

Michael Wild/Wilfried Altzinger, WU Wien

# **REGIONAL- UND BRANCHENSTRUKTUR DER ÖSTERREICHISCHEN AUSFUHRFÖRDERUNGEN SOWIE DEREN BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHE IMPLIKATIONEN**

Studie im Auftrag der AK Wien



# Zusammenfassung der Ergebnisse

## I. Motivation und Gegenstand der Studie

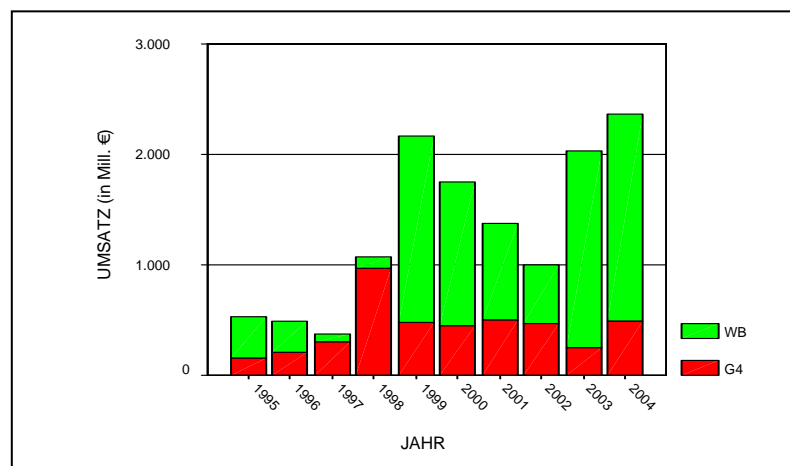
In den letzten gut 15 Jahren hat die österreichische Wirtschaft einen starken Internationalisierungsprozess vollzogen. Dieser beschränkte sich nicht nur auf den traditionellen Export von Waren und Dienstleistungen, sondern umfasste insbesondere eine starke Zunahme der Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen im Ausland, vor allem in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Dieser Prozess wurde vonseiten des österreichischen Staates wesentlich gefördert. In das System der österreichischen Ausfuhrförderung wurden Förderinstrumente aufgenommen, welche die aktive Internationalisierung österreichischer Unternehmen unterstützen sollen. Dazu zählen insbesondere die Beteiligungsgarantie des Bundes (G-4) zur Absicherung politischer Risiken aus Auslandsengagements (Beteiligungen, Unternehmenskäufe), sowie die Wechselbürgschaftszusage des Bundes, welche die Finanzierung von Auslandsengagements österreichischer Unternehmen unterstützt.

Die ökonomischen Wirkungen von Auslandsinvestitionen sind allerdings nicht immer eindeutig zu beurteilen. Wesentlich hängt die Beurteilung der ökonomischen Wirkungen von Auslandsinvestitionen auf das Herkunftsland, also Österreich, davon ab, ob der Zweck in der Erschließung neuer Märkte oder in der Erzielung von Kosteneinsparungen, insbesondere durch Produktionsverlagerungen, liegt. Während im ersten Fall von positiven Wirkungen auf die inländische Beschäftigung und Entlohnung auszugehen ist, wären im zweiten Fall auch negative Effekte auf Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Einkommen im Herkunftsland zu erwarten. Von dieser Unterscheidung hängt grundsätzlich auch die Beurteilung der Effektivität des förderpolitischen Instrumentariums ab.

Im Rahmen der Studie wird die Effektivität der österreichischen Internationalisierungsförderung anhand einer Untersuchung der Wirkungen der Beteiligungsgarantie und der Wechselbürgschaftszusage des Bundes auf Beschäftigung und Einkommen analysiert. Dazu wird zum einen eine deskriptive Analyse des förderpolitischen Instrumentariums vorgenommen. Darüberhinaus wird im Rahmen einer statistischen Untersuchung für die Branchen der Industrie eine kausale Analyse der Entwicklung von Beschäftigung, Löhnen und Gehältern für geförderte im Vergleich zu nicht-geförderten Unternehmen durchgeführt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Periode 1994-2004. Der verwendete Datensatz umfasst von der Oesterreichischen Kontrollbank zur Verfügung gestellte 1471 anonymisierte Förderfälle, welche für die kausale statistische Analyse mit Daten aus der AK Firmendatenbank verknüpft wurden, um Aussagen über Effekte der Förderungen auf Beschäftigung und Einkommen tätigen zu können. Aufgrund von Bereinigungen und Datenproblemen ergab sich schließlich eine Stichprobe von insgesamt 346 Unternehmen, welche für die statistische Untersuchung verwendet wurde.

## II. Ergebnisse der Studie

- Fördervolumen von Wechselbürgschaftszusagen dominiert:** die Entwicklung des Fördervolumens zeigt für Beteiligungsgarantien ein relativ konstantes Ausmaß von 0,5 Mrd € pro Jahr. Das Volumen der Wechselbürgschaftszusagen ist dagegen seit 1999 stark gestiegen und erreichte Werte zwischen 0,9 – 1,9 Mrd €. Insgesamt betrug das Fördervolumen im Zeitraum 1994-2004 13,2 Mrd €. Davon entfielen zwei Drittel auf Wechselbürgschaften, ein Drittel auf Beteiligungsgarantien.



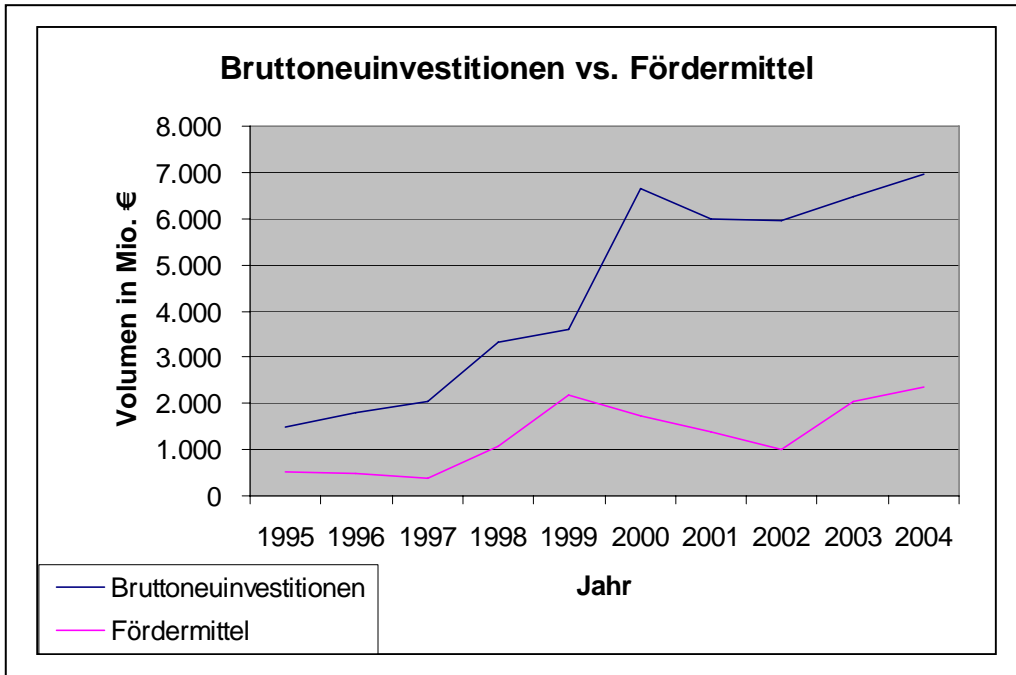
**2. Förderungen konzentrieren auf Finanzsektor, Dienstleistungen und Handel:** Vom gesamten Fördervolumen von 13,2 Mrd € entfielen rund 25% auf Banken, 29% auf unternehmensbezogene Dienstleistungen, auf Handel 13%, auf Verkehr/Nachrichten 5%. 24% des Fördervolumens entfielen auf die verarbeitende Industrie und Bergbau/Energie. Im Bereich der Industrie lagen die Schwerpunkte des Fördervolumens auf den Branchen Chemie (5,5%), Papier (4%), Elektrotechnik (5%) und Bergbau/Energie (3%).

|   | <b>G4</b> | <b>WB</b> | <b>GESAMT</b> | <b>%-Anteile</b> |
|---|-----------|-----------|---------------|------------------|
| <b>Berbau und Energie</b>   | 14.264    | 393.800   | 408.064       | 3,1              |
| <b>Nahrungs- und Genußmittel</b>                                    | 21.536    | 82.351    | 103.887       | 0,8              |
| <b>Textilwaren, Bekleidung</b>                                      | 31.651    | 10.781    | 42.432        | 0,3              |
| <b>Holz</b>   | 16.528    | 16.526    | 33.054        | 0,3              |
| <b>Papier, Verlagswesen</b>   | 361.219   | 174.770   | 535.989       | 4,1              |
| <b>Chemie, Gummi</b>  | 81.740    | 633.726   | 715.466       | 5,4              |
| <b>Glas, Steinwaren</b>   | 143.469   | 90.481    | 233.950       | 1,8              |
| <b>Metall</b>   | 42.048    | 178.277   | 220.325       | 1,7              |
| <b>Maschinenbau</b>   | 53.840    | 120.429   | 174.269       | 1,3              |
| <b>Elektrotechnik, Optik</b>  | 197.122   | 435.051   | 632.173       | 4,8              |
| <b>Fahrzeugbau</b>  | 2.140     | 26.493    | 28.633        | 0,2              |
| <b>Möbel, Sportgeräte</b>   | 5.279     | 10.918    | 16.197        | 0,1              |
| <b>Bauwesen</b>   | 179.738   | 204.107   | 383.845       | 2,9              |
| <b>Handel</b>   | 166.591   | 1.557.326 | 1.723.917     | 13,1             |
| <b>Hotels, Gaststätten</b>  | 18.895    | 945       | 19.840        | 0,2              |
| <b>Verkehr, Nachrichten</b>   | 96.468    | 559.565   | 656.033       | 5,0              |
| <b>Kredit, Versicherungen unternehmensbezogene Dienstleistungen</b> | 2.126.618 | 1.151.311 | 3.277.929     | 24,9             |
| <b>Sonstige</b>   | 689.314   | 3.083.826 | 3.773.140     | 28,7             |
| <b>Sonstige</b>   | 19.666    | 150.644   | 170.310       | 1,3              |
| <b>GESAMT</b>   | 4.268.126 | 8.881.327 | 13.149.453    | 100,0            |

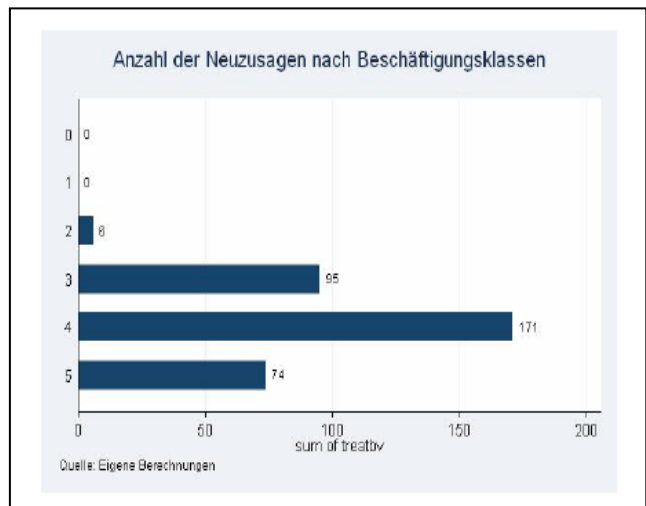
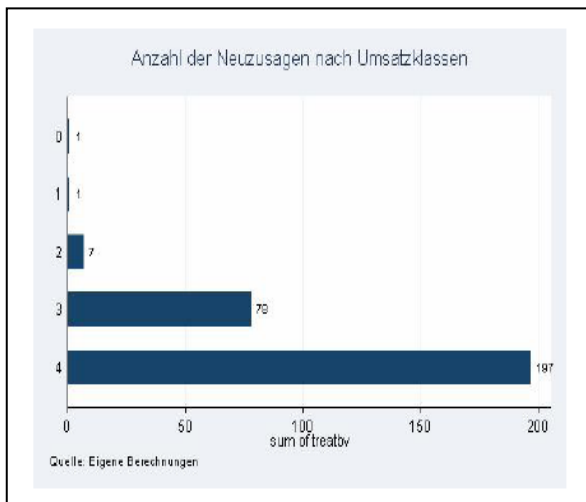
**3. Geförderte Internationalisierungsvorhaben gehen überwiegend nach Mittel- und Osteuropa und in die EU:** 26% der geförderten Internationalisierungsvorhaben gehen nach Mittel- und Osteuropa (MOEL-5), 18% in das übrige Osteuropa mit Schwerpunkt auf Kroatien und Russland. Während auf die MOEL-5 bis 1998 das Gros des Fördervolumens entfiel, gingen ab 1999 die meisten Förderungen an das restliche Osteuropa. Auffallend ist die Ostlastigkeit der Beteiligungsgarantien, während die Wechselbürgschaftszusagen geographisch stärker auf Westeuropa und Übersee ausgerichtet sind.

|                         | <b>G4</b>    | <b>WB</b>    | <b>GESAMT</b> | <b>%-Anteile</b> |
|-------------------------|--------------|--------------|---------------|------------------|
| <b>BRD</b>              | -            | 943.395,00   | 943.395,00    | 7,2              |
| <b>EU-13</b>            | -            | 2.840.012,00 | 2.840.012,00  | 21,6             |
| <b>Schweiz</b>          | -            | 159.912,00   | 159.912,00    | 1,2              |
| <b>USA, CAN</b>         | -            | 1.615.061,00 | 1.615.061,00  | 12,3             |
| <b>MOEL-5</b>           | 1.338.423,00 | 2.100.969,00 | 3.439.392,00  | 26,2             |
| <b>Restl. Osteuropa</b> | 2.104.544,00 | 266.047,00   | 2.370.591,00  | 18,0             |
| <b>Rest Welt</b>        | 825.158,00   | 955.928,00   | 1.781.086,00  | 13,5             |
| <b>GESAMT</b>           | 4.268.125,00 | 8.881.324,00 | 13.149.449,00 | 100,0            |

**4. Förderungen unterstützten ein Drittel der gesamten Bruttoneuinvestitionen im Ausland:** der Anteil der geförderten Internationalisierungsvorhaben an den gesamten aktiven Auslandsinvestitionen österreichischer Unternehmen ist im Zeitablauf der Periode 1995-2004 rückläufig. Während bis etwa 1999 etwas weniger als die Hälfte der aktiven Direktinvestitionen gefördert wurde, sinkt dieser Anteil seit der Jahrtausendwende stetig. Dies führt sich zum einen darauf zurück, dass die Zielländer durch den Beitritt zur EU bzw ihre Annäherung an diese nur mehr ein geringes politische Risiko darstellen.



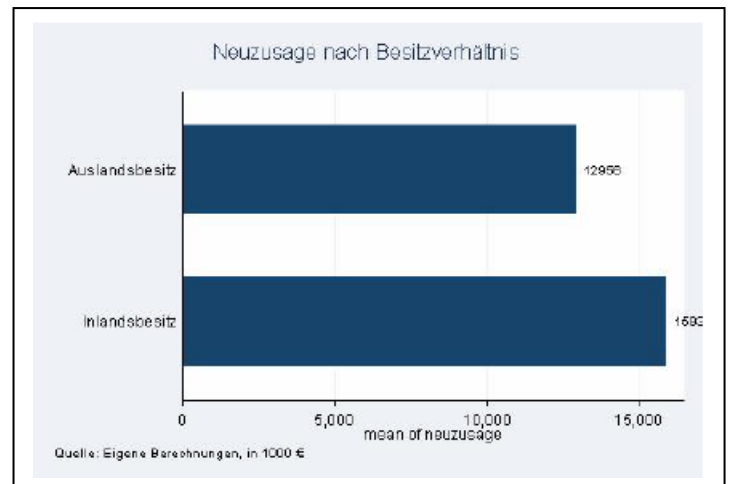
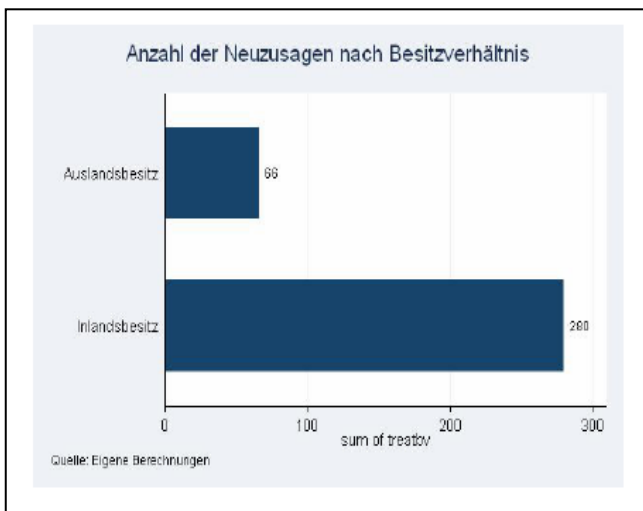
**5. Förderungen kommen überwiegend großen Unternehmen zugute:** Es zeigt sich klar, dass die größten Unternehmen in Industrie und Handel, sowohl nach Jahresumsätzen (> EUR 50 Mio) als auch Beschäftigten (> 1.250 Mitarbeiter) den Großteil des Fördervolumens auf sich vereinigen konnten. Erstere lukrierten ein Volumen von rund 3 Mrd €, zweitere von 2,2 Mrd €. KMUs nehmen die Instrumente der Internationalisierungsförderung offenbar nur in sehr geringem Ausmaß in Anspruch.



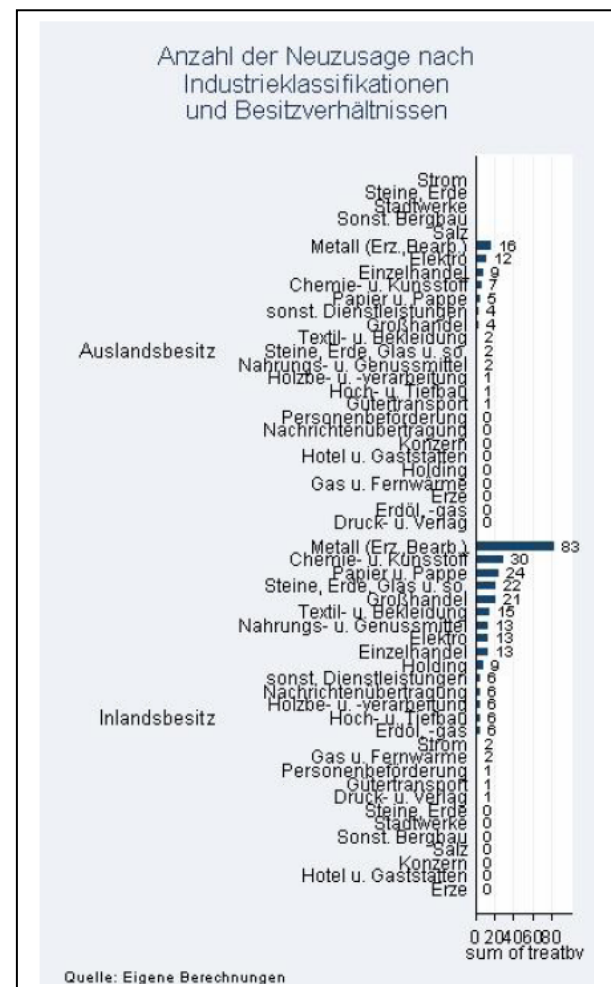
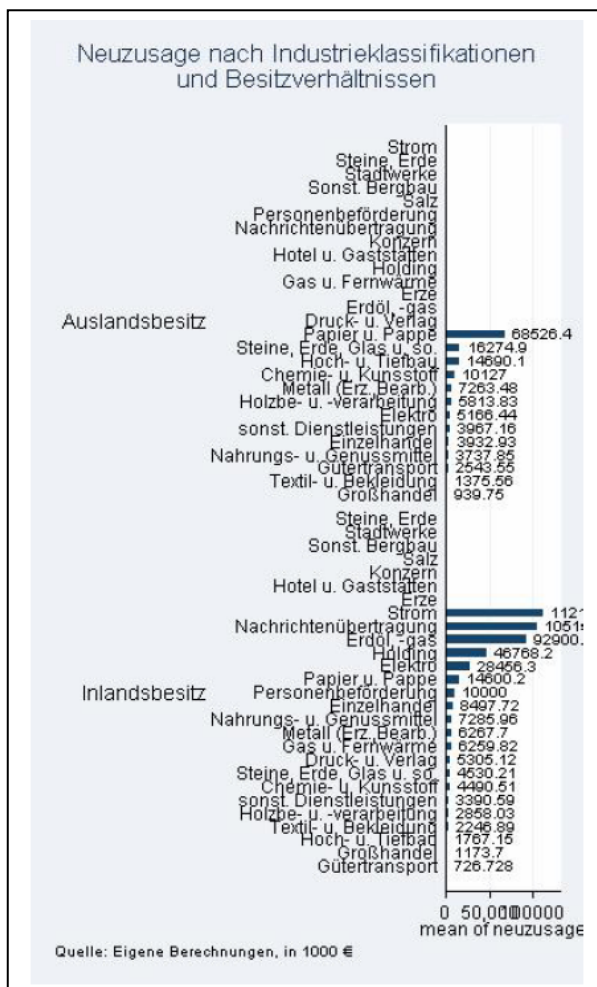
| Klasse | Werte (in 1000 Euro) |
|--------|----------------------|
| 0      | kleiner 999          |
| 1      | 1.000 - 4.999        |
| 2      | 5.000 - 19.999       |
| 3      | 20.000 - 49.999      |
| 4      | 50.000 und mehr      |

| Klasse | Werte                     |
|--------|---------------------------|
| 0      | weniger als 9 Mitarbeiter |
| 1      | 10 - 19 Mitarbeiter       |
| 2      | 20 - 49 Mitarbeiter       |
| 3      | 50 - 249 Mitarbeiter      |
| 4      | 250 - 1249 Mitarbeiter    |
| 5      | 1250 und mehr Mitarbeiter |

**6. Förderungen konzentrieren sich auf Unternehmen im Inlandsbesitz:** vom Fördervolumen von rund 5,3 Mrd € im Bereich von Industrie und Handel entfielen rund 84% auf Unternehmen im Inlandsbesitz, 16% auf Unternehmen im Auslandsbesitz. Die durchschnittliche Fördersumme von ausländischen Unternehmen ist dabei nur geringfügig kleiner als für inländische Unternehmen.



**7. Bei Unternehmen im Auslandsbesitz lukriert Papierbranche die höchsten Förderungen:** Bei Unternehmen der Industrie und des Handels im Auslandsbesitz entfiel ein Großteil des Fördervolumens von rund 860 Mio € auf die Branchen Papier (39%), daneben noch auf Elektrotechnik (7%) und Chemie (8%). Bzgl der Anzahl der gewährten Förderungen dominieren hingegen die Branchen Metalherzeugung/-verarbeitung und Elektrotechnik. Bei den Unternehmen im Inlandsbesitz sind hinsichtlich der durchschnittlich gewährten Fördersumme die kapitalintensiven Branchen Stromerzeugung, Nachrichtenübertragung und Erdöl-/Erdgasförderung führend, hinsichtlich der Anzahl der gewährten Förderungen die Branchen Metalherzeugung/-verarbeitung, Chemie, Papier, Steine/Erde/Glas, sowie der Großhandel.



## 8. Effekte der Internationalisierungsförderung auf Beschäftigungs-, Gehalts- und Lohnentwicklung in der Industrie:

### I. Vorteilhafte Gesamteffekte:

- a. Geförderte Firmen schneiden im Branchenschnitt im Hinblick auf Beschäftigungswachstum, Gehalts- und Lohnentwicklung besser ab als nicht geförderte Unternehmen, wobei dieser Effekt mit zunehmender zeitlicher Entfernung zum Förderzeitpunkt abnimmt. Besonders positive Effekte lassen sich für hochqualifikationsintensive Industrien nachweisen.
- b. Hochqualifikationsintensive Branchen schneiden bzgl. Beschäftigungswachstum und Gehaltsentwicklung besser ab als niedrigqualifikationsintensive Branchen.

### II. Negative Effekte für einzelne Branchen:

- a. Die geförderten Firmen der Papierindustrie schneiden hinsichtlich Beschäftigungsentwicklung, Gehalts- und Lohnentwicklung im Vergleich zu nicht-geförderten Unternehmen derselben Branche schlechter ab.
- b. Die geförderten Firmen der Stein/Erde/Glas und sonstige Sachgüterindustrie weisen eine deutlich schlechtere Entwicklung im Hinblick auf das Lohnwachstum ab als nicht-geförderte Unternehmen derselben Branche.
- c. Generell läßt sich feststellen, dass Unternehmen aus Branchen mit niedriger Qualifikationsintensität bzw. niedrigem Produktivitätswachstum schlechter abschneiden, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass die Internationalisierungsförderung zu Produktionsverlagerungen, Arbeitsplatzabbau und Gehalts- bzw. Lohnreduktionen genutzt wird.

### III. Sinkende Effektivität der Förderung mit steigender Förderhäufigkeit:

Firmen, die zwei oder mehr Internationalisierungsförderungen erhalten, weisen häufig eine negative Gehaltsentwicklung auf. Dies legt die Vermutung nahe, dass die zunehmende Internationalisierung zu Verlagerungen oder anderen Unternehmensaktivitäten genutzt wird, welche den Druck auf die Gehälter der inländischen Beschäftigten erhöht.

## III. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen und Forderungen der AK

1. **Förderinstrumentarium bevorzugt große Unternehmen:** Die Internationalisierungsförderung hat bislang primär große, ohnehin stark international ausgerichtete Unternehmen in ihren Expansionsvorhaben unterstützt.
2. **Unzureichende Effektivität der Förderung für KMUs:** Das untersuchte Förderinstrumentarium ist offenbar auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen unzureichend ausgerichtet.
3. **Bei stark internationalisierten Branchen können negative Fördereffekte auftreten:** Die Studie zeigt, dass in Branchen mit stark internationalisierter Eigentümerstruktur die Fördereffekte auf die inländische Beschäftigung bzw. die Gehälter und Löhne negativ sein können. Die Studie belegt dies klar am Beispiel der Papierindustrie, welche sich überwiegend in ausländischem Besitz befindet. Die beträchtliche von dieser in Anspruch genommene Internationalisierungsförderung hat im Vergleich zu nicht-geförderten Unternehmen keine positiven Effekte für die inländische Beschäftigung bzw. Entlohnung gezeitigt.
4. **Beschäftigungseffekte systematisch prüfen:** Aus Sicht der AK ist es notwendig, die Beschäftigungseffekte von Internationalisierungsförderungen generell, aber insbesondere in den Branchen mit niedrigem Produktivitätswachstum bzw. niedrigem Qualifikationsniveau systematisch im Hinblick auf die Förderwürdigkeit von beantragten Internationalisierungsvorhaben zu prüfen. Das BMF sollte im Abstand von 5 Jahren, jedenfalls aber vor jeder turnusmäßigen Evaluierung von AFG bzw. AFGG unabhängige Evaluierungen der Effekte der Internationalisierungsförderung auf die inländische Unternehmensentwicklung, Beschäftigungs- und Lohnentwicklung veranlassen.