

Zusammenfassung der Studie des WIFO (2018): Soft Loans als Instrument der Ausfuhrförderung und der Entwicklungszusammenarbeit

Die Studie untersucht das österreichische Soft-Loan Verfahren in der Periode 2005-2016 vor dem Hintergrund seiner dualen Zielsetzung: einerseits die Ausfuhrförderung (Förderung der Markterschließung, Erhöhung des Exportvolumens, Realisierung kommerzieller Nachfolgeprojekte sowie technologische Spillover-Effekte im Geberland) und andererseits den entwicklungspolitischen Beitrag und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in den Zielländern.

Soft Loans befinden sich damit konzeptuell im Spannungsfeld zwischen der Exportförderung und der Entwicklungszusammenarbeit, da einerseits entwicklungspolitische Ziele umgesetzt werden sollen, was Aktivitäten in kaum entwickelten Volkswirtschaften nahelegt, die ein entsprechend hohes Risiko mit sich bringen, andererseits unter den Soft Loan-tauglichen Ländern das Potential der Markterschließung gerade in Schwellenländern am höchsten ist, dort jedoch Entwicklungsfragen häufig in den Hintergrund treten.

Die Studie bewertet das österreichische Soft Loan-Verfahren aus beiden Perspektiven und befasst sich mit möglichen Ergänzungen und Weiterentwicklungen des bisherigen Systems, besonders im Hinblick auf den Übergang von Soft Loan-Geschäften in kommerzielle Nachfrageprojekte sowie die Möglichkeit einer Stärkung der ungebundenen Kreditschiene innerhalb des vorgegebenen Kriterienkatalogs.

Entwicklung und Bedeutung von österreichischen Soft Loans

In der Periode 2005-2016 wurden im österreichischen Soft Loan-Verfahren insgesamt EUR 1,73 Mrd. an Soft Loans an einen Kreis von 28 Ländern vergeben. Dabei zeigt sich eine starke Konzentration auf China, das aber seit 2012 aufgrund der Überschreitung der vom OECD-Konsensus vorgegebenen Einkommensschwelle die Förderwürdigkeit verloren hat. Danach folgen mit einigem Abstand Vietnam, Ghana, Sri Lanka und Bosnien-Herzegowina.

Aus sektorspezifischer Perspektive lag der Fokus der österreichischen Vergabe auf Infrastrukturprojekten, insbesondere im Gesundheitswesen, im Schul- und Bildungswesen sowie in den Bereichen Transportinfrastruktur, Trink- und Abwasseranlagen sowie Brand- und Katastrophenschutz. Die österreichischen Soft Loan-Projekte sind durch einen hohen Dienstleistungsgrad und die Konzentration auf Warenlieferungen des Maschinenbaus, medizintechnischer Geräte und des Fahrzeugbaus gekennzeichnet. Ein Großteil dieser Waren zeichnet sich durch einen hohen Technologie- und Wissensgehalt in der Produktion aus. Die

mit den Projekten verbundenen Dienstleistungen zählen ebenfalls zu den produktiven, hochwertigen und wissensintensiven Dienstleistungsbranchen.

Ein hoher Anteil von rund zwei Dritteln aller Lieferungen und Leistungen der einzelnen Branchen stammen von österreichischen Soft Loan-begünstigten Unternehmen selbst, bzw. von österreichischen Zulieferern. Im Fahrzeugbau sowie bei Metallen beträgt der österreichische Anteil an der Gesamtlieferung über 80%.

Effekte auf den Markteintritt, das Exportvolumen sowie heimische Wertschöpfung und Beschäftigung

Die empirische Untersuchung zeigt die Wirksamkeit von Soft Loans für die Erschließung neuer Märkte und eindeutig positive Effekte von Soft Loans auf das bilaterale Exportvolumen.

Die Simulation einer vollständigen Einstellung des Soft Loan-Verfahrens für das Jahr 2015 ergibt einen Effekt zwischen -0,12% und -0,24% der Gesamtexporte. Das entspricht im Jahr 2015 einem Exportentfall zwischen rund EUR 212 Mio. und EUR 421 Mio.

Die aus dem Verhältnis zwischen Exporteffekt und vergebenem Soft Loan-Volumen ermittelten Multiplikatorwerten lassen sich auf Basis des eingesetzten Modells nur näherungsweise errechnen. Aus einer Bewertung des Gesamtinstruments ergibt sich ein Verhältniswert von 2 für die kurze Frist und ein Wert von 2,5 für die lange Frist. Die entsprechenden näherungsweisen Multiplikatorwirkungen aus der reinen Soft Loan-Vergabe reichen zwischen 1 bzw. 1,2.

Für die Wirtschaftspolitik aussagekräftiger sind die Multiplikatoreffekte der durch Soft Loans generierten Exporte auf die inländische Wertschöpfung: mit jedem durch Soft Loans generierten Euro an Exporten sind kurzfristig rund EUR 0,7 an inländischer Wertschöpfung verbunden. Die entsprechenden langfristigen Multiplikatoreffekte der Exporte auf die Wertschöpfung belaufen sich auf 1,3 bis 1,5.

Wettbewerbsposition und Technologiegehalt der Exporte in Soft Loan-Empfängerländer

Die deskriptive Analyse zeigt, dass die Warenstruktur österreichischer Exporte in Soft Loan-Empfängerländer ganz allgemein stärker technologieorientiert und wissensbasiert ist als im Gesamtexport. Auch in der Entwicklung seit 2005 steigt der Anteil der relevanten Technologieklassen im österreichischen Export in diese Länder, und setzt damit positive Impulse zur Entwicklung der österreichischen Exportstruktur in Richtung qualitativ hochwertiger und forschungsintensiver Segmente der Wirtschaft.

Die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in den Soft Loan-Empfängerländern hat sich vor dem Hintergrund des Aufstrebens dynamischer Schwellenländer gut entwickelt.

Die Länderauswahl

Die Anrechnung des für Soft Loans vorgebenden Schenkungselements in die ODA-Ausgaben ist ein positiver Mitnahmeeffekt, aber kein eigentliches Ziel der Soft Loan-Vergabe. Das Schenkungselement muss daher mit einem wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf motiviert werden, der sich durch hohe Fixkosten des Markteintritts oder externe Effekte der geförderten Unternehmen auf ihren Wirtschaftsbereich bzw. die Gesamtwirtschaft (Spillovers) ergibt.

Die österreichische Länderauswahl ist nach diesen Gesichtspunkten und der möglichen Realisierung von Nachfolgegeschäften, insbesondere was Empfängerländer österreichischer Soft Loans betrifft, als gut zu bewerten. Die Mehrzahl der Länder, in die in der Phase 2005 bis 2016 bereits Soft Loans vergeben wurden, verfügt über ein überdurchschnittliches mittelfristiges Exportpotential und Markteintrittswahrscheinlichkeiten für österreichische Exporteure. Darüber hinaus liegt die Exportwahrscheinlichkeit im Großteil der in Österreich Soft Loan-tauglichen Länder über 50%. Zu den Ländern, die die Voraussetzungen für die Zielsetzung der Soft Loan-Vergabe aus Sicht der Exportförderung besonders gut erfüllen, zählen vor allem Märkte im asiatischen Raum.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Länderauswahl für Soft Loans wenig Anknüpfung zur österreichischen Entwicklungspolitik gibt, wobei eine vollständige Überlappung aufgrund der zum Teil unterschiedlichen Programmziele auch nicht wünschenswert wäre. Die Liste der Länder, die Soft Loan-tauglich sind, zeigt ein breit gestreutes, globales Portfolio.

Übergang von Soft Loan-Geschäften zu kommerziellen Projekten

Hintergrundgespräche mit Unternehmensvertretern aus fünf verschiedenen Branchen erbringen weitere Einblicke in die Funktionsweise von Soft Loans. Die Kernergebnisse zeigen, dass Soft Loans als ein wertvolles Instrument der Außenhandelsförderung gesehen werden. Die Unternehmensvertreter berichten, dass Soft Loans auf der Finanzierungsseite Wettbewerbsvorteile darstellen und wertvolle Referenzprojekte liefern. Der Markteintritt in Entwicklungs- und Schwellenländer erfolgt oft durch Soft Loan-finanzierte Projekte und die operative Abwicklung seitens der OeKB wurde auch als positiv erachtet.

Ob Nachfolgegeschäfte aus einem Soft Loan-Projekt zustande kommen, hängt vom Empfängerland und der jeweiligen Branche ab.

Gebundene versus ungebundene Hilfskredite

Österreich vergibt einen vergleichsweise großen Teil der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit in Form gebundener Hilfskredite. Grundsätzlich zeigt die Analyse der bei der OECD notifizierten Hilfskredite, dass kleine Volkswirtschaften nahezu vollständig gebundene Hilfskredite vergeben, große Industrieländer überwiegend auf ungebundene Hilfskredite setzen. Die Struktur der Geberländer ungebundener Hilfskredite deutet auf Nachteile für kleine Länder in der Vergabe ungebundener Hilfskredite hin. Auf Basis einer Reihe von Kreditpunkten bezüglich gebundener Hilfskredite, wie einer Verzerrung zugunsten von Geberländern, überhöhten Kosten für die Entwicklungsländer, eines niedrigen Ertrags der Projekte sowie Governance-bezogener Kritikpunkte empfiehlt die OECD den Übergang zu ungebundenen Krediten.

In Bezug auf österreichische Soft Loan-Projekte erscheinen die vorgebrachten Kritikpunkte unzutreffend. Sie erfüllen, trotz der Bindung heimischer Wertschöpfungsquoten, die OECD Vorgaben zum effizienten Mitteleinsatz und der heimischen Entwicklungszusammenarbeit sowie die Teilziele einer Ausrichtung der Projekte an den nationalen entwicklungspolitischen Zielen und Einbindung von Institutionen des Empfängerlandes in die Projektentwicklung.

Der Aufbau ungebundener Soft Loans erscheint als Vorbereitung für den Fall einer völligen Zurückdrängung gebundener Soft Loans durch den Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) attraktiv.

Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die entwicklungspolitische Komponente ist hinsichtlich der in der Analyse herangezogenen Kriterien, wie Länderauswahl, aber auch der verfügbaren Informationen sowie Schwerpunktsetzungen im Monitoring und der Evaluierung der entwicklungspolitischen Relevanz der Projekte ausbaufähig.

Es lassen sich einige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen im Rahmen der Programmziele ableiten:

- Durch die entwicklungspolitische Zuordnung verfolgen Soft Loans das Ziel, die nachhaltige Entwicklung in den Abnehmerländern zu unterstützen. Zugleich sind sie ein Förderinstrument, das seine Wurzeln in der Ausfuhrförderung hat. Durch die Zurechnung von Soft Loans zur Entwicklungspolitik besteht die Möglichkeit, die lokalen Auswirkungen geförderter Aktivitäten österreichischer Unternehmen in institutionell schwachen Ländern zu steuern und überprüfbar zu machen (z.B. Umwelt- und Sozialstandards).

- In der Länderauswahl ist die Frage, welche Ausrichtung – Entwicklungspolitik oder Ausfuhrförderung – man den Vorzug gibt, letztlich eine der Rangfolge der Zielsetzungen, die man mit Soft Loans verbindet.
- Eine Möglichkeit entwicklungspolitische Elemente zu stärken, ist die Umsetzung einer stichprobenartigen Evaluierung der Auswirkungen vor Ort, die einige Jahre nach Projektende vorgenommen werden sollte.