ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Glatz, Hans; Moser, Hans

Article

Ausländische Direktinvestitionen und Industriepolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Glatz, Hans; Moser, Hans (1989) : Ausländische Direktinvestitionen und Industriepolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 15, Iss. 1, pp. 33-61

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332288

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Ausländische Direktinvestitionen und Industriepolitik

Hans Glatz
Hans Moser

1. Problemstellung

Industrielle Direktinvestitionen sind ein wesentlicher Transmissionsriemen zur Integration Österreichs in die europäische und in zunehmendem Maße in die weltweite industrielle Arbeitsteilung. Österreich ist überwiegend Gastland von Direktinvestitionen und mit den diesbezüglichen Vor- und Nachteilen konfrontiert.

Industrielle Direktinvestitionen[1] werden von Unternehmen in zunehmendem Maße vorgenommen, um neue Märkte zu erobern, Kostenvorteile in Niedriglohnländern zu nutzen, Handelsbarrieren zu umgehen, aber auch um an der technologischen Stärke eines Landes zu partizipieren. Aus der Sicht der Unternehmen sind Direktinvestitionen *strategische Investitionsentscheidungen zur länderüberschreitenden Verwertung von Wettbewerbsvorteilen.* Diese können in der Kapitalausstattung, der Größe, in überlegenen Marketingstrategien, im Produkt- und Verfahrens Know-how, im Management- und Organisationspotential etc. begründet sein.

Aus der Sicht der österreichischen Industriepolitik stellt die Ansiedlung ausländischer Unternehmen eine spezifische Möglichkeit zum „Import" von Arbeitsplätzen sowie von industriellem Know-how und moderner Technologie dar. Die finanzielle Förderung ausländischer Investoren hat aus diesen Gründen einen bedeutenden Stellenwert und Umfang. Zu Beginn der 70er Jahre und der 80er Jahre sind jeweils eine größere Zahl ausländischer Firmen angesiedelt worden. Direktinvestitionen (DI) haben in der wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs schon seit der Monarchie eine wichtige Rolle gespielt. Sie sind heute neben der Privatindustrie und der Verstaatlichten Industrie eine tragende Säule der heimischen Wirtschaft.

Aufgrund der enormen Bedeutung ausländischer Industrien für die heimische Wirtschaft ist es für die Wirtschaftspolitik wichtig, ein klares Bild davon zu haben, welche Vorteile die Ansiedlung ausländischer Unternehmen für die Volkswirtschaft bietet und welche Kosten damit verbunden sind. Das IHS hat 1988 eine Untersuchung über die Ansiedlungsmotive und die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen abgeschlossen[2].

2. Internationalisierung der Unternehmen und Wirtschaftspolitik

2.1. Internationalisierung der Unternehmenstätigkeit

Das Ausmaß der Wirtschaftsverflechtung zwischen den Nationen ist seit dem zweiten Weltkrieg beträchtlich angestiegen. Bestanden diese Verflechtungen ursprünglich hauptsächlich im Austausch von Gütern, so tritt zunehmend an dessen Seite der Handel mit Lizenzen und Patenten, oder unmittelbare Direktinvestitionen (DI), also die Errichtung von Produktionsstandorten im Ausland. Die weltweit arbeitsteilige Produktionsweise hat mittlerweile ein Stadium erreicht, das die großen Multis nicht mehr von Internationalisierung, sondern von *Globalisierung* ihrer Geschäftstätigkeit sprechen läßt.

Große multinationale Unternehmen kontrollieren in hohem Maße die technische Entwicklung und die wichtigsten Produktmärkte und bestimmen damit maßgeblich die Richtungen und das Tempo des weltweiten Strukturwandels. Die 500 größten Multis bestreiten gegenwärtig mehr als 50 Prozent des internationalen Handels und tätigen den Großteil der weltweiten Direktinvestitionen. Die Umsätze, welche Konzerne in Auslandsproduktionsstätten erwirtschaften, sind von durchschnittlich 25 Prozent in den 70er Jahren auf 30 Prozent Anfang der 80er Jahre angestiegen und nehmen weiterhin rasant zu.

Wettbewerbstheoretisch gesehen substituieren Direktinvestitionen den Markt (als unternehmensexternen Koordinationsmechanismus) durch unternehmensinterne Transfers über nationale Grenzen hinweg: *Multinationale Unternehmen (MNU) internalisieren Märkte* und deren Unvollkommenheiten. Sie stellen jedoch selbst Marktunvollkommenheiten dar, weil sie meist auf Oligopolmärkten tätig, groß und mächtig sind (vgl. Van Tulder/Junne 1988, Hymer 1979).

Hauptmotive für Auslandsinvestitionen der Multis sind die Nutzung der international unterschiedlichen *Arbeits- und Rohstoffkosten*, die *Eroberung neuer Märkte* durch das Umgehen von Markt- und Handelsschranken sowie die *globale Rationalisierung* der Produktion. Indem Konzerne selektiv an den jeweils unterschiedlichen wirtschaftlich-technischen Entwicklungsniveaus und sozialgesellschaftlichen Standards der verschiedenen Gastländer partizipieren, können sie ein Maximum an Kostenvorteilen, Flexibilität und Marktzugang erreichen (vgl. Glatz/Moser 1989, Bayer/Glatz 1988).

Rohstoff- und arbeitskostenorientierte Direktinvestitionen erfolgen heute vorwiegend in weniger entwickelten Ländern und sind meist motiviert durch die Möglichkeit, gewisse Produktionsvorleistungen (Rohstoffe) oder Arbeit billig einsetzen zu können. Bei Rohstoffen spielen häufig auch Transportkosten eine Rolle. Weltweit führen solche Direktinvestitionen vermutlich zu einer Effizienzsteigerung im ökonomischen Sinne einer besseren Allokation. Im Ansiedlungsland hängt es von der dortigen Wirtschaftspolitik und letztlich von den wirtschaftlichen Machtverhältnissen ab, ob ausländisches Kapital nur unterbewertete Rohstoffe und Arbeit ausnutzt und aufgrund dieser Unterbewertung höhere Gewinnmargen ins Stammland transferiert, oder ob als Ausgleich für die Bereitstellung billiger Arbeit und Rohstoffe auch „Entwicklungs-Spillovers" wie Höherqualifikation der Beschäftigten, Transfer von Technologie und Organisationsmethoden, Beschäftigung und Qualifikation inländischer Zulieferer etc. erfolgen.

Markt und absatzorientierte Direktinvestitionen werden zunehmend in fast allen Industrieländern getätigt. Sie führen zum Phänomen der intra-industriellen Produktion: ähnliche Produkte, die auch ähnliche Produktionsvoraussetzungen und -vorleistungen benötigen, werden in ähnlich hochentwickelten Ländern für den dortigen Markt von MNU neben einheimischen Unternehmen produziert. Dabei handelt es sich meist um nichtstandardisierte, differenzierte Produkte. Die ausländischen Produzenten haben irgendeinen Produktionsvorteil (Markennamen, Know-how, etc.), der den Heimvorteil einheimischer Unternehmen kompensiert. Als typische Marktform entwickelt sich zumeist oligopolistische Konkurrenz, die häufig zu Übernahmen, Fusionen und Kooperationen von bzw. mit heimischen Unternehmen führt. Das Motiv für diese Direktinvestition ist nicht das Ausnutzen eines besonders billigen Produktionsfaktors im Ausland, sondern das Eindringen in einen Markt der (potentiellen) Konkurrenz. Standortfaktoren wie Vorhandensein qualifizierter Beschäftigter, Infrastruktur, Universitäten, Agglomeration, qualifizierte Nachfrager etc. gehen zusätzlich in die Direktinvestitionsentscheidung ein. Unmittelbar führt auch diese Direktinvestition zu einer „Verlagerung" einer Produktion vom Inland ins Ausland, allerdings herrscht bei diesem Typ der Direktinvestition eine hohe Reziprozität: Direktinvestitionsströme gehen in beide Richtungen. Außerdem sind – geht die Wettbewerbsstrategie auf – positive Rückwirkungen der Erfolge der Töchter auf die Mütter wahrscheinlich (Markt- und Kundennähe, Know-how-Erwerb, Forschungskooperationen im Ausland etc.). Der kritische Punkt bei diesen Direktinvestitionen ist die Gefahr der Verlagerung von zentralen Unternehmensfunktionen wie Headquarter-Funktionen, F & E etc., wodurch eine für das Land wichtige Entwicklungskraft verlorengeht.

Vorwiegend *rationalisierende Direktinvestitionen in einem globalen Maßstab* stellen die vorerst jüngste Form dar. Es werden weltweit Standorte für jeweils genau abgegrenzte Teilfunktionen so gewählt, daß sie in Summe für das Unternehmen eine kostenoptimale Produktion ergeben (Konzept der „Weltmarktfabriken"). Es wird geschätzt, daß

bereits ein Viertel aller Direktinvestitionen Teil einer solchen globalen Strategie sind. Österreich scheint aufgrund des Mangels an „eigenen" MNU vorerst nur als Zielland solcher Strategien auf (z. B. Siemens Bauelemente, GM-Motorenwerk, Philips-Videowerk, etc.).

Die Beurteilung der Strategien multinationaler Unternehmen bezüglich ihres *Beitrages zur Entwicklung im Gastland* und ihrer *ökonomischen Auswirkungen für das Stammland* ist ein schwieriges Kapitel. Fragen der Verteilung ökonomischer Effekte zwischen den Ländern aufgrund der *Mobilität* der Unternehmen müssen dazu geklärt werden: Wo führen Direktinvestitionen zu Beschäftigungseffekten? Wo führen sie zu Einkommenseffekten? Inwieweit besteht Lohnkostenkonkurrenz zwischen einzelnen Standorten? Wo investieren multinationale Unternehmen ihre Gewinne und schließen so den Nachfragekreislauf? Wie verflochten sind MNU mit der Mutter (direkte Exporte, Technologietransfer etc.), mit dem Mutterland (indirekte Exporte)? Wie verflochten sind sie mit anderen Unternehmen im Zielland? (vgl. Bayer/Glatz 1988, Sharp 1988, Van Tulder/Junne 1988).

Den nach dem Zweiten Weltkrieg weniger entwickelten Industrieländern Europas gelang es, den Entwicklungsvorsprung der USA auch durch die Spillover-Effekte von US-MNU in Europa weitgehend aufzuholen. Ist der Entwicklungsabstand größer, sind die Chancen für das Ansiedlungsland, dauerhafte Entwicklungspotentiale durch die Aktivitäten der MNU zu erlangen, geringer, wie die exportorientierten Entwicklungsstrategien zahlreicher Länder der 3. Welt zeigen (vgl. etwa Fröbel et al. 1986).

Für die Stammländer (meist Industrieländer) erscheinen die Direktinvestitionen der eigenen MNU in erster Konsequenz als „Beschäftigungs-Export". Der Verlust von inländischen Arbeitsplätzen ist jedoch Ausdruck desselben Strukturwandels, der gewisse Produktionsbereiche im Inland wettbewerbsunfähig macht und durch andere – für die das Land aufgrund seines Entwicklungsniveaus ein geeigneterer Standort ist – ersetzt. Insofern ist die Verlagerung solcher Produktionen häufig eine defensive Reaktion auf den drohenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, der früher oder später als Strukturproblem erscheinen würde. Unternehmensinterne Umstrukturierung in andere Produktbereiche im selben Land oder unternehmensinterne Umstrukturierung im selben Produktbereich in andere Länder stellen zwei durchaus gleichwertige Strategien im Strukturwandel dar. Große MNU verfolgen häufig beide Strategien (vgl. Borner 1980).

2.2. Multis und Wirtschaftspolitik

Für multinationale Unternehmen existieren schon längst keine nationalen Grenzen mehr. Die meisten Staaten versuchen, die Standortwahl der Multis durch Förderungen verschiedenster Art zu ihren Gunsten zu beeinflußen. Die Wirtschaftspolitik erhofft sich zweierlei:
– die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und

– eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und in der Folge mehr Wohlstand.

Auch Österreich fördert durch ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen ausländische Betriebsansiedlungen. Von allen OECD-Staaten hat Österreich mittlerweile – nicht zuletzt ein Erfolg der betriebenen Ansiedlungspolitik – gemeinsam mit Irland und Kanada den höchsten Auslandsanteil in der Industrie. 1985 arbeiteten 36 Prozent der Industriebeschäftigten in ausländisch beherrschten Unternehmen.

Die Ansiedlung von Konzernbetrieben wirft wirtschaftspolitisch eine Reihe von Fragen auf:

– Weil alle Staaten Ansiedlungsförderung betreiben, werden die Fördersätze hochgetrieben; es profitieren die Multis, die mit steigenden Ansiedlungsprämien kalkulieren dürfen. International verbindliche Absprachen und Kriterien sind dringend erforderlich.
– Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte erlaubt immer weniger einseitige „Geschenke" an Unternehmen; der Rentabilität der Förderungen (über Ausgabeneinsparungen etwa beim Arbeitslosengeld bzw. mehr Steuereinnahmen) wird steigende Beachtung zu schenken sein.
– Durch das zunehmende Gewicht von Konzerntochterbetrieben kann die Wirtschaftspolitik vermehrt unter Druck kommen, eine konzernfreundliche Politik zu machen. *Politisch* wirft die globale Konzernwirtschaft die Grundsatzfrage auf, wer sie kontrolliert. Nationale Politik kann das weniger und weniger. Für Multis ist es sehr einfach, ihre Operationen zu verschleiern und mittels Transferpreisgestaltung, Verrechnung von Overheads etc., Profite zwischen Ländern zu verschieben. Ein Fortschreiten der Unternehmenskonzentration, wie es der Binnenmarkt der EG zum Ziel hat, wird die Wirtschaftspolitik zwingen, globale Kontrollmechanismen für globale Firmen zu entwickeln.

Antworten auf alle diese offenen *ökonomischen* und *politischen* Fragen erfordern umfangreiche Studien und können bisher nur in Teilbereichen gegeben werden, obwohl dies für eine Wirtschaftspolitik, die die Allokations-, die Wachstums- sowie die Stabilitäts- und Verteilungseffekte der zunehmenden Transnationalisierung von Unternehmen beurteilen will, wünschenswert wäre.

3. Österreich in der internationalen Arbeitsteilung

Österreich ist im internationalen Vergleich ein Land mit geringer Internationalisierung seiner Wirtschaft. Zwei Kennziffern sind wichtig für die Beurteilung des Stellenwertes Österreichs in der internationalen Arbeitsteilung.

1. *Die Direktinvestitionsposition:* Sie ist definiert als Verhältnis von *ausländischen Direktinvestitionen im Inland* (ADI) zu *österreichischen Direktinvestitionen im Ausland* (DIA). 1987 standen 26 Milliarden Schilling (kumuliert) an DIA 67 Milliarden Schilling an

ADI gegenüber. Das Besondere der österreichischen Situation besteht aber nicht in der generell höheren Durchdringung der Volkswirtschaft mit Direktinvestitionen (obwohl sie in Teilbereichen hoch ist), sondern im Fehlen von Gegenströmen, d. h. heimischer Investitionen im Ausland. Mit Direktinvestitionsbeständen im Ausland in der Höhe von 1,9 Prozenten des BIP ist Österreich das Schlußlicht aller westeuropäischen Industrieländer (Schweiz 34 Prozent, Holland 20 Prozent, BRD und Schweden je 7 Prozent). Die Direktinvestitionen von Ausländern in Österreich betragen 3,7 Prozent des BIP (Schweiz 8,8 Prozent, Holland 10,9 Prozent, BRD 3,9 Prozent, Schweden 2,5 Prozent, vgl. Bayer 1988).

2. *Direktinvestitionsintensität:* Sie mißt die relative Zunahme österreichischer Investitionen im Ausland im Vergleich zur Investitionsdynamik im Inland. Es ist festzustellen, daß österreichische Unternehmen in den letzten Jahren verstärkt im Ausland investieren, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. 1986 waren erstmals die DIA größer als die ADI (Glatz/Moser 1989). Während die Schweiz ca. 550.000 Industriebeschäftigte im Ausland hat, Schweden 220.000 und Finnland 70.000, dürften etwa 40.000 Arbeitskräfte in österreichischen Firmen im Ausland arbeiten, der größte Teil in Vertriebsfirmen (vgl. Der Standard, 7. März 1989). Im Vergleich zu anderen EFTA-Ländern ist sowohl das Niveau als auch die Dynamik der österreichischen Direktinvestitionen bescheiden. Das kann ein Nachteil für den Zugang zum EG-Binnenmarkt im Falle einer Nichtmitgliedschaft Österreichs werden.

Ausländisches Kapital und Know-how spielte schon in der Monarchie eine wichtige Rolle. In den 60er Jahren erreichten ausländische Ansiedlungen und Übernahmen – getragen von US-Firmen – einen ersten Höhepunkt. Die Erschließung des noch durch zahlreiche Zölle geschützten Binnenmarktes, die reichlich vorhandene und billige Arbeitskraft sowie die Rolle Österreichs als Tor zum Ostmarkt waren damals wesentliche Triebkräfte für Direktinvestitionen. Markterschließende und arbeitskostenorientierte Investitionsmotive dominierten (vgl. Ehrlich 1970).

Durch die zweite ausländische Investitionswelle in den 70er und frühen 80er Jahren, die ihren Schwerpunkt im Bereich spezialisierter Zulieferindustrien der Elektro-, Fahrzeug- und Maschinenbauindustrie hatte, wurde Österreich als Zulieferland in einen europaweiten Fertigungsverbund eingegliedert. Es nahm eine Mittelstellung zwischen den Heimatländern der großen Konzerne (BRD, Holland, Schweiz, Frankreich, Schweden) und der süd- und außereuropäischen Peripherie ein. Die spezifischen Standortvorteile Österreichs lagen in der ausgebauten Infrastruktur, im Vorhandensein hochqualifizierter aber relativ billiger Arbeitskraft, der wirtschaftlichen Stabilität, der geografischen Nähe zum westeuropäischen Markt und einer relativen Bedeutung des (vielfach geschützten) Inlandsmarktes.

Österreichs Industrie wird derzeit von drei großen Eigentumsformen dominiert:

- Mehr als ein Drittel der österreichischen Industriebeschäftigten arbeiten bereits in *ausländisch beherrschten Unternehmen.* Besonders hoch ist der Auslandsanteil in der Elektroindustrie, der chemischen Industrie, Nahrungs- und Genußmittel- sowie Textil- und Bekleidungsindustrie. Die traditionellen „Hauskonzerne" Siemens, Philips, Alcatel, ergänzt um GM und BMW, tragen einen bedeutenden Teil der technischen Verarbeitungsgüterindustrien und der entsprechenden Exporte. Eine große Zahl ehemals österreichischer Firmen wurde aufgrund von Kapital- und Managementschwäche von diesen Konzernen übernommen (etwa die gesamte österreichische „Radioindustrie").
- Auf die direkt und indirekt *Verstaatlichte Industrie* entfällt etwa ein Viertel der Industriebeschäftigten. Sie umfaßt den Großteil der Schwerindustrie, der Energiewirtschaft und Teile der Elektroindustrie. Sie ist stark inlandsmarktorientiert, verfolgt klassische Exportstrategien (hohe Bedeutung des Ostmarktes) und ist kaum internationalisiert.
- Die *Privatindustrie* mit etwa einem Viertel Anteil an den Beschäftigten hat ihre Branchenschwerpunkte in der Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs-, und Bauindustrie. Erst in den letzten Jahren bildete sich im Bereich der technischen Verarbeitungsgüterindustrie eine Gruppe von dynamischen, technologiestarken und exportorientierten Betrieben heraus. Eine Schwäche der Privatindustrie ist die relative Kleinheit der Unternehmen und ein sehr geringer Internationalisierungsgrad

Aus der schwachen und einseitigen Internationalisierungsposition Österreichs resultieren einige Probleme:

- Die österreichischen Unternehmen nutzen in zu geringem Maße die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung.

Tabelle 1

Industriebeschäftigte nach Eigentumsstatus (Stand 1985)

	absolut	in %
Gesamtindustrie Österreich	563.000	100,0
davon:		
Ausländisch beherrscht	203.000	36,0
direkt	157.000	27,9
indirekt	46.000	8,1
Verstaatlichte Industrie	149.300	26,5
ÖIAG-Gruppe	102.160	18,1
CA-BV-Gruppe	33.190	5,9
Länderbank-Gruppe	13.950	2,5
Privatindustrie	210.700	37,5

Quelle: AK-Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 35, 1987; ÖIAG-Geschäftsbericht 1986; Mitteilungen der ÖNB, diverse Hefte, eigene Berechnungen

- Ausländische Tochterunternehmen transferieren hingegen beständig Werte und Gewinne an ihre Muttergesellschaften (über legale Gewinnüberweisungen, aber auch mittels Transferpreisgestaltung, Pichl 1989).
- Die zunehmende weltweite Mobilität von Betriebsstätten und das Auftreten neuer Industrieländer gefährden insbesondere arbeitskostenorientierte Produktionsbetriebe. Diese werden längerfristig in kostengünstigere Standorte abwandern (NICs, europäische Peripherie).

Das Finden der richtigen Formen internationaler Geschäftstätigkeit (hinsichtlich Reichweite, Partner, Art der Investitionen) ist heute und in Zukunft eine zentrale Erfolgsbedingung für die meisten Firmen, vergleichbar mit der Wichtigkeit von technischen Innovationen. Die Wirtschaftspolitik sollte die geeignete Einbindung Österreichs in die internationale Arbeitsteilung unterstützen.

4. Exkurs: Auswirkungen der EG-Integration auf Direktinvestitionen in Österreich

Die Schaffung des EG-Binnenmarktes wird die Direktinvestitionstätigkeit im EG-Raum aus zwei Gründen beleben: Erstens wird die Deregulation der Märkte zu einer *Reorganisation der bisherigen Standorte* in Europa führen. Die *Nicht-EG-Länder werden zweitens ihre Direktinvestitionen verstärken,* um ihre Präsenz im neuen großen Markt zu erhöhen und abzusichern[3]. Dies trifft insbesondere für Japan zu, welches erst einen geringen Bestand von Investitionen in Europa hat (1/10 des US-amerikanischen) und dessen hoher Handelsüberschuß mit der EG eine ständige Quelle von Handelskonflikten und Handelsbeschränkungen ist (vgl. Julius/Thomsen 1988).

Die Realisierung des EG-Binnenmarktes stellt eine wesentliche handelspolitische Veränderung dar, welche auf die Standortattraktivität bedeutende Rückwirkungen haben wird. Schon derzeit stagniert das Volumen ausländischer DI in Österreich. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß große Industrieunternehmen der EFTA-Staaten ihre Strategien auf Firmengründungen oder -zukauf in EG-Ländern fokussieren. Gleichzeitig wird der internationale Wettbewerb um Betriebsansiedlungen immer härter, weil Länder wie z. B. Spanien, sowohl mit hohen Subventionen als auch mit dem Standortvorteil EG werben.

Im folgenden werden in bezug auf DI Plausibilitätsüberlegungen zu zwei Szenarien angestellt: Teilnahme bzw. Nichtteilnahme am Binnenmarkt und deren vermutliche Folgen auf zentrale Standortfaktoren Österreichs.

Standortfaktor Marktzugang

Bei Teilnahme: Marktmotive werden generell an Bedeutung für Ansiedlungsentscheidungen

Ohne Teilnahme: Für Ansiedlungen, bei denen ein friktionsfreier Zugang zum EG-Markt von

verlieren. Der gemeinsame Markt wird zur Standortreallokation und größeren Produktionsstätten führen. Ein Rückzug aus Produktionsstätten, die bisher geschützte Märkte bedient haben (Elektronikindustrie, Transport, Energie, etc.), ist wahrscheinlich. Wo der österreichische Markt nur schmale Segmente bietet, ist anstelle der Produktion vor Ort mehr Handel zu erwarten. In diesen Bereichen werden weniger DI nach Österreich fließen. Österreich wird aber gleichzeitig als Teil eines großen Marktes für DI aus Drittländern interessanter und könnte am – vom Binnenmarkt ausgelösten – Zustrom von DI profitieren.

großer Bedeutung ist (das ist eine nennenswerte Zahl), ist Österreich bestenfalls ein zweitbester Standort. Tochterbetriebe, die stark am europäischen Markt orientiert sind, werden nur in hochspezialisierten Produktionssegmenten längerfristig in Österreich verbleiben. Die am österreichischen Marktsegment orientierten Ansiedlungen werden weiter bestehen. Für Direktinvestitionen aus Übersee sinkt die Attraktivität Österreichs. Bei Intensivierung einer liberalen Osthandelspolitik und positiver Wirtschaftsentwicklung im RGW-Raum könnte Österreich Chancen für Ansiedlungen haben, die auf den Ostmarkt zielen.

Standortfaktor Arbeitskosten

Bei Teilnahme: Abwandern von unqualifizierten, lohnintensiven DI in die europäische Peripherie.

Bei Nichtteilnahme: Abwandern kostenorientierter Produktionen in abgeschwächter Form (wegen möglicher Sanktionen bei Fertiggüterimporten und der öffentlichen Beschaffungspolitik gebremst).

Standortfaktor Qualität der Infrastruktur und des Humankapitals

Bei Teilnahme: Qualifizierte Arbeitskräfte und technisch-organisatorische Kompetenz werden zu maßgeblichen Ansiedlungsmotiven. Eine weitere Spezialisierung der DI auf technologieintensive Zulieferpositionen und größere Betriebseinheiten ist wahrscheinlich. Es besteht eine relativ hohe Attraktivität sowohl für Ansiedlungen aus dem EG- als auch aus dem Nicht-EG-Raum. Österreichische Unter-

Bei Nichtteilnahme: Das gute Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und produktionsnahen Dienstleistungen kann den Attraktivitätsverlust für Investoren in Hinblick auf den Zugang zum EG-Markt nicht ausgleichen. Die Chancen für eine Politik des passiven Technologienehmertums in Österreich verschlechtern sich.

nehmen mit interessantem Know-how werden vermehrt Partner für Kooperationen, aber auch Kandidaten für Übernahmen (vor allem aufgrund der gegebenen Kleinheit beziehungsweise Finanzschwäche).

Aus diesen Plausibilitätsüberlegungen schließen wir, daß aus der (engen) Sicht der Betriebsansiedlungspolitik eine EG-Mitgliedschaft Österreichs dann Vorteile bringen kann, wenn es gelingt, das Angebot an qualifizierten Fachkräften zu verbessern und günstigere Standortbedingungen für technologieorientierte Produktionen zu bieten (etwa bessere Bedingungen für Forschung und Entwicklung, Angebot hochrangiger industrieller Dienstleistungen, kompetente Kooperationspartner und Lieferanten, etc.).

Eine Nichtteilnahme am Binnenmarkt wird die Attraktivität des Standortes Österreich für neue Direktinvestitionen insgesamt, und speziell solche aus Übersee, vermindern (vgl. Industriemagazin, März 1989, S. 126). Unabhängig davon werden bestehende arbeitskostenorientierte Produktionsstätten aufgrund der zunehmenden Kostenvorteile von Peripherieländern abwandern. Gleichzeitig werden heimische Unternehmen zur Sicherung des Marktzuganges vermehrt in der EG investieren. Bedeutendere industrielle Arbeitsplatzverluste sind nicht auszuschließen. Mögliche Hoffnungsfelder für DI und Arbeitsplätze können, neben einer autonomen Spezialisierung auf skill- und technologieintensive Ansiedlungen, Unternehmen sein, die den Brückenschlag zum Ostmarkt suchen. Unsicherheiten bestehen in zweierlei Hinsicht: was die Wachstumspotentiale des Ostmarktes betreffen und welche Arrangements Oststaaten mit der EG treffen werden. Im Falle einer Aushandlung von Freihandelsabkommen zwischen EG und einzelnen Oststaaten könnte Österreich zwischen zwei Stühle zu sitzen kommen.

5. Auswirkungen von Direktinvestitionen – eine empirische Fallstudie

5.1. Umfang und Struktur jüngerer Direktinvestitionen (1970–1986)

Die Untersuchung (Glatz, Moser 1989) erfaßte die größten Ansiedlungen seit 1970. Insgesamt wurden 36 Industrieunternehmen mit 22.000 Beschäftigten und einem Umsatz von 34 Milliarden Schilling befragt. Branchenmäßig lagen die Ansiedlungsschwerpunkte bei der Elektroindustrie (49 Prozent), Fahrzeug- und Metallindustrie (34 Prozent) und der chemischen Industrie. Von geringerer Bedeutung waren in den vergangenen Jahren Ansiedlungen im Bereich Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie, Papier- und Holzindustrie

sowie der Grundstoffindustrie. Diese Branchen hatten in Österreich schon in den sechziger Jahren einen bedeutenden Auslandsanteil erreicht. Eine besonders intensive Gründungstätigkeit war zwischen 1979 und 1982 festzustellen. Fast die Hälfte der Direktinvestitionen kam aus dem angrenzenden Ausland (vorwiegend BRD sowie Schweiz), 28 Prozent aus dem übrigen Europa und 27 Prozent aus Übersee.

5.2. Methodische Aspekte

Die Analyse der Auswirkungen von Direktinvestitionen muß zwischen quantitativen und qualitativen Effekten unterscheiden. Quantitative Effekte sind unmittelbare Folge des Betriebes einer Firma, etwa Umsätze und deren Dynamik, die Beschäftigung heimischer Arbeitskräfte, die Verflechtung mit Zulieferfirmen, Ausgaben für heimisches Forschungspersonal usw. Diese Effekte treten zumeist kurzfristig ein und sind gut meßbar.

Qualitative Effekte stellen der Know-how-Transfer, die Vorbild- und Ausbildungsfunktion für heimische Betriebe und Arbeitnehmer, die Intensität der Kooperation mit heimischen Industrien, das Vorhandensein unternehmerischer Entscheidungsfunktionen und eines Mindestmaßes an Eigenständigkeit dar. Sie sind ein Indikator für die Dauerhaftigkeit einer Ansiedlung und für mögliche zusätzliche volkswirtschaftliche Effekte. Diese treten oft erst längerfristig ein und sind schwer meßbar. Für die volkswirtschaftliche Beurteilung von ausländischen Direktinvestition sind sie jedoch von höchster Relevanz.

Von einem positiven Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur industriellen Strukturverbesserung können wir dann ausgehen, wenn ein Unternehmen hinsichtlich der quantitativen Effekte günstige, über dem Durchschnitt der österreichischen Betriebe liegende Indikatoren aufweist und wenn die qualitativen Auswirkungen günstig zu beurteilen sind.

5.3. Ansiedlungsmotive

Die Motive zur Errichtung von Produktionsstätten im Ausland sind je nach Art des Unternehmens und Produktes unterschiedliche. Drei Motivbündel haben sich als die dominierenden herausgestellt:

Marktmotive

Die Produktion der meisten ausländischen Betriebe zielt auf den europäischen Markt. Für stärker kundenorientierte Betriebe der Investitionsgüterherstellung ist auch der Inlandsmarkt von Bedeutung (etwa elektr. Schaltungen, Steuerungen, etc.). Dies betrifft insbesondere den Beschaffungsmarkt der öffentlichen Hand, aber auch den Transport-, Energie- und Telekommunikationssektor. In Einzelfällen sind ausländische Direktinvestitionen auch auf den Ostmarkt ausgerichtet.

Qualitätsaspekte und Kostensituation des Standortes

Das Qualifikationsniveau und die Kosten der *Arbeitskräfte,* die industrielle *Infrastruktur,* die *Zulieferindustrien* und die *Steuer- und Finanzierungsbedingungen* bilden in Summe das „industrielle Milieu" und haben eine erhebliche Bedeutung als Standortfaktor. Je skill- und technologieintensiver sowie komplexer Produktionen sind, umso mehr gewinnen zwei Faktoren an Bedeutung:

- *Technisch-wirtschaftliches Umfeld:* Damit ist eine gute Struktur von Vorlieferanten, hochspezialisierten Instandhaltungsbetrieben, Softwareunterstützung in Verbindung mit qualifizierter Facharbeit und fortgeschrittenen „engineering skills" zu umschreiben.
- *Nähe und Dichte von Bezugsmärkten:* Das an Bedeutung gewinnende „just in time"-Produktionsmodell bevorzugt Zulieferanten im möglichst nahen Umkreis, die ohne Grenzabfertigungen erreichbar sind; gleiches gilt für Servicedienste.

Politische, ökonomische und soziale Stabilität

Laut Einschätzung der Unternehmen ist Österreich innerhalb Europas diesbezüglich auf den vordersten Plätzen zu finden. Speziell für kleinere Unternehmen war die gleiche Sprache, die geringe Entfernung zum Mutterunternehmen, vergleichbare Gesetze und arbeitsrechtliche Regelungen, d. h. insgesamt eine gewisse Vertrautheit mit der Umgebung, ein starkes Motiv für eine Investition in Österreich.

Zusammenfassend ist somit Österreichs zentraler Standortvorteil die kostengünstige Produktion im Rahmen des westeuropäischen Marktes und Produktionsverbundes. Österreich hat in den letzten 15 Jahren verstärkt die Rolle eines Zulieferlandes für die westeuropäische Elektro- und Automobilindustrie übernommen. Direkte Konkurrenten sind die europäische Peripherie (Spanien, Portugal, Irland,), aber auch andere Schwellenländer (NICs). Diese sind aus der Sicht der Unternehmen im zunehmenden Maße Alternativstandorte zu Österreich.

5.4. Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Unternehmen

Aufgrund überdurchschnittlicher Dynamik der Unternehmen hinsichtlich ihrer Umsätze, Investitionen und Beschäftigung tragen sie positiv zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigungssicherung bei. Die Umsatzentwicklung war in den untersuchten Unternehmen im Zeitraum 1981/86 mit 17,9 Prozent Zunahme pro Jahr deutlich dynamischer als in der österreichischen Industrie mit einem Jahreswachstum von 3,2 Prozent.

Auch die Investitionen der Unternehmen waren im Beobachtungszeitraum von 1984 bis 1986 überdurchschnittlich hoch. Während die befragten Unternehmen 10,6 Prozent ihres Umsatzes investierten, lag die Investitionsquote in der österreichischen Gesamtindustrie bei etwa 6 Prozent. Die Investitionen pro Beschäftigten lagen mit S 188.000,– um 140 Prozent über dem Industriemittel. Besonders viel investierten Unternehmen der Branchengruppen Elektro und Chemie.

Die 36 analysierten Unternehmen schufen durch ihre Ansiedlung bis 1986 21.677 neue Arbeitsplätze, dies entspricht fast 4 Prozent der Industriebeschäftigten insgesamt. 71 Prozent der Arbeitsplätze wurden in den Großbetrieben geschaffen. Ein Viertel in Mittelbetrieben von 100 bis 1000 Beschäftigten und weniger als 5 Prozent in kleineren Unternehmen. Neben diesen unmittelbaren Beschäftigungseffekten wurden direkt bei inländischen Lieferanten weitere 7200 neue Arbeitsplätze geschaffen (das entspricht einem Beschäftigungsmultiplikator von ca. 1,3).

Während in der österreichischen Industrie 1981 bis 1986 die Beschäftigung p. a. um 1,9 Prozentpunkte sank, wuchs sie in bestehenden ausländischen Unternehmen um durchschnittlich 7,7 Prozent. Berücksichtigt man, daß die Statistik der Gesamtindustrie auch Betriebsschließungen beinhaltet, unsere Befragung aber vorwiegend neue, dynamische Betriebe umfaßte, so reduzieren sich zwar die Unterschiede, die Tendenz bleibt aber aufrecht. Erwähnenswert ist, daß ausländische Tochterunternehmen deutlich rascher auf veränderte Marktsituationen reagierten, d. h. die Beschäftigtenentwicklung unterlag im Zeitablauf wesentlich größeren Schwankungen als in der Gesamtindustrie.

Neben der mengenmäßigen Beschäftigungswirkung ist die Beschäftigungsstruktur von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der Arbeitsmarkteffekte von Ansiedlungen. Als günstig wird eine hohe Facharbeiterquote, eine hohe Angestelltenquote und eine unterdurchschnittliche Frauenquote (Frauenarbeitsplätze sind in der Industrie zumeist unqualifizierte Arbeitsplätze) beurteilt. Im Vergleich zum österreichischen Industriedurchschnitt insgesamt ist der *Facharbeiteranteil* deutlich *überdurchschnittlich,* der *Angestelltenanteil* leicht *unterdurchschnittlich* und der *Frauenanteil* wiederum leicht *überdurchschnittlich.* Insgesamt konnten keine einheitlich positiven Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze festgestellt werden. Der unterdurchschnittliche Angestelltenanteil ist ein klarer Hinweis für die geringe Ausstattung der Unternehmen mit Managementfunktionen. Damit fehlen auch die besonders gut bezahlten Arbeitsplätze.

5.5. Auswirkungen auf Außenhandel und Zahlungsbilanz

Die außenwirtschaftlichen Auswirkungen der untersuchten Unternehmen sind insgesamt sehr positiv zu beurteilen. Die Exportquote liegt mit 85 Prozent um 38 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der österreichischen Industrie. Berücksichtigt man, daß die Firmen ¾ ihrer Vorleistungen importieren, so verbleibt noch eine Nettoexportquote von 46 Prozent. Die Länderstruktur der Exporte ist günstig. 82 Prozent der Exporte gehen auf Märkte hochentwickelter westeuropäischer Länder und 12 Prozent auf Überseemärkte. Der Binnenmarkt spielt ebenso wie der osteuropäische Markt nur für einzelne der untersuchten Unternehmen eine bedeutendere Rolle (z. B. Telekommunikation, Kraftwerksbau).

5.6. *Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte*

Die *Wertschöpfung* pro Beschäftigten lag 1986 um etwa 25 Prozent über dem österreichischen Industriedurchschnitt. Die *Lohnquote* (Anteil des Personalaufwandes an der Wertschöpfung) liegt bei 56 Prozent und damit um 11 Prozentpunkte unter dem österreichischen Industriedurchschnitt. D. h. die untersuchten Unternehmen produzieren eher kapitalintensiv und beschäftigen relativ wenige Arbeitskräfte. Die *Personalaufwendungen* pro Beschäftigten sind in den untersuchten Unternehmen insgesamt im Vergleich zur jeweiligen Branche eher unterdurchschnittlich. Dies ist zum Teil ein Effekt der unterdurchschnittlichen Angestelltenanteile. Von besonders gut bezahlten Jobs in ausländischen Unternehmen kann nicht die Rede sein.

Die Verknüpfung von hoher Arbeitsproduktivität mit nur durchschnittlichen Personalaufwendungen läßt auf eine deutlich höhere Rentabilität der ausländischen Tochterunternehmen im Vergleich zu österreichischen Konkurrenten schließen.

5.7. *Verflechtungen mit der heimischen Wirtschaft*

Über den Bezug heimischer Vorleistungen schaffen die ausländischen Tochterbetriebe zusätzliche Beschäftigung und Einkommen. Vorleistungs- und Absatzverflechtungen zwischen heimischen und ausländischen Unternehmen sind ein Weg, um moderne Technologie, Produkt-, Organisations- und Marketing-Know-how in österreichische Unternehmen zu transferieren. Die Verflechtung der befragten Unternehmen mit der heimischen Industrie sind eher gering. Nur 25 Prozent der Vorleistungen werden von inländischen Produzenten bezogen. Der Vorleistungsmultiplikator beträgt 1,3, d. h. vier Arbeitsplätze in einem ausländischen Unternehmen schaffen unmittelbar einen Arbeitsplatz in der heimischen Zulieferindustrie.

Nur ca. ein Drittel der Unternehmen weist eine befriedigende Integration in die österreichische Wirtschaftsstruktur auf. Die Gründe liegen in der eher konzernorientierten Beschaffungspolitik, aber auch im fehlenden heimischen Angebot an qualifizierten Vorleistungsprodukten. Die österreichischen Zulieferanten liefern zu gut 50 Prozent nur reine Standardware ohne innovatorischen Gehalt.

5.8. *Organisatorische Eigenständigkeit der Tochterunternehmen*

Für die Ansiedlung von Konzern-Europazentralen stellen die Kleinheit des österreichischen Marktes und die Randlage Österreichs entscheidende Barrieren dar. In Österreich haben sich vorwiegend hochspezialisierte Produktionsbetriebe mit geringer Eigenständigkeit angesiedelt (Zweigbetriebe). Anwendungsorientierte Forschungskapazitäten sind bei etwa 50 Prozent der Unternehmen mitverlagert worden.

Für das Marketing und den Verkauf der eigenen Produkte sind nur etwa ein Drittel der Tochterfirmen zuständig. Die Mutterunternehmen der befragten Tochterbetriebe befinden sich durchwegs in einem Prozeß der Standortneustrukturierung. Eine größere Zahl von Zweigbetrieben dürfte in diesem Zusammenhang von der möglichen Schließung bzw. Weiterverlagerung in Schwellenländer gefährdet sein.

5.9. Forschung, Entwicklung und Technologietransfer

Internationaler Technologietransfer findet heute großteils innerhalb von multinationalen Unternehmen statt. Die hohe Rentabilität der befragten Auslandstöchter beruht vorwiegend darauf, daß sie technologisches Know-how der Mutter mit kostengünstiger Produktion in Österreich verbinden können. Die Tochterunternehmen leisten jedoch vielfach ergänzende Entwicklungsarbeit. Der Forschungs- und Entwicklungsaufwand der untersuchten Unternehmen war mit 5,12 Prozent des Umsatzes 2,5mal so hoch wie der Durchschnitt der österreichischen Industrie.

Ein hoher Forschungs- und Entwicklungsaufwand sowie Know-how-Stand der angesiedelten Unternehmen geht nicht unbedingt mit einem Technologietransfer ins österreichische Umfeld einher. In der Untersuchung konnten nur wenige Spin-off-Gründungen etwa von qualifizierten Angestellten ausländischer Tochterunternehmen beobachtet werden. Die Qualifikation ihrer Angestellten spielt bei den Tochterunternehmen eine wichtige Rolle. Allerdings steigen qualifizierte Kräfte primär innerhalb des Konzerns auf und kaum aus dem Konzern aus.

Mit der heimischen Wirtschaft und mit heimischen Forschungsinstituten wurde nur ein geringes Maß an Kooperationen in bezug auf Forschung und Entwicklung festgestellt. Aus unserer Untersuchung kann auch geschlossen werden, daß die hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der ausländischen Industrieunternehmen einen großen Teil der gesamten industriellen Forschungsaufwendungen Österreichs ausmachen. Sie verbessern die Statistik über industrielle Forschungsaufwendungen deutlich. Die Ausgaben heimischer Industrieunternehmen, die auch weitgehend der heimischen Wirtschaft zugute kommen, nehmen sich nach Abzug der Konzernforschung sehr bescheiden aus. Ob die erheblichen F & E-Aufwendungen der ausländischen Tochterfirmen neben der eigenen auch die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft stärken, ist zweifelhaft.

5.10. Förderung ausländischer Direktinvestitionen

Österreich hält für die Förderung ausländischer Investoren ein umfangreiches Förderungspaket bereit:

- Werbung und Akquisition durch die ICD wurde in den letzten Jahren kontinuierlich gestärkt.

- Bereitstellung von Industriegelände und Grundstücken.
- Verlorene Zuschüsse und verbilligte Kredite bringen den Firmen im Durchschnitt einen Förderungsbarwert von 20 Prozent bis 25 Prozent ihrer gesamten Investitionskosten.
- Der Staat übernimmt einen großen Teil der Schulungskosten von einzustellenden Arbeitskräften.
- Die Exportförderung stellt für die stark exportorientierten ausländischen Unternehmen eine günstige Finanzierungsmöglichkeit und Risikoversicherung dar.
- Die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten (Schachtelprivileg, vorzeitige Abschreibung, Investitionsfreibeträge, Investitionsprämien) bringen für die Firmen eine de facto eher geringe Steuerbelastung.

Die untersuchten Direktinvestitionen wurden vorwiegend inlandsfinanziert und in 90 Prozent der Fälle gefördert. Von einem untersuchten Investitionsvolumen von 11 Milliarden Schilling (1984 bis 1986) wurden etwas mehr als 50 Prozent durch geförderte Fremdmittel finanziert. Der Barwert der Förderung betrug etwa 22 Prozent des gesamten Investitionsvolumens. Im Vergleich dazu wurde das Investitionsvolumen der Industrie insgesamt nur zu 11 Prozent gefördert.

Zwei Entwicklungen in der Förderungspolitik geben Anlaß zu besonderer Kritik: Erstens hat die Förderung weitgehend zu Gewöhnungseffekten geführt. Kaum ein ausländisches Unternehmen erreicht für sein Investitionsprojekt nicht die Förderungshöchstgrenze. Zweitens fließt ein bedeutender Teil der Förderungen – entgegen den Intentionen – nicht in Neugründungen oder Erweiterungen, sondern in Rationalisierungs- oder sogar reine Ersatzinvestitionen. Klingende Firmennamen lassen offenbar Förderungsgeld auch dann fließen, wenn kein förderungswürdiges Projekt vorliegt.

5.11. Zusammenfassende Interpretation der Ergebnisse

1. Wachstums-, Außenhandels- und Beschäftigungsziele sind im wesentlichen erreicht worden. Die in den letzten 15 Jahren angesiedelten ausländischen Tochterfirmen haben sich insgesamt dynamischer entwickelt als die österreichischen Unternehmen. Sie produzieren zu einem bedeutenden Teil hochwertige technische und chemische Verarbeitungsgüter. Ein wesentlicher Teil des Exportwachstums der Vergangenheit wurde von diesen Unternehmen getragen. Auch ein überproportionaler Anteil der industriellen Forschung in Österreich entfällt auf ausländische Tochterunternehmen. Ausländische Direktinvestitionen haben im bedeutenden Ausmaß neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der heimischen Industrie geschaffen.

2. Das Ziel, über die Ansiedlung ausländischer Unternehmen Technologie und Know-how in die österreichische Wirtschaftsstruktur zu transferieren und auf diesem Weg die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie zu stärken ist mit der bisherigen Ansiedlungspolitik nicht in ausreichendem Maße erreicht worden. Die Frage, welche Auswirkungen

Direktinvestitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie hatten, ist schwierig zu beantworten. Außer Frage steht, daß Direktinvestitionen den *heimischen Wettbewerb stimulierten.* Allerdings konnten österreichische Unternehmen im Wettbewerb mit ihren ausländischen Konkurrenten häufig nicht bestehen, wie die Entwicklung der heimischen Elektro- und Radioindustrie zeigt (vgl. WIFO 1987). Häufig wird unterstellt, durch DI könne moderne Technologie ins Land transferiert werden. Dies stimmt in dieser Allgemeinheit nicht. Sofern die Unternehmen fortgeschrittene Technologien verwenden, sind diese innerhalb des Unternehmens gut geschützt (durch organisatorische und rechtliche Vorkehrungen). Das Wesentlichste der technischen Überlegenheit von DI ist oft nicht der Einsatz einer bestimmten Technologie, sondern die kreative organisatorische Verkettung von Produkt- und Vefahrenstechnik mit Marketing-, Organisations- und Managementfähigkeiten. Hier kann ein fruchtbarer Transfer von Skills und Techniken zur heimischen Wirtschaft ansetzen. Mechanismen dazu sind der *Wechsel von Konzernmanagern in heimische Firmen,* der *Demonstrationseffekt* ausländischer Betriebe sowie die *Kooperation* im Rahmen von Zulieferungen. Die hohen Standards („zero-defect") und die neuen Organisationsmethoden („just in time") etwa der japanischen Firmen, zwingen Zulieferanten zu tiefgreifenden betrieblichen Innovationen und unternehmerischer Reorganisation, um sich als Dauerlieferanten qualifizieren zu können. Es ist allerdings zu beobachten, daß diese Transfer- und Lernprozesse offensichtlich sehr langsam und nur in einer sehr geringen Breite erfolgen.

6. Konsequenzen für die Industriepolitik

Die gesellschaftlichen Ziele der Sicherung und Ausweitung des Wohlstandes und seiner möglichst gerechten Verteilung können unter den Bedingungen einer zunehmend weltweit operierenden Konkurrenzwirtschaft nur auf der Basis von durch wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit erkämpften Freiräumen durchgesetzt werden. Aufgabe einer effizienten Industriepolitik ist die Schaffung solcher Freiräume.

Unter Industriepolitik verstehen wir jenen Teil der Wirtschaftspolitik, der über entsprechende Maßnahmen den Strukturwandel der Industrie zu mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit unterstützt. Der Strukturwandel als solcher ist kein Ziel, er ist aber unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen notwendig zur Erhaltung bzw. Steigerung von Beschäftigung und Einkommen.

6.1. Was können Direktinvestitionen zur Lösung der industriellen Strukturprobleme beitragen?

Länderberichte und Studien zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit lassen den Eindruck entstehen, daß so gut wie jedes Land von den

Problemen der Unterbeschäftigung, Wachstumsschwäche, des Budgetdefizites und wirtschaftlichen Strukturproblemen allgemein betroffen sei. Aus zahlreichen Untersuchungen zur österreichischen Industrie (Tichy 1986, Aiginger 1986, Pichl/Szopo 1987, Wifo 1987) lassen sich folgende Hauptproblemfelder aufzeigen:

Problemfeld 1: Trotz erheblicher Anpassungen der österreichischen Industriestruktur in den letzten Jahren bleiben bedeutende Defizite bestehen. Der Anteil traditioneller Grundstoffindustrien ist nach wie vor hoch. Der Einstieg in forschungs- und entwicklungsintensive Produktionen hat in noch zu geringem Maße stattgefunden. Die im internationalen Vergleich geringe F & E-Quote – gemessen am Nationalprodukt – und niedrige Exportquoten bei Know-how-intensiven Produkten belegen dies (vgl. STI 1987).

Die Ansiedlung technologiestarker Auslandstöchter hat wesentlich zu einer „höherwertigen" Güterstruktur beigetragen. Es ist aber festzuhalten, daß durch diese Firmen weniger forschungs- und entwicklungsintensive Unternehmensbereiche, sondern eher qualifikationsintensive Produktionen – mit hohem Bedarf an Facharbeitern – nach Österreich gekommen sind.

Problemfeld 2: Die „neue Außenhandelstheorie" (vgl. Borner 1986, Krugmann 1987, Emerson et al. 1988) vermutet, daß die Erzielung von „economies of scale" ein wesentlicher Faktor des gegenwärtigen wirtschaftlichen Wettbewerbes ist. Wenn das stimmt, dann haben große, multinational agierende Unternehmen und Länder, welche die Zentralen solcher Unternehmen beherbergen, günstigere Ausgangsbedingungen, weil sie in der Lage sind, die Vorteile der weltweiten Arbeitsteilung in Produktion, Finanzierung, F & E sowie Absatz optimal zu nutzen[4]. Die heimische verstaatlichte Großindustrie konnte aus ihrer Größe in der Vergangenheit noch keine Wettbewerbsvorteile entwickeln[5].

Ausländische Direktinvestitionen haben in Form von Übernahmen – etwa in der Elektroindustrie und jüngst in der Papierindustrie – das Entstehen größerer heimischer Unternehmen eher verhindert. Weil sich heimische Produzenten nicht rechtzeitig zu konkurrenzfähigen Einheiten zusammenschlossen, unterlagen sie im schärfer werdenden Wettbewerb häufig den ausländischen Unternehmen und wurden einzeln den verschiedenen Konzernen einverleibt (vgl. Wifo, 1987). Das Übergehen von großen Teilen der österreichischen Industrie in den Besitz ausländischer Konzerne kann kein Ersatz für die Entwicklung potenter heimischer Firmen in wichtigen Schlüsselbereichen sein, weil damit einerseits eine zunehmende Abhängigkeit von ausländischen Multis entsteht, und andererseits zu wenige strategische und selbständige Geschäftsfunktionen (Forschung und Entwicklung, Marketing etc.) in Österreich entstehen.

Problemfeld 3: Die Kleinheit des Heimmarktes bedeutet für Firmen in Österreich (wie in anderen Kleinstaaten) Erschwernisse, forschungsintensive Produkte zu erzeugen und/oder komplexe, teure Produktionsprozesse aufzubauen. Zur Amortisation der hohen Kosten sind häufig Massenmärkte Voraussetzung. Ist der Inlandsmarkt zu klein, sind die

Firmen gezwungen, sehr rasch Exportstrategien zu entwickeln, was erstens teuer ist und zweitens zusätzliche Risken in sich birgt.

Das nur mittlere Entwicklungsniveau Österreichs hat oft zur Folge, daß attraktive Märkte im Inland erst mit einer Zeitverzögerung zu den hochentwickelten Ländern entstehen (vgl. STI 1987). Oft entwickelt sich ein aufnahmefähiger Heimmarkt erst dann, wenn ein Produkt bereits in einer fortgeschritteneren Stufe seines Lebenszyklus ist (etwa bei der EDV-Anwendung zu beobachten).

Ausländische Investitionen trugen zur Modernisierung und Erweiterung des Heimmarktes nur wenig bei, weil sie ihre hochentwickelten Produktionstechnologien zu über 90 Prozent aus dem Ausland bezogen und ihre Produkte ebenfalls zum überwiegenden Teil auf ausländischen Märkten absetzten.

Problemfeld 4: Die österreichische Industrie weist einen im internationalen Vergleich zu geringen Internationalisierungsgrad und eine zu geringe Reichweite der Internationalisierung auf. Die Exportstruktur der österreichischen Industrie ist durch eine überdurchschnittliche EG-Orientierung (besonders BRD) sowie Ostorientierung und durch unterdurchschnittliche Präsenz auf den OECD-Überseeländern geprägt (vgl. Stadler 1988). Auf der Ebene der internationalen Kapitalverflechtung ist ein deutliches Übergewicht Österreichs als Gastland von Direktinvestitionen festzustellen, die aktive Internationalisierung – die Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland – ist sehr schwach ausgeprägt.

Die ausländischen Betriebsansiedlungen haben die Integration Österreichs in die kleinräumige mitteleuropäische Arbeitsteilung weiter verstärkt, weil die meisten Betriebe Zulieferfunktionen für den westeuropäischen Markt haben. Eine geografische Ausweitung der Handelsbeziehungen durch Direktinvestitionen ist nur in jenen Fällen eingetreten, wo diese Produktionsstätten die Funktion von „Weltmarktfabriken" haben.

Problemfeld 5: Eine zu geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit – sei es im universitären oder betrieblichen Bereich (als Folge der kleinen Unternehmensgrößen) – gefährdet längerfristig die Wettbewerbsposition Österreichs. Neben dem zu geringen Umfang der Forschungsanstrengungen ist auch das Fehlen von Forschungsschwerpunkten mit einer „kritischen Masse" in ausgewählten Schlüsselbereichen der industriellen Technologie als bedenkliche Schwäche zu bewerten.

Mit passivem Technologienehmertum über die Akquisition von Direktinvestitionen allein wird Österreich kaum zu den führenden (kleinen) Industriestaaten aufschließen können. Obwohl die Auslandsbetriebe mehr forschten als ihre heimischen Konkurrenten, trugen sie in der Vergangenheit nur geringfügig zur Stärkung des eigenständigen österreichischen Forschungssektors bei, weil die Verwertung ihrer Forschungen großteils firmenintern erfolgte und Kooperationen eher Ausnahmen sind.

Zusammenfassend ist aus dieser kurzen Sichtung wesentlicher Problemfelder der österreichischen Industrie nicht der pessimistische

Schluß zu ziehen, Österreich habe bereits den Anschluß in der Weltwirtschaft verloren, wie dies oft interpretiert wird („Österreich ist Weltmeister auf schrumpfenden Märkten" – Aiginger 1987). Vielmehr sollte damit aufgezeigt werden, wo die Schwachstellen liegen und wieweit ausländische Direktinvestitionen zu ihrer Beseitigung geeignet, bzw. wo andere Strategien notwendig erscheinen.

6.2. Schwerpunkte der künftigen Industriepolitik

Ausgehend von der skizzierten Analyse der Schwächen der Industriestruktur Österreichs und der Erfahrungen mit den bisherigen Auswirkungen von Direktinvestitionen sehen wir einen Bedarf nach aktiver Industriepolitik in drei Bereichen: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs als Industriestandort, selektive Förderung ausländischer Unternehmen und bessere Integration in die heimische Wirtschaftslandschaft sowie aktive Internationalisierung der heimischen Industrie.

6.2.1. Verbesserung des Industriestandortes Österreich als Basis für wettbewerbsfähige heimische und ausländische Unternehmen.

Die zunehmende Internationalisierung der Produktion verschärft die Konkurrenz der Industriestaaten um Ansiedlungen. Der technische Wandel, die Dynamik der Märkte und die Strategien der Unternehmen führen zu einer ständigen Veränderung der Standortpräferenzen der Unternehmen und der Standortbedingungen von Ländern.

Das gesell- und wirtschaftspolitische Umfeld eines Landes ist ein zentraler Faktor, nicht nur für das standortsuchende internationale Kapital, sondern auch für die Entwicklungsmöglichkeiten der heimischen Unternehmen.

Österreich hat keine Garantie, daß die hier produzierenden Unternehmen auch in einigen Jahren noch arbeiten werden. Ein großer Teil (etwa 50 Prozent) der ausländischen Tochterunternehmen sind als „footlooseindustries" zu bezeichnen, welche sich in Österreich ausschließlich der Produktionskosten wegen niedergelassen haben. Wenn sich rentablere Standorte anbieten, werden sie mittelfristig abwandern. Die Wirtschaftspolitik kann dem durch Bemühungen um laufende Neuansiedlungen entgegenwirken, um eine ausgewogene Altersstruktur ausländischer Betriebsstätten zu erreichen. Das erfordert, Österreich als Standort für Konzerne attraktiv zu gestalten.

Zur qualitativen Strukturverbesserung der Industrie braucht Österreich eine Wirtschaftspolitik, welche jene Rahmenbedingungen und Anreize schafft, die gewährleisten, daß:

1. mehr Investitionen in Forschung und Technologieentwicklung getätigt werden,
2. die Modernisierung der industriellen Infrastruktur rasch fortgesetzt wird,

3. Investitionen in die qualitative Verbesserung des Ausbildungssystems initiiert werden,
4. die Schaffung zukunftsträchtiger neuer Heimmärkte (Telekommunikation, EDV-Einsatz etc.) Priorität erlangt,
5. ein weitgehend friktionsfreier Zugang zum geplanten Binnenmarkt der EG möglich ist.

Die Instrumente der Industrie- und Wirtschaftspolitik müssen gezielter zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie eingesetzt werden. Im einzelnen könnte das bedeuten (vgl. Goldmann 1989):

1. Das Auftragsvolumen des Bundes und die dem Bund gehörenden Unternehmen (Bahn, Post, EVUs etc.) sind industriepolitisch gezielt einzusetzen (procurement policy);
2. Investitions- und Innovationsförderungen sind nicht nur passiv-rezeptiv, d. h. dem Antragsprinzip folgend, sondern auch schwerpunktmäßig selektiv, d. h. an Zukunftsfeldern orientiert (wie Mikroelektronik, Gentechnologie, neue Werkstoffe, Umwelttechnologien etc.) einzusetzen.
3. Forcierte Förderung von technologieorientierten Unternehmensgründungen.
4. Effektivere Organisation öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen für die Wirtschaft (z. B. im Forschungs- und Technologiebereich, Förderungswesen).
5. Abstimmung der Bildungspolitik (Lehr- und Ausbildungsinhalte) mit industrie- und technologiepolitischen Zielen.
6. Deregulation dort, wo sie sozial vertretbar und wirtschaftlich effizienzfördernd ist, d. h. Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend Wettbewerbspolitik, Gewerberecht, Kartellrecht, öffentliche Auftragsvergabe etc. an internationale Normen.

Durch diese Maßnahmen würde der Standort Österreich sowohl für heimische als auch für ausländische Betriebe gleichermaßen attraktiver werden. Die Notwendigkeit einer aktiven Integrationspolitik mit der EG ist besonders hervorzuheben, um die Standortattraktivität angesichts der neuen Qualität der EG-Integrationsdynamik abzusichern. Höhere Förderungen sind kein taugliches Mittel, um handelspolitische Nachteile zu kompensieren.

6.2.2. Ausländische Betriebe sind selektiv zu fördern und stärker in die heimische Wirtschaft einzubinden.

Ausländische Industrieunternehmen werden auch künftig neben der Verstaatlichten und der Privatindustrie eine wesentliche Stütze der österreichischen Wirtschaft sein. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Erhaltung bzw. zum Ausbau des Wohlstandes können nur solche Ansiedlungen beitragen, die ein hohes Wertschöpfungsniveau haben und in der Lage sind, hohe Löhne zu zahlen. Nur Betriebe mit technologieintensiven Produkten und Verfahren und

einem hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften werden diese Anforderungen erreichen. Auf die Auswahl der Betriebe muß daher zukünftig mehr Augenmerk gelegt werden. *Daraus resultieren folgende Förderungskriterien und -prinzipien:*

1. Die Wirtschaftspolitik soll ihre Instrumente verstärkt so einsetzen, daß ausländische Unternehmen mehr zur Erfüllung *volkswirtschaftlicher Ziele* beitragen. Durch *steuerliche Maßnahmen* etwa sollte die produktive Gewinnverwendung im Inland begünstigt und der Gewinntransfer unattraktiver gemacht werden.
2. Die *Förderungspolitik* bietet die Möglichkeit, durch *Anwendung von volkswirtschaftlichen Kriterien* die Förderung auf jene Unternehmen mit den günstigsten volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu konzentrieren bzw. die Höhe der Förderung von der Erfüllung solcher Kriterien abhängig zu machen. Als Erfolgskriterien sind neben den geschaffenen Arbeitsplätzen, Investitions- und Exporteffekten v. a. das Ausmaß der „externen Effekte" der angesiedelten Betriebe auf die österreichische Industrie heranzuziehen. Positive externe Effekte sind dann gegeben, wenn die Anwesenheit ausländischer Unternehmen die raschere Entwicklung, Verbreiterung und Anwendung von technischen und organisatorischen sowie von Marktkenntnissen in österreichischen Unternehmen bewirkt.
3. *Zentralisierung der Förderungsabwicklung,* um die nationale Förderungskonkurrenz abzubauen und eine effiziente und zielorientierte Förderungsabwicklung zu ermöglichen. Einheitliche Begutachtung, Bewertung und Selektion der Projekte nach Kriterien, die etwa der TOP-Aktion entsprechen, ergänzt um folgende Punkte: höhere Bewertung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und ihrer Verwertung, der betrieblichen Ausbildungseffekte sowie der Kooperations- und Zuliefereffekte.
4. Generelle *Beschränkung* der direkten Investitionsförderung auf *Erstinvestitionen* mit Innovationscharakter sowie auf Maßnahmen der Regionalförderung.
5. *Begrenzung der Maximalförderung* zur Budgetentlastung. Die Höchstförderungsgrenze sollte jener Förderungsbarwert sein, welcher im Zeitraum einer festzulegenden sinnvollen Amortisationsperiode des Ansiedlungsprojektes durch finanzwirtschaftliche Rückflüsse und Einsparungen in Folge der Projektrealisierung gedeckt wird (Steuern und Abgaben, ersparte Arbeitslosenzahlung etc., Bayer/Blass 1986).
6. *Koordinierung und Verbesserung der Akquisitionspolitik.* Die Akquisitionspolitik im Ausland hat auf Grundlage klarer überprüfbarer industriepolitischer Vorgaben zu erfolgen. Die Gewinnung attraktiver Projekte muß das zentrale Anliegen sein. Es ist wenig effizienzfördernd, wenn neben der Bundesansiedlungsgesellschaft (ICD) auch noch verschiedene Ländergesellschaften im Ausland (unkoordiniert) Akquisitionstätigkeiten ausüben. Folgende Aufgabenteilung drängt sich auf: Die ICD sollte für alle Auslandsakquisitionen verantwortlich sein und die wichtigsten diesbezüglichen Märkte bearbeiten. Die

Ländergesellschaften sollten sich hingegen verstärkt der Standortentwicklung und Aufbereitung sowie der Betreuung von Investoren in der Projektaufbauphase widmen.

Grenzen der Betriebsansiedlungspolitik

Ein Grundproblem einer effizienten Betriebsansiedlungspolitik liegt in der ungleichen „Reichweite" der Wirtschaftspolitik eines kleinen Landes und dem ökonomischen Potential eines Multis. Aufgrund deren oft weltweiter Mobilität und ihrer Macht zur informellen Einflußnahme auf Regierungen sind Multis eher unberechenbare Partner nationaler Wirtschaftspolitik. Im Rahmen der Ansiedlungspolitik kann zwar das Angebot an Ressourcen, Arbeitskräften und Infrastruktur möglichst vorteilhaft für potentielle Ansiedler gestaltet werden, ob dieses von Konzernen letztlich genutzt wird und inwieweit diese Nutzung auch zum Vorteil für die Volkswirtschaft führt, ist nur schwer kalkulierbar.

Studien in verschiedenen OECD-Ländern (Irland, Belgien, Kanada), aber auch unsere Untersuchung für Österreich lassen erkennen, daß eine zu einseitige Orientierung der Wirtschafts- und Industriepolitik an der Gewinnung ausländischer Investoren zu problematischen Ergebnissen führen kann.

6.2.3. Aktive Internationalisierung der heimischen Industrie

Die Internationalisierung darf für die österreichische Industrie und Wirtschaft keine Einbahnstraße sein (der schon sehr hohe Auslandsanteil in der österreichischen Industrie erfährt durch die jüngste Übernahmewelle eine dramatische Zunahme).

Österreich hat im Vergleich zu den kleinen europäischen Industrieländern Schweden, Schweiz und Finnland einen deutlichen Nachholbedarf an Internationalierung seiner Unternehmen. In den nächsten Jahren muß ein Schließen dieser Lücke wirtschaftspolitisch angestrebt werden. Zur Sicherung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit und damit der Arbeitsplätze brauchen viele heimische Unternehmen – über Exportgeschäfte hinaus – geeignete Formen von Auslandsengagements, etwa um Märkte gezielter beliefern zu können, Kosten zu sparen und technische Impulse rascher umzusetzen. Insbesondere sind absatzmarktorientierte, teilweise rohstofforientierte, weniger jedoch arbeitskostenorientierte Direktinvestitionen zu verstärken. Österreich sollte seine Internationalisierungsstrategie nicht zu einseitig nach Westeuropa orientieren, speziell größere Unternehmen sollten verstärkt neue Chancen auf Überseemärkten nutzen.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es erstens, die Internationalisierung behindernde Maßnahmen zu überprüfen. Zweitens kann durch eine Reihe von direkten und indirekten Maßnahmen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik den Firmen die aktive Internationalisierung erleichtert werden. Dazu werden von verschiedenen Autoren vorgeschlagen (vgl. Goldmann 1989, Tichy 1989, Matzner 1989):

1. Errichtung einer Service- und Informationsstelle (eine neue Funktion für die ICD!) und einer Kooperationsbörse (a la AMandA) für Unternehmen, die Auslandskontakte suchen.
2. Internationalisierung des heimischen Bildungswesens durch Austauschprogramme für Lehrer und Schüler/Studenten, Teilnahme an internationalen Ausbildungsprogrammen (z. B. ERASMUS), intensive Förderung von Fremdsprachenausbildungen und des kulturellen Austausches mit (potentiellen) Handelspartnern.
3. Förderung moderner, international geführter Managementausbildungsprogramme für Unternehmen und staatliche Verwaltung.
4. Verstärkte und effektivere Teilnahme an internationalen Forschungsprogrammen durch Einrichtung besserer Begleitprogramme im Inland (z. B. EUREKA, ESPRIT).
5. Prüfung von steuerlichen Maßnahmen, wie z. B. eine erhöhte Teilwertabschreibung (vorzeitige Abschreibung) von Auslandsbeteiligungen im Jahr des Erwerbs.
6. Anpassung und Verbesserung der Exportförderinstrumente etwa durch die Trennung von Entwicklungshilfe und Exportförderung und Schaffung niedrigverzinster Entwicklungshilfekredite für Industrieprojekte.
7. Strategische Ausrichtung von Außenhandelsprojekten auf Schwerpunktländer, mehr Kooperation von Firmen, staatlichen Stellen und Handelsdelegierten. Aktivierung des Netzes der Handelsdelegierten zur Betreuung von Auslandsniederlassungen österreichischer Unternehmen.
8. Strategische und konzeptive Fusions-, Kauf- und Verkaufspolitik von Bundesvermögen und Industriebeteiligungen der Banken.

Da in Österreich auf dem Gebiet der Internationalisierung zur Zeit weder Wirtschaftspolitiker noch Unternehmen große praktische Erfahrungen haben, bedarf es des Studiums und der wissenschaftlichen Untersuchung ausländischer Beispiele (Ausbau und bessere Auswertung der periodischen Direktinvestitionserhebungen der Notenbank, Befragungen von österreichischen Unternehmen mit Betriebsstätten im Ausland und über Hemmnisse von Auslandsinvestitionen bei den heimischen Exportbetrieben, wirtschaftspolitische Maßnahmen anderer Staaten etc.).

6.3. Politisch-institutionelle Innovationen im Bereich der Industriepolitik

Die Stärken und Schwerpunkte der österreichischen Wirtschaftspolitik lagen bisher zweifelsfrei in der Konjunktur- und Stabilisierungspolitik. Durch den geschickten Einsatz der Fiskal-, Geld-, Einkommens- und Hartwährungspolitik wurde im Rahmen der Sozialpartnerschaft der sogenannte „Austrokeynesianismus" entwickelt und bis Ende der 70er Jahre erfolgreich angewendet. In diesem Modell fand die Industriepolitik einen eher bescheidenen Platz (vgl. Tichy 1986).

Für die Industriepolitik Österreichs gibt es daher keine explizit formulierten Ziele, die operational und überprüfbar wären. Die implizite „Philosophie" der österreichischen Industriepolitik kann am ehesten als „reaktive Industriepolitik" bezeichnet werden (Pichl/Szopo 1987). Es werden einerseits Anpassungsprozesse von Unternehmen aktiv gefördert, wo die Unternehmen zu träge reagieren (z. B. durch Exportförderung), anderseits wird der Strukturwandel oftmals gebremst, weil mächtige Gruppen eine marktkonforme Anpassung verweigerten (z. B. Stahlindustrie). Obwohl der Industriepolitik in Österreich ein umfangreiches Bündel von Instrumenten zur Verfügung steht, z. B. steuerliche und direkte Förderung, Export- und Forschungsförderung, gibt es kein *industriepolitisches Gesamtkonzept.*

Unter dem Eindruck der Krise der verstaatlichten Stahlindustrie und im Soge der weltweit bereits dominierenden Angebotspolitik wurde in den 80er Jahren auch in Österreich der Industriestruktur größere Beachtung geschenkt. In Kenntnis, daß sich Österreich vom international bedingten ökonomisch-technischen Wandel auf Dauer nicht ausnehmen kann, ist eine industriepolitische Strategie zu formulieren, die sich nicht als Alternative zur Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik sieht, sondern als deren notwendige und schlüssige Ergänzung. Eine solche Industriepolitik hat die Schwachstellen der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft, die einer höheren Leistungsfähigkeit und internationalen Wettbewerbsfähigkeit entgegenstehen, zu beseitigen und die relevanten Wettbewerbsvorteile Österreichs freizulegen, zu bündeln und zu verstärken.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung eines solchen Programms ist die bessere *Koordinierung der Industriepolitik.* Während es in der übrigen industrialisierten Welt kaum ein Land gibt, welches nicht über ein Industrie- und/oder ein Technologieministerium verfügt – meist sogar beides in einem Ressort vereint (sei es in Frankreich, der BRD, Großbritannien, Schweden, Japan oder Finnland) – gibt es in Österreich kein Ministerium, das das Prädikat „Industrie . . ." oder „Technologie . . ." trägt. Vielmehr sind industriepolitische Agenden über einzelne Ministerien wie z. B. Bundeskanzleramt, Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Sozialministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium etc. verteilt. Institutionelle Innovationen, d. h. eine bessere Organisation industriepolitischer Kompetenzen, sind eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Industriepolitik. Im wesentlichen wären hierfür drei Schritte notwendig:

1. Schaffung eines einheitlichen *Industrie- und Technologieministeriums.* Es ist für die Erarbeitung eines *industriepolitischen Gesamtkonzeptes* verantwortlich (auf der Grundlage von fundierten industrieökonomischen und -politischen Analysen zu erstellen), führt sämtliche industriepolitische Maßnahmen durch und trägt die politische Verantwortung für die Industriepolitik.
2. Das erfolgreiche Modell der österreichischen *Sozialpartnerschaft* ist

für die Formulierung und Durchsetzung einer industriepolitischen Strategie zu reaktivieren. Dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gelang es oftmals über ideologische Grenzen hinweg, Experten aus ganz Österreich aus unterschiedlichen Bereichen wie Universitäten, Interessenvertretungen und Ministerien für eine sachliche Zusammenarbeit zu gewinnen. Tatsächlich formulierte der Beirat bereits Vorschläge für eine Industriepolitik (1970, 1978), konnte sich jedoch nicht zur Formulierung eines strategischen Gesamtkonzeptes durchringen. Die Aussagen beschränkten sich auf die operative Ebene (Beirat 1970 und 1978).

3. Schließlich sollten zum *Management und zur Durchführung einer modernen Industriepolitik* verstärkt privatrechtlich organisierte Institutionen herangezogen werden. Das Modell ist bereits erprobt, wie die Institutionen FGG, FFF, Innovationsagentur, GBI, ICD etc. zeigen. Eine effiziente und offensive Industriepolitik erfordert in der Durchführung besondere Flexibilität der Kreativität. Antiquierte habsburgische Bürokratie, wie sie in Österreich noch immer in zu hohem Maße zu beobachten ist, kann diese modernen Planungs-, Steuerungs- und Verwaltungsaufgaben nicht adäquat wahrnehmen.

7. Zusammenfassung

1. Zweck und Motive von Direktinvestitionen

Direktinvestitionen werden vorgenommen, um international unterschiedliche Kostenniveaus zu nützen, um Markteintritts- und Handelsbarrieren zu umgehen und am technologischen Niveau des Gastlandes zu partizipieren. Die Motive für Direktinvestitionen in Österreich sind:

- Der gute Zugang zum europäischen Markt
- Eine gute industrielle Infrastruktur und hohe Qualifikation der Arbeitskräfte bei niedrigen Kosten
- Die wirtschaftliche Stabilität Österreichs.

2. Österreichs Position in der internationalen Arbeitsteilung

Ein Drittel (ca. 150.000) der österreichischen Industriebeschäftigten arbeitet in Unternehmen im ausländischen Eigentum. In österreichischen Auslandsproduktionsstätten sind hingegen nur 40.000 Arbeitskräfte beschäftigt. Österreich hat einen im internationalen Vergleich durchschnittlichen Anteil von Direktinvestitionen im Inland, aber die niedrigsten Auslandsinvestitionen aller bedeutenderen Industrieländer. Die Möglichkeiten Österreichs, Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen, sind dadurch sehr beschränkt.

3. Direktinvestitionen seit 1970

Die Untersuchung der Direktinvestitionen, die in Österreich seit 1970 getätigt wurden, ergab im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt:

- Die *ausländischen* Unternehmen haben ein höheres Beschäftigungs- und Umsatzwachstum.
- Sie produzieren höherwertige Güter und exportieren diese zu 85 Prozent ins westliche Ausland.
- Sie forschen zweieinhalbmal soviel.
- Sie haben nur einen geringen Grad an Verflechtung und Kooperation mit der heimischen Industrie und heimischen Forschungsstätten.

Die ausländischen Direktinvestitionen haben den Wettbewerb stimuliert und könnten auch die Quelle von Know-how-Transfer sein. Dazu müßten aber von österreichischer Seite mehr Anstrengungen zu industriellen Kooperationen unternommen werden.

4. Ausländische Direktinvestitionen und EG-Binnenmarkt

Die Schaffung des Binnenmarktes wird die Direktinvestitionstätigkeit in Europa beleben. Für Betriebsansiedlungen könnte eine EG-Mitgliedschaft Österreichs bedeutende Vorteile bringen, wenn es gelingt, die technisch-wirtschaftlichen Voraussetzungen (Forschung, Infrastruktur, Ausbildung) stark zu verbessern. Unter dieser Bedingung könnte Österreich am erwarteten Boom von Direktinvestitionen im EG-Raum einen überproportionalen Anteil gewinnen. Bei Nichtteilnahme am Binnenmarkt wird die Attraktivität für Direktinvestitionen aufgrund der Zugangsbarrieren zum EG-Markt (Zollformalitäten, Ursprungsregeln, Probleme bei der Anerkennung von Produktnormen) deutlich absinken – was durch Förderungen keinesfalls kompensierbar ist. Gleichzeitig werden österreichische Unternehmen stärker in der EG investieren müssen – es drohen Arbeitsplatzverluste.

5. Direktinvestitionen und Industriepolitik

Zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft in einer zunehmend global operierenden Wirtschaft werden drei industriepolitische Offensiven vorgeschlagen:

- Verbesserung der *industriellen Standortqualität durch aktive* Forschungspolitik, Ausbau der hochrangigen Infrastruktur, Schaffung neuer qualitativer Heimmärkte und möglichst nahe wirtschaftliche Kooperation mit der EG.
- Selektive *Betriebsansiedlungsförderung und stärkere* Integration der Betriebe in die heimische Wirtschaft. Durch steuerliche Maßnahmen soll die produktive Gewinnverwendung im Inland begünstigt werden. Die Investitionsförderung soll durch die Anwendung volkswirt-

schaftlicher Kriterien auf Technologie und Know-how-intensive Projekte konzentriert werden. Kooperationen von ausländischen und heimischen Unternehmen sollten bevorzugt gefördert werden.
- Aktive *Internationalisierung der heimischen Industrie.* Die Wirtschaftspolitik kann dies nicht direkt fördern, sie kann jedoch günstige Rahmenbedingungen schaffen, wie z. B. die breitestmögliche Teilnahme an internationalen Forschungs- und Ausbildungsprogrammen, eine Verbesserung und Internationalisierung der Managementausbildung, die Bereitstellung von Informations- und Consulting-Diensten für Kooperationen und Beteiligungen im Ausland.

6. Reorganisation der Industriepolitik

Für eine volkswirtschaftlich wünschenswerte Entwicklung zur Erzielung von mehr Einkommen, Arbeitsplätzen und Arbeitsqualität ist die Abstimmung von moderner Infrastrukturpolitik, offensiver Handelspolitik, selektiver Betriebsansiedlungspolitik und Wettbewerbspolitik im Rahmen der Industrie- und Wirtschaftspolitik von vorrangiger Wichtigkeit. Eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung eines solchen Programms ist die bessere Organisation der Industriepolitik. Dazu wären drei Schritte notwendig:
- Schaffung eines einheitlichen Industrie- und Technologieministeriums.
- Durchführung wissenschaftlicher Analysen zur besseren Fundierung der Industriepolitik.
- Das Modell der österreichischen Sozialpartnerschaft ist zur Erstellung einer industriepolitischen Gesamtstrategie zu reaktivieren.
- Schließlich sollten zur Durchführung einer modernen Industriepolitik verstärkt privatrechtlich organisierte Institutionen herangezogen werden.

Anmerkungen

1 Die Definition von ausländischen Direktinvestitionen der Österreichischen Nationalbank lautet: „Ausländische Direktinvestitionen sind Kapitalanlagen, die Devisenausländer im Inland vornehmen, um mit einer inländischen Firma dauernde Wirtschaftsbeziehungen herzustellen oder aufrechtzuerhalten, wobei gleichzeitig die Absicht besteht, die Geschäftstätigkeit des Unternehmens zu beeinflussen." (ÖNB 2/1986 S. 20).

2 Glatz, H./Moser, H., 1989, Ausländische Direktinvestitionen in der österreichischen Industrie, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1989.

3 Nach jüngsten Untersuchungen planen US-amerikanische und japanische Investoren bis 1992 im EG-Europa zahlreiche „high-tech"-Unternehmen mit 250.000 neuen Arbeitsplätzen zu errichten (SUP 1987).

4 Eine Untersuchung Österreichs und der skandinavischen Länder (Pichl/Szopo 1987) zeigt, daß die Großunternehmen umsatz- und beschäftigungsmäßig deutlich rascher wuchsen als die Gesamtindustrie. Weiters waren sie Vorreiter in der Internationalisierung, in F & E sowie hinsichtlich der materiellen und immateriellen Investitionen. Als Nachfrager und Anwender fortgeschrittenster Technologien gingen von ihnen Impulse auch auf vor- und nachgelagerte Industrien und den Strukturwandel insgesamt aus.

5 Nach der erfolgreichen Reorganisation der Verstaatlichten Industrie besteht eine neue

Aufgabe darin, eine stärkere Internationalisierung der heimischen Wirtschaft im Sinne einer offensiven Industriepolitik mitzutragen.

Literatur

Aiginger, K., 1986, Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien, Stuttgart.

Autorengemeinschaft, 1988, Ausweg Europa? Wirtschaftspolitische Optionen für Österreich, Wien.

Bayer, K., 1988, Internationalisierung und Abhängigkeit: Thesen zur wirtschaftlichen Situation Österreichs, in: Kurswechsel, 1/1988.

Bayer, K., 1988a: Fusionen und Beteiligungen. Was bedeutet die internationale Fusionswelle für Österreich?, in: WIFO-Monatsberichte 10/1988.

Bayer, K., W. Blaas, 1986, Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Rentabilität von Ansiedlungssubventionen, Wien.

Bayer, K., H. Glatz, 1988, Internationalisierung und Unternehmensstrategien, Manuskript.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1970, Vorschläge zur Industriepolitik I, Wien.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1978, Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien.

Borner, S., 1980, Produktionsverlagerung und industrieller Strukturwandel, Bern.

Borner, S., 1986, Internationalisation of Industry. An Assessment in the Light of a Small Open Economy (Switzerland), Berlin.

Breuss, F., J. Stankovsky, 1988, Österreich und die EG, Wien.

Die Industrie, Nr. 50, 10. Dezember 1987.

Ehrlich, R., 1970, Amerikanische Direktinvestitionen in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte, Beilage 89, Wien.

Ehrlich, R., 1988: Internationalisierung aus der Sicht eines verstaatlichten Unternehmens, in: Investkredit AG (Hg.), Österreichs Weg in die EG, Schriftenreihe, Band 17.

Emerson, A., et. al., 1988, The Economics of 1992 (1988), An assessment of the potential economic effects of completing the market of the European Community, March.

Fröbel, F., Heinrichs, J., O. Kreye, 1986, Umbruch der Weltwirtschaft, Reinbek.

Glatz, H., H., Moser, 1989, Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Frankfurt/New York.

Goldmann, W., 1989, Thesen zu einer österreichischen Industriepolitik, Manuskript.

Hymer, S., 1979, The multinational corporation, Cambridge.

Industriemagazin, März 1989, Amis justieren Europa-Optik, München.

Julius, D. A., St. E. Thomsen, 1988, Foreign Direct Investment among the G-5, RIIA Discussion Papers, London.

Krugmann, P., 1987: Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa, in: Padua-Schioppa, T., 1987: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit, Brüssel.

Matzner, E., 1989, Österreich öffne dich! Kommentar in „Der Standard", 1. Februar 1989.

Pichel, C., P. Szopo, 1987, Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in skandinavischen Ländern und Österreich – ein Vergleich, Wien.

Roth, B., 1984, Weltökonomie oder Nationalökonomie?, Marburg 1984.

Sharp, M., 1988, Inward Investment and Industrial Competitivness, in: Intereconomics, September/October, Hamburg.

Stadler, G., 1988: Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1.

Der Standard, 7. März 1989.

STI, 1987: Technology, Competitivness and the Special Problems of Small Countries, in: OECD (Hg.), Science, Technology, Industrie, No. 2, September 1987.

SUP, 1987, Mitteilungen der Societät für Unternehmensplanung.

Tichy, G., 1986, Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich, in: Aiginger, K., 1986.

Tichy, G., 1989, Österreich und die europäische Forschungskooperation, in: Glatz, H., H. Moser, 1989, Herausforderung EG-Binnenmarkt. Kopfüber in die EG? Wien.

Van Tulder, R., G. Junne, 1988, European Multinationals In Core Technologies, Geneva.

Wifo, 1987, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Strukturberichterstattung 1986.