

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Studien für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom WIFO publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Studien“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen dieser Bücher bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91, A-1103 Wien, Tel (222) 78 26 01/282, Fax (222) 78 93 86).

Soft Loans

Förderung österreichischer Exporte durch Kredite zu Entwicklungshilfekonditionen

Kurt Bayer, Jan Stankovsky, Thomas Url

Studie im Auftrag der Austrian Industries

Wien, 1992. 118 Seiten ISBN 3-901069-19-4 S 500,—. Datenband: S 150,—

Als Resultat der Finanzkrise in zahlreichen Entwicklungsländern ist der kommerzielle Markt für den österreichischen Export von Industrieanlagen auf die zahlungsfähigen Schwellenländer im Fernen Osten und einige andere Länder geschrumpft, die alle ihre Nachfragemacht ausnützen. Da österreichische Industrieanlagen technologisch denen der Konkurrenten vergleichbar sind, verlagert sich der internationale Wettbewerb immer mehr zu den — dem Auftraggeber transparent scheinenden — Finanzierungskonditionen. Zunehmend wird vom Kunden die Gewährung von Soft Loans — Krediten zu Entwicklungshilfekonditionen — verlangt. Da diese von kommerziellen Bedingungen zu stark abweichen, um vom Lieferunternehmen selbst finanziert werden zu können, müssen sie von den Regierungen der Lieferländer gefördert werden.

Die hohen Kosten dieser Förderung haben zu Bestrebungen geführt, durch internationale Abkommen den Konditionenwettbewerb zu beschränken. Im Rahmen der OECD wurde dafür ein interessantes Instrument gewählt: Die Zulässigkeit von Soft Loans wurde an die Vorschreibung einer Mindestsubvention von 35% gebunden. Dieser Mindestrahmen verteuert die Kreditgewährung stark und führt damit ein Disziplinierungsinstrument in das Verfahren ein.

Auch in Österreich kam eine Diskussion in Gang, wie einerseits volkswirtschaftlich wertvolle Anlagenexporte weiter ermöglicht, andererseits die da-

durch der öffentlichen Hand entstehenden Kosten eingedämmt werden können.

Die Studie des WIFO macht eine Reihe von Vorschlägen, wie diese unterschiedlichen Ziele erreicht werden können. Drei Hauptpunkte stehen im Zentrum des Ansatzes: Selektion industriepolitisch relevanter Anlagenexporte, Konzentration der Mittel auf Schwerpunktländer und Flexibilisierung des bestehenden Soft-Loan-Verfahrens.

Die Diskussion über die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Anbieter von

Industrieanlagen auf bestimmten Märkten durch Soft Loans betrifft folgende Punkte:

- Analyse der Frage, ob bzw. unter welchen Umständen und Bedingungen Soft Loans auf Grundlage des bestehenden Systems (Rahmen II) des OeKB-Verfahrens volkswirtschaftlich gerechtfertigt sind,
- Überlegungen über eine Verbesserung und optimale Nutzung des bestehenden Verfahrens, einschließlich der Suche nach alternativen Ansätzen: Dieser liegt die Überlegung zugrunde, daß es auch

Budgetaufwendungen für Soft Loans in Österreich

Übersicht I

Ansatz 1/50236

	Laut Voranschlag		Laut Budgeterfolg		Allgemeiner Aufwand laut Budgeterfolg in % der Exporte in	
	Gesamtaufwand	Allgemeiner Aufwand	Gesamtaufwand	Allgemeiner Aufwand	Außereuropäische Entwicklungsländer	Asiatische Entwicklungsländer
	Mill. S					
1986				247,6	0,81	1,28
1987		310,4		199,9	0,78	1,28
1988		328,0		0,0		
1989		220,0		105,9	0,35	0,51
1990	202	122,0	179,9	126,8	0,38	0,53
1991	400	270,0				
1992	582	360,0				

im Anlagenexport in manchen Fällen möglich sein könnte, Aufträge zu Finanzierungskonditionen abzuschließen, die geringere Kosten als Soft Loans verursachen.

Die Vorschreibung einer Mindestsubvention (Grant-Element) von 35% für das Gesamtprojekt ist ein wirksames Hindernis für die Verwendung von Soft Loans, da das Verfahren für die subventionierenden Staaten sehr teuer ist.

Um eine Exportsubvention volkswirtschaftlich zu rechtfertigen, reichen Argumente einer Umwegrentabilität des Exports allein nicht aus. Es muß auch gezeigt werden, daß die Aufwendungen für Soft Loans wirksamer eingesetzt werden als eine alternative Verwendung dieser Mittel: Diese könnte u. a. in der Finanzierung der Forschung bestehen. Verglichen werden müßte jeweils der Beitrag der Verwendung zum Wirtschaftswachstum, zur Beschäftigung, zum Netto-Exporterlös (insbesondere bei strukturell passiver Leistungsbilanz), zur Budgetsituation und zur langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft. Ohne Bedeutung für dieses Kalkül ist hingegen, daß ein Teil der Mittel für die Stützung der Soft Loans von der Bundeswirtschaftskammer beigesteuert wird. Auch bei Vergabe der Kammermittel muß die optimale Verwendung überlegt werden.

Eines der wichtigsten Argumente für Soft Loans ist, den österreichischen Exporteuren zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zu verhelfen, wie sie auch der Konkurrenz zur Verfügung stehen („matching“). Im Prinzip ist aber auch dieses Argument nicht ausreichend, da sich eine an volks-

wirtschaftlichen Kriterien orientierte Wirtschaftsförderung nicht nach einzelwirtschaftlicher „Gerechtigkeit“, sondern ausschließlich nach der gesamtwirtschaftlichen Effizienz (in bezug auf die wirtschaftspolitischen Ziele) richten muß.

Trotz dieser Einschränkungen gibt es wichtige *Argumente für die Gewährung von Soft Loans*

1. Aufträge, die nur mit Einbindung von Soft Loans vergeben werden, bilden für mehrere österreichische Unternehmen eine unverzichtbare Produktionsgrundlage. Ohne diese Aufträge müßten bestimmte Produktionssparten eingeschränkt bzw. eingestellt werden oder könnten nicht weiterentwickelt werden. Dieses Argument ist vor allem im Technologiebereich wichtig. Das Ausbleiben von Auslandsaufträgen könnte negative „Spill-over“-Effekten auslösen, die sogar die Wettbewerbsposition der Gesamtwirtschaft beeinträchtigen könnten. Unmittelbar betroffen sind davon nicht nur die Anlagenexporteure, sondern ebenso die österreichische Zulieferindustrie. Auch dies gilt vor allem für technologiewirksame Projekte.
2. Mit Soft Loans können *neue Märkte* erschlossen werden. Dieser Vorteil kommt nicht nur dem Hauptexporteur, sondern auch den Zulieferern zugute. Vom durch Prestigeprojekte geschaffenen „goodwill“ für Österreich können alle österreichischen Unternehmen profitieren. Die Absicht, Soft Loans nur für die Markterschließung zu vergeben, danach aber zu „normalen“ Finanzierungskrediten überzugehen, muß jedoch relativiert werden. Aufgrund der Markt-

lage ist langfristig damit zu rechnen, daß zahlungsfähige Entwicklungsländer, die Soft Loans beanspruchen, diese auch erhalten werden. Eine Änderung könnte nur ein „hartes“ Kartell der OECD oder aber ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft in den Entwicklungsländern bringen: Privatwirtschaftliche Entscheidungen werden sich eher am Preis-Leistungsverhältnis orientieren.

Der Wirtschaftsforschung stehen nicht genügend Informationen zur Verfügung, um das Pro (Technologie, Markterschließung) und Contra (alternative Mittelverwendung) von Soft Loans endgültig gegeneinander abzuwägen. Möglich sind deshalb nur einige *qualitative Schlussfolgerungen*.

- Soft Loans sind teuer, sie können daher nur in beschränktem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Der Suche nach alternativen, kostensparenden Lösungen kommt große Bedeutung zu.
- Soft Loans sollten nur für Exporte von Produkten und Verfahren verwendet werden, die für die österreichische Wirtschaft strukturell wichtig sind.
- Um den Effekt der Markterschließung zu erreichen, sollten Soft Loans auf Grundlage eines längerfristigen Konzeptes auf einige wenige Schwerpunktländer konzentriert werden — mit einer Präferenz für Länder, in denen sich ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft abzeichnet.
- Die Flexibilität des Verfahrens sollte, im Interesse einer Verbesserung der Optik, erhöht werden.

Im weiteren werden einige konkrete Vorschläge gebracht, die sich auf die Fokussierung auf Schwerpunktländer, auf strukturell relevante Projekte und Verfahrensflexibilisierung beziehen.

Schwerpunktländer

Um die Kostenkalkulationen der Anlagenexporteure zu erleichtern, schlägt das WIFO vor, im Rahmen der Budgetmöglichkeiten einen bestimmten Betrag für Soft Loans zu präliminieren und in Aussicht zu stellen.

Von diesem Betrag sollten etwa 50% bis 60% für Soft Loans in folgenden Schwerpunktländern reserviert werden: Malaysia, Indonesien, Thailand sowie, mit einer etwas niedrigeren Priorität, Volksrepublik China und Türkei. Diese Regelung würde es den österreichischen Exporteuren erlauben, bei Auftragserteilung in diesen Ländern mit relativ großer Wahrscheinlichkeit mit der Zusage von Soft Loans zu rechnen.

Für die übrigen 40% bis 50% des Budgetansatzes sollte es keine regionale Einschränkung geben. Sie wären für Exporte in die Schwerpunktländer, aber auch für Exporte in andere Länder (z. B. im Rahmen von Konsortien) — sofern die Bonität gewährleistet ist — sowie möglicherweise auch im Rahmen eines „Wettbewerbsfonds“ („Kriegskassa“ nach dem Muster der USA) verwendbar. Besondere Priorität wäre hier den in Übersicht 2 angeführten Ländern sowie den potentiellen Schwerpunktländern zu gewähren. Die Auswahl der Schwerpunktländer müsste in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Industriepolitische Relevanz

Auch wenn der Anlagenbau insgesamt als Schlüsselbereich für Industrie und Dienstleistungen hohe wirtschaftspolitische Relevanz hat, sollte eine etwaige Förderung über Soft Loans auf die besten Projekte beschränkt werden.

Generell wird ein zweigleisiges Selektionsverfahren empfohlen: An erster Stelle sollen objektive, bekannte und nachvollziehbare Kriterien Schwellenwerte für eine Projektprüfung abgeben. Darüber hinaus ist aber eine Einzelprojekt-Prüfung unerlässlich, um zusätzlich qualitative Kriterien zu bewerten, die nicht leicht in Zahlen festzumachen sind, wie z. B. Verwendung heimischer technischer Prozeß-Know-hows im Projekt, die Fähigkeit zur Weiterentwicklung zugekaufter Lizenzen, Organisations-Know-how sowie die Umweltrelevanz des Projekts.

Objektive Kriterien

Als wichtigstes Selektionskriterium ist die heimische Wertschöpfungsintensität des Projekts anzusehen, die übli-

Schwerpunktländer des österreichischen Anlagenexports Übersicht 2

	Nachfrageindex ¹⁾	Bonitätsindex ²⁾	Soft Loans im Anlagenexport erforderlich	Gesamtbewertung
<i>Länder in denen Soft Loans benötigt werden</i>				
Volksrepublik China	++	-	++	+
Malaysia	+	+	+	++
Indonesien	+	+	++	++
Thailand	+	+	+	++
Türkei		+	++	+
<i>Länder deren Soft-Loan-Bedarf — aufgrund österreichischer Erfahrungen — schwer zu beurteilen ist</i>				
Ecuador	++	-		
Argentinien	+	+		
Chile	+	+		
<i>(Benachbarte) Oststaaten</i>		Zielländer für den Export von Umweltschutzeinrichtungen		
1) ++ sehr stark + stark - ²⁾ + positiv - fraglich				

cherweise mit der Technologieintensität und dem Komplexitätsgrad des Projekts einhergeht. Als Maßstab hierfür wird der Anteil der Engineering-Dienstleistungen (Projektmanagement, Planung, Engineering i. e. S., Ausbildung usw.) am Projektumfang (Umsatz) vorgeschlagen. Als Untergrenze sollte hier eine Schwelle von 15% eingezeichnet werden. Weitere operationale Kriterien sind der firmeneigene Wertschöpfungsanteil, der Anteil inländischer Zulieferer am Projektvolumen (als Indikatoren für die Projektauswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft) sowie Kennzahlen für die Qualifikationsstruktur.

Einzelprojekt-Prüfung

Darüber hinaus ist eine (nicht auf quantitativ erfaßbare Kriterien ausgerichtete) — zweifache — Projektprüfung unerlässlich: einerseits die Feststellung, ob im Projekt heimisches Prozeß-Know-how verwendet wird (anhand von Patenten, Lizenzbilanz, Eigenentwicklungen u. ä.), andererseits die Prüfung der Umweltrelevanz des Projekts für Österreich bzw. Europa. Ziel einer solchen (technischen und kaufmännischen) Überprüfung ist es, eine besondere Qualität des Projekts anhand von nicht direkt einer quantitativen Bewertung zugänglichen Kriterien festzustellen.

Flexibilität

Die folgenden Vorschläge für *alternative Ansätze* sollen helfen Möglichkeiten zu finden, den österreichischen Anlagenexporteuren wettbewerbsfähige Finanzierungsbedingungen zu

bieten, dabei aber das Subventionserfordernis niedrig zu halten. Diese Vorschläge können nicht als Maßnahmenkatalog, sondern nur als Aufzählung (größtenteils schon bekannter) Ideen verstanden werden, die zu einem realisierbaren Konzept verschmolzen werden könnten. Ihre Verwirklichung würde aber in manchen Fällen die Abkehr von bisherigen Gewohnheiten notwendig machen bzw. politische Entscheidungen erfordern:

- Einbindung echter Entwicklungshilfe (ODA) in die Finanzierung von Soft Loans: In Österreich wurde bisher die echte Entwicklungshilfe nach entwicklungshilfepolitischen Grundsätzen vergeben. Das „Grant-Element“ der Rahmen-II-Kredite wurde nur zur Aufbesserung der (nicht sehr hohen) österreichischen Entwicklungshilfebilanz verwendet. Es wäre denkbar, die österreichische Entwicklungshilfe durch Regierungskredite zu Entwicklungshilfekonditionen an Schwerpunktländer des österreichischen Exports aufzustocken und diese als ein Element der gemischten Kredite zu verwenden. Aus der Sicht der Exportförderung wäre dieses Verfahren „kostenlos“, da es der Entwicklungshilfe zuzurechnen wäre. Im Hinblick auf die Ziele der Entwicklungshilfe würde aber das Ergebnis auf eine Unterstützung der relativ wohlhabenden Länder hinauslaufen.

- Zur Stützung von Projekten zur Lieferung von Umweltschutzeinrichtungen in die Nachbarstaaten im Osten könnten spezielle Mittel (Umweltfonds) verwendet werden.

- Eine Förderung innovativer Finanzierungsformen, wie z B von Beteiligungen der österreichischen Exporteure am Investitionsobjekt: In diesem Zusammenhang ist etwa auf die BOT-Formel (Build — Operate — Transfer) bzw. die BOOT-Formel (Build — Own — Operate — Transfer) hinzuweisen. Da aber der österreichische Exporteur in der Regel kein Interesse an einem langfristigen Engagement im Ausland hat, könnte die Gründung einer Auslandsanlage-Holding (privat- oder gemischtwirtschaftlich) überlegt werden, die die Beteiligung übernimmt¹⁾
- Schaffung eines „Rahmen III“, der für die Vergabe von Krediten zu Konditionen der Konkurrenz eingesetzt werden könnte („matching“).
- Zuerkennung unternehmensspezifischer „Förderungsrahmen“²⁾, die von dem betroffenen Unternehmen nach eigener Wahl für Forschungs- oder Exportförderung genutzt werden könnten.

¹⁾ Diese Institution könnte auch mit der Abwicklung von „debt-for-equity swaps“ mit den verschuldeten Oststaaten beauftragt werden

²⁾ Sie könnten sich etwa am Exportvolumen des Unternehmens oder an anderen Kriterien orientieren