

the reform states, especially those of Central and Eastern Europe

While membership means radical changes in Austria as far as general political and constitutional issues are involved, the immediate economic consequences are limited. In fact, Austria's economic integration into the EU is nearly complete. The additional steps needed for membership at this point in time are of far less importance than those already taken over the past decades

From an economic point of view, EU membership means the additional integration of the few remaining economic sectors not yet fully integrated, as well as the elimination of barriers and discriminations presently in effect. The free trade agreements reached in the 1950s and 1970s with EFTA and EC, the effective pegging of the Schilling to the Deutschmark and Austria's participation in the European Economic Area (effective as of January 1, 1994) have all had much larger immediate economic consequences for Austria

These past steps towards integration resulted in the elimination of tariffs and a large number of other trade barriers, an increasingly closer harmonization of macroeconomic policy with that of the Western European hard currency block, the complete liberalization of capital flows, the adoption of common competition rules, free service flows, non-discrimination of entrepreneurs and employees in the larger European area, and the possibility of participating in common programs and projects, such as in research and training as stipulated in the EEA agreements

The most important new economic steps resulting from EU membership are the adoption of the common external tariff, the elimination of border controls, and the integration of the agricultural and food processing sectors.

The political importance of EU membership goes far beyond these economic steps. Membership assures Austria's active and equal participation in Western European policies and thus avoids the possible risks of these integration effects for non-members. Membership involves an especially active participation in and harmonization of nearly all aspects of economic policy and its peripheral areas. In order for Austria to be able to make use of this political opportunity, a number of adjustments and efforts will still be necessary. Adaptation by entrepreneurs and individuals will be likewise required in order for them to be able to make use of the economic potential of full integration

Theoretical Expectations

Economic theory posts, with rare consensus, that the integration of previously separate economies brings about gains in efficiency, economic welfare and growth for the area to be integrated. These effects are explained by the classical effects of increased competition, specialization and division of labor and higher economies of scale for larger markets. In addition, significant transaction costs are eliminated. This line of thought was borne out in the Cecchini Report, which presented arguments supportive of the 1992 Internal Market project (*EC Commission*, 1988)

Most analytical models are able to estimate static efficiency effects quite well; only the empirical explanations for dynamic effects are weak. New growth theory stresses the dynamic effects resulting from a climate which has improved in terms of material and immaterial investment. There is justified doubt, however, whether these theories offer satisfactory explanations for the creation and implementation of organizational and/or technical innovations (*Baldwin*, 1993)

Empirical estimates of these effects are in an even more formative stage than theoretical findings. To date, they have not been able to take alternative political and global scenarios surrounding the area of integration into account. It seems plausible to post that integration effects and potential depend on the effectiveness of a common economic policy; however this is very hard to measure quantitatively. Far-reaching integration, such as that of Western Europe, also affects tertiary countries, forcing them to react

On the other hand, it is hard to argue against the hypothesis that the far-reaching regional — but even more so global — liberalization of the world economy after World War II in the form of GATT represents one of the major driving forces of economic progress. The economic — especially the dynamic — effects will most likely only become clear from a wider historical perspective

The cyclical and structural problems which have plagued the countries of the European Union since the Internal Market was completed have led to doubts as to whether the findings of integration theory are still valid and the hopes generated for the Internal Market are still realistic. It has been argued that the unexpected and politically very dangerous increase in unemployment is not only due to short-term cyclical influences, but also to adjustment problems as well as to the general weakening of Western Europe's image as a location for industrial production internationally

This loss in competitiveness cannot be plausibly argued as resulting from ongoing integration; it is much more plausible to argue that the economic policy instruments in place in the EU were more effective in overcoming the crisis than would have been completely uncoordinated policy actions of the individual member states. A number of arguments have been brought forward to the effect that incongruent economic policy preconditions (e.g., the spill-over effects of the domestically dominated German interest rate policies to her partners), as well as un-coordinated national policies which led to the devaluation race in 1992-93, had a significant influence on the recession

This leads to the very controversial question regarding the optimal mix of national and supra-national economic policy. Radical liberals („competition among different political regimes“), federalists („efficiency of subsidiarity“) as well as state interventionists („interventions are easier to coordinate at nation state level“) — all argue against, or at least for less, centralized economic policy making at the community level — although with very divergent arguments

The scientific question of the optimal size and structure of integrated economies is a very complex topic with a num-

Die Ursprungsregelung verursachte bisher folgende Kosten bzw. Wettbewerbsnachteile für Österreich (Stankovsky, 1990A)

- Die administrativen Kosten des Ursprungsnachweises für österreichische Exporteure werden auf 1% bis 7% des Warenwertes geschätzt¹⁾
- Das Problem der Kostenbelastung der Produktion — österreichische Erzeuger mußten bei der Auswahl von Vorprodukten darauf achten, den Ursprungsnachweis zu erfüllen, und konnten daher oft nicht von den billigsten Lieferanten aus Drittstaaten²⁾ beziehen — wurde zwar in bezug auf EFTA-Vorlieferanten (ausgenommen Schweiz) durch den EWR beseitigt, nicht aber in bezug auf den Handel mit Osteuropa (sowie auch mit der Türkei und Israel).
- Besondere Probleme ergeben sich für Österreich durch Lieferverflechtungen zwischen verschiedenen Freihandelszonen (z. B. Österreich—Ungarn, Österreich—EG und EG—Ungarn). In solchen Fällen ist jeweils nur eine bilaterale, nicht aber eine gesamteuropäische Kumulierung möglich. Eine dreiseitige Unternehmenskooperation (Lieferverflechtung) wird deshalb die Ursprungskriterien oft nicht erfüllen; eine präferenzielle Behandlung ist somit ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang sind auch die negativen Auswirkungen der Sonderbestimmungen über den passiven Veredelungsverkehr in der EU für die österreichische Textilwirtschaft sowie die Einschränkung der Zollpräferenzen auf den Direktversand zu sehen. Durch diese Regelungen wurde in Österreich im Produktionsbereich ein Exportvolumen von rund 3½% des Warenexportes bzw. 1% des BIP, im Handelsbereich von 0,1% bis 0,2% des BIP bedroht (Stankovsky, 1992B, *Expertengruppe*, 1992).

Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse (Teilnahme am Binnenmarkt)

Im Binnenmarkt wurden die materiellen, technischen und steuerlichen Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen innerhalb der EU beseitigt (in bezug auf die Mehrwertsteuer konnten bisher nicht alle Vorgaben verwirklicht werden). Für Österreich ergeben sich aus dem Beitritt zur Zollunion folgende Änderungen:

- *Beseitigung von Grenzkontrollen* für den gewerblichen Verkehr: Die Kosten der Grenzkontrollen (zu welchen neben dem administrativen Aufwand auch die Wartezeiten an der Grenze zu zählen sind) werden auf 2% bis 4% des Warenwertes geschätzt (*Sozialpartnerstellungnahme*, 1989) und sind zusätzlich zu jenen der Ursprungsregelung zu kalkulieren. In der oben genannten

Schätzung (1% bis 7%) sind allerdings zum Teil auch die Kosten der Grenzkontrollen enthalten. *Die durch Ursprungsregelung und Grenzkontrollen insgesamt verursachten Kosten können auf 4% bis 5% des Warenwertes geschätzt werden.* Nicht enthalten ist hier allerdings die durch den passiven Veredelungsverkehr usw. verursachte Belastung.

Österreichs Lieferungen in die EU waren bisher im Vergleich zu Lieferanten innerhalb der EU im Ausmaß dieser Kosten benachteiligt. Dies entfällt durch den Beitritt zur Zollunion. Von diesem Vorteil ist allerdings der *administrative Mehraufwand abzuziehen*, der sich aufgrund der Erfassung grenzüberschreitender Warenströme in den Unternehmen (während der Übergangszeit bis zur Verwirklichung des Ursprungslandprinzips bei der Mehrwertsteuer) in der EU ergibt³⁾. Für die Niederlande wurden z. B. die Kosten der Steuerstatistik (einschließlich der Umschulung der betroffenen Mitarbeiter usw.) im Jahr 1993 auf etwa ein Fünftel der Einsparungen geschätzt, die sich in Unternehmen aus der Aufhebung der Binnengrenzen ergaben (*Handelsblatt*, 21 April 1994).

- *Erleichterung in bezug auf Normen und Standards:* Auf Grundlage des „Cassis-de-Dijon“-Prinzips werden in der Europäischen Union die Normen und Standards eines Landes von allen anderen Ländern anerkannt (Ursprungslandprinzip). Österreich hingegen mußte bisher bei Lieferungen in die EU, sofern es keine CEN- bzw. CENELEC-Normen gab, die Vorschriften der importierenden EU-Länder erfüllen.
- *Erzeugerhaftpflicht:* Für in der EU hergestellte Produkte haftet grundsätzlich der Erzeuger, für ausländische Waren hingegen der EU-Importeur. Wegen des Haftungsrisikos ist es für EU-Unternehmen unter Umständen günstiger, von einem Erzeuger in der EU zu beziehen, was eine Benachteiligung des österreichischen Angebotes zur Folge hat.

Wettbewerbspolitik statt Handelspolitik

Die Beziehungen der EU zu Österreich — als Drittstaat — wurden bisher durch Instrumente der Handelspolitik geregelt. Bei (von Organen der EU anerkannten) Verstößen gegen den freien Wettbewerb (etwa durch Subventionen) konnten deshalb Instrumente der Handelspolitik angewendet werden. Hier brachte allerdings bereits der EWR-Vertrag eine grundsätzliche Wende: In ihm haben sich die teilnehmenden EFTA-Staaten zur Übernahme der Wettbewerbsregeln der EU verpflichtet⁴⁾. Gleichzeitig haben aber alle Vertragspartner auf die gegenseitige Anwendung von

¹⁾ Herin (1986 S. 11) geht in einer vorsichtigen Annahme von 3% bis 5% des Exportwertes aus. Nach einer Studie aus der BRD betragen allein die Kosten der genauen Ursprungsbestimmung 2% bis 3% des Exportwertes; eine Studie aus Finnland errechnet die gesamten Kosten der Dokumentation in Unternehmen und Zollbehörden mit 1,4% bis 5,7% der finnischen Importe im Jahr 1982; eine schwedische Studie schätzt die Kosten aller Formalitäten im Außenhandel auf 5% bis 7% der Produktpreise. Laut einer anderen Untersuchung erfordert eine durchschnittliche Außenhandelsstransaktion 35 Dokumente und 360 Kopien (alle Angaben zitiert nach Herin 1986, S. 7). In der Schweiz wurden für den Handel mit der EG jährlich 4 Mill. Ursprungszeugnisse bearbeitet. Dies erforderte schätzungsweise 100 Sachbearbeiter und 1 000 Angestellte in den Privatbetrieben (Senti 1986 S. 23).

²⁾ Vgl. hierzu Herin (1986) insbesondere Annex I „Deviation of the Optimal Input Mix Enforced by the Rules of Origin“.

³⁾ Auch nach dem Übergang zum Ursprungslandprinzip wird es ein Meldesystem für Warenströme zwischen den Staaten der Europäischen Union geben müssen, da sonst Handels- und Leistungsbilanzen sowie das BIP nicht errechnet werden können. Ohne diese Information ist eine monetäre Steuerung nicht möglich.

⁴⁾ Wettbewerbsbehörden im EWR sind in bezug auf die EU die Kommission, in bezug auf die EFTA die neu geschaffene ESA.

wichtigen Konkurrenten aus der EU unzureichend. Je vollkommener bisher die Abschottung einer Sparte nach außen und je strikter die Reglementierung, umso schwieriger

Der Agrarschutz ist in Österreich höher als in der EU. Die landwirtschaftliche Produktion und die Lebensmittelindustrie sind primär auf den geschützten, aber kleinen Inlandsmarkt orientiert. Sowohl die Landwirtschaft als auch die Nahrungsmittelindustrie sind in wichtigen Sparten nicht voll wettbewerbsfähig.

ist in der Regel die Situation. Diese Einschätzung wird durch eine Vielzahl einschlägiger Studien und Analysen belegt (siehe z. B. Aiginger, 1990, *Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie*, 1993, *Schneider*, 1993, *Klingler*, 1994)

In ihren deklarierten Zielen sind die Agrarpolitiken der EU (Art 39 EWG-Vertrag) und Österreichs (§ 1 Landwirtschaftsgesetz 1992) sehr ähnlich. In der wirtschaftspolitischen Praxis wurden allerdings die postulierten agrarpolitischen Ziele in der EU und in Österreich zum Teil unterschiedlich gewichtet. Auch die agrarpolitischen Strategien und das eingesetzte Instrumentarium differieren. Die EU hat zuletzt im Mai 1992 ihre Agrarpolitik grundlegend reformiert (*EG-Kommission*, 1993A, 1993C). Die Reformbeschlüsse sollen bis 1995 umgesetzt werden. Sie kommen der kleinstrukturierten bäuerlichen Landwirtschaft sowie der hohen Bedeutung der Raumfunktion einer flächendeckenden Landnutzung in Österreich entgegen. Die Differenzen in den agrarpolitischen Konzepten haben u. a. Probleme bei der Übernahme der Agrarstrukturpolitik der EU zur Folge.

Ergebnis der Beitrittsverhandlung mit der EU

Die österreichische Landwirtschaft ging mit hohen Erwartungen und Forderungen in die Verhandlungen. Die EU erwies sich allerdings angesichts der eigenen Probleme im Agrarbereich und des wachsenden internationalen Druckes im Rahmen des GATT und von Seiten der osteuropäischen Länder als harter und nur zum Teil kompromißbereiter Partner.

Zentrale und für die Landwirtschaft wichtige Verhandlungspunkte waren die nationalen Quoten und Referenzmengen, der künftige Rahmen für die Agrarstrukturpolitik, die agrarischen Umweltprogramme und regionalpolitischen Maßnahmen für den ländlichen Raum sowie die Regelung der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) durch die Beitrittswerber (*Fischler*, 1993, 1994, *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft*, 1994C, *Bundesregierung*, 1994)

Produktionsquoten und Referenzmengen

Die EU setzt zur Lenkung der agrarischen Erzeugung zunehmend auf administrative Eingriffe in Form von Quoten und Referenzmengen, die bisher auf nationaler Ebene ver-

geben wurden. Die GAP-Reform 1992 verstärkte diese Tendenz.

Für im Rahmen von geltenden Quoten erzeugte Mengen sichert die EU in der Regel den Absatz und ein bestimmtes Preisniveau über Markteingriffe ab. Referenzmengen stecken den Rahmen ab, in dem den begünstigten Produzenten Beihilfen zustehen. Diese Beihilfen können flächen- oder tierbezogen gewährt werden. Die Vorteile aus Quoten und Referenzmengen sind aus der Sicht der begünstigten landwirtschaftlichen Erzeuger fließend. Quoten und Referenzmengen werden teils einzelnen Betrieben zugeteilt, teils stehen sie Regionen oder Verarbeitungsbetrieben zu. Die Entscheidung darüber liegt zum Teil bei den Mitgliedstaaten.

Die den Beitrittswerbern zugestandenen Quoten und Referenzmengen sind dem Anhang 1, Teil V „Landwirtschaft“ der Beitrittsakte zu entnehmen. Für Österreich ergibt sich im Vergleich zu den angemeldeten Forderungen folgende Situation:

Die österreichische Referenzfläche für Getreide einschließlich Silomais, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Flächenstilllegung sowie der Referenzertrag für Getreide sind noch nicht endgültig festgelegt. Der Referenzertrag ist die Grundlage für die Berechnung der durch die GAP-Reform 1992 eingeführten (Preis-)Ausgleichszahlungen und der Stilllegungspremie für die heimischen Bauern. Ob Österreich in mehrere Ertragsregionen unterteilt wird sowie ob Mais dem Getreide zugeschlagen wird oder nicht, liegt in nationaler Kompetenz und ist noch offen. Die daraus resultierenden regionalen Verteilungseffekte lösten Diskussionen aus. Die Entscheidung dürfte für eine einzige Region und für die Zurechnung von Mais zu Getreide fallen.

Quoten und Referenzmengen Übersicht 1

	Forderung	Ergebnis
Getreide usw. ¹⁾ : Referenzfläche		1.200.000 ha ²⁾
Referenzertrag (Getreide und Mais)		5,27 t je ha ²⁾
Hartweizen: Referenzfläche	9.600 ha	Abgelehnt
Zucker: A-Quote	385.000 t	316.529 t
B-Quote	115.000 t	73.881 t
Summe	500.000 t	390.410 t
Wein Rebfläche		Auspflanzbeschränkungen gelten für ganzes Bundesgebiet
Tabak	1.000 t	600 t
Milch (4,03% Fett): Anlieferungsquote		2.205.000 t
SLOM-Reserve		180.000 t
Zwischensumme		2.385.000 t
Direktverkäufe		367.000 t
Gesamtsumme	2.990.000 t	2.752.000 t
Männliche Rinder: Referenzbestand	465.530 Stück	423.400 Stück
Mutterkühe: Referenzbestand		325.000 Stück
Mutterschafe: Referenzbestand		205.651 Stück

Q: Beitrittsakte (1994) und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1994A).
 — ¹⁾ Getreide (einschließlich Silomais), Ölsaaten, Eiweißpflanzen und im Rahmen öffentlicher Programme stillgelegte Flächen. Basis ist der Durchschnitt der Jahre 1989/1991. — ²⁾ Vorläufige Werte. — ³⁾ Basis ist der Durchschnitt der Jahre 1986/1990.

dern, um Wettbewerbsverzerrungen im Außenhandel zu vermeiden (Boss, 1989): Länder mit niedrigem Umsatzsteuersatz hätten nach dem Ursprungslandprinzip Wettbewerbsvorteile. Möglicherweise verändert das Ursprungslandprinzip das System der Umsatzsteuer unter bestimmten Voraussetzungen von einer Verbrauchsteuer zu einer Produktionssteuer¹⁾

Die EU-Länder konnten sich nicht auf eine Umstellung des Umsatzsteuersystems auf das Ursprungslandprinzip einigen. Dafür waren vor allem zwei Gründe maßgebend:

1. Es gelang nicht, die Umsatzsteuersätze in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Es war nur möglich, für den Normalsatz einen Mindestsatz von 15% festzulegen und zwei ermäßigte Sätze, die mindestens 5% betragen, zuzulassen (Ursprungslandkommission, 1994, S. 6). Die Unterschiede in den Umsatzsteuersätzen sind daher in der EU noch immer sehr groß (Übersicht 1).
2. Die Mitgliedstaaten konnten sich nicht auf ein Clearingsystem einigen, das jedoch notwendig ist, weil nach dem Ursprungslandprinzip Länder mit Exportüberschüssen Mehreinnahmen an Umsatzsteuer erzielen (im Vergleich zum Bestimmungslandprinzip), wogegen Länder mit Importüberschüssen Einnahmeherausfälle in ihren Budgets hinnehmen müßten (Parsche, 1991, S. 7). Das Clearingsystem stellt sicher, daß für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten aus der Umstellung auf das Ursprungslandprinzip keine Einnahmeherausfälle entstehen: die Umsatzsteuereinnahmen fließen den einzelnen Ländern wie nach dem Bestimmungslandprinzip zu.

Um dennoch die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten mit 1. Jänner 1993 aufzuheben, haben die EU-Länder eine Übergangsregelung beschlossen, die zunächst bis Ende 1996 gilt (Langer, 1992). Bis Ende 1995 muß entschieden werden, ob mit 1. Jänner 1997 das Ursprungslandprinzip eingeführt oder die bisherige Übergangsregelung beibehalten wird. Österreich hat mit einem EU-Beitritt die gegenwärtig geltende Übergangsregelung zu übernehmen, die vor allem durch folgende Punkte gekennzeichnet ist:

- Das Bestimmungslandprinzip gilt grundsätzlich weiter für Lieferungen zwischen Unternehmen.
- Für bestimmte Lieferungen (an nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen oder direkt an private Haushalte) gilt jedoch bereits jetzt das Ursprungslandprinzip. Die Übergangsregelung ist somit gewissermaßen eine Mischung aus Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip.
- Die Administration der Umsatzsteuer aus Lieferungen zwischen Mitgliedstaaten (Erwerbsteuer, früher Einfuhrumsatzsteuer) wird von den Grenzbehörden (den öffentlichen Stellen) zu den Unternehmen verlagert.
- Ein Clearingverfahren wird nicht eingerichtet.

Das Ursprungslandprinzip verlagert die Kontrolle der Lieferungen zwischen den Mitgliedstaaten von der Grenze in die Unternehmen. Die Unternehmen müssen bei Lieferun-

Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der EU

Übersicht 1

Stand 1. Jänner 1994

	Ermäßigter Steuersatz	Normalsatz
	In %	
Deutschland	7	15
Belgien	1 6, 12	20, 5
Dänemark	—	25
Spanien ¹⁾	3, 6	15
Griechenland ²⁾	4, 8	18
Frankreich ³⁾	2 1, 5, 5	18, 6
Irland ⁴⁾	2 5, 12, 5	21
Italien ⁵⁾	4 9, 13	19
Luxemburg ⁶⁾	3, 6	12, 15
Niederlande	6	17, 5
Portugal ⁷⁾	5	18
Großbritannien	—	17, 5
Österreich (nachrichtlich)	10	20

¹⁾ Grundnahrungsmittel. — ²⁾ Presse und Bücher. — ³⁾ Verminderte Sätze in Korsika, generell Presse. — ⁴⁾ Grundnahrungsmittel. — ⁵⁾ Gewisse Grundnahrungsmittel. — ⁶⁾ Grundnahrungsmittel, Presse. — ⁷⁾ Portugal hat noch einen Luxussteuersatz von 30%, dagegen läuft bereits ein Verfahren.

gen in andere Mitgliedstaaten die „Steueridentifikationsnummer“ (ID-Nummer) des Abnehmers kennen, weil nur dann eine steuerfreie Lieferung in den anderen Mitgliedstaaten möglich ist.

Die Übergangsregelung wird vielfach kritisiert, weil sie den Unternehmen erhebliche Mehrbelastungen bringt (Ursprungslandkommission, 1994, S. 7). Die zusätzlichen Probleme der Übergangsregelung werden vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Es ergeben sich zusätzliche Meldepflichten der Unternehmen an die Finanzbehörde.
- Die Unternehmen müssen außerdem prüfen, ob sie an ein Unternehmen (im anderen Mitgliedstaat) liefern (Prüfung der ID-Nummer), an einen Abnehmer, der als Letztverbraucher seine Erwerbe im Bestimmungsland versteuern muß (gilt für verbrauchsteuerpflichtige Waren, etwa alkoholische Getränke, Mineralöle, Tabakwaren) oder an private Letztverbraucher. Sie müssen außerdem feststellen, ob die Waren verbrauchsteuerpflichtig sind und wie hoch die Schwelle für die Besteuerung von Versendungsumsätzen im Bestimmungsland ist. Wenn diese Schwelle (in der Regel 100 000 ECU bzw. 35 000 ECU) nicht überschritten wird, gilt das Ursprungslandprinzip.
- Eingangsrechnungen müssen besonders kontrolliert werden.

Die Ursprungslandkommission kommt zum Ergebnis, daß die großen Ersparnisse aus dem Wegfall der Grenzkontrollen durch diesen Mehraufwand aus dem Übergangssystem kompensiert werden (Ursprungslandkommission, 1994, S. 7).

Derzeit ist nicht abzuschätzen, ob mit 1997 tatsächlich in der EU das Ursprungslandprinzip eingeführt oder die gegenwärtige Regelung (trotz aller Probleme) verlängert wird. Dies wird vermutlich davon abhängen, ob es gelingt, ein entsprechendes Clearingverfahren (auf mikroökonomi-

¹⁾ Deutscher Sachverständigenrat (1990); gegenteiliger Auffassung sind Krause — Junk (1992).

Wettbewerbsfähigkeit der Industrieregionen

Übersicht 1

1991

	Arbeitsplatz- dichte ¹⁾	Arbeitsproduktivität ²⁾		Betriebsgröße ³⁾		Angestelltenquote ⁴⁾		Lohnsatz ⁵⁾	
		Absolut	Branchen- bereinigt ⁶⁾	Absolut	Branchen- bereinigt ⁶⁾	Absolut	Branchen- bereinigt ⁶⁾	Absolut	Branchen- bereinigt ⁶⁾
Arithmetischer Durchschnitt der politischen Bezirke									
Hochwertige Verdichtungsregionen	14 221	622,6	0,997	89,8	0,827	32,3	0,989	416,9	0,989
Südösterreich	16 061	583,6	0,906	71,1	0,544	32,6	1,019	414,8	0,957
Agglomerationen	73 895	655,9	1,030	90,1	0,773	43,6	1,230	480,5	1,101
Spezialisierte Zentralräume	8 644	549,4	0,961	66,5	0,619	32,2	0,921	393,3	1,051
Skalenertragsorientierte Zentralräume	11 403	714,6	1,110	120,4	1,068	31,0	0,990	439,8	1,016
Alte Industriegebiete	7 187	554,5	0,862	106,3	0,733	22,1	0,743	428,8	0,954
Verdichtungsgränder	5 268	554,7	0,936	58,5	0,570	23,1	0,748	363,3	0,895
Ressourcenorientierte Verdichtungsgränder	4 888	578,2	1,283	56,8	0,553	23,1	0,772	363,0	0,883
Arbeitsintensive Verdichtungsgränder	5 530	540,0	0,940	59,6	0,582	23,0	0,732	363,5	0,903
Randgebiete	3 689	427,8	0,889	45,3	0,463	18,5	0,636	299,8	0,815
Österreich	8 132	624,4	1,002	75,6	0,634	32,1	0,992	422,0	0,997

Q: ÖSTAT, eigene Berechnungen; *Palme* (1989). — ¹⁾ Beschäftigte in der Sachgüterproduktion je Bezirk, 1988. — ²⁾ Netto-Produktionswert je unselbständig Beschäftigten. — ³⁾ Unselbständig Beschäftigte je Betrieb. — ⁴⁾ Angestellte in % der Industriebeschäftigung insgesamt 1990. — ⁵⁾ Personalaufwand je unselbständig Beschäftigten. — ⁶⁾ Standardisiert je-weils am österreichischen Branchenwert (= 1).

Die Wahrscheinlichkeit der Stilllegung von Betrieben des Montan- und Bekleidungssektors ist sehr groß, da Investoren für Standorte, die Nachteile gegenüber dem Ausland aufweisen, kaum zu interessieren sind. Auch wenn solche Betriebe noch umstrukturiert werden, geht Beschäftigung durch die Umstellung von Massenprodukten auf Spezialprodukte mit kleinerer Nachfrage verloren. Die Option Produktdifferenzierung ist wiederum nur wählbar, wenn das Humankapital der Umstellungsbetriebe für ein Upgrading ausreichend qualifiziert ist. Diese Voraussetzung trifft häufig auf Betriebe in hochwertigen Verdichtungsregionen, hingegen selten auf solche in Randgebieten zu. Die Abwanderung von Arbeitsplätzen nimmt in Regionen, wo Montan- oder Bekleidungssektor eine wichtige Exportbasis sind, Dimensionen eines regionalen Strukturchocks an: Ein Wandel der Sektorstruktur bringt einen regionalpolitischen Strukturbruch hervor.

Das trifft zweifellos für Österreichs alte Industriegebiete zu, in denen sich in der Gründerzeit der Montansektor um Rohstoff- oder Energievorkommen geballt hat und auch heute noch Industrie und Regionalwirtschaft stark prägt (Übersicht 1). Zum regionalpolitischen Problembereich der „Schwerindustriegebiete“ zählen neben „alten Industriegebieten“ jene Bezirke, die in einer Typisierung der Industrieregionen als „ressourcenorientierte Verdichtungsgränder“ klassifiziert wurden (*Palme*, 1989), sofern sie stark vom sekundären Wirtschaftssektor abhängig und einseitig auf den Montansektor (einschließlich Grundmetallbereich) hin strukturiert sind (Voitsberg, Braunau). Sie sind aus österreichischer Sicht jedenfalls regionalpolitisch förderungswürdig im Sinne der Ziel-2-Gebiete der Strukturfonds der EU (Abbildung 1)¹⁾.

Wegen deutlich kleinerer Betriebsgrößen des Bekleidungssektors gehen in „Randgebieten“ relativ weniger Industrie-arbeitsplätze als in Schwerindustriegebieten verloren. Die

Randgebiete sind auch schwächer von der Industrie geprägt (ausgenommen das obere Waldviertel), da sie nicht zuletzt wegen eines hohen Agraranteils Billiglohngebiete sind. Dennoch sind die regionalpolitischen Folgen beträchtlich, da in diesen Industriebetrieben überwiegend Frauen arbeiten, die nicht nur das Haushaltseinkommen verbessern, sondern auch dazu beitragen, daß weniger Familien mit männlichen Fernpendlern abwandern.

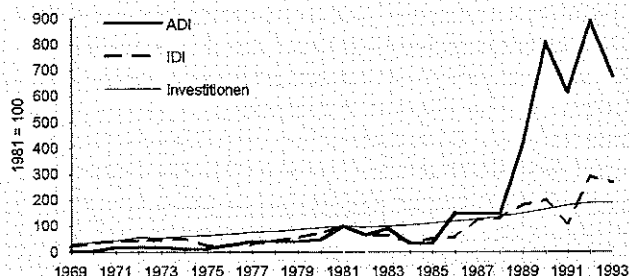
Der regionalpolitische Handlungsdruck verstärkt sich, wenn nach einem EU-Beitritt Österreichs (andernfalls nach Inkrafttreten der GATT-Regelungen) die österreichische Landwirtschaft den Schutz durch ein restriktives Importregime, administrative Angebotskontrollen und Exportsubventionen verliert und in eine gemeinsame Agrarpolitik ohne Grenzen im Agrarhandel und mit niedrigeren Preisen einbezogen wird. Angesichts der begrenzten Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft (*Schneider*, 1993) wird sich der agrarische Strukturwandel erheblich vertiefen und die regionale Exportbasis in „ländlichen Problemgebieten“ stärker ausdünnen. Dazu zählen politische Bezirke, die keine Intensivregionen des Tourismus sind (weniger als 30 Nächtigungen je Einwohner) und als Industrieregionen entweder Merkmale von „Randgebieten“ oder „ressourcenorientierten Verdichtungsgrändern“ mit hoher Agrarquote (mehr als 20%) aufweisen. Die ländlichen Problemgebiete mit einer regionalen Exportbasis in Landwirtschaft und Billiglohnindustrie haben grundsätzlich die regionalpolitischen Eigenschaften von Ziel-5b-Gebieten der EU-Strukturfonds.

Die meisten Effekte aus der Liberalisierung werden im intra-industriellen Handel zwischen hochentwickelten Industriestaaten erwartet (*Sapir*, 1992), verstärkte Spezialisierung und Produktdifferenzierung intensivieren hier die substitutive Arbeitsteilung. Die Integration der Wirtschaft verschärft den Wettbewerb mit ähnlichen Produkten, weil

¹⁾ Unterhalb der Ebene von politischen Bezirken erscheinen auch andere Gebiete aufgrund rückläufiger Industrieentwicklung förderungswürdig, sofern nicht nur lokale Arbeitsmärkte betroffen sind. Auf Bezirksebene kommen hier nur der kleine Bezirk Dornbirn (mit insgesamt drei Gemeinden) und der Bezirk Gmünd als stark von der Industrie geprägte und einseitig mit Problembranchen (des Bekleidungssektors) strukturierte Gebiete in Betracht. Gmünd hat alle Merkmale eines „Randgebietes“, und im Bezirk Dornbirn löst die Betroffenheit der einzelnen Sektoren nicht jene regionalen Probleme wie in alten Schwerindustriegebieten aus. Im Zentralraum des Vorarlberger Rheintales dürfte angesichts einer guten technischen Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur weder eine innerbetriebliche Umstellung auf Qualitätsprodukte noch eine regionale Umstrukturierung auf andere Sektoren allzu schwer fallen. Jedenfalls war in den siebziger und achtziger Jahren die Vorarlberger Industrie im teilweisen Rückzug aus dem Textilbereich erfolgreich.

Direktinvestitionen: Österreich

Abbildung 2



In Österreich nimmt die Direktinvestitionstätigkeit seit Ende der achtziger Jahre stärker zu als die heimische Investitionstätigkeit. Seither übersteigen die aktiven die passiven Direktinvestitionen deutlich.

her auf EU-Märkten direkt Fuß zu fassen. Die Verstaatlichte Industrie war treibende Kraft dieser Aktivitäten.

Österreich konnte seine Attraktivität als Ansiedlungsstandort in Westeuropa zuletzt verbessern: Sein Anteil an den passiven Direktinvestitionen von EU und EFTA sank Anfang der achtziger Jahre, erreichte in den letzten Jahren jedoch wieder das Niveau von 1980 (rund 1%; Abbildung 3). Als aktiver Investor hat Österreich seine Position deutlich verbessert: Seit 1980 stieg der Anteil der aktiven Direktinvestitionen Österreichs an jenen aller Länder Westeuropas von 0,4% auf 1,9% (1992).

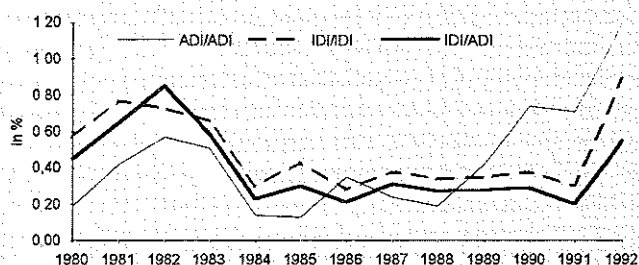
Bis Ende der achtziger Jahre war Österreich ein Land mit strukturbedingt aktiver Direktinvestitionsbilanz: Die passiven (hereinkommenden) überstiegen die hinausgehenden Investitionen jeweils beträchtlich: Erstmals 1986 und laufend seit 1989 überschreiten jedoch die aktiven die passiven Ströme deutlich, wobei jedoch auch die Direktinvestitionen in Österreich (mit Ausnahme des Jahres 1991) weiter zugenommen haben¹⁾. Die Drehung der Direktinvestitionsbilanz ist ein Indikator für eine deutliche Strukturverbesserung der österreichischen Wirtschaft. Gemessen an den Kapitalbeständen hat jedoch Österreich Mitte der neunziger Jahre trotz des Aufholprozesses noch immer deutlich weniger Kapital im Ausland investiert als Ausländer in Österreich (Bellak, 1994).

Fusionen, Beteiligungen und Direktinvestitionen

Auch die international seit den frühen achtziger Jahren massiv laufende Fusionswelle hat in Österreich erst mit großer Verzögerung begonnen. Die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre einsetzende Privatisierung in der Verstaatlichten Industrie, die Probleme der Bankenkonzerne, letztlich aber auch die Eigenkapitalschwäche mancher Familienunternehmen und die geringe Funktionsfähigkeit des österreichischen Kapitalmarktes waren seit den späten achtziger Jahren Anlaß für eine hohe Zahl von Änderun-

Anteil der österreichischen Direktinvestitionen: OECD

Abbildung 3



In den achtziger Jahren verlor Österreich Direktinvestitions-Marktanteile (IDI/ADI) innerhalb der OECD, gewann sie aber Anfang der neunziger Jahre wieder zurück. Die aktive Direktinvestitionstätigkeit Österreichs (ADI/ADI) nimmt wie die passive (IDI/ADI) seither deutlich stärker zu als im OECD-Durchschnitt.

gen der Eigentums- und Verfügungsrechte auch in der Industrie. Damit setzte eine starke Fusionswelle ein, die auch jetzt noch nicht abgeklungen ist und in vielen Fällen vormals österreichischen privaten und verstaatlichten Un-

Österreich hat zwar in den achtziger Jahren innerhalb Westeuropas an Standortattraktivität verloren, diesen Verlust jedoch seit Ende der achtziger Jahre mehr als wettgemacht. Darüber hinaus ist Österreich durch eine Vervielfachung der von hier ausgehenden Direktinvestitionsströme zu einem seinem Entwicklungsniveau entsprechenden Nettoexporteur von Direktinvestitionskapital geworden.

ternehmen ausländische (Mit-)Eigentümer brachte, aber auch ausländisch dominierte Unternehmen in den Eigentümerwechsel einbezog. Das Potential an österreichischen Unternehmen, die ausländischen Interessenten für Beteiligung oder Fusion attraktiv erscheinen, ist noch nicht erschöpft. Zahlreiche Unternehmen sind von ihrer Marktpresenz und ihrer Produktpalette sowie ihrem technischen Know-how her erstrebenswerte Übernahmeziele — dies ist einerseits ein positiver Strukturindikator, andererseits aber auch ein Indiz dafür, daß Investoren in ihnen noch unausgeschöpfte Produktivitäts- und damit Gewinnpotentiale sehen. Aus diesen Gründen ist ein weiterer Anstieg der Übernahmen österreichischer Unternehmen aus dem Ausland zu erwarten. Ein EU-Beitritt Österreichs verstärkt diese Tendenz, da Österreich noch stärker in das Blickfeld ausländischer Konzerne tritt und der Wegfall der Außen-seiterposition (jetzt nur gemildert durch die EWR-Teilnahme) die Attraktivität österreichischer Beteiligungs- und Aufkaufskandidaten weiter erhöht.

Die Kalküle der Unternehmen für (aktive) Direktinvestitionen sind unterschiedlich, je nachdem, ob eine Beteiligung an einem bestehenden Unternehmen erworben (grenzüberschreitende Fusion) oder eine Neu- oder Erweiterungsinvestition an einem eigenen Betrieb durchgeführt wird. Tendenziell sind Neuinvestitionen (und Erweiterungs-

¹⁾ Die aktive Direktinvestitionsbilanz wurde vom WIFO immer als Anzeichen einer Strukturschwäche interpretiert (im internationalen Vergleich weisen fast alle Industrieländer stark passive Direktinvestitionsbilanzen auf), da in Österreich beheimatete Unternehmen nicht die organisatorisch-finanzielle Kraft zur Auslagerung bestimmter Produktions- oder Dienstleistungsschritte ins Ausland hätten. Aber auch der im internationalen Vergleich bereits sehr hohe Anteil an ausländischen Unternehmen in Österreich, die meist Filialbetriebe und daher selbst nicht auslagerungsfähig seien, sowie der Verstaatlichten Industrie wurde als Grund für den Rückstand Österreichs an aktiven Direktinvestitionen angeführt.