

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**DER EINFLUSS VON STEUERN UND
FÖRDERUNGEN AUF WETTBEWERBS-
FÄHIGKEIT UND INVESTITIONS-
DYNAMIK IN ÖSTERREICH**

KARL AIGINGER (PROJEKTLEITUNG)

Jänner 2002

DER EINFLUSS VON STEUERN UND FÖRDERUNGEN AUF WETTBEWERBS- FÄHIGKEIT UND INVESTITIONS- DYNAMIK IN ÖSTERREICH

KARL AIGINGER (PROJEKTLEITUNG)

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Mit Beiträgen von Karl Aiginger, Michael Böheim, Serguei Kaniovski, Gerhard Lehner, Gerhard Palme, Michael Peneder, Michael Pfaffermayr, Gerhard Schwarz, Ewald Walterskirchen und Robert Wieser

Begutachtung: Gunther Tichy
Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman,
Elisabeth Neppi-Oswald, Traude Novak, Sonja Patsios,
Waltraud Popp, Brigitte Schütz, Maria Thalhammer
Projektmanagement: Dagmar Guttman

Jänner 2002

DER EINFLUSS VON STEUERN UND FÖRDERUNGEN AUF WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INVESTITIONSDYNAMIK IN ÖSTERREICH

KARL AIGINGER (PROJEKTLEITUNG)

Executive Summary.....	1
1. Ziel und Aufbau der Studie.....	7
2. Steuern und Arbeitskosten	10
2.1 Steuersätze und ihre Veränderungen	10
2.1.1 Abgabenquote in Österreich überdurchschnittlich hoch.....	10
2.1.2 Veränderungen in der Unternehmensbesteuerung	13
2.1.3 Steuerreform und Wettbewerbsfähigkeit.....	18
2.2 Lohnkosten und Lohnnebenkosten als Standortfaktor	19
2.2.1 Die Bedeutung der Arbeitskosten für die Konkurrenzfähigkeit	19
2.2.2 Arbeitskosten im internationalen Vergleich	20
2.2.3 Anteil der Lohnnebenkosten	22
2.2.4 Verbesserung der relativen Arbeitskostenposition und Wachstumsvorsprung gegenüber der EU	24
2.2.5 Einfluss einer Verringerung der Lohnnebenkosten auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung.....	25
2.3 Steuern als Wettbewerbsfaktor und Wachstumsdeterminante	27
2.3.1 Steuern und Wirtschaftswachstum.....	27
2.3.2 Unternehmensteuern und Standortentscheidungen	30
2.3.3 Die Direktinvestitionen Österreichs	32
2.4 Zusammenfassung des Kapitels	34
2.4.1 Arbeitskosten.....	35
2.4.2 Steuern	36
Literaturhinweise.....	40
3. Die Veränderung der Förderlandschaft und ihre Auswirkung auf Investitionsentscheidungen	43
3.1 Einleitung	43
3.2 Die EU-Förderlandschaft und ihre Veränderungen	44
3.2.1 Die europäische Regionalförderlandschaft im Umbruch.....	44

3.2.2	Die österreichische Förderlandschaft in dynamischer Betrachtung	46
3.2.3	Regionalförderung in den MOEL und in Österreich ab 2007	53
3.3	Zu den Wirkungen von Regionalförderungen	56
3.3.1	Theoretische Begründung von Regionalförderung.....	56
3.3.2	EU-Regionalförderung: Empirische Ergebnisse zu den Wirkungen	58
3.3.3	Resümee.....	64
3.4	Investitions- und Kooperationsmotive österreichischer Unternehmen in den MOEL.....	64
3.4.1	Motive österreichischer Investitionen und Kooperationen in den MOEL.....	64
3.4.2	Standort Österreich nach der EU-Erweiterung.....	69
3.5	Die Auswirkungen der Reform der Strukturpolitik in der Agenda 2000 auf die Verteilung der passiven Direktinvestitionen in der EU.....	71
3.5.1	Auswirkungen der Reform der Strukturpolitik in der EU.....	71
3.5.2	Strukturfonds in einem Modell mit horizontalen multinationalen Unternehmen	71
3.5.3	Empirische Ergebnisse	73
3.6	Zusammenfassung des Kapitels	74
	Literaturhinweise.....	77
4.	Unternehmensteuern und Förderungen als Standort- und Investitionsdeterminanten..	81
4.1	Der quantitative Einfluß der Unternehmensteuern und Förderungen auf die Investitionen ..	81
4.2	Österreichs Standortprofil in der Untersuchung von Aiginger – Peneder (1997)	85
4.3	Produktionskosten als Investitions- und Standortdeterminanten - Die Sicht der Unternehmen in der Befragung 2001	89
4.4	Zusammenfassung des Kapitels	94
	Literaturhinweise.....	95
5.	Upgrading von Standorten	99
5.1	Veränderung der Rahmenbedingungen	99
5.2	Strategien bei zunehmender Konkurrenz	102
5.3	Die österreichische Position	105
5.4	Elemente einer Qualitätsstrategie.....	110
	Literaturhinweise.....	114
6.	Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen	115

DER EINFLUSS VON STEUERN UND FÖRDERUNGEN AUF WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INVESTITIONSDYNAMIK IN ÖSTERREICH

KARL AIGINGER (PROJEKTLEITUNG)

Executive Summary

Wettbewerb unter neuen Rahmenbedingungen

(A) Die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaft haben sich in den letzten Jahren entscheidend geändert. Neue Technologien, Binnenmarkt und Währungsunion, Globalisierung, Multinationalität von Unternehmen und Reformen im öffentlichen Sektor verändern die Bedingungen für Wirtschaftsstandorte. Österreich ist in besonderem Ausmaß - und per Saldo positiv - von der Ostöffnung und der bevorstehenden Osterweiterung der EU betroffen. Österreich hat den Aufholprozess gegenüber den westeuropäischen Ländern erfolgreich abgeschlossen und gehört heute zu den EU-Ländern mit überdurchschnittlicher Lohnhöhe und Produktivität. Der Wachstumsvorsprung ist in jüngster Zeit jedoch verloren gegangen, und Befürchtungen bezüglich der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich sind aufgekommen, einerseits durch die geplanten oder tatsächlichen Steuersenkungen in einigen EU-Länder und andererseits durch die Konkurrenz der Beitrittswerber in Zentral- und Osteuropa. Die vorliegende Studie beleuchtet vorwiegend den Einfluss der Besteuerung von Unternehmen und von Änderungen in der Förderlandschaft auf die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Steuern und Förderungen sind wichtige Elemente der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Preisliche oder kostenmäßige Standortfaktoren definieren in Kombination mit Ausbildung, Forschung und Technologie und Infrastruktur die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes.

Abgabenquote 4 % über EU-Schnitt, besonders lohnsummenabhängige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind vergleichsweise hoch

- (B) Österreich hat heute die vierthöchste Steuerquote in den EU-Ländern, die Differenz zum EU-Durchschnitt ist 2001 auf vier Prozentpunkte gestiegen. Im internationalen Vergleich höher sind lohnsummenabhängige Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge. Durch Besteuerung von Kapitalgesellschaften und Vermögen wird – verglichen mit anderen Ländern – ein geringerer Anteil der Steuereinnahmen erzielt. Der Tarif der Körperschaftsteuer liegt im EU-Schnitt (sofern man in anderen Ländern die Steuern nachgelagerter Gebietskörperschaften dazu zählt), die Effektivbesteuerung liegt leicht darunter. Der Vorsprung Österreichs gegenüber Deutschland ist durch die jüngste Steuerreform, die die Effektivbesteuerung in Deutschland um etwa vier Prozentpunkte gesenkt hat, geringer aber nicht beseitigt worden. Finnland und Schweden haben deutlich niedrigere Effektivbelastungen. Neben Deutschland haben sieben andere Länder Reformen der Körperschaftsteuer eingeleitet. Mehrere Länder haben immaterielle Investitionen durch großzügige Abschreibungsregeln begünstigt (vgl. besonders Dänemark).

Steuern beeinflussen Standortentscheidungen und - im Zusammenspiel mit Ausbildung, Forschung und Technologie - das Wachstum

- (C) Die Beziehung zwischen Besteuerung und Investitionstätigkeit ist durch Nachfragefaktoren, Technologie, Infrastruktur und wirtschaftspolitischen Maßnahmen stark überlagert. Das Wirtschaftswachstum hängt entscheidend von Forschung, Ausbildung und Nutzung neuer Technologien ab. Der Einfluß der Steuern auf das Wachstum hängt von der Steuer- und Ausgabenstruktur und den damit verbundenen Anreizwirkungen ab. Ein Zusammenhang zwischen Steuerhöhe und Wachstum ist empirisch nicht leicht nachzuweisen. Auch Länder wie Dänemark und die Niederlande mit vergleichsweise hohen Steuerniveaus erzielen eine gute volkswirtschaftliche Performance. Andererseits wird der Steuersatz durch den Verlust anderer Instrumente der Standortpolitik zu einem der verbleibenden Orientierungsfaktoren bei der Wahl des Produktionsstandortes multinationaler Unternehmen. Der quantitativ nachweisbare Einfluss der Steuerhöhe auf die Gesamtinvestitionen ist in der Regel klein. Stärker ist der Einfluss von Steuern erstens auf Ansiedelungsentscheidungen und zweitens bei unterschiedlichen Steuersätzen auf engem Raum (Nachbarregionen).

Produktivitätssteigerungen stärken die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, Lohnnebenkosten sind im internationalen Vergleich hoch

- (D) Lohnkosten stellen den quantitativ wichtigsten Kostenfaktor dar. Die Arbeitskosten je Stunde liegen in der Sachgüterproduktion um 3% höher als im EU-Durchschnitt (7. Position). Die Lohnstückkosten haben sich in den letzten zehn Jahren durch hohe Produktivitätssteigerungen und stabile Währungsrelationen verbessert. Der Lohnnebenkostenanteil bleibt hoch, besonders wenn man die Sonderzahlungen miteinbezieht. Er verteuert den Faktor Arbeit generell und spezifisch im Bereich hochwertiger Dienstleistungen und in der New Economy. Allerdings stehen auch den Lohnnebenkosten Leistungen gegenüber und sie sind in den Gesamtarbeitskosten inkludiert. Eine Senkung der Lohnnebenkosten könnte die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhen, weshalb auch die EU-Kommission zuletzt eine Verringerung der hohen Lohnnebenkostenbelastung in Österreich eingemahnt hat.

Die EU-Osterweiterung forciert die vertikale Arbeitsteilung und bringt per Saldo Vorteile für Österreich; Strukturfondsmittel bis 2006 nutzen

- (E) In der Regionalförderung wurden schon in der Periode 2000 bis 2006 Mittel gekürzt und Ziele gestrafft. Ab 2007 ist mit einer weiteren Reduktion bei gleichzeitig attraktiver Förderbedingung in den Beitrittsländern zu rechnen. Die gegenwärtigen Förderungen sollten optimal genutzt werden, um die österreichischen Standorte auf die neuen Wettbewerbsbedingungen vorzubereiten. Nach 2007 wird es durch vertikale Arbeitsteilung möglich sein, ein kostengünstiges und leistungsstarkes Gesamtprodukt von Österreich aus zu planen und zu vermarkten. Österreich teilt den Vorteil der Nachfragedynamik und den Nachteil verschärfter Konkurrenz mit anderen EU-Standorten. Die räumliche Nähe gibt diesen Faktoren aber ein höheres Gewicht und die vertikale Arbeitsteilung ist für Österreich eine spezifische Chance. Deswegen ist auch der Nettonutzen der Osterweiterung für Österreich besonders hoch. Förderungen sind wichtig für Standortentscheidungen, wenn es keine großen Unterschiede in Technologie und Ausbildung gibt. Und sie sind in der Regel für kleinräumigere Entscheidungen wichtiger als für großräumige. Die Abwanderung mobiler grenznaher Produktionsstätten durch die hohen Förderungen in den Beitrittsländern muss rechtzeitig durch Standortverbesserung, Betriebsgründungen und Firmenwachstum in weniger preiselastischen Marktsegmenten kompensiert werden.

Unternehmer geben einer Lohnnebenkostensenkung Priorität; Steuerreform nach deutschem Muster ist begrüßenswert; bei Förderungen haben Forschung und Ausbildung hohen Stellenwert

- (F) Unternehmerbefragungen bestätigen die Wichtigkeit von Kostenfaktoren, aber auch, dass dynamische Standortfaktoren bedeutend sind. Innerhalb der Kostenfaktoren wird einer Verringerung der Lohnnebenkosten Priorität eingeräumt, bei einer Steuerreform sollte der Tarif gesenkt werden, selbst wenn dafür Abschreibungsmöglichkeiten verschlechtert werden. Bei Förderungen ist - angesichts der niedrigen Forschungsbeteiligung - eine beachtlich hohe Priorität für Forschung und Ausbildung zu erkennen.

Eine Qualitätsstrategie ist nötig, um den Standort Österreich aufzuwerten; ihre vier Kernelemente (Quality-Drivers) sind Ausbildung, Forschung, Nutzung neuer Technologien und eine moderne Infrastruktur

- (G) Ausgangspunkt für Strategieüberlegungen ist der erfolgreiche Aufholprozess, aber auch die anhaltenden strukturellen Schwächen. In den neunziger Jahren ist nur noch die Industrie überdurchschnittlich gewachsen. Einige Faktoren, die hohes Wachstum in bestehenden Strukturen erlaubt haben, sind weggefallen. Die neuen Rahmenbedingungen erfordern eine neue Strategie. Das strategische Ziel liegt darin, Österreich zu einem Qualitätsstandort zu machen. Eine Qualitätsstrategie baut auf vier Kernelementen auf und entwickelt drei Strategielinien. Die vier Kernelemente (Qualitäts Drivers) sind *Ausbildung, Forschung, Nutzung neuer Technologien* (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologie, ICT) und eine *moderne Infrastruktur*.

Drei Strategielinien und ihre makroökonomische Absicherung

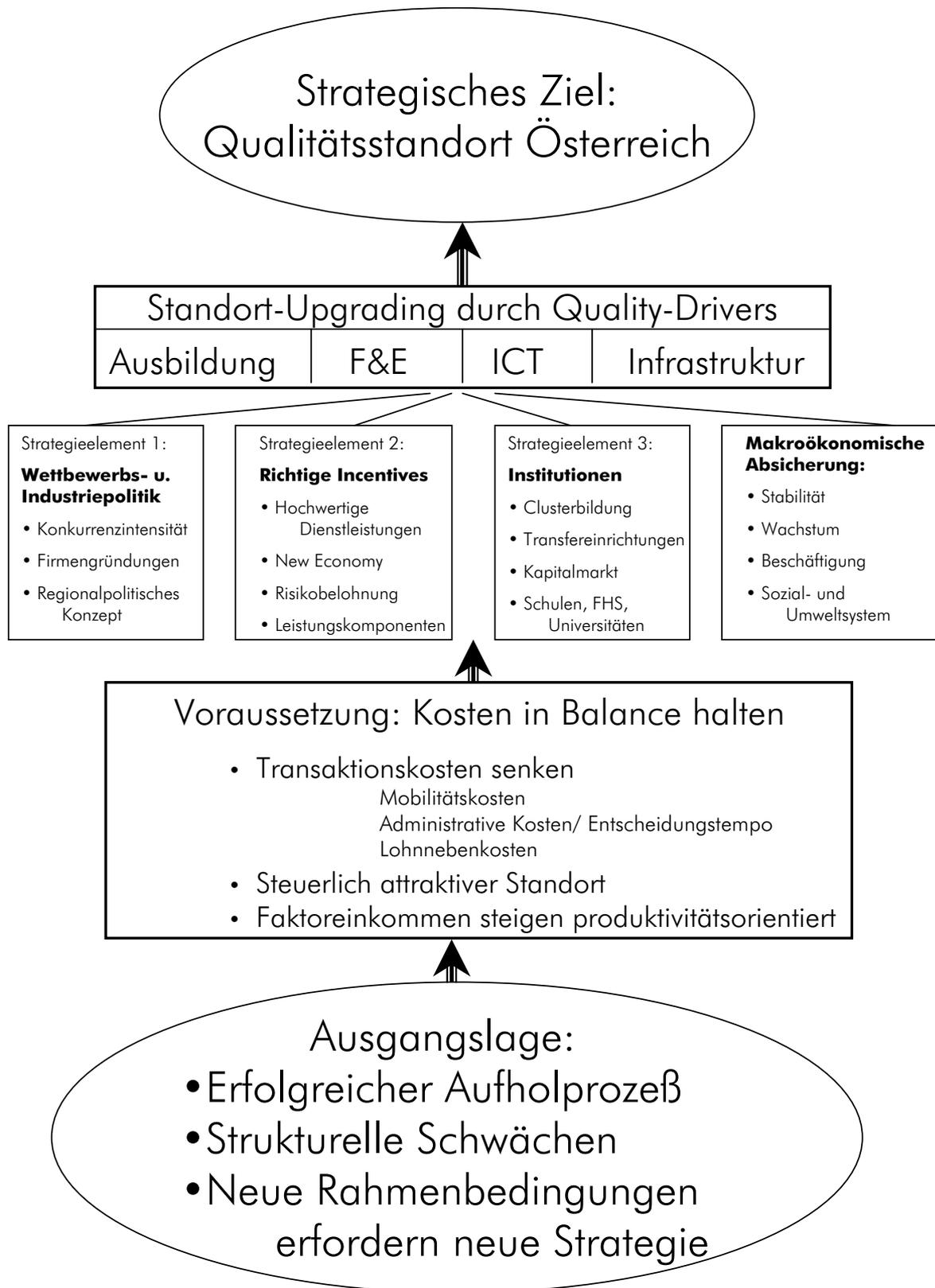
- (H) Eine Qualitätsstrategie muss weiters drei Strategielinien entwickeln, die in der vorliegenden Studie nur skizziert, nicht aber ausgeführt werden können. Und mikroökonomischer Wandel benötigt makroökonomische Stabilität.
- Strategieelement 1: Wettbewerbs- und Industriepolitik: Dazu zählen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsstärke, die Forcierung von Firmengründungen und Firmenwachstum und die Entwicklung von Regionalkonzepten.
 - Strategieelement 2: Verbesserung der Anreizstrukturen: Maßnahmen zur Begünstigung hochwertiger Dienstleistungen und der New Economy, Entlastung des Faktors Arbeit,

Finanzierungsneutralität des Steuersystems (z.B. durch Begünstigung nicht entnommener Gewinne oder Eigenkapitalverzinsung).

- Strategieelement 3: Forcierung von unterstützenden Institutionen: Dazu zählen Aktivierung des Kapitalmarktes, Clusterbildung, Ausbildungseinrichtungen von der Lehre über berufsbildende Schulen, Fachhochschulen, Universitäten, Wissenstransfer zwischen Universitäten und Wirtschaft.
- Makroökonomische Absicherung: Eine wachstums- und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik mit Vollbeschäftigung und intaktem Sozial- und Umweltsystem bietet den besten Rahmen für strukturellen Wandel und Innovation.

Balance in den Kosten ist die Voraussetzung, Qualitätskonkurrenz ist das Strategische Ziel

- (I) Die Basis, auf der diese Qualitätsstrategie aufbaut, ist eine auch preislich wettbewerbsfähige Wirtschaft. Entlastungen bei der Besteuerung sollen so gestaltet und die verbleibende Regionalförderung so genutzt werden, dass sie auch gleichzeitig optimal in die Richtung der Gesamtstrategie wirken. Das strategische Ziel ist es, die Produktion aus dem Sektor mit starkem Preiswettbewerb in ein Segment stärkerer Qualitätskonkurrenz zu verlagern. Das ist umso wichtiger, als die Preiskonkurrenz durch die Osterweiterung zunehmen wird. Andere Länder versuchen ebenfalls, die wenigen verbleibenden Instrumente zur Kostensenkung zu nutzen. Eine Qualitätsstrategie ist die Voraussetzung für langfristig steigende Faktoreinkommen.



DER EINFLUSS VON STEUERN UND FÖRDERUNGEN AUF WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INVESTITIONSDYNAMIK IN ÖSTERREICH

KARL AIGINGER (PROJEKTLEITUNG)

1. Ziel und Aufbau der Studie

Die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaft haben sich in den letzten Jahren entscheidend verändert. Aufgabe dieser Studie ist es, die Wirkung der veränderten Rahmenbedingungen – innerhalb der EU aber auch durch ihre geplante Veränderung – auf die Standortbedingungen zusammenzufassen und den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf abzuleiten, der sich daraus langfristig ergibt. Als Schwerpunkte der Studie wurden zwei Politikbereiche vorgegeben. Erstens sollen die Wirkungen der Unternehmensbesteuerung auf die Investitionstätigkeit abgetastet werden, zweitens soll die Wirkung der sich 2007 verändernden Regionalkulisse untersucht werden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung versuchte besonders Deutschland, durch eine Reform der Körperschaftsteuer den Standort Deutschland attraktiver zu machen, in sieben anderen Ländern sind Änderungen in der Unternehmensbesteuerung geplant. Österreich hat schon in den letzten beiden Steuerreformen die Unternehmensteuerbelastung reduziert, durch die Reformen in anderen Ländern geht ein Teil dieses Vorteiles Österreichs verloren. Im zweiten Untersuchungsgegenstand, der Regionalförderung, ist zwischen der nationalen Regionalförderung zu unterscheiden, für die es Obergrenzen nach Förderungsgegenstand und Regionen gibt (Zielkulisse), und Mitteln der Europäischen Union aus Struktur- und Kohäsionsfonds. Österreich hat hier Mittel besonders für das Ziel-1-Gebiet Burgenland, aber auch für Industrie- und Agrargebiete sowie für Projekte im Gebiet der Ausbildung (Ziel 3) erhalten. Ab 2007 wird der Großteil der Förderung - besonders die Ziel-1-Förderung - verloren gehen, voraussichtlich werden die neuen Beitrittsländer mit Ausnahme ihrer Großstadregionen Fördergebiete werden.

Die Veränderung der steuerlichen Rahmenbedingungen und der Förderung wird in Relation zu anderen wirtschaftspolitischen Prioritäten und verfügbaren Instrumenten gesetzt. Eine detaillierte Beschreibung aller Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandortes geht über den Rahmen dieser Studie hinaus. Studien über die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer

Mitgliedsländer sind verfügbar, Analysen über die Position Österreichs liegen sowohl in nationaler Sicht wie auch international vor. Einen Überblick gibt Übersicht 1.1.

Übersicht 1.1: Nationale und internationale Studien zu Standortqualität und Wirtschaftswachstum

Autor/Institution	Titel	Inhalt
OECD, 2001	The New Economy: beyond the hype, Final report on the OECD Growth Project	Erklärung der Wachstumsunterschiede der OECD-Länder in den 90er Jahren
OECD, 2001	Growth Project, Draft Ministerial Paper	Wachstumsprojekt - politische Schlußfolgerungen
McMorrow, K., Roeger, W., European Commission, Economic papers, No 150, 2001	Potential Output: Measurement Methods	Auswirkungen der New Economy auf das Wachstumspotential der EU-Mitgliedsländer
Peneder, M., Edward Elgar, 2001	Entrepreneurial competition and industrial location	Theoretischer und empirischer Überblick
Peneder, M., 2001, WIFO (BMWA, OECD)	Strukturwandel und langfristiges Wirtschaftswachstum	Neubetrachtung des Österreich-Paradoxon
Aiginger, K. et al., Enterprise DG, 2000	Europe's position in quality competition	Länderanteile bei preis- oder qualitätssensiblen Branchen und Positionierung nach Preissegmenten
Braunerhjelm, P. et al., CEPR, 2000	Integration and the Regions of Europe	Konzentration and Spezialisierung von Regionen
European Commission, 2000	The competitiveness of European industry 2000	Qualitätswettbewerb
EU, EC/FIN European Economy 71/2000	The EU Economy, 2000 Review	Gibt es ein neues Wachstumsmuster?
Ilzkovitz, F., Dierx, A., European Economy, 2000	European integration and the location of industries	Überblick über Studien zu Spezialisierung und Konzentration
Mayerhofer, P., Palme, G., (Koordination), 2000	Preparity, Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung Deutschland/Italien/Österreich	Umfassender Überblick über Konsequenzen der EU-Erweiterung auf Zentraleuropa
Aiginger, K. et al., Enterprise DG, 1999	Specialisation and (geographic) concentration of European manufacturing	Niveau und Veränderung der Spezialisierung und geographischen Konzentration
European Commission, 1999	The competitiveness of European industry 1999	Anpassungsfähigkeit und struktureller Wandel
EUROSTAT, 1999	Panorama of European business	Trends nach Industriebranchen
European Commission, 1998	The competitiveness of European industry 1998	Wettbewerbsfähigkeit in der Triade
Davies, St., Lyons, B., Oxford Press, 1990	Industrial organisation in the EU	Strategien der TOP-Firmen

Die Studie ist wie folgt gegliedert:

- Das folgende Kapitel analysiert die Bedeutung von Steuern und Lohnnebenkosten in Österreich im internationalen Vergleich. Zuerst wird die Gesamtsteuerbelastung durch Steuern und

Lohnnebenkosten in Österreich mit jener in der EU verglichen und untersucht, welche Steuern für die österreichische Position verantwortlich sind. Die Wirkung der Steuerreform in Deutschland wird ermittelt und Reformen in anderen Ländern abgetestet. Literatur über die Wirkung von Besteuerung auf Investitionen in anderen Ländern und internationalen Vergleichen wird berichtet. Dann werden die Höhe der Lohnkosten und die Entwicklung der Lohnstückkosten in der Sachgütererzeugung analysiert. Die Arbeitskosten in Österreich liegen über dem EU-Durchschnitt, insbesondere die Lohnnebenkosten sind höher als in anderen Ländern. Direktlöhne, Lohnnebenkosten und Produktivität definieren die Lohnstückkosten und damit eine wichtige Komponente der preislichen Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes. Die Wirkung von Steuern und Lohnnebenkosten wird in nationalen und internationalen Studien berichtet.

- Kapitel 3 analysiert die Höhe und die voraussichtliche Veränderung der Regionalförderung auf Investitionen. Es werden die Dynamik und die Motive der Direktinvestitionen Österreichs in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern analysiert, sowie die Wirkung der Regionalförderung untersucht.
- Kapitel 4 ruff die Stärken und Schwächen des Wirtschaftsstandortes Österreich in Erinnerung und berichtet die Ergebnisse einer neuen Befragung unter mehr als 400 österreichischen Unternehmungen mit dem Schwerpunkt Steuerreform und Förderungen. Die Wirkungen der deutschen Steuerreform und der erwarteten Veränderungen in der Regionalförderung werden in einer ökonomischen Gleichung abgeschätzt.
- Kapitel 5 stellt Steuerreform und Förderung in eine größere Perspektive. Die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird zusammengefasst, Strategien von entwickelten Industrieländern bei zunehmender Konkurrenz durch neue Konkurrenten mit billigen Löhnen werden berichtet. Die vergangenen Erfolge der österreichischen Industrie trotz struktureller Schwächen und ihre Grundlagen werden beschrieben; ebenso auch die Befürchtung, dass einige Vorteile, die die bisherige erfolgreiche Entwicklung garantiert haben, verloren gegangen sind.
- Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und definiert das Ziel, Österreich zu einem Qualitätsstandort zu machen. Elemente einer Qualitätsstrategie werden aufgezeigt, auch wenn eine detaillierte Ausarbeitung der Strategieelemente den Rahmen der vorliegenden Studie übersteigt.

2. Steuern und Arbeitskosten

Steuern und Arbeitskosten sind wichtige Standortfaktoren. Beide beeinflussen die kurzfristige preisliche Konkurrenzfähigkeit, sind aber gleichzeitig auch Ausdruck des Entwicklungsstandes einer Volkswirtschaft und geben wichtige Signale für internationale Investoren. Ziel dieses Kapitels ist die Darstellung des Status Quo und der gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich der Steuern und Arbeitskosten im internationalen Vergleich. Die Darstellung orientiert sich dabei an der Aufgabenstellung dieser Untersuchung: Die Bewertung möglicher Auswirkungen von Steuersenkungsprogrammen in anderen EU-Ländern und mögliche Folgen der EU-Osterweiterung auf den Wirtschaftsstandort Österreich.

2.1 Steuersätze und ihre Veränderungen

Die Bedeutung der Steuern als Standortfaktoren hat in den letzten Jahren zugenommen, weil andere Instrumente innerhalb der Europäischen Union an Bedeutung verloren haben oder an die EZB übertragen wurden. Die Steuersysteme sind in allen Ländern historisch gewachsen und im Grunde für geschlossene Märkte konzipiert. Sie berücksichtigen daher noch zu wenig die wachsende Internationalisierung.

Der Einfluss der Steuern setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen. Er hängt nicht nur vom Niveau der Gesamtabgabenquote und der steuerlichen Belastung ab, sondern auch von der Steuerstruktur. Innerhalb der einzelnen Steuern spielt der effektive Steuersatz, der Unterschiede in der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, eine entscheidende Rolle. Zwischen dem effektiven Steuersatz und den Tarifsätzen bestehen daher teilweise nicht unerhebliche Unterschiede. Schließlich sind auch administrative Aspekte (etwa das Verhältnis zwischen Steuerpflichtigen und Finanzbehörden) für die Wirkungen der Besteuerung nicht unerheblich. Nicht zuletzt spielt im internationalen Vergleich auch die Frage von Doppelbesteuerungsabkommen eine wichtige Rolle.

Die Beurteilung der Steuerquoten, aber auch der Steuerstruktur kann nur im Zusammenhang mit den Ausgaben erfolgen. Durch die Begrenzungen der öffentlichen Kreditaufnahme im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist dieser Zusammenhang noch stärker geworden.

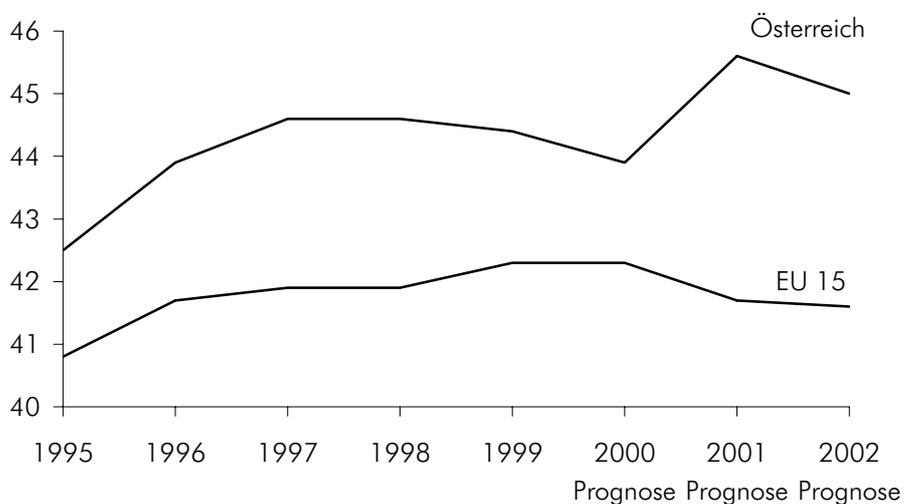
2.1.1 *Abgabenquote in Österreich überdurchschnittlich hoch*

Die Abgabenquote (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) bezogen auf das nominelle Bruttoinlandsprodukt liegt in Österreich über dem Durchschnitt der EU-Staaten. In den letzten

Jahren wurden mehrere steuerliche Maßnahmenpakete in Österreich geschnürt (1996/97 und 2000/01), um die Nettoverschuldung zu reduzieren und den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu entsprechen.

Der Abstand der österreichischen Abgabenquote zum EU-Durchschnitt beträgt 2001 etwa 4 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes. Aufgrund der Steuerreform 2000 und der Anhebung der Kinderabsetzbeträge (in den Jahren 1999/2000) verringerte sich zunächst der Abstand der österreichischen Abgabenquote zum EU-Durchschnitt (Abbildung 2.1.1), er wird sich allerdings in den Jahren 2001/02 wieder vergrößern. Während nach der EU-Prognose die durchschnittliche Steuerbelastung in den EU-Staaten leicht sinkt, ist sie in Österreich aufgrund der Maßnahmen, die in den Jahren 2000/01 ergriffen wurden, im Jahre 2001 wieder spürbar gestiegen. Für 2002 ist mit einer Stabilisierung der Abgabenquote (auf hohem Niveau) für Österreich zu rechnen. Von den wichtigsten EU-Staaten weisen lediglich die skandinavischen Länder und Frankreich eine höhere Abgabenquote auf als Österreich. Die Mehrzahl der Länder hat in den letzten Jahren Steuersenkungsmaßnahmen eingeleitet (Anhang 2.1).

Abbildung 2.1.1: Abgabenquoten



Q: EU-Prognose Herbst 2001.

Steuerliche Belastung der Arbeitskosten ist vergleichsweise hoch

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sind insbesondere die Unternehmensteuern und die Steuern auf die Arbeitskosten (lohnsummenabhängige Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge) maßgeblich. Bei den lohnsummenabhängigen Abgaben liegt Österreich mit Abstand an der Spitze aller EU-Staaten. Die Quote dieser Abgaben liegt in Österreich mit 2,7% des nominellen Bruttoinlandsproduktes (1998) um 2,2 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt (0,5%). Das bedeutet, dass die Wirtschaft in Österreich um rund 60 Mrd. S mehr an lohnsummenabhängigen Abgaben zahlt als in den EU-Staaten im Durchschnitt. Das belastet die Arbeitskosten erheblich. Lediglich in Schweden und Frankreich bestehen lohnsummenabhängige Abgaben in nennenswerter Höhe. Deutschland hat seit der Aufhebung der Lohnsummensteuer Anfang der achtziger Jahre keine derartigen Abgaben mehr.

Deutlich über dem Durchschnitt liegen in Österreich neben den lohnsummenabhängigen Abgaben auch die Sozialversicherungsbeiträge. Ihre Quote beträgt in Österreich 15,1% des nominellen BIP (1998), im Durchschnitt der EU-Staaten beträgt sie 11,4%. Allerdings ist bei diesen Abgaben der Abstand zu den wichtigsten Handelspartnern Österreichs nicht so gravierend wie bei den lohnsummenabhängigen Steuern.

Der Anteil der Körperschaftsteuern am Gesamtsteueraufkommen ist in Österreich dagegen relativ gering. Zurückzuführen ist das auf die im europäischen Vergleich geringe Zahl an Kapitalgesellschaften. Nach einer aktuellen Untersuchung der Europäischen Kommission entfielen in Österreich auf diese Steuern im Jahre 2000 1,7% des nominellen Bruttoinlandsproduktes (oder knapp 5% des Gesamtaufkommens an Abgaben). Österreich liegt damit unter dem EU-Durchschnitt (3,2%), der aber durch die hohen Steuern in Großbritannien, Finnland und den Benelux-Staaten geprägt ist. Auch in Deutschland liegt die Abgabenanteil der Kapitalgesellschaften mit 2,1% höher als in Österreich (*Europäische Kommission, 2001, S. 22*).

Übersicht 2.1.1: Steuerstruktur im internationalen Vergleich (1998)

	Steuern vom Einkommen			Sozial- versi- cherungs- beiträge	Steuern von der Lohn- summe	Steuern vom Vermögen In % des BIP	Steuern vom Verbrauch		Übrige Steuern	Summe	
	Insgesamt	Kapital- gesell- schaften	Sonstige				Umsatz- steuer	Sonstige Verbrauchs- steuern			
Belgien	18,0	3,9	14,1	14,5		1,5	11,4	7,0	4,4	18,5	45,9
Dänemark	29,3	2,8	26,5	1,6	0,4	1,8	16,5	9,8	6,7	29,5	49,8
Deutschland	10,9	1,6	9,3	14,9		0,9	10,1	6,6	3,5	11,1	37,0
Griechenland ¹⁾	7,7	2,1	5,6	10,6	0,2	1,3	13,7	7,7	6,0	7,9	33,7
Spanien	9,6	2,5	7,1	12,1		2,1	10,1	5,7	4,4	9,9	34,2
Frankreich	10,5	2,7	7,8	16,4	1,0	3,3	12,0	7,9	4,1	12,5	45,2
Italien	13,9	3,0	10,9	12,5	0,1	2,0	11,7	6,1	5,6	16,4	42,7
Niederlande	10,6	4,3	6,3	16,4		2,0	11,4	6,9	4,5	11,2	41,0
Österreich	13,0	2,1	10,9	15,1	2,7	0,6	12,4	8,3	4,1	13,6	44,4
Schweden	21,2	2,9	18,3	14,9	2,5	1,9	11,2	7,1	4,1	21,5	52,0
Großbritannien	14,3	4,1	10,2	6,5		4,0	12,1	6,7	5,4	14,6	37,2
EU	14,6	3,5	11,1	11,4	0,5	1,9	12,3	7,3	5,0	15,2	41,3
USA	14,3	2,6	11,7	6,9		3,1	4,7	2,2	2,5	0,0	28,9

¹⁾ 1997.

Q: OECD, Revenue Statistics 1965-1999, Paris 2000

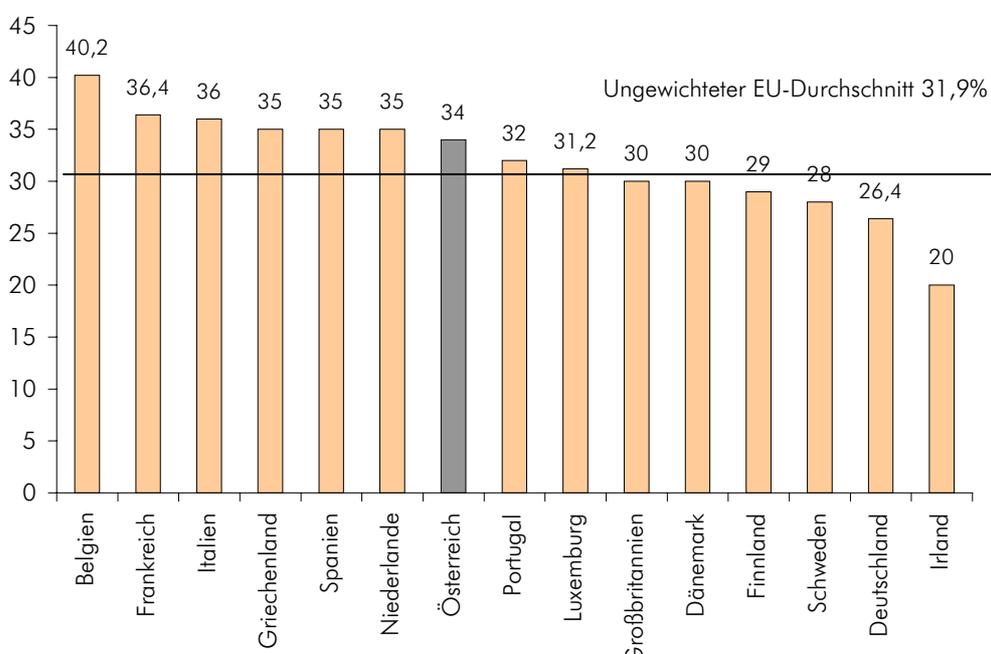
2.1.2 Veränderungen in der Unternehmensbesteuerung

In den neunziger Jahren hat sich die österreichische Steuerpolitik mehrfach geändert. Am Beginn dieses Jahrzehnts war die Besteuerung der Unternehmungen durch die Steuerreform 1989 spürbar reduziert worden. Das gilt insbesondere für die Körperschaftsteuersätze. Österreich lag mit einem KöSt-Satz von 30% damals am unteren Ende der europäischen Staaten und deutlich unter dem Niveau Deutschlands. Im Jahre 1994 hat die Abschaffung der Gewerbeertragsteuer (aber auch der Vermögensteuer und des Erbschaftssteueräquivalents) noch einmal eine deutliche Entlastung der Unternehmungen gebracht, obwohl der Körperschaftsteuersatz wieder auf 34% angehoben wurde. Der Steuersatz auf die Erträge der Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer einschließlich Gewerbeertragsteuer) sank damals von 39,5% auf 34%. Allerdings wurde gleichzeitig die Kommunalsteuer (als Ersatz für die Lohnsummensteuer) eingeführt und deren Bemessungsgrundlage ausgeweitet sowie der Satz von 2% auf 3% angehoben und damit die steuerliche Belastung der Arbeitskosten erhöht.

Gegenwärtig liegt Österreich im Bereich der Körperschaftsteuersätze mit 34% im mittleren Bereich der EU-Staaten (Abbildung 2.1.2). In mehreren Staaten gibt es neben der Körperschaftsteuer aber noch weitere Gewinnsteuern der Gebietskörperschaften, die nicht Körperschaftsteuern im engeren Sinne sind, so z.B. die Gewerbesteuern in Deutschland. Diese Steuern bilden gemeinsam mit der Körperschaftsteuer die Unternehmensteuern (Abbildung 2.1.3). Im Vergleich der Unternehmensteuern ist die österreichische Position besser, weil das österreichische Steuersystem solche zusätzlichen Steuern zur Zeit nicht kennt.

Abbildung 2.1.2: Körperschaftsteuersätze 2001

Einschließlich Körperschaftsteuern der nachgeordneten Gebietskörperschaften



Q: Bundesministerium der Finanzen, Berlin "Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich", Sept. 2001 .

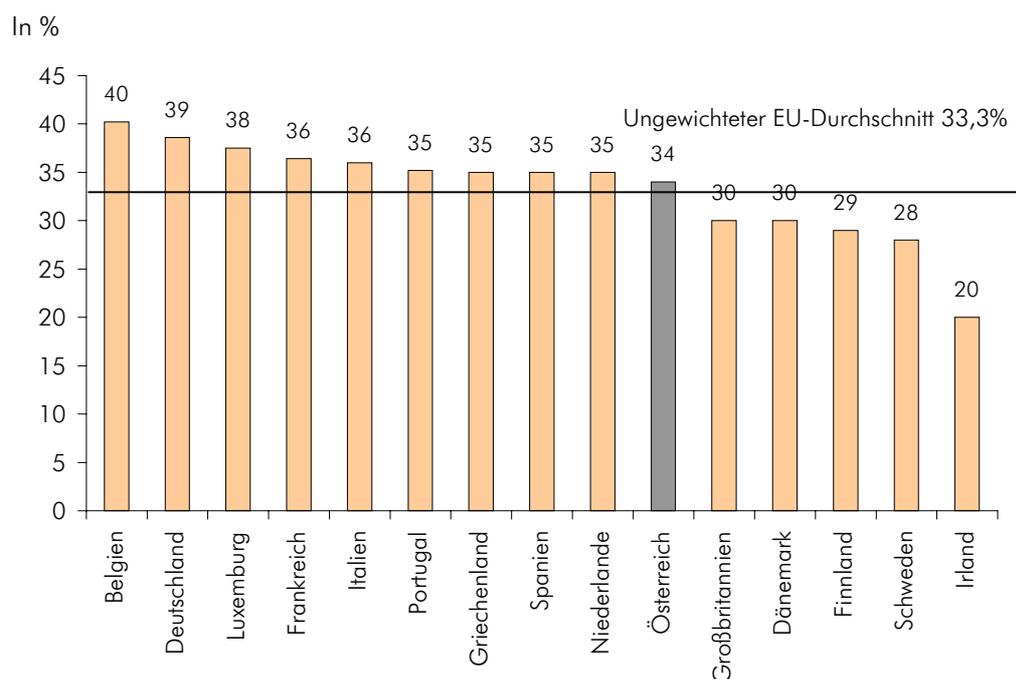
Die Maßnahmenpakete (seit 1996) haben die Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer merklich ausgeweitet und damit auch die effektiven Steuersätze angehoben. Die Ausweitung der Bemessungsgrundlage wurde insbesondere durch Einschränkungen der Bildung von Rückstellungen und der Berücksichtigung von Verlusten¹ erreicht. Der Abschreibungssatz für Gebäude wurde gesenkt (Verlängerung der steuerlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren auf 33 Jahre), und der

¹ Allerdings ist seit 1998 der Verlustvortrag zeitlich unbegrenzt möglich.

Investitionsfreibetrag wurde abgeschafft. Insgesamt hat sich durch diese Maßnahmen der Vorteil Österreichs in der Unternehmensbesteuerung in den neunziger Jahren verkleinert.

Abbildung 2.1.3: Unternehmenssteuersätze 2001

Körperschaftsteuern, Gewerbebeertragsteuern und vergleichbare andere Steuern des Zentralstaates und der Gebietskörperschaften



Q: Bundesministerium der Finanzen, Berlin "Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich", Sept. 2001 .

Unternehmensteuerbelastung in Österreich durchschnittlich

Die effektiven Steuersätze für die Kapitalgesellschaften in Österreich liegen, auch unter Berücksichtigung der jüngsten Steuersenkungsmaßnahmen in anderen EU-Ländern, immer noch im Mittelfeld. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission beträgt der effektive Steuersatz in Österreich gegenwärtig 27,9%, in Deutschland vor der Reform noch 39,1% und nach der Reform 34,9% (Abbildung 2.1.4)².

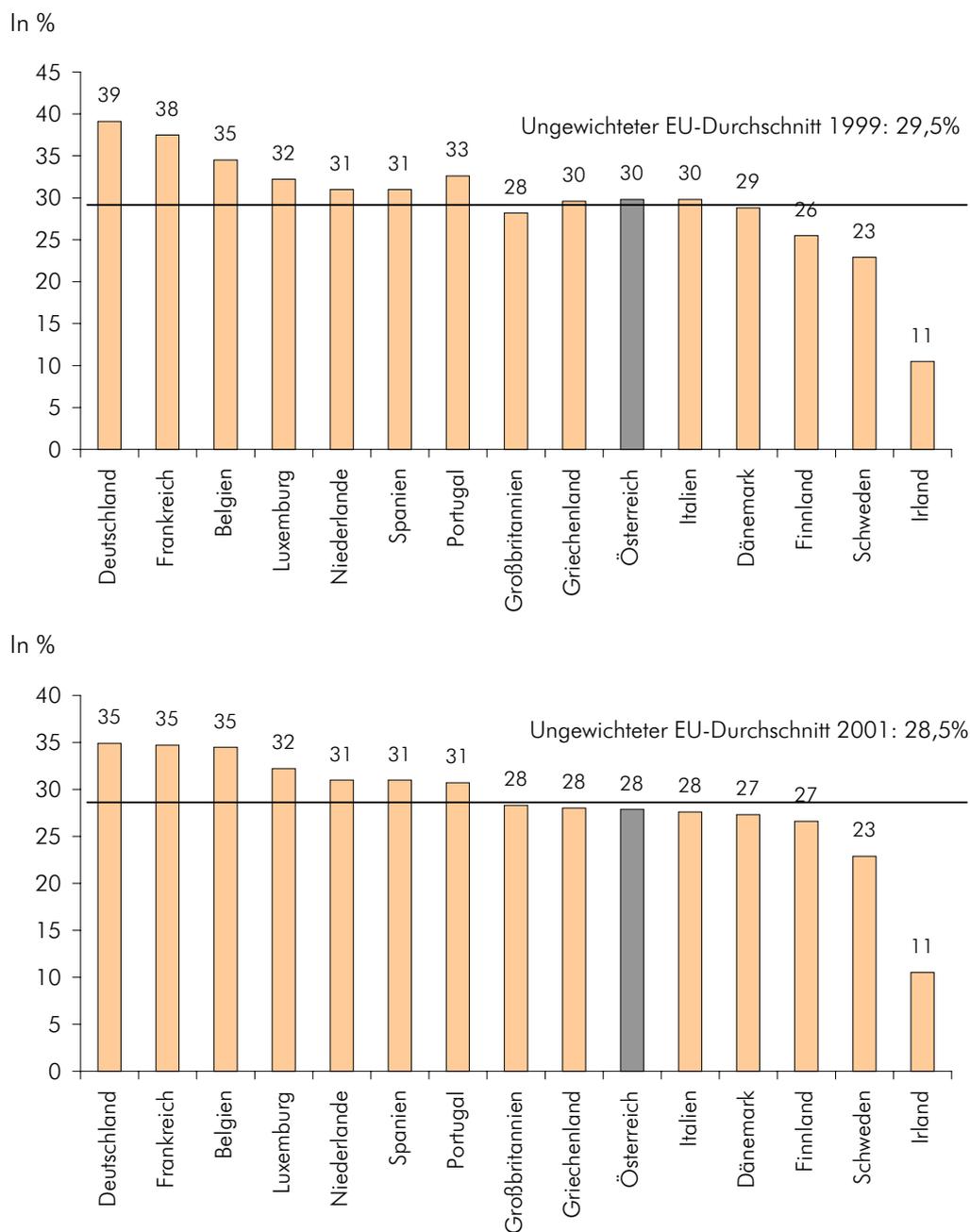
² Die Berechnung effektiver Steuersätze im internationalen Vergleich ist sehr schwierig und nur eingeschränkt aussagekräftig (Bundesministerium für Finanzen, 2001, S. 8). Die Ergebnisse internationaler Vergleiche hängen teils von den zugrundeliegenden Annahmen ab und sind daher, wie das deutsche Finanzministerium feststellt, nicht allgemein gültig. Für den Vergleich spielen neben den Bemessungsgrundlagen sowohl im Anlage- als auch im Umlaufvermögen

Die Steuerreform in Deutschland hat die Steuersätze für die Kapitalgesellschaften spürbar reduziert. Mit 1. Januar 2001 wurde der gespaltene Körperschaftsteuersatz für einbehaltene (bisher 40%) und ausgeschüttete Gewinne (bisher 30%) vereinheitlicht und auf 25% verringert. Einschließlich der Gewerbebeertragsteuer und des Solidarzuschlages liegt der Steuersatz für die Kapitalgesellschaften aber auch nach der Reform immer noch bei 38,6%. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass im Gegenzug der Abschreibungssatz für Gebäude von 4% auf 3% gesenkt und der Höchstsatz der degressiven Abschreibung von bisher 30% auf 20% reduziert wurde. Durch diese Maßnahmen wird der Effekt der Steuersatzsenkung auf die Effektivbesteuerung merklich abgeschwächt.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat die Auswirkungen der Steuerreformänderungen für ein Durchschnittsunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes berechnet. Danach wird die aus der Reduktion des Körperschaftsteuersatzes resultierende Entlastung durch die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen nahezu zur Hälfte aufgezehrt. Das bedeutet, dass Unternehmungen, die hohe Investitionen (in Deutschland) tätigen und sehr kapitalintensiv sind, durch die deutsche Steuerreform vermutlich nur wenig profitieren werden. Für das Durchschnittsunternehmen errechnet das ZEW aber immerhin eine Reduktion der Steuerbelastung von 6,9%. Das Bundesfinanzministerium selbst rechnet in Abhängigkeit vom Ausschüttungsverhalten mit einer Belastungsreduktion zwischen 5,7% und 21,7%. Die jüngsten Berechnungen der Europäischen Kommission ergeben für das durchschnittliche Unternehmen eine Verringerung des effektiven Steuersatzes um 4,2 Prozentpunkte, von 39,1% auf 34,9%. Dies entspricht einer Reduktion der Steuerbelastung von rund 11%.

die Frage der Aktivierungen, die Behandlung von Beteiligungserträgen, sowie Doppelbesteuerungsabkommen usw. eine wichtige Rolle. Unmittelbar vergleichbar sind daher nur die tariflichen Steuersätze. Sie haben eine wichtige Signalwirkung für die Investoren und die Unternehmungen.

Abbildung 2.1.4: Effektive Durchschnittsteuersätze der Unternehmen 1999 und 2001



Q: Bundesministerium der Finanzen, Berlin "Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich", Sept. 2001

2.1.3 Steuerreform und Wettbewerbsfähigkeit

Die bisherige Analyse vergleicht im wesentlichen die durchschnittlichen Steuerbelastungen inländischer Investitionen. Aus dem Blickwinkel der Wettbewerbsfähigkeit und der Standortwahl sind neben der effektiven Steuerlast für Inlandsinvestitionen auch der Einfluß der Besteuerung auf die Eigenkapitalbildung, auf die Art der Investition und auf die Anreize für Standortverlagerungen von Bedeutung.

Das österreichische Steuersystem ist, wie die meisten in Europa, nicht finanzierungsneutral. Es benachteiligt die Eigenkapitalbildung und fördert (indirekt) die Fremdfinanzierung, weil Schuldzinsen als Betriebsausgaben voll abzugsfähig sind. Außerdem verteuert in Österreich die Gesellschaftsteuer (Zuführung von Eigenmitteln in Kapitalgesellschaften, wobei der Steuersatz 1% beträgt) ebenfalls die Eigenkapitalbildung. Diese Steuer ist bereits als Bagatellsteuer anzusehen. Ihr Aufkommen beträgt gegenwärtig rund 800 Mio. S. Die Steuerreform 2000 hat in Österreich die ansatzweise Einführung einer zinskorrigierten Gewinnsteuer gebracht und damit einen Schritt zur Stärkung der Eigenkapitalbildung vollzogen (Lehner, 1999).

Die Stärkung der Eigenkapitalbildung ist aus mehreren Gründen wichtig. Sie macht die Unternehmungen weniger anfällig für Insolvenzen, ermöglicht es ferner, schwierige Situationen besser zu meistern und mehr Risiko zu tragen. Sie führt daher zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die deutsche Steuerreform hat auch im Bereich der Finanzierungsneutralität Änderungen gebracht. Insbesondere die Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen ist aufgrund der deutlichen Reduktion des Steuersatzes (vorher 40%, nachher 25%) erheblich besser gestellt worden. Dadurch ist die effektive Steuerlast für Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen von 46,1% auf 38,7% gesunken, während sich bei Finanzierungen durch neues Eigenkapital oder Fremdkapital von außen kaum Änderungen ergeben (Vgl. Europäische Kommission, 2001, S. 105).

Die Belastungen nach unterschiedlichen Finanzierungsformen sind in Deutschland allerdings nach der Reform immer noch deutlich höher als in Österreich. Die durchschnittliche effektive Steuerlast beträgt bei Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen 38,7%, bei Außenfinanzierung durch zusätzliches Eigenkapital ebenfalls 38,7% und bei Außenfinanzierung durch Fremdkapital 27,7%. Die entsprechenden Belastungen in Österreich sind 30,7%, 30,7% und 22,6%. Was die Eigenkapitalzufuhr von außen betrifft, so weisen nur Finnland (30,0%), Irland (11,7%), Italien (28,7%) und Schweden (26,0%) geringere steuerliche Belastungen auf. Auch im Bereich der

Innenfinanzierung liegt Österreich hinter diesen Ländern an 5. Stelle (Vgl. *Europäische Kommission, 2001, S. 202*).

In Bezug auf die Steuerbelastung nach der Art der Investition stellt Österreich innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich keine Ausnahme dar. Immaterielle Investitionen (Intangibles) und Investitionen in Maschinen werden gewöhnlich steuerlich weniger belastet als Investitionen in Gebäude, Finanzanlagen oder Lagerbestände. Besonders deutlich ist die Bevorzugung der immateriellen Investitionen in Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Holland und Großbritannien. In Dänemark beispielsweise liegt die effektive Steuerlast der Intangibles mit 20% um gut 7 Prozentpunkte unter der durchschnittlichen Belastung für alle Investitionsarten. Erreicht wird dies durch sehr großzügige Abschreibungsregelungen. So kann der Firmenwert innerhalb von 7 Jahren abgeschrieben werden, und für Patente und Lizenzen besteht die Möglichkeit einer vollständigen Abschreibung im ersten Jahr (vgl. *Europäische Kommission, 2001, S. 55 und 202*).

Aus standortpolitischer Sicht von besonderem Interesse ist die steuerliche Belastung der aktiven und passiven Direktinvestitionen (outbound/inbound investments). Auch in dem Bereich hat die deutsche Reform Änderungen gebracht. Waren vor der Reform ausländische Direktinvestitionen in Deutschland noch mit durchschnittlich 38,5% effektiv besteuert, so ist die Belastung mit der Reform auf 35,6% gesunken (EU-Durchschnitt 30,6%; Österreich 32,1%). Umgekehrt ist die Belastung für Investitionen von deutschen Unternehmen im Ausland von 22,2% auf 30,2% angestiegen (EU-Durchschnitt 30,6%; Österreich 32,1%). Insgesamt ist daher, was die Besteuerung betrifft, Deutschland als Standort relativ attraktiver geworden. Dadurch dürften die Anreize für deutsche Großunternehmen zur (rein) steuerlich motivierten Auslagerung von Produktionsstätten ins Ausland künftig geringer sein.

2.2 Lohnkosten und Lohnnebenkosten als Standortfaktor

2.2.1 Die Bedeutung der Arbeitskosten für die Konkurrenzfähigkeit

Die Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten im internationalen Vergleich ist ein wichtiger Indikator der preislichen Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft. Die Arbeitskosten enthalten nicht nur den Leistungslohn, sondern auch alle Lohnnebenkosten. Für die Beurteilung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit noch wichtiger sind die Arbeitskosten je Produktionseinheit, welche die Produktivität und die Kosten je Beschäftigten in Beziehung setzen.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, in einheitlicher Währung gerechnet, ist im allgemeinen eher kurz- bis mittelfristig für die Wirtschaftsentwicklung bedeutsam, die strukturelle bzw. technologische Wettbewerbsfähigkeit ist dagegen langfristig der entscheidende Faktor. Eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch geringere Lohnkostensteigerungen (oder auch Währungsabwertungen) verbessert die Konkurrenzfähigkeit in der Regel nur für einige Jahre, danach kommt es oft zu einer Gegenbewegung (durch höhere Nachfrage und Inflation etc.). Ein Vorsprung an technischer und organisatorischer Innovationsfähigkeit ist dauerhaft, preisliche Wettbewerbsvorteile werden meist durch Anpassungsprozesse oder Gegenmaßnahmen allmählich wieder ausgeglichen.

2.2.2 *Arbeitskosten im internationalen Vergleich*

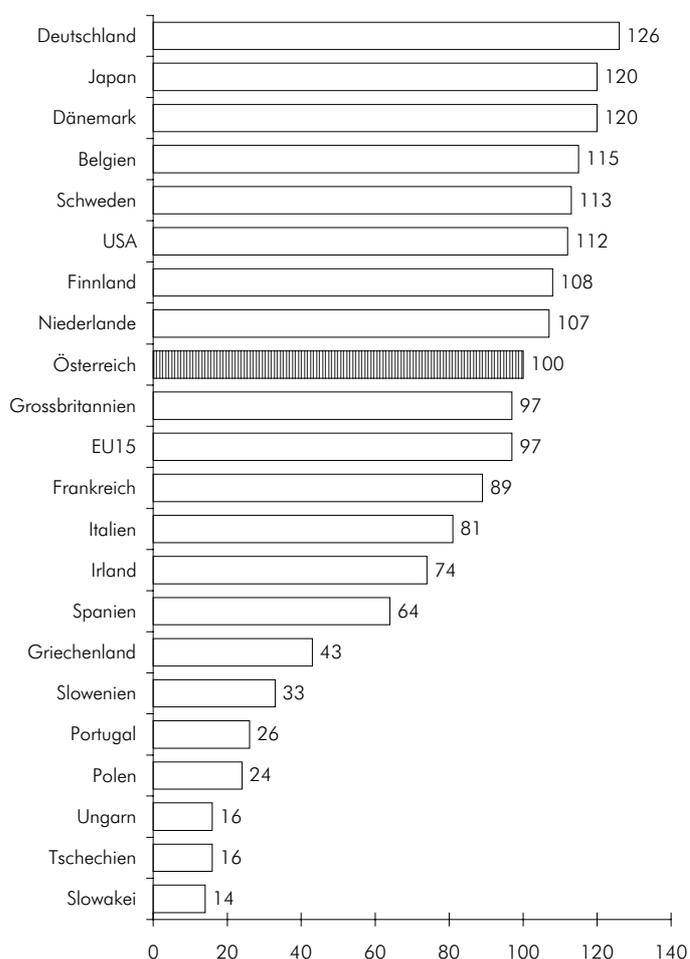
In der internationalen Arbeitskostenhierarchie nimmt Österreich nach Deutschland, der Schweiz, den skandinavischen Ländern, Japan, den USA, den Benelux-Staaten und den Niederlanden den 11. Rang ein. Innerhalb der EU hat Österreich die siebenthöchsten Arbeitskosten. Eine Arbeiterstunde kostete in der österreichischen Sachgüterproduktion im Jahr 2000 mit 270 S einschließlich aller Lohnnebenkosten um knapp 3% mehr als im EU-Durchschnitt (Guger, 2001). Die gesamten Arbeitskosten der Sachgütererzeugung waren je Stunde in den USA im Jahr 2000 vor allem wegen des hohen Dollarkurses um rund 15% höher als in der EU. Gleichzeitig lag aber die Produktivität je Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft um etwa 20% über dem EU-Niveau.

Nach einer deutlichen Verschlechterung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat sich die relative Lohnstückkostenposition der österreichischen Sachgüterproduktion zwischen 1995 und 2000 um fast 15% verbessert (nach OECD-Berechnungen sogar um 17%). In den gesamten neunziger Jahren nahmen die Arbeitskosten je Produktionseinheit um rund 10% langsamer als im Durchschnitt der Handelspartner zu. Allein im Jahr 2000 betrug der relative Rückgang mehr als 6% (Guger, 2001). Hohe Produktivitätssteigerungen, mäßiger Lohnauftrieb und stabile Währungsrelationen trugen maßgeblich zu diesem Erfolg bei. Seit der Einführung des Euro hat sich die preisliche Wettbewerbsposition allein währungsbedingt um 3 ½% verbessert.

Die Arbeitskosten je Arbeiterstunde liegen in den östlichen Nachbarländern weit niedriger als in Österreich. Sie erreichen in Slowenien ein Drittel, in Tschechien, Ungarn und der Slowakei rund ein Sechstel des österreichischen Niveaus, in Bulgarien, Rumänien und Russland sogar nur 5% bis 7%. Diese hohen Unterschiede in den Arbeitskosten werden heute noch durch große Produktivitätsabstände, die Unsicherheiten des Transformationsprozesses und entsprechende

Rückstände in der Infrastruktur kompensiert. Mit dem EU-Beitritt dieser Länder werden sich die institutionellen Rahmenbedingungen (politische Stabilität, rechtliche Regelungen, vier Grundfreiheiten) immer mehr jenen in Westeuropa annähern. Bei ähnlichen institutionellen Regeln werden dann die Arbeitskostenunterschiede zu einem wichtigeren Standortfaktor werden, als sie es heute sind.

Abbildung 2.2.1: Arbeitskosten in der Sachgütererzeugung 2000



Q: OECD, ST.AT, WIFO-Berechnungen.

Die Bedeutung der relativen Arbeitskosten für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ist größer im Vergleich mit Ländern, die ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen, Kapitalaustattungen, Infrastruktureinrichtungen und technische Voraussetzungen haben. Die EU-Beitrittskandidaten in Ost-Mitteuropa haben weit niedrigere Arbeitskosten als in Österreich, aber dennoch eine stark

negative Handelsbilanz mit Österreich. Der Arbeitskostenvorsprung wird durch einen nahezu ebenso hohen Produktivitätsnachteil kompensiert.

In Tschechien, Ungarn und der Slowakei machen die Arbeitskosten je Beschäftigten rund 20% des österreichischen Niveaus aus, die Produktivität aber auch nur 20% bis 25% (beides zu Wechselkursen umgerechnet).

Übersicht 2.2.1: Lohnkosten- und Produktivitätsvergleich

	Arbeitnehmerentgelte je Erwerbstätigen		BIP je Erwerbstätigen	
	in USD		in USD	in KKS
	1997	1999	1999	1999
		Österreich = 100		
Ungarn	21	24	58	
Polen	15	19	43	
Tschechien	19	22	56	
Slowenien	–	51	81	
Slowakei	–	18	54	

Q: Institut der deutschen Wirtschaft, Schwedischer Arbeitgeberverband, Wirtschaftskammer Österreich, WIFO-Berechnungen.

2.2.3 Anteil der Lohnnebenkosten

Die Lohnnebenkosten sind in Österreich bekanntlich sehr hoch. Nach der jüngsten WIFO-Arbeitskostenberechnung beträgt ihr Anteil am Leistungslohn 2000 für Arbeiter in der Sachgüterproduktion 90,2%. Der Lohnnebenkostenanteil wird nur von Italien, Belgien und Frankreich übertroffen. Einen wesentlichen Beitrag dazu leistet jedoch das 13. und 14. Gehalt (Weihnachts- und Urlaubsgeld), das von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern eigentlich als Lohnbestandteil, nicht als Sozialleistung betrachtet wird. Auch der um diesen Faktor bereinigte Lohnnebenkostensatz ist mit rund 63% noch relativ hoch. Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Ausfallzeiten für Feiertage, Urlaube und Krankenstand sind hier die entscheidenden Punkte. Dazu kommen noch der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), die Kommunalabgabe, die U-Bahn-Steuer in Wien, Abfertigungen und freiwillige Sozialleistungen. Die Kommunalabgabe, der FLAF-Beitrag und die U-Bahn-Steuer können als eine Art Lohnsummensteuer angesehen werden, die nur der einfachen Bemessungsbasis wegen auf die Lohn- und Gehaltssumme bezogen wird.

Der Druck hoher Lohnnebenkosten kann die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, insbesondere bei arbeitsintensiven Tätigkeiten ein Hindernis für die Aufnahme von Beschäftigten darstellen und

darüber hinaus die Schwarzarbeit fördern. Bei der Beurteilung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit kommt es jedoch auf die gesamten Lohnkosten bzw. Lohnstückkosten, nicht bloß auf die Lohnnebenkosten an. Bezüglich dieser gesamten Lohnkosten liegt Österreich, wie bereits gezeigt, etwa im Mittelfeld der EU-Länder.

Der Lohnnebenkostenaufschlag auf den Direktlohn der Arbeiter ist in Österreich mit 90% höher als in Deutschland (80%). Beim Vergleich der Lohnnebenkosten und Steuern zwischen Österreich und Deutschland sollte – abgesehen von den höheren Sonderzahlungen in Österreich - ein Punkt nicht übersehen werden: In Deutschland gibt es noch eine Gewerbesteuer, welche die Unternehmenssteuerquote anhebt. In Österreich wurde die Gewerbesteuer dagegen abgeschafft und durch eine Kommunalabgabe (3%) ersetzt, die zur hohen Lohnnebenkostenbelastung beiträgt (siehe Abschnitt 2.1).

Die Höhe der Lohnnebenkosten hängt in beträchtlichem Maß vom Umfang und der Art der Finanzierung des Sozialstaats ab. Wenn man die Lohnnebenkosten Österreichs mit jenen in Großbritannien und Dänemark vergleicht, muss man berücksichtigen, dass in diesen beiden Ländern die Sozialleistungen großteils durch Steuern, nicht durch Sozialbeiträge finanziert werden. Die Lohnnebenkosten sind deshalb in Großbritannien (43%) und Dänemark (25%) niedrig, die Steuern jedoch relativ hoch (vor allem in Dänemark).

Für Unternehmen, die vorwiegend Angestellte beschäftigen, ist der Anteil der Lohnnebenkosten am Jahresgehalt wichtiger als am Stundenlohn. Er beträgt in Österreich rund ein Drittel und besteht vor allem aus den Arbeitgeberbeiträgen und den Lohnsummensteuern.

Für die Lohnnebenkosten in Ost-Mitteleuropa stehen keine Daten zur Verfügung. Es kann jedoch der Anteil der Arbeitgeberbeiträge an der Lohn- und Gehaltssumme mit jenem in Österreich verglichen werden. Nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Ost-Mittel-Europa wesentlich höher als in Österreich: Sie betragen in Polen 38%, in Ungarn 36% und in Tschechien 31% der Lohn- und Gehaltssumme. In Österreich ist der Anteil der Arbeitgeberbeiträge laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung mit gut 26% deutlich niedriger als in Ost-Mitteleuropa, aber etwas höher als in Deutschland (24%).

Übersicht 2.2.2: Lohnnebenkosten in Relation zum Leistungslohn

	Arbeiter	
	1988	2000
	In % des Leistungslohns	
Italien	98,0	95,5
Belgien	81,0	95,0
Frankreich	86,0	93,0
Österreich¹⁾²⁾	94,4	90,2
Spanien	58,0	82,2
Westdeutschland	85,1	81,3
Niederlande	79,0	81,1
Deutschland		79,6
Finnland	65,6	77,4
Portugal	71,1	78,1
Schweden	70,1	69,5
Japan	68,9	69,5
Griechenland	62,6	68,2
Ostdeutschland		66,9
Schweiz	49,5	52,5
Norwegen	48,7	49,0
Großbritannien	42,5	43,4
Irland	41,6	39,6
Kanada	29,7	38,0
USA	36,5	40,1
Dänemark	20,0	25,1

¹⁾ 1988: Industrie laut Fachverbandsgliederung. - ²⁾ Einschl. Sonderzahlungen.

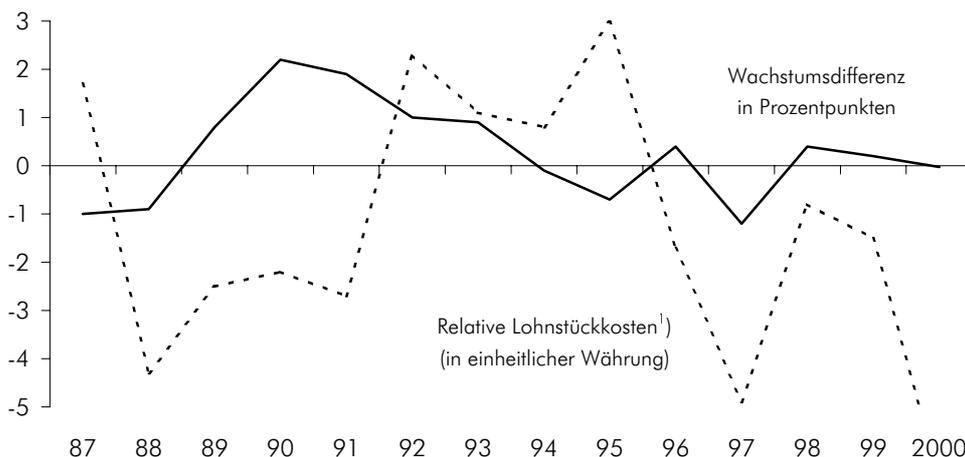
Q: Institut der deutschen Wirtschaft, Schwedischer Arbeitgeberverband, Wirtschaftskammer Österreich, WIFO.

2.2.4 Verbesserung der relativen Arbeitskostenposition und Wachstumsvorsprung gegenüber der EU

Es besteht kein ausgeprägter Zusammenhang zwischen einer Verbesserung der relativen Arbeitskostenposition und einem Wachstumsvorsprung Österreichs gegenüber der EU (Abbildung 2.2.2). Österreich erzielte im Zeitraum 1989 bis 1993 einen deutlichen Wachstumsvorsprung gegenüber der EU, der - abgesehen von der deutschen Wiedervereinigung und dem massiven Ausländerzuström - durch die starke Verringerung der relativen Lohnstückkosten in den Jahren 1988 bis 1991 begünstigt wurde. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre konnte Österreich dagegen keinen Wachstumsvorsprung gegenüber der EU erzielen, obwohl sich die relative Arbeitskostenposition stark verbesserte (1995 bis 2000 um 15%). Das deutet darauf hin, dass strukturelle und technologische Schwächen - niedrige F&E-Quote, relativ ungünstige Branchenstruktur, geringe IT-Investitionen - zunehmend zum Tragen kommen. Nicht nur aufgrund der starken Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch infolge positiver

Auswirkungen des EU-Beitritts und der zunehmenden Integration Ost-Mitteleuropas sowie relativ niedriger Unternehmensteuern wäre ein Wachstumsvorsprung Österreichs gegenüber der EU zu erwarten gewesen. Dass er nicht erreicht werden konnte, weist auf strukturelle Mängel hin.

Abbildung 2.2.2: Wachstumsvorsprung und relative Lohnstückkostenposition gegenüber der EU



¹⁾ In der verarbeitenden Industrie.

Q: OECD, ST.AT, eigene Berechnungen

2.2.5 Einfluss einer Verringerung der Lohnnebenkosten auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung

In der WIFO-Studie "Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten" vom November 1999 wurden die Spielräume für eine Senkung der Lohnnebenkosten ausgelotet, die durch künftige Überschüsse der Fonds entstehen. Das bedeutet, dass damit im allgemeinen keine Leistungskürzungen verbunden sind, sondern nur Erhöhungen ausbleiben. Eine solche Senkung der Lohnnebenkosten engt freilich den Spielraum der Budgetpolitik ein. Bisher wurden Überschüsse großteils zur Abdeckung der Defizite in der Pensionsversicherung oder für Ausgabenerhöhungen (Familien) genutzt.

Weiters steht eine Verringerung der Lohnnebenkosten in Konkurrenz mit anderen wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, insbesondere:

- Senkung der Steuerbelastung im Zuge einer Steuerreform

- Erhöhung von Ausgaben für die Infrastruktur (Bildung, Fachhochschulen, F&E-Investitionen etc.)
- Verringerung eines Budgetdefizits bzw. Erzielen von Budgetüberschüssen (Polster für schlechtere Zeiten).

Die Bundesregierung hat im Regierungsprogramm eine Senkung der Lohnnebenkosten um 15 Mrd. S in dieser Legislaturperiode angekündigt. Modellsimulationen mit dem WIFO-Makromodell haben gezeigt, dass die makroökonomischen Wirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten entscheidend davon abhängen, ob die Unternehmen diese Kostensenkungen an ihre Kunden weitergeben oder nicht. Nach dieser Studie würde eine defizitfinanzierte(!) Verringerung der Lohnnebenkosten um 15 Mrd. S das reale BIP ohne Preisüberwälzung nur um 0,1%, bei teilweiser Preisüberwälzung um 0,3% und bei voller Weitergabe der Kostenvorteile an die Kunden im In- und Ausland sogar um 0,7% steigern (Walterskirchen et al., 1999). Eine solche defizitfinanzierte Senkung der Lohnnebenkosten hat entsprechend höhere Zinszahlungen zur Folge. Wenn die Senkung der Lohnnebenkosten durch Ausgabenkürzungen kompensiert wird, dann sind die Effekte per Saldo relativ gering.

Nach den WIFO-Modellsimulationen hat eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge bei teilweiser und voller Preisreaktion positivere Effekte auf die Wirtschaft und die Beschäftigung als eine gleich starke Erhöhung von Transferzahlungen. Die Auswirkung einer Lohnnebenkostensenkung auf die Beschäftigung ist wahrscheinlich auch größer als bei einer ähnlich hohen Steuersenkung. Denn eine Verringerung der Lohnkosten wirkt sich nach der traditionellen ökonomischen Theorie ebenso wie im WIFO-Makromodell günstig auf die Nachfrage nach Beschäftigten aus. Vor allem arbeitsintensive Branchen, die heute durch hohe Lohnnebenkosten stark belastet sind, werden durch eine solche Politik spürbar entlastet. Eine leichte Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums durch eine etwas langsamere Substitution von Arbeit durch Kapital und durch einen etwas geringeren Anreiz zur Schwarzarbeit ist nicht auszuschließen.

In den meisten ökonomischen Modellen und wirtschaftspolitischen Überlegungen wird der Einfluss der Arbeitskosten auf die Exporte hervorgehoben, der Einfluss auf die Attraktivität des Standortes und die Investitionstätigkeit dagegen unterschätzt, weil dieser Faktor in ökonometrischen Modellen nur schwer abzubilden ist.

Der *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (1998, S.18) hat die Problematik der Lohnnebenkosten in seiner Studie so formuliert: "Wenn das wirtschaftliche Hauptproblem Europas die völlig

unbefriedigende Beschäftigung ist, dann muss es die Hauptaufgabe der Steuerpolitik sein, unterstützende Beiträge für mehr Beschäftigung zu liefern. Der wichtigste Ansatz wird dabei die Senkung der Lohnnebenkosten durch die Entlastung der Lohnsumme von Abgaben und die Umschichtung zu anderen Bemessungsgrundlagen sein." Auch die EU-Kommission mahnte zuletzt eine Verringerung der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit in Österreich ein (*Commission Recommendation for the 2000 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*, ECFIN/209/00, S.36).

2.3 Steuern als Wettbewerbsfaktor und Wachstumsdeterminante

2.3.1 Steuern und Wirtschaftswachstum

Der Zusammenhang zwischen Steuerlast und Wirtschaftswachstum ist seit langem Gegenstand theoretischer und empirischer Untersuchungen. In traditionellen Wachstumsmodellen führen steuerliche Maßnahmen, welche die Spar- und Investitionsrate erhöhen, nur in einer Übergangsperiode zu einem höheren Wachstum, generieren aber keine nachhaltigen Wachstumseffekte. Die neuere Wachstumstheorie betont in erster Linie die „Qualität“ der Investitionen und nicht deren Quantität. Die Auswirkungen der Steuerlast auf das Wirtschaftswachstum hängen dabei entscheidend von der Struktur der Staatsausgaben ab. Höhere Steuern sind aus der Perspektive der neueren Wachstumstheorie dann gerechtfertigt, wenn damit Investitionen in Güter wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur verbunden sind, die zu einer höheren Produktivität der Produktionsfaktoren beitragen. Aber auch Transferleistungen können unter Umständen positive Wachstumseffekte generieren, wenn dadurch Armut bekämpft und soziale Kohärenz aufrecht erhalten werden können.

Diesen potentiell positiven Wachstumseffekten höherer Steuern stehen mögliche Allokationsverzerrungen gegenüber, d.h. es wird weniger investiert und es entstehen geringere Arbeitsanreize, wodurch das Wirtschaftswachstum negativ beeinflusst werden kann. Die Nettoeffekte der Besteuerung hängen daher sowohl von Höhe und Struktur der Steuern ab, wie auch von der Struktur der damit finanzierten Ausgaben. Die Theorien geben insofern einen Hinweis, in welche Richtung die Staatsausgaben gelenkt werden sollten, damit sie potentiell wachstumsfördernd wirken.

Die Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien zum Einfluß der Staatstätigkeit und insbesondere der Steuern auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum sind allerdings nicht eindeutig. Während

beispielsweise *Leibfritz et al.* (1997), *Fölster - Henrekson* (1999) und die *OECD* (2000a) eine signifikant negative Beziehung feststellen, lassen die Studien von *Slemrod* (1995), *Agell et al.* (1997) und *Mendoza et al.* (1997) keine gesicherten Schlüsse zu. Und selbst die Studien, welche einen negativen Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und gesamtwirtschaftlicher Wachstumsrate feststellen, liefern weit auseinander liegende Ergebnisse. So kommen *Leibfritz et al.* (1997) zum Schluß, daß eine Erhöhung der Steuerquote um 1 Prozentpunkt zu einer Minderung des BIP/Kopf um 0,05 Prozentpunkte führt, während die neuere OECD-Studie eine Minderung von 0,3 Prozentpunkten errechnet. Zuletzt haben *Fölster - Henrekson* (2001) in einer Untersuchung für die reichsten OECD-Staaten eine Reduktion des Wachstums um 0,07 Prozentpunkte geschätzt. Theoretisch sollten allfällige negative Wachstumseffekte in reichen Staaten mit relativ größerem Staatssektor höher ausfallen. Insofern passen die Ergebnisse von *Fölster* und *Henrekson* eher zum Ergebnis von *Leibfritz et al.*, nicht aber zu den Ergebnissen der OECD-Studie. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die empirische Literatur bisher weder einen gesicherten Hinweis auf einen eindeutig negativen Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und volkswirtschaftlicher Performance liefert, noch sind konkrete Ergebnisse der Höhe nach einordenbar. Die Gründe für die wenig schlüssige Evidenz sind vielfältig (siehe Box 2.3.1).

Etwas konkretere Hinweise über volkswirtschaftliche Effekte der Besteuerung sollte man erwarten, wenn man die Auswirkungen auf die einzelnen Wachstumsaggregate, insbesondere Investitionen in physisches Kapital und Humankapital betrachtet. Sowohl physisches Kapital als auch Humankapital sind wesentliche Elemente des Wachstumsprozesses (vgl. *OECD*, 2000b). Steuern wirken auf die Investitionen über ihren Einfluß auf das Sparverhalten. Einerseits haben sie direkten Einfluß auf die Rentabilität der Investitionen, andererseits beeinflussen sie die private Ersparnisbildung über Einkommensumverteilungen, über das Verhältnis von öffentlichem zu privaten Sparen und über das Verhältnis zwischen dem Sparen der Haushalte und jenem der Unternehmungen. Die empirische Evidenz über den Zusammenhang von Besteuerung und Ersparnisbildung ist allerdings ebenso wenig eindeutig wie der Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und Wachstum. Möglich ist, daß die gestiegene Steuerlast in den OECD-Staaten von Mitte der 70er bis Mitte der 90er Jahre insofern dämpfend auf die private Ersparnisbildung gewirkt hat, als dadurch einerseits die Lebenseinkommen und die Nachsteuerrenditen der Ersparnisse reduziert wurden, andererseits sich die Struktur der Ersparnisse über Umverteilungsmechanismen verändert hat (vgl. *Leibfritz et al.*, 1997, S. 17ff).

Box 2.3.1 Steuerquote und Wachstum – Meßprobleme

Der schwache empirische Zusammenhang zwischen Steuerlast und Wirtschaftswachstum geht auf verschiedene Ursachen zurück (vgl. *Leibfritz et al.*, 1997, S. 91ff). Ein Hauptgrund liegt darin, daß die bei den ökonometrischen Verfahren verwendeten Aggregate, insbesondere die Steuerquote, gemessen als Steueraufkommen/BIP, zwischen den Ländern sehr schwer vergleichbar sind. Ein gutes Beispiel bietet die Familienpolitik. Wenn in einem Land Familienförderung vorwiegend über Ausgaben- und Transferprogramme betrieben wird, während im anderen Land in erster Linie Steuergutschriften zur Anwendung kommen, wird im ersteren Land die Steuerquote höher erscheinen, obwohl der effektive Staatseinfluß in beiden Ländern der gleiche sein mag. Einen weiteren Grund liefert das Problem der Kausalität. Langzeitanalysen bestätigen regelmäßig das Wagner'sche Gesetz, wonach ein höheres Sozialprodukt eine stärkere Staatstätigkeit und damit indirekt ein höheres Steuerniveau nach sich zieht. Problematisch ist auch, wenn in Wachstumsregressionen die Steuern allein, ohne Berücksichtigung der Struktur der Staatsausgaben bzw. einzelner besonders wachstumsrelevanter Ausgabenkategorien (z.B. Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit, Transferzahlungen), einbezogen werden. Schließlich ist auch das allgemeine Regulierungsumfeld mit einzubeziehen. Es kann durchaus sein, daß Handelsbarrieren in einem Niedrigsteuerland wachstumssenkend wirken.

Der nicht gesicherte empirische Zusammenhang zwischen Besteuerung und Sparen ist insofern wenig problematisch, als die inländische Ersparnisbildung für die Investitionen mit fortschreitender Integration der internationalen Kapitalmärkte (aus Sicht der einzelnen Länder) zunehmend an Bedeutung verliert. Steuerliche Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Sparquote zielen, um dadurch indirekt auf die Investitionen zu wirken, sind in diesem Rahmen nur mehr begrenzt wirksam. Nach Berechnungen von *Leibfritz et al.* (1997) für 22 OECD-Länder hat sich der Beitrag der inländischen Ersparnisse zu den inländischen Investitionen seit den 60er Jahren deutlich verringert. Bereits Mitte der 90er Jahre verbleiben (im Durchschnitt über alle Länder) weniger als die Hälfte zusätzlicher Ersparnisse im eigenen Land. Der größte Teil sucht sich auf dem Weltmarkt die besten Investitionsalternativen.

Die Bedeutung der Besteuerung für die Investitionen kann aber auch indirekt über die Kapitalnutzungskosten der Unternehmen ermittelt werden. In der neoklassischen Investitionstheorie wird angenommen, daß eine Verringerung der Kapitalnutzungskosten zu einer Erhöhung des Kapitaleinsatzes führt. Der Zusammenhang zwischen Kapitalnutzungskosten und Investitionen ist daher in zahlreichen Studien untersucht worden. Viele davon finden einen signifikant negativen Einfluß auf die Investitionsneigung. Die gefundenen Elastizitäten liegen in einer Bandbreite von 0 bis $-1,0$, wobei die meisten Ergebnisse unter $-0,5$ liegen (*Chirinko*, 1993). Im Vergleich zur Wirkung von Nachfrageänderungen ist der Effekt der Kapitalnutzungskosten insgesamt allerdings

relativ klein. Zudem macht die Steuerkomponente nur rund $\frac{1}{4}$ der gesamten Kapitalnutzungskosten aus. Der überwiegende Teil entfällt auf die Abschreibungen und auf den Realzins (vgl. *Aiginger et al.* 1985 sowie Abschnitt 4.2).

2.3.2 Unternehmensteuern und Standortentscheidungen

Aus Unternehmens- und Branchenbefragungen geht hervor, daß Steuern einen zunehmend wichtigeren Faktor der Standortwahl der Unternehmen darstellen (*Europäische Kommission*, 1992, Ruding-Report). Nach *Richter et al.* (1996) fungiert dabei die durchschnittliche effektive Steuerbelastung auf Kapital als Richtschnur für die Standortwahl der Unternehmen. Dem widersprechen allerdings Ergebnisse aus Business Surveys, wonach Steuern für die Investitionsentscheidungen zwar bedeutend sind, eine große Anzahl der befragten Investoren aber über viele der verfügbaren steuerlichen Anreize, selbst in Ländern, in denen Sie bereits investiert haben, nicht Bescheid wußten (*Deloitte und Touche*, 1996).

Devereux - Freeman (1995) zufolge sind zwar nicht die Entscheidungen zwischen Inlands- und Auslandsinvestitionen steuerlich induziert, wohl aber die Entscheidungen, wo im Ausland investiert wird. Diese These wird durch *Devereux - Griffith* (1998) bestätigt, die einen signifikanten Einfluß der effektiven Steuersätze bei der Wahl des Standorts finden, sofern die Entscheidung für eine Investition im Ausland bereits gefallen ist.

In den letzten zwanzig Jahren hat sich eine Reihe von Studien mit der Frage des direkten Einflusses von Steuern auf Investitions- und Standortentscheidungen beschäftigt. Die meisten davon belegen einen wesentlichen Einfluß der Unternehmensbesteuerung. *Wasylenko* (1997) bietet einen Überblick für die USA. Von 26 Studien, welche den Zusammenhang des Unternehmensteuerniveaus auf die Standortentscheidung zwischen verschiedenen Staaten und Regionen der USA untersuchen, ermitteln 21 einen signifikanten Einfluß. Der Medianwert dieser Studien liegt bei $-0,2$, wobei die einzelnen geschätzten Elastizitäten, vor allem bei Untersuchungen mit Firmendaten, sehr weit auseinanderliegen. Wesentlich höhere Steuerelastizitäten ergeben sich in intra-regionalen Studien. Nach *Wasylenko* (1997) liegt der Medianwert der intra-regionalen Studien bei $-1,5$. Je kleiner die Region, in der sich ein Unternehmen aus einer Reihe von möglichen Standorten einen aussucht, desto ähnlicher sind sich die nichtsteuerlichen Kosten- und Markt faktoren, weshalb die Steueraspekte offenbar relativ mehr an Bedeutung gewinnen. Dies wird auch in einer neueren Studie von *Feld - Kirchgässner* (2000) bestätigt. Die Autoren untersuchen die Bedeutung der Unternehmens- und Einkommenssteuern der schweizer Kantone für die

Standortverteilung und das Beschäftigungswachstum in mittelgroßen und kleinen Unternehmen. Sie finden ebenfalls einen signifikanten Einfluß des Körperschaftsteuersatzes, zumindest im Falle von mittelgroßen Unternehmen mit überdurchschnittlichen Gewinnen. Die geschätzte Elastizität beträgt $-1,1$ und entspricht damit dem Niveau in den intra-regionalen USA-Studien.

Die Frage der internationalen Standortentscheidung wird in den letzten Jahren verstärkt mit Aspekten des Steuerwettbewerbs zwischen Ländern verbunden. Eine Hauptaussage der modernen Steuerwettbewerbstheorie ist, daß die wachsende Globalisierung langfristig zu einem Abbau der Steuern auf den Produktionsfaktor Kapital führen wird (Wilson, 1999). Im Extremfall sei langfristig sogar von einer vollständigen Aufgabe der Kapitalbesteuerung zugunsten anderer Steuern auszugehen (Razin – Sadka, 1991). Hinter der allmählichen Anpassung der Steuerstruktur stehen unterschiedlich hohe Elastizitäten (relativ hoch bei Kapital und hochqualifizierten Arbeitskräften; relativ gering bei Boden, geringqualifizierten Arbeitskräften und Institutionen). Die Gültigkeit dieser These hängt daher entscheidend vom Ausmaß der Kapitalmobilität zwischen den Ländern ab.

Der Zusammenhang zwischen Besteuerung und Kapitalmobilität in der EU ist noch relativ wenig untersucht worden. Die meisten Studien liegen für die USA vor. Hines (1999) gibt einen Überblick und berichtet von einer durchschnittlichen Steuerelastizität von ausländischen Direktinvestitionen amerikanischer Unternehmen in Höhe von $-0,6$. Altshuler et al. (2001) stellen fest, dass sich der Steuereffekt zuletzt verstärkt hat. Für Europa zeigen Devereux - Freeman (1995), Benassy-Quere et al. (2000), sowie Groppe - Kostial (2000) einen signifikanten Einfluß der Steuern auf FDI-Flüsse. Clegg et al. (1999) finden dagegen keinen Zusammenhang. Eine aktuelle Studie von Gorter und Parikh (2000) untersucht den Zusammenhang zwischen effektiver Unternehmensbesteuerung und Kapitalmobilität (FDI) für 7 Mitgliedsländer der EU anhand von Unternehmensdaten aus den 90er Jahren, darunter auch Deutschland und Österreich. Nach ihren Schätzungen liegt die durchschnittliche Steuerelastizität der aktiven Direktinvestitionen in den betrachteten Ländern bei rund $-1,0$.

Insgesamt legen die empirischen Ergebnisse nahe, daß ein Einfluß der Unternehmensteuern auf die Standortentscheidung gegeben ist. Dieser Einfluß ist am höchsten bei intra-regionalen Investitionen, er ist geringer bei Investitionsentscheidungen zwischen fernen Standorten³. Ein Grund könnte darin liegen, daß Standortentscheidungen selten kurzfristig orientierten

³ Am geringsten ist der Einfluss auf Gesamtaggregate, die auch die Investitionen heimischer Firmen und Ersatzinvestitionen enthalten.

Renditemaximierungsüberlegungen, sondern überwiegend markt- oder absatzorientierten, sowie beschaffungsorientierten Motiven folgen (vgl. dazu die Ergebnisse der Unternehmensbefragungen in Kapitel 4). Wie die EU-Kommission in ihrer jüngsten Analyse zur Unternehmensbesteuerung in Europa festhält, wird das Investitionsverhalten durch eine Reihe von Faktoren bestimmt. Dazu zählen neben der Besteuerung die Existenz und Qualität der wirtschaftlichen Infrastruktur, das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die räumlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten, die Transportkosten, die Umweltstandards, das Lohnniveau und die sozialen Sicherungssysteme. Wegen der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion und des Binnenmarktes, sei jedoch damit zu rechnen, daß sich die bestehenden Unterschiede in der Unternehmensbesteuerung immer stärker auch auf die internationale Investitionstätigkeit auswirken (*Europäische Kommission, 2001*).

2.3.3 Die Direktinvestitionen Österreichs

Die Bedeutung der Direktinvestitionen für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes geht sowohl auf makroökonomische als auch auf mikroökonomische Überlegungen zurück. Auf makroökonomischer Ebene können FDI die fehlende heimische Ersparnisbildung ersetzen bzw. Probleme unzureichend funktionierender Kapitalmärkte sowie das Problem der Kreditrationierung abmildern. Auf der Mikroebene wird ein Transfer über betriebswirtschaftliche Kenntnisse in Gang gesetzt, der zusätzlich zur Rolle der FDI bei der Privatisierung von Staatsunternehmen durch Wissens- und Technologietransfer einen Wachstumsschub bedeuten kann. Insbesondere stellen FDI auch eine mögliche Kompensation für zu geringe heimische Innovationstätigkeit dar.

Die österreichische FDI-Position hat sich in den 90er Jahren gegenüber den 80er Jahren insgesamt verbessert. Der Anteil Österreichs an den aktiven FDI-Flüssen der industrialisierten Länder erhöhte sich von durchschnittlich 0,3% in den 80er Jahren auf 0,6% in den 90er Jahren. Der Anteil der passiven Direktinvestitionen ist von 0,4% auf rund 1% gestiegen. Dazu beigetragen hat der EU-Beitritt auf der Passivseite und die Ostöffnung auf der Aktivseite. Gemessen an den Direktinvestitionen in Prozent des BIP weist Österreich aber immer noch Werte auf, die weit unter dem europäischen Durchschnitt liegen (Übersicht 5.3.4). Nur Griechenland und Italien weisen einen geringeren internationalen Verflechtungsgrad auf. Dieser Umstand kann unter anderem mit der im internationalen Vergleich schwachen technologischen Basis der österreichischen Unternehmen erklärt werden. Österreich gilt als Netto-Technologieimporteur, was als strukturelle Schwäche eines hochentwickelten Landes gesehen werden muß (*Hutschenreiter - Kaniovski, 1999*).

Es sind daher vorwiegend ausländische Unternehmen, die ein weiteres Abdriften in den technologischen Rückstand verhindern.

Gemessen an der regionalen Struktur der Direktinvestitionen stellt Österreich wegen des großen Einflusses von Deutschland ein europäisches Spezifikum dar. Rund 16% der aktiven bzw. 40% der passiven Direktinvestitionen entfielen 1998 auf Deutschland. Innerhalb der EU weist nur das Großbritannien eine vergleichbare Dominanz eines einzelnen Investorenlandes auf, wo der Anteil der USA bei 44% lag. Weitere bedeutende Zielländer österreichischer Investoren in Westeuropa waren das Großbritannien (9,9%), die Niederlande (4,5%), Frankreich (3,9%) und Italien (2,7%). Die wichtigsten Investoren aus der EU in Österreich waren neben Deutschland gleichfalls Italien (7,9%), die Niederlande (7,7%), Frankreich (5,6%) und Großbritannien (3,7%).

Die Frage nach den Auswirkungen steuerlicher Änderungen auf die FDI-Position Österreichs kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht fundiert beantwortet werden. Einige Anhaltspunkte können allerdings aus den Studien von *Gropp - Kostial* (2000) sowie *Gorter - Parikh* (2000) gewonnen werden.⁴ Gropp und Kostial simulieren die Auswirkungen einer Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze in der EU seit Beginn der 90er Jahre auf FDI-Flüsse und Steueraufkommen in den EU-Ländern. Nach ihren Ergebnissen wären nur Deutschland, Italien und Irland wesentlich von einer Steuersatzharmonisierung betroffen gewesen. Beispielsweise hätte Deutschland wegen des im EU-Vergleich relativ hohen Steuersatzes durch eine Harmonisierung (d.h. in Folge der hypothetischen Steuersatzsenkung) seine Netto-FDI-Position (passive abzüglich aktive FDI) jährlich um 0,7 BIP-Prozentpunkte verbessert und dadurch durchschnittlich 0,5 BIP-Prozentpunkte pro Jahr mehr an Körperschaftsteuereinnahmen lukriert. Für Österreich, das vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre sehr nahe am europäischen Durchschnittssteuersatz lag, wären durch eine Harmonisierung nur geringe Effekte zu erwarten gewesen. Im Durchschnitt hätte sich eine leichte Verschlechterung der Netto-FDI-Position um 0,17 BIP-Prozentpunkte ergeben, die zu einer Reduktion der Körperschaftsteuereinnahmen um jährlich 0,1 BIP-Prozentpunkte geführt hätte.

Zu kritisieren ist bei dieser Studie die Konzentration auf die Steuertarife, von denen die effektiven Steuersätze wegen der unterschiedlichen Regelungen für die Steuerbemessungsgrundlagen deutlich abweichen. Erfahrungsgemäß waren Steuersatzsenkungen in der Vergangenheit meistens zugleich mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage verbunden, die aber, wegen der zahlreichen

⁴ Abschnitt 3.4 liefert eine Schätzung der Auswirkungen der Reform der Strukturpolitik in der EU auf die passiven Direktinvestitionen Österreichs.

Gestaltungsmöglichkeiten, in den verschiedenen Ländern regelmäßig unterschiedlich ausgefallen ist. Die Studie von *Gorter - Parikh* (2000) ermittelt die Steuerelastizitäten der aktiven FDI-Flüsse mit Hilfe von effektiven Durchschnittssteuersätzen, die sie aus den Jahresabschlußdaten von 6000 europäischen Unternehmen in den 90er Jahren ermittelt haben. Die von den Autoren ermittelten Semi-Elastizitäten betragen $-0,96$ für Österreich und $-2,34$ für Deutschland. Demnach hätte eine relative Verschlechterung der österreichischen Steuerposition gegenüber der deutschen um 1 Prozentpunkt eine Reduktion der deutschen Kapitalposition in Österreich um 2,34% zur Folge. Nach den Berechnungen der Europäischen Kommission hat die jüngste deutsche Steuerreform zu einer relativen Verbesserung von ca. 4 Prozentpunkten geführt (vgl. Abschnitt 2.1). In einer sehr groben Annäherung kann man daher von einer rein steuerlich induzierten (mittelfristigen) Reduktion des deutschen Kapitalstocks in Österreich um 9% ausgehen.

Dieser Wert ist allerdings aus mehreren Gründen wenig aussagekräftig. Zum einen handelt es sich bei den Direktinvestitionen zu einem großen Teil nicht um Betriebsansiedlungen oder reinvestierte Gewinne, sondern um Firmenübernahmen oder Beteiligungen, wobei die Höhe der Beteiligung mindestens 10% betragen muß (vgl. *OeNB*, 2001). Eine Reduktion des deutschen Kapitalstocks um 9% bedeutet daher nicht, dass der Realkapitalstock in dieser Höhe reduziert wird. Zum Teil ändert sich nur an der Eigentümerstruktur etwas, indem deutsche Investoren durch heimische oder andere ausländische Investoren abgelöst werden. Dem entsprechend ist auch der Technologietransfer nicht in dem Ausmaß betroffen, da dieser vorwiegend über Betriebsansiedlungen oder Reinvestitionen geschieht. Andererseits hat die deutsche Steuerreform nicht nur Investitionen in Deutschland für deutsche und ausländische Unternehmen attraktiver gemacht, sondern vor allem das Auslandsengagement deutscher Unternehmen steuerlich schlechter gestellt. Für deutsche Unternehmen ist es jetzt, was die Steuern betrifft, wesentlich weniger attraktiv im Ausland zu investieren als noch vor der Reform. Nicht zuletzt wird der durch die deutsche Steuerreform induzierte Effekt aber dadurch überlagert, dass im Osten neue attraktive Standorte entstehen, die zunehmend eine Herausforderung für den Industriestandort Österreich darstellen.

2.4 Zusammenfassung des Kapitels

Die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft eines Landes wird langfristig vom technischen und organisatorischen Innovationspotential der Unternehmen und der Qualifikation der Arbeitskräfte bestimmt. Kurz- bis mittelfristig spielt in einer offenen exportorientierten Volkswirtschaft die

preisliche Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Rolle. Sie wird durch die Entwicklung der Wechselkurse, der Lohn- und Steuerpolitik sowie durch die Produktivitätsfortschritte dominiert.

2.4.1 *Arbeitskosten*

Ein wichtiger Indikator der preislichen Konkurrenzfähigkeit ist die Arbeitskostenposition im internationalen Vergleich. In der Arbeitskostenhierarchie der EU nimmt Österreich den 7. Rang ein und liegt damit im Mittelfeld. Eine Arbeiterstunde in der Sachgüterindustrie kostet in Österreich um knapp 3% mehr als im EU-Durchschnitt. Gegenüber dem Durchschnitt der Handelspartner hat sich die relative Lohnstückkostenposition der österreichischen Sachgütererzeugung im Laufe der neunziger Jahre um rund 10% verbessert, wozu vor allem hohe Produktivitätssteigerungen (zum Teil infolge von Frühpensionierungen), eine mäßige Lohnpolitik und Wechselkurseffekte beitrugen. Die starke Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition Österreichs seit 1995 hatte keinen Wachstumsvorsprung gegenüber der EU zur Folge, was als Ausdruck struktureller bzw. technologisch-innovatorischer Schwächen interpretiert werden kann.

Die Arbeitskosten der östlichen Nachbarländer liegen weit niedriger als in Österreich. Sie erreichen in Slowenien ein Drittel, in Tschechien, Ungarn und der Slowakei rund ein Sechstel des österreichischen Niveaus, in Bulgarien, Rumänien und Russland sogar nur 5% bis 7%. Diese großen Unterschiede in den Arbeitskosten werden heute noch durch hohe Produktivitätsabstände, die Unsicherheiten des Transformationsprozesses und entsprechende Rückstände in der Infrastruktur kompensiert. Mit dem EU-Beitritt dieser Länder werden sich die institutionellen Rahmenbedingungen - politische Stabilität, rechtliche Regelungen, vier Grundfreiheiten - immer mehr jenen in Westeuropa annähern. Bei ähnlichen institutionellen Regeln werden dann die Arbeitskostenunterschiede zu einem wichtigeren Standortfaktor werden als sie es heute sind.

In den kommenden Jahrzehnten werden die neuen Beitrittsländer zwar wirtschaftlich stark aufholen, die Unterschiede in den Lohnkosten aber noch beträchtlich bleiben. Wenn das jährliche Wirtschaftswachstum dieser Länder um zwei bis drei Prozentpunkte höher ausfällt als in Österreich, dann werden nach einer WIFO-Studie (*Walterskirchen-Dietz, 1998*) die Pro-Kopf-Löhne zu Wechselkursen in Polen, Ungarn und Tschechien im Jahr 2015 erst ein Drittel des österreichischen Niveaus erreichen. Relativ unsicher dabei ist jedoch die Entwicklung der derzeit stark unterbewerteten Wechselkurse in den Ländern Ost-Mitteuropas. Die Produktivität wird in Ost-Mitteuropa nach dem EU-Beitritt in einer Reihe von Branchen infolge von Rationalisierungs- und

Liberalisierungsprozessen sprunghaft ansteigen. Darauf deuten auch die Erfahrungen Österreichs nach dem EU-Beitritt hin.

2.4.2 Steuern

Neben den Arbeitskosten kommt auch den Steuern eine bedeutende Rolle als Standortfaktor zu. Dabei stehen die Unternehmens- und Kapitalertragssteuern wegen der größeren Mobilität des Faktors Kapital im Mittelpunkt des Steuerwettbewerbs zwischen den Ländern. Österreich liegt im Bereich der Unternehmensteuern derzeit im europäischen Durchschnitt. Auch nach der deutschen Steuerreform liegt die effektive Durchschnittsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften in Österreich mit 28% noch unter jener der deutschen (ca. 35%). Dennoch hat sich aufgrund der Reform für die deutschen Unternehmen eine relative Besserstellung ergeben. Es wurden auch Akzente für Dienstleistungen der New Economy gesetzt. Das Auslandsengagement deutscher Unternehmen ist, was die Steuern betrifft, jetzt weniger attraktiv als vor der Reform.

Der Einfluß der Steuern auf die Standortattraktivität und auf das Wirtschaftswachstum hängt allerdings nicht nur von der Höhe der effektiven Steuerlast, sondern auch von der Steuerstruktur und von der Struktur der Staatsausgaben ab. Der empirische Nachweis, dass sich eine hohe Steuerlast negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, ist kaum durchzuführen, da das Wachstum primär von Forschung, Ausbildung und der Nutzung neuer Technologien abhängt. Der Einfluß der Steuern auf Investitions- und Standortentscheidungen scheint dagegen empirisch nachgewiesen, obwohl die gemessenen Effekte nicht besonders hoch sind. Der Grund liegt darin, dass das Investitionsverhalten nicht nur durch die Steuern, sondern durch eine Reihe von Faktoren bestimmt wird. Dazu zählen die Existenz und Qualität der wirtschaftlichen Infrastruktur, das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, die räumlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten, das Lohnniveau und die sozialen Sicherungssysteme. Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Integration in Europa ist allerdings davon auszugehen, dass sich die bestehenden Unterschiede in der Unternehmensbesteuerung in Zukunft stärker als bisher auf die internationale Investitionstätigkeit auswirken werden.

Eine Analyse der FDI-Position Österreichs zeigt einerseits Schwächen in der technologischen Basis der österreichischen Unternehmen, andererseits auch eine hohe regionale Konzentration im Bereich der passiven Direktinvestitionen. Deutschland spielt als Investor in Österreich nach wie vor eine dominante Rolle. Insofern ist durch die deutsche Steuerreform mittelfristig mit Auswirkungen auf die passiven FDI-Ströme zu rechnen. Insbesondere könnte damit auch eine Reduktion des

Technologietransfers von Deutschland nach Österreich verbunden sein. Im wesentlichen gibt es darauf zwei mögliche Reaktionen. Die eine betrifft Maßnahmen zur Wiederherstellung und Absicherung der relativen Standortattraktivität, die andere Maßnahmen zur Erhöhung der Innovationskraft der österreichischen Unternehmen (wobei es Überschneidungen geben kann).

Zur Wiederherstellung der relativen Standortattraktivität könnte versucht werden, den relativen Abstand im Bereich der Unternehmensbesteuerung, wie er vor der deutschen Steuerreform bestanden hat, wieder herzustellen. Eine Senkung der Unternehmensteuern hätte zumindest kurz- bis mittelfristig positive Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit. Gleichzeitig wäre damit allerdings eine erhebliche Reduktion an Körperschaftsteueraufkommen verbunden, wie das Beispiel Deutschland gezeigt hat (vgl. *DIW*, 2001). Als Alternative dazu könnte verstärkt in die öffentliche Infrastruktur und andere 'location specific factors' (spezifische Ressourcen; Agglomerationsvorteile) investiert werden, um sogenannte 'location specific rents' für die Unternehmen zu schaffen. Diese auf länderspezifischen Standortfaktoren basierenden Renten werden als Erklärung dafür herangezogen, warum zwar die Körperschaftsteuersätze im Verlauf der letzten Jahrzehnte in vielen Ländern gesenkt wurden, gleichzeitig aber die effektiven Steuersätze keinem eindeutigen Trend nach unten folgten (vgl. *Köhler-Töglhofer*, 2001). Im Falle Österreichs vordringlicher erscheinen jedoch Maßnahmen zur Förderung der Innovationskraft und der technologischen Basis der Unternehmen, um die strukturelle bzw. technologische Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Diese ist für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung, zumindest aus langfristiger Sicht, der entscheidendere Faktor.

Anhang 2.1: Diskretionäre Steuerkürzungen in der EU

	Kurzbeschreibung der Maßnahmen	Zentrale Maßnahmen im Bereich der Körperschaftsteuer	Periode	Gesamteffekt (in % des BIP)	2001	2002
Belgien	Kürzungen bei der Einkommensteuer; graduelle Abschaffung einiger direkter Steuern	Angekündigt: Ende 2001 Kürzung des KöSt-Satzes von 40% auf 30%-35%; kleinerer Satz für KMUs und Unternehmen, die in neue Technologien oder in Internetlösungen investieren	02-06	-1,3	-0,1	-0,6
Dänemark	Kürzungen bei der Einkommensteuer; Kürzungen bei der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen; Erhöhung der Energiesteuern	Kürzung des KöSt-Satzes mit 1.1.2000 von 32% auf 30%; im Gegenzug schlechtere Abschreibungsbedingungen für Ausrüstungsinvestitionen	98-02	0,0	0,1	-0,1
Deutschland	Kürzungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuern	Kürzung des gespaltenen KöSt-Satzes auf einheitliche 25% mit 1.1.2001; im Gegenzug Reduktion der Abschreibungssätze bei Ausrüstungen und Gebäuden	99-02	-1,5	-1,2	0,3
Griechenland	Indexierung und Verringerung des höchsten Einkommensteuergrenzsatzes; Kürzungen bei der Körperschaftsteuer	Kürzung des KöSt-Satzes mit 1.1.2001 von 40% auf 37,5%.	01-03			
Spanien	Kürzungen bei der Körperschaftsteuer; Erhöhungen bei Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern für einige Güter; Veränderungen bei UMTS-Gebühren; Maßnahmen zur Linderung von Ölpreiseffekten	Ab 1.1.2001 Kürzung der Abzugssteuer auf Dividenden und Zinsen ausländischer Unternehmen ohne permanente Niederlassungen von 25% auf 18%	01-03	0,2	0,2	0,0
Frankreich	Kürzungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer, Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen; Abschaffung der Fahrzeugregistrierungsgebühr; Reform der Gewerbesteuer	Senkung des KöSt-Satzes (inkl. Zuschlag) von 40% auf 36,43%; Ab 2000 neuer Zuschlag in Höhe von 3,3% für Unternehmen mit Umsatz über 50 Mio. FF; normaler Zuschlag sinkt von 10% (2000) über 6% (2001) auf 3% (2002); ermäßigter Steuersatz von 19%	99-02	-2,7	-1,0	-0,4
Irland	Kürzungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer, und einigen indirekten Steuern	Kürzung des Standard-KöSt-Satzes von 28% auf 24% mit 1.1.2000; 12,5% für Unternehmen mit Betriebsertrag unter IR-PF 50.000; graduelle Senkung dieses Satzes auf 12,5% bis 1.1.2003; bestimmte Aktivitäten und Einkommensarten werden weiter mit 25% besteuert	00-01	-2,1	-1,9	-0,2

Italien	Steuerliche Investitionsanreize; Steueramnestie für Schattenwirtschaft und Finanzaktivitäten im Ausland; neue Sozialversicherungsabzüge; Erhöhung der Familienfreibeträge; Steuer auf die Neubewertung von Beteiligungen	KöSt-Satz wurde von 37% auf 36% reduziert; das Konzept der dualen Einkommensteuer wurde Mitte 2001 durch die neue Regierung eingefroren und durch andere Investitionsanreize ersetzt	01-03	-0,5	-0,5	0,1
Luxemburg	Kürzungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuern	Ab 1.1.2002 Kürzung der KöSt von 37,45% auf 30% durch Streichung der kommunalen Zuschlagsteuer	01-02	-2,1	-1,2	-0,9
Niederlande	Kürzungen bei Sozialversicherungsbeiträgen und Körperschaftsteuern; Einkommensteuernkürzungen, teilweise kompensiert durch Erhöhung bei Mehrwertsteuersatz und Umweltabgaben		01-02	-1,0	-0,7	-0,3
Österreich	Kürzungen bei Lohnnebenkosten und Körperschaftsteuer; Einführung von Studiengebühren; Erhöhung bei diversen Steuern und bei Sozialversicherungsbeiträgen	Ab Abschaffung des Investitionsfreibetrages mit 1.1.2001; Kürzungen bei der KöSt durch Neuregelung der Eigenkapitalverzinsung (fiktive Zinsen als „Sondergewinn“ mit 25% endbesteuert)	01-02	1,4	1,3	0,1
Portugal	Kürzungen bei Körperschaftsteuersatz, großteils aufgewogen durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage; Kürzungen bei Einkommensteuer	Kürzung des Standard-KöSt-Satzes von 34% auf 32% mit 1.1.2000; von 2001 bis 2003 reduzierte Steuersätze in Höhe von 15% bzw. 25% für Aktivitäten in bestimmten Regionen; steuerliche Anreize für bestimmte regionale und strategisch wichtige Projekte	01-02			
Finnland	Kürzungen bei Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern; Erhöhung bei Körperschaftsteuer und bei Ökosteuern	Erhöhung des KöSt-Satzes von 28% auf 29% mit 1.1.2000; ebenso Erhöhung des Abzugssteuersatzes auf bestimmte Dividenden von 28% auf 29%	00-02	-1,8	-0,8	-0,6
Schweden	Kürzungen bei Einkommen-, Vermögens-, Körperschafts-, Grund- und Konsumsteuern; Erhöhung der Ökosteuern		00-02	-2,5	-1,1	-1,1
Großbritannien	Einführung eines Kinderabsetzbetrages; Maßnahmen zur Verringerung des Treibstoffverbrauchs von KFZ		00-02	-0,9	-0,8	0,0
EU					-0,7	-0,1

Q: European Commission, European Economy, Supplement A , S. 16; Earnest&Young, Tax News International.

Literaturhinweise

- Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H., Growth and the public sector: A critical review essay, *European Journal of Political Economy*, 13, 1997, S. 33-52.
- Aiginger, K., Lehner, G., Szopo, P., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, 1985.
- Altshuler, R., Grubert, H., Newlon, T.S., Has U.S. investment abroad become more sensitive to tax rates?, in: James R. Hines, ed., *International taxation and multinational activity* (Chicago: university of Chicago Press), 2001, S. 9-32.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume*, Wien, 1998.
- Benassy-Quere, A., Fontagne, L., Lahreche-Revil, A., Foreign direct investment and the prospects for tax co-ordination in Europe, CEPII, Working Paper No. 6, April 2000.
- Bundesministerium für Finanzen Deutschland, *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich*, Berlin, 2001.
- Clegg, J., Scott Green, S., The determinants of new FDI capital flows into the EC: a statistical comparison of the USA and Japan, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, S. 597-616.
- Chirinko, R.S., Business fixed investment: A critical survey of modeling strategies, empirical results, and policy implications, *Journal of Economic Literature*, 31, 1993, S. 1875-1911.
- Cummins, J.G., Hasset, K.A., Hubbard, R.G., Tax reforms and investment: A cross-country comparison, *Journal of Public Economics*, 62, 1996, S 237-273.
- Deloitte and Touche, *European investment decisions: The impact of tax legislation on investment in the European Union*, London, 1996.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Wochenbericht 37/2001*.
- Devereux, M., Griffith, R., Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals, *Journal of Public Economics*, 68 (3), 1998, S. 335-367.
- Devereuy, M., Freeman, H., The impact of tax on direct foreign investment: empirical evidence and the implications for tax integration schemes, *International Tax and Public Finance*, 2, 1995, S. 85-106.
- Europäische Kommission, *Report of the Committee of independent experts on company taxation*, Brüssel (Ruding-Report), 1992.
- Europäische Kommission, *Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategien zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU*, KOM(2001) 582, 2001.
- Feld, L.P., Kirchgässner, G., The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment growth: Some panel evidence for the Swiss Cantons, Paper presented at the Trans-Atlantic Public Economics Seminar on „Taxation of Financial Income“ in Gerzensee (Schweiz) 22. – 24. Mai 2000.
- Fölster, F., Henrekson, M., Growth and the public sector: A critique of the critics, *European Journal of Political Economy*, 15, 1999, S. 337-358.
- Fölster, F., Henrekson, M., Growth effects of government expenditures and taxation in rich countries, *The European Economic Review*, 45 (8), 2001, S. 1501-1520.
- Gorter, J., Parikh, A., How mobile is capital within the European Union?, *Research Memorandum No. 172*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2000.
- Gropp, R., Kostial, K., The disappearing tax base: Is foreign direct investment eroding corporate income taxes?, *Europäische Zentralbank, Working Paper No. 31*, Frankfurt, September 2000.

- Guger, A., Hohe Produktivitätszuwächse und Euro-Kursrückgang verbessern Lohnstückkosten-position, WIFO-Monatsberichte, 74(9), 2001.
- Hines, J.R., Tax policy and the activities of multinational corporations, NBER Working Paper No. 5589, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1996.
- Hines, J.R., Lessons from behavioral responses to international taxation, National Tax Journal, 52(2), 1999, S. 305-322.
- Hubbard, R.G., Capital market imperfections and investment, Journal of Economic Literature, XXXVI, 1998, S. 193-225.
- Hutschenreiter, G., Kaniovski, S., Technologieströme in der österreichischen Wirtschaft, WIFO-Monatsberichte, (6), 1999, S. 419-433.
- Köhler-Töglhofer, W., Probleme der Besteuerung grenzüberschreitender Kapitaleinkommen, OENB, Berichte und Studien No. 2, 2001, S. 173-207.
- Lehner, G., Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform 2000, WIFO-Monatsberichte, 7, 1999, S. 515-522.
- Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A., Taxation and economic performance, OECD Economics Department Working Paper No. 176, 1997.
- Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G., Asea, P., On the effectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's Superneutrality Conjecture, Journal of Public Economics, 66(1), 1997, S. 99-126.
- OECD, Harmful tax competition: An emerging global issue, Paris, 1998.
- OECD (2000a), Growth literature review, annex policy and economic growth: An evaluation of the evidence, OECD Economics Department Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, March 2000.
- OECD (2000b), Links between policy and growth: Cross-country evidence, Economic Outlook No. 68, December 2000, S. 133ff.
- OeNB, Österreichs Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Österreich – Stand per Ende 1999, Statistisches Monatsheft, 6, 2001.
- Razin, A., Sadka, E., International tax competition and gains from tax harmonization, International Tax and Public Finance, 2, 1991, S. 229-244.
- Richter, W.F., Seitz, H., Wiegand, H., Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren, in Siebert, H., (Hrsg.), Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland, Mohr, J.C.B., Tübingen, 1996, S. 13-47.
- Schröder, C., Industrielle Arbeitskosten in Ost-Mitteleuropa, IW-Trends, 1999(1).
- Slemrod, J., What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity, and economic growth?, Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1995, S. 373-431.
- Walterskirchen, E., Huber, Peter (Hrsg.), Lehner, G., Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1999.
- Walterskirchen, E., Huber, P., Lehner, G., Weber, A., Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten, WIFO, Wien, 1999.
- Walterskirchen, E., Dietz, R., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, WIFO, Wien, 1998.
- Wasylenko, M., Taxation and economic development: The state of the economic literature, New England Economic Review, 1997, S. 37-52.
- WIIW, Data Base on Eastern Europe.
- Wilson, J.D., Theories of tax competition, National Tax Journal, 52(2), 1999, S. 269-304.

3. Die Veränderung der Förderlandschaft und ihre Auswirkung auf Investitionsentscheidungen⁵

Dieses Kapitel behandelt die durch die bevorstehende EU-Osterweiterung induzierten Veränderungen in den europäischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsförderung und ihre Auswirkungen auf unternehmerische Investitionsentscheidungen.

3.1 Einleitung

Neben Steuern spielen Investitionsförderungen eine entscheidende Rolle bei unternehmerischen Investitionsentscheidungen. In der Programmplanungsperiode 2000 bis 2006 erreicht die EU-Regionalförderung⁶ in Österreich insgesamt 1,56 Mrd. Euro oder 223 Mio. Euro über die 7-jährige Programmplanungsperiode. Davon stammen 139 Mio. Euro aus EU-Mitteln und 84 Mio. Euro aus nationalen Fördertöpfen. Von den 139 Mio. Euro EFRE-Regionalfördermittel entfallen jährlich 39 Mio. Euro auf die Ziel-1-Förderung (Burgenland), der Rest von 100 Mio. Euro auf die Ziel-2-Regionen in den übrigen Bundesländern.

Mit der EU-Osterweiterung ist zu erwarten, dass ein größerer Teil der EU-Fördermittel (zumindest die gesamte Ziel-1-Förderung für das Burgenland) für Österreich verloren geht. Gleichzeitig werden die neuen Mitgliedsstaaten fast flächendeckend⁷ den Status von Ziel-1-Regionen erhalten. Diese veränderte Förderlandschaft mit großen Förderdifferenzialen zwischen Österreich und seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten stellt die österreichische Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen.

Abschnitt 3.2 gibt neben einer Darstellung der europäischen und österreichischen Regionalförderlandschaft einen Ausblick auf die reformierte Regionalförderung für die Programmplanungsperiode ab 2007. Um die Auswirkungen dieser tiefgreifenden Veränderungen in der Förderlandschaft für die österreichische Wirtschaftsentwicklung abschätzen zu können, versucht Abschnitt 3.3 die grundlegende Frage nach den Wirkungen von regionalen Investitionsförderungen auf private Investitionen zu beantworten, wobei sich die wissenschaftlichen Studien eines ökonometrischen Modells bedienen, das den Einfluß der direkten Förderungen auf

⁵ Die Autoren danken Vanessa Redak und Florian Wukovitsch für wertvolle Inputs zu diesem Abschnitt.

⁶ Ziel-1- und Ziel-2-Förderkulisse, finanziert aus dem EFRE.

⁷ Mit Ausnahme einzelner Großstadtregionen.

das Investitionsvolumen über die Kapitalnutzungskosten schätzt. In diesem Modell fließen die Förderungen als Kostenkomponente in die Kapitalnutzungskosten ein, die neben den Unternehmensgewinnen als erklärende Variablen in einer Investitionsgleichung herangezogen werden. Je höher die Förderintensität, gemessen als der Anteil der Fördermittel an dem gesamten Investitionsvolumen, desto geringer sind *ceteris paribus* die Kapitalnutzungskosten und desto höher ist das Investitionsvolumen. Im Anschluß an dieses Kapitel werden in Kapitel 4 die empirischen Ergebnisse des ökonometrischen Modells für Österreich vorgestellt. Um eine Obergrenze für den durch den Wegfall der Strukturfondsmittel induzierten Investitionsrückgang schätzen zu können, wurde die Modellrechnung unter der Prämisse durchgeführt, dass Österreich ab 2007 sowohl den EU-kofinanzierten Teil der Ziel-1 als auch der Ziel-2-Fördermittel einbüßen wird („worst case scenario“).⁸

Die letzten beiden Abschnitte von Kapitel 3 greifen zwei wesentliche Problemfelder im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung heraus, und zwar einerseits die Investitions- und Kooperationsmotive österreichischer Unternehmen in den MOEL (Abschnitt 3.4), wobei gezeigt wird, dass marktbestimmte Investitionen dominieren und Förderungen relativ wenig Bedeutung haben sowie andererseits die Auswirkungen der strukturpolitischen Reform auf die Verteilung der passiven Direktinvestitionen in der EU (Abschnitt 3.5). Die zusammenfassenden Schlußfolgerungen finden sich in Abschnitt 3.6.

3.2 Die EU-Förderlandschaft und ihre Veränderungen

3.2.1 Die europäische Regionalförderlandschaft⁹ im Umbruch

Im Vergleich zur Programmplanungsperiode 1994 bis 1999 kam es durch die Agenda 2000 zu einer deutlichen Redimensionierung der EU-Förderpolitik (Übersicht 3.2.1). da die Finanzierung der EU-Osterweiterung ohne Änderung der Obergrenzen der Eigenmittel (derzeit 1,27% des BIP bis 2006) paktiert wurde.

⁸ Im gegenwärtigen Stadium ist über die neue EU-Zielgebietskulisse ab 2007 noch wenig bekannt. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit kann jedenfalls gesagt werden, dass das Burgenland den Status als Ziel-1-Gebiet verlieren wird. Inwieweit Österreich auch eine Redimensionierung der Ziel-2-Gebiete hinnehmen wird müssen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös beantwortet werden. Mit einem gänzlichen Wegfall der Ziel-2-Fördermittel wird aber aller Voraussicht nach nicht zu rechnen sein. In diesem Sinne sind die Ergebnisse der Modellrechnung als maximal mögliche Einbußen zu interpretieren.

⁹ Falls nicht anders angegeben, siehe insbesondere *Europäische Kommission, 2000* und *Europäische Kommission, 2001* sowie <http://www.inforegio.cec.eu.int/>.

Übersicht 3.2.1: Verteilung der Strukturfondsmittel 2000 bis 2006 im Vergleich mit 1994 bis 1999

Durchschnittliche jährliche Mittelzuweisung in Mio. Euro zu Preisen von 1999; ohne Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen

Staat	1994 bis 1999		2000 bis 2006	
	Mittel pro Jahr	In %	Mittel pro Jahr	In %
Belgien	293	1,2	261	1,0
Dänemark	86	0,4	106	0,4
Deutschland	3.338	13,8	4.022	15,3
Griechenland	2.539	10,5	2.994	11,4
Spanien	5.671	23,5	6.155	23,5
Frankreich	2.070	8,6	2.089	8,0
Irland	1.021	4,2	441	1,7
Italien	3.440	14,3	4.069	15,5
Luxemburg	8	0,0	11	0,0
Niederlande	369	1,5	376	1,4
Österreich	228	0,9	210	0,8
Portugal	2.539	10,5	2.718	10,4
Finnland	250	1,0	262	1,0
Schweden	229	0,9	273	1,0
Großbritannien	2.022	8,4	2.234	8,5
EU 15	24.103	100,0	26.223	100,0

Q: Axt, 2000b, S. 187.

Für die Programmplanungsperiode 2000 bis 2006 stehen in den 15 Mitgliedsstaaten insgesamt 195 Mrd. Euro aus den Strukturfonds und 18 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Interventionsarten ist Übersicht 3.2.2 zu entnehmen.

Innerhalb der Förderungskulissen kam es für die Planungsperiode 2000 bis 2006 zu einer Reduktion von 7 auf nunmehr 3 Zielbereiche und von 13 auf 4 Gemeinschaftsinitiativen:

- Ziel 1 (Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand; beteiligte Strukturfonds: EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung, FIAF)
- Ziel 2 (Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand; EFRE, ESF)
- Ziel 3 (Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme)
- 4 Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG III, LEADER+, EQUAL und URBAN.

Übersicht 3.2.2: Aufteilung der Haushaltsmittel auf die einzelnen Interventionsarten für den Zeitraum 2000 bis 2006

	Mittelzuweisungen (in Mrd. Euro)	% des Haushalts der Strukturfonds	% für die Übergangsunterstützung*
Ziel 1	135,900	69,70%	4,3%
Ziel 2	22,500	11,50%	1,4%
Ziel 3	24,050	12,30%	
Fischerei (außerhalb von Ziel 1)	1,110	0,50%	
Gemeinschaftsinitiativen	10,440	5,35%	
- INTERREG	4,875		
- EQUAL	2,847		
- LEADER+	2,020		
- URBAN	0,700		
Innovative Maßnahmen und technische Hilfe	1,000		

* Ehemalige anspruchsberechtigte Regionen, die bis 2005 mit einer auslaufenden Förderung bedacht sind.

Q: Europäische Kommission, 2000, S. 19.

3.2.2 Die österreichische Förderlandschaft in dynamischer Betrachtung¹⁰

3.2.2.1 Unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung des Bundes

Im Zeitraum 1995 bis 1999 betrug die durchschnittliche jährliche unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung des Bundes (zu Preisen 1999) 1,09 Mrd. Euro, was bei einem Investitionsvolumen von 3,52 Mrd Euro einer Förderintensität von 31% entspricht. Übersicht 3.2.3 zeigt die Aufteilung auf die einzelnen Förderschwerpunkte.

Die EU-Kofinanzierung zu Ziel 1 betragen im Zeitraum 1995 bis 1999 34,7 Mio. Euro pro Jahr. Das sind 8,5% der Regionalförderung und 3,2% der gesamten Wirtschaftsförderung. Im Jahr 2000 hat sich dieser Anteil an der gesamten Wirtschaftsförderung leicht auf 4,2% erhöht.

¹⁰ Falls nicht anders angegeben, siehe insbesondere *Sollgruber et al.*, 2001 und <http://www.inforegio.cec.eu.int>.

Übersicht 3.2.3: Unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung des Bundes 1995/99
(Durchschnittswerte in Euro, Preise 1999)

	Technologie	Regional	Umwelt	Allgemeine Investition	Nicht industriell- gewerblich	BÜRGES	Insgesamt
Fördervolumen	342	410	31	52	116	138	1.089
Investitionsvolumen	1.008	1.269	239	287	326	673	3.520
Förderintensität	33,92%	32,31%	12,99%	18,22%	35,63%	20,50%	30,93%
Anteil an der Gesamtförderung)	31,41%	37,67%	2,86%	4,81%	10,66%	12,66%	100%

Q: BKA Abt IV/A/1 (FINKORD), WIFO-Berechnungen.

Unterstellt man, dass der Anteil der Ziel-1-Regionalförderung an der gesamten Wirtschaftsförderung in etwa über die Zeit konstant bleibt und dass für den nationalen (österreichischen) Finanzierungsanteil alternative Verwendungsmöglichkeiten gefunden werden, kann davon ausgegangen werden, dass sich die in Österreich zur Verfügung stehenden Mittel für wirtschaftsfördernde Maßnahmen anlässlich der EU-Osterweiterung in etwa um 3% bis 5% reduzieren werden. Ein Wegfall von Fördermitteln in dieser Größenordnung ist nicht als dramatisch zu beurteilen, zumal auch die Chance besteht durch eine verstärkte Teilnahme an Gemeinschaftsinitiativen einen Teil davon kompensieren zu können (siehe Abschnitt 3.2.2.3).

3.2.2.2 EU-Regionalförderung (Zielgebietsskulisse)

Der Ausgangspunkt für Österreich war, die Gebietskulisse der EU-Regionalförderlandschaft für 2000 bis 2006 im Vergleich zur ersten Periode um ein Drittel zu reduzieren. Da für das Burgenland seit der Tagung des Europäischen Rates in Berlin die Stellung als Ziel-1-Gebiet gesichert war, mußte sich die Neuorganisation hauptsächlich auf die Förderungskulisse im Rahmen der neuen Ziel-2-Gebiete konzentrieren.

Übersicht 3.2.4: Durchschnittliche jährliche EU-Mittelzuteilung auf die drei Zielgebiete in Österreich für 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)

Ziel 1	Ziel 2	Übergangsunterstützung ehem. Ziele 2 und 5B	Ziel 3	Insgesamt
38,7	85,7	14,7	78,3	217,4

Q: BKA Abt. IV/4, Angaben der Monitoringstellen (Stand 6.12.2001).

Ziel 1

Für die Programmperiode 2000 bis 2006 stehen im Burgenland 271 Mio. Euro aus EU-Mitteln zur Verfügung. Gemeinsam mit Bundes- und Landesmitteln addiert sich dieser Betrag zu insgesamt 369 Mio. Euro, womit Investitionen im Gegenwert von insgesamt 864 Mio. Euro ausgelöst werden sollen. Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen verlagert sich im Vergleich zur Vorperiode weg von Strategien zur Ansiedlung großer Betriebe hin zur Förderung des endogenen Entwicklungspotentials der Region. Kernthemen sind Stärkung der KMU-Struktur, Förderung von Betriebsgründungen und Verbesserung des unternehmerischen Umfeldes. Konkret möchte man sich mit den Bereichen Internationalisierung, Innovation und Technologietransfer, Aufbau von Unternehmensclustern, bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Förderaktionen für die Landwirtschaft auseinandersetzen.

Ziel 2

In der Planungsperiode 2000 bis 2006 werden in den neuen Ziel-2-Gebieten 1,994.853 (24,8% der österreichischen Gesamtbevölkerung) Menschen leben, während die im Rahmen von Ziel 2 und Ziel 5b in der Periode 1995 bis 1999 geförderten Gebiete noch 2.912.284 (37,4%) Personen umfaßten. Dennoch konnte aber durch die Übergangsregelung für die Zeit bis Ende 2005 der vorherige Gebietsstand sogar ausgeweitet werden. Durch die Aufnahme von städtischen Problemgebieten in Ziel 2 und die resultierende Erweiterung der österreichischen Kulisse um die ‚Wiener Inselbezirke‘ (2. und 20. Wiener Gemeindebezirk) werden nunmehr alle österreichischen Bundesländer im Rahmen von Ziel 1 oder 2 gefördert. Inklusive der Übergangsförderung („Phasing-out“) stehen im Zeitraum 2000 bis 2006 703 Mio. Euro an EU-Fördermitteln zur Verfügung.

Die Verteilung der Fördermittel ergibt sich durch Multiplikation der förderfähigen Bevölkerung mit einem im gesamten Gemeinschaftsgebiet einheitlichen Pro-Kopf-Betrag, womit nach dem Burgenland (als Ziel-1-Gebiet naturgemäß das meistbegünstigte österreichische Bundesland) vor allem die Steiermark (ca. 30% der österreichischen Ziel-2-Mittel) und Niederösterreich (25%) am meisten von der Regionalförderung profitieren.

Verglichen mit der letzten Programmperiode kam es, im Einklang mit den großen Zielblöcken ‚Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit‘ und ‚Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung‘, zu einer Neuausrichtung der Schwerpunkte: Konkret bedeutet dies eine Verlagerung von der

direkten zur indirekten Unternehmensförderung, stärkere Betonung der Förderung von Innovation, Forschung und Entwicklung, Technologietransfer und Informations- und Kommunikationstechnologien, Erweiterung der Finanzierungsformen (Reduktion reiner Subventionen) mit einem Schwerpunkt auf Risikokapital und Garantiefonds und Aufbau von Kooperationen von Unternehmen untereinander, aber auch mit Forschungsinstitutionen und Gebietskörperschaften.

Ziel 3

Ziel 3 Programme kommen ohne räumliche Einschränkungen im gesamten Bundesgebiet zum Einsatz.¹¹ Im Rahmen des Ziel 3 sollen mit Kofinanzierung durch den ESF die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung umgesetzt werden, womit sie auch für sämtliche arbeitsmarktpolitische Belange in Ziel-2-Gebieten herangezogen werden (entsprechend dem Bevölkerungsanteil sollen 24,8% der Mittel in Ziel-2-Regionen fließen).

Im Mittelpunkt der Interventionen stehen jene Personengruppen, die die größten Zugangsschwierigkeiten zum Arbeitsmarkt haben, obwohl auch größter Wert darauf gelegt wird, über ein ausreichendes Maß an finanzieller Flexibilität im Zeitverlauf zu verfügen. In Österreich verteilen sich die Mittel auf die einzelnen Schwerpunkte innerhalb des Ziel 3 wie in Übersicht 3.1.3 dargestellt, wobei sich das Konzept des Gender Mainstreaming horizontal über das gesamte Spektrum an Schwerpunkten spannt und daher auch ein verpflichtender Frauenanteil von 50 % in allen Schwerpunkten festgeschrieben wurde.¹²

Um die Wettbewerbsfähigkeit im Bereich innovativer Sektoren auch in Zukunft zu sichern (*Standort-Upgrading*), dürften insbesondere Förderungen im Schwerpunkt 3 von Interesse sein und hier v.a. wieder das Unterkapitel ‚Maßnahmen zur Stärkung des Beschäftigungspotenzials in Forschung, Wissenschaft und Technologie‘. Dieser zweite Themenkomplex sieht neben Maßnahmen in akademischen Bereichen (Frauen und Wissenschaft, Auf- und Ausbau des universitären Bildungsangebotes unter Berücksichtigung von Wirtschaftsbranchen und des Arbeitsmarktes) auch die Entwicklung eines regionalen Bildungszentrums in einer Musterregion vor, das als Bildungsdrehscheibe in Einzelberatungen für Klein- und Mittelbetriebe maßgeschneiderte

¹¹ Mit Ausnahme des Burgenlandes, das als Ziel-1-Gebiet bereits mit Mitteln für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgestattet ist.

¹² Siehe insbesondere <http://www.bmwa.gv.at/organisation/sekvi/sekvi/216a.htm>

Schulungsprogramme erstellen und die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen betreuen soll. Weiters soll auch der Unternehmensgeist von Hoch- und Fachhochschulabsolventen durch Trainingsprogramme und Wettbewerbe zur Unternehmensgründung gefördert werden.¹³

Übersicht 3.2.5: Mittelverteilung auf die Schwerpunkte des österreichischen Ziel-3-Programmes für den Zeitraum 2000 bis 2006 in Mio. Euro

Schwerpunkt	Gesamtkosten	ESF	National	Anteil EPPD
1. Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und Jugendarbeitslosigkeit	448,61	206,39	242,29	38%
2. Chancengleichheit für alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt	218,82	100,65	118,17	18%
3. Lebenslanges Lernen und Förderung des Beschäftigungspotentials in den Bereichen Forschung, Wissenschaft und Technologie	149,27	68,68	80,67	13%
4. Flexibilität am Arbeitsmarkt	265,11	89,75	175,36	16%
5. Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt	140,84	64,75	76,02	12%
6. Territoriale Beschäftigungsaspekte und lokale Beschäftigungsinitiativen	14,90	6,83	7,99	1%
7. Technische Hilfe	22,31	11,12	11,12	2%
Gesamt	1259,86	548,17	711,61	100%

Q: www.bmwa.gv.at/organisation/sekvi/sekvi/217a.htm

3.2.2.3 Gemeinschaftsinitiativen

In Österreich stehen zur Verwirklichung der Gemeinschaftsinitiativen für die Periode 2000 bis 2006 insgesamt 380 Mio. Euro zur Verfügung, wobei sich diese Summe auf die einzelnen Initiativen wie in Übersicht 3.2.6 dargestellt aufteilt.

Übersicht 3.2.6: EU-Mittelaufteilung Gemeinschaftsinitiativen 200 bis 2006 (in Mio. Euro)

EQUAL	INTERREG	LEADER+	URBAN	Insgesamt
102	195	75	8	380

Q: BKA Abt. IV/4, Angaben der Monitoringstellen (Stand 6.12.2001).

Hinsichtlich der Forcierung von grenzüberschreitenden Kooperationen ist für die österreichische Wirtschaft INTERREG als die größte Gemeinschaftsinitiative besonders interessant.

¹³ Für Details siehe *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, 2001, S. 20ff.

INTERREG wurde im Vergleich zur Programmplanungsperiode 1994 bis 1999 deutlich aufgewertet. So beträgt der jährliche Mittelzuwachs gegenüber der Vorperiode 134% (Glatz - Schadt, 1999, S. 94). Durch die nationale Kofinanzierung aus staatlichen und privaten Töpfen verdoppelt sich dieser Betrag. 50 bis 80% der Mittel sollen nach Vorstellung der Kommission für Ausrichtung A, also grenzüberschreitende Kooperationen eingesetzt werden. In Österreich betrifft das vor allem sämtliche Regionen auf NUTS-III-Ebene entlang der Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft, wobei 20% der Mittel in Regionen ausgegeben werden dürfen, die an die oben genannten Gebiete anschließen. Das grundsätzlich weite Spektrum möglicher Themen erfordert für die Konzentration der Mittel ein gewisses Maß an Selektion. In Österreich wird es auch in Zukunft sieben Programme mit Ländern an den Binnen- und Außengrenzen geben (Ungarn, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Deutschland, Italien und Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein), für die folgende Schwerpunkte vorgesehen sind (siehe Übersicht 3.2.7 und 3.2.8)

Übersicht 3.2.7: INTERREG III-Themenprogramme

P I Grenz- überschreitende Wirtschafts- kooperationen	P II Erreichbarkeit	P III Grenz- überschreitende Organisations- strukturen und Netzwerke	P IV Humanressourcen	P V Nachhaltige Raum- und Umwelt- entwicklung
Entwicklung und Unterstützung grenznaher Wirtschaftsstandorte und wirtschaftsnaher Infrastruktur	Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur	Unterstützung grenzüberschreitender Organisationsstrukturen und Entwicklung von Netzwerken	Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes im Kontext der EU-Erweiterung	Ressourcenmanagement, technische Infrastruktur und erneuerbare Energie
Grenzüberschreitende betriebliche Kooperation (KMUs) sowie Begleitung und Beratung von grenzüberschreitenden Aktivitäten	Verkehrsorganisation, Planung und Logistik	Kleinprojekte inkl. ‚people to people‘- Aktionen und Pilotprojekte	Entwicklung der Kooperation und Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Qualifizierung und Wissenschaft	Natur- und Umweltschutzmaßnahmen inkl. National- und Naturparks
Tourismus und Freizeitwirtschaft				Grenzüberschreitende Entwicklung in ländlichen und städtischen Gebieten

Q: Bundeskanzleramt, 2001, S. 93.

Durch die Ausrichtung von INTERREG III und Phare als „erweiterungsunterstützende“ Instrumente ergibt sich eine Konzentration der Programme auf die von der EU-Osterweiterung betroffenen österreichischen Regionen (gemeinsame Grenzen mit MOEL; Übersicht 3.2.8).

Übersicht 3.2.8: Mittelverteilung INTERREG III A nach Programmen, Österreich-Anteil in Mio. Euro

Österreich- Ungarn	Österreich –Slowakei	Österreich - Slowenien	Österreich- Tschechien	Österreich- Deutschland	Österreich - Italien	Alpenrhein - Bodensee	Ins- gesamt
30,80	26,30	27,30	25,90	20,70	13,60	6,80	150,9

Q: BKA Abt. IV/4, Angaben der Monitoringstellen (Stand 6.12.2001).

Unter Ausrichtung B sollen großräumige Kooperationen gefördert werden. Von den von der Kommission vorgeschlagenen 13 Kooperationsräumen kommt für Österreich die Teilnahme an ‚Alpenraum‘ und ‚CADSES‘-Raum in Frage (Central, Adriatic, Danubian and South-European Space). Für Maßnahmen unter Ausrichtung B (Aufstellung operationeller Raumentwicklungsstrategien, Förderung umweltverträglicher Verkehrsnetze und Verbesserung des Zugangs zu Informationstechnologien, Förderung einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung) werden in Österreich insgesamt 30 Millionen Schilling zur Verfügung stehen.

Für Ausrichtung C sind in Österreich 11 Mio. Euro zur Verbesserung der Entwicklungs- und Kohäsionspolitik durch transnationalen und interregionalen Erfahrungsaustausch vorgesehen.

Bisherige Erfahrungen für den quantitativ wichtigsten Bereich der INTERREG-Förderungen (Ausrichtung A) haben gezeigt, dass das Niveau der grenzüberschreitenden Aktivitäten selbst in Regionen signifikant angehoben wurde, die schon über längere Zeit über beachtliche Zusammenarbeit verfügten (wie zum Beispiel zwischen Österreich und Ungarn). Zwar blieben die Umsetzungsdaten in der Anfangsphase der letzten Programmperiode teilweise hinter den Erwartungen zurück, doch läßt sich dies mit der mangelnden Erfahrung Österreichs mit EU-Fördermaßnahmen und dem nötigen institutionellen Aufbau erklären. Dieser Rückstand wurde allerdings bereits innerhalb der ersten Programmperiode aufgeholt und die bereitgestellten Mittel vollständig ausgeschöpft (Glatz - Schadt, 1999, S. 93).

Probleme bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG und PHARE CBC ergaben sich aus dem mangelnden rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit, was mit der Einführung der gemeinsamen Programmplanung verbessert wurde. In Österreich hielten die Begleitausschüsse aller die Außengrenzen mit den östlichen Nachbarländern betreffenden

INTERREG-II-A-Programme bereits seit 1998 „ihre Sitzungen gemeinsam oder in enger Koordinierung mit den Programmausschüssen von PHARE CBC [...] ab“ (*Europäische Kommission*, 2001, S. 104). Wesentliche Hindernisse stellen aber weiterhin die Mehrjährigkeit von INTERREG verglichen mit der Einjährigkeit von PHARE (widergespiegelt in der unterschiedlichen Finanzmittelzuteilung und Programmierung), die Asymmetrie in den Entscheidungsstrukturen und die Beschränkung der Förderungsmöglichkeit unter PHARE CBC dar. Es „besteht eine breite Übereinstimmung, daß die Unterschiede in der Gestaltung, den Regeln und den Abläufen von INTERREG und PHARE CBC bisher ein Haupthindernis für wirksamere grenzüberschreitende Kooperationsprogramme an den Außengrenzen der Europäischen Union waren.“ (*Bundeskanzleramt*, 2001, 76) Damit angesprochen ist das grenzüberschreitende Aktivitäten erschwerende Territorialprinzip der EU. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus Interessensgegensätzen bei der Programmabwicklung und Sprachproblemen zwischen den Partnern (*Mayerhofer – Palme*, 2001, S. 54).

3.2.3 *Regionalförderung in den MOEL und in Österreich ab 2007*

Genau Prognosen über die zukünftigen Fördermaßnahmen und deren Verteilung bzw. gar eine konkrete Quantifizierung sind derzeit nur schwerlich auszumachen und weisen, so Kostenschätzungen vorhanden sind, erhebliche Spannbreiten auf. Zentrale Fragen betreffen die Anzahl der beitretenden Länder und die Termine der Beitritte, den strukturpolitischen Bedarf als Konsequenz der Entwicklung in den MOEL selbst, die mögliche Anwendung von Übergangsmodalitäten sowie Reformbereitschaft und –möglichkeiten und die Entwicklung der Haushaltslage innerhalb der EU (in Verbindung mit dem Einsparungspotential an Mitteln zur Vorbereitung auf den Beitritt; *Axt*, 2000b, S. 190).

Beim Kohäsionsforum im Mai 2001 wurden erste Eckpunkte der reformierten EU-Strukturpolitik für die Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 konkretisiert. Angesichts der EU-Osterweiterung war man sich einig, dass eine auf Gemeinschaftsebene betriebene Regionalpolitik noch zwingender wird und jegliche Renationalisierung der Regionalpolitik zu vermeiden ist. Aus diesem Grund gilt es, das Finanzvolumen nach der Erweiterung aufzustocken, um ein Zweiklassensystem zu verhindern und weiterhin auch den derzeitigen Mitgliedsstaaten fördernd unter die Arme greifen zu können. Eine Konzentration der Strukturfonds auf Regionen mit deutlichem Entwicklungsrückstand wird zwar auch in Zukunft notwendig sein, doch es wurde der Unterstützungsbedarf auch für andere in Schwierigkeiten befindliche Regionen in den EU-15

Mitgliedsstaaten anerkannt. Zusammenfassend wurden drei Gruppen von Regionen identifiziert, die kohäsionspolitische Maßnahmen rechtfertigen:

Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand, die sich künftig hauptsächlich in den jetzigen Bewerberländern befinden werden;

derzeit geförderte Regionen mit noch vorhandenem Entwicklungsrückstand in den gegenwärtigen 15 Mitgliedsstaaten;

andere Regionen mit Strukturproblemen, insbesondere Städte, in denen sich Probleme der sozialen Benachteiligung ballen, ländliche Gebiete, die noch übermäßig von der Landwirtschaft abhängen, sowie Gebirgsregionen, Inseln und andere Gebiete mit natürlichen Nachteilen.

Um Hürden bei der Programmplanung zukünftig zu beseitigen, möchte man ab 2007 weiters eine stärkere grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperation fördern. Es ist daher anzunehmen, dass die diesbezüglichen Instrumente und Programme, wie INTERREG und PHARE, eine deutliche Aufwertung erfahren dürften.

Eine erste Kostenabschätzung der EU Osterweiterung im Auftrag der Europäischen Kommission (Keuschnigg – Kohler, 1999) kam zu dem Schluß, daß unter der Annahme eines ausgeglichenen EU-Haushalts die Beiträge und Rückflüsse aller Länder (also auch der neuen Mitglieder) proportional angepaßt werden müssen, wobei sich im Ergebnis eine starke Reduktion der Rückflüsse aus den Strukturfonds nach Österreich ergibt, dafür aber beachtliche Zuschüsse an die neuen Mitglieder (siehe Übersicht 3.2.9). Der allgemeine Wohlfahrtszugewinn nach einer möglichen ersten Erweiterungsrunde (CEEC1 – Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Ungarn) wurde für Österreich mit einem 0,5 Prozent des BIP und nach einer möglichen zweiten Erweiterungsrunde (CEEC2 – Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen) mit weiteren 0,08 Prozent des BIP geschätzt.

Strukturpolitisch entsteht für Österreich kein entscheidender Nachteil durch eine Investitionsumlenkung in die MOEL. Die Kapitaltransfers der EU in die MOEL, die zu Leistungsbilanzdefiziten tendieren, werden das Nachfragepotential der österreichischen Exportprodukte stabilisieren. Darüberhinaus werden durch die EU-Förderungen der MOEL zumeist Investitionen in Produktionstechnologien unterstützt, die auf österreichischen Standorten längerfristig ohnehin nicht wettbewerbsfähig wären. Diese Förderpolitik forciert die vertikale

Arbeitsteilung, aus der Wirtschaftsstandort Österreich aufgrund seiner geographischen Nähe zu den MOEL strukturell gestärkt hervorgehen wird (siehe Abschnitt 3.4).

Übersicht 3.2.9: Auswirkungen einer zweistufigen Osterweiterung auf die Österreichische Position zum EU-Haushalt

	Ausgeglichener EU-Haushalt (+CEEC1)	Ausgeglichener EU-Haushalt (+CEEC2)
Österreichische Beiträge (in Mio. ECU)	2 983 478	3 337 598
Rückflüsse aus den Strukturfonds nach Österreich (in Mio. ECU)	606 916	483 702
Rückflüsse in % der Beiträge Österreichische Beiträge (in % des BIP)	20,34 1,354	14,49 1,543
Rückflüsse aus den Strukturfonds nach Österreich (in % des BIP)	0,179	0,131

Q: Keuschnigg -- Kohler, 1999, S. 51.

Angesichts der Finanzierungsbeschränkungen (Deckelung der Eigenmittelanteile) bei der EU-Osterweiterung, werden sich die reicheren Staaten auf eine deutliche Reduktion der Förderansätze der EU in der neuen Programmperiode ab 2006 einzustellen haben (Mayerhofer – Palme, 2001b, S. 57). Das wird in starkem Ausmaß natürlich auch Österreich treffen.

Fest dürfte jedenfalls stehen, dass Österreich mit einer Reduktion der zur Verfügung stehenden Mittel zu rechnen hat, könnte doch selbst unter Beibehaltung der derzeitigen Förderkulisse das Burgenland keinesfalls seinen Status als Ziel-1-Gebiet aufrechterhalten (siehe auch Axt, 2000b, S. 252f). Eine Chance könnte sich allerdings aus den Mitteln für INTERREG ergeben. Bereits in der Programmperiode 2000-2006 wurden diese für die östlichen Grenzregionen in Österreich und Deutschland seitens der Kommission kräftig erhöht, um „Nachteile wegen des wachsenden Drucks auf den Arbeitsmarkt, auf kleine und mittlere Unternehmen sowie Handwerksbetriebe aufzufangen“ (Axt, 2000a, S. 188).

Aufgrund der großen Ungewißheit über die Höhe der weiteren Fördermaßnahmen der EU empfehlen Mayerhofer – Palme (2001b), schon jetzt primär selbsttragend orientierte Projekte zu fördern, um auch nach Auslaufen der Intervention die Wirkung langfristig aufrechtzuerhalten. Das System der EU-Programmplanung wäre aufgrund des Professionalitätzugewinns jedenfalls beizubehalten und möglichst in nationales Planungsrecht zu übernehmen. Finanzieren könnte man diese Interventionen aus regionalen Entwicklungsfonds, die aus den freiwerdenden Mitteln für

Kofinanzierung und sonstigen Investitions- und Förderbudgets gespeist werden (Mayerhofer – Palme, 2001b, S. 57).

Vor dem Hintergrund einer gestrafften EU-Strukturpolitik erscheint eine Konzentration der Wirtschaftsförderung auf Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Österreich langfristig verbessern, vordringlich. Konkret könnte als Grobstruktur folgende Aufteilung der Fördermittel herangezogen werden: 50% Infrastrukturinvestitionen; 25% direkte Wirtschaftsförderung, konzentriert auf „Projekte mit hohem Risiko und hohen externen Effekten, Unternehmen mit Innovationen, die die Lohnkostenabhängigkeit vermindern und Unternehmen auf Märkten, auf denen Industrieländer keiner Billigkonkurrenz ausgesetzt sind; steuerliche Wirtschaftsförderung (25%) mit den Schwerpunkten (Hoch-)Technologie, Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, kleine und mittlere Unternehmen, die in ‚förderungswürdigen‘ Bereichen tätig sind.“ (Böheim, 1998, S. 284).

3.3 Zu den Wirkungen von Regionalförderungen

3.3.1 Theoretische Begründung von Regionalförderung

Das Ziel der Regionalförderung im Rahmen der Strukturpolitik der EU (Strukturfonds) ist die Rückständigkeit mancher europäischer Regionen zu verringern bzw. zu beseitigen. Damit strebt sie eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen Europas an. In der regionalökonomischen Theorie wird die Frage nach der Konvergenz bzw. Divergenz regionaler Entwicklung und der Notwendigkeit staatlicher Interventionen sehr umfassend behandelt. Konvergenz wird nicht immer einheitlich definiert, so konzentrieren sich Untersuchungen etwa auf Angleichung von Einkommen, Output (Bruttowertschöpfung), Produktivität, Beschäftigung, usw. Gleichzeitig gibt es erhebliche Differenzen bezüglich der Frage, ob es in den letzten Dekaden zu regionaler Konvergenz oder Divergenz gekommen ist (Martin, 2001).

Das Theorienspektrum zur Begründung öffentlicher Förderungen ist breit (Box 3.1.1), wobei die unterschiedlichen Ergebnisse im wesentlichen auf Unterschiede in den Annahmen über die Mobilität der Produktionsfaktoren zurückzuführen sind. Die Notwendigkeit öffentlicher Interventionen wird nur in den neoklassischen Regionalentwicklungstheorien verneint. Ihre Bedeutung ist heute in Praxis und Theorie eher gering. Die anderen Theorien unterscheiden sich hinsichtlich des Intensitätsgrades, mit dem der Staat (auch ein supranationales Staatengebilde wie die EU) in die Regionalwirtschaft eingreifen soll. Die Theorie der öffentlichen Güter beschränkt

staatliches Handeln auf Infrastrukturinvestitionen. Die Polarisierungstheorie sowie die endogene Wachstumstheorie propagieren dem gegenüber eine Fülle regionalpolitischer Instrumente.

Box 3.1.1: Theorien zur Begründung öffentlicher Förderungen

Neoklassische Wachstums- und Außenhandelstheorie

Der regionalökonomische Ansatz der neoklassischen Wachstums- und Außenhandelstheorie nimmt bei der klassischen Außenhandelstheorie sowie der Wachstumstheorie (*Ricardo, Heckscher–Ohlin, Solow*) zahlreiche Anleihen und versucht, diese auf regionale Ökonomien anzuwenden. Statt Nationen sind es im regionalökonomischen Ansatz Regionen, die eine unterschiedliche Produktionsfaktorausstattung aufweisen. Solange die Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs gegeben sind und keine geschlossenen Regionalwirtschaften vorliegen, sondern zwischen den Regionen Handelsbeziehungen existieren, ergibt sich im (Gleichgewichts-)Modell ein Ausgleich der Faktorpreise und damit eine optimale Allokation der Inputfaktoren. Regionale Entwicklungsunterschiede werden dadurch ausgeglichen, sodass diese Theorie letztendlich die räumliche Konvergenz ableitet. Eine Notwendigkeit für staatliche Eingriffe besteht folglich in dieser Theorie nicht.

Polarisationstheorie

Im Gegensatz zur auch als *räumliche Konvergenztheorie* bezeichneten, oben beschriebenen neoklassischen Wachstumstheorie gehen die verschiedenen Ansätze der Polarisierungstheorie (*Perroux, Myrdal, Hirschman*) von einer Divergenz regionaler Entwicklung aus. Die zentralen Annahmen der Gleichgewichtstheorie werden verworfen: Die Märkte sind unvollkommen, Produktionsfaktoren inhomogen, usw. Es kommt daher zu keinem Faktorausgleich, sondern Produktionsfaktoren konzentrieren sich an bestimmten Standorten, die zu sogenannten Wachstumspolen (*Perroux*) werden. An diesen Standorten entstehen Agglomerationseffekte (*economies of scale, ...*), indem zusätzliche Faktoren ins Zentrum gezogen werden und daher von der Peripherie abgezogen werden. Dadurch bilden sich einerseits Wachstumspole und zurückfallende Regionen andererseits. Durch sogenannte *kumulative Effekte* (*Myrdal*), die ähnlich wie Multiplikatoreffekte zu verstehen sind, werden diese Divergenzen über die Zeit hinweg immer größer. Eine gegenteilige Entwicklung (in Richtung Konvergenz) kann in der Polarisierungstheorie nicht durch Marktmechanismen erreicht werden, sondern hier müssen staatliche Maßnahmen gesetzt werden, um für einen Ausgleich regionaler Entwicklung zu sorgen.

Theorie der öffentlichen Güter

Wie der Name der Theorie schon andeutet, wird dem staatlichen Handeln in dieser Theorie große Bedeutung beigemessen. Die Grundannahme lautet, dass wirtschaftliche Entwicklung wesentlich von der Bereitstellung öffentlicher Güter abhängt. Dieser Ansatz, der zunächst auf nationalstaatliches Handeln angewandt wurde, kann auch auf die regionale Ebene heruntergebrochen werden. Hier stellt sich dann die Frage, welche staatlichen (Vor)leistungen notwendig sind, um die Entwicklung einer Region zu gewährleisten (*Biehl, 1986*). Besondere Bedeutung bei staatlichen Vorleistungen erlangt hierbei die Infrastruktur (*Simonis, 1977, Aschauer, 1995*). Als politische Maßnahmen werden demnach zum Beispiel vorgeschlagen: Bereitstellung von Transport- und Kommunikationsleistungen, Bürogebäude, Bodenbereitstellung, etc. Obwohl diese Theorie eine Begründung für staatliches Handeln vorlegt, betont sie auch, dass sich Interventionen der öffentlichen Hand auf diesen Bereich der Förder- und Entwicklungspolitik konzentrieren sollen. Eine Begründung für weitergehende staatliche Interventionen liefert dieser Ansatz nicht.

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Die fiskalische Äquivalenz versucht, eine optimale Kompetenzregelung zwischen verschiedenen politischen und regionalen Ebenen vorzunehmen. Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben soll von jener Ebene vorgenommen werden, bei der „Kostenträger und Nutznießer einer Maßnahme zusammenfallen“ (*Axt, 2000a, S. 157*). „Für die konkreten Aufgaben der Regionalpolitik wurde geschlussfolgert, dass finanzielle Ausgleichsfunktionen eher auf zentraler Ebene, während die Bereitstellung von Infrastrukturen eher auf regionaler oder lokaler Ebene erfolgen sollten“.

Endogene Wachstumstheorie

Die unter 3.3.1.1 vorgestellte Wachstumstheorie erfuhr in den letzten Jahren eine Renaissance¹⁴, obgleich zentrale Annahmen dieses Ansatzes neu oder anders interpretiert wurden (vgl. Barro – Sala-i-Martin, 1992 und 1995). Neuere Arbeiten dieses Theoriestranges, auch bekannt unter dem Namen *endogenous growth theory* gehen teilweise von unvollkommenen Märkten aus, die zu einer sub-optimalen Allokation der Produktionsfaktoren führen. In diesen Modellen ist sowohl regionale Divergenz wie auch Konvergenz möglich (Nijkamp – Poot, 1998, Maier, 2001, S. 115f.). Ein Hauptkritikpunkt an der traditionellen Wachstumstheorie betrifft den technologischen Wandel. Die traditionelle Wachstumstheorie ging zwar von unterschiedlichen Niveaus technologischen Fortschritts aus, konnte sie jedoch innerhalb ihrer modelltheoretischen Annahmen nicht erklären. Technologischer Fortschritt war eine exogene Variable. Diesen „Mangel“ versucht nun die neue Wachstumstheorie zu beheben, indem sie technologischen Wandel endogenisiert (Bal – Nijkamp, 1998, Nijkamp – Poot, 1998). Eine besondere Bedeutung in dieser neuen Wachstumstheorie erfährt dabei der Inputfaktor Humankapital. Die politischen Empfehlungen, die endogene Wachstumstheoretiker daher ableiten, zielen sehr stark auf die Mobilisierung des Wissenspotentials und der Lernfähigkeit einer Region. Klassische Vorschläge für wirtschaftspolitische Interventionen sind etwa Investitionen in das Bildungssystem, Know how-Transfer, Förderung der Innovations- bzw. F&E-Tätigkeit, Patente, Gründungshilfen für innovative Unternehmen, usw. (siehe auch Böheim – Gretschmann, 1998, S. 40). Dieser Ansatz spielt heutzutage sowohl in der Regionalwissenschaft wie auch –politik eine prominente Rolle.

3.3.2 EU-Regionalförderung: Empirische Ergebnisse zu den Wirkungen

Wie bereits in Abschnitt 3.2.1 angeführt, ist das erklärte Ziel der EU-Strukturförderung der Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede (Konvergenz). Dieses Konvergenzziel ist bei weitem nicht erreicht. Die Datenlage zeigt, dass seit Mitte der 80er Jahre sowohl auf nationaler wie EU-Ebene die regionale Divergenz eher zugenommen hat (Dunford, 2000, Martin, 2001). Wenn auch das Konvergenzziel nicht erreicht wurde, so stellen sich dennoch zwei Fragen:

- Wäre die regionale Entwicklung noch divergenter verlaufen ohne Regionalförderung?
- Lassen sich, wenn nicht EU-weit, so doch auf regionaler Ebene Beispiele finden, in denen Regionalförderungen positive Auswirkungen gehabt haben?

Vorweg kann gesagt werden, dass der Großteil der diesbezüglichen Literatur beide Fragen bejahend beantwortet und die meisten wissenschaftlichen Analysen zum Schluss kommen, dass Regionalförderungen positive Auswirkungen auf Regionen haben, auch wenn das Konvergenzziel der EU nicht erreicht wurde.

¹⁴ Im folgenden Abschnitt wird vor allem auf die Erweiterung der Wachstumstheorie in räumlicher und technologischer Hinsicht Bezug genommen. Zur außenhandelstheoretischen Erweiterung (Krugman, Helpman, ...) siehe das Modell in Abschnitt 3.4.

3.3.2.1 Generelle Einschätzung regionalpolitischer Fördermaßnahmen

Die empirische Literatur zu den Auswirkungen von Regionalförderungen in Europa ist überwiegend zu der Auffassung gekommen, dass Regionalförderungen positive Effekte haben. Auch die Zwischenevaluierung der EU-Förderungen in Österreich kommen mehrheitlich zum Ergebnis, dass die private Investitionstätigkeit positiv beeinflusst wurde (vgl. *Vertretung der Europäischen Union in Österreich* 1999). Allerdings werden in den diversen Studien sowohl die Erfolgskriterien wie auch die Regionalförderung selbst unterschiedlich definiert, sodass eine komparative Analyse des Erfolgs von Regionalförderung problematisch ist.

Zur Bemessung des Erfolges werden beispielsweise folgende Variablen untersucht: Outputeffekte (Wertschöpfung), Beschäftigungseffekte, Investitionen, Produktivität, ... Obwohl im Mittelpunkt dieses Abschnitts die Investitionstätigkeit von Unternehmen steht, werden cursorisch auch die positiven Aspekte auf andere Größen gezeigt. Gleichzeitig steht der Regionalpolitik eine Fülle von Förderinstrumenten zur Verfügung. Im Sinne der Thematik dieser Studie wird nun folgenden zwei Instrumenten Beachtung geschenkt, deren Ziel es ist, Investitionen zu fördern:

- (Regionale) Investitionsförderungen
- Infrastrukturmaßnahmen

3.3.2.2 Investitionsförderungen

In einer Marktwirtschaft sollte der Einsatz von Staatseingriffen in das Wirtschaftsgeschehen in Form von Beihilfen auf Bereiche des „Marktversagens“ beschränkt bleiben (*Böheim, 1998*, das gilt insbesondere auch für staatliche Investitionsförderungen).

Entlang dieser prinzipiellen Empfehlung der ökonomischen Theorie orientiert sich auch die Förderpraxis der EU. Unter diesen Prämissen wird die Effektivität von Investitionsförderungen der öffentlichen Hand (EU, Bund, Länder und Gemeinden) daran zu messen sein, ob bzw in welchem Ausmaß sie tatsächlich imstande sind Marktversagen zu beseitigen.

Die für die Begründung von regionaler Investitionsförderung relevante Form des Marktversagens betrifft die Annahme, dass in (hinsichtlich der Faktorausstattung) benachteiligten Regionen – zurückzuführen z.B. auf fehlende Infrastruktur, geringe Anzahl innovativer Unternehmen, geringer Wettbewerbsfähigkeit, ungünstige Industriestruktur etc. (*Beeson – Husted, 1989; Harris, 1991*) –

weniger private Investitionen vorgenommen und Arbeitsplätze geschaffen werden als gesamtwirtschaftlich optimal wäre.

An dieser Stelle setzen regionale Investitionsförderungen der öffentlichen Hand an, indem über die Gewährung von Beihilfen privaten Akteuren Anreize für Investitionen in benachteiligten Gebieten geboten werden mit dem Zweck die aus einer reinen Marktlösung resultierende Investitionslücke zu verkleinern bzw. (im Optimalfall) zu schließen. Die Effektivität der Regionalförderung ist somit gegeben, wenn sie zusätzliche private Investitionen in benachteiligte Regionen leiten kann. Je größer die Additionalität privater Investitionen ausfällt, als desto erfolgreicher (effektiver) können regionalfördernde Maßnahmen gelten.

Um eine fundierte Aussage über die tatsächliche Effektivität von Regionalförderungen ableiten zu können, wäre die Hypothese der „Additionalität privater Investitionen“ empirisch zu überprüfen. Da dies für Österreich aufgrund des kurzen Zeitgebots nicht machbar ist, wird auf die einschlägige wissenschaftliche Literatur zurückgegriffen.

Die Literaturbasis zur Wirkungsanalyse von Regionalförderungen auf die Faktornachfrage erstreckt sich über fast 20 Jahre, ist dabei relativ breit und in ihren Aussagen und Schlussfolgerungen weitgehend homogen.

Grundsätzlich kommen alle Studien zu dem Ergebnis, dass Regionalförderung wie beabsichtigt zusätzliche private Investitionen induziert (für Deutschland: *Schalk – Untiedt*, 2000; *Franz – Schalk*, 1989 und 1982; für Italien: *Faini – Schiantarelli*, 1985; für Nordirland: *Harris*, 1991; für Canada: *Daly et al.*, 1993; für die USA: *Luger*, 1984).

Hinsichtlich der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ist die empirische Evidenz eingeschränkt und widersprüchlich. Die meisten Arbeiten können – wenn überhaupt – nur einen sehr geringen (oder sogar negativen) Beschäftigungseffekt von Regionalförderungen nachweisen (z.B. *Daly et al*, 1993; *Faini – Schiantarelli*, 1985; *Folmer – Nijkamp*, 1987). Einzige Ausnahme stellt diesbezüglich die rezente Arbeit von *Schalk - Untiedt* (2000) dar, die für Deutschland sowohl positive Investitions- als auch positive Beschäftigungseffekte nachgewiesen haben.

Box 3.2.1: Wirkungsanalyse von Regionalförderungen: Methodik

Die gängigste Methode zur Wirkungsanalyse von Beihilfen bedient sich des Kapitalnutzungskostenkonzepts (vgl. Schalk – Untiedt, 2000). Dabei wird unterstellt, dass eine unternehmensbezogene Förderung (in Form von direkten Transferzahlungen oder Steuerbegünstigungen) die Kapitalnutzungskosten (*capital user costs*) des geförderten Unternehmens reduziert.

Da das Modell standardmäßig mit logarithmischen Variablen geschätzt wird, können die Koeffizienten der Faktornachfragefunktionen als (langfristige) Faktorpreiselastizitäten interpretiert werden.

Um z.B. die Wirkung einer Senkung der Kapitalnutzungskosten (c) auf die privaten Investitionen (I) zu modellieren, wird die Faktorpreiselastizität $\frac{\partial \ln I}{\partial \ln c}$ (als Koeffizient der Investitionsfunktion) geschätzt, wobei ein negativer Wert einen negativen Zusammenhang zwischen (einer marginalen Veränderung) der Kapitalnutzungskosten und (einer marginalen Veränderung) den Investitionen bzw. *einen positiven Effekt von Regionalförderungen auf die Investitionen* beschreibt.

Es gilt somit:

Je stärker negativ die Faktorpreiselastizität $\frac{\partial \ln I}{\partial \ln c}$ ist, desto *wirkungsvoller* ist die staatliche Förderung hinsichtlich zusätzlicher privater Investitionen. Ein Wert von $\frac{\partial \ln I}{\partial \ln c}$ nahe Null ist demgegenüber ein Indiz für eine wirkungslose Investitionsbeihilfe, während ein positiver Wert eine kontraproduktive Wirkung impliziert.

Vom theoretischen Ansatz her sind negative Faktorpreiselastizitäten zu erwarten.

Als rezenteste Arbeit nennen Schalk – Untiedt (2000) als Erfolgsvariablen regionaler Förderpolitik (private) Investitionstätigkeit, Beschäftigungseffekte, Wachstum, Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität, wobei sie zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen kommen:

- Investitionsanreize induzieren (wie beabsichtigt) zusätzliche private Investitionen.
- Investitionsanreize bewirken eine Produktionserhöhung (Output-Effekt) in der Region aufgrund von zwei Zusammenhängen: erstens führt die Reduktion der Gesamtkosten zu einer Erhöhung der Produktion *in* der Region. Zweitens ziehen die regional unterschiedlichen Kapitalkosten Investoren aus *anderen* Regionen (ohne Regionalförderung) an und erhöhen damit den Output einer Region¹⁵.
- Uneinigkeit herrscht in der Literatur, welche Auswirkungen Investitionen auf die Beschäftigung haben. Ein Teil der Literatur kommt zu dem Schluß, dass die im Verhältnis zu Arbeitskosten niedrigen Kapitalkosten zu Substitutionseffekten führen (Arbeit wird durch Kapital ersetzt), sodass letztendlich die Beschäftigung möglicherweise sogar sinkt (Daly, 1993). Andere Studien

¹⁵ Dieses Ergebnis ist mit den Annahmen der Polarisierungstheorie und der endogenen Wachstumstheorie (siehe 3.3.1) konsistent.

kommen zu einem umgekehrten Ergebnis, nämlich dass die durch die Investitionstätigkeit bewirkte Output-Steigerung gleichzeitig auch zu einer Erhöhung der Beschäftigung führt. *Schalk – Untiedt* (2000, S. 174) halten in einer Synthese dazu fest: „Employment will rise only if the output effect outweighs the substitution effect.“

- Die Produktivitätsunterschiede verringern sich in den untersuchten Regionen nicht. Allerdings muß dies nicht sofort auf die Unwirksamkeit von Investitionsanreizen hinsichtlich Produktivität deuten. Genauso könnte es möglich sein, dass die Produktivitätsunterschiede ohne die Anreize noch höher ausgefallen wären.

Für *Deutschland* kommen *Schalk – Untiedt* (2000, S. 178ff.) zu folgenden Ergebnissen:

- Die Kapitalkosten für Unternehmen lassen sich durch Investitionsanreize deutlich senken, nämlich je nach Region zwischen 14% und 34% bei einer Faktorpreiselastizität der Investitionsnachfrage von $-0,99$.¹⁶
- Diese Reduktion der Kapitalkosten hat eine signifikante Bedeutung für Investitionen.
- Mit der Erhöhung der Investitionen ergibt sich auch ein steigender Output.
- Konträr zu einigen oben angedeuteten Analysen ergibt sich in *Deutschland* auch ein positiver Zusammenhang zwischen Erhöhung der Investitionen und der Beschäftigung, auch wenn die Beschäftigung nur leicht stieg. „This means that the output effect ... overcompensates the substitution effect“ (*Schalk – Untiedt*, 2000, S. 189).

Begg – McDowall (1987) kommen für *Großbritannien* zum Schluss, dass die konkrete Ausgestaltung der Investitionsanreize von Bedeutung ist. Automatische Investitionsanreize, die bei jedem Investitionsfall ohne nähere Prüfung gewährt werden, werden von Unternehmerseite breiter genutzt als diskretionäre Maßnahmen, die eher projektbezogen sind und bei denen jedes Mal im Einzelfall die Gewährung zu überprüfen ist. Dieses Ergebnis ist konsistent mit der vom WIFO durchgeführten Unternehmensbefragung (Kapitel 2) und spricht eher für steuerliche Investitionsanreize (Steuerbegünstigungen bzw. Steuersenkungen) als für direkte Investitionsförderungen in Form von Transferzahlungen.

Problematisch bleibt bei jeder Art von Investitionsförderung das potentielle (sehr wahrscheinliche) Auftreten von Mitnahmeeffekten. Von *Mitnahmeeffekten* spricht man, wenn ein gefördertes Unternehmen die Investition auch ohne staatliche Förderungen getätigt hätte. Im Ausmaß der

¹⁶ Das ist im internationalen Vergleich ein sehr hoher Wert. Vergleichbare Studien kommen zu Faktorpreiselastizitäten zwischen $-0,15$ (*King*, 1972) und $-0,46$ (*Faini – Schiantarelli*, 1985). Für *Österreich* kommt das WIFO zu vergleichbaren Ergebnissen (siehe Kapitel 4).

Mitnahmeeffekte ist die Investitionsförderung wirkungslos, da sie nicht zusätzliche private Investitionen generiert. Mitnahmeeffekte sind schwer zu quantifizieren, sie dürften aber umso größer sein, je risikoärmer und technologieferner die Investition ist. Zu mindest partiell gegensteuern kann die staatliche Förderpolitik durch eine Konzentration der Beihilfen auf Projekte mit hohem Risiko und hohen externen Effekten (Böheim, 1998).

3.3.2.3 Infrastrukturmaßnahmen

In Anlehnung an die Definition der Weltbank wird Infrastruktur definiert als die Bereitstellung von Leistungen, die einer großen Anzahl von Benutzern zugute kommen sollen, insb. Wasser, Strom, Gas, Telekommunikation, Transport, Entsorgung (Lall – Yilmaz, 2001, S 154). Neben anderen Aufgaben (Verbesserung der Lebensqualität, Erleichterung des Zugangs zu Märkten, usw.) hat Infrastruktur auch die Aufgabe private Investitionen anzuziehen. Ein weiterer Begriff von Infrastruktur schließt daher unternehmensnahe Dienstleistungen (Technologiezentren, Büro- und Flächenbereitstellung, usw.) in den Infrastrukturbegriff ein. Hesina – Gassler – Rammler (2000: 13) unterscheiden zwischen materieller Infrastruktur (öffentlicher Kapitalstock) und immaterieller Infrastruktur (Recht, Politik, Kultur, ...).

Seit den 60er Jahren gibt es eine intensive Diskussion über die Bedeutung von Infrastruktur für die regionale ökonomische Entwicklung (vgl. Simonis 1977, Aschauer 1989, 1995, Lall – Yilmaz, 2001, Stephan 2000, 2001). Die überwiegende Anzahl der Autoren¹⁷ ist der Auffassung, dass die Bereitstellung von Infrastruktur eine äußerst wichtige Rolle für Standortentscheidungen und Investitionen spielt. Unterschiedliche Infrastrukturausstattung gilt daher als einer der wesentlichen Gründe regionaler Disparitäten, da bei Vorliegen von Faktormobilität die Produktionsfaktoren in jene Regionen wandern, in denen günstigere Infrastrukturbedingungen (und daraus resultierende niedrigere Faktorkosten) vorliegen.

Die Mehrzahl der rezenten empirischen Studien verwendet entweder einen Kostenansatz oder einen Produktionsansatz, um die Auswirkungen von Infrastruktur auf unternehmerische Tätigkeit zu evaluieren. Beim Kostenansatz werden Kostenfunktionen geschätzt, mittels derer gezeigt wird, inwieweit sich Produktionskosten durch öffentliche Infrastruktur verändern. Für Westdeutschland etwa lassen sich signifikante Auswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen auf die Produktionskosten

¹⁷ Anders jedoch: Martin (1999), siehe auch Stephan (2001), S. 15.

von Unternehmen aufzeigen (Stephan, 2001, S. 5f.). Der Produktionsansatz betrachtet mittels Produktionsfunktionen die Outputseite, auch hier lassen sich fast durchgehend positive Korrelationen von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und Output feststellen (für Deutschland und Frankreich siehe z.B. Stephan; 2000, 2001).

Wenig empirische Beweise gibt es hingegen für den Zusammenhang zwischen Infrastruktur-Bereitstellung und regionaler Konvergenz (Lall – Yilmaz, 2001, Stephan, 2001). Lall – Yilmaz (2001) weisen in diesem Zusammenhang jedoch auch darauf hin, dass den spezifischen Eigenschaften und der historischen Entwicklung einer Region große Bedeutung geschenkt werden muss (*path dependency*) und Infrastrukturmaßnahmen sehr regionalspezifisch gestaltet werden sollen.

Zu einem interessanten Ergebnis kommt Stephan (2000): Den Produktionsansatz verwendend stellt er in einer empirischen Analyse von Infrastrukturbereitstellung in *Deutschland* fest, dass positive Output-Effekte vor allem im Dienstleistungssektor sowie in den Branchen Handel und Transport festzustellen sind. Überraschend gering sind die Auswirkungen auf die Produktion in der Industrie (*manufacturing*). Die besten Ergebnisse lassen sich für jene deutschen Bundesländer feststellen, in den eine gute Transportinfrastruktur gepaart ist mit einem hohen Anteil von Humankapital in der Region.

3.3.3 Resümee

Die empirischen Untersuchungen über die Wirkung von Regionalförderungen kommen überwiegend zu dem Schluß, dass sich Regionalförderung positiv auf Investitionen auswirkt. Als bedeutsam bei der konkreten Ausgestaltung der Förderinstrumente hat sich eine Konzentration auf Infrastrukturinvestitionen, Humankapital-Ausstattung und die Berücksichtigung spezifischer regionaler Charakteristika (*path dependency*) erwiesen.

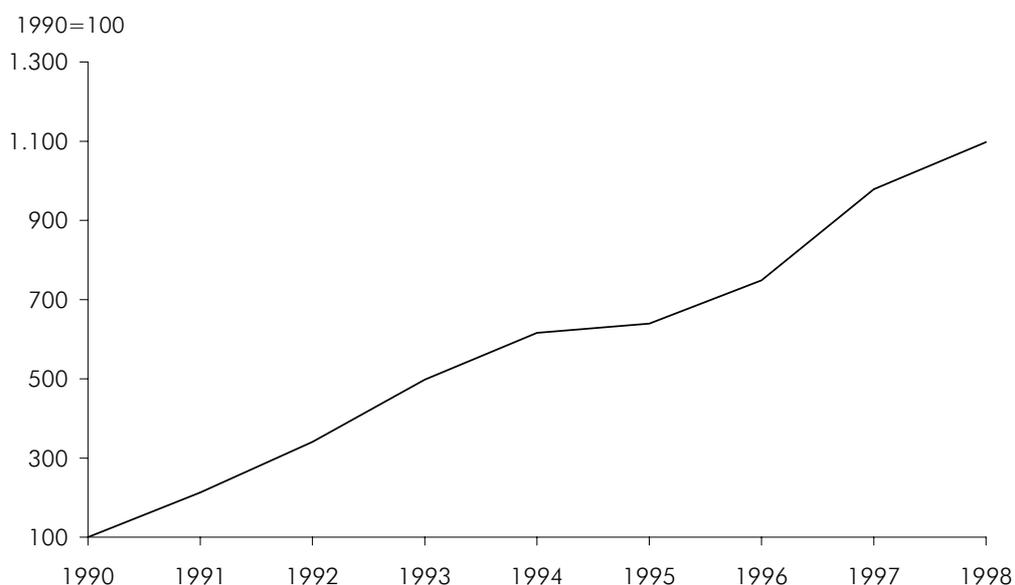
3.4 Investitions- und Kooperationsmotive österreichischer Unternehmen in den MOEL

3.4.1 Motive österreichischer Investitionen und Kooperationen in den MOEL

Seit Öffnung der Ostgrenzen haben sich Direktinvestitionen und Kooperationen österreichischer Unternehmen in den Ländern Ost-Mitteuropas (MOEL) äußerst dynamisch entwickelt (Abbildung 3.4.1). Die Investitionen haben sich in den neunziger Jahren verzehnfacht und zu einer Erhöhung – wenngleich nicht Beseitigung – der relativ niedrigen Internationalisierung der

österreichischen Wirtschaft beigetragen (Abbildung 3.4.2). Der Anteil der MOEL am Gesamtkapital der österreichischen Direktinvestitionen stieg im Laufe der neunziger Jahre von 4½% auf fast 30% und machte im Jahre 2000 bereits etwa die Hälfte aus. Auch bei den Kooperationen lässt sich eine erhebliche Verflechtung österreichischer Unternehmen mit solchen aus den MOEL erkennen. Immerhin meldeten aus einem repräsentativen Sample von Unternehmen mit Ostkontakten 42% der Befragten eine Kooperation mit Partnern aus den MOEL. Die österreichischen Tochterunternehmen in den MOEL weisen eine deutliche Wachstumstendenz auf – investiertes Gesamtkapital, Umsatz und Beschäftigung je Tochterunternehmen stiegen in den neunziger Jahren stark. Freilich erreichte ihre Produktivität im Jahr 1998 noch nicht einmal die Hälfte jenes Niveaus, das österreichische Tochterunternehmen im sonstigen Ausland erwirtschafteten.

Abbildung 3.4.1: Entwicklung der österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL 10



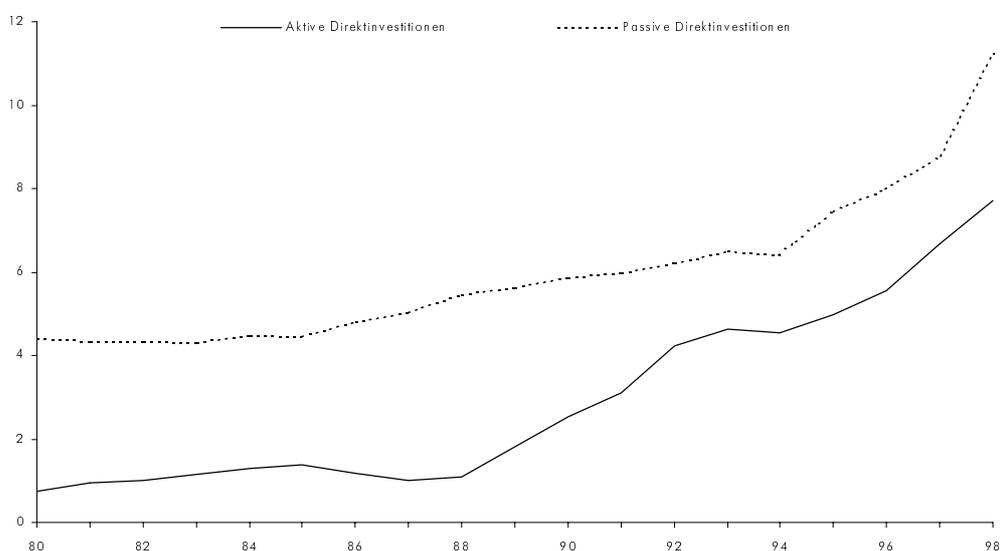
Q: Altzinger et al. (2000).

Im Vordergrund der österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL steht eindeutig der bessere Marktzugang. Für rund drei Viertel der Investitionen waren Marktmotive ausschlaggebend. Steuerlichen Überlegungen kommt hingegen eine sehr geringe Bedeutung zu (1,1%). Ebenso sind Unterschiede in den Arbeitskosten (3,8%) oder Bezugssicherungsgründe (3,6%) ziemlich unwichtige Investitionsmotive in den MOEL. Allerdings zeigen sich erhebliche sektorale Unterschiede (Übersicht 3.4.1). Das Arbeitskostenmotiv überwiegt in einigen arbeitsintensiven Branchen (Textil, Bekleidung, Holzverarbeitung), aber auch in einigen industriellen Kernbereichen (Metallindustrie, Maschinenbau, Elektroindustrie, Möbelindustrie) spielen Kostenargumente eine wesentliche Rolle.

Mit zusammen 9% des gesamten investierten Kapitals kommt diesen Branchen jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung zu, für alle „großen“ (gemessen am investierten Kapital) investierenden Branchen stellt das Marktmotiv den mit Abstand wichtigsten Investitionsgrund dar. Im Zeitablauf ist diese Motivstruktur der Direktinvestitionen weitgehend stabil, ein Zuwachs kosten- bzw. effizienzorientierter Investitionsmotive ist für die neunziger Jahre nicht zu erkennen. Mit vom Marktmotiv geleiteten Investitionen sind zumeist positive Beschäftigungswirkungen verbunden.

Abbildung 3.4.2: Aktive und passive Direktinvestitionen Österreichs, 1980 bis 1998

In % des BIP



Q: OeNB.

„Zentral“ ist das Marktmotiv für den Dienstleistungssektor, für den Direktinvestitionen oftmals die einzige Möglichkeit für Auslandsaktivitäten sind. Auf Grund der örtlichen Gebundenheit vieler Dienstleistungsbereiche werden Direktinvestitionen im Tertiärsektor als Instrument zur Expansion in ausländische Regionalmärkte angesehen. Mit mehr als 58% des eingesetzten Kapitals entfällt die Mehrheit der österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL auf den Dienstleistungssektor (Übersicht 3.4.2). Dieser wiederum wird vom Handel und dem Finanzbereich geprägt. Der Anteil des industriellen Sektors an den Direktinvestitionen in den MOEL ist dagegen seit 1990 von 53,7% auf 40,4% zurückgegangen, nennenswerte Investoren sind hier die Nahrungsmittelindustrie (6,2%), die Papierindustrie (5,7%), die Chemie (7,5%) und die Baustoffindustrie (11,7%). Innerhalb des industriellen Sektors treten bedeutende Intrafirmen-Importe in äußerst unterschiedlichen Branchen

auf. Dazu gehören durchaus arbeitsintensive Branchen wie die Textil- und Bekleidungsindustrie oder die Holzverarbeitung, aber auch prototypisch kapitalintensive Branchen wie die chemische Industrie und die Mineralölwirtschaft. Zudem treten hohe Intrafirmen-Importe in einigen Branchen wie der Maschinen- und der Fahrzeugindustrie zusammen mit hohen Intrafirmen-Exporten auf, was auf eine starke Spezialisierung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen hinweist. Sie sollte in positiven Produktivitäts- und Wettbewerbseffekten ihren Ausdruck finden.

Übersicht 3.4.1: *Motive österreichischer Direktinvestitionen in den MOEL 10 nach Wirtschaftsklassen 1998, gewichtet mit dem Nominalkapital*

	Arbeitskosten	Steuer	Marktzutritt	Bezugs-sicherung	Sonstiges
Bergbau, Energie	.	.	75,7	15,9	8,4
Nahrungsmittel, Tabak	1,4	10,3	71,5	1,3	15,5
Textilien, Bekleidung	64,6	.	21,8	13,6	.
Holzverarbeitung	34,2	.	30,3	8,0	27,6
Papier, Druck, Verlage	.	0,6	93,1	.	6,2
Chemie, Gummi, mineralische Öle	1,8	0,0	72,0	.	26,2
Glas, Steinwaren	.	0,0	59,9	27,9	12,2
Metall	26,8	.	68,1	.	5,1
Maschinenbau	25,3	.	74,7	.	.
Elektro, EDV, Optik	40,4	4,3	54,5	.	0,8
Fahrzeugbau	.	.	56,6	.	43,4
Möbel, Sport, Recycling	51,4	.	20,5	28,0	.
Bauwesen	.	.	92,6	.	7,4
Handel inkl. Kfz	.	.	80,5	0,3	19,3
Beherbergung	.	.	25,3	.	74,7
Verkehr, Nachrichtenwesen	.	.	92,4	.	7,6
Kreditwesen, Versicherung	.	0,3	92,3	.	7,5
Realitäten, unternehmensbezogene Dienstleistungen	0,5	.	48,4	0,4	50,7
Öffentliche und sonstige Dienstleistungen	.	.	51,4	.	48,6
Insgesamt	3,8	1,1	75,0	3,6	16,5

Q: OeNB.

Für Unternehmenskooperationen zwischen Österreich und den MOEL lässt sich eine ganz ähnliche Motivstruktur erkennen (Abbildung 3.4.1). Auch hier sind Markterschließungsmotive (Marktpotential im Zielland, Kundennähe und Service, Erschließung neuer Märkte) für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entscheidend, Kostenmotive werden nur selten und von

grenznahe Unternehmen in noch deutlich geringerem Ausmaß als Grund für ein grenzüberschreitendes Engagement genannt. Kooperationen zur Verbesserung des Zugangs zu Humanressourcen (F&E-Kapazitäten des Partners, Humankapital vor Ort) lassen sich bei Kooperationen zwischen österreichischen und MOEL-Unternehmen schließlich kaum ausmachen.

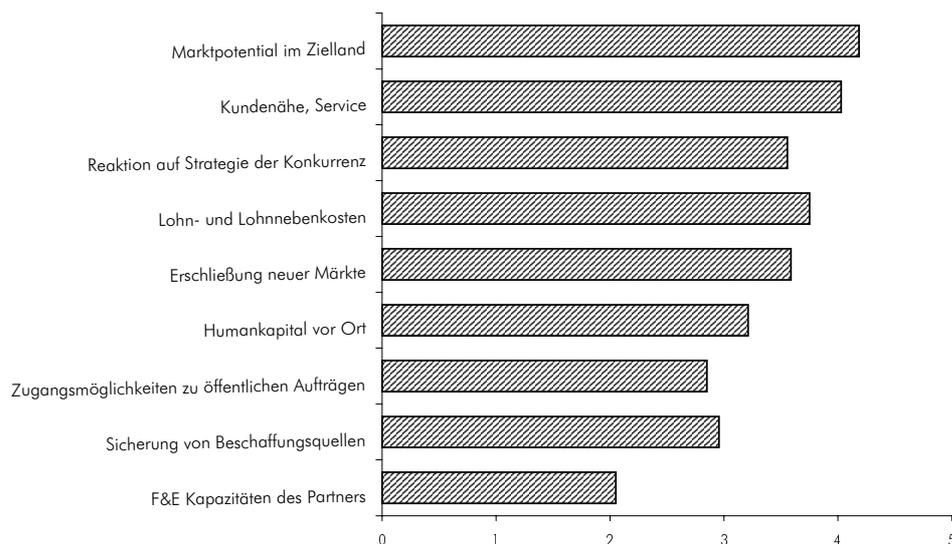
Übersicht 3.4.2: Sektorale Verteilung der österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL 10

	Bergbau, Energie		Industrie		Dienstleistungen		Insgesamt	
	In Mio. S	Anteile in %	In Mio. S	Anteile in %	In Mio. S	Anteile in %	In Mio. S	Anteile in %
1989	.	.	701,1	50,1	697,1	49,9	1.398,2	100,0
1990	34,1	0,6	2.832,5	53,7	2.409,7	45,7	5.276,3	100,0
1991	199,4	1,8	5.685,1	50,6	5.646,7	47,6	11.231,2	100,0
1992	252,8	1,4	7.630,3	42,5	10.079,6	56,1	17.962,7	100,0
1993	251,7	1,0	11.813,9	45,0	14.207,5	54,1	26.273,1	100,0
1994	490,9	1,5	15.293,8	47,1	16.703,0	51,4	32.487,7	100,0
1995	211,9	0,6	14.315,7	42,5	19.195,5	56,9	33.723,1	100,0
1996	537,7	1,4	15.458,9	39,2	23.481,7	59,5	39.478,3	100,0
1997	626,9	1,2	21.097,7	40,8	29.932,8	57,9	51.657,3	100,0
1998	811,9	1,4	23.413,7	40,4	33.692,3	58,2	57.917,9	100,0

Q: OeNB.

Abbildung 3.4.1: Motive für Kooperationen

5=sehr wichtig, 0= nicht wichtig



Q: WIFO, Kooperationsfragebogen, 1998.

3.4.2 Standort Österreich nach der EU-Erweiterung

Erfahrungen aus den vorangegangenen Integrationsrunden in Europa lassen im Falle einer EU-Erweiterung positive Impulse auf die Direktinvestitionen in den MOEL erwarten. So konnten Spanien und Portugal ihre Zuflüsse an Direktinvestitionen im Rahmen der EU-Süderweiterung in den späten achtziger Jahren deutlich erhöhen, Anfang der neunziger Jahre war Spanien Zielland für rund 8% aller OECD-Direktinvestitionen (gegenüber rund 4% in den siebziger Jahren). Auch in Irland wurde in Folge der EU-Mitgliedschaft eine starke Zunahme der Direktinvestitionen durch EU-Mitgliedsländer registriert, zudem nutzten die USA Irland verstärkt als Sprungbrett zur Ausweitung ihrer Produktionsstandorte innerhalb der Union. Lediglich in Griechenland blieben positive Impulse nach dem EU-Beitritt weitgehend aus, weil Begleitmaßnahmen zur Attraktivitätssteigerung für ausländische Investoren hier weitgehend unterblieben sind. Auch Schätzungen mit einem dynamischen Gravitationsmodell auf Panelbasis (Egger, 2000) zeigen relevante positive Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen aus Deutschland, Italien und Österreich in den grenznahen MOEL. Bei den Direktinvestitionen sind höhere zusätzliche Wachstumsimpulse zu erwarten als im Außenhandel. Die österreichischen Bestände an Direktinvestitionen würden sich demnach bei einer EU-Erweiterung im Jahr 2005 über die Periode 1996 bis 2010 in Ungarn um jährlich 1,3 Prozentpunkte und in Tschechien oder Polen um jeweils 1,5 Prozentpunkte stärker erhöhen als unter Status-Quo-Annahmen.

Allerdings lassen theoretische Überlegungen auf mittlere Frist einen Bedeutungsgewinn für vertikale multinationale Unternehmen gegenüber horizontalen Formen der internationalen Unternehmensorganisation erwarten. Formen der Fragmentierung von Produktionsprozessen und grenzüberschreitende Produktionsketten werden damit gegenüber Direktinvestitionen zur Erschließung bzw. Sicherung der Märkte Beitrittsländer zunehmen. Nach Wegfall der Barrieren an der Grenze (Grenzwarzeiten, Grenzformalitäten) und niedrigerer Risikoprämien werden die deutlich niedrigeren Arbeitskosten der MOEL zu günstigeren Transaktionskosten nutzbar. Darüber hinaus könnte die Fördermöglichkeit, welche die MOEL im Rahmen der EU-Strukturpolitik zu erwarten haben, die Investitionstätigkeit österreichischer Unternehmen stimulieren.

Eine vertikale Arbeitsteilung bedeutet nicht, dass der Standort Österreich aufgegeben wird. Vielmehr wird der Standort Österreich aufgewertet, da sich durch die Auslagerung von arbeitsintensiven Produktionsprozessen in Österreich Unternehmenstätigkeiten mit höherer Wertschöpfung konzentrieren. Für die österreichischen Unternehmen verbessert sich durch eine derartige grenzüberschreitende Arbeitsteilung die Wettbewerbsfähigkeit. Simulationen mit einem

Input-Output-Modell für Österreich haben ergeben, dass eine Auslagerung kostenintensiver Teilproduktionen mit Produktions- und Produktivitätsgewinnen für Unternehmen im Westen verbunden ist. Nicht eindeutig ist der Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung im Inland, die auch mäßig negativ sein kann, je nachdem, wie die Nachfrage auf die Verringerung der Outputpreise reagiert. Hier liegen Unterschiede nach Wirtschaftsbranchen vor.

Somit bedeutet die günstigere Möglichkeit zur vertikalen Arbeitsteilung eine Verbesserung des Standortes Österreich gegenüber Ländern, die von den MOEL weiter entfernt sind und für die deshalb höhere Transaktionskosten in der Realisierung der vertikalen Arbeitsteilung anfallen. Die Distanzabhängigkeit der Investitionstätigkeit zeigt sich unter anderem auch darin, dass von den österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL mehr als drei Viertel auf die umliegenden Nachbarstaaten Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik und Slowenien entfallen. Ebenso wird regional der positive Einfluss geographischer Nähe sichtbar, indem fast 70% aller österreichischen Direktinvestitionen in den MOEL auf die Bundesländer der Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland) entfallen. Auch Unternehmenskooperationen mit Partnern aus den MOEL finden sich in Wien und dem Osten Österreichs häufiger als im Rest des Landes.

Die in den MOEL zu erwartende EU-Förderung hat den Zweck, den wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand der MOEL zu reduzieren. In diesem Aufholprozess spielen ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Rolle, da sie mit einem Transfer von Know-how verbunden sind. Da österreichische Investoren zu den wichtigsten in den MOEL zählen, kommt die EU-Förderung der MOEL bis zu einem gewissen Grad auch den österreichischen Unternehmen zugute. Im Jahr 2000 betrug der Anteil Österreichs am Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in den MOEL 5 (Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) 7,0%, wobei die relativ geringe Beteiligung in Polen den Durchschnitt drückte. Der mit Abstand wichtigste Investor in den MOEL ist Deutschland (Anteil in den MOEL 10 etwa 37%). Darüber hinaus bedeuten ausländische Direktinvestitionen und Kapitaltransfers der EU einen Kapitalimport in Länder, die zu Leistungsbilanzdefiziten tendieren. Es wird also dadurch in den MOEL das Nachfragepotential für österreichische Exportprodukte stabilisiert. Da durch die EU-Förderung der MOEL zumeist Investitionen in Produktionstechnologien unterstützt werden, die auf österreichischen Standorten längerfristig nicht wettbewerbsfähig sind, entsteht aus strukturpolitischer Sicht kein entscheidender Nachteil durch eine etwaige Investitionsumlenkung. Vielmehr nützt die EU-Förderung der MOEL mehr oder weniger direkt auch der österreichischen Wirtschaft und dem Standort Österreich.

3.5 Die Auswirkungen der Reform der Strukturpolitik in der Agenda 2000 auf die Verteilung der passiven Direktinvestitionen in der EU

3.5.1 Auswirkungen der Reform der Strukturpolitik in der EU

Die Einschränkung der Strukturfondsmittel in den EU-15 Mitgliedsstaaten (siehe Kapitel 3.2.1) dürfte zu negativen Auswirkungen auf Investitionen und damit auch auf das reale BIP in den Kohäsionsländern führen. Dies lassen Evaluierungen der Strukturpolitik der Gemeinschaft seit 1989 vermuten. Die durch die Strukturfonds zur Verfügung gestellten Finanzmittel hatten sich in der Periode 1989 bis 1999 fast verdoppelt und stiegen von 0,27% auf 0,46% des EU-BIP. Am größten waren die Transfers in die Kohäsionsländer, wo sie in den letzten zehn Jahren in Spanien 1,5% des BIP entsprachen, in Portugal und Griechenland je 3,5% und in Irland über 4%. Im Zeitraum 1989 bis 1999 hatten die Strukturfondsmaßnahmen beträchtliche Auswirkungen. Gemäß Simulationen mit dem HERMIN-Modell lag das reale BIP am Ende des Zehnjahreszeitraumes in Griechenland um 9,9% und in Portugal um 8,5% höher als ohne Strukturpolitik der EU. Kleiner waren die Effekte in Irland (+3,7% mehr reales BIP) und in Spanien (+3,1% mehr reales BIP; siehe EU, 2001, S. 131). Das QUEST-II-Modell der Europäischen Kommission (EU, 2000, S. 216) führt dagegen zu viel niedrigeren BIP-Effekten für die künftige Finanzperiode (2000 bis 2006), da sie bereits die Kürzungen der Strukturförderprogramme berücksichtigen: für Griechenland und Portugal ein kumulierter Anstieg des realen BIP von 2,5% über eine Periode von 10 Jahren (2000 bis 2009), für Spanien von 1% und für Irland von 0,5%.

3.5.2 Strukturfonds in einem Modell mit horizontalen multinationalen Unternehmen

Die Strukturfondsausgaben der Europäischen Union sind dazu geeignet, Infrastrukturinvestitionen und die Anbindung von Standorten an internationale Verkehrsnetze zu verbessern, etc. Damit beeinflussen sie das Entscheidungskalkül von Unternehmen hinsichtlich der Standortwahl. Da multinationale Unternehmen per definitionem den optimalen Standort ungeachtet der Landesgrenzen wählen, können Strukturfondsauszahlungen nicht nur den nationalen sondern auch den internationalen Standortwettbewerb beeinflussen. Auf dieser abstrakten Ebene kann jedoch zunächst nicht entschieden werden, ob Strukturfondsmittel eher die niederlassungsspezifischen Fixkosten reduzieren (dann würden sie Direktinvestitionen begünstigen) oder eher aufgrund der Verbesserung der Infrastrukturanbindung vornehmlich die Transportkosten senken (dann wären eher klassische exportierende Unternehmen gegenüber horizontal organisierten Multis begünstigt). Dies wird auch von Investitionsprogramm zu Investitionsprogramm bzw. von Unternehmen zu

Unternehmen variieren. Es sei aber festgehalten, dass je nach Verwendung ein relativer *Vorteil* oder *Nachteil* für den Markteintritt von multinationalen Unternehmen gegenüber Exportunternehmen daraus resultieren kann.

Je eher Strukturfondsmittel transportkostensenkend wirken, umso stärker werden Exportunternehmen davon profitieren. Je mehr damit die Fixkosten auf Niederlassungsebene gesenkt werden, umso stärker profitieren multinationale Unternehmen und werden Direktinvestitionen im Inland motiviert. Daraus wird bereits ersichtlich, dass die Verteilung der direkten Investitionstätigkeit innerhalb der EU durchaus von diesem Faktor beeinflusst werden kann. Sollten die Strukturfondsmittel im Durchschnitt eher die Fixkosten von Niederlassungen senken, so würden wir eine relativ stärkere Direktinvestitionstätigkeit in jenen Ländern vermuten, wo c.p. höhere Strukturfondsmittelausgaben stattfinden. Letzteres gilt selbstverständlich nur *ceteris paribus* – also nach Berücksichtigung der Heterogenität von Standorten, d.h. aller anderen Determinanten außer den Auszahlungen aus den Strukturfondstöpfen. Andernfalls würden Effekte irrtümlich den Strukturfonds zugeschrieben, obwohl diese von anderen Faktoren herrühren.

Box 3.5.1: Ökonometrisches Gravitationsmodell

Die Wirkung der Strukturfondsmittel auf die Direktinvestitionen in Europa lässt sich letztlich nur anhand empirisch-ökonometrischer Untersuchungen beurteilen. Dazu wird ein Gravitationsmodell verwendet, das alle bilateralen Direktinvestitionen¹⁸, die von OECD-Ländern in EU-Länder fließen, neben den Strukturfonds zu den folgenden exogenen Determinanten in Beziehung setzt (vgl. *Breuss – Egger - Pfaffermayr, 2001* für eine genaue Beschreibung der Datengrundlage, der Schätzmethode und der Ergebnisse).

- (i) Relatives BIP des FDI-Sender- und Empfängerlandes
- (ii) Verhältnis von physischem Kapital zu wenig qualifizierter Arbeit im FDI-Senderland relativ zu jenem im und Empfängerland.
- (iii) Verhältnis von qualifizierter Arbeit zu wenig qualifizierter Arbeit im FDI-Senderland relativ zu jenem im und Empfängerland.
- (iv) Verschiedene Masse von Handelshemmnissen (c.i.f./f.o.b. Verhältnis, Teilindices des Economic Freedom Index über die durchschnittliche Zuverlässigkeit und Durchsetzungsmöglichkeit von Verträgen im Sender- und Empfängerland).
- (v) Zudem werden zeitinvariante, bilaterale Charakteristika (durch Betrachtung von logarithmischen Wachstumsraten) sowie für alle Länder gemeinsame Zeiteffekte, welche die internationale Konjunktorentwicklung abbilden, berücksichtigt.

Durch die Schätzung eines dynamischen Panelmodells (*Arellano – Bond, 1991*) können lang- und kurzfristige Effekte unterschieden werden. Dem traditionellem Akzelerator-Modell folgend werden Anpassungskosten unterstellt, welche die Anpassung des FDI-Kapitalstocks über mehrere Perioden hinweg implizieren.

¹⁸ Realer Bestand an aktiven Direktinvestitionen der OECD-Länder, disaggregiert nach Zielländern (Quelle OECD), wobei als Zielländer nur die EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

3.5.3 Empirische Ergebnisse

Die Schätzungen zeigen, dass die Strukturfondsmittel die Direktinvestitionen, die ein Land auf sich ziehen kann, signifikant erhöhen. In der präferierten Spezifikation schätzen *Breuss – Egger – Pfaffermayr* (2001) eine kurzfristige Elastizität von 0,13, die langfristige Elastizität beträgt 0,26. Aus empirischer Sicht ergibt sich damit ein positiver, nicht zu vernachlässigender Einfluss der Strukturfonds auf die passiven Direktinvestitionen eines Landes. Übersicht 3.5.1 zeigt den Umfang der Strukturfondsmittel, den die EU-Mitgliedsländer im Durchschnitt der Periode 1995 bis 1999 pro Jahr erhalten haben, sowie den Voranschlag für die Periode 2000 bis 2006, welcher berücksichtigt, dass im Zuge der Osterweiterung Mittel zu den neuen, osteuropäischen Beitrittsländern umverteilt werden.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Mittel der EU-15 Länder aus Struktur- und Kohäsionsfonds (real zu Preisen 1995) im Durchschnitt um 9,8% gekürzt werden. Aufgrund der Simulationsergebnisse mit dem Gravitationsmodell (*Breuss – Egger – Pfaffermayr*, 2001) ergeben sich Schätzwerte für die Veränderungen der passiven Direktinvestitionen, die für Österreich einen langfristigen negativen Effekt durch die Reduktion der Strukturfondsmittel¹⁹ im Ausmaß von -7,1% erwarten läßt. Der kurzfristige, sofort wirksame Effekt liegt bei -3,7%. Damit ist Österreich stärker betroffen als der EU-Durchschnitt.

Obwohl ökonometrische Schätzungen im allgemeinen mit Unsicherheit behaftet sind, lassen sich im vorliegenden Fall relativ robuste Aussagen treffen. Ohne kompensierende Maßnahmen würde Österreich, wie einige andere EU-Länder auch, durch die Reduktion der Strukturfondsmittel als Standort für Direktinvestitionen unattraktiver werden und nicht mehr im selben Maße Direktinvestitionen auf sich ziehen können. Für die Beitrittsländer, welche in der ökonometrischen Analyse nicht berücksichtigt werden konnten, ist dem gemäß ein positiver Impuls zu erwarten, d.h. die Umverteilung der Strukturfonds führt zu einer Umverteilung der Direktinvestitionen. Eine Schätzung der tatsächlichen Verteilungswirkungen steht allerdings soweit noch aus.

¹⁹ Der Rückgang des Strukturfondsmittel, der in dieser Studie angenommen wird, beträgt 28%.

Übersicht 3.5.1: Die Auswirkungen der Änderungen der Strukturfondspolitik der EU durch die Agenda 2000 auf die realen Direktinvestitionsbestände in der EU¹

	Veränderung der realen Bestände von passiven Direktinvestitionen in %	
	kurzfristige Effekte	langfristige Effekte
Belgium-Luxemburg	-3,8	-7,2
Dänemark	-3,9	-7,4
BRD	0,2	0,3
Griechenland	0,4	0,8
Spanien	-0,5	-0,9
Frankreich	-3,0	-5,7
Irland	-8,3	-15,9
Italien	-0,6	-1,1
Niederlande	-1,1	-2,0
Österreich	-3,7	-7,1
Portugal	-1,2	-2,3
Finnland	-3,0	-5,8
Schweden	-1,0	-1,9
Großbritannien	-3,4	-6,6
EU 15	-2,4	-4,5

¹ Modellsimulationen der Veränderung der Verteilung der Strukturfondszahlungen (inkl. Kohäsionsfondszahlungen; real in US-\$ zu Preisen 1995) zwischen den Programmperioden 1995/1999 und 2000/2006 aufgrund der Schätzungen mit dem Gravitationsmodell von Breuss – Egger - Pfaffermayr (2001).

Die Auswirkungen der durch die Reallokation der Strukturfondsmittel induzierten Direktinvestitionen in den Beitrittsländern lassen sich auf Basis der vorliegenden Studien quantitativ nicht abschätzen. Positive, komplementäre Effekte dürften jedoch in kurzfristiger Sicht eher wahrscheinlich sein, sodass ein Teil der negativen Effekte durch die Reduktion der Strukturfondsmittel kompensiert wird.

3.6 Zusammenfassung des Kapitels

Veränderungen in der Förderlandschaft durch die EU-Osterweiterung

Die durch die Agenda 2000 bereits eingeleitete Reduktion der Strukturfondsmittel für die Mitgliedsstaaten der EU wird in der nächsten Programmplanungsperiode durch die EU-Osterweiterung noch einmal an Dynamik zunehmen.

Die Vorschläge zur Kohäsionspolitik der EU ab 2007 zeigen das Bestreben, vorrangig die Beseitigung von Strukturproblemen in drei Gruppen von Regionen schwerpunktmäßig zu fördern.

Es sind dies einerseits Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand in der erweiterten Union (hauptsächlich in den „neuen“ Mitgliedsstaaten), weiters Regionen in den Mitgliedsstaaten der EU-15 mit noch vorhandenem Entwicklungsrückstand und schließlich andere Regionen mit Strukturproblemen, insbesondere Städte (urbane Problemlagen), stark von der Landwirtschaft abhängige ländliche Gebiete und Gebiete mit natürlichen Nachteilen (Gebirgsregionen, Inseln, etc.).

Für Österreich ist jedenfalls mit einem Wegfall des Ziel-1-Fördergebietes (Burgenland) zu rechnen. Darüber hinaus erscheint auch eine Redimensionierung der Ziel-2-Fördergebiete im Bereich des Möglichen. Durch die gleichzeitige Öffnung des Zugangs zu den Strukturfonds für die „neuen“ Mitgliedsstaaten werden sich die Förderdifferenziale zusätzlich verschärfen.

Unterstellt man, dass ab 2007 nur der EU-kofinanzierte Teil der Ziel-1-Förderung wegfällt, käme es zu einer Reduktion der EU-kofinanzierten Zielgebietsförderung um 17,8% (alle Ziele inkl. Phasing-out). In Relation zur gesamten unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung des Bundes in Österreich sind das aber nur 4,3% - mit anderen Worten: deutlich mehr als 90% der Wirtschaftsförderung in Österreich werden durch die EU-Osterweiterung nicht tangiert.

Auswirkungen auf Österreich

Die wissenschaftliche Literatur bescheinigt staatlichen Förderungen im wesentlichen einen positiven Effekt auf die private Investitionstätigkeit („Crowding-In“). Durch die Reduktion bzw. den Wegfall von EU-Regionalförderungen ist somit mit negativen Auswirkungen auf die Investitionen zu rechnen. Da Österreich von der Kostenseite betrachtet im Verhältnis zu den MOEL als Wirtschaftsstandort unattraktiver wird, ist ebenfalls mit einem Rückgang der passiven Direktinvestitionen in Österreich bei gleichzeitigem Anstieg derselben in den MOEL zu rechnen. Ein ökonometrisches Gravitationsmodell schätzt für Österreich eine langfristige Reduktion der passiven Direktinvestitionen um -7,1%.

Die Reduktion der EU-Regionalförderungen verschlechtert zwar die Attraktivität für passive Direktinvestitionen, forciert bzw. begünstigt aber die vertikale Arbeitsteilung. Bereiche, in denen die Kosten für unqualifizierte Arbeit den wichtigsten Produktionsfaktor darstellen, werden abwandern (Auslagerung). Eine vertikale Arbeitsteilung bedeutet aber nicht, dass der Wirtschaftsstandort Österreich aufgegeben wird. Vielmehr wird der Standort Österreich aufgewertet, da sich durch die Auslagerung von arbeitsintensiven Produktionsprozessen in Österreich Unternehmenstätigkeiten mit

höherer Wertschöpfung konzentrieren. Österreich ist durch seine Nähe zu den MOEL insofern besonders begünstigt, als es die Möglichkeiten der vertikalen Arbeitsteilung zu niedrigen Transaktionskosten nützen kann

Förderstrategie „Standort-Upgrading“

Die Redimensionierung der EU-Regionalförderungen wird aller Wahrscheinlichkeit nach eine (deutliche) Einschränkung der finanziellen Fördermöglichkeiten in Österreich bringen. Nichtsdestotrotz verbleiben genügend Förderinstrumente sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, die ausreichend Spielraum für eine den neuen Rahmenbedingungen angepasste Förderstrategie zulassen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht erscheint eine Förderstrategie, die die vertikale Arbeitsteilung unterstützt, empfehlenswert. Durch die intelligente Kombination von Förderinstrumenten könnte eine Förderstrategie einen Beitrag zu einer entscheidenden Aufwertung des Wirtschaftsstandortes Österreich in Richtung Qualitätsstandort liefern (vgl. Kapitel 5). In Grundzügen läßt sich diese Förderstrategie „Standort-Upgrading“ folgendermaßen skizzieren, wobei bereits in der Zeit bis 2006 ein Übergang zur neuen Förderlandschaft ab 2007 vorbereitet werden sollte:

Hinsichtlich der Ziel-1-Förderung ist der eingeschlagene Weg, den Fokus auf selbsttragende Projekte mit hohen Inputs an qualifiziertem Humankapital, Forschung, Technologie und Innovation zu legen, konsequent weiterzuerfolgen. In diese Richtung sollte auch eine allenfalls einzurichtende nationale Anschlußförderung ab 2007 nach Wegfall der Ziel-1-Förderung gehen.

Der dritte Schwerpunkt der Ziel-3-Förderung „Förderung des Beschäftigungspotentials in den Bereichen Forschung, Wissenschaft und Technologie“ sollte ebenfalls gezielt und verstärkt zur Aufwertung des Wirtschaftsstandortes durch Höherqualifizierung genutzt werden.

Da (grenzüberschreitende) Kooperationen in einer Welt der vertikalen Arbeitsteilung eine entscheidende Rolle spielen, wird der Gemeinschaftsinitiative INTERREG in Zukunft noch größere Bedeutung zukommen. Obwohl sich die Beteiligung Österreichs im Vergleich zu letzten Programmplanungsperiode deutlich verbessert hat, erscheinen die Möglichkeiten, die Wettbewerbsfähigkeiten durch grenzüberschreitende Kooperationen zu verbessern, in Österreich bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Bis 2006 sollten entsprechende Initiativen zur Promotion von grenzüberschreitenden Kooperationen gesetzt werden, um die Ausnutzung der INTERREG III Mittel durch österreichische Unternehmen weiter zu verbessern. Dass nur 5% der vom WIFO befragten

Unternehmen die Förderung von Kooperationen und Netzwerken als wichtig bezeichnen, zeigt, dass der Wert von Kooperationen noch unterschätzt wird. Gelingt eine Forcierung der INTERREG-Teilnahme könnte damit für die Periode ab 2007, in der INTERREG sicherlich an Bedeutung zunehmen wird, eine günstige Ausgangsposition geschaffen werden.

Vor dem Hintergrund einer gestrafften EU-Strukturpolitik erscheint auch eine Konzentration der österreichischen (nationalen) Wirtschaftsförderung auf Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Österreich langfristig verbessern, vordringlich. Auch damit könnte „sofort“ begonnen werden, wobei positive Ansätze, wie die Einführung eines Forschungsfreibetrages für alle F&E-Ausgaben (lt. OECD-Definition des Frascati Manuals) bereits angedacht sind (Bundesregierung, 2001).

Literaturhinweise

- Altzinger, W., et al. Transnationale Direktinvestitionen und Kooperationen, in Mayerhofer, P., Palme, G. (Koord.), PREPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Teilprojekt 5, Wien, 2000.
- Arellano, M., Bond, St., Some Tests of Specification in Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, *Review of Economic Studies* 58, 1991.
- Aschauer, D.A., „Is Public Expenditure Productive?“, *Journal of Monetary Economics*, 1989, 23, S. 177-200.
- Aschauer, D.A., „Infrastructure and macroeconomic performance: Direct and indirect effects“, *OECD Jobs Study: Investment, Productivity and Employment*, OECD, 1995, S. 85-101.
- Axt, H.-J. (2000a), *EU-Strukturpolitik*, Leske + Budrich, Opladen, 2000.
- Axt, H.-J. (2000b), *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2000.
- Bal, F., Nijkamp, P., „Exogenous and endogenous spatial growth models“, *The Annals of Regional Science*, 1998, 32, S. 63-89.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., „Convergence“, *Journal of Political Economy*, 1992, 100 (2), S. 223-251.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., *Economic growth*, McGraw-Hill, New York, 1995.
- Beeson, P.E., Husted, S., Patterns and determinants of productive efficiency in state manufacturing, *Journal of Regional Science*, 1989, 29, S. 15-28.
- Begg, H., McDowall, S., „The Effect of Regional Investment Incentives on Company Decisions“, *Regional Studies*, 1987, 21(5), S. 459-470.
- Bellak, Ch. et al., „Wettbewerbs- und Strukturpolitik Österreichs“, *WU Working Papers Series*, 2001, S. 16.
- Biehl, D., „The contribution of infrastructure to regional development“, report of the Commission of European Communities, Brüssel, 1986.
- Böheim, M., „Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich. Der Reformbedarf des Systems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen“, *WIFO Monatsberichte*, 1998, S. 281-287.
- Böheim, M., Gretschnann, K., *Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im europäischen Kontext*, Wien, 1998.

- Brenton, P., Di Mauro, F., Lücke, M., Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe, *Empirica* 26, 1999.
- Breuss, F., Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder, in Mayerhofer, P., Palme, G. (Koord.), PREPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Teilprojekt 12, Wien 2000.
- Breuss, F., Egger, P., Pfaffermayr, M., The Impact of Agenda 2000's Structural Policy Reform on FDI in the EU, forthcoming in *Journal of Policy Modeling*, 2001.
- Bundeskanzleramt, Österreich – Tschechien. INTERREG III A – PHARE-CBC: Gemeinsames Programmplanungsdokument 2000-2006, Wien, 2001.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Ziel 3 Österreich 2000-2006. Ergänzung zur Programmplanung, Wien, 2001.
- Bundesregierung, Konjunkturgipfel der Bundesregierung: Erfolgsmodell Österreich – Standortverbesserung und Konjunkturbelebung, Wien, 2001.
- Caves, R., *Multinational Enterprises and Economic Analysis*, Cambridge University Press., Cambridge, 1996.
- Daly, M., „The impact of regional investment incentives on employment and productivity“, *Regional Science and Urban Economics*, 1993, 23, S. 559-575.
- Dunford, M., „Catching up or falling behind?: economic performance and the trajectories of economic development in an enlarged Europe“, *Journal of Economic Geography*, 2000, 2, S. 169-195.
- Egger, P., Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL): Entwicklungen der letzten Jahre und Versuch einer Prognose, in Mayerhofer, P., Palme, G. (Koord.), PREPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Teilprojekt 4, Wien, 2000.
- Egger, P., European Exports and Outward Foreign Direct Investment: A Dynamic Panel Data Approach, *Weltwirtschaftliches Archiv* 137(3), 2001.
- Egger, P., Pfaffermayr, P., Distance, Trade and FDI: A SUR Hausman-Taylor Approach, WIFO-Working Paper 164/2001.
- European Commission, The EU Economy 2000 Review, *European Economy* 71, Brussels, 2000.
- European Commission, Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on economic and social cohesion, adopted by the European Commission on 31 January 2001.
- Europäische Kommission, Die Strukturfonds in 1999, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2001.
- Europäische Kommission, Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006. Kommentare und Verordnungen, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2000.
- Faini, R., Schiantarelli, F., Oligopolistic models of investment and employment decisions in a regional context, *European Economic Review* 1985, 27, S. 221-242.
- Folmer, H., Nijkamp, P., Investment Premiums: Expensive but hardly effective., *Kyklos* 1987: 40, S. 43-72.
- Franz, W., Schalk, H.-J., Investitionsfördernde Massnahmen als Mittel der Regionalpolitik, *Jahrbuch für Regionalwissenschaften*, 1982, 3, S. 5-35.
- Franz, W., Schalk, H.-J., Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik? In: Fischer, W. (Ed.), *Währungsreform und soziale Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F. Vol. 190, Berlin, 1989, S. 149-162.
- Gács, J. (Koord.), Macroeconomic Developments in the Candidate Countries with Respect to the Accession Process, in Mayerhofer, P., Palme, G. (Koord.), PREPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, Teilprojekt 2, Wien 2000.
- Glatz, H., Schadt, G., „Die Außengrenzprogramme INTERREG II A“, *Die Union*, 1999, S. 75-94.

- Graham EM., US Direct Investment Abroad and US Exports in the Manufacturing Sector: Some Empirical Results Based on Cross-Sectional Analysis. In *Multinational Firms and International Relocation*, Buckley PJ, Mucchielli J-L (eds). Elgar, Cheltenham, U.K., 1997.
- Greif, F. (Hrsg.), „Die Grenzgebiete Österreichs und seiner östlichen Nachbarn“, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Nr. 91, Wien, 2001.
- Harris, R., The Employment Creation Effects of Factor Subsidies: Some Estimates, *Economic and Social Review* 1991, 19, 49-264.
- Heitzer-Susa, E., Die ökonomische Dimension der Eu-Osterweiterung. Eine Analyse spezifischer Einflußkanäle zur Ermittlung von Chancen und Risiken in ausgewählten Regionen der EU, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Helpman, E, Krugman, P, R., *Market Structure and Foreign Trade*. MIT Press: Cambridge, Mass., 1985.
- Hesina, W., Gassler, H., Rammer, C., Rahmenkonzept zur Infrastrukturentwicklung in der EU-Region Niederösterreich, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Niederösterreich, Seibersdorf, 2000.
- Huber, P., Kletzan, D., Bestimmungsfaktoren der Integration von Unternehmen in internationale Netzwerke, WIFO-Studie, Wien, 2000.
- Kandogan, Y., „Political economy of eastern enlargement of the European Union: Budgetary costs and reforms in voting rules“, *European Journal of Political Economy*, 2000, 16, S. 685-705.
- Kautz, H., Eisenkölb, G., *Regionalbericht 1999*, Republik Österreich. Bundeskanzleramt, Wien, 2000.
- Kengyel, Á., „The EU's Regional Policy and its extension to the new members“, ZEI Discussion Paper, Center for European Integration Studies, 2000.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States?, Final Report, The Case of Austria, Studie für die Europäische Kommission, 1999, www.economics.unilinz.ac.at/index.htm.
- King, M.A., Taxation and investment incentives in a vintage investment model., *Journal of Public Economics* 1972: 1, S 121-148.
- Lall, S.V., Yilmaz, S., „Regional economic convergence: Do policy instruments make a difference?“, *The Annals of Regional Science*, 2001, 35 (1), S. 153-166.
- Luger, M.I., Investment Incentives and the Demand for Labor in US Regions, *Regional Science and Urban Economics* , 1984, 14, S. 481-503.
- Maier, G., History, Spatial Structure, and Regional Growth, in Johansson, B. et al. (Hrsg.), *Theories of Endogenous Regional Growth. Lessons for Regional Policies*, Springer, Berlin – New York, 2001, S. 111-134.
- Maier, G., Tödting, F., *Regional- und Stadtökonomik*, 2 Bände, 3. Auflage, Springer, Wien – New York, 2001 (*Band 2 im Druck*).
- Mandl, Ch., „Ist die Union erweiterungsreif? Nizza und die Institutionenreform“, in: Breuss, F. et al., *EU Erweiterung. Europas große Chance*, Niederösterreichisches Pressehaus, St. Pölten – Wien – Linz, 2001.
- Markusen, J.R., The Boundaries of Multinational Firms, *Journal of Economic Perspectives* 9(2), 1995.
- Martin, P., „Public policies, regional inequality and growth“, *Journal of Public Economics*, 1999, 73, S. 85-105.
- Martin, R., „EMU versus the regions? Regional convergence and divergence in Euroland“, *Journal of Economic Geography*, 2001 (1), S. 51-80.
- Mayerhofer, P., Palme, G., (2001a), Aspekte der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, Preparity: Teilprojekt 8, WIFO, Wien, 2001.
- Mayerhofer, P., Palme, G. (2001b), Wirtschaftspolitische Empfehlungen auf Basis der Analyseergebnisse, Preparity: Teilprojekt 15, WIFO, Wien, 2001.

- Nadji, M., Harris, C.C., „A Note on Regional Investment Functions“, Journal of Regional Science, 1984, 24 (2), S. 271-275.
- Nijkamp, P., Poot, J., „Spatial Perspectives on new theories of economic growth“, The Annals of Regional Science, 1998, 32, S. 7-37.
- Pfaffermayr, M., Foreign Outward Direct Investment and Exports in Austrian Manufacturing: Substitutes or Complements?, Weltwirtschaftliches Archiv 132 (3), 1996.
- Rieger, H., Schmied, C., „Regionalförderungen mit neuen europäischen Spielregeln“, Finanznachrichten, 77, 2000, S. 1-6.
- Schalk, H.J., Untiedt, G., „Regional investment incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth“, The Annals of Regional Science, 2000, 34, S. 173-195.
- Schellekens, P., „EU Structural Policy. The Challenges of the Future“, Wirtschaftspolitische Blätter, , 1998, 45, S. 307-314.
- Simonis, U.E. (Hrsg.), Infrastruktur, Kiepenheuer & Witsch, Köln, 1977.
- Stephan, A., "The Contribution of Transport and Human Capital Infrastructure to Local Private Production: A Partial Adjustment Approach", Discussion Papers FS IV 00-20, Wissenschaftszentrum Berlin, 2000.
- Stephan, A., "Regional Infrastructure Policy and Its Impact on Productivity: A Comparison of Germany and France", Discussion Paper FS IV 01-02, Wissenschaftszentrum Berlin, 2001.
- Sollgruber, J. et al., Investitionsanreize in Europa. EU-Steuerharmonisierung und österreichische Regionalförderungsprogramme, Linde, Wien, 2001.
- Tödtling, F., Maier, G., Regional- und Stadtökonomik, 2 Bände, 3. Auflage, Springer, Wien – New York, 2001 (*Band 2 im Druck*).
- Tondl, G., „Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU- Strukturfonds, IEF Working Paper Nr. 19, Forschungsinstitut für Europafragen, 1996.
- Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich, „EU-Regionalförderung: Resümee und Ausblick“, Die Union, 1999, 3+4 (Schwerpunktnummer).
- www.bmwa.gv.at/organisation/sekvi/sekvi/216a.htm
- www.bmwa.gv.at/organisation/sekvi/sekvi/217a.htm
- www.inforegio.cec.eu.int
- www.inforegio.cec.eu.int/temporum/forcom_de.htm (KOHÄSIONSFORUM: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, Auszüge aus dem Beitrag von Michel Barnier, Europäisches Parlament 21.-22. Mai 2001).
- <http://www.oerok.gv.at/>

4. Unternehmensteuern und Förderungen als Standort- und Investitionsdeterminanten

Die beiden vorangegangenen Abschnitte haben sich unter anderem mit den Auswirkungen von Unternehmensteuern und Förderungen auf Investitions- und Standortentscheidungen beschäftigt. Die zitierten empirischen Untersuchungen kommen überwiegend zum Schluß, dass sich niedrigere Unternehmensteuern und höhere Förderungen positiv auf Investitionen und Standortentscheidungen auswirken. Die Evidenz bezieht sich auf andere Länder oder internationale Vergleiche, die quantitativen Wirkungen sind unterschiedlich, aber eher klein. Im Folgenden wird versucht, die Wirkungen von Steuern und Förderungen auf die österreichische Sachgüterindustrie abzuschätzen. Dazu wird eine Makroinvestitionsfunktion benutzt. Die Ergebnisse stimmen mit jenen in der empirischen Literatur überein: Unternehmensteuersenkungen und Fördererhöhungen haben einen positiven Einfluß auf die Investitionen, die Auswirkungen sind – ohne Veränderung der makroökonomischen Grundbedingungen und Verbesserung der technologischen Basis - jedoch begrenzt.

Um ein vollständigeres Bild über die Determinanten von Standortentscheidungen zu erhalten werden die Ergebnisse der gleichzeitig mit der vorliegenden Studie erfolgten Unternehmensbefragung über den Einfluß der Besteuerung, der Förderungen und der Arbeitskosten auf Investitions- und Standortentscheidungen zusammengefaßt. Eine Direktbefragung von Unternehmen ist aus mehreren Gründen notwendig. Zum ersten, weil die ökonometrischen Schätzungen die Zusammenhänge nicht in aller Komplexität abbilden. Zum zweiten, weil nicht alle Determinanten der Investitionen berücksichtigt werden können; insbesondere gehen Löhne und Lohnnebenkosten, Erwartungen über die künftige Ertragslage und technologische Veränderungen nicht explizit in die Schätzungen ein. Zum dritten, weil eine subjektive Einschätzung hinsichtlich der mit den Änderungen der Rahmenbedingungen verbundenen Folgen für die Unternehmen nur durch eine Befragung gewonnen werden kann.

4.1 Der quantitative Einfluß der Unternehmensteuern und Förderungen auf die Investitionen

In diesem Abschnitt wird der Einfluß von Steuern und Förderungen auf die Investitionstätigkeit der österreichischen Sachgütererzeuger untersucht. Im Rahmen der Schätzung einer Investitionsfunktion fließen beide Kostenkomponenten über das Konzept der Kapitalnutzungskosten als auch des Nettogewinns ein. Das Konzept der Kapitalnutzungskosten stellt die Kosten des Kapitaleinsatzes in

einem Unternehmen dar. Diese werden neben diskretionärer steuer- und förderpolitischer Maßnahmen wesentlich durch den Realzins und die ökonomische Nutzungsdauer der Kapitalgüter beeinflusst (Anhang 4.1). Vergangene Studien haben gezeigt, daß die Investitionstätigkeit durch die Entwicklung der Nachfrage und der Kapitalnutzungskosten gut erklärt werden kann (vgl. Aiginger et al., 1985).

Eine Prognose für die kommenden Jahre, insbesondere über die Auswirkungen des Wegfalls der EU-Förderungen ab 2007, wäre nur möglich, wenn man auf eine Schätzung der Entwicklung der Realzinsen zurückgreifen könnte. Da dies in seriöser Weise nicht durchführbar ist, werden die Auswirkungen in den Szenarien anhand der aus den Daten von 1976 bis 2000 geschätzten Elastizitäten quantifiziert. Entsprechend der Aufgabenstellung der Studie wird die Veränderung der Rahmenbedingungen im Hinblick auf Unternehmensteuern und Förderungen in drei Szenarien erfasst.

Die Szenarien

Das erste Szenario (*Förderszenario*) betrifft mögliche Auswirkungen der Reform der EU-Strukturfonds für die Zeit nach 2007 auf die Investitionsförderung in Österreich. Für Österreich wird mit einer Reduktion der zur Verfügung stehenden Mittel aus den EU-Strukturfonds gerechnet. Wie hoch diese ausfallen wird, ist aus heutiger Sicht allerdings schwer abzuschätzen. Für dieses Szenario wird angenommen, daß ab dem Jahr 2007 alle EU-Fördermittel, die Ziel 1- und Ziel 2-Gebiete betreffen, wegfallen, während die österreichischen Fördermittel weiterhin in der bisherigen Höhe zur Verfügung stehen („worst case – Szenario“, siehe Kapitel 3.1). Konkret bedeutet dies eine Reduktion der Förderintensität (Fördermittel/Investitionsvolumen) von 3,7% auf 2,4%.

Im zweiten Szenario (*Steuerszenario*) wird unterstellt, daß in Österreich im Bereich der Körperschaftsteuer eine Reform nach dem deutschen Muster erfolgt (vgl. Abschnitt 2.1). Dabei kann in unserem Modell natürlich nicht auf alle Parameter der deutschen Reform im Detail eingegangen werden. Die wichtigsten Änderungen im Bereich des Körperschaftsteuersatzes und im Bereich der steuerlichen Abschreibungen können im Konzept der Kapitalnutzungskosten allerdings berücksichtigt werden. In Deutschland ist der gespaltene Körperschaftsteuersatz (30% auf ausgeschüttete Gewinne, 40% auf einbehaltene Gewinne) auf einen einheitlichen Satz in Höhe von 25% gesenkt worden. Im Gegenzug wurden die Abschreibungssätze im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen von 30% auf 20% und im Bereich der Bauinvestitionen von 4% auf 3%

verringert. Durch die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen reduziert sich der Barwert der steuerlichen Abschreibungen um ca. 9%.

In Österreich liegt der einheitliche Körperschaftsteuersatz derzeit bei 34%. Zur Übertragung der deutschen Verhältnisse auf Österreich wird, mangels konkreter Hinweise auf die Ausschüttungspolitik, von einer Reduktion um 10%-Punkte ausgegangen, das heißt der KöSt-Satz wird in diesem Szenario auf 24% gesenkt. Gleichzeitig wird der Barwert der steuerlichen Abschreibungen wie in Deutschland um 9% gekürzt. Das dritte Szenario (*Steuer-Förder-Szenario*) stellt eine Kombination aus dem ersten und dem zweiten Szenario dar.

Die Wirkung einer Veränderung der Kapitalnutzungskosten auf die im sachgütererzeugenden Sektor getätigten Bruttoanlageinvestitionen wurde mittels eines ökonometrischen Ansatzes quantifiziert. Die geschätzten Elastizitäten der Bruttoanlageinvestitionen in bezug auf den Gewinn und die Kapitalnutzungskosten betragen 0,21 bzw. -0,16 (Anhang 4.2). Das bedeutet vereinfachend, dass ein Anstieg der Kapitalnutzungskosten von 10% die Investitionen um 1,6% senkt und ein Anstieg der Nettogewinne um 10% die Investitionen um 2,1% erhöht. Der für die Kapitalnutzungskosten gefundene Einfluß liegt damit innerhalb der Bandbreite der in anderen Studien gefundenen Werte (vgl. Abschnitt 2.3). Anhand der geschätzten Elastizitäten können nun die Auswirkungen der Steuerreform und des Wegfalls der Förderungen ermittelt werden. Die Veränderung der Kapitalnutzungskosten und der Gewinne in den drei Szenarien und die Auswirkungen auf die Investitionen sind in Übersicht 4.1.1 dargestellt.

Übersicht 4.1.1: Veränderungen von Gewinnen, User costs und Bruttoanlageinvestitionen in den Szenarien (in %)

	Veränderung des Gewinns nach Steuern	Veränderung der Kapitalnutzungskosten	Veränderung der Bruttoanlage-investitionen
Szenario 1	-2,83	1,98	-0,93
Szenario 2	5,70	0,29	1,17
Szenario 3	2,87	2,04	0,28

In Szenario 1 (*Förderszenario*) sinken die Gewinne wegen dem Wegfall eines Teils der EU-Fördermittel um 2,83%. Gleichzeitig steigen die Kapitalnutzungskosten um 1,98%. In Kombination mit der Preiselastizität (-0,16) und der Gewinnelastizität (0,21) ergibt sich eine Reduktion der realen Bruttoanlageinvestitionen um 0,93%.

Der leichte Anstieg der Kapitalnutzungskosten durch die Steuerreform (*Szenario 2*) ist auf die verschlechterten Abschreibungsbedingungen zurückzuführen, welche die Senkung des Steuersatzes mehr als aufwiegen. Der Besteuerungseffekt in den Kapitalnutzungskosten umfaßt allerdings nur die indirekten Wirkungen über die Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen, die steuerlichen Abschreibungen und die Fördermaßnahmen. Der Effekt auf die Investitionen, der sich aus der Erhöhung der Eigenfinanzierungskraft wegen der geringeren Steuerlast ergibt, wird durch die Gewinnvariable erfasst. Für die effektive Steuerlast wird eine Reduktion von 4%-Punkten unterstellt. Dies entspricht der Schätzung der EU-Kommission für die Auswirkungen der deutschen Steuerreform (siehe Abschnitt 2.1). Aufgrund der Annahmen über die Steuersenkung erhöhen sich die Gewinne in diesem Szenario um 5,7%. Insgesamt ergibt sich in diesem Szenario eine Erhöhung der Investitionen um 1,17%. Im Vergleich zum Basisszenario (weder Steuerreform, noch Wegfall der EU-Förderungen) steigen die Kapitalnutzungskosten in *Szenario 3* um 2,04%, während den Unternehmen infolge des Wegfalls der Förderungen und der gleichzeitig sinkenden Steuerbelastung per Saldo um 2,87% mehr Gewinn nach Steuern verbleibt. Dies hat zur Folge, dass die Investitionen um 0,28% steigen.

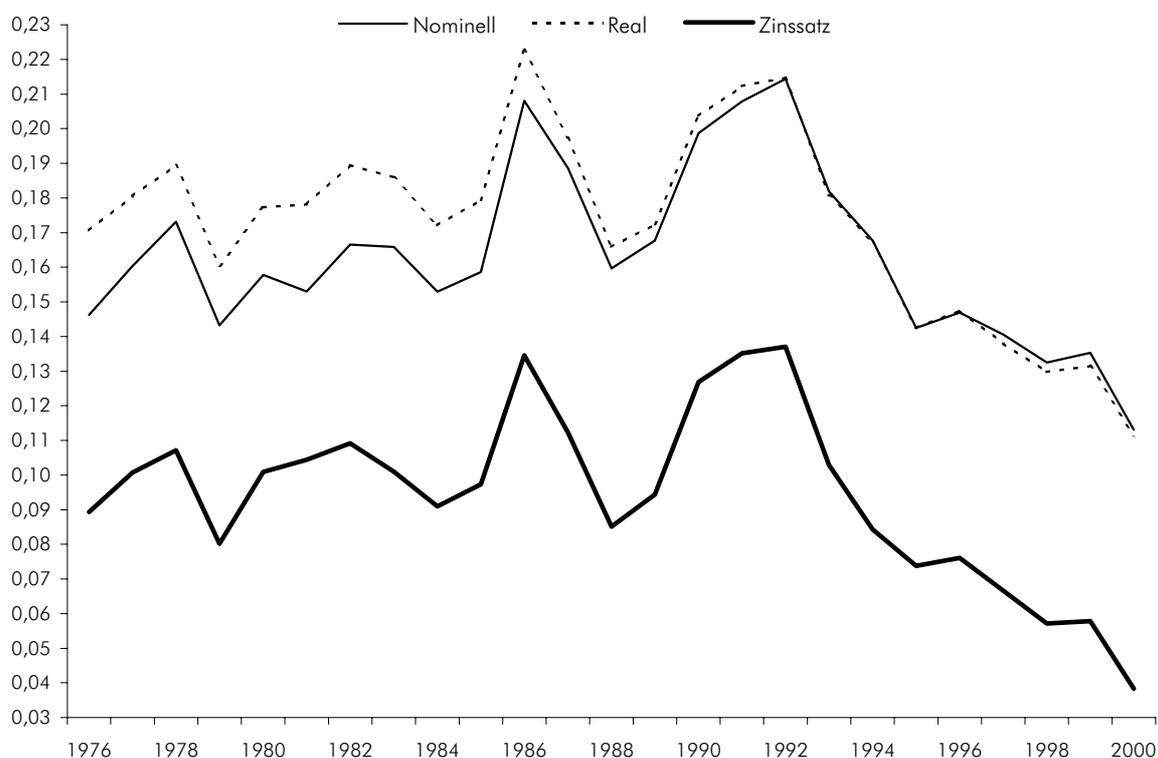
Schlußfolgerungen

Die Auswirkungen einer Steuerreform nach deutschem Muster und jene des Wegfalls der EU-Fördermittel auf die Kapitalnutzungskosten und die Investitionen können als relativ bescheiden eingestuft werden. Was den Besteuerungseffekt betrifft, so deckt sich dieses Ergebnis mit Erfahrungen in anderen Untersuchungen (vgl. *Chirinko, 1993, Chirinko et al., 1999* sowie *Harhoff – Ramb, 2001*). Der Einfluß der Kapitalnutzungskosten insgesamt auf die Investitionen ist zwar hinreichend belegt, erfahrungsgemäß aber kleiner als der Einfluß von Nachfrageänderungen (vgl. *Aiginger et al., 1985*). Darüber hinaus wird die Entwicklung der Kapitalnutzungskosten ganz wesentlich vom Zinsniveau bestimmt, daß durch die drei Szenarien nicht berührt ist (vgl. Abbildung 4.1.1).

Einschränkend ist zu wiederholen, daß nicht alle Parameter der deutschen Steuerreform in dem Modell berücksichtigt werden konnten. Darüber hinaus ist anzumerken, dass sich die Reform sehr unterschiedlich auf die einzelnen Branchen und Unternehmen auswirkt. Arbeitsintensive Industrien und Dienstleistungen dürften von der Reform mehr profitieren als kapitalintensive Branchen, die stärker von den verschlechterten Abschreibungsbedingungen betroffen sind. Aus diesem Grund sind die für die Sachgütererzeugung gefundenen Einschätzungen nur bedingt auf die Gesamtwirtschaft übertragbar. Selbst innerhalb der Sachgütererzeugung sind unterschiedliche

Auswirkungen der Steuerreform zu erwarten. Insbesondere ist auch die Art der Finanzierung für die Auswirkungen der Reform maßgebend. Die Untersuchung von *Harhoff - Ramb* (2001), welche die Auswirkungen der deutschen Reform im Bereich der Körperschaftsteuer auf Kapitalnutzungskosten und Investitionen in Deutschland zum Gegenstand hat, kommt zu dem Ergebnis, dass die Kapitalnutzungskosten nach der Reform für das durchschnittliche Unternehmen um 2,2% steigen werden. In ihrem Modell ergibt sich dadurch eine Reduktion der Investitionen in Höhe von 0,92%. In Kombination mit den hier gefundenen Ergebnissen ist daher kaum davon auszugehen, daß eine Steuerreform nach deutschem Vorbild zu wesentlichen Investitionsimpulsen in Österreich führen würde.

Abbildung 4.1.1: Kapitalnutzungskosten und Realzins



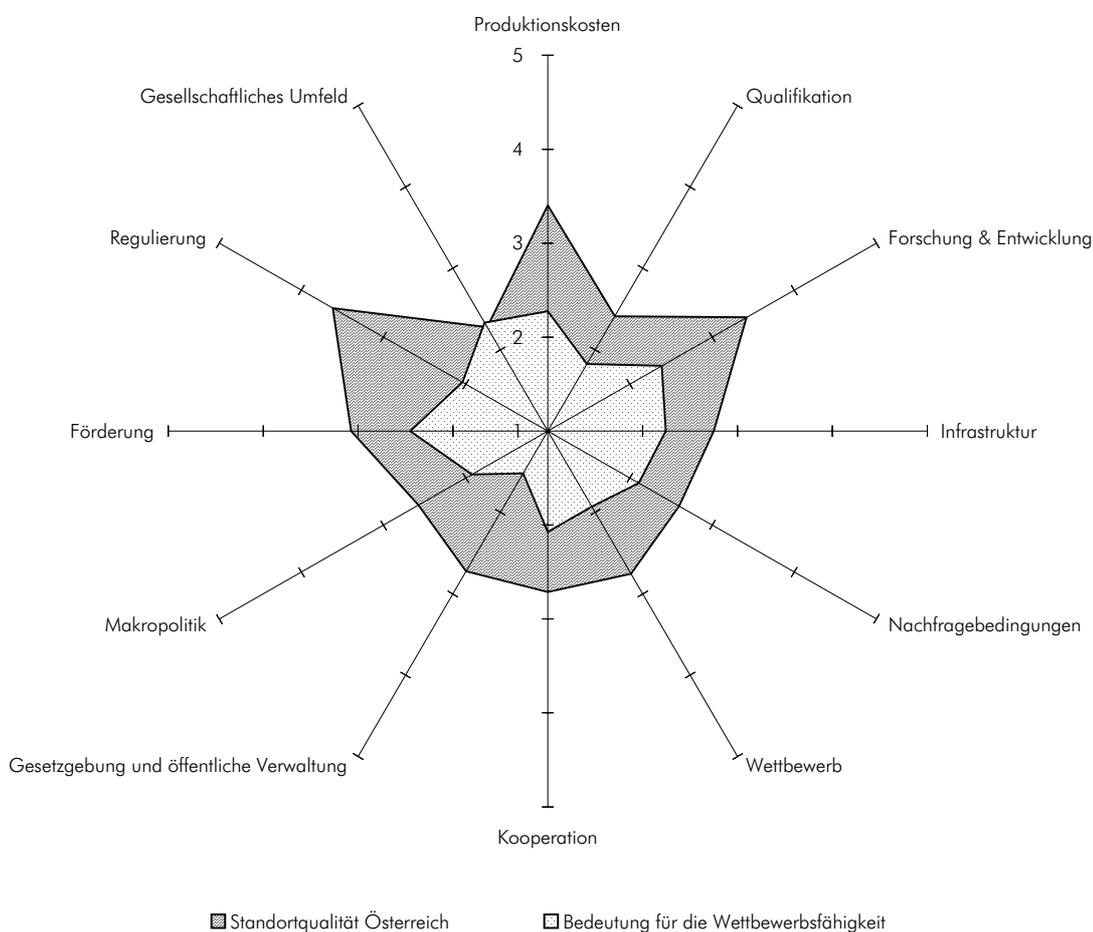
Q: WIFO-Berechnungen.

4.2 Österreichs Standortprofil in der Untersuchung von *Aiginger – Peneder* (1997)

Im Mai 1997 wurde vom WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten eine umfangreiche schriftliche Befragung der Geschäftsführer und Vorstände der

wichtigsten in Österreich tätigen Industrieunternehmen zur Attraktivität des Industriestandortes Österreich durchgeführt. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Einbeziehung von in Österreich tätigen multinationalen Konzernen gelegt. Von den 171 Antworten stammen rund 40% von Unternehmen, die Teil eines multinationalen Konzerns mit Zentrale im Ausland sind. Je 30% bezeichneten sich selbst als multinationale Konzerne mit Stammsitz in Österreich bzw. als rein nationale Unternehmen.

Abbildung 4.2.1: Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit



Q: Aiginger – Peneder (1997).

Abbildung 4.2.1 zeigt die aggregierten Resultate der Befragung für zwölf Obergruppen unterschiedlicher Standortfaktoren. Die angegebenen Werte entsprechen dem Durchschnitt der

Beurteilungen über alle Einzelfaktoren innerhalb der jeweiligen Obergruppen und zeigen ein allgemeines Bild der Stärken und Schwächen Österreichs als Industriestandort sowie der relativen Bedeutung unterschiedlicher Wettbewerbsfaktoren.

Das in der Befragung verwendete Schulnotensystem von 1 bis 5 bedingt, daß in der Abbildung ein Faktor umso bedeutender bzw. in Österreich umso vorteilhafter ausgeprägt ist, je enger sich die dargestellte Fläche in den Netzdiagrammen an den Mittelpunkt anlegt, d.h. je näher die Noten bei 1 sind. Die aus der relativen Bedeutung der Faktoren gewonnene Fläche wurde außerdem über jene der relativen Attraktivität in Österreich gelegt. Die grau schattierte Fläche zeigt somit die Differenz aus beiden Werten und damit das Ausmaß und die Dringlichkeit georteter Standortdefizite. Je größer die verbleibende, schattierte Fläche ist, desto größer wird in der Befragung der politische Handlungsbedarf eingeschätzt.

Alle zwölf Obergruppen wurden in der Befragung als wichtige Einflußgrößen der Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Es fällt auf, daß den staatlichen Institutionen und Aktivitäten eine besonders große Verantwortung für die Qualität eines Industriestandortes zugesprochen wurde. Durch die Kategorie *Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung*, die sowohl grundlegende Voraussetzungen wie die politische Stabilität und Rechtssicherheit eines Landes als auch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung umfaßt, fühlten sich die Unternehmen zum damaligen Zeitpunkt in ihrer Wettbewerbsposition am stärksten betroffen. Auch die Gestaltung der *makroökonomischen Rahmenbedingungen* – darunter v.a. die integrationspolitischen Weichenstellungen in Richtung europäischer Binnenmarkt und Währungsunion – gehört zu den als besonders wichtig eingeschätzten Einflußgrößen. Daneben traten noch die *Qualifikation der Beschäftigten* sowie die *Öffnung der Märkte zu mehr Wettbewerb* hervor. Abbildung 4.2.1 faßt aber auch die Aussagen über die Attraktivität Österreichs im Vergleich zu alternativen Standorten zusammen. Die auffallendsten Stärken werden dabei im *gesellschaftlichen Umfeld* und der *Qualifikation der Arbeitskräfte* gemessen. Negativ wurden in ihrer Gesamtheit die *Produktionskosten*, *Forschung und Entwicklung* sowie mit der schlechtesten Note das *Regulierungssystem* beurteilt.

Für den Zweck der aktuellen Untersuchung sind v.a. die Ergebnisse für die beiden Bereiche der Produktionskosten sowie der Förderungen relevant. Beide wurden als wichtig, aber im Vergleich zu den oben genannten Gruppen weniger dringliche Wettbewerbsfaktoren eingestuft. Den Produktionskosten wurde dabei eine etwas größere Bedeutung zugesprochen als den Förderungen. Innerhalb der unterschiedlichen Kostenfaktoren fällt jedoch auf, daß sich die Unternehmen in ihrer

Wettbewerbsfähigkeit am meisten durch die Steuerbelastung betroffen sehen (Übersicht 4.2.1). Die Mehrzahl der Antworten ging von einer zunehmenden Bedeutung des Steuerwettbewerbs zwischen Standorten aus. Die Attraktivität Österreichs wurde in dieser Hinsicht als durchschnittlich eingestuft. Bei den Förderungen wurde besonders die Bedeutung solcher Maßnahmen hervorgehoben, die sich auf die Unterstützung von Forschung und Entwicklung richten. In diesem Förderbereich wurde auch die größte Zunahme an Bedeutung vorausgesehen.

Übersicht 4.2.1: *Ausgewählte Ergebnisse für „Produktionskosten“ und „Förderungen“ aus Aiginger – Peneder (1997)*

Produktionskosten	Bedeutung	Veränderung	Österreich
Arbeitskosten für hochqualifizierte Arbeitskräfte	2,12	+	3,07
Arbeitskosten für Arbeitskräfte mit guter Ausbildung	1,85	+	3,25
Arbeitskosten für Arbeitskräfte ohne spezielle Ausbildung	2,56	=	3,85
Kapitalkosten	2,35	=	2,60
Transportkosten	2,48	+	3,11
Energiekosten	2,28	+	3,66
Telekommunikationskosten	2,28	+	3,95
Kosten für Betriebsflächen, Immobilienerwerb u.ä.	2,97	=	3,18
Aufwand für die Einhaltung von Umweltvorschriften	2,16	++	3,75
Aufwand f. sonst. Vorschriften u. administrative Auflagen	2,15	+	4,09
Unternehmensbesteuerung	1,82	+	2,91
Förderungen			
Investitionsförderung	2,30	=	2,86
Förderung von Forschung und Entwicklung	1,94	++	3,23
Exportförderung	2,26	+	2,95
Förderung von Betriebsansiedlungen	2,78	=	3,01
Sonstige Förderungen, welche ...	2,97	=	3,32

Bedeutung: „Wie wichtig ist der betreffende Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit Ihres Unternehmens?“
 1 = Sehr wichtig 2 = Wichtig 3 = Durchschnittlich 4 = Wenig wichtig 5 = Nicht wichtig

Veränderung: „Wie wird sich die Bedeutung dieses Faktors für Ihr Unternehmen in Zukunft verändern?“
 + = Zunehmen = = Gleichbleiben - = Abnehmen

Österreich: „Wie attraktiv ist Österreich im Vergleich zu alternativen Standorten bezüglich dieses Faktors?“
 1 = Sehr gut 2 = Gut 3 = Durchschnittlich 4 = Schlecht 5 = Sehr schlecht

Q: Aiginger – Peneder (1997).

Mit der Studie wurden zwei Zielsetzungen verfolgt: Erstens sollte die Identifizierung von relativen Stärken und Schwächen konkrete Anhaltspunkte zur Herausbildung standortpolitischer Prioritäten liefern. Drei Schwerpunkte traten damals als vordringliche Aufgaben hervor: (a) eine umfassende Reform der Verwaltung; (b) die Flexibilisierung der Arbeitszeiten; und (c) eine offensive Innovations-

und Gründungspolitik. Das zweite Ziel der Untersuchung bestand in der Erstellung eines für internationale Investoren attraktiven und glaubhaften Standortprofils, das folgendermaßen zusammengefaßt wurde: (a) Österreich ist ein Industriestandort mit hoher Lebensqualität und stabilen sozialen und politischen Rahmenbedingungen. (b) Österreich ist ein Industriestandort mit qualifizierten und motivierten Arbeitskräften. (c) Österreich ist ein sowohl in West- als auch in Osteuropa integrierter Industriestandort.

4.3 Produktionskosten als Investitions- und Standortdeterminanten - Die Sicht der Unternehmen in der Befragung 2001

Das WIFO hat im November 2001 neuerlich eine (mündliche) Befragung unter leitenden Angestellten und Geschäftsführern von Unternehmen in der österreichischen Sachgütererzeugung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Befragung sollten als aktuelle Ergänzung, und nicht als Fortführung der Studie von Aiginger - Peneder (1997) gesehen werden. Im Gegensatz zur schriftlichen Befragung in der früheren Studie, die inhaltlich breiter angelegt war und ungleich mehr Standort- und Wettbewerbsfaktoren berücksichtigen konnte, konzentriert sich die aktuelle Umfrage - entsprechend der Aufgabenstellung der Studie - im wesentlichen auf die Produktionskosten als Investitions- und Standortdeterminanten.

Struktur der befragten Unternehmen

Insgesamt wurden 412 Unternehmensleiter befragt. Davon 100 von kleinen Unternehmen (50 bis 99 Beschäftigte), 212 von mittelgroßen Unternehmen (100 bis 499 Beschäftigte) und 100 von großen Unternehmen (über 500 Beschäftigte). 37% der Unternehmen sind an anderen Unternehmen in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten beteiligt oder verfügen über Produktionsstätten dort. Etwa ebenso viele, nämlich 33%, verfügen über Beteiligungen oder Produktionsstätten in Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien oder der Slowakei. Rund 29% der befragten Unternehmen sind Teil eines multinationalen Konzerns mit Zentrale im Ausland, 20% sind Unternehmen, die sich selbst als multinationaler Konzern mit Stammsitz in Österreich bezeichnen. Die restlichen 51% sind Unternehmen, die nicht Teil eines multinationalen Konzerns sind.

Senkung der Lohnnebenkosten ist wichtigstes Anliegen

Auf die einleitende Frage, welche Maßnahme den Standort Österreich aus Sicht der Unternehmen attraktiver machen würde, gaben 56% der Befragten die Senkung der Lohnnebenkosten an. Weit abgeschlagen folgen mit 14% die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und mit 11% die Senkung der

Unternehmensteuern. Eine geringere Bedeutung haben Verwaltungsvereinfachungen (7%), Forcierung von Forschung und Entwicklung (7%), Ausbau der Infrastruktur (2%) und höhere Förderungen (2%). Auch in der Einschätzung zur zweitwichtigsten Maßnahme wurde die Senkung der Lohnnebenkosten am häufigsten genannt (22%). Etwa gleiche Bedeutung haben hier die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte (16%), Verfahrensvereinfachungen (17%) sowie Forcierung der Forschung, Ausbildung und Technologie (16%) und Senkung der Unternehmensteuern (17%).

Übersicht 4.3.1: Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität

	Gesamt	Beschäftigte		
		50 bis 99	100 bis 499	500 und mehr
		% der Befragten		
Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	14	8	17	12
Vereinfachung von Verwaltungsverfahren	7	6	9	5
Forcierung von Forschung, Ausbildung und Technologie	7	3	8	8
Ausbau der Infrastruktur	2	3	1	4
Höhere Förderungen für Unternehmen	2	5	0	1
Senkung der Unternehmenssteuern	11	10	9	15
Senkung der Lohnnebenkosten	56	61	54	54

Q: WIFO-Unternehmensbefragung Dezember 2001.

Die Senkung der Lohnnebenkosten hat für alle Unternehmen, unabhängig von der Größenklasse, die weitaus größte Bedeutung. Innerhalb der Größenklassen gibt es jedoch Unterschiede. Für die kleineren Unternehmen spielen die Lohnnebenkosten mit 61% eine etwas größere Rolle als für mittelgroße (54%) oder große Unternehmen (54%). Dementsprechend schätzen auch Töchter internationaler Konzerne (50%) bzw. Unternehmen mit Beteiligungen im Osten (48%) die Rolle der Lohnnebenkosten etwas geringer ein als rein österreichische Unternehmen (61%). Eine Senkung der Unternehmensteuern wird von kleinen (10%) und mittelgroßen Unternehmen (9%) weniger stark bevorzugt als von den großen Unternehmen (15%).

Unternehmensteuern

Etwa 2/3 der Unternehmen (68%) geben an, starker Konkurrenz aus anderen EU-Ländern ausgesetzt zu sein. Davon sehen allerdings 49% in Bezug auf ihre steuerliche Position gegenüber den Wettbewerbern aus der EU keine wesentlichen Unterschiede. 29% geben an, was

Unternehmensteuern betrifft, eher im Nachteil zu sein, während 9% eher einen Vorteil sehen. Interessant ist, dass sich die kleinen Unternehmen stärker im Nachteil sehen (40%). Überdurchschnittlich im Vorteil sehen sich Unternehmen mit 250 bis 500 Beschäftigten (17%).

Eine Steuerreform nach dem Muster Deutschlands, bei der die Steuersätze für Unternehmen erhöht und im Gegenzug Steuerbegünstigungen eingeschränkt würden, befürworten 53% der Befragten. 34% würden einer solchen Reform neutral gegenüber stehen, nur 6% reagierten ablehnend. Am stärksten würde eine solche Reform von den größten Unternehmen begrüßt werden (61%), in den kleinen Unternehmen finden sich wesentlich weniger Befürworter (45%). Dagegen ist die Ablehnung bei den kleinen Unternehmen am stärksten (15%). Bei der Einschätzung zu dieser Frage gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Unternehmen mit oder ohne Auslandsverflechtungen.

Übersicht 4.3.2: Steuerreform nach deutschem Vorbild

	Gesamt	Beschäftigte		
		50 bis 99	100 bis 499	500 und mehr
		% der Befragten		
Begrüßen	53	45	53	61
Ablehnen	6	15	2	5
Neutral	34	30	37	31

Q: WIFO-Unternehmensbefragung Dezember 2001.

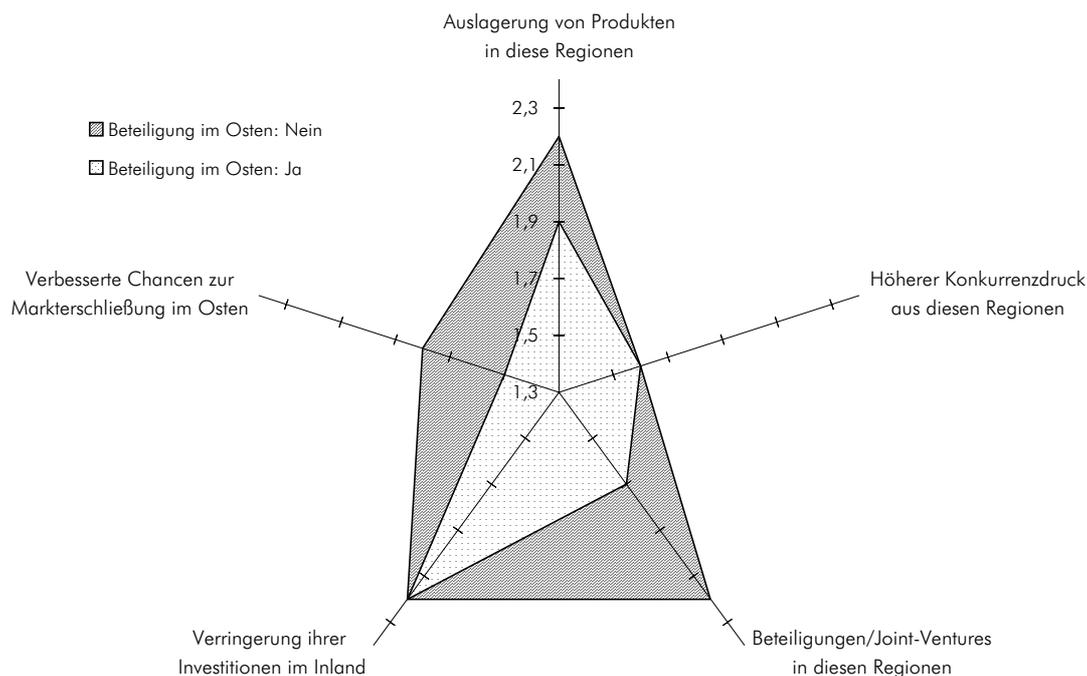
Reform der Strukturfonds

Ab 2007 werden im Zuge der EU-Osterweiterung in den neuen Mitgliedsländern Regionen mit attraktiven Förderbedingungen entstehen. Gleichzeitig wird Österreich voraussichtlich einen erheblichen Teil seiner Regionalförderung verlieren. Die Unternehmen wurden befragt, ob sie aus heutiger Sicht mit Auswirkungen dieser Veränderungen auf ihr Unternehmen rechnen bzw. welche Auswirkungen sie am ehesten erwarten. Mit Auswirkungen auf ihr Unternehmen rechnen 40% der Befragten, 53% rechnen mit keinen Auswirkungen. Auch diese Einschätzung ergibt sich unabhängig von der Unternehmensgröße und von der internationalen Verflechtung.

In der Beurteilung (1=sicher, 2=vielleicht, 3=sicher nicht) möglicher Auswirkungen und möglicher Strategien der Unternehmen, sehen jene Unternehmen, die mit Auswirkungen rechnen, einerseits einen höheren Konkurrenzdruck aus diesen Regionen (1,6), andererseits aber auch verbesserte

Chancen zur Markterschließung (1,7). Weniger sicher scheinen die Auslagerung von Produktion (2,1) und die Beteiligungen oder Joint-Ventures in diesen Regionen (2,0). Mit einer Verringerung ihrer Investitionen im Inland rechnen die Unternehmen am wenigsten (2,2). Hier zeigt sich allerdings die pessimistischere Einschätzung der kleineren Unternehmen. Diese sehen wesentlich stärkeren Konkurrenzdruck (1,4) und geringere Marktchancen (1,9). Erwartungsgemäß rechnen die größten Unternehmen stärker mit einer Auslagerung der Produktion (1,8) und mit Joint-Ventures in den neuen Regionen (1,8). Unternehmen, die bisher schon Beteiligungen im Osten haben, zeigen im Vergleich mit jenen Unternehmen, die noch nicht im Osten aktiv sind, wesentlich mehr Optimismus, insbesondere bei der Einschätzung der Marktchancen (1,5) und bei der Beurteilung zukünftiger Beteiligungen und Joint-Ventures (1,7) (Abbildung 4.3.1; wieder zeigen Werte nahe dem Mittelpunkt wegen des Schulnotensystems eine größere Bedeutung einer Strategie).

Abbildung 4.3.1: Auswirkungen durch EU-Osterweiterung und Verlust der Regionalförderung



Q: WIFO-Unternehmensbefragung Dezember 2001.

Steuern vs. Förderungen

Neben einer Einwirkung auf die Lohnnebenkosten verbleiben dem Staat vor allem Maßnahmen im Bereich der Steuer- oder Förderpolitik um die Standortattraktivität zu erhöhen. Die Unternehmen wurden daher befragt, in welchem der beiden Bereiche sie Maßnahmen bevorzugen würden. Ein überwältigender Anteil von 86% der Befragten spricht sich für niedrigere Steuern aus, nur 11% würden höhere Förderungen bevorzugen. Unter der Annahme, dass nur förderpolitische Maßnahmen in Frage kämen, sprechen sich 33% für Förderungen von Produktionsanlagen und Betriebsgebäuden aus und 32% für Förderungen in den Bereichen Technologie, Innovation und Forschung. Angesichts des relativ kleineren Prozentsatzes der Firmen, die forschen (Forschungsbeteiligung), wird diesem Faktor von den Unternehmen eine größere Bedeutung zuerkannt. 21% würden Förderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern befürworten. Nur jeweils 5% wollten Investitionen in den Umweltschutz bzw. Kooperationen und Unternehmensnetzwerke gefördert sehen.

Übersicht 4.3.3: Steuern vs. Förderungen

	Gesamt	Beschäftigte		
		50 bis 99	100 bis 499	500 und mehr
	% der Befragten			
Niedrigere Steuern	86	77	88	92
Höhere Förderungen	11	20	9	7
Weiß nicht/keine Angabe	2	3	2	1

Q: WIFO-Unternehmensbefragung Dezember 2001.

Nach Größenklassen zeigen sich einige interessante Verlaufsmuster. Je kleiner das Unternehmen, desto wichtiger sind Förderungen in den Bereichen Produktionsanlagen und Betriebsgebäude bzw. Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Kleine Unternehmen räumen vor allem der Aus- und Weiterbildungsförderung mit 30% einen relativ hohen Stellenwert ein. Umgekehrt nimmt die Bedeutung der Forschungs- und Technologieförderung mit der Unternehmensgröße zu. Bei Töchtern internationaler Konzerne und bei Unternehmen mit Ostbeteiligungen nimmt die Forschungs- und Technologieförderung den ersten Rang ein (38% bzw. 40%).

4.4 Zusammenfassung des Kapitels

Die Befragung hatte den Zweck, die standortpolitische Bedeutung der Lohnnebenkosten, der Steuern und der Förderungen aus Sicht der Unternehmen zu ermitteln. Wie die Untersuchung von *Aiginger - Peneder (1997)* gezeigt hat, werden Produktionskosten und Förderungen aus standortpolitischer Sicht als wichtig angesehen. Es ist aber zu berücksichtigen, dass sie durch qualitätsorientierte Standortfaktoren (wie z.B. Humankapital, F&E, Zuverlässigkeit und Effizienz der öffentlichen Leistungen) ergänzt werden müssen. In der aktuellen Befragung nimmt die Senkung der Lohnnebenkosten unter den zur Wahl gestellten politischen Maßnahmen für alle Unternehmen, unabhängig vom Grad der Auslandsorientierung, eine dominierende Stellung ein. Im Vergleich dazu kommt der Steuerbelastung als Teil der Produktionskosten weniger Bedeutung zu. Die Mehrzahl der Unternehmen sieht sich steuerlich mit den Wettbewerbern aus der EU im wesentlichen gleich- oder besser gestellt. Im Nachteil sehen sich in erster Linie die kleinen Unternehmen, die einerseits weniger im internationalen Wettbewerb stehen, andererseits aber aufgrund der geringeren internationalen Verflechtung auch über weniger steuerpolitischen Spielraum verfügen. Eine Steuerreform, wie sie jüngst in Deutschland erfolgt ist, würde die Mehrzahl der Unternehmen, unabhängig von der Größe und vom internationalen Verflechtungsgrad (Tochter eines internationalen Konzerns, Beteiligungen im Osten), begrüßen. Nur 6% der Befragten würden sie ablehnen. Die Unternehmen würden also einen niedrigeren Steuertarif besonders begrüßen, auch wenn seine Wirkung teilweise durch schlechtere Abschreibungsbedingungen kompensiert wird.

Die direkten Förderungen nehmen im Vergleich zu den Lohnnebenkosten und den Steuern eine verhältnismäßig geringere standortrelevante Rolle ein. Neun von zehn Unternehmen hätten lieber eine Steuersenkung als eine Erhöhung der Förderungen. Unter den Förderungen wird am ehesten einer Unterstützung von Forschung und Ausbildung ein hoher und steigender Stellenwert eingeräumt. Das gilt vor allem für große und international orientierte Unternehmen. Immerhin 40% der Unternehmen rechnen aber mit Auswirkungen der Reform der Strukturförderung auf ihr Unternehmen. Als Folge der Umschichtung der Fördermittel in die neuen Mitgliedsländer erwarten die kleinen Unternehmen stärkeren Konkurrenzdruck und geringere Marktchancen als der Durchschnitt. Unternehmen, die bereits über Beteiligungen oder Betriebsstätten in den EU-Erweiterungsländern verfügen, sind grundsätzlich optimistischer als solche, die noch nicht im Osten engagiert sind.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Lehner, G., Szopo, P., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, 1985.
- Aiginger, K., Peneder, M., Qualität und Defizite des Industriestandorts Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, 1997.
- Chirinko, R.S., Business fixed investment spending: Modelling strategies, empirical results, and policy implications, *Journal of Economic Literature*, XXXI, 1993, S. 1875-1911.
- Chirinko, R.S., Fazzari, S.M., Meyer, A.P., How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data, *Journal of Public Economics* (74), 1999, S. 53-80.
- Harhoff, D., Ramb, F., Investment and Taxation in Germany – Evidence from Firm-Level Panel Data, 2001, mimeo.
- Jorgenson, D.W., Capital theory and investment behavior, *American Economic Review*, 53, 1963, S. 247-259.
- MacKinnon, J. G., Critical values for cointegration tests, Chapter 13 in R. F. Engle and C. W. J. Granger (eds.), *Long-run Economic Relationships: Readings in Cointegration*, Oxford University Press, 1991.
- Newey, W., K. West, A simple positive semi-definite, heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance matrix, *Econometrica*, 55, 1987, S. 703-708.
- OECD, *Taxing Profits in a Global Economy*, Paris, 1991.
- Phillips, P.C.B., P. Perron, Testing for a unit root in time series regression, *Biometrika*, 75, 1988, S. 335-346.
- Sims, C.A., J. H. Stock, M. W. Watson, Inference in linear time series models with some unit roots, *Econometrica*, 58, 1990, S. 113-144.

Anhang 4.1 Das Konzept der Kapitalnutzungskosten

Die Kapitalnutzungskosten („user costs of capital“) bzw. Leihkosten des Kapitals („rental price of capital“) stellen die Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes in einem Unternehmen dar. Die Höhe der Kapitalnutzungskosten entspricht dem Mindestpreis, den ein ausschließlich durch Kredite finanzierter Kapitalgut-Leaser für eine Zeitperiode verrechnen muss, um positiven Gewinn zu erzielen. In der darauf folgenden Zeitperiode wird das Kapitalgut verkauft. Die wesentlichen Faktoren, welche den Mietpreis beeinflussen, sind die Kreditkosten, die ökonomische Abnutzungskosten und die erwartete Preissteigerungsrate des Kapitalguts. Unterstellt man vollkommenen Wettbewerb auf dem Markt für Kapitalleasing, so muss der Marktpreis gleich dem Mindestpreis sein. Sind die Kapitalnutzer indifferent zwischen Mieten und Kaufen, so müssen die Kapitalnutzungskosten genau dem Leasing-Preis entsprechen. Der Einfluss der Steuern auf die Kapitalnutzungskosten wurde 1963 von Jorgenson abgeleitet.

Nach der Berücksichtigung der Besteuerung und der Intensität der Regionalförderung, werden die realen Kapitalnutzungskosten wie folgt berechnet

$$U = \frac{(1-bt) \cdot r - \pi + \delta}{(1-\tau)} \cdot [1 - z\tau - i\tau - f]$$

Dabei bezeichnet r den nominalen Zinssatz, π die Rate der Inflation der Investitionsgüter, δ den Satz der ökonomischen Abschreibung. Alle andere Parameter bilden die Effekte der Besteuerung und der Regionalförderung ab. Die Kapitalnutzungskosten werden durch die Möglichkeit der steuerlichen Absetzung der Fremdkapitalzinsen reduziert. Die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung wirkt nur in dem Ausmaß, in dem die Investitionen tatsächlich fremdfinanziert sind. Der Gesamteffekt ist in der obigen Formel durch btr erfasst, worin b der Fremdfinanzierungsanteil und t der Körperschaftsteuersatz ist.

Der Anteil des Staates wird durch den Gewinnsteuerfaktor $1/(1-\tau)$ repräsentiert, wobei sich der relevante Steuersatz τ aus dem Gewerbesteuersatz g und dem Körperschaftsteuersatz t wie folgt errechnet: $\tau = g + (1-g) \cdot t$. Dessen Wirkung wird – neben der Steuerbegünstigung der Fremdfinanzierung - einerseits gedämpft durch die Reduzierung der Steuerbemessungsgrundlage aufgrund von steuerlichen Abschreibungen z , Investitionsfreibeträgen i sowie durch die Investitionsförderung. Die steuerlichen Abschreibungen ergeben sich aus dem Produkt von Gewinnsteuersatz und dem Barwert der steuerlichen Abschreibungsraten z . Ebenso kann man die steuersenkende Wirkung eines Investitionsfreibetrages i und einer Investitionsförderung f berücksichtigen, wobei f die Förderintensität ist. Letztere wird als der Anteil der Fördermittel an dem gesamtem Investitionsvolumen errechnet.

Anhang 4.2 Das Investitionsmodell

Die Wirkung einer Veränderung der Kapitalnutzungskosten auf die im sachgütererzeugenden Sektor getätigten Bruttoanlageinvestitionen wurde mittels eines ökonometrischen Ansatzes quantifiziert. Die Untersuchungsperiode erstreckt sich auf den Zeitraum 1976-2000.

Die zu erklärende Variable Bruttoanlageinvestitionen (I) erweist sich als nicht-stationär in logarithmierten Niveauwerten. Der durchgeführte Test nach *Phillips - Perron* (1988) weist eine Teststatistik von -1,69 auf, womit die Nullhypothese der Nichtstationarität nicht verworfen werden kann. Die von *MacKinnon* (1991) vorgelegten kritischen Werten lauten -3,73 (1%), -2,99 (5%) bzw. -2,63 (10%), wobei das jeweilige Signifikanzniveau in Klammern angegeben ist. Der selbe Test für erste Differenzen der logarithmierten Bruttoanlageinvestitionen verwirft obige Nullhypothese mit der Teststatistik von -3,87. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass für die Modellierung der Bruttoanlageinvestitionen ein $I(1)$ Prozess am besten geeignet ist. Als erklärende Variablen werden der Gewinn nach Abzug der Steuern (G), die Kapitalnutzungskosten (U), der Nettokapitalstock (K) und die Bruttowertschöpfung (Q) zu Preisen 1995, verwendet.

Konkret hat die geschätzte Investitionsgleichung die folgende Form:

$$\Delta \log(I_t) = \underbrace{7,21}_{7,48} + \underbrace{0,21}_{3,92} \cdot \Delta \log(G_{t-1}) + \underbrace{0,21}_{3,19} \cdot \Delta \log(U_t) - \underbrace{0,37}_{-3,11} \cdot \Delta \log(U_{t-1}) - \underbrace{2,83}_{-7,66} \cdot \log\left(\frac{K_{t-1}}{Q_{t-1}}\right) - \underbrace{0,93}_{-7,33} \cdot \log(Q_{t-1}) + \text{dummies} + \varepsilon_t,$$

wobei Δ den Differenzenoperator und \log den natürlichen Logarithmus bezeichnet. In dieser Gleichung wird die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttoanlageinvestitionen durch die Veränderung der Ertragslage in der Vorperiode als Bestimmungsgröße für die Selbstfinanzierungskraft, der Kapitalnutzungskosten in der laufenden Periode und in der Vorperiode, und dem Ausmaß der Fehlanpassung des Kapitalstocks („error correction“) in der Vorperiode erklärt. Langfristig wird, bedingt durch die angenommene Produktionstechnologie, ein konstanter Kapitalkoeffizient unterstellt.

Bei der Berechnung der Standardfehler (und somit auch der t-Werte) wurde auf die von *Newey - West* (1987) eingeführte Methodologie zurückgegriffen, um die Konsistenz der Standardfehler auch bei einem heteroskedastischen Störprozess ε_t zu gewährleisten. Eine detaillierte ökonometrische Analyse zur oben dargestellten Gleichung und deren Annahmen über den Störprozess ε_t findet man in *Sims et al.* (1990). Drei Dummyvariablen (für die Jahre 1982, 1989 und 1994) helfen einmalige, im Modell nicht hinreichend gut abgebildete Schwankungen der Bruttoanlageinvestitionen besser zu erfassen.

Mit Hilfe der geschätzten Koeffizienten lässt sich die Größenordnung der Wirkung der erklärenden Variablen auf die Bruttoanlageinvestitionen abschätzen. Ausschlaggebend ist dabei die Elastizität der realen Bruttoanlageinvestitionen in bezug auf die jeweilige erklärende Variable. Diese gibt an, um wie viel Prozent sich die Bruttoanlageinvestitionen verändern, wenn der Wert der erklärenden Variablen um ein Prozent erhöht wird. Die Elastizitäten der realen Bruttoanlageinvestitionen in bezug auf Gewinn und die Kapitalnutzungskosten sind in unserem Fall durch die Summe der vor der erklärende Variable stehenden Koeffizienten gegeben und betragen 0,21 bzw. -0,16. Dies bedeutet beispielsweise, dass mit einem Anstieg der realen Kapitalnutzungskosten um 1%, *ceteris paribus*, mit einem Rückgang der realen Bruttoanlageinvestitionen um 0,16 % zu rechnen ist.

5. Upgrading von Standorten

Dieser Abschnitt soll die Bedeutung der Faktoren Steuern, Lohnnebenkosten und Regionalförderung in den Kontext zu anderen wichtigen Bestimmungsfaktoren für den österreichischen Wirtschaftsstandort stellen. Die Veränderung der Rahmenbedingungen und mögliche Strategien bei zunehmender Konkurrenz durch billige Anbieter werden zusammengefasst. Die österreichische Position wurde schon in mehreren internationalen und nationalen Studien analysiert. Kernelemente einer Strategie zum Upgraden des Wirtschaftsstandortes und Strategielinien werden skizziert. Ihre detaillierte Ausführung übersteigt den Rahmen der Studie.

5.1 Veränderung der Rahmenbedingungen

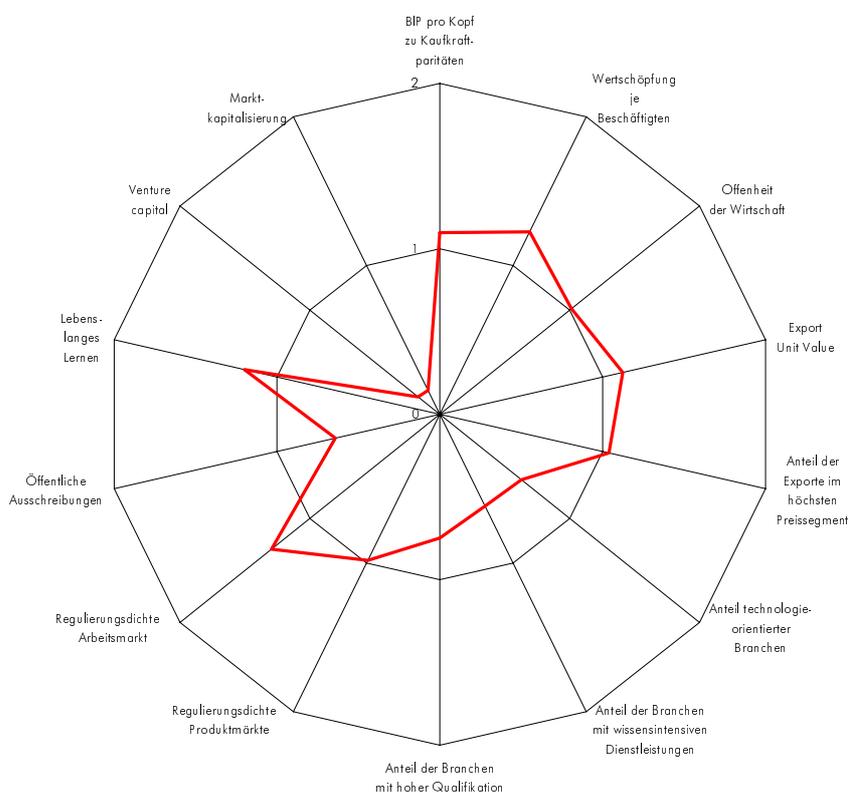
Im letzten Jahrzehnt haben sich die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Österreich entscheidend geändert. Diese Veränderungen lassen sich in den folgenden Punkten zusammen:

- *Globalisierung*: Die Entscheidungen über Produktion, Konsum und Investitionen werden immer mehr in weltweiter Perspektive getroffen. Europa steht selbst bei hochwertigen Waren in intensivem Wettbewerb mit den USA und mit Japan. Auf der anderen Seite verstärkt sich der Konkurrenzdruck von Ländern mit deutlich niedrigeren Produktionskosten. Weltweit agierende Firmen optimieren ihre Produktion, indem sie hochwertige Produktionskomponenten in entwickelten Ländern und einfache Komponenten an billigen Produktionsstandorten herstellen und so günstiger anbieten als Firmen, die ihre gesamte Wertschöpfungskette in einem Land abwickeln. Billige Vorlieferungen können mit bester Technologie kombiniert werden. Die Wirtschaftspolitik wird durch weltweit agierende Firmen eingeschränkt.
- *Multinationale Firmen*: Ein immer größerer Teil der Exporte wird durch Firmen getätigt, die an mehr als einem Produktionsstandort tätig sind. Die Internationalisierung begann mit Exporten von Waren, aber auch von Wissen, Dienstleistungen und Investitionen. In der nächsten Stufe wurden Produktionsstandorte zur Ausweitung des Marktpotentials und zur Nutzung billiger Inputs getätigt. Jetzt werden die Standorte zu Regionalzentralen gebündelt, die teils nach Kostenkriterien, aber auch zunehmend nach Humankapital, Dienstleistungen, Infrastruktur, Technologien und Wissensbasis ausgewählt werden. Sanfte Standortfaktoren wie Kultur, Freizeitangebot, Politische Stabilität und öffentliche Sicherheit spielen eine ergänzende Rolle.

- *Integration*: Österreich ist durch den Beitritt zur EU und die folgende Vertiefung Europas zum Einheitlichen Europäischen Markt (Single Market) und zuletzt zur Währungsunion verschärfter Konkurrenz innerhalb der EU ausgesetzt. Der nationale Handlungsspielraum ist kleiner geworden, Förderungen und Auftragsvergabe müssen umgestellt werden, Wettbewerbsregeln sind so gestaltet, dass auch kleine Kostenunterschiede in manchen Branchen zu großen Verschiebungen der Marktanteile führen können.
- *Ostöffnung und Osterweiterung*: Für Österreich ist erstens in unmittelbarer Nähe ein neuer dynamischer Markt entstanden. Zweitens sind für einfache, nicht differenzierte Produkte Konkurrenten dazugekommen, deren Kostenvorteile so groß sind, dass sie nicht durch defensive wirtschaftspolitische Maßnahmen kompensiert werden können. Die Produktivität der Beitrittswerber ist auch noch geringer, sodass sich niedrigere Löhne noch nicht im selben Masse in niedrigen Stückkosten niederschlagen. Doch könnte der Aufholprozess in der Produktivität durch Technologietransfer und Lernprozesse schneller erfolgen als jener bei den Löhnen. Die Nähe der Beitrittswerber stellt drittens auch eine besondere Chance für Österreich dar, da für Österreich die schon erwähnte günstige Kombination anspruchsvoller Inputs und billiger Produktion in unmittelbarer räumlicher Nähe möglich ist.
- *Technologie*: Der sichtbarste Technologiesprung ist durch die Informations- und Kommunikationstechnologien eingetreten. Die Technologien haben das europäische Wachstum in den neunziger Jahren um vielleicht ein halbes, das US-Wachstum um fast einen ganzen Wachstumspunkt gehoben. Ähnlich dynamische Entwicklungen spielen sich etwa im Bereich der Chemie, der Biotechnologie, der Lasertechnik, der Nanotechnologie, der Kultur und der Gesundheitswissenschaft an. Viele Dienstleistungsberufe haben sich durch die neuen Technologien verändert, ebenso wie Ausbildung, Forschung, Kommunikation und der Sektor der Kreativwirtschaft. Wieder haben Firmen mit internationalem Horizont, mobilen, flexiblen Arbeitskräften und änderungsorientierter interner Organisation entscheidende Wettbewerbsvorteile.
- *New Economy*: Wissen wird zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Die Europäische Union hat sich das Ziel gesetzt, zum wettbewerbsstärksten, wissensbasierten Wirtschaftsraum zu werden. Die Dienstleistungskomponente und die Anpassung der Leistungen an die Kundenwünsche bestimmen den Absatz der Industrieprodukte. Informationsaufbereitung, -verdichtung und Kommunikation werden für Konkurrenzfähigkeit und Wirtschaftsstandort immer wichtiger.

- Finanzielle Knappheit und neues Management im öffentlichen Sektor:* Der öffentliche Sektor hat in vielen Ländern fast die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Leistung erreicht. Seine Größe und Effizienz wird zu einer zentralen Determinante der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit. Er wird in vielen Ländern unter dem Druck neuer Aufgaben, aus Effizienzgründen und Wettbewerbsüberlegungen und nicht zuletzt unter dem Streben nach finanzieller Disziplin reorganisiert. Methoden des privaten Managements werden übernommen, Ziele werden definiert, ihre Einhaltung an Indikatoren gemessen. Wettbewerb innerhalb des öffentlichen Sektors wird forciert, die Kosten externer Erbringung öffentlicher Leistungen werden überprüft.

Abbildung 5.1.1: Produktivität und Rahmenbedingungen



Werte innerhalb (außerhalb) des Unit Circles (1) zeigen eine schlechtere (bessere) Position Österreichs im Vergleich zur EU, in der Regel Werte für 1998.

Q: Aiginger et al. (2001).

5.2 Strategien bei zunehmender Konkurrenz

Europa wird in diesem Prozess immer mehr zu einem teuren Produktionsstandort. Die Lohnkosten pro Stunde sind aus verschiedenen Gründen absolut schwer vergleichbar, unter anderem verschieben sie sich durch die Währungsschwankungen. Internationale Vergleiche zeigen, dass die Lohnkosten je Stunde in Europa etwa gleich hoch liegen²⁰ wie in den USA und in Japan. Berücksichtigt man noch, dass die Produktivität (besonders im industriellen Sektor) in den USA höher ist, so unterstreicht das die Position Europas als teurer Produktionsstandort. Europa ist dennoch international wettbewerbsfähig, wie sich etwa in der positiven Handelsbilanz der EU für Industriewaren zeigt. Der Kern dieses Erfolges im Außenhandel liegt darin, dass es den EU-Mitgliedsländern gelungen ist, die Produktion in die höheren Preissegmente zu verlegen oder sich auf Industrien zu spezialisieren, in denen die Preiskonkurrenz geringer und die Bedeutung der Qualitätskomponente größer ist.

Prinzipiell hat ein Hochlohnland die folgenden Strategien, wirtschaftlich wettbewerbsfähig zu bleiben:

- *Kapitalintensivierung*: Diese Strategie erreicht eine Steigerung der Produktivität durch höheren Kapitaleinsatz relativ zur Arbeit (Kapitalintensivierung). Sie war Kern der Entwicklung vieler europäischer Länder in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Kapitalintensivierungsstrategie ist konform mit der traditionellen Wachstumstheorie, die davon ausgeht, dass eine höhere Investitionsquote zu höherem Wachstum führt. Diese Strategie hat mehrere Nachteile. Erstens führt zunehmender Kapitaleinsatz früher oder später zu abnehmenden Erträgen, ein Argument, das besonders in Branchen mit geringen Innovationen gilt. Zweitens verstärkt kapitalintensive Produktion in Ländern mit Arbeitskräfteüberschuss tendenziell die Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund haben viele europäische Länder in den neunziger Jahren bewußt Strategien zur Steigerung der Arbeitsintensität (je Kapital- oder Outputseinheit) beschritten: Dies gilt besonders für die Niederlande und Dänemark, teilweise auch für Frankreich. Drittens ist die kapitalintensive Technik mittelfristig nicht an einen bestimmten Standort gebunden und kapitalintensive Industrien stehen unter starkem Preiswettbewerb. Es werden laufend Produktionsstandorte mit niedrigen Transport-, Lohn- und Energiekosten gesucht, und solche mit höheren Kosten geschlossen. Griechenland hat in den neunziger Jahren aus der Präsenz

²⁰ Wobei der Euro-Dollarkurs die aktuelle Position entscheidet.

kapitalintensiver Wirtschaftszweige keinen Nutzen ziehen können und das Weiterwandern der Textilindustrie in die Neuen Marktwirtschaften erlebt. In Europa war der Restrukturierungszwang in kapitalintensiven Branchen besonders groß, und er wurde mit einem überdurchschnittlichen Arbeitskräfteabbau bewältigt.

- *Neue Technologien:* Die Produktion mit neuen Technologien verschafft einen zumindest temporären Konkurrenzvorteil, bei ständiger Innovation kann dieser in einen dauerhaften Vorteil umgewandelt werden. Neue Technologien benötigen ein Mindestmaß an eigenständigem Forschungsinput und einen Pool von qualifizierten Arbeitskräften. Die Wachstumstheorie betont die Bedeutung von Humankapital und Forschung für die mittelfristige Dynamik. Die Rolle der Institutionen eines Landes und Prozesse in der Entstehung, Verbreitung und Anwendung von Wissen werden in der evolutionären Theorie betont und in der betriebswirtschaftlichen Literatur als charakteristische Fähigkeiten oder capabilities bezeichnet. Schweden und Finnland sind europäische Beispiele, wo durch Erhöhung der Forschungsausgaben und durch exzellente Ausbildung, sowie durch Nutzung der Informationstechnologie eine neue Dynamik erreicht werden konnte.
- *Technologieorientierte Branchen und Qualitätskonkurrenz:* Jüngste Untersuchungen (Peneder et al., 2001) bestätigen, dass die Branchenstruktur einen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik leistet. Länder mit höherem Anteil an High-Tech- oder ICT-Industrien haben tendenziell ein höheres Industriewachstum und benötigen auf der anderen Seite auch eine bessere Dienstleistungsinfrastruktur. Im europäischen Vergleich sind dies neben den schon erwähnten Ländern Schweden und Finnland auch die Niederlande, Dänemark und Irland. Irland ist ein Beispiel, wo die Ansiedlung technologieintensiver Industrien gezielt mit heimischen Fähigkeiten und einer skillorientierten Industriepolitik kombiniert wurde. Es ist von einem europäischen Nachzügler zum Land mit der höchsten Wertschöpfung je Arbeitsplatz in der Industrie geworden. Teilt man die Industrien in solche, in denen die Preiskonkurrenz dominant ist, und in jene, in denen Qualität eine besondere Rolle spielt, so erzielt Europa den gesamten Exportüberschuss in den wenig preiselastischen Industrien²¹. In der Gruppe der Industrien, in denen Qualität und Preise etwa gleichrangig sind, ist die europäische Handelsbilanz ausgeglichen. In den Branchen mit starker Preiskonkurrenz haben die EU ein

²¹ RQE-Industrien (Revealed Quality Elasticity), d.h. Industrien, in denen die Qualitätskonkurrenz besonders wichtig ist (vgl. Aiginger, 2000).

Handelsbilanzdefizit. Besonders auf Industrien mit großer Bedeutung des Qualitätswettbewerbes spezialisiert sind Deutschland und Frankreich, unter anderem durch ihre starken Positionen in den skillintensiven Industrien wie. Transport und KFZ. Österreich liegt in dieser Skala auf dem 10. Rang unter 14 verglichenen EU-Ländern, hat also noch einen großen Sektor mit starker Preiskonkurrenz.

- *Upgrading innerhalb von Industrien*: Eine teilweise Alternative zur Verlagerung der Produktion in High-Tech-Industrien liegt im Upgrading der Qualität in bestehenden Industrien. Teilt man jede Industrie in drei Marktsegmente (hohes, mittleres und niedriges Preissegment), so erzielt Europa 51% der Exporte im Hochpreissegment und nur 18% im Tiefpreissegment. In dieser Statistik beeindruckt Irland, weil alle wichtigen Industriezweige - oder 78% der irischen Exporte - im Hochpreissegment spezialisiert sind. Deutschland liegt an zweiter Stelle, gefolgt von Schweden, Dänemark und Großbritannien. Spanien hat durch die Ansiedlung von Multinationalen Unternehmen z.B. aus der Autoindustrie einen hohen Anteil an qualitätsintensiven Industrien erreicht. Innerhalb der gegebenen Industrien fallen die Exporte nicht in das höhere Preissegment. Nach der Relation aus Hochpreis- zu Niedrigpreisexporten (Upgrade in bestehenden Strukturen) liegt Spanien an letzter Stelle. Österreich erreicht in dieser Hierarchie den fünften Platz. Dieser Indikator zeigt, dass Österreich in relativ einfachen Industrien im jeweils höheren Preissegment produziert. Strukturwandel zwischen den Branchen wird durch Upgrading innerhalb der Branchen ersetzt. Diese Wertung wird auch in den Innovationsbefragungen gestützt: Während Forschung und Entwicklung weiter eher unter dem europäischen Durchschnitt liegen, so erzielt Österreich viele kleine Innovationen. Schrittweise Innovationen und Qualitätssteigerung in bestehenden Branchenstrukturen sind zwei Aspekte desselben Phänomens.
- *Kostensenkungen*: Europa hat gegenüber den USA höhere Transaktionskosten (Systemkosten), sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedsländern. Nationale Gesetze und Grenzen verteuern noch immer Produktion, Handel und Finanzierung. Regulierungen und administrative Regeln sind nach Ländern verschieden, Umweltstandards und Absicherung gegen Risiken sind relativ hoch. Die Kosten des Wechsels von Beruf und Arbeitsplatz sind größer, die Finanzierung von Risiken und von jungen Unternehmen schwerer. Der Aktienmarkt ist noch immer keine attraktive Finanzierungsquelle, besonders für junge Unternehmen. Administrative Prozesse, Kontrollen und Genehmigungen nehmen einen wichtigen Stellenwert ein, die Steuer- und Staatsquote sind höher. Nationale Prioritäten und unzureichende Konkurrenz im öffentlichen

Beschaffungswesen verteuern komplementäre Inputs und Dienstleistungen. Produktionsnahe Dienstleistungen und moderne komplementäre Dienste, die Unternehmen bei der Internationalisierung begleiten, sind teuer oder schwer verfügbar. Die Europäische Integration versucht, jene Kostenfaktoren zu verringern, die sich aus nationalen Prioritäten und unzureichender Konkurrenz ergeben, und so die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken.

5.3 Die österreichische Position

Rasches Wachstum, hohe Produktivität

Die österreichische Industrie ist in den letzten Jahrzehnten - mit etwa 4% (real, 1985 bis 2000) - stärker als die der europäischen Konkurrenz gewachsen. Ihr Marktanteil ist von 2,3 % auf 3,0 % gestiegen. Die Produktivitätssteigerung war schneller als bei der Konkurrenz und Österreich ist eines der vier Europäischen Länder, in denen die Produktivität sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre beschleunigt hat und auch ähnlich stark wie in den USA gewachsen ist. Dadurch haben sich die Produktionskosten – gemessen an den Stückkosten in internationaler Währung – günstig entwickelt. Das Niveau der Arbeitsproduktivität der Industrie – nicht des Dienstleistungssektors - liegt innerhalb der EU-Länder in der Spitzengruppe.

Übersicht 5.3.1: Industrielle und gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung

	Industrie				Gesamtwirtschaft	
	Produktion	Produktivität	Wertschöpfung je Beschäftigten		BIP	BIP/Erwerbstätigen
	1990/2000 Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		1988 In ECU	1998	1990/2000 Durchschnittliche jährliche Veränderung in %	
Belgien	2,2	3,9	45.440	76.803	2,1	1,6
Dänemark	3,2	2,4	38.421	50.136	2,3	1,8
Deutschland	1,4	3,8	34.100	54.333	1,7	-1,4
Griechenland	0,8	3,9	11.853	22.735	2,3	0,9
Spanien	2,2	1,3	23.360	33.003	2,6	1,3
Frankreich	1,6	1,9	37.995	49.749	1,8	1,0
Irland	13,1	8,0	45.190	77.796	7,0	2,3
Italien	1,4	2,2	37.814	50.622	1,6	1,4
Niederlande	2,0	2,8	42.314	60.056	5,8	2,1
Österreich	4,5	5,4	29.082	60.730	2,9	1,1
Portugal	1,0	1,2	7.936	16.983	2,3	1,3
Finnland	5,4	6,8	42.556	57.255	3,7	3,1
Schweden	3,6	5,3	49.186	53.538	2,2	3,0
Grossbritannien	0,7	3,7	32.184	50.845	1,7	2,6
EU15	1,8	3,1	33.477	49.542	2,2	1,5
Japan	-0,7	2,0	62.323	78.833	2,0	0,8
USA	4,2	4,3	59.675	100.395	1,3	0,3

Q: EUROSTAT, OECD.

Ungünstige Struktur

Die Wachstumserfolge werden bei einer ungünstigen Industriestruktur erzielt. Nach drei Charakterisierungen der Industriestruktur (Peneder, 2001) hat Österreich immer in jener Kategorie ein Defizit, die für ein hochentwickeltes Industrieland die größten Potentiale hat.

- In einer Einteilung nach dem wichtigsten Produktionsfaktor hat Österreich ein Defizit im Bereich der technologieorientierten Industrien. Er liegt in Österreich bei 14,2% verglichen mit 22,9% im europäischen Durchschnitt.
- In einer Einteilung nach den wichtigsten Dienstleistungen, die die Industrie als Vorleistungen bezieht, hat Österreich ein Defizit bei jenen Industriebranchen, die besonders wissensintensive Dienstleistungen nachfragen. Der Anteil dieser Branchen liegt in Österreich bei 12,4% verglichen mit 19,2%.
- In einer Einteilung nach der Skillintensität hat Österreich ein Defizit in den Industrien, die die höchste Qualifikation erfordern. Er liegt bei 13,1%, verglichen mit 16,7%. Der Rückstand nach dieser Kategorie ist der geringste. Ebenso wie jener nach den anderen Einteilungen ist er in den letzten 15 Jahren nicht wesentlich geringer geworden.

Übersicht 5.3.2: Defizite in dynamischen Industrien

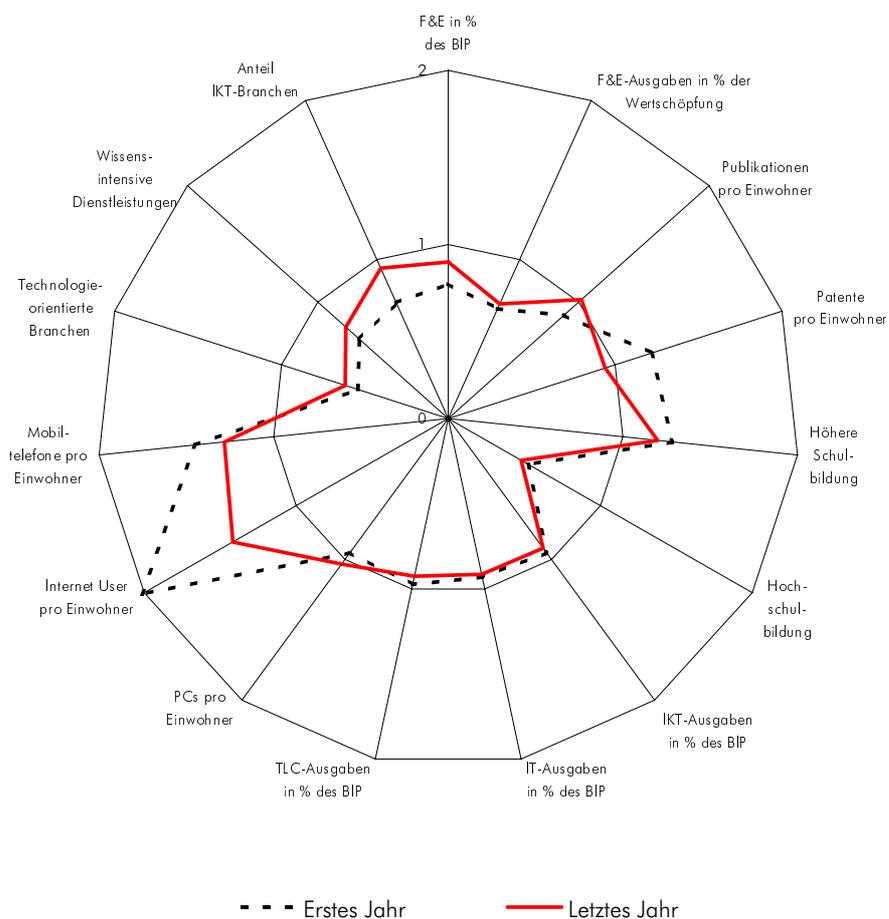
	1985	1990	1998	1985	1990	1998	1985	1990	1998
	Österreich			EU			Österreich minus EU		
Anteile von Industrietypen an der Wertschöpfung nach 3 Taxonomien									
Traditionelle Sachgüter	24,21	24,87	26,57	24,87	25,43	25,45	-0,66	-0,56	1,12
Arbeitsintensive Branchen	21,45	21,80	20,13	16,19	16,56	15,55	5,25	5,24	4,58
Kapitalintensive Branchen	18,49	17,50	15,23	16,94	15,65	14,97	1,55	1,85	0,26
Marketingorientierte Branchen	24,84	23,98	23,91	20,38	20,51	21,11	4,46	3,48	2,80
Technologieorientierte Branchen	11,01	11,85	14,16	21,62	21,85	22,92	-10,61	-10,00	-8,76
Branchen mit vornehmlich...									
...niedriger Qualifikation	41,81	37,87	30,39	32,32	31,40	29,93	9,49	6,47	0,46
...mittlerer Qualifikation: "blue collar"	20,49	22,07	24,53	20,50	21,36	22,53	-0,01	0,70	2,00
...mittlerer Qualifikation: "white collar"	26,39	28,59	31,97	30,69	30,42	30,86	-4,30	-1,83	1,10
...hoher Qualifikation	11,31	11,47	13,11	16,49	16,81	16,67	-5,18	-5,34	-3,57
Branchen mit hoher Nachfrage nach...									
...wissensintensiven Dienstleistungen	9,70	10,44	12,40	18,61	18,22	19,23	-8,90	-7,79	-6,83
...Marketing und Handel	28,01	28,01	25,26	26,96	27,57	27,92	1,05	0,44	-2,66
...Transportdienstleistungen	30,09	29,90	32,39	23,78	24,05	23,57	6,31	5,84	8,82
Sonstige	32,20	31,66	29,95	30,65	30,16	29,28	1,54	1,50	0,67

Q: EUROSTAT, SBS; Taxonomien Peneder (2001).

Defizite bei Qualitätsindikatoren

Die genannten strukturellen Defizite schlagen sich in einer Bewertung der Qualitätsposition der Länder nieder, die für den Wettbewerbsbericht 2000 des Direktorats für Unternehmungen der EU durchgeführt wurde (vgl. Übersicht 5.3.3). Nach 14 der 16 Indikatoren – von denen einige mit den im Vorabschnitt erwähnten Strukturindikatoren ident sind – liegt Österreich unter dem EU-Durchschnitt. Neben den schon erwähnten Strukturindikatoren liegt Österreich z.B. im Export-Unit-Value, beim Anteil an Industrien mit hoher Produktdifferenzierung und starker Globalisierung unter den EU-Werten.

Abbildung 5.3.1: Position Österreichs bei Zukunftsausgaben
Vergleich mit der EU und Entwicklung in den neunziger Jahren



Werte innerhalb (außerhalb) des Unit Circles (1) zeigen eine schlechtere (bessere) Position im Vergleich zur EU.

Q: Aiginger et al. (2001).

Auch nach dem jüngsten Innovationsbericht der EU (*Innovation Scoreboard 2001*) liegt Österreich gemeinsam mit Belgien an 9. Stelle. Eine schlechtere Wertung erhalten nur die vier südlichen Mitgliedsländer der EU (und Luxemburg, für das unvollständige Werte vorliegen). Auch hier zeigt sich für Österreich in den neunziger Jahren kein Aufholprozess, sodass Österreich in die Kategorie „unterdurchschnittlich und verschlechtert“ fällt. Die verwendeten Indikatoren messen die Positionierung Österreichs bei jenen Faktoren, die auch in der Wachstumstheorie als wichtige Determinanten für die wirtschaftliche Dynamik angesehen werden. Österreich liegt bei 14 Indikatoren unterdurchschnittlich, besonders deutlich nach den Indikatoren „Beteiligung an tertiärer Bildung“, „Patente je Einwohner“ und attraktiver Finanzierung im High-Tech-Bereich gemessen an der Bedeutung von Venture Capital. Die üblichen Probleme von Rankings, die Willkür der Indikatorenwahl (vgl. die Kritik in Peneder, 1999) und die Art ihrer Gewichtung treten angesichts der Eindeutigkeit des Ergebnisses in den Hintergrund. Überdurchschnittlich ist die Position Österreichs bei schrittweisen Innovationen und Forschungsk Kooperationen. Die Forschungsquote besonders auch der Wirtschaftsunternehmen liegt unterdurchschnittlich. Sie liegt nicht sehr weit vom EU-Durchschnitt, allerdings deutlich unter den Werten führender kleiner Staaten. Länder, die in Produktivität und Produktivitätswachstum hinter Österreich liegen, erreichen höhere und steigende Forschungsquoten.

Übersicht 5.3.3: Vergleich Österreich – EU nach 16 Qualitätsindikatoren

	Österreich		EU		Österreich/EU	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Anteil der Branchen mit Qualitätskonkurrenz an der Wertschöpfung (RQE)	30,96	29,93	38,76	41,10	0,80	0,73
Anteil der Branchen mit Qualitätskonkurrenz am Export (RQE)	34,49	44,04	42,04	48,17	0,82	0,91
Anteil der Exporte im obersten Qualitätssegment (PPS)		53,28	46,82	51,30		1,04
Export Unit Value (Export-UV)	1,25	1,87	1,31	1,90	0,96	0,98
Import Unit Value (Import-UV)	1,55	1,89	1,19	1,57	1,30	1,20
Qualitätsvorsprung der Exporte (Export-UV/Import-UV)	0,81	0,99	1,10	1,21	0,74	0,82
Anteil der Wertschöpfung in technologie- und marketingorientierten Branchen	36,12	38,07	41,85	44,20	0,86	0,86
Anteil der Exporte in technologie- und marketingorientierten Branchen	28,23	35,08	37,54	45,76	0,75	0,77
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit hoher Qualifikation	10,74	13,11	13,44	14,55	0,80	0,90
Anteil der Exporte in Branchen mit hoher Qualifikation	17,02	20,04	16,79	20,41	1,01	0,98
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit hoher Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen	10,89	12,40	17,27	18,82	0,63	0,66
Anteil der Exporte in Branchen mit hoher Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen	14,35	11,20	15,04	17,29	0,95	0,65
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit hoher Produktdifferenzierung (PD)	26,92	28,99	28,79	30,48	0,94	0,95
Anteil der Exporte in Branchen mit hoher Produktdifferenzierung (PD)	20,88	23,78	31,62	34,45	0,66	0,69
Anteil der Wertschöpfung in Branchen in globalisierten Branchen (Offenheit der Wirtschaft)	22,35	21,95	23,95	23,48	0,93	0,93
Anteil der Exporte in Branchen globalisierten Branchen (Offenheit der Wirtschaft)	31,86	31,63	33,86	36,66	0,94	0,86

Q: WIFO im Auftrag der EU-Kommission (DG Enterprise), 2001.

Die ungünstige Struktur und das Innovationsdefizit haben sich aus mehreren Gründen bisher nicht negativ auf die Industrieentwicklung niedergeschlagen.

- Erstens, weil Österreich den technischen Fortschritt über den Kauf von Investitionsgütern importieren und dann mit einer relativ günstigen Lohnpositionen verbinden konnte. Multinationale Unternehmen haben diesen Vorteil genutzt, inländische Unternehmen haben durch Zulieferungen und durch Exporte in nahe Märkte ihre Position ausgebaut. Eine hohe Investitionsquote und Direktinvestitionen vor allem aus Deutschland sind Indikatoren für diesen Weg.
- Österreich konnte von den Forschungszentralen in Oberitalien und Bayern profitieren. Untersuchungen, die das Wirtschaftswachstum von den Eigenleistungen der Forschung und dem Forschungsbeitrag der Nachbarn ableiten, zeigen, dass Österreich tendenziell seine geringere Forschungsleistung durch hohe Forschungsinputs in Oberitalien und in Süddeutschland und deren Ausstrahlung auf Österreich kompensieren konnte.
- Die hohe Qualifikation der beruflichen Ausbildung und die Flexibilität von Unternehmen und Arbeitskräften haben jene schrittweisen Innovationen und das Upgraden der Qualität in bestehenden Strukturen unterstützt, die zumindest vorübergehend zu steigenden Marktanteilen geführt hat.
- Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind lange Zeit günstig gewesen. Das Wachstum war höher, Inflation und Arbeitslosigkeit niedriger als in anderen Ländern, die wirtschaftlichen Schwankungen konnten in Grenzen gehalten werden. Erwartungen wurden stabilisiert und wirtschaftspolitische Entscheidungen breit abgesichert. Die Lohnentwicklung war produktivitätsorientiert, die Investitionsquote lag höher als in anderen Ländern. Jüngste Untersuchungen (*Peneder et al., 2001*) zeigen allerdings, dass dieser Bonus in den Rahmenbedingungen teilweise verloren geht. Konsequenterweise ist auch der Wachstumsvorsprung für die Gesamtwirtschaft in den jüngsten Daten nicht mehr zu sehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mehrere Gründe, die es Österreich erlaubt haben, mit geringen Zukunftsinvestitionen erfolgreich zu sein, weggefallen sind bzw. wegfallen werden. Gleichzeitig kommen Konkurrenten mit niedrigeren Produktionskosten hinzu. Sie profitieren auch vom Technologietransfer durch Multinationale Firmen und können heute eine ähnliche Entwicklungsstrategie verfolgen wie Österreich in den sechziger Jahren: sie kombinieren importierte Technologie mit mittlerer Qualifikation. Die Neugestaltung der internationalen Arbeitsteilung hat für Österreich durchaus nicht nur Nachteile: Mehr Eigenentwicklung und die Übernahme dispositiver Verantwortung durch Regionalzentralen ermöglichen höhere Einkommen

und sichere Arbeitsplätze. Eine Strategie zum Upgrading des Standortes ist nötig, um die Voraussetzung zu Qualitätsführerschaft zu schaffen. Unternehmen, Arbeitnehmer und wirtschaftspolitisches Umfeld müssen diese Strategie aktiv verfolgen.

Übersicht 5.3.4: Bilanz Österreichs bei Direktinvestitionen

	Direktinvestitionen Österreichs im Ausland (Outflows und Bestand)						
	1992	1995	2000	1. Halbjahr 2001	1992	1995	2000
	Investitionen				Kapitalbestand		
Absolut in Mrd. Euro	1.356	828	3.632	1.649	5.433	8.674	22.500
In % des BIP	0,89	0,48	1,76	1,59	3,58	5,03	10,92
	Direktinvestitionen des Auslands in Österreich (Inflows und Bestand)						
	1992	1995	2000	1. Halbjahr 2001	1992	1995	2000
	Investitionen				Kapitalbestand		
Absolut in Mrd. Euro	1.144	1.395	10.174	1.353	9.935	14.458	30.550
In % des BIP	0,75	0,81	4,94	1,31	6,54	8,39	14,83
	Outflows minus Inflows						
	1992	1995	2000	1. Halbjahr 2001	1992	1995	2000
	Investitionen				Kapitalbestand		
Absolut in Mrd. Euro	211	-567	-6.541	296	-4.502	-5.783	-8.050
In % des BIP	0,14	-0,33	-3,17	0,29	-2,97	-3,36	-3,91

Q: Österreichische Nationalbank, Direktinvestitionsbefragung.

5.4 Elemente einer Qualitätsstrategie

Kernelemente und Strategielinien für eine Qualitätsstrategie

Die vorliegenden Analyseergebnisse zeigen eine erfolgreiche Entwicklung in bestehenden Strukturen. Die radikalen Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Anzeichen, dass sich der makroökonomische Wachstumsvorsprung verringert hat bzw. nicht mehr zu erkennen ist, erfordern eine neue wirtschaftspolitische Strategie. Das strategische Ziel ist es, die Produktion aus dem Sektor mit einem starken Preiswettbewerb in ein Segment stärkerer Qualitätskonkurrenz zu verlagern. Das ist umso wichtiger, als die Preiskonkurrenz durch die Osterweiterung zunehmen wird. Andere Länder versuchen ebenfalls, die wenigen verbleibenden Instrumente zur Kostensenkung zu nutzen. Die Basis, auf der diese Qualitätsstrategie aufbaut, ist eine auch preislich wettbewerbsfähige Wirtschaft. Entlastungen bei der Besteuerung und Nutzung der verbleibenden Regionalförderung sollen so gestaltet werden, dass sie auch gleichzeitig optimal in die Richtung der Gesamtstrategie wirken.

Die detaillierte Ausarbeitung einer Qualitätsstrategie übersteigt den Rahmen der vorliegenden Arbeit. Eine schematische Darstellung einer Strategie für den Qualitätsstandort Österreich siehe Abbildung 5.4.1. Eine Qualitätsstrategie baut auf vier Kernelementen auf und muss drei Strategielinien entwickeln. Die vier Kernelemente (Quality-Drivers) sind: Ausbildung, Forschung, Nutzung neuer Technologien und eine moderne Infrastruktur.

Quality-Driver 1: Ausbildung

Der wichtigste Faktor für einen Qualitätsstandort ist das Humankapital. Dazu zählt die Ausbildung auf allen Ebenen und Programme mit unterschiedlichen Fristigkeiten sind zu konzipieren:

Nach Qualifikationen abgestuft sind Programme für Lehrausbildung, Berufsschulen, Fachhochschulen, Universitäten zu entwickeln. Die Ausbildung zählt an sich zu den Stärken Österreichs. Österreich liegt auch bei den Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Spitzenfeld der europäischen Länder. Dennoch ist der Anteil der Erwerbstätigen ohne Zusatzausbildung (über die Pflichtschulausbildung hinaus) sehr hoch, und der Anteil der Akademiker an den Erwerbstätigen ist trotz der hohen Ausgaben für den Hochschulsektor niedriger als in anderen Ländern (lange Studiendauer, hohe Dropoutrate). Lebenslanges Lernen muß noch stärker forciert werden.

Quality-Driver 2: Forschung und Entwicklung

Langfristig hängt das Wachstum eines hochwertigen Industrielandes von Forschung, Ausbildung und neuen Technologien ab. Die Forschungsquote nähert sich dem europäischen Durchschnitt, doch dies ist zu wenig für ein Land mit hohen Löhnen. Die Wirtschaftspolitik hat sich das Ziel gesetzt die Forschungsquote von derzeit 1,8% bis 2005 auf 2,5% des BIP anzuheben. Dies kann nur erreicht werden, wenn die industrielle Forschung überproportional ansteigt. Der bestehende Forschungsfreibetrag sollte durch einen Forschungsabsetzbetrag ergänzt werden, bei dem jede Forschungsausgabe direkt zu einer Reduktion der laufenden Steuerzahlung führt (*Hutschenreiter - Aiginger, 2001*)²². Dies würde die Forschungsbeteiligung mittlerer und kleiner Unternehmen heben. Die Kontakte und Kooperationen zwischen Wirtschaft und Universitäten sollen gestärkt werden: Business Angels können die Kontakthanbahnung zwischen Universitäten und Wirtschaft professionalisieren und intensivieren. Zeitlich begrenzte Verdoppelungen von Drittmitteln, können

²² Ein Schritt in diese Richtung wird im Konjunkturprogramm der Bundesregierung vom Dezember 2001 getan.

die Anfangsbarrieren auf Seite der universitären Forscher beseitigen. Internationale Kooperationen und Teilnahme an internationalen Projekten sollten unterstützt werden. Forschungsintensive Unternehmensgründungen könnten forciert werden. Ein Ansiedlungspaket für Unternehmen, die den Standort für ein Forschungszentrum suchen, sollte geschnürt werden, um Österreich als Standort für Forschungszentren aktiv zu machen.

Quality-Driver 3: Nutzung der Informationstechnologie

Im Bereich der Informationstechnologien werden nach der vorübergehenden Abschwächung der Nachfrage wieder Qualifikationen auf breiter Basis gesucht werden. Eine steuerliche Begünstigung der Überlassung von PCs an Mitarbeiter inkl. Schulung für wichtigste Programme könnte die Nutzung der Informationstechnologie verstärken. Die private Nutzung von PCs vermittelt die Kenntnis von Computerprogrammen, sie erhöht die Bereitschaft der Arbeitnehmer, in der Firma sich ständig neuen Anforderungen anzupassen. Zusätzlich bekämpft die Verbreitung der PCs in Haushalten die Social Divide, die Drohung einer Spaltung der Gesellschaft in Personen, die Computer nutzen können und solche, die diese Technik nicht beherrschen.

Bei den Inhalten (Contents) beginnt die Entwicklung erst, Größenvorteile sind nicht so wichtig wie ein früher Beginn, die Geschicklichkeit in der Konzeption und die Verfügbarkeit von Inhalten. Eine besondere Stärke Österreichs könnte der Bereich Digitaler Content bei Kunst, Kultur und Unterhaltung und bei der Kreativwirtschaft im allgemeinen sein (Vorschlag Leo - Schalle, 2001). Hier hat Österreich einen Startvorteil durch Humankapital und reichlich vorhandene Kulturgüter. Eine weitere Stärke sollte im Bereich der Touristik liegen, allerdings müssten auch hier private Initiativen durch die öffentliche Hand gestützt werden, da die klein- und mittelbetriebliche Struktur die Startkosten für einzelne Betriebe erhöht.

Quality-Driver 4: Infrastruktur

Zur modernen Infrastruktur eines Landes zählt neben der Flugaanbindung, Bahn- und Straßenverbindungen auch das Post- und Telekommunikationssystem, die Strom- und Wasserversorgung. Sanfte Standortfaktoren wie Kultur, Sicherheit, Umwelt wurden schon erwähnt.

Drei Strategielinien und ihre makroökonomische Absicherung

Eine Qualitätsstrategie muss neben der Forcierung der Kernelemente drei Strategielinien entwickeln und bedarf der makroökonomischen Absicherung.

- Strategieelement 1: Wettbewerbs- und Industriepolitik: Dazu zählen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsstärke, die Forcierung von Firmengründungen und Firmenwachstum und die Entwicklung von Regionalkonzepten.
- Strategieelement 2: Verbesserung der Anreizstrukturen: Maßnahmen zur Begünstigung hochwertiger Dienstleistungen und der New Economy, Entlastung des Faktors Arbeit. Finanzierungsneutralität des Steuersystems (z.B. durch Begünstigung nicht entnommener Gewinne oder durch Eigenkapitalverzinsung).
- Strategieelement 3: Forcierung von unterstützenden Institutionen: dazu zählen Aktivierung des Kapitalmarktes, Clusterbildung, Ausbildungseinrichtungen von der Lehre, über berufsbildende Schulen, Fachhochschulen, Universitäten, Wissenstransfer zwischen Universitäten und Wirtschaft.
- Makroökonomische Absicherung: Eine wachstums- und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, mit Vollbeschäftigung und intaktem Sozial- und Umweltsystem bietet den besten Rahmen für strukturellen Wandel und Innovation.

Übersicht 5.4.1: Direktinvestitionen der EU-Mitgliedsländer in % des BIP

	Inflows							Outflows						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belgien-Luxemburg	4,71	3,35	3,67	4,90	4,63	8,46	5,92	2,05	0,49	3,98	2,81	2,78	10,60	9,30
Dänemark	1,21	3,22	2,32	0,42	1,66	3,85	4,23	0,99	2,66	1,70	1,38	2,49	2,12	4,66
Deutschland	0,02	0,34	0,49	0,28	0,53	0,99	2,49	0,88	0,90	1,59	2,13	1,93	4,25	4,70
Griechenland	2,77	3,07	3,63	4,73	2,96	3,06	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spanien	1,62	1,87	1,08	1,12	1,14	2,01	1,56	0,53	0,77	0,71	0,92	2,24	3,23	5,90
Frankreich	1,29	1,15	1,52	1,41	1,65	1,99	2,60	1,55	1,80	1,01	1,96	2,53	2,89	6,14
Irland	1,69	0,77	0,94	2,59	2,10	4,52	5,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Italien	0,38	0,22	0,44	0,29	0,32	0,22	0,43	0,73	0,50	0,52	0,52	0,91	1,01	0,26
Niederlande	2,63	2,09	2,95	3,66	3,85	10,67	8,37	3,79	5,05	4,86	7,58	7,76	13,06	11,43
Österreich	0,53	0,66	0,81	1,91	1,29	2,32	1,41	0,79	0,60	0,48	0,84	0,95	1,40	1,29
Portugal	1,81	1,40	0,65	1,22	2,14	2,51	0,50	0,16	0,31	0,64	0,69	1,57	2,60	2,35
Finnland	1,00	1,58	0,82	0,87	1,73	9,41	2,34	1,63	4,30	1,16	2,82	4,32	14,45	3,24
Schweden	2,00	3,07	6,01	1,94	4,59	8,16	24,48	0,71	3,24	4,67	1,78	5,29	10,17	7,85
Großbritannien	1,61	1,01	2,02	2,21	2,52	4,57	5,70	2,67	2,72	3,93	2,89	4,67	8,47	13,82
EU	1,66	1,70	1,95	1,97	2,22	4,48	4,73	1,18	1,67	1,80	1,88	2,67	5,30	5,07

Q: OECD; International Direct Investment Statistics Yearbook, WIFO-Datenbank.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Europe's Position in Quality Competition, Background Paper for the Report in the Competitiveness of European Manufacturing, Commissioned by DG Enterprise, Brussels, 2000.
- European Commission, 2001 Innovation Scorbard, Commission Staff Working Paper, 2001.
- Hutschenreiter, G., Aiginger, K., Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung, Studie im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, Wien, 2001.
- Leo, H., Schalle, H., Digitaler Content – Innovations- und Wachstumschancen im Kunst-, Kultur- und Unterhaltungssektor, 2001.
- Peneder, M., Structural change and economic growth, WIFO im Ausfrag des BMWA, Wien, 2001.
- Peneder, M., Das österreichische Paradoxon: Zeit für eine Überprüfung, WIFO-Monatsberichte 2001, 74(12).
- Peneder, M., Aiginger, K., Hutschenreiter, G., Marterbauer, M., Structural change and economic growth, Reconsidering the Austrian "old-structures/high-performance" paradox, 2001.
- Peneder, M., Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität, Eine Kritik der Länder-Ranglisten, Wirtschaftspolitische Blätter 3/1999.

6. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Wettbewerb unter neuen Rahmenbedingungen

(1) Die Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschaft haben sich in den letzten Jahren entscheidend geändert. Neue Technologien, Binnenmarkt und Währungsunion, Globalisierung, Verstärkung der Multinationalität, Reformen im öffentlichen Sektor verändern die Bedingungen für Wirtschaftsstandorte. Österreich ist in besonderem Ausmaß - und per Saldo positiv - von der Ostöffnung und der bevorstehenden Osterweiterung der EU betroffen. Die vorliegende Studie beleuchtet vorwiegend den Einfluss der Besteuerung von Unternehmen und von Änderungen in der Förderlandschaft auf die Wettbewerbsfähigkeit und Investitionstätigkeit in Österreich. Steuern und Förderungen bestimmen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Preisliche oder kostenmäßige Standortfaktoren definieren in Kombination mit Forschung, Ausbildung neuer Technologien (ICT) und Infrastruktur die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes.

Steuerquote vier Prozent höher als in der EU

(2) Die Abgabenquote ist in Österreich im Jahr 2001 mit 45,6% um fast 4 Prozentpunkte höher als in der EU (41,7%). Österreich hat damit innerhalb der Mitgliedsländer der EU nach den skandinavischen Ländern und Frankreich die vierthöchste Steuerquote. Der internationale Vergleich der Abgabenquote ist zwar teilweise durch institutionelle Faktoren verzerrt, doch hat sich der Abstand zwischen Österreich und dem EU-Schnitt auch durch die Bemühungen erhöht, den Staatshaushalt auszugleichen. So steigt die Steuerquote in Österreich 2001 um 1,6% und liegt um mehr als 3 Prozentpunkte über dem Wert von 1995, während sie in der EU um einen halben Prozentpunkt zurückging und nur 1% über dem Wert von 1995 liegt.

Lohnsummenabhängige Steuern und Sozialversicherungsbeiträge

(3) Die höhere Abgabenquote wird in entscheidendem Maß durch die höheren lohnsummenabhängigen Abgaben und die höheren Sozialversicherungsbeiträge bestimmt. Abgaben auf die Lohnsumme (z.B. Kommunalsteuer) machen in Österreich 2,7% des BIP aus, in der EU nur 0,5%. Die Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich auf 15,1% in Österreich und 11,4% in der EU, wobei der Unternehmeranteil bei rund 60% liegt. Der Anteil der Körperschaftsteuer am BIP liegt in Österreich bei 2,1% gegenüber 3,5% im EU-Schnitt.

Unternehmensbesteuerung im Mittelfeld

(4) Ein Vergleich der Unternehmensbesteuerung ist durch Unterschiede in den Unternehmensformen und durch die Uneinheitlichkeit des europäischen Steuersystems nicht einfach. Es müssen Tarife und Effektivbesteuerung verglichen werden. Die Körperschaftsteuer ist ein wichtiger Indikator der Unternehmensbesteuerung, doch gilt sie nur für Kapitalgesellschaften, und es gibt in mehreren Ländern zusätzliche Unternehmensteuern, etwa auf Landes- oder Gemeindeebene. Der Tarif der Körperschaftsteuer liegt in Österreich mit 34% etwas höher als im EU-Schnitt 31,9%. Wenn man die Unternehmensteuern der „nachgelagerten Gebietskörperschaften“ (Länder und Gemeinden) hinzuzählt, liegt der EU-Schnitt bei 35%, also etwas höher als in Österreich. In der Effektivbesteuerung der Unternehmen liegt Österreich mit 27,9% im Jahr 2001 etwa im europäischen Schnitt (31,3% gewichteter Durchschnitt, 28,5% ungewichteter Durchschnitt). Die Effektivbelastung der Unternehmen im Jahr 2001 liegt in Deutschland und Frankreich deutlich höher (um 7 Prozentpunkte), in Finnland und Schweden hingegen niedriger (1½ bzw. 5 Prozentpunkte).

Verringerung des Vorsprungs durch deutsche Steuerreform

(5) Die Unternehmensbesteuerung wurde in Österreich mehrfach geändert. Mit der Steuerreform 1989 und einem KöSt-Satz von 30% lag Österreich am unteren Ende der europäischen Länder. Auch in der Steuerreform 1994 - mit der Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögenssteuer und des Erbschaftssteueräquivalents - wurden die Unternehmen weiter entlastet, obwohl der Körperschaftsteuersatz auf 34% erhöht wurde. Die günstige Position vor allem gegenüber Deutschland blieb erhalten. Die jüngste deutsche Steuerreform hat den KöSt-Satz auf 25% reduziert und gleichzeitig die Abschreibungsmöglichkeiten verringert. Der Nettoeffekt wird von der EU-Kommission mit einer Reduktion der effektiven Belastung von 39,1% im Jahr 1999 auf 34,9% im Jahr 2001 abgeschätzt. Trotz dieser Reduktion der Effektivbelastung von 4 Prozentpunkte liegt die Unternehmensbesteuerung in Deutschland (34,9%) noch höher als in Österreich (27,9%), der frühere Vorsprung Österreichs hat sich jedoch stark verringert. Die deutsche Reform hat Unternehmen im Dienstleistungsbereich und der New Economy stärker begünstigt und die Finanzierung aus nicht entnommenen Gewinnen erleichtert. Kapitalintensive Unternehmen und solche mit hohen Auslandsinvestitionen haben geringere Vorteile aus der Reform.

Acht Länder senken Körperschaftsteuer

(6) Auch andere Länder versuchen im Standortwettbewerb durch Steuersenkungen zu punkten. In einer Zusammenfassung der Steuerreformen der Länder seit 1999 berichtet die EU-Kommission über Maßnahmen im Bereich der Körperschaftsteuer für 8 Mitgliedsländer: neben Deutschland sind dies Frankreich, Spanien, Irland, Niederlande, Portugal, Schweden und Belgien. Durch diskretionäre Maßnahmen wird die Steuerbelastung im Durchschnitt der Mitgliedsländer in den Jahren 1999 bis 2001 um etwa 1 Prozentpunkt gesenkt. In den fünf Ländern mit der stärksten Reduktion (Frankreich, Schweden, Irland, Finnland, Deutschland) beträgt der Rückgang im Schnitt 2,2 Prozentpunkte. Einige Länder haben immaterielle Investitionen durch großzügige Abschreibungsregeln begünstigt (vgl. besonders Dänemark).

Komplexe Beziehung zwischen Steuern und Investitionen

(7) Internationale Untersuchungen über Bestimmungsgrößen des Wirtschaftswachstums zeigen, dass das Wachstumstempo eines Landes von Investitionen, Forschung, und Ausbildung abhängt, wobei das Ausgangsniveau der Pro-Kopf-Einkommen eine zusätzliche Rolle spielt und die Bedeutung von Forschung, Humankapital und der Nutzung neuer Technologien für hochentwickelte Wirtschaften einen höheren Stellenwert erhält. Ein Einfluss der Besteuerung auf die Investitionstätigkeit läßt sich nicht immer nachweisen und ist – wenn gesichert – eher gering. Eine rezente OECD-Studie weist eine Elastizität von 0,3 auf, d.h. eine Verringerung der Besteuerung um 10% erhöht die Investitionen um 3%. Die geringe Elastizität ist verständlich, wenn man die Bedeutung anderer Kostenfaktoren berücksichtigt, aber auch dass Investitionen vorwiegend von Marktchancen, Technologien und Innovationen bestimmt werden. Auch sind die Wirkungen von Steuern unterschiedlich je nach der Struktur der Staatsausgaben, die mit ihnen finanziert werden. Dennoch gewinnt der „Steuerwettbewerb“ an Bedeutung, da viele andere Instrumente zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit - wie Förderungen oder nationale Auftragsvergabe - eingeschränkt oder vereinheitlicht werden. Mit dem Fortschreiten der Wirtschafts- und Währungsunion werden sich somit „die bestehenden Unterschiede in der Unternehmensbesteuerung immer stärker auf die internationale Investitionstätigkeit auswirken“ (Europäische Kommission, 2001).

Steuern beeinflussen Entscheidungen über Direktinvestitionen

(8) Der Einfluss der Steuerhöhe auf internationale Standortentscheidungen ist statistisch gesichert. Das Ausmaß der Veränderung ist wieder je nach Studie unterschiedlich, doch sind Entscheidungen über neue Standorte stärker von der Steuerhöhe abhängig als laufende Investitionen. Überträgt man die Ergebnisse der Studie von Gorter und Parikh (2000) über den Einfluss von Effektivbesteuerung auf Direktinvestitionsströme auf die deutsche Steuerreform, so würde die Verringerung der Ist-Steuerbelastung um 4 Prozentpunkte in Deutschland zu einer Verringerung des FDI-Kapitalstocks um 9% in Österreich führen. Österreichische Direktinvestitionen haben sich in den letzten Jahren in beiden Richtungen dynamisch entwickelt. Der Anteil der Direktinvestitionen aus dem Ausland ist von 0,75% im Jahr 1992 auf 4,94% im Jahr 2000 gestiegen, jener der Direktinvestitionen im Ausland von 0,89% auf 1,76%. Auf der Importseite überwiegen Direktinvestitionen aus Deutschland (höhere Konzentration als in anderen Ländern). Österreich ist noch immer ein Nettoimportland. Verglichen zu anderen kleinen Ländern sind der Import- und Exportanteil durch Direktinvestitionen noch immer unterdurchschnittlich.

Arbeitskosten knapp über EU-Durchschnitt

(9) Bei den Arbeitskosten je Stunde in der Sachgüterproduktion liegt Österreich innerhalb der EU an siebenter Stelle, die Stunde kostet im Jahr 2000 19,6 Euro, oder 3% mehr als im EU-Durchschnitt. Die Lohnstückkosten, die zusätzlich noch die Produktivität berücksichtigen, haben sich in den neunziger Jahren gegenüber der Konkurrenz - durch die Fixierung der Wechselkurse im Zuge der beginnenden Währungsunion und durch den hohen Produktivitätsanstieg in der Industrie - um 10% verbessert. Das Schwergewicht der Verbesserung lag in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, dennoch ist gerade hier der Wachstumsvorsprung Österreichs geschrumpft. Besonders der nicht-industrielle Sektor ist sogar langsamer gewachsen als in anderen Ländern und deutet auf ein Defizit bei modernen Dienstleistungen hin.

Die Lohnnebenkosten erreichen in Österreich inkl. Sonderzahlungen 90% des Leistungslohnes. Österreich liegt damit in einer Spitzengruppe mit Italien, Belgien und Frankreich an vierter Stelle der EU-Länder. Ohne Sonderzahlungen liegen die Lohnnebenkosten bei 63%. Eine WIFO-Studie errechnet, dass eine defizitfinanzierte Senkung der Lohnnebenkosten um 1,090 Mrd. Euro einen Wachstumsschub von 0,7% bringen kann. Lohnnebenkostensenkungen haben nach dieser Studie einen positiven Wachstumsbeitrag verglichen mit einer Erhöhung von Transferzahlungen und anderen Steuersenkungen und erhöhen die Beschäftigungsintensität von Wachstum. Auch die EU-

Kommission mahnte zuletzt eine Verringerung der hohen Lohnnebenkostenbelastung in Österreich ein.

Regionalförderlandschaft wird 2007 umgeordnet

(10) Die Regionalförderung setzt sich aus der nationalen Förderung zusammen, für die die EU im Rahmen der „Wettbewerbskulisse“ Höchstgrenzen vorgibt, und der direkten Förderung aus den Mitteln des Struktur- und Kohäsionsfonds (EU-Kofinanzierungsanteil). In der Programmperiode 2000 bis 2006 wurden die Zielbereiche auf drei Schwerpunkte reduziert, die Zielgebietskulisse verändert und Gemeinschaftsinitiativen forciert. Österreich erhält absolut weniger Mittel, aber immer noch 210 Mio. Euro pro Jahr. Über die weitere Entwicklung ab 2007 gibt es noch keine klaren Vorgaben, doch ist davon auszugehen, dass Burgenland nicht mehr Ziel-1-Gebiet sein wird, dass die Förderkulisse weiter eingeschränkt wird und dass Förderungen immer mehr auf Projekte mit hoher volkswirtschaftlicher Priorität (Forschung, Bildung, KMU) eingeschränkt werden. Gemeinschaftsinitiativen mit den Beitrittsländern werden voraussichtlich verstärkt werden. Vor allem aber werden Beitrittsländer – mit Ausnahme von Großstadtregionen – zu Förderungsgebieten mit hoher Förderungsintensität.

Wirkungsgrad der Regionalförderung

(11) Die Wirkung von Regionalförderung auf die Investitionen ist trotz des hohen Ausmaßes der europäischen Förderung ein international relativ wenig untersuchtes Forschungsobjekt.

- Die vorhandenen europäischen Studien ergeben im Schnitt Förderungselastizitäten von 0,15 bis 0,46, d.h. eine Förderung im Ausmaß von 10% der Investitionssumme erhöht die Investitionen um 1,5% bis 4,6%.
- Ein WIFO-Modell (Gravitätsmodell) schätzt den Einfluss der sich jetzt abzeichnenden Veränderung der Strukturfondsmittel auf die Direktinvestitionen mit kurzfristig -3,7% und langfristig -7,1%.
- Die vorliegende Studie schätzt in Abschnitt 4 die Wirkung der Förderung über ihren Einfluss auf die Kapitalnutzungskosten. Der Wegfall aller Mittel für Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete - bei Beibehaltung des österreichischen Förderungsanteiles - erhöht die User costs um 2% und dies würde sich in einer Reduktion der Investitionen im Sachgüterbereich um -1% auswirken.

- Die drei Informationsquellen - internationale Studien, Gravitätsmodell für Direktinvestitionen, User-cost-Analyse - ergeben ein breites Spektrum und große Unsicherheit über das Ausmaß der Wirkungen von Regionalförderung. Aber alle beleuchten auch, dass sich Investitionsströme partiell verändern können. Angesichts der langen Dauer bis zum Eintreten des Wegfalls und der Unsicherheit der späteren Gestaltung sollte die bestehende Förderung so genutzt werden, dass der Wirtschaftsstandort Österreich bis 2007 besonders als Standort für hochwertige Qualität attraktiv ist. Die Unternehmen sind dann gegenüber der Verbilligung der Produktion in den Beitrittsländern relativ gut abgesichert und können durch vertikale Arbeitsteilung die Vorteile der EU-Erweiterung zu nutzen.

Direktinvestitionen Österreichs: dynamisch und marktbestimmt

(12) Die Investitionen Österreichs in Ost-Mitteleuropa (MOEL) haben sich in den neunziger Jahren verzehnfacht. Ihr Anteil am Gesamtkapital der Österreichischen Direktinvestitionen ist von 4% auf fast 50% gestiegen. Für rund drei Viertel der Unternehmen sind Marktmotive ausschlaggebend, steuerliche Überlegungen und Unterschiede in den Arbeitskosten spielen - mit Ausnahme einiger arbeitsintensiver Industrien - keine Rolle. Der Dienstleistungssektor ist für 58% der Direktinvestitionen verantwortlich, der Industriebereich für 40,4% (mit dem größten Anteil der Nahrungsmittel-, Papier-, Chemischen und Baustoffindustrie). In Zukunft wird die vertikale Arbeitsteilung mit Auslagerung eines bestimmten Teiles der Wertschöpfungskette größere Bedeutung erhalten. In diesem Fall können österreichische Firmen in den Genuß der Ziel-1-Gebiet-Förderung kommen und Vorteile aus der EU-Erweiterung erzielen, die für andere EU-Länder wegen der größeren Entfernung nicht gegeben sind. Nach den heute gültigen Kriterien werden die meisten Regionen der MOEL zu Ziel-1-Gebieten werden (Ausnahme: Hauptstadtregionen). Dadurch schwächt sich die Notwendigkeit der wirtschaftspolitischen Förderung von (aktiven) Direktinvestitionen ab. Dennoch könnte es in Teilbereichen (etwa im Dienstleistungssektor) sinnvoll sein, Maßnahmen zur Unterstützung der vertikalen Arbeitsteilung mit den MOEL zu setzen oder die Vernetzung der Regionen etwa in den grenzüberschreitenden Programmen zu forcieren.

Quantitative Abschätzung von Steuerreformen und Wegfall der Strukturfonds

(13) Die ökonometrische Abschätzung der Effekte von Steuern und Förderungen wurde in einem Investitionsmodell durchgeführt, in dem die Investitionen des Sachgüterbereiches abhängig sind von den Netto-Gewinnen und den Kapitalnutzungskosten. Beide Variablen erweisen sich als

signifikant, wie es auch in der Mehrzahl der Literatur der Fall ist. Die Elastizität der realen Investitionen auf die Nettogewinne wird mit 0,21 geschätzt, jene der Kapitalnutzungskosten mit -0,16. D.h. dass eine Erhöhung der Gewinne von 10% zu einer Erhöhung der Investitionen von 2,1% führt, eine Erhöhung der Kapitalnutzungskosten von 10% reduziert die Investitionen um 1,6%. Die Koeffizienten sind signifikant, lassen aber doch einen gewissen Spielraum nach oben und unten offen, und unterschiedliche Spezifikationen ergeben auch unterschiedliche quantitative Effekte. Die gewählte Gleichung zeigt - ähnlich wie internationale Studien - den Einfluss der Steuern und der Kapitalnutzungskosten, der aber von anderen Einflüssen wie Nachfrage und Technologie überlagert werden kann. Unterstellt man, dass Regionalförderung im Ausmaß von 72,7 Mio. Euro pro Jahr ausfallen (entsprechend dem EU-Kofinanzierungsanteil), so reduzieren sich die Investitionen dadurch um 0,3%. Nimmt man eine fiktive Steuersenkung an, die der Verringerung der Effektivbelastung in Deutschland durch die Reform entspricht, erhöhen sich die Investitionen um 1,15%. Der Nettoeffekt beläuft sich auf einen Anstieg der Investitionen von etwas weniger als einem Prozentpunkt (rechnerisch 0,87%).

Das Standortprofil, Stärken und Schwächen Österreichs

(14) Eine umfassende Untersuchung über Einflüsse von Bestimmungsfaktoren für den Wirtschaftsstandort Österreich aus dem Jahr 1997 (*Aiginger, Peneder*) hat die Bedeutung staatlicher Institutionen und Aktivitäten betont: Rechtssicherheit auf der einen Seite und Leistungsfähigkeit der Verwaltung wurde als wichtig bezeichnet, die integrationspolitische Weichenstellung in Richtung Binnenmarkt und Währungsunion, die Qualifikation der Beschäftigten und die Öffnung der Märkte. Als besondere Stärke Österreichs wurden das gesellschaftliche Umfeld und die Qualifikation der Arbeitskräfte gesehen. Negativ wurden in ihrer Gesamtheit die Produktionskosten, Forschung und Entwicklung, sowie mit den schlechtesten Note das Regulierungssystem beurteilt. Innerhalb der Kostenfaktoren sahen sich Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit am meisten durch die Steuerbelastung betroffen.

Neue Umfrage mit Fokus Steuerreform und Regionalförderung

(15) Seit dieser Umfrage haben sich einerseits wichtige Veränderungen in der österreichischen Wirtschaft (Energie- und Telekomliberalisierung, Beschleunigung in der Betriebsanlagengenehmigung, Schritte zur Verwaltungsreform) ereignet, andererseits hat sich das wirtschaftliche Umfeld verändert. In einer neuen Unternehmensbefragung (November/Dezember 2001) wurde die aktuelle Sicht der Unternehmen bezüglich einer engeren Auswahl von

Standortfaktoren ermittelt. Dem Auftrag dieser Studie entsprechend wurde besonders die Einschätzung von Steuern, der Lohnnebenkosten und von Förderungen erfragt unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Steuerreform und der bevorstehenden Osterweiterung der EU.

Struktur der befragten Unternehmen

(16) An der neuen Umfrage nahmen 412 Unternehmen aus dem Sachgüterbereich teil, wobei versucht wurde, sowohl bei den kleinen Unternehmen als auch bei den Großunternehmen eine repräsentative Auswahl zu treffen. 37% der Unternehmen sind an anderen Unternehmen in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten beteiligt oder verfügen hier über Produktionsstätten. Etwa ebenso viele, nämlich 33%, verfügen über Beteiligungen oder Produktionsstätten in Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien oder der Slowakei. Rund 29% der befragten Unternehmen sind Teil eines multinationalen Konzerns mit Zentrale im Ausland, 19% sind multinationale Unternehmen mit Stammsitz in Österreich. Die restlichen 52% sind Unternehmen, die nicht Teil eines multinationalen Konzerns sind.

Senkung der Lohnnebenkosten ist wichtigstes Anliegen

(17) Als wichtigste Maßnahme zur Erhöhung der Attraktivität des Standortes Österreich wurde die Senkung der Lohnnebenkosten angegeben (56% der Unternehmen). Weit abgeschlagen folgen mit 14% die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und mit 11% die Senkung der Unternehmensteuern. Eine geringere Bedeutung haben Verwaltungsvereinfachungen, Forcierung von Forschung und Entwicklung, Ausbau der Infrastruktur und höhere Förderungen. Als zweitwichtigste Maßnahme wurde die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Verfahrensvereinfachungen, sowie Forcierung der Forschung, Ausbildung und Technologie genannt. Die Senkung der Unternehmensteuern wurde (neben den schon erwähnten 11%, die sie als wichtigste Maßnahme bezeichnen) noch von 17% als zweitwichtigste Maßnahme genannt.

Die Senkung der Lohnnebenkosten hat für alle Unternehmen, unabhängig von der Größenklasse, die weitaus größte Bedeutung. Etwas größer ist die Bedeutung für kleinere Unternehmen, etwas geringer für Töchter internationaler Konzerne bzw. Unternehmen mit Beteiligungen im Osten. Eine Senkung der Unternehmensteuern wird von kleinen und mittelgroßen Unternehmen etwas weniger betont. Zwei Drittel der Unternehmen stehen in starkem Konkurrenzdruck zu anderen EU-Ländern. Davon sieht die Hälfte keinen wesentlichen Unterschied zur Konkurrenz hinsichtlich Besteuerung, 29% fühlen sich im Nachteil, 9% im Vorteil.

Steuerreform nach deutschem Muster erwünscht

(18) Eine Steuerreform nach dem Muster Deutschlands, bei der die Steuersätze für Unternehmen gesenkt und im Gegenzug Steuerbegünstigungen eingeschränkt würden, befürworten 53% der Befragten. 34% würden einer solchen Reform neutral gegenüber stehen, nur 6% reagierten ablehnend. Am stärksten würde eine solche Reform von den größten Unternehmen begrüßt werden (61%), in den kleinen Unternehmen finden sich wesentlich weniger Befürworter (45%). Dagegen ist die Ablehnung bei den kleinen Unternehmen am stärksten (15%). Bei der Einschätzung dieser Frage gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Unternehmen mit oder ohne Auslandsverflechtungen.

Reaktion auf attraktive Standortbedingungen in den Beitrittsländern

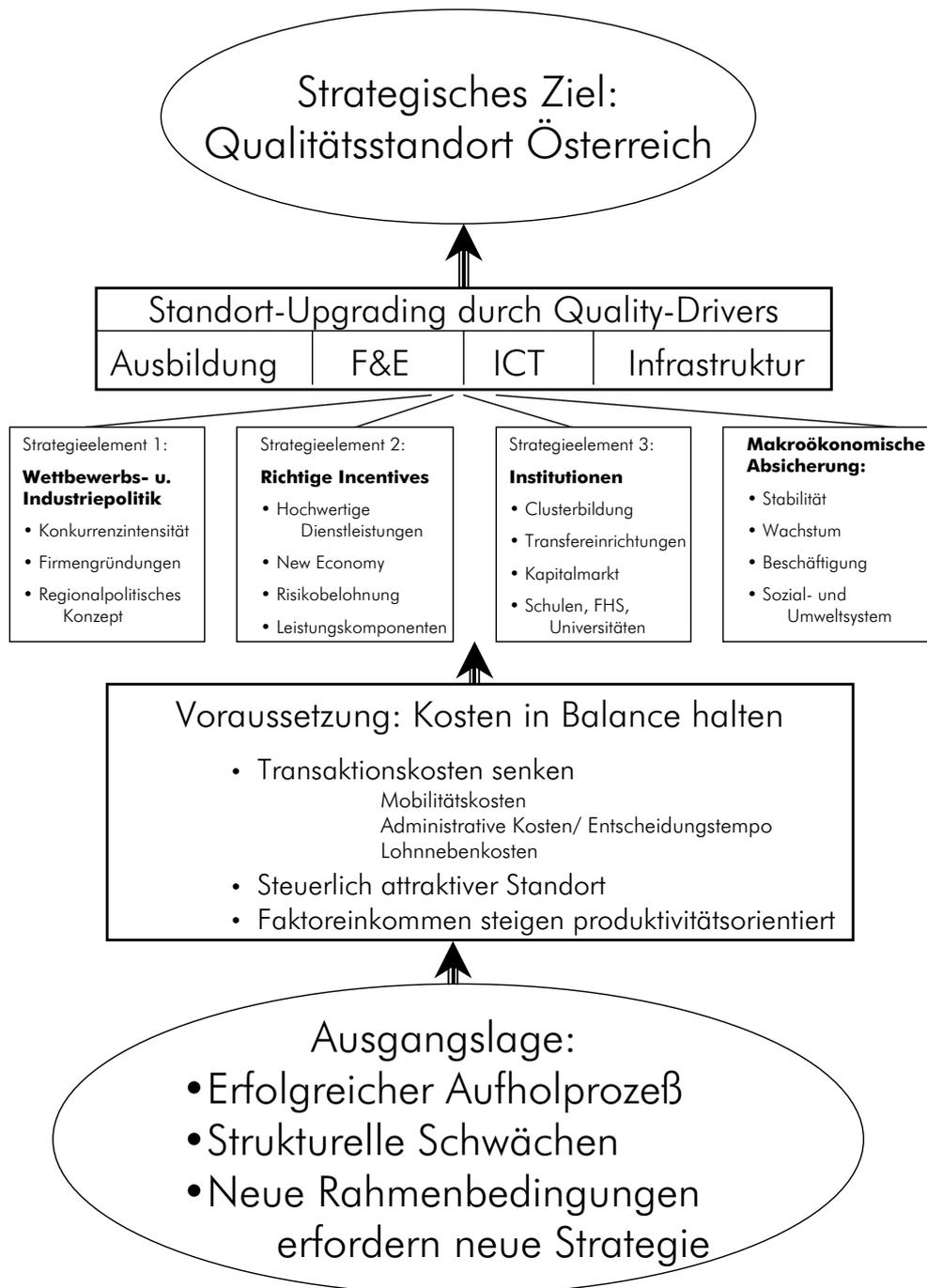
(19) Ab 2007 werden im Zuge der EU-Osterweiterung in den neuen Mitgliedsländern durch Niedriglöhne und günstige Förderbedingungen attraktive Standorte entstehen. Gleichzeitig wird Österreich einen erheblichen Teil seiner Regionalförderung verlieren. Die Mehrzahl der Unternehmen erwartet davon keine wesentlichen Veränderungen, 40% schon. Der höhere Konkurrenzdruck aus diesen Regionen und die verbesserten Chancen zur Markterschließung werden gleich hoch eingeschätzt. Weniger häufig werden die Auslagerung von Produktion und die Beteiligungen oder Joint-ventures in diesen Regionen genannt. Mit einer Verringerung ihrer Investitionen im Inland rechnen die Unternehmen am wenigsten, hier zeigt sich allerdings eine pessimistischere Einschätzung der kleineren Unternehmen. Unternehmen mit Erfahrungen im Osten zeigen bei der Einschätzung der Marktchancen den stärksten Optimismus.

Wenn Förderungen dann auch - und besonders - für Forschung und Ausbildung

(20) Wenn Unternehmen wählen können zwischen niedrigen Steuern oder höheren Förderungen, so bevorzugen sie mit überwältigender Meinung niedrigere Steuern, nur 11% würden höhere Förderungen bevorzugen. Unter der Annahme, dass nur förderpolitische Maßnahmen in Frage kämen, sprechen sich etwa gleich viele für Förderungen von Produktionsanlagen und Betriebsgebäuden wie für Förderungen in den Bereichen Technologie, Innovation und Forschung aus. Angesichts der Tatsache, dass nur ein kleiner Teil der Unternehmen forscht, ist dies ein sehr wichtiges Indiz für das Bewußtsein der Wichtigkeit der Eigenforschung. Immerhin 21% würden Förderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern befürworten. Bei Kleinunternehmen wird der Aus- und Weiterbildungsförderung ein hoher Stellenwert eingeräumt,

bei Töchtern internationaler Konzerne und bei Unternehmen mit Ostbeteiligungen nimmt die Forschungs- und Technologieförderung den ersten Rang ein.

Abbildung 6.1: Strategisches Ziel: Qualitätsstandort Österreich



Industrie: Dynamik bei strukturellen Schwächen

(21) Die österreichische Industrie ist stärker als die der europäischen Konkurrenz gewachsen und kann international ihren Marktanteil erhöhen (von 2,4% der Exporte der EU im Jahr 1985 auf 3,2% im Jahr 2000). Die Produktivitätssteigerung war schneller als bei der Konkurrenz, und Österreich war eines der vier Europäischen Länder, in denen die Produktivität sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre beschleunigt hat und ähnlich stark wie in den USA gewachsen ist. Das Niveau der Arbeitsproduktivität liegt innerhalb der EU-Länder in der Spitzengruppe. Die Wachstumserfolge werden bei einer ungünstigen Industriestruktur erzielt: zu wenig Waren sind technologieintensiv, benötigen die höchste Skill-Kategorie und bauen massiv auf Input von wissensintensiven Dienstleistungen auf.

Bei Innovationen nur an 9. Stelle

(22) Nach dem jüngsten Innovationsbericht der EU (*Innovation Scoreboard 2001*) liegt Österreich gemeinsam mit Belgien nur an 9. Stelle der EU-Länder. Eine schlechtere Wertung erhalten nur die vier südlichen Mitgliedsländer der EU (und Luxemburg, für das unvollständige Werte vorliegen). Auch hier zeigt sich für Österreich in den neunziger Jahren kein Aufholprozess, sodass Österreich hinsichtlich der Innovationsperformance in die Kategorie „unterdurchschnittlich und verschlechtert“ gereiht wurde. Die verwendeten Indikatoren messen die Positionierung Österreichs bei jenen Faktoren, die auch in der Wachstumstheorie als wichtige Determinanten für die wirtschaftliche Dynamik angesehen werden. Österreich liegt bei 14 Indikatoren unterdurchschnittlich, besonders deutlich nach den Indikatoren „Beteiligung an tertiärer Bildung“, „Patente je Einwohner“ und „attraktiver Finanzierung im High-Tech-Bereich“ (sprich Venture Capital).

Einige Gründe, die es Österreich noch in der Vergangenheit erlaubt haben, mit geringen Zukunftsinvestitionen in der Vergangenheit erfolgreich zu sein, fallen zunehmend weg: so ist der Aufholprozess abgeschlossen und die Makrosteuerung schwieriger geworden (*Peneder et al., 2001*). Gleichzeitig gewinnen neue Produktionsstandorte an Bedeutung, die die Rolle einnehmen können, die Österreich bisher erfolgreich genutzt hat: importierte Technologie mit mittlerer Qualifikation zu kombinieren. Diese Situation hat neben der verschärften Standortkonkurrenz für Österreich durchaus aber auch Vorteile: mehr Eigenentwicklungen und die Übernahme dispositiver Verantwortung durch Regionalzentralen ermöglichen höhere Einkommen und sichere Arbeitsplätze. Aber Unternehmen, Arbeitnehmer und die Wirtschaftspolitik müssen diese Strategie aktiv verfolgen.

Basis: Kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit

(23) Die Kostenrelationen besonders zu den Konkurrenzländern in der heutigen EU müssen gewahrt bleiben, da besonders Direktinvestitionen und Investitionsentscheidungen auf engem Raum von Kosten und Steuerhöhe beeinflusst werden. Die Stückkostenposition verbessert sich umso mehr, je mehr Eigenentwicklung, Produktivitätssteigerung und neue Produkte angeboten werden können. Lohnnebenkosten verteuern den Faktor Arbeit, ohne als direkte Einkommensposition geschätzt zu werden. Allerdings stehen Steuersenkungen und der Senkung von Lohnnebenkosten in der Regel auch Leistungskürzungen gegenüber. Es sollte im Bereich der öffentlichen Verwaltung versucht werden, jene Leistungen zu rationalisieren, die für den Standort keine Bedeutung mehr haben. Transaktions- oder Systemkosten (administrative Kosten, Kosten von Mobilität und Zeitaufwand) sollen durchforstet und nach Möglichkeit reduziert werden. Die verbleibenden öffentlichen Leistungen sollten in Richtung Unterstützung der Qualitätsoffensive umgeschichtet werden. Bei einer Steuerreform ist zu beachten, dass sie möglichst auch strukturell zu Gunsten der Dienstleistungen und in Richtung New Economy wirkt. Finanzierungsneutralität des Steuersystems (durch Besserstellung nicht entnommener Gewinne oder Eigenkapitalverzinsung) ebenso wie günstige Abschreibungen für immaterielle Investitionen wirken in diese Richtung.

Strategieziel: Qualitätsstandort Österreich

(24) Die neuen Rahmenbedingungen erfordern eine neue Strategie. Das strategische Ziel liegt darin, Österreich zu einem Qualitätsstandort zu machen. Eine Qualitätsstrategie forciert vier Kernelemente und entwickelt drei Strategielinien. Die vier Kernelemente (Quality-Drivers) sind Ausbildung, Forschung, Nutzung neuer Technologien (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologie, ICT) und eine moderne Infrastruktur.

Ausbildung als entscheidender Wettbewerbsfaktor

(25) Die Qualität eines Wirtschaftsstandortes hängt primär von der Qualität der Ausbildung ab. Dazu trägt Ausbildung auf allen Ebenen bei. Programme mit unterschiedlichen Fristigkeiten sind zu konzipieren.

Nach Qualifikationen abgestuft sind Programme für Lehrausbildung, Berufsschulen, Fachhochschulen, Universitäten zu entwickeln. Die Ausbildung zählt an sich zu den Stärken Österreichs. Österreich liegt auch bei den Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Spitzenfeld der europäischen Länder. Dennoch ist der Anteil der Erwerbstätigen ohne

Zusatzausbildung (über die Pflichtschulausbildung hinaus) sehr hoch, und der Anteil der Akademiker an den Erwerbstätigen ist trotz der hohen Ausgaben für den Hochschulsektor niedriger als in anderen Ländern (lange Studiendauer, hohe Dropoutrate).

Intensivierung von Forschung und Entwicklung

(26) Die Forschungsquote nähert sich dem europäischen Durchschnitt, doch dies ist zu wenig für ein Land mit hohen Löhnen. Die Wirtschaftspolitik hat sich das Ziel gesetzt, die Forschungsquote von derzeit 1,8% bis 2005 auf 2,5% des BIP anzuheben. Dies kann nur erreicht werden, wenn die industrielle Forschung überproportional ansteigt. Der bestehende Forschungsfreibetrag sollte durch einen Forschungsabsetzbetrag ergänzt werden, bei dem jede Forschungsausgabe direkt zu einer Reduktion der laufenden Steuerzahlung führt (*Hutschenreiter - Aiginger, 2001*). Dies würde die Forschungsbeteiligung der mittleren und kleinen Unternehmen heben. Die Kontakte und Kooperationen zwischen Wirtschaft und Universitäten sollen gestärkt werden: Business Angels können die Kontakthanbahnung zwischen Universitäten und Wirtschaft professionalisieren und intensivieren. Zeitlich begrenzte Verdoppelungen von Drittmitteln können die Anfangsbarrieren für erfolgreiche Kooperationen zwischen Universität und Wirtschaft überspringen helfen. Internationale Kooperationen und Teilnahme an internationalen Projekten sollte unterstützt werden. Forschungsintensive Unternehmensgründungen könnten forciert werden. Um Österreich als Standort für Forschung und Innovation attraktiv zu machen, sollte ein Ansiedlungspaket für Unternehmen, die den Standort für ein Forschungszentrum suchen, geschnürt werden.

Informationstechnologeeinsatz verstärken

(27) Im Bereich der Informationstechnologien werden nach der kurzfristigen Abschwächung der Nachfrage wieder Qualifikationen auf breiter Basis gesucht werden. Eine steuerliche Begünstigung der Überlassung von PCs an Mitarbeiter inkl. Schulung für wichtigste Programme könnte die Nutzung der Informationstechnologie verstärken. Die private Nutzung von PCs vermittelt die Kenntnis von Computerprogrammen, sie erhöht die Bereitschaft der Arbeitnehmer, in der Firma sich ständig neuen Anforderungen anzupassen. Zusätzlich bekämpft die Verbreitung der PCs in Haushalten die Social Divide, die Drohung einer Spaltung in Personen, die Computer nutzen können und solche, die diese Technik nicht beherrschen.

Bei den Inhalten (Content) beginnt die Entwicklung erst, Größenvorteile sind nicht so wichtig wie ein früher Beginn, die Geschicklichkeit in der Konzeption und die Verfügbarkeit von Inhalten. Eine

besondere Stärke Österreichs könnte der Bereich Digitaler Content bei Kunst, Kultur und Unterhaltung und den Kreativsektoren im allgemeinen sein. Hier hat Österreich einen Startvorteil durch Humankapital und reichlich vorhandene Kulturgüter. Eine weitere Stärke sollte im Bereich der Touristik liegen, allerdings müssten auch hier private Initiativen durch die öffentliche Hand gestützt werden, da die klein- und mittelbetriebliche Struktur die Startkosten für einzelne Betriebe erhöht.

Infrastruktur modernisieren

(28) Zur modernen Infrastruktur eines Landes zählt neben der Flugaanbindung, Bahn- und Straßenverbindungen auch das Post- und Telekommunikationssystem, die Strom- und Wasserversorgung. Sanfte Standortfaktoren wie Kultur, Sicherheit, Umwelt wurden schon erwähnt. Struktureller Wandel und Innovationsbereitschaft und –fähigkeit sind leichter möglich, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dynamisch und relativ krisenfrei abläuft.

Drei Strategielinien und deren makroökonomische Absicherung

(29) Eine Qualitätsstrategie baut auf drei Strategielinien auf, die in der vorliegenden Studie nur skizziert, nicht aber ausgeführt werden können. Und mikroökonomischer Wandel benötigt makroökonomische Stabilität.

- Strategieelement 1: Wettbewerbs- und Industriepolitik: Dazu zählen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsstärke, die Forcierung von Firmengründungen und Firmenwachstum und die Entwicklung von Regionalkonzepten.
- Strategieelement 2: Verbesserung der Anreizstrukturen: Maßnahmen zur Begünstigung hochwertiger Dienstleistungen und der New Economy, Entlastung des Faktors Arbeit. Finanzierungsneutralität des Steuersystems (Begünstigung nicht entnommener Gewinne).
- Strategieelement 3: Forcierung von unterstützenden Institutionen: dazu zählen Aktivierung des Kapitalmarktes, Clusterbildung, Ausbildungseinrichtungen von der Lehre, über berufsbildende Schulen, Fachhochschulen, Universitäten, Transfer zwischen Universitäten und Wirtschaft.
- Makropolitische Absicherung: Eine wachstums- und stabilitätssorientierte Wirtschaftspolitik, mit Vollbeschäftigung und intaktem Sozial- und Umweltsystem bietet den besten Rahmen für strukturellen Wandel und Innovation.

Balance in den Kosten ist die Voraussetzung, Qualitätskonkurrenz ist das Strategische Ziel

(30) Die Basis, auf der diese Qualitätsstrategie aufbaut, ist eine auch preislich wettbewerbsfähige Wirtschaft. Entlastungen bei der Besteuerung und Nutzung der verbleibenden Regionalförderung sollen so gestaltet werden, dass sie auch gleichzeitig optimal in die Richtung der Gesamtstrategie wirken. Das strategische Ziel ist es die Produktion aus dem Sektor mit einem starken Preiswettbewerb in ein Segment stärkerer Qualitätskonkurrenz zu verlagern. Das ist umso wichtiger als die Preiskonkurrenz durch die Osterweiterung zunehmen wird. Andere Länder versuchen ebenfalls, die wenigen verbleibenden Instrumente zur Kostensenkung zu nutzen. Eine Qualitätsstrategie ist die Voraussetzung für langfristig steigende Faktoreinkommen.

Anhang 1: Übersicht über die in Kapitel 5 verwendeten Variablen

	Quelle	Erstes Jahr	Letztes Jahr
		Bei Verwendung in Abbildung 5.3.1	
Anteil der Branchen mit Qualitätskonkurrenz an der Wertschöpfung (RQE)	Aiginger, 2000	1985	1998
Anteil der Branchen mit Qualitätskonkurrenz an den Exporten (RQE)	Aiginger, 2000	1988	1998
Anteil der Exporte im obersten Qualitätssegment (PPS)	Aiginger, 2000	1988	1998
Export-Unit-Value (ECU/kg)	EUROSTAT, COMEXT, SBS	1988	1998
Import-Unit-Value (ECU/kg)	EUROSTAT, COMEXT, SBS	1988	1998
Qualitätsvorsprung der Exporte (Export-UV/Import-UV)	EUROSTAT, COMEXT, SBS	1988	1998
Anteil der Wertschöpfung in technologie- und marketingorientierten Branchen	New Cronos, Peneder (1999)	1985	1998
Anteil der Exporte in technologie- und marketingorientierten Branchen	New Cronos, Peneder (1999)	1988	1998
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit vornehmlich hoher Qualifikation	New Cronos, Peneder (2001)	1985	1998
Anteil der Exporte in Branchen mit vornehmlich hoher Qualifikation	New Cronos, Peneder (2001)	1988	1998
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit hoher Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen	New Cronos, Peneder (2001)	1985	1998
Anteil der Exporte in Branchen mit hoher Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen	New Cronos, Peneder (2001)	1988	1998
Anteil der Wertschöpfung in Branchen mit hoher Produktdifferenzierung	Aiginger, 2000	1985	1998
Anteil der Exporte in Branchen mit hoher Produktdifferenzierung	Aiginger, 2000	1988	1998
Anteil der Wertschöpfung in globalisierten Branchen (Offenheit der Wirtschaft)	Aiginger, 2000	1985	1998
Anteil der Exporte in globalisierten Branchen (Offenheit der Wirtschaft)	Aiginger, 2000	1988	1998
BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten	OECD, ECO		
Wertschöpfung je Beschäftigten	EUROSTAT, New Cronos		
Offenheit der Wirtschaft	EUROSTAT, COMEXT, SBS		
Regulierungsdichte Produktionsmärkte	OECD, Regulatory Indicators		
Regulierungsdichte Arbeitsmarkt	OECD, Regulatory Indicators		
Öffentliche Ausschreibungen (in % des BIP)	EU, 2001/Appendix 2		
Lebenslanges Lernen (% der Bevölkerung, 25-64)	EU, 2001/Appendix 3		
Venture capital	EU, 2001/Appendix 5		
Marktkapitalisierung (New capital raised, in % of GDP)	EU, 2001/Appendix 6		
F&E-Ausgaben in % des BIP	OECD-MSTI, 2000/1	1992	1998
F&E-Ausgaben der Wirtschaft in % des BIP	OECD-MSTI, 2000/1	1992	1998
Publikationen pro Einwohner	Institute for Scientific Information, NSIOD 1981-1999; ECO-DB	1992	1999
Patente pro Einwohner	OECD-MSTI, 2000/1	1990	1997
Anteil der Bevölkerung mit zumindest Abschluß einer höheren Schule nach Altersklassen	OECD, Education at a glance (2000C)		
Anteil der Bevölkerung mit zumindest Abschluß einer Hochschule nach Altersklassen	OECD, Education at a glance (2000C)		
Erwerbstätige mit Hochschulabschluß - ISCED 5-7	EUROSTAT, New Cronos	1992	1999
IKT-Ausgaben in % des BIP	EITO/WITSA	1992	2000
IT-Ausgaben in % des BIP	EITO/WITSA	1992	2000
TLC-Ausgaben in % des BIP	EITO/WITSA	1992	2000
PCs pro Einwohner	ITU-DB	1992	1999
Internet-Benutzer pro Einwohner	ITU-DB	1992	1999
Mobiltelefone pro 100 Einwohner	OECD Communications Outlook 2001	1992	1999
Anteil der IKT-orientierten Branchen an der Wertschöpfung	EUROSTAT, New Cronos, OECD	1985	1998

Aiginger, K., Europe's Position in Quality Competition, Background Report for Competitiveness Report 2000, European Commission, DG Enterprise, Brussels, 2000.

European Commission, Innovation in a knowledge driven economy, Annex: European Innovation Scoreboard, Brussels, 2000 (p. 567).

European Commission, Realizing the European Union's Potential, Stockholm Report, Brussels, 2001.

Peneder, M., Intangible Investment and Human Resources. The new WIFO Taxonomy of Manufacturing Industries, WIFO Working Papers No. 114, 1999.

Peneder, M., Entrepreneurial Competition and Industrial Location, Edward Elgar, 2001.

Anhang 2: Der Fragebogen (Telefonumfrage von Hoffmann & Forcher)

Befragung: Standort Österreich

Wir führen für das WIFO eine Befragung über den Wirtschaftsstandort Österreich aus Sicht der Unternehmen durch. Den teilnehmenden Unternehmen sendet das WIFO auf Wunsch die Ergebnisse per Email zu. Darf ich Ihnen ein paar Fragen stellen?.

1.) Ich lese Ihnen sieben Maßnahmen vor, die die Politik in Angriff nehmen könnte, um Österreich als Standort für Unternehmen attraktiver zu machen. Sagen Sie mir bitte, welche dieser Maßnahmen für Ihr Unternehmen die wichtigste wäre.

INT: Kategorien vorlesen.

1. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes
2. Vereinfachung von Verwaltungsverfahren
3. Forcierung von Forschung, Ausbildung und Technologie
4. Ausbau der Infrastruktur
5. höhere Förderungen für Unternehmen
6. Senkung der Unternehmenssteuern
7. Senkung der Lohnnebenkosten

98. **Nicht vorlesen:** keines davon

99. **Nicht vorlesen:** weiß nicht/keine Angabe

wichtigste Maßnahme: _____

Und welche dieser Maßnahmen wäre für Ihr Unternehmen die zweitwichtigste?

INT: gegebenenfalls die verbleibenden Kategorien erneut vorlesen; oben verwendete Reihenfolge beibehalten

zweitwichtigste Maßnahme: _____

2.) Ist Ihr Unternehmen starker Konkurrenz aus anderen EU-Ländern ausgesetzt?

- ≤ ja
- ≤ nein → weiter mit Frage 4
- ≤ weiß nicht/keine Angabe → weiter mit Frage 4

3.) Ist Ihr Unternehmen, was Unternehmenssteuern betrifft, gegenüber Ihren Mitbewerbern aus anderen EU-Ländern eher im Vorteil, eher im Nachteil oder gibt es da keine wesentlichen Unterschiede?

- ≤ eher im Vorteil
- ≤ eher im Nachteil
- ≤ keine wesentlichen Unterschiede
- ≤ weiß nicht/keine Angabe

4.) Deutschland hat jüngst sein Steuersystem umgestellt und die Steuersätze für Unternehmen gesenkt. Im Gegenzug wurden Steuerbegünstigungen eingeschränkt. Würde Ihr Unternehmen eine solche Steuerreform für Österreich begrüßen, ablehnen oder ihr neutral gegenüberstehen?

INT: Beispiele für Nachfragen: mit Steuersätzen ist z.B. die Körperschaftssteuer gemeint, mit Steuerbegünstigungen z.B. Möglichkeiten für Abschreibungen und Steuerfreibeträge

- ≤ begrüßen
- ≤ ablehnen
- ≤ neutral
- ≤ weiß nicht/keine Angabe

5.) Ab 2007 werden im Zuge der EU-Osterweiterung in den neuen Mitgliedsländern Regionen mit attraktiven Förderbedingungen entstehen. Gleichzeitig wird Österreich einen erheblichen Teil seiner Regionalförderung verlieren. Wird das aus heutiger Sicht Auswirkungen auf Ihr Unternehmen haben?

- ≤ ja
- ≤ nein → weiter mit Frage 7
- ≤ weiß nicht/keine Angabe → weiter mit Frage 7

6.) Ich lese Ihnen nun einige Möglichkeiten vor, wie sich das Entstehen von Regionen mit attraktiven Förderbedingungen im benachbarten Ausland auf Ihr Unternehmen auswirken könnte bzw. wie Ihr Unternehmen darauf reagieren könnte. Bitte sagen Sie mir zu jeder Möglichkeit, ob diese auf Ihr Unternehmen sicher, vielleicht oder sicher nicht zutreffen wird.

	sicher	viel- leicht	sicher nicht	w.n./ k.A.
Auslagerung von Produktion in diese Regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höherer Konkurrenzdruck aus diesen Regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beteiligungen oder Joint-Ventures in diesen Regionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verringerung Ihrer Investitionen im Inland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbesserte Chancen zur Markterschließung im Osten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.) Wenn Ihr Unternehmen vor der Wahl stünde, die Unternehmenssteuern zu senken oder die staatlichen Förderungen für Unternehmen zu erhöhen, wofür würde Ihr Unternehmen sich entscheiden: niedrigere Steuern oder höhere Förderungen?

INT: Unter niedrigeren Steuern sind sowohl niedrigere Tarife als auch höhere Abschreibungen bzw. Freibeträge zu verstehen!

- ≤ niedrigere Steuern
- ≤ höhere Förderungen
- ≤ weiß nicht/keine Angabe

8.) Ich lese Ihnen nun fünf Bereiche vor, in denen der Staat Förderungen an Unternehmen vergeben könnte. Unabhängig von Ihrer Einstellung zu Förderungen im Allgemeinen: Sagen Sie mir bitte, in welchem dieser fünf Bereiche Förderungen für Ihr Unternehmen am wichtigsten wären.

INT: Kategorien vorlesen; nur eine Nennung.

- ≤ Produktionsanlagen und Betriebsgebäude
- ≤ Technologie, Innovation und Forschung
- ≤ Investitionen in den Umweltschutz
- ≤ Kooperationen und Unternehmensnetzwerke
- ≤ Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern
- ≤ **Nicht vorlesen:** keiner dieser Bereiche ist wichtig
- ≤ **Nicht vorlesen:** weiß nicht/keine Angabe

9.) Ist Ihr Unternehmen gegenwärtig an anderen Unternehmen in den übrigen EU-Mitgliedstaaten beteiligt bzw. verfügt Ihr Unternehmen über Betriebsstätten dort?

INT: gemeint sind alle EU-Mitgliedstaaten außer Österreich; gemeint ist das befragte Unternehmen und nicht ein etwaiger Gesamtkonzern

- ≤ ja
- ≤ nein
- ≤ weiß nicht/keine Angabe

10.) Ist Ihr Unternehmen gegenwärtig an anderen Unternehmen in Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien oder der Slowakei beteiligt bzw. verfügt Ihr Unternehmen über Betriebsstätten dort?

INT: gemeint ist das befragte Unternehmen und nicht ein etwaiger Gesamtkonzern

- ≤ ja
- ≤ nein
- ≤ weiß nicht/keine Angabe

11.) Ist Ihr Unternehmen Teil eines internationalen Konzerns?

≤ ja

≤ nein → Frage 13

≤ weiß nicht/keine Angabe → Frage 13

12.) Befindet sich die Zentrale dieses Konzerns in Österreich oder im Ausland?

≤ Österreich

≤ Ausland

≤ weiß nicht/keine Angabe

13.) Zum Abschluss: dürfen wir Ihnen die Ergebnisse der Befragung per Email zukommen lassen?

≤ ja → Email-Adresse: _____

≤ nein

Vielen Dank für das Interview!

Interviewnummer: _____

Firmennummer: _____

Kontaktperson: _____

© 2002 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: EUR 40,00 bzw. ATS 550,41 • Download EUR 30,00 bzw. ATS 412,81