

MICHAEL BÖHEIM

■ BENCHMARKING VOLKSWIRTSCHAFTLICHER RAHMENBEDINGUNGEN AUF UNTERNEHMENS-EBENE

In unternehmensinternen Standortbewertungen manifestiert sich die subjektive Sichtweise der Unternehmen, die letztlich ausschlaggebend für Standortentscheidungen ist. Das Interesse der Wirtschaftspolitik entzündet sich an den unterschiedlichen Ergebnissen und den persistenten Widersprüchen zu unternehmensexternen Wettbewerbsfähigkeitsanalysen. Ein Vergleich der Bewertungsprozesse und -kriterien zeigt, dass unternehmensinterne Standortbewertungen keinen Ersatz, aber gleichwohl eine sinnvolle Ergänzung zu externen Wettbewerbsfähigkeitsanalysen bilden.

Die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und die Standortanalyse sind seit den achtziger Jahren auch in Österreich fester Bestandteil der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion. Verstärkt durch die jährlich veröffentlichten internationalen Länderrankings zur Wettbewerbsfähigkeit (zuletzt IMD, 2000, WEF, 2000) erhielt das Thema „Wettbewerbsfähigkeit“ anhaltendes wirtschaftspolitisches Gewicht. Jenseits der mehr auf mediale Präsenz ausgerichteten, mit umstrittenen Methoden operierenden Länderrankings¹⁾ hat sich ausgehend von Aiginger (1987) die seriöse, auf quantitative Methoden gestützte Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftsstandorten in Österreich etabliert.

Die Einführung von Benchmarking zur Analyse der Wettbewerbsfähigkeit bringt eine neue Qualität in die Standortdiskussion, weil die (einzelnen) Standortfaktoren des eigenen Landes rigoros an den besten Prozessen der „Konkurrenten“ (der anderen Länder) gemessen werden.

Eine Weiterentwicklung der Analyse der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern ist die Methode des *Benchmarking*, die für vergleichende sektorale und gesamt-

¹⁾ Eine umfassende Kritik der Konzepte und Ergebnisse von Länderrankings findet sich in Peneder (1999B).

Begutachtung: Michael Peneder •
Wissenschaftliche Assistenz: Sonja
Patsios • E-Mail-Adresse:
Michael.Boeheim@wifo.ac.at • Zu
diesem Thema liegt eine WIFO-
Studie vor: Michael Böheim, Bench-
marking volkswirtschaftlicher
Rahmenbedingungen auf Unterneh-
mensebene (im Auftrag der Wirt-
schaftskammer Österreich; 60 Seiten,
ATS 600,- bzw. EUR 43,60;
Bestellungen bitte an das WIFO,
z. Hd. Christine Kautz,
Tel. +43 1 798 26 01/282,
Fax +43 1 798 93 86,
E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at)

wirtschaftliche Bewertungen auf Unternehmensebene bereits seit längerer Zeit eingesetzt wird. Benchmarking ist ein Performance-Vergleich mit expliziter Suche nach dem besten Prozess oder der „best practice“.

Aus der Sicht eines Unternehmens ist zwischen internen und externen Standortbewertungsverfahren zu unterscheiden. Unter *internen Standortbewertungen* werden Analysen verstanden, die ein Unternehmen selbst durchführt oder in seinem Auftrag, etwa durch Unternehmensberater, durchführen lässt. Im Gegensatz dazu werden *externe Standortbewertungen* von Unternehmensfremden wie etwa von öffentlichen Institutionen, Forschungsinstituten oder Unternehmensberatern unternehmensunabhängig erstellt.

BENCHMARKING ALS INNOVATIVES INSTRUMENT DER STANDORTANALYSE

Externe Standort- und Wettbewerbsanalysen liegen für Österreich in großer Zahl vor, die Studien sind der Öffentlichkeit zugänglich und die verwendeten Methoden und Ergebnisse weitgehend bekannt²⁾. Wie Unternehmen Wirtschaftsstandorte *intern* (d. h. aus ihrer Sicht) bewerten, ist vor der Studie von Böheim (2000) – mit Ausnahme von Aiginger – Peneder (1997), die aber auf die unternehmensinternen Bewertungsverfahren nicht eingehen – für Österreich nicht systematisch untersucht worden.

Die Ergebnisse von unternehmensinternen Bewertungen gelangen nur auf indirektem Wege in Form von Interviews für Printmedien, Fernsehen und Rundfunk an die Öffentlichkeit. Oft ist weitgehend unklar, wie die dabei geäußerte Kritik zustande gekommen ist. Ohne detaillierte Kenntnis des Meinungsbildungsprozesses von Unternehmensleitern betreffend Wirtschaftsstandorte schenkt die Öffentlichkeit und auch die Wirtschaftspolitik solchen Beiträgen zur Standortdiskussion große Aufmerksamkeit. Tendenziell fallen diese unternehmensinternen Standortbewertungen – gemessen an den Aussagen von Unternehmensführern – in der Regel *ungünstiger* aus als die quantitativen Ergebnisse externer Standortanalysen.

STANDORTBEWERTUNG ALS STRUKTUR- UND WETTBEWERBSFÄHIGKEITSANALYSE

Ausgangspunkt externer Standortbewertungsverfahren sind die vergleichende Analyse von Wirtschaftswachstum, Marktanteilen, Produktionskosten, Produktivität und Forschungsaktivitäten sowie die Annahme, dass die Sek-

torstruktur von Produktion und Außenhandel ein geeigneter Indikator für das Entwicklungsniveau einer Volkswirtschaft ist. Standortanalyse ist in diesem Sinne somit im Wesentlichen Struktur- und Wettbewerbsfähigkeitsanalyse. Unter diesen Voraussetzungen lassen internationale Vergleiche Rückschlüsse auf die (relative) Wettbewerbsfähigkeit von Ländern zu.

Gemäß der empirischen Evidenz ist für Industrieländer eine Spezialisierung auf qualitätsorientierte und hochproduktive Industriezweige sowie Branchen, in denen die hohe Qualifikation der Arbeitskräfte über die Wettbewerbsfähigkeit entscheidet, sinnvoll. Diese technologie- und marketingintensiven Sektoren entwickeln sich im internationalen Vergleich besonders dynamisch und garantieren ein hohes Lohnniveau.

In Österreich lässt sich diese Industriestruktur nur eingeschränkt in der Realität wiederfinden, obwohl insgesamt die Einschätzung der makroökonomischen Entwicklung durch Manager eine sehr positive Grundstimmung widerspiegelt. Viel stärker als in anderen europäischen Ländern dominieren in Österreich traditionelle Industriezweige, deren Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten unterdurchschnittlich oder durchschnittlich sind. Die erfreuliche makroökonomische Entwicklung sowie das kontinuierliche Wertschöpfungs- und Exportwachstum zeigen aber, dass sich österreichische Anbieter aus diesen „traditionellen“ Branchen auf dem Weltmarkt gut behaupten. Rangierte Österreich 1988 hinsichtlich der Industrieproduktivität im EU-Vergleich noch weit hinten, so hält es zehn Jahre später den dritten Platz, nur übertroffen von Irland und Belgien, aber vor den Niederlanden, Finnland und Deutschland. Diese Tendenz sollte in Zukunft anhalten: Für 2000 und 2001 erwartet das WIFO ein Industriewachstum von 6,5% bzw. 4,8% und Produktivitätssteigerungen in ähnlicher Größenordnung.

Die wirtschaftliche Prosperität Österreichs wird weniger von dynamisch wachsenden Hochtechnologieunternehmen als vielmehr von hochproduktiven Unternehmen in traditionellen Industriezweigen getragen (Böheim, 1999A). Diese Low- und Mid-Tech-Unternehmen nutzen die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie innovative organisatorische Konzepte, um sich auf Kerntätigkeiten zu konzentrieren und diese auszubauen, wodurch die Arbeitsteilung weiter verstärkt und die Produktivität gesteigert wird. Das Outsourcing von weniger produktiven Tätigkeiten kann dank der räumlichen Nähe zu den Transformationsländern in Osteuropa auch über die Grenze erfolgen.

Diese günstige Bilanz beruht auf zwei Säulen: Einerseits haben sich die Lohnstückkosten der Sachgütererzeugung seit 1990 gegenüber den Handelspartnern um durchschnittlich 3,3% p. a. verringert (Guger, 1999); die Produktivitätssteigerung war hier neben der zurückhaltenden Lohnpolitik die tragende Kraft der Entwicklung. Andererseits wurden die steuerlichen Rahmenbedingun-

²⁾ Aktuelle (externe) Standortstudien für Österreich – teilweise im europäischen und globalen Vergleich – sind z. B. Aiginger – Peneder (1997), Böheim (1999A), KPMG (1999), Peneder (1999C), Pfaffermayr (1999).

gen verbessert und die Dauer der behördlichen Genehmigungsverfahren verkürzt. Telekom- und Energiekosten haben aufgrund der fortschreitenden Liberalisierung sinkende Tendenz, die Vorteile der Ostöffnung machen sich bemerkbar.

Angesichts der von traditionellen Branchen getragenen günstigen Entwicklung der österreichischen Industrie sollte das persistente Strukturdefizit im Hochtechnologiebereich nicht aus den Augen verloren werden. Mittel- bis langfristig könnte sich die Unterspezialisierung in technologieintensiven Sektoren sehr wohl nachteilig auf die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft auswirken.

UNTERNEHMENSINTERNES STANDORT-BENCHMARKING

Um Kriterien und Entstehungsprozesse von unternehmensinternen Standortbewertungen kennen zu lernen, befragte das WIFO die Manager von 11 Unternehmen mit multinationalen Aktivitäten (5 Unternehmen mit Zentrale in Österreich und 6 Unternehmen mit Konzernzentrale im Ausland). Die erfassten Unternehmen beschäftigen in Österreich rund 35.000 Mitarbeiter und erwirtschaften Umsätze von 110 Mrd. S (Basis 1999). Der durchschnittliche Mitarbeiterstand liegt bei 3.200, der durchschnittliche Jahresumsatz bei 10 Mrd. S. Entsprechend der Definition der Zielgruppe sind die Umfrageergebnisse somit als repräsentativ für die – an österreichischen Verhältnissen gemessen – „großen“ Unternehmen anzusehen, nicht aber für österreichische Unternehmen generell.

Die Industriemanager wurden gebeten, für 30 Standortfaktoren die Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und ihre Zufriedenheit mit der jeweiligen Ausprägung des Standortfaktors in Österreich anzugeben. 7 Faktoren geben die Dimension der „Produktionskosten“ wieder, 8 Faktoren jene der „Investitionen in die Zukunft“ (Qualifikation, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur), 6 Faktoren die „Organisation der Märkte“ (Nachfragebedingungen, Wettbewerb, Kooperation), 7 die „Rolle des Staates“ (Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung, Förderungen, Regulierung) und 2 Faktoren das „Gesellschaftliche Umfeld“. Abbildung 1 zeigt die aggregierten Ergebnisse der Führungskräftebefragung zum Wirtschaftsstandort Österreich.

BENCHMARKING ALS METHODE ZUR UNTERNEHMENSINTERNEN STANDORTBEWERTUNG

Unter „Benchmarking“ wird ein laufendes Monitoring einzelner Ergebnisse und Leistungen unter vergleichbaren Bedingungen verstanden. Ziel ist, in einem permanenten Verbesserungsprozess von den besten Ergebnissen zu lernen, diese „best practices“ für das eigene Unternehmen in adaptierter Form zu übernehmen und damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

Benchmarking wird von einer Vielzahl von Unternehmen intensiv zur Beurteilung und Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt. Diese große Verbrei-

Benchmarking wird von den befragten Führungskräften übereinstimmend als bevorzugte Methode der unternehmensinternen Standortbewertung genannt.

tung resultiert vor allem daraus, dass die Anwendung seiner Grundkonzepte und die Umsetzung auf konkrete betriebliche Problemstellungen einfach sind.

Im Wesentlichen wenden die Unternehmen drei Varianten des Benchmarking an:

- *Innerhalb des Konzernverbundes* werden mehrere Betriebsstätten anhand betriebswirtschaftlicher Kennzahlen verglichen. Dabei werden einerseits Produktions- und Produktivitätskennzahlen, andererseits Finanzkennzahlen verwendet.
- *Konzernübergreifendes Benchmarking* verwendet ebenfalls betriebswirtschaftliche Kennzahlen und bezieht in den Vergleich Konkurrenzunternehmen ein. Hier wird der „beste Prozess“ nicht nur im eigenen Unternehmen, sondern auch bei Mitbewerbern gesucht. Da viele Unternehmensleistungen unabhängig vom Geschäftsfeld zu erbringen sind, eignen sich unter Umständen auch Unternehmen anderer Branchen für Vergleiche.
- Schließlich können Unternehmen auch an einem *Benchmarking von Standortfaktoren* interessiert sein. Während sich die Untersuchung in den beiden erstgenannten Varianten auf die Unternehmenseinheit konzentriert, befasst sich Standort-Benchmarking auf einer makroökonomischen Ebene mit Volkswirtschaften.

Das Benchmarking volkswirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist für die Unternehmen nur insofern von Interesse, als konkrete Bezüge zur betrieblichen Ebene herzustellen sind.

Konzerninternes und konzernübergreifendes Benchmarking auf betrieblicher Ebene wird von allen Unternehmen im Sinne eines kontinuierlichen innerbetrieblichen Verbesserungsprozesses regelmäßig durchgeführt. Standort-Benchmarking hingegen wird lediglich von zwei Dritteln der befragten Unternehmen eingesetzt und auch von diesen nur dann, wenn konkrete Investitionsentscheidungen anstehen. Der Verzicht auf Standort-Benchmarking ist im Wesentlichen damit zu begründen, dass häufig der Standort einer (neuen) Betriebsstätte exogen determiniert ist (z. B. Markteintritt; Zulieferbetriebe).

Jene Unternehmen, die ein Standort-Benchmarking durchführen, bedienen sich weitgehend standardisierter Verfahren, die unternehmensintern, fallweise auch unter Mitwirkung externer Berater entwickelt wurden. Da Standort-Benchmarking in der Regel in der vorbereitenden Planungsphase von Investitionsprojekten zum Einsatz kommt, liegt die Entscheidung über die Durchführung ausnahmslos beim Top-Management des Konzerns. Das lokale Management und/oder das Produktgruppen-Management ist in den gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess intensiv eingebunden und spielt eine wichtige Rolle bei der Datenbeschaffung und der konkreten Beurteilung der Lage vor Ort. Ein geringer Teil der Unternehmen bezieht in das Bewertungsverfahren auch externe Berater ein. Für die Mehrheit der Unternehmen ist Standort-Benchmarking aber eine rein interne Angelegenheit, die in enger Zusammenarbeit der kaufmännischen und technischen Fachabteilungen durchgeführt wird.

Die befragten Führungskräfte lieferten wenig detaillierte Informationen zur Methode der Standortbewertung.

Über allgemeine Informationen hinausgehende schriftliche Unterlagen wurden in der Umfrage ausnahmslos mit dem Hinweis auf deren Vertraulichkeit verweigert. Auch die von den Führungskräften zur Verfügung gestellten mündlichen Informationen waren für eine Evaluierung nicht ausreichend. Die wichtigste Erkenntnis ist, dass Standortbewertungen und in weiterer Folge Standortentscheidungen nicht nur nach nachvollziehbaren quantitativen Kriterien getroffen werden, sondern zu einem beträchtlichen Teil auch qualitative Elemente enthalten.

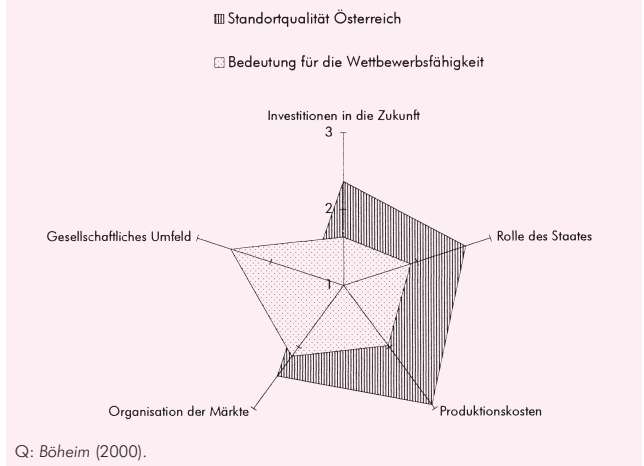
Aufgrund der daraus resultierenden interessengeleiteten Verzerrung sind die Ergebnisse unternehmensinterner Standortbewertungen schwieriger nachzuvollziehen als die von externen Wettbewerbsfähigkeitsanalysen.

Unternehmensinterne Standortbewertungen bringen die subjektive Sichtweise der Unternehmen über den Wirtschaftsstandort zum Ausdruck. Insofern sind sie komplementär zu externen Standortanalysen. Ihr Wert für die Wirtschaftspolitik liegt in gezielten Hinweisen auf Standortdefizite.

ERGEBNISSE FÜR DEN STANDORT ÖSTERREICH

Wenngleich die befragten Führungskräfte alle 5 Standortdimensionen („Produktionskosten“, „Investitionen in die Zukunft“, „Organisation der Märkte“, „Rolle des

Abbildung 1: Aggregierte Ergebnisse der Befragung zum Wirtschaftsstandort Österreich
Mittelwert der Benotung auf der Skala von 1 („sehr hoch“) bis 5 („sehr gering“)



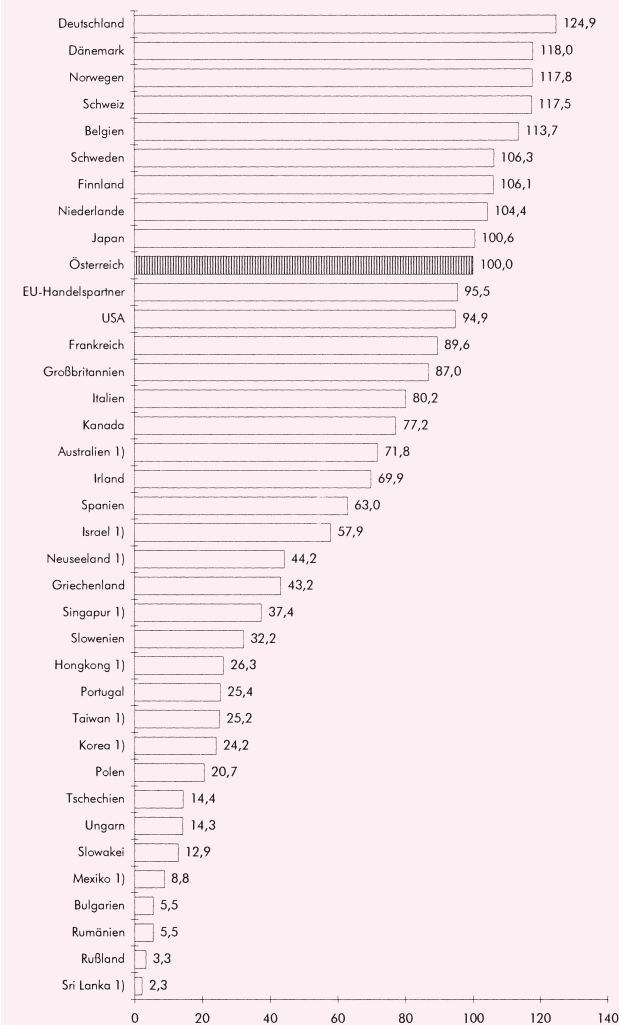
Staates“, „Gesellschaftliches Umfeld“) als wichtige Einflussgrößen der Wettbewerbsfähigkeit bezeichnen, kommt aus Sicht der Unternehmen dem Bereich *Innovation und Qualifikation* (aus der Kategorie „Investitionen in die Zukunft“) herausragende Bedeutung zu.

Innovation und Qualifikation sind aus der Sicht der Unternehmen die Schlüsselfaktoren für internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Dass die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Qualität eines Wirtschaftsstandortes eine immer wichtigere Rolle spielen, bestätigt die Betonung der staatlichen Verantwortung in Bezug auf eine leistungsfähige Verwaltung und eine wirtschaftsfreundliche Gesetzgebung. Ein Paradigmenwechsel, der inzwischen von der Politik in Teilbereichen mitvollzogen wurde, zeigt sich im Bereich der staatlichen Wirtschaftsförderung: Die staatliche Förderung von privatwirtschaftlicher Aktivität wird nach wie vor als essentieller Standortfaktor beurteilt, doch würden die Unternehmen eine Verlagerung von der direkten zur steuerlichen Wirtschaftsförderung bevorzugen.

Abbildung 1 erlaubt erste, allgemeine Aussagen über die Attraktivität Österreichs im Vergleich mit alternativen Standorten und in Bezug auf die genannten Kategorien. Die auffallendsten Stärken als Industriestandort werden dabei eindeutig im *gesellschaftlichen Umfeld* sowie der *Qualifikation und Motivation* der Beschäftigten gesehen, während die anderen Einflussgrößen insgesamt als durchschnittlich bis gut, aber in keiner Kategorie als herausragend eingestuft werden. Durchschnittlich bis wenig zufriedenstellend werden in ihrer Gesamtheit die *Produktionskosten*, das *Innovationspotential* sowie das *Regulierungssystem* beurteilt.

Abbildung 2: Arbeitskosten in der Sachgütererzeugung
1999, auf Schillingbasis, Österreich = 100

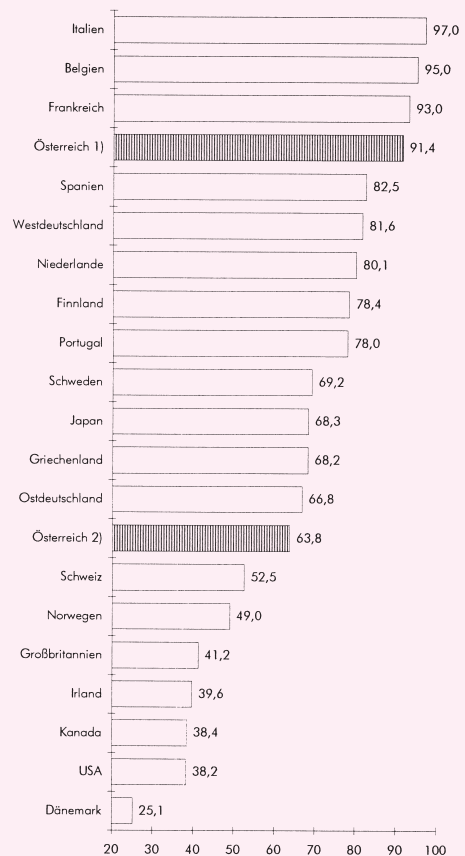


Q: Eurostat; European Commission, Economic Forecasts; Wirtschaftskammer Österreich; Schwedischer Arbeitgeberverband; U.S. Labor Office; Institut der deutschen Wirtschaft; WIIW. – 1) 1998.

WIDERSPRÜCHE ZUR STRUKTUR- UND WETTBEWERBSFÄHIGKEITSANALYSE

Die Grenze zwischen objektiver Analyse und subjektiver Sichtweise der Standortbewertungen von Unternehmen ist nicht immer trennscharf. Wie die Aussagen der Führungskräfte zu Qualität und Defiziten des Wirtschaftsstandortes zeigen, sind beide Elemente in unternehmensinternen Standortbewertungen zu finden. Betont wird, dass für das Benchmarking vor allem das aktuelle Niveau der Standortfaktoren relevant ist. Verbesserungen in der Vergangenheit bleiben in diesem Vergleich statischer Indikatoren unberücksichtigt. Ein Standort-Benchmarking fällt deshalb für Österreich relativ ungünstig aus, obwohl sich gerade in den letzten Jahren die Standortqualität deutlich verbessert hat. Dieser Aufholprozess ist in den dynamischen Indikatoren externer Standortuntersuchungen dokumentiert, schlägt aber vielfach noch nicht auf die statischen Indikatoren durch.

Abbildung 3: Lohnnebenkosten in % des Leistungslohns
1999



Q: Guger (2000). – 1) Einschließlich 13. und 14. Monatsgehalt. – 2) Ohne 13. und 14. Monatsgehalt.

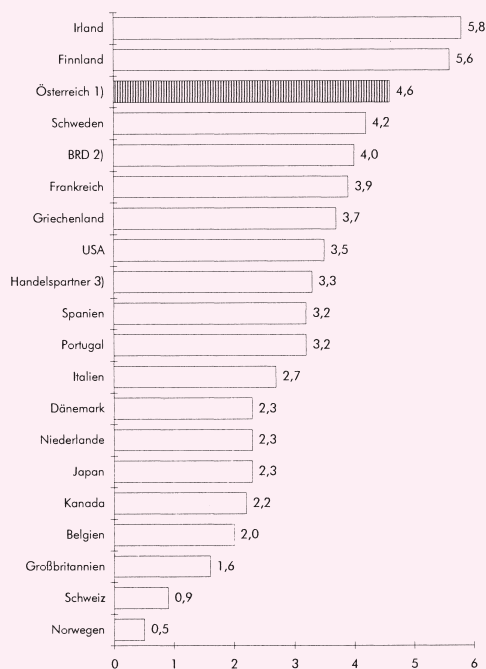
Aber auch die Beurteilung des Niveaus einzelner Standortfaktoren durch die Unternehmen steht manchmal im Widerspruch zu den Ergebnissen externer Standortbewertungen. So nennen die Unternehmen immer wieder als österreichische Standortdefizite die hohen Arbeitskosten, die unterdurchschnittliche Forschungsquote sowie die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung oder die Unstetigkeit der österreichischen Steuerpolitik.

ARBEITSKOSTEN

Im internationalen Vergleich zählt Österreich zu den Ländern mit hohem *Arbeitskostenniveau*³⁾. In der Sachgütererzeugung kostete 1999 in Österreich eine Arbeitsstunde rund 265 S. Sie war damit um 4,5% teurer als im EU-Durchschnitt. Österreich rangiert nach Deutschland, den skandinavischen Ländern, der Schweiz, den Niederlanden und Japan an der zehnten Stelle (Abbildung 2).

³⁾ Die Arbeitskosten umfassen den *Leistungslohn* und die *Lohnnebenkosten*. In Österreich ist der Anteil der Lohnnebenkosten durch die Einrechnung der steuerbegünstigten Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt) verzerrt. Rechnet man diese zum Leistungslohn hinzu, so ergibt sich ein korrigierter Lohnnebenkostensatz von 63,8% (Guger, 2000). Dieser Wert ist international durchaus konkurrenzfähig (Abbildung 3).

Abbildung 4: Stundenproduktivität in der Sachgütererzeugung
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1990/1999 in %



Q: Guger (2000). – 1) Ab 1996 Sachgütererzeugung. – 2) Ab 1996 einschließlich Ostdeutschlands. – 3) Gewichteter Durchschnitt der Handelspartner gemäß der Neuberechnung der WIFO-Wechselkursindizes.

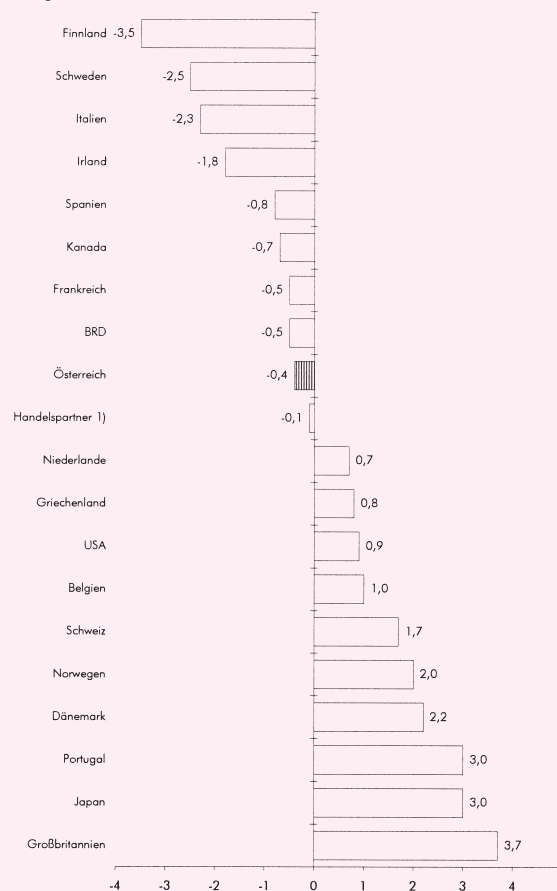
Eine relative Verschlechterung ist gegenüber den wichtigsten österreichischen Handelspartnern zu beobachten: So haben sich die Arbeitskosten im Vergleich zu den Handelspartnern im Zeitraum 1990/1999 um durchschnittlich 1,3% p. a. erhöht. Die Kosten einer Arbeitsstunde waren damit im Jahr 1999 in der österreichischen Sachgütererzeugung um 4,2% höher als die Vergleichswerte der Handelspartner (Guger, 2000).

Die Arbeitskosten isoliert betrachtet sind aber kein aussagekräftiger Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Ein wahrheitsgetreueres Bild der Standortqualität liefern die (relativen) Lohnstückkosten, da diese Kennzahl auch die Arbeitsproduktivität berücksichtigt. Hier schneidet Österreich im internationalen Vergleich gut ab: Sowohl die Stundenproduktivität als auch die Lohnstückkosten entwickeln sich im Zeitablauf günstig, was von den befragten Führungskräften auch anerkannt wird (Abbildungen 4 und 5). Die Einschätzung des österreichischen Arbeits- und Lohnstückkostenniveaus durch die Industriemanager entspricht somit weitgehend den empirischen Daten.

FORSCHUNGS-AUSGABEN

Der Grund für den Rückstand der Forschungsquote im internationalen Vergleich (Abbildung 6) liegt in der österreichischen Industriestruktur: Der wirtschaftliche Erfolg Österreichs wird weniger von dynamisch wachsenden Hochtechnologieunternehmen als vielmehr von hochproduktiven Unternehmen in traditionellen Industrie-

Abbildung 5: Lohnstückkosten in der Sachgütererzeugung
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1990/1999 in % auf Schillingbasis



Q: Guger (2000). – 1) Gewichteter Durchschnitt der Handelspartner gemäß der Neuberechnung der WIFO-Wechselkursindizes.

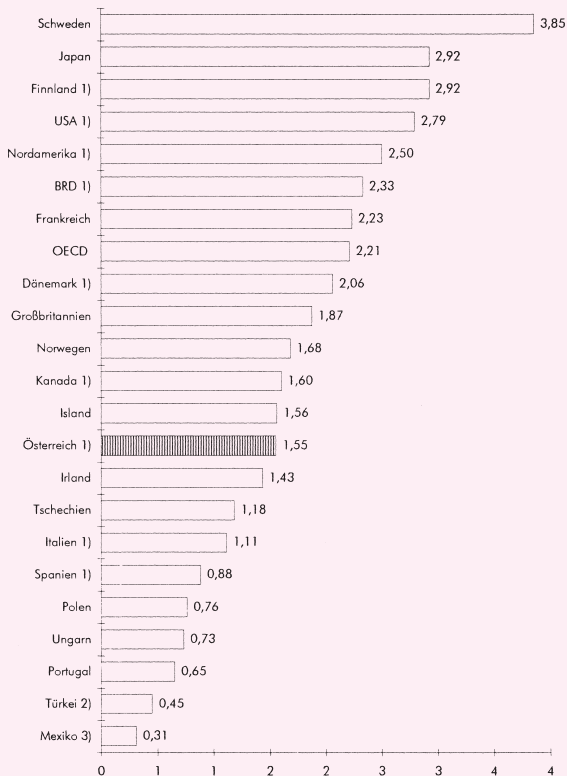
zweigen getragen. In diesen Branchen wird aber deutlich weniger in Forschung und Entwicklung investiert als im Hochtechnologiesektor – die Forschungsquote ist deshalb unterdurchschnittlich. Eine pauschal auf Forschungsquoten reduzierte Kritik greift aber zu kurz und unterschätzt das innovative Potential Österreichs (Leo, 1999). Die relativ hohe Innovationsquote und die „nur“ durchschnittliche Quote der Einführung von Marktneuheiten legen nahe, dass die österreichischen Unternehmen sehr stark auf die kontinuierliche Verbesserung ihrer Produkte und Prozesse setzen. Auf Branchen- bzw. Unternehmensebene ist somit das vielfach kritisierte Innovationsdefizit der österreichischen Unternehmen nicht zu beobachten.

EFFIZIENZ DER STAATLICHEN VERWALTUNG

Der Bereich, der in der öffentlichen Standortdiskussion in Österreich am heftigsten und am häufigsten kritisiert wird, ist die staatliche Verwaltung. Zumindest für den Bereich der Verfahren für Anlagegenehmigungen ist die Kritik in dieser pauschalen Form nicht gerechtfertigt: In einer Untersuchung von 57 Anlagegenehmigungsverfahren in 11 Ländern schneidet Österreich – (bei regio-

Abbildung 6: Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung

In % des BIP, 1997



Q: OECD, MSTI-Datenbank. – 1) 1998. – 2) 1995.

nenal Unterschieden) sehr gut ab (Jeglitsch – Mészáros-Knoll, 2000). Besonders die Organisation des Verfahrens mit Augenscheinverhandlung im Beisein aller Betroffenen sowie mit im Rechtsweg anfechtbarem Bescheid, der zur rascheren Erledigung auch unter Auflagen erteilt werden kann, erscheint beispielhaft. Allerdings werden große regionale Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensqualität kritisiert, die besonders durch das Engagement und die Motivation der involvierten Verwaltungsbediensteten beeinflusst wird.

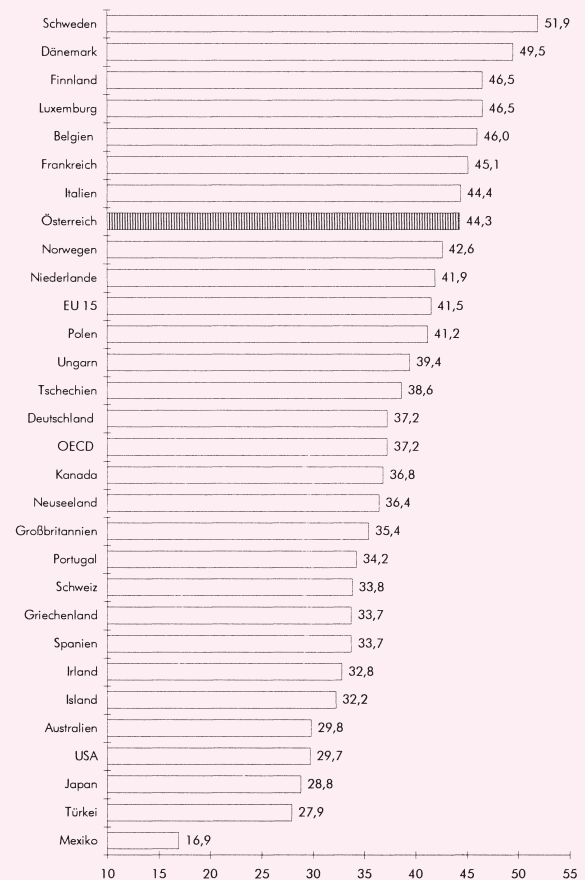
Verbesserungspotentiale werden somit vor allem in der Ablauforganisation gesehen. Die Einführung des „One-stop-shop“-Prinzips und die Abkehr vom Verfahren über drei Instanzen könnten eine weitere Qualitätsverbesserung und eine deutliche Reduktion der Verfahrensdauer zur Folge haben. Ein einheitliches Betriebsanlagenrecht sollte weitere Verbesserungen bringen. Um die Motivation der Verwaltungsbediensteten zu steigern, erscheinen auch pekuniäre Anreize (Prämien) überlegenswert.

KONTINUITÄT DES STEUERSYSTEMS UND STEUERBELASTUNG

Unternehmensinterne Standortanalysen vergleichen die *Abgabenquote* von Ländern (Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben im Verhältnis zum BIP). Aufgrund der vergleichsweise hohen Sozialausgaben ist

Abbildung 7: Abgabenquote

Anteil der gesamten Steuereinnahmen (einschließlich Sozialabgaben) am BIP in %, 1997



Q: OECD (1999C).

diese Kennzahl in Österreich mit 44,3% des Bruttoinlandsproduktes deutlich höher als im Durchschnitt der OECD (37,2%) und der EU 15 (41,5%). In den USA und in Japan ist die Abgabenquote mit 29,7% und 28,8% nochmals deutlich niedriger (Abbildung 7).

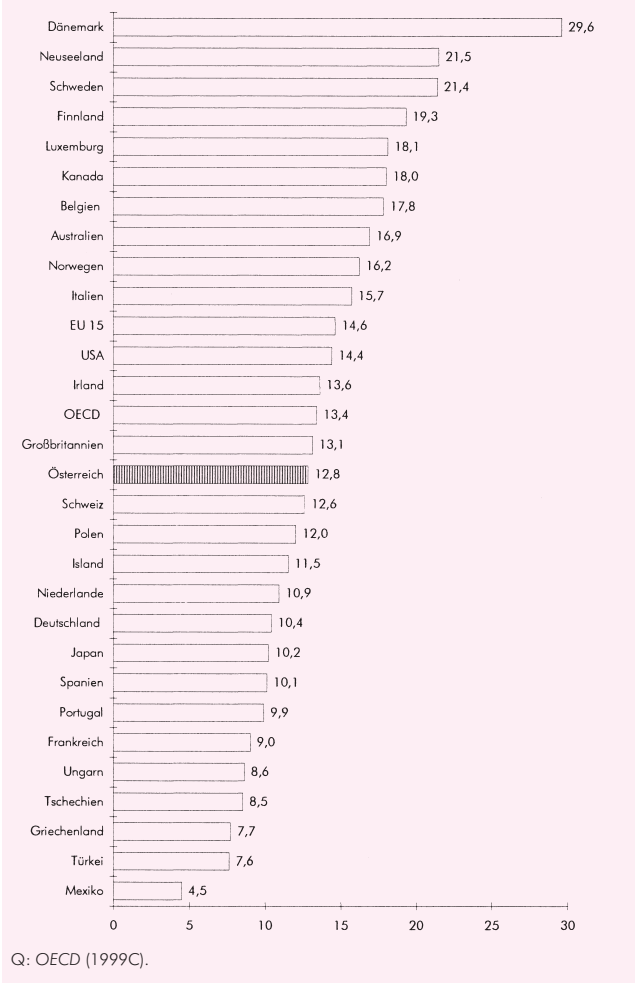
Gemessen an der Belastung mit *direkten Steuern* (Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinne) schneidet Österreich im internationalen Vergleich aber sehr gut ab (Abbildungen 8 und 9). Die Kritik der Wirtschaft an im internationalen Vergleich zu hohen Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen ist deshalb nicht zur Gänze nachvollziehbar.

Berechtigt ist allerdings die Kritik an der Unstetigkeit des Steuersystems⁴⁾, die eine mittel- bis langfristige Investitions- und Steuerplanung der Unternehmen erheblich erschwert. Die Planbarkeit und Verlässlichkeit des Steuersystems schätzen die Unternehmen als viel wichtiger ein als eine geringe Steuerbelastung. Eine Verstetigung des Steuersystems wird von den Unternehmen deshalb besonders gewünscht.

⁴⁾ Seit dem Inkrafttreten im Jahr 1988 wurde das Einkommensteuergesetz 56-mal geändert, das Körperschaftsteuergesetz 23-mal (Quelle: Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes).

Abbildung 8: Steuern auf Einkommen

Anteil der Einnahmen am BIP in %, 1997



Insgesamt wird die Standortqualität des österreichischen Steuersystems mit im internationalen Vergleich wettbewerbsfähigen Steuersätzen von den Industriemanagern unterschätzt. Verbesserungspotentiale ergeben sich hauptsächlich hinsichtlich der Verstetigung der Steuerpolitik und -gesetzgebung sowie hinsichtlich der steuerlichen Position österreichischer Konzerne.

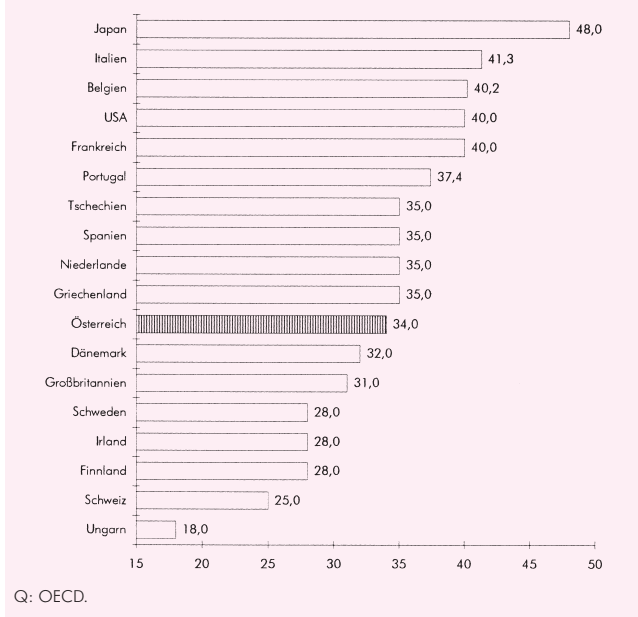
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE MASSNAHMEN ZUR NUTZUNG VON SYNERGIEPOTENTIALEN

Obwohl die Ansprüche von internen und externen Standortanalysen grundsätzlich verschieden sind, ergeben sich gerade aus ihrer Komplementarität mögliche interessante Synergieeffekte. *Unternehmensinterne Standortbewertungen* sind von der betrieblichen Perspektive geprägt, meist kasuistisch und nur bedingt verallgemeinerungsfähig. *Externe Standortbewertungen* werden aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive verfasst und liefern auf Basis quantitativer Analysen nachvollziehbare Ergebnisse.

Die Ergebnisse von Struktur- und Wettbewerbsfähigkeitsanalysen bieten den Unternehmen wichtige Grundlagen

Abbildung 9: Körperschaftsteuern

Steuersätze in %, 1999



für ihren unternehmensinternen Meinungsbildungsprozess, andererseits geben Standortbewertungen aus unternehmerischer Sicht der Wirtschaftspolitik wichtige Hinweise auf Defizite der Standortqualität (z. B. Dauer der Verfahren von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Konzernsteuerrecht). Als pointierte Form der „Defiziterkennung“ – soweit objektiv nachvollziehbar – sind die Ergebnisse des Standort-Benchmarking von Unternehmen mit der Betonung der subjektiven Betroffenheit somit auch für die wissenschaftliche Analyse und die Wirtschaftspolitik von Wert.

Zur Zeit werden unternehmensinternes und -externes Standort-Benchmarking getrennt nebeneinander verfolgt. Ziel der Wirtschaftspolitik sollte es sein, die beiden komplementären Ansätze einander anzunähern. Als wirtschaftspolitische Initiativen bieten sich deshalb folgende Maßnahmen an:

- Im Rahmen einer *Imagekampagne* für den Wirtschaftsstandort Österreich sollen die Standortqualitäten herausgestrichen und multinationale Unternehmen gezielt darauf hingewiesen werden.
- Der in den neunziger Jahren vom WIFO regelmäßig verfasste Standortbericht sollte als *Benchmarking-Indikatorset weitergeführt* werden, das um Beratungsleistungen für die Unternehmen und die Wirtschaftspolitik ergänzt werden könnte. Dieses Indikatorset könnte auch als Argumentationshilfe für die Imagekampagne und im Rahmen des Standortmarketing für Betriebsansiedlungen genützt werden.
- Ein jährliches *Benchmarking-Forum* sollte eingerichtet werden, um die Ergebnisse des externen Standort-Benchmarking für Österreich zu präsentieren. Die Unternehmensvertreter hätten die Gelegenheit, die

Ergebnisse ihrer Benchmarking-Studien vorzustellen sowie Anregungen und Kritik zu äußern. Damit könnte die Einbindung der Wirtschaft in die kontinuierliche Weiterentwicklung des externen Standort-Benchmarking sichergestellt werden. Anzustreben ist die Etablierung eines Qualitätszirkels mit dem Ziel der kontinuierlichen Verbesserung der Standortqualität Österreichs. Der bereits beim Generalsekretär der Wirtschaftskammer Österreich eingerichtete *Beirat für internationales Benchmarking* sollte in diese Richtung weitergeführt und ausgebaut werden.

- Für die Lösung von *Problemen an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung* wäre ein *unabhängiger und weisungsfreier Ombudsmann* – entweder im Wirtschaftsministerium oder in der Wirtschaftskammer – anzusiedeln. Die Finanzierung könnte zu gleichen Teilen von der Wirtschaft und der öffentlichen Hand getragen werden.

LITERATURHINWEISE

- Aiginger, K. (Koordination), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Österreichische Strukturberichterstattung 1986, WIFO, Wien, 1987.
- Aiginger, K., Peneder, M., Qualität und Defizite des Industriestandorts Österreich, WIFO, Wien, 1997.
- Berry, B., Conkling, E., Ray, M., The Global Economy, Resource Use, Locational Choice and International Trade, Englewood Cliffs, New Jersey, 1993.
- Böheim, M. (1998A), „Wirtschaftsförderung in Österreich: Der Reformbedarf des Systems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen“, in *Böheim – Gretschmann* (1998).
- Böheim, M. (1998B), „Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich. Der Reformbedarf des Systems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(4), S. 281-287.
- Böheim, M. (1999A), Marktchancen für die österreichische Industrie, WIFO, Wien, 1999.
- Böheim, M. (1999B), „Marktchancen der österreichischen Industrie“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(6), S. 405-414.
- Böheim, M. (1999C), „Market Opportunities for Austrian Manufacturing Industry“, Austrian Economic Quarterly, 1999, 4(4), S. 249-260.
- Böheim, M., Benchmarking volkswirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf Unternehmensebene, Studie des WIFO im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 2000.
- Böheim, M., Gretschmann, K., Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im europäischen Kontext, WIFO, Wien, 1998.
- Codling, S., Benchmarking, Aldershot, 1998.
- Europäische Kommission, Die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Industrie, Brüssel, 1998.
- Guger, A., „Relative Lohnstückkosten der Industrie 1996 gesunken“, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(8), S. 477-484.
- Guger, A., „1998 leichter Anstieg der relativen Lohnstückkosten in der Sachgütererzeugung“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(9), S. 643-649.
- Guger, A., „Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition durch Euro-Kursrückgang“, WIFO-Monatsberichte, 2000, 73(9), S. 541-546.
- Hofer, R., Hutschenreiter, G., Polt, W., „Technologie- und Innovationspolitik als Industrie- und Beschäftigungspolitik“, in Zukunftswerkstätte, RE-Engineering der österreichischen Industriepolitik, Wien, 1998.
- Hutschenreiter, G., Knoll, N. G., Paier, M., Ohler, F., Österreichischer Technologiebericht 1997, im Rahmen von tip, WIFO, FZS, Wien, 1998.
- Hutschenreiter, G., Knoll, N., Ohler, F., Paier, M., „Österreichs Innovationssystem im internationalen Vergleich. Der österreichische Technologiebericht 1997“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(7), S. 491-502.
- Hutschenreiter, G., Peneder, M., „Österreichs ‚Technologielücke‘ im Außenhandel“, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(2), S. 103-114.
- IMD, The World Competitiveness Yearbook 2000, Lausanne, 2000.
- Jeglitsch, H., Mészáros-Knoll, Ch., Benchmarking von Anlagenehmigungen in Österreich. Mit besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, WIFO, Wien, 2000.
- KMPG, The Competitive Alternatives, A Comparison of Business Costs in North America, Europe and Japan, Vancouver-London-Tokio, 1999.
- Krugman, P., Pop Internationalism, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1996.
- Landesmann, M., Pfaffermayr, M., „Technological Competition and Trade Performance“, Applied Economics, 1997, 29(2).
- Leo, H., Die Innovationsaktivitäten der österreichischen Wirtschaft, WIFO, Wien, 1999.
- OECD (1999A), OECD-Wirtschaftsberichte 1998-1999: Österreich, Paris, 1999.
- OECD (1999B), Revenue Statistics 1965-1998, Paris, 1999.
- OECD (1999C), Communications Outlook 1999, Paris, 1999.
- Peneder, M. (1999A), „Intangible Investment and Human Resources: The New WIFO Taxonomy of Manufacturing Industries“, WIFO Working Papers, 1999, (114).
- Peneder, M. (1999B), „Kritik der Länder-Ranglisten der Wettbewerbsfähigkeit“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1999, (4).
- Peneder, M. (1999C), „The Austrian Paradox: ‘Old’ Structures but High Performance?“, Austrian Economic Quarterly, 1999, 4(4), S. 239-247.
- Pfaffermayr, M., Standortindikatoren Österreich 1997/98, WIFO, Wien, 1999.
- Porter, M. E., The Competitive Advantage of Nations, New York, 1990.
- Regierungsprogramm, Zukunft im Herzen Europas: Österreich neu regieren, Wien, 2000.
- Reich, R., „But Now We are Global“, The Times Literary supplement, 31. August bis 6. September 1990.
- Wolfmayr-Schnitzer, Y., Aiginger, K., et al., The Competitiveness of Transition Countries, Studie des WIFO im Auftrag der OECD, im Rahmen von AEPC, Wien 1997.
- World Economic Forum (WEF), The Global Competitiveness Report 2000, Genf, 2000.

Benchmarking of Economic Framework Conditions at Company Level – Summary

Ongoing work to analyse a country's competitive standing has led to the application of the benchmarking method to comparative sectoral and national assessment. The method involves a comparison in terms of performance which explicitly looks for the best process, the „best practice“. The use of benchmarking in analysing competitiveness has introduced a new quality to the discussion of locations because it relentlessly measures (individual) location factors of one country against the best practices of competitors (i.e., other countries).

A survey of top-level executives at 11 major companies engaged in multinational activities has shown that benchmarking is used throughout as the method of choice for internal location assessment. Benchmarking of economic framework conditions, on the other hand, is interesting to companies only when they actually refer to the operative level. Intra- and inter-company benchmarking at the operative level is regularly used by all companies within the scope of continuous internal improvement, whereas location benchmarking is performed by just two out of three companies surveyed, and its use restricted to cases of concrete investment decisions.

Internal location assessments yield the subjective view that a company has of a location. They are valuable for economic policy in that they clearly indicate the shortcomings of a location and thus complement external location analyses. Currently, internal and external benchmarking are pursued more or less separately from each other. Economic policy should aim at a closer match between them. Policy initiatives towards this end thus would be:

- an image campaign for Location Austria which should emphasise the locational qualities offered by the country;
- continuing the WIFO location report as a set of benchmark indicators, which could then be used to furnish arguments for the image campaign and to support location marketing with a view to attracting new businesses to locate in Austria;
- an annual benchmarking forum, organised to present the results of external location benchmarking for Austria;
- an independent ombudsman office created for problems that occur at the interface of companies and public administration.

WORKING PAPERS

- Nr. 133 • 2000 **Export Orientation, Foreign Production, and the Growth of Medium Sized and Large Manufacturing Firms**
Michael Pfaffermayr
- Nr. 134 • 2000 **Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren**
Stephan Schulmeister
- Nr. 135 • 2000 **Prices and Factor Demand in an Endogenized Input-Output Model**
Kurt Kratena
- Nr. 136 • 2000 **Die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität nach Branchen**
Gudrun Biffl
- Nr. 137 • 2000 **Fiscal Policy in the Small Open Economy within the Framework of Monetary Union**
Markus Marterbauer, John Smithin

Volltextversion: http://www.wifo.ac.at/publ/verzeichnisse/working_p_all.html • Verkaufspreis ATS 100,- bzw. EUR 7,27 • Bestellungen bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Christine Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91, Tel. (1) 798 26 01/282, Fax (1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at