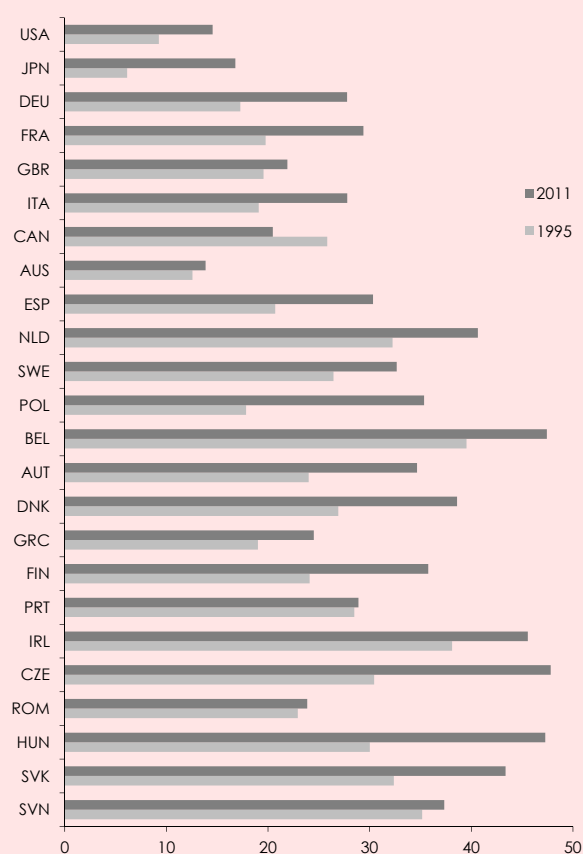
Mit 34,7% lag der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an Österreichs Exporten 2011 etwas über dem ungewichteten internationalen Durchschnittswert von 31,9% (Abbildung 2). Im Jahr 1995 hatte Japan den niedrigsten ausländischen Wertschöpfungsanteil aufgewiesen; er verdreifachte sich bis 2011 nahezu, blieb aber dennoch deutlich hinter dem Anteil in den kleinen offenen Volkswirtschaften Europas zurück. 2011 war er in Australien mit 13,9% am niedrigsten gewesen. Im Gegensatz zu anderen Ländern veränderte sich das Ausmaß an vertikaler Spezialisierung in Australien kaum, weil Australien nur über den Seeweg erreichbar ist und weil die australische Exportstruktur durch Rohstoffe, landwirtschaftliche Produkte und die Schul- bzw. Universitätsausbildung dominiert ist, in deren Produktion nur geringe Vorleistungen aus dem Ausland eingehen. Die höchste ausländische Wertschöpfungsquote hatte 1995 Belgien mit 39,5% aufgewiesen; sie stieg bis 2011 auf 47,4%. Den höchsten ausländischen Wertschöpfungsanteil wies 2011 Tschechien mit 47,8% auf.

Zwischen 1995 und 2011 stieg der Anteil ausländischer Vorleistungen an den österreichischen Exporten um 11 Prozentpunkte.

Im internationalen Vergleich liegt der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den österreichischen Exporten mit 34,7% etwas über dem Durchschnitt.

Abbildung 2: Internationale Bedeutung der ausländischen Wertschöpfung 1995 und 2011

Ausländische Wertschöpfung in % der Bruttoexporte



Q: WIOD-Datenbank, WIFO-Berechnungen. Reihung nach dem nominellen BIP 2011 in \$.

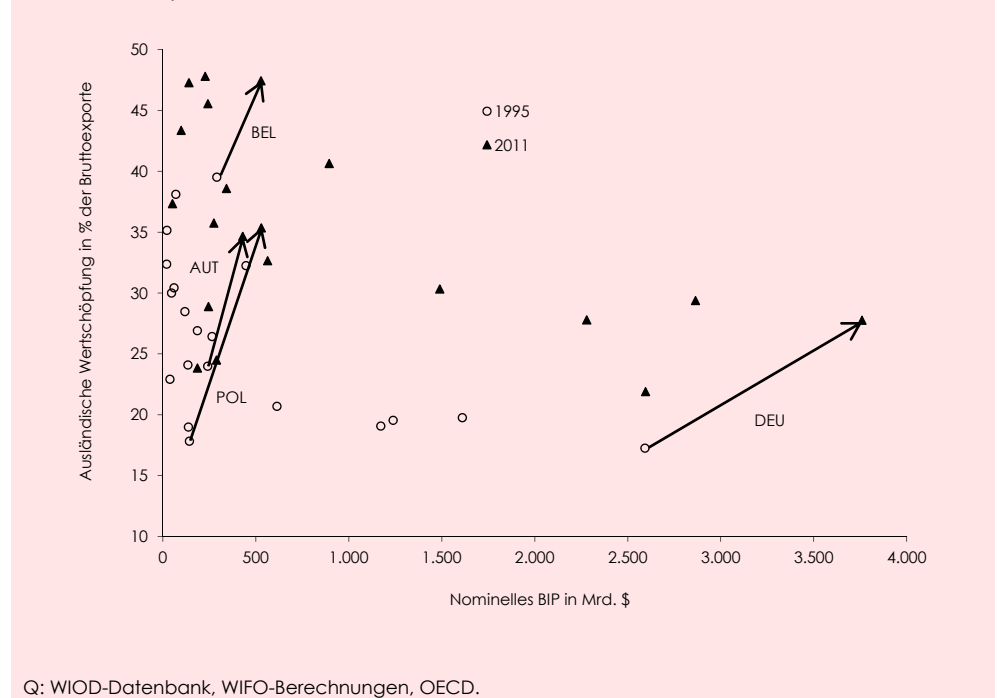
Neben der Größe der Volkswirtschaft bestimmt auch die Fläche eines Landes die vertikale Spezialisierung (Abbildung 2): So weisen die entsprechend der Fläche kleinen Niederlande eine deutlich höhere ausländische Wertschöpfungsquote auf als die großen europäischen Länder, die USA, Japan und Australien. Die räumliche Nähe potentieller Zulieferer steht in einem engen Verhältnis zur Landesfläche und er-

Sowohl die Größe der Volkswirtschaft als auch die Landesfläche bestimmen den Anteil ausländischer Wertschöpfung an den Exporten.

möglicht Unternehmen in den großen Flächenländern eher den Bezug von Vorleistungen inländischer Lieferanten.

Den nichtlinearen negativen Zusammenhang zwischen der Größe der Volkswirtschaft und dem Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den Exporten belegt für die EU-Länder auch Abbildung 3: Die Wertekombinationen für das Jahr 1995 bilden eine bogenförmige Punktwolke. Bis 2011 verlagerte sich diese Wolke nach rechts oben und war deutlich weniger gekrümmt, d. h. sowohl das nominelle BIP als auch der ausländische Wertschöpfungsanteil erhöhten sich in diesem Zeitraum, die Auslagerung erfolgte jedoch noch rascher. Nur in Griechenland, Großbritannien und Portugal nahmen die grenzüberschreitenden Auslagerungen kaum zu und verharren auf dem niedrigen Niveau des Jahres 1995. In den anderen Ländern wurde der Anteil ausländischer Vorleistungen zum Teil beträchtlich ausgeweitet, etwa in Belgien, Deutschland, Österreich und Polen, typischen Ländern in der industrialisierten Kernzone der EU (Pfeile in Abbildung 3). Wie der flachere Pfeil für Deutschland zeigt, erfolgte die Internationalisierung der Wertschöpfungskette von Exporten dort zwischen 1995 und 2011 wesentlich langsamer als in den kleinen Nachbarländern. In Belgien stieg der Anteil der ausländischen Wertschöpfung an den Exporten von 39,5% auf 47,4%, in Polen von 17,8% auf 35,4% und in Österreich von 24% auf 34,7%.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen dem Anteil der ausländischen Wertschöpfung (Vorleistungen) an den Bruttoexporten und dem Bruttoinlandsprodukt in den EU-Ländern



4. Grenzüberschreitende Auslagerung von Produktionsstufen stellt Exportgarantiesystem einer kleinen offenen Volkswirtschaft vor Herausforderungen

Die grenzüberschreitende Auslagerung von Produktionsstufen stellt die Wirtschaftspolitik einer kleinen offenen Volkswirtschaft vor Herausforderungen, weil die Kosten wirtschaftspolitischer Instrumente in der Regel aus dem inländischen Steuer- und Abgabenaufkommen finanziert werden, aber ihre Wirkung nicht auf die inländische Beschäftigung und Wertschöpfung beschränkt ist. Die staatlichen Exportgarantien sind in diesem Zusammenhang ein Sonderfall, da sie keine laufende Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfordern. Das österreichische Garantiesystem ist selbsttragend konzipiert, doch mit der Garantieübernahme durch die Republik Österreich entstehen Eventualrisiken für das Bundesbudget, und über die Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen werden in Zukunft Bundesmittel durch Exportgarantien gebunden.

Den Eventualrisiken bzw. gebundenen Budgetmitteln soll ein entsprechender Nutzen für die österreichische Wirtschaft gegenüberstehen, der wegen der Zunahme der internationalen Arbeitsteilung immer schwieriger erreicht werden kann. Bisher wurden Bundeshaftungen nur bei einem vorgegebenen Mindestanteil an österreichischer Wertschöpfung am Exportgeschäft übernommen. Dieser Mindestanteil beträgt für Kreditdeckungen 50%, wobei Zulieferungen von ausländischen Niederlassungen eines österreichischen Unternehmens zur Hälfte als österreichische Wertschöpfung anerkannt werden. Für kleine Projekte mit einem Volumen bis 10 Mio. €, die von Unternehmen mit hoher Inlandsproduktion ausgeführt werden, kann der Anteil der inländischen Wertschöpfung auch anhand des Jahresumsatzes ermittelt werden, d. h. für ein einzelnes Projekt kann der Grenzwert unterschritten werden (Pauschalierungsmodell). Weitere Ausnahmen gelten für kurzfristige Exportgeschäfte mit Zielländern, die ein niedriges Ausfallrisiko aufweisen. Für diese Gruppe wird das Mindestfordernis des inländischen Wertschöpfungsanteils nicht streng angewandt. Durch Kooperation mit ausländischen staatlichen Exportgarantiegebern kann die OeKB den Mindestanteil noch flexibler gestalten.

Da die österreichische Sachgüterproduktion zunehmend in internationale Wertschöpfungsketten integriert ist, die internationale Spezialisierung von Anbietern steigt und die Importländer ihre Anforderungen an den Gehalt lokaler Vorleistungen im Zielland ausweiten, wird der vorgeschriebene Mindestanteil an österreichischer Wertschöpfung in einem Exportgeschäft immer häufiger unterschritten werden. Für die Republik Österreich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die derzeitigen Grenzwerte noch den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen oder ob eine Anpassung erforderlich ist. Diese Diskussion wird in Deutschland (Bischoff, 2014, Hunke, 2014) und international (Drysdale, 2014) bereits intensiv geführt.

Ein Mindestanteil an österreichischer Wertschöpfung am Exportgeschäft soll den heimischen Nutzen aus Exportgarantien sicherstellen.

Die Mindestanforderungen an den Anteil an heimischer Wertschöpfung im Export werden international zunehmend in Frage gestellt.

Übersicht 2: Internationaler Vergleich der Mindestanforderungen an den Anteil inländischer Wertschöpfung am Exportgeschäft

Österreich	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 50%; Ausnahmen für Projekte unter 10 Mio. €, für kurzfristige Zahlungsziele in Niedrigrisikoländern und für Zulieferungen von Auslandstochterunternehmen (gelten zu 50% als inländische Wertschöpfung)
Deutschland	Anteil der inländischen Wertschöpfung mindestens 51% bei Zulieferung durch Auslandstochterunternehmen bzw. Zulieferung aus EU, Schweiz, Norwegen oder Japan; bei Einzelprüfung weniger als 51% möglich; Ausnahme für Projekte mit kurzfristigen Zahlungszielen; bei Zulieferung außerhalb von EU, Schweiz, Norwegen oder Japan mindestens 70%
Italien	Keine Mindestanforderungen; bei Erreichen des Haftungsrahmens Bevorzugung von Projekten mit höherem inländischem Wertschöpfungsanteil
Spanien	Anteil der inländischen Wertschöpfung mindestens 15% bis 20%; Ausnahmen für Projekte mit inländischem Forschungs- und Entwicklungsaufwand und Zulieferung durch Auslandstochterunternehmen
Niederlande	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 20%
Großbritannien	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 20%
Schweiz	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 50%; Ausnahmen für nicht im Inland erhältliche Vorleistungen mit Prämienzuschlag
Schweden	Keine Mindestanforderungen
Norwegen	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 20%
Finnland	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 33%; Ausnahmen für Niedrigrisikoländer (10%) und bei Einzelprüfung auf inländischen Gehalt an Forschung und Entwicklung bzw. Projektplanung
Dänemark	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 10% bis 50%, steigend mit dem Zahlungsrisiko des Ziellandes; Ausnahme bei Einzelprüfung für hohen Gehalt an Forschung und Entwicklung und für Klein- und Mittelbetriebe
Frankreich	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 20% bis 50%
Belgien	Keine Angaben, aber bekannt flexible Handhabung
Tschechien	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 50%; Ausnahmen für nicht im Inland erhältliche Vorleistungen (Senkung auf 20% möglich)
Polen	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt mindestens 50%; Ausnahmen für bestimmte Produkte (Senkung auf 10% möglich)
USA	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt 50%; Ausnahmen für Klein- und Mittelbetriebe mit Einschränkung der Garantie auf den inländischen Lieferanteil
Kanada	Keine Mindestanforderungen
Japan	Anteil der inländischen Wertschöpfung am Projekt 30%; Ausnahmen für Gehalt an Forschung und Entwicklung sowie Ressourcensicherung

Q: Coface-Umfrage vom Juni 2014, verschiedene Websites, OeKB-Recherchen. Stand Mai 2015. Dieser Überblick geht nicht auf die Details der Vorgaben bzw. Erleichterungen ein.

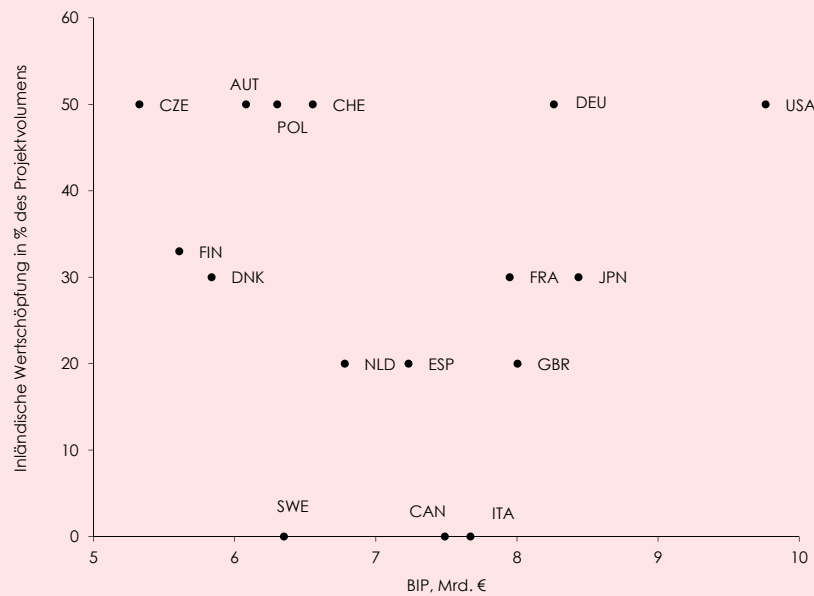
International variieren die Mindestanforderungen an den Gehalt der Exporte an heimischer Wertschöpfung erheblich.

In kleinen offenen Volkswirtschaften sind die Mindestanforderungen an den heimischen Wertschöpfungsanteil am garantierten Export tendenziell niedrig.

Mindestvorgaben für die inländische Wertschöpfungskomponente staatlich garantierter Exporte sind international weit verbreitet (Übersicht 2). Darüber hinausgehend gelten für Spezialfälle häufig zusätzliche Erleichterungen, die aber aus Gründen der Vergleichbarkeit in Übersicht 2 nicht berücksichtigt werden. Nur drei Länder (Italien, Kanada und Schweden) fordern derzeit keinen Mindestanteil inländischer Wertschöpfung am Export (Stand Mai 2015). In den anderen Ländern schwankt der erforderliche Mindestanteil zwischen 10% und 50% des Projektvolumens. Dabei werden jedoch oft Ausnahmen gewährt, etwa für besondere national nicht verfügbare Vorleistungen, für Zulieferungen von ausländischen Tochterunternehmen, bei einem hohen Forschungs- und Entwicklungsgehalt des Projektes oder allgemeiner für kleine bis mittelgroße Exportunternehmen.

Die Landesgröße ist für die Einschätzung der restriktiven Wirkung eines Mindestanteils an inländischer Wertschöpfung von großer Bedeutung. Den Zusammenhang zwischen Mindestanteil und Landesgröße zeigt Abbildung 4; dabei wird vereinfachend ein durchschnittlicher Mindestanteil aus Übersicht 2 dem Bruttoinlandsprodukt gegenübergestellt. Für die untersuchten Länder ergibt sich ein U-förmiger Zusammenhang: Größere Länder fordern tendenziell höhere Mindestanteile, während einige kleineren Länder eher niedrige Mindestanteile verlangen und eine andere Gruppe kleiner Länder (Österreich, Polen, Schweiz, Tschechien) einen vergleichsweise hohen Mindestanteil vorsehen.

Abbildung 4: Durchschnittlicher Mindestanteil inländischer Wertschöpfung am garantierten Exportgeschäft und Bruttoinlandsprodukt 2014



Q: Coface-Umfrage vom Juni 2014, verschiedene Websites, OeKB-Recherchen. Stand Mai 2015. Vereinfachend wird hier die durchschnittliche Mindestanforderung wiedergegeben. Ausnahmen ermöglichen in einigen Ländern Abweichungen von diesem Wert.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Landesgröße und Mindestanteil erscheint wegen der Kleinheit bzw. Größe des jeweiligen Heimatmarktes naheliegend: Bei einem großen Heimatmarkt können von benachbarten Unternehmen im Inland ausreichend günstige Vorleistungen bezogen werden. In einer großen Volkswirtschaft erreichen heimische Unternehmen leichter die erforderliche Größe zur Nutzung von Skalenvorteilen. Das schafft erstens eine ausreichend hohe Produktvielfalt auf dem Inlandsmarkt, sodass der Bezug von Vorleistungen aus dem Ausland nicht unbedingt erforderlich ist. Zweitens senken Skalenvorteile die Durchschnittskosten und ermöglichen so eine Auslagerung der Produktion an inländische Lieferanten mit kostengünstiger Produktionsstruktur. Unternehmen in kleinen offenen Volkswirtschaften – wie etwa Schweden – können schon wegen der geographischen Nähe zu anderen kleinen offenen Volkswirtschaften bei der Auslagerung einer Produktionsstufe aus dem

Unternehmen seltener auf inländische Anbieter mit kostengünstigen Produktionsmöglichkeiten zurückgreifen; sie sind öfter auf den Bezug ausländischer Vorleistungen angewiesen. Dementsprechend werden in kleinen Volkswirtschaften tendenziell niedrigere Anforderungen an den Mindestanteil inländischer Wertschöpfung am garantierten Export gestellt oder in Einzelprüfungen zusätzliche Kriterien wie die Verfügbarkeit eines heimischen Angebotes, der Forschungs- und Entwicklungsgehalt des Projektes, die Unternehmensgröße und die Durchführung der Projektplanung im Inland überprüft.

Gerade unter den kleinen Ländern variiert der Mindestanteil inländischer Wertschöpfung erheblich. So fordern Polen, Österreich und Tschechien einen Anteil von mindestens 50%, während Schweden die Garantievergabe nicht an einen Mindestanteil bindet. In Dänemark und Finnland beträgt der Mindestanteil etwa ein Drittel.

5. Schlussfolgerungen

Der erforderliche Mindestanteil an inländischer Wertschöpfung am staatlich garantierten Exportvolumen ist keine wirtschaftspolitische Konstante, sondern unterliegt laufend Diskussionen und Revisionen (Drysdale, 2014). So wird dieser Aspekt des Exportgarantiesystems zur Zeit in Frankreich eingehend untersucht. In Schweden und Kanada ist dieser Diskussionsprozess abgeschlossen, der Mindestanteil an inländischer Wertschöpfung als Entscheidungskriterium zur Vergabe staatlicher Exportgarantien wurde dort abgeschafft.

In einigen Ländern reagieren die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger auf die zunehmende internationale Arbeitsteilung mit offensiven Strategien und stellen die Mindestanteile an inländischer Wertschöpfung vollständig in Frage. Die Garantievergabe wird auf Unternehmen beschränkt, die ein eher vage definiertes nationales Interesse erfüllen; Italien, Kanada und Schweden sind Beispiele für diesen Ansatz. Die freizügige Deckung von Exportkrediten ohne Bewertung der inländischen Wertschöpfungskomponente berücksichtigt den Wandel der internationalen Arbeitsteilung. Sie ermöglicht den Unternehmen aber auch die günstige Absicherung von Exportkrediten bei einem freizügig agierenden staatlichen Garantiegeber (Garantie-Shopping). Bei einer sehr niedrigen Vorgabe des Mindestanteils könnte dies schon durch geringe Zulieferungen österreichischer Unternehmen erreicht werden. In diesem Fall würde die Republik Österreich die Eventualhaftungen tragen, und Bundesmittel wären durch Rückstellungsverpflichtungen gebunden.

Am anderen Ende des internationalen Politikspektrums steht eine defensive Strategie, die bestehende Wertschöpfungsvorgaben beibehält. Diese Politik wird eher in großen Ländern verfolgt, in denen der Anteil ausländischer Wertschöpfung an den Exporten im Durchschnitt wesentlich geringer ist als in kleinen offenen Volkswirtschaften wie etwa Österreich. Wenn Österreich ebenfalls diesen Weg einschlägt, wird sich die Garantievergabe auf Wirtschaftsbereiche konzentrieren, die sich unterdurchschnittlich internationalisiert haben. Solche defensive Strategien können Kostennachteile fördern, weil die Möglichkeiten zur Auslagerung in kostengünstigere ausländische Produktionsstätten oder zum Zukauf von kosteneffizienten ausländischen Lieferanten ungenutzt bleiben. Sie können auch zur Folge haben, dass technologisch spezialisierte Vorprodukte weniger intensiv genutzt werden und damit der Technologiegehalt österreichischer Exporte langfristig abnimmt. Österreich vollzog mit dem Pauschalierungsmodell für kleine Projekte (Projektvolumen bis 10 Mio. €) bereits erste Schritte zur Lockerung des vorgeschriebenen Mindestanteils inländischer Wertschöpfung. Da die Vernetzung österreichischer Unternehmen im europäischen Binnenmarkt nach dem Einbruch 2009 wieder an Dynamik gewann, sollte der Mindestanteil inländischer Wertschöpfung auch in Zukunft laufend evaluiert werden. Als Mittelweg zwischen Abschaffung und Beibehaltung des Mindestanteils stehen folgende Optionen zur Verfügung:

- die Senkung des Mindestanteils,
- die flexible Interpretation der Mindestanforderungen bzw.
- die Senkung des Mindestanteils und dessen Ergänzung um andere Kriterien.

Die Wirtschaftspolitik begegnet der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung mit offensiven oder mit defensiven Strategien und passt die Mindestanforderungen an den inländischen Wertschöpfungsgehalt garantierter Exporte entsprechend an.

International werden neben der Senkung des Mindestanteils zahlreiche Optionen für eine flexible Handhabung des jeweils bestehenden Mindestanteils genutzt. Dazu zählt der teilweise oder vollständige Abzug der Vorleistungen aus dem ausländischen Wertschöpfungsanteil, sofern sie von ausländischen Tochterunternehmen bezogen werden. In Österreich geht die Tendenz in diese Richtung, doch wird nur die Hälfte des Lieferungswertes abgezogen. Die Schweiz und Tschechien rechnen technologisch wichtige Vorleistungen, die im Inland nicht oder nicht konkurrenzfähig erhältlich sind, aus den ausländischen Vorleistungen heraus. Einige Länder setzen Ausnahmen vom Mindestanteil, wenn das Exportgeschäft einen hohen Forschungs- und Entwicklungsgehalt aufweist, die Projektplanung im Inland erfolgt oder Klein- und Mittelbetriebe beteiligt sind.

Wenn zusätzliche Kriterien eingeführt werden, sollten sie vorab als feste Regeln definiert werden, damit das Vergabeverfahren für Exportgarantien praktikabel und tragfähig bleibt.

Die Senkung des Mindestanteils inländischer Wertschöpfung am garantierten Export und eine flexiblere Handhabung erscheinen vor dem Hintergrund des österreichischen EU-Beitrittes, der Osterweiterung der EU und der laufenden Beitrittsverhandlungen mit Ländern aus Südosteuropa als folgerichtige Konsequenz, die nicht zuletzt auch durch die Beteiligungsgarantien für Auslandsinvestitionen der Republik Österreich unterstützt wird. Falls Österreich die Handhabung des Mindestanteils flexibler gestalten sollte, müssten die in Felbermayr *et al.* (2015) dokumentierten Erfahrungen aus Deutschland berücksichtigt werden. So verschlechterten etwa Einzelprüfungen in Deutschland die Vorhersehbarkeit der Vergabeentscheidung: Ausnahmen vom Mindestanteil, die im Rahmen von Einzelprüfungen gewährt werden, erschweren Exporteuren die Geschäftsanbahnung, weil die Finanzierungsbedingungen des Projektes in der Regel bereits Bestandteil eines Angebotes sind. Neben dem hohen Verwaltungsaufwand schaffen Einzelprüfungen einen Ermessensspielraum, der ebenfalls die Vorhersehbarkeit der Vergabeentscheidung beeinträchtigt. Daher sollten Ausnahmen vom Mindestanteil weitgehend regelgebunden erfolgen und keinen Einzelprüfungen unterliegen. Mögliche feste Regeln könnten Anforderungen an die Forschungs- und Entwicklungsquote des antragstellenden Unternehmens oder an die Veränderung des Beschäftigtenstandes an den inländischen Standorten setzen. Die Existenz eines Hauptquartiers in Österreich mit entsprechenden Kompetenzen, die Durchführung der gesamten Projektplanung im Inland usw. wären andere Kriterien, die stärker an Aktivitäten im Inland ausgerichtet sind. Vorab fixierte und einfach zu überprüfende Regeln gewährleisten für Exporteure die Planbarkeit und erleichtern ein praktikables und tragfähiges Verfahren.

6. Literaturhinweise

- Asmundson, I., Dorsey, Th., Khachatryan, A., Niculcea, I., Saito, M., "Trade and Trade Finance in the 2008-09 Financial Crisis", IMF Working Paper, 2011, (11/16).
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Mäßiges Wirtschaftswachstum mit hoher Arbeitslosigkeit. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2020", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(10), S. 779-796, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58449>.
- Bischoff, B., "ECA-Cover in Germany: Does Foreign Content Policy Need to be Reconsidered?", CESifo Forum, 2014, 15(3), S. 23-25.
- Drysdale, D., "Global Value Chains and ECA Content Policies", CESifo Forum, 2014, 15(3), S. 5-7.
- Felbermayr, G., Yalcin, E., Sandkamp, A., Lang, P., Feststellung des Nettoeffektes bei einer Änderung der Regelungen zu ausländischen Zulieferungen bei den Exportkreditgarantien des Bundes (Hermesdeckungen), ifo Institut, München, 2015.
- Hunke, O., "Export Credit Guarantees in a Globalised World", CESifo Forum, 2014, 15(3), S. 17-22.
- Manova, K., "Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade", Review of Economic Studies, 2013, 80(2), S. 711-744.
- Reinstaller, A., "Smart Diversification im Außenhandel", FIW Policy Brief, 2015, (27).
- Sieber, S., Url, Th., Exportgarantien in Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung und gesamtwirtschaftliche Kennzahlen, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/38702>.
- Stankovsky, J., Url, Th., Kosten und Nutzen der Exportgarantien in Österreich, WIFO, Wien, 1998.
- Stehrer, R., Stöllinger, R., "Positioning Austria in the Global Economy: Value Added Trade, International Production Sharing and Global Linkages", FIW Research Reports, 2013, (2).
- Tichy, G., "Wirtschaftsstandort Österreich – von der Überholspur aufs Abstellgleis", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(8), S. 635-648, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58339>.

Timmer, M., Arto, I., Erumban, A. A., Francois, J., Genty, V. A. A., Gouma, R., Los, B., Neuwahl, F., Pindyuk, O., Pöschl, J., Rueda-Cantuche, J. M., Stehrer, R., Streicher, G., Temurshoev, U., Villanueva, A., De Vries, G. J., "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", WIOD Background Document, 2012, <http://www.wiod.org>.

Url, Th., Kosten und Nutzen der Exportgarantien nach dem EU-Beitritt, Studie des WIFO im Auftrag der Oesterreichischen Kontrollbank, Wien, 2001.

Url, Th., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Exportgarantien in Österreich, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58839>.