

Rebecca Lorenz

# Exportförderung von 1990-2003 Wandel oder Stillstand? Alter Hut in neuen Kleidern?

Forschungsseminar Archive des Helfens? Die Neuzeit der  
österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Studienjahr 2015

**Wien 2016**

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Exportförderungskredite	3
Methode	7
Ergebnisse	8
Status Quo Anfang der 1990er Jahre	8
<u>Exportförderungskredite</u>	10
<u>Zahlen und Fakten</u>	12
<u>Besonderheiten – IBRD-Kofinanzierung</u>	14
<u>Länder</u>	16
<i>Länder, die die Staatshilfekredite erhielten</i>	16
<i>Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten</i>	17
Die Jahre der Veränderungen	18
<u>Exportförderungskredite</u>	19
<u>Zahlen und Fakten</u>	21
<u>Besonderheiten – Weitreichende Beschlüsse und Qualitätsprüfungen</u>	23
<u>Länder</u>	26
<i>Länder, die die Staatshilfekredite erhielten</i>	26
<i>Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten</i>	26
Effekte	26
<u>Exportförderungskredite</u>	28
<u>Zahlen und Fakten</u>	29
<u>Besonderheiten – Schuldenerlässe und ihre Folgen für die Exportförderung</u>	31
<u>Länder</u>	32
<i>Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten</i>	32
<i>Länder die andere Kredite erhielten und bilaterale Kredite im Allgemeinen</i>	33
Conclusio	34
Verzeichnis der Literatur und Quellen	37

## Einleitung

Die Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung der Exportförderung in Österreich zeigt ein komplexes Zusammenspiel mehrerer staatlicher, staatsnaher und nicht staatlicher Institutionen. Da es sich bei den Exportförderungen um eine quasi indirekte Hilfe handelt, weil in Form von Staatsgarantien und nicht durch Direktzahlungen der Entwicklungshilfe gedient werden soll, zeigt sich gerade hier ein spannendes Forschungsfeld. Welche Exportgeschäfte nun als Entwicklungshilfe deklariert werden und somit in die Statistiken und Rankings fallen, soll in dieser Arbeit geklärt werden.

Leistungsstatistiken sind beliebte Instrumente, um sich mit anderen Staaten zu messen. Die DAC Statistik und die von ihr erfassten ODA-Leistungen stellen ein solches dar. Um in den einschlägigen Rankings seine Quoten zu erfüllen, sind die Kriterien einer solchen Bemessung von großer Bedeutung.

Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit das Hauptaugenmerk darauf gelegt, wie sich welche Kriterien warum geändert haben und welche Auswirkungen es dabei für die Exportförderungskredite gab. Vor allem soll geklärt werden, wie sich die Statistiken in diesem Zeitraum verändert haben und welche Hintergründe dahinter stecken. Die Forschungsfrage lautet daher:

*Haben sich die Exportförderungskredite im Zeitraum zwischen 1990 und 2003 verändert und warum?*

## Exportförderungskredite

Zunächst sind einige Begrifflichkeiten zu klären und Institutionen zu beschreiben, um auf die Veränderungen im Zeitraum 1990 – 2003 in Bezug auf Exportförderungskredite näher eingehen zu können.

Das Thema der Exportförderung beschäftigt mehrere Institutionen und war des Weiteren im Laufe der Zeit einigen Veränderungen ausgesetzt. Befasst waren damit im Untersuchungszeitraum das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und das Bundesministerium für Finanzen. Die Österreichische Kontrollbank (OeKB) sowie später auch die WKO (Wirtschaftskammer Organisation Österreich) sind

staatsnahe Institutionen, die im Laufe der Zeit im Spielfeld der Exportförderungen ihre Aufgaben und Pflichten verortet haben. Die Veränderungen der Exportförderungskredite unterlagen dadurch, wie viele andere Themen in diesem Bereich, den Veränderungen der politischen Landschaft in Österreich und der zunehmend internationaler werdenden Vernetzung mit anderen Institutionen. Um das Zusammenspiel der Institutionen herauszuarbeiten und so die Veränderungen der Exportförderungskredite beschreiben zu können, ist es hilfreich, zunächst alle bilateralen Leistungen Österreichs zu betrachten. Die genauen begrifflichen Veränderungen und neu ausgearbeitete Vorhaben sollen in den Ergebnissen später näher erläutert werden.

Zunächst noch einige grundsätzliche Erklärungen zum Thema Exportförderung. Damit Exportförderungskredite auch in den offiziellen Statistiken als Entwicklungshilfe eingestuft werden (also ODA-Leistungen sind), müssen sie einigen Kriterien entsprechen, welche mit der Zeit Veränderungen erfahren haben. Manche davon sind für das allgemeine Verständnis wichtig und daher schon zu Beginn näher zu beschreiben.

Das DAC (*Development Assistance Committee*) der OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) definiert die Kriterien für eine ODA-Leistung (*Official Development Assistance*) wie folgt:

*„alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern, Gemeinden und öffentlichen Gebietskörperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen, zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern“* (nach Obrovsky 2004: 43).

Des Weiteren ist zu erwähnen, dass Kredite im Allgemeinen erst dann als ODA angerechnet werden können, wenn sie unter günstigeren Bedingungen angeboten werden als auf dem freien Kapitalmarkt. Die Differenz zwischen den marktüblichen Bedingungen und den tatsächlich gewährten günstigeren Bedingungen ist das sogenannte „Zuschusselement“. „Für die Anrechenbarkeit als ODA ist ein Zuschußelement von mindestens 25% notwendig“ (ÖFSE 1996: 20). Exportförderungskredite sind allerdings gebundene Kredite. „Gebunden“ bedeutet, dass der Kredit an den Erwerb von Gütern oder Dienstleistungen gebunden ist, welche aus dem jeweiligen Geberland kommen. Bei diesen Exportförderungskrediten

„muß das Zuschusselement bei den ärmsten Ländern (LLDCs) mindestens 50%, bei anderen EL [Entwicklungshilfe Länder] mindestens 35% betragen“ (ÖFSE 1996: 20).

Das Zuschusselement berechnet sich aus:

1. *Der Verzinsung*
2. *Der tilgungsfreien Zeit*
3. *Der Gesamtlaufzeit des Kredits*

(ÖFSE 1996:20).

Es sind also nicht alle Kredite für Exportgeschäfte auch Exportförderungskredite im Sinne der Entwicklungshilfe und es sind auch nicht alle für Entwicklungshilfemaßnahmen vergebenen Kredite Exportförderungskredite. Für das allgemeine Verständnis ist es zunächst wichtig, dass die Kredite, die im Rahmen der Entwicklungshilfe in den Statistiken erscheinen, zu günstigeren Bedingungen angeboten werden als marktüblich ist. Diese Vergünstigung wird als „Zuschusselement“ bezeichnet und unterliegt Schwankungen.

Wie oben bereits erwähnt ist ein weiterer wichtiger Punkt, dass Exportförderungskredite „Gebundene- und teilweise gebundene Kredite“ sind. Vor allem diese Kredite werden von Seiten der OECD immer wieder kritisiert, da diese Bindung als Qualitätsmerkmal gilt.

*„Es kommt immer wieder zu Kritik an der Meldung dieser Kredite als ODA, da Entwicklungshilfeleistungen laut OECD Definition primär der Förderung von Entwicklung und Wohlfahrt in Entwicklungsländern dienen, die Exportkredite liegen aber primär in der Förderung von Exportinteressen“ (ÖFSE 1996: 22).*

Dadurch, dass die Exportförderungskredite gebundene Kredite sind und die Empfängerländer daher Leistungen aus Österreich beziehen müssen, weisen sie im Sinne der Entwicklungshilfe eine sogenannte „schlechte Qualität“ der Hilfeleistung auf. Die Qualität der von Österreich im Sinne von Entwicklungshilfe vergebenen Kredite unterlag im Zeitraum 1990-2003 ebenso Schwankungen wie das oben bereits erwähnte Zuschusselement.

Zur Qualität der Entwicklungshilfeleistung steht im Dreijahresprogramm 1988 bis 1990:

*„Um die Qualität der Entwicklungshilfe international vergleichen zu können, werden vom DAC der OECD alle jene Bereiche durchleuchtet, durch die eine Einstufung der Qualität der Entwicklungshilfe möglich wird.*

*Diese Bereiche sind:*

- *Anteil der Leistungen für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe bzw. am Bruttoinlandsprodukt;*
- *Anteil der Leistungen für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, für Ausbildung und grundlegende Infrastrukturmaßnahmen;*
- *Höhe des Zuschußelements, insbesondere bei den Leistungen für am wenigsten entwickelte Länder;*
- *Bindung von Lieferungen und Leistungen an das Herkunftsland;*
- *Anteil der multilateralen Beiträge;*
- *Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe im Staatshaushalt“*  
(Dreijahresprogramm 1987: 27).

Um die Veränderungen der Exportförderungskredite im speziellen zu beschreiben, sind daher zunächst alle, für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit erfassten Positionen interessant. In weiterer Folge dann die aufscheinenden Kredite im speziellen, darunter sind dann auch die Exportförderungskredite zu finden.

In der Conclusio wird ein kurzes Resümee über die Kernthematik „Exportförderung“ dargestellt, um für eventuell weiterführende Analysen die wichtigsten Anhaltspunkte aufzuzeigen.

## Methoden

Um die Veränderungen und die dahinterliegenden Prozesse dieses komplexen Themenfeldes für den Zeitraum 1990-2003 aufzuzeigen, ist bei der vorliegenden Arbeit eine Themenanalyse durchgeführt worden.

Die primären Daten für eine statistische Analyse liefern die ODA-Statistiken. Da sich allerdings im Zeitraum 1990-1995 die Meldepraxis dieser Daten grundlegend geändert hat, ist eine rein statistische Aufbereitung nicht zielführend. Daher wurden mittels einer Themenanalyse die Primär- und Sekundärliteratur von 1985-2003 in Bezug auf Exportförderungskredite untersucht.

„Analytisch dient diese Form der Gesprächsanalyse dazu, sich einen Überblick über Themen zu verschaffen, diese in ihren Kernaussagen zusammenzufassen und den Kontext ihres Auftretens zu erkunden“ (Lueger 2010: 206). Die Methode der Themenanalyse erweist sich auch deshalb als sinnvoll, da die thematische Zusammenfassung gerade bei einem so großen zeitlichen Rahmen hilfreich ist.

Da größere Textmengen bearbeitet werden konnten, war es möglich, zunächst die komplette Zeitspanne in einzelne Abschnitte zu unterteilen. Des Weiteren wurde versucht, für jede Phase möglichst ähnliche Themenbereiche zu finden, um die Veränderungen plastischer darstellen zu können. Dadurch konnte die komplexe Thematik reduziert werden, um in einer abschließenden Conclusio die formulierte Forschungsfrage beantworten zu können.

Die von der ÖFSE (Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe) veröffentlichte Reihe „Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte Analysen Informationen“ bildete zunächst das Grundgerüst der Themenanalyse. Danach wurden die Dreijahresprogramme und Drei-Jahres-Berichte des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten gesichtet und in die Analyse mit aufgenommen. ODA Statistiken und Daten, sowie Zahlenangaben der OECD Homepage<sup>1</sup> wurden ebenfalls zur Überprüfung der jeweiligen Kernaussagen der Analyse herangezogen, um etwaige Problemlagen in der Sekundärliteratur aufzudecken.

---

<sup>1</sup> So z.B. [http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-1998\\_dcr-1998-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-1998_dcr-1998-en), <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>

## Ergebnisse

Der vorgegebene Zeitraum wurde nach der ersten Analyserunde grob in folgende Phasen unterteilt:

- Status Quo Anfang der 1990er Jahre (1985-1990)
- Die Jahre der Veränderung (1990-1996)
- Effekte (1997-2003)

In einem einführenden Teil werden zunächst die wichtigsten Punkte der bilateralen Ausgaben im Allgemeinen beschrieben, wobei ein Hauptaugenmerk auf die Kredite gelegt wurde. Im Kapitel „Zahlen und Fakten“ sind dann kurz die wichtigsten Zahlen zusammengefasst. Der teilweise auch grafisch gestaltete Teil kann bei Bedarf auch übersprungen werden, er soll nur die analysierten Literaturquellen untermauern. Unter dem Punkt „Besonderheiten“ sind wichtige Ereignisse angeführt die zu relevanten Veränderungen in diesem Themenfeld geführt haben. Dieses Kapitel fällt in den jeweiligen Phasen unterschiedlich aus. Abschließend werden noch kurze Informationen gegeben, welche Länder Kredite erhalten haben. Hier ist die Unterscheidung der Kreditformen wichtig, um die Veränderungen richtig deuten zu können.

### Status Quo Anfang der 1990er Jahre (1985-1990)

In der Reihe „Österreichische Entwicklungspolitik – Berichte Analysen Informationen 1987“ verfasste Günter Achleitner einen Artikel mit dem Titel „Die Bilaterale Projekthilfe Österreichs: Ein Vergleich ihrer Praxis mit dem programmatischen Anspruch“. Seinen abschließenden Evaluierungsversuch beginnt er wie folgt:

*„Es ist eine bereits hinlänglich bekannte Tatsache, daß vor allem handfeste wirtschaftliche Eigeninteressen die Praxis der öffentlichen EH Österreichs bestimmen. Uneigennütziger Geberwille und echte Solidarität mit der Dritten Welt hingegen fehlen weitgehend oder sind höchstens von marginaler Bedeutung“ (ÖFSE 1987: 59).*



Dies soll nur ein exemplarischer Hinweis darauf sein, dass die österreichischen Kredite und die bürokratische Abwicklung der Entwicklungshilfe im Allgemeinen damals unter starker Kritik standen. Ende der 1980er Jahre wurde die Kritik an Österreich immer lauter und der Druck auf die zuständigen Behörden immer größer, die Kreditvergaben und dessen Bewertungen zu verändern. Hier sind im speziellen die Exportförderungskrediten gemeint.

*„Nachdem vor allem von Vertretern der Wirtschaft a priori ein positiver Einfluß der Handelsbeziehungen auf die gesamte sozio-ökonomische Entwicklung des ‚Handelspartners‘ Entwicklungsland angenommen wird (aid by trade), bleibt die Frage nach den Wirkungen dieser ‚Entwicklungshilfemaßnahme‘ auf ärmere Schichten der Bevölkerung (trickle-down effect) zumeist ausgeklammert“ (ÖFSE 1989: 18).*

Vor allem weil Exportfinanzierungskredite nur für sogenannte Schwellenländer in Frage kommen, die auch in der Lage sind die Kredite potentiell zurückzuzahlen, wurde die entwicklungspolitische Qualität dieser Kredite in Frage gestellt. Auch die mangelhafte Transparenz von Seiten der Unternehmen und Banken wurde schon 1989 in der analysierten Literatur kritisiert. Besonders laut wurde die Kritik aber, *„da der Anteil der Exportfinanzierungskredite an der gesamten ODA extrem hoch war“* (ÖFSE 1989: 18). Er lag 1985 bei 50%. Aber auch die harten Konditionen der Kreditvergaben sprechen im internationalen Vergleich eher für eine schlechte Qualität der entwicklungspolitischen Maßnahme und wirken sich daher *„negativ auf die Qualität der öffentlichen Entwicklungshilfe aus“*. (ÖFSE 1989: 18 f).

In Bezug auf die Kritik steht im Dreijahresprogramm 1988 bis 1990 folgendes:

*„In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Österreich im internationalen Vergleich den geringsten Anteil seines Bundesbudgets für öffentliche Entwicklungshilfe aufwendet, nämlich seit Jahren nur etwa 0,4 Prozent, während der DAC-Durchschnitt derzeit 1,8 beträgt. Um den DAC-Durchschnitt zu erreichen, müßte Österreich aus dem Bundesbudget etwa 3 Milliarden Schilling mehr für die öffentliche Entwicklungshilfe aufwenden als dies derzeit der Fall ist“* (Dreijahresprogramm 1987: 27).

Und des Weiteren:

*„Bereits in den letzten Dreijahresprogrammen wurde aufgezeigt, daß Österreich bei einer Reihe von Kriterien unter den DAC-Ländern den letzten Platz einnimmt. Dies*

*kann sich langfristig nur ändern, wenn die nach entwicklungspolitischen Kriterien voll gestaltbaren Teile der öffentlichen Entwicklungshilfe überwiegen“ (Dreijahresprogramm 1987: 27).*

Es sollten also demnach hauptsächlich die bilateralen Zuschüsse steigen und die geförderten Darlehen des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten (also Staatskredite) angehoben werden. Vor allem der geringe Anteil von Leistungen an „am wenigsten entwickelte Länder“ (LLDC) wird im Dreijahresprogramm hervorgehoben und angemerkt, dass gerade in diese Länder „Technische Hilfe“ (also Projekthilfe/Zuschüsse) und die bilaterale Finanzhilfe in Form von Staatskrediten fließen sollten. Da diese beiden Ausgaben direkt vom Ressort gestaltet werden können, wurde hier längerfristig auch ein Einhalten der Qualitätskriterien erwartet. (Dreijahresprogramm 1987: 28).

Im Allgemeinen ist für die Phase „Status Quo Anfang der 1990er Jahre“ die allgegenwärtige Kritik charakteristisch. In etwa die Hälfte der Entwicklungshilfeausgaben Österreichs wurde in Form von Exportfinanzierungskrediten ausgegeben und dieser Teil der Ausgaben wies zusätzlich noch eine schlechte Qualität (im Sinne der DAC-Kriterien) auf.

### Exportförderungskredite

Zu den Exportkrediten im speziellen kann festgehalten werden, dass im Dreijahresprogramm 1988 bis 1990 erkannt wurde, dass sich der Anteil an Exportkrediten in der Vergangenheit rasant erhöht hatte. Als Gründe werden die erfolgreichen Exportbemühungen der österreichischen Wirtschaft genannt und der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung der vorangegangenen Jahre. *„Die rasche Zunahme der öffentlichen Exportkredite verstärkte die internationale und innerstaatliche Kritik an der österreichischen Entwicklungshilfe“* (Dreijahresprogramm 1987:31). Aufgrund dieser Kritik wurde ab 1984 eine Prüfung der Exportkredite durch das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten eingeführt. Hierbei sollte *„die Erfüllung der sachlichen und regionalen Kriterien der österreichischen Entwicklungspolitik, die im jeweils gültigen Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe enthalten sind“* geprüft werden (Dreijahresprogramm 1987: 31).

Dabei wurde darauf hingewiesen, dass es auch unter Einhaltung der DAC Kriterien dazu kommen kann, dass die Kredite nicht als „öffentliche Entwicklungshilfe“ (ODA) sondern als „anderer öffentlicher Mittelfluss“ (OOF - *Other Official Flows*) eingestuft werden. Dadurch verringerte sich zwar der Anteil der Exportkredite von 1981 anfangs etwas, betrug allerdings 1985 trotzdem wieder 50 Prozent der Entwicklungshilfe.

Eine Kritik von Seiten der Wirtschaft an dieser ersten Änderung beschreibt das Dreijahresprogramm wie folgt:

*„Nach Auffassung der österreichischen Wirtschaft sollte allerdings vermieden werden, daß Kredite, die mit einem hohen Zuschußelement ausgestattet sind, nur deshalb beim DAC nicht gemeldet werden, weil die Empfängerländer, obwohl Entwicklungsländer, auf einem zu hohen Entwicklungsniveau stehen“* (Dreijahresprogramm 1987: 32).

Von Seiten der Wirtschaft wurden also schon die ersten Versuche einer Veränderung kritisch kommentiert. Die Argumente in der Evaluierung durch das DAC sind allerdings ebenfalls angeführt:

*„In der Einschätzung der einzelnen Geberstaaten durch das DAC wird im Falle Österreichs erneut auf die seit Jahren kritisierte Dominanz der Exportkredite hingewiesen, die 1985 zusammen mit überdurchschnittlich hohen Zahlungen an internationale Finanzinstitutionen zum 0,38-Prozent-Anteil der ODA am BNP führten“* (Dreijahresprogramm 1987: 35).

Im Dreijahresprogramm wird daraufhin ein erwarteter Rückgang angeführt, da mit einem hohen Anteil an Kreditrückflüssen zu rechnen sei und Veränderungen 1984 eingeführt worden wären. Des Weiteren wird in einem eigenen Abschnitt „Grundsätzliche Aspekte der bilateralen Finanzhilfe“ nochmals die Bereitstellung von Exportkrediten verteidigt.

## Zahlen und Fakten

Abbildung 1.1: 1985

		<b>1985</b>	
		(in Mio. Schilling)	
Bilaterale Ausgaben gesamt		<b>3.607</b>	71% der ges. ODA
	Zuschüsse	909	
	Kredite	2.698	
Exportfinanzierungskredite		<b>2.569</b>	
Staatskredite		<b>121</b>	

Quelle: ÖFSE 1987: 4, eigene Darstellung

1985 umfassten die bilateralen Leistungen (3.607 Millionen Schilling, 71% der gesamten ODA Leistungen) und wurden in 2.698 Millionen Kredite und nur 909 Millionen Zuschüsse unterteilt. Bedenkt man, dass nur die Zuschüsse als „direkte Hilfe“ zu werten sind, da es sich bei den Krediten zu einem Großteil um Exportfinanzierungskredite handelte, ist die oben angeführte Kritik zu verstehen. Die Summe der Kredite teilte sich des Weiteren auf in, 2.569 Millionen Exportfinanzierungskredite und 121 Millionen Staatskredite. (ÖFSE 1987: 4).

Vergleicht man die Zahlen mit den Darstellungen aus dem Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1988 bis 1990, dann ergeben sich nur marginale Unterschiede. Die Summe der Kredite und Zuschüsse ist dort in etwa gleich hoch, allerdings wurden schon weitere Unterscheidungen der Kredite vorgenommen, die in der ÖFSE-Reihe erst in der folgenden Dekade erwähnt wurden. Die Exportfinanzierungskredite sind hier als „EFK-Rahmen II (Kapitalmarkt)“ mit 2.578 Millionen Schilling angegeben und die Staatskredite als „Budget BMfaA (BKA)“ mit 134 Millionen Schilling. Die Unterschiede werden mit den Begriffen „ERP-Fonds“, „Starthilfe ERP“, und „Starthilfe Bundeswirtschaftskammer“ dargestellt. (Dreijahresprogramm 1987: 26).

Abbildung 1.2: 1989

		<b>1989</b>	
		(in Mio. Schilling)	
Bilaterale Ausgaben gesamt		<b>2.658</b>	71,1% der ges. ODA
	Zuschüsse	1.390	
	Kredite	1.268	
Gebundene öffentliche Kreditfinanzierung		<b>896</b>	
Finanzhilfedarlehn des BMA/ERP		<b>375</b>	

Quelle: ÖFSE 1987: 4, eigene Darstellung

1989 wurden für die bilateralen Leistungen 2.658 Millionen Schilling veranschlagt, was 71,1% der gesamten ODA Leistung entsprach. In der Zeitspanne 1985 bis 1989 scheint es hier keine gravierenden Unterschiede zu geben, allerdings teilen sich nun die Mittel in 1.390 Millionen Zuschüsse und 1.268 Millionen Kredite auf. Die 1985 noch als „Staatskredite“ bezeichneten Finanzhilfen werden 1989 unter „Finanzhilfedarlehen des BMA/ERP“ bezeichnet und beliefen sich 1989 auf 375 Millionen Schilling. Die bisher unter „Exportfinanzierungskredite“ bekannten Angaben wurden 1989 als „Gebundene öffentliche Kreditfinanzierungen“ geführt und machten damals 893 Millionen aus (ÖFSE 1992: 6).

Laut einer Gesamtübersicht über die bilaterale und multilaterale öffentliche Entwicklungshilfe im Dreijahresprogramm 1991 bis 1993 ergeben sich ebenfalls wie im Jahr 1985 nur geringfügige Abweichungen. Allerdings werden hier die Kredite nur in „gebundene Kreditfinanzierung“ (Exportfinanzierungskredite) und „EH-Kredite des BMfaA“ (Staatskredite) unterteilt.

Der augenscheinliche Rückgang der Exportfinanzierungskredite wird in der ÖFSE-Reihe wie folgt erklärt:

*„Diese Reduktion ist aber nicht auf eine etwaige entwicklungspolitische Umorientierung auf Grund der permanenten Kritik durch die OECD in den letzten Jahren zurückzuführen, sondern schlicht und einfach auf einen Rückgang der Exportgeschäfte“ (ÖFSE 1989: 19).*

Im Dreijahresprogramm 1988 bis 1990 heißt es im Gegensatz dazu:

*„Der starke Rückgang der öffentlichen Exportkredite im Jahr 1986 bewirkte, daß ihr Anteil, der bis 1985 rund 50 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe betrug, auf 39 Prozent gesunken ist. Abgesehen vom 1986 eingetretenen Rückgang der österreichischen Exporte in die Entwicklungsländer ist der geringere Anteil durch das vom BMfaA gehandhabte Auswahlverfahren bewirkt worden. Es wird überprüft, ob öffentliche Exportkredite den Kriterien der österreichischen Entwicklungspolitik entsprechen und damit als öffentliche Entwicklungshilfe qualifiziert und statistisch gemeldet werden können“ (Dreijahresprogramm 1987: 26).*

Im Dreijahresprogramm wird demnach eine Veränderung durch das BMfaA für den Rückgang der Exportfinanzierungskredite verantwortlich gemacht. Hingegen weist die ÖFSE-Reihe auf die Veränderungen in den Exportgeschäften im Allgemeinen hin.

### Besonderheiten – IBRD-Kofinanzierung

*„Am 5. Oktober 1985 wurde anlässlich der Weltbanktagung in Seoul ein Kofinanzierungsabkommen zwischen dem österreichischen Finanzminister Dr. Vranitzky und der Weltbank unterzeichnet, das bilaterale Kreditfinanzierungen zu Vorzugsbedingungen in Höhe von 1 Milliarde S als österreichische Beteiligungen an Kofinanzierungsprojekten mit der Weltbank beinhaltet“ (ÖFSE 1989: 20).*

Dieser Sachverhalt wird in den folgenden Jahren unter „IBRD-Kofinanzierung“ bei den bilateralen Krediten gesondert angeführt. Um eine Beurteilung dieser Kofinanzierungen zu gewährleisten, wurde damals ein „interministerielles Grundsatzkomitee unter dem Vorsitz des BMfaA gegründet, das darüber entscheidet, an welchen Projekten der Weltbank/IDA sich Österreich beteiligen kann.“ (ÖFSE 1989: 20). Entwicklungspolitische Grundsätze, aber auch das österreichische Liefer- und Leistungsspektrum spielten bei den Entscheidungen eine Rolle. „Das Grundsatzkomitee hat bis September 1988 über das gesamte Zusagevolumen von 1 Milliarde Schilling zugunsten von Projekten in afrikanischen Ländern südlich der Sahara entschieden“ (ÖFSE 1989: 20).

*„1988 wurde das Abkommen verlängert und vom Bundesminister für Finanzen wieder die Bereitstellung desselben Betrages angekündigt, der Betrag gelangte allerdings nie zur Auszahlung. Einige Anträge auf Kofinanzierung wurden dennoch genehmigt, der bisher [1998] ausbezahlte Betrag beläuft sich auf ca. 1,3 Milliarden Schilling“ (ÖFSE 1998: 39).*

Die damalige Leiterin der Budgetabteilung der Sektion VII, Ministerialrätin Dr. Marielies Rehor, wird in ÖFSE 1989 dazu wie folgt zitiert:

*„Ein wichtiges Instrumentarium der österreichischen Kofinanzierungen besteht darin, nicht nur bei der Projektrealisierung projektbegleitende österreichische Experten zu nominieren und zu finanzieren, sondern vor allem solche Experten, die an den Weltbankmissionen teilnehmen, die die Projektstruktur und die sich daran knüpfenden Konditionen überhaupt erst erarbeiten. Hier hat Österreich die*

*Möglichkeit, aktiv und gestalterisch an der Projektpolitik mitzuarbeiten“.* (EPN 5/1989 In:ÖFSE1989: 20).

Da es allerdings davon abhing, ob österreichische Firmen auch tatsächlich den Zuschlag für ausgewiesene Projekte erhielten, wurden zum Beispiel 1988 nur 3 Millionen Schilling für Konsulententätigkeiten ausgegeben. In der ÖFSE Reihe werden in den Statistiken erst ab 1990 die IBRD-Kofinanzierungskredite angeführt. (ÖFSE 1989: 20).

1998 heißt es dazu:

*„Im Rahmen dieses Abkommens sollen Entwicklungsprojekte von IBRD und IDA aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungshilfe und der Exportfinanzierung sowie durch Kredite österreichischer Kommerzbanken kofinanziert werden. Außerdem soll dadurch die Beteiligung von österreichischen Firmen an Weltbankprojekten erhöht werden. Die Übernahme eines Teils der Kreditkosten durch Regierungen und Banken von IBRD-Projekten ist für die Weltbank von großer finanzieller Bedeutung“* (ÖFSE 1998: 39).

Diese Besonderheit ist schon ein kleiner Hinweis darauf, dass die multilateralen Beziehungen im Bereich der Entwicklungshilfe stärker zu werden schienen.

Über die Abwicklung dieser Kredite wird in ÖFSE 1998 festgehalten:

*„Das Finanzierungskonzept dieser Entwicklungshilfe-Kofinanzierungsmilliarden sieht eine Mittelaufbringung zu 40% aus dem Budget der Programm- und Projekthilfe des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten und zu 60% aus Exportfinanzierungsmitteln der Kontrollbank vor“* (ÖFSE 1998: 39).

Die Projekte, die zur Verfügung stünden, würden von der Weltbank mittels einer internationalen Ausschreibung bekannt gemacht. Die Bundesregierung träge dann eine Auswahl an „kofinanzierungswürdigen“ Projekten und schreibe mögliche Projekte im Amtsblatt der Wiener Zeitung aus. (ÖFSE 1998: 39).

*„Bei einer Finanzierungsbereitschaft des Projektes durch das BMaA, einer Bereitschaft zur Haftungsübernahme der Republik Österreich und einer positiven Beurteilung des Projektes durch das Exportfinanzierungskomitee teilt das BMF der IBRD/IDA die konkrete Finanzierungsbereitschaft mit. Die Weltbank unterstützt in der Folge das Entwicklungsland bei der Auswertung der eingelangten Angebote. Sollte das österreichische Projekt ausgewählt werden, wird ein*

*Finanzierungsabkommen mit dem Empfängerland geschlossen, im Anschluß daran erfolgt die Übernahme der Mittel vom BMAA an die Kontrollbank“ (ÖFSE 1998: 39).*

Wie oben bereits erwähnt, steht im Dreijahresprogramm 1988 bis 1990, dass die langfristige Strategie zur Behebung der Qualitätsmängel vor allem durch eine Anhebung der Mittel gegeben wäre, wenn diese Mittel auch vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten gestaltet werden können. In weiterer Folge wird dabei vor allem auf Kofinanzierungen hingewiesen.

*„In einer solchen Strategie soll auch das Instrument der Kofinanzierung einen bedeutenden Platz einnehmen. Projekte multilateraler Finanzierung, an welchen sich Österreich beteiligen kann, öffnen die Möglichkeit der Verbindung multilateraler und bilateraler Projektgestaltung. Von Standpunkt der österreichischen Entwicklungspolitik sollen solche im Weg der Kofinanzierung zu verwirklichende Projekte, soweit das irgend möglich ist, in die nach den Prioritäten dieses Dreijahresprogramms konzipierten regionalen und sachlichen Schwerpunktprogramme integriert werden“ (Dreijahresprogramm 1987: 28).*

Die Koordination von multilateraler und bilateraler Hilfe sollte durch Kofinanzierungsprojekte erreicht werden. Ebenfalls wurde erwartet, dass sich die Wirksamkeit der österreichischen Entwicklungshilfe entscheidend verbessern würde. (Dreijahresprogramm 1987: 28).

## Länder

### *Länder, die Staatshilfekredite erhielten*

Bei den Staatshilfekrediten oder später auch „Programmhilfen des BMAA“ genannten Krediten sollte der Gießkanneneffekt vermieden werden, weshalb nur wenige Länder mit diesen Krediten versorgt wurden. Zum Beispiel wurde 1985 ein Kredit für ein Wasserversorgungsprojekt nach Kenia vergeben, nach Mosambik ging ein Kredit für die Wiederherstellung von Bewässerungsanlagen und in Nicaragua wurde die Wiederherstellung der Kunststoffindustrie finanziert. 1986 wurde noch ein weiteres Projekt in Indien gefördert und in die Länderliste aufgenommen. (ÖFSE 1987: 18; Dreijahresprogramm 1987: 32 f).



Laut einer Tabelle in ÖFSE 1992, wurden 1988 nach Burundi, Äthiopien und Uganda diese Finanzhilfedarlehen (Staatshilfekredit) vergeben. 1989 wurde in Burkina Faso ein Pflugprogramm und in Ghana sowie auch in Indien der Ankauf österreichischer Waren mit Finanzhilfedarlehen gefördert. 1990 werden die Länder Burundi, Uganda, Simbabwe und Nepal aufgelistet. Dabei handelt es sich bei Burundi um eine Strukturanpassung und bei den anderen drei Ländern wurde der Ankauf österreichischer Waren angegeben. (ÖFSE1992: 31).

### *Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten*

Bei den Exportfinanzierungskrediten oder auch „Gebundene öffentliche Kreditfinanzierung“ genannten Ausgaben ist die Länderliste deutlich länger. 1985 wurden Länder in Europa (Türkei, Portugal, Griechenland, Jugoslawien, Zypern), Afrika (Algerien, Ägypten, Tunesien, Mosambik, Kenia, Angola), Lateinamerika (Nicaragua, Mexiko, Brasilien) und Asien (Irak, Libanon, Philippinen, Hongkong, Indonesien, Singapur, Malaysia, Indien, Thailand) unterstützt. (ÖFSE 1987: 22).

1989 und 1990 flossen Exportfinanzierungskredite vor allem nach China, Algerien, Türkei und Indonesien. China erhielt 1989 und 1990 mit Abstand den größten Anteil der Mittel. (ÖFSE 1992: 33).

Hier zeigt sich deutlich, dass Exportfinanzierungskredite hauptsächlich Schwellenländern und aufstrebenden Industrienationen zur Verfügung standen. Die ärmsten Länder der Welt sind in dieser Liste nicht vertreten.

## Die Jahre der Veränderungen (1990-1996)

Die IBRD-Kofinanzierung wurde, wie im letzten Kapitel gezeigt, schon in den 1980er Jahren ins Leben gerufen. Diese und andere exportfördernde Maßnahmen fallen in die beginnenden 1990er Jahre. In dieser Phase ist darauf zu achten, die diversen Kredite zu unterscheiden. Für 1992 zeigt sich bei den bilateralen Krediten laut ÖFSE 1992 folgende Unterteilung, die vor allem begrifflich auseinanderzuhalten ist:

*„Innerhalb der bilateralen Finanzhilfe unterscheidet man vor allem vier Formen nach Ursprung der Mittel, nach Konditionalität und nach entwicklungspolitischer Gestaltbarkeit*

- a) *Finanzhilfedarlehen/Programmhilfen aus Budgetmitteln und aus Mitteln des ERP-Fonds zu Vorzugsbedingungen*
- b) *Gebundene öffentliche Kreditfinanzierungen (begünstigte öffentliche Exportfinanzierungskredite) vorwiegend aus Mitteln des Kapitalmarktes*
- c) *Starthilfekredite aus Mitteln des ERP-Fonds und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.*
- d) *Kofinanzierung mit der IBRD in Form von Kreditfinanzierungen zu Vorzugsbedingungen“ (ÖFSE 1992: 29).*

Wie bereits für den vorangegangenen Zeitabschnitt dargestellt, wurden aus den Staatskrediten mit der Zeit die Finanzhilfedarlehen/Programmhilfen aus Budgetmitteln und aus Mitteln des ERP-Fonds (*European Recovery Program* - Europäisches Wiederaufbau-Programm) zu Vorzugsbedingungen. Diese Kreditform wurde 1993 eingestellt und es wurden nur noch Zuschüsse und keine Kredite in diesem Sinne mehr vergeben. Es erscheinen somit ab 1993 nur noch die Rückzahlungen in den Statistiken auf und ergeben daher eine negative Nettosumme in den ODA-Statistiken.

Mit Hilfe von Starthilfekrediten wurde österreichischen Unternehmen ermöglicht, verbilligte Kredite aufzunehmen. Die Abwicklung erfolgte über die Kontrollbank, wurde aber aus Mitteln des ERP-Fonds und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gespeist. (ÖFSE 1998: 37).

*„Es können Kredite für Vorhaben gewährt werden, welche die Erschließung oder Erhaltung von Märkten in Entwicklungsländern zum Ziel haben, wie z. B. die Gründung eines Joint Ventures oder die Errichtung von Niederlassungen. Über die Förderungswürdigkeit der einzelnen Vorhaben entscheidet ein Komitee, das aus Vertretern der Bundesministerien für auswärtige Angelegenheiten, für Finanzen, für wirtschaftliche Angelegenheiten und für Wissenschaft und Verkehr sowie der Wirtschaftskammer Österreich besteht (...)“ (ÖFSE 1998:37).*

Allerdings sind die Rückflüsse aus diesen Krediten bereits Ende 1995 höher als die Auszahlungen und scheinen daher in den ODA-Statistiken als negative Mittelflüsse auf. Bis 1998 war nur noch eine Summe von 297.000 Schilling ausstehend, was auf ein komplettes Auslaufen dieser Kredite schließen lässt.

Bei den unter bilateralen Finanzhilfen angeführten Punkten weisen die Punkte c) und d) auf eine zunehmend internationalere Vernetzung der bilateralen Entwicklungshilfe hin.

*„Aus entwicklungspolitischer Sicht sind in erster Linie die Finanzhilfedarlehen/Programmhilfen des Bundes von entscheidender Bedeutung, da sie von der Entwicklungshilfeadministration gestaltet werden und somit unmittelbar Ausdruck der österreichischen Entwicklungspolitik und nicht bloß anrechenbarer Bestandteil der Entwicklungshilfestatistik sind. Ab dem Jahr 1993 sind jedoch im Budgetvoranschlag keine neuen Finanzhilfedarlehen mehr enthalten. In Zukunft sollen nur mehr Zuschüsse im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit vergeben werden“ (ÖFSE 1994: 26).*

### Exportförderungskredite

Für 1996 zeigt sich ein anderes Bild in der Statistik. Die bilateralen Kredite wurden nur noch in „Gebundene Kredite“ und „Andere Kredite“ unterteilt (ÖFSE 1996). Unter gebundenen Krediten sind die Exportförderungen zu finden. Die Exportförderungskredite haben in der Darstellung der ÖFSE bis 1992 ihren Platz unter dem Punkt *„b) Gebundene öffentliche Kreditfinanzierungen (begünstigte öffentliche Exportfinanzierungskredite) vorwiegend aus Mitteln des Kapitalmarktes“*. Ab 1996 werden die Exportförderungskredite unter den Rahmen II Krediten angeführt. Diese Rahmen II Kredite werden wie folgt beschrieben.

*„Als ODA anrechenbar ist ein Teil der sogenannten „Rahmen II-Kredite“: Es handelt sich dabei um Kredite mit langen Laufzeiten und niedriger Verzinsung. Die niedrige Verzinsung kommt durch Zuschüsse des Finanzministeriums und der Wirtschaftskammer Österreich zustande. Diese Kredite sind für ‚Sondergeschäfte‘ gedacht, die in besonderem wirtschaftspolitischen Interesse Österreichs liegen. Voraussetzung für die Gewährung eines Rahmen II-Kredites ist das Vorhandensein einer staatlichen Garantie gegen Exportrisiken, d.h. eine Haftungsübernahme durch den Staat. [...] Die Begutachtung der Garantieansuchen erfolgt durch einen Beirat, der sich aus Vertretern einzelner Ministerien und gesetzlicher Interessensvertretungen zusammensetzt“ (Liebmann 1994 in: ÖFSE 1996: 21).*

Der Staat des Importeurs übernimmt bei den Rahmen II Krediten demzufolge die Haftung bei einem Zahlungsausfall. Somit führt dies häufig dazu, dass aus einer kommerziellen Schuld eine Staatsschuld wird. Da in vielen Fällen Rahmen II Kredite direkt für Geschäfte mit staatlichen Stellen aufgewendet werden, können diese Finanzprodukte auch zu einer Erhöhung der Schuldenlast schon stark verschuldeter Länder führen. Dieser Aspekt ist vor allem im Hinblick auf die HIPC-Initiative interessant und wird im Abschnitt Besonderheiten genauer behandelt.

Die für solche Geschäfte zuständige Institution ist die Österreichische Kontrollbank, OeKB. Allerdings kann der Exporteur den Kredit auch bei seiner Hausbank aufnehmen, die sich dann über die Kontrollbank refinanziert. Des Weiteren gilt:

*„Bei Beantragung eines Rahmen II-Kredites entscheidet das sog. Exportfinanzierungskomitee über die Förderungswürdigkeit des Geschäfts. In einem Grundsatzbeschuß wurden Prüfkriterien festgelegt, entwicklungspolitische Grundsätze wurden nicht verankert. Stellt sich nach der Gewährung des Kredits heraus, daß dieser ein Zuschußelement von über 35 bzw. 50% aufweist, wird er als ODA gemeldet. Das zuständige Ministerium (BKA, BmaA) prüft die Voraussetzungen für ODA Anrechenbarkeit und meldet die in Frage kommenden Kredite an die OECD weiter“ (ÖFSE 1996: 22).*

Die Qualitätskriterien werden im Abschnitt Besonderheiten noch genauer erläutert. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die ODA-Anrechenbarkeit erst nach der Gewährung des Kredits geprüft wird.

## Zahlen und Fakten

Abbildung 2.1: 1990

		<b>1990</b>	
		(in Mio. Schilling)	
Bilaterale Ausgaben gesamt		<b>3.405</b>	76% der ges. ODA
	Zuschüsse	1.833	
	Kredite	1.571	
Gebundene Kreditfinanzierung		<b>1.206</b>	
H-Kredite des BMfaA		<b>282</b>	
Kofinanzierung		<b>83</b>	

Quelle: Dreijahresprogramm 1992: 28, eigene Darstellung

Abbildung 2.2: 1996

		<b>1996</b>	
		(in Mio. Schilling)	
Bilaterale Ausgaben gesamt		<b>4.360</b>	65% der ges. ODA
	Zuschüsse	3.733	
	Kredite	627	
Rahmen II Kredite		<b>522</b>	
andere		<b>105</b>	

Quelle: Drei-Jahres Bericht 1996: 8, eigene Darstellung

Aufgrund von Änderungen der Meldepraxis wurden die Zahlen von 1990 bis 1995 in der ODA Statistik umgeschrieben. Aus diesem Grund sollten die einzelnen Zahlen für diesen Zeitraum nur mit Vorsicht interpretiert und analysiert werden. Für eine grobe Analyse über den gesamten Zeitraum, wie es in dieser Arbeit zielführend ist, können jedoch folgende Aussagen getroffen werden:

Nominell stiegen die Beträge für die bilateralen Entwicklungszusammenarbeiten von 3.404 Millionen Schilling im Jahr 1990 auf 5.643 Millionen Schilling im Jahr 1995. Dabei erhöhte sich der Anteil an Zuschüssen auffallend, hingegen blieben die Mittel der Gebundenen Kreditfinanzierungen annähernd gleich. Ein Anstieg der multilateralen ODA Leistungen von Österreich ist ebenfalls zu verzeichnen.

*„Allerdings gelangte 1996 trotz gleichgebliebener Meldepraxis (d.h. der gesamte Betrag wird als ODA gemeldet) im Bereich der ODA-Rahmen II-Kredite der – in Vergleich zu Vorjahren – stark gesunkene Betrag von 992 Millionen Schilling zur Auszahlung. Unter Abrechnung von Tilgungszahlungen in der Höhe von 470 Millionen Schilling kommt man auf eine Nettosumme von 522 Millionen Schilling, i.e. weniger als ein Drittel der Vorjahressumme“ (ÖFSE 1997: 28).*

Hier ist zu erwähnen, dass die Neuerung der Meldepraxis für ODA-Kredite für die Statistik große Auswirkungen hatte. Für die Statistik bedeutet dies, dass nicht mehr alle bisher als ODA klassifizierten Rahmen-II-Kredite als ODA gemeldet werden, sondern einige als OOF Exportkredite in der DAC Statistik aufscheinen. (Obrovsky 2004).

Um die Exportförderung genauer zu analysieren, müssten daher auch die OOF Leistungen berücksichtigt werden. Diese Leistungen werden wie folgt definiert:

*„Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen zählen jene Exportkredite, die die Kriterien für die Meldung als ODA-Kredite nicht erfüllen, entweder weil diese das erforderliche Zuschusselement nicht aufweisen oder nicht zu den inhaltlichen und geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen“ (Obrovsky 2004: 56).*

Die Veränderung der ODA-Meldepraxis zeigt demnach weitreichende Folgen für die Statistiken. Konkret bedeutet dies:

*„Die Rahmen-II-Exportfinanzierungskredite wurden im Zuge der Meldepraxisveränderung rückwirkend ab dem Jahr 1990 aus der ODA entfernt und bei OOF eingetragen. (...) Kreditrückzahlungen alter Exportfinanzierungskredite, die früher als ODA von Österreich gemeldet wurden und noch im Jahr 2000 zu einer Verringerung der ODA geführt haben, werden daher jetzt bei den OOF-Leistungen abgezogen.“ (Obrovsky 2004: 56).*

Abbildung 2.3: Exportkredite (OOF) 1993 bis 1999 in Mio. S

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Auszahlungen	878,61	882,92	779,87	1.761,54	1.071,80	1.344,83	1.026,15
Rückflüsse	988,40	138,97	209,64	254,93	312,75	341,20	734,70
Nettobetrag	- 109,68	743,95	570,23	1.506,62	759,05	1.003,62	291,44

Quelle: ÖFSE 1999: 32

Wie die Abbildung 2.3 zeigt, stiegen die OOF Auszahlungen kontinuierlich an. Betrachtet man den Nettobetrag, ist ersichtlich, dass sich dieser bis 1996 stark erhöhte, bis 1999 allerdings wieder normalisierte.

Eine genauere Analyse der Zahlen in dieser Periode ist aus den oben angeführten Gründen sehr umfangreich und könnte bei einer weiteren Bearbeitung des Forschungsgegenstandes als ein einzelnes zentrales Problem genauer betrachtet

werden.<sup>2</sup> Da die technische, also statistisch exakte, Vorgehensweise bei diesem Prozess nicht im Fokus der Forschungsfrage steht, soll an dieser Stelle zwar darauf hingewiesen, aber nicht näher darauf eingegangen werden.

### Besonderheiten – Weitreichende Beschlüsse und Qualitätsprüfungen

In dieser Dekade wurden, wie bereits angeführt, für die Finanzflüsse Veränderungen der österreichischen Meldepraxis eingeführt. Ebenso fand eine Revision der ODA-Meldungen in Österreich statt. Allerdings wurde dies erst 1996 beschlossen und führte daher zu einer rückwirkenden Anwendung. (ÖFSE 2004).

Weiters zeigt sich, dass die HIPC-Initiative von 1996 ebenfalls eine grundlegende Umstellung der Statistiken für den ganzen Zeitraum 1990-1995 nach sich gezogen hatte.

*„Die HIPC-Initiative wurde im Jahr 1996 angekündigt. Sie ist die erste – bilaterale und multilaterale Gläubiger umfassende – Entschuldungsinitiative für die als HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) eingestuften Staaten. Ziel der Initiative ist es, den Schuldenstand auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Die ursprünglichen Indikatoren zur Schuldenreduktion wurden allgemein als zu hoch eingestuft und auf dem G7-Gipfel in Köln gesenkt. Erstmals wurde auch Armutsbekämpfung mit dem Schuldenerlass in Zusammenhang gebracht. Insgesamt soll im Rahmen der Initiative der Schuldenstand von 40 Staaten reduziert werden. Bisher sind erst 10 Länder in den Genuss eines Teilschuldenerlasses gekommen. Österreich hat angekündigt, im Jahr 2000 400 Millionen Schilling in den HIPC-Trust Fund einzuzahlen, aus dem der Finanzierungsbedarf von weniger zahlungskräftigen multilateralen Gläubigern gedeckt werden soll“ (ÖFSE 1999: 29).*

Durch die Entschuldung kommt es demzufolge zu weiteren Besonderheiten in den Statistiken, da die Schuldenstreichung auch Länder betreffen konnte, die in den laufenden Tabellen noch rückzuzahlende Kredite aufwiesen.

Des Weiteren sollten die sogenannten Helsinki-Vereinbarungen der OECD von 1992 dafür sorgen, dass nicht die Exportgeschäfte Österreichs gefördert wurden, sondern

---

<sup>2</sup> Dies wäre Gegenstand einer eigenen Untersuchung mit starker Orientierung auf Statistik. Es müssten auch noch die OOF Leistungen und ihre Veränderungen mit in die Analyse einfließen und auch dann wären die Veränderungen der Meldepraxis nicht exakt darstellbar.

der Fortschritt in den Entwicklungsländern gestärkt wurde. Projekte, die prinzipiell kommerziell finanzierbar sind, sollten demnach keine künftigen Zinsenstützungen mehr erhalten. Hingegen konnten weiterhin Projekte gefördert werden, die „Entwicklungszusammenarbeits-Charakter“ aufwiesen.<sup>3</sup> Hierzu dient, wie bereits oben beschrieben, zunächst das Zuschusselement (35% oder 50%) als Hinweis. Was allerdings konkret unter „Entwicklungszusammenarbeits-Charakter“ genau verstanden wird, erläutert die ÖFSE nicht genauer. (ÖFSE 1997). Das „Helsinki Paket“ nennt dies „*developmentally effective use of these resources*“ (Rosefsky 2014: fn 69)

Zusätzlich waren nun auch Qualitätsprüfungen (*Aid Quality Assessments*) zu erstellen. Die Förderung von Exportgeschäften aus den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit sollte aufgrund dieser Qualitätsprüfungen nun nicht mehr möglich sein. (ÖFSE 1997).

Wie die Qualitätsprüfung im Detail aussah, ist in der ÖFSE Reihe nicht näher thematisiert. 2003 wird dazu folgendes erwähnt:

*„Um eine Subventionierung der Exporte mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zu vermeiden, sind die Möglichkeiten der Soft Loan-Vergabe seit 1992 durch – im so genannten Helsinki-Paket formulierte – Mindestanforderungen geregelt. Neben der vorgeschriebenen Prüfung auf die entwicklungsfördernde Wirkung, dem „Aid Quality Assessment“ muss das unterstützte Projekt ohne Soft Loan so unwirtschaftlich sein, dass es keine Chance auf kommerzielle Finanzierung hätte“ (ÖFSE 2003: 33).*

Nonno Breuss erwähnt in einem Beitrag der ÖFSE Reihe, dass das Bundesministerium für Finanzen für *Soft Loans* (also die Exportfinanzierungskredite) zwei Hauptziele formulierte. Zum einen sollten sie die österreichische Exportwirtschaft im internationalen Wettbewerb unterstützen und zum anderen einer nachhaltigen Entwicklung der Entwicklungsländer dienen. (vgl. Breuss 2004).

Um das erste Ziel zu verfolgen, dienen sogenannte „AWS-Internationalisierungsgarantien“ dazu, dass österreichische Klein- und Mittelunternehmer, die in Entwicklungsländer investieren, wirtschaftlich abgesichert

---

<sup>3</sup> *Arrangement on guidelines for officially supported export credits*, OECD 1992; vgl. Rosefsky 2014: 450-453.



werden. Diese AWS Garantie (Austria Wirtschaftsservice) dient dazu, dass bei einem Scheitern der Auslandsgeschäfte der Bestand des österreichischen Unternehmens ungefährdet bleibt. Dafür übernimmt Österreich, konkret das Finanzministerium, die Sicherheitsgarantie. (vgl. Falk 2004).

Das zweite Ziel des BMF soll durch standardisierte Prüfungen der Kredite gewährleistet werden. So soll dafür gesorgt werden, dass die vergebenen Garantien einer nachhaltigen Entwicklung der Entwicklungsländer dienen. (vgl. Breuss 2004).

Zur Wirksamkeit des Helsinki-Pakets meint Martina Neuwirth allerdings:

*„Das spezifisch österreichische Problem, daß Exportgeschäfte mit einem den Richtlinien entsprechenden Zuschußelement als ODA gemeldet werden, ist auch durch den Helsinki-Prozeß nicht gelöst“ (Neuwirth 1998: 74).*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Zeitraum von 1990 bis 1996 umfassende Veränderungen stattgefunden haben, die unter anderem das Ziel hatten, die Kritik der OECD an Österreich zu verringern. Durch die zunehmende Vernetzung von multilateralen Fördermaßnahmen und durch die Vereinbarungen auf internationaler Ebene, sollte auch die Qualität der Exportfinanzierungskredite angehoben und deren Anrechenbarkeit als ODA legitimiert bzw. verbessert werden. Welchen Richtlinien und Qualitätskriterien die Exportfinanzierungskredite nun allerdings genau unterworfen waren, ist aus den zur Analyse hinzugezogenen Materialien für diese Periode noch nicht eindeutig ersichtlich. Erst im Drei Jahres Bericht von 1997-1999 sind die Grundsatzziele des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten genauer formuliert.

*„1996 haben nun sämtliche Geber im Rahmen des DAC eine neue Entwicklungsstrategie beschlossen, in der ein nunmehr quantifiziertes Ziel der Armutsbekämpfung an erster Stelle steht“ (Drei-Jahres-Bericht 1997-1999:6).* Diese Strategie beinhaltete nun folgende Grundsatzziele für Österreich:

*„GRUNDSATZZIELE:*

- *Demokratie und Menschenrechte*
- *Konfliktprävention und Friedenssicherung*
- *Armutsbekämpfung*
- *soziale Entwicklung der Wirtschaft*
- *Gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Entwicklungsprozess*

- *Erhaltung des natürlichen Lebensraumes*
- *Förderung der Partnerschaft zwischen Norden und Süden“*  
(Drei-Jahres-Bericht 1997-1999: 6)

## Länder

### *Länder, die Staatshilfekredite erhielten*

Wurden 1990 noch Empfängerländer von Finanzhilfedarlehen/Programmhilfen des BKA angeführt, ist dies seit 1993 nicht mehr möglich. Durch den Wegfall der Staatskredite wurde zwar auf Kritik reagiert und somit die direkte Hilfe in Form von Zuschüssen erhöht, allerdings ist nun unter den Kreditempfängern keines der ärmsten Länder (LLDC) mehr zu finden.

### *Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten*

Exportfinanzierungskredite wurden 1995 an folgende Länder vergeben: Algerien, China, Indonesien, Thailand und die Türkei. Dabei handelt es sich um Rahmen II Kredite, die ODA anrechenbar sind. Rückflüsse wurden aus Indien, Philippinen und Tunesien verbucht. Da Exportkredite eher an Schwellenländer vergeben werden, ist die generelle Kritik der OECD an diesen Krediten verständlich. *„So gehört keines der Hauptempfängerländer zu den Schwerpunktländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, noch sind die ärmsten Länder (Least Developed Countries LLDCs) unter den Hauptempfängern dieser Kredite“* (ÖFSE 1992:23). Ärmere Länder erhielten daher in dieser Dekade andere Kreditformen.

## Effekte (1997-2003)

*„Die Meldung von gemischten Kreditfinanzierungen als ODA-Kredite – die vom DAC immer wieder kritisiert wurde – hat vor allem in den 80er Jahren zu einem sehr hohen Kreditanteil an der ODA beigetragen. Die tilgungsfreie Zeit vieler Kredite ist nun beendet und es ist in den nächsten Jahren mit erhöhten Rückzahlungen von alten Krediten zu rechnen. Seit einigen Jahren wird die Veränderung der Meldepraxis überlegt. [bzw. wurde zum Teil durchgeführt] Behält man die derzeitige Form der Meldepraxis bei, dann trägt diese Form der Meldung in den nächsten*

*Jahren sehr wahrscheinlich zu einem Rückgang der ODA-Leistungen Österreichs bei“ (ÖFSE 2000: 22).*

Ab 2000 sind daher die bilateralen Kredite erstmals mit einem Minus in den Statistiken gekennzeichnet, d.h. die Rückflüsse sind höher als die neu vergebenen Kredite. Bis 2000 veränderte sich die Darstellung der Starthilfekredite, ERP-finanzierten Krediten und den budgetfinanzierten Krediten in den Berichten der ÖSE nicht gravierend. Es ist allerdings erkennbar, dass die multilateralen Leistungen stiegen und die bilateralen Entwicklungshilfe Budgets abnahmen.

*„Das Volumen des Kofinanzierungsabkommens 1985 mit der Weltbank wurde bis zum Jahr 1998 vollständig ausgenutzt, weshalb diese Form der Kofinanzierung nicht mehr zur Verfügung steht“ (Drei-Jahres-Bericht 1997–1999. In: ÖFSE 1999: 24).* Dies ist der letzte Eintrag zu dieser Finanzierungsmethode in der ÖFSE-Darstellung. Generell sind vor allem unter der Programm- und Projekthilfe einige Kofinanzierungsabkommen zu finden. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es in der Sektion VII des BMfaA eine eigene Stelle für Kofinanzierungen. Die IBRD-Kofinanzierung ist allerdings die einzige Kofinanzierung, die unter bilaterale Kredite eingestuft wurde. (ÖFSE 1999: 36 ff).

Der EU-Beitritt fällt in die untersuchte Zeitspanne, doch hatte dieser Schritt keine besondere Auswirkungen für die Kreditvergaben. Rückwirkend wird in ÖFSE 1999 zum EU-Beitritt und seine Folgen für die Programm- und Projekthilfe folgendes festgehalten:

*„1988 setzte der Nationalrat in einer EntschlieÙung fest, durch einen Stufenplan das 0,7 %-Ziel umzusetzen. Eine Maßnahme war die Forderung, die Programm- und Projekthilfe um einen Betrag von 500 Mio. S aufzustocken. Diese Aufstockung des EZA-Budgets für Programm- und Projekthilfe gelang nicht zuletzt in Hinblick auf den bevorstehenden Beitritt zur EU in der ersten Hälfte der 90er-Jahre. Dies war mit ein Grund für die gestiegene ODA-Leistung in diesen Jahren. Zusätzliche Leistungen wurden in dieser Dekade durch die verstärkten Aufwendungen für Asylwerber und Flüchtlinge erbracht. Der Anteil der Exportfinanzierungskredite ging gegenüber früheren Dekaden deutlich zurück und betrug 1998 nur mehr 4% der ODA Gesamtleistung, bevor er 1999 wieder auf 8,28 % anstieg“ (ÖFSE 1999: 38).*

Die Programm- und Projekthilfe sowie die oben angesprochene Flüchtlingshilfe fallen unter die bilateralen Zuschüsse.

## Exportförderungskredite

Zu den bilateralen Rahmen II Krediten schreibt die ÖFSE 1999 noch folgendes:

*„Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass bei gebundenen Krediten die Gefahr größer ist, dass eher Exportinteressen der heimischen Wirtschaft als den spezifischen Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung getragen wird, obwohl im Idealfall natürlich beides zutreffen könnte“ (ÖFSE 1999: 21).*

Ab der Ausgabe 2000 führt die ÖFSE in ihren Berichten im ersten Teil zunächst relevante Themen extra angeführt und erst in einem zweiten Teil werden die gewohnten statistischen Auswertungen der ODA-Leistungen angeführt. Ab nun werden auch die Exportfinanzierungskredite als *Soft Loans* bezeichnet und wie folgt erklärt:

*„Das wichtigste österreichische Finanzierungsinstrument zur Förderung von Exporten in Entwicklungsländer sind die Soft Loans: ein gebundener Finanzkredit, der dem Käufer aus einem Entwicklungsland gewährt wird, wenn er österreichische Lieferungen oder Leistungen im Rahmen wirtschaftlich nicht tragfähiger (EZA-)Projekte durchführt“ (Falk 2004: 10).*

*„Soft Loans werden in Österreich von der Österreichischen Kontrollbank im Auftrag des Finanzministeriums unter Einbindung des BM für auswärtige Angelegenheiten (BMA) vergeben“ (Breuss 2004: 33).* Die Exportförderung erfolgt in Österreich eigentlich durch die Außenwirtschaftsorganisation der WKO. Kritische Stimmen sehen hier Informationsdefizite bezüglich den Förderungen und Projekten. Vor allem wird bemängelt, dass Dokumente und Serviceleistungen nur für WKO-Mitglieder zugänglich sind und in weiterer Folge eine Kammerzugehörigkeit notwendig ist (Falk 2004: 12).

*„Kritik wird auch immer wieder zu der Tatsache laut, daß Österreich den vollen Betrag als ODA meldet, also das Budgetelement (=Zuschuß aus dem Budget), den Zuschuß aus der Wirtschaftskammer Österreich und die am Kapitalmarkt aufgenommene Summe“ (ÖFSE 1997: 28).*

Die Veränderung der Meldepraxis der Finanzflüsse sowie die Revision der ODA-Meldungen haben demzufolge die grundlegende Kritik der OECD an der Meldung von *Soft Loan* Krediten als ODA-Leistung von Österreich nicht abgeschwächt. Die Exportförderungskredite wiesen in dieser dritten Periode immer noch eine schlechte

Qualität im Sinne der Entwicklungshilfe auf, da sie nicht an die ärmsten Länder gingen und die geringe Transparenz bei der Vergabe negativ bewertet zu bewerten war.

*„Es kommt immer wieder zu Kritik an der Meldung dieser Kredite als ODA, da Entwicklungshilfeleistungen laut OECD-Definition primär der Förderung von Entwicklung und Wohlfahrt in Entwicklungsländern dienen, die Exportkredite dienen aber primär der Förderung von Exportinteressen. Zusätzlich kann die Vergabe von Exportkrediten von der für die Koordination der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Sektion VII des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten nur schwer beeinflusst werden, was auch dazu führt, daß die Vergabe den im 3-Jahresprogramm festgehaltenen Grundsätzen für die Entwicklungszusammenarbeit nicht entspricht“ (ÖFSE 1997: 27).*

Abschließend wird in der Ausgabe von 2003 noch erwähnt:

*„Seit im März 2001 die Umweltminister der G8-Länder sich dafür aussprachen, ihre Systeme der Exportförderung nach den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung zu reformieren, ist im Rahmen der OECD ein Abkommen mit Mindeststandards für Umweltprüfungen (so genannte Common Approaches) formuliert worden, die faktische Förderungspolitik hat sich damit aber nicht wesentlich verändert“ (ÖFSE 2003: 31).*

Wie schlagen sich nun die Veränderungen in den Zahlen nieder?

### Zahlen und Fakten

Abbildung 3.1: 1997

	<b>1997</b> (in Mio. Schilling)
Bilaterale Ausgaben gesamt	<b>3.735</b>
Zuschüsse	3.086
Kredite	649
Rahmen II Kredite	<b>563</b>
andere	<b>96</b>

Quelle: ÖFSE 1999, eigene Darstellung

Die bilateralen Zuschüsse liegen nun mit 3.086 Millionen Schilling deutlich über den Krediten mit 649 Millionen Schilling. Eine Umorientierung in der Budgetverteilung wird somit ersichtlich.

„1999 wurden bilaterale Kredite in Höhe von 588 Millionen Schilling als ODA gemeldet. Damit lag die Summe um 360 Millionen Schilling über dem Vorjahr und wieder in etwa auf dem Niveau der Jahre 1996 und 1997. Insgesamt ist der Anteil der Kredite an der österreichischen ODA in den letzten Jahren stark zurückgegangen, [...]“ (ÖFSE 1999: 21).

Abbildung 3.2: 2003

		<b>2003</b>	
		(in Mio. Schilling)	
<b>Bilaterale Ausgaben gesamt</b>		<b>2.780</b>	45% der ges. ODA
	Zuschüsse	3.234	
	Kredite	-454	

Quelle: ÖFSE 2003, eigene Darstellung umgerechnet von Euro auf Schilling

2003 sind nun die Kredite mit einem Minus gekennzeichnet. Das bedeutet, dass die Rückflüsse aus vergebenen Krediten höher waren als die Summe der neu vergebenen Kredite. Die Zuschüsse blieben im Zeitraum 1997 bis 2003 annähernd gleich.

Zu den bilateralen Krediten hält der Drei-Jahres-Bericht fest: „Der Tiefstand der Nettoleistungen (Auszahlungen minus Rückflüsse) im Jahr 1998 ist auf die hohen Rückzahlungen in diesem Jahr zurückzuführen. Die Auszahlungen blieben im Berichtszeitraum 1997-1999 aber auf einem annähernd gleichen Niveau“ (Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999: 46).

Der starke Rückgang der Rahmen II Kredite wird im Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999 wie folgt erklärt:

„Wesentliche Ursache für diesen Rückgang war die Umsetzung der Prüfkriterien gemäß dem Helsinki-V-Paket des OECD-Consensus-Arrangements 1992, die erst im Berichtszeitraum voll zum Tragen gekommen sind. [...] Das hat zur Folge, dass die Projekte sich nur mehr auf ganz wenige Sektoren (Ausbildung, sozialer Bereich, Umweltsektor und Infrastruktur) konzentrieren. Diese Entwicklung ist aber keine spezifisch österreichische, sondern auch bei anderen DAC-Mitgliedstaaten festzustellen. Ein weiterer Grund sind die hohen Tilgungen aus Projekten, die in den achtziger und Anfang der neunziger Jahre realisiert wurden, und für die nunmehr die tilgungsfreie Zeit abgelaufen ist“ (Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999: 47).

## Besonderheiten – Schuldenerlässe und ihre Folgen für die Exportförderung

Im Zusammenhang mit Exportförderungskrediten sind Entschuldungsprogramme, wie die oben erwähnte HIPC- Initiative, für Österreich ebenfalls von großer Wichtigkeit.

*„(...) als in den 1990er Jahren immer weniger Länder dazu bereit waren, Gegen-Garantien abzugeben, wuchsen die ECA (Export Credit Agenturen) -bezogenen Schulden weiter. Über Jahre hinweg wurden trotz Zahlungsunfähigkeit vieler Länder immer wieder vom Pariser Club Umschuldungen vorgenommen, ohne auf die Kapitalisierung der Zinsen zu verzichten. In vielen Fällen wuchs damit die ursprüngliche Schuld auf ein Vielfaches an“ (Breuss 2004:34).*

Die Entschuldung von Staaten weist ein komplexes Verfahren auf, da von derartigen Schuldenstreichungen neben den internationalen Finanzinstitutionen auch bilaterale öffentliche Gläubiger, also Staaten, betroffen sind. Der „Pariser Club“ spielt dabei eine maßgebliche Rolle. (ÖFSE 2004).

*„Der Pariser Club ist der informelle Zusammenschluss öffentlicher Gläubiger. Ziel ist eine passende und dauerhafte Lösung für in Zahlungsschwierigkeiten geratene Schuldnerländer zu finden. Dies wird im Wege der Umschuldung realisiert. (...) Der Pariser Club hat keine Organisationsstruktur mit schriftlich festgelegten Statuten. Seine Verfahrensregeln haben sich im Laufe seines rund 55-jährigen Bestehens herausgebildet und werden bei Bedarf weiterentwickelt.“ (OeKB 2015).*

An den unter französischem Vorsitz stattfindenden Sitzungen nehmen neben Vertretern des IWF und der Weltbank auch Vertreter der Gläubigerländer teil. Österreich wird durch das Finanzministerium und die OeKB vertreten. Grundsätzlich setzt eine Umschuldung ein gültiges Währungsfondsprogramm des IWF für das Schuldnerland voraus. Das bedeutet, dass ein positiver Bescheid des IWF vorliegen muss, um ein Tätigwerden des Pariser Clubs zu ermöglichen. (OeKB 2015).

*„Die budgetären Aufwendungen für die gesamte Schuldenerleichterung durch Zinssatzreduktion und durch Schuldenstreichung betragen im Jahr 2001 rund 163 Mio. EUR, das entspricht fast einem Drittel der Gesamt-ODA im Jahr 2001. Zu den 2001 begünstigten Ländern zählen Ägypten, Äthiopien, Bolivien, Bosnien, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea, Kamerun, Kongo, Madagaskar, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Vietnam, Sambia, Zentralafrikanische Republik“ (BMaA 2001: 64).*

Die Annahme, dass die Entschuldung als Spielmasse der österreichischen Leistungsstatistik für Partnerländer gesehen wird, findet durchaus seine Berechtigung. Österreich entschloss sich bei der Veränderung der Meldepraxis für die Variante „*lump sum*“ was bedeutet, dass man die Schuldenstreichung in dem Jahr meldet, in dem der bilaterale Vertrag über die Schuldenstreichung unterzeichnet wurde. Es werden also in einer runden Summe das zum Vertragsabschluss rückzuzahlende Kapital als auch die ausstehenden Zinsen auf einmal gemeldet. Die tatsächliche Belastung der nationalen Budgets durch die Schuldenstreichung in den Folgejahren bleibt in der ODA-Statistik unberücksichtigt.

Für die Entschuldungsthematik zeigt sich ein umfassendes Forschungsfeld, welches sehr starke Verknüpfungen zu bilateralen und multilateralen Beziehungen aufweist, mit überstaatlichen Institutionen verwoben ist und schwer zugängliche Organisationen wie den Pariser Club beinhaltet. Für einige Schwerpunktländer ist die Entschuldungsthematik von zentraler Bedeutung. Im Zusammenhang mit den Exportförderungskrediten und dem Zeitraum 1990 bis 2003 ist das Thema der Entschuldung ein spannendes Forschungsfeld, allerdings kann an dieser Stelle nur kurz darauf verwiesen werden, da der zentrale Gegenstand dieser Arbeit die Exportförderung ist.

## Länder

### *Länder, die Exportfinanzierungskredite erhielten*

Angaben zu Staatskrediten sind in der Untersuchungsperiode nicht mehr vorhanden, da diese Kredite inzwischen eingestellt wurden. Somit sind nun auch bei den bilateralen Krediten weiterhin keine LLDC mehr zu finden. Diese Tatsache bleibt als Kernproblematik bei dieser Art der Entwicklungshilfeleistung bestehen. *„So gehört weder eines der Hauptempfängerländer zu den Schwerpunktländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit noch sind ärmste Länder (...) unter den Hauptempfängern dieser Kredite“* (ÖFSE 1997: 27).

*„Die größte Summe, rund 675 Millionen Schilling, wurde für Kredite für Exportgeschäfte in Indonesien aufgewendet, positive Nettoflüsse weisen weiters noch Thailand (40 Mio S) und China (20 Mio S) auf. Bei allen anderen Ländern*



*waren die Kreditrückzahlungen höher als die erfolgten Auszahlungen“ (ÖFSE 1997: 29)*

Indonesien, Thailand und China sind aufstrebende Schwellenländer und die Kernkritik an Entwicklungshilfeleistungen für diese Länder bleibt aufrecht.

Zu den Empfängerländern von Exportförderungskrediten wird in der 1999er ÖFSE Ausgabe sogar folgendes erwähnt:

*„1999 gelangte ein Betrag von 1,6 Milliarden Schilling zur Auszahlung doppelt so viel wie im Jahr davor. Laut Bundesministerium für Finanzen und für auswärtige Angelegenheiten soll in dieser Publikation keine detaillierte Länderauswertung der Rahmen II-Kredite veröffentlicht werden, um Rückschlüsse auf Einzeltransaktionen zu vermeiden. [...]“ (ÖFSE 1999: 22).*

#### *Länder die andere Kredite erhielten und bilaterale Kredite im Allgemeinen*

Zu den IBRD-Kofinanzierungskrediten wird im speziellen nur in der 1998er Ausgabe der ÖFSE Reihe Näheres über die Empfängerländer berichtet. „1997 gelangte ein Betrag in der Höhe von rund 79,8 Millionen Schilling zur Auszahlung, davon 72,9 Millionen für ein Projekt zur Wasserrehabilitation in Ghana, der Rest für ein Projekt in Uganda“ (ÖFSE 1998:39).

Betrachtet man die Hauptempfängerländer der bilateralen Entwicklungshilfe 1999 im Allgemeinen so zeigt sich folgendes Bild:

*„Indonesien liegt bei den Empfängerländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 1999 mit 1,3 Milliarden Schilling weit abgeschlagen an der Spitze. Danach folgen die Republik Jugoslawien und Bosnien Herzegowina (Flüchtlingskosten). An vierter Stelle liegt Ägypten (Zinssatzreduktionen). Erst an 8. Und 9. Stelle liegen Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium, Bhutan und Nicaragua. Insgesamt liegen 7 österreichische Schwerpunkt- und Kooperationsländer unter den 20 Hauptempfängerländern“ (ÖFSE 1999: 25).*

Bei der Liste der Länder, die bilaterale Entwicklungshilfeleistungen von Österreich erhielten, konnten demnach die im Dreijahresprogramm von 1987 noch festgehaltenen Vorhaben, mehr LLDCs und vorüberwiegend Schwerpunktländer zu

fördern, nicht umgesetzt werden. Da Kredite überwiegend an Länder vergeben werden die potenziell eine Rückzahlung gewährleisten können, liegt das Kernproblem am Produkt des Kredites an sich.

## **Conclusio**

Die Veränderungen in den einzelnen Perioden zeigen, dass sich die Exportförderungskredite im Zeitraum zwischen 1990 und 2003 tatsächlich verändert haben. Somit ist die in der Einleitung formulierte Forschungsfrage (*Haben sich die Exportförderungskredite im Zeitraum zwischen 1990 und 2003 verändert und warum?*) noch nach dem „Warum“ zu beantworten.

Die Antwort auf den zweiten Teil der Frage, das WARUM, kann wie folgt zusammengefasst werden:

Für die erste Phase von ca. 1985 bis 1990 ist vor allem die Kritik an Österreich hervorzuheben. Damals wurde ca. die Hälfte der Entwicklungshilfeausgaben in Form von Exportfinanzierungskrediten vergeben und diese Art der Entwicklungshilfe hielt generell keinen hohen Qualitätsanforderungen stand. Der Anteil dieser Kredite stieg zudem Ende der 1980er bis Anfang der 90er Jahre rasant an. Als Ursache für diesen Anstieg werden eine gute wirtschaftliche Entwicklung Österreichs und erfolgreiche Exportbemühungen angenommen. In der Zeitspanne 1990 bis 2003 wurden die Prüfkriterien und Prüfverfahren der Exportkredite erst allmählich eingeführt und an internationale Standards angepasst. Die Meldung dieser Kredite als ODA-Leistung erscheint zu Beginn der 90er Jahre aus diesem Grund noch relativ einfach zu sein.

Von 1990 bis 1996 ergaben sich dann weitreichende Veränderungen. Vor allem durch internationale Abkommen und Vereinbarungen mussten weitreichende Umgestaltungen in der Meldepraxis und den Qualitätskriterien durchgeführt werden. Es ist allerdings festzuhalten, dass durch diese Neuerungen zunächst die Statistiken und ihre Interpretationen eher schwierig zu verstehen sind. Erst ab ca. 2000 können die Veränderungen besser wahrgenommen werden. Hervorzuheben ist weiters die Tatsache, dass die Exportfinanzierungen ab diesem Zeitraum komplexeren Verfahren und Regelungen unterworfen worden war. Dadurch sind die Kreditprodukte zwar

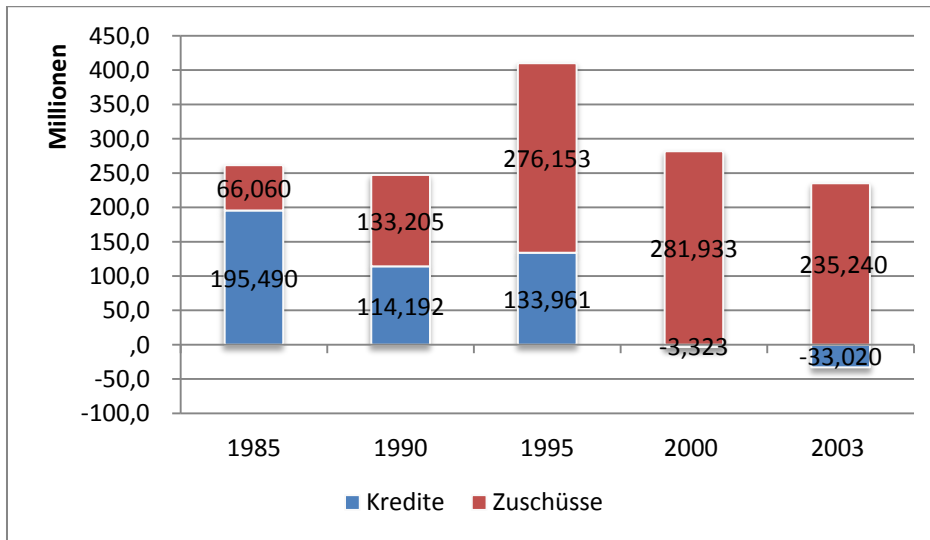
schwieriger zu fassen, allerdings sind Bemühungen um eine bessere Qualität dieser Produkte im Sinne der Entwicklungshilfe festzustellen.

Hauptgegenstand der Kritik bleibt weiterhin, dass Exportförderungskredite per se eher an Schwellenländer vergeben werden. Welche qualitativen Merkmale die Kredite im Detail aufweisen müssen, um als Entwicklungshilfeleistung eingestuft werden zu können, veränderte sich auch nach 2003 noch weiter. Die Qualitätskriterien konnten im Sinne der OECD dadurch zwar verbessert werden, die Transparenz in der Handhabung dieser Produkte bleibt aber weiterhin Teil der Kritik von Seiten der OECD. Die Verfahren und Regelungen der Exportfinanzierungskredite wurden im Laufe der Zeit somit komplexer, was ein Nachvollziehen der Kreditvergaben zwar schwieriger macht, allerdings konnte dadurch einzelnen Kritikpunkten entgegengewirkt werden. Summa summarum wurde also die Kritik verringert, war aber nicht völlig aus der Welt geräumt.

Die vorliegende Arbeit hat vor allem einen Überblick über die Thematik der Exportförderungskredite im Zeitraum zwischen 1990 und 2003 gegeben. Darüber hinaus wären Entschuldungen oder die veränderte Meldepraxis von ODA-Leistungen für eine weiterführende Analyse interessant. Eine Eingrenzung auf den jeweiligen Zeitabschnitt wäre dann in so einem Fall sicherlich hilfreich.

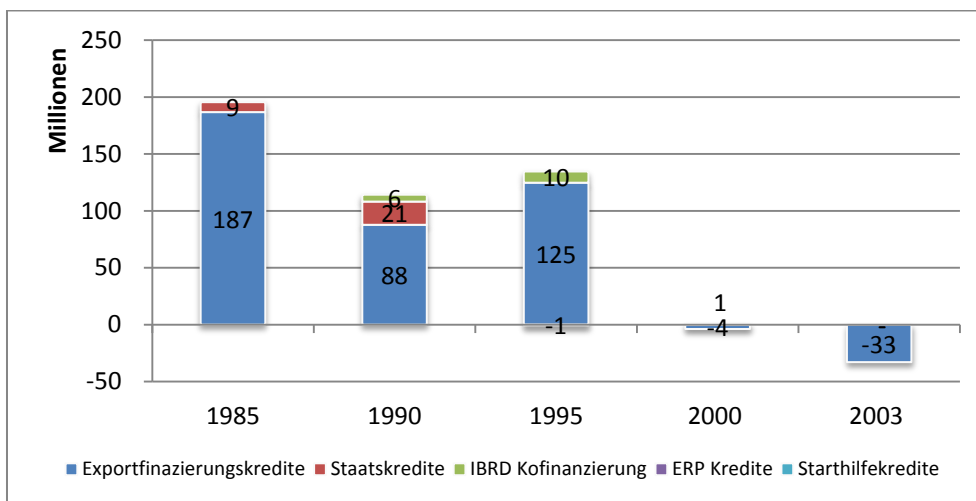
Die in der Literatur dargestellten Veränderungen sind allerdings vor allem bei einer Betrachtung der bilateralen Leistungen im Gesamten deutlicher zu erkennen. Betrachtet man die Abbildung 4 wird ersichtlich, dass sich die allgemeinen bilateralen Hilfeleistungen sehr stark verändert haben. Vor allem im Zeitraum von 1995 bis 2003 kann das Wirksamwerden der oben beschriebenen Veränderungen dargestellt werden. In Abbildung 5 sind die bilateralen Kredite im Verlauf von 1985 bis 2003 dargestellt. Hier ist ebenfalls der Übergang von 1995 bis 2003 hervorzuheben. Die Veränderungen in den Jahren zuvor und die stärker werdende internationale Vernetzung beginnt ab 1995 ihre Wirkung zu zeigen.

Abbildung 4.: Bilaterale ODA Ausgaben aufgeteilt in Kredite und Zuschüsse



Quelle: ÖFSE-Zeitschriftenreihe 1985-2003, eigene Darstellung

Abbildung 5: Als ODA gemeldete, bilaterale Kredite im Verlauf



Quelle: ÖFSE-Zeitschriftenreihe 1985-2003, eigene Darstellung

Die vorliegende Arbeit konnte somit Veränderungen der Exportförderungskredite sichtbar machen und zugleich die Hintergründe aufzeigen, warum diese Umstellungen vorgenommen wurden. Was allerdings offen bleibt ist die Kernproblematik der Exportförderungskredite an sich. Dienen diese Instrumente der Entwicklungshilfe oder sind sie nur verschleierte Unterstützung der heimischen Wirtschaft? Diese Frage ist nach wie vor zentraler Punkt der Kritik an den Exportförderungskrediten. Durch den starken Rückgang der Kreditförderungen an der Gesamt-ODA wurde allerdings schon ein wichtiger Schritt für eine Veränderung der Struktur gesetzt.

## Verzeichnis der Literatur und Quellen

- ACHLEITNER, GÜNTER 1986: Die öffentliche Entwicklungshilfe Österreichs unter besonderer Berücksichtigung der bilateralen Projekthilfe für Afrika im Bereich der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung. Wien: Diplomarbeit (Kurzfassung in: ÖFSE 1987)
- BMAA 2001: Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Wien: BMAA. Sektion Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit.
- BREUSS, NONNO 2004: Reformperspektiven der Österreichischen Exportförderung zu mehr Entwicklungszusammenarbeit-Kohärenz. In: ÖFSE 2004, S. 31-36.
- DREI-JAHRES-BERICHT 1997 BIS 1999: Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BMAA, Sektion Entwicklungszusammenarbeit.
- DREIJAHRSPROGRAMM 1987: Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1988 bis 1990 (Fortschreibung). Wien: BMAA, Sektion Entwicklungshilfe.
- FALK, RAHEL 2004: Wirtschaftspolitische Instrumente und unternehmerische Initiativen in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: ÖFSE 2004, S. 9-16.
- LIEBMANN, ANDREAS 1993: Leitfaden zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts. Band 3. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- LUEGER, MANFRED 2010: Interpretative Sozialforschung: Die Methoden. Wien: Facultas.
- NEUWIRTH, MARTINA 1998: Österreich als Gläubigerland gegenüber Ländern des Südens. In: ÖFSE 1998, S. 69-.
- OBROVSKY, MICHAEL 2004: Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen sowie an die CEECs/NIS und Länder in einem Übergangsstadium. In: ÖFSE 2004, S. 41-60.

- ÖFSE 1987: Österreichische Entwicklungspolitik 1987. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1989: Österreichische Entwicklungspolitik 1989. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1992: Österreichische Entwicklungspolitik 1992. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1994: Österreichische Entwicklungspolitik 1994. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1996: Österreichische Entwicklungspolitik 1996. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1997: Österreichische Entwicklungspolitik 1997. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1998: Österreichische Entwicklungspolitik 1998. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 1999: Österreichische Entwicklungspolitik 1999. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 2000: Österreichische Entwicklungspolitik 2000. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 2003: Österreichische Entwicklungspolitik 2003. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- ÖFSE 2004: Österreichische Entwicklungspolitik 2004. Berichte Analysen Informationen. Wien: ÖFSE.
- OeKB 2015: Service für Außenwirtschaft. In: <http://www.oekb.at/de/exportservice/rahmen/umschuldungen/pariser-club/seiten/default.aspx>. zuletzt am 31.05.2015.

ROSEFSKY, KATHERINE P. 2014. Tied Aid Credits and the New Oecd Agreement. In: University of Pennsylvania Journal of International Law 14/3, S. 437-467.