

**Soft Loans als Instrument
der Ausfuhrförderung und der
Entwicklungszusammenarbeit**

Yvonne Wolfmayr, Elisabeth Christen,
Klaus S. Friesenbichler, Gerhard Streicher, Thomas Url

Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer,
Ursula Glauninger, Anna Strauss

Soft Loans als Instrument der Ausfuhrförderung und der Entwicklungszusammenarbeit

Yvonne Wolfmayr, Elisabeth Christen, Klaus S. Friesenbichler, Gerhard Streicher,
Thomas Url

September 2018

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Kurt Bayer, Peter Egger • Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer, Ursula Glauninger,
Anna Strauss

Inhalt

Die Studie untersucht das österreichische Soft-Loan-Verfahren vor dem Hintergrund seiner Zielsetzungen: Förderung der Markterschließung, Erhöhung des Exportvolumens, Realisierung kommerzieller Nachfolgeprojekte sowie technologische Spillover-Effekte im Geberland und entwicklungspolitischer Beitrag in den Zielländern. Sie bewertet die Auswahl der seit 2005 im österreichischen Verfahren als Soft-Loan-tauglich eingestuften Länder nach deren Bonität, Struktur und Entwicklung der Nachfrage und analysiert die Wettbewerbsposition und Exportstruktur der österreichischen Exporteure in diesen Ländern. Ökonometrische Verfahren und das Input-Output-Modell des WIFO quantifizieren die von Soft Loans induzierten Rückwirkungen auf Exporte, Beschäftigung und Wertschöpfung. Aus Erfahrungsberichten von Unternehmen im Rahmen von Interviews werden ein Problemaufriss am Beispiel der Balkanregion sowie künftige Strategien vor allem im Hinblick auf Nachfolgeprojekte und ungebundene Hilfskredite abgeleitet.

Rückfragen: yvonne.wolfmayr@wifo.ac.at, elisabeth.christen@wifo.ac.at, klaus.friesenbichler@wifo.ac.at, gerhard.streicher@wifo.ac.at,
thomas.url@wifo.ac.at, irene.langer@wifo.ac.at, ursula.glauninger@wifo.ac.at, anna.strauss@wifo.ac.at

2018/241-2/S/WIFO-Projektnummer: 6017

© 2018 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61265>

Inhalt	Seite
Einleitung	1
Modul I: Wirksamkeit von Soft Loans im Geberland	5
1. Daten und Datenquellen	5
2. Entwicklung und Bedeutung der österreichischen Soft Loan-Vergabe über den Zeitraum 2005 bis 2016	7
3. Analyse der Länderauswahl sowie der Produktstruktur und Konkurrenzfähigkeit österreichischer Exporte in Soft Loan-Länder	13
3.1 Analyse der Soft Loan-Empfängerländer anhand einer Kombination von Indikatoren	15
3.2 Entwicklung der österreichischen Exportstruktur in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich mit ausgewählten Mitbewerbern	22
3.2.1 Exportstruktur nach Technologieklassen im österreichischen Warenexport	22
3.2.2 Regionalstruktur im österreichischen Dienstleistungsexport	25
3.2.3 Entwicklung der österreichischen Marktanteile in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich mit ausgewählten Mitbewerbern	26
3.2.4 Marktanteilsentwicklung im Warenexport	27
3.2.5 Marktanteilsentwicklung im Dienstleistungsexport	30
4. Einschätzung der Wirksamkeit von Soft Loans – Quantifizierung von Exporteffekten der österreichischen Soft Loans	33
4.1 Entwicklung des Gravitationsmodells in der Außenhandelsökonomie	33
4.2 Empirische Spezifikation	33
4.3 Darstellung und Diskussion der Schätzergebnisse	36
4.4 Darstellung der kontrafaktischen Szenarien und Berechnung des Exporteffekts	40
4.5 Exportpotentiale in Soft Loan-tauglichen Ländern	43
4.6 Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich	48
4.6.1 Modell und Simulationsansatz	48
4.6.2 Simulationsergebnisse	50
Modul 2: Ergänzungen und Weiterentwicklung des Soft Loan-Verfahrens	55
5. Ergänzungen und Weiterentwicklung des Soft Loan-Verfahrens	55
5.1 Der Übergang von Soft Loan-Geschäften zu kommerziellen Projekten	55
5.2 Die Hintergrundgespräche mit österreichischen Exportunternehmen	58
5.2.1 Die allgemeine Bewertung von Soft Loans	59
5.2.2 Der Markteintritt	60
5.2.3 Die Nachfolgegeschäfte	61
5.2.4 Die Einschätzung der operativen Abwicklung von Soft Loans	61

5.2.5	Die Unterstützung durch offizielle österreichische Institutionen	62
5.2.6	Die Projektinhalte, der Österreich-Gehalt und die Leistungen nach dem Projektende	62
5.2.7	Die institutionellen Gegebenheiten vor Ort	63
5.2.8	Die mangelnden Nachfolgeschäfte in Bosnien-Herzegowina	63
5.3	<i>Möglichkeiten zur Ausweitung der Vergabe ungebundener Hilfskredite</i>	64
5.3.1	Die Bemühungen der OECD zur Einschränkung gebundener öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA)	70
5.3.2	Sollen Soft Loans in Zukunft als ungebundene Hilfskredite gestaltet werden?	71
Modul 3: Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans		77
6.	Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans	77
6.1	<i>Hintergrund und Einbettung in die österreichische EZA</i>	77
6.2	<i>Das Soft Loan-Portfolio aus entwicklungspolitischer Sicht</i>	78
6.3	<i>Die lokalen Auswirkungen österreichischer Soft Loans</i>	83
6.4	<i>Diskussion</i>	86
Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Empfehlungen		91
Literaturhinweise		103
Anhang		105

Einleitung

Neben den Exportgarantien ist das Soft Loan-Verfahren des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) und der Oesterreichischen Kontrollbank (OeKB) ein wichtiges Instrument der österreichischen Außenhandelsförderung. Soft Loans sind nicht kommerziell tragfähige Exportkredite, die mit staatlichen Zuschussleistungen verknüpft sind und so eine besonders günstige Finanzierung ausgewählter Projekte im öffentlichen Sektor von Entwicklungs- und Schwellenländern ermöglichen. Sie werden im Rahmen des Exportfinanzierungsverfahrens der OeKB abgewickelt und dienen zur Refinanzierung von Krediten, die von Kommerzbanken zur Finanzierung bestimmter österreichischer Lieferungen und Leistungen für ausgewählte Käuferländer zu besonders attraktiven Bedingungen gewährt werden. Das Vorliegen einer Absicherung (z. B. Exportgarantie) für das zugrunde liegende Exportgeschäft ist dabei eine der Voraussetzungen für die Refinanzierung durch die OeKB.

Gemäß österreichischer Praxis entsteht das Zuschusselement aus einem Mix von tilgungsfreien Perioden, langen Kreditlaufzeiten, unter dem Marktzinssatz liegenden Zinssätzen sowie aus der Reduktion von Finanzierungskosten und der Gewährung von Zuschüssen im Einzelfall. Weiters werden Soft Loans praktisch ausschließlich als gebundene Hilfskredite abgewickelt. Gebundene Hilfskredite verknüpfen die Gewährung von Soft Loans mit dem Kauf von Waren oder Dienstleistungen im Geberland. Dadurch unterstützen gebundene Hilfskredite nicht nur das Empfängerland, sondern fördern auch die Exporte des Geberlandes. Sie unterliegen wegen der möglichen Wettbewerbsverzerrung einem Kontrollverfahren der OECD auf Basis des "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits" (Consensus), das spezielle Bestimmungen für gebundene Hilfskredite vorsieht. Darin wird unter anderem der Kreis möglicher Zielländer und Branchen eingeschränkt und die Vergabe an bestimmte Kriterien zur Überprüfung der Förderwürdigkeit von Projekten gebunden: so etwa die kommerzielle Nichttragfähigkeit und die Nichtverfügbarkeit kommerzieller Finanzierung bzw. Deckung. Die Vergabe ist damit auch auf gewisse Sektoren eingegrenzt, die diese Bedingungen erfüllen. Dazu zählen Projekte aus den Sektoren Gesundheit, Umwelt, Bildung, Transport, Wasser und Abwasser sowie Katastrophenschutz. Die Soft Loan-Tauglichkeit eines Landes ist an das Pro-Kopf-Einkommen des Landes gemäß den Berechnungen der Weltbank gebunden und wird jährlich überprüft. Die Grenze liegt derzeit bei rund 4.000 US-\$. Eine Überschreitung der Grenze in zwei aufeinander folgenden Jahren führt zum Wegfall des Soft Loan-Status für ein Empfängerland. Weiters werden, je nach Entwicklungsstand des Empfängerlandes, Mindestzuschusselemente zwischen 35% und 50% definiert. Seit 2008 können im Rahmen des Soft Loan-Verfahrens unter dem Projektvorbereitungsprogramm (PVP) auch nichtrückzahlbare Zuschüsse für projektidentifizierende und vorbereitende Maßnahmen (z. B. (Pre-)Feasibility-Studien, Beratungsleistungen bei Ausschreibungen) im Hinblick auf mögliche künftige Soft Loan-Projekte gewährt werden.

Die hohen Mindestzuschusselemente gemäß OECD-Regeln erfordern einen effizienten Einsatz der benötigten Zuschussmittel durch eine Konzentration auf dynamische Länder mit hohem

Marktpotential einerseits sowie auf technologisch bedeutende, "strategische" Produkte und Verfahren andererseits, die sich bereits in den Vergabekriterien des BMF widerspiegeln. Sie erfordern aber auch die Suche nach Ergänzungen zum bisherigen System.

Die Soft Loan-Politik Österreichs hat eine duale Zielsetzung. Neben der Förderung der Erschließung aufstrebender Märkte mit der Perspektive auf kommerzielle Geschäftsbeziehungen zu marktüblichen Preisen, besteht auch eine entwicklungspolitische Zielsetzung, die sich ebenfalls in den Vergabekriterien zeigt. Die zu Soft Loan-Konditionen finanzierten Projekte sollen zum wirtschaftlichen Wachstum und somit zur nachhaltigen Entwicklung der Empfängerländer beitragen (OECD, 2006). Die verwendeten Bundesmittel werden den Leistungen der offiziellen österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ODA, Official Development Assistance) zugerechnet. Dies wirft die Frage auf, inwiefern sich die österreichischen Soft Loan-Aktivitäten in die entwicklungspolitischen Ziele der Partnerländer einbetten.

Im Dezember 2003 hat das WIFO in der Studie "Evaluierung von interessanten Absatzmärkten und Exportpotentialen für die österreichische Exportwirtschaft" unter dem Titel "Die Rolle von Soft Loans in der Außenhandelsförderung und wirtschaftsnahe Entwicklungszusammenarbeit" das Soft Loan-Verfahren beleuchtet (Url, 2003). In dieser Studie wird das Verfahren neuerlich vor dem Hintergrund seiner Zielsetzungen analysiert. Wie die Vorgängerstudie schließt die neue Analyse, neben der entwicklungspolitischen Relevanz, damit an die aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive wichtigen Voraussetzungen für die Gewährung von Soft Loans an: die Ermöglichung des Markteintritts/der Markterschließung sowie die Unterstützung von Wirtschaftsbereichen, die im internationalen Wettbewerb nur durch die Gewährung von Soft Loans bestehen können, und die gleichzeitig technologie-, wissens- und forschungsintensiv und somit strukturpolitisch wichtig sind, und so technologische Spillover-Effekte im Inland generieren.

Die Studie gliedert sich in drei Module. Modul I widmet sich der Analyse der Wirksamkeit des österreichischen Soft Loan-Verfahrens zur Förderung der Markterschließung, des Exportvolumens sowie technologischer Spillover-Effekte im Geberland. Sie bewertet dabei in einem ersten deskriptiven Teil die als Soft Loan-tauglich eingestufteten Länder nach deren Bonität, Nachfragestruktur und -entwicklung und analysiert die Wettbewerbsposition und den Technologie- bzw. Wissensgehalt der Warenexporte in diese Länder. Daran schließt, in einem zweiten Teil, die Quantifizierung der von Soft Loans induzierten Rückwirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts, Exporte, Beschäftigung und Wertschöpfung mittels ökonomischer Verfahren und des Input-Output-Modells des WIFO. Modul II befasst sich mit den möglichen Ergänzungen und Weiterentwicklungen des bisherigen Systems, besonders im Hinblick auf den Übergang von Soft Loan-Geschäften in kommerzielle Nachfolgeprojekte sowie die Möglichkeit einer Stärkung der ungebundenen Kreditschiene. In diesem Zusammenhang wird auch die Wirksamkeit des Projektvorbereitungsprogramms untersucht. Aus Erfahrungsberichten von Unternehmen werden im Rahmen von Interviews ein

Problemaufriss am Beispiel Balkan sowie zukünftige Strategien, vor allem im Hinblick auf Nachfolgeprojekte und ungebundene Hilfskredite abgeleitet. Modul III untersucht die entwicklungspolitische Relevanz des österreichischen Soft Loan-Verfahrens, bespricht dessen Einbettung in die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA), bewertet das Soft Loan-Portfolio aus entwicklungspolitischer Sicht und arbeitet die lokalen Auswirkungen von Soft Loans aus einer entwicklungspolitischen Sicht auf.

Die Studie stellt keine umfassende und vollständige Evaluierung des Soft Loan-Verfahrens dar. So wird im Rahmen der Analysen keine Beurteilung der Kosten des Programms sowie des Vergabeprozesses dargestellt. Darüber hinaus erfolgt die modellbasierte, gesamtwirtschaftliche Beurteilung des Instruments ohne Gegenüberstellung einer Alternativverwendung der für Soft Loans eingesetzten öffentlichen Mittel und deren Wirkung. Dazu fehlt einerseits die Datengrundlage, andererseits ist die Definition einer sinnvollen Alternativverwendung als Vergleichsmaßstab äußerst schwierig¹⁾. Dennoch können aus den vorgelegten empirischen Analysen wertvolle Aussagen zur Effektivität von Soft Loans abgeleitet werden.

¹⁾ Eine reine Alternativbetrachtung auf Ebene der unmittelbaren Kosten von Soft Loans (etwa Erhöhung der allgemeinen Staatsausgaben oder Senkung der Steuern um die unmittelbaren Kosten des Soft Loan-Verfahrens) greift wesentlich zu kurz. Als Alternativverwendungen könnten andere Exporthilfsinstrumente, die Entwicklungshilfe oder ungebundene Kredite herangezogen werden. In Frage kommen aber auch Technologieförderinstrumente, Forschungsförderprogramme oder Ausgaben für Bildung, da auch strukturpolitische Aspekte in der Vergabe von Soft Loans eine Rolle spielen. Dies würde den Rahmen dieser Studie deutlich sprengen.

Modul I: Wirksamkeit von Soft Loans im Geberland

1. Daten und Datenquellen

Modul I umfasst eine Darstellung der bisherigen Entwicklung und Struktur der effektiven österreichischen Soft Loans. Darauf folgt aus dem Gesichtspunkt der Exportförderung die Evaluierung der Auswahl Soft Loan-tauglicher Länder im österreichischen Soft Loan-Verfahren, des Technologie- bzw. Wissensgehalts der exportierten Waren und der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Produkte in diesen Ländern sowie eine Quantifizierung des Effekts von Soft Loans auf österreichische Exporte und der Rückwirkungen auf die heimische Beschäftigung und Wertschöpfung. Die Grundlage für die Analyse bilden Daten der OeKB, BACI-Daten für Warenexporte (auf Basis der UN COMTRADE-Datenbank), ITC-Daten für Dienstleistungsexporte sowie Wirtschaftskennzahlen der Partnerländer aus der WDI- bzw. WEO-Datenbank der Weltbank bzw. des IWF. Der bilaterale Dienstleistungsaußenhandel wird nur auf aggregierter Sektorebene umfassend erfasst und veröffentlicht, daher werden Dienstleistungsexporte in dieser Studie nur auf dieser Ebene analysiert, bzw. müssen diese teilweise aus der Analyse ausgeklammert werden. Übersicht 1 gibt einen Überblick zu den einzelnen Datenklassen und Datenquellen.

Übersicht 1: Datenklassen und Datenquellen

Daten	Datenklasse	Datenquelle
Warenexporte	BACI (HS02)	CEPII
Dienstleistungsexporte	Trade in Services Statistics 2000-2016	ITC
Exportgarantien, Soft Loans, Projektdatenblätter, Bonitätsindex, Zusammenstellung Soft Loan-tauglicher Länder		OeKB
Notifikationen	CRS Aid Activity Datenbank	OECD/OeKB
BIP real, BIP real pro Kopf, Importe von Waren und Dienstleistungen, Bevölkerung	World Development Indicators (WDI), World Economic Outlook (WEO) Okt. 2017	Weltbank, IWF
Taxonomien der Sachgütererzeugung	Peneder (2001)	

Q: WIFO-Darstellung.

Die primäre Datenquelle im Warenaußenhandel sind Exportdaten aus der UN COMTRADE-Datenbank. Bei den so genannten BACI-Daten (Base pour l'Analyse du Commerce International) des Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII; *Gaulier – Zignago, 2010*) handelt es sich um bereinigte UN COMTRADE-Daten. Dabei werden die bilateralen Handelsströme, bei denen es zwischen Import- und Exportländern in der Meldung der Warenströme und des Wertes der gehandelten Güter zu teils markanten Abweichungen kommen kann, bereinigt und konsolidiert. Insgesamt umfassen die

BACI-Daten über 200 Länder und 5.000 Waren (6-Steller des Harmonisierten Systems 2002, die in der Zollstatistik verwendet werden) für die Jahre 2005 bis 2015.

Die umfassendste Datengrundlage für den bilateralen Dienstleistungsaußenhandel bilden die ITC-Daten, die bilaterale Dienstleistungsströme aus unterschiedlichen Quellen (Eurostat, IWF und OECD) einheitlich auf Basis der Zahlungsbilanzstatistik zusammenfassen. Die bilateralen Dienstleistungsströme stehen insgesamt für mehr als 100 Länder für die Jahre 2005 bis 2015 zur Verfügung. Der bilaterale Dienstleistungsaußenhandel wird nur auf aggregierter Sektorebene umfassend erfasst und veröffentlicht.

Die Daten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Pro-Kopf-Einkommen der Partnerländer zur Berechnung der Nachfrageindikatoren in den folgenden Kapiteln sowie für die empirische Analyse stammen aus den World Development Indicators der Weltbank²⁾ und der CEPIL-Datenbank³⁾ (Mayer - Zignago, 2011).

Kernstück der Analysen bildet ein für diese Studie neu aufbereitetes Datenset zu österreichischen Soft Loan-Projekten für die Periode 2005 bis 2016 auf Ebene der ÖNACE-Zweisteller-Branchenklassifikation auf Basis der Projektdatenblätter der OeKB sowie der Daten der OeKB zu effektiven Soft Loan-Projekten. Die Projektdatenblätter basieren dabei auf Angaben der Unternehmen und werden oft in einer sehr frühen Phase des Projekts erstellt, sodass sich Abweichungen zwischen den zwei Quellen ergeben können. Die Informationen aus den Projektdatenblättern bilden jedoch eine wichtige Grundlage für die Zuordnung der mit den einzelnen Projekten zusammenhängenden Lieferungen und Leistungen zum Güterklassifikationsschema CPA 2002 bzw. ÖNACE 2002. Gemeinkostenanteile wurden dabei der jeweiligen Hauptlieferung bzw. Hauptleistung des Projekts zugeordnet. Diese genaue Sektorzuordnung ist eine wichtige Voraussetzung für die empirische Analyse der Rückwirkungen von Soft Loans auf die österreichische Exportwirtschaft und ermöglicht erstmals nicht nur eine genauere Aufteilung der aus mehreren Warenlieferungen bestehenden Soft Loan-finanzierten Anlagen, sondern auch eine Unterscheidung in Warenlieferungen und Dienstleistungsgehalt von Soft Loan-Projekten. Darüber hinaus bietet die Verwendung der Projektdatenblätter den Vorteil zwischen Lieferungen aus Österreich, aus einem Drittland und aus dem Empfängerland zu unterscheiden. Die OeKB-Daten zu effektiven Projekten wurden dann anhand dieser Informationen aufgeschlüsselt.

Daten aus der Notifikationsdatenbank der OECD sowie Daten der OeKB zu den nicht mit Soft Loans verbundenen sonstigen Exportgarantien ergänzen die Datenbasis.

²⁾ <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

³⁾ http://www.cepii.fr/cepii/en/bdd_modele/presentation.asp?id=6.

2. Entwicklung und Bedeutung der österreichischen Soft Loan-Vergabe über den Zeitraum 2005 bis 2016

Zwischen 2005 und 2016 wurden in Österreich kumuliert insgesamt 292 Soft Loan-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 1,73 Mrd. € vergeben. Vor allem bis 2012 zeigt Übersicht 2 eine (mit Ausnahme des Jahres 2009) stetige Zunahme der in Anspruch genommenen Soft Loans von rund 34 Mio. € und 9 Projekten im Jahr 2005 auf einen Höchstwert von 428 Mio. € bzw. 59 Projekten im Jahr 2012. In den folgenden Jahren fielen das Gesamtvolumen und die Anzahl der Soft Loan-Projekte kontinuierlich bis 2015. Im Jahr 2016 wurden 13 Projekte im Ausmaß von 118 Mio. € durch Soft Loans finanziell unterstützt.

Übersicht 2: Entwicklung der Soft Loans 2005 bis 2016 (Jahr der Inanspruchnahme)

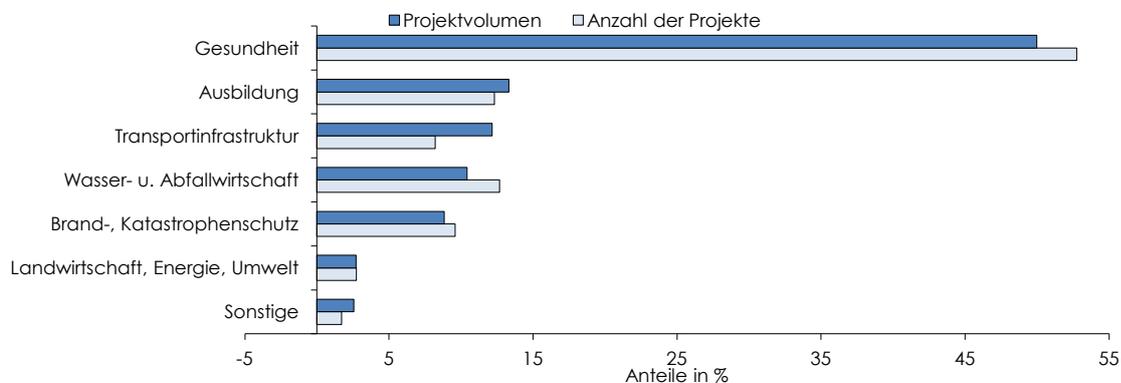
	Projektvolumen in Mio. €	Anzahl der Projekte	Anzahl der Unternehmen
2005	34,2	9	5
2006	63,1	21	11
2007	159,6	26	16
2008	160,4	31	14
2009	74,8	18	9
2010	148,2	29	12
2011	160,0	28	14
2012	427,6	59	18
2013	175,9	28	11
2014	114,9	16	14
2015	93,6	14	7
2016	118,3	13	8
2005 bis 2016	1.730,6	292	139

Q: OeKB, WIFO-Berechnungen.

Die Betrachtung der Soft Loan-Projekte nach Sektoren gemäß zusammengefassten DAC-Sektoren⁴⁾ zeigt eine starke Konzentration auf den Gesundheitsbereich mit einem Anteil von 50% am gesamten Projektvolumen, bzw. von 53% an der Gesamtanzahl von Soft Loan-Projekten über die betrachtete Periode. Weitere wichtige Sektoren der heimischen Vergabepolitik sind das Schul- und Bildungswesen, die Transportinfrastruktur sowie Anlagen der Wasser- und Abfallwirtschaft zu, die jeweils mehr als 10% aller in Anspruch genommenen Soft Loans umfassen. Ebenso spielen Soft Loan-Projekte im Bereich Brand- und Katastrophenschutz eine wichtige Rolle.

⁴⁾ http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/CRS_BI_VOLUNTARY_purpose_codes2016flows_en_July17.pdf.

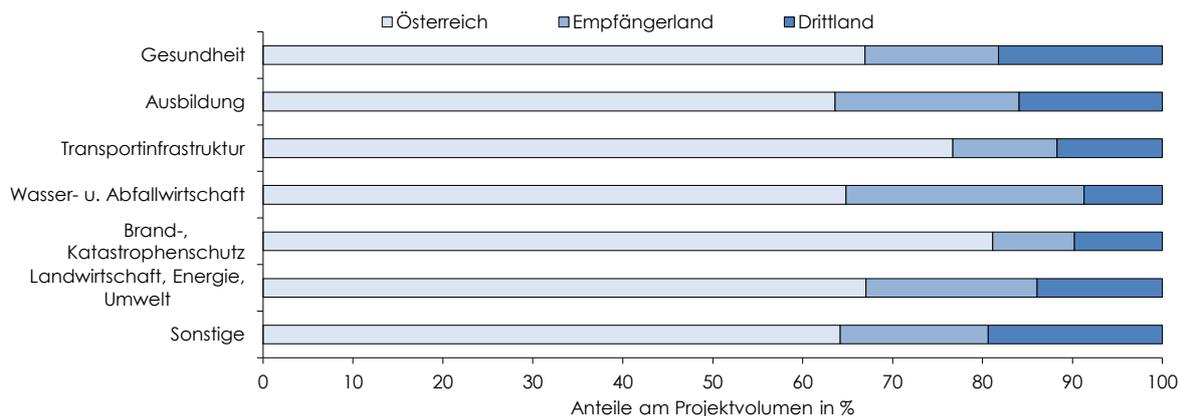
Abbildung 1: DAC-Sektorstruktur der Soft Loans 2005 bis 2016



Q: OeKB, WIFO-Berechnungen. Gereiht nach dem Projektvolumen.

Eine Aufteilung der vergebenen Soft Loan-Projekte nach Ursprungsland und DAC-Sektoren (siehe Abbildung 2) verdeutlicht, dass in allen Bereichen mehr als 60% der Waren und Dienstleistungen in Soft Loan-Empfängerländern mit heimischen Exporten verbunden sind. Der Anteil Österreichs ist im Brand- und Katastrophenschutz sowie bei Projekten aus dem Bereich der Transportinfrastruktur am höchsten. In diesen Sektoren liegt der Anteil des Soft Loan-Empfängerlandes bei knapp unter oder knapp über 10%. In den übrigen Sektoren werden rund 15% bis 27% vom Empfängerland selbst bereitgestellt. Darüber hinaus sind mit einem Anteil von rund 9% bis 20% an den Waren- und Dienstleistungslieferungen auch Drittländer beteiligt. Die Bedeutung von Zulieferungen durch Drittländer ist im Gesundheitsbereich und bei den sonstigen Projekten am höchsten.

Abbildung 2: Struktur der Soft Loans nach Ursprungsland und DAC-Sektoren 2005 bis 2016

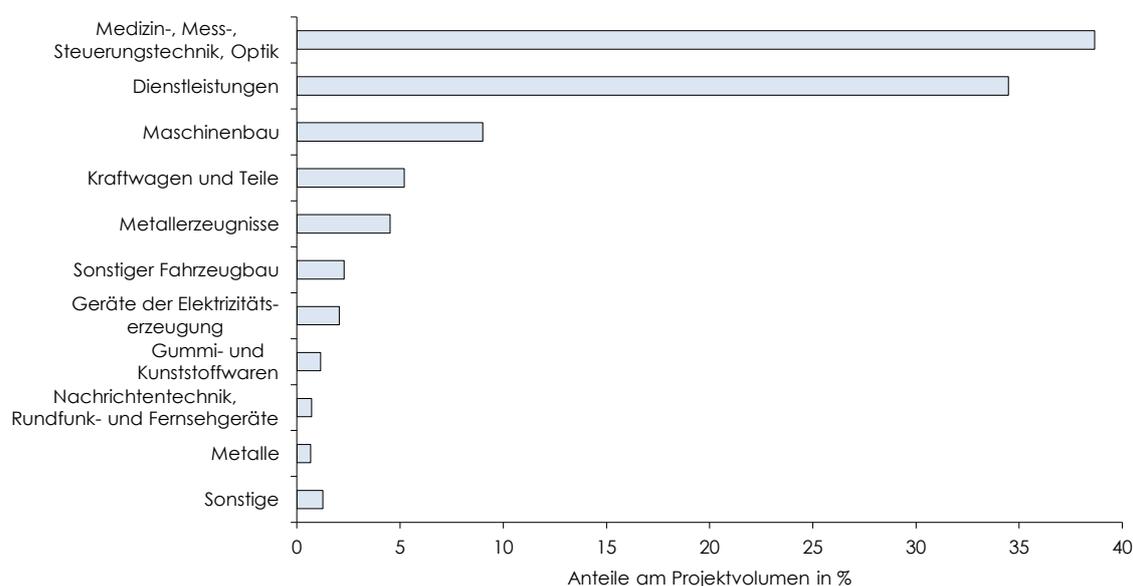


Q: OeKB, WIFO-Berechnungen.

Alternativ zur Aufteilung der Soft Loan-Projekte nach DAC-Sektoren ist auch eine Branchengliederung der mit den Projekten verbundenen Lieferungen und Leistungen nach dem ÖNACE 2002-Klassifikationsschema interessant, insbesondere um die Bedeutung von

Dienstleistungen in österreichischen Soft Loan-Projekten aufzuzeigen⁵⁾. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, umfassen knapp 40% aller vergebenen Soft Loan-Projekte Lieferungen im Bereich der Medizin-, Mess- und Steuerungstechnik sowie Optik. Mit einem Anteil von rund 35% nehmen Dienstleistungen bei Soft Loan-Projekten kumuliert über die Jahre 2005 bis 2016 die zweitwichtigste Rolle ein. Auch Lieferungen der für den österreichischen Warenexport bedeutenden Sektoren Maschinenbau (9,0%), Kraftwagen und Teile (5,2%) sowie Metallerzeugnisse (4,5%) stehen in engem Zusammenhang mit Soft Loan-Projekten.

Abbildung 3: Warenstruktur der mit Soft Loans verbundenen Lieferungen und Leistungen nach ÖNACE 2005 bis 2016

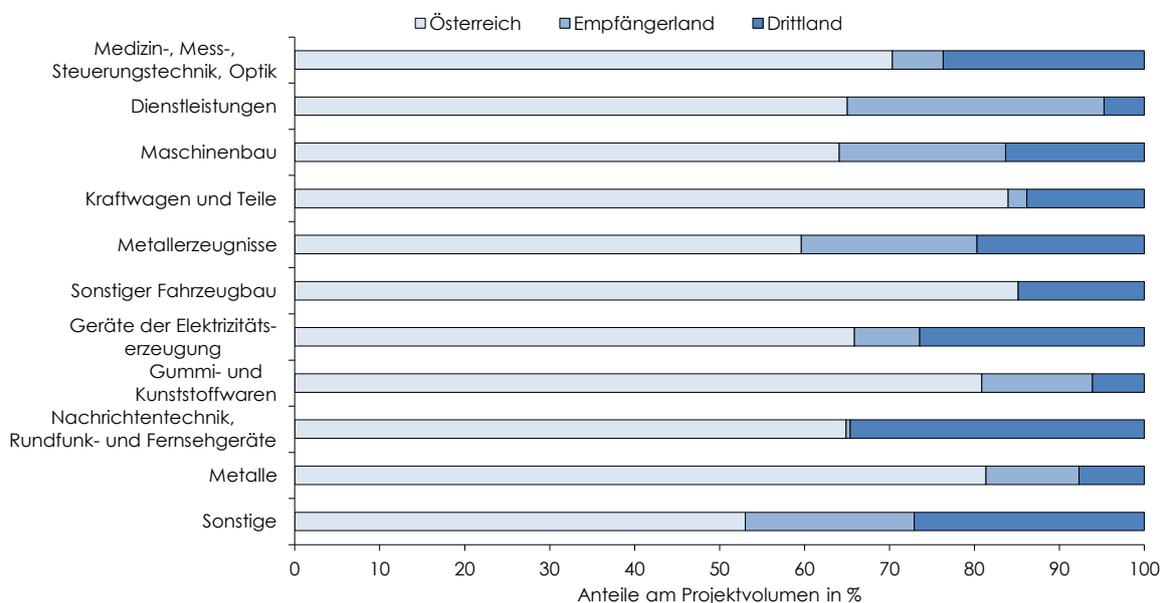


Q: OeKB, WIFO-Berechnungen. ÖNACE 2002.

Eine Aufteilung der mit Soft Loan-Projekten verbundenen Lieferungen und Leistungen nach Ursprungsland und ÖNACE-Branchen (siehe Abbildung 4) bestätigt die Bedeutung von Soft Loans für heimische Wirtschaftsbereiche. Mit Ausnahme der Metallerzeugnisse (59,6%) und der Sammelgruppe "Sonstige" (53,1%) entfallen rund zwei Drittel der mit Soft Loans verbundenen Lieferungen und Leistungen auf Österreich. Bei Kraftwagen und Teilen sowie im sonstigen Fahrzeugbau, bei Gummi- und Kunststoffwaren sowie bei Metallen beträgt der österreichische Anteil sogar über 80%. Zu den Branchen mit einem hohen Anteil (rund 20%) der Lieferungen und Leistungen, die im Empfängerland selbst erbracht werden, zählen der Dienstleistungssektor (vorwiegend Bauleistungen), Metallerzeugnisse, der Maschinenbau und die sonstigen Wirtschaftsbereiche. Der höchste Drittlandanteil (35%) ergibt sich bei Lieferungen aus dem Bereich der Nachrichtentechnik, Rundfunk- und Fernsehgeräte.

⁵⁾ Soft Loan-Projekte bestehen aus einem Bündel von Lieferungen und Leistungen, die in dieser Betrachtung nach der ÖNACE 2002-Klassifikation aufgeschlüsselt werden.

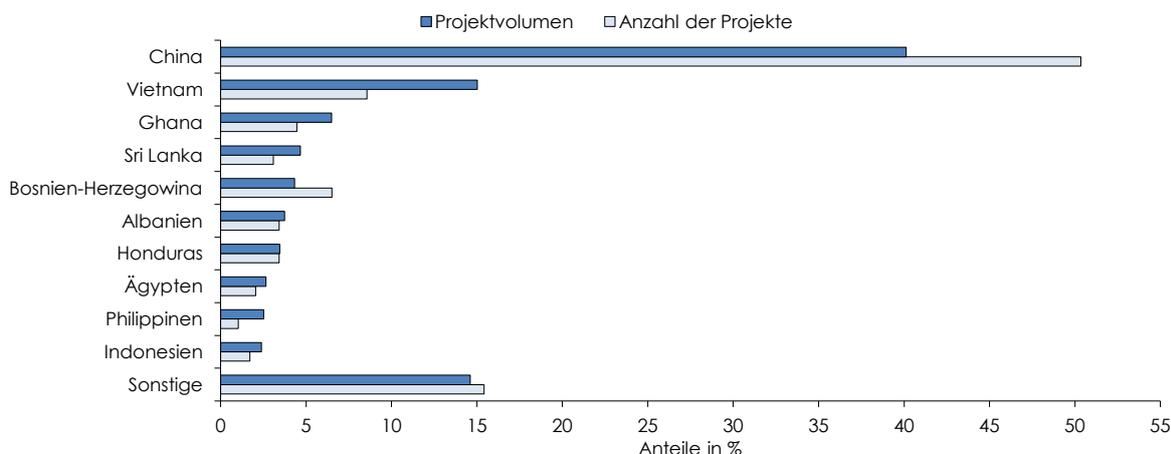
Abbildung 4: Anteile an den mit Soft Loans verbundenen Lieferungen und Leistungen nach Ursprungsland und ÖNACE 2005 bis 2016



Q: OeKB, WIFO-Berechnungen. ÖNACE 2002.

Kumuliert über den gesamten Zeitraum von 2005 bis 2016 wurden Soft Loans nur an einen kleinen Kreis von 28 Ländern vergeben, wobei zahlreiche Empfängerländer mit einem Anteil von weniger als 2% am gesamten Soft Loan-Projektvolumen nur eine untergeordnete Rolle spielen und im Hinblick auf eine übersichtliche Darstellung in die Gruppe "Sonstige" zusammengefasst werden. Die 10 wichtigsten Zielländer in der heimischen Vergabepolitik sind in Abbildung 5 dargestellt.

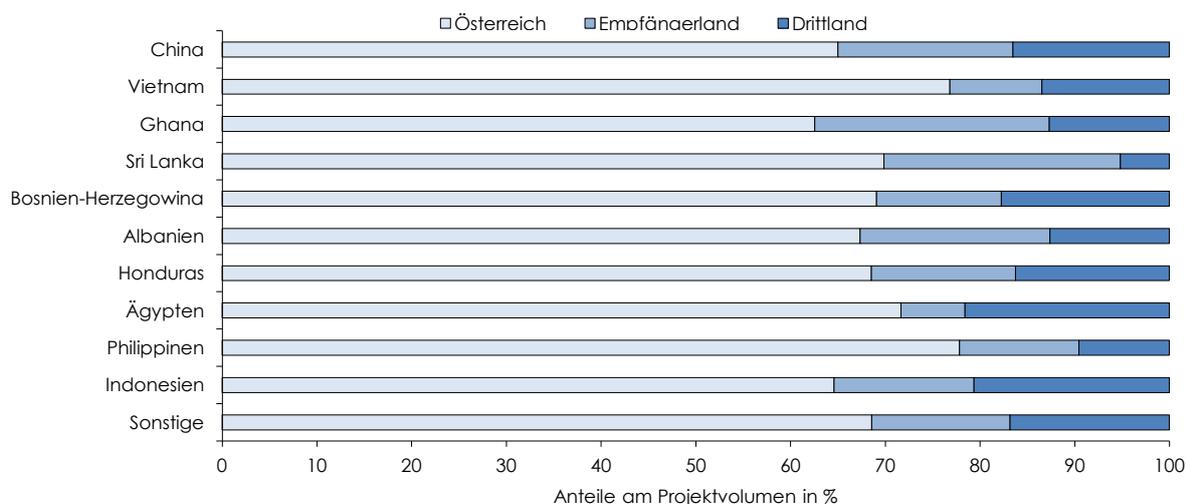
Abbildung 5: Länderstruktur der Soft Loans 2005 bis 2016



Q: OeKB, WIFO-Berechnungen. Gereiht nach dem Projektvolumen.

Die Verteilung der heimischen Soft Loans in der Periode 2005 bis 2016 nach Zielländern zeigt eine starke Konzentration auf China, wohin rund 40% des gesamten Soft Loan-Volumens und rund 50% der gesamten Soft Loan-Projekte in der betrachteten Periode vergeben wurden. Allerdings werden wegen der Überschreitung des OECD-Einkommenskriteriums seit 2012 keine Soft Loans mehr an China gewährt. Bis zum Jahr 2012 wurden mehr als die Hälfte des gesamten Soft Loan-Volumens (52,5%) und 62,4% der Projekte an China vergeben, so auch im Jahr 2012 (Volumen: 50,9%, Projektanzahl: 57,6%). Das zweitwichtigste Empfängerland in der heimischen Vergabepolitik ist Vietnam, mit einem Anteil von mehr als 15% am Projektvolumen, gefolgt von Ghana (6,5%), Sri Lanka (4,7%) und Bosnien-Herzegowina (4,3%). Mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina, das lediglich bis 2009 Soft Loans erhalten hat, sind diese Länder auch im Jahr 2016 noch als Soft Loan-tauglich eingestuft (siehe Übersicht 3). Mit einem Anteil zwischen 3,7% (Albanien) und 2,4% (Indonesien) spielen die weiteren Länder eine untergeordnete Rolle. Gemessen am Anteil an der Gesamtanzahl der Projekte ergibt sich eine sehr ähnliche Reihung der Empfängerländer. Eine Ausnahme bildet Bosnien-Herzegowina, das in dieser Reihung mit insgesamt 13 vergebenen Projekten die dritt wichtigste Stelle einnimmt.

Abbildung 6: Struktur der Soft Loans nach Ursprungsland und Empfängerländer 2005 bis 2016



Q: OeKB, WIFO-Berechnungen.

Auch die Aufteilung der Soft Loan-Projekte nach Ursprungsland und Empfängerländer (siehe Abbildung 6) zeigt den überdurchschnittlich hohen Anteil der heimischen Wirtschaft in der Soft Loan-Vergabe, der in allen Zielländern über 60% beträgt. Bei Soft Loan-Projekten in Ägypten, Vietnam und auf den Philippinen sind österreichische Lieferungen und Leistungen mit einem Anteil von über 70% vertreten. Von den Empfängerländern werden im Durchschnitt der Periode 2005 bis 2016 Waren und Dienstleistungen im Ausmaß von 7% bis 25% bereitgestellt, vor allem in Albanien, Sri Lanka und Ghana ist die Bedeutung mit einem Anteil von über 20% bemerkenswert. Lieferungen und Leistungen von Drittländern werden in den

aus österreichischer Sicht wichtigsten Zielländern, mit Ausnahme von Sri Lanka (5,2%), im Ausmaß von rund 10% bis 20% erbracht.

Übersicht 3: Soft Loan-taugliche Empfängerländer gemäß österreichischer Soft Loan-Politik 2005 bis 2016

	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Ägypten	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Albanien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Algerien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Angola	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Armenien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aserbaidshjan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Äthiopien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bangladesch	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bhutan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bolivien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bosnien-Herzeg.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
China	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dom. Republik	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
El Salvador	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Elfenbeinküste	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gambia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Georgien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ghana	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Guatemala	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Honduras	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Indien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Indonesien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Jordanien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kambodscha	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kamerun	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kap Verde	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kasachstan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kenia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kirgisien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kosovo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Laos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Lesotho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Marokko	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mazedonien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Moldau	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mongolei	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Montenegro	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mosambik	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Myanmar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Namibia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nicaragua	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nigeria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Paraguay	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Peru	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Philippinen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ruanda	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sambia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Senegal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Serbien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sri Lanka	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Syrien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Tadschikistan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Tansania	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Thailand	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Timor-Leste	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Tunesien	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Turkmenistan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uganda	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Usbekistan	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vietnam	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Q: OeKB, WIFO-Darstellung. Blaue Markierung zeigt Jahre der Soft Loan-Tauglichkeit, weiße Markierung Jahre ohne Soft Loan-Tauglichkeit.

Ein Blick auf die Entwicklung der Soft Loan-Tauglichkeit der Empfängerländer in Übersicht 3 (blaue Markierung) über den Zeitraum 2005 bis 2016 zeigt, dass über die gesamte Periode lediglich Ägypten, El Salvador, Marokko und Vietnam durchgehend Soft Loan-Status in Österreich hatten. Zahlreiche Länder, wie beispielsweise China, Peru, Thailand sowie die Westbalkanländer (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien) und nordafrikanischen Länder (Algerien, Tunesien) verloren die Qualifikation für Soft Loans wegen Überschreitung der Einkommensgrenze laut OECD-Konsensus in der betrachteten Periode. Als Ausgleich dafür wurden seit 2012 einige neue Zielländer in der heimischen Vergabepolitik in Betracht gezogen. Diese lassen sich gemäß einer regionalen Gliederung dem Schwarzmeerraum (Armenien, Georgien, Moldawien, Tadschikistan), Afrika (Ghana, Kamerun, Kenia, Nigeria) sowie Zentralamerika (Honduras, Nicaragua) zuordnen.

3. Analyse der Länderauswahl sowie der Produktstruktur und Konkurrenzfähigkeit österreichischer Exporte in Soft Loan-Länder

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sollten Soft Loans vor allem Exporte von technologisch bedeutenden, strukturpolitisch wichtigen Produkten und Leistungen fördern und sich auf Länder beschränken, die eine diesem Kriterium entsprechende Importstruktur aufweisen sowie über ein überdurchschnittliches Nachfragepotential und vertretbare Bonität verfügen. Soft Loans könnten so in der Außenhandelsförderung die Rolle des Marktöffners für Unternehmen in Märkten mit Zukunftspotential spielen und über Referenzprojekte und Zulieferverflechtungen auch zum Markteintritt weiterer Unternehmen/Branchen führen. Auf Basis von *Wolfmayr – Stankovsky* (2003) werden anhand einer Kombination mehrerer Kriterien die Soft Loan-Empfängerländer gemäß OECD und die ab 2005 aus österreichischer Perspektive vergebenen Soft Loans bewertet. In Anlehnung an die Vorgängerstudie (*Url*, 2003) wird dabei die gegebene Zielländerauswahl auf Basis eines Nachfrage-, Strukturübereinstimmungs-, Bonitäts- und Technologieindex analysiert, die im Folgenden näher beschrieben werden.

Als Kennzahl für das Nachfragepotential berücksichtigt der Nachfrageindex sowohl das Niveau als auch die Dynamik der Nachfrage. Er setzt sich aus folgenden sieben volkswirtschaftlichen Kennzahlen der Soft Loan-Empfängerländer zusammen.

Kennzahlen für das Niveau der Nachfrage ("Marktgröße")

- Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 zu Preisen von 2010 in Mio. \$ (BIP real)
- Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 zu Preisen von 2010 pro Kopf in \$ (BIP real pro Kopf)
- Importe von Waren und Dienstleistungen nominell im Jahr 2015 in Mio. \$
- Bevölkerung im Jahr 2015 in Mio. Personen

Kennzahlen für die Nachfragedynamik

- Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 2005/2015 des realen BIP
- Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 2005/2015 des realen BIP pro Kopf
- Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 2005/2015 der nominellen Importe von Waren und Dienstleistungen

Zu bedenken ist, dass ein Teil der Periode für die Konstruktion des Index in die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise fällt. Das mindert die Aussagekraft des Nachfrageindex über die langfristige Nachfrageentwicklung. Die Analyse von Exportpotentialen in möglichen Zielmärkten auf Basis des ökonometrischen Modells und der mittelfristigen BIP-Prognosen in Kapitel 4.5 ist daher eine wichtige Ergänzung zum Nachfrageindex.

Das Ausmaß der Übereinstimmung der Warenstruktur der österreichischen Exporte mit jener der Importe der Partnerländer wird mit Hilfe eines Strukturübereinstimmungsindex (Winkelmaß) abgebildet (Wolfmayr – Stankovsky, 2003). Da Soft Loan-taugliche Länder höhere Markterschließungskosten aufweisen, und somit die Handels- und Zulieferbeziehungen stark vom herkömmlichen Muster im österreichischen Außenhandel abweichen, wird in dieser Analyse die Grundlage der Berechnung abgeändert und die Ähnlichkeit der Importstruktur eines Soft Loan-Empfängerlandes mit der Exportstruktur Österreichs in Nicht-OECD-Ländern verglichen.

Ein weiteres Kriterium in der Länderanalyse stellt der Bonitätsindex dar. Aufgrund der langen Zahlungsziele von Soft Loans ist auch die Bonität des Empfängerlandes von großer Bedeutung für die Wahrscheinlichkeit des Mittelrückflusses. Dieser Indikator, der Werte von 0 bis 7 annimmt, beruht auf den Länderrisikoklassifizierungen der OECD. Das Länderrisiko ist bei geringen Ratingwerten niedrig und nimmt mit steigendem Wert zu. Zum Beispiel erreichen Deutschland und die meisten EU-Staaten einen Ratingwert von 0, während Rumänien, Bulgarien oder Indien den Wert 3 erreichen und die Ukraine oder Gambia mit 7 im untersten Wertebereich liegen. Diese Einschätzung spiegelt das Transfer- und Konvertibilitätsrisiko (d. h. das Risiko, dass eine Regierung Kapital- oder Devisenkontrollen auferlegt, die Unternehmen bei ihren Transaktionen behindern) sowie Fälle höherer Gewalt (z. B. Krieg, Unruhen, Überschwemmungen, Erdbeben) wider.

Der Technologieindex bildet die Technologie-, Wissens- und Innovationsintensität der Nachfrage in Soft Loan-tauglichen Ländern ab. Die Berechnung erfolgt anhand der WIFO-Industrietaxonomien (Peneder, 2001), wobei nur jene Sektoren⁴⁾ mit hohen technologischen Effekten für die Importe auf ÖNACE-Dreistellerebene herangezogen werden, die in Übersicht 4 aufgelistet sind (einen Überblick über die gesamte Industrieklassifikation bietet Übersicht 10).

⁴⁾ Sektoren, die mehreren Klassifikationen zugeordnet sind (z. B. pharmazeutische Erzeugnisse), werden bei der Berechnung des Technologieindex nur einmal berücksichtigt.

Übersicht 4: Sektoren mit hohen technologischen externen Effekten(ÖNACE-Dreistellerebene)

		Technologie- getrieben	Humankapital- intensiv	Hohe Inputs wissensbasierter Dienstleistungen
221	Verlagsgewerbe			x
223	Vervielfältigung v on bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern			x
241	Chemische Grundstoffe			x
242	Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmitteln	x		
244	Pharmazeutische Erzeugnisse	x	x	
246	Sonstige chemische Erzeugnisse	x		
247	Chemiefasern			x
267	Be- und Verarbeitung v on Natursteinen			x
284	Schmiede-, Press-, Zieh-, Stanzteile, gewalzte Ringe, pulv erm. Erz.			x
285	Oberflächenveredlung, Wärmebehandlung und Mechanik			x
286	Schneidwaren, Werkzeuge, Schlösser, Beschläge			x
291	Maschinen für die Erzeug.und Nutzung v on mechan. Energie		x	
292	Sonstige Maschinen für unspezifische Verwendung		x	
293	Land- und forstwirtschaftliche Maschinen		x	
294	Werkzeugmaschinen		x	
295	Maschinen für sonstige bestimmte Wirtschaftszweige		x	
296	Waffen und Munition		x	x
300	Büromaschinen, Datenv erarbeitungsgeräte und -einrichtungen	x	x	
312	Elektrizitätsverteilungs- und -schalteinrichtungen	x		
321	Elektronische Bauelemente	x		x
322	Nachrichtentechnische Geräte und Einrichtungen	x		x
323	Rundfunk- u. Fernsehgeräte sowie phono- u. videotchn. Ger.	x		
331	Medizinische Geräte und orthopädische Vorrichtungen	x		x
332	Mess-, Kontroll-, Navigationsinstrumente und -v orrichtungen	x		x
333	Industrielle Prozesssteuerungsanlagen	x		x
334	Optische und fotografische Geräte	x		x
341	Kraftwagen und Kraftwagenmotoren	x		
351	Schiffbau			x
353	Luft- und Raumfahrzeugbau	x	x	x
355	Sonstiger Fahrzeugbau			x

Q: Peneder (2001).

3.1 Analyse der Soft Loan-Empfängerländer anhand einer Kombination von Indikatoren

Übersicht 5 zeigt die Bewertung Soft Loan-tauglicher Länder anhand der ausgewählten Indikatoren für jene Länder, deren Nachfrageindex über dem Median liegt, Übersicht 6 fasst die weiteren Länder mit einem Wert unter dem Median zusammen. Farblich markiert sind jene Zielmärkte, in denen in der Periode 2005 bis 2015 österreichische Soft Loans vergeben wurden. Von den insgesamt 103 Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD in der Periode 2005 bis 2016 hat Österreich seit 2005 in 27 Ländern Soft Loans vergeben, wobei im Hinblick auf den Nachfrageindex 14 Länder einen Indexwert über dem Median aufweisen. Zu den

österreichischen Zielländern mit hohem Nachfrageindex zählen unter anderem China, die Mongolei, Laos, Indonesien und Vietnam, die unter den ersten 20 Ländern in der Reihung nach dem Nachfrageindikator liegen. Unterdurchschnittlich entwickelte sich die Nachfrage in den österreichischen Zielländern vor allem in ausgewählten Ländern des Westbalkans und des Schwarzmeerraums (Moldawien, Albanien, Bosnien-Herzegowina) sowie in einigen (nord)afrikanischen Ländern, wie Kenia, Kamerun, Marokko und Ägypten. Einige Länder mit hohem Nachfragepotential während der Periode 2005 bis 2015, wie Indien, Myanmar, Äthiopien, Usbekistan sowie Ruanda, fanden in der heimischen Soft Loan-Vergabe bislang keine Berücksichtigung. Diese Länder weisen zum Großteil auch einen relativ hohen Strukturübereinstimmungsindex und/oder Technologieindex auf. Mit Ausnahme von Indien verzeichnen diese Länder allerdings im Hinblick auf den Bonitätsindex ein höheres Länderrisiko.

In einer Reihung der Soft Loan-tauglichen Länder nach dem Strukturübereinstimmungsindex über die Jahre 2014/2015 (siehe Übersicht 7) finden sich unter den 15 erstgereihten Ländern lediglich Georgien, Nicaragua, Bosnien-Herzegowina sowie Armenien als österreichische Kernländer. Bosnien-Herzegowina sowie zahlreiche andere Länder an der Spitze dieses Auswahlverfahrens zählten im Jahr 2016 nicht mehr zu den Soft Loan-tauglichen Ländern. Zu den Ländern, die in den vergangenen Jahren nicht zu den Ländern mit heimischer Soft Loan-Vergabe zählten, aber über eine hohe Übereinstimmung der Warenstruktur der österreichischen Exporte mit jener der Importe der Partnerländer aufweisen, zählen insbesondere Usbekistan, Südafrika, Malawi, Bolivien und Sambia. Südafrika und Bolivien weisen auch eine gute Position beim Bonitätsindex auf.

In Ergänzung zum Nachfrage-, Strukturübereinstimmungs- und Bonitätsindex kommt auch dem Technologieindex große Bedeutung zu, da mit der Soft Loan-Vergabe aus wirtschaftspolitischer Sicht auch der heimische Export von technologieorientierten und wissensintensiven Produkten mit hohen positiven Spillover-Effekten für andere heimische Wirtschaftsbereiche (vgl. *Url*, 2003) forciert werden soll. Der Technologieindex gibt Aufschluss über die Technologie-, Wissens- und Innovationsintensität der Nachfrage in Soft Loan-tauglichen Ländern. Eine Reihung der Länder nach diesem Index für die Jahre 2014/2015 (siehe Übersicht 8) zeigt, dass unter den ersten 15 Ländern lediglich China und die Philippinen zu den Kernländern der heimischen Soft Loan-Vergabe zählen. Darüber hinaus verfügen insbesondere Südafrika, Sambia, Bolivien, Indien und Äthiopien über einen hohen Technologieindex.

Übersicht 5: Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD (2005 – 2016) mit einem Wert des Nachfrageindicators über dem Median

	Nachfrage-index		Strukturübereinstimmungsindex		Technologieindex		OECD-Länderrating	Soft Loan-tauglich gemäß OECD ¹⁾
		Rang	2014/2015	Rang 14/15	2014/2015	Rang 14/15	10/2017	2016
China	2,284	1	40,0	19	59,2	4	2	
Indien	1,761	2	16,4	96	51,3	17	3	Ja
Myanmar	1,717	3	31,1	47	40,1	52	6	Ja
Türkei	1,532	4	41,8	17	50,7	21	4	
Brasilien	1,483	5	48,2	9	60,6	3	5	
Äthiopien	1,479	6	33,5	37	51,2	18	7	Ja
Kasachstan	1,470	7	52,2	6	46,1	30	6	
Mongolei	1,468	8	22,9	83	35,7	68	6	Ja
Russland	1,466	9	63,6	2	52,7	12	4	
Laos	1,459	10	26,5	69	42,4	41	7	Ja
Usbekistan	1,452	11	51,6	7	42,7	38	6	Ja
Äquatorialguinea	1,452	12	15,8	97	39,7	56	7	Ja
Aserbaidshjan	1,450	13	48,3	8	42,3	42	5	
Malediven	1,450	14	26,7	66	31,5	82	6	
Ruanda	1,445	15	34,6	33	47,8	26	6	Ja
Indonesien	1,442	16	27,1	65	46,6	29	3	Ja
Rumänien	1,442	17	67,9	1	44,1	37	3	
Bangladesch	1,440	18	23,6	81	34,9	70	5	Ja
Kolumbien	1,440	19	36,5	27	54,6	8	4	
Vietnam	1,439	20	34,5	34	50,9	19	5	Ja
Kambodscha	1,438	21	27,6	64	24,0	96	6	Ja
Sri Lanka	1,437	22	21,5	88	48,2	25	6	Ja
Georgien	1,437	23	48,1	10	41,7	45	6	Ja
Peru	1,437	24	38,6	22	51,7	15	3	
Ghana	1,436	25	29,3	55	32,0	80	6	Ja
Mosambik	1,435	26	26,6	68	36,4	65	7	Ja
Dominikanische Rep.	1,435	27	35,2	31	33,1	77	4	
Irak	1,435	28	39,4	21	37,5	62	7	
Bhutan	1,430	29	19,3	89	41,5	46	6	Ja
Tadschikistan	1,428	30	26,3	70	20,3	98	7	Ja
Papua-Neuguinea	1,427	31	25,2	73	44,7	35	6	Ja
Timor-Leste	1,427	32	17,7	95	25,5	91	6	Ja
Angola	1,426	33	29,3	56	45,0	33	6	Ja
Sambia	1,422	34	36,5	26	53,0	11	6	Ja
Bolivien	1,422	35	37,0	25	51,6	16	5	Ja
Philippinen	1,422	36	36,4	28	54,4	9	3	Ja
Tansania	1,421	37	19,5	89	32,4	79	6	Ja
Kuba	1,419	38	29,5	54	40,2	51	7	
Afghanistan	1,417	39	15,4	99	26,6	89	7	Ja
Paraguay	1,417	40	29,6	53	49,7	24	5	
Bulgarien	1,416	41	55,6	4	44,4	36	3	
Uganda	1,416	42	33,0	41	47,7	27	6	Ja
Guyana	1,415	43	6,9	102	59,1	5	6	Ja
Armenien	1,415	44	42,7	14	36,4	66	6	Ja
Thailand	1,414	45	42,1	15	51,9	14	3	
Nigeria	1,413	46	26,6	67	36,9	63	6	Ja
Montenegro	1,413	47	35,9	30	30,3	83	7	
Weißrussland	1,412	48	58,5	3	45,1	32	7	
Ecuador	1,411	49	28,3	60	50,9	20	6	

Q: Weltbank (WDI), IWF (WEO), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. – 1) Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2015 von Österreich Soft Loans gewährt.

Übersicht 6: Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD (2005 – 2016) mit einem Wert des Nachfrageindicators unter dem Median

	Nachfrageindex		Strukturübereinstimmungsindex		Technologieindex		OECD-Länderrating	Soft Loan-tauglich gemäß OECD ¹⁾
		Rang	2014/2015	Rang 14/15	2014/2015	Rang 14/15	10/2017	
Liberia	1,410	50	3,9	103	78,1	1	7	Ja
Nicaragua	1,410	51	47,3	11	40,1	53	6	Ja
Kirgisien	1,409	52	25,1	74	18,2	99	7	Ja
Nepal	1,409	53	22,5	87	32,9	78	6	Ja
Sierra Leone	1,409	54	29,1	57	35,1	69	7	Ja
Kenia	1,409	55	25,4	71	36,4	64	6	Ja
Burkina Faso	1,407	56	30,9	50	40,0	54	7	Ja
Südafrika	1,407	57	44,5	12	53,5	10	4	Ja
Simbabwe	1,407	58	23,7	80	39,8	55	7	Ja
Mazedonien	1,405	59	23,1	82	26,7	88	5	
Sudan	1,405	60	33,8	35	40,8	49	7	Ja
Marokko	1,404	61	33,2	39	39,3	58	3	Ja
Niger	1,402	62	18,6	92	54,6	7	7	Ja
Elfenbeinküste	1,402	63	32,0	44	47,3	28	6	Ja
Palästina	1,402	64	25,3	72	25,0	93	7	Ja
Moldawien	1,402	65	33,0	40	34,7	71	7	Ja
Pakistan	1,399	66	33,4	38	52,5	13	7	Ja
Kamerun	1,399	67	36,4	29	42,6	39	6	Ja
Kongo	1,398	68	28,7	58	42,1	43	7	Ja
Mauretanien	1,398	69	18,1	94	38,3	61	7	Ja
Albanien	1,398	70	35,1	32	28,6	85	6	
Togo	1,397	71	15,7	98	12,5	102	6	Ja
Algerien	1,396	72	41,1	18	49,8	23	4	
Ägypten	1,396	73	38,0	23	41,9	44	6	Ja
Malawi	1,395	74	39,5	20	50,4	22	7	Ja
Benin	1,395	75	22,8	84	25,4	92	6	Ja
Guatemala	1,393	76	31,1	48	39,2	59	4	Ja
Bosnien-Herzegowina	1,391	77	43,0	13	31,5	81	7	
Honduras	1,389	78	24,1	78	27,2	86	5	Ja
Kap Verde	1,388	79	24,1	79	24,6	94	6	Ja
Serbien	1,388	80	52,8	5	40,2	50	5	
Tunesien	1,386	81	32,0	45	40,9	48	5	
Belize	1,386	82	22,5	86	38,3	60	7	
Senegal	1,385	83	24,9	76	34,4	72	5	Ja
Mali	1,382	84	32,4	42	35,9	67	7	Ja
El Salvador	1,380	85	31,1	49	34,1	73	5	Ja
Guinea-Bissau	1,379	86	18,9	91	17,3	100	7	Ja
Haiti	1,378	87	18,3	93	22,3	97	7	Ja
Jordanien	1,378	88	37,7	24	41,5	47	5	
Guinea	1,378	89	25,0	75	26,6	90	7	Ja
Burundi	1,377	90	32,4	43	45,9	31	7	Ja
Iran	1,376	91	42,0	16	42,6	40	6	
Madagaskar	1,371	92	28,0	62	33,3	76	7	Ja
Gambia	1,364	93	10,0	100	12,0	103	7	Ja
Jamaika	1,363	94	33,7	36	33,6	75	6	
Ukraine	1,343	95	30,4	52	39,6	57	7	Ja
Zentralafr. Rep.	1,306	96	31,5	46	61,2	2	7	Ja
Jemen	1,282	97	28,0	63	24,2	95	7	Ja
Dschibuti	.	.	22,6	85	34,0	74	7	Ja
Eritrea	.	.	28,1	61	56,5	6	7	Ja
Nordkorea	.	.	24,5	77	26,8	87	7	Ja
Somalia	.	.	9,2	101	16,8	101	7	Ja
Syrien	.	.	28,3	59	29,9	84	7	Ja
Turkmenistan	.	.	30,6	51	44,8	34	6	

Q: Weltbank (WDI), IWF (WEO), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2015 von Österreich Soft Loans gewährt.

Übersicht 7: Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD (2005 – 2016) mit einem Wert des Strukturindicators über dem Median

	Strukturübereinstimmungsindex		Nachfrageindex		Technologieindex		OECD-Länderrating	Soft Loan-tauglich gemäß OECD ¹⁾
	2014/2015	Rang 14/15		Rang	2014/2015	Rang 14/15	10/2017	2016
Rumänien	67,9	1	1,442	17	44,1	37	3	
Russland	63,6	2	1,466	9	52,7	12	4	
Weißrussland	58,5	3	1,412	48	45,1	32	7	
Bulgarien	55,6	4	1,416	41	44,4	36	3	
Serbien	52,8	5	1,388	80	40,2	50	5	
Kasachstan	52,2	6	1,470	7	46,1	30	6	
Usbekistan	51,6	7	1,452	11	42,7	38	6	Ja
Aserbaidshjan	48,3	8	1,450	13	42,3	42	5	
Brasilien	48,2	9	1,483	5	60,6	3	5	
Georgien	48,1	10	1,437	23	41,7	45	6	Ja
Nicaragua	47,3	11	1,410	51	40,1	53	6	Ja
Südafrika	44,5	12	1,407	57	53,5	10	4	Ja
Bosnien-Herzegowina	43,0	13	1,391	77	31,5	81	7	
Armenien	42,7	14	1,415	44	36,4	66	6	Ja
Thailand	42,1	15	1,414	45	51,9	14	3	
Iran	42,0	16	1,376	91	42,6	40	6	
Türkei	41,8	17	1,532	4	50,7	21	4	
Algerien	41,1	18	1,396	72	49,8	23	4	
China	40,0	19	2,284	1	59,2	4	2	
Malawi	39,5	20	1,395	74	50,4	22	7	Ja
Irak	39,4	21	1,435	28	37,5	62	7	
Peru	38,6	22	1,437	24	51,7	15	3	
Ägypten	38,0	23	1,396	73	41,9	44	6	Ja
Jordanien	37,7	24	1,378	88	41,5	47	5	
Bolivien	37,0	25	1,422	35	51,6	16	5	Ja
Sambia	36,5	26	1,422	34	53,0	11	6	Ja
Kolumbien	36,5	27	1,440	19	54,6	8	4	
Philippinen	36,4	28	1,422	36	54,4	9	3	Ja
Kamerun	36,4	29	1,399	67	42,6	39	6	Ja
Montenegro	35,9	30	1,413	47	30,3	83	7	
Dominikanische Rep.	35,2	31	1,435	27	33,1	77	4	
Albanien	35,1	32	1,398	70	28,6	85	6	
Ruanda	34,6	33	1,445	15	47,8	26	6	Ja
Vietnam	34,5	34	1,439	20	50,9	19	5	Ja
Sudan	33,8	35	1,405	60	40,8	49	7	Ja
Jamaika	33,7	36	1,363	94	33,6	75	6	
Äthiopien	33,5	37	1,479	6	51,2	18	7	Ja
Pakistan	33,4	38	1,399	66	52,5	13	7	Ja
Marokko	33,2	39	1,404	61	39,3	58	3	Ja
Moldawien	33,0	40	1,402	65	34,7	71	7	Ja
Uganda	33,0	41	1,416	42	47,7	27	6	Ja
Mali	32,4	42	1,382	84	35,9	67	7	Ja
Burundi	32,4	43	1,377	90	45,9	31	7	Ja
Efenbeinküste	32,0	44	1,402	63	47,3	28	6	Ja
Tunesien	32,0	45	1,386	81	40,9	48	5	
Zentralaf. Rep.	31,5	46	1,306	96	61,2	2	7	Ja
Myanmar	31,1	47	1,717	3	40,1	52	6	Ja
Guatemala	31,1	48	1,393	76	39,2	59	4	Ja
El Salvador	31,1	49	1,380	85	34,1	73	5	Ja
Burkina Faso	30,9	50	1,407	56	40,0	54	7	Ja
Turkmenistan	30,6	51	.	.	44,8	34	6	

Q: Weltbank (WDI), IWF (WEO), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. – 1) Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2015 von Österreich Soft Loans gewährt.

Übersicht 8: Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD (2005 – 2016) mit einem Wert des Technologieindikator über dem Median

	Technologieindex		Strukturübereinstimmungsindex		Nachfrageindex		OECD-Länderrating	Soft Loan-tauglich gemäß OECD ¹⁾
	2014/2015	Rang 14/15	2014/2015	Rang 14/15		Rang	10/2017	2016
Liberia	78,1	1	3,9	103	1,410	50	7	Ja
Zentralafr. Rep.	61,2	2	31,5	46	1,306	96	7	Ja
Brasilien	60,6	3	48,2	9	1,483	5	5	
China	59,2	4	40,0	19	2,284	1	2	
Guyana	59,1	5	6,9	102	1,415	43	6	Ja
Eritrea	56,5	6	28,1	61	.	.	7	Ja
Niger	54,6	7	18,6	92	1,402	62	7	Ja
Kolumbien	54,6	8	36,5	27	1,440	19	4	
Philippinen	54,4	9	36,4	28	1,422	36	3	Ja
Südafrika	53,5	10	44,5	12	1,407	57	4	Ja
Sambia	53,0	11	36,5	26	1,422	34	6	Ja
Russland	52,7	12	63,6	2	1,466	9	4	
Pakistan	52,5	13	33,4	38	1,399	66	7	Ja
Thailand	51,9	14	42,1	15	1,414	45	3	
Peru	51,7	15	38,6	22	1,437	24	3	
Bolivien	51,6	16	37,0	25	1,422	35	5	Ja
Indien	51,3	17	16,4	96	1,761	2	3	Ja
Äthiopien	51,2	18	33,5	37	1,479	6	7	Ja
Vietnam	50,9	19	34,5	34	1,439	20	5	Ja
Ecuador	50,9	20	28,3	60	1,411	49	6	
Türkei	50,7	21	41,8	17	1,532	4	4	
Malawi	50,4	22	39,5	20	1,395	74	7	Ja
Algerien	49,8	23	41,1	18	1,396	72	4	
Paraguay	49,7	24	29,6	53	1,417	40	5	
Šri Lanka	48,2	25	21,5	88	1,437	22	6	Ja
Ruanda	47,8	26	34,6	33	1,445	15	6	Ja
Uganda	47,7	27	33,0	41	1,416	42	6	Ja
Elfenbeinküste	47,3	28	32,0	44	1,402	63	6	Ja
Indonesien	46,6	29	27,1	65	1,442	16	3	Ja
Kasachstan	46,1	30	52,2	6	1,470	7	6	
Burundi	45,9	31	32,4	43	1,377	90	7	Ja
Weißrussland	45,1	32	58,5	3	1,412	48	7	
Angola	45,0	33	29,3	56	1,426	33	6	Ja
Turkmenistan	44,8	34	30,6	51	.	.	6	
Papua-Neuguinea	44,7	35	25,2	73	1,427	31	6	Ja
Bulgarien	44,4	36	55,6	4	1,416	41	3	
Rumänien	44,1	37	67,9	1	1,442	17	3	
Usbekistan	42,7	38	51,6	7	1,452	11	6	Ja
Kamerun	42,6	39	36,4	29	1,399	67	6	Ja
Iran	42,6	40	42,0	16	1,376	91	6	
Laos	42,4	41	26,5	69	1,459	10	7	Ja
Aserbaidshjan	42,3	42	48,3	8	1,450	13	5	
Kongo	42,1	43	28,7	58	1,398	68	7	Ja
Ägypten	41,9	44	38,0	23	1,396	73	6	Ja
Georgien	41,7	45	48,1	10	1,437	23	6	Ja
Bhutan	41,5	46	19,3	89	1,430	29	6	Ja
Jordanien	41,5	47	37,7	24	1,378	88	5	
Tunesien	40,9	48	32,0	45	1,386	81	5	
Sudan	40,8	49	33,8	35	1,405	60	7	Ja
Serbien	40,2	50	52,8	5	1,388	80	5	
Kuba	40,2	51	29,5	54	1,419	38	7	

Q: Weltbank (WDI), IWF (WEO), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. – 1) Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2015 von Österreich Soft Loans gewährt.

Die Verknüpfung der dargestellten Auswahlindikatoren führt zu einer überschaubaren Schnittmenge an Ländern, die mit ihrem Nachfrage-, Strukturübereinstimmungs- sowie Technologieindex über dem Median liegen. Die Übereinstimmung umfasst insgesamt 21 Länder, die in Übersicht 9 zusammenfassend dargestellt und nach dem Bonitätsindex gereiht sind. In der Kombination aller Auswahlindikatoren nehmen China, die Philippinen, Thailand, Peru und Bulgarien die vordersten fünf Plätze ein, wenngleich aus diesen nur noch die Philippinen als Soft Loan-taugliches Land im Jahr 2016 eingestuft werden können. Als bisherige Empfängerländer österreichischer Soft Loans haben China, die Philippinen, Vietnam und Georgien über die betrachtete Periode die besten Eigenschaften aufgewiesen. Während China die Qualifikation für Soft Loans wegen Überschreitung der Einkommensgrenze verloren hat, bleiben aufgrund dieser Kriterien die Philippinen, Vietnam und Georgien interessante Soft Loan-Länder aus österreichischer Sicht. Unter den Ländern, die zwar Soft Loan-tauglich aber nicht zu den Ländern mit einer tatsächlichen Vergabe zählen, bietet sich für die Zukunft vor allem Bolivien als Land mit gutem Länderrisiko an, Sambia, Ruanda, Uganda sowie Usbekistan sind nach dem OECD-Länderrating als riskantere Märkte anzusehen.

Übersicht 9: Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD (2005 – 2016) mit Werten des Nachfrage-, Struktur- und Technologieindicators über dem Median

	Nachfrageindex		Strukturübereinstimmungsindex		Technologieindex		OECD-Länderrating	Soft Loan-tauglich (gemäß OECD ¹⁾)
		Rang	2014/2015	Rang 2014/2015	2014/2015	Rang 2014/2015	10/2017	2016
China	2,284	1	40,0	19	59,2	4	2	
Philippinen	1,422	36	36,4	28	54,4	9	3	Ja
Thailand	1,414	45	42,1	15	51,9	14	3	
Peru	1,437	24	38,6	22	51,7	15	3	
Bulgarien	1,416	41	55,6	4	44,4	36	3	
Rumänien	1,442	17	67,9	1	44,1	37	3	
Kolumbien	1,440	19	36,5	27	54,6	8	4	
Russland	1,466	9	63,6	2	52,7	12	4	
Türkei	1,532	4	41,8	17	50,7	21	4	
Brasilien	1,483	5	48,2	9	60,6	3	5	
Bolivien	1,422	35	37,0	25	51,6	16	5	Ja
Vietnam	1,439	20	34,5	34	50,9	19	5	Ja
Aserbaidshjan	1,450	13	48,3	8	42,3	42	5	
Sambia	1,422	34	36,5	26	53,0	11	6	Ja
Ruanda	1,445	15	34,6	33	47,8	26	6	Ja
Uganda	1,416	42	33,0	41	47,7	27	6	Ja
Kasachstan	1,470	7	52,2	6	46,1	30	6	
Usbekistan	1,452	11	51,6	7	42,7	38	6	Ja
Georgien	1,437	23	48,1	10	41,7	45	6	Ja
Äthiopien	1,479	6	33,5	37	51,2	18	7	Ja
Weißrussland	1,412	48	58,5	3	45,1	32	7	

Q: Weltbank (WDI), IWF (WEO), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2015 von Österreich Soft Loans gewährt.

Die Länderanalyse dieses Kapitels erfolgte auf Grundlage verschiedener Indikatoren und wird im später folgenden Kapitel 4 auf Basis eines ökonometrischen Verfahrens noch um wichtige länder- und branchenspezifische Faktoren – wie die geographische Distanz, sprachliche Barrieren, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produkte usw. – ergänzt.

3.2 Entwicklung der österreichischen Exportstruktur in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich mit ausgewählten Mitbewerbern

Ergänzend zur Länderstrukturanalyse wird in diesem Teil der Studie anhand einer deskriptiven Analyse der österreichischen Waren- und Dienstleistungsexportstruktur in Soft Loan-Empfängerländern aufgezeigt, ob die Nachfragestruktur in den österreichischen Soft Loan-Empfängerländern im Zeitraum 2005 bis 2015 zur Entwicklung der österreichischen Exportstruktur in Richtung qualitativ hochwertiger und forschungsintensiver Segmente der Wirtschaft beigetragen hat. Für die Darstellung der Warenexportstruktur nach Technologieklassen wird auf die Branchenklassifikation der WIFO-Industrietaxonomien (Peneder, 2001) zurückgegriffen. In der Analyse des Dienstleistungshandels ist aufgrund eingeschränkter Verfügbarkeit von bilateralen Dienstleistungsexporten eine Unterscheidung nach Dienstleistungsarten, insbesondere mit hoher Wissens- und Technologieintensität, nicht möglich und die Exportstruktur wird daher nur in aggregierter Form diskutiert.

3.2.1 Exportstruktur nach Technologieklassen im österreichischen Warenexport

Auf Basis der WIFO-Industrietaxonomien werden alle Wirtschaftsbereiche der Sachgütererzeugung auf NACE-Dreistellerebene Technologieklassen zugeteilt, wobei nach den drei Kriterien des Technologieindex (vgl. Kapitel 3, Übersicht 4) unterschieden wird. Sie basieren auf den WIFO-Industrietaxonomien (Peneder, 2001), die in Übersicht 10 dargestellt sind.

Übersicht 10: WIFO-Taxonomien der Sachgütererzeugung

Taxonomie I: Kombination des Faktoreinsatzes

- Traditionelle Sachgüterproduktion
- Arbeitsintensive Industrien
- Kapitintensive Industrien
- Marketinggetriebene Industrien
- Technologiegetriebene Industrien

Taxonomie II: Voraussetzungen an das nachgefragte Humankapital

- Industrie mit niedrigqualifizierten Arbeitskräften
- Industrie mit mittelqualifizierten Arbeitern
- Industrie mit mittelqualifizierten Angestellten
- Industrie mit hochqualifizierten Arbeitskräften

Taxonomie III: Nachgefragte Vorleistungen

- Industrie mit hoher Nachfrage nach informations- u. wissensbasierten Dienstleist.
- Industrie mit hoher Nachfrage nach Einzelhandels- u. Werbedienstl.
- Industrie mit hoher Nachfrage nach Transportdienstleistungen
- Andere Industrien

Q: Peneder (2001).

Übersicht 11: Warenexportstruktur nach Technologieklassen und Soft Loan-Empfängerregionen im internationalen Vergleich

	Zielländer																	
	Welt	Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD ¹⁾	Österreichische Soft Loan-Empfängerländer ²⁾ nach Regionen							Welt	Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD ¹⁾	Österreichische Soft Loan-Empfängerländer ²⁾ nach Regionen						
			Ins-gesamt	West-balkan	Nordafrika, Schwarz-meerraum	Asien	Zentra-lafrika	Latein-amerika	China			Ins-gesamt	West-balkan	Nordafrika, Schwarz-meerraum	Asien	Zentra-lafrika	Latein-amerika	China
Anteile einer Technologieklasse an den Gesamtexporten der Sachgüterezeugung 2015 in %									Veränderung der Anteile einer Technologieklasse an den Gesamtexporten der Sachgüterezeugung 2005/2015 in Prozentpunkten									
Exportländer																		
Österreich																		
Technologiegetr.	26,4	28,5	30,3	14,5	18,5	33,9	11,2	43,0	34,7	1,0	4,8	5,9	-10,2	-2,2	8,9	-9,0	11,2	12,4
Hohe Qualifikation	24,1	32,9	31,0	14,4	25,7	33,4	19,5	43,8	33,9	3,9	-0,3	-8,8	-2,6	-7,9	-12,1	-6,6	15,5	-14,9
Wissensintensiv e DL	14,5	16,4	21,4	10,6	10,0	24,8	3,9	16,1	24,6	1,4	5,4	6,1	-4,7	2,8	8,0	-6,2	2,7	11,3
China																		
Technologiegetr.	37,6	26,7	24,9	26,6	23,4	26,2	15,0	30,2	.	0,6	-1,3	4,6	8,0	-0,3	6,0	0,5	11,8	.
Hohe Qualifikation	18,9	17,2	15,3	16,2	14,8	16,2	9,4	14,9	.	-1,7	-0,5	1,3	-4,4	-2,3	2,6	-2,6	4,4	.
Wissensintensiv e DL	26,0	22,4	21,1	18,8	19,6	22,7	11,3	21,0	.	10,1	4,0	3,6	11,6	2,2	4,2	1,2	8,1	.
Dänemark																		
Technologiegetr.	29,5	37,0	39,9	48,3	33,8	40,5	39,8	39,1	43,0	5,3	8,5	14,7	-4,1	-2,6	18,2	2,2	10,0	20,6
Hohe Qualifikation	31,1	41,0	43,9	49,3	48,8	43,4	43,4	43,2	45,2	7,1	0,4	2,8	3,8	5,8	2,8	-0,2	-1,0	1,8
Wissensintensiv e DL	11,8	13,6	13,2	11,0	13,5	13,0	19,7	16,3	13,0	-4,0	-1,5	-0,2	-3,3	2,8	-0,9	7,1	2,9	-0,5
Deutschland																		
Technologiegetr.	39,3	37,8	41,6	38,7	38,3	42,1	36,4	39,8	41,8	1,5	3,4	8,2	2,4	3,2	9,2	-5,1	4,5	10,5
Hohe Qualifikation	25,8	30,2	30,4	17,6	24,8	31,1	26,1	36,6	29,9	1,5	-2,7	-8,7	-0,1	-1,2	-11,1	1,0	4,4	-13,2
Wissensintensiv e DL	19,1	19,9	21,9	9,3	14,7	23,0	14,4	19,0	21,7	0,1	-2,1	-2,9	1,7	-3,8	-3,7	-1,8	-5,0	-3,5
Finnland																		
Technologiegetr.	17,9	18,4	17,4	26,3	9,5	19,1	11,9	24,3	19,8	-13,7	-22,9	-15,4	-2,2	-25,8	-12,7	-14,1	-29,6	-14,0
Hohe Qualifikation	18,7	25,0	22,8	26,0	6,5	25,6	35,2	19,0	22,7	3,7	4,8	-1,7	-29,8	-2,3	-1,4	-1,5	-1,2	-4,2
Wissensintensiv e DL	16,0	17,2	15,5	32,1	7,6	16,8	7,2	47,0	17,2	-12,0	-16,2	-12,8	11,8	-26,6	-9,8	-35,1	13,0	-11,2
Niederlande																		
Technologiegetr.	31,3	24,2	20,3	17,8	23,7	21,0	14,7	11,9	20,7	-2,7	-7,6	-9,6	-7,1	-3,5	-8,7	-16,5	-41,1	-8,0
Hohe Qualifikation	21,9	20,8	21,6	14,2	16,1	25,2	12,1	9,5	24,4	0,8	-4,1	0,5	-3,2	-7,7	4,5	-4,6	-9,3	4,0
Wissensintensiv e DL	23,1	23,9	26,0	12,5	24,6	29,1	6,4	71,3	30,8	-1,1	0,0	-3,6	-3,5	3,4	-5,2	-9,0	28,1	-6,3
Schweden																		
Technologiegetr.	29,3	33,5	35,3	31,2	29,8	36,9	25,1	32,8	37,8	-5,6	-11,2	-3,9	-26,7	-8,4	-0,6	-27,1	-31,2	5,0
Hohe Qualifikation	22,6	27,9	29,8	22,8	9,9	33,8	24,5	40,1	34,2	0,1	5,7	7,6	-1,7	-2,0	9,2	3,0	27,1	7,6
Wissensintensiv e DL	14,3	19,1	15,1	14,6	19,1	13,6	28,4	32,3	12,8	-2,4	-9,6	-12,5	-14,3	-7,3	-12,5	-17,0	-14,2	-9,6

Q: CEPII (BACI), Peneder (2001), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang. - ¹⁾ Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. - ²⁾ Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2016 Soft Loans von Österreich gewährt.

Übersicht 11 stellt den Anteil der jeweils technologisch bedeutenden Produkte dieser Taxonomien am Export der gesamten Sachgütererzeugung in unterschiedlichen Regionen (Welt, Soft Loan-Empfängerländer gemäß OECD und österreichische Soft Loan-Empfängerländer) im Jahr 2015 und dessen Veränderung seit 2005 für Österreich und andere Exportländer im Vergleich dar. Positive Veränderungen zeigen sich für Österreich insbesondere bei der Kombination des Faktoreinsatzes. Während sich der heimische Exportanteil von technologiegetriebenen Industrien gemessen an der Sachgütererzeugung insgesamt über die Jahre um rund 1 Prozentpunkt verbesserte, konnte dieser Anteil in Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD von 23,7% auf 28,5% und in Zielländern der österreichischen Vergabepolitik um rund 6 Prozentpunkte auf einen Anteil von über 30% gesteigert werden. Diese erfolgreichen strukturpolitischen Veränderungen gelangen Österreich insbesondere in China, Lateinamerika sowie im asiatischen Raum.

Übersicht 11 stellt auch die Warenexportstruktur und Entwicklung für Vergleichsländer dar. Dabei zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Während Dänemark wie auch Deutschland von einem höheren Niveau ausgehend den Anteil von technologieorientierten Branchen in den Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD und in denselben Regionen wie Österreich steigern konnten, blieb dies in Finnland, den Niederlanden und Schweden aus. Geringe negative Impulse in technologieorientierten Industrien weist auch China als Zielland auf, positive Impulse kommen in einer regionalen Gliederung besonders von den Westbalkanländern, Lateinamerika und Asien.

Im Hinblick auf die Qualifikationsstruktur der Arbeitsnachfrage zeigt sich in der österreichischen Exportstruktur in den Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD eine rückläufige Entwicklung beim Anteil von Industrien mit hochqualifizierten Arbeitskräften, während dieser im Gesamthandel um rund 4 Prozentpunkte ausgeweitet wurde. Bedeutende Zugewinne in der höchsten Qualifikationsebene lassen sich lediglich in Lateinamerika ausmachen. Eine erfolgreiche Veränderung in Industrien mit hochqualifizierten Arbeitskräften lässt sich im Ländervergleich vor allem in Finnland und Schweden feststellen, während die Entwicklung in den Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD über den Zeitraum 2005 bis 2015 in Dänemark nur unterdurchschnittlich geringe positive Impulse aufzeigt und in den Niederlanden und Deutschland, ähnlich wie in Österreich, eine rückläufige Tendenz festzustellen ist.

Legt man den Fokus auf Industrien mit einem hohen Vorleistungsgehalt von informations- und wissensbasierten Dienstleistungen, zeigt sich in der heimischen Exportstruktur eine überaus positive Entwicklung. Der Anteil von informations- und wissensbasierten Dienstleistungen wurde über die Jahre 2005 bis 2015 in Soft Loan-tauglichen Ländern gemäß OECD um 5,4 Prozentpunkte auf 16,4% gesteigert, jener in österreichischen Soft Loan-Empfängerländern sogar um mehr als 6 Prozentpunkte auf 21,4%, wenn auch von einem im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Niveau (vgl. Übersicht 11). In einer regionalen Betrachtung ergaben sich diese Zugewinne vor allem im asiatischen Raum einschließlich China. Im Vergleich mit Mitbewerbern verdeutlicht sich, dass sich bei anderen Vergleichsländern über den Zeitraum weniger erfolgreiche strukturpolitische Veränderungen bei den nachgefragten

Vorleistungen abzeichneten. Lediglich China als Exportland erzielte eine Ausweitung bei wissensbasierten Dienstleistungen auf einen Anteil von 21,1% in den österreichischen Soft Loan-Empfängerländern, insbesondere in den Ländern des Westbalkans, während alle anderen Mitbewerber eine rückläufige Entwicklung aufzeigen und nur in ausgewählten Regionen, wie beispielsweise Zentralafrika bei Dänemark oder Lateinamerika bei Finnland und den Niederlanden, Anteilszugewinne zu verzeichnen waren.

Insgesamt zeigt die Analyse der österreichische Exportstruktur in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich zu ausgewählten Mitbewerbern über den Zeitraum 2005 bis 2015 der heimischen Sachgütererzeugung durchaus positive strukturpolitische Veränderungen, insbesondere im Bereich der eingesetzten Produktionsfaktoren und der nachgefragten Vorleistungen mit Fokus auf technologieorientierte Industrien sowie informations- und wissensbasierte Dienstleistungen. Wenngleich der Anteil der relevanten Technologieklassen in der heimischen Sachgütererzeugung im Ländervergleich ein niedrigeres Niveau als vergleichbare Konkurrenzländer, wie z. B. Dänemark, aufweist, ergaben sich in den österreichischen Soft Loan-Empfängerländern deutlich positive Veränderungen. In einer regionalen Betrachtung kann diese positive Entwicklung Österreichs vor allem in China und in Lateinamerika beobachtet werden, während dies in Nordafrika und dem Schwarzmeerraum, in Zentralafrika und in den Westbalkanländern weniger erfolgreich gelungen ist. Auch die Entwicklung in Industrien mit hochqualifizierten Arbeitskräften in Soft Loan-Empfängerländern verlief weniger günstig. Eine deutliche Steigerung konnte die heimische Sachgütererzeugung lediglich in Lateinamerika erzielen, wo der Anteil um 15,5 Prozentpunkte auf 43,8% anstieg. Insgesamt begünstigt die Nachfragestruktur in den österreichischen Soft Loan-Empfängerländern eine positive Veränderung in der österreichischen Exportstruktur.

3.2.2 Regionalstruktur im österreichischen Dienstleistungsexport

Nachdem eine Betrachtung nach Dienstleistungsarten aufgrund fehlender Daten nicht möglich ist, beschränkt sich die folgende Analyse auf den Beitrag von Soft Loan-Empfängerländern zur Diversifizierung der Regionalstruktur des österreichischen Dienstleistungsexports. In dieser Hinsicht zeigt sich über die Jahre 2005 bis 2015 insbesondere in Soft Loan-Empfängerländern gemäß OECD ein positives Bild. Der Anteil dieser Ländergruppe an den gesamten Dienstleistungsexporten konnte um 3,3 Prozentpunkte, in Zielländern der österreichischen Vergabepolitik um 0,8 Prozentpunkte auf einen Anteil von 2,0% im Jahr 2015, gesteigert werden. Diese positive Entwicklung ist zum Großteil auf eine Diversifizierung des heimischen Dienstleistungsexports in asiatische Länder einschließlich China zu begründen (Übersicht 12). Ein geringer Zuwachs ist auch im Anteil von Nordafrika und dem Schwarzmeerraum zu beobachten, während andere Ländergruppen kaum an Gewicht zulegen konnten.

Übersicht 12: Struktur der Dienstleistungsexporte nach Soft Loan-Empfängerregionen im internationalen Vergleich

Exportländer	Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD ¹⁾	Zielländer Österreichische Soft Loan-Empfängerländer ²⁾ nach Regionen						
		Insgesamt	West-balkan	Nordafrika, Schwarz-meerraum	Asien	Zentral-afrika	Latein-amerika	China
Anteile an den Dienstleistungsexporten in die Welt 2005 in %								
Österreich	9,25	2,00	0,29	0,36	1,29	0,04	0,02	1,02
Dänemark	14,40	5,94	0,04	0,75	4,62	0,35	0,18	3,61
Deutschland	10,52	5,61	0,00	0,27	5,17	0,09	0,08	4,84
Niederlande	10,30	3,41	0,03	0,61	2,31	0,28	0,18	1,35
Schweden	9,70	3,34	0,03	0,32	2,73	0,20	0,07	2,30
Veränderung der Anteile an den Dienstleistungsexporten in die Welt 2005/2015 in Prozentpunkten								
Österreich	3,31	0,76	-0,12	0,12	0,74	0,01	0,01	0,53
Dänemark	2,57	1,62	0,00	0,32	1,41	-0,11	-0,02	1,02
Deutschland	2,31	2,57	0,00	-0,14	2,66	0,03	0,02	2,80
Niederlande	-1,07	-0,75	-0,03	0,10	-0,01	-0,87	0,07	-0,06
Schweden	3,87	1,68	-0,06	0,15	1,60	0,10	-0,11	1,59

Q: ITC (Trade in Services Statistics 2000-2016), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang. - 1) Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. - 2) Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich gewährt.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in den ausgewählten Vergleichsländern, vor allem in Schweden, das den Exportanteil der Soft Loan-Zielländer gemäß OECD um 3,9 Prozentpunkte auf einen Anteil von 9,7% in denselben regionalen Schwerpunkten wie Österreich steigern konnte⁷⁾. Dänemark wie auch Deutschland erhöhten von einem höheren Niveau ausgehend den Anteil der Dienstleistungsexporte in die Soft Loan-tauglichen Länder gemäß OECD um 2,6 Prozentpunkte bzw. 2,3 Prozentpunkte, wobei auch bei diesen beiden Ländern Asien am meisten an Bedeutung gewann. Lediglich bei den Exporten der Niederlande haben Soft Loan-Empfängerländer an Gewicht als Dienstleistungsexportmärkte verloren.

3.2.3 Entwicklung der österreichischen Marktanteile in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich mit ausgewählten Mitbewerbern

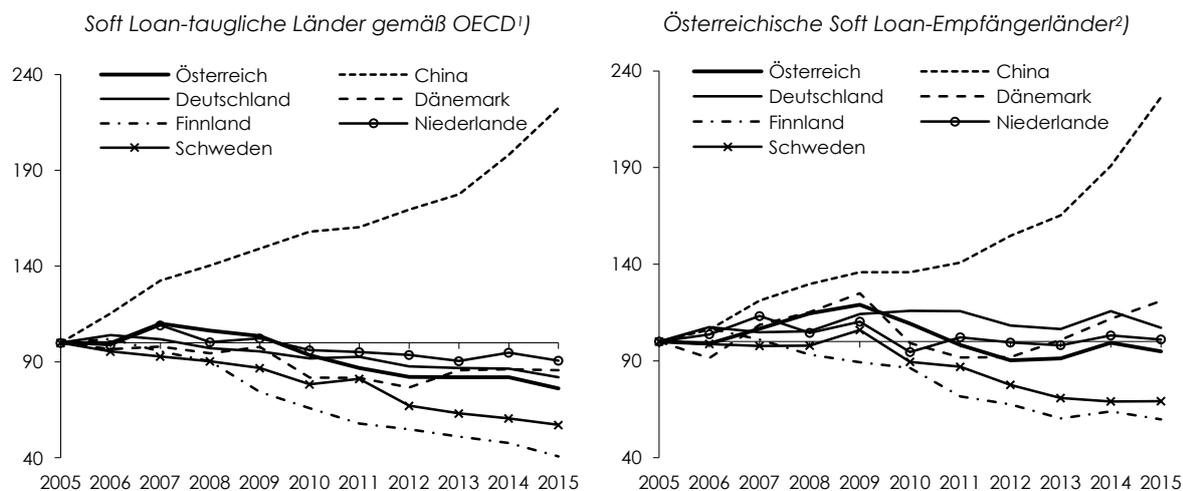
Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist ein weiteres Ziel der Außenhandelsförderung. Anhand einer deskriptiven Analyse der realisierten österreichischen Wettbewerbsposition wird aufgezeigt, inwiefern es der heimischen Exportindustrie gelungen ist, die Marktposition in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich zu ausgewählten Mitbewerbern im Zeitverlauf auszubauen. Eine wichtige Kennzahl für die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte eines Landes ist die Entwicklung der Weltmarktanteile der Waren- und Dienstleistungsausfuhren.

7) Aufgrund fehlender Daten können in der Analyse zum Dienstleistungsexport China und Finnland nicht als Vergleichsländer herangezogen werden.

3.2.4 Marktanteilsentwicklung im Warenexport

Wie Abbildung 7 darstellt, konnte der österreichische Marktanteil in Soft Loan-Empfängerländern gemäß OECD in den Jahren vor der europäischen Wirtschaftskrise gesteigert werden, in den Folgejahren verschlechterte sich die Position Österreichs jedoch deutlich, sodass in Summe der Marktanteil 2015 unter jenem des Jahres 2005 liegt. Der internationale Vergleich zeigt, dass von den ausgewählten Vergleichsländern lediglich China seine Marktposition in Soft Loan-Empfängerländern laut OECD stärken konnte und die Positionsverluste Österreichs im Mittelfeld der anderen Vergleichsländern liegen. Ein Blick auf die Länder mit österreichischen effektiv vergebenen Soft Loans attestiert Österreich geringere Marktanteilsverluste als Schweden oder Finnland. Der internationale Vergleich zeigt, dass von den ausgewählten Vergleichsländern Dänemark seine Position am Weltmarkt in den letzten 10 Jahren, mit Ausnahme des rasanten Anstiegs von China, am kräftigsten ausbauen konnte. Auch Deutschland und die Niederlande verzeichneten im Zeitraum 2005 bis 2015 leichte Positionsgewinne, während Finnland und Schweden Marktanteilsverluste am Weltmarkt in österreichischen Soft Loan-Empfängerländern hinnehmen mussten.

Abbildung 7: Weltmarktanteile am Warenexport in Soft Loan-Empfängerländer im internationalen Vergleich (2005=100)



Q: CEPII (BACI), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang. - ¹⁾ Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. - ²⁾ Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich gewährt.

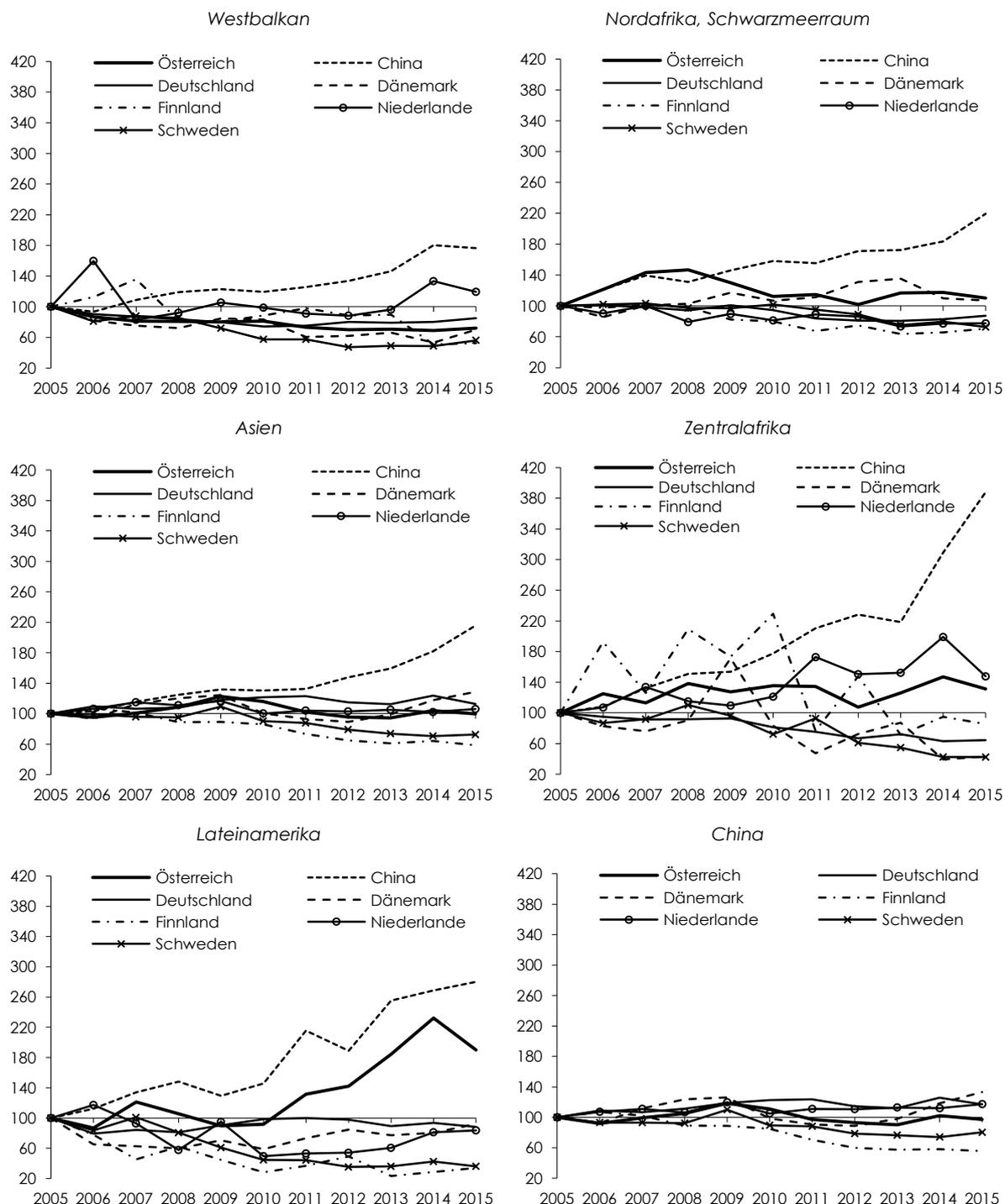
Betrachtet man die Marktanteilsentwicklung in ausgewählten Soft Loan-Empfängerregionen, so zeigen sich unterschiedliche regionale Entwicklungen und eine Konzentration der Marktanteilsverluste vor allem auf den Westbalkan. In den lateinamerikanischen Ländern gelang es der heimischen Exportwirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit auszubauen, während von den ausgewählten Mitbewerbern lediglich China Positionsgewinne in dieser Region verzeichnen konnte. Besonders erfreulich sind auch die Marktanteilszugewinne Österreichs in

Zentralafrika sowie in Nordafrika und dem Schwarzmeerraum, auch wenn berücksichtigt werden muss, dass sich die Marktanteile hier noch auf sehr niedrigem Niveau befinden. Auch in diesen beiden Regionen gelang es Österreich, abgesehen vom rasanten Vordringen Chinas, neben Dänemark (Nordafrika und Schwarzmeerraum) und den Niederlanden (Zentralafrika) die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, während alle anderen Vergleichsländer Marktanteilsverluste verzeichneten (Abbildung 8).

Zudem konnte Österreich in den asiatischen Soft Loan-Empfängerländern seine Position in diesem Zeitraum konstant halten, wenngleich neben China vor allem Dänemark und Deutschland ihre Positionen in dieser Region ausbauten. Die stärksten Positionsverluste über den Zeitraum 2005 bis 2015 verzeichnete Österreich in den Westbalkanländern, in dieser Region gelang es vor allem China und den Niederlanden verstärkt vorzudringen. Diese Marktanteilsverluste sind allerdings vor dem Hintergrund der außergewöhnlich hohen Marktpräsenz, welche Österreich lange vor der genannten Zeitperiode in dieser Region aufgrund des sehr frühen Engagements bereits kurz nach der Ostöffnung erreicht hatte, zu interpretieren. Ein Aufholen anderer Konkurrenzländer war daher zu erwarten, sollte aber im Auge behalten werden.

Insgesamt zeigt die Analyse der österreichischen Marktanteilsentwicklung im Warenexport in Soft Loan-Empfängerländern im Vergleich zu ausgewählten Mitbewerbern über den Zeitraum 2005 bis 2015 durchaus positive Impulse bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Wenngleich Österreich in Soft Loan-Empfängerländern zwischen 2005 und 2015 Positionsverluste verbuchen musste, fielen diese zum Teil deutlich geringer aus als in ausgewählten Vergleichsländern (Finnland und Schweden). Zudem gelang es Österreich in bestimmten Regionen, besonders in den lateinamerikanischen Ländern, seine Position im Warenexport kräftig auszubauen. Auch in Zentralafrika sowie in Nordafrika und dem Schwarzmeerraum verzeichnete die heimische Exportwirtschaft Marktanteilszugewinne und konnte ihre Position im asiatischen Raum nahezu konstant halten, wenngleich in den Westbalkanländern starke Einbußen zu verbuchen waren. Der Rückgang der Weltmarktanteile der meisten Referenzländer ist allerdings zu einem nicht unerheblichen Teil auf das Aufstreben der dynamischen Schwellenländer, insbesondere von China, zurückzuführen. Soft Loans können zur Stützung der österreichischen Wettbewerbsposition in schwierigen, aber zukunftssträchtigen Märkten beitragen, indem sie durch die Abdeckung hoher Fixkosten den Markteintritt ermöglichen und eine wichtige Türöffnerfunktion darstellen. Der Bau von Referenzanlagen ist mitunter entscheidend für den Zuschlag bei nachfolgenden Ausschreibungen.

Abbildung 8: Regionale Entwicklung der Weltmarktanteile am Warenexport in österreichische Soft Loan-Empfängerländer¹⁾ im internationalen Vergleich (2005=100)

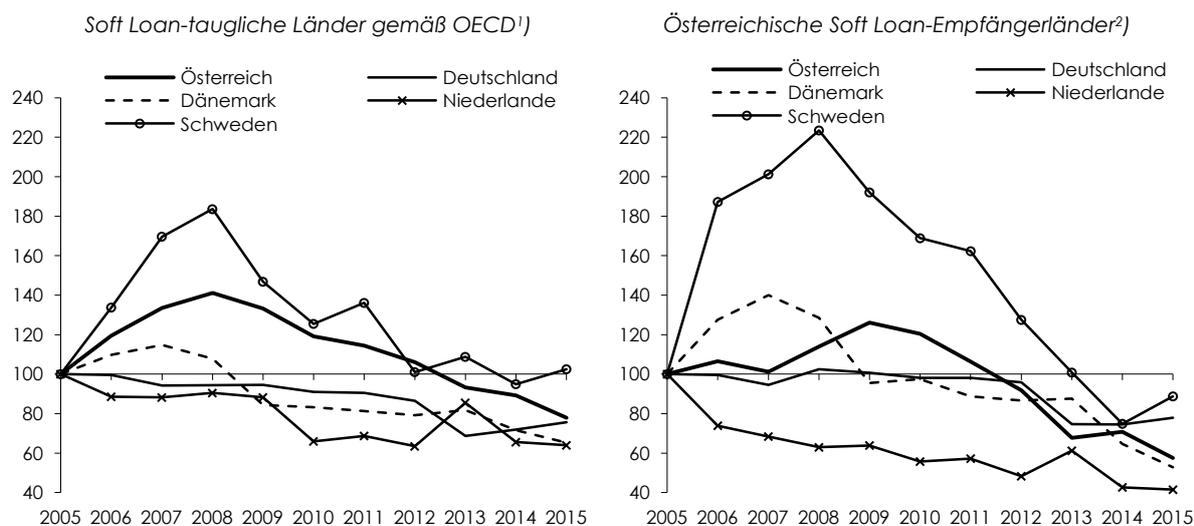


Q: CEPII (BACI), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang.
¹⁾ Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich gewährt.

3.2.5 Marktanteilsentwicklung im Dienstleistungsexport

Auch bei der Entwicklung der Weltmarktanteile im Dienstleistungsexport verzeichnete Österreich in den Soft Loan-Empfängerländern gemäß OECD in den Jahren vor der europäischen Wirtschaftskrise Positionsgewinne, die in den Folgejahren allerdings nicht gehalten werden konnten, sodass in Summe der Marktanteil 2015 unter jenem des Jahres 2005 liegt (Abbildung 9). Insgesamt ist Österreichs Weltmarktanteil im Dienstleistungsexport, ähnlich wie jener in Schweden, mit 0,3% auf sehr geringem Niveau. Wenngleich Schweden als einziges Land im internationalen Vergleich seine Marktposition über die Zeitperiode halten konnte, liegen die Positionsverluste Österreichs im Mittelfeld der anderen Länder. Eine ungünstigere Entwicklung zeigt sich in den Zielländern der österreichischen Vergabepolitik. Während Österreichs Marktanteil im Dienstleistungsexport bis 2009 ausgebaut werden konnte, hat sich die heimische Wettbewerbsposition über den Zeitraum 2005 bis 2015 deutlich verschlechtert. Wie der internationale Vergleich verdeutlicht, gelang es allerdings auch den anderen Mitbewerbern nicht, ihre Position am Weltmarkt auszubauen.

Abbildung 9: Weltmarktanteile am Dienstleistungsexport in Soft Loan-Empfängerländer im internationalen Vergleich (2005=100)



Q: ITC (Trade in Services Statistics 2000-2016; ohne Finnland und China), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang. - ¹⁾ Länder sind gemäß OECD prinzipiell Soft Loan-tauglich. Die gemäß österreichischer Soft Loan-Politik ausgewählten Länder sind eine Teilgruppe davon. - ²⁾ Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich gewährt.

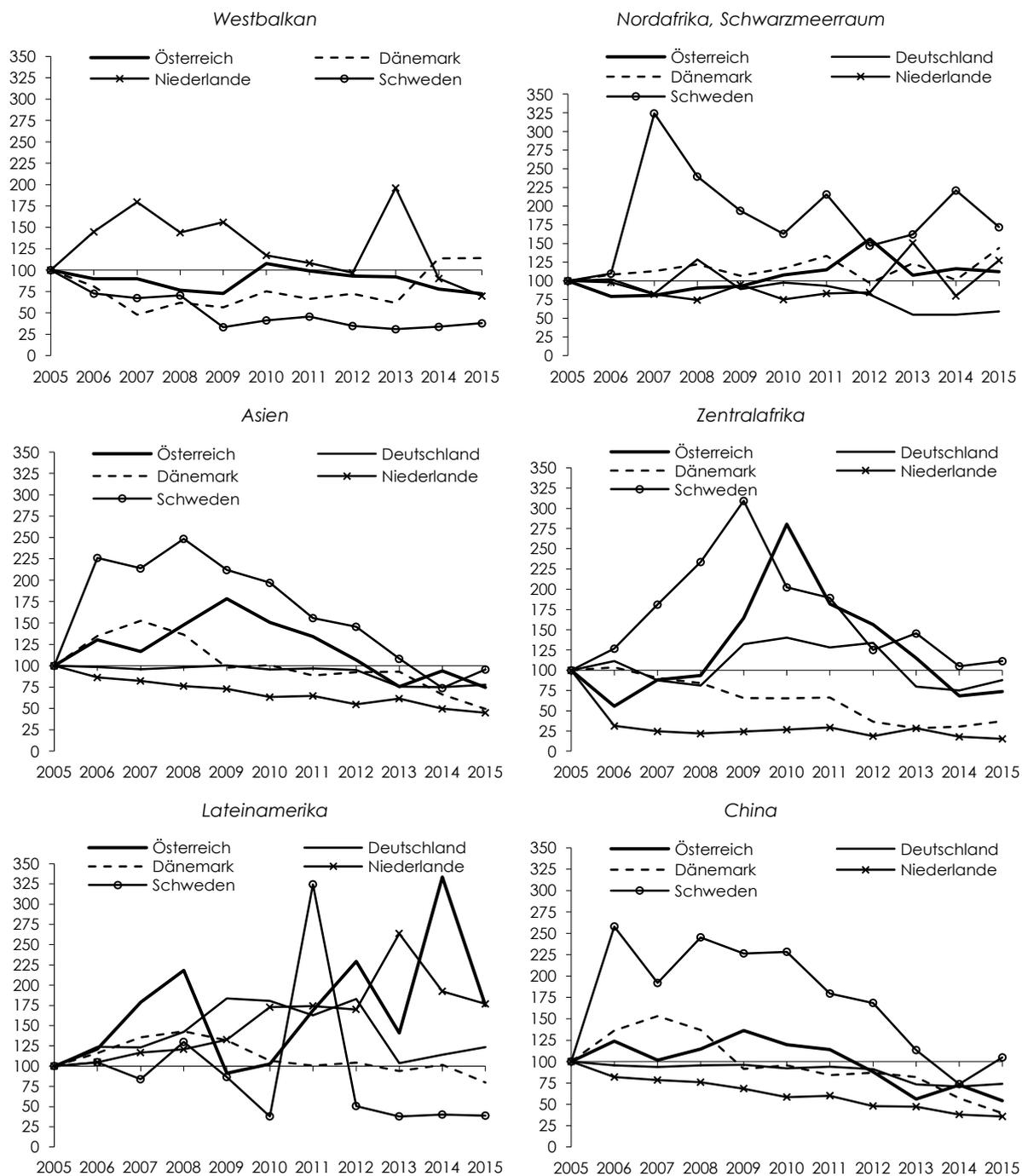
Betrachtet man die Marktanteilsentwicklung in ausgewählten Soft Loan-Empfängerländern, so zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Während in Summe Österreich zwischen 2005 und 2015 Marktanteilsverluste im Dienstleistungsexport hinnehmen musste, konnte seit 2010 in den lateinamerikanischen Ländern die Position ausgebaut werden, auch wenn berücksichtigt werden muss, dass sich die Marktanteile in dieser Region noch auf sehr niedrigem Niveau befinden. Eine ähnlich dynamische Entwicklung in Lateinamerika, wenngleich von höherem

Niveau ausgehend, verzeichneten die Niederlande, während Dänemark und Schweden in dieser Ländergruppe Positionsverluste hinnehmen musste. Ebenso gelang es den heimischen Dienstleistungsexporteurern verstärkt nach Nordafrika und in den Schwarzmeerraum vorzudringen. Mit Ausnahme von Deutschland verzeichneten auch alle ausgewählten Mitbewerber in dieser Region kräftige Zugewinne. Wie der internationale Vergleich zeigt, gelang es interessanterweise lediglich Schweden seine Marktposition – gemessen über den gesamten Zeitraum – in China und den anderen asiatischen Ländern zu halten, obwohl auch Schweden seit dem Krisenjahr 2008 starke Positionsverluste hinnehmen musste. Deutschland, Dänemark, die Niederlande und auch Österreich mussten ebenfalls in dieser Region an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen.

Besonders erfreulich sind die kräftigen Marktanteilszugewinne Österreichs in Zentralafrika, die im Jahr 2010 ihren Höhepunkt erreichten, aber in den Folgejahren, ähnlich zur Entwicklung des Mitbewerbers Schweden, nicht gehalten werden konnten. Im Gleichklang zur Marktanteilsentwicklung im Warenexport verzeichnete Österreich die stärksten Positionsverluste im Dienstleistungsexport über den Zeitraum 2005 bis 2015 in die Westbalkanländer. Auch hier zeigt sich die außergewöhnlich hohe Präsenz Österreichs als "first mover" in dieser Region mit einem Marktanteil von 6,4% im Jahr 2015, sodass Positionsverluste im Licht eines Aufholprozesses der anderen Mitbewerber zu werten sind, aber auch in Zukunft kritisch beobachtet werden müssen.

Abgesehen von den Positionsverlusten im Westbalkan konnten österreichische Dienstleistungsexporteurere daher im Vergleich zu den Mitbewerbern gut reüssieren. Obwohl Österreich in Soft Loan-Empfänger-ländern zwischen 2005 und 2015 Positionsverluste verbuchen musste, fielen diese zum Teil deutlich geringer aus als in ausgewählten Vergleichsländern. Zudem gelang es Österreich in bestimmten Soft Loan-Regionen, besonders in den lateinamerikanischen Ländern, seine Position im Dienstleistungsexport auszubauen. Auch in Zentralafrika sowie in Nordafrika und dem Schwarzmeerraum verzeichneten die heimischen Dienstleistungsexporteurere Marktanteilszugewinne, während sie im asiatischen Raum und in China die Marktpräsenz nicht steigern konnten.

Abbildung 10: Regionale Entwicklung der Weltmarktanteile am Dienstleistungsexport in österreichische Soft Loan- Empfängerländer¹⁾ im internationalen Vergleich (2005=100)



Q: ITC (Trade in Services Statistics 2000-2016; ohne Finnland und China), OeKB, WIFO-Berechnungen. Regionale Länderzugehörigkeit siehe Übersicht im Anhang. - ¹⁾ Österreichischen Soft Loan-Empfängerländern wurden zwischen 2005 und 2016 Soft Loans von Österreich gewährt.

4. Einschätzung der Wirksamkeit von Soft Loans – Quantifizierung von Exporteffekten der österreichischen Soft Loans

4.1 Entwicklung des Gravitationsmodells in der Außenhandelsökonomie

Ausgangspunkt und Basis der Einschätzung zur Wirksamkeit von Soft Loans für den österreichischen Export bildet das "Gravitationsmodell". In der empirischen Außenhandelsliteratur stellt das Gravitationsmodell den führenden methodischen Zugang zur Analyse von (bilateralen) Handelsströmen dar. Unter Rückgriff auf das aus der Physik bekannte Gravitationsgesetz konnte *Tinbergen* (1962) darlegen, dass (internationale) Handelsströme zwischen zwei Ländern im Wesentlichen durch die Größe der beiden Handelspartner (gemessen am jeweiligen BIP) sowie deren physische Distanz zueinander beschrieben werden können. Auf Basis von empirischen Untersuchungen kann festgestellt werden, dass sich ein großer Anteil der Variation in den internationalen Handelsströmen tatsächlich auf diese beiden Merkmale zurückführen lässt. Für allgemein zugängliche Export- und Importdaten können im Regelfall alleine bis zu 60% der gesamten Unterschiede im bilateralen Welthandel durch die beiden "Gravitationsvariablen" erklärt werden.

Auf Basis von neuen Ansätzen innerhalb der Außenhandelsökonomie lieferten u. a. *Bergstrand* (1985), *Eaton – Kortum* (2002) sowie *Anderson – van Wincoop* (2003) die theoretische Fundierung der empirischen Gravitationsgleichungen. Die Erkenntnis, ein solches Schätzverfahren aus der Theorie ableiten und gleichzeitig internationale Handelsströme zwischen Ländern adäquat abbilden zu können, trägt maßgeblich zur Dominanz dieses Modells in der empirischen Außenhandelsökonomie bei.

In den letzten Jahren wurde das Gravitationsmodell um weitere Faktoren ergänzt, die einen wesentlichen Einfluss auf das Handelsvolumen zwischen zwei Handelspartnern nehmen. Die Literatur hat sich dabei intensiv auf jene Einflussfaktoren konzentriert, welche die Transaktionskosten zwischen zwei Volkswirtschaften determinieren (vgl. *Allen et al.*, 2014; *Feenstra*, 2004 für einen Überblick über die Vielzahl an Faktoren und Modellen). Dazu zählen unter anderem Sprachbarrieren (Länder mit unterschiedlichen offiziellen Landesprachen betreiben im Durchschnitt weniger Handel miteinander), oder das Vorhandensein einer physischen Grenze zwischen den Volkswirtschaften oder tarifäre bzw. nicht-tarifäre Handelsschranken (Mitglieder von Freihandelszonen und Währungsunionen weisen im Durchschnitt eine höhere Handelsintensität auf, siehe diesbezüglich z. B. *Baldwin et al.*, 2008).

4.2 Empirische Spezifikation

Zur Quantifizierung von Exporteffekten des österreichischen Soft Loan-Verfahrens wird ein solches Gravitationsmodell auf Branchenebene spezifiziert und mittels eines so genannten zweistufigen Schätzmodells ("Two-Part-Modell") geschätzt. Notwendig wird dieses zweistufige Verfahren durch das häufige Auftreten von Nullströmen (keine Handelsbeziehungen in einer Branche mit bestimmtem Zielmarkt) in bilateralen Handelsbeziehungen, die in der

empirischen Analyse explizit berücksichtigt werden müssen, um konsistente und damit vertrauenswürdige Schätzergebnisse zu erhalten. In den so genannten "Two-Part-Modellen" werden die Wahrscheinlichkeit, positive Handelsströme zu beobachten, und die tatsächlichen Handelsvolumina getrennt voneinander geschätzt. Diese Vorgangsweise bietet somit auch den Vorteil, dass zwischen Effekten auf die Entscheidung zur Erschließung neuer Märkte und Effekten auf das Exportvolumen in einzelnen Märkten unterschieden werden kann. In der ersten Stufe wird dabei die Wahrscheinlichkeit geschätzt, mit der eine österreichische Branche zu einem gegebenen Zeitpunkt überhaupt in ein Zielland exportiert (Markteintrittswahrscheinlichkeit). Zur Identifikation des Effekts umfasst die Schätzung in dieser Stufe alle möglichen Branchen-Länder-Jahres-Kombinationen, d. h. auch bilaterale Exportnullströme werden in die Schätzung mit einbezogen. In der zweiten Stufe werden Effekte verschiedener Einflussfaktoren auf das Exportvolumen geschätzt und ein Schätzmodell für Zielländer und Branchen formuliert, in denen ein Markteintritt bereits erfolgt ist. Im Rahmen der Evaluierung der Effekte österreichischer Soft Loans ermöglicht dieses Verfahren daher die Untersuchung, ob österreichische Soft Loans zur Erschließung neuer Märkte beigetragen, und/oder das Exportvolumen in bestehenden Märkten erhöht haben.

Um zwischen kurz- und langfristigen Effekten der Soft Loan-Vergabe zu unterscheiden, wird ein dynamisches Modell spezifiziert, das die Schätzgleichung um die verzögerte Exportentscheidung bzw. die verzögerten Exporte erweitert. Es wird also davon ausgegangen, dass Exportentscheidungen/Veränderungen der Exporte in der Vorperiode die Entwicklung in der laufenden Periode mit beeinflussen. Zusätzlich werden neben den aktuellen Soft Loans auch jene aus dem jeweiligen Vorjahr berücksichtigt, um so verzögerte Wirkungen bzw. mittelfristige Wirkungen aufzufangen.

$Pr[Exp_{jct} = 1] = Exppos_{jct} = \mathbf{X}_{jct}\beta + \mathbf{SL}_{jct}\gamma + Exppos_{jc,t-1}\lambda + \varepsilon_{jct}$	(1)
---	-----

$\ln Exp_{jct} = \mathbf{X}_{jct}\delta + \mathbf{SL}_{jct}\vartheta + \ln Exp_{jct-1}\mu + \eta_{jct}$	(2)
---	-----

Gleichung (1) beschreibt demnach die Wahrscheinlichkeit, mit der österreichische Unternehmen in einer bestimmten Wirtschaftsklasse (j) in ein Zielland (c) zum Zeitpunkt (t) exportieren (Markteintrittswahrscheinlichkeit), in Abhängigkeit eines Vektors an erklärenden Variablen \mathbf{X}_{jct} , eines Vektors mit allen relevanten Informationen zu Soft Loans \mathbf{SL}_{jct} und der endogen verzögerten Variablen ($Exppos_{jc,t-1}$; Exportstatus der Branche in einem Zielland aus dem Vorjahr). Der Vektor \mathbf{X}_{jct} kann industriespezifische, ziellandspezifische sowie zeitabhängige Faktoren beinhalten. In unserem Fall umfasst der Vektor der erklärenden Variable \mathbf{X}_{jct} neben einer allgemeinen Konstanten das Bruttoinlandsprodukt des Ziellandes (in logarithmierter Form) und weitere Charakteristiken der Zielländer, die über so genannte fixe

Gruppeneffekte aufgefangen werden. Dies sind einerseits fixe Zeiteffekte, bzw. fixe Zeit-Brancheneffekte, die allgemeine Zyklusphänomene insgesamt bzw. in den Branchen abbilden, welche unabhängig vom Zielland auftreten. Andererseits wird für zeitunabhängige Zielland- bzw. Zielland-Brancheneffekte kontrolliert, die wichtige Charakteristiken der Zielländer (Distanz zu Österreich, sprachliche und kulturelle Nähe, länder- und branchenspezifische Handelshemmnisse, aber auch unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit der Branchen) abbilden. Mit Gruppeneffekten dieser Art werden sämtliche zeitkonstanten (beobachtbaren und nicht beobachtbaren) Länder- und Branchenunterschiede erfasst, die in der Literatur zu Gravitationsmodellen als wichtig erachtet werden.

Der Vektor SLG_{jt} umfasst die aktuellen sowie die um ein Jahr verzögerten Informationen zu Soft Loans und Exportgarantien einer Branche. Die Effekte von Soft Loans werden dabei von der Soft Loan-Tauglichkeit, der tatsächlichen Soft Loan-Vergabe in Österreich und dem Volumen der Soft Loans selbst aufgefangen. Konkret werden für die Soft Loan-Tauglichkeit und die Soft Loan-Vergabe folgende Variablen definiert:

- Die Soft Loan-Tauglichkeit eines Ziellandes wird über eine (Dummy-)Variable eingefangen, welche für alle in einem spezifischen Jahr von Österreich definierten Soft Loan-tauglichen Zielländer einen Wert von 1 annimmt, und in allen anderen Fällen auf 0 (nicht Soft Loan-taugliche Länder) gesetzt wird. Sie ist damit auf einer länder- und zeitspezifischen Ebene definiert.
- Für die Soft Loan-Vergabe wird eine (Dummy-)Variable definiert, die für alle Branchen-Länderkombinationen in denen in einem bestimmten Jahr eine Vergabe stattgefunden hat, den Wert von 1 annimmt, und für alle anderen Branchen-Länder-Kombinationen den Wert von 0. Sie ist damit länder-, branchen- und zeitspezifisch definiert.

Weiters sind im Vektor SLG_{jt} die Vergabe von Exportgarantien (unter Ausschluss der Garantien in Verbindung mit Soft Loans) sowie der Wettbewerb in der Vergabe von Soft Loans in den jeweiligen Zielländern erfasst. Diese werden, wie auch das Soft Loan-Volumen, mit dem BIP der Zielländer normiert. Der Wettbewerb in der Vergabe von Soft Loans wird anhand der Höhe der Notifikationen von Soft Loan-Projekten aller OECD-Länder in einem spezifischen Zielmarkt gemessen. Als Quelle dazu dient die Notifikationsdatenbank der OECD.

β und γ bezeichnen Vektoren von Schätzparametern, die den Zusammenhang zwischen den einzelnen erklärenden Variablen und der Exportwahrscheinlichkeit abbilden. Sie bilden die unmittelbaren bzw. die um ein Jahr verzögerten Effekte der jeweiligen exogenen Variablen auf die Exportwahrscheinlichkeit ab. λ ist der Parameter der endogen verzögerten Variablen, und ε_{jct} bezeichnet die Schätzfehler des Wahrscheinlichkeitsmodells.

Die zweite Gleichung formuliert ein Schätzmodell für die Zielländer und Branchen, in denen die österreichische Exportwirtschaft bereits tätig ist und somit positive Exportströme zu beobachten sind. Sie misst somit den Einfluss der wiederum in den Vektoren X_{jct} und SLG_{jt} gesammelten exogenen Variablen, und der endogen verzögerten Variablen (logarithmiertes Exportvolumen im Vorjahr) auf die Höhe der (logarithmierten) Exporte. Die Vektoren X_{jct} und

SLG_{jt} umfassen dieselben Charakteristiken, wie im ersten Teil des Modells. δ und ϑ sind wiederum Schätzparameter, die den Einfluss der angeführten Variablen auf die beobachteten (positiven) Exportströme abbilden. μ ist der Parameter der endogen verzögerten Variablen, und η_{jct} ist der Schätzfehler des Modells der zweiten Stufe.

Diese Parameter signalisieren den direkten Effekt, die jeweiligen langfristigen Effekte aus der endogenen Verzögerung ergeben sich aus der Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten. Um etwa den Effekt einer (*ceteris paribus*) Änderung in der Soft Loan-Vergabe zu berechnen, muss neben dem direkten der gesamte Multiplikatoreffekt einer solchen Änderung berücksichtigt werden. Zu einem solchen Multiplikatoreffekt kommt es deshalb, weil eine Änderung der Soft Loan-Variablen in einer Periode nicht nur die bilateralen Exporte der laufenden Periode beeinflusst. Über die Wirkung der endogenen Verzögerung wirkt die genannte Änderung auch in die Zukunft⁸⁾.

Zur Identifizierung der Effekte von Soft Loans werden in diesem Modellrahmen Veränderungen der österreichischen Exporte in den einzelnen Branchen in Länder mit Soft Loan-Status ("Treatmentgruppe") mit Veränderungen der österreichischen Exporte in Länder ohne Soft Loans unter Berücksichtigung aller beobachtbaren und unbeobachtbaren Unterschiede zwischen den Zielmärkten und Branchen ("Kontrollgruppe") verglichen. Es entspricht weiters einem Vorher-Nachher-Vergleich (Jahr vor Soft Loan-Inanspruchnahme mit Jahr nach Soft Loan-Inanspruchnahme) in den jeweiligen Gruppen, und daher einem "doppelten" Vergleich. In der Literatur ist dieses Verfahren als "Difference-in-Differences"-Schätzung" bekannt, wodurch die Effekte von Soft Loans kausal interpretiert werden können.

4.3 Darstellung und Diskussion der Schätzergebnisse

Für die Untersuchung können Daten österreichischer Exporte auf Sektorebene (ÖNACE-Zweisteller) innerhalb der Sachgütererzeugung und für den gesamten Dienstleistungssektor nach 193 Zielländern für die Periode 2005 bis 2015 verwendet werden⁹⁾. Da im spezifizierten Modell Variablen aus dem Vorjahr ebenfalls relevant sind, reduziert sich der Beobachtungszeitraum in der Schätzung um ein Jahr auf die Jahre 2006 bis 2015. Die Information über Soft Loans ergibt sich aus dem von der OeKB zur Verfügung gestellten Datenmaterial betreffend den Kreis der in der Periode 2005 bis 2015 Soft Loan-tauglichen Zielländer, dem Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Soft Loans und die Höhe des Soft Loans sowie die genaue branchenmäßige Zuordnung der mit den Soft Loans verbundenen Lieferungen und Leistungen nach dem Güter-Klassifikationsschema CPA2002 (ÖNACE2002).

⁸⁾ Der Multiplikatoreffekt ist im Wahrscheinlichkeitsmodell gegeben durch $\left(\frac{1}{(1-\lambda)}\right)$ und im Modell für das Exportvolumen $\left(\frac{1}{(1-\mu)}\right)$ wobei λ und μ die Parameter der endogen verzögerten Variablen in den unterschiedlichen Spezifikationen sind. Der langfristige Effekt einer Änderung in den exogenen Variablen ergibt sich durch die Multiplikation der kurzfristigen Parameter des jeweiligen Modells mit diesen Multiplikatoren.

⁹⁾ 2015 ist das letztverfügbare Jahr, in der für Warenexporte verwendeten BACI-Datenbank.

Erstmals ist es auf Basis der detaillierten Information möglich, auch die Effekte auf den Dienstleistungsexport zu ermitteln. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil viele der Soft Loan-Projekte einen besonders hohen Anteil an Dienstleistungen aufweisen (vgl. Kapitel 2). Neuwertig ist auch, dass mit dieser neuen Datenbasis nur jener Anteil der Soft Loan-Projekte berücksichtigt wird, der mit österreichischen Lieferungen und Leistungen verknüpft ist (Details siehe Kapitel 2). Lieferungen und Leistungen, die in den Empfängerländern selbst erbracht werden, oder aus Drittländern stammen, werden damit ausgeklammert.

Die Ergebnisse der Schätzung der vorhin beschriebenen Modelle für die Wahrscheinlichkeit des Einstiegs einer Branche in einen bestimmten Zielmarkt und das Exportvolumen sind in Übersicht 13 einmal als Koeffizienten der Schätzung und einmal umgerechnet in (normierte) kurzfristige und langfristige Effekte zur leichteren Interpretation und Vergleichbarkeit der Einflussstärke der Variablen des Modells dargestellt. Die in der Koeffizientenspalte ausgewiesenen Werte geben dabei an, wie stark sich die abhängige Variable (Markteintrittswahrscheinlichkeit bzw. das Exportvolumen) verändert, wenn sich die jeweilige unabhängige Variable um eine Einheit verändert. Die Einflussstärke einzelner Variablen lässt sich daraus schwer vergleichen, da die Variablen mit unterschiedlichen Maßeinheiten gemessen sind und sehr kleine Variablenwerte (wie etwa das mit dem BIP des Ziellandes normierte Soft Loan-Volumen) zu sehr hohen Koeffizienten führen. Zur leichteren Interpretierbarkeit und Vergleichbarkeit wurden die Koeffizienten der kontinuierlichen Variablen daher durch Multiplikation mit ihrer jeweiligen Standardabweichung auf ihre Varianz im Datenset normiert.

Der jeweils ausgewiesene kurzfristige Effekt gibt daher bei binären (Indikator-)Variablen¹⁰⁾ an, um wie viel die abhängige Variable steigt, wenn die binäre exogene Variable den Wert 1 annimmt (von 0 auf 1 wechselt), bzw. wenn die kontinuierliche exogene Variable um eine Standardabweichung erhöht wird. Der kurzfristige Effekt umfasst aber auch die jeweilig um ein Jahr verzögerten Effekte der Soft Loan-Variablen. In den ausgewiesenen langfristigen Effekten wird der gesamte Multiplikatoreffekt einer Veränderung einer Variablen berücksichtigt. In diesem Multiplikatoreffekt kommt der Einfluss der Veränderung der Exporte in den Vorjahren zum Tragen (zur Berechnung der dynamischen Multiplikatoren siehe Fußnote 8).

Die dargestellten Ergebnisse geben damit Hinweis auf die Wichtigkeit und statistische Signifikanz der Einflussfaktoren. Die Quantifizierung des Effekts des österreichischen Soft Loan-Verfahrens erfolgt erst über eine Simulation auf Basis der geschätzten Parameter des jeweiligen Modells. In diesem Sinne spiegeln die Ergebnisse beider Modelle die Wichtigkeit der Gravitationsvariablen wider, die in den Spezifikationen dieser Arbeit durch das BIP des Ziellandes und die fixen Gruppeneffekte aufgefangen werden. Die Größe des Ziellandes gemessen am BIP sowie die in den fixen Gruppeneffekten gemessenen

¹⁰⁾ Indikator oder Dummyvariable Soft Loan-Tauglichkeit und Soft Loan-Vergabe.

Unterschiede zwischen den Zielländern und Branchen erklären den Großteil der bilateralen Beziehungen im österreichischen Außenhandel.

Übersicht 13: Schätzergebnisse für die Wirkung von Soft Loans auf die Wahrscheinlichkeit des Markteinstiegs und das Exportvolumen

	Wahrscheinlichkeit - Markteinstieg (Pr[Exp=1])				Exportvolumen			
	(1)				(2)			
	Koeffizient	Effekt in %-punkten ¹⁾ Kurzfr. Langfr. ²⁾			Koeffizient	Effekt in % ¹⁾ Kurzfr. Langfr. ²⁾		
SL-Tauglichkeit (t)	0,018 *** (0,005)	1,80 1,93			0,092 *** (0,028)	9,68 12,44		
SL-Tauglichkeit (t-1)	0,005 (0,005)	0,48 0,52			-0,038 (0,029)	-3,74 -4,72		
SL-Vergabe (t)	0,010 (0,010)	1,00 1,07			0,162 ** (0,072)	17,55 22,78		
SL-Vergabe (t-1)	0,025 ** (0,011)	2,51 2,70			0,308 *** (0,011)	36,11 47,90		
Markteinstieg (t-1)	0,069 *** (0,009)	6,89 7,40			- - -	- - -		
SL-Volumen/BIP-ZL (t)	-113,509 ** (48,694)	-0,21 -0,23			1.299,129 *** (472,448)	2,46 3,13		
SL-Volumen/BIP-ZL (t-1)	-50,350 (56,689)	-0,09 -0,10			581,025 * (327,978)	1,08 1,37		
BIP des Ziellandes (t)	0,059 *** (0,007)	0,15 0,16			0,710 *** (0,043)	1,76 2,23		
Exportgarantien (G1,G2) / BIP-ZL (t)	2,621 (2,717)	0,03 0,04			43,128 *** (8,228)	0,54 0,69		
Exportgarantien (G1,G2)/BIP-ZL (t-1)	5,241 (5,231)	0,07 0,07			14,324 + (8,727)	0,19 0,24		
SL-Wettbewerb im Zielland (t)	-0,396 ** (0,167)	-0,33 -0,36			-2,595 ** (1,314)	-2,16 -2,73		
Exportvolumen (t-1)	- - -	- - -			0,212 *** (0,011)	0,71		
<i>Fixe Effekte (F-Teststat)</i>								
Empfängerland-Branchen	1,933 ***				3,929 ***			
Jahre								
Jahre-Branchen	4,950 ***				4,780 ***			
<i>Modelleigenschaften</i>								
Beobachtungen		59.799				34.065		
Land-Güter-Komb.		5.980				4.090		
R ² _overall		0,265				0,586		
R ² _within		0,021				0,133		
R ² _between		0,324				0,623		
rho		0,732				0,851		

Q: WIFO-Berechnungen. Anmerkungen: + p<0.15, * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01. Standardabweichung in Klammern. – ¹⁾ Binäre Variablen: Effekt einer Änderung von 0 auf 1; Modell 1: (Koeff*100); Modell 2: ((e^{Koeff}-1)*100); Kontinuierliche Variablen: Effekt einer Änderung um eine Standardabweichung, Modell 1: (Koeff*SD)*100; Modell 2:(((e^{Koeff}*SD)-1)*100). 2) Langfristige Effekte wurden anhand der dynamischen Multiplikatoren 1/(1-l) (Modell 1) bzw. 1/(1-m) (Modell 2) berechnet (vgl. Fußnote 8).

Der Einfluss von Branchen- und Zielland- sowie Jahres-konstanten Effekten wird in Übersicht 13 anhand so genannter F-Tests geprüft. Die jeweilige Prüfgröße ist hochsignifikant, gleichzeitig signalisieren die im Block der Modelleigenschaften ausgewiesenen Kennzahlen (ρ und R^2_{between}) den hohen Erklärungsgehalt der gruppenspezifischen Effekte. Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor ist die jeweils endogen verzögerte Variable, also der Einfluss des Markteinstiegs und des Exportvolumens des Vorjahres. Der Koeffizient von 0,069 des Markteinstiegs im Vorjahr bedeutet, dass die langfristigen Parameter der übrigen Variablen im Wahrscheinlichkeitsmodell um 7 Prozentpunkte höher liegen, der Koeffizient von 0,212 des Exportvolumens im Vorjahr um rund 30%.

In Bezug auf die unterschiedlichen Indikatoren der Schätzmodelle zur Messung der Wirksamkeit österreichischer Soft Loans zeigen die Ergebnisse für die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts einen signifikanten und positiven Zusammenhang mit der aktuellen Soft Loan-Tauglichkeit eines Ziellandes. Unter Markteintritt ist dabei der erstmalige Export einer Branche in ein spezifisches Zielland zu verstehen. Wird ein Land in die österreichische Liste der möglichen Soft Loan-Zielländer aufgenommen, so löst dies Erwartungseffekte aus, die zu einer erhöhten Markteintrittswahrscheinlichkeit führen. Die tatsächliche Soft Loan-Vergabe wirkt stärker und erhöht die Wahrscheinlichkeit des Exports einer Branche erst mit verzögerter Wirkung im Folgejahr. Teilweise kann sich dieser verzögerte Effekt auch durch die zeitlich nicht immer ganz exakt übereinstimmende Erfassung von Inanspruchnahme eines Soft Loans und der Registrierung der Lieferung in der Außenhandelsstatistik ergeben, aber auch durch eine Verzögerung zwischen der Inanspruchnahme und der damit verbundenen Lieferung von Waren und Dienstleistungen. Der Koeffizient des Soft Loan-Volumens ist signifikant negativ, der um ein Jahr verzögerte Effekt ist insignifikant. Das ist zu erwarten, denn werden in einem Zielland bereits österreichische Soft Loans vergeben, so führt die Erhöhung des Soft Loan-Volumens zu keinem neuen Markteintritt (Erstexport in ein spezifisches Land) auf Branchenebene. Je intensiver ein Land mit Soft Loans bereits bedient wird, desto unwahrscheinlicher wird ein Neueinstieg einer Branche. Es ist wichtig zu betonen, dass dies den Neueintritt von Einzelunternehmen innerhalb einer Branche nicht automatisch ausschließt. Unternehmensein- oder -austritte in oder aus einem Markt können jedoch auf Basis der hier verwendeten Daten auf Sektorebene nicht beobachtet werden. Die Soft Loan-Tätigkeit anderer OECD-Länder in einem Zielland senkt die Wahrscheinlichkeit des erstmaligen Markteinstiegs einer österreichischen Branche. Der Einfluss von Exportgarantien (exklusive der Garantien für Soft Loans) ist positiv aber nicht signifikant. Exportgarantien ohne Garantien für Soft Loans betreffen daher eher Zielländer, in denen für Österreich bereits bilaterale Handelsströme auf Branchenebene zu beobachten sind und ein erstmaliger Markteinstieg auf dieser Betrachtungsebene daher selten vorkommt.

Das Modell zur Erklärung der durchschnittlichen Exporteffekte von Soft Loans liefert signifikante Ergebnisse für alle Soft Loan-Indikatoren, mit Ausnahme des Soft Loan-Status eines Landes im Vorjahr. Sie bewirken einen "level shift" der Exporte in Soft Loan-taugliche Länder um rund 5%, und in Branchen-Länderkombinationen, die in Verbindung mit einem Soft Loan stehen, um

mehr als 50%. Zusätzlich zur aktuellen Soft Loan-Tauglichkeit eines Ziellandes sowie zur aktuellen und um ein Jahr verzögerten tatsächlichen Soft Loan-Vergabe steigt das Exportvolumen österreichischer Exporte mit der Höhe der vergebenen Soft Loans. Darüber hinaus lässt sich ein positiv signifikanter Effekt für die sonstigen Exportgarantien auf Exporte in die betreffenden Zielländer ableiten. Wie bereits in der Vorgängerstudie (Url, 2003) ist der Effekt von Exportgarantien niedriger als der Effekt von Soft Loans. Eine intensivere Soft Loan-Tätigkeit anderer OECD-Länder in einem Zielland ("SL-Wettbewerb" im Zielland) dürfte österreichische Exporte verdrängen. Dieser Effekt ist jedoch relativ gering.

In den spezifizierten Schätzmodellen sind die Effekte von Soft Loans auf den Exporteinstieg in einen Markt und das Exportvolumen durch die Berücksichtigung der Soft Loan-Indikatorvariablen nicht-linear, d. h. sie sind gruppenspezifisch und berechnen sich aus den unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten der Soft Loan-Indikatoren für jede Branche-Ziel-Jahreskombination. Um daher den jeweils vollen Effekt von Soft Loans auf die Exportwahrscheinlichkeit bzw. das Exportvolumen zu berechnen, ist der gemeinsame Effekt aller Soft Loan-Indikatoren für diese unterschiedlichen Kombinationen zu ermitteln. Dies ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

4.4 Darstellung der kontrafaktischen Szenarien und Berechnung des Exporteffekts

Die Einschätzung der Auswirkungen von Soft Loans auf österreichische Exporte erfolgt auf Basis der Koeffizienten aus den zuvor geschätzten Modellen. Dabei wird eine kontrafaktische Situation, in der es zu einer vollständigen Einstellung der Soft Loan-Vergabe in den beiden letzten Jahren der betrachteten Periode 2005 bis 2015 kommt, simuliert. Diese Simulation ist als Gedankenexperiment zu interpretieren und zeigt das Ergebnis einer (*ceteris paribus*) Veränderung in der Soft Loan-Vergabe in Österreich – für das Jahr 2015 in dem alle unmittelbaren und verzögerten Effekte des Wegfalls von Soft Loans wirksam werden – bei Konstanz aller übrigen Einflussfaktoren. Die direkten Wirkungen auf die Warenexporte können für die einzelnen ÖNACE-Zweistellerbranchen und den Dienstleistungssektor disaggregiert dargestellt werden und zeigen damit die Betroffenheit einzelner Wirtschaftsbereiche durch den Wegfall von Soft Loans im ausgewählten Jahr. Wie bereits erwähnt, sind bei der Interpretation der Ergebnisse die Nicht-Linearität des geschätzten Modells und die Wirkung der verzögerten Soft Loan-Indikatoren zu beachten. Der Effekt von Soft Loans ergibt sich daher nicht nur aus dem eingesetzten Volumen der Soft Loans, sondern auch aus der Aufnahme von Zielländern in die Liste der im österreichischen Verfahren als Soft Loan-tauglich eingestuftem Länder, bzw. der Länder-Branchenkombination, in denen eine tatsächliche Vergabe stattgefunden hat. Die Simulation nimmt dabei alle dynamischen Anpassungen mit auf, deren Wirkung auf den Soft Loans des aktuellen und des vergangenen Jahr beruht.

Aus diesen Berechnungen folgt ein Rückgang der gesamten Waren- und Dienstleistungsexporte um 0,24%. Dies entspricht im Jahr 2015 einem Exportausfall von rund 421 Mio. €. Die langfristigen Wirkungen unter Einbeziehung der verzögerten Anpassung von

Exporten entsprechen einem Effekt von $-0,29\%$ der Gesamtexporte im Jahr 2015 bzw. rund 514 Mio. €.

Übersicht 14: Exportrückgang im Jahr 2015 durch Einstellung der Soft Loans (inklusive und exklusive Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit)

	Exportentfall - kurzfristig		Exportentfall - langfristig	
	Mio. €	In %	Mio. €	In %
	Inklusive Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit			
Insgesamt	-421,3	-0,24	-514,4	-0,29
Dienstleistungen	-150,9	-0,30	-180,8	-0,35
Sachgütererzeugung	-270,4	-0,21	-333,7	-0,26
	Exklusive Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit			
Insgesamt	-212,0	-0,12	-252,8	-0,14
Dienstleistungen	-117,0	-0,23	-138,8	-0,27
Sachgütererzeugung	-95,0	-0,07	-113,9	-0,09

Q: WIFO-Berechnungen.

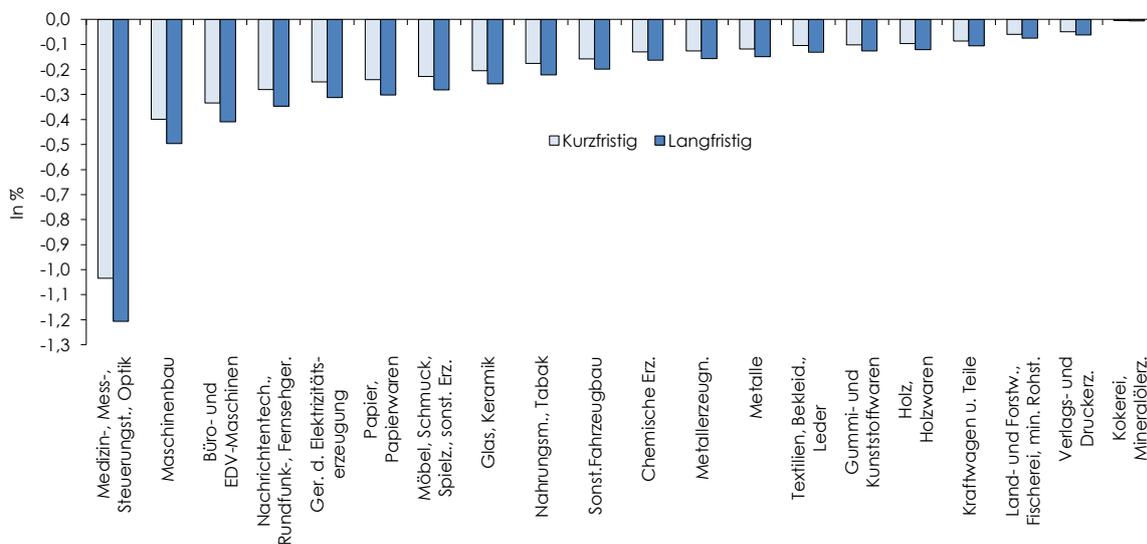
Der Effekt der Aufnahme eines Schwellen- oder Entwicklungslandes in die Liste der Soft Loan-tauglichen Länder in Österreich kann mit Erwartungseffekten in Zusammenhang gebracht werden. Sie trägt auch dazu bei, dass durch die mögliche Risikoabsicherung viel Unsicherheit von Exporteuren genommen wird. Gleichzeitig ist die Auswahl von Soft Loan-Ländern auf potentiell wachstumsstarke und für Österreich gut passende Märkte sowie auf Märkte mit einer vertretbaren Bonität ausgerichtet. Korreliert die entsprechende Soft Loan-Tauglichkeitsdummyvariable in der Regression mit diesen Einflussfaktoren, so wird der Effekt der Soft Loan-Tauglichkeit mit dem Einfluss anderer Variablen vermischt. Das in dieser Studie spezifizierte Schätzmodell und das verwendete Schätzverfahren sollten das über das BIP des Ziellandes sowie die Struktur der fixen Gruppeneffekte (vgl. Kapitel 4.2) kontrollieren, dennoch stellen die berechneten Effekte inklusive der positiven Wirkung der Soft Loan-Tauglichkeit eine Obergrenze dar. In Übersicht 14 ist daher auch eine Berechnung dargestellt, die nur mit einer Soft Loan-Vergabe in Zusammenhang steht und eine Untergrenze des Effekts darstellt. Der Gesamteffekt im Jahr 2015 wird halbiert und erreicht $-0,12\%$ der Gesamtexporte (-212 Mio. €). Interessant ist, dass Dienstleistungen von einer Einstellung der Soft Loan-Vergabe stärker betroffen sind als Warenexporte. Das reflektiert den hohen Dienstleistungsgehalt der umgesetzten Soft Loan-Projekte.

Abbildung 11 gibt auch Einblick auf die Verteilung des (kurzfristigen und langfristigen) Exportausfalls auf einzelne Wirtschaftsbereiche, wiederum für Gesamteffekte inklusive der Erwartungseffekte durch den in Österreich gewährten Soft Loan-Status eines Zielmarktes, als Obergrenze (oberes Bild), und Effekte der tatsächlichen Soft Loan-Vergabe als Untergrenze (unteres Bild). Da der Exporteffekt im Durchschnitt über alle Branchen-Länder-Zeitkombinationen geschätzt wird, entstehen Unterschiede in den Exportausfällen auf Branchenniveau ausschließlich durch die unterschiedliche Soft Loan-Tauglichkeit der Länder, in die eine Branche exportiert sowie das unterschiedliche Volumen an Soft Loans, die im Zeitraum 2005 bis 2015 vergeben wurden. Eine genauere Betrachtung der betroffenen

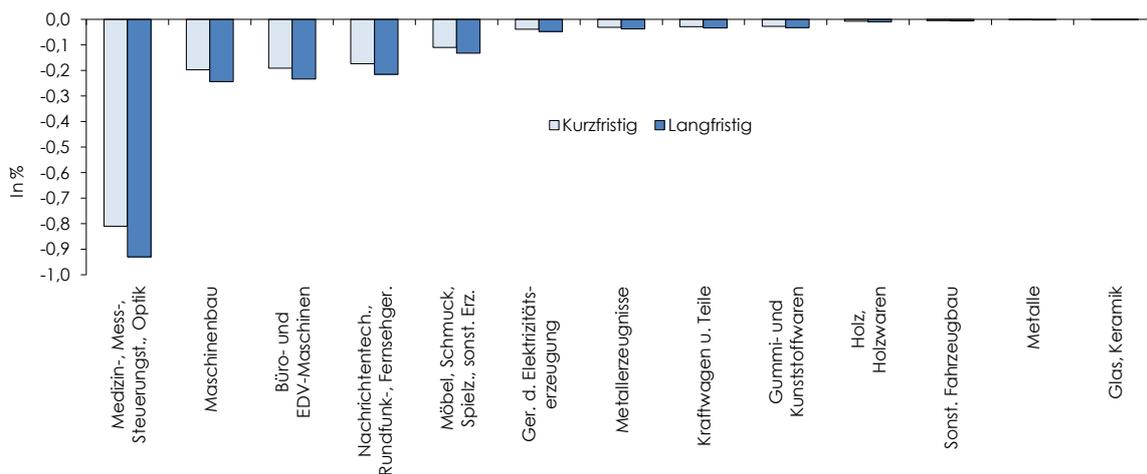
Wirtschaftsbereiche in der Sachgütererzeugung zeigt überdurchschnittlich hohe Exportausfälle im Bereich Medizin-, Mess-, Steuerungstechnik und Optik, im Maschinenbau, bei Büro- und EDV-Maschinen sowie Nachrichtentechnik, Rundfunk- und Fernsehgeräten. Gekoppelt mit einem hohen Dienstleistungsgehalt sind Soft Loan-Geschäfte besonders stark auf diese Branchen konzentriert. Stellt man nur auf die Effekte der tatsächlichen Soft Loan-Vergabe ab, kommt die Fokussierung auf diese Branchen noch stärker zum Tragen.

Abbildung 11: Exportrückgang nach ÖNACE-Zweistellern der Sachgütererzeugung beim Wegfall von Soft Loans (2015)

Inklusive der Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit



Exklusive der Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit



Q: WIFO-Berechnungen.

Die Multiplikatorwirkung auf Exporte – also das Verhältnis zwischen dem ermittelten Exporteffekt und dem Gesamtaufwand des Soft Loans-Verfahrens – lässt sich auf Basis des eingesetzten (nicht-linearen) Modells nur näherungsweise errechnen, da dem Exporteffekt sämtliche Kosten des Soft Loan-Verfahrens (z. B. auch administrative Kosten) gegenübergestellt werden müssten. Dies ist aufgrund fehlender Daten in dieser Studie nicht möglich. Wird das insgesamt vergebene Soft Loan-Volumen in den Jahren 2014 und 2015 (208,1 Mio. €) als Näherungswert für diese Gesamtkosten herangezogen, ergibt sich für die kurze Frist ein Verhältnis von Exporteffekt zu eingesetztem Soft Loan-Volumen von 2 und langfristig von 2,5 unter der Berücksichtigung sämtlicher Erwartungseffekte durch die Soft Loan-Tauglichkeit und die Zusage zu einer Soft Loan-Vergabe. Wird nur die Soft Loan-Vergabe selbst bewertet, errechnet sich näherungsweise ein Verhältnis von 1 in der kurzen und 1,2 in der langen Frist. Die Vorgängerstudie (Url, 2003) ermittelte einen vernachlässigbaren kurzfristigen Exporteffekt eines in Anspruch genommenen Soft Loans von nur 0,05. Im Vergleich dazu ist der kurzfristige Exporteffekt sowohl im der Gesamtbetrachtung als auch im Fokus auf die Soft Loan-Vergabe in dieser Studie deutlich höher. Der in Url (2003) errechnete langfristige Exportmultiplikator eines vergebenen Soft Loans von 2,2 liegt im Bereich der langfristigen Wirkungen zwischen 1,2 und 2,5 in dieser Studie. Aus den genannten Gründen sind diese näherungsweisen Multiplikatorwirkungen mit Vorsicht zu interpretieren. Darüber hinaus zeigen sie den Effekt auf Bruttoexporte als Umsatzgröße, die auch ausländische Wertschöpfungsanteile beinhalten. Für die Wirtschaftspolitik aussagekräftiger sind Berechnungen der Rückwirkungen und Multiplikatorwirkungen der durch Soft Loan generierten Exporte auf die inländische Beschäftigung und Wertschöpfung (vgl. Kapitel 4.6).

4.5 Exportpotentiale in Soft Loan-tauglichen Ländern

Neben der Quantifizierung des Effektes von Soft Loans auf österreichische Exporte auf Basis eines kontrafaktischen Szenarios einer Einstellung des Soft Loans-Verfahrens bieten die Schätzungen der spezifizierten Modelle auch die Möglichkeit aufzuzeigen, für welche Zielländer ein österreichischer Markteintritt mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit verbunden ist. Diese Wahrscheinlichkeiten lassen sich für jede Branchen-Zielmarktkombination auf Basis der Koeffizienten des Wahrscheinlichkeitsmodells errechnen. Gleichzeitig können aus der Schätzung zu den Bestimmungsfaktoren des bilateralen Exportvolumens mittelfristige Exportpotentiale auf Basis der prognostizierten Wirtschaftsentwicklung in den relevanten Zielländern bis 2022 aufgezeigt werden. Die Ergebnisse beider Schritte können als Ergänzung zur Länderanalyse in Kapitel 3.1 gesehen werden. Die dort durchgeführte Bewertung der Länderauswahl erfolgte dabei auf Grundlage einer Kombination von Nachfrage-, Strukturübereinstimmungs- und Technologieindex sowie der Bonität, ohne Rücksicht auf sonstige Einflussfaktoren, die sich auf die Zielländer selbst (geographische Distanz, Zollregimes), oder die untersuchte Branche (komparative Vorteile/Nachteile, kleinbetriebliche Strukturen) beziehen. Diese besonders wichtigen Einflussfaktoren auf die Exportentscheidung sowie das bilaterale Exportvolumen werden im Gravitationsmodell mit geschätzt. Die

Projektion der Markteintrittswahrscheinlichkeit und der bilateralen Exporte setzt daher auf dem so hergeleiteten Erklärungsmuster auf und ermittelt aufgrund der Wachstumsaussichten der Länder mittelfristige Wachstumspotentiale für Exporte bis zum Jahr 2022. Die Prognosen für das BIP der Zielmärkte im Jahr 2022 entstammen dabei aus der letztaktuellen mittelfristigen Prognose des IWF (World Economic Outlook, Oktober 2017). Einschränkend muss betont werden, dass die Einschätzung der Entwicklung von Zielmärkten insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer mit großen Unsicherheiten verbunden ist.

Abbildung 12 fasst die Ergebnisse zusammen. Im oberen Bild sind jene Zielmärkte dargestellt, die zur Gruppe von Ländern zählen, die im Jahr 2016 in Österreich Soft Loan-tauglich waren, das untere Bild ergänzt um jene Länder, die im gleichen Jahr gemäß OECD zusätzlich zur Auswahl für Soft Loans stehen könnten. Die bisherige Auswahl von Ländern ist nach den Kriterien der Eintrittswahrscheinlichkeit und dem mittelfristigen Exportpotential als gut zu bewerten. 18 von insgesamt 40 im Jahr 2016 Soft Loan-tauglichen Ländern sind im oberen Quadranten mit einem überdurchschnittlichen Exportpotential und Markteintrittswahrscheinlichkeiten auf Branchenebene zu finden. Darunter befinden sich zum Großteil jene Zielmärkte, in denen in der Periode 2005 bis 2015 (rote Markierung) oder im Jahr 2016 (blaue Markierung) Soft Loan-Projekte verwirklicht wurden. Darüber hinaus ist für die Mehrzahl der in Österreich Soft Loan-tauglichen Länder die Eintrittswahrscheinlichkeit zumindest über 50%.

Die höchsten Exportpotentiale und Exportwahrscheinlichkeiten finden sich für die Philippinen (PHL), Indien (IND), Indonesien (IDN), Vietnam (VNM) in Asien sowie Georgien (GEO) und Moldawien (MDA) im Schwarzmeerraum. Bringt man dies in Verbindung mit der Analyse der Länderauswahl auf Basis des Nachfrageindex und der Struktur- und Technologieindikatoren sowie der Bonität in Kapitel 3.1 so weisen sich all diese Länder, mit Ausnahme Moldawiens (MDA), bereits in der Vergangenheit durch ein hohes Nachfragepotential und eine besonders günstige Technologieintensität der Nachfragestruktur und eine, wiederum bis auf Moldawien (MDA), gute Bonität aus. Diese Länder scheinen die Voraussetzungen für die Zielsetzungen der Soft Loan-Vergabe besonders gut zu erfüllen und decken sich mit der Konzentration der österreichischen Soft Loan-Vergabe. Mit Indien ist dabei auch ein Land vertreten, für das bisher noch keine österreichischen Soft Loans in Anspruch genommen wurden.

Dieser Ländergruppe folgt mit Kenia (KEN), Äthiopien (ETH), der Elfenbeinküste (CIV), Ghana (GHA), Senegal (SEN) und Tansania (TZA) eine Gruppe afrikanischer Länder und mit Bolivien (BOL) ein südamerikanisches Land, mit hoher Wachstumsaussicht und guter Markteintrittswahrscheinlichkeit. Bolivien (BOL), Äthiopien (ETH) und die Elfenbeinküste (CIV) weisen dabei auch gute Werte bei der Strukturübereinstimmung und Technologieintensität der Nachfrage aus. Äthiopien (ETH) und Bolivien (BOL) haben sich auch bereits in der Periode 2005 bis 2015 durch ein überdurchschnittliches Nachfragepotential ausgezeichnet. Allerdings weist Äthiopien (ETH) einen besonders schlechten Wert in der Risikoanalyse aus.

Bhutan (BTN), Laos (LAO), Myanmar (MNR), Ruanda (RWA), Sambia (ZMB) und Kambodscha (KHM) sind in Österreich als Soft Loan-tauglich eingestuft und versprechen

überdurchschnittliches Exportpotential, weisen aber eine geringe Wahrscheinlichkeit für den Markteintritt auf. Die Markterschließung ist daher mit vergleichsweise höherem Aufwand verbunden und bietet auch ein schwierigeres Umfeld für mögliche Nachfolgegeschäfte. Laos (LAO) ist innerhalb dieser Gruppe das einzige Land, in dem bisher auch österreichische Soft Loans in Anspruch genommen wurden. Ruanda (RWA) und Sambia (ZMB) weisen eine für die Zielsetzung der Soft Loans günstige Nachfragestruktur auf. Mittelfristig wenig Exportpotential versprechen vor allem Ägypten (EGY) und Tadschikistan (TJK).

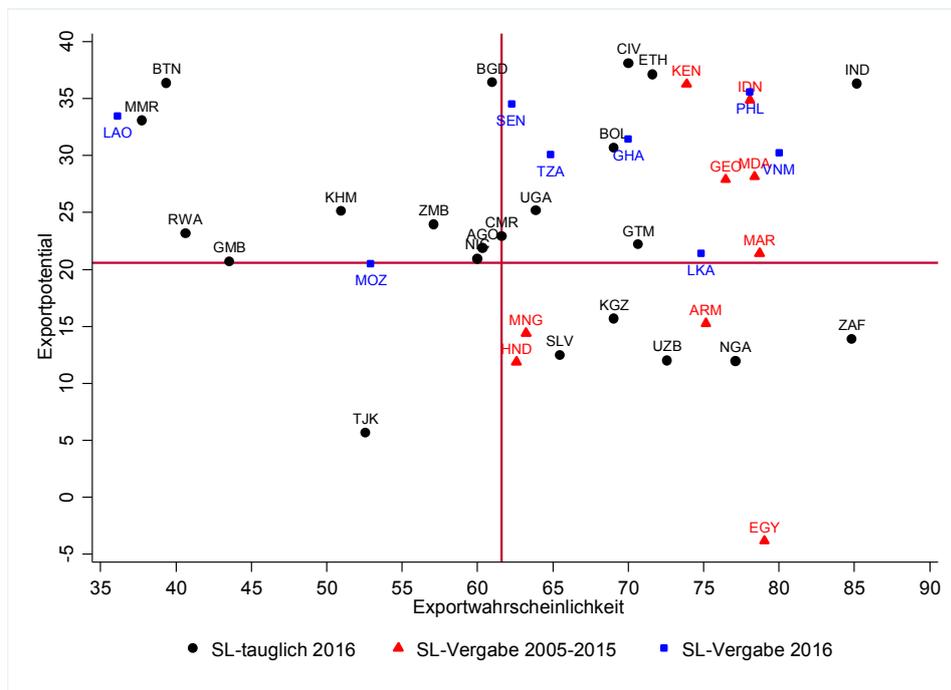
Die Ergebnisse für die Soft Loan-tauglichen Länder gemäß OECD sind im unteren Bild der Abbildung 12 dargestellt. Dies sind in der Mehrzahl Länder mit geringer Wahrscheinlichkeit für den Markteintritt österreichischer Exporteure. Hier sticht vor allem die Ukraine hervor, die allerdings nur unterdurchschnittlich in Bezug auf die Struktur der Nachfrage und zurzeit mit einer sehr schlechten Risikobewertung abschneidet. Die drei einander angrenzenden Zielmärkte in Westafrika, Burkina Faso (BFA), Togo (TGO) und Benin (BEN), versprechen die höchsten mittelfristigen Wachstumspotentiale für österreichische Exporte, bleiben aber mit einer Exportwahrscheinlichkeit mit nur knapp über 50% eher schwierige Märkte, um auch langfristig Fuß zu fassen, und schneiden auch hinsichtlich der Nachfragestruktur nur unterdurchschnittlich ab.

Übersicht 15 fasst die verschiedenen Indikatoren zur besseren Übersicht nochmals aus einer regionalen Perspektive zusammen. Erfolgt eine Länderauswahl mit der Zielsetzung der Stützung von Markterschließungskosten, der Generierung von technologischen Spillovers und der Realisierung von Nachfolgegeschäften sowie der Bündelung der Vergabe nach regionalen, sprachlichen und kulturellen Gesichtspunkten, so zeigt sich weiterhin vor allem der asiatische Raum als besonders vielversprechend, mit Indonesien, den Philippinen und Vietnam als Kernländer und mit Indien aber auch Sri Lanka als Länder, in denen die Inanspruchnahme von Soft Loans Potentiale für die heimische Exportwirtschaft eröffnen könnte.

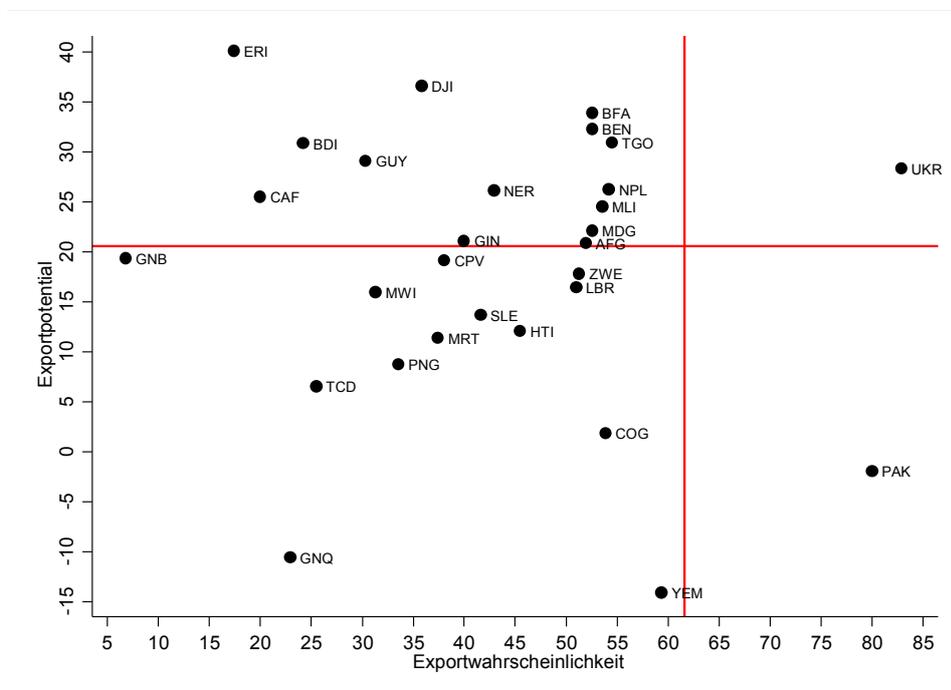
In Afrika liegt das höchste mittelfristige Wachstumspotential in Westafrika und Zentralafrika, dabei schneiden in Westafrika vor allem die Elfenbeinküste und in Zentralafrika Äthiopien und mit etwas Abstand auch Uganda in allen Kennzahlen am besten ab. Natürlich ist die Soft Loan-Vergabe in all diesen Ländern, vor allem in Äthiopien, mit höherem Risiko als in den asiatischen Ländern behaftet. In Nordafrika sind die Wachstumsaussichten für die nächsten Jahre, bis auf Marokko, unterdurchschnittlich.

In der Region Süd- und Mittelamerika erscheint vor allem Bolivien als interessanter Zielmarkt. Der Schwarzmeerraum schneidet mit Ausnahme Georgiens hinsichtlich der Exportpotentiale und der Technologieintensität der Nachfrage unterdurchschnittlich ab. Bezogen auf die Nachfragestruktur sticht Usbekistan hervor, allerdings ist das mittelfristige Wachstumspotential für Exporte relativ gering.

Abbildung 12: Exportpotential und Exportwahrscheinlichkeit im Vergleich
Soft Loan-taugliche Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik 2016



Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD 2016



Q: WIFO-Berechnungen. Rote Linien markieren den Durchschnitt des Exportpotentials bzw. der Exportwahrscheinlichkeit. Die Ländercodes sind in Übersicht 24 im Anhang beschrieben.

Übersicht 15: Zusammenfassende Bewertung von Soft Loan-Empfängerländern

	SL-tauglich 2016	NI	SUI	TI	Bonität	Export- potential	Exportwahr- scheinlichkeit
Soft Loan-taugliche Empfängerländer gemäß österreichischer Soft Loan-Politik							
<i>Westbalkan</i>							
Albanien	0	-	++	-	6	+	+++
Montenegro	0	+	++	-	7	-	+++
Bosnien-Herzegowina	0	-	+++	-	7	-	+++
<i>Schwarzmeerraum</i>							
Georgien	1	++	+++	+	6	++	+++
Moldawien	1	-	+	-	7	++	+++
Armenien	1	+	+++	-	6	-	++
Usbekistan	1	+++	+++	+	6	-	++
Kirgisien	1	-	-	-	7	-	+
Tadschikistan	1	++	-	-	7	-	-
<i>Asien</i>							
Indonesien	1	+++	-	++	3	+++	+++
Philippinen	1	+	++	+++	3	+++	+++
Indien	1	+++	-	+++	3	+++	+++
Bangladesch	1	++	-	-	5	+++	-
Bhutan	1	++	-	+	6	+++	-
Vietnam	1	++	++	++	5	++	+++
Laos	1	+++	-	+	7	++	-
Myanmar	1	+++	+	-	6	++	-
China	0	+++	++	+++	2	+	+++
Sri Lanka	1	++	-	++	6	+	++
Kambodscha	1	++	-	-	6	+	-
Mongolei	1	+++	-	-	6	-	+
Timor-Leste	1	++	-	-	6	-	-
<i>Nordafrika</i>							
Marokko	1	-	+	-	3	+	+++
Tunesien	0	-	+	+	5	-	+++
Ägypten	1	-	++	+	6	-	+++
<i>Westafrika</i>							
Elfenbeinküste	1	-	+	++	6	+++	+
Senegal	1	-	-	-	5	++	+
Ghana	1	++	-	-	6	++	+
Mali	0	-	+	-	7	+	-
Gambia	1	-	-	-	7	+	-
Nigeria	1	+	-	-	6	-	+++
Kap Verde	0	-	-	-	6	-	-
<i>Zentral- und Südafrika</i>							
Kenia	1	-	-	-	6	+++	++
Äthiopien	1	+++	+	++	7	+++	+
Tanzania	1	+	-	-	6	++	+
Uganda	1	+	+	++	6	+	+
Ruanda	1	+++	++	++	6	+	-
Angola	1	+	-	++	6	+	-
Sambia	1	+	++	+++	6	+	-
Kamerun	1	-	++	+	6	+	-
Mosambik	1	++	-	-	7	+	-
Südafrika	1	-	+++	+++	4	-	+++
<i>Südamerika</i>							
Bolivien	1	+	++	+++	5	++	+
Ecuador	0	-	-	++	6	-	++
<i>Mittelamerika</i>							
Guatemala	1	-	+	-	4	+	+
Nicaragua	1	-	+++	-	6	+	-
Honduras	1	-	-	-	5	-	+
El Salvador	1	-	+	-	5	-	+
Soft Loan-taugliche Länder gemäß OECD							
Ukraine	0	-	-	-	7	++	+++
Togo	0	-	-	-	6	++	-
Benin	0	-	-	-	6	++	-
Burkina Faso	0	-	+	-	7	++	-
Malawi	0	-	++	++	7	-	-

Q: WIFO-Darstellung. - = unter dem Median (<50%); + = <75%; ++ = <90%, +++ = >90%. Farblich hinterlegten Ländern (eine Teilgruppe der Soft Loan-tauglichen Länder gemäß österreichischer Soft Loan-Politik) wurden zwischen 2005 und 2016 von Österreich Soft Loans gewährt.

4.6 Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich

4.6.1 Modell und Simulationsansatz

Der durch die ökonometrische Analyse berechnete Exportausfall (Kapitel 4.4) gibt den Rückgang der Exportleistung einer Branche durch die Einstellung der Soft Loan-Tätigkeit an, entspricht aber nicht exakt dem Produktionsentfall in den betroffenen Wirtschaftsbereichen, weil ein Teil der Vorleistungen zur Produktion dieser Exporte importiert wird und gleichzeitig Vorleistungen aus anderen inländischen Wirtschaftsbereichen in der Produktion dieser Exporte eingesetzt werden. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieses negativen Exportimpulses kann erst durch eine Simulation mit dem Input-Output-Modell des WIFO ermittelt werden, das diese Verflechtungen der Exporte mit der österreichischen Gesamtwirtschaft abschätzen kann. Konkret kommen diese Verflechtungen durch verschiedene Mechanismen zustande:

- Die unmittelbar durch Soft Loans geförderten Unternehmen stehen in enger Zusammenarbeit mit (und durchaus Abhängigkeit von) anderen Unternehmen, von denen sie Vorleistungen beziehen; diese Unternehmen können im Inland wie auch im Ausland angesiedelt sein (im zweiten Fall handelt es sich um importierte Vorleistungsgüter). Auch diese sind wiederum mit anderen Unternehmen im In- und Ausland verbunden usw. Insgesamt bilden diese Verflechtungen die indirekten Wirkungen der Exporte.
- Die direkten Wirkungen finden sich unmittelbar bei den geförderten Unternehmen; ihre Größenordnung ergibt sich direkt aus dem geschätzten Exportausfall.
- Sowohl bei den direkt geförderten Unternehmen wie auch bei deren Zulieferern werden Löhne und Gehälter sowie Betriebsüberschüsse (Gewinne) erwirtschaftet; aus den Löhnen und Gehältern (sowie dem Einkommen der Selbständigen, das einen Teil der Betriebsüberschüsse ausmacht) wird privater Konsum finanziert; aus den thesaurierten Betriebsüberschüssen werden Investitionen finanziert (die je nach Auslastung der Betriebe Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen darstellen können). Dies sind die induzierten negativen Wirkungen, die mit dem Exportausfall im Zusammenhang stehen.

Das vom WIFO entwickelte gesamtwirtschaftliche multi-regionale Input-Output-Modell ADAGIO ermöglicht die Berücksichtigung dieses komplexen Systems auf einer sektoralen Ebene (vgl. Kasten). Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte.

Ausgangspunkt für die Simulation bilden die in der ökonometrischen Analyse geschätzten kurzfristigen und langfristigen Exporteffekte. Die kurz- und langfristigen Effekte werden dabei in der Simulation getrennt behandelt. Die Modellsimulation der kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte verwendet den "kurzfristigen Exportausfall" und umfasst dessen direkte und indirekte Effekte auf die Wertschöpfung und Beschäftigung. Für die Simulation der gesamtwirtschaftlichen langfristigen Effekte wird entsprechend der "langfristige Exporteffekt"

des Wegfalls von Soft Loans herangezogen. Der langfristige Effekt auf Wertschöpfung und Beschäftigung umfasst, neben den direkten und indirekten Effekten als "Zweitrundeneffekte", auch die induzierten Effekte auf die Endnachfrage (privater Konsum und Investitionen), die durch die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte selbst ausgelöst werden. Zusätzlich werden sämtliche Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte für eine Untergrenze des Exportausfalls durch den Wegfall von Soft Loans sowie für eine Obergrenze des Exportausfalls dargestellt. Die Unter- und Obergrenze unterscheiden sich durch die Nichtberücksichtigung bzw. Berücksichtigung von Erwartungs- und Signaleffekten der Soft Loan-Tauglichkeit von Zielmärkten (vgl. Kapitel 4.4).

Das Input-Output-Modell ADAGIO

Das Input-Output-Modell ADAGIO des WIFO bildet die Handelsströme zwischen 43 Modellländern (EU 28 + 15 der größten Volkswirtschaften außerhalb Europas) sowie dem "Rest der Welt" in einem Rahmen von Aufkommens- und Verwendungstabellen (Supply-Use) in der Gliederung von 67 Wirtschaftszweigen ab. Die Datenbasis von ADAGIO bildet WIOD, die World Input-Output Database, die im Rahmen eines im 7. Rahmenprogramm geförderten Konsortiums erstellt (www.wiod.org) wurde. Die (statischen) Supply- und Use-Tabellen sind in ADAGIO durch statistisch geschätzte Verhaltensgleichungen ergänzt. Das Modell ist ein DYNK-Modell (Dynamic New Keynesian), das langfristig zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht tendiert und institutionelle Restriktion auf den Arbeits-, Kapital- und Finanzmärkten abbildet. Der Haushalts- und der Produktionsbereich sind detailliert modelliert und berücksichtigen den Strukturwandel und technischen Wandel sowie den Einfluss auf und durch die Preise. Das Kernstück ist das multi-regionale Preissystem, in dem ausgehend von heimischen Kostenfunktionen und Outputpreisen alle Preise aller Nachfrager (Unternehmen und Haushalte) in allen Modellregionen modelliert werden (beruhend auf einer detaillierten Handelsmatrix).

Die Größenordnung der Wirkungen, die ein Nachfrageschock (in diesem Fall die durch Soft Loans ausgelösten Exporte) auf die Gesamtwirtschaft auslöst, hängt ganz wesentlich von den gewählten Systemgrenzen ab. Diese Grenzen sind zum einen geographisch zu definieren: im Allgemeinen ist die Höhe der Wirkungen umso größer, je größer die regionale Einheit ist, die betrachtet werden soll (der Grund dafür liegt in den Importen: je größer die regionale Einheit, umso geringer ist der Anteil der Güter, die von außerhalb dieser Einheit bezogen werden; umso geringer ist daher auch der "Abfluss" an Effekten). Als Weltmodell kann ADAGIO potentiell die Wirkungen auf "die Welt" (als Summe der Modellländer) abschätzen. In dieser Studie ist die Betrachtungsebene aber die nationale Einheit "Österreich". Ein Effekt, den ADAGIO dabei berücksichtigt, ist der Rückfluss von Wirkungen, die österreichische Importe auf die Handelspartner ausüben: steigen z. B. die österreichischen Importe aus Deutschland, so wird dies auch die Nachfrage in Deutschland nach österreichischen Gütern erhöhen – sowohl durch die indirekten Verflechtungen (deutscher Import von Vorleistungen aus Österreich) wie auch durch dadurch induzierte Konsumeffekte (privater Konsum österreichischer Güter in Deutschland).

Zum anderen können die verschiedenen Wirkungsebenen in gewisser Weise als "zeitliche Systemgrenzen" interpretiert werden. Die direkten und indirekten Wirkungen stellen dabei den "kurzfristigen Effekt" dar (die durch die Exporte ausgelöste zusätzliche Nachfrage führt unmittelbar¹¹⁾ zu erhöhter Produktion und Umsatz in den betroffenen Unternehmen); je weiter die Wirkungen gefasst werden, umso langfristiger ist der Wirkungsmechanismus. Der langfristige Effekt umfasst direkte, indirekte und induzierte Effekte auf die Endnachfrage. Die Höhe und Breite der Wirkungen hängen damit stark von den Annahmen bezüglich der zeitlichen Systemgrenzen ab.

¹¹⁾ "Unmittelbar" bezieht sich auf die kürzeste Zeiteinheit, die im Modell darstellbar ist, also ein Jahr.

Der aus der ökonometrischen Analyse berechnete Exportrückgang auf Branchenebene (vgl. Kapitel 4.4) geht mit den für das Jahr 2015 simulierten Werten in das Input-Output-Modell ein (kurzfristig mit insgesamt zwischen rund –212 Mio. € und –421 Mio. €, langfristig mit insgesamt rund –253 Mio. € bis –514 Mio. €). Zusätzlich wurden für die Modellsimulation die Exporteffekte des gesamten Dienstleistungssektors einzelnen Dienstleistungsbranchen der ÖNACE 2008-Klassifikation zugeteilt. Dazu wurden die detaillierten Informationen zu den mit Soft Loan-Projekten verbundenen Lieferungen und Leistungen aus den Soft Loan-Projekt-datenblättern der OeKB herangezogen.

Um die Wirkung von Soft Loans zur Förderung technologischer und innovativer Sektoren näher zu beleuchten, wurde in der Simulation der Exporteffekt und dessen Wirkung auf die Wertschöpfung im Sachgüterbereich nach Klassen der Qualifikationsstruktur der Arbeitsnachfrage aufgeschlüsselt. Die Zuteilung erfolgte dabei auf Basis der entsprechenden WIFO-Industrietaxonomie (Peneder, 2001). Für den Bergbau und die Dienstleistungen steht aus Gründen der mangelnden Datenverfügbarkeit keine entsprechende Taxonomie zur Verfügung, daher werden die Ergebnisse nach Sektorgruppen dargestellt. Dies verdeutlicht vor allem die indirekten Wirkungen auf den Dienstleistungsbereich, der über Zulieferbeziehungen typischerweise in deutlichem Ausmaß mit Sachgüterexporten verbunden ist.

4.6.2 Simulationsergebnisse

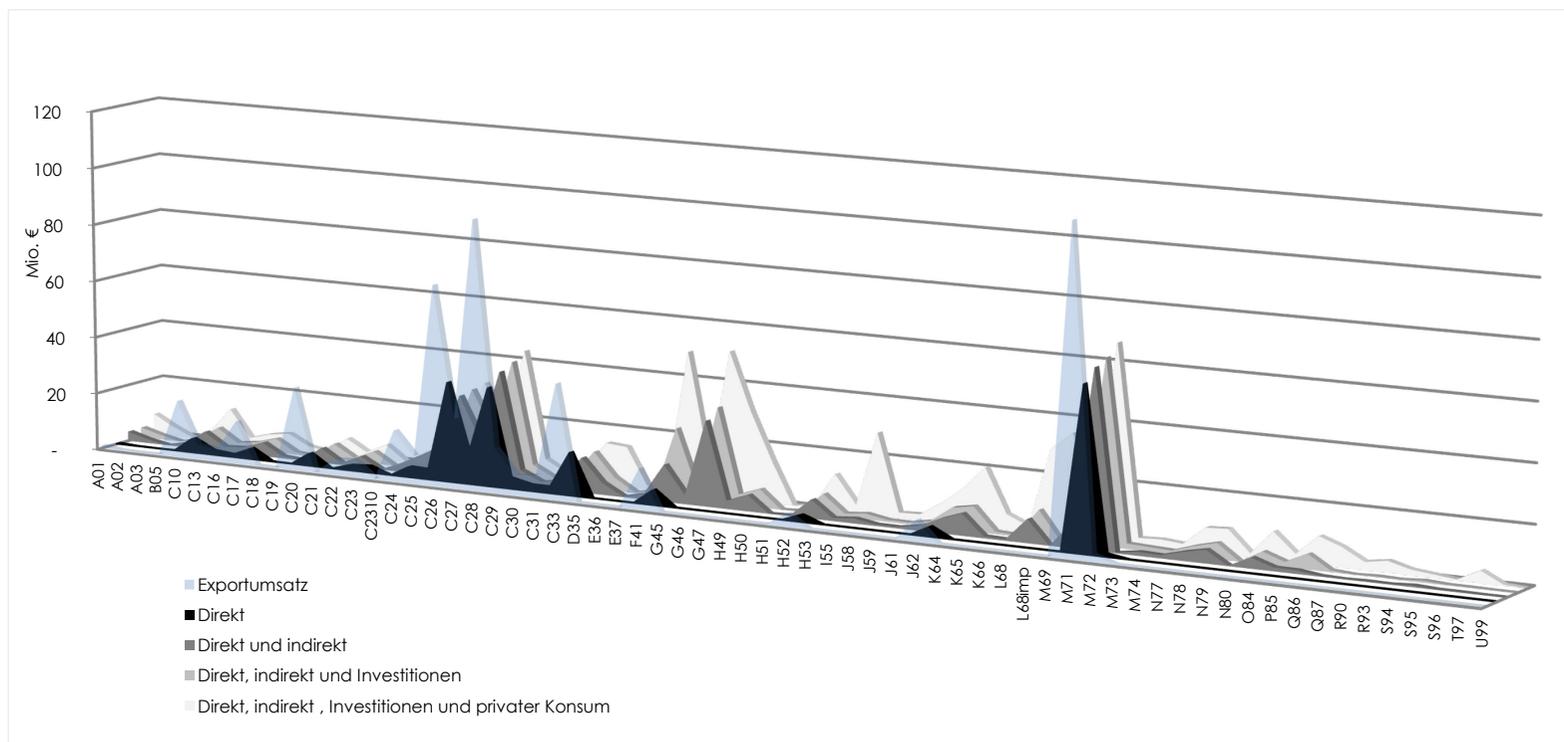
Abbildung 13 zeigt, wie sich die ursprünglich recht konzentrierte sektorale Ausrichtung der direkt mit den Soft Loans verbundenen Exporte (in der Abbildung blau transparent dargestellt) auf den Maschinenbau (C28), die Medizintechnik (C26) und den Fahrzeugbau (C29) sowie als wichtigste Dienstleistungskategorie in den durch Soft Loans induzierten Exporten, die Ingenieursleistungen (M71), im Wirtschaftskreislauf auf alle übrigen Wirtschaftsbereiche ausweitet. Sie stellt auch die zeitliche Interpretation der Wirkungsebene dar. Kurzfristig wirken direkte und indirekte Vorleistungseffekte auf die Wertschöpfung, langfristig wirken diese Effekte weiter auf die Endnachfrage.

Die Abbildung zeigt auch ein weiteres wichtiges Phänomen: die durch die Soft Loans ausgelösten Exporte sind eine Umsatzgröße – der Wert, der ins Ausland verkauften Waren. Die für die Bewertung der wirtschaftlichen Wirkungen maßgebliche Größe ist aber die Wertschöpfung¹²⁾ – der Umsatz minus der eingesetzten Vorleistungen. Der Exportentfall als Umsatzgröße ist daher auch wesentlich größer als die direkt damit verbundene Wertschöpfung (diese beträgt nur etwa 39% der Exportvolumina). Erst im Wirtschaftskreislauf (also inklusive indirekter und induzierter Effekte – durch den so genannten "Multiplikatoreffekt") erreichen (und übersteigen) die Wertschöpfungswirkungen die Größenordnung der untersuchten Exportumsätze.

¹²⁾ Das Wertschöpfungskonzept vermeidet Doppelzählungen von wirtschaftlichen Leistungen, die sich bei simpler Addition von Umsätzen ergeben würden. Auch das BIP ist im Wesentlichen eine Wertschöpfungsgröße.

Abbildung 13: Sektorale Ausbreitung der Effekte im Wirtschaftskreislauf

Inklusive der Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit



Q: WIFO-Berechnungen. ÖNACE 2008-Beschreibungen siehe Übersicht 25 im Anhang.

Zur Interpretation der Ergebnisse ist weiters anzumerken, dass das Modell die mit den Exporten verbundenen Wirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung abschätzt. Die Frage, wie weit diese Resultate wirklich additiv sind (also nicht auftreten würden, wenn es den modellierten Exportrückgang nicht gegeben hätte), ist durchaus schwierig zu beantworten. Wenn Exporte ausschließlich additional sind, ist die Wertschöpfungswirkung ebenfalls als weitgehend additional zu interpretieren¹³⁾. Schwieriger ist die Interpretation bei der Beschäftigung, diese hängt nicht zuletzt vom (allgemeinen wie auch dem sektoralen) konjunkturellen Umfeld ab. Bei schlechter Konjunktur werden die mit den Soft Loans verbundenen Exporte vielleicht in erster Linie dazu dienen, Unterauslastung zu beseitigen, also nur zu geringer zusätzlicher Beschäftigung führen (hier könnte die Beschäftigungswirkung eher als "gesicherte Beschäftigung" interpretiert werden). Bei guter Auftragslage wird das Resultat eher als "zusätzliche Beschäftigung" betrachtet werden können. Die Interpretation, die im Folgenden verfolgt wird, stellt auf eine "mit den Exportumsätzen direkt, indirekt und induziert verbundene" Beschäftigung ab.

Übersicht 16 fasst die Ergebnisse der Simulation der kurzfristigen und langfristigen Effekte nach Sektoren und nach der Qualifikationsstruktur in der Sachgütererzeugung zusammen. Mit dem Exportausfall in Höhe von 421,3 Mio. € ist kurzfristig ein Verlust von knapp 280 Mio. € an heimischer Wertschöpfung verbunden sowie 4.250 (typische) Beschäftigungsverhältnissen (3.540 Unselbstständige und 710 Selbstständige). Aus dem Verhältnis zwischen Wertschöpfungseffekten und Exportvolumen errechnet sich eine Multiplikatorwirkung von 0,66. Das heißt, dass mit Exporten in Höhe von 1 € direkt 0,66 € an heimischer Wertschöpfung verbunden sind. Betrug der Anteil der Dienstleistungen am Exportausfall direkt nur 28%, ist ihr Anteil an den Wertschöpfungseffekten mit 54% wesentlich höher. Der Multiplikator ist bei den Dienstleistungen mit 0,36 am höchsten, für die Sachgüterexporte beträgt dieser Wert rund 0,30 und ist bei den "mit hochqualifizierten Arbeitskräften" hergestellten Gütern am höchsten. Dargestellt sind auch die kurzfristigen Effekte eines Exportentfalls, der rein auf den Wegfall der Vergabe von Soft Loans zurückzuführen ist, exklusive der Erwartungs- und Signaleffekte der Soft Loan-Tauglichkeit von österreichischen Exportzielmärkten. Die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sind entsprechend dem geringeren ausgelösten Exportausfall kleiner. Der Wertschöpfungsmultiplikator ist mit 0,7 vergleichbar.

In der Modellsimulation der langfristigen Effekte geht ein Exportausfall zwischen 253 Mio. € und 514 Mio. € ein. Dieser ist um rund 20% höher als die kurzfristige Wirkung der Soft Loans auf Exporte. Die damit verbundenen Wertschöpfungseffekte sind aber aufgrund der nun einberechneten Zweitrundeneffekte mit –369 Mio. € bis –690 Mio. € rund zweieinhalb Mal so hoch wie die kurzfristigen: die induzierten Investitionen und Konsumausgaben bewirken diesen zusätzlichen Multiplikatoreffekt. Rund 6.000 bis 11.000 Beschäftigte sind mit diesen

¹³⁾ Als "weitgehend" deswegen, weil sich beim Wegfall der Exporte die Outputpreise etwas anders – nämlich geringfügig niedriger – darstellen würden; dieser Preisanstieg wirkt der an sich expansiven Wirkung der Exporte etwas entgegen, seine Größenordnung und damit seine Auswirkungen sind allerdings gering.

Wertschöpfungseffekten verbunden. Aus dem Verhältnis zwischen den langfristigen Wertschöpfungseffekten und dem Exportvolumen ergibt sich ein langfristiger Multiplikator von 1,3. Der Anteil der Dienstleistungen an den induzierten Wertschöpfungseffekten ist mit 70% bis 75% noch einmal deutlich höher als im Fall der indirekten Effekte – dies ist aber in erster Linie eine Folge der sehr weiten Definition von "Dienstleistungen" (sie enthalten auch Energiebereitstellung und Bauleistungen; zweitens sind speziell für Investitionen – Bauinvestitionen - ein wesentlicher Inputfaktor).

Übersicht 16: Exportentfall durch den Wegfall von Soft Loans und Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte (2015)

	Inklusive Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit		Exklusive Erwartungseffekte durch Soft Loan-Tauglichkeit	
	Kurzfristig	Langfristig	Kurzfristig	Langfristig
	Mio. €			
Exportentfall 2015	-421,3	-514,4	-212,0	-252,8
Wertschöpfungseffekte				
Insgesamt	-279,5	-690,0	-152,0	-369,0
LW/Bergbau	-5,0	-14,0	-1,0	-5,0
Niedrigqualifizierte Arbeitskräfte	-18,1	-34,0	-3,0	-10,0
Mittelqualifizierte Arbeiter	-18,9	-32,0	-7,0	-13,0
Mittelqualifizierte Angestellte	-30,8	-46,0	-12,0	-19,0
Hochqualifizierte Arbeitskräfte	-56,5	-76,0	-35,0	-46,0
Dienstleistungen	-150,2	-489,0	-94,0	-277,0
Beschäftigungseffekte (Personen)	Personen			
Insgesamt	-4.250	-10.700	-2.300	-5.660
Selbstständige	-710	-1.900	-340	-940
Unselbstständige	-3.540	-8.800	-1.960	-4.720

Q: WIFO-Berechnungen.

Modul 2: Ergänzungen und Weiterentwicklung des Soft Loan-Verfahrens

5. Ergänzungen und Weiterentwicklung des Soft Loan-Verfahrens

Die Anforderungen der Empfängerländer an Projekte im Infrastrukturbereich und die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit ändern sich laufend. Zurzeit steht besonders die Wirksamkeit der Soft Loans in Bezug auf ihre Marktöffnungsfunktion in Frage, weil einige intensiv geförderte Länder – wie etwa Bosnien-Herzegowina – zu keinen kommerziellen mit Exportgarantien abgesicherten Folgegeschäften führten. Die Ergebnisse in Kapitel 4.3 zeigen, dass Soft Loans im Durchschnitt über alle Empfängerländer erfolgreich Zusatzexporte nach sich ziehen, daher können aus den Erfahrungen einzelner Zielländer mit ausbleibenden Nachfolgegeschäften nur Ergänzungsmöglichkeiten für die Neugestaltung des Soft Loan-Verfahrens abgeleitet werden. Das Potential für Anpassungen des Verfahrens wird im nachfolgenden Abschnitt anhand von fünf Hintergrundgesprächen mit Nutzern von Soft Loans in Bosnien-Herzegowina überprüft.

Eine alternative Richtung zur Weiterentwicklung von Soft Loans entsteht auf Druck internationaler Organisationen. Zum Beispiel strebt die OECD die Zurückdrängung gebundener Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) an. Diese Umgestaltung würde Österreich besonders hart treffen, weil hierzulande gebundene Mittel der Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zu anderen OECD-Ländern überdurchschnittlich stark eingesetzt werden. Ein wichtiges Instrument der gebundenen ODA in Österreich sind die Soft Loans (gebundene Hilfskredite). Der zweite Teil dieses Abschnitts untersucht die Fragestellung, ob die Erweiterung der Soft Loans um ungebundene Hilfskredite – also solche, die nicht an österreichische Lieferungen oder Leistungen gebunden sind – für Österreich sinnvoll ist.

5.1 Der Übergang von Soft Loan-Geschäften zu kommerziellen Projekten

Soft Loans enthalten eine beträchtliche von der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens im Empfängerland abhängige Mindestsubventionskomponente. Sie werden zur Senkung der Finanzierungskosten österreichischer Exporte in ausgewählte Entwicklungs- und Schwellenländer genutzt und stehen nur für nicht kommerziell tragfähige Projekte zur Verfügung (BMF, 2016A). Mit einem Soft Loan können österreichische Unternehmen ihren Kunden sowohl eine langfristige Finanzierung als auch einen Rabatt anbieten, der durch niedrige Finanzierungskosten und lange Kreditlaufzeiten dargestellt wird. Zur Vermeidung eines Subventionswettkampfs ist die Vergabe von Soft Loans durch OECD-Mitglieder strengen Regeln unterworfen, zu denen eine Notifikation der Eigenschaften des Soft Loans bei der OECD zählt. Im Jahr 2015 hat Österreich z. B. in der OECD Soft Loans im Ausmaß von

104 Mio. € notifiziert, mit denen eine Subventionsleistung von 39,1 Mio. € verknüpft war¹⁴⁾, die Subvention machte also durchschnittlich 37,6% des Projektwertes aus. Aus Sicht der Außenhandelsförderung sind Soft Loans daher ein vergleichsweise kostspieliges Förderinstrument, das eine besondere Motivation erfordert.

Bayer et al. (1992) begründen den Bedarf an Soft Loans mit dem hohen internationalen Wettbewerb unter Exporteuren im Anlagenbau. Der Wettbewerbsdruck stieg zu Beginn der 1990er-Jahre durch die Zunahme an Marktteilnehmern, die technologische Reife der erstellten Anlagen und damit einhergehend die stärkere Homogenität von Industrieanlagen. Dadurch wurde die Abgrenzung österreichischer Anbieter gegenüber internationalen Konkurrenten durch besondere Produkteigenschaften oder den Preis schwieriger, und der Wettbewerb weitete sich auf die Finanzierungsbedingungen des Exportprojektes aus. Entwicklungsländer mit hoher Bonität haben in dieser Situation eine hinreichend große Marktmacht, um von den Anbietern Soft Loan-Bedingungen einzufordern.

Damit wurden attraktive Finanzierungsbedingungen eine Voraussetzung für die erfolgreiche Teilnahme an Ausschreibungen zur Errichtung von Industrieanlagen in Schwellen- und Entwicklungsländern. Die verstärkte Vermischung von Entwicklungshilfekrediten zu Vorzugsbedingungen mit der traditionellen Exportfinanzierung setzte einen internationalen Förderwettbewerb in Gang, der schließlich 1983 im Rahmen einer OECD-Richtlinie auf Transaktionen beschränkt wurde, die einen Entwicklungshilfeschwerpunkt im Empfängerland haben und die mit einem Zuschusselement von wenigstens 35% verbunden waren. Zusätzlich wurden die potentiellen Zielländer auf jene mit einem hinreichend niedrigen Pro-Kopf-Einkommen eingeschränkt.

Soft Loans verursachen durch die erforderliche Mindestsubvention einen vergleichsweise hohen Aufwand für die öffentliche Hand, der als Ausgabe für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) deklariert wird. Als Motivation für diese öffentliche Förderung führen *Bayer et al.* (1992) die positiven Rückwirkungen von Exporten strategischer Produkte aus technologisch bedeutenden und hochproduktiven Schlüsselbereichen auf die österreichische Industrie an. Dementsprechend empfehlen *Bayer et al.* (1992) die Konzentration der Soft Loans auf einige wenige Schwerpunktländer und auf Projekte mit einem ausreichend hohen externen Effekt. Der positive externe Effekt erfolgt durch die Möglichkeit zur technischen Weiterentwicklung der Prozesse und Industrieanlagen und die damit verbundenen technologischen Spillover-Effekte des Exporteurs auf die gesamte Branche. Spillovers entstehen durch die Weitergabe des eigenen Wissens an Lieferanten, die Veröffentlichung und Patentierung eigener Verfahren und den Wechsel von Mitarbeitern zwischen Unternehmen. Zusätzlich entstehen beim Markteintritt in Schwellen- und Entwicklungsländer hohe Fixkosten durch den Aufbau eines Vertriebsnetzes, und die Möglichkeit zum Bau einer Referenzanlage ist im internationalen Wettbewerb mitunter ein entscheidender Faktor für den Zuschlag in

¹⁴⁾ Dieses Fördervolumen entspricht dem Anteil des konzessionellen Niveaus am Vertragswert der Projekte entsprechend den Notifikationen Österreichs bei der OECD aus dem Jahr 2015.

nachfolgenden Ausschreibungen. Referenzanlagen ermöglichen den Markteintritt auf sonst unzugänglichen aber zukunftssträchtigen Exportmärkten.

Bayer et al. (1992) führen Südkorea und die Türkei als positive Beispiele für die Ablöse gemischt finanzierter langfristiger Exportkredite, d. h. für die Kombination aus Entwicklungshilfekrediten zu Vorzugsbedingungen mit einer langfristigen Exportfinanzierung, durch Exporte zu kommerziellen Konditionen an. Sie erwähnen aber auch, dass angesichts der kritischen Finanzierungslage der Entwicklungs- und Schwellenländer zu Beginn der 1990er-Jahre dieser Übergang eine längere Periode in Anspruch nehmen könnte. Wenn in einem Zielland ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft absehbar ist, können auch Projekte mit privatwirtschaftlichen Konditionen bei der Auftragsvergabe stärkere Beachtung finden, und die mit Soft Loans erreichte gute Ausgangssituation erzeugt einen Vorteil für nachgelagerte Exporte.

Seit der Studie von *Bayer et al. (1992)* hat sich das Exportgeschäft mit Soft Loans grundlegend geändert, weil in den OECD-Mitgliedstaaten nur mehr nicht kommerziell tragfähige Projekte – d. h. solche die langfristig keinen Profit erwirtschaften – mit Soft Loans gefördert werden dürfen. Damit fiel der Bau von Kraftwerken und Industrieanlagen aus dem Förderrahmen und die Struktur der Exporteure verlagerte sich zu Anbietern von Infrastrukturanlagen mit Kunden aus dem öffentlichen Bereich bzw. Unternehmen im öffentlichen Eigentum.

Diese Verschiebung der Nachfragestruktur macht kommerzielle Nachfolgeschäfte für österreichische Exporteure schwieriger, weil Konkurrenten aus Nicht-OECD-Mitgliedstaaten zunehmend Infrastrukturanlagen mit niedrigeren Preisen und zu günstigeren Finanzierungsbedingungen anbieten. Die neuen Geberländer verknüpfen keine, oder geringere politische Anforderungen an die Mittelvergabe und haben dadurch im Vergleich zu den DAC-Mitgliedstaaten einen Vorteil. Trotzdem können österreichische Unternehmen mit der hohen Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen im internationalen Wettbewerb bestehen. Wenn unter diesen Bedingungen Soft Loans das Potential für kommerzielle Nachfolgeprojekte erhöhen sollen, besteht die Möglichkeit zur regionalen Konzentration der Soft Loans auf Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen innerhalb der nächsten Jahre die OECD-Höchstgrenze überschreiten werden. Solange diese Länder noch Soft Loan-tauglich sind, können österreichische Exporteure deren Vorteile zur Markterschließung nützen. Nach Überschreiten des Schwellenwertes durch das Empfängerland bestünden zumindest gegenüber Konkurrenten aus den DAC-Mitgliedstaaten gleiche Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf die Nichtzulässigkeit gemischt finanzierter langfristiger Exportkredite. Gegenüber Anbietern aus Nicht-DAC-Mitgliedstaaten müssten nach wie vor Qualitätsmerkmale das Fehlen einer Soft Loan-Finanzierung kompensieren.

In Übersicht 3 (Kapitel 2) sind die von Österreich als Soft Loan-tauglich festgelegten Länder über die Zeit farblich markiert. Einige Länder verloren zwischen 2005 und 2016 den Soft Loan-Status und es stellt sich die Frage, welche Eigenschaften diese Empfängerländer in Bezug auf den Erfolg kommerzieller Nachfolgeprojekte im Bereich der Infrastrukturinvestitionen hatten. Diese Fragestellung wird mit Hilfe von Hintergrundgesprächen mit fünf

österreichischen Unternehmen aus den Infrastrukturbereichen Abfallentsorgung, Ausbildung, Gesundheit, Trinkwasserver- bzw. Abwasserentsorgung abgetastet.

5.2 Die Hintergrundgespräche mit österreichischen Exportunternehmen

Eine Reihe von Hintergrundgesprächen mit Unternehmensvertretern soll konkrete Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten für das Soft Loan-Verfahren sowie günstige Bedingungen für Nachfolgeprojekte mit kommerziellen Exportfinanzierungen geben. Der Kreis der Interviewpartner ist auf Unternehmen aus den Infrastrukturbereichen Abfallentsorgung, Ausbildung, Gesundheit, Trinkwasserver- bzw. Abwasserentsorgung beschränkt, die während der letzten Jahre Soft Loans zur Exportfinanzierung nutzten. Die Hintergrundgespräche geben einen profunden Einblick in die Wirkungsweise des Förderinstruments und hatten die Beantwortung folgender Leitfragen zum Ziel:

- Welche Rolle nehmen Soft Loans für den Exporterfolg des jeweiligen Unternehmens in Schwellen- und Entwicklungsländern ein?
- Inwiefern unterscheiden sich Soft Loan-Geschäfte von den üblichen Projekten? Bestehen etwa Unterschiede hinsichtlich des Ziellandes, der Produktgestaltung oder des Vertriebsweges?
- Welche Faktoren sind für den Übergang von Soft Loan-finanzierten Geschäften zu regulären Exporten bzw. mit herkömmlichen Exportgarantien gedeckten Exporten relevant?
- Eine Spezialfrage widmete sich dem Thema Bosnien-Herzegowina. Warum kam es hier zu keinen kommerziellen, mit Exportgarantien abgesicherten Folgegeschäften?
- Eine offene Frage über die allgemeine Einschätzung von Soft Loans ermöglicht zudem Schlussfolgerungen hinsichtlich geeigneter Ansatzpunkte für Verbesserungsmaßnahmen.

Die Grobauswahl der Interviewpartner hinsichtlich ihres Wirtschaftsbereiches und ihrer Geschäftsaktivität in Bosnien-Herzegowina erfolgte durch das WIFO, die einzelnen Exporteure wurden im Hinblick auf diese Vorgaben durch die OeKB vorgeschlagen. Bei der Auswahl wurde darauf Wert gelegt, dass die Unternehmen unterschiedliche Perspektiven und praktische Erfahrung in die Beurteilung des Soft Loan-Instruments einbringen können. Daher sind die Gesprächspartner auf unterschiedlichen geographischen Märkten tätig, stammen sowohl aus kleinen, mittelgroßen als auch großen Unternehmen. Sie decken unterschiedliche Branchen ab und haben stark abweichende Exportanteile am Gesamtumsatz. In fünf Gesprächen wurden folgende Wirtschaftsbereiche abgedeckt:

- Trinkwasserversorgung,
- Abwasseraufbereitung,
- Abfallentsorgung,
- Aus- und Weiterbildung und
- Gesundheits- und Medizintechnik.

Frühere qualitative Befunde zum Thema Soft Loans sind aufgrund des weit in der Vergangenheit liegenden Erhebungsdatums nicht auf das aktuelle Programmdesign anwendbar. So führten z. B. *Bayer et al. (1992)* Hintergrundgespräche mit österreichischen Unternehmen, die Soft Loans als Finanzierungsinstrument nutzten, allerdings waren damals Unternehmen im Industriebau die wichtigsten Nutzer. Zu den zentralen Wünschen der Unternehmen zählten damals eine hohe Kontinuität der Soft Loan-Tauglichkeit von Zielländern und die Konzentration auf wenige Empfängerländer. Beide Wünsche berücksichtigen die Tatsache, dass der Marktaufbau in Schwellen- und Entwicklungsländern hohe Kosten verursacht und bei einem vorzeitigen Abbruch der Förderung diese Kosten abzuschreiben wären. Die Konzentration soll hingegen den gezielten Marktaufbau in einer Region ermöglichen.

Die folgenden Einschätzungen beruhen auf den oben erwähnten Leitfragen der Hintergrundgespräche. Aus Gründen der Vertraulichkeit werden die Aussagen der Gesprächspartner unabhängig vom Aktivitätsbereich des Unternehmens zu Themenbereichen zusammengefasst.

5.2.1 Die allgemeine Bewertung von Soft Loans

Insgesamt begrüßen die befragten Exporteure das Soft Loan-Instrument. Hinsichtlich der Bedeutung im angebotenen Finanzierungsmix war eine breite Streuung zu beobachten. Während manche Unternehmen sich auf die Erschließung internationaler Märkte spezialisiert haben und fast ausschließlich Soft Loan-finanzierte Geschäfte abwickeln, nutzen andere Unternehmen das Instrument lediglich selektiv, d. h. die Soft Loan-finanzierten Exporte stellen nur einen kleinen und spezialisierten Geschäftsbereich dar. Die Unternehmensvertreter berichten, dass neben Soft Loans auch kommerzielle Finanzierungen oder Garantieinstrumente der OeKB häufig genutzt werden. Dem OeKB-Instrumentenmix wird generell ein gutes Zeugnis ausgestellt.

Auffällig ist zudem, dass mehrere Unternehmen eine erfolgreiche Teilnahme an ungebundenen Hilfskrediten berichten, wie etwa durch die KfW Entwicklungsbank oder auch durch multilaterale Entwicklungsbanken wie der Asian Development Bank. Insgesamt zeigt dies ein starkes Bewusstsein für verfügbare Finanzierungsinstrumente. Während der Zugang zu ungebundenen Mitteln durchaus gesucht wird, wird eine grundlegende Entbündelung der Soft Loans abgelehnt.

Soft Loans werden oft für maßgeschneiderte Projekte verwendet und bilden die Voraussetzung für deren Verkauf. Die Mitbewerber stammen häufig aus OECD-Ländern, wobei einige Unternehmen zunehmende Konkurrenz aus Schwellenländern orten (z. B. China oder Russland). Es scheint – zumindest in manchen Bereichen – zu einem Finanzierungs- bzw. Förderwettbewerb zu kommen, d. h. es kommen jene Anbieter zum Zug, die stärker geförderte Finanzierungsbedingungen bieten können. Zugleich wurde jedoch auch von einer bewussten Streuung der Herkunftsländer von Seiten der Zielländer berichtet, womit die Empfängerländer Abhängigkeiten von einzelnen Geberländern vermeiden möchten.

Das Soft Loan-Instrument stellt somit einen Wettbewerbsvorteil für österreichische Exporteure dar, wobei alle befragten Unternehmen Begrenzungen innerhalb des Programmdesigns kritisieren. Die Anzahl der gleichzeitig möglichen Soft Loans sei zu niedrig gesetzt, insbesondere die vorgegebenen Höchstgrenzen für die Zahl der Projekte pro Unternehmen bzw. pro Land oder Region engen die Absatzmöglichkeiten zu stark ein. Wenn Unternehmen einen größer skalierten bzw. breiteren Markteintritt wagen, sei dies durch die derzeitigen Vergaberegeln nicht möglich. Weiters haben Infrastrukturprojekte in Schwellen- und Entwicklungsländern vergleichsweise lange Vorlaufzeiten und sind bis zu einem erfolgreichen Vertragsabschluss großen Unsicherheiten ausgesetzt, sodass Exporteure parallel an mehreren Projekten arbeiten müssen.

5.2.2 *Der Markteintritt*

Vor einem Markteintritt steht die grundsätzliche Entscheidung, ob ein Unternehmen in einem Land aktiv werden will. Die Liste der Soft Loan-tauglichen Länder wird in diesem Entscheidungsprozess von manchen Unternehmen genützt, von anderen hingegen lediglich nach der Entscheidungsfindung gesichtet. Ist die Entscheidung zum Markteintritt gefallen, erfolgt die Anbahnung möglicher Projekte üblicherweise durch lokale Vertreter des jeweiligen Unternehmens. Kenntnisse der lokalen Sprache, der kulturellen Gepflogenheiten und institutionelles Wissen sind für die Projektanbahnung unbedingt erforderlich. Manche Gesprächspartner – v. a. jene der größeren Unternehmen – berichteten zudem, dass einzelne Projekte im Rahmen offizieller Wirtschaftsmissionen in die Wege geleitet wurden.

Hinsichtlich der Soft Loan-Nutzung in bislang unerschlossenen Ländern wurde auf die geleistete Pionierarbeit mancher weniger Unternehmen verwiesen, die oft als "first mover" in Erscheinung treten. Dies ist insbesondere für Länder relevant, die neu auf der Soft Loan-Liste aufscheinen. Die erstmalige Abwicklung eines Soft Loan-Projekts bringt Wissen über die Funktionsweise des Instruments in dem lokalen Markt und bereitet diesen somit für weitere Soft Loan-Finanzierungen vor. Diese Marktaufbereitung ist ein zeit- und kostenintensiver Prozess, wobei oft auf wenige "Pioniere" und fehlendes Wissen über die Funktionsweise von Soft Loans in den Behörden des Empfängerlandes verwiesen wurde.

Unabhängig von der Art des Eintritts wird eine lange Anbahnungszeit von Soft Loan-finanzierten Projekten berichtet, die sich durch die teils öffentliche Vergabe als auch durch das schwierige Geschäftsumfeld erklärt. Unternehmen, die in einen neuen Markt eintreten, müssen mitunter mit beträchtlichen Kosten rechnen, insbesondere um die betriebliche Infrastruktur zu errichten und letztlich Vertrauen bei den Auftraggebern zu schaffen.

Hemmnisse für den Markteintritt sind vor allem die fehlende geographische Präsenz, d. h. Unternehmen haben keinen lokalen Partner in der Region und damit fehlen auch Referenzprojekte. Auffällig war, dass der lateinamerikanische Markt von den meisten befragten Unternehmen nicht bearbeitet wird, wobei es auch zu einem Rückzug aus diesen Ländern gekommen ist. Als Gründe wurden neben Budgetrestriktionen und

überhandnehmender Korruption auch Sprachprobleme genannt. Ein Unternehmen berichtete beispielsweise, dass die Verträge nicht in Englisch abgeschlossen werden konnten, und in Österreich Personal bzw. Unterstützung von Seiten der heimischen Kreditwirtschaft mit ausreichenden Sprachkenntnissen schwer zu finden war.

5.2.3 Die Nachfolgegeschäfte

Die befragten Unternehmen berichteten große Unterschiede hinsichtlich realisierter Nachfolgeaufträge. Generell entstand der Eindruck, dass Nachfolgegeschäfte von Soft Loan-finanzierten Projekten eher die Ausnahme als die Regel sind, wobei es starke Projekt- bzw. Branchenunterschiede gibt. Je marktnäher die Projekte sind, und je eher sie in wachsenden Schwellenländern (wie z. B. Sri Lanka) abgewickelt werden, desto eher kommt es zu Folgeaufträgen. Ein weiterer positiver Faktor für Folgeaufträge sind auch ungebundene Finanzierungen der KfW bzw. regionaler Entwicklungsbanken.

Manche Tätigkeiten, vor allem im Bildungsbereich, erscheinen hinsichtlich möglicher Folgeaufträge ungeeignet; hier überwiegt der Entwicklungsaspekt von Soft Loans das Ziel der Exportförderung. Überraschenderweise berichten Unternehmen, dass sie innerhalb des Projektrahmens relevante Bildungsaktivitäten durchführen und somit klassische Entwicklungszusammenarbeit in Schwellenländern leisten. Ein befragtes Unternehmen spezialisiert sich in ihrem internationalen Geschäft ausschließlich auf Soft Loan-Projekte und verzeichnete keine Nachfolgegeschäfte. Die verbleibenden Nutzer berichten von kommerziellen Nachfolgegeschäften im Konsortium.

Eine besondere Bedeutung bieten Soft Loan-Projekte durch die Möglichkeit zur Umsetzung von Referenzprojekten für Folgeaufträge. Soft Loan-Projekte erlauben den Aufbau einer Reputation. Sie dokumentieren etwa die Fähigkeit zur Planung und Abwicklung von Projekten, Zuverlässigkeit, Qualität und erfolgreiche Aktivitäten des österreichischen Exporteurs in Entwicklungsländern. Die Markterschließung erfolgt häufig in konzentrischen Kreisen. Zudem können Soft Loan-finanzierte Referenzprojekte die Fähigkeit eines Unternehmens zeigen, Projekte von größerem Umfang abzuwickeln. Dies ist gerade für Unternehmen aus einem Herkunftsland wie Österreich – mit vergleichsweise geringem Projektumfang am Heimatmarkt – ein wichtiges Signal im internationalen Wettbewerb. In diesem Zusammenhang wurde von kleineren Unternehmen – die als Generalunternehmer aktiv werden – erwähnt, dass es ihnen schwer fällt, aufgrund ihrer Größe die Zustimmung zu größeren Soft Loan-finanzierten Projekten zu erhalten. Diese Einschränkung wird als Wachstumshindernis wahrgenommen.

5.2.4 Die Einschätzung der operativen Abwicklung von Soft Loans

Die operative Abwicklung des Soft Loan-Verfahrens seitens der OeKB wurde als gut erachtet. Ein Unternehmen äußerte den Wunsch, nicht nur die Liste der Soft Loan-tauglichen Länder zu veröffentlichen, sondern auch die dazugehörigen Konditionen. Dies müsste derzeit stets über das jeweilige Kreditinstitut abgefragt werden.

5.2.5 Die Unterstützung durch offizielle österreichische Institutionen

Die Unternehmensvertreter wurden über ihre Meinung bezüglich der Unterstützung durch öffentliche Einrichtungen aus Österreich befragt. Der staatlichen Unterstützung wurde ein durchwegs positives Zeugnis ausgestellt. Dies betrifft sowohl die OeKB, als auch die Außenhandelsstellen der AUSSENWIRTSCHAFT AUSTRIA der WKO (AWO) und die Botschaften vor Ort. Hier wurden im Zeitablauf Verbesserungen attestiert.

Kritisch wurde angemerkt, dass die Struktur von Soft Loans in den Empfängerländern oft unbekannt ist, und die Vermarktung des Instruments verbesserungsfähig sei. Das bezieht sich etwa auf die Bekanntmachung dieser Finanzierungsschiene bzw. eine Vorstellung ihrer Funktionsweise in den Zielländern im Rahmen von Wirtschaftsmissionen. Vereinzelt wurde auch erwähnt, dass nicht alle Soft Loan-tauglichen Länder auch ein AußenwirtschaftsCenter der AWO haben. Gleichzeitig stellten jedoch mehrere Unternehmen fest, dass die Unterstützung durch die AußenwirtschaftsCenter und Botschaften in den Empfängerländern nach dem Markteintritt mit Soft Loan-Projekten ausgeweitet wurde.

Das Projektvorbereitungsprogramm der OeKB fördert vorbereitende Studien und die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen in den Empfängerländern für potentielle Soft Loan-Projekte. Dieses Programm war den Gesprächspartnern bekannt, wurde jedoch lediglich in einem Fall intensiv genutzt. In einem weiteren Fall gibt es derzeit erste Versuche, mit Hilfe dieses Instruments Projekte umzusetzen. Kritisch wurde von einem Unternehmen gesehen, dass die Auftraggeber im Empfängerland für die Erstellung der Machbarkeitsstudie drei Vergleichsangebote einholen und der OeKB vorlegen müssen (ab einem Auftragswert von 40.000 €). Diese Konstruktion entspricht einer ungebundenen Finanzierung der Projektvorbereitung und macht das Programm in einem Projektierungskontext für österreichische Exportunternehmen kaum praktikabel. Zudem wurde die Einschränkung auf ein Projektvorbereitungsprogramm pro Planungsbüro negativ erwähnt, weil dadurch Kostenvorteile aus der gleichzeitigen Bearbeitung regional benachbarter Infrastrukturprojekte (z. B. in der Trinkwasserversorgung) ungenutzt bleiben. Schließlich wurde die fehlende Verknüpfung der Zusage für eine geförderte Projektvorbereitung mit der gleichzeitigen Zusage einer Promesse für einen Soft Loan im Erfolgsfall bemängelt.

5.2.6 Die Projekthinhalte, der Österreich-Gehalt und die Leistungen nach dem Projektende

Der Inhalt eines Soft Loan-Projektes – im Sinne der gelieferten Leistungen – unterscheidet sich im Regelfall nicht von jenem anderer Projekte. Produktspezifische Anpassungen an die jeweilige Umgebung sind der Regelfall und erfolgen somit auch in Soft Loan-Projekten. Manche Unternehmen berichten, dass aufgrund der Soft Loan-Bedingungen ein höherer Anteil an österreichischer Wertschöpfung besteht, der auch höhere Kosten verursacht. Die Erfüllung dieser Content-Regelung ist üblicherweise kein Problem. Es wurde jedoch auch erwähnt, dass bei manchen Vergabestrukturen Anlage- und Baukosten in einem Projekt

gleichzeitig anfallen, was den Österreich-Gehalt verringert und somit in Einzelfällen zu Problemen führen kann.

Die geförderten Unternehmen müssen gemäß den Vergabekonditionen in den drei Jahren nach dem Projektende jährlich einen Monitoringbericht zur Verfügung stellen. Dies wird vertragsgetreu wahrgenommen. Diese Monitoringberichte enthalten auch Informationen, die für eine (üblicherweise) nicht durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse relevant sind. Ein weiteres Monitoring über diesen Zeitraum hinaus ist nicht vorgesehen, erfolgt jedoch fallspezifisch. Zudem gab es vereinzelt Berichte über Wartungsverträge, die sich länger über das Projektende hinaus erstrecken.

5.2.7 Die institutionellen Gegebenheiten vor Ort

Die Interaktion mit den Institutionen vor Ort gestaltet sich – wie in einem Entwicklungskontext zu erwarten – schwierig. Beispielsweise wurde von Erfahrungen mit öffentlichen Behörden berichtet, die zeigen, dass die Umsetzung von Zeitplänen kaum möglich ist. Die Anbahnungsprozesse sind langwierig und auch beim Vertragsabschluss werden Verzögerungen berichtet, wobei es auch hier zu Unterschieden von Land zu Land kommt. Insbesondere politische Veränderungen bringen das Risiko des Abbruchs oder der Verzögerung in der Projektierung mit sich.

Diese Planungsunsicherheit hat auch Auswirkungen auf die Beschränkung der potentiellen Anzahl von Soft Loans, die ein Unternehmen beantragen kann. Es wurde berichtet, dass Soft Loan-finanzierte Projekte sich verzögerten und aufgrund der beschränkten Anzahl der erlaubten Soft Loans pro Unternehmen weitere Projektierungen nicht durchgeführt werden konnten bzw. eingestellt wurden. Es können zudem weitere Unsicherheiten bezüglich der Soft Loan-Tauglichkeit der Länder entstehen, etwa wenn Verzögerungen in der Projektanbahnung dazu führen, dass die Finanzierbarkeit der Projekte nicht mehr gewährleistet ist, weil ein Zielland die Soft Loan-Tauglichkeit verliert.

Ist ein Projekt einmal unterzeichnet, scheinen keine weiteren Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu bestehen. Das Zahlungsausfallsrisiko wird aufgrund der OeKB-Garantien als unbedeutend eingeschätzt. Grundsätzlich bestehen Bedenken hinsichtlich der Rechtssicherheit in Zielländern, insbesondere der Rechtsstandort China wird als schwierig wahrgenommen. Die Unternehmen berichteten jedoch keinerlei schlagend gewordene rechtliche Probleme.

5.2.8 Die mangelnden Nachfolgegeschäfte in Bosnien-Herzegowina

Bei der Auswahl der Unternehmen wurde ein Schwerpunkt auf Unternehmen mit Aktivitäten in Bosnien-Herzegowina gelegt, die Soft Loans für Exportgeschäfte in den Infrastrukturbereichen Abfallentsorgung, Ausbildung, Gesundheit, Trinkwasserver- bzw. Abwasserentsorgung nutzten. Dieses Empfängerland ist interessant, weil es im an sich gut erschlossenen Westbalkan und nahe zu Österreich liegt, wodurch grundsätzlich günstige Voraussetzungen für kommerzielle Exportaktivitäten bestehen. Dennoch gelang es nach dem Auslaufen der

Soft Loan-Tauglichkeit Bosnien-Herzegowinas nicht, Exportgeschäfte zu kommerziellen Konditionen durchzuführen.

Alle befragten Unternehmen waren unter anderem in Bosnien-Herzegowina aktiv. Sie berichteten einen operativen Stillstand in den Institutionen, welche langfristige Infrastrukturinvestitionen vergeben. Dieser fußt unter anderem auf den Budgetrestriktionen, die in zahlreichen Entwicklungsländern beobachtbar sind und in Bosnien-Herzegowina vor allem nach der Finanzkrise 2008/2009 besonders stark ausgeprägt waren. Zum anderen haben die politischen Spannungen zwischen den Vertretern der ethnischen Gruppen offenbar auch zu einer Art gegenseitiger Blockadepolitik in den Entscheidungsgremien geführt.

5.3 Möglichkeiten zur Ausweitung der Vergabe ungebundener Hilfskredite

Die OECD-Mitglieder gaben im Jahr 2016 insgesamt 103 Mrd. US-\$ für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) aus. Mehr als 80% davon wurden ohne Auflagen vergeben, d. h. sie zählen zu den Mitteln der ungebundenen Entwicklungszusammenarbeit (Übersicht 17). Im internationalen Vergleich vergeben die angelsächsischen und nordischen Länder mehr als 80% ihrer gesamten Ausgaben zur Entwicklungszusammenarbeit ungebunden, während die neuen EU-Mitgliedstaaten, Österreich und Portugal einen größeren Teil ihrer Mittel an Lieferungen aus dem eigenen Land binden. In Österreich fiel 2016 knapp die Hälfte der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit (ohne Verwaltungskosten und Flüchtlingshilfe) in den Bereich der gebundenen Mittel. Österreich liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der Industrieländer, was eher auf das niedrige Niveau der Direktausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen ist, als auf eine explizit verfolgte Strategie zur Rückführung heimischer Entwicklungshilfeausgaben. Deutschland erreicht z. B. trotz der überwiegend ungebundenen Mittel erfolgreich einen Mittelrückfluss in Form zusätzlicher Exporte von 140% der eingesetzten Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit (*Martinez-Zarzoso et al., 2009*). Für Schweden verzeichnet *Skärvall (2012)* einen positiven Zusammenhang zwischen schwedischen ODA-Ausgaben und Exporten mit einer Elastizität von +4,4%, wobei die positive Exportwirkung vor allem auf die "Aid for Trade"-Komponente der ODA-Ausgaben zurückzuführen ist. Skärvall führt diesen positiven Effekt auf die aus der Entwicklungszusammenarbeit entstehenden Kundenbeziehungen bzw. Vertriebswege zum Empfängerland zurück. Im Gegensatz zu Deutschland und Schweden wickelt Österreich einen vergleichsweise hohen Anteil seiner ODA-Ausgaben in Form von Hilfskrediten ab.

Das in den Soft Loans enthaltene Schenkungselement ist Teil der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit. Wenn ein Soft Loan verpflichtend mit heimischen Exporten verknüpft ist, zählt das Schenkungselement dieses Soft Loans zu den gebundenen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit. Wenn ein Soft Loan ohne eine solche Verknüpfung vergeben wird, zählt das darin enthaltene Schenkungselement zu den ungebundenen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Die OECD stellt neben den gesamten Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit auch eine Übersicht der Soft Loans zusammen. Österreich

notifizierte in der Periode zwischen 2009 bis 2016 insgesamt 3,6 Mrd. €, bzw. umgerechnet 2,8 Mrd. SDR des Internationalen Währungsfonds, an Soft Loans bei der OECD (Übersicht 18). Da alle österreichischen Soft Loans mit einem Exportgeschäft verknüpft sind, handelt es sich dabei ausschließlich um gebundene Hilfskredite. Die Notifikation eines gebundenen Hilfskredites ist ein Bestandteil der Gestaltung der Finanzierungskosten für ein potentielles Projekt. Falls sich der österreichische Projektwerber im Bieterverfahren durchsetzt, erfolgt eine Soft Loan-Vergabe. Solche Umwandlungen fanden in der Zeit zwischen 2009 und 2016 im Ausmaß von 1,3 Mrd. € statt.

Übersicht 17: Status und Umfang der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) nach Geberländern, 2016

	Insgesamt	Gebunden	Teilweise gebunden	Nicht zugeordnet	Ungebunden	In % von insgesamt
	Mio. US-\$					
Australien	2.098	-	-	-	2.098	100,0
Belgien	958	41	-	-	918	95,8
Dänemark	992	10	-	-	982	99,0
Deutschland	17.545	2.419	-	-	15.126	86,2
Finnland	304	14	-	-	290	95,3
Frankreich	7.386	259	-	17	7.110	96,3
Griechenland	11	1	-	-	10	90,3
Großbritannien	6.690	-	-	-	6.690	100,0
Irland	396	-	-	-	396	100,0
Island	29	-	-	-	29	100,0
Italien	794	39	0	-	755	95,0
Japan	20.311	2.513	-	2.079	15.719	77,4
Kanada	3.330	145	-	-	3.185	95,6
Korea	2.374	1.043	1	-	1.329	56,0
Luxemburg	258	3	-	1	254	98,5
Neuseeland	323	48	1	-	273	84,7
Niederlande	2.575	30	2	-	2.543	98,8
Norwegen	2.424	-	-	-	2.424	100,0
Österreich	450	217	-	-	233	51,8
Polen	168	110	-	-	58	34,5
Portugal	146	60	-	-	86	59,1
Schweden	2.229	76	6	-	2.146	96,3
Schweiz	1.578	89	-	-	1.488	94,3
Slowakei	24	7	2	-	15	64,3
Slowenien	20	7	-	3	11	53,4
Spanien	2.781	84	415	-	2.283	82,1
Tschechien	49	24	-	3	23	45,9
Ungarn	44	-	-	44	0	-
USA	26.939	9.531	-	-	17.409	64,6
Insgesamt	103.228	16.770	428	2.146	83.883	81,3

Q: OECD. Bilaterale Verpflichtungen ohne Verwaltungskosten und Flüchtlingshilfe (in-donor refugee costs).

Österreich ist mit Notifikationen im Ausmaß von 2,8 Mrd. SDR auf dem internationalen Parkett ein kleiner Spieler und stellte 1,5% des gesamten Volumens in dieser Periode zur Verfügung

(Übersicht 18). Die größten Nutzer von Hilfskrediten waren Japan und Frankreich, die gemeinsam mehr als drei Viertel aller Hilfskredite bei der OECD anmeldeten. Wenn man diese beiden Länder beiseitelässt, zählt Österreich hinter Südkorea, USA, Spanien und deutlich hinter Deutschland zu den intensiveren Nutzern von Hilfskrediten. Im Gegensatz dazu nützt Schweden dieses Instrument praktisch gar nicht, die Schweiz, Ungarn und Polen zählen ebenfalls zu den seltenen Nutzern.

Übersicht 18: Notifizierte gebundene und ungebundene Hilfskredite nach Geberland, 2006 bis 2016

Vergabeländer	Insgesamt		Gebunden		Ungebunden	
	Mio. SDR	Zahl	Mio. SDR	Zahl	Mio. SDR	In % von insgesamt
Österreich	2.829	482	2.829	-	-	-
Belgien	1.877	213	1.843	5	34	1,8
Dänemark	1.601	80	1.591	5	10	0,6
Finnland	505	49	505	-	-	-
Frankreich	35.579	75	5.877	345	29.702	83,5
Deutschland	3.900	2	223	81	3.678	94,3
Ungarn	249	20	249	-	-	-
Italien	1.570	40	814	44	757	48,2
Japan	105.538	81	22.705	535	82.833	78,5
Südkorea	12.923	312	12.606	12	318	2,5
Niederlande	1.223	116	1.223	-	-	-
Polen	509	52	509	-	-	-
Portugal	1.367	73	1.367	-	-	-
Spanien	4.575	362	4.429	7	146	3,2
Schweden	15	-	0	1	15	100,0
Schweiz	130	20	130	-	-	-
USA	8.966	488	8.966	-	-	-
Insgesamt	183.354	2.465	65.864	1.035	117.491	64,1

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. Bei der OECD notifizierte Hilfskredite ohne Rahmenverträge. SDR: Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds.

Die Notifikationen der Länder mit ungebundenen Hilfskrediten sind in Übersicht 19 zusammengefasst. Das dominante Auftreten von Frankreich und Japan fällt auf, weil im Vergleich zu diesen beiden Ländern nur noch Deutschland in nennenswertem Ausmaß ungebundene Hilfskredite einsetzt. Beide Länder haben jährlich in etwa eine konstante Zahl an notifizierte Projekten, deren Projektvolumen jedoch im Zeitverlauf stark zunimmt. Die Zahlen für Deutschland schwanken hingegen deutlich im Zeitverlauf und nahmen zuletzt wieder ab. Im Gegensatz dazu dürfte Italien seit 2012 in geringem Umfang die Schiene der ungebundenen Hilfskredite nutzen. Übersicht 20 zeigt das Spiegelbild dieser Entwicklung in Form der Anteile gebundener Hilfskredite am Volumen der OECD-Notifikationen. Es ist auffällig, dass gerade die kleinen Länder nahezu vollständig gebundene Hilfskredite vergeben, während die großen Industrieländer – mit Ausnahme der USA – überwiegend ungebundene Hilfskredite zusprechen. Übersicht 21 zeigt die dazu gehörenden Volumina.

Übersicht 19: Notifizierte ungebundene Hilfskredite nach Geberland und Jahr, 2006 bis 2015

	Belgien	Dänemark	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	Südkorea	Spanien	Schweden
Zahl									
2006			12	8	4	48		2	
2007	1		22	3		67	1	1	
2008			9			50	1	2	
2009		2	17	4		33	1	1	1
2010	1	1	29	9		45		1	
2011	1	1	38	4		44	5		
2012		1	37	20	6	35	1		
2013			32	23	10	47	1		
2014			34	8	5	51			
2015	1		50		9	52	1		
Mio. SDR									
2006			247	137	83	5.217		30	
2007	4		480	47		6.880	30	6	
2008			330			6.680	15	4	
2009		3	650	330		3.340	15	100	15
2010	4	3	1.164	909		5.670		6	
2011	9	2	1.871	45		9.310	165		
2012		3	2.876	790	49	4.610	15		
2013			5.150	1.195	207	7.740	15		
2014			3.261	165	105	8.105			
2015	3		6.582	0	113	10.511	60		

Q: OECD. SDR: Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds.

Übersicht 20: Die Bedeutung der notifizierte gebundenen Hilfskredite nach Geberland und Jahr, 2006 bis 2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteil der gebundenen Notifikationen an insgesamt in %										
Österreich	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Belgien	100,0	95,0	100,0	100,0	98,0	94,5	100,0	100,0	100,0	99,0
Dänemark	100,0	100,0	100,0	96,5	97,8	99,0	96,3	100,0	100,0	100,0
Finnland	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Frankreich	66,8	36,4	71,9	27,3	27,0	5,5	0,2	9,6	21,8	1,8
Deutschland	0,0	5,1	-	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Ungarn	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	-
Italien	46,1	100,0	-	100,0	100,0	100,0	11,0	12,7	39,5	23,2
Japan	6,3	17,3	12,8	0,0	24,1	21,9	19,3	6,3	25,5	35,5
Südkorea	100,0	94,7	99,2	97,4	100,0	80,0	98,1	98,3	100,0	96,1
Niederlande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-
Polen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Portugal	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	-
Spanien	95,9	99,3	99,4	91,7	97,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Schweden	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
Schweiz	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	100,0	-	100,0	-
USA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. Ohne Rahmenverträge.

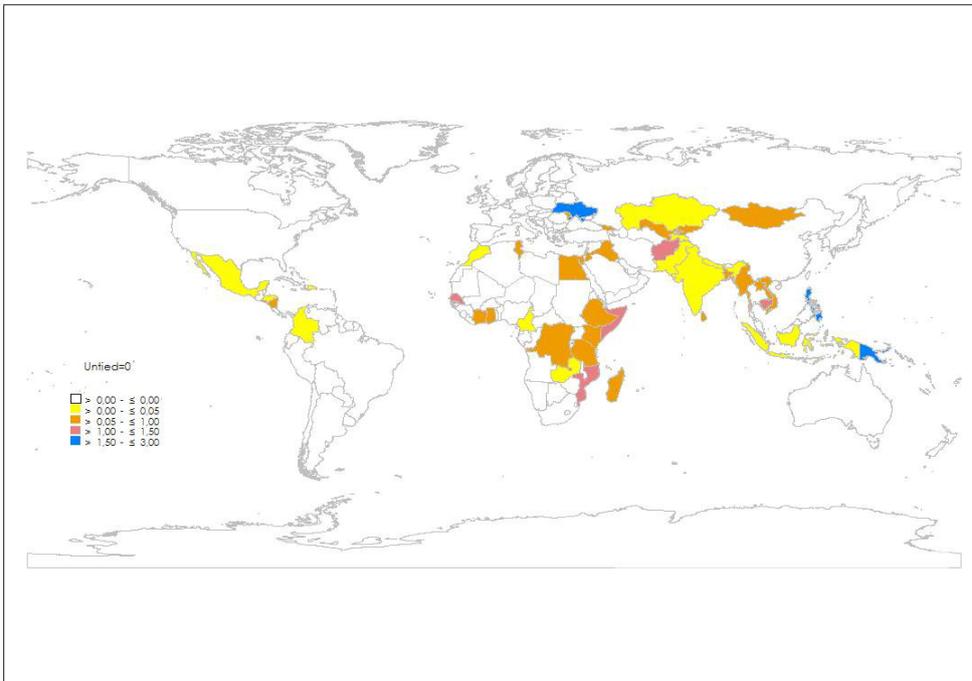
Übersicht 21: Das Ausmaß notifizierter gebundener Hilfskredite nach Geberland und Jahr, 2006 bis 2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. SDR									
Österreich	179	165	306	279	307	432	436	304	106	131
Belgien	89	77	117	320	201	147	162	160	118	253
Dänemark	308	258	249	82	111	152	66	92	77	10
Finnland	108	17	104	25	115	39	64	9	24	4
Frankreich	498	275	843	244	430	109	6	550	910	120
Deutschland	0	3	0	220	0	0	0	0	0	0
Ungarn	14	34	0	43	39	0	30	30	30	0
Italien	71	251	0	209	30	115	6	30	69	34
Japan	350	1.440	980	0	1.805	2.610	1.100	520	2.780	5.780
Südkorea	431	534	1.801	565	1.141	662	789	844	1.635	1.480
Niederlande	400	662	19	95	45	3	0	0	0	0
Polen	7	94	75	4	33	5	88	0	30	60
Portugal	200	34	0	358	415	194	102	0	64	0
Spanien	699	887	663	1.100	268	86	82	410	176	60
Schweiz	37	15	5	21	0	0	50	0	3	0
USA	493	568	449	233	895	533	1.402	959	826	831

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. Ohne Rahmenverträge.

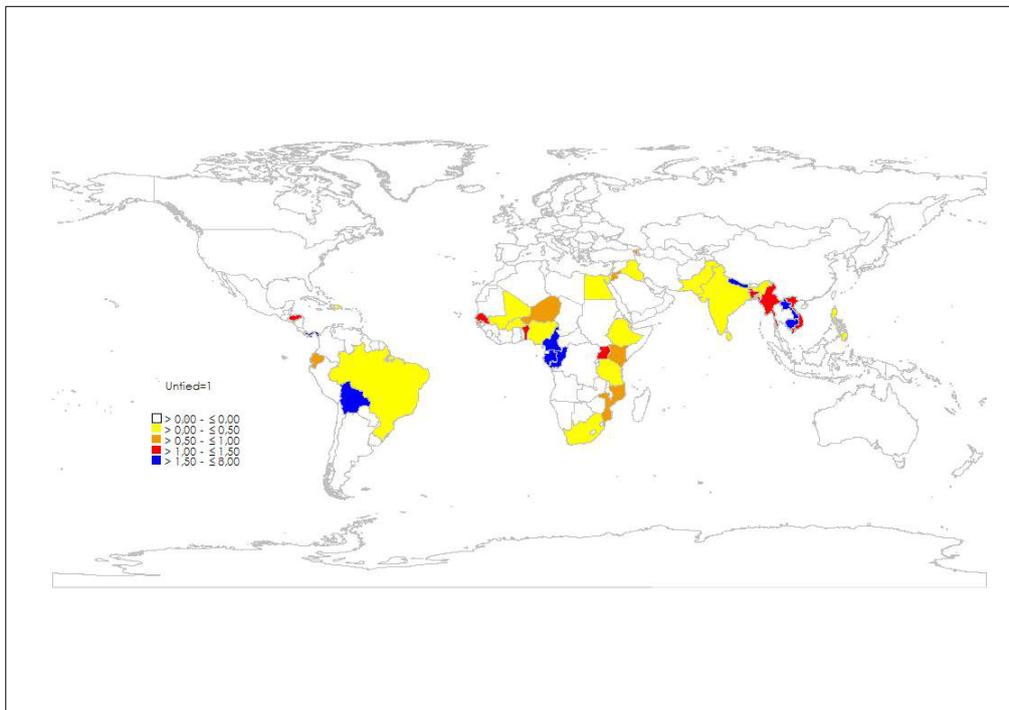
Die größten Empfängerländer von Hilfskrediten (2006 bis 2015) befinden sich in Asien. Indien führt dabei die Empfängerliste mit 19 Mrd. SDR an Hilfskrediten vor Vietnam (7,3 Mrd. SDR) und Bangladesch (7,2 Mrd. SDR) an; danach folgen Indonesien (6,4 Mrd. SDR), der Irak (6,2 Mrd. SDR) und China (4,2 Mrd. SDR). Erst danach kommen mit Marokko (3,8 Mrd. SDR) und Ägypten (3 Mrd. SDR) die ersten Länder in Afrika. Die weltweite geographische Verteilung der Hilfskredite im Jahr 2015 in Abbildung 14 und Abbildung 15 ist jeweils für die gebundenen und die ungebundenen Hilfskredite getrennt dargestellt. Damit die Bedeutung der Hilfskredite für das jeweilige Empfängerland besser eingeschätzt werden kann, sind die im Jahr 2015 für ein Empfängerland notifizierten Hilfskredite auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen. Im Jahr 2015 wurden für 40 Länder ungebundene Hilfskredite bei der OECD notifiziert; die Liste der Empfängerländer von gebundenen Hilfskrediten ist um 6 Staaten länger. Während Länder in Mittelamerika eher gebundene Hilfskredite erhalten, haben in Südamerika ungebundene Hilfskredite eine größere Bedeutung. Eine ähnlich klare räumliche Trennung lässt sich für Afrika nicht identifizieren. Im Gegensatz dazu dominieren in Zentralasien und den südostasiatischen Inselstaaten die gebundenen Hilfskredite während die Länder in Vorder- und Hinterindien sowohl gebundene als auch ungebundene Hilfskredite erhalten. Von den großen Empfängerländern des Jahres 2015 bekam nur China ein vergleichsweise (relativ zum eigenen Bruttoinlandsprodukt) geringes Volumen an Hilfskrediten.

Abbildung 14: Verteilung der gebundenen Hilfskredite, 2015



Q: OECD, Weltbank. Soft Loans relativ zum Bruttoinlandsprodukt (in %).

Abbildung 15: Verteilung der ungebundenen Hilfskredite, 2015



Q: OECD, Weltbank. Soft Loans relativ zum Bruttoinlandsprodukt (in %).

5.3.1 Die Bemühungen der OECD zur Einschränkung gebundener öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA)

Die Diskussion gebundene versus ungebundene Entwicklungshilfemittel findet schon seit der Einführung des Entwicklungshilfekomitees der OECD (DAC) statt. *Fritz et al.* (2014) stellen eine intensive Beschreibung der historischen Entwicklung zusammen. *Holland* (2008) führt als negative Auswirkungen gebundener Mittel der Entwicklungszusammenarbeit Verzerrungen zugunsten des Geberlandes, überhöhte Kosten für das Entwicklungsland und den niedrigeren Ertrag der Mittel für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) an. Die *OECD* (2008) fügt zu diesen Argumenten noch Merkmale hinzu, die dem Governance-Bereich zuzurechnen sind: die Projekteigentümerschaft durch das Empfängerland und die Ausrichtung des Projektes an den Prioritäten des betroffenen Entwicklungslandes sind wichtige Merkmale für die erfolgreiche und nachhaltige Abwicklung von Entwicklungshilfeprojekten. Zusätzlich behindern gebundene Hilfskredite die lokale und regionale Beschaffung von Vorleistungen für ein Entwicklungsprojekt. Aus finanzieller Sicht binden die langen Rückzahlungsperioden auf Jahrzehnte Budgetmittel der Entwicklungsländer, die bei einer reinen Transferzahlung nicht notwendig wären. Diesen Argumenten steht die größere politische Unterstützung für Entwicklungshilfeprojekte in Verbindung mit heimischen Exporten der Geberländer gegenüber. Weiters haben Hilfskredite aus Sicht der Geberländer im Vergleich zu direkten Transferzahlungen an Entwicklungsländer einen größeren Hebel, d. h. es kann mit kleineren laufenden Budgetbelastungen in Form der jährlichen Zinssubvention ein größeres Volumen an Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden.

Nach der Einrichtung des Entwicklungshilfekomitees führte eine Reihe von Vereinbarungen schließlich im Jahr 2001 zu einer OECD-Empfehlung, die Mittel an die wenig entwickelten Länder (LDC) und an die hochverschuldeten Länder (HIPC) nicht mehr an Lieferungen und Leistungen des Geberlandes zu binden¹⁵⁾. In dieselbe Richtung weisen die Vorgaben des Helsinki-Paketes, die die derzeit gültigen Mindestvorgaben für das Schenkungselement in Hilfskrediten vorgeben. Das Helsinki-Paket ist Bestandteil der OECD-Vereinbarungen über staatlich gestützte Exportkredite. Es sollte unterbinden, dass die OECD-Mitgliedstaaten in einen Förderwettbewerb für Exporte in Entwicklungsländer treten und legte dazu Mindestgrenzen für das Schenkungselement in Hilfskrediten fest. In dieser Vereinbarung wurde auch ein Mindesteinkommen für Entwicklungsländer festgelegt, ab dem Hilfskredite gewährt werden können.

Zur Eignung als Bestandteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) müssen gebundene Hilfskredite drei Eigenschaften erfüllen:

- sie sind an die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus dem Geberland gebunden,
- es handelt sich dabei um einen Kredit und nicht um eine Transferzahlung,

¹⁵⁾ <http://www.oecd.org/newsroom/untyingaidtotheleastdevelopedcountriestheoecddacrecommendation.htm>.

- der gebundene Hilfskredit muss einen Mindestbetrag an reinen Transfers (Schenkungs-element) überschreiten, und es muss ein Zusammenhang mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit bestehen.

Gebundene Hilfskredite schließen internationale Ausschreibungen als Vergabeverfahren für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen nicht grundsätzlich aus, weil in einem solchen Ausschreibungsverfahren der Projektpreis, die Qualität und die Finanzierungskosten als ein Gesamtbündel präsentiert werden und damit dem Wettbewerb ausländischer Anbieter ausgesetzt sind. Daher kommt auch den Promessen für Soft Loans während der Anbotsphase ein hoher Stellenwert im internationalen Wettbewerb um Aufträge zu. Erst nach der Umwandlung der Notifikation zum Soft Loan wird die Bindung des Entwicklungshilfeempfängerlandes an den jeweiligen Exporteur verbindlich.

5.3.2 Sollen Soft Loans in Zukunft als ungebundene Hilfskredite gestaltet werden?

Österreich liegt im internationalen Vergleich der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit mit einem Anteil am Bruttonationalprodukt (BNP) von 0,42% (2016) im Mittelfeld der Industrieländer. Die Nachbarländer Deutschland (0,7%) und die Schweiz (0,5%) geben deutlich mehr aus. Länder in Skandinavien erreichen Spitzenwerte mit 0,9% des BNPs (Schweden) bzw. 1,1% (Norwegen). Zusätzlich vergibt Österreich einen vergleichsweise großen Teil der bilateralen Entwicklungshilfemittel in Form gebundener Hilfskredite. Die OECD versucht im Rahmen des Pariser Abkommens von 2005 die gebundenen Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit einzuschränken und drängt ihre Mitglieder dazu, verstärkt ungebundene Mittel einzusetzen. Die österreichischen Soft Loans fallen in die Kategorie der gebundenen Hilfskredite und wären entsprechend der OECD-Ziele mittel- bis langfristig durch ungebundene Hilfskredite zu ersetzen.

Eine Analyse der bei der OECD notifizierten Hilfskredite nach dem Kriterium der Bindung an Lieferungen des Geberlandes zeigt eine deutliche Kluft zwischen Frankreich bzw. Japan und den restlichen Industriestaaten. Diese beiden Länder setzten 2015 bereits überwiegend ungebundene Hilfskredite in der Entwicklungszusammenarbeit ein. Nur Italien und Deutschland änderten in den letzten Jahren ihre Vergabepolitik in dieselbe Richtung. Diese Länderstruktur zeigt bereits, dass kleine Volkswirtschaften im internationalen Vergleich ungebundene Hilfskredite nicht bzw. kaum einsetzen. Neben dem wirtschaftlichen Interesse der Exporteure an einer gut dotierten Ausfuhrförderung dürfte auch die geringe Marktmacht von Unternehmen aus kleinen Ländern bei internationalen Ausschreibungen in Schwellen- und Entwicklungsländern einen wichtigen Grund dafür bilden. Große Länder verfügen eher über ein ausgebautes internationales Netzwerk an Außenhandelsstützpunkten, das die Durchschnittskosten für ein entsprechendes Informationssystem in Grenzen hält. Teilweise handelt es sich dabei um alte Kolonialmächte mit intensiven Beziehungen zu Schwellen- und Entwicklungsländern. Große Industrieländer können auch durch das größere Volumen an Entwicklungszusammenarbeit leichter über Beratungsaktivitäten die Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens beeinflussen (Fritz et al., 2014). Die internationale Evidenz über die

Verteilung ungebundener Hilfskredite gibt jedenfalls für Österreich einen Hinweis darauf, dass die Bindung von Hilfskrediten weiterhin genutzt werden sollte, wenn Soft Loans eine positive Wirkung auf das Exportvolumen entfalten sollen.

In Bezug auf die österreichischen Soft Loans erscheinen die Kritikpunkte von *Holland* (2008) und der *OECD* (2008) an gebundenen öffentlichen Entwicklungshilfemittel unzutreffend. Da Soft Loans zur Darstellung günstiger Finanzierungskosten in einem Bündel mit anderen Kriterien (preis- und qualitätsbezogenen) einem internationalen Wettbewerb mit anderen Projektwerbern ausgesetzt sind, sollten die Projekte weder mit Verzerrungen, noch mit überhöhten Kosten oder einem zu niedrigen Ertrag verbunden sein. Der hohe Eigenmittelbedarf auf Seiten des Empfängerlandes gibt dem Empfängerland einen hohen Anreiz sich für marktnahe Preise und Finanzierungsbedingungen einzusetzen. Schließlich gibt es eine zusätzliche politische Kontrolle im Empfängerland, weil die mit einem Soft Loan verbundene Belastung des öffentlichen Budgets vom jeweiligen Parlament einzeln oder in Rahmenverträgen genehmigt werden muss. Die politische Kontrolle durch nationale Parlamente sollte einem überhöhten Projektaufwand ebenfalls entgegenwirken, die Ausrichtung des Projektes in bestehende entwicklungspolitische Programme lenken und eine nachhaltige Gestaltung fördern (vgl. auch *Fritz et al.*, 2014, S. 414f.). Zusätzlich erhebt die OeKB für jedes Projekt, ob es eine Übereinstimmung mit den entwicklungspolitischen Programmen des Empfängerlandes gibt.

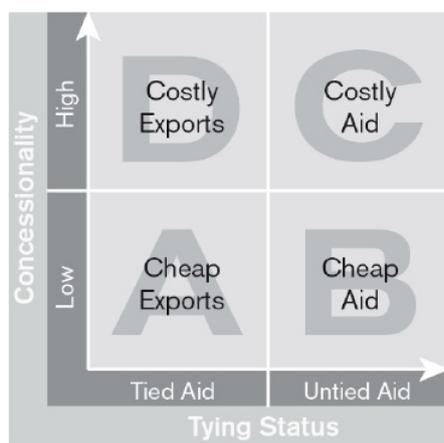
Aus der Ausrichtung der Projekte an den jeweiligen nationalen entwicklungspolitischen Zielen und durch den Einschluss von Institutionen des Empfängerlandes in die Projektentwicklung und die Umsetzung sollte ein größeres Ausmaß an Verantwortungsbewusstsein und Anreizen geschaffen werden, das auch einen langfristigen und nachhaltigen Projekterfolg gewährleistet. Im Hinblick auf die Ziele der Pariser Erklärung und die seither stattfindenden Bestrebungen der OECD zur Ausweitung ungebundener Mittel für die Entwicklungshilfezusammenarbeit erfüllen Soft Loans daher alle gewünschten Kriterien ungebundener Hilfskredite.

Projekte mit österreichischer Soft Loan-Finanzierung entstehen dezentral im Kontakt zwischen Exporteuren und Behörden bzw. staatsnahen Unternehmen in den Empfängerländern. Sie sind an den Marktstrategien österreichischer Exporteure ausgerichtet und nicht unmittelbar an der Ausrichtung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit orientiert, bzw. nicht in deren Abwicklung eingebunden. Die von der OECD eingeforderte stärkere Harmonisierung österreichischer entwicklungspolitischer Initiativen mit jener der anderen Geberländer ist mit der Konstruktion von Soft Loans unvereinbar. Dieser Zielkonflikt zwischen Ausfuhrförderung und Entwicklungszusammenarbeit ist bereits an den unterschiedlichen Länderlisten (Soft Loans versus Entwicklungszusammenarbeit) erkennbar. Weiters sind die mit Soft Loans unterstützten Projekte auf die Verbesserung bestimmter Infrastrukturbereiche konzentriert und mit den österreichischen entwicklungspolitischen Maßnahmen nicht koordiniert.

Unter den gegebenen internationalen Vorgaben können Soft Loans im Prinzip entlang zweier Dimensionen weiterentwickelt werden. Erstens kann das Ausmaß der Transferkomponente

(Konzessionalität) erweitert werden (d. h. mehr Entwicklungshilfe) und zweitens kann der Anteil gebundener Hilfskredite eingeschränkt werden (d. h. weniger Bindung an österreichische Wertschöpfungsquoten und Exporte). Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind in Abbildung 16 als Bewegungen entlang der beiden Achsen dargestellt. Auf der vertikalen Achse ist das Ausmaß der Transferkomponente eines Soft Loans aufgetragen und auf der horizontalen Achse das Ausmaß an Ungebundenheit. Je weiter oben bzw. je weiter rechts in Abbildung 16 ein Projekt der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt ist, desto eher entspricht dieses Projekt einem ungebundenen ODA-Transfer. Das österreichische System der Soft Loans kann in dieser Abbildung auf der Mitte der senkrechten Achse im Grenzbereich zwischen den Sektoren A und D angesiedelt werden, weil alle Soft Loans gebundene Hilfskredite sind und das Schenkungselement mindestens 35% bzw. 50% beträgt.

Abbildung 16: Zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten für Soft Loans in Bezug auf vermehrte Konzessionalität bzw. eingeschränkte Gebundenheit



Q: Fritz et al. (2014).

Unter den aktuellen Richtlinien der OECD, den budgetären Beschränkungen des Bundes und dem wirtschaftspolitischen Zielbündel österreichischer Soft Loans erscheint ein Verbleib auf der senkrechten Achse zwischen den Sektoren A und D sinnvoll. Die Reform des Systems in Richtung Sektor B ist für kleine Volkswirtschaften durch die Sickerverluste der Entwicklungshilfegelder an andere Exportländer unattraktiv. Die Ausweitung des Schenkungselementes und damit eine Entwicklung auf der senkrechten Achse nach oben würde zwar die ODA-Mittel ausweiten, erschwert aber gleichzeitig die Erreichung eines mittelfristig ausgeglichenen Bundesbudgets. Eine Verlagerung des Systems in Richtung des Sektors C kombiniert die Varianten D und B und erscheint noch unattraktiver. Zusammenfassend ist für das Instrument der Soft Loans im Hinblick auf die Ziele des Ausfuhrförderungsgesetzes (positiver Beschäftigungs- und Leistungsbilanzeffekt) der Verbleib auf der senkrechten Achse mit einem hohen Ausmaß an Bindung vorteilhaft. Für die Erreichung eines ausgeglichenen Staatsbudgets ist ein niedriges Ausmaß an Konzessionalität günstig. Aus diesem Blickwinkel ist die Anrechnung des für Soft Loans vorgegebenen

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

Da nur nicht-profitorientierte Projekte in Ländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen für einen Soft Loan tauglich sind, erfüllen Soft Loans die OECD-Vorgaben zur Anrechnung des Schenkungselements für ODA-Ausgaben. Aus der Sicht Österreichs ermöglicht dieses Schenkungselement eine Mitgestaltung in der Verwendung von ODA-Mitteln im Empfängerland und stärkt den Druck zur Einhaltung der OECD-Regeln für die Geschäftsanbahnung und den Geschäftsablauf sowie die Vorgaben der EU in Bezug auf demokratiepolitische Anforderungen an das Empfängerland. Das Schenkungselement von mindestens 35% bzw. 50% impliziert gleichzeitig einen spürbaren Selbstbehalt des Empfängerlandes, der ein starkes Eigeninteresse am Projekterfolg und ein hohes Kostenbewusstsein erzeugt. Diese Verknüpfung schafft gute Voraussetzungen zur Einhaltung der Empfehlungen aus der Pariser Deklaration in Bezug auf ein hohes Ausmaß an Projekteigentümerschaft, die Einbettung in die regionale Entwicklungsstrategie und das Kostenbewusstsein des Empfängerlandes. Die Umschichtung von gebundenen zu ungebundenen Soft Loans würde daher die von der OECD angestrebte Erhöhung der Effektivität des Mitteleinsatzes in der Entwicklungszusammenarbeit nicht erreichen.

Eine Alternative zur Umschichtung von gebundenen zu ungebundenen Soft Loans könnte in der Senkung des österreichischen Wertschöpfungsanteils bei gleichzeitiger Anhebung des Zukaufs lokaler Vorleistungen im Empfängerland bestehen. Diese Möglichkeit könnte einigen österreichischen Exporteuren die Darstellung der Soft Loan-Tauglichkeit von Projekten erleichtern. Zusätzlich könnte mit einem höheren lokalen Wertschöpfungsanteil die preisliche Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Exporteure gesteigert werden; gleichzeitig hätten Unternehmen aus dem Empfängerland – bei ausreichend vorhandener Kapazität – größere Absatz- und Entwicklungschancen. Die Kooperation mit einem österreichischen Unternehmen würde einen Know-how-Transfer an lokale Anbieter ermöglichen und für österreichische Exporteure lokale Kooperationspartner bringen. In der Praxis dürfte jedoch die Absenkung der österreichischen Wertschöpfungsklausel – bei gleichzeitiger Erhöhung des lokalen Wertschöpfungsgehaltes – für die OeKB schwer beobachtbar sein, sodass ein entsprechend hoher Aufwand aus Kontrollkosten zu erwarten wäre.

Der Druck internationaler Organisationen zur Steigerung des Anteils ungebundener ODA-Mittel hält unvermindert an (OECD, 2017); mittlerweile beträgt dieser Anteil 81% (Übersicht 17). Wenn diese Entwicklung fortschreitet, könnte das Instrument der gebundenen Soft Loans für Österreich in Zukunft nicht mehr zur Verfügung stehen. Als vorbereitende Maßnahme für diesen Fall könnten, trotz der grundsätzlichen Bedenken, ungebundene Hilfskredite für ausgewählte Bereiche der Infrastrukturinvestitionen bereitgestellt werden. Der frühzeitige Aufbau an Erfahrung mit diesem neuen Instrument ermöglicht zumindest in jenen

Bereichen eine Kontinuität der Ausfuhrförderung, in denen österreichische Exporteure hohe Chancen für einen Zuschlag in der Projektvergabe haben. Dennoch sollte die Vereinbarkeit gebundener Soft Loans mit den DAC-Zielen in internationalen Diskussionen aktiv vorgetragen werden.

Ein weiteres Element der OECD-Strategie zur Steigerung der Effizienz entwicklungspolitischer Maßnahmen ist die stärkere Harmonisierung entwicklungspolitischer Maßnahmen unter den Geberländern. Eine verstärkte Harmonisierung kann wegen der sehr marktnahen und dezentralen Entwicklung von Projekten mit Soft Loan-Finanzierung nicht erreicht werden und würde auch die Zielerreichung in Bezug auf die Ausfuhrförderung gefährden.

Modul 3: Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans

6. Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans

6.1 Hintergrund und Einbettung in die österreichische EZA

Ziel dieses Moduls ist die Diskussion der entwicklungspolitischen Auswirkungen der österreichischen Soft Loan-Aktivitäten. Diese sind Teil der offiziellen EZA-Zahlungen (Official Development Aid, ODA), die wie folgt definiert werden: *Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries ("bilateral ODA") and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies—with the pure purpose of export promotion—is excluded¹⁶⁾.*

Es muss also eine Reihe von Erfordernissen erfüllt sein (siehe Kapitel 5). Erstens benötigt man ein Förderelement. Den OECD-Regeln folgend erhalten Soft Loans, die an Kreditnehmer in Entwicklungs- und Schwellenländer gehen, ein Mindestzuschusselement von 35%. Dieses wird auf 50% für LDC (Least Developed Countries) erhöht. Das Förderelement stellt sich durch einen Kredit dar, dessen Zinssatz unter dem Marktzinssatz liegt, und üblicherweise tilgungsfreie Zeitspannen und lange Laufzeiten vorsieht. Mit Soft Loans finanzierte Projekte dürfen laut OECD nicht finanziell tragfähig sein, d. h. die Projektaufwendungen müssen die Projekteinnahmen übersteigen. Zudem dürfen keine kommerziellen Finanzierungen für derartige Projekte im betreffenden Abnehmerland verfügbar sein. Zweitens werden sie von einer offiziellen Förderagentur abgewickelt, was in Österreich durch die OeKB erfüllt wird.

Drittens müssen - neben der Unterstützung österreichischer Unternehmen durch die Forcierung des Handels - entwicklungspolitische Ziele verwirklicht werden. So sollen die Projekte u. a. entwicklungspolitische Relevanz und Nachhaltigkeit besitzen sowie die multilateralen und bilateralen Kooperationen stärken (BMF, 2016A). Der sektorale Schwerpunkt deutet auf den Entwicklungscharakter des Instruments hin, insbesondere Projekte aus den Sektoren Gesundheit, Umwelt, Bildung, Weiterbildung, Transport, Wasser, Abwasser und Katastrophenschutz werden finanziert.

Die jährlichen Zuschussleistungen des BMF werden dem BMEIA (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres) als ODA-anrechenbar gemeldet. Somit zählen die durch die OeKB vergebenen Soft Loans zur offiziellen Entwicklungszusammenarbeit der Republik Österreich. Im Bundesvoranschlag des Finanzministeriums für 2017 wurden hierfür 28,05 Mio. € budgetiert (BMF, 2016B). Dies entspricht einem Anteil von 2,2% an den gesamten

¹⁶⁾ OECD Glossary of Statistical Terms: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043> (abgerufen am 14.11.2017).

Entwicklungshilfeleistungen Österreichs, und 3,8% an der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, zu denen Soft Loans zuzuordnen sind. Dies zeigt, dass Soft Loans im österreichischen EZA-Portfolio eine vergleichsweise kleine Rolle einnehmen (BMF, 2016B)¹⁷⁾.

Soft Loans stellen ein Instrument der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit dar, befinden sich jedoch im Spannungsfeld zwischen wirtschaftsnaher Entwicklung bzw. Außenhandelsunterstützung, die nicht ODA anrechenbar ist. Der Ursprung von Soft Loans liegt in der Exportförderung der USA durch die Export Import Bank. Diese fokussierte sich Anfang der 1990er-Jahre verstärkt auf privatwirtschaftliche Bereiche, in denen bis zu diesem Zeitpunkt keine Entwicklungsgelder ausgezahlt wurden (Ray, 1995). Im Zeitablauf wurden Soft Loan-Finanzierungen zum üblichen entwicklungspolitischen Instrumentenmix hinzugefügt und können heute budgetär der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zugeordnet werden.

Eine diesbezügliche Frage ist, ob Soft Loans grundsätzlich zur Entwicklungszusammenarbeit zählen sollten, oder ob sie eher der Exportunterstützung zugehörig sind. Die derzeitige Zuordnung von Soft Loans zur Entwicklungszusammenarbeit erscheint vor dem Hintergrund der Förderung von Aktivitäten österreichischer Unternehmen im Ausland als sinnvoll. Beispielsweise können so die Auswirkungen der Projekte vor Ort überprüft werden, etwa hinsichtlich der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Auch könnte grundsätzlich die Erfüllung klassischer Entwicklungsziele wie der Armutsbekämpfung, überprüft werden.

Im Folgenden wird das österreichische Soft Loan-Portfolio aus entwicklungspolitischer Sicht beleuchtet, die Einschätzungen der Unternehmen hinsichtlich der lokalen Auswirkungen der Kredite gezeigt und letztlich einige wirtschaftspolitische Implikationen abgeleitet.

6.2 Das Soft Loan-Portfolio aus entwicklungspolitischer Sicht

Die Monitoringauswertung des Soft Loan-Projektportfolios bietet eine grobe Übersicht über die thematische Zuordnung der geförderten Projekte. Der Großteil des Portfolios ist dem Gesundheitssektor zuzuordnen, gefolgt von Transportinfrastruktur im weiteren Sinne (inkl. Brücken und Feuerwehrfahrzeuge und Notruf-Funktechnologien) sowie Ausbildungsprojekten. Diese Themenfelder sind durchwegs im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs)¹⁸⁾.

Diese Schwerpunkte reflektieren die Herausforderungen zahlreicher Entwicklungsländer. Die Zielländer haben diese in ihren Entwicklungsstrategien verankert. Um einen Überblick über die Strategien auf Land-Sektor-Ebene zu geben, wurden die Kooperationsabkommen der Weltbank als größter Entwicklungsbank mit den jeweiligen Zielländern herangezogen, die "Country Partnership Frameworks" (siehe Übersicht 26 im Anhang). Auch hier zeigt sich eine

¹⁷⁾ Diese Darstellung basiert auf Daten des Finanzministeriums, die sich von den OECD-DAC-Zahlen unterscheiden, die weder administrative Kosten noch Ausgaben für Flüchtlinge berücksichtigen. Siehe <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statistics-on-resource-flows-to-developing-countries.htm> (abgerufen am 15.2.2018).

¹⁸⁾ Siehe <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (abgerufen am 27.11.2017).

Übereinstimmung der Sektoren, die den geförderten Soft Loan-Projekten zuzuordnen sind. Eine Prüfung der länderspezifischen entwicklungspolitischen Herausforderung, wie sie hier vorgenommen wurde, ist im Soft Loan-Vergabeprozess jedoch nicht verankert.

Übersicht 22: Das thematische Soft Loan-Portfolio und die Ziele für nachhaltige Entwicklung

Sektor	Projekte	Anteil	Sustainable Development Goal
Ausbildung	39	11%	Goal 4: Ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning
Erneuerbare Energie	7	2%	Goal 7: Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
Gesundheit und Medizintechnik	219	64%	Goal 3: Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
Landwirtschaft	3	1%	Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
Öfftl. Verw., Kunst	6	2%	Goal 17: Revitalize the global partnership for sustainable development
Transportinfrastruktur, Feuerwehr	42	12%	Goal 9: Build resilient infrastructure, promote sustainable industrialization and foster innovation
Trink- und Abwasser	28	8%	Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all

Q: OeKB-Monitoringauswertung, SDGs (Vereinte Nationen), WIFO-Darstellung.

In Bezug auf das lokale Umfeld zeigt das Länderportfolio ebenso ein leicht gemischtes Bild hinsichtlich der Zielländer. Während die Mehrzahl der Zielländer auf der Liste der LDC geführt wird, finden sich auch einige Schwellenländer (z. B. Indonesien) unter den Empfängerländern. Zusätzlich zu einer einfachen BIP pro Kopf Auswertung bieten die "Worldwide Governance Indicators" der Weltbank einen Überblick über die lokalen Gegebenheiten. Diese sind die Korruptionskontrolle, die Effektivität der Regierung, die politische Stabilität und das Fehlen von Gewalt und Terrorismus, die Regulierungsqualität als Indikator für ein freies Unternehmertum, die Rechtsstaatlichkeit sowie letztlich ein Demokratieindikator (siehe Übersicht 23). Je höher die ausgewiesenen Werte, desto besser schneidet ein Land in der jeweiligen Dimension ab.

Auch hier zeigt sich ein differenziertes Bild. Die geförderten Unternehmen finden unterschiedliche lokale Rahmenbedingungen vor. Während LDC erwartungsgemäß schlechter abschneiden als Schwellenländer, zeigen auch Länder mittleren Einkommens, wie Ägypten, eine geringe Performance bezüglich des Umfelds. Auffällig ist auch, dass die Werte der Kategorie "Voice and Accountability", ein Indikator der Güte des demokratischen Systems, mitunter sehr niedrig sind. Demokratieentwicklung ist ein explizites Ziel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit.

Übersicht 23: Ausgewählte Wirtschafts- und Governanceindikatoren der Soft Loan-Empfänglerländer, 2016

	BIP pro Kopf in US\$	Control of Corruption	Government Effectiveness	Political stability and Absence of Violence/Terrorism	Regulatory Quality	Rule of Law	Voice and Accountability
Ägypten	3514.49	32.21	27.88	9.05	17.79	35.58	14.29
Albanien	4146.90	41.35	52.40	55.24	60.58	39.42	51.72
Armenien	3606.15	32.69	49.52	24.76	62.98	50.48	30.54
Kap Verde	2997.75	79.33	56.73	77.14	42.79	63.46	78.33
China	8123.18	49.04	67.79	27.14	44.23	46.15	6.90
Ecuador	5968.98	29.33	38.46	42.86	12.98	26.92	37.93
Georgien	3853.65	73.56	71.15	35.24	81.25	63.94	53.69
Ghana	1513.46	50.96	46.15	40.00	45.67	54.81	67.49
Honduras	2361.16	27.88	23.08	33.81	30.77	12.02	33.50
Indonesien	3570.29	42.79	53.37	33.33	50.00	38.94	50.25
Kenia	1455.36	16.83	41.35	9.52	41.83	32.69	41.87
Kosovo	3661.43	40.38	37.50	38.10	47.60	37.98	41.38
Laos	2353.15	15.38	39.42	62.38	24.52	24.04	4.43
Mali	780.51	29.81	15.87	8.57	28.37	22.60	39.90
Moldawien	1900.20	14.42	29.81	36.19	50.48	32.21	45.81
Mongolei	3686.45	35.58	50.48	73.33	52.40	46.63	60.10
Mosambik	382.07	18.27	18.75	12.38	25.00	15.87	33.99
Nicaragua	2151.38	17.31	24.04	39.52	32.21	30.29	30.05
Philippinen	2951.07	34.13	51.92	10.00	53.85	36.54	50.74
Senegal	958.07	57.21	36.54	36.67	49.04	47.12	57.64
Sri Lanka	3835.39	48.08	44.71	49.52	51.44	54.33	42.86
Tansania	879.19	35.10	34.13	30.48	35.58	37.50	40.39
Vietnam	2185.69	41.83	52.88	51.43	35.10	57.21	9.85

Q: Weltbank (Worldwide Governance Indicators, World Development Indicators), WIFO-Berechnungen. Die Indikatoren geben die Entwicklung entlang mehrerer Dimensionen an. Perzentilrang von 0 (niedrigster Rang) bis 100 (höchster Rang) siehe Abschnitt "WGI Aggregation methodology" unter <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-intro> (abgerufen am 19.12.2017).

Im Konzept der Soft Loans ist verankert, dass Projekte entwicklungspolitisch relevant und nachhaltig sein müssen. Das zeigt ein grundsätzliches Spannungsfeld auf, das bei Entwicklungsprojekten, die die Etablierung privatwirtschaftlicher Beziehungen zum Ziel haben, durchaus bekannt ist. Einerseits sollen entwicklungspolitische Ziele umgesetzt werden, was Aktivitäten in kaum entwickelten Volkswirtschaften (v. a. LDC) nahelegt, die wiederum entsprechend hohes Risiko mit sich bringen. Das hohe Risiko rechtfertigt letztlich die Verwendung öffentlicher Gelder. Andererseits ist das Potential der Marktentwicklung in wirtschaftlich etwas weiter entwickelten Volkswirtschaften - auch in Schwellenländern - höher, wo Entwicklungsfragen jedoch häufig in den Hintergrund treten. Die Aussicht auf die Etablierung langfristiger Beziehungen ist hier größer¹⁹⁾. Das Gros der Soft Loan-tauglichen Länder kann man zwar nicht den typischen "Schwellenländern" zuordnen, die Grundfrage nach dem Entwicklungsstand eines förderwürdigen Landes vor dem dualen Ziel der Unterstützung von Exporten und der Entwicklung bleibt jedoch²⁰⁾. Ein Indikator, der in der Länderauswahl recht einfach umsetzbar scheint, ist der Einstieg von geförderten Ländern selbst als Geberländer in den Entwicklungsbereich, und somit als regional- bzw. geopolitische Player. Das war lange Zeit vor allem für China der Fall, das mittlerweile nicht mehr Soft Loan-tauglich ist. Hinsichtlich der Liste der Soft Loan-tauglichen Länder betrifft dieses Thema etwa Indien oder Indonesien. Sie zählen zu den Ländern, die derzeit noch Soft Loan-tauglich sind, gelten mittlerweile aber selbst als Geberländer²¹⁾.

Aus dem Monitoringbericht geht hervor, dass etwa 40% des gesamten Soft Loan-Projektvolumens und etwa die Hälfte aller Projekte in der Periode 2005 bis 2016 von China abgewickelt wurden. Dieser Schwerpunkt überrascht vor einem entwicklungspolitischen Hintergrund, da eine rege geo- und entwicklungspolitische Diskussion über die Mehrfachrolle Chinas herrscht²²⁾. Um die Problematik der Förderung von Projekten in

¹⁹⁾ Gerade in der Privatsektorentwicklung in multilateralen Entwicklungsbanken wird diskutiert, ob und inwiefern EZA-Aktivitäten in Schwellenländern gesetzt werden sollen, da aufgrund der zunehmenden technologischen Reife von Schwellenländern es fraglich erscheint, ob relevante Projekte nicht von lokalen Institutionen realisiert werden können. Ähnlich ist auch die Diskussion über das Vergaberisiko zu sehen, dass bei Projekten zur Entwicklung des Privatsektors oft anhand der Kreditbesicherung oder der Ausfallwahrscheinlichkeit gemessen wird. Hinzu kommt, dass mehrere Schwellenländer mittlerweile selbst als Geldgeber in Entwicklungsländern aktiv sind (z. B. China, Indien), und dennoch weiterhin öffentliche Förderungen für Entwicklungsprojekte aus Industrienationen beziehen. Für einen Überblick über diese Diskussion bei der Weltbank siehe <https://www.cgdev.org/blog/ifc-taking-even-less-risk-we-suggest-our-readers-respond> (abgerufen am 9.2.2018).

²⁰⁾ Auch aus der Perspektive der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit ist diese Doppelrolle bei Schwellenländern potentiell problematisch. So stärkt man das Umfeld der Zielländer, aus denen vermehrt Konkurrenten von österreichischen Unternehmen kommen, wie eine rezente WIFO-Befragung von Industrieunternehmen zeigt (Hözl et al., 2016). Dieses Problem ist grundsätzlich zwar denkbar, dürfte bei den Inhalten von Soft Loan-Projekten aber eine untergeordnete Rolle spielen.

²¹⁾ Siehe <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Asia/wp200904.pdf> und <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-emerging-aid-donor> (abgerufen am 15.2.2018).

²²⁾ Chinas strategische Industriepolitik, die u. a. Marktabschottung (z. B. im Infrastrukturbereich) und die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen durch das Ansammeln von Know-how (auch durch Reverse Engineering) betreibt, war wirtschaftlich zweifelsohne erfolgreich (Friesenbichler, 2016). Dies hat es chinesischen Unternehmen ermöglicht, zunehmend als Konkurrent für Unternehmen aus EZA-Geberländern aufzutreten, was Auswirkungen in den Geberländern auf Innovation und die Dynamik am Arbeitsmarkt zur Folge hatte (Autor –Dorn –Hanson, 2013;

Ländern zu vermeiden, die geopolitisch als Konkurrent zur EU auftreten, ist eine mögliche drastische Lösung der Rückzug der Soft Loan-Vergabe aus den betroffenen Schwellenländern und ein Überführen des relevanten Soft Loan-Portfolios in andere OeKB-Instrumente. Dies kann jedoch nicht pauschal argumentiert werden und sollte, falls angedacht, fallspezifisch geprüft werden. Während dieses Argument entwicklungspolitisch gilt, besteht hier ein Widerspruch hinsichtlich des Ziels der Förderung des Markteinstiegs durch Soft Loans. Neben diesen konzeptionellen Überlegungen kann zudem gefragt werden, inwiefern die Soft Loan-Empfängerländer mit den Zielländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit übereinstimmen. Während eine gewisse Deckungsgleichheit der Länderlisten einerseits wünschenswert ist, kennt das Soft Loan-Programm andererseits das Spannungsfeld zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Exportförderung, weshalb eine vollständige Überlappung aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen nicht zu erwarten ist. Die Austrian Development Agency (ADA), die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, konzentriert sich in ihrer Arbeit auf Schwerpunktregionen bzw. Schwerpunktländer²³⁾:

- Karibik
- Westafrika Sahel: Burkina Faso
- Ostafrika und Horn von Afrika: Äthiopien, Uganda
- Südliches Afrika: Mosambik
- Himalaya/Hindukusch: Bhutan
- Donauraum/Westbalkan: Albanien, Kosovo
- Schwarzmeerraum/Südkaucasus: Moldau, Armenien, Georgien
- Palästinensische Gebiete

Wenn man diese Liste mit der Liste der Soft Loan-Empfängerländer für den Zeitraum 2005 bis 2016 abgleicht zeigt sich, dass die Hälfte der ADA-Schwerpunktregionen auch auf der Liste der Soft Loan-tauglichen Länder steht. Die Ausnahmen sind die palästinensischen Gebiete, die karibischen Inseln, Westafrika und der Westbalkan, der weitgehend seine Förderwürdigkeit verloren hat. Hinsichtlich einzelner Länder fehlen Burkina Faso und die palästinensischen Gebiete auf der Liste der Soft Loan-tauglichen Länder. Albanien hat den Soft Loan-Status im Jahr 2012 verloren. Zudem sind einige mittelamerikanische Länder enthalten (z. B. Honduras), die karibischen Inseln fehlen jedoch.

Autor – Dorn, 2013; Autor et al., 2016). Zudem tritt China – meist über staatsnahe Organisationen und Betriebe - als globaler Investor auf, und spielt zunehmend eine Rolle in Entwicklungsländern, vor allem in Afrika. Dennoch qualifiziert sich China aufgrund der Entwicklungsindikatoren (z. B. Armut, Wirtschaftsleistung) zwar nicht mehr als Soft Loan-tauglich, aber nach wie vor als Empfängerland von Geldern aus der Entwicklungszusammenarbeit. Aufgrund dieser Ambivalenzen kam es in den letzten Jahren zu einem stetigen Rückzug der Entwicklungszusammenarbeit der OECD aus China.

Siehe auch https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/11/china-treats-its-foreign-aid-like-a-state-secret-new-research-aims-to-reveal-it/?utm_term=.25a40145660a (abgerufen am 27.11.2017).

²³⁾ Siehe <http://www.entwicklung.at/laender/> (abgerufen am 12.2.2018).

Weiters ist auffällig, dass die Mehrzahl der Soft Loan-Empfängerländer keine ADA-Schwerpunktländer sind. Auch die Verteilung der heimischen Soft Loan-Volumina in der Periode 2005 bis 2016 nach Zielländern zeichnet ein ähnliches Bild (vgl. Kapitel 2). Es wird eine starke Konzentration auf China deutlich (rund 40%), das jedoch wegen der Überschreitung des OECD-Einkommenskriteriums seit 2012 keine Soft Loans mehr erhält. Das zweitwichtigste Empfängerland ist Vietnam (ca. 15%), gefolgt von Ghana (6,5%), Sri Lanka (4,7%) und Bosnien-Herzegowina (4,3%), das lediglich bis 2009 Soft Loans erhalten hat. In der Liste der Länder mit den meisten Soft Loan-Projekten ist lediglich Albanien als ADA-Zielland mit einem Anteil von 3,7% vertreten, gefolgt von Indonesien (2,4%).

6.3 Die lokalen Auswirkungen österreichischer Soft Loans

Im Folgenden werden die lokalen Auswirkungen des österreichischen Soft Loan-Portfolios aufgearbeitet. Eine Evaluierung von Einzelprojekten ist aufgrund der Datenlage sowie der Projektstruktur nicht möglich. Zudem besteht eine Einschränkung der Kausalität der Ergebnisse. Die vorliegenden Daten beinhalten keine Kontrollgruppe und bieten auch zu wenige quantitative Informationen, um eine kausale Evaluierung vorzunehmen. Daher werden lediglich mehrere konzeptuelle Überlegungen zu den regionalen Wirkungen der vergebenen Soft Loans angestellt. International gelten quantitative Evaluierungen mit Methoden, die versuchen kausale Wirkungszusammenhänge zu identifizieren, als "Best Practice". Kürzlich wurde hierfür ein Methodensatz von der Weltbank vorgeschlagen (*World Bank Group und First Initiative, 2017*).

Die Grundlage hierfür ist der vor der Projektvergabe ausgefüllte Soft Loan-Fragebogen (Soft Loan-Fragebogen für Unternehmen, die einen gebundenen Hilfskredit "Rahmen II"-Finanzierung beantragen). Der Fragebogen wird von den antragstellenden Unternehmen ausgefüllt und beinhaltet im dritten Abschnitt eine Selbsteinschätzung der geförderten Unternehmen hinsichtlich der entwicklungspolitischen Auswirkungen. Diese beziehen sich auf die positiven Einflüsse auf die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes. Zudem sollen allfällige negative Auswirkungen gemeldet werden. Neben mikro- und makroökonomischen Kenngrößen sollen die soziale Entwicklung und Umweltaspekte herangezogen werden. Zudem ist zur Erfolgskontrolle ein Monitoringkonzept vorzuschlagen.

In einem ersten Schritt wurde die Stichprobe festgelegt. Die Fragebögen liegen für alle beantragten Projekte vor, wobei das Befragungsinstrument im Jahr 2010 stark revidiert wurde. Das hat zur Folge, dass aktuelle Informationen nicht mit den Informationen für die davorliegenden Jahre vergleichbar sind. Die vom Evaluierungsteam vorgenommene Auswertung fokussierte zudem auf jene Länder, die derzeit Soft Loan-tauglich sind. Das hat Auswirkungen auf die ausgewertete Periode. Projekte in China machten das Gros der Vergaben aus, jedoch verlor China am 1. Juli 2012 die Soft Loan-Tauglichkeit. Daher wurde die ausgewertete Periode eingeschränkt und lediglich Fragebögen ab 2014 genutzt, was zu einer Stichprobengröße von 58 führte.

Im nächsten Schritt wurden eine Sichtung der Daten sowie eine konzeptionelle Aufarbeitung des Fragebogens vorgenommen. Es entstand ein kritisches Bild bezüglich der technischen Verfügbarkeit der Daten. Die zugrunde liegenden Informationen liegen lediglich als Dokumente mit Fließtext vor, was Monitoring- und Evaluierungsarbeiten erschwert. Die vorliegenden Daten wurden nicht näher aufbereitet und somit anscheinend nicht weiter genutzt. Daher wurde der Abschnitt im Fragebogen "Kriterium: Entwicklungspolitische Relevanz und Nachhaltigkeit" zur weiteren Bearbeitung erfasst. In diesem Prozess wurden die Fragen hinsichtlich der Möglichkeit einer aussagekräftigen Quantifizierung der Antworten geprüft. Nicht alle enthaltenen Fragen waren hierfür geeignet²⁴).

Problematisch zeigte sich vor allem, dass ein Teil der Antworten nur wenig aussagekräftig ist. Dies betrifft beispielsweise Frage A1 bezüglich der entwicklungspolitischen Ziele ("Was ist das entwicklungspolitische Ziel des Projektes?" Z. B. Armutsminderung, Gesundheitsschutz, Umweltschutz, usw.). Während die sektorale Schwerpunktsetzung der Soft Loan-Projekte derartige Ziele bereits beinhalten, gaben zahlreiche Antworten lediglich Produktbeschreibungen wieder, die zwar meist Entwicklungsziele suggerieren, jedoch aus denen sich kein klares Ziel ableiten lässt. Beispielsweise könnte man eine Auswahlliste aus den SDGs der Vereinten Nationen und der österreichischen EZA (ADA) erstellen.

Das Fehlen einer eindeutigen entwicklungspolitischen Zielsetzung der geförderten Projekte hat Auswirkungen auf die weiteren Fragen. Diese erfragen ausgewählte Aspekte der Entwicklung, wobei unklar ist, ob diese Fragen auf das jeweilige Projekt zutreffen. Zudem werden Fragen auf unterschiedlichen Ebenen vermengt. Während manche der abgefragten Dimensionen von der entwicklungspolitischen Zielsetzung des Programms abhängen (z. B. regionale Wirtschaftsentwicklung, Gender-Aspekte), sind andere Dimensionen des Fragebogens als notwendige Bedingungen bei der Projektabwicklung zu sehen (z. B. Umwelt- und Sozialstandards).

In Zuge der vorliegenden Evaluierung wurden folgende Fragen dichotom (ja/nein bzw. vorhanden/nicht vorhanden) ausgewertet, wobei der Code der jeweiligen Frage am Anfang genannt wird:

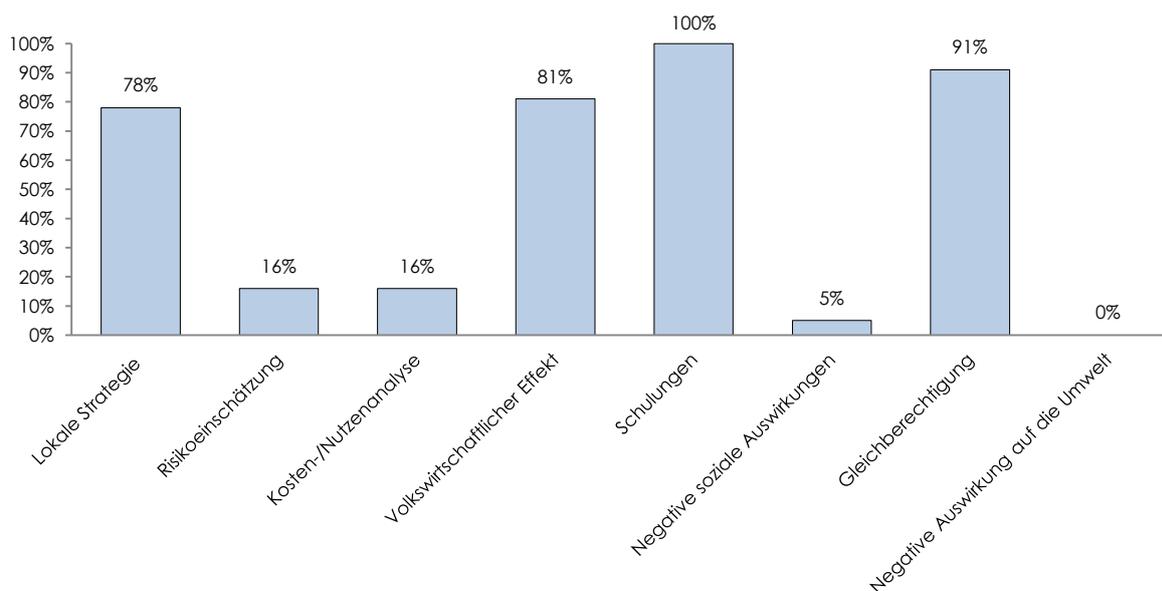
- 3A2: Ist das Projekt Teil eines nationalen/regionalen/internationalen Entwicklungsplanes für das Käuferland bzw. die Zielregion?
- 3A6: Welche Risiken sehen Sie für das Gelingen des Projektes im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung des Empfängerlandes?
- 3B2a: Liegt eine Kosten-/Nutzenanalyse bzw. ein anderes Instrument der Wirtschaftlichkeitsanalyse vor? Wenn vorhanden, legen Sie diese mit allfälligen Erläuterungen bei.
- 3B2b: Darstellung erwarteter volkswirtschaftlicher Effekte – je 5 und 10 Jahre nach Inbetriebnahme des Projekts.

²⁴) Eine kritische Würdigung des entwicklungspolitischen Abschnitts des Fragebogens wurde dem Auftraggeber separat übermittelt.

- 3B2d: Welche Schulungsmaßnahmen sind im Rahmen Ihres Projekts vorgesehen, und in welchen Sprachen erfolgen diese Schulungsmaßnahmen?
- C4: Haben Frauen gleichberechtigten Zugang zu den durch das Projekt bereitgestellten Leistungen? Werden Frauen aktiv in Schulungen mit einbezogen (Affirmative Action)?
- E1: Welche positiven und negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sowie auf Boden, Wasser, Luft sowie Fauna und Flora sind durch das Soft Loan-Projekt bzw. das gesamte Projekt, in das Ihre Lieferungen eingebettet sind, zu erwarten?

Abbildung 17 gibt einen Überblick über die Antworten in den ausgewerteten Fragebögen. 78% der Unternehmen geben einen Konnex zu einer lokalen Entwicklungsstrategie an. Dies zeigt einen hohen Grad an Bewusstsein bezüglich lokaler Policymaßnahmen. Lediglich 16% der antwortenden Unternehmen geben hingegen an, eine Risikoanalyse vorzunehmen. Dies ist ein sehr niedriger Wert, gegeben des Entwicklungslandkontexts und dem schwierigen Investitionsklima, das zu unterstellen ist.

Abbildung 17: Auswertung ausgewählter Soft Loan-Fragebögen (n=58)



Q: OeKB-Soft Loan-Fragebögen, WIFO-Berechnungen.

Ebenso haben lediglich 16% der antwortenden Unternehmen eine Kosten-/Nutzenanalyse vorgenommen. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass 84% der geförderten Unternehmen keine solche vorgenommen haben. Eine qualitative Auswertung der Antworten legt nahe, dass die Frage meist als Rentabilitätsrechnung verstanden wurde, die im konkreten Kontext nicht anwendbar ist, da Soft Loans definitionsgemäß kommerziell nicht tragfähig sind. Eine Nutzenanalyse ist jedoch von der Aufarbeitung finanzieller Erträge zu unterscheiden. Etwa können Projektoutputs (z. B. die Nutzung medizintechnischer Geräte von Patienten, Nutzung von Infrastruktur, Feuerwehreinsätze) als Nutzen definiert werden. Das Fehlen einer

Kosten-/Nutzenabschätzung bedeutet auch, dass Projektoutputs oft nicht systematisch erfasst werden, was eine weitere Bewertung der Projekte unmöglich macht.

91% der Unternehmen bejahen die Frage bezüglich der Gleichberechtigung von Frauen. Dieser hohe Wert ist jedoch frei von einem Referenzrahmen, da es unklar ist, ob und inwiefern Genderaspekte relevante entwicklungspolitische Ziele des Programms sind. Alle Projekte beinhalten Schulungen vor Ort, was auf eine ordnungsgemäße Nutzung schließen lässt. 5% erwarten negative soziale Auswirkungen, was durch Umsiedlungen bei Infrastrukturprojekten getrieben ist. Keines der antwortenden Unternehmen erwartet negative Auswirkungen auf die Umwelt. Die Fragestellung lässt keine Varianz erwarten.

Das entstehende Bild bezüglich des Fragebogens legt eine grundlegende Überarbeitung nahe. Das überarbeitete Befragungsinstrument sollte sowohl den Aufwand der Informationsbereitstellung seitens der Antragsteller verringern, als auch die Grundlage für Entscheidungsprozesse seitens der OeKB schaffen. Die vorliegenden Informationen im Fragebogen lassen keine eindeutige Zuordnung der Soft Loans zu entwicklungspolitischen Zielen zu. Das weitgehende Fehlen von Kosten-/Nutzeneinschätzungen wie Risikoanalysen lässt keine effektiven Monitoring- und Evaluationsprozesse zu.

6.4 Diskussion

Im österreichischen EZA-Portfolio nehmen Soft Loans einen geringen Anteil ein. Für 2017 wird ein Anteil von 2,2% an den gesamten österreichischen ODA-Leistungen, bzw. von 3,8% an den bilateralen Leistungen budgetiert. Durch die entwicklungspolitische Zuordnung verfolgen Soft Loans das Ziel, die nachhaltige Entwicklung in den Abnehmerländern zu unterstützen.

Soft Loans sind Förderinstrumente, die ihre Wurzeln in der klassischen Exportunterstützung haben. Sie befinden sich konzeptuell im Spannungsfeld zwischen der Außenwirtschaftsförderung einerseits und der Entwicklungszusammenarbeit andererseits. Grundsätzlich erscheint eine Zurechnung von Soft Loans zur Entwicklungspolitik sinnvoll, weil dadurch die lokalen Auswirkungen von geförderten Aktivitäten österreichischer Unternehmen in den institutionell schwachen Ländern überprüfbar werden, was gerade für Aktivitäten in LDC relevant sein kann. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, die Erfüllung von Umwelt- und Sozialstandards zu prüfen.

Die Datenlage lässt keine kausale Evaluierung der Auswirkungen vor Ort zu. Daher wurde die vorliegende Evaluierung weitgehend konzeptionell vorgenommen. Zuerst wurde das Soft Loan-Portfolio aus entwicklungspolitischer Sicht diskutiert. Die geförderten Sektoren sind den Sustainable Development Goals zuordenbar, und die Projekte entsprechen den länderspezifischen Entwicklungsschwerpunkten, wie sie u. a. in den "Country Partnership Framework"-Vereinbarungen der Weltbank festgehalten sind.

Zudem wurde eine Einschätzung der entwicklungspolitischen Auswirkungen durch die geförderten Unternehmen dargestellt. Diese beruht auf Soft Loan-Fragebögen, die beim Projektantrag ausgefüllt werden. Der Fragebogen weist deutliches Verbesserungspotential

auf. Dies betrifft einerseits die technische Aufarbeitung der abgefragten Informationen. Beispielsweise liegen die Antworten lediglich als Fließtext in separaten Dateien vor und sind nicht standardisiert in einer Datenbank abrufbar. Andererseits wurden Probleme beim Design des Fragebogens offensichtlich, was eine grundlegende Überarbeitung des Befragungsinstruments nahelegt. Dadurch sollten sowohl der Aufwand der Informationsbereitstellung seitens der Antragsteller verringert, als auch eine Grundlage für Entscheidungsprozesse seitens der OeKB geschaffen werden. Beispielsweise lassen die vorliegenden Informationen im Fragebogen keine eindeutige Zuordnung der Soft Loans zu entwicklungspolitischen Zielen zu, was dazu führt, dass Indikatoren, die die Auswirkungen der Projekte quantifizieren, nicht in hinreichender Qualität verfügbar sind und die im Fragebogen vorgeschlagene Indikatoren nicht notwendigerweise den Projektinhalten zuordenbar sind. Zudem fehlen weitgehend Kosten-/Nutzeinschätzungen seitens der Unternehmen, was wiederum Auswirkungen auf Risikoanalysen sowie Monitoring- und Evaluationsprozesse hat. Auch erwähnen die Programmziele Spillovers, womit jedoch nicht die Auswirkungen vor Ort gemeint sind, wie in der Entwicklungsliteratur üblich, sondern die Stärkung des österreichischen Standorts. Eine stärkere Verankerung der entwicklungspolitischen Ziele wird in einem weiteren Abschnitt diskutiert.

Bei der Länderauswahl ist auffällig, dass es wenig Anknüpfung an die österreichische Entwicklungspolitik gibt. Die Liste der Länder, die Soft Loan-tauglich sind, zeigt ein breit gestreutes, globales Portfolio. Dies entspricht nicht den Bemühungen der Austrian Development Agency (ADA), die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Die ADA versucht, verstärkt auf umfassende und geographisch gebündelte Programme zu setzen und punktuelle Engagements zu reduzieren. Lediglich die Hälfte der ADA-Schwerpunktregionen findet sich auf der Liste der Länder wieder, die Soft Loan-tauglich sind. Noch deutlicher kommt dies bei der Vergabe zum Ausdruck. Auf der Liste jener sieben Länder, in denen am meisten Soft Loan-Projekte abgewickelt wurden, befindet sich lediglich Bosnien-Herzegowina als einziges ADA-Schwerpunktland, das jedoch mittlerweile seine Soft Loan-Tauglichkeit verloren hat.

Zudem wurden lange Zeit Projekte in China finanziert, die im Zielkonflikt zwischen unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit einerseits und der wirtschaftlichen Entwicklung des Ziellands sowie der geopolitischen Dynamik andererseits lagen. Mehrere Schwellenländer sind mittlerweile selbst als Geldgeber in Entwicklungsländern aktiv, beziehen jedoch weiterhin Förderungen von Industrienationen. Einige wenige Länder, die Soft Loan-tauglich sind, gelten mittlerweile selbst als Geber von Entwicklungsgeldern (z. B. Indien oder Indonesien).

Zudem wird auch bei Soft Loans ein grundsätzliches Spannungsfeld sichtbar, das bei Entwicklungsprojekten, die auch die Etablierung privatwirtschaftlicher Beziehungen zum Ziel haben, durchaus bekannt ist. Einerseits sollen entwicklungspolitische Ziele umgesetzt werden, was Aktivitäten in kaum entwickelten Volkswirtschaften (v. a. LDC) nahelegt, die entsprechend hohes Risiko mit sich bringen. Andererseits ist das Potential der Marktentwicklung gerade in Soft Loan-tauglichen Schwellenländern am höchsten, wo jedoch

Entwicklungsfragen häufig in den Hintergrund treten. Diese Debatte wird derzeit unter anderem bei der International Finance Corporation, einem Arm der Weltbank, der in private Unternehmen investiert, geführt²⁵). Welcher Tendenz man den Vorzug gibt, hängt letztlich von der Rangfolge der Zielsetzungen ab. Ob diese Probleme tatsächlich auftreten, kann von Land zu Land verschieden sein. Mögliche Änderungen der Länderliste sollten im Hinblick auf entwicklungspolitische Zielsetzungen fallspezifisch geprüft werden.

Generell stellt sich die Frage, inwiefern die gebundene Entwicklungszusammenarbeit in eine Partnerstrategie zwischen Österreich und den Zielländern einzuordnen ist. Dies betrifft nicht nur Soft Loans, sondern auch andere Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit²⁶).

Bei der Soft Loan-Abwicklung liegt der Fokus derzeit auf den wirtschaftsnahen Aspekten des Instruments. Die entwicklungspolitische Komponente ist hinsichtlich der in der Analyse herangezogenen Kriterien, wie Länderauswahl, wo es wenig Übereinstimmung mit den ADA-Schwerpunkten gibt, aber auch Informationen, die eine Evaluierung der entwicklungspolitischen Relevanz der Projekte zulassen, unterentwickelt.

Für eine Stärkung der entwicklungspolitischen Ausrichtung von Soft Loans wären eine Verbesserung und grundlegende Überarbeitung des Soft Loan-Fragebogens als Basis für eine Evaluierung der entwicklungspolitischen Relevanz der vergebenen Projekte ganz wesentlich.

Dies führt zur Frage, wie einzelne Projekte entwicklungspolitisch wirken. Eine Evaluierung der einzelnen Projekte ist differenziert zu betrachten. Einerseits wäre eine vollständige Evaluierung der entwicklungspolitischen Auswirkungen aller Projekte des Soft Loan-Programms zu umfangreich, um für einen verhältnismäßig kleinen Geldgeber wie die OeKB praktikabel zu sein. Andererseits fehlt bislang eine Ex-post-Evaluierung der weiter gefassten Auswirkungen der geförderten Projekte. In der Literatur über Monitoring und Evaluierung unterscheidet man zwischen Inputs (finanzieller, sachlicher, personeller Natur), die Outputs generieren, d. h. konkrete Ergebnisse der Inputs (beispielsweise mehr Spitalsbetten in einem Projekt im Medizinbereich). Diese führen zu Outcomes, welche den direkten Nutzen darstellen, d. h. die Projektergebnisse wirken auf vorab definierte Ziele für vorab definierte Zielgruppen (z. B. eine bessere Gesundheitsversorgung durch mehr Bettenkapazitäten). Die Outcomes – gemeinsam mit anderen Outcomes – wirken letztlich auf ein übergeordnetes Ziel (z. B. geringere Sterblichkeitsraten durch medizinische Unterversorgung). Die derzeitigen Soft Loans scheinen den Schwerpunkt auf die Messung von Outputs zu legen, wobei ein weiteres Monitoring für weitere drei Jahre nach dem Abschlussbericht vorgesehen wird.

²⁵) Siehe <https://www.cgdev.org/blog/ifc-taking-even-less-risk-we-suggest-our-readers-respond> (abgerufen am 9.2.2018).

²⁶) Ein Beispiel einer tiefergehenden Umsetzung von bilateralen Beziehungen im Feld der Privatsektorentwicklung ist die norwegische Entwicklungszusammenarbeit mit Sri Lanka. Hier werden neben dem eingesetzten Instrumentenmix und dessen Performance auch institutionelle Fragen aufgearbeitet. Diese Überlegungen fließen in die Formulierung einer breiter gefassten Kooperationsstrategie zwischen den beiden Ländern ein die in regelmäßigen Abständen überarbeitet wird (Norad, 2009).

Eine Möglichkeit entwicklungspolitische Elemente zu stärken, ist die Umsetzung einer stichprobenartigen Evaluierung der Auswirkungen (Outcomes und Impacts) vor Ort, die einige Jahre nach Projektende vorgenommen werden sollte. Eine derartige Prüfung kann auch mittel- bis langfristig (etwa 5 Jahre nach Projektabschluss) anberaumt werden. Diese sollte auf einem von der OeKB spezifizierten und teilstandardisierten bzw. Projektspezifika berücksichtigenden Pflichtenheft basieren. Operativ sollte eine Ex-Post-Evaluierung durch externe Einrichtungen durchgeführt werden. Diese kann beispielsweise durch externe Consultants oder – sofern aufgrund der geographischen Präsenz und der lokalen Kapazitäten möglich – andere Akteure der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen, wodurch auch Synergieeffekte erreicht werden können. Zudem könnte man in der Vergabe die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards stärken, etwa durch das Einfordern von Zertifikaten von Zulieferern, die die Erfüllung von (ILO-)Standards bestätigen. Gerade in institutionell schwachen Ländern, d. h. in Ländern mit wenig effektiven Rechtssystemen, würde dies einen zusätzlichen Entwicklungsimpuls geben. Ebenso wäre hier eine Kosten-/Nutzeneinschätzung und Risikoanalyse der Unternehmen zu berücksichtigen. Diese sollten auf vorab eingeschränkten Indikatoren fußen, die sich aus den Antworten eines revidierten Soft Loan-Fragebogens ableiten lassen. Auch die Höhe des Projektvolumens sollte hier in eine etwaige Evaluierung einfließen.

Letztlich sind die Kompetenzen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit auf strategischer wie auch auf operativer Ebene auf mehrere Akteure verteilt. Dies erschwert die Festlegung einer einheitlichen Strategie, in die auch Soft Loans eingebunden sind.

Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Empfehlungen

Die Studie bewertet das österreichische Soft Loan-Verfahren in der Periode 2005 bis 2016 vor dem Hintergrund seiner dualen Zielsetzung: der Ausfuhrförderung durch die Erschließung neuer (aufstrebender) Märkte mit der Perspektive auf kommerzielle Nachfolgegeschäfte einerseits und der Unterstützung entwicklungspolitischer Ziele sowie der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in den Empfängerländern andererseits. Soft Loans befinden sich damit konzeptuell im Spannungsfeld zwischen der Exportförderung und der Entwicklungszusammenarbeit, das auch in der Analyse dieser Studie sichtbar wird und bei Entwicklungsprojekten, die auch die Etablierung privatwirtschaftlicher Beziehungen zum Ziel haben, durchaus bekannt ist. Einerseits sollen entwicklungspolitische Ziele umgesetzt werden, was Aktivitäten in kaum entwickelten Volkswirtschaften (v. a. Least Developed Countries) nahelegt, die ein entsprechend hohes Risiko mit sich bringen, andererseits ist unter den Soft Loan-tauglichen Ländern das Potential der Marktentwicklung gerade in Schwellenländern am höchsten, dort jedoch treten Entwicklungsfragen häufig in den Hintergrund. Die vorliegende 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 Nachfolgeprojekte sowie die Möglichkeit einer Stärkung der ungebundenen Kreditschiene innerhalb des vorgegebenen Zielkatalogs. Analysen hinsichtlich der Kosten des Verfahrens, des Vergabeprozesses sowie der Wirkung einer Alternativverwendung der eingesetzten Mittel bleiben ausgeklammert. Dennoch lassen sich wichtige Erkenntnisse für die österreichische Soft Loan-Politik, die Effektivität des Instruments zur Förderung der Exporte und die entwicklungspolitische Relevanz ableiten. Folgende Ergebnisse lassen sich zusammenfassen:

Entwicklung und Bedeutung von österreichischen Soft Loans

In der Periode 2005 bis 2016 wurden im österreichischen Soft Loan-Verfahren insgesamt 1,73 Mrd. € an Soft Loans an einen Kreis von 28 Ländern vergeben. Dabei zeigt sich eine starke Konzentration auf China, mit einem Anteil am gesamten effektiven Projektvolumen von 40%, das aber seit 2012 aufgrund der Überschreitung der vom OECD-Konsensus vorgegebenen Einkommensschwelle die Förderwürdigkeit verloren hat. Danach folgen mit einigem Abstand Vietnam (15%), Ghana (6,5%), Sri Lanka (4,7%) und Bosnien-Herzegowina (4,3%). Aus sektorspezifischer Perspektive lag der Fokus der österreichischen Vergabe auf Infrastrukturprojekten, insbesondere im Gesundheitswesen (50% des Projektvolumens), im Schul- und Bildungswesen (13%) sowie in den Bereichen Transportinfrastruktur (12%), Trink- und Abwasseranlagen (10%) sowie Brand- und Katastrophenschutz (9%). Die österreichischen Soft Loan-Projekte sind durch einen hohen Dienstleistungsanteil und die Konzentration auf Warenlieferungen des Maschinenbaus, medizintechnischer Geräte und des Fahrzeugbaus (Spezial-Fahrzeuge, Schienenfahrzeuge) gekennzeichnet. Ein Großteil dieser Waren zeichnet sich gemäß der WIFO-Industrietaxonomien durch einen hohen Technologie- und

Wissensgehalt in der Produktion aus. Die mit den Projekten verbundenen Dienstleistungen reichen von Projektmanagement, Organisation von Zuliefer- und Kooperationsbeziehungen, Erstellung von Feasibility-Studien bis zu Engineerings- und Schulungsaktivitäten. Sie zählen ebenfalls zu den produktiven, hochwertigen, wissensintensiven Dienstleistungsbereichen. 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%.

Wettbewerbsposition und Technologiegehalt der Exporte in Soft Loan-Empfängerländer

Ohne einen kausalen Zusammenhang mit der österreichischen Soft Loan-Vergabe herstellen zu können, zeigt die deskriptive Analyse, 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. In einer regionalen Betrachtung gelingt dies vor allem in Asien (einschließlich China) und in Lateinamerika, weniger aber in den Soft Loan-Empfängerländern Nordafrikas und des Schwarzmeerraums, Zentralafrikas und am Westbalkan.

Die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in den Soft Loan-Empfängerländern hat sich vor dem Hintergrund des Aufstrebens dynamischer Schwellenländer, insbesondere Chinas, gut entwickelt. Wenngleich Österreich in Soft Loan-Empfängerländern zwischen 2005 und 2015 Marktanteilsverluste verbuchen musste, fielen diese zum Teil deutlich geringer aus als in ausgewählten Vergleichsländern (Finnland und Schweden). Zudem sind die Verluste regional auf den Westbalkan konzentriert. In anderen Soft Loan-Empfängerländern konnte Österreich Marktanteile ausbauen und in der Region Asien konstant halten. Am Westbalkan bleibt die Präsenz Österreichs mit einem Marktanteil von 6,4% hoch, und die Positionsverluste sind als Verlust der "first mover"-Vorteile durch das nach der Ostöffnung sehr frühe Engagement Österreichs in der Region zu werten.

Die Länderauswahl

Die Anrechnung des für Soft Loans vorgegebenen 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 Nachfolgeschäften, insbesondere was Empfängerländer österreichischer Soft Loans betrifft, als gut zu bewerten. Die Mehrzahl der Länder, in die in der Periode 2005 bis 2016 bereits Soft Loans vergeben wurden, verfügt über ein überdurchschnittliches mittelfristiges Exportpotential und Markteintrittswahr-

scheinlichkeiten 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 die Märkte im asiatischen Raum, mit Indonesien, den Philippinen und Vietnam als Kernländer, Indien und mit etwas Abstand auch Sri Lanka, als Länder, in denen die Inanspruchnahme von Soft Loans Potentiale für die heimische Exportwirtschaft eröffnen könnte. Diese Länder erreichen neben hohen Exportpotentialen auch gute Werte bei den Struktur- und Technologieindikatoren, die die Nachfragestruktur in den Zielmärkten charakterisieren, und schneiden, mit der Ausnahme Sri Lankas, auch hinsichtlich der Bonität deutlich besser ab als andere österreichische Soft Loan-Zielmärkte. Im erweiterten Schwarzmeerraum erfüllen Georgien und mit Abstand Moldawien die Kriterien am besten. In der Region Süd- und Mittelamerika trifft dies nur für Bolivien zu. In Afrika liegt das höchste mittelfristige Wachstumspotential in Westafrika und Zentralafrika, dabei schneiden in Westafrika vor allem die Elfenbeinküste und in Zentralafrika Äthiopien und mit etwas Abstand auch Uganda in allen Kennzahlen am besten ab. Natürlich ist die Soft Loan-Vergabe in all diesen Ländern, vor allem in Äthiopien, mit höherem Risiko als in den asiatischen Ländern behaftet.

Gerade in der Länderauswahl wird aber das eingangs erwähnte grundsätzliche Spannungsfeld zwischen entwicklungspolitischer Zielsetzung und Ausfuhrförderung sichtbar. Das Potential der Marktentwicklung für kommerzielle Nachfolgegeschäfte ist in den Schwellenländern relativ größer, und das Mindestschenkungelement ist kleiner. Aus entwicklungspolitischer Sicht geht es aber um die Stützung einer nachhaltigen Entwicklung in den wenig entwickelten Volkswirtschaften, mit weniger Aussicht auf die Etablierung langfristiger Geschäftsbeziehungen. 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, während die Austrian Development Agency (ADA) verstärkt auf umfassende und geographisch gebündelte Programme setzt und punktuelle Engagements reduziert. Die Hälfte der ADA-Schwerpunktregionen findet sich auf der Liste der Soft Loan-tauglichen Länder wieder. Dieses Bild verfestigt sich, wenn man die Liste der Länder betrachtet, in denen am häufigsten Soft Loan-Projekte abgewickelt wurden.

Eine weitere Problematik ist, dass einige Schwellenländer eine Doppelrolle einnehmen, indem sie als Geldgeber in Entwicklungsländern auftreten, aber auch selbst noch Soft Loan-tauglich bleiben (z. B. Indien und Indonesien, oder bis 2012 China, wo man zahlreiche Projekte finanzierte). Auch aus der Perspektive der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit, bzw. vom Blickwinkel der Exportförderung aus, ist diese Doppelrolle mancher Schwellenländer potentiell problematisch, da man einerseits das Umfeld der Zielländer stärkt, diese aber andererseits auch durch die technologische Reife der Exportgüter vermehrt als Konkurrenten

am Weltmarkt auftreten. Ob diese Probleme tatsächlich auftreten, kann von Land zu Land verschieden sein.

Effekte von Soft Loans auf österreichische Exporte, Wertschöpfung und Beschäftigung

Die empirische Untersuchung zeigt die Wirksamkeit von Soft Loans für die Erschließung neuer Märkte. Sie weist einen positiven und statistisch signifikanten Effekt von Soft Loans auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts in einen neuen Markt nach. Dabei zeigt sich, dass bereits die Aufnahme eines Landes in den österreichischen Katalog Soft Loan-tauglicher Länder die Exportwahrscheinlichkeit in diesen Markt erhöht, nicht erst eine tatsächliche Inanspruchnahme eines Soft Loans. Erwartungseffekte und Signaleffekte können diesem Zusammenhang zugrunde liegen. Die tatsächliche (erstmalige) Soft Loan-Vergabe wirkt aber stärker und erhöht die Wahrscheinlichkeit des Erstexports in der betroffenen Branchen-Länderkombination im Folgejahr. Kein Zusammenhang besteht zwischen den sonstigen Exportgarantien des Bundes (exklusive der Garantien für Soft Loans) und der Wahrscheinlichkeit des Markteintritts. Sie betreffen eher Märkte, die von österreichischen Exporteuren bereits vorher bearbeitet wurden. Soft Loans zeigen daher ihre positive Wirkung auf den Markteintritt, wichtigste Erklärungsfaktoren für die Exportwahrscheinlichkeit einer Branche in einen bestimmten Zielmarkt sind aber Länderunterschiede, die in so genannten "Gravitationsvariablen" zusammengefasst sind: das Einkommen im Zielmarkt, die geographische Distanz und sonstige Handelshemmnisse.

Eindeutig positive Effekte von Soft Loans lassen sich auch für das bilaterale Exportvolumen ableiten. Wiederum erzeugt die erstmalige Vergabe den größten Effekt. Sie bewirken einen "level shift" der Exporte in Soft Loan-taugliche Länder und Branchen um mehr als 50%. Wie beim Markteintritt wirkt auch bereits die Festlegung der Soft Loan-Tauglichkeit eines Landes positiv auf das bilaterale Exportvolumen. Veränderungen des Soft Loan-Volumens wirken sich ebenfalls positiv auf die bilateralen Exporte aus, der zusätzliche Effekt dieser Veränderung ist jedoch vergleichsweise gering. Darüber hinaus lässt sich ein positiver Effekt der sonstigen Exportgarantien auf Exporte (exklusive der Garantien in Verbindung mit Soft Loans) in die betreffenden Zielländer ableiten. Wie bereits in der Vorgängerstudie von *Url* (2003) ist der Effekt von sonstigen Exportgarantien niedriger als der Effekt von Soft Loans. Eine intensivere Soft Loan-Tätigkeit anderer OECD-Länder in einem Zielland ("Soft Loan-Wettbewerb" im Zielland) verringert die Wahrscheinlichkeit des Markteintritts und senkt das österreichische Exportvolumen. Das legt einen Förderwettbewerb nahe, in dem Projekte österreichischer Unternehmen mit Projekten anderer Geberländer konkurrieren.

Die Simulation eines sehr drastischen Schnitts, nämlich nicht nur einer Senkung des Volumens an Soft Loans, sondern einer vollständigen Einstellung des Soft Loan-Verfahrens auf Basis der geschätzten Parameter des ökonometrischen Modells für das Jahr 2015, ergibt einen Effekt zwischen $-0,12\%$ und $-0,24\%$ der Gesamtexporte. Das entspricht im Jahr 2015 einem Exportentfall zwischen rund 212 Mio. € und 421 Mio. €. Die Simulation nimmt dabei alle dynamischen Anpassungen mit auf, deren Wirkung auf den Soft Loans des aktuellen und des vergangenen Jahres beruht. Wie vorhin betont, ergibt sich dieser Effekt nicht nur aus der

damit einhergehenden Senkung des eingesetzten Volumens an Soft Loans, sondern vor allem aus dem völligen Entfall der Kreditvergabe und der Risikoabsicherung. Die Obergrenze der Effekte enthält dabei die Erwartungseffekte durch die Festlegung des Soft Loan-Status eines Landes in Österreich. Die Untergrenze der Effekte bezieht sich nur auf die tatsächlich vergebenen Soft Loans. Die langfristigen Wirkungen unter Einbeziehung der verzögerten Anpassung von Exporten entsprechen einem Exportentfall zwischen 0,14% und 0,29% bzw. durchschnittlich zwischen rund 253 Mio. € und 514 Mio. €. Betroffen wären – entsprechend der Struktur der Soft Loan-Geschäfte im Jahr 2015 - vor allem Waren aus dem Bereich der Medizin, Mess-, Steuerungstechnik und Optik, dem Maschinenbau, Dienstleistungen, Büro- und EDV-Maschinen sowie Nachrichtentechnik, Rundfunk- und Fernsehgeräte.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des negativen Exportimpulses aus dem Entfall der Soft Loan-Tätigkeit unter Berücksichtigung der Vorleistungsverflechtungen der betroffenen Exporte wurde mit dem Input-Output-Modell ADAGIO des WIFO ermittelt. Mit dem Exportausfall in Höhe von 212 Mio. € bis 421 Mio. € ist kurzfristig ein Verlust zwischen 152 Mio. € und 280 Mio. € an heimischer Wertschöpfung verbunden sowie zwischen rund 2.300 und 4.200 (typische) Beschäftigungsverhältnissen. Betrug der Anteil der Dienstleistungen am Exportausfall direkt nur 28%, ist ihr Anteil an den Wertschöpfungseffekten mit 54% bis 60% wesentlich höher. Die Effekte unter Einberechnung der langfristigen Wirkungen des Entfalls von Soft Loans auf Exporte sowie von Zweitrundeneffekten (durch die Veränderung von Wertschöpfung und Beschäftigung in der "ersten Runde" induzierten Reduktionen bei Investitionen und Konsumausgaben) sind mit 369 Mio. € bis 690 Mio. € an Wertschöpfung und 5.600 bis 10.700 an Beschäftigten rund zweieinhalb Mal so hoch wie die kurzfristigen. Gleichzeitig sind die mit dem Exportausfall verbundenen kurz- und langfristigen Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkungen in den Sachgüterbranchen mit einem hohen Einsatz von hochqualifizierten Arbeitskräften am höchsten. Dies kann als Indiz für die Nähe der Soft Loan-Geschäfte zu wissensintensiven Bereichen der Wirtschaft gewertet werden.

Multiplikatorwirkungen

Die Multiplikatorwirkung von Soft Loans auf Exporte lässt sich auf Basis des eingesetzten (nicht-linearen) Modells nur näherungsweise errechnen, da dem ermittelten Exporteffekt sämtliche Kosten des Soft Loan-Verfahrens (z. B. auch administrative Kosten) gegenübergestellt werden müssten, die aber in dieser Studie nicht zur Verfügung stehen. Die aus dem Verhältnis zwischen Exporteffekt und vergebenem Soft Loan-Volumen ermittelten Werte sind daher mit Vorsicht und als Obergrenzen zu interpretieren. Aus einer Bewertung des Gesamtinstruments (einschließlich der Effekte durch die Einstufung eines Landes als Soft Loan-tauglich) 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 erreichen 1 bzw. 1,2. Der langfristige Multiplikator in *Url* (2003) von 2,2 liegt im angegebenen Bereich der langfristigen Wirkungen zwischen 1,2 und 2,5 in dieser Studie.

Die ermittelten Exportmultiplikatoren zeigen den Effekt auf Bruttoexporte als Umsatzgröße, die auch ausländische Wertschöpfungsanteile beinhalten. Eine für die Wirtschaftspolitik maßgebliche Größe ist der Multiplikatoreffekt dieser Exporte auf die inländische Wertschöpfung: mit jedem durch Soft Loans generierten Euro an Exporten sind kurzfristig rund 0,7 € an inländischer Wertschöpfung verbunden. Dies entspricht dem in der Vorgängerstudie (Url, 2003) auf Basis eines statischen Input-Output-Modells (und daher kurzfristigen) ermittelten Wertschöpfungsmultiplikator von 0,68. Die entsprechenden langfristigen Multiplikatoreffekte der Exporte auf die Wertschöpfung belaufen sich auf 1,3 bis 1,5.

Übergang von Soft Loan-Geschäften zu kommerziellen Projekten

Hintergrundgespräche mit Unternehmensvertretern aus fünf unterschiedlichen 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 sich gut in den Instrumentenmix der OeKB eingliedern. Die Unternehmensvertreter berichten, dass Soft Loans auf der Finanzierungsseite einen Wettbewerbsvorteil – oft im Förderwettbewerb mit anderen Geldgebern der Entwicklungszusammenarbeit – 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.

Es wurde angemerkt, dass die Bekanntmachung der Funktionsweise des Finanzierungsinstrumentes vor Ort üblicherweise dem "first mover"-Unternehmen überlassen wird, und nicht durch offizielle Stellen erfolgt. Die Vertragsanbahnung gestaltet sich häufig als schwierig und zeitintensiv. Politische Unsicherheiten – etwa wie in Bosnien-Herzegowina – erschweren die Projektierung. Sobald ein Projekt unterzeichnet ist, scheint die Abwicklung in geordneten Bahnen zu verlaufen. Ob Nachfolgegeschäfte aus einem Soft Loan-Projekt zustande kommen, hängt vom Empfängerland und der jeweiligen Branche ab. Bei klassischen Entwicklungsprojekten (z. B. Bildungsprojekte in Least Developed Countries) scheint dies kaum der Fall zu sein, bei marktnahen Projekten in Schwellenländern schon eher.

Hinsichtlich der Liste Soft Loan-tauglicher Länder kam es zu implizit widersprüchlichen Aussagen. Einerseits wurden von den Unternehmen Schwerpunktsetzungen auf gewisse Ländergruppen abgelehnt, da die Gesprächspartner naturgemäß den nachfrageseitigen Charakter des Instrumentes begrüßen. Andererseits hat sich auch ein geographisches Markteintrittsmuster gezeigt, das (meist) durch regionale Schwerpunktregionen gekennzeichnet ist. Der Markteintritt erfolgt in einem Land innerhalb der jeweiligen Region, und die geographische Expansion erfolgt daraufhin in konzentrischen Kreisen. Es wurde auch angemerkt, dass in einigen Ländern keine Betreuung vor Ort (v. a. durch die AUSSENWIRTSCHAFT AUSTRIA der WKO; AWO) gegeben ist. Dennoch wurden das Förderinstrumentarium der OeKB, die Rolle der AWO sowie die Rolle der Botschaften vor Ort grundsätzlich sehr positiv beurteilt, und eine Verbesserung der Unterstützung während der letzten Jahre angemerkt.

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, allen voran Frankreich und Japan sowie in den letzten Jahren auch Italien und Deutschland, setzen überwiegend auf ungebundene Hilfskredite. Diese Länderstruktur gibt einen Hinweis auf die größere Marktmacht der Unternehmen aus großen Industrienationen bei spezifischen Ausschreibungen der Schwellen- und Entwicklungsländer. Diese Länder haben breiter ausgebaute Netzwerke von Außenhandelsstützpunkten zur entsprechenden Informationsbeschaffung. Gleichzeitig kann über das höhere Volumen an EZA-Mitteln und direkten politischen Einfluss die Ausgestaltung der Ausschreibungen leichter beeinflusst werden. Dies spricht für entsprechende Nachteile für kleine Länder.

Auf Basis einer Reihe von Kritikpunkten bezüglich gebundener Hilfskredite, wie einer Verzerrung zugunsten von Geberländern, überhöhter Kosten für die Entwicklungsländer, eines niedrigen Ertrags der Projekte sowie Governance-bezogener Kritikpunkte (keine Projekteigentümerschaft im Empfängerland, geringe Ausrichtung der Projekte an den Prioritäten des Entwicklungslandes) empfiehlt die OECD den Übergang zu ungebundenen Krediten. In Bezug auf Soft Loans erscheinen die vorgebrachten Kritikpunkte aus mehreren Gründen unzutreffend: (i) Die Soft Loan-Finanzierung bildet mit dem Preis und der Projektqualität ein Bündel an Eigenschaften, das mit Projekten aus anderen Geberländern in einem Wettbewerb steht und ist selbst in Bezug auf den Umfang des Schenkungselementes Konkurrenz ausgesetzt. (ii) Soft Loan-Projekte werden in Zusammenarbeit zwischen dem Exporteur und dem Empfängerland dezentral und marktnahe geplant, Österreich greift als Geberland in diesen Ausschreibungsprozess nicht ein. (iii) Da das Schenkungselement zwischen 35% und 50% beträgt, muss der Rest des Projektwertes aus Mitteln des Empfängerlandes bestritten werden. Daher besteht auch ein entsprechend hoher finanzieller Anreiz für eine kostengünstige und nachhaltige Projektentwicklung. (iv) Die mit einem Soft Loan verbundene Belastung des öffentlichen Budgets im Empfängerland muss vom jeweiligen Parlament einzeln oder in Rahmenverträgen genehmigt werden und stärkt damit die Ausrichtung an lokalen entwicklungspolitischen Strategien. (v) Im österreichischen Soft Loan-Verfahren fordert die OeKB im Antragsverfahren Angaben über die Einbettung in eine lokale Entwicklungsstrategie.

Auf Grundlage dieser Überlegungen passen österreichische Soft Loan-Projekte grundsätzlich gut zu den nationalen entwicklungspolitischen Zielen im Empfängerland und sollten damit auch den langfristigen Projekterfolg gewährleisten. Somit erfüllen österreichische Soft Loans, trotz der Bindung an heimische Wertschöpfungsquoten, für diese Teilziele die OECD-Vorgaben zum effizienteren Mitteleinsatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Daneben strebt die OECD eine stärkere Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer untereinander an. Die Harmonisierung ist innerhalb der multilateralen Entwicklungs-

zusammenarbeit am besten erreichbar. Soft Loans sind im Gegensatz dazu ein bilaterales und von unten nach oben (bottom-up) strukturiertes Instrument, in dem österreichische Unternehmen innerhalb ihrer eigenen Unternehmensstrategie Projekte entwickeln, beantragen und für die Vorbereitung von Nachfolgegeschäften nutzen. Die dezentrale Projektentwicklung dient dem Ziel der Ausfuhrförderung, erzeugt aber einen unvermeidbaren Widerspruch mit dem Wunsch nach stärkerer Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit.

Entwicklungspolitische Relevanz von Soft Loans

Soft Loans sind lediglich ein kleiner Teil des österreichischen EZA-Portfolios. Für 2017 wird ein Anteil von 2,2% an den gesamten österreichischen ODA-Leistungen bzw. von 3,8% an den bilateralen Leistungen budgetiert.

Die Evaluierung der lokalen Auswirkungen war mit einer Datenlage konfrontiert, die keine kausale Interpretation zuließ, weshalb eine weitgehend konzeptionelle Diskussion geführt wurde. Die geförderten Sektoren sind den Sustainable Development Goals zuordenbar, und die Projekte entsprechen den länderspezifischen Entwicklungsschwerpunkten, wie sie u. a. in den "Country Partnership Framework"-Vereinbarungen der Weltbank festgehalten sind. Derartige Übereinstimmungen werden im Vergabeverfahren nicht bzw. nicht systematisch betrachtet.

Zudem sind in der Abwicklung der Soft Loans Monitoring- und Evaluierungsarbeiten vorgesehen. Es scheint, dass der Schwerpunkt auf der Messung von Outputs liegt. Outputs sind konkrete Ergebnisse der Projekte (z. B. mehr Spitalsbetten in einem Projekt im Medizinbereich), die zu Outcomes führen, welche den direkten Nutzen darstellen, d. h. die Projektergebnisse wirken auf vorab definierte Ziele für vorab definierte Zielgruppen (z. B. eine bessere Gesundheitsversorgung durch mehr Bettenkapazitäten). Die projektspezifischen Outcomes wirken letztlich auf ein übergeordnetes Ziel (z. B. geringere Sterblichkeitsraten durch bessere medizinische Versorgung). Entwicklungspolitische Ziele i. w. S. sind durch Outcomes und Impacts gemessen und werden bislang nicht bzw. bestenfalls fallspezifisch überprüft. Dieser Schwerpunkt impliziert, dass entwicklungspolitische Ziele bei der Soft Loan-Vergabe in den Hintergrund rücken.

Die Soft Loan-Fragebögen, die beim Projektantrag durch die geförderten Unternehmen ausgefüllt werden, erlauben zudem eine Selbsteinschätzung der entwicklungspolitischen Auswirkungen. Der Fragebogen weist jedoch deutliche Mängel in seinem Design auf. Beispielsweise lässt der Fragebogen keine eindeutige Zuordnung der Soft Loans zu entwicklungspolitischen Zielen zu, was dazu führt, dass Indikatoren, die die Auswirkungen der Projekte quantifizieren, nicht verfügbar sind und im Fragebogen vorgeschlagene Indikatoren nicht notwendigerweise den Projektinhalten zuordenbar sind. Zudem fehlen weitgehend Kosten-/Nutzeinschätzungen, was Auswirkungen auf Risikoanalysen sowie Monitoring- und Evaluationsprozesse hat. Während eine vollständige Kosten-/Nutzenanalyse wohl den Rahmen der Soft Loan-Vergabe sprengt, kann man – auch in Abhängigkeit vom

Projektvolumen – einige Indikatoren vorab festlegen, die den Projektnutzen reflektieren (z. B. erwartete Nutzung errichteter Infrastruktur, bessere Versorgungsqualität).

Bei der Soft Loan-Abwicklung liegt der Fokus derzeit auf der Außenhandelsförderung. Die entwicklungspolitische Komponente ist hinsichtlich der in der Analyse herangezogenen Kriterien, wie Länderauswahl, wo es wenig Übereinstimmung mit den ADA-Schwerpunkten gibt, aber auch Informationen, die eine Evaluierung der entwicklungspolitischen Relevanz der Projekte zulassen, unterentwickelt.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Auf Basis dieser Ergebnisse 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, welcher Ausrichtung – Entwicklungspolitik oder Ausfuhrförderung – man den Vorzug gibt, letztlich eine der Rangfolge der Zielsetzungen, die man mit Soft Loans verbindet. Wenn österreichische Soft Loans vorwiegend als Instrument zur Markterschließung eingesetzt werden sollen, dann ergeben sich folgende zentrale Schlussfolgerungen:
 - Soft Loans sollten auf vielversprechende Länder mit hohem Marktpotential und einer technologieintensiven Importstruktur konzentriert sein; mit einer weiteren Präferenz für Länder, in denen ein Übergang zur herkömmlichen Exportfinanzierung mit hoher Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit eintritt, weil ihre Förderwürdigkeit durch Überschreiten des Schwellenwertes für das Pro-Kopf-Einkommen entfällt.
 - Dabei sollte aber das Bewusstsein für Zielkonflikte in der Länderauswahl geschärft werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Schwellenländer, die bereits selbst als Geldgeber für Entwicklungsländer und damit als Konkurrenten österreichischer Exporteure auftreten. Mögliche Anpassungen der Länderliste sollten in diesem Zusammenhang fallspezifisch geprüft werden.
 - Die Erfahrungen aus Bosnien-Herzegowina, wo kaum kommerzielle Nachfolgegeschäfte beobachtbar waren, geben einen weiteren Hinweis auf mögliche zusätzliche Kriterien für die Länderauswahl. Einige Unternehmen berichteten über einen operativen Stillstand in den projektvergebenden Institutionen, der unter anderem durch politische Spannungen zwischen den Vertretern ethnischer Gruppen verstärkt wurde. Die Berücksichtigung politischer Bestrebungen zur Blockade von Projektvergaben sollte vor dem Hintergrund der Marktentwicklung verstärkt als Ausschlusskriterium berücksichtigt werden.

- Die Auswahl der Länder sollte auf Basis regionaler Nähe, sprachlicher und kultureller Ähnlichkeiten in Schwerpunktregionen erfolgen. Damit werden die Kosten des Markteintritts gesenkt und Synergieeffekte in der Marktbearbeitung in allen Bereichen, die von Exporteuren gemeinsam genutzt werden (Aufbau von Außenhandelsorganisationen, konsularische Betreuung der Handelspartner, Beratungstätigkeit, Finanzinstitutionen und andere Dienstleister, aber auch Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Außenhandelspolitik) bestmöglich ausgeschöpft. Satellitenländer sollten von der Liste genommen werden.
- Die Verknüpfung der Soft Loan-Vergabe mit der Nutzung wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen im Projekt bleibt wichtig und soll einen hohen Stellenwert bei der Projektprüfung einnehmen. Eine wichtige Rolle spielen dabei der Soft Loan-Fragebogen und eine entsprechende Datenaufbereitung, die ein Projektmonitoring und Evaluierungen auch in dieser Dimension der Vergabekriterien möglich machen. Der Fragebogen müsste dazu überarbeitet werden.
- Unternehmen sind in Entwicklungs- und Schwellenländern mit langen Projektvorbereitungszeiten (1 bis 3 Jahre) konfrontiert und einer hohen Planungsunsicherheit ausgesetzt. Gleichzeitig sieht das Programmdesign für Soft Loans mehrere Beschränkungen für gleichzeitig bearbeitete Soft Loan-Projekte vor (pro Unternehmen, pro Land bzw. pro Region). Diese engen Grenzen erleichtern zwar eine diversifizierte Zuteilung von Soft Loans, sie erschweren aber für die Exporteure einen regional größer skalierten Markteintritt, z. B. im Rahmen der Afrika-Initiative der EU. Zusätzlich kann innerhalb eines Landes durch die gleichzeitige Vorbereitung mehrerer Projekte die Erfolgswahrscheinlichkeit erhöht werden. Besonders bei einer verstärkten Konzentration auf Schwerpunktregionen erscheint eine Ausweitung dieser Mengenbeschränkungen sinnvoll.
- Kleine exportorientierte Unternehmen sehen sich manchmal dazu veranlasst, für ein öffentliches Infrastrukturprojekt die Rolle des Generalunternehmers zu übernehmen. In diesem Fall kann in der Projektbewertung durch die OeKB das zu geringe Umsatzvolumen des Generalunternehmers zu einer Ablehnung führen, obwohl im Bieterkonsortium ausreichende Risikotragfähigkeit besteht. Kleinere Generalunternehmer könnten von einem flexibleren Vergleich des Projektvolumens mit der Größe des Bieterkonsortiums profitieren.
- Die Vermarktung des Soft Loan-Instruments und die Vorstellung der Funktionsweise in den Institutionen der Empfängerländer sollten durch Informationsveranstaltungen, etwa im Rahmen von Wirtschaftsmissionen, der Außenwirtschaftsstellen der AWO, der Botschaften oder durch die Niederlassungen der ADA verstärkt werden. Die verbesserte Information in den Empfängerländern erscheint besonders nach der Aufnahme eines Landes in die Liste der Soft Loan-tauglichen Länder sinnvoll.
- Die Struktur der Geberländer ungebundener Hilfskredite zeigt Nachteile für kleine Länder in der Vergabe ungebundener Hilfskredite auf. Wenn Österreich Soft Loans vorwiegend

als Instrument zur Ausfuhrförderung einsetzen will, sollte die Bindung von Hilfskrediten weiterhin aufrecht bleiben. Der Aufbau ungebundener Soft Loans erscheint als Vorbereitung für die völlige Zurückdrängung gebundener Soft Loans durch internationale Vorgaben, z. B. den Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD, möglich.

- Für eine Stärkung der entwicklungspolitischen Ausrichtung von Soft Loans wäre eine Verbesserung und grundlegende Überarbeitung des Soft Loan-Fragebogens als Basis für eine Evaluierung der entwicklungspolitischen Relevanz der geförderten Projekte wesentlich, ebenso wie eine - durch vorab festgelegte Indikatoren eingeschränkte und mit einer auf die Höhe des Projektvolumens angepasste - Kosten-/Nutzeinschätzung und Risikoanalyse der Unternehmen. Gleichzeitig sind die Kompetenzen der Entwicklungspolitik auf strategischer wie auch auf operativer Ebene auf mehrere Akteure verteilt. Dies erschwert die Festlegung einer einheitlichen Strategie, in die auch Soft Loans eingebunden sind.
- Eine Evaluierung der einzelnen Projekte auf ihre entwicklungspolitischen Effekte ist differenziert zu betrachten. Einerseits wäre eine vollständige Evaluierung aller Projekte des Soft Loan-Programms zu umfangreich, um für einen verhältnismäßig kleinen Geldgeber wie die OeKB praktikabel zu sein. Andererseits fehlt bislang ein systematischer Zugang zu einer Ex-post-Evaluierung der geförderten Projekte, die nach dem standardmäßigen Projektabschlussbericht und der dreijährigen Monitoringphase umgesetzt werden kann.
- Eine Möglichkeit entwicklungspolitische Elemente zu stärken, ist die Umsetzung einer stichprobenartigen Evaluierung der Auswirkungen (Outcomes und Impacts) vor Ort, die einige Jahre nach Projektende vorgenommen werden sollte. Eine derartige Prüfung kann auch mittel- bis langfristig (etwa 5 Jahre nach Projektabschluss) anberaumt werden und sollte auf Basis eines von der OeKB definierten Pflichtenheftes erfolgen. Die Prüfung sollte zudem durch OeKB-externe Einrichtungen ausgeführt werden. Zudem könnte man in der Vergabe die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards stärken, etwa durch das Einfordern von Zertifikaten von Zulieferern, die die Erfüllung von (ILO-)Standards bestätigen.

Literaturhinweise

- Allen, T., Arkolakis, C., Takahashi, Y., "Universal Gravity", NBER Working Paper, 2014, (20787).
- Anderson, J. E., van Wincoop, E., "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle", *American Economic Review*, 2003, 93(1), S. 170–192.
- Autor, D. H., Dorn, D., "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market", *American Economic Review*, 2013, 103(5).
- Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., "The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States", *The American Economic Review*, 2013, 103(6), S. 2121–2168.
- Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., Pisano, G., Shu, P., *Foreign Competition and Domestic Innovation: Evidence from US Patents*, National Bureau of Economic Research, 2016.
- Baldwin, R. E., DiNino, V., Fontagné, L., De Santis, R. A., Taglioni, D., "Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment", *European Economic and Monetary Union Working Paper*, 2008, (321).
- Bayer, K., Stankovsky, J., Url, T., *Soft Loans*, WIFO-Studie, Wien, 1992.
- Bergstrand, J. H., "The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence", *Review of Economics and Statistics*, 1985, 67(3), S. 474–81.
- BMF (2016A), *Soft Loan Jahresbericht 2015*, Wien.
- BMF (2016B), *Entwicklungszusammenarbeit. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013*, Wien.
- Eaton, J., Kortum, S., "Technology, geography, and trade", *Econometrica*, 2002, 70(5), S. 1741–1779.
- Feenstra, R., *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- Friesenbichler, K., "Entwicklungsaspekte der Außenwirtschaft. Fokus: Offene Märkte". 3. Seminar der Reihe "Aktuelle volkswirtschaftliche Fragen im Rahmen von internationaler Wirtschaft und Europäischer Integration", Bundeskanzleramt, Wien, Oktober 2016.
- Fritz, L., Raza, W., Schuler, M., Schweiger, E., *Export Promotion or Development Policy?*, ÖFSE – Austrian Foundation for Development Research 19 Edition, Südwind Publishing Company, Wien, 2014.
- Gaulier, G., Zignago, S., "BACI: International Trade Database at the Product-level. The 1994-2007 version", *CEPII Working Paper*, 2010, (2010-23).
- Holland, M., "The EU and the Global Development Agenda", *Journal of European Integration*, 2008, 30(3), S. 343-362.
- Hözl, W., Friesenbichler, K., Kügler, A., Peneder, M., Reinstaller, A., Schwarz, G., "Industrie 2025: Wettbewerbsfähigkeit, Standortfaktoren, Strategien und die Positionierung in der internationalen Wertschöpfungskette österreichischer Unternehmen". WIFO-Studie im Rahmen des Forschungsprogramms "Österreich 2025", Wien, 2016.
- Martinez-Zarzoso, I., Nowak-Lehmann, F., Klasen, S., Larch, M., "Does German Development Aid Promote German Exports?", *German Economic Review*, 2009, 10(3), S. 317-338.
- Mayer, T., Zignago, S., "Notes on CEPII's distances measures: The GeoDist database", *CEPII Working Paper*, 2011, (2011-25).
- Norad, "Evaluation of Norwegian Business-related Assistance Sri Lanka Case Study", Study Report, Oslo, Norwegian Agency for Development Cooperation, Evaluation Department, 2009, (3).
- OECD, *Arrangement on Officially Supported Export Credits, Ex ante guidance for tied aid, 2005 revision*, TD/PG(2005)20, Paris, 2006.
- OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, OECD, Paris, 2008, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>.
- OECD, *2017 Report on DAC Untying Recommendation*, OECD, Paris, 2017, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-Report-DAC-Untying.pdf>.
- Peneder, M., *Entrepreneurial Competition and Industrial Location*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001.
- Ray, J., *Managing Official Export Credits: The quest for a global regime*, Peterson Institute, 1995.
- Skärvall, L., *Does Swedish Aid Help or Hinder Bilateral Trade?*, University of Uppsala, 2012, mimeo.
- Tinbergen, J., *An Analysis of World Trade Flows in Shaping the World Economy*, Twentieth Century Fund, New York, 1962.
- Url, T., *Die Rolle von Soft-Loans in der Außenhandelsförderung*, WIFO, Wien, 2003.
- Wolfmayr, Y., Stankovsky, J., *Interessante Absatzmärkte und Exportpotentiale für die österreichische Industrie*, WIFO, Wien, 2003.
- World Bank Group und First Initiative, *Task Force for the Development of a Toolkit for Impact Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for SMEs*, Consultative Document, Washington, D.C, prepared by the Secretariat of the Task Force, 2017.

Anhang

Übersicht 24: Soft Loan-Empfängerländer und regionale Aufgliederung

ISO3-Code	Soft Loan-Empfängerländer gemäß OECD	Soft Loan-taugliche Empfängerländer gemäß österreichischer Soft Loan-Politik, die zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich erhalten haben					
		Insgesamt	Westbalkan	Nordafrika und Schwarzmeerraum	Asien	Zentralafrika	Lateinamerika
ALB	Albanien	x	x	.	.	.	.
BIH	Bosnien-Herzegowina	x	x	.	.	.	.
MNE	Montenegro	x	x	.	.	.	.
EGY	Ägypten	x	.	x	.	.	.
ARM	Amenien	x	.	x	.	.	.
GEO	Georgien	x	.	x	.	.	.
MAR	Marokko	x	.	x	.	.	.
MDA	Moldawien	x	.	x	.	.	.
TUN	Tunesien	x	.	x	.	.	.
CHN	China	x	.	.	x	.	.
IDN	Indonesien	x	.	.	x	.	.
LAO	Laos	x	.	.	x	.	.
MNG	Mongolei	x	.	.	x	.	.
PHL	Philippinen	x	.	.	x	.	.
LKA	Sri Lanka	x	.	.	x	.	.
VNM	Vietnam	x	.	.	x	.	.
GHA	Ghana	x	.	.	.	x	.
CMR	Kamerun	x	.	.	.	x	.
CPV	Kap Verde	x	.	.	.	x	.
KEN	Kenia	x	.	.	.	x	.
MLI	Mali	x	.	.	.	x	.
MOZ	Mosambik	x	.	.	.	x	.
SEN	Senegal	x	.	.	.	x	.
TZA	Tansania	x	.	.	.	x	.
ECU	Ecuador	x	.	.	.	.	x
HND	Honduras	x	.	.	.	.	x
NIC	Nicaragua	x	.	.	.	.	x
AFG	Afghanistan	.	.	.	.	.	.
DZA	Algerien	.	.	.	.	.	.
AGO	Angola	.	.	.	.	.	.
GNQ	Äquatorialguinea	.	.	.	.	.	.
AZE	Aserbaidschan	.	.	.	.	.	.
ETH	Äthiopien	.	.	.	.	.	.
BGD	Bangladesch	.	.	.	.	.	.
BLZ	Belize	.	.	.	.	.	.
BEN	Benin	.	.	.	.	.	.
BTN	Bhutan	.	.	.	.	.	.
BOL	Bolivien	.	.	.	.	.	.
BRA	Brasilien	.	.	.	.	.	.
BGR	Bulgarien	.	.	.	.	.	.
BFA	Burkina Faso	.	.	.	.	.	.
BDI	Burundi	.	.	.	.	.	.
DOM	Dominikanische Rep.	.	.	.	.	.	.
DJI	Dschibuti	.	.	.	.	.	.
SLV	El Salvador	.	.	.	.	.	.
CIV	Elfenbeinküste	.	.	.	.	.	.
ERI	Eritrea	.	.	.	.	.	.
GMB	Gambia	.	.	.	.	.	.
GTM	Guatemala	.	.	.	.	.	.
GIN	Guinea	.	.	.	.	.	.
GNB	Guinea-Bissau	.	.	.	.	.	.
GUY	Guyana	.	.	.	.	.	.

Übersicht 24/Fortsetzung

ISO3-Code	Soft Loan-Empfängerländer gemäß OECD	Soft Loan-taugliche Empfängerländer gemäß österreichischer Soft Loan-Politik, die zwischen 2005 und 2015 Soft Loans von Österreich erhalten haben					
		Insgesamt	Westbalkan	Nordafrika und Schwarzmeerraum	Asien	Zentralafrika	Lateinamerika
HTI	Haiti	.	.	.	.	.	.
IND	Indien	.	.	.	.	.	.
IRQ	Irak	.	.	.	.	.	.
IRN	Iran	.	.	.	.	.	.
JAM	Jamaika	.	.	.	.	.	.
YEM	Jemen	.	.	.	.	.	.
JOR	Jordanien	.	.	.	.	.	.
KHM	Kambodscha	.	.	.	.	.	.
KAZ	Kasachstan	.	.	.	.	.	.
KGZ	Kirgisien	.	.	.	.	.	.
COL	Kolumbien	.	.	.	.	.	.
COG	Kongo	.	.	.	.	.	.
CUB	Kuba	.	.	.	.	.	.
LBR	Liberia	.	.	.	.	.	.
MDG	Madagaskar	.	.	.	.	.	.
MWI	Malawi	.	.	.	.	.	.
MDV	Malediv en	.	.	.	.	.	.
MRT	Mauretanien	.	.	.	.	.	.
MKD	Mazedonien	.	.	.	.	.	.
MMR	Myanmar	.	.	.	.	.	.
NPL	Nepal	.	.	.	.	.	.
NER	Niger	.	.	.	.	.	.
NGA	Nigeria	.	.	.	.	.	.
PRK	Nordkorea	.	.	.	.	.	.
PAK	Pakistan	.	.	.	.	.	.
PSE	Palästina	.	.	.	.	.	.
PNG	Papua-Neuguinea	.	.	.	.	.	.
PRY	Paraguay	.	.	.	.	.	.
PER	Peru	.	.	.	.	.	.
RWA	Ruanda	.	.	.	.	.	.
ROU	Rumänien	.	.	.	.	.	.
RUS	Russland	.	.	.	.	.	.
ZMB	Sambia	.	.	.	.	.	.
SRB	Serbien	.	.	.	.	.	.
SLE	Sierra Leone	.	.	.	.	.	.
ZWE	Simbabwe	.	.	.	.	.	.
SOM	Somalia	.	.	.	.	.	.
ZAF	Südafrika	.	.	.	.	.	.
SDN	Sudan	.	.	.	.	.	.
SYR	Syrien	.	.	.	.	.	.
TJK	Tadschikistan	.	.	.	.	.	.
THA	Thailand	.	.	.	.	.	.
TLS	Timor-Leste	.	.	.	.	.	.
TGO	Togo	.	.	.	.	.	.
TUR	Türkei	.	.	.	.	.	.
TKM	Turkmenistan	.	.	.	.	.	.
UGA	Uganda	.	.	.	.	.	.
UKR	Ukraine	.	.	.	.	.	.
UZB	Usbekistan	.	.	.	.	.	.
BLR	Weißrussland	.	.	.	.	.	.
CAF	Zentralaf. Rep.	.	.	.	.	.	.

Q: WIFO-Darstellung.

Übersicht 25: ÖNACE 2008-Klassifikation

ÖNACE 2008	Beschreibung
01	Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten
02	Forstwirtschaft und Holzeinschlag
03	Fischerei und Aquakultur
05	Kohlenbergbau
06	Gewinnung von Erdöl und Erdgas
07	Erzbergbau
08	Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau
09	Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden
10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln
11	Getränkeherstellung
12	Tabakverarbeitung
13	Herstellung von Textilien
14	Herstellung von Bekleidung
15	Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen
16	Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)
17	Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus
18	Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern
19	Kokerei und Mineralölverarbeitung
20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen
21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen
22	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren
23	Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden
24	Metallerzeugung und -bearbeitung
25	Herstellung von Metallerzeugnissen
26	Herstellung von Datenvorrichtungsgeschäften, elektronischen und optischen Erzeugnissen
27	Herstellung von elektrischen Ausrüstungen
28	Maschinenbau
29	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilern
30	Sonstiger Fahrzeugbau
31	Herstellung von Möbeln
32	Herstellung von sonstigen Waren
33	Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen
35	Energieversorgung
36	Wasserversorgung
37	Abwasserentsorgung
38	Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung
39	Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung
41	Hochbau
42	Tiefbau
43	Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe
45	Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen
46	Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugen)
47	Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)

Übersicht 25/Fortsetzung

ÖNACE 2008	Beschreibung
49	Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen
50	Schifffahrt
51	Luffahrt
52	Lagerei sowie Erbringung v on sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr
53	Post-, Kurier- und Expressdienste
55	Beherbergung
56	Gastronomie
58	Verlagswesen
59	Herstellung, Verleih und Vertrieb v on Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen v on Musik
60	Rundfunkveranstalter
61	Telekommunikation
62	Erbringung v on Dienstleistungen der Informationstechnologie
63	Informationsdienstleistungen
64	Erbringung v on Finanzdienstleistungen
65	Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)
66	Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten
68	Grundstücks- und Wohnungswesen
69	Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung
70	Verwaltung und Führung v on Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung
71	Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung
72	Forschung und Entwicklung
73	Werbung und Marktforschung
74	Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten
75	Veterinärwesen
77	Vermietung v on beweglichen Sachen
78	Vermittlung und Überlassung v on Arbeitskräften
79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen
80	Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien
81	Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau
82	Erbringung v on wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.
84	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung
85	Erziehung und Unterricht
86	Gesundheitswesen
87	Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)
88	Sozialwesen (ohne Heime)
90	Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten
92	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen
93	Erbringung v on Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung
94	Interessenv ereinerungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)
95	Reparatur v on Datenerarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern
96	Erbringung v on sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen
97	Private Haushalte mit Hauspersonal
98	Herst. v on Waren und Erbring. v on Dienstl. durch priv. Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerp.
99	Exterritoriale Organisationen und Körperschaften

Q: WIFO-Darstellung.

Übersicht 26: Thematische Übereinstimmung der Soft Loan-Projekte mit den jeweiligen "Country Partnership Framework" Dokumenten der Weltbank

Land	Stärkste Sektoren	Ausschnitt	Quelle
Ägypten	Transport	107. WBG Solutions – Expected Results from Current Operations. The Bank has active projects in both the air and rail transport sectors, which are aimed at enhancing the capacity and the quality of services of the Cairo International Airport, and improving railway services, respectively. The Bank is assisting with strategic planning to strengthen the institutional capacity of the airports sector and financing capacity enhancement of the airport, boosting capacity to 25 million passengers a year and supporting the tourism sector in the process. Regarding the railways sector, the Bank is financing infrastructure investments to improve the safety, efficiency, and reliability of railway services for the poor, and is attending to sectoral governance issues by undertaking studies to support the preparation of a Safety Management System for the Egyptian railways operating agency. Focus Area 3: Strengthening public sector management and service delivery. 3a. Support increased efficiency of public service delivery 3c. Contribute to increased efficiency and access of health services in hospital sector 3d. Provide enhanced coverage of water and sanitation services	http://documents.worldbank.org/curated/en/773051468197407822/pdf/94554-REVISED-R2015-0231-PUBLIC-disclosed-12-21-15-Box3948248.pdf
Albanien	Wasserversorgung, Gesundheit	Austrian Development Cooperation (ADC) understands itself as a comprehensive platform for Austrian interests, in particular in the fields of economics, science and culture. Objective 2: Improved access to and quality of key economic infrastructure services.	http://documents.worldbank.org/curated/en/60215146799199312142/pdf/98264-CAS-P147570-PUBLIC-Box3931688.pdf http://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Landesstrategien/CS_Armenia.pdf
Armenien	Sonstiges (Theaterausstattung)		
Cabo Verde	Gesundheit, Wasserversorgung		
China	Gesundheit	Rural health insurance expansion; better spending	http://documents.worldbank.org/curated/en/632331468239387773/pdf/35435COOR.pdf
Ecuador	Gesundheit		http://documents.worldbank.org/curated/en/249271468274498717/pdf/852510CASOP1440808ox385177800UO090.pdf
Georgien	Transport	Results Area 3: Upgrade Transport Corridor and Increase Connectivity Pillar III – Protecting the poor and the vulnerable Institutional Options Urban Water and Sanitation Support to a Common Targeting System Impact Evaluation of Education Poverty Assessment Cost of Water and Sanitation for the poor Cost of running water and sanitation	http://documents.worldbank.org/curated/en/606871468249312142/pdf/763690CASOGhan00PUBLIC008ox3798298.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/431191468179338816/pdf/98367-CPF-P149580-IDA-R2015-0290-IFC-R2015-0317-MIGA-R2015-0092-Box3932558-UO-9.pdf
Ghana	Wasserversorgung, Gesundheit		
Honduras	Gesundheit, Infrastruktur	Objective 2: Improve reliability of key infrastructure	
Indonesien	Gesundheit	Health service readiness for Universal Health Care (UHC) focuses on equipping Puskesmas with the physical inputs and human resources needed to provide basic health services, particularly maternal and child health and nutrition services. WBG would support efforts to reduce child malnutrition through the improvement of relevant health services as well as the expansion of the National Rural Water and Sanitation Program (PAMSIMAS) which is referenced in Engagement Area 1. Further interventions in relation to malnutrition are included in the inclusion beam detailed in Section III.2.h.	http://documents.worldbank.org/curated/en/195141467986374707/Indonesia-Country-partnership-framework-for-the-period-FY16-20 http://documents.worldbank.org/curated/en/173431468284364640/pdf/IB89400CASOP1440Kenya0CPS00Volume02.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/297951496160148830/pdf/112337-Corrigendum-PUBLIC-Kosovo-CPF-with-Corrigendum-May-8-clean-w-scdb-edits-May-24-2017-08032017.pdf
Kenia	Feuerwehr, Medizintechnik	Outcome 8: Better Provision of Health and Sanitation Services by Counties	
Kosovo	Ausbildung	Summary of SCD Priorities Increase employment and labor productivity through education	http://documents.worldbank.org/curated/en/617471493517642342/pdf/Lao-Country-Partnership-Framework-2-March-2017-clean-03152017.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/839461468198005347/pdf/94005-CPF-P151414-IDA-R2015-0283-IFC-R2015-0309-MIGA-R2015-0089-Box3932458-UO-9.pdf
Laos	Transport, Gesundheit	Objective 1.3: Investing in infrastructure for growth and inclusion Objective 2.3: Improving access to and quality of health services Priority Area II – Protecting Human Capital and Building Resilience Develop human resources and increase equitable access to quality social services (maternal and child health, education, social protection in particular)	http://documents.worldbank.org/curated/en/604221499282920085/Moldova-Country-Partnership-Framework-for-the-period-FY18-21 http://documents.worldbank.org/curated/en/687471468053969480/pdf/675670CASOP1250Official0Use0Only090.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/540001493517702187/pdf/MZ-CPF-Final-clean-March-23-04052017.pdf
Mali	Gesundheit		
Moldawien	Gesundheit	CPS Objective 2.1. Improved quality of and access to health and education services Improved access to quality health care.	
Mongolei	Gesundheit	Outcome 3.2 Supported better delivery of basic services (education, health, justice, and infrastructure)	
Mozambik	Gesundheit	Objective 6. Improving Health Service Delivery	http://documents.worldbank.org/curated/en/760311468188340065/pdf/98404-CPS-P153540-IDA-R2015-0271-IFC-R2015-0289-Box3932238-UO-9.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/328351468332470964/pdf/782860CPSOP132060Box385222800UO090.pdf
Nicaragua	Gesundheit	Access to health services has increased in rural and indigenous territories. Lastly, 8 hospitals and 32 facilities in the national Health Network were rehabilitated.	http://documents.worldbank.org/curated/en/527551468103763222/pdf/NonAsciiFileName0.pdf http://documents.worldbank.org/curated/en/906781467305543915/pdf/104606-CPS-P156996-UO-9-R2016-0105-Box396268B.pdf
Philippinen	Feuerwehr		
Senegal	Gesundheit, erneuerbare Energie	The WBG will assist the Government in developing a concrete action plan for renewable energy.	
Sri Lanka	Gesundheit	Objective 2.2 Improving health and social protection systems to address the challenges of the demographic transition TAREA was founded in the year 2000 and officially registered on 7th May 2001 by Tanzania Ministry of Home Affairs with number SA10900. The objective of TAREA is to promote the sustainable development of Renewable Energy Technologies in Tanzania Mainland. TAREA cooperates with all important enterprises in Tanzania, as well as inter-national organizations.	https://www.tarea-tz.org/ http://documents.worldbank.org/curated/en/173771496368868576/pdf/05-04-2017-Vietnam-CPF-to-SECPO-05052017.pdf
Tansania	erneuerbare Energie		
Vietnam	Gesundheit	Objective 6: Improve access to quality public and private health services and reduce malnutrition	