

FRANZ R. HAHN

HERAUSFORDERUNGEN DURCH DEN GLOBALISIERUNGS- WETTLAUF IN DER EU

ERSTE QUANTITATIVE ERFAHRUNGEN FÜR AUSGEWÄHLTE EU-LÄNDER

Zusammenfassung der WIFO-Studie „Herausforderungen durch den Globalisierungswettlauf in der EU. Erste quantitative Erfahrungen für ausgewählte EU-Länder“ von Peter Egger, Franz R. Hahn, Michael Pfaffermayr und Jan Stankovsky im Auftrag der Bundesarbeitskammer • Unter dem Schlagwort Globalisierung wird eine Reihe von unterschiedlichen Phänomenen – politische, soziologische, ökologische und ökonomische Trends – der Internationalisierung des Wirtschaftens diskutiert, deren Bedeutung in den meisten Fällen unklar bleibt. Sowohl Befürchtungen über negative Auswirkungen dieses Prozesses werden artikuliert und beklagt, aber auch neue Chancen gesehen. Dies gilt besonders für die hochentwickelten Länder der EU, deren Produkt- und Faktormärkte unter großem internationalen Anpassungsdruck stehen.

Die meisten theoretischen Versuche zur Erklärung des Phänomens der Globalisierung und Internationalisierung verschließen sich zur Zeit grundsätzlich jeder (endgültigen) Bewertung. Erkenntnisfortschritt und Entwicklungsstand sind dafür zu abstrakt, vor allem aber in sich zu unschlüssig und unausgereift. Die theoretische Analyse wohlfahrtsökonomischer bzw. wirtschaftspolitischer Implikationen

THEORETISCHE GRUNDLAGEN DER GLOBALISIERUNG

GLOBALISIERUNG AUS STATISCHER SICHT

von Globalisierung und Internationalisierung erregt gegenwärtig das Interesse einer Vielzahl von Disziplinen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit der Formulierung einer empirisch operationalisierbaren Theorie. Die Vielfalt der theoretischen Erklärungsversuche macht allerdings die Hoffnung auf eine einheitliche konsistente Theorie der Globalisierung zunichte. Globalisierungsfragen stehen

1998 • 140 Seiten • S 500,- •
Bestellungen bitte an das WIFO, Frau
Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91,
Tel. (+43 1) 798 26 01/282,
Fax (+43 1) 798 93 86,
E-Mail kautz@wifo.ac.at.

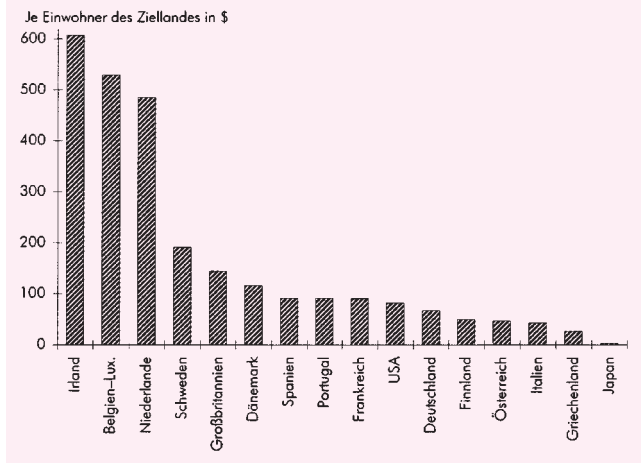
zur Zeit nicht nur im Zentrum der internationalen Makroökonomie bzw. der realen und monetären Außenhandels- theorie, interessante Erkenntnisse werden vor allem auch durch Fortschritte in der Theorie multinationaler Unternehmen, in der Economic Geography und durch die jüngsten Entwicklungen in der makro- und mikroökonomisch orientierten Wachstumstheorie gewonnen. Charakteristisch für viele Erklärungsansätze ist u. a. die hohe Sensibilität der Ergebnisse, d. h. ihre Abhängigkeit von den jeweiligen Modellstrukturen und spezifischen Modellbedingungen: Die meisten Modelllösungen sind wenig robust, und ihre Implikationen weisen – wegen der Vereinfachung von Modellanalysen – zuwenig Informations- und Erklärungsstruktur für die empirische Arbeit auf. Sie beschränken sich nahezu ausschließlich auf gleichgewichtsanalytische Fragestellungen und vernachlässigen die in der Regel wesentlich komplexere Analyse von Anpassungsprozessen. Für die konsistente analytische Durchdringung der verfügbaren Empirie, die ausschließlich von Anpassungsvorgängen dominiert wird, bietet somit der gegenwärtige Entwicklungsstand der Theorie nur in Ausnahmefällen brauchbare Hilfestellung. Damit fehlen auch die Grundlagen für eine hinreichende theoretische Fundierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen bzw. Strategien.

RESÜMEE ZUR THEORETISCHEN FUNDIERUNG DER ERKLÄRUNG VON URSACHEN UND FOLGEN DER GLOBALISIERUNG

Die Identifikation von „stylized facts“ des Globalisierungsprozesses aus makro- und mikroökonomischer Sicht ist ein erster Versuch, den Stand des „Vermutungswissens“ zusammenzufassen. Die quantitativ noch begrenzte Relevanz der internationalen Risikoallokation als Vehikel der Risikominimierung weist allerdings auf mögliche inhärente Schranken (Bedeutung von „non-tradables“) der Effizienzsteigerung durch Globalisierung und Internationalisierung hin. Die wichtigsten „stylized facts“ sind:

- Direktinvestitionen wachsen schneller als der Güterhandel.
- Der Handel zwischen Handelspartnern mit ähnlichem Produktivitätsniveau und ähnlicher Ressourcenausstattung ist intensiver.
- Direktinvestitionsströme zwischen Ländern mit ähnlichem Produktivitätsniveau und ähnlicher Ressourcenausstattung sind intensiver.
- Außenhandel, Intra-Unternehmenshandel und Direktinvestitionen entwickeln sich in den achtziger und neunziger Jahren weitgehend komplementär.
- Die Intra-EU-Direktinvestitionen nehmen zu, obwohl durch die EU-Integration die Handelsbarrieren abgebaut werden.

Abbildung 1: Neuinvestitionen der EU nach Zielländern
Ø 1985/1994



- Als Ursache des Lohndrucks, dem unqualifizierte Arbeit ausgesetzt ist, gilt einerseits internationaler Handel, andererseits arbeitssparender technischer Fortschritt.
- Multinationale Unternehmen sind in sehr unterschiedlichen Sektoren tätig;
- sie entstehen und betätigen sich überwiegend in nicht arbeitsintensiven Sektoren, und
- sie besitzen oder investieren in unternehmensspezifische Wettbewerbsvorteile (firm specific assets).
- Steuervermeidung dürfte ein wichtiges Allokationsmotiv für Direktinvestitionstätigkeit sein.
- Die Nutzung von Skalenerträgen auf Betriebsebene läßt eher exportorientierte als multinationale Unternehmen entstehen.
- Multinationale Unternehmen agieren überwiegend in Sektoren mit hoher Konzentration.

DIE EU ALS ZIEL UND AUSGANGSPUNKT VON GLOBALISIERUNGSSTRATEGIEN

Die empirische Analyse der Direktinvestitionsströme innerhalb der EU 15 von Mitte der achtziger bis Mitte der neunziger Jahre zeigt eine deutliche Vorrangstellung der kleinen gegenüber den großen EU-Ländern als Zielregion von ausländischen Investitionen. Zu den „Globalisierungsgewinnern“ zählen vor allem die hochentwickelten kleinen EU-Kernländer Belgien und Niederlande. Irland nimmt als bevorzugtes Gebiet der EU-Strukturförderungen (bis 1999 zur Gänze Ziel-1-Gebiet, Einheitssteuer von 10% für Gewinne ausländischer Konzerne, mit der EU akkordierte steuerliche Sonderregelungen für Betriebsansiedlungen bis 2005) und durch seine kulturelle Nähe zum angelsächsischen Sprach- und Wirtschaftsraum (USA, Großbritannien) eine Sonderstellung

im intra- und extraeuropäischen Globalisierungswettbewerb ein.

Die hohe Attraktivität von Belgien und den Niederlanden für ausländische Investoren erscheint zunächst überraschend, da diese Länder – gemessen an den traditionellen Standortfaktoren – gegenüber den anderen EU-Ländern keine signifikanten Wettbewerbsvorteile aufweisen. Beide Länder sind keine „Niedriglohnländer“, sie gehören auch nicht zu den EU-Ländern mit den niedrigsten Unternehmenssteuern. Die Benelux-Länder unterscheiden sich – wie Irland und Großbritannien – von den meisten anderen EU-Ländern jedoch vor allem durch außergewöhnlich hohe Steuerbegünstigungen für ausländische Unternehmen, die von Betriebsansiedlungsexperten als die zentrale Ursache der hohen Standortattraktivität bezeichnet werden. Belgien sieht seit Anfang der achtziger Jahre mit großem Erfolg Steuerbegünstigungen für die Finanzierung von grenzüberschreitend tätigen Unternehmen vor. In Belgien und den Niederlanden gelten u. a. großzügige „Expatriates“-Regelungen, die für ausländische Beschäftigte und leitende Angestellte von internationalen Unternehmen Einkommensteuerbefreiungen von bis zu 35% ermöglichen. Internationale Holdings und Koordinationszentren – im wesentlichen (regionale) Headquarters internationaler Unternehmen – sind u. a. in bezug auf die Kapitalertragsteuer (capital gains tax) und die Dividendenbesteuerung besergestellt – unter bestimmten Bedingungen sind ausländische Unternehmen von diesen beiden Unternehmenssteuern befreit. Als besonders vorteilhaft für internationale Investoren erweist sich auch das Instrument des „tax ruling“ in den Niederlanden: Unternehmen können die Steuerleistung mit den Steuerbehörden im voraus (in der Regel für einige Jahre) im Rahmen eines Bargaining-Prozesses verbindlich vereinbaren. Diese festen und langfristigen Absprachen der Finanzbehörden mit großen Konzernen über die zu erwartende Besteuerung machten die Niederlande nach dem Zweiten Weltkrieg attraktiv für ausländische Holdings. In den Niederlanden dürften seit Mitte der achtziger Jahre internationalen Unternehmen besonders großzügige tax rulings mit umfangreichen Steuerbegünstigungen, Abschreibungs- und Steuerminderungsregelungen gewährt worden sein. Zur Bedeutung dieser steuerlichen Sonderbehandlung für die Standortentscheidungen internationaler Unternehmen gibt es keine empirischen Analysen, da der Inhalt dieser Vereinbarungen streng geheim ist. Die unübersehbare Vorrangstellung der Benelux-Länder als Zielregion internationaler Kapitalströme weist jedoch auf einen signifikanten Einfluß von spezifischen Steuerbegünstigungen und Steuerwettbewerb auf die Allokationsentscheidung hin. Die kürzlich von den EU-Finanzministern vorvereinbarten Maßnahmen gegen schädlichen bzw. unfairen und verzerrenden Steuerwettbewerb innerhalb der EU betreffen zu einem erheblichen Teil die Benelux-Länder. Eine rasche Einigung auf einen EU-Ver-

haltenskodex über eine faire Unternehmensbesteuerung erscheint demnach im Interesse einer effizienten internationalen Allokation von Kapital geboten.

AUSWIRKUNGEN VON „OPENNESS“ AUF SEKTOREBENE IN AUSGEWÄHLTEN EU-LÄNDERN

Für die ökonometrische Analyse der Auswirkungen von „Openness“ wurde ein Modelltyp mit fixen Zeit-, Länder- und Brancheneffekten gewählt. Die Schätzgleichung zeigt einen signifikant negativen Einfluß der Import-Openness auf die Beschäftigung. Alle anderen Kanäle der Openness (Exporte, Bestände an aktiven und passiven Direktinvestitionen) weisen keine statistisch gesicherten Wirkungsmuster für die vorliegende Datenbasis (13 OECD-Länder, davon 8 EU-Länder und 7 Sektoren zwischen 1986 und 1994) auf¹⁾. Ausgeprägte negative Ländereffekte liegen für Finnland und – wider Erwarten – für die Niederlande vor. Ein positiver Einfluß ist für Deutschland gegeben.

Sektorspezifische negative Effekte sind besonders für die Nahrungsmittelindustrie, für die Erdöl- und Chemiebranche (hoher Technologiestandard, hohe Arbeitsproduktivität, hohe Kapitalintensität) zu verzeichnen. Als überdurchschnittlich beschäftigungsintensiv erweisen sich die Metall- (einschließlich Fahrzeugindustrie), Papier- und Elektroindustrie. Die Ergebnisse sind jedoch wegen Endogenitätsproblemen bei der Schätzung von Arbeitsnachfragefunktionen vorsichtig zu interpretieren.

Passive Direktinvestitionen stehen u. a. mit der Openness im gesamten Außenhandel (export- und importseitig) in positivem Zusammenhang²⁾, der in den Niederlanden besonders eng ist. Dies könnte mit den erwähnten Besonderheiten der Steuer- und Strukturpolitik gegenüber ausländischen Unternehmen erklärt werden. Besonders hoch sind die Direktinvestitionen in den 4 EU-Ländern im vorliegenden Sample in der Chemie- (einschließlich Erdölindustrie), Nahrungsmittel- und Bauzulieferindustrie – Branchen mit aus verschiedenen Gründen tendenziell weniger kompetitiven Märkten. In der Chemie- und Nahrungsmittelindustrie geht dies auf die ausgeprägte (horizontale und vertikale) Produktdifferenzierung (nichthomogene Produkte) zurück. Besonders niedrig sind die Direktinvestitionen in diesen Ländern in der kompetitiven Papier- und Textilindustrie (tendenziell eher homogene Produkte).

Im Bereich der aktiven Direktinvestitionen wirkt sich lediglich die Export-Openness signifikant (positiv) aus.

¹⁾ Länder: Österreich, Finnland, Deutschland, Australien, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Neuseeland, USA; Sektoren: Metall-, Fahrzeug-, Elektro-, Erdölindustrie, Chemie, Papier-, Textil-, Nahrungsmittelindustrie, Steine- und Bauindustrie.

²⁾ Über Kausalitäten kann hier allerdings nichts gesagt werden.

Dies könnte auf die Komplementarität zwischen Handel und Direktinvestitionen hinweisen. Auch hier stechen die Niederlande (mit den höchsten Inlandsdirektinvestitionen je Einwohner in Europa) mit einem stark positiven Effekt hervor. Österreich weist deutlich unterdurchschnittliche Aktivitäten auf. Unternehmen aus diesen Ländern investieren – aus den genannten Gründen – unterdurchschnittlich in der Papier- und Textilindustrie, allerdings auch in der Elektroindustrie. Überdurchschnittlich sind die Direktinvestitionen in der 4-Länder-Gruppe lediglich in der chemischen Industrie (einschließlich Erdöl). Als Grund könnte das Wirken von steigenden Skalenerträgen auf Unternehmensebene (unter Umständen nicht auf Niederlassungsebene) bzw. auf Produktebene angeführt werden. Die große Bedeutung von Patenten in diesem Bereich läßt einerseits auf einen bedeutenden Grad der Produktdifferenzierung und andererseits auf die Möglichkeit der Abschöpfung von Monopolrenten schließen, welche aufgrund hoher Fixkostenbelastung (hohe Forschungsausgaben) gerechtfertigt sein könnten.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STRATEGIEN UND REAKTIONEN AUF DEN GLOBALISIERUNGSWETTLAUF

Im Sommer 1997 befragte das WIFO ausländische Globalisierungsexperten (Mitarbeiter in europäischen Schwesterinstituten des WIFO) nach den ökonomischen Konsequenzen der Globalisierung, nach den in diesem Zusammenhang in ihren Ländern ergriffenen Maßnahmen sowie nach ihren Empfehlungen in bezug auf die Wirtschaftspolitik.

Allgemein wird anerkannt, daß grenzüberschreitende Direktinvestitionen zur Verschärfung des globalen Wettbewerbs und zur Schaffung eines Weltmarktes (durch Beseitigung nationaler Barrieren) beitragen. Die Wirtschaftsforscher stimmen auch weitgehend darin überein, daß durch Direktinvestitionen die Einkommensdifferenzen zwischen Ländern verringert, nicht aber innerhalb der Länder Lohndifferenzen zwischen hoch- und minderqualifizierter Arbeit erhöht werden.

Differenziert sind die Meinungen bezüglich der Auswirkungen von Direktinvestitionen auf die Löhne. Mehrheitlich wird jedoch die Meinung vertreten, durch die Globalisierung werde die Spanne zwischen den Löhnen hoch- und minderqualifizierter Arbeiter erhöht.

Die Globalisierung beeinflußt in den neunziger Jahren in fast allen EU-Ländern die Wirtschaftspolitik; die größten Auswirkungen sind in der Steuerpolitik festzustellen. In diesem Bereich waren nach Meinung der Experten vor allem die Kapitalsteuern betroffen (70% der Institute). Weniger ausgeprägt waren die Wirkungen auf die Einkommensteuer (40%) sowie die Mehrwertsteuer (20%). Keine Auswirkungen gab es hingegen in bezug auf die lokalen Steuern.

Übersicht 1: Wirtschaftliche Auswirkungen der Globalisierung vor allem im Bereich der Direktinvestitionen

WIFO-Erhebung unter europäischen Wirtschaftsforschungsinstituten

	Ja	Nein
	Anteile in %	
Verbesserung des Wohlstands		
Investorland	80	20
Zielland	100	0
Wirtschaftswachstumsbeschleunigung		
Investorland	60	40
Zielland	90	10
Verringerung der Einkommensdifferenzen		
Zwischen Ländern	90	10
Innerhalb des Landes	11	89
Verringerung der Lohndifferenzen zwischen hoch- und minderqualifizierten Arbeitskräften	88	12
Erhöhung der Gewinne, Senkung der Gehälter	56	44
Schaffung eines globalen Wettbewerbs	100	0
Erhöhung der Marktmacht von multinationalen Unternehmen	80	20
Schaffung eines Weltmarktes durch Bedeutungsverlust nationaler Märkte	89	11

Im Wettbewerb um internationale Investitionen (multinationale Unternehmen) haben nach Meinung der Experten die jeweiligen Länder die Einstiegsbarrieren vielfach reduziert. Bedenklich erscheint allerdings, daß die Instrumente der Wettbewerbspolitik angesichts der Globalisierung nicht verschärft wurden.

Weniger als die Hälfte der befragten Institute berichtet, daß in ihren Ländern der Herausforderung der Globalisierung durch eine verstärkte Technologiepolitik entgegenwirkt. Sehr zurückhaltend waren die Antworten der Experten in bezug auf die Verbesserung der Qualifikation des Arbeitskräftepotentials (Ausbildungssystem, Sprachkenntnisse usw.). Fast einhellig wurden Fragen nach den direkten Eingriffen in den Außenhandel durch Importrestriktionen oder Exportförderung als wirtschaftspolitisches Instrument abgelehnt. In den meisten Ländern ist auch der entsprechende Spielraum durch die Vereinbarungen der OECD bzw. der Europäischen Union sehr eingeschränkt. Etwas häufiger wird laut den Experten auf Instrumente der Wechselkurspolitik zurückgegriffen. Nur eines von zehn Instituten berichtet über eine Harmonisierung der Umwelt- und Sozialpolitik in seinem Land, immerhin drei Institute über eine Harmonisierung der Steuerpolitik.

Nur wenige Lösungsvorschläge bieten die ausländischen Wirtschaftsforschungsinstitute in bezug auf die Maßnahmen, mit denen ein europäisches Land der Herausforderung der globalen Wirtschaft begegnen könnte: Lediglich der Technologieförderung und der Stimulierung von Innovationen stimmt die Mehrzahl zu (sieben von zehn). Jeweils vier Institute empfehlen Maßnahmen zur Erhöhung der Standortattraktivität durch eine weltweite Harmonisierung von Steuern und zu einer tieferen Integration in die Europäische Union. Abgelehnt werden Maßnahmen zur Beschleunigung der Unternehmensrestrukturierung und zur Reduzierung des Lohndifferentials.

EXKURS: AUSWIRKUNGEN DER GLOBALISIERUNG AUF DEN DIENSTLEISTUNGSBEREICH IN ÖSTERREICH

Über die Auswirkungen der Globalisierung auf den Dienstleistungsbereich in Österreich liegen nur wenig relevante Informationen vor. Dies ist insofern nicht überraschend, als die außenwirtschaftliche Verflechtung dieses Sektors – nicht nur in Österreich – wenig erfaßt ist. Die unzureichende Analyse der Auswirkungen von Integration und Internationalisierung auf den Dienstleistungssektor wurde auch in den wenigen verfügbaren Studien zu diesem Thema bestätigt: Um sich diesem sehr komplexen Thema nähern zu können, befragte das WIFO im Laufe des Jahres 1997 ausgewählte österreichische Dienstleistungsunternehmen. Ziel der Umfrage war, die bisherigen Effekte der Globalisierung auf österreichische Unternehmen und deren diesbezügliche Erwartungen zu erheben.

Die regionale Struktur der aktiven Auslandsbeteiligungen in der Stichprobe stimmt mit den Direktinvestitionsstatistiken der OeNB gut überein: 48,7% der erfaßten Unternehmen haben Tochtergesellschaften in den Oststaaten, 30,8% in der EU. Nur 15,4% sind an Unternehmen in sonstigen Industrieländern beteiligt, 5,1% wählen die Entwicklungsländer als Investitionsstandort. In bezug auf die anderen Kooperationsformen steht hingegen die EU mit einem Anteil von 39% deutlich im Vordergrund, vor den Oststaaten (26,5%) und sonstigen Industrieländern (22,4%).

Die Aufgliederung nach Branchen zeigt, daß vor allem Wirtschafts- und Steuerberater sowie Architektur- und Ingenieurbüros häufig Niederlassungen im Ausland gründen. Ausländische Kapitalbeteiligungen an österreichischen Unternehmen sind häufig in der Werbebranche, im Transport- und im Software-Bereich.

Die Befragung ergab, daß in den nächsten drei Jahren die Oststaaten als Standort für österreichische Kapitalbeteiligungen etwas an Bedeutung verlieren werden; diese Region wird jedoch mit einem Anteil von 39% den Spitzenplatz behalten. Die Bedeutung der EU wird etwas zunehmen, merklich steigt der Anteil der Entwicklungsländer.

Die grenzüberschreitenden Unternehmenskooperationen haben – nach Auffassung von jeweils etwa 70% der befragten Unternehmen – positive Auswirkungen auf Exporte und Importe. Ein starker Einfluß wird allerdings nur von relativ wenigen Unternehmen festgestellt.

Die Geschäftserwartungen der befragten Unternehmen sind sehr optimistisch. Dies betrifft den Umsatz und – wenn auch in geringerem Maße – die Beschäftigung. Fast 90% der Unternehmen rechnen in den nächsten drei Jahren mit steigenden Umsätzen, 60% mit steigender Beschäftigung.

Die österreichischen Dienstleistungsunternehmen beschäftigen überwiegend gut ausgebildete Mitarbeiter: In 37% der befragten Unternehmen erreicht die Hochschulquote (Anteil der Hochschulabsolventen an der Zahl der Beschäftigten) 37%, in 17% der Unternehmen sogar mehr als 80%. In 42% der Unternehmen übersteigt der Anteil der Beschäftigten mit mittlerer Ausbildung (AHS, BHS) die 40%-Marke. Einen Anteil der weniger qualifizierten Mitarbeiter (Hauptschule, Berufsschule) von über 40% nennt nur ein Viertel der Unternehmen.

Die Qualifikationsanforderungen werden in Zukunft zunehmen: Mehr als 60% der Unternehmen wollen in den nächsten drei Jahren den Anteil der Hochschulabsolventen erhöhen; 40% der Unternehmen erwarten, daß der Anteil der weniger qualifizierten Mitarbeiter sinkt. Insgesamt fast drei Viertel der befragten Unternehmen sind mit der Qualifikation ihrer Mitarbeiter zufrieden.