
Umfang und Struktur der österreichischen Ausfuhrförderung sowie deren beschäftigungspolitische Implikationen¹

Wilfried Altzinger, Michael Wild

1. Einleitung

Die Auslandsinvestitionstätigkeit österreichischer Unternehmen hat seit Beginn der 90er Jahre – insbesondere in Zusammenhang mit der Ostöffnung – massiv zugenommen. Dadurch wurden auch die traditionellen Förderungen für Auslandsinvestitionen vermehrt in Anspruch genommen. Zwischen 1995 und 2004 wurde die Internationalisierung der österreichischen Unternehmen durch die Oesterreichische Kontrollbank (OeKB) in Form von Absicherung politischer Risiken durch die Bundesgarantie (G-4) sowie durch Haftungen in Form von Wechselbürgschaften (WB) in der Höhe von über 13 Mrd. € unterstützt. Insgesamt wurden dabei über 1.000 Projekte gefördert.² Die Voraussetzung für die Inanspruchnahme derartiger Instrumente ist, dass die unterstützten Unternehmen durch ihre Auslandaktivitäten positive Leistungsbilanz- und Wachstumseffekte erwirken. Die OeKB (2007, S. 1) schreibt dazu:

„Für ein Stammhaus heißt Internationalisierung: Erschließen neuer Märkte, Verbessern der Produktivität und fast immer Wachstum. Da sich nun Auslandsinvestitionen der österreichischen Wirtschaft in aller Regel günstig auf die österreichische Leistungsbilanz auswirken, kann Sie die OeKB unterstützen.“

Einerseits gilt es diese allgemeine Feststellung zu prüfen, andererseits stellt sich aber auch die Frage, wie sich die Förderung der Internationalisierung auf Beschäftigung und Löhne auswirkt. Die *ex ante*-Prüfung (!) dieser Effekte ist naturgemäß schwierig, obwohl dies eigentlich Voraussetzung für die Zusage bzw. Ablehnung einer Absicherung bzw. Haftungsübernahme wäre. Umso wichtiger erscheint es, dass eine Evaluierung der beiden Programme zumindest *ex post* angestellt wird. Erst dadurch lassen sich Aussagen über die Effizienz dieser Programme treffen sowie mögliche Änderungsvorschläge diskutieren.

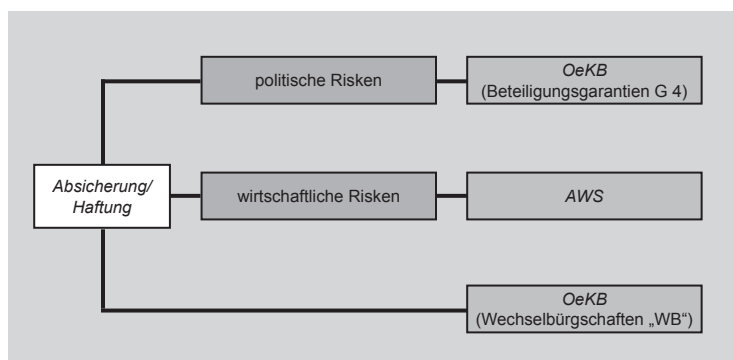
Um diese Fragen detaillierter untersuchen zu können, ist die vorliegende Studie folgendermaßen aufgebaut. In Kapitel 2 werden die beiden

Programme dargestellt. Kapitel 3 bietet eine deskriptive Analyse beider Programme, während in Kapitel 4 eine ökonometrische Untersuchung die Beschäftigungs- sowie Lohn- und Gehaltseffekte prüft. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst sowie wirtschaftspolitische Konsequenzen diskutiert.

2. Grundzüge der Bundesgarantie G-4 sowie der Wechselbürgschaft (WB)³

Im Rahmen der Förderung der Internationalisierung österreichischer Unternehmen werden durch die OeKB zwei Instrumente zur Haftungsabsicherung angeboten (vgl. Abb. 1): Zum einen gibt es für Unternehmen mit Firmensitz in Österreich die Möglichkeit, sich gegen politische Risiken von Auslandsinvestitionen zur Beteiligung an Unternehmen in Drittstaaten oder zur Gründung einer Niederlassung zu versichern (Bundesgarantie G-4), zum anderen gibt es eine begünstigte Refinanzierungsmöglichkeit in Form einer Wechselbürgschaft (WB).⁴ Für beide Maßnahmen gilt, dass „insbesondere Projekte in den Bereichen Umweltschutz, Entsorgung und Infrastruktur“ gefördert werden sollen (AusfFG 1981, § 1). Zur Begutachtung von großen Ansuchen (mehr als € 200.000) um Haftungsübernahme ist ein Beirat beim Bundesministerium für Finanzen eingerichtet. Mitglieder des Beirates sind Vertreter der Ministerien (Finanzen, Wirtschaft und Arbeit, Land- und Forstwirtschaft, Umwelt sowie Außenministerium), Vertreter der Wirtschaftskammer Österreich, der Bundesarbeitskammer, der Landwirtschaftskammer und des Gewerkschaftsbundes sowie ein Vertreter der Oesterreichischen Nationalbank. Die Begutachtung soll unter „gesamtwirtschaftlichen einschließlich ökologischen und beschäftigungspolitischen Aspekten“ vorgenommen werden (AusfFG 1981, § 5 Abs. 2).

Abbildung 1: Instrumente der Absicherung und Haftung der OeKB



Quelle: Oesterreichische Kontrollbank (2007).

2.1 Absicherung politischer Risiken durch die Bundesgarantie G-4

Die Bundesgarantie G-4 deckt politische Risiken, die im Zusammenhang mit Firmengründungen oder dem Erwerb von Firmen oder Beteiligungen im Ausland entstehen können. Politische Risiken sind dabei:

- die gänzliche oder teilweise Entziehung von Beteiligungsrechten oder Ansprüchen aus beteiligungsähnlichen Darlehen, z. B. Verstaatlichung, Enteignung;
- eine vollständige oder so wesentliche Zerstörung von Vermögenswerten des ausländischen Unternehmens, dass dieses nicht mehr ohne Verlust weitergeführt werden kann;
- die Beschränkung der freien Verfügung oder des Transfers von Dividenden aus Beteiligungen, Kapitaltilgungen und Zinszahlungen aus beteiligungsähnlichen Darlehen oder Erlösen aus dem Verkauf von Beteiligungsrechten.

Durch Beteiligungsgarantien typischerweise gedeckte Märkte sind alle Staaten außerhalb der OECD sowie die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Türkei, Mexiko und die Republik Korea. Voraussetzung für eine Beteiligungsgarantie G-4 ist eine positive Auswirkung des Grundgeschäfts auf die österreichische Leistungsbilanz (vgl. Kap. 2.3).

2.2 Haftung in Form von Wechselbürgschaften (WB)

Die Wechselbürgschaft wird als Voraussetzung für den Zugang zu den Exportfinanzierungsverfahren der OeKB eingesetzt. Sie kann als Basis für die Finanzierung von Beteiligungen und beteiligungsähnlichen Rechtsgeschäften, typischerweise in OECD-Ländern, verwendet werden. Nach Risikobeurteilung und Begutachtung übernimmt das Bundesministerium für Finanzen die Haftung. Mit Wechselbürgschaftszusagen für Beteiligungen ist keine Deckung von politischen Risiken verbunden.

Während die Bundesgarantie G-4 eine Absicherung von politischen Risiken ist, dient die Wechselbürgschaft vor allem zur Absicherung günstiger Kreditkonditionen, schmälert das wirtschaftliche Risiko und erhöht somit die Ertragslage bzw. verringert die Verluste der geförderten Unternehmen. Auch für die Erteilung von Wechselbürgschaftszusagen ist generell die positive Auswirkung des Grundgeschäfts auf die österreichische Leistungsbilanz notwendig.

2.3 Voraussetzung für die Zusage von G-4 und Wechselbürgschaften

2.3.1 Positive Leistungsbilanzeffekte

Voraussetzung für beide Programme, sowohl für die Bundesgarantie G-4 als auch für die Zusage einer Wechselbürgschaft, sind positive Leis-

tungsbilanzeffekte. Eine Beihilfe soll dabei insbesondere dann erfolgen, wenn – so die OeKB (2007, S. 2) – durch die Auslandsinvestitionen:

- das Vertriebsnetz für die Produkte, welche in Österreich erzeugt werden, erweitert wird;
- ein Teil der Fertigungsschritte ausgelagert wird, um so konkurrenzfähig zu bleiben;
- Know-How verkauft oder Lizenzgebühren eingenommen werden;
- aus der Beteiligung Gewinne oder Dividenden erwartet werden.

Leistungsbilanzeffekte von Auslandsinvestitionen sind äußerst komplex⁵ und können mittels den uns vorliegenden Daten der OeKB nicht näher analysiert werden. Generell kann hier folgendes angemerkt werden: Da die größten Exporte in der Regel auch von jenen (multinationalen) Unternehmen getätigt werden, welche auch mittels Direktinvestitionen internationalisieren, so ist das Verhältnis zwischen Direktinvestitionen und Exporten zumeist positiv. Lipsey (2003, S. 8) schreibt dazu:

„The basic problem with studies of these questions (FDI and exports) has always been the close connection between the factors that determine a firm's exports and those that determine its foreign direct investment. A country's most competent and successful firms tend to export and to invest in production abroad, and the same is generally true of the most successful industries.”

Auch die Daten für Österreich deuten darauf hin, dass jene Unternehmen, welche im Ausland investieren, so genannte Multinationale Unternehmen (MNU), auch einen Großteil der heimischen Exporte tätigen.⁶

Tabelle 1: Außenhandel von Multinationalen Unternehmen (MNU) in Österreich, 2004 (in Mrd. €)

	öst. Mütter	öst. Töchter	Beides gleich- zeitig	Außen- handel der MNU	MNU- Handel/ ges. Handel in %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Warenexporte	22,20	14,90	6,70	43,80	48,8
davon konzernintern	2,90	9,60	0,60	13,20	
Warenimporte	15,40	19,00	5,90	40,30	44,2
davon konzernintern	0,90	14,60	0,30	15,90	
Bilanz insgesamt	6,80	-4,10	0,80	3,50	
davon konzernintern	2,00	-5,00	0,30	-2,70	
Exporte/Importe	1,44	0,78	1,14	1,09	
Exp./Imp. (konzernintern)	3,22	0,66	2,00	0,83	

Quelle: Dell'Mour (2006) 15.

Für 2004 zeigt sich, dass die MNU in Österreich 48,8% der gesamten Exporte und 44,2% der gesamten Importe tätigen (Tab. 1, Spalte 5).⁷ Die MNU insgesamt erwirtschaften dabei einen Handelsbilanzüberschuss von 3,5 Mrd. €, wobei die Handelsbilanz insgesamt ein Defizit von 1,3 Mrd. € aufwies. Darüber hinaus sieht man auch, dass ein nicht unwesentlicher Teil des Handels der MNU konzerninterner Handel ist. Auf der Exportseite sind dies 30,1%, auf der Importseite sogar 39,5%.

In Tabelle 1 ist sowohl der Handel der österreichischen Mütter (aktive Direktinvestitionen, Spalte 1) als auch jener der ausländischen Töchter in Österreich (passive Direktinvestitionen, Spalte 2) dargestellt. Darüber hinaus gibt es auch noch MNU, welche zwar selbst ausländische Töchter (z. B. mit einer Mutter in Deutschland) sind, diese aber wiederum eine Direktinvestition in einem Drittland (z. B. Ungarn) tätigen und somit de facto Tochter- und Mutterunternehmen in einem sind (Spalte 3). Da sowohl in- als auch ausländische Unternehmen einen Anspruch auf Beteiligungsgarantie und Wechselbürgschaft haben, so sind in diesem Falle vor allem Spalte (1) und Spalte (3) von Interesse.

Zunächst zeigt sich ein extrem stark kontrastierendes Bild zwischen aktiven und passiven Direktinvestitionen (DI). Während aktive DI insgesamt einen Handelsbilanzüberschuss von 6,8 Mrd. € erzielen (davon knapp 1/3 konzernintern), so weisen die passiven DI ein Defizit in der Höhe von 4,1 Mrd. € auf. Das rein konzerninterne Defizit ist darüber hinaus mit 5,0 Mrd. € sogar noch größer! Dies zeigt sehr deutlich, dass ausländische Konzerne extrem hohe Vorleistungen für Produktion und Vertrieb nach Österreich liefern, so wie auch österreichische Auslandsinvestoren wesentlich höhere Vorleistungen an ihre ausländischen Töchter liefern als sie von diesen konzernintern erhalten. Jene Unternehmen, welche in ausländischem Eigentum stehen und deren Auslandsaktivitäten durch die OeKB ebenfalls gefördert werden, weisen zwar auch Handelsbilanzüberschüsse auf, aber auf vergleichbar niedrigem Niveau. Im Jahre 2004 waren die Exporte der österreichischen MNU um 44% höher als die Importe, jene der ausländischen Direktinvestoren übertrafen deren Importe hingegen nur um 14%.

Die Daten in Tabelle 1 zeigen, dass aktive DI in Österreich hohe Handelsbilanzüberschüsse erzielen, während passive DI einen wesentlichen Beitrag für Österreichs Handelsbilanzdefizit liefern. Inländische Direktinvestoren zeigen eine wesentlich bessere Handelsbilanz als ausländische Direktinvestoren. Anzumerken gilt es hier, dass den konzerninternen Handelsbilanzüberschüssen der (österreichischen) MNU auf Seiten der Gastländer entsprechende Defizite in gleicher Höhe gegenüberstehen müssen.

Abschließend soll hier noch kritisch angemerkt werden, dass neben diesen generell eher positiven Handelsbilanzeffekten von Direktinvestitionen

die meisten Studien auch zeigen, dass die Auswirkungen der Internationalisierung auf die Leistungsbilanz nach Unternehmen, Branchen und Zielländer sowie über die Zeit sehr unterschiedlich sein können.⁸

2.3.2 Positive gesamtwirtschaftliche, ökologische und beschäftigungspolitische Aspekte

Im AusFG 1981 wird explizit festgehalten, dass der Beirat die „Begutachtung unter gesamtwirtschaftlichen einschließlich ökologischen und beschäftigungspolitischen Aspekten“ vorzunehmen hat (Ausfuhrförderungsgesetz 1981). Diese Formulierung ist so allgemein gehalten, dass eine entsprechende Evaluierung dieser Gesetzesgrundlage kaum erfolgt. In der vorliegenden Arbeit werden ökologische Kriterien nicht näher untersucht. Allerdings wird die Thematik von Beschäftigung, Löhnen und Gehältern sowie Produktivität und Gewinnen in den geförderten Unternehmen untersucht. Dieser Untersuchungsschritt (Kapitel 4) lässt in Verbindung mit den Leistungsbilanzeffekten auch gewisse Rückschlüsse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu.

Im Folgenden werden die beiden Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung, die Beteiligungsgarantie G-4 sowie die Wechselbürgschaftsgarantie, getrennt analysiert.

3. Die Entwicklung der Beteiligungsgarantie G-4 sowie der Wechselbürgschaft (WB) in der Periode 1995-2004

3.1 Umfang und Struktur des Fördervolumens

Die Entwicklung des Fördervolumens für Beteiligungsgarantien sowie Wechselbürgschaften für die Periode 1995-2004 ist in Tabelle 2 dargestellt. Insgesamt wurden in dieser zehnjährigen Periode laut einer Sonderauswertung der OeNB⁹ 1.643 Neuinvestitionen getätigt mit einem Gesamtwert von 27,1 Mrd. €. Der Medianwert der Neuinvestitionen lag dabei im Durchschnitt bei 1,5 Mill. €. Für die Periode 2000-2004 zeigt sich insgesamt ein deutlich höheres Investitionsvolumen als in der ersten Periode.

Insgesamt wurde in dieser zehnjährigen Periode durch die OeKB ein Fördervolumen in der Höhe von 13,1 Mrd. € vergeben, knapp zwei Drittel davon in Form von Wechselbürgschaften und ein Drittel in Form von G-4-Finanzierungen. Während das jährliche Volumen an G-4-Förderungen über die zehn Jahre relativ konstant blieb und (mit der Ausnahme 1998) rund 0,5 Mrd. € betrug, so entwickelten sich die Wechselbürgschaften seit 1999 sehr dynamisch. Betrug das durchschnittliche Jahresfördervolumen 1995-1998 zwischen 0,07 und 0,37 Mrd. €, so erreichte dieses zwischen 1999-2004 mit 0,87 bis 1,87 Mrd. € ein Vielfaches davon. Die gesamte

**Tabelle 2: Fördervolumen der OeKB: Beteiligungsgarantie G-4 sowie Wechselbürgschaften 1995-2004
(in 1.000 €)**

	G4				WB				Neuinvestitionen (OeNB)			
	Median	Summe	Anzahl		Median	Summe	Anzahl		Median	Summe	Anzahl	
1995	916	155.124	58		1.308	371.333	63		799	558.234	155	
1996	1.299	211.246	66		1.593	283.293	36		933	413.617	128	
1997	1.245	300.404	58		872	73.041	23		1.119	672.786	157	
1998	2.134	968.850	72		890	100.345	34		1.134	1.517.524	149	
1999	1.017	478.459	66		2.907	1.688.501	50		1.639	1.801.588	161	
2000	1.289	449.197	56		2.544	1.299.454	62		2.416	4.204.351	168	
2001	1.082	498.065	56		6.758	877.789	41		2.640	4.047.588	173	
2002	932	469.812	40		3.184	527.708	38		2.390	6.178.207	171	
2003	2.124	249.165	29		2.300	1.786.136	57		1.553	3.350.209	190	
2004	2.500	487.804	25		4.988	1.873.724	80		2.210	4.353.387	191	
Insgesamt	1.216	4.268.126	526		2.547	8.881.324	484		1.535	27.097.493	1643	

Förderstruktur wird extrem stark bestimmt durch den starken Anstieg an Wechselbürgschaften seit 1999.¹⁰

In dieser zehnjährigen Periode wurden im Jahresdurchschnitt ca. 100 Fälle gefördert, womit sich insgesamt 1.010 Fälle ergeben. Die Förderfälle verteilten sich jeweils zur Hälfte auf Wechselbürgschaften (484 Fälle oder 52,1%) sowie G-4-Förderungen (526 Fälle oder 47,9%). Somit ergeben sich auch sehr unterschiedliche durchschnittliche Fördervolumina pro Fall. Während der Medianwert der Fördersumme von G-4-Fällen bei 1,2 Mio. € liegt, so beträgt jener für Wechselbürgschaften mit 2,5 Mio. € mehr als das Doppelte. Der Medianwert der durchschnittlichen Förderungen ist in beiden Kategorien über die gesamte Periode deutlich gestiegen.

Betrachtet man weiters den „Ausschöpfungsgrad“ der Förderungen (vgl. Abb. 2), also die Anzahl jener Unternehmen, welche eine Beteiligungsgarantie oder eine Wechselbürgschaft erhielten, in Relation zu den gesamten Neuinvestitionen, so zeigt sich deutlich, dass die Beteiligungsgarantien im Laufe dieser Periode einen deutlich sinkenden Ausschöpfungsgrad von vormals 50% (1996) auf nunmehr 13% (2004) aufweisen, während für die Wechselbürgschaften der gegenteilige Trend bemerkbar ist. Insbesondere in der Periode 2002-2004 ist die Ausschöpfungsquote kontinuierlich auf 42% gestiegen. Während für die Beteiligungsgarantien insbesondere das abnehmende Risiko der Neuinvestitionen in Mittel- und Osteuropa ausschlaggebend war (vgl. Kap. 3.3.), so ist der steigende Trend bei der Inanspruchnahme von Wechselbürgschaften zunächst nur schwer erklärbar (vgl. dazu näher Kap. 3.4).

Abbildung 2: Ausschöpfungsquote (Anzahl der Förderfälle in Relation zu Neuinvestitionen)

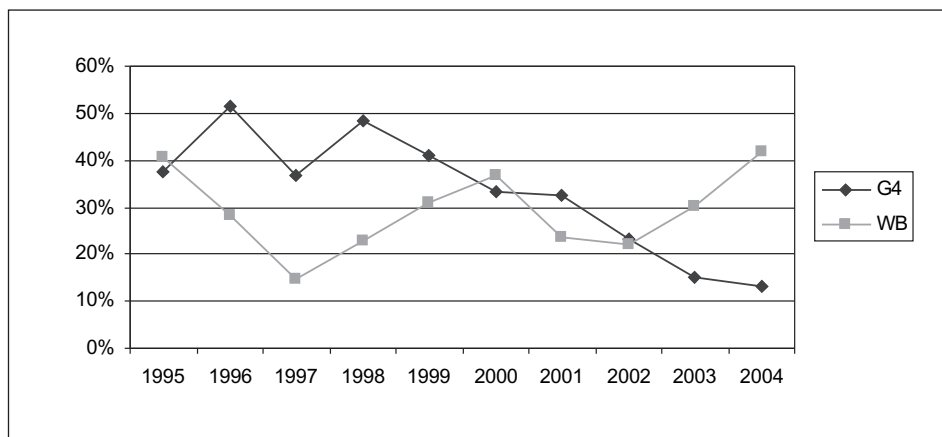


Tabelle 3: Verteilung der Fördervolumen (G-4 und WB) im Vergleich zur Verteilung der gesamten Neuinvestitionen 1995-2004 (in 1.000 €)

Dezil	G4			WB			Neuinvestitionen (OeNB)		
	Median	Summe	%	Median	Summe	%	Median	Summe	%
1	51	2.889	0,1%	73	3.790	0,0%	79	12.534	0,0%
2	194	10.067	0,2%	272	14.269	0,2%	194	32.291	0,1%
3	320	17.375	0,4%	573	28.790	0,3%	378	62.992	0,2%
4	581	31.486	0,7%	1.090	56.785	0,6%	698	116.442	0,4%
5	945	50.978	1,2%	2.000	94.235	1,1%	1.255	202.942	0,7%
6	1.500	84.194	2,0%	3.000	151.959	1,7%	1.964	323.858	1,2%
7	2.798	150.159	3,5%	5.250	269.776	3,0%	3.236	544.246	2,0%
8	4.715	260.196	6,1%	10.000	490.826	5,5%	5.862	992.502	3,7%
9	10.901	632.675	14,8%	20.348	1.068.655	12,0%	12.796	2.122.254	7,8%
10	43.454	3.028.107	70,9%	87.207	6.702.239	75,5%	45.225	22.687.561	83,7%
Insgesamt	1.216	4.268.125	100,0%	2.547	8.881.324	100,0%	1.533	27.097.623	100,0%

3.2 Die Verteilung der Förderfälle

Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Neuinvestitionen in der Periode 1995-2004 sowie die Verteilung der Förderfälle, geordnet nach deren Förderhöhe. Dabei zeigt sich, dass die unteren 50% aller Neuinvestitionen nur für 1,4% des gesamten Investitionsvolumens zeichneten, während das oberste Dezil knapp 84% des gesamten Investitionsvolumens tätigte.¹¹ Die Ungleichheiten in der Verteilung der Förderfälle sind ähnlich krass. Während bei den Beteiligungsgarantien die untersten 50% aller Fälle nur 2,6% des Haftungsvolumens erhielten und bei den Wechselbürgschaften dies 2,2% ausmachte, so erhielt das oberste Dezil 70,9% bzw. 75,5% des Haftungsvolumens. Der Median pro Förderfall für das unterste Dezil machte 51.000 € bzw. 73.000 € aus, hingegen betragen diese Werte im obersten Dezil 43,4 Mio. € bzw. 87,2 Mio. €! Die Relation der Medianwerte zwischen unterstem und oberstem Dezil betrug somit für beide Programme beinahe 1:1000! Es zeigt sich auch, dass die ungleiche Verteilung bei den Wechselbürgschaften noch deutlicher ausfällt als bei den G-4-Förderungen.

Mittels dieser Daten kann auch eine Lorenzkurve ermittelt werden, welche die Ungleichheit der Verteilung verdeutlicht (vgl. Abb. 3). Auf der horizontalen Achse sind dabei alle Förderfälle aufgetragen (insgesamt 1.010 Fälle), geordnet entsprechend der Höhe des Fördervolumens. Auf der vertikalen Achse sind die kumulierten Fördermittel (insgesamt 13,15 Mrd. €) aufgetragen. Somit kann anhand dieser Abbildung abgelesen werden, dass z. B. die untersten $\frac{3}{4}$ aller Förderfälle nur 10% des gesamten Fördervolumens auf sich vereinigten. Oder umgekehrt, das oberste Viertel aller Fälle zeichnet für 90% des gesamten Fördervolumens! Diese Daten zeigen zwar deutlich die extreme Konzentration der Internationalisierungs-Instrumente, diese Konzentration entspricht jedoch auch der extremen Konzentration auf Seiten der Neuinvestitionen.

Berechnet man für G-4 Förderungen und Wechselbürgschaften getrennt die Gini-Koeffizienten für die einzelnen Jahre (vgl. Tab. 4), so zeigt sich, dass der Koeffizient für beide Programme mit 0,81 (G-4) bzw. 0,83 (WB) extrem hohe Werte aufweist. Diese hohen Werte ergeben sich insbesondere durch hohe Fördersummen für einige wenige Großprojekte. So bezogen die Top-30 Projekte der Bundesgarantie 58,3% aller Fördervolumina, während die Top-30 Wechselbürgschaftsfälle sogar 65,9% aller Fördervolumina auf sich vereinigten.

Abbildung 3: Die Verteilung der Fördervolumina (G-4 und Wechselbürgschaft) dargestellt anhand einer Lorenzkurve 1995-2004

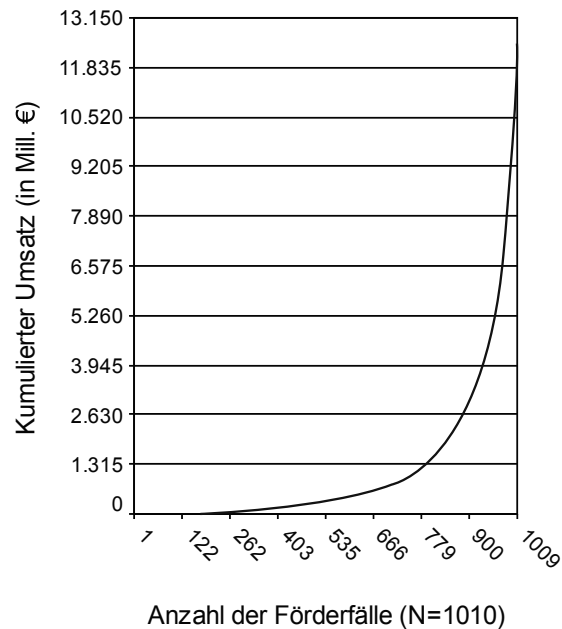


Tabelle 4: Gini-Koeffizienten für G-4 und Wechselbürgschaften 1995-2004

Jahr	G4		WB	
	Gini	Anzahl	Gini	Anzahl
1995	0,70	58	0,73	63
1996	0,66	66	0,75	36
1997	0,74	58	0,71	23
1998	0,79	72	0,73	34
1999	0,79	66	0,82	50
2000	0,82	56	0,84	62
2001	0,84	56	0,76	41
2002	0,86	40	0,78	38
2003	0,70	29	0,86	57
2004	0,79	25	0,76	80
Insgesamt	0,81	526	0,83	484

3.3 Die G-4-Förderungen

3.3.1 Die Regionalstruktur

Tabelle 5 stellt die regionale Struktur der G-4-Förderungen dar. Dabei wurden insgesamt sieben Ländergruppen unterschieden. Einerseits vier „westliche“ Staatengruppen: Deutschland, die EU-13, Schweiz sowie USA und Kanada; andererseits zwei „östliche“ Staatengruppen, die MOEL-5 (Ungarn, Slowenien, Tschechien, Slowakei und Polen) und eine „restliche osteuropäische Ländergruppe“ sowie eine Gruppe „restliche Welt“.

Tabelle 5: Verteilung der G-4-Förderungen nach Ländergruppen 1995-2004

	MOEL-5	Rest Osteuropa	Rest Welt	Gesamt
	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil
1995	80,8%	6,0%	13,2%	100,0%
1996	65,2%	9,6%	25,2%	100,0%
1997	84,0%	10,1%	5,9%	100,0%
1998	51,9%	28,4%	19,7%	100,0%
1999	35,5%	36,8%	27,7%	100,0%
2000	18,5%	45,6%	35,9%	100,0%
2001	4,9%	54,1%	41,0%	100,0%
2002	5,1%	88,4%	6,5%	100,0%
2003	7,6%	89,8%	2,6%	100,0%
2004	.	98,5%	1,5%	100,0%
Gruppe insgesamt	31,4%	49,3%	19,3%	100,0%

Da, wie bereits erwähnt, durch die Beteiligungsgarantie typischerweise nur alle Staaten außerhalb der OECD sowie die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, die Türkei, Mexiko und die Republik Korea abgedeckt sind, ist die so genannte „westliche“ Staatengruppe von diesen Förderungen ausgeschlossen. Innerhalb der Periode 1995-2004 entfielen 31,4% der Fördersumme auf die MOEL-5, auf die verbleibenden süd- und osteuropäischen Staaten entfielen 49,3% der Fördersumme. Die größten Fördersummen verzeichnete Kroatien (21,6%), Russland (13,5%), die Slowakei (9,8%), Tschechien (9,4%), Rumänien (7,0%), Ungarn (6,1%), Brasilien (7,6%) sowie China (5,4%).

Innerhalb dieser drei Staatengruppen zeigt sich, dass in den Jahren 1995-1998 das Gros der Förderungen auf die unmittelbaren östlichen Nachbarstaaten Österreichs entfiel. Mit zunehmender politischer Stabilität dieser Staaten ging deren Anteil stark zurück. Mächte deren Anteil im Jahre 1995 noch 80,8% der Fördersumme aus, so ging dieser kontinuierlich zurück, und im Jahre 2004 erhielt keine einzige Investition in diesen fünf nunmehrigen EU-Ländern eine Beteiligungsgarantie. Ab 1999 verzeichneten die Länder der „restlichen osteuropäischen Ländergruppe“ die höchsten Anteile an den G-4-Förderungen. In den Jahren 2002-2004 wurden nahezu ausschließlich diese Länder (v. a. Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Russland) mit G-4-Förderungen bedacht.

3.3.2 Die Branchenstruktur

Die sektorale Verteilung der G-4-Förderungen unterstreicht die Dominanz des Finanzsektors mit knapp 50% des gesamten Fördervolumens (vgl. Tab. 6). Dieser Sektor ist sicherlich einzigartig. Quantitativ an zweiter Stelle, jedoch mit großem Abstand, folgt der unternehmensbezogene Dienstleistungssektor. In dieser Kategorie sind auch österreichische Holding-Gesellschaften enthalten. Innerhalb des sekundären Sektors ist mit 8,5% der Sektor Papier, Druck und Verlag der wichtigste Sektor. Alle anderen Branchen haben nur relativ geringe Anteilswerte.

3.3.3 Die Top-30 Förderfälle

Auf nur 30 Förderfälle entfielen 58,3% des gesamten Fördervolumens. Dabei zeigt sich sehr deutlich, dass diese Ausfallhaftung für politische Risiken extrem durch den Finanzsektor dominiert wird. 23 Förderfälle der Top-30 kamen Auslandsinvestitionen im Finanzsektor zu Gute, der Großteil davon für Investitionen in Kroatien. In Kroatien hielten Ende 2005 alleine die vier größten österreichischen Banken (RZB, BA-CA, Erste, Hypo-Alpen-Adria) einen Marktanteil von 57,3%.¹² Österreich war Ende 2005 auch der größte ausländische Investor in Kroatien. Auch in Tschechien, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien und Russland wurden die Investitionen des Finanzsektors stark durch die G-4 gesichert. Es ist offensichtlich, dass der Expansionskurs österreichischer Banken in Mittel- und Osteuropa durch die Tätigkeit der OeKB kräftig unterstützt wurde.¹³ Studien zeigen zwar, dass der Bankensektor bei der Akquirierung neuer Märkte tatsächlich eine Schlüssel- und Pionierrolle übernimmt und somit risikoreicher agiert als die im Anschluss folgenden Direktinvestition des industriellen Sektors, aber es ist andererseits auch mehrfach dokumentiert, dass der Bankensektor gerade in der Frühphase der Direktinvestition sehr hohe Erträge erzielte.¹⁴

Tabelle 6: Verteilung der G-4-Förderungen nach Branchen 1995-2004 (in 1.000 €)

<i>Branchen</i>	Summe	%-Anteil
Bergbau und Energie	14.264	0,3%
Nahrungs- und Genussmittel	21.536	0,5%
Textilwaren, Bekleidung, Leder	31.651	0,7%
Holz	16.528	0,4%
Papier, Verlagsw., Druckerei	361.219	8,5%
Chemie, Gummi, Mineralöl	81.740	1,9%
Glas, Steinwaren	143.469	3,4%
Metall	42.048	1,0%
Maschinenbau	53.840	1,3%
Elektrotechnik, Optik	197.122	4,6%
Fahrzeugbau	2.140	0,1%
Möbel, Sportgeräte, Recycling	5.279	0,1%
Bauwesen	179.738	4,2%
Handel	166.591	3,9%
Hotels, Gaststätten	18.895	0,4%
Verkehr, Nachrichten	96.468	2,3%
Kredit, Versicherungen	2.126.618	49,8%
Unternehmensbez. Dienste	689.314	16,2%
Sonstige Dienstleistungen	19.666	0,5%
Gesamt	4.268.126	100,0%

Regional wird nochmals die extreme Orientierung auf Mittel- und Südosteuropa gut dokumentiert. Nur vier der insgesamt dreißig geförderten Investitionen wurden in Übersee getätigt (Brasilien, China). Auch dies spiegelt das generelle Muster der Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft gut wider.

3.4 Die Grundstruktur der Wechselbürgschaft

3.4.1 Die Regionalstruktur

Regional gesehen entfallen in der Periode 1995-2004 mehr als 40% der WB-Absicherungen auf die EU-14 (davon 10,6% auf Deutschland), 18,2% auf die USA und Kanada sowie 23,7% auf die MOEL-5 (vgl. Tab.

Tabelle 7: Verteilung der WB-Förderungen nach Ländergruppen 1995-2004

	Deutschland	EU-13	Schweiz	USA, CAN	MOEL-5	Rest Osteuropa	Rest Welt	Gesamt
	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil	%-Anteil
1995	44,0%	18,2%	0,8%	1,7%	35,0%	0,0%	0,4%	100,0%
1996	9,9%	12,6%	.	0,6%	75,7%	0,5%	0,7%	100,0%
1997	28,8%	49,5%	.	1,8%	14,0%	3,0%	3,0%	100,0%
1998	4,4%	25,1%	.	0,9%	39,4%	3,4%	26,8%	100,0%
1999	0,6%	33,9%	0,0%	28,6%	25,0%	1,8%	10,0%	100,0%
2000	4,4%	36,5%	0,0%	28,0%	26,0%	1,4%	3,7%	100,0%
2001	8,4%	23,7%	13,3%	1,2%	43,5%	0,6%	9,3%	100,0%
2002	12,0%	46,1%	.	23,7%	12,4%	3,8%	2,0%	100,0%
2003	21,7%	33,6%	0,2%	34,2%	7,3%	2,5%	0,5%	100,0%
2004	7,1%	30,8%	2,0%	0,6%	19,7%	7,5%	32,3%	100,0%
Gruppenanteil	10,6%	32,0%	1,8%	18,2%	23,7%	3,0%	10,8%	100,0%

7). Die „West-Lastigkeit“ der Wechselbürgschaft unterscheidet sich somit klar von der „Ost-Lastigkeit“ der Bundesgarantie (vgl. Tab. 5).

Betrachtet man die Jahre im Einzelnen, so zeigt sich seit 1999 ein sehr starker Anstieg der WB-Förderungen. Das regionale Muster ist hingegen von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich. Relativ konstant blieben in der Periode 1999-2004 lediglich die Fördervolumina für die EU-13 sowie für die MOEL-5. Hingegen zeigen sich für Deutschland, die USA und Kanada sowie die restliche Ländergruppe nahezu erratische Schwankungen. Auch dies ist – wie noch im Einzelnen zu dokumentieren ist – vor allem das Ergebnis von einzelnen „Großprojekten“. Die Ländergruppe „restliches Osteuropa“ erhält – im Gegensatz zu den G-4-Förderungen – nahezu keine Wechselbürgschaften.

Tabelle 8: Verteilung der WB-Förderungen nach Branchen 1995-2004 (in 1.000 €)

<i>Branchen</i>	Summe	%-Anteil
Bergbau und Energie	393.800	4,4%
Nahrungs- und Genussmittel	82.351	0,9%
Textilwaren, Bekleidung, Leder	10.781	0,1%
Holz	16.526	0,2%
Papier, Verlagsw., Druckerei	174.770	2,0%
Chemie, Gummi, Mineralöl	633.726	7,1%
Glas, Steinwaren	90.481	1,0%
Metall	178.277	2,0%
Maschinenbau	120.429	1,4%
Elektrotechnik, Optik	435.051	4,9%
Fahrzeugbau	26.493	0,3%
Möbel, Sportgeräte, Recycling	10.918	0,1%
Bauwesen	204.107	2,3%
Handel	1.557.326	17,5%
Hotels, Gaststätten	945	0,0%
Verkehr, Nachrichten	559.565	6,3%
Kredit, Versicherungen	1.151.311	13,0%
Unternehmensbez. Dienste	3.083.826	34,7%
Sonstige Dienstleistungen	150.644	1,7%
Gesamt	8.881.324	100,0%

3.4.2 Die Branchenstruktur

Wesentlich deutlicher als bei den G-4-Förderungen dominieren bei den Wechselbürgschaften die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, welches im Wesentlichen Holding-Gesellschaften sind, das Gesamtbild (34,7%). Beträchtliche Wechselbürgschaften erhalten auch der Handel (17,5%), der Finanzsektor (13,0%), Chemie (7,1%) sowie Verkehr und Nachrichten (6,3%).

3.4.3 Die Top-30 Wechselbürgschaftsempfänger

Die Aufstellung der Top-30 Wechselbürgschaftsempfänger zeigt vor allem eine starke Präsenz der Holding-Gesellschaften. Darüber hinaus sind auch der Finanzsektor, der Handel sowie der Chemiesektor prominent vertreten. Die Länderstruktur reicht von den USA über die EU bis zu den Cayman Inseln (1999 im Finanzsektor)!

Generell zeigt sich bei der Wechselbürgschaft, dass diese Fälle breit über Branchen und Länder gestreut sind. Während die G-4-Förderung politische Risiken abdeckt und deshalb bei der Expansion österreichischer Banken und Unternehmen in MOE greift, geht es bei der Wechselbürgschaft um eine indirekte finanzielle Unterstützung in der Form von günstigen Krediten. Diese sind regional als auch sektoral breit gestreut.

Im folgenden Kapitel werden nun die Beschäftigungs- sowie Lohn- und Ertragseffekte näher untersucht.

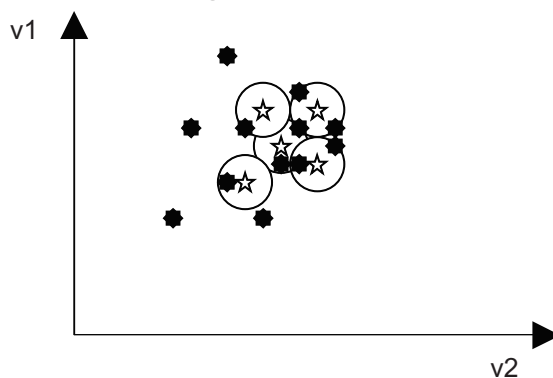
4. Die Auswirkungen von Beteiligungsgarantie und Wechselbürgschaft auf Beschäftigung, Löhne und Erträge

4.1 Ökonometrische Methode

Die in dieser Studie verwendete Methode basiert auf der Annahme, dass Investitionsentscheidungen im Ausland endogener Natur sind. Dies bedeutet, dass Unternehmen, die z. B. einen höheren Exportanteil aufweisen, eine höhere allgemeine Investitionsquote haben oder einer bestimmten Rechtsform entsprechen, letztendlich auch eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, eine ausländische Direktinvestition zu tätigen. Daraus folgt, dass auch der Erhalt einer Beteiligungsgarantie bzw. Wechselbürgschaft abhängig ist von den Charakteristika des Unternehmens. Aufgrund dieser Ausgangslage würde ein einfacher Vergleich der Inlandsentwicklung dieser Unternehmen mit inländischen Unternehmen ohne aktive Direktinvestition zu einer Über- oder Unterschätzung des jeweiligen Effektes führen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird im folgenden Untersuchungsschritt ein so genanntes *Matching*-Verfahren angewendet.¹⁵

Das *Matching*-Verfahren versucht anhand eines eindimensionalen Wahrscheinlichkeitsparameters die Homogenität in der Stichprobe zu gewährleisten. Die Ermittlung dieses Wahrscheinlichkeitsparameters erfolgt mittels ökonomischer Verfahren, in welchen die abhängige Variable die binäre Dummy für den Förderungserhalt (ja/nein) ist und die unabhängigen Variablen jene sind, von denen ein signifikanter Einfluss auf die Investitionsentscheidung und somit auch auf den Förderungserhalt erwartet wird. Anhand dieses eindimensionalen Wahrscheinlichkeitsparameters ist es möglich, geförderte und nicht geförderte Unternehmen mit weitgehend ähnlichen sonstigen Charakteristika (Umsatz, Beschäftigte, Region, Branche, Rechtsform etc.) zu vergleichen. Hierzu gibt es verschiedene Verfahren.¹⁶ Das hier verwendete Verfahren definiert für die Vergleichsgruppe all jene Beobachtungen, welche im Absolutwert der Abweichung einen kleineren Wert aufweisen als zuvor festgelegt. Im Fall der vorliegenden Untersuchung wurde die erlaubte maximale Abweichung des Wahrscheinlichkeitsparameters zwischen den Unternehmen mit bzw. ohne Förderungen auf 0,05 festgelegt. D. h. die Abweichung des Wahrscheinlichkeitsparameters, welcher aus den einzelnen Charakteristika resultiert, darf 5% nicht überschreiten. Dieses Verfahren ist schematisch in Abbildung 4 dargestellt. Die hellen „Sterne“ charakterisieren dabei jene Unternehmen, welche eine Investitionsgarantie bzw. Wechselbürgschaft erhalten haben; die dunklen „Sterne“ zeigen jene Unternehmen, welche keine erhalten haben. Durch die Festlegung der erlaubten Abweichung ergibt sich eine Sphäre, in der jene Beobachtungen liegen müssen, die für einen Vergleich zulässig sind. Diese Sphäre ist durch die Größe des Radius rund um das geförderte Unternehmen ersichtlich. Liegt eine Beobachtung außerhalb dieses Radius, dann wird dieses Unternehmen von dem Vergleich ausgeschlossen. Graphisch kann dieser Vergleich nur zweidimensional dargestellt werden ($v1$ und $v2$), effektiv bzw. ökonomisch erfolgt dieser Vergleich hingegen in mehr-dimensionaler Hinsicht ($v1$ bis v_n).

Abbildung 4: Das *Matching*-Verfahren



4.2 Stichprobencharakteristika

Für die in diesem Abschnitt durchgeführte Kausalanalyse wurden die Daten über die Wechselbürgschaften und Beteiligungsgarantien der OeKB mit dem Firmendatensatz der Arbeiterkammer Wien verknüpft. Um darüber hinaus den verschiedenen strukturbedingten Charakteristika der einzelnen Wirtschaftszweige Rechnung zu tragen, wurde die Analyse auf den industriellen Sektor begrenzt.¹⁷ Dies führt zwar zu einer starken Reduktion der ursprünglichen Anzahl an Fällen, die verbleibenden Beobachtungen enthalten jedoch wesentlich mehr Informationen über die Unternehmen als der Datensatz der OeKB und sind nun auf Basis der Firmencharakteristika sehr gut miteinander vergleichbar. Tabelle 9 zeigt den Datensatz, welcher für den weiteren Untersuchungsschritt verwendet wird.

Tabelle 9: Der Datensatz für das *Matching*-Verfahren: Förderfälle und Vergleichsgruppe

	Vergleichs- gruppe	G4	WB
Textil & Bekleidung	40	5	6
Holzbe- und -verarbeitung	18	2	2
Papier und Pappe	30	10	7
Druck- und Verlag	23	0	0
Chemie- und Kunststoff	74	15	8
Steine, Erde, Glas u. sonst Sachgüter	44	4	3
Metall (Erzeugung u. Bearbeitung)	192	34	24
Elektro	85	7	8
Insgesamt	506	77	58

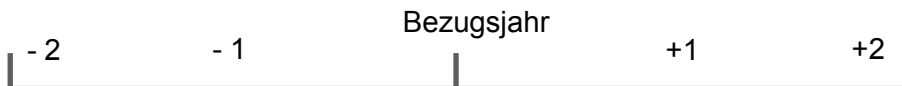
Aufgrund dieses Verfahrens sowie aufgrund der Beschränkung auf den industriellen Sektor finden sich nun nur noch 77 Beteiligungsgarantie-Fälle und 58 Wechselbürgschafts-Fälle. Insgesamt verblieben somit wesentlich weniger Fälle, jedoch mit wesentlich umfassenderer Information zur Firmencharakteristik. Der Datensatz der Arbeiterkammer, welcher als Vergleichsgruppe verwendet wird, umfasst insgesamt 506 Unternehmen.

Zur korrekten Anwendung des *Matching*-Verfahrens wurde für jede Firma und jedes Jahr ein Mittelwert der entsprechenden Firmencharakteristika über einen zweijährigen Zeitraum vor bzw. nach dem jeweiligen Jahr gebildet (siehe Abb. 5). Kam es im Bezugsjahr zum Erhalt einer Wechselbürgschaft bzw. Beteiligungsgarantie, so wurde diese Firma als eine behandelte Einheit (*treated unit*) vermerkt. Alle Beobachtungsjahre die-

ser Firma außerhalb des zweijährigen Zeitraums vor bzw. nach Erhalt der Förderung wurden nicht berücksichtigt.¹⁸ Analog wurden Datensätze für Unternehmen der Vergleichsgruppe erstellt.

Um weiters auch noch den Effekt eines einzelnen Förderungserhalts mit jenem eines zwei- oder mehrfachen Förderungserhalts vergleichen zu können, wurden sowohl Unternehmen mit ausschließlich einer Förderung in der Periode danach als auch mit zwei oder mehreren Förderungen in der Periode danach unterschieden.¹⁹ Dies führte somit zu drei *Treatment*-Variablen, wobei theoretisch die Summe aus ein- bzw. zwei- und mehrfacher Behandlung den Effekt der allgemeinen *Treatment*-Variable ergeben sollte. Der Grund, warum dies weitgehend nicht der Fall ist, liegt einerseits in Rundungsdifferenzen, andererseits in der Form der Festlegung der Kontrollgruppe.

Abbildung 5: Erstellung des Panels



4.3 Welche Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Erträge lassen sich erwarten?

Bei allen in der Analyse untersuchten Variablen handelt es sich um erste Differenzen und nicht um Niveaus. Der Vorteil dieser Methode liegt darin, dass makroökonomische Effekte als auch zeitinvariante Firmeneffekte dadurch eliminiert werden. In Kombination mit der oben beschriebenen *Matching*-Methode können somit die kausalen Effekte einer Beteiligungsgarantie bzw. Wechselbürgschaft auf die untersuchten Variablen (Beschäftigung, Löhne etc.) gut bestimmt werden. Darüber hinaus wurde für alle Variablen (mit Ausnahme der binären Dummies) eine logarithmische Transformation durchgeführt, was es im Falle der im Anhang inkludierten Ergebnisse erlaubt, die dort angeführten Werte auf sehr einfache Weise in Prozentwerte umzurechnen.²⁰

Im Folgenden werden die Auswirkungen einer Beteiligungsgarantie bzw. einer Wechselbürgschaft auf folgende fünf Variablen untersucht: Beschäftigung, Löhne, Gehälter, Produktivität und Cashflow.

- Beschäftigung ist definiert als die Gesamtanzahl von Arbeitern und Angestellten in einem Unternehmen. Der zu erwartende Effekt hängt stark vom Investitionsmotiv ab. Handelt es sich eher um eine Markterweiterung, sollte der Beschäftigungseffekt positiv sein; handelt es sich um eine Investition wegen Kostenreduktion, so ist eher mit einem negativen Effekt zu rechnen. Da in der Praxis Direktinvestitionen sowohl

aus Kostenmotiven als auch aus Marktmotiven durchgeführt werden, ist diese dichotome Klassifikation häufig nicht möglich. Der zu erwartende Effekt bleibt somit unbestimmt.²¹

- Löhne sind definiert als Quotienten von Lohnsumme und Anzahl der Lohnempfänger, und Gehälter sind definiert als Quotienten von Gehaltssumme und Anzahl der Gehaltsempfänger. Für beide Gruppen ist wieder das zugrunde liegende Investitionsmotiv der Direktinvestition ausschlaggebend. Im Falle einer Markterweiterung ist wiederum ein positives Vorzeichen zu erwarten, im Fall der Kostenreduktion eher ein negatives. Dabei zeigen mehrere Studien, dass insbesondere hinsichtlich der Qualifikation unterschiedliche Effekte zu erwarten sind; bei höher qualifizierten Arbeitskräften sollten die Lohn- und Gehaltseffekte deutlich positiver ausfallen als bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften. Da in dieser Hinsicht die Gruppe der Arbeiter (Löhne) und noch mehr jene der Angestellten (Gehälter) sehr heterogen sind, so sind auch hier die erwarteten Effekte nicht eindeutig.
- Die Produktivität wird in der Form Wertschöpfung je Beschäftigten berechnet. Die Produktivität sollte positiv mit dem Erhalt einer Beteiligungsgarantie bzw. Wechselbürgschaft korreliert sein, insbesondere wenn durch die Direktinvestition Teile der Fertigungsschritte ausgelagert werden und somit die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens gestärkt wird.
- Der bereinigte Cashflow misst die Profitabilität des Unternehmens und wird berechnet als Quotient von Cashflow und Umsatz. Die erwarteten Auswirkungen der beiden Instrumente G-4 und Wechselbürgschaft auf den Cashflow sollten positiv sein, da die Unternehmen dadurch eine Risiko- und Kostenreduktion erzielen können.

4.4 Ergebnisse

Um den erwartungsgemäß unterschiedlichen Investitionsmotiven gerecht zu werden, wurde die Untersuchung für Wechselbürgschaften bzw. Beteiligungsgarantien getrennt vorgenommen. Darüber hinaus wurde die Analyse auch auf Industrieebene durchgeführt, wobei hier auf die Unterscheidung zwischen Ein- bzw. Mehrfachförderung verzichtet werden musste, da die vorhandene Anzahl an Beobachtungen zu gering war. Dies ist auch der Grund, warum manche Industriezweige ausgeschieden werden mussten. Die im Folgenden gewählte Präsentation der Ergebnisse veranschaulicht den Einfluss der Beteiligungsgarantien und Wechselbürgschaften ausschließlich in qualitativer Form. Dabei sind immer nur die Vorzeichen jener Koeffizienten dargestellt, welche auch signifikante Werte aufweisen. Eine quantitative Darstellung der Ergebnisse befindet sich in detaillierter Form im Anhang.

4.4.1 Die Ergebnisse für die Fertigungsindustrie insgesamt

In Tabelle 10 sind die kausalen Effekte der Beteiligungsgarantien auf die beschriebenen Variablen abgebildet. Der kausale Effekt der G-4 auf das Beschäftigungswachstum ist im Allgemeinen nicht feststellbar. In der vierjährigen Periode ist sogar ein negativer Effekt auf die Beschäftigung festzustellen. Im Bereich der Löhne hingegen ist weitgehend ein positiver Effekt zu erkennen, sowohl für den Bereich der Einfachförderungen als auch für den Bereich der Mehrfachförderungen. Die Auswirkungen auf die Gehälter sind ebenfalls eher positiv, allerdings nicht so klar wie bei den Löhnen. Die Auswirkungen der Beteiligungsgarantien auf die Produktivität sind eher vernachlässigbar. Für den Cashflow ist eher ein positiver Effekt feststellbar.

Tabelle 10: Effekte der Beteiligungsgarantie auf Beschäftigung, Löhne und Erträge

	nach 2 Jahren		Förderung	nach 4 Jahren		Förderung
	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung		Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	
Beschäftigung						-
Löhne	+	+	+		+	+
Gehälter	+	-		+		+
Produktivität		+				
Cashflow		+	+			+

Tabelle 11: Effekte der Wechselbürgschaft auf Beschäftigung, Löhne und Erträge

	nach 2 Jahren		Förderung	nach 4 Jahren		Förderung
	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung		Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	
Beschäftigung		+		+		
Löhne	+	+	+	+		+
Gehälter	+		+			+
Produktivität						-
Cashflow					+	+

Bereits diese Resultate zeigen, dass die Ergebnisse teilweise relativ heterogen sind und mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden müssen. Generell kann – mit einiger Vorsicht – konstatiert werden, dass es durch die G-4 keine Auswirkungen auf die Beschäftigung gibt, dass aber eher positive Lohn- und Gehaltseffekte sowie wie auch positive Ertrags-effekte festzustellen sind.

Auch bei den Wechselbürgschaften (vgl. Tab. 11) kann für das Beschäftigungswachstum nur ein gering positiver Effekt festgestellt werden. Hingegen zeigt sich für die Lohn- und Gehaltsentwicklung wiederum ein positiver Effekt, sowohl für den zweijährigen Zeitraum als auch für den vierjährigen Zeitraum. Auch die Auswirkungen auf die Gehälter sind teilweise positiv. Hinsichtlich der Produktivität zeigen sich für die Wechselbürgschaft keine Effekte bzw. einmal – für die Förderungen insgesamt für die vierjährige Beobachtung – sogar negative Effekte. Dies ist doch überraschend. Die Auswirkungen auf den Cashflow sind hier nur in der langen Frist (vierjährige Periode) positiv.

4.4.2 Die Ergebnisse für einzelne Industriebranchen

Im Bereich der Beschäftigung sind positive Effekte einzig und allein im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie feststellbar, wohingegen ein negatives Wachstumsdifferential im zweijährigen Intervall für die Elektroindustrie feststellbar ist. Im vierjährigen Intervall ist zusätzlich auch noch für die Metall erzeugende bzw. bearbeitende Industrie ein negativer Beschäftigungseffekt feststellbar.

Die Entwicklung der Löhne ist im zweijährigen Intervall nur für die Metall erzeugende bzw. bearbeitende Industrie messbar positiv, für die Gehälter kann nur in der Textil- und Bekleidungsindustrie ein positiver Effekt ge-

Tabelle 12: Effekte der Beteiligungsgarantie auf Beschäftigung und Löhne nach Industriesektoren

		Textil und Bekleidung	Papier und Pappe	Chemie und Kunst- stoff	Metall- erzeugung und -bear- beitung	Elektro
2 Jahre	Beschäftigung					-
	Löhne				+	
	Gehälter	+				
4 Jahre	Beschäftigung	+			-	-
	Löhne	+				+
	Gehälter	+	+			+

Tabelle 13: Effekte der Wechselbürgschaften auf Beschäftigung und Löhne nach Industriesektoren

		Textil und Bekleidung	Papier und Pappe	Chemie und Kunst- stoff	Metall- erzeugung und -bear- beitung	Elektro
2 Jahre	Beschäftigung					
	Löhne	+		+	+	
	Gehälter					
4 Jahre	Beschäftigung	+				
	Löhne			+		+
	Gehälter			+	+	

messen werden. Im vierjährigen Betrachtungsintervall verzeichnet neben der Textilindustrie zusätzlich auch noch die Elektroindustrie positive Lohn- und Gehaltseffekte. Im Bereich der Gehälter trifft dies neben den bisher erwähnten auch noch auf die Papierindustrie zu.

Die Effekte der Wechselbürgschaften sind zwar durchwegs von schwächerem Signifikanzniveau, jedoch – soweit signifikant – durchwegs positiv. Im Bereich der Löhne trifft dies auf die Textil-, die Chemie- und die Metallindustrie für das zweijährige Intervall zu, für das vierjährige Intervall nur mehr für die Chemie- und Elektroindustrie. Für die Chemie und Kunststoffindustrie und für die Metallindustrie kann ein positiver Effekt auch für das Gehaltswachstum festgestellt werden. Ein positiver Effekt für die Beschäftigung liegt nur in der Textilindustrie vor.

4.4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zunächst muss hier festgehalten werden, dass die Ergebnisse stark inhomogen sind. Insbesondere zeigt sich dies auf der Industrieebene. Insgesamt kommt es durch Beteiligungsgarantien und Wechselbürgschaften zu eher positiven Entwicklungen bei Löhnen, Gehältern und Gewinnen, nicht jedoch in Bezug auf die Beschäftigung in diesen Unternehmen. Ebenfalls keine Effekte zeigen sich hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung. Blickt man darüber hinaus noch auf die im Anhang angeführten detaillierten Resultate, dann kann man erkennen, dass die positiven Effekte zum Teil über die Zeit abnehmen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Effekte einem längeren Zeitpfad folgen als dem hier beobachteten und es durchaus noch zu weiteren Reduktionen kommen kann.

5. Resümee der Studie sowie wirtschaftspolitische Konsequenzen

Mit der Beteiligungsgarantie (G-4) für die Haftungsübernahme von politischen Risiken sowie mit den Wechselbürgschaften (WB) zur Reduktion von wirtschaftlichen Risiken durch Reduktion der Kreditkosten liegen in Österreich zwei WTO-konforme Fördermaßnahmen vor, welche die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft unterstützen sollen. Die beiden Maßnahmen werden durch den Bund garantiert und durch die Österreichische Kontrollbank (OeKB) ausgeführt. Deklarierte Ziele der beiden Maßnahmen sind neben einer Verbesserung der Leistungsbilanz die Förderung der gesamtwirtschaftlichen, ökologischen sowie beschäftigungspolitischen Entwicklung (Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz 1981; Ausfuhrförderungsgesetz 1981). Ein beim Bundesministerium für Finanzen konstituierter, paritätisch besetzter Beirat prüft die eingebrachten Anträge und gibt Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen ab. Das Antragsvolumen hat sich in den letzten Jahren sowohl aufgrund der starken Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft als auch aufgrund der Lukrativität dieser beiden Maßnahmen, welche auch durch den Hausbankensektor intensiv beworben werden, stark erhöht.

Die vorliegende Studie hat versucht, die verfügbaren Daten der beiden Maßnahmen hinsichtlich der oben angeführten Kriterien zu prüfen und kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Insgesamt weisen die in Österreich agierenden multinationalen Unternehmen (MNU) einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsbilanz auf. Der Beitrag der in österreichischem Besitz befindlichen Unternehmungen ist dabei deutlich höher als jener der ausländischen MNU. Da jedoch alle in Österreich tätigen Unternehmen, unabhängig von deren Eigentumsverhältnissen, gleichermaßen Anspruch auf beide Förderinstrumentarien haben, sollte hier in Zukunft eine entsprechend genauere Evaluierung durchgeführt werden.
- Die Konzentration des gesamten Fördervolumens ist sowohl bei den Beteiligungsgarantien als auch bei den Wechselbürgschaften enorm, entspricht jedoch der Verteilungskonzentration der gesamten Neuinvestitionen im Untersuchungszeitraum. Da jedoch bei beiden Maßnahmen 58% (G-4) bzw. 66% (WB) der gesamten Fördersumme auf nur je 6% der Förderfälle entfielen, so ist es nahe liegend, dass insbesondere die Anträge dieser Großinvestoren eingehender als bisher auch hinsichtlich deren beschäftigungspolitischen und ökologischen Implikationen evaluiert werden sollten.
- Die Übernahme der Haftung von politischen Risiken (G-4) wurde im Untersuchungszeitraum insbesondere durch Direktinvestoren in Mittel- und Osteuropa (MOE) in Anspruch genommen. Dabei war der

Finanz- und Versicherungssektor der alles überragende Antragsteller. Auf diesen Sektor entfielen 49,8% der Haftungssumme. Von den größten 30 Förderfällen kamen 23 aus diesem Sektor. Obwohl diesem Sektor bei der Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft in MOE eine Art Pionierrolle für den nachfolgenden Direktinvestitionen der Industrie zukommt, so zeichnet er sich – insbesondere in MOE – auch durch eine hervorragende Ertragslage aus. In Zukunft sollte bei der Prüfung derartiger Anträge zumindest diesem Aspekt entsprechende Bedeutung zukommen.

- Die Nachfrage nach Wechselbürgschaften hat sich sowohl in der Untersuchungsperiode, darüber hinaus aber noch stärker in den beiden vergangenen Jahren 2005 und 2006, sehr stark erhöht. Die Streuung ist dabei sowohl über die Länder als auch über die Branchen relativ breit. Wechselbürgschaften bedeuten für den Kreditnehmer eine Kostenreduktion von rund 0,5-0,8 Prozentpunkten des Kredits. Bei einer Wechselbürgschaftssumme von 8,9 Mrd. € in der Untersuchungsperiode 1995-2004 machte dies immerhin eine direkte Kostenreduktion von 40-70 Mio. € aus. In der Kausalanalyse zeigt sich, dass Unternehmen mit Förderungen weder eine bessere Beschäftigungsentwicklung noch eine höhere Produktivitätszunahme aufweisen; allerdings liegen die Lohn- und Gehaltssteigerungen als auch die Cashflow-Quoten über dem Durchschnitt der nicht geförderten Betriebe. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass diese Unternehmen aufgrund ihrer günstigen Ertragslage sowohl höhere Löhne als auch höhere Gewinne erzielen. Die Kostenreduktion durch Wechselbürgschaften hat diese Entwicklung gefördert. Es ist daher durchaus möglich, dass durch Wechselbürgschaften häufig Mitnahmeeffekte erzielt werden. Auch dieser Aspekt sollte in Zukunft stärkere Beachtung finden.

Insgesamt soll hier abschließend festgehalten werden, dass zwar durch beide Maßnahmen die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft kräftig unterstützt wurde, dass jedoch die bisher gängige Evaluierung der Maßnahmen unzureichend war und viele Fragen offen ließ. Insbesondere die im Gesetz verbriefte Prüfung der Maßnahmen nach „gesamtwirtschaftlichen, ökologischen und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen“, die Prüfung auf Mitnahmeeffekte sowie eine kritische Diskussion hinsichtlich der starken Konzentration der Programme erfolgten bisher offenbar in unzureichendem Ausmaß. Gerade die Konzentration der Programme auf einige wenige Großunternehmen bzw. Großprojekte lässt es ratsam erscheinen, dass eben diese Projekte in Zukunft umfassender und breiter – auch *ex ante* – evaluiert werden. Darüber hinaus scheint eine regelmäßige *ex post*-Evaluierung zur Verbesserung der Maßnahmen ebenso unumgänglich zu sein. Die vorliegende Studie hofft einen kleinen Beitrag für Änderungen in diese Richtung gesetzt zu haben.

Anhang²²**Tabelle A1: Wertmäßige Effekte der Beteiligungsgarantie**

	nach 2 Jahren			nach 4 Jahren		
	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	Förderung	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	Förderung
Beschäftigung	0,006	0,009	0,006	-0,016	-0,011	-0,014*
Löhne	0,023***	0,013**	0,02***	0,01	0,026***	0,014***
Gehälter	0,014**	-0,012**	0,004	0,023***	-0,003	0,013***
Produktivität	0,003	0,02*	0,008	-0,015	0,009	-0,003
Cashflow	0,003	0,013***	0,007**	0,005	0,004	0,006**

Tabelle A2: Wertmäßige Effekte der Wechselbürgschaften

	nach 2 Jahren			nach 4 Jahren		
	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	Förderung	Einfach-Förderung	Mehrfach-Förderung	Förderung
Beschäftigung	0,006	0,039***	0,011	0,018*	-0,014	0,007
Löhne	0,019***	0,053***	0,024***	0,018***	0,0006	0,013**
Gehälter	0,010*	0,009	0,01**	0,009	0,007	0,009*
Produktivität	-0,015	0,02	-0,009	-0,009	-0,037	-0,019*
Cashflow	0,004	0,007	0,004	0,004	0,006**	0,005*

Tabelle A3: Wertmäßige Effekte der Beteiligungsgarantien nach Industriesektoren

		Textil und Bekleidung	Papier und Pappe	Chemie und Kunststoff	Metallerzeugung und -bearbeitung	Elektro
2 Jahre	Beschäftigung	0,15	-0,019	0,007	0,0002	-0,081***
	Löhne	0,021	0,012	0,006	0,029***	0,025
	Gehälter	0,026*	0,014	0,012	0,005	0,026
4 Jahre	Beschäftigung	0,093***	-0,007	-0,037	-0,053***	-0,096***
	Löhne	0,117***	-0,002	0,007	0,016	0,026*
	Gehälter	0,092***	0,017*	0,023	0,012	0,048*

Tabelle A4: Wertmäßige Effekte der Wechselbürgschaften nach Industriesektoren

		Textil und Bekleidung	Papier und Pappe	Chemie und Kunststoff	Metall-erzeugung und -bearbeitung	Elektro
2 Jahre	Beschäftigung	0,007	0,021	0,027	0,004	0,014
	Löhne	0,028**	0,004	0,032**	0,018**	0,070
	Gehälter	0,037	-0,00006	0,0005	0,012	0,026
4 Jahre	Beschäftigung	0,066***	0,011	0,012	-0,006	0,023
	Löhne	0,0002	0,013	0,023**	0,002	0,069***
	Gehälter	-0,016	-0,063	0,010*	0,020*	0,008

Literatur

- Altzinger, W., Austrian Intra-firm Trade with Central and Eastern Europe, in: Journal of International Relations and Development 3/4 (2000) 310-324.
- Altzinger, W.; Beer, E.; et al, Arbeitsplatzverlagerung nach Osteuropa?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 24/4 (1998) 475-502.
- Altzinger, W.; Petkova, I., Financial Investment in SEE (Sofia 2007).
- Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (Wien 1981).
- Ausfuhrförderungsgesetz (Wien 1981).
- Bellak, C., Effekte aktiver Direktinvestitionen im Ursprungsland (Wien 1993).
- Dell'Mour, R., Ergebnisse der Befragung 2004 und Entwicklung ausgewählter Indikatoren, Direktinvestitionen 2004 – Österreichische Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Österreich (OeNB, Wien 2006).
- Dunning, J., Multinational Enterprises and the Global Economy (Essex 1993).
- Frölich, M., Program Evaluation and Treatment Choice (Heidelberg 2003).
- Lipse, R. E., Home and Host Country Effects of FDI (=NBER Working Paper 9293, Washington, D. C., 2003).
- Oesterreichische Kontrollbank (OeKB), Geschäftsbericht 2006 (Wien 2006); <http://www.oebk.at/control/index.html?id=3321279>.
- Oesterreichische Kontrollbank, Auslandsinvestitionen – Bewährte Instrumente für Ihre Internationalisierung (Wien 2007); <http://www.oebk.at/bin/file.bin?id=2369026>.
- RaiffeisenZentralbank, CEE Banking Sector Report (Wien 2006).
- Rosenbaum, P. R.; Rubin, D. B., Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methodes That Incorporate the Propensity Score, in: The American Statistician 39/1 (1985) 33-38.

Anmerkungen

- ¹ Der vorliegende Artikel ist die überarbeitete Fassung einer Auftragsstudie für die AK Wien. Die Studie wurde 2006 erstellt und bei einer Podiumsdiskussion an der WU Wien im April 2007 einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Wir bedanken uns bei den Teilnehmern dieser Veranstaltung für die gute und konstruktive Diskussion sowie für zahlreiche Verbesserungsvorschläge. Insbesondere danken wollen wir Prof. Michael Landesmann für wertvolle Anregungen. Alle hier analysierten Daten wurden von der Oesterreichischen Kontrollbank (OeKB) zur Verfügung gestellt. Auch dafür danken wir herzlich. Danken wollen wir letztlich auch Rainer Kukula für die Aufbereitung von statistischen Daten sowie Prof. Dieter Gstach für wertvolle Hilfe bei der Einführung in das Programm R.
- ² Gesetzlich werden Bundesgarantien im Ausfuhrförderungsgesetz (AusFFG) geregelt und Wechselbürgschaften im Rahmen des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes (AFFG).
- ³ Die folgenden Ausführungen sind dem Informationsfolder der OeKB „Auslandsinvestitionen – Bewährte Instrumente für Ihre Internationalisierung“ entnommen: <http://www.oekb.at/bin/file.bin?id=2369026>.
- ⁴ Die Absicherung von wirtschaftlichen Risiken über das „Austria Wirtschaftsservice“ (AWS) wird in dieser Studie nicht untersucht. Das AWS ist insbesondere für die Förderung der Internationalisierung von Klein- und Mittelunternehmen zuständig. Vgl. dazu: <http://www.awsg.at/portal/media/1749.pdf>.
- ⁵ Bellak (1993); Altzinger, Beer, et al. (1998); Altzinger (2000); Lipsey (2003).
- ⁶ Dell'Mour (2006).
- ⁷ Weltweit wird geschätzt, dass MNU ca. 2/3 des gesamten Außenhandels tätigen.
- ⁸ Lipsey (2003).
- ⁹ Herzlichen Dank für diese Auswertung der Abteilung für Zahlungsbilanz an der OeNB, insbesondere Herrn Mag. Rene Dell-Mour.
- ¹⁰ In den Jahren 2005 und 2006 haben aufgrund der anhaltend hohen Auslandsinvestitionen sowie der boomenden Exportentwicklung die Anträge auf Bundesgarantien und Wechselbürgschaften derart stark zugenommen, dass im Juli 2007 durch eine Gesetzesnovellierung der Haftungsrahmen des Ausfuhrförderungsgesetzes (AusFFG) von 35 Mrd. € auf 45 Mrd. € aufgestockt wurde und jener des Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetzes (AFFG) von 30 Mrd. € auf 40 Mrd. €.
- ¹¹ Hier muss jedoch angemerkt werden, dass z. B. rein rechtliche Umgründungen ebenfalls als Neuinvestition gezählt werden. Dadurch kann sich eine starke Verzerrung in Richtung stärkerer Konzentration ergeben.
- ¹² RaiffeisenZentralbank (2006).
- ¹³ In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass alle großen österreichischen Banken mit (mehreren) Mandataren im Aufsichtsrat der OeKB vertreten sind (vgl. OeKB 2006).
- ¹⁴ Altzinger, Petkova (2007).
- ¹⁵ Rosenbaum, Rubin (1985).
- ¹⁶ Frölich (2003).
- ¹⁷ Die in der Folge verwendete Wirtschaftsklassifikation wurde dem Firmendatensatz der Arbeiterkammer angepasst und entspricht nun der Betriebssystematik 68.
- ¹⁸ Die Erstellung des vierjährigen Untersuchungsintervalls erfolgt in analoger Weise.
- ¹⁹ Da das Förderjahr selbst zur „Periode danach“ gezählt wird, so führt dies im zweijährigen Sample zu maximal drei Förderfällen, im vierjährigen Sample zu maximal fünf.
- ²⁰ Tab. A1 zeigt z. B., dass das Lohnwachstum bei jenen Unternehmen mit genau einer Förderung um 2,3% höher ist als bei nicht geförderten Unternehmen.

²¹ Dunning (1993).

²² Sofern Sterne in den nachfolgenden Tabellen angeführt sind, verweisen sie auf das Signifikanzniveau des jeweiligen Wertes. *= Signifikanz am 90 % Niveau, **=Signifikanz am 95%-Niveau, ***=Signifikanz am 99%-Niveau.

Zusammenfassung

Die Oesterreichische Kontrollbank (OeKB) förderte die Internationalisierung österreichischer Unternehmen erheblich. Zwischen 1995 und 2004 genehmigte sie Bundesgarantien (G-4) und Wechselbürgschaften (WB) in der Höhe von über 13 Mrd. €. Insgesamt wurden dabei über 1.000 Projekte gefördert. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die geförderten Unternehmen einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsbilanz leisteten. Die Konzentration des gesamten Fördervolumens war jedoch enorm. Auf nur 60 Unternehmen (6% der Förderfälle) entfielen 60% des Fördervolumens. Insbesondere der Finanz- und Versicherungssektor wurde bei seiner Internationalisierung in MOE durch die Bundesgarantien stark unterstützt. Die Nachfrage nach Wechselbürgschaften bedeutete für die Unternehmen insgesamt eine beträchtliche Kostenreduktion, welche sich sowohl in Form von höheren Erträgen als auch in Form von höheren Löhnen niederschlug. Positive Beschäftigungseffekte können nicht nachgewiesen werden. Insgesamt zeigt sich, dass zwar durch beide Maßnahmen die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft kräftig unterstützt wurde, dass jedoch die im Gesetz verbriefte Prüfung der Maßnahmen nach „gesamtwirtschaftlichen, ökologischen und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen“, die Prüfung auf Mitnahmeeffekte sowie die Diskussion hinsichtlich der starken Konzentration der Programme bisher nur unzureichend erfolgte und entsprechend intensiviert werden sollte.