

Kurt Bayer*)

Betriebsansiedlungen und Direktinvestitionen

Internationalisierungstendenzen durch Betriebsansiedlungen oder Fusionen (Direktinvestitionen) nehmen weltweit zu. Seit Einsetzen der Rezession Anfang der neunziger Jahre sind die Finanzströme aktiver und passiver Direktinvestitionen im OECD-Raum allerdings wieder deutlich gefallen (Abbildung 1). Dabei wächst in der OECD das Passivum der Direktinvestitionsbilanz (zuletzt etwa 7 Mrd. \$) seit Mitte der achtziger Jahre laufend: Immer stärker investieren OECD-Unternehmen im Nicht-OECD-Ausland, besonders in Lateinamerika, Südostasien, aber auch in Osteuropa. Angesichts der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche in der OECD bedeuten diese Investitionen einen gewichtigen Kapitalabfluß ins Ausland.

Jüngere Entwicklung der österreichischen Direktinvestitionen

Diesen Entzugseffekten stehen jedoch Expansions- und Gewinnvorteile für weltweit operierende Unternehmen durch internationale Arbeitsteilung gegenüber. Das EU-Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (S. 124) spricht sich für weiterhin ungehinderte aktive wie passive Direktinvestitionsaktivitäten zur Stärkung der Globalisierungstendenzen aus. Allerdings wird die Errichtung von „Schraubenzieherfabriken“ auf EU-Gebiet abgelehnt und die volle Integration angesiedelter Unternehmen mit all ihren Unternehmensfunktionen in die heimischen Volkswirtschaften gefordert.

Westeuropa bestreitet den Großteil der Direktinvestitionen der OECD. 1992 stammten 64,5% (104 Mrd. \$) der Direktinvestitionen in OECD-Ländern aus EU- und EFTA-Ländern (1980 51%, 27 Mrd. \$), und 81,0% (87 Mrd. \$) der Direktinvestitionen aus OECD-Ländern flossen in diesen Raum (1980 53%, 22 Mrd. \$). Besonders seit 1987 ist die

Mit der fortschreitenden Liberalisierung der Volkswirtschaften verstärken sich neben den Handelsströmen die Produktions- und Dienstleistungsaktivitäten der Unternehmen in anderen Ländern. Diese Internationalisierungstendenzen durch Betriebsansiedlungen oder Fusionen (Direktinvestitionen) nehmen weltweit zu. Seit Mitte der achtziger Jahre wachsen in der OECD und im EWR die aktiven und passiven Direktinvestitionen um ein Vielfaches rascher als die (heimischen) Brutto-Anlageinvestitionen oder das BIP. Auch Österreich nimmt an diesem Prozeß zunehmend aktiv teil. Ein EU-Betritt wird diese Aktivitäten noch verstärken.

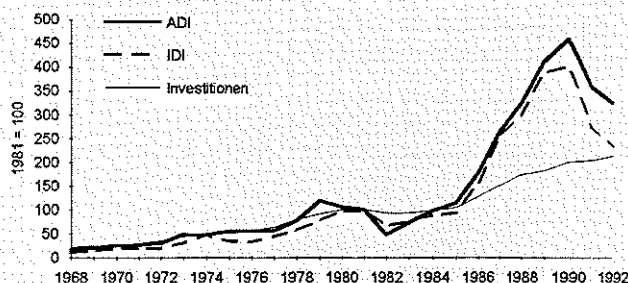
Attraktivität dieser Länder für internationale Investoren aus der OECD stark gestiegen: Sowohl die aktiven als auch die passiven Direktinvestitionen haben sich in den achtziger Jahren in Westeuropa fast vervierfacht. Ihren bisherigen Höchstwert erreichten die Investitionsströme im Jahr 1990, seither gingen sie infolge der Rezession jeweils um etwa ein Fünftel zurück.

In Österreich setzte diese Direktinvestitionswelle erst 1988 ein und dauert bis in die jüngste Zeit fort (Abbildung 2). Seit Ende der achtziger Jahre steigen auch in Österreich besonders die aktiven Direktinvestitionen

erheblich stärker als die heimischen Investitionen. Dies ist nur teilweise auf den bis dahin herrschenden Rückstand Österreichs an aktiven Direktinvestitionen zurückzuführen (Anteil am BIP in Österreich 1980/1990 0,3%, OECD-Durchschnitt 1,0%). Ein großer Teil dieser neuen Investitionen geht auf die mit der Ostöffnung neu geschaffenen Marktchancen und Zutrittsbedingungen in Ost-Mitteleuropa zurück, wo Österreichs Marktpräsenz überdurchschnittlich ist, sowie auf die Notwendigkeit, stärker als bis-

Direktinvestitionen: OECD

Abbildung 1

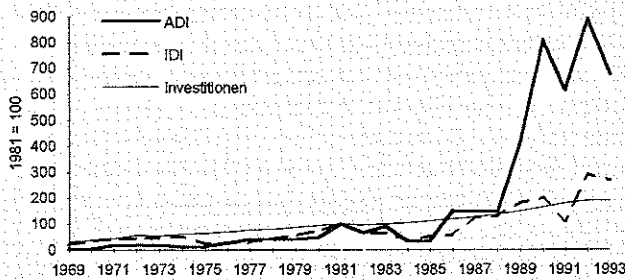


Seit Mitte der achtziger Jahre nehmen die Direktinvestitionen in und aus OECD-Ländern viel stärker zu als die heimischen Investitionen. Die Rezession Anfang der neunziger Jahre ließ die Direktinvestitionen aber stärker sinken (IDI ... passive Direktinvestitionen, ADI ... aktive Direktinvestitionen).

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreuten Dagmar Guttman und Traude Novak

Direktinvestitionen: Österreich

Abbildung 2



In Österreich nimmt die Direktinvestitionstätigkeit seit Ende der achtziger Jahre stärker zu als die heimische Investitionstätigkeit. Seither übersteigen die aktiven die passiven Direktinvestitionen deutlich.

her auf EU-Märkten direkt Fuß zu fassen. Die Verstaatlichte Industrie war treibende Kraft dieser Aktivitäten.

Österreich konnte seine Attraktivität als Ansiedlungsstandort in Westeuropa zuletzt verbessern: Sein Anteil an den passiven Direktinvestitionen von EU und EFTA sank Anfang der achtziger Jahre, erreichte in den letzten Jahren jedoch wieder das Niveau von 1980 (rund 1%; Abbildung 3). Als aktiver Investor hat Österreich seine Position deutlich verbessert: Seit 1980 stieg der Anteil der aktiven Direktinvestitionen Österreichs an jenen aller Länder Westeuropas von 0,4% auf 1,9% (1992).

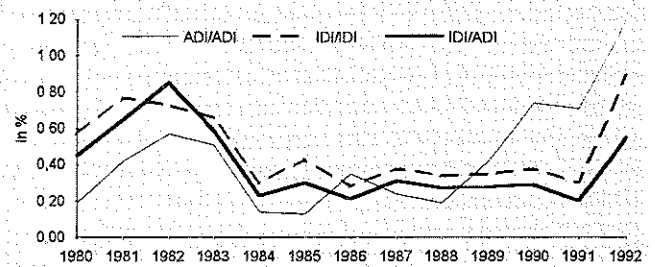
Bis Ende der achtziger Jahre war Österreich ein Land mit strukturbedingt aktiver Direktinvestitionsbilanz: Die passiven (hereinkommenden) überstiegen die hinausgehenden Investitionen jeweils beträchtlich: Erstmals 1986 und laufend seit 1989 überschreiten jedoch die aktiven die passiven Ströme deutlich, wobei jedoch auch die Direktinvestitionen in Österreich (mit Ausnahme des Jahres 1991) weiter zugenommen haben¹⁾. Die Drehung der Direktinvestitionsbilanz ist ein Indikator für eine deutliche Strukturverbesserung der österreichischen Wirtschaft. Gemessen an den Kapitalbeständen hat jedoch Österreich Mitte der neunziger Jahre trotz des Aufholprozesses noch immer deutlich weniger Kapital im Ausland investiert als Ausländer in Österreich (Bellak, 1994).

Fusionen, Beteiligungen und Direktinvestitionen

Auch die international seit den frühen achtziger Jahren massiv laufende Fusionswelle hat in Österreich erst mit großer Verzögerung begonnen. Die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre einsetzende Privatisierung in der Verstaatlichten Industrie, die Probleme der Bankenkonzerne, letztlich aber auch die Eigenkapitalschwäche mancher Familienunternehmen und die geringe Funktionsfähigkeit des österreichischen Kapitalmarktes waren seit den späten achtziger Jahren Anlaß für eine hohe Zahl von Änderun-

Anteil der österreichischen Direktinvestitionen: OECD

Abbildung 3



In den achtziger Jahren verlor Österreich Direktinvestitions-Marktanteile (IDI/ADI) innerhalb der OECD, gewann sie aber Anfang der neunziger Jahre wieder zurück. Die aktive Direktinvestitionstätigkeit Österreichs (ADI/ADI) nimmt wie die passive (IDI/ADI) seither deutlich stärker zu als im OECD-Durchschnitt.

gen der Eigentums- und Verfügungsrechte auch in der Industrie. Damit setzte eine starke Fusionswelle ein, die auch jetzt noch nicht abgeklungen ist und in vielen Fällen vormals österreichischen privaten und verstaatlichten Un-

Österreich hat zwar in den achtziger Jahren innerhalb Westeuropas an Standortattraktivität verloren, diesen Verlust jedoch seit Ende der achtziger Jahre mehr als wettgemacht. Darüber hinaus ist Österreich durch eine Vervielfachung der von hier ausgehenden Direktinvestitionsströme zu einem seinem Entwicklungsniveau entsprechenden Nettoexporteur von Direktinvestitionskapital geworden.

ternehmen ausländische (Mit-)Eigentümer brachte, aber auch ausländisch dominierte Unternehmen in den Eigentümerwechsel einbezog. Das Potential an österreichischen Unternehmen, die ausländischen Interessenten für Beteiligung oder Fusion attraktiv erscheinen, ist noch nicht erschöpft. Zahlreiche Unternehmen sind von ihrer Marktpräsenz und ihrer Produktpalette sowie ihrem technischen Know-how her erstrebenswerte Übernahmeziele — dies ist einerseits ein positiver Strukturindikator, andererseits aber auch ein Indiz dafür, daß Investoren in ihnen noch unausgeschöpfte Produktivitäts- und damit Gewinnpotentiale sehen. Aus diesen Gründen ist ein weiterer Anstieg der Übernahmen österreichischer Unternehmen aus dem Ausland zu erwarten. Ein EU-Beitritt Österreichs verstärkt diese Tendenz, da Österreich noch stärker in das Blickfeld ausländischer Konzerne tritt und der Wegfall der Außen-seiterposition (jetzt nur gemildert durch die EWR-Teilnahme) die Attraktivität österreichischer Beteiligungs- und Aufkaufskandidaten weiter erhöht.

Die Kalküle der Unternehmen für (aktive) Direktinvestitionen sind unterschiedlich, je nachdem, ob eine Beteiligung an einem bestehenden Unternehmen erworben (grenzüberschreitende Fusion) oder eine Neu- oder Erweiterungsinvestition an einem eigenen Betrieb durchgeführt wird. Tendenziell sind Neuinvestitionen (und Erweiterungs-

¹⁾ Die aktive Direktinvestitionsbilanz wurde vom WIFO immer als Anzeichen einer Strukturschwäche interpretiert (im internationalen Vergleich weisen fast alle Industrieländer stark passive Direktinvestitionsbilanzen auf), da in Österreich beheimatete Unternehmen nicht die organisatorisch-finanzielle Kraft zur Auslagerung bestimmter Produktions- oder Dienstleistungsschritte ins Ausland hätten. Aber auch der im internationalen Vergleich bereits sehr hohe Anteil an ausländischen Unternehmen in Österreich, die meist Filialbetriebe und daher selbst nicht auslagerungsfähig seien, sowie der Verstaatlichten Industrie wurde als Grund für den Rückstand Österreichs an aktiven Direktinvestitionen angeführt.

investitionen) leichter zu planen, bauen stärker auf Faktorkostenvorteilen des Ansiedlungslandes auf, sind aber auch risikoreicher. Für Beteiligungen oder Übernahmen ist die Komplementarität von Produkt und Produktionsprozeß des Übernahmekandidaten tendenziell wichtiger, wobei hier die Einbindung in eine Zuliefer-(Produktions-)Kette oft nicht im selben Ausmaß gegeben ist wie durch eine Neuinvestition. Die Bewertung der Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Direktinvestitionsaktivitäten Österreichs hat auf diese Unterschiede Bedacht zu nehmen.

Lange Zeit war es üblich, aktive und passive Direktinvestitionen in Analysen jeweils getrennt zu behandeln. Zunehmend müssen jedoch, ausgehend von den Entscheidungskalkülen der Unternehmen, die Finanzströme in beide Richtungen simultan analysiert werden (Bayer — Leo, 1993). So kann etwa ein österreichischer Produktionsbetrieb seinen Standort langfristig absichern, indem er einen ausländischen Partner, z. B. als Finanz- oder Know-how-Geber aufnimmt (passive Direktinvestition) und gleichzeitig die Fertigung einfacherer Produktionsteile in Länder mit geringeren Lohnkosten auslagert (aktive Direktinvestition). Damit wäre er sowohl im oberen als auch im unteren Segment seiner Wertschöpfungskette durch komplementäre grenzüberschreitende Aktivitäten abgesichert. Die aktive Direktinvestition kann aber auch (ausschließlich oder zusätzlich zu jener in einem „Billigland“) in einem höherentwickelten Land getätigt werden, etwa um auf dem Markt präsent zu sein und durch Marktnähe die Kundenwünsche rascher und exakter erfassen zu können. Daß mehr als 50% der aktiven Auslandsinvestitionen Österreichs in EU-Länder fließen, dient als Beweis dieser Strategie.

EU-Beitritt und Betriebsansiedlungen

Eine EU-Mitgliedschaft verändert die Bedingungen für Österreich als *Zielland von internationalen Betriebsansiedlungen* auf folgende Weise:

- Der Wegfall des Kumulierungsverbotes macht einerseits bisher geschützte Standorte in Österreich gegenüber solchen in Ost-Mitteleuropa weniger attraktiv, andererseits könnte er höherwertige Systemanbieter zur Ansiedlung veranlassen, die von Österreich aus Zulieferketten auch aus Ost-Mitteleuropa und anderen Ländern in die EU-Märkte organisieren.
- Der Wegfall der Diskriminierung des passiven Veredelungsverkehrs (relevant vor allem für die Textilindustrie) wertet die bestehenden höherwertigen Textilstandorte auf, die geringerwertigen ab: Letztere werden z. B. nach Ost-Mitteleuropa abwandern.
- Der Wegfall der Notwendigkeit von Ursprungszeugnissen stellt Österreich auf dieselbe Ebene wie seine Konkurrenten in EU-Ländern und erhöht dadurch die Attraktivität des Standortes für Investoren, die den EU-Markt beliefern wollen.
- Der Wegfall von Grenzkontrollen zwischen EU-Ländern stellt Österreich als Standort anderen EU-Ländern gleich (also besser als jetzt); allerdings bringt dieser Effekt insgesamt keine großen Kostenersparnisse, da

die direkten Kosten der Grenzkontrolle teilweise nur von der öffentlichen Hand zu den Unternehmen verlagert werden (Mehrwertsteuerverrechnung). Bestehende Großhandelsniederlassungen von EU-Unternehmen in Österreich sind nach einem Beitritt in ihrem Bestand gefährdet, vor allem in Westösterreich. Deren Marktgebiet könnte z. B. von München oder Mailand aus mitbetreut werden. Auch auf österreichische Generalimporteure von EU-Waren könnte Druck durch eine Neuorganisation der Marktbedienung durch die Produzenten ausgeübt werden. Mittelfristig können diese Entwicklungen zu Desinvestitionen führen.

- Als EU-Mitgliedsland fallen „psychologische“ Vorbehalte gegen Österreich als Betriebsstandort weg, die einem Außenseiter entgegengebracht werden könnten: Ihre quantitative Bewertung ist unmöglich.

Folgende Auswirkungen eines Beitritts auf *österreichische Unternehmen als Investoren* (im In- und Ausland) sind zu erwarten:

- Gegenüber den benachbarten EU-Staaten hat Österreich keine signifikanten Faktorkostennachteile, nach einem EU-Beitritt wird also aus diesem Grund keine Auslagerung in diese Region in Betracht kommen. Wohl aber wird die Beziehung Österreichs zu Ost-Mitteleuropa durch einen Beitritt verändert und könnte verstärkte faktorkostenbedingte Auslagerungen nach sich ziehen. Der Wegfall der Diskriminierung des passiven Veredelungsverkehrs kann für österreichische Mehrbetriebsunternehmen ein Anreiz sein, statt in österreichischen Randlagen in Ost-Mitteleuropa zu investieren, um Kostenvorteile zu nutzen.
- Österreichische Konsumgüterproduzenten, die verstärkt in den EU-Markt expandieren wollen, müssen sich näher an den Konsumzentren ansiedeln, um den Markt bearbeiten zu können, um ihre Kunden und deren Wünsche kennenzulernen, um auf veränderte Nachfrage rasch reagieren zu können: Sie werden nach einem EU-Beitritt die Investitionen in diesen Markt forcieren (müssen). Solche Investitionen können komplementär zu jenen in Österreich sein (dann würden wachsenden Auslandsinvestitionen auch wachsende Exporte aus Österreich in die EU folgen), bei Kapitalknappheit könnten sie jedoch heimische Investitionen ersetzen (Substitution von Exporten durch aktive Direktinvestitionen). In Österreich bisher gegenüber der EU-Konkurrenz geschützte Bereiche, vor allem der Nahrungsmittelindustrie, werden zunehmend in der EU investieren, da der verstärkte Wettbewerb in Österreich sie zwingt, durch das Auslandsengagement im Inland verlorene Marktanteile zu kompensieren. Dies trifft auch für Unternehmen zu, die bisher durch die öffentlichen Beschaffungsmodalitäten in Österreich einen relativ geschützten Markt hatten, nun aber auf dem Heimmarkt (bereits im EWR) verschärfter Konkurrenz und Verdrängungswettbewerb ausgesetzt sind.
- Für österreichische Investitionsgüterproduzenten hat die Marktnähe weniger Gewicht als für Konsumgütererzeuger, doch müssen „vor Ort“ Service- und Montageleistungen aufgebaut werden. Solche Investitionen sind eher komplementär zu heimischen Investitionen.

— Für die österreichische Zulieferindustrie verbessert ein EU-Beitritt die Möglichkeit, einfachere Teile der Zulieferkette aus Billiglohnländern (besonders in Ost-Mitteleuropa) zu beziehen; die Tendenz zu Auslagerungen, Fusionen und Neugründungen verstärkt sich

Zusammenfassende Einschätzung

Österreich hat noch Nachholbedarf an aktiven Direktinvestitionen gegenüber anderen OECD-Ländern. Ein EU-Beitritt erleichtert österreichischen Unternehmen, Teile ihrer Zulieferkette nach Ost-Mitteleuropa auszulagern, und hat dadurch vermehrte Direktinvestitionen zur Folge.

Der Druck auf Konsumgütererzeuger zu mehr Marktnähe auf dem größeren Markt wird Anlaß zu verstärkter Ansiedlung in der Nähe der Konsumzentren der EU sein. Investitionsgütererzeuger werden zunehmend Servicefirmen „vor Ort“ gründen oder aufkaufen.

Der EU-Beitritt hat besonders für die Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie folgende Auswirkungen auf mögliche Ansiedlungen: Sie werden auf einem nunmehr offeneren Markt agieren und versuchen müssen, den Verlust von Marktanteilen im Inland durch verstärktes Engagement im Ausland zu kompensieren. Dieser Effekt betrifft durch nationale Beschaffungspräferenzen bisher geschützte Unternehmen in der Elektro- und Fahrzeugindustrie sowie der Metallindustrie bereits im EWR.

Durch den Wegfall der Notwendigkeit von Ursprungszeugnissen und der Grenzkontrollen wird Österreich als Ansiedlungsstandort attraktiver, befürchtete „Ausschließungseffekte“ kommen nicht zum Tragen.

Überdies gibt es eine Reihe von Unternehmen, die in den nächsten Jahren von ausländischen Firmen aufgekauft werden oder an denen signifikante Beteiligungen erworben werden könnten. Allerdings steht Österreich in einem seit Mitte der achtziger Jahre deutlich verschärften Wettbewerb um Direktinvestitionskapital mit Ländern im EWR, in Ost-Mitteleuropa und auch Südostasien und Lateinamerika.

Nach einem EU-Beitritt werden die aktiven Direktinvestitionen die passiven wahrscheinlich auf Jahre hinaus weiter-

hin übersteigen: Ein EU-Mitglied Österreich ist als Standort für passive Direktinvestitionen (vor allem aus dem Nicht-EU-Raum) attraktiver als ein Nichtmitglied, da mögliche Ausschließungseffekte wegfallen. Solche Investitionen werden primär mit dem Ziel der Markterschließung in der EU (bzw. geographischen Teilgebieten davon) und als „Sprungbrett“ nach Ost-Mitteleuropa durchgeführt werden. Mit der Verbesserung der Wirtschaftsbedingungen und der Infrastruktur in diesen Ländern wird Österreich dafür immer weniger attraktiv. Österreich erhält als EU-Mitglied Betriebsansiedlungen, die aus Gründen der Faktorkostenminimierung durchgeführt werden, nicht mehr, das Schwergewicht wird auf komplementären Unternehmensaufkäufen und der Herstellung von technisch hochwertigen Produkten liegen, für die aufgrund der materiellen und immateriellen Infrastruktur Österreich ein attraktiver Standort ist.

Es ist aufgrund der bisherigen Entwicklungen und der vorangestellten Überlegungen wahrscheinlich, daß Österreichs derzeit relativ hohes Aktivitätsniveau an passiven, besonders aber aktiven Direktinvestitionen mittelfristig etwa erhalten bleibt und trotz abzusehender Schwankungen nicht wieder auf das Niveau von vor Mitte der achtziger Jahre zurücksinkt.

Finanzielle Förderungen von passiven Direktinvestitionen werden durch das EU-Beihilfenrecht stark eingeschränkt. Im wesentlichen werden solche Subventionen nur noch in Fördergebieten möglich sein bzw. im Rahmen der anderen Ausnahmen vom generellen Förderverbot (grob: Technologie, Klein- und Mittelunternehmen, Umweltschutz). Eine neue Ansiedlungspolitik muß sich verstärkt simultan um aktive und passive Direktinvestitionen kümmern und vor allem materielle und immaterielle Infrastrukturen verbessern.

Literaturhinweise

- Bayer, K., Leo, H.: Strukturpolitische Konturen einer neuen Ansiedlungspolitik. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1993.
- Bellak, Ch.: Direktinvestitionen und Industriepolitik. Informationen über multinationale Konzerne 1994 (1).
- EG-Kommission: Weißbuch. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Brüssel 1993.