

JAN STANKOVSKY  
THOMAS URL

## KOSTEN UND NUTZEN DER EXPORTGARANTIEIN IN ÖSTERREICH

*Zusammenfassung einer WIFO-Studie im Auftrag der Oesterreichischen Kontrollbank • Internationale Vereinbarungen beschränken seit 1995 die Vergabe von Exportgarantien auf Lieferungen in Nicht-OECD-Länder. Nach dem Einbruch des Garantiebestands belebte sich das Garantievolumen 1997 wieder deutlich. Die Oesterreichische Kontrollbank hatte schon zuvor ihre Geschäftstätigkeit auf Schwellenländer und Ost-Mitteuropa konzentriert. In einer Umfrage unter Garantienehmern der OKB zeigte sich, daß das Bedürfnis nach Absicherung von Exportforderungen nach dem Rückzug der OKB nahezu konstant blieb. Es wird nunmehr von privaten Versicherungsunternehmen gedeckt. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Exportgarantien werden in einer Simulation unter der Annahme der vollständigen Einstellung der Garantietätigkeit geschätzt. Dennoch würden die Warenexporte und damit das Bruttoinlandsprodukt sowie die Beschäftigung deutlich geringer ausfallen; gleichzeitig wäre mit einer Verschlechterung des Bundesbudgets zu rechnen.*

Exportgarantien werden oft mit dem Ausgleich internationaler Wettbewerbsnachteile für österreichische Exporteure begründet. Ohne ein vergleichbares Garantiesystem für den Außenhandel unterliegen österreichische Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten einem Kostennachteil. Seit dem Wachstumseinbruch nach dem ersten Erdölpreisschock wandten die Regierungen fast aller Industrieländern ihre wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit verstärkt auf die Exportförderung. Die gleichzeitigen Bemühungen zur Ausweitung des Außenhandels verschärften jedoch den Wettbewerb um internationale Kunden und machten die Exportmärkte zu Kundenmärkten, auf denen die Nebenbedingungen eines Kaufvertrags zu Wettbewerbskriterien wurden.

Darüber hinausgehend kann der exportfördernde Effekt von Garantien mit einer Senkung der Transaktionskosten begründet werden. In diesem Fall müssen die Transaktionskosten als das erhöhte Risiko eines Forderungsausfalls im Export re-

1998 • ISBN 3-901069-33-X •  
150 Seiten • S 500,- • Bestellungen  
bitte an das WIFO, Frau Kautz,  
A-1103 Wien, Postfach 91,  
Tel. (+43 1) 798 26 01/282,  
Fax (+43 1) 798 93 86,  
E-Mail kautz@wifo.ac.at.

lativ zum Risiko von Forderungsausfällen bei Warenlieferungen im Inland aufgefaßt werden. Ein staatliches Garantiesystem kann dieses Risiko durch die Bereitstellung von Versicherungen zu fairen Prämien ausschalten und so die Exporte unterstützen. In einer reinen Marktlösung können die zu versichernden Risiken (Klumpenrisiko) oder die Unsicherheit zu groß sein, sodaß die faire Versicherungsprämie zu hoch wird. Der Zusammenbruch der Märkte für die Refinanzierung langfristiger Forderungen bzw. deren Absicherung kann die Folge sein. Für nicht marktfähige Risiken ersetzt die staatliche Exportgarantie die Marktlösung.

Unter den Bedingungen unvollständigen Wettbewerbs haben Exportgarantien über den Transaktionskostenausgleich und Nachfrageeffekte hinausgehende Folgen. Durch eine Verringerung der Durchschnittskosten können die Wettbewerbsfähigkeit, die Löhne und letztlich die Produktivität gesteigert werden. Die dynamische Wirkung von Exportgarantien kann in Wachstumsmodellen untersucht werden. Im Zentrum der Analyse steht dabei die Frage, ob Exportförderungsmaßnahmen positive externe Effekte auf die Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Unternehmen haben und dadurch die durchschnittliche Wachstumsrate einer Volkswirtschaft langfristig steigern können. Maßnahmen zur Exportförderung können in diesem Fall als Ersatz zu direkten Instrumenten der Technologieförderung angewandt werden.

Ein spezifisch österreichisches Argument für Exportgarantien bezieht sich auf die Aufbauphase der Hartwährungspolitik in Österreich. Damals wurde die Verschlechterung der preisbestimmten Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen von der Wirtschaftspolitik bewußt in Kauf genommen. In diesem Zusammenhang ist die Rolle von Exportgarantien der OKB als Voraussetzung für Exportrefinanzierungen durch die OKB selbst, aber auch durch private Geschäftsbanken von Bedeutung.

Nach wie vor ist die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ein Hauptmotiv für staatliche Exportgarantien, doch werden im Rahmen internationaler Verein-

---

*Laut einer Umfrage unter aktiven Kunden der OKB wird im Durchschnitt die Hälfte der Exportforderungen versichert. Nach dem Rückzug der OKB aus den marktfähigen Risiken wurden in diesem Bereich staatliche Garantien nahezu vollständig durch private Exportversicherungen ersetzt.*

---

barungen der Aktivitätsbereich und die geltenden Rahmenbedingungen immer mehr eingeschränkt. Seit Mitte 1996 zieht sich die Kontrollbank z. B. aus dem Bereich der marktfähigen Risiken zurück und überläßt dieses Segment privaten Versicherungsunternehmen.

Eine Nebenwirkung der international koordinierten Einschränkung des Garantiewettbewerbs ist die Konzentration staatlicher Garantien auf nicht marktfähige Risiken. Darunter fallen Exportgeschäfte mit Ländern, für die keine privatwirtschaftlichen Absicherungsstrategien zur Verfügung stehen oder für die versicherungsmathematisch kalkulierte Prämien wegen des kleinen Versichertenkollektivs zu hoch wären. Wenn Rückversicherungsmöglichkeiten fehlen, gelten auch besonders große Geschäftsfälle mit langen Produktionszeiten bzw. Zahlungszielen, selbst in Zielländern mit guter Bonität, als nicht marktfähiges Risiko.

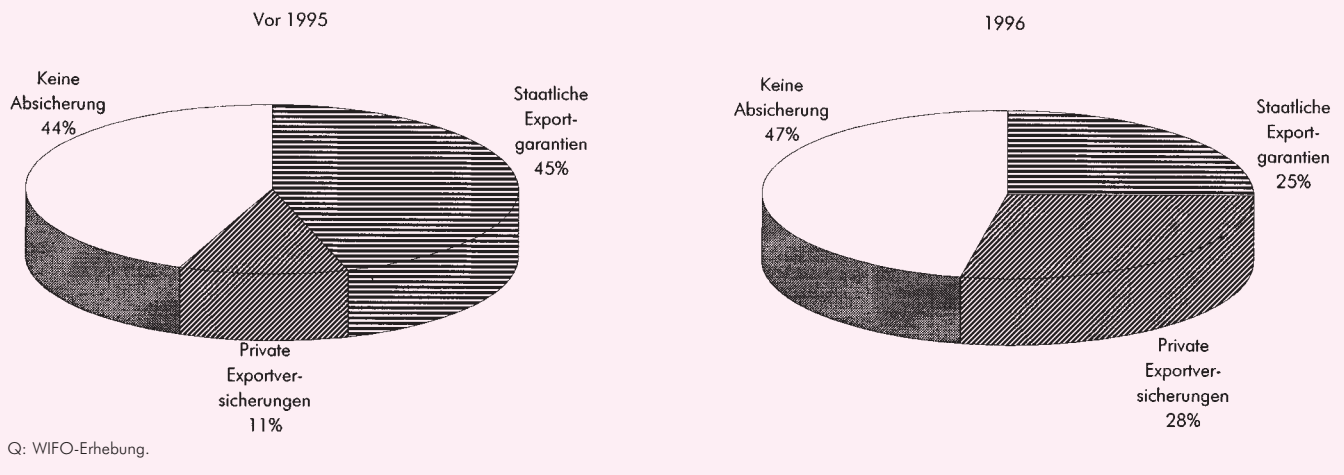
Die OKB konzentrierte ihre Geschäftstätigkeit bereits vor diesen Vereinbarungen auf Exportgarantien im Bereich des Anlagenbaus und hochwertiger Investitionsgüter bzw. auf Länder in Ost-Mitteleuropa sowie auf Schwellen- und Entwicklungsländer. Dieser Trend wurde 1997 weiter verstärkt, sodaß nun mehr als ein Drittel der Neuvergaben Exporte nach Asien betreffen. An zweiter Stelle liegen osteuropäische Länder mit knapp 28% der Zusagen 1997. Gegenüber dem Vorjahr ist der Anteil osteuropäischer Länder deutlich gestiegen. Die Verteilung der Garantien über SITC-Güterklassen zeigt eine starke Konzentration auf Maschinen und Fahrzeuge (1995 31,1%).

Für die Schätzung der garantieinduzierten Exporte befragte das WIFO aktive Kunden der OKB. Diese Umfrage liefert einen direkten Einblick in die Reaktion der Unternehmen auf die geänderte Garantiepolitik der OKB. Die Unternehmen versichern demnach im Durchschnitt etwa die Hälfte ihrer Exportumsätze. Nach dem Rückzug der OKB aus den marktfähigen Risiken substituierten sie nahezu vollständig staatliche Garantien durch private Exportversicherungen. Unter der Annahme, daß Privatversicherungsunternehmen gewinnorientiert agieren, läßt dieses Verhalten keine Mitnahmeeffekte in der Inanspruchnahme von Exportgarantien vermuten. Mehr als 60% der Unternehmen mit Schwerpunktmarkt in Ost-europa betrachten staatliche Exportgarantien als unerläßlich für die erfolgreiche Abwicklung von Exportgeschäften; einschließlich jener Unternehmen, für die Garantien ein wichtiger Bestandteil des Geschäftserfolges sind, erreicht der Anteil bis zu 95%.

Die von der OKB zur Verfügung gestellten detaillierten Daten zur regionalen Aufgliederung und Güterstruktur der Einzelgarantien (G1, G2, G3) bzw. eines Teils der Rahmengarantien (G5) konnten in der vorliegenden Studie den entsprechenden Außenhandelsdaten und weiteren länderspezifischen Kennzahlen gegenübergestellt werden. Ökonometrische Modelle für diese Daten legen einen Exportmultiplikator von 1 nahe: Exportgarantien über 1 Mrd. S induzieren etwa 1 Mrd. S an Warenexporten in Nicht-OECD-Länder. Die Berücksichtigung von etwaigen Mitnahmeeffekten verändert diese Einschätzung nicht. Damit sind die Garantien der OKB wesent-

Abbildung 1: Absicherungsstrategien für Exportforderungen

Anteile am Exportumsatz in %



lich gezielter und wirksamer als etwa die Hermes-Dekungen in Deutschland.

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Exportgarantien schätzt die Studie anhand der Hypothese einer Einstellung der Neuvergabe von Exportgarantien bei gleichzeitigem Verkauf des Forderungsbestands; die mittelfristige Prognose des WIFO dient als Basislösung. Entsprechend der Erfahrung seit Mitte 1996 ist für den engeren OECD-Markt kein negativer Effekt des Rückzugs der OKB zu erwarten. Die Simulationsergebnisse zeigen, daß Exportgarantien einen wichtigen Beitrag zur regionalen Diversifikation österreichischer Exporte leisten: Ohne Exportgarantien wären die Warenexporte in Nicht-OECD-Länder 1995 um etwa 26,5 Mrd. S (21%) geringer ausgefallen. Neben der unerwünschten Wirkung einer weiteren regionalen Konzentration hätte der Rückzug der OKB die Warenexporte insgesamt um 4,7% gedämpft. Unter Berücksichtigung der mit den Warenlieferungen verbundenen Dienstleistungskomponente wäre sogar mit einem Rückgang der Warenexporte um 5,6% zu rechnen gewesen.

Wenn die Exportgarantien wegfallen, dürften sich die österreichischen Exporte verstärkt auf den EU-Raum konzentrieren. Am stärksten würden die Exporte nach China sinken. Auf weiteren Hoffnungsmärkten Südasiens wäre zum Teil sogar ein völliger Ausfall zu erwarten. Ähnliches gilt für die Region Nordafrika. Für beide Regionen stellte eine WIFO-Studie zu österreichischen Exportschwerpunkten eine hohe Übereinstimmung zwischen österreichischer Exportstruktur und dortiger Importstruktur fest. Im Verhältnis etwas geringer, aber in ihren absoluten Auswirkungen für Österreich wesentlich bedeutender sind die Exportausfälle auf den nahegelegenen ostmitteleuropäischen Märkten.

In bezug auf das Exportvolumen wären die Gütergruppen Arbeitsmaschinen, elektrische Maschinen und Geräte, Eisen und Stahl bzw. medizinische, pharmazeuti-

sche Erzeugnisse am stärksten betroffen. Diese Güter gehören zu den SITC-Güterklassen mit relativ hohem Technologiegehalt und kapitalintensiver Produktion. Die Einstellung der Garantien brächte für Österreich einen gewichtigen Wettbewerbsnachteil in der Produktion dieser Güter und Anlagen, weil die entsprechende Absicherung und damit die Finanzierung von Exportforderungen auf risikoreicheren Märkten fehlen würden. Neben forschungs- und kapitalintensiven Gütern würden auch die Bereiche Rohstoffe, chemische Industrie und Holz- bzw. Papierindustrie unter Exportausfällen leiden – hier hat Österreich durch die geologische und geographische Lage komparative Vorteile im Außenhandel.

Die gesamtwirtschaftlichen Rückkoppelungen durch verminderte Beschäftigung, Investitionsausfälle und eingeschränkte Vorleistungen werden mit dem Makromodell und dem Input-Output-Modell des WIFO geschätzt. In einer Simulation von 1997 bis 2001 entsteht durch den Entfall garantieinduzierter Warenexporte gegenüber der

---

*Der gesamtwirtschaftliche Nutzen von Exportgarantien wurde unter der Annahme einer vollständigen Einstellung der Garantievergabe geschätzt. Die Simulationsergebnisse zeigen für Österreich einen positiven Nettonutzen des Garantiesystems, der durch höhere regionale Streuung der Exporte und verminderte Markterschließungskosten verstärkt wird.*

---

Basislösung ein Rückgang der realen Exporte i. w. S. um etwa 3,6%. Die Investitionen reagieren wegen der relativ hohen Kapitalintensität der betroffenen Warenexporte entsprechend stark – sie sinken im ersten Jahr der Simulation real um 2,1% und liegen auch drei Jahre später noch um 3,1% unter der Basislösung. Die Beschäftigungswirkungen sind im ersten Simulationsjahr gering –

Übersicht 1: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Einstellung von Exportgarantien

		1997	1998	Simulationsergebnisse 1999		2000	2001
		Abweichungen von der Basislösung					
<i>Hauptindikatoren</i>							
<i>Bruttoinlandsprodukt</i>							
Real	In %	- 1,1	- 1,6	- 1,8	- 1,8	- 1,8	- 1,8
Nominell	In %	- 0,8	- 1,4	- 1,8	- 2,2	- 2,5	- 2,5
Unselbständig Beschäftigte	Personen	-11.920	-22.251	-30.490	-35.782	-38.759	-38.759
Arbeitslosenquote	In Prozentpunkten	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4
<i>Außenwirtschaft</i>							
Handelsbilanz	Mrd. S	- 4,3	- 6,0	- 9,2	- 13,2	- 17,0	- 17,0
Leistungsbilanz	Mrd. S	- 3,7	- 4,5	- 6,4	- 8,8	- 11,2	- 11,2
	In % des BIP <sup>1)</sup>	- 0,2	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4
<i>Öffentlicher Sektor</i>							
Nettoschuldenaufnahme	In % des BIP <sup>1)</sup>	- 0,2	- 0,3	- 0,5	- 0,6	- 0,7	- 0,7
Staatsschuld	In % des BIP <sup>1)</sup>	+ 0,7	+ 1,4	+ 2,1	+ 2,9	+ 3,6	+ 3,6

Q: Eigene Berechnungen. - <sup>1)</sup> Veränderung in Prozentpunkten.

insgesamt sind etwa 12.000 Personen weniger erwerbstätig (-0,4%). In den Folgejahren reagiert die Beschäftigung stärker und fällt gegen Ende der Simulationsperiode um 39.000 (1,2%) hinter die Basislösung zurück.

Der hohe Importgehalt sowohl der Exporte als auch der Investitionen schwächt die Auswirkungen des Exportausfalls auf das Bruttoinlandsprodukt ab. Die Einbußen an realem Wirtschaftswachstum steigern sich von 1,1 Prozentpunkten im ersten Simulationsjahr auf 1,8 Prozentpunkte gegen Ende der Simulationsperiode. Auch das Leistungsbilanzdefizit steigt in der Simulation kontinuierlich um 0,2% bis 0,4% des BIP. In einer Zeit angespannter Leistungsbilanzsituation muß diese Entwicklung als bedenklich eingeschätzt werden.

Die Nettfolgen einer Einstellung der Exportgarantien sind für die öffentlichen Haushalte negativ. Dieser Effekt ergibt sich trotz des Verkaufs von Forderungsbeständen der OKB im Wert von etwa 2,6 Mrd. S jährlich. Durch die Einstellung der Neuvergabe von Exportgarantien entstehen Ausfälle an Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen. Bei annähernd unveränderter Höhe der Ausgaben steigt die Nettoschuldenaufnahme des Staates gegenüber der Basislösung um 0,2% (1997) bzw. 0,7% des BIP (2001). Die Folgewirkung für das Bundesbudget wird wegen des Finanzausgleichs mit den

Ländern und Gemeinden etwas gemildert. Mit einer Verschlechterung der Nettodefizitquote um 0,7 Prozentpunkte wird bereits knapp ein Viertel des durch den Stabilitätspakt gewährten Spielraums für die Defizitquote von 3% des BIP ausgenützt.

Aus derzeitiger Perspektive entsteht durch das System der Exportgarantien für Österreich ein gesamtwirtschaftlicher Nettonutzen, die Simulationsergebnisse fallen eindeutig positiv aus. Es können aber keine dynamischen Wachstumseffekte nachgewiesen werden, d. h. die Exportgarantien sind kein geeigneter Ersatz für eine Technologiepolitik. Weitere intangible Vorteile der Exportgarantien können nicht beziffert werden: Die höhere regionale Streuung vermindert die Abhängigkeit vom Konjunkturzyklus der EU, und die Senkung der Markterschließungskosten auf entfernten Märkten erleichtert die künftige Exporttätigkeit. In der WIFO-Umfrage gaben 83% der Unternehmen an, daß vergangene Exporterfolge für die Akquisition neuer Aufträge in derselben Region „unerlässlich“ oder „wichtig“ sind. Vor allem Unternehmen mit den Hauptzielmärkten Ost-Mitteuropa und Fernost sind auf vergangene Exporterfolge angewiesen. Exportgarantien ermöglichen österreichischen Unternehmen demnach die Erschließung zukunftssträchtiger Märkte.