
**Beirat für
Wirtschafts- und Sozialfragen**

Wirtschaftsstandort Österreich

Nr. 70, 1994

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder:

Fidelis Bauer
Günther Chaloupek
Johann Farnleitner
Christian Festa
Karl Haas
Georg Kovarik
Rupert Lindner
Werner Muhm
Günther Ofner
Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter
Johannes Schima
Bernhard Schwarz
Rudolf Strasser
Peter Traupmann
Wolfgang Tritremmel
Ernst Tüchler

Geschäftsführer:

Thomas Delapina
Werner Teufelsbauer

Ständige Experten:

Johanna Ettl
Gerhard Huemer
Helmut Kramer
Joachim Lamel
Josef Peischer

Assistent der Geschäftsführung:

Christian Miller

ISBN 90 14 66

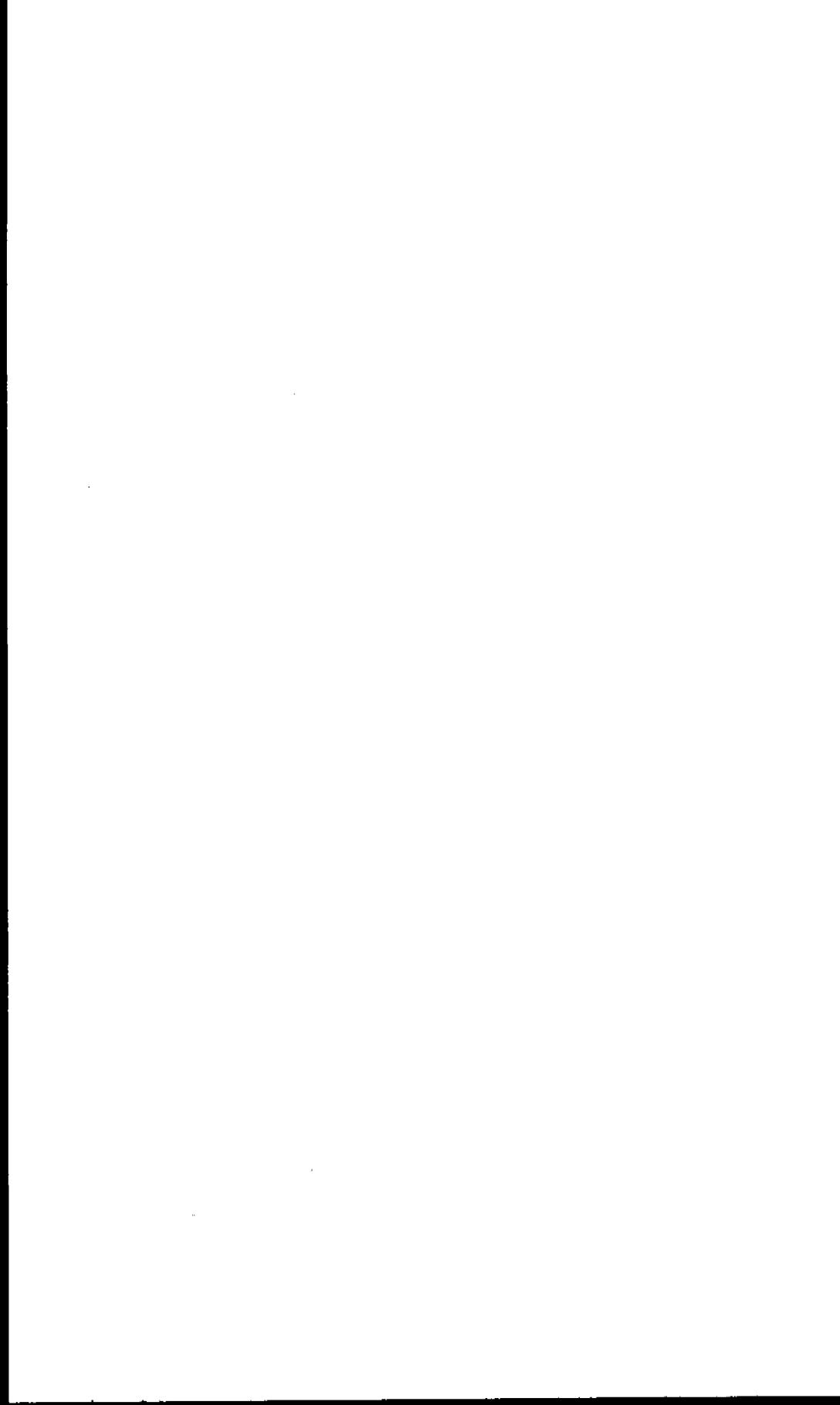
VORWORT

Österreichs Wirtschaft steht vor neuen Herausforderungen, die sich durch geänderte außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen ergeben. EWR, GATT, Ostöffnung sowie die EU-Integration werden die Wettbewerbssituation in vielen Bereichen verschärfen und die internationale Arbeitsteilung wesentlich ausweiten. Daraus ergeben sich neue Möglichkeiten wie auch erhebliche Risiken, aber gleichzeitig auch die Chance, die Position der österreichischen Wirtschaft in ihrer internationalen Umgebung nicht nur zu sichern, sondern auch auszubauen. Diese veränderte Situation veranlaßte den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, den „Wirtschaftsstandort Österreich“ einer genauen Analyse zu unterziehen und allfällige Empfehlungen für notwendige Änderungen daraus abzuleiten.

Eine Reihe von Faktoren bestimmen die Gunst oder Ungunst eines Standorts für wirtschaftliche Aktivitäten. Hinzu kommt, daß durch die zunehmende Verflechtung der internationalen Wirtschaft sowie durch die Beseitigung von Handelshemmnissen, Alternativen für die Situierung von Unternehmen angeboten werden. Österreich war und ist ein attraktiver Standort, nicht zuletzt aufgrund der geographischen Lage. Trotzdem oder gerade deshalb sind nunmehr die Verantwortungsträger aufgerufen, die Perspektiven der gegenwärtig notwendigen Anpassungen zu erkennen und daraus wirtschaftspolitische Schlüsse abzuleiten. Aufbauend darauf soll die Gestaltung der Rahmenbedingungen entsprechend den sich durch die Entwicklung ergebenden neuen Anforderungen vorgenommen werden.

Die Gestaltung von neuen Rahmenbedingungen, um die sich bietenden Chancen zu nützen, wird eine breite Konsensbereitschaft sowie viel Engagement über Parteigrenzen und Interessensgruppen hinweg bedürfen. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen war und ist auch heute eine Plattform, wo Lösungen zum Wohle aller Bevölkerungsgruppen gesucht und diskutiert werden. Ein herzliches Dankeschön gilt daher jenen, die an der Entstehung dieser Studie beteiligt waren. Im Besonderen gilt der Dank aber Herrn Prof. Dr. Helmut Kramer vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, der als Vorsitzender der Arbeitsgruppe mit viel Wissen und Einsatz wesentlich an der Erstellung dieses umfangreichen Werkes, das wegweisend für zukünftige wirtschaftspolitische Entscheidungen bezüglich „Wirtschaftsstandort Österreich“ sein soll, beteiligt war, sowie den beiden Geschäftsführern der Arbeitsgruppe, Mag. Elisabeth Beer und Mag. Gerhard Huemer.

Rudolf Strasser
Vorsitzender des Beirats
für Wirtschafts- und Sozialfragen



INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	9
I. Vorbemerkungen	9
II. Empirische Beobachtungen für die jüngste Vergangenheit. . .	12
III. Außenwirtschaftspolitische Rahmenbedingungen.	14
1. Westeuropäische Integration	14
2. Öffnung Osteuropas	14
IV. Wirtschaftspolitische Faktoren	16
1. Steuerreform und Budgetsituation	16
2. Förderungswesen	17
3. Funktion der öffentlichen Dienste	18
V. Sonstige Standortfaktoren	18
1. Arbeitskosten	19
2. Andere arbeitskostenbestimmende Faktoren	21
3. Kapitalkosten, Unternehmensfinanzierung und Kapitalmarkt.	22
4. Umweltschutzkosten	22
VI. Materielle Infrastruktur	23
VII. Bildung und Forschung	25
VIII. Regionale Aspekte	26
Empfehlungen	28
I. Außenwirtschaftspolitik	28
II. Einkommens- und Währungspolitik	28
III. Unternehmensfinanzierung, wirtschaftsnahe Dienstleistungen, Umweltkosten	29
IV. Steuer-, Förderungs- und Budgetpolitik	31
V. Positionierung des Wirtschaftsstandorts, Investorenwerbung	33
VI. Qualifikation	34
VII. Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur	36
VIII. Forschungs- und Technologieförderung	38
IX. Materielle Infrastruktur	38
X. Öffentliche Verwaltung	46
XI. Regionale Aspekte	48

Hauptteil

1. Einleitung	51
1.1 Zur Diskussion über das Thema Wirtschaftsstandort	51
1.2 Begriff Wirtschaftsstandort	52
1.3 Ziele und Inhalte der Standortpolitik	54
1.4 Die europäische Standortdiskussion.	56
1.5 Standortdiskussion in Deutschland	57

1.6	Österreichische Ausgangspunkte der Standortdiskussion	59
1.6.1	Indikatoren der relativen Wettbewerbsfähigkeit	59
1.6.2	Standortpolitische Überlegungen	60
2.	Makroökonomische Indikatoren	63
2.1	Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes	63
2.1.1	Arbeitskosten- und Lohnstückkostenentwicklung	63
2.1.2	Zinsen und Unternehmensfinanzierung	68
2.1.3	Umweltschutzkosten	69
2.1.4	Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen	73
2.2	Makroökonomische Strukturen	74
3.	Veränderungen in den internationalen Rahmenbedingungen	75
3.1	Die Globalisierung der Märkte	75
3.2	Europäische Integration	76
3.3	Ostöffnung	77
4.	Bereiche der Wirtschaftspolitik	81
4.1	Geld- und Währungspolitik	81
4.2	Lohn- und Einkommenspolitik	82
4.3	Fiskal- und Steuerpolitik	84
4.3.1	Standortorientierung der Steuerpolitik	84
4.3.2	Die österreichische Steuerreform	85
4.4	Wirtschaftsförderung	88
4.4.1	Entwicklung und aktuelle Struktur der Wirtschaftsförderung in Österreich	88
4.4.2	Internationale Rahmenbedingungen für Wirtschaftsförderung	90
4.4.3	Ziele und Ausrichtung der Wirtschaftsförderung	91
4.5	Unternehmensfinanzierung	91
4.5.1	Unternehmensfinanzierung und Finanzmarkt	91
4.5.2	Finanzierungsstruktur der österreichischen Unternehmen	92
4.5.3	Der österreichische Finanzmarkt	95
4.6	Wirtschaftsnahe Dienstleistungen	96
4.7	Aktive Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft	98
4.8	Investorenwerbung und Betriebsansiedlung	99
5.	Qualifikation	101
5.1	Die österreichische Qualifikationsstruktur	101
5.2	Das Bildungssystem in Österreich	102
5.3	Anforderungen an das Ausbildungssystem aus der Sicht der Standortpolitik	103
5.4	Berufliche Weiterbildung	104

6.	Wissenschaft und Forschung	106
6.1	Allgemeines	106
6.2	Universitäten	107
6.3	Außeruniversitäre Forschungsinstitute	110
6.4	Innovationszentren	111
7.	Forschungs- und Technologieförderung	113
7.1	Vergleich mit einigen westlichen Industrieländern	113
7.2	Forschungsförderung in den Reformstaaten	115
7.3	Teilnahmemöglichkeiten an der europäischen Forschungskooperation	115
8.	Materielle Infrastruktur	117
8.1	Allgemeine Überlegungen	117
8.2	Infrastruktur-Modernisierungsstrategien	119
8.3	Innovationsstrategien von Infrastrukturträgern	119
8.4	Schienerverkehr	120
8.5	Straßenverkehr	121
8.6	Luftfahrt	121
8.7	Schifffahrt	122
8.8	Telekommunikation	124
8.8.1	Allgemeines	124
8.8.2	Technischer Stand und Entwicklungen	124
8.8.3	Ordnungspolitische Veränderungen	125
8.8.4	Gebührenpolitik	126
8.9	Entsorgung	126
8.10	Energieversorgung und Energiepolitik	128
8.10.1	Energieeinsatz in der Industrie	128
8.10.2	Energiepreise im internationalen Vergleich	128
8.10.3	Versorgungssicherheit	129
9.	Öffentliche Verwaltung	130
9.1	Grundsätzliche Überlegungen	130
9.2	Wirtschaftsverwaltung im Bundesstaat	131
9.3	Wachstum des Regelungsumfanges	133
9.4	Verwaltung als Dienstleistungsanbieter	133
9.4.1	Personelle und technische Ausstattung	134
9.4.2	Produktivität und Verfahrensdauer	135
9.5	Verfahrensbeschleunigung	135
9.5.1	Behörde	135
9.5.2	Betriebe	136
9.6	Verwaltungsoptimierung	136
9.7	Sachverständige	137
9.8	Neuanlagen/Altanlagen	138
9.9	Nachbarrechte und Bürgerbeteiligung	138

9.10	Verfahrenskonzentration.....	139
9.10.1	Genehmigungsverfahren	139
9.10.2	Kontrolle	140
10.	Regionale Aspekte	141
10.1	Neue Rahmenbedingungen.....	141
10.1.1	Westeuropäische Integration und Ostöffnung.....	141
10.1.2	Allgemeine regionalpolitische Grundsätze aufgrund der neuen Rahmenbedingungen.....	141
10.2	Entwicklungsperspektiven für verschiedene Regionen.....	144
10.2.1	Konsequenzen der neuen Rahmenbedingungen.....	144
10.2.2	Regionalpolitische Maßnahmen in den verschiedenen Regionen	145
10.3	Das Erfordernis der Erstellung von regionalen und interregionalen Entwicklungskonzepten	151
10.3.1	Neue Ansätze in der Regionalpolitik.....	151
10.3.2	Vorschlag für den Inhalt von Regional- entwicklungskonzepten	152
	EXKURS: Bewertungsschema für regionale Innovationsprämien	154

ZUSAMMENFASSUNG

I. Vorbemerkungen

Österreichs Wirtschaft ist in einen tiefgreifenden Anpassungsprozeß an geänderte außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen eingetreten. Sie werden die internationale Arbeitsteilung wesentlich ausweiten und vertiefen. Aus heutiger Sicht ergeben sich daraus gleichzeitig ungewöhnliche Möglichkeiten wie auch erhebliche Risiken. Gerade jetzt ergibt sich die Chance, die Position der österreichischen Wirtschaft in ihrer internationalen Umgebung nicht nur zu sichern sondern auszubauen.

Österreichs Wirtschaft war im Laufe des zu Ende gehenden Jahrhunderts mehrmals sehr gravierenden Anpassungsschocks ausgesetzt, die auf historische Ereignisse zurückgingen. Während solche in der ersten Hälfte nicht ausreichend bewältigt werden konnten und zum Verlust der Selbständigkeit und zum Krieg beitrugen, konnte sich die österreichische Wirtschaft in der Nachkriegszeit erfolgreich an grundlegend geänderte Verhältnisse adaptieren.

Die vorliegende Studie versucht, die Perspektiven der gegenwärtig notwendigen Anpassungen zu erkennen und daraus wirtschaftspolitische Schlüsse abzuleiten. Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten wirken sich nicht sofort auf Produktion, Investitionen und Beschäftigung aus. Andererseits müssen standortpolitische Strategien vielfach mit langen Ausreifungszeiten der getroffenen Maßnahmen rechnen. Es ist daher besonders wichtig, die längerfristigen Konsequenzen und Optionen für die Wirtschaftspolitik zu erkennen.

Das Wort „Wirtschaftsstandort“ impliziert, daß es international (oder auch interregional) Alternativen für die Situierung von Unternehmungen gibt. Sie werden dort bleiben oder sich etablieren, wo sie sich die besten Bedingungen für ihre Wettbewerbsfähigkeit versprechen.

Die Gunst oder Ungunst eines Standorts hängt von zahlreichen unternehmensexternen Faktoren ab. Auf einzelne Unternehmen wirken oft lokale oder branchenspezifische Faktoren stärker als gesamtwirtschaftliche.

Für eine ganze Volkswirtschaft ist eine Reihe von Standortfaktoren maßgeblich. Neben einigermaßen konkret faßbaren Faktoren wie geographische Gegebenheiten, Ausstattung mit Produktionsfaktoren, Bodenschätzen, Umwelt und Infrastruktur, wirtschaftspolitische Verhältnisse und öffentliche Dienste dürften auch andere Einflüsse auf die Gunst oder die Ungunst eines Standorts wirken, die man auf längere Sicht als das eigentliche Fundament der wirtschaftlichen Entwicklung

und der Wettbewerbsfähigkeit annehmen kann: es sind dies gesellschaftliche und kulturelle Gegebenheiten, wie etwa die Aufgeschlossenheit einer Gesellschaft für technische, organisatorische Neuerungen, institutionelle Flexibilität, die Bereitschaft zu Risikoübernahme und das Interesse an internationalen Entwicklungen.

Gleichfalls kaum abschätzbar doch nicht völlig unbeachtlich ist die Bedeutung der qualitativen Einschätzung oder des Image einer Volkswirtschaft durch Investoren und Produzenten sowohl im Inland als auch im Ausland, selbst wenn diese Einschätzungen objektiv falsch oder unvollständig sein sollten. Relativ häufig finden solche Einschätzungen einschließlich Klischeevorstellungen und Vorurteilen eine Verwertung in statistisch nicht überprüfbaren Standortbewertungen durch diverse Agenturen. Solche bieten demnach einen zweifelhaften Informationswert, sind nichtdestoweniger jedoch als Motiv für Entscheidungen nicht unbeachtlich.

In der Literatur werden diese und ähnliche Verhältnisse als „weiche Standortfaktoren“ bezeichnet. Der Umstand, daß sie kaum zu quantifizieren sind, soll nicht dazu verleiten, sie überhaupt zu übersehen.

Österreich als Wirtschaftsstandort war und ist sowohl langfristigen wie relativ kurzfristigen und abrupten Veränderungen von Standortfaktoren ausgesetzt. Manche sind durch die österreichische Politik als solche beeinflusbar, andere entziehen sich dem inländischen Einfluß weitgehend. Auf sie sollte die heimische Politik jedoch in planvoller Weise reagieren.

Einige Veränderungen in der internationalen Umgebung der österreichischen Wirtschaft betreffen in ähnlicher Weise auch andere europäische Staaten. Darüberhinaus werden standortpolitische Fragen auch in den hochentwickelten Industriestaaten in Übersee intensiv diskutiert. Die Rezession und der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahren hat aber vor allem die Europäische Union zu Überlegungen und Konzepten herausgefordert.

Sollte tatsächlich Europa oder genauer: Westeuropa an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen eingebüßt haben, so hätte dies unvermeidliche Auswirkungen auf Österreich, weil es mit einem solchen Prozeß sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Kostenseite stark gekoppelt erscheint. Dies sollte nicht dazu verleiten, Standortpolitik als europäisches Problem aufzufassen und die autonomen Möglichkeiten der Gestaltung von Standortbedingungen auch innerhalb der EU gering zu schätzen.

Die wichtigsten Veränderungen in der internationalen Umgebung, mit denen sich die österreichische Wirtschaft konfrontiert sieht, sind ohne Zweifel historisch zu nennen. Sie sind nicht unerwünscht eingetreten, sondern sie sind das Ergebnis der Revolutionen in Osteuropa und der Integrationsfortschritte in Westeuropa, sind also bewußt herbeigeführt und versprechen eine bessere wirtschaftliche Zukunft für ganz Europa.

Dazu kommen Entwicklungen, die nicht so sehr das Ergebnis politischer Willensakte darstellen, sondern eher den Charakter längerfristiger wirtschaftlicher Trends haben. Es hat aber den Anschein, daß auch sie gerade jetzt verhältnismäßig bedeutende Strukturanpassungen erfordern könnten.

Die Studie geht vor allem von den folgenden neuen Gegebenheiten aus und untersucht die daraus abzuleitenden Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort Österreich.

1. Die Vollendung des westeuropäischen Binnenmarkts und die schon beschlossenen weiteren Integrationsschritte der EU.
2. Die Öffnung Osteuropas zur europäischen und zur Weltwirtschaft, verbunden mit radikalen institutionellen Reformen.
Österreich liegt an der Schnittstelle dieser beiden Prozesse und wird von ihnen stärker berührt als die meisten anderen Staaten Westeuropas.
3. Österreich hat in einem langfristigen Aufholvorgang zum Produktivitäts-, Preis- und Kostenniveau der höchstentwickelten Industriestaaten aufgeschlossen. Auch ohne die vorher dargestellten Veränderungen in der wirtschaftspolitischen Landschaft Europas würde aus diesem Grund ein Anlaß für ein Überdenken des Standorts Österreich gegeben sein.
4. Schließlich haben sich offenbar in den letzten Jahren weltwirtschaftliche Standortverlagerungen zugunsten junger Industrieländer vor allem in Südostasien verstärkt, die ähnliche Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung auslösen oder noch auslösen könnten wie die Ostöffnung. In diesem Zusammenhang ist an die Konsequenzen der neuen GATT-Vereinbarungen für Österreich zu denken.

Natürlich gibt es auch andere Entwicklungen, die die Standortgunst Österreichs beeinflussen, zum Beispiel Entwicklungen der Technologie oder der Marktstrukturen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite. Die Anpassung an solche Trends stellt keine unüblichen Anforderungen an die Unternehmungen und an die Politik und würde kaum einen Anlaß darstellen, sich vorrangig mit dem Wirtschaftsstandort Österreich auseinanderzusetzen.

Die oben unterschiedenen Veränderungen der Rahmenbedingungen laufen simultan ab und sind teilweise auch voneinander abhängig. Dieses Zusammentreffen läßt nicht erwarten, daß die Diagnose eines Anpassungsbedarfs bei einem einzelnen Faktor oder einer einzigen Kategorie der Standortqualität haltmachen könnte. Vielmehr könnte ein ganzes Bündel an Standortfaktoren revisionsbedürftig sein.

II. Empirische Beobachtungen für die jüngste Vergangenheit

Veränderungen der relativen Position eines nationalen Wirtschaftsstandorts in der internationalen Wirtschaft schlagen sich früher oder später in veränderten Marktanteilen der Produktion, des Außenhandels und der Investitionen, in relativem Aufholen oder Zurückbleiben der Realeinkommen (des Brutto-Inlandsprodukts) sowie in der Folge in relativen Beschäftigungsgewinnen oder -verlusten nieder.

Wie oben ausgeführt, ist der Umstand, daß sich die Marktanteile oder die relative Dynamik in der Vergangenheit nicht verschlechtert haben, noch kein ausreichender Indikator einer unbeeinträchtigten Standortgunst. Vielmehr könnten sich veränderte Rahmenbedingungen erst auf etwas längere Sicht in einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung niederschlagen.

Die längerfristige empirische Evidenz der Wachstumserfahrungen Österreichs zeigt zwar kurz- und mittelfristige Schwankungen um einen Trend, dieser führte aber Österreich schrittweise an die höchstentwickelten Industriestaaten heran. In den achtziger Jahren hatte es den Anschein, daß Österreichs Wirtschaftsdynamik nachgelassen habe und unter den westeuropäischen Durchschnitt zurückgefallen sei. Im Aufschwung ab Ende der achtziger Jahre hat sie sich jedoch wieder beschleunigt und diejenige Westeuropas übertroffen. Von der jüngsten Rezession wurde Österreich ungefähr so stark wie der Durchschnitt Westeuropas erfaßt. Dies ist insoferne bemerkenswert, als der wichtigste Handelspartner Deutschland beträchtlich schwerer betroffen wurde und auch einige vergleichbare skandinavische Industriestaaten massive Rückschläge erlebten.

Auch die Stellung österreichischer Produkte auf den internationalen Märkten ist langfristig stärker geworden. Seit dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit der EG hat sich die Handelsbilanz mit dieser, obgleich das strukturelle Defizit weiter besteht, relativ verbessert. Die Öffnung Osteuropas seit 1989 brachte bis 1993 eine wesentlich stärkere Steigerung der österreichischen Exporte dorthin als der Importe von dort, so daß die Handelsbilanz hoch aktiv wurde.

Dies alles bedeutet nicht, daß die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft über jeden Zweifel erhaben wäre. Ein anhaltendes Defizit der Handelsbilanz, Produktionssektoren mit ausgeprägter Empfindlichkeit gegenüber Preis- und Konjunkturschwankungen, relativ schwache Absatzkanäle vor allem in überseeische Länder, von der Kapitalausstattung her relativ bescheidene strategische Aktionsmöglichkeiten sowie international verglichen geringe Aufwendungen für eigene technologische Entwicklungen müssen trotz der Fortschritte in den meisten dieser Aspekte als Prioritäten der Strukturpolitik angesehen werden.

Insgesamt trugen die Verbesserungen aber dazu bei, daß die Beschäftigungslage in Österreich bis zuletzt zumindest weniger ungünstig war als in den meisten Volkswirtschaften Westeuropas, daß die Zahl der Be-

schäftigten weiter zunahm und die Industriebeschäftigung etwas langsamer sank.

Tabelle 1

Relative Entwicklung Österreichs im internationalen Vergleich

Österreich relativ zu Europa	Reales Wachstum		
	des BIP	der Industrieproduktion	
	OECD	Prozentpunkte pro Jahr OECD Europa	OECD Europa
1968/73	+1'3	+1'0	+1'1
1973/79	+0'2	+0'4	+0'5
1979/86	-0'7	-0'2	+0'6
1986/93	+0'4	+0'4	+1'2

	Marktanteile am Export	
	der OECD	OECD Europas
1968	1'21	1'97
1973	1'25	1'95
1979	1'46	2'21
1986	1'53	2'41
1990	1'68	2'57
1991	1'63	2'56
1992	1'67	2'62
1993 (vorläufig)	1'50	2'24

	Anteil an den Industriebeschäftigten Westeuropas
	Prozent
1981	2'51
1986	2'79
1990	2'74
1991	2'83
1992	2'86
1993	2'80

Quelle: WIFO

Tabelle 2

*Entwicklung der Lohnstückkosten im Vergleich zu den Handelspartnern
(Handelspartner = 100)*

	Prozentpunkte pro Jahr	
	Gesamtwirtschaft	Industrie
1980/1990	+0'7	-0'7
1990/1993	+1'8	-0'7

Quelle: WIFO

Der Umstand, daß sich an den statistischen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit – weder auf der Seite der relativen Kostenentwicklung noch bei ihren Auswirkungen auf die Marktstellung – bis in jüngste Zeit kaum akut bedenkliche Entwicklungen zeigten, darf keine Sorglosigkeit aufkommen lassen. Immerhin ist dies geeignet, vor allgemeinem Pessimismus und überstürzten Reaktionen bewahren.

III. Außenwirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

1. Westeuropäische Integration

Seit Beginn 1994 nimmt Österreich am Europäischen Wirtschaftsraum teil, der weit über die Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs auf Grund des bisherigen Freihandelsabkommens mit der EU hinausgeht. Dennoch bringt auch der EWR nicht alle Freiheiten des westeuropäischen Binnenmarkts. Insbesondere im Warenhandel selbst wirken sich die verbliebenen tarifären und nichttarifären Hindernisse nach wie vor aus. Am gravierendsten sind die Folgen der unvollständigen Integration des Handelsverkehrs wegen der fehlenden gesamteuropäischen Kumulierung und im passiven Veredelungsverkehr, wo die Diskriminierung der Weiterverarbeitung österreichischer Produkte zum Export in die EU einen massiven Wettbewerbsnachteil für einzelne Produktionsparten darstellt.

Durch eine Vielzahl von Stellungnahmen und durch die Informationen, die der Beirat selbst anlässlich dieser Untersuchung gewonnen hat, wird erhärtet, daß österreichische und internationale Unternehmen die Nicht-Mitgliedschaft Österreichs in der EU als gravierenden Standortnachteil auffassen, der unter Umständen Investitionsentscheidungen negativ beeinflusst und Absiedelungen nahelegen würde, würde die Beitrittsperspektive enttäuscht.

Diese Haltung kann nicht so sehr durch schwerwiegende Kostendifferenzen belegt werden. Sie basiert andererseits keineswegs nur auf irrationalen Vorstellungen. Vielmehr kalkuliert sie die potentielle Bedrohung eines Außenseiterstandorts im Falle der Verschärfung der internationalen Wirtschaftslage und die ungentügende Mitsprache bei EU-Entscheidungen in Wirtschaftsfragen ein.

Sollten die Aussichten auf die Mitgliedschaft in der EU enttäuscht werden, so ist mit einem sehr erheblichen Anreiz zur Verlagerung von Standorten in die Union zu rechnen, was andererseits auf das Realeinkommensniveau und die Beschäftigungslage drücken müßte.

2. Öffnung Osteuropas

Die Öffnung Osteuropas zur internationalen und vor allem zur europäischen Wirtschaft ist von kaum zu überschätzender Bedeutung für Österreich. Österreichs Wirtschaft hat die durch die Weltpolitik verursachte faktische Abschottung von einem Teil ihrer unmittelbaren oder näheren Nachbarschaft unter den (relativ günstigen) Verhältnissen der Nachkriegsjahrzehnte gut ausgleichen können, indem sie in Westeuropa neue Märkte erschloß. Sie hat auch im wesentlichen an der westeuropäischen Liberalisierungsdynamik partizipieren können.

Dennoch ist nicht zu übersehen, daß die Beschränkungen des Han-

delsverkehrs und anderer Formen der internationalen Arbeitsteilung mit sehr nahegelegenen Regionen im Prinzip ein Handikap darstellen, das jetzt wegfällt. Potentiell sind diese Länder auch Wachstumsmärkte mit noch weit hinausgeschobenen Sättigungsgrenzen.

Österreich erhält damit die Chance, Märkte zu gewinnen und die Arbeitsteilung zu vertiefen und auf diese Weise seine internationale Position zu verbessern. Die Formel von dem vergrößerten Heimatmarkt Österreichs übertreibt zweifellos – insbesondere angesichts der auf absehbare Zeit noch verbleibenden Handelshindernisse –, doch sollte sie dazu anregen, die gegebenen Chancen aktiv zu nutzen.

Dies kann durch eine umfassende und durchdachte Nachbarschaftsstrategie, für die bisher einige Elemente vorliegen, durch spezifische Hilfestellung für österreichische Exporteure und Investoren (z. B. Garantien), aktive Beteiligung an Phareprogrammen, wirtschaftspolitischen, technologischen und betriebswirtschaftlichen Know-how-Transfer, Erleichterungen auf dem Arbeitsmarkt für Ausbildungs- und Austausch-zwecke und Informationen unterstützt werden.

Der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu Mittel- und Osteuropa ist nicht unabhängig von der EU-Integration zu sehen. Die Mitgliedschaft Österreichs in der EU wird seine Standortqualität auch für die Bearbeitung dieser Märkte verbessern und Ansiedelungen ausländischer Unternehmen mit dieser Zielrichtung begünstigen.

Die beste Hilfestellung für den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen stellt – nicht zuletzt im Interesse der österreichischen Wirtschaft selbst – die Öffnung des österreichischen Marktes für die Produkte der Reformländer dar. Österreich würde seine Export- und Kooperationsmöglichkeiten beschränken oder verlieren, wenn es Importen von dort übertriebene Barrieren entgegensetzen würde.

Die Orientierung der Reformländer zum Westen und der beginnende Abbau von Handelshindernissen hat rasche Zunahmen des Außenhandels, der Investitionen und Kooperationen gebracht. Dabei sind anfangs die österreichischen Exporte bedeutend rascher gestiegen als die Importe, so daß sich insgesamt der Handelsbilanzüberschuß stark vergrößert hat und netto positive Beschäftigungseffekte anzunehmen sind. Die steigenden Importe drücken teilweise auf das inländische Preisniveau und bringen Vorteile für Verarbeiter, Investoren und Konsumenten.

Dennoch kann es in besonderen Fällen unter strengen Kriterien temporär und umfangmäßig begrenzt sinnvoll und legitim sein, österreichische Standorte zu schützen. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn Dumping oder unfaire Subventionen angenommen werden müssen, sondern auch, wenn eine abrupte Öffnung keine Chance für eine geordnete Umstrukturierung lassen würde. Auf internationale Verpflichtungen ist dabei Rücksicht zu nehmen.

IV. Wirtschaftspolitische Faktoren

Österreichs Wirtschaftspolitik hat Institutionen, Verhaltensweisen und Instrumente entwickelt, die in ihrem Zusammenwirken sicher zur positiven Entwicklung der Volkswirtschaft in den letzten Jahrzehnten beigetragen haben. Die österreichische Wirtschaftspolitik ist gekennzeichnet durch die Vermeidung von Dogmatismen, durch flexible Anpassung an die jeweilige Situation, durch Rücksichtnahme auf unabdingbare Interessen der Partner sowie durch den Versuch, Rahmendaten für die Wirtschaft zu stabilisieren oder zu verstetigen.

Die Vollendung des Binnenmarkts der EG, die wirtschafts- und währungspolitischen Pläne der EU sowie die Teilnahme am EWR haben bereits und würden noch in der nächsten Zukunft auch ohne Beitritt Österreichs zur EU gewisse Revisionen des bisherigen Systems nahelegen. Mit dem Beitritt muß sich Österreich jedenfalls voll an die wirtschaftspolitischen Regeln anpassen.

Konsequenzen sind schwerpunktmäßig in der Handels-, in der Fiskal- und Förderungspolitik, speziell der Regionalförderung, in der Landwirtschaftspolitik und generell in der Wettbewerbspraxis zu erwarten. Die Währungspolitik erscheint durch die etablierte Bindung an die Leitwährung Deutsche Mark eher geringerem Anpassungsbedarf ausgesetzt.

Diese Veränderungen haben zur Konsequenz, daß die Spielräume für weiterhin mögliche autonome Maßnahmen innovativ ausgelotet werden müssen. Vor allem muß damit gerechnet werden, daß die unbehinderte Mobilität der Produktionsfaktoren unpassende nationale Rahmenbedingungen rascher umgehen könnte als bisher.

Die österreichische Wirtschaftspolitik hat in jüngster Zeit Maßnahmen gesetzt, die diesem Gesichtspunkt Rechnung tragen. Sie beziehen sich auf Anpassungen im Wettbewerbsrecht, insbesondere auch in Bezug auf EU-konforme Richtlinien für Förderungseinrichtungen, sowie auf die Reformen am Steuersystem.

1. Steuerreform und Budgetsituation

Die Fiskalpolitik hat in zwei Schritten (1989 und 1994) umfassende Reformen am Steuersystem vorgenommen. Die Reformbemühungen sind damit allerdings noch nicht abgeschlossen. Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt werden weitere Anpassungen erfolgen.

Für die Standortproblematik am meisten relevant sind die Änderungen in der Unternehmensbesteuerung. Diese haben insgesamt zu einem Besteuerungsniveau der Unternehmenserträge geführt, das zu den attraktivsten in ganz Westeuropa zählt und insbesondere deutlich unter jenem Deutschlands liegt. Unternehmensvermögen sind gänzlich von der Besteuerung befreit.

Auch die Besteuerung der Einkommen von Unselbständigen wurde deutlich gesenkt. Andererseits weist Österreich ein relativ hohes Niveau der Sozialabgaben auf, die auch von den Arbeitgebern mitgetragen werden. Die Reform 1994 brachte außerdem eine Anhebung der Besteuerung der Lohnsumme, die diese Situation noch akzentuiert.

Die Standortfrage legt eine Überprüfung der Anreize für die Ansiedlung von Konzernzentralen, für Forschung und ganz besonders für Entwicklung sowie der Behandlung von Bildungsaufwendungen in der Besteuerungspraxis nahe. In Hinblick auf EU-Richtlinien wäre die Besteuerung von international tätigen Unternehmungen zu überprüfen. Öko-, Ressourcen- (Energie-)steuern sollten im Einklang mit derartigen Bestrebungen in der EU eingeführt werden.

Im österreichischen Bundesbudget konnte das in den achtziger Jahren entstandene Budgetdefizit bis 1992 schrittweise abgebaut werden, obwohl die Steuerreform zu Beginn der neunziger Jahre kurzfristig Einnahmehausfälle mit sich brachte. 1993 stieg jedoch das Netto-Defizit unter dem Einfluß der unerwarteten Rezession von 3,3 (1992) auf 4,7% des Brutto-Inlandsprodukts. Ab 1994 ist eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses vorgesehen. Angesichts der absehbaren Anforderungen und Mehrbelastungen in der Zukunft sind konsequente Schritte zu seiner Realisierung erforderlich. Andernfalls müßte befürchtet werden, daß auf längere Sicht unvermeidlich erscheinende Steuer- und Beitragsanhebungen die Standortbedingungen Österreichs beeinträchtigen könnten.

2. *Förderungswesen*

Tendenziell ist der Umfang der Wirtschaftsförderung in den letzten Jahren deutlich eingeschränkt worden. Gleichzeitig wurden die früher relativ weitmaschigen Kriterien in Hinblick auf bestimmte Förderungsziele präzisiert und diese den internationalen Verpflichtungen, insbesondere den EU-Regeln angepaßt.

Die Herausforderung des Standorts Österreich sowohl durch Niedrig-Kosten-Konkurrenz wie auch durch technologisch sehr fortgeschrittene Anbieter legt eine weitere Konzentration auf Förderungen des Forschungs- und Innovationspotentials, auf Aus- und Weiterbildung, Umweltschutz und auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen nahe. Im Forschungs- und Entwicklungsbereich ist eine verbesserte Kooperation zwischen Unternehmungen und staatlichen (universitären und außeruniversitären) Einrichtungen dringlich. Geeignete Förderungsansätze dazu wären zweifellos wünschenswert. Insbesondere sind auch die Bedingungen für die Ansiedelung ausgesprochener Forschungsbetriebe zu gewährleisten.

Sofern, wie insbesondere im Rahmen der Regionalpolitik, Unternehmensförderungen erlaubt sind, sollten diese vom Vorhandensein dispo-

tiver und innovativer Unternehmensfunktionen in Österreich abhängig gemacht und auf mögliche positive Zusammenhangseffekte (Cluster) abzielen.

3. Funktion der öffentlichen Dienste

Die internationale Orientierung der Unternehmenstätigkeit verbunden mit internationalem Standortwettbewerb muß sich auch in der Organisation der öffentlichen Dienste niederschlagen. Faktoren wie die Zeit, die Kosten und die Vorhersehbarkeit von Konsensverfahren für Betriebsanlagen können unter Umständen entscheidenden Einfluß auf die Standortwahl oder -beibehaltung gewinnen. Auf der anderen Seite führten der wachsende Regelungsumfang und die Regeldichte sowie die zunehmende Unsicherheit über den Ausgang von Verfahren auf seiten der Wirtschaft zu einem Unbehagen über die Verwaltung in Österreich.

Dem wird mit Verfahrenskonzentration, Verfahrensbeschleunigung und verbessertem Dienstleistungsverständnis der Behörden zu begegnen sein. Diese Gesichtspunkte sind besonders zu beachten, damit es im Zuge der Bundesstaatsreform nicht zu einer weiteren Komplizierung und Zersplitterung im Bereich der bisherigen mittelbaren Bundesverwaltung kommt.

V. Sonstige Standortfaktoren

Eine Beeinträchtigung der Standortqualität Österreichs könnte darüber hinaus zwei Hauptursachen haben: einerseits könnten die Kosten der Produktion im Inland so hoch sein, daß sich günstigere Standorte für das gleiche Produktionsprogramm anbieten (Niedrigkostenkonkurrenz), andererseits könnte der Standort unter Druck geraten, weil für die Produktion neuer Produkte, die nicht von der Kostenseite her verdrängt werden, zu wenig Voraussetzungen bestehen (Innovationen, High Tech, High Skill, Qualitätsdesign).

Vereinfacht gesprochen könnte eine Volkswirtschaft wie die österreichische von Billiganbietern von Standardwaren und von Anbietern besonders anspruchsvoller Produkte in die Schere genommen werden. Erstere verfügen über komparative Kostenvorteile wichtiger Produktionsfaktoren, letztere über eine kurzfristig schwer angreifbare Know-how-Position.

Die österreichische Produktionsstruktur hatte bis zuletzt eine mittlere Position zwischen den technologisch fortgeschrittensten und den Billigproduzenten von Standardwaren inne, wobei sie sich immer mehr der Spitzengruppe annäherte. Dementsprechend wies auch das durchschnittliche Kostenniveau der Produktion einen mittleren Wert auf.

Unter den einzelnen Standortfaktoren, die letztlich die relativen Kosten der Produktion verkörpern, sind solche zu unterscheiden, die den Preis der Faktoren, und solche, die deren Verfügbarkeit und Qualität darstellen. Aus dem Umstand, daß Standortfaktoren Kostenrelevanz haben, ist nicht abzuleiten, daß standortpolitische Strategien allein oder primär auf der Kostenseite ansetzen müssen. Es ist auch denkbar, Veränderungen zu einer Produktionsstruktur zu ermöglichen oder zu erleichtern, die die gegebenen Kosten besser tragen kann. Das ist dann der Fall, wenn als Folge von neuen oder besseren Standortfaktoren zu Produkten umgeschichtet wird, die eine geringere Preiselastizität oder eine höhere Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen.

1. Arbeitskosten

Arbeitskosten stellen in vielen Wirtschaftsbereichen nach wie vor einen sehr wichtigen Standortfaktor dar. Deshalb löst der relative Anstieg der Arbeitskosten einer Volkswirtschaft im Vergleich zu anderen oft Standortdiskussionen aus.

Dabei ist allerdings zu beobachten, daß Rationalisierungsmöglichkeiten und Automatisierung die Bedeutung der Kosten des reinen Faktors Arbeit in den hochentwickelten Industrieländern verringert haben und weiter verringern werden, während die Qualifikation der Arbeit und insbesondere ihre Vertrautheit mit modernen Technologien oder mit internationalen und globalen Märkten rasch zunimmt. Auf dem relativen Einkommensniveau, das Österreichs Volkswirtschaft erreicht hat, wird der internationale Wettbewerb nicht mehr so wie früher von der Verfügbarkeit von „Arbeitskraft“, sondern von jener über anwendbares Wissen entschieden.

Die Arbeitskosten je Beschäftigten oder je Beschäftigten-Stunde sind in Österreich über einen langen Zeitraum stärker als im Durchschnitt bei den Handelspartnern gestiegen. Allerdings wuchs auch die Arbeitsproduktivität rascher.

Langfristig haben sich daher die Lohnstückkosten jedenfalls im exportierten Sektor der österreichischen Wirtschaft im Vergleich zum (gewogenen) Durchschnitt der (bisher wichtigsten) Handelspartner nicht erhöht. Darin zeigt sich die Bedachtnahme der Einkommenspolitik auf das Ausmaß der Produktivitätssteigerung und auf die Wechselkursvorgabe. Die österreichische Lohnpolitik hat insgesamt auch meist flexibel auf Veränderungen der Konjunktur- und Auslastungslage reagiert (Reallohnflexibilität), ein Umstand, der im internationalen Vergleich durchaus einen generellen Standortvorteil darstellt.

Dies trifft jedenfalls für einen großen Bereich der industriellgewerblichen Sachgüterproduktion und der Dienstleistungen zu, bei denen die

heimische oder die internationale Wettbewerbsintensität groß genug waren, um laufende Kosten- und Strukturanpassungen zu erzwingen.

Die gesamten Arbeitskosten je Stunde in der verarbeitenden Industrie liegen nach wie vor deutlich unter jenen der Nachbarländer (West-) Deutschland und Schweiz und empfehlen Österreich im Vergleich zu diesen als Standortalternative. Nicht übersehen darf aber werden, daß dieses Niveau andererseits bereits beträchtlich höher ist als in den USA, in Großbritannien oder in Japan, und ganz bedeutend über jenem von weniger entwickelten Industrieländern in Südeuropa und in Übersee liegt.

Im Binnenmarkt wird der Lohnpolitik eher eine noch größere Bedeutung zukommen, weil andere Instrumente, die Wettbewerbsfähigkeit herzustellen (z. B. Förderungen, Wechselkurs) international gebunden sind.

Aus dem Umstand eines im europäischen und im globalen Maßstab überdurchschnittlichen Arbeitskostenniveaus ist jedenfalls abzuleiten, daß diesem ein ähnliches Produktivitätsniveau entsprechen muß und daß sich auch die externen Standortfaktoren einschließlich der „weichen“ auf die Hochlohnsituation einstellen müssen.

Das verhältnismäßig beruhigende Bild, das der internationale Vergleich der Entwicklung des Lohnstückkostenniveaus im exponierten Sektor bis 1992 ergab, wird durch die folgenden Tendenzen relativiert.

- Es trifft nicht uneingeschränkt auf jene Sektoren, die nicht oder nicht voll dem internationalen oder dem nationalen Wettbewerb ausgesetzt waren, zu. Diese werden unter stärkeren Kostendruck kommen. Ein Preis- und Beschäftigungsdruck in bisher geschützten Bereichen ist daher nicht mit einer generellen politischen Linie zur Senkung der Löhne gleichzusetzen.
- Die internationale Arbeitskostenentwicklung, wie sie vom WIFO jährlich analysiert wird, bezieht im wesentlichen hochentwickelte Industrieländer ein und gewichtet sie mit österreichischen Außenhandelsanteilen. Diese Gewichtung ist für Standortüberlegungen unter Umständen nicht mehr voll relevant, weil jüngere Industriestandorte vor allem in Übersee als Konkurrenz hinzukommen. Damit ist der Standort Westeuropa insgesamt in Diskussion geraten.

Jedenfalls ist damit zu rechnen, daß die neuen Standorte verstärkt in den internationalen Wettbewerb treten. Sie weisen erheblich niedrigere Arbeitskosten auf, zu denen der Produktivitätsvorsprung zumindest kurz- und mittelfristig nicht entsprechend groß sein muß, jedenfalls dann nicht, wenn die Qualifikationen der Arbeitskräfte einen gewissen Standard aufweisen und wenn sie hochentwickelte Produktions- und Organisationsformen einsetzen können.

Dies trifft für junge Industrieländer Südost- und Ostasiens ebenso zu wie für mittel- und osteuropäische Reformländer. Auch Niedrigkostenstandorte innerhalb der EU sind wegen des gänzlichen Wegfalls von nichttarifären Handelshindernissen und wegen der EU-Regionalförderung als Standortalternativen interessanter geworden.

- Die jüngste Abwertungsrunde 1992/93 im europäischen Währungssystem hat eine Verbesserung der Kostenposition einiger Weichwährungsländer gebracht. Zum Unterschied von früheren Abwertungen scheinen Teile des Wettbewerbsvorteils kurzfristig noch nicht durch raschere interne Kostenentwicklung aufgesogen worden zu sein. Dies läßt die relative Kostensituation der Hartwährungsländer jedenfalls vorübergehend ungünstiger erscheinen und kommt zu einer mäßigen relativen Verschlechterung der Lohnstückkostenposition der verarbeitenden Industrie hinzu, die schon vor den Abwertungen eingetreten war.

2. Andere arbeitskostenbestimmende Faktoren

Außer der Bestimmung des Lohnniveaus auf der Ebene der Lohnpolitik selbst, wirkt eine Reihe anderer Faktoren auf das relative Kostenniveau des Faktors Arbeit, die auch im internationalen Vergleich eine Rolle spielen können.

- Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen präsentierte 1994 eine Studie „Lohnnebenkosten“, in welcher die Begriffsbestimmung und die Struktur der Arbeitskosten im internationalen Vergleich untersucht wurden. Von direkter Standortrelevanz sind allerdings nicht die Lohnnebenkosten, sondern die gesamten Arbeitskosten. Am grenznahen Arbeitsmarkt kann bei der Anwerbung qualifizierter Arbeitnehmer jedoch die Struktur der Arbeitskosten eine Rolle spielen. Der Nebenkostenanteil erscheint durch Spezifika des österreichischen Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts (Abfertigungen, Sonderzahlungen, Beitragsfinanzierung eines Großteils der Sozialausgaben, lohnbezogene Kommunalabgabe sowie Finanzierung des Familienlastenausgleichs) im internationalen Vergleich relativ hoch. Deshalb darf aus dem Lohnnebenkostensatz nicht direkt auf einen niedrigen Direktlohnanteil an den Arbeitskosten geschlossen werden. Das Entstehen von Wettbewerbsnachteilen bei der Anwerbung am europäischen Arbeitsmarkt könnte durch Aufklärungsarbeit, etwa bezüglich der Sonderzahlungen oder der höheren Transferleistungen im Familienbereich, vermieden werden. Die höhere soziale Absicherung kann auch als Wettbewerbsvorteil gesehen werden. Dennoch erscheint es sinnvoll, tendenziell den Arbeitnehmerlohn als Abgabenquelle zu entlasten und somit die Belastung des Faktors

Arbeit mit Abgaben aus arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Gründen einzuschränken.

- Flexible Anpassung des Arbeitseinsatzes an kurzfristige, saisonale oder konjunkturelle Auslastungsschwankungen und Produktionstermine kann für einzelne Standortüberlegungen eine Rolle spielen. Dabei besteht in der Wirtschaftspolitik einhellig die Auffassung, daß ein bloß kapazitätsorientierter Arbeitseinsatz nicht wünschenswert erscheint.

3. Kapitalkosten, Unternehmensfinanzierung und Kapitalmarkt

Das relativ reichliche Angebot an Primärkapital sowie die Währungspolitik erlauben in Österreich im internationalen Vergleich ein relativ günstiges Kapitalkostenniveau. Die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs erlaubt außerdem Zugang zu ausländischen Kapitalmärkten. Sie hat gleichzeitig eine Anpassung der Regeln für die Kapitalmärkte an die internationale Praxis erforderlich gemacht.

Die fundamentale Veränderung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann am ehesten von Unternehmungen genutzt werden, die über eine ausreichende Risikokapitalausstattung verfügen. Bisher dominierte in Österreich die (indirekte) Fremdfinanzierung über Bankkredite. Gerade die neuen Perspektiven legen nahe, den Zugang zu Risikokapital weiter zu verbessern und dabei auch auf die speziellen Verhältnisse der vorherrschenden Mittelbetriebe Bedacht zu nehmen.

Ein moderner Kapitalmarkt gewährleistet nicht nur die ausreichende und kostengünstige Finanzierung von Unternehmungen, sondern stellt Dienstleistungen und Informationen bereit, die für Standortentscheidungen sehr relevant sein können. So wäre insbesondere an die Ausstrahlung des Finanzplatzes Wien auf die Region Mittel- und Osteuropa zu denken und dieser daher entsprechend auszustatten.

4. Umweltschutzkosten

Einschlägige Studien zum Einfluß von Umweltschutzkosten auf Standortentscheidungen zeigen zwar, daß die Umweltschutzkosten als Motiv für Standortentscheidungen eine geringe Rolle spielen, trotzdem mehrten sich – speziell im Zusammenhang mit der Ostöffnung – die Hinweise, daß sie bei Standortüberlegungen an Bedeutung gewinnen.

Unbestritten ist, daß Umweltschutz für die Unternehmen einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellt. Die Höhe der Aufwendungen ist jedoch schwer von anderen Investitions- und Betriebskosten abzugrenzen. Im Durchschnitt der Industrie liegen die Aufwendungen unter 1% des Bruttoproduktionswertes und die Umweltinvestitionen unter 10% der Ge-

samtinvestitionen. Einzelne Branchen (Grundstoffindustrie) bzw. einzelne Betriebe sind allerdings überproportional betroffen.

Im internationalen Vergleich der Industriestaaten scheinen die Umweltschutzausgaben der österreichischen Unternehmen über dem Durchschnitt zu liegen. Vergleiche mit den Reformstaaten bzw. den Schwellenländern sind derzeit nicht möglich.

Eine stärkere Belastung der inländischen Industrie kann allerdings auch einen Wettbewerbsvorteil darstellen, wenn sie auf eine internationale Vorreiterrolle bei der Setzung von Produktions- bzw. Produktstandards zurückzuführen ist. Für jene Branchen und Regionen, die auf eine hohe Umweltqualität angewiesen sind, ist diese auch in einem positiven Sinn als Standortfaktor zu sehen. Dies gilt für Produktionen, die auf unbeeinträchtigte, natürliche Ressourcen angewiesen sind (Fremdenverkehr, Nahrungsmittelindustrie, Wasserversorgung, Mikroelektronik, etc.), für technologischen Wettbewerbsvorsprung durch Entkoppelung von Produktion und Ressourcenverbrauch bzw. durch Kreislaufschließung, aber auch für altlastenfreie Betriebsgrundstücke und die Attraktivität bestimmter Regionen für die Ansiedelung qualifizierter Arbeitnehmer.

Neben dem – durchaus auch positiv zu bewertenden – Niveau der Umweltschutzmaßnahmen spielt auch deren Effizienz für die Kostenbelastung der Unternehmen eine wichtige Rolle. Aufgrund der Zweigleisigkeit im baurechtlichen und gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren sind diese in Österreich sogar aufwendiger als in Deutschland. Neben dem Verfahrensaufwand führt auch die Tatsache, daß in der Umweltpolitik nicht immer die wichtigsten Probleme angegangen werden, zu nicht notwendigen Kostenbelastungen.

VI. Materielle Infrastruktur

Das Vorhandensein einer leistungsfähigen Infrastruktur erspart Unternehmungen Kosten und kann daher Standortentscheidungen determinieren. Infrastruktur steht in der Regel zwar auch nicht kostenlos zur Verfügung, doch ist ihre Kostengestaltung häufig stark von politischen Entscheidungen (Verkehrs-, Energiepolitik) determiniert.

Österreichs Wirtschaft verfügt über eine vergleichsweise gut organisierte und leistungsfähige Infrastruktur. Aus den vorliegenden Daten ist auch keine generelle Unterdotierung der österreichischen Infrastruktur im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften erkennbar.

Dennoch sollten die neuen außenwirtschaftlichen Bedingungen wie auch die technologische Entwicklungen eine Überprüfung der Infrastrukturpolitik auslösen. Dabei geht es vor allem um

- Infrastruktureinrichtungen und -kapazitäten, die für die Ansiedlung oder den Betrieb moderner Unternehmenstypen entscheidend sein können. Dazu zählen insbesondere leistungsfähige, industriell-gewerblich zu nutzende Telekommunikationseinrichtungen sowie die Liberalisierung ihres Betriebs und ihrer Benützung;
- die Anbindung Österreichs an das Verkehrshochleistungsnetz. Um diese sicherzustellen und damit die Erreichbarkeit von Produktionsstätten und Absatzmärkten zu verbessern, sind sowohl die Fertigstellung des Autobahn- und Schnellstraßennetzes wie auch die gerade für den Transitverkehr notwendige Verbesserung und Beschleunigung des Bahnverkehrs auf den Hauptachsen zu forcieren.

Die Studie ergibt Hinweise, daß Hochleistungsleitungen der Telekommunikation der Nachfrage und den Standortwünschen von Investoren nicht genügen und gleichzeitig mit relativ hohen Kosten verbunden sind. Von besonderer Bedeutung ist daher die Beschleunigung der technischen Weiterentwicklung und des Ausbaus der wirtschaftsorientierten Telekommunikationsinfrastruktur. In diesem Bereich besteht die Gefahr, von internationalen Entwicklungen überrollt zu werden. Damit dies nicht geschieht, ist eine Kooperation mit international agierenden Telekommunikationsunternehmen anzustreben. Dies setzt eine gesunde, finanziell gut ausgestattete Organisationsstruktur voraus. Besonders wichtig erscheint, daß über das in Verhandlung befindliche Poststrukturgesetz rasch Einigung erzielt wird.

Die Telekommunikation hat sich in Österreich noch nicht als eigenständiger Politikbereich durchgesetzt. Der Druck nach Reformen kommt von außen und wird eher nachvollziehend umgesetzt. Eine aktive, auf die eigenen Chancen zielende Telekommunikationspolitik wäre daher angebracht.

Die Leistungsfähigkeit und die Kosten der Energieversorgung von Unternehmungen können sektoral gleichfalls einen wichtigen Standortfaktor darstellen. Generell sind die Kosten der Energie- und insbesondere der Elektrizitätsversorgung in Österreich für produzierende Unternehmen über dem Durchschnitt Europas anzunehmen, nur in Deutschland und auf der iberischen Halbinsel liegen sie höher. Die Tarife können wegen internationaler Verpflichtungen und aus Umweltrücksichten auch nicht generell subventioniert werden.

Die Sicherung des Energieangebots ist jedoch eine Voraussetzung für die Erhaltung des Wirtschaftsstandorts Österreich. Daher sind gegenüber einer weiteren Steigerung der Importabhängigkeit insbesondere auch aus politisch und wirtschaftlich unstablen Regionen Bedenken angebracht, und die Diversifikation der Bezugsquellen ist auszubauen.

VII. Bildung und Forschung

Die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Anbietern mit niedrigem Lohnniveau wie auch gegenüber Anbietern mit sehr fortgeschrittener Technologie oder Organisation kann letztlich nur gesichert werden, wenn die Qualifikation der Beschäftigten und die Qualität der Produkte das Einkommensgefälle rechtfertigen und wenn genügend eigene Neuentwicklungen eingesetzt und erfolgreich auf den Markt gebracht werden können.

Noch nie waren Luigi L. Pasinettis Worte so aktuell wie heute „The wealth of nations is something deeper. It is not so much the material goods that people have; it is the technical knowledge of how to make them“ (Structural Change and Economic Growth – The Wealth of Nations, 1981, p.276).

Eine offensive Bildungs- und Forschungspolitik kann den Druck auf das hohe österreichische Einkommens- und Beschäftigungsniveau längerfristig verringern oder vermeiden. Sie ist wirtschaftspolitisch einer Anpassung der Arbeitskosten nach unten unbedingt vorzuziehen.

Die Anforderungen an das Bildungs- und Forschungssystem, die sich aus diesen Überlegungen ergeben, sind noch nicht voll erfüllbar. In beiden Bereichen spielen Traditionen, außerökonomische Ziele, Organisations- und Geldmangel eine gewisse Rolle.

Das österreichische Ausbildungssystem gewährleistet durchaus gutausgebildeten Nachwuchs für die österreichische Wirtschaft. Dennoch sind Fehl- und Überqualifikationen einerseits und andererseits Unterversorgung in manchen Bereichen festzustellen. Insbesondere ist das Angebot an technischen Berufen tendenziell knapp. Der Aufbau der international gebräuchlichen Fachhochschulen entspräche einer Empfehlung des Beirats aus dem Jahr 1989 („Qualifikation 2000“). Er hat seither bedauerliche Verzögerungen erlitten. Auch bei den Lehrinhalten drängen sich Reformen, die der Internationalisierung und der qualitativen Anhebung der Wirtschaftsleistung Rechnung tragen, auf.

Die flexible Anpassung an internationale Entwicklungen der Märkte, der Technologie und der Gesellschaft setzt voraus, daß auch schon fertig Ausgebildete und Berufstätige später Neuerungen vermittelt bekommen oder sich neuen Ausbildungs- und Berufszielen unterziehen. Die Leistungsfähigkeit weiterführender Bildungseinrichtungen ist ein ganz wesentliches Standortkriterium, das im Strukturwandel verstärkt gegeben sein muß.

Speziell die österreichische Wissenschaftspolitik hat in den letzten Jahren durchaus erfolgreich versucht, die Bedingungen für eine leistungsfähige österreichische Forschungs- und Wissenschaftslandschaft wesentlich zu verbessern. Dennoch weist der Forschungs- und Entwicklungsaufwand der österreichischen Wirtschaft nach wie vor einen be-

denklichen Rückstand auf. Seine Ursachen sowohl im öffentlichen wie im Unternehmensbereich sind vielfach untersucht worden.

Die Herausforderung des Standorts Österreich muß unbedingt auch mit einem Ausbau der Forschungsleistungen beantwortet werden. Diese sollen dazu beitragen, daß die österreichische Wirtschaft Produkte auf den Markt bringt oder selbst anwendet, die sie für den reinen Preis- und Kostenwettbewerb zumindest begrenzt unangreifbar macht.

Das österreichische Wirtschaftsverständnis und demnach auch die Bildungs- und Wissenschaftspolitik waren bisher durch agrarische und industrielle Traditionen geprägt, während sich der Produktions- ebenso wie der Dienstleistungssektor immer mehr in Richtung einer sogenannten Informationsgesellschaft entwickeln.

Die Verfügung über Wissen stellt einen der zentralen internationalen Wettbewerbsfaktoren dar. Dabei sind strategische Überlegungen anderer Länder und der EU ebenso wie jene von großen global tätigen Technologieunternehmen zu beachten.

Die grundlegende Bedeutung der Umformung der österreichischen Wirtschaft zu Informationsleistungen, also zum Wissen über Informationsgewinnung, -übermittlung, -speicherung und vor allem -verarbeitung scheint noch nicht auf allen wirtschafts-, bildungs- und wissenschaftspolitischen Ebenen voll bewußt zu sein. Es läge dringend nahe, ihre Voraussetzungen und Implikationen für die Politik der nächsten Jahre zu untersuchen und mit anderen politischen Zielen kohärent zu machen.

VIII. Regionale Aspekte

Die Veränderungen in den ökonomischen (westeuropäische Integration, Ostöffnung) und politischen (EU-Wettbewerbs- und Strukturpolitik) Rahmenbedingungen führen zu neuen Ausgangspositionen für die österreichische Regionalpolitik. Grundsätzlich geht man davon aus, daß die wirtschaftliche Integration tendenziell zu einer Verschärfung von regionalen Disparitäten führt und dadurch der Regional- und Strukturförderung größere Bedeutung zukommen wird.

Die Notwendigkeit, daß erfolgreiche Regionalpolitik auf dem endogenen Potential einer Region aufbauen muß und den Einsatz eines vielfältigen Instrumentariums erfordert, bedeutet für die vorliegende Studie, daß nur die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Regionalpolitik sowie zweckmäßige Entwicklungstendenzen dargestellt werden können. Die konkrete Ausformulierung von Maßnahmen für einzelne Regionen muß weiterführenden Arbeiten überlassen werden und kann nur unter umfassender Einbindung der Betroffenen selbst erfolgen.

Eine Regionalpolitik, die auf den zum Teil historisch entstandenen sozioökonomischen Strukturen ansetzt und versucht, das vorhandene Entwicklungspotential optimal auszuschöpfen, muß strategische Antworten für die unterschiedlichen Typen regionaler Problemgebiete finden:

- Strategien für entwicklungsschwache, ländliche Gebiete mit einer starken Dominanz der Land- und Forstwirtschaft können nicht losgelöst von den agrarischen Strukturen, die selbst vor umfassenden Veränderungen stehen, gemacht werden. Neben der Entwicklung einer bedarfsgerechten Infrastruktur wird es vor allem auf die Schaffung und Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten der agrarischen Bevölkerung ankommen, um den Trend zur weiteren Entsiedelung zu stoppen.
- In den alten Industriegebieten wird die Beschleunigung des Wandels zu wettbewerbsfähigen Strukturen im Zentrum der Bemühungen stehen müssen. Dabei geht es um eine Verbesserung der Infrastruktur, des Dienstleistungs- und Beratungsangebotes, aber auch um Maßnahmen, die die Motivation, sich auf Änderungsprozesse einzulassen, erhöhen und die Ängste vor diesen mildern.
- Im Mittelpunkt von Strategien zur Entwicklung von städtischen Ballungsgebieten werden Maßnahmen zur Lösung der vorhandenen Verkehrsprobleme, zur Umstrukturierung in Richtung Dienstleistungssektor und wertschöpfungsintensiver Produktionen sowie zur Verbesserung der Raumnutzung und zur Steigerung der Lebensqualität stehen.
- Die Öffnung der Grenzen zu den Reformstaaten, aber auch das Auflösen von Grenzen innerhalb des europäischen Binnenmarktes führt zu Chancen für die Herausbildung neuer Regionen, welche ein großes Potential zur wirtschaftlichen Kooperation besitzen. Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Österreich wird zumindest mittelfristig die Ausnützung dieser Kooperationsmöglichkeiten von entscheidender Bedeutung sein. Damit dies gelingen kann, sind nicht nur die Fördermöglichkeiten der EU auszuschöpfen, sondern durch nationale Maßnahmen zu ergänzen.

Die Notwendigkeit der Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aus den EU-Strukturfonds kann als Chance verstanden werden, die österreichische Regionalpolitik zu überdenken, neu auszurichten und den zeitlichen Planungshorizont zu verlängern.

EMPFEHLUNGEN

I. Außenwirtschaftspolitik

1. Die Integration Westeuropas und die Öffnung Osteuropas stellen für Österreich eine historische Chance dar. Österreichs Wirtschaft wird diese nutzen und einen weitreichenden strukturellen Umbau erfolgreich durchführen können, wenn sie in ihren außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber anderen Industriestandorten in Europa nicht benachteiligt ist.
2. Dies setzt die Mitgliedschaft in der Europäischen Union voraus. Diese ist eine unerläßliche Voraussetzung für die Erhaltung und Verbesserung der Qualität des Wirtschaftsstandorts Österreich. Auch die volle Nutzung der Chancen des Außenhandels mit den Reformländern ist nur im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft möglich. Im Falle ernsthafter sektoraler Schwierigkeiten sind vor allem freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen anzustreben. Die Anrufung der in internationalen Verträgen vorgesehen Schutzmaßnahmen sollte hingegen nach strengen Kriterien sowie zeitlich befristet und degressiv erfolgen.

II. Einkommens- und Währungspolitik

1. Angesichts des großen Einkommensgefälles zwischen Österreich und den Reformstaaten sowie neuen überseeischen Industriestandorten erscheint eine Politik der Anpassung an das niedrigere Lohnniveau weder wünschenswert noch sinnvoll. Vielmehr sollte bei durchaus begründetem Kostenbewußtsein dem entstandenen Lohndruck durch eine Anhebung des Produktivitätsniveaus begegnet werden. Für die Kollektivvertragspartner ergeben sich daraus erhöhte Anforderungen bei der Gestaltung der Einkommensentwicklung und der Rahmenbedingungen. Alle Standortfaktoren einschließlich der „weichen“ müssen sich auf die Hochlohnsituation einstellen.
2. Ohne für die mittel- und langfristige Ausrichtung der Einkommenspolitik die Orientierung an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität aufzugeben, sollte in der Lohnpolitik weiterhin die notwendige Flexibilität insbesondere im Hinblick auf den zunehmenden internationalen Preiswettbewerb gewährleistet werden, wenn damit mittel- und langfristig die Produktion und Beschäftigung gesichert werden kann.

3. Durch die Öffnung für den internationalen Wettbewerb sind Anpassungen in bisher geschützten Bereichen unvermeidlich. Sie stehen nicht unbedingt im Gegensatz zu den volkswirtschaftlichen Interessen, wenn eine wirtschaftliche und soziale Abfederung der Anpassungsprozesse erfolgt.
4. Flexiblere Anpassung des Arbeitseinsatzes an Auslastungsschwankungen ist in einschlägigen Branchen zweckmäßig, doch erscheint ein rein kapazitätsorientierter Arbeitseinsatz nicht wünschenswert. Die generelle Schutzfunktion von Arbeitszeitregeln muß dabei jedoch aufrecht erhalten bleiben, und die Interessen der betroffenen Arbeitnehmer sind ausreichend zu berücksichtigen.
5. Den seit 1992 erfolgten Abwertungen vieler europäischer Währungen kann nicht durch eine Änderung der währungspolitischen Grundlinien, denen die österreichische Wirtschaft Stabilität und Strukturwandel verdankt, begegnet werden. Vielmehr sollte die Konkurrenzfähigkeit durch Zurückhaltung bei der Entwicklung der Kosten für Produktionsfaktoren und öffentliche Leistungen sowie durch eine weitere Verbesserung des österreichischen Exportfinanzierungs- und -garantiesystems sowie des Wirtschaftsförderungssystems sichergestellt werden.
6. In Einzelfällen scheinen bei grundsätzlich gesunden Unternehmen spezielle Maßnahmen, wie etwa die Stundung öffentlicher Kredite oder die Übernahme von Haftungen durch öffentliche Körperschaften, zur Bewältigung der wechselkursbedingten Anpassungslast, gerechtfertigt.

III. Unternehmensfinanzierung, wirtschaftsnahe Dienstleistungen, Umweltkosten

1. Die Analyse der Kapitalstruktur zeigte, daß viele österreichische Unternehmen einer Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis bedürfen. Nur ein geringer Teil der Unternehmen ist selbst bei günstigen Kapitalmarktbedingungen in der Lage, über den Aktienmarkt Beteiligungskapital zu beschaffen. Die finanzielle Stabilisierung dieser Unternehmen erfordert eine Reihe von Maßnahmen:
Es sind alle Möglichkeiten zu nutzen, die unternehmerischen Finanzierungsstrukturen durch Umschichtung von reinen Kreditfinanzierungen zu Finanzierungen mit Eigenkapitaleigenschaften zu verbessern. Insbesondere im Wege einer reaktivierten institutionellen Beteiligungsfinanzierung muß Eigenkapital aufgebracht

werden. Als Modell dafür bietet sich die Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft an.

2. Eine erhöhte Aufnahmefähigkeit des heimischen Kapitalmarktes käme der gesamten österreichischen Wirtschaft bei deren strategischen Überlegungen zugute. Die Entwicklungschancen des Finanzplatzes Wien sind konkret und rasch zu nutzen und als attraktiver österreichischer Wettbewerbsvorteil auszubauen, wobei die bereits bestehende Osteuropa-Präsenz des österreichischen Bankwesens und die Headquarter-Position Wiens für Osteuropa wichtige Voraussetzungen sind. Die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz sind durch die Steuerreform 1994 deutlich verbessert worden, könnten jedoch noch weiter akzentuiert werden.
3. Marktinfrastruktur und Markttechnik des Beteiligungsmarktes sollten verbessert werden. Mittels elektronischer Handelssysteme könnten Betriebs- und Transaktionskosten gesenkt werden. Bei der Gestaltung ist darauf zu achten, möglichst allen Börseteilnehmern zeitgleich Einblick in die allgemeine Orderlage des Marktes zu geben. Ein wesentlicher Aspekt der Transparenz bezieht sich auf die außerbörslichen Transaktionen, für die eine zumindest taggleiche verpflichtende Veröffentlichung der Geschäfte vorzusehen wäre.
4. Die Markt- und Rechtskultur (z. B. Verhaltenskodizes, Insiderbestimmungen, Kleinaktionärschutz, Konzernrecht, institutionelle Anleger) könnte weiter verbessert werden. Im Bereich der Unternehmenspublizität und Finanzanalyse sollten möglichst viele kursrelevante Kennzahlen nach internationalen Maßstäben gestaltet werden.
5. Eine starke unabhängige Wertpapieraufsicht, etwa nach dem Vorbild der „Securities and Exchange Commission“, wäre wünschenswert.
6. Hinsichtlich des Primärmarktes für Renten wären die Fortführung bereits getätigter Maßnahmen (Tenderverfahren für Bundesanleihen) sowie allgemeine Richtlinien für Syndizierung und Pricing zu setzen. Bezüglich des Sekundärmarktes sollten die Handelsautomation zur Sicherung einer möglichst transparenten Preisbildung vorangetrieben und die Transaktionskosten gesenkt werden, um die Liquidität zu verbessern. Der Aufbau des kurzfristigen (titrierter Geldmarkt, Repomarkt) und langfristigen Segments sollte forciert werden. Eine bessere Emissionsdiversifizierung könnte beispielsweise durch die Einschränkung der Kreditsubventionen und neue Instrumente wie commercial papers und asset backed securities erzielt werden.

7. Um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die bestehenden strukturellen Defizite bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen abgebaut werden. Internationale wirtschaftsnahe Dienstleistungen sind in der Lage, umfassende und weltumspannende Leistungen der Rechts-, Steuer- und Wirtschaftsberatung anzubieten.
8. Zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit ist das österreichische Recht auf Hemmnisse in bezug auf die Entwicklung der wirtschaftsnahen Dienstleistungen zu durchforsten. Jedenfalls sollte in den jeweiligen Standesordnungen das Assoziationsverbot und das Werbeverbot (z. B. zur Spezialisierung von Wirtschaftsanwälten) aufgehoben werden.
9. Umweltstandards und Umweltschutzkosten gewinnen bei Standortüberlegungen zunehmend an Bedeutung. Die Umweltpolitik darf daher bei einer weiteren Verbesserung der ökologischen Standards, die durchaus auch langfristige Wettbewerbsvorteile schaffen können, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen nicht überfordern und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährden.
10. Die Effektivität und die Effizienz des umweltpolitischen Instrumentariums ist zu verbessern, um die angestrebten Belastungsreduktionen am kostengünstigsten zu erreichen. Dabei sollte sich die Umweltpolitik auch ernsthaft mit der Effizienz des ordnungspolitischen Instrumentariums auseinandersetzen und andere umweltpolitische Instrumente, wie Abgaben und Kompensationslösungen, mitbewerten.
11. Bei den Genehmigungsverfahren sind, ohne die Umweltstandards zu gefährden, Änderungen in Richtung Verfahrenskonzentration und -beschleunigung, insbesondere durch eine Reduktion des Doppel- und Mehrfachaufwands, vorzunehmen.

IV. Steuer-, Förderungs- und Budgetpolitik

1. Obwohl bereits zwei große Schritte erfolgt sind, ist die Strukturreform des österreichischen Steuersystems noch nicht abgeschlossen. Das Steuersystem wird an das Recht der EU anzupassen sein und einzelne steuerliche Spezialvorschriften werden geändert werden müssen. Standortpolitische Akzente sollten bei künftigen Änderungen durchgehend bedacht werden.
2. Eine Überprüfung der steuerlichen Bedingungen für die Ansiedlung von Holdings und Koordinationszentren im Lichte der internationalen Standortattraktivität wäre erstrebenswert.

3. Nicht zielführend erscheint die gelegentlich vorgeschlagene Absenkung der Ertragsteuersätze in bestimmten Regionen eines Staates, weil sie eine Art „innerstaatliches Doppelbesteuerungsrecht“ zur Folge haben würde.
4. Der Produktionsfaktor Arbeit ist in Österreich gerade nach der Steuerreform 1994 (Einführung der Kommunalsteuer) relativ hoch belastet. Künftige Strukturveränderungen werden diesen Umstand berücksichtigen müssen.
5. Weitere fiskalische Anreize auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung sollten im Hinblick auf ihre Effizienz überprüft werden. Gleichzeitig sind die Fördermittel auf die Bereiche Forschung und Technologie, Aus- und Weiterbildung sowie die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen zu konzentrieren.
6. Vor allem im Zusammenhang mit der „Mutter-Tochter-Richtlinie“ der EU sind die Bestimmungen über international tätige Unternehmungen zu überprüfen (Berücksichtigung von Auslandsverlusten, sogenannte „Anrechnungsvorträge“ betreffend ausländische Steuern).
7. Mittelfristig werden weitere Änderungen am Steuersystem notwendig sein. Bei der Einführung von Öko- bzw. Ressourcensteuern müssen die steuerlichen Rahmenbedingungen für energieintensive Wirtschaftsbereiche so gestaltet werden, daß dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet wird. Sie müssen weiters sozial verträglich sein und sollten mit einer Senkung der Lohnnebenkosten verbunden werden. Dadurch könnten Standortnachteile nicht nur verhindert, sondern die Position Österreichs sogar verbessert werden.
8. Inhaltliches Ziel von Förderungen müssen qualitative Aspekte der Produktionsstruktur sein; weiters sind unternehmens- und branchenübergreifende wirtschaftliche Verflechtungen (Cluster) zu berücksichtigen, z. B. durch Schirmprojekte. Von besonderer Bedeutung ist die Verstärkung des Zusammenhangs aller technologielevanten Institutionen.
9. Qualitative Verbesserung der Förderungsaktionen durch regelmäßige Überprüfung der Förderungsinhalte und -effizienz, insbesondere auch der Abstimmung der verschiedenen Ebenen und Institutionen. Auslagerungen aus der Verwaltung an spezialisierte Institutionen.
10. Garantien statt Finanzierungsunterstützungen sollten als Katalysator der Eigenmittelfinanzierung, insbesondere auch zur Unterstüt-

zung aktiver Globalisierungsstrategien, verstärkt zum Einsatz kommen. Daneben sollten immaterielle Förderungen, unter anderem Beratung, verstärkt eingesetzt werden.

11. Wo eine Förderung von aktiven Direktinvestitionen möglich ist, sollte sie sich auf jene Vorhaben konzentrieren, die das heimische Unternehmen an seinem österreichischen Standort nachhaltig stärken.
12. Die konsequente Verfolgung des Budgetkonsolidierungskurses ist nicht nur zur Absicherung der Hartwährungspolitik in Hinblick auf die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages sowie auf absehbare Budgetbelastungen unerlässlich. Zusätzliche Mittel sollten für den Ausbau der Infrastruktur vor allem im Gefolge der Ostöffnung, für die Forschung und Entwicklung sowie für eine Ausbildungsoffensive bereitgestellt werden. Der Verbesserung der Budgetausgabenstruktur kommt im Hinblick auf die Sicherung der Standortqualität ebensoviel Bedeutung zu wie der Reduktion des Budgetabgangs und der Stabilisierung der Staatsschuldenquote.

V. Positionierung des Wirtschaftsstandorts, Investorenwerbung

1. Im Rahmen der Ansiedelungsunterstützung sollten im Einklang mit internationalen Richtlinien (OECD, EU, GATT) die Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Nachhaltigkeit präzisiert werden (Anteil der inländischen Wertschöpfung, Position im Produktzyklus, Vorhandensein möglichst vieler relevanter Unternehmensfunktionen am Standort, Art und Umfang der inländischen Zulieferungen und Kooperationen, Ausbildungsleistungen, regionale Aspekte). In Ausnahmefällen sind nicht nur strategische Unternehmensfunktionen und hochwertige Dienstleistungen, sondern auch „verlängerte Werkbänke“ zu unterstützen, sofern sie Kriterien wie regionale Arbeitsmarktlage, Entwicklungsfähigkeit, externe Vorteile und Fristigkeit des Engagements genügen.
2. Österreich sollte seine Position als international anerkanntes und zuverlässiges Zulieferland stärken, da das Zulieferwesen für Standortentscheidungen eine wesentliche Rolle spielt. Materielle und immaterielle Maßnahmen zur Forcierung und Unterstützung von Qualitätsmanagement, allgemein anerkannten Qualitätsstandards (ISO 9000) und von Systemanbietern sind weiter voranzutreiben.
3. Ansiedlungsförderung sollte an wettbewerbsstarke Cluster anknüpfen, um Synergieeffekte zu verstärken.

4. Wenn Unternehmen aus dem direkten oder indirekten staatlichen Einfluß veräußert werden, sind österreichische Interessen insofern zu wahren, als die Erhaltung der industriellen Kompetenz und der davon ausgehenden externen Effekte im Inland sicherzustellen ist.
5. Die aktive Investorenwerbung ist dahin zu verstärken, daß Maßnahmen zur allgemeinen Imagebildung Österreichs als Wirtschaftsstandort forciert werden. Die Investorenwerbung ist ausreichend zu dotieren und effizienter zu gestalten, indem die Ressourcen bestmöglich koordiniert werden. Notwendig ist hierfür ein einheitliches Leitbild als modernes Industrieland im Ausland, die nationale Koordination zwischen Bundes- und Landesansiedlungsgesellschaften, ein zentraler Ansprechpartner auf Landesebene zur Erleichterung des Behördenverfahrens und der Förderungen sowie der Einsatz der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer für die Profilierung des Wirtschaftsstandorts.
6. Statistische Daten über die Standortattraktivität Österreichs sollten so erfaßt und verarbeitet werden, daß die Teilnahme an internationalen Vergleichen ermöglicht wird.

VI. Qualifikation

1. Der Bildung und Qualifikation kommt für die Erhaltung der Standortattraktivität Österreichs zentrale Bedeutung zu. Das österreichische Ausbildungssystem ist generell von hoher Qualität und Leistungsfähigkeit. Auch wenn in den siebziger und achtziger Jahren eine Vielzahl von Reformen durchgeführt worden ist, erscheint eine neuerliche Überprüfung der Bildungsziele, -wege und -methoden in allen Bereichen des Bildungswesens vor allem im Lichte der wesentlich veränderten internationalen Rahmenbedingungen Österreichs geboten. Ein Defizit besteht bei der Entwicklung eines umfassenden Weiterbildungssystem.
2. Kriterien der Überprüfung müßten die Kapazität des Bildungssystems für das Verständnis internationaler Zusammenhänge (z. B. durch früheren und besseren Fremdsprachenunterricht, regional mehr internationale Schulen), für ökonomisch-ökologisches Wissen, für die Notwendigkeit lebenslangen Lernens und für die Ausbildung von Qualifikationen sein, um die Einkommen und Vollbeschäftigung in Österreich zu sichern.
3. Regelmäßige berufliche Weiterbildung wird für die Gesellschaft und die Wirtschaft immer wichtiger, wogegen bisher die Erstausbildung bevorzugt wurde. Die Wettbewerbsfähigkeit und die An-

passung der Wirtschaftsstruktur sowie die Veränderungen der Altersstruktur und die Zuwanderung erfordern ein verstärktes und verbessertes Angebot an Weiterbildungseinrichtungen einschließlich der Informationen darüber. Der Zugang zur beruflichen Weiterbildung soll möglichst allen Berufstätigen in gleicher Weise offenstehen. Bei der Erwachsenenbildung und der Umorientierung auf neue Berufe wären Anreize für die Inanspruchnahme zu schaffen. Der beruflichen Weiterbildung kommt spezielle Bedeutung bei der Wiedereingliederung von Frauen nach der Familienphase und als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu. Es ist zu prüfen, ob die vorhandenen Ressourcen (z. B. Schulen, Universitäten) für die Weiterbildung besser genutzt werden können.

4. Zur Schaffung eines den Zielsetzungen der Standortpolitik entsprechenden Systems der beruflichen Weiterbildung sieht der Beirat die Notwendigkeit, detailliertere Untersuchungen zum Themenkomplex Wettbewerbsfähigkeit, Qualifikation, Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarkt und Finanzierungsmöglichkeiten anzustellen.
5. In allen Bildungsbereichen müssen Aktivitäten zur Umsetzung affektiver Lernziele (Persönlichkeitsentwicklung in Richtung Kooperation und Gruppenarbeit, Lernfähigkeit, soziale und kommunikative Kompetenzen) verstärkt werden.
6. Dem Bereich der berufsbildenden Schulen kommt besondere Bedeutung zu. Eine Lösung des Problems der zwei Verteilerkreise auf der 8./9. Schulstufe im Sinne der Beiratsempfehlungen („Qualifikation 2000“) ist anzustreben. In der Zwischenzeit müßten Maßnahmen getroffen werden, die dieses Schuljahr besser in die weiterführende Berufsbildung integrieren. Darüber hinaus sollte ein verpflichtendes Angebot im Bereich der Berufs- und Bildungswegorientierung für alle Jugendlichen ab der 6. Schulstufe vorgesehen werden. Diesbezüglich müßten auch Reformen bei der Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals erfolgen.
7. Im Zusammenhang mit der Lehrlingsausbildung sollten eine raschere Anpassung der Berufsbilder und Lehrpläne an technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Erfordernisse erfolgen. Dabei sollte eine bedarfsorientierte Ausbildung in breiter angelegten Lehrberufen erfolgen. Der mit der BAG-Novelle vorgesehene Ausbildungsverbund könnte dies unterstützen. Alle Schultypen sollten nach der 8. Schulstufe als weiterführende Schulen anerkannt werden, um die Durchlässigkeit zu fördern.
8. In den mittleren und höheren Schulen ist eine Straffung und Modernisierung der Lehrpläne erforderlich. In allen Schultypen der

Sekundarstufe II (inklusive AHS-Oberstufe) sollten mehr wirtschaftliche Grundkenntnisse vermittelt werden.

9. Die Studienzeiten im Hochschulbereich sind generell zu lang. Studienreformen zur Verkürzung der Studiendauer und zur Verbesserung der Praxisnähe sind erforderlich.
10. Bei Fachhochschul-Studiengängen sind folgende, teilweise gesetzlich vorgeschriebene Grundsätze zu beachten: Die Nachfrage nach Berufsqualifikationen bzw. die Beschäftigungschancen der Absolventen, der innovative Charakter des Studienangebots (inhaltlich bzw. organisatorisch), insbesondere in der Anfangsphase. Bestehende postsekundäre Ausbildungsgänge sind zweckmäßigerweise zu integrieren. Kollegabschlüsse beispielsweise in Form von externen Diplomprüfungen sind zur Reduzierung des Drop out-Problems vorzusehen. Darüber hinaus ist eine bundesweite Abstimmung der Fachhochschulschwerpunkte hinsichtlich Fachrichtung, regionale Streuung und Finanzierung notwendig.
11. Die im Aufbau begriffenen Technologietransferstellen können als Brücke zwischen Aus- und Weiterbildungssektor und unternehmensnaher Forschung und Entwicklung gesehen werden. Regelmäßige Technologietransferveranstaltungen sowie fachspezifische Weiterbildungsaktivitäten sollten ihre Aufgaben ergänzen.

VII. Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur

1. Um die Beziehung zwischen Hochschulen und Wirtschaft auszubauen und den Technologietransfer zu fördern, sind die Informationen über Möglichkeiten der Forschungsk Kooperation zu verbessern.
2. „Transfer Sciences“ sind unter anderem in den Bereichen Engineering, Informationstechnologie, Telekommunikation, Chemie, Medizin-Pharma-Agronomie zu forcieren.
3. Die Kooperationsbereitschaft zwischen Forschung und Unternehmen durch entsprechende Rahmenbedingungen und Bewußtseinsbildung wäre zu verstärken.
4. Die Anwesenheit von F&E-Abteilungen multinationaler Unternehmen hat positive Wirkungen für die gesamte Wirtschaft. Entsprechende Rahmenbedingungen (Mobilität von ausländischem Führungs- und Forschungspersonal) zu deren Ansiedelung sind zu gewährleisten.

5. Evaluierung der Universitäten und ihrer Organisationseinheiten (Fakultäten, Institute) zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit und Feststellung von Strukturdefiziten, insbesondere in den für die Wirtschaft direkt relevanten Fächern (bisher nur für Physik). Das Konzept der Christian-Doppler-Laboratorien könnte auch für private österreichische Unternehmen interessant sein und wäre daraufhin zu überprüfen.
6. Umsetzung der derzeitigen Evaluierung der kooperativen Forschungsinstitute und gegebenenfalls Basisfinanzierung durch öffentliche Stellen (auch Bundesländer und Gemeinden). Bedingung dafür ist eine effiziente Mitbestimmung bei den Forschungsprogrammen und ein entsprechender finanzieller Beitrag von privaten Investoren. In einem weiteren Schritt wären die großen außeruniversitären Forschungsinstitute zu evaluieren und auf Strukturdefizite zu überprüfen. Eine neue Aufgabe könnte die Koordinierung von Forschungsprogrammen (nationale Schirmprojekte und EU-Programme) sein.
7. Innovationsorientierte Infrastrukturmaßnahmen (Innovationszentren) sowie „Public Privat Partnership“-Modelle sollten durch die öffentliche Hand in strukturschwachen Regionen angesiedelt werden. Im Rahmen solcher Modelle sollte sich der Bund zeitlich befristet an Industrie- und Gewerbeparkprojekten beteiligen, wenn Betriebsansiedlungen in strukturschwachen Regionen und im Grenzgebiet mit Reformstaaten unterstützt werden sollen. Bund, Länder und Gemeinden könnten als Platzhalter für die anzusiedelnden Unternehmungen fungieren.
8. Das Netz an Technologie- und Innovationszentren ist problemorientiert zu vervollständigen und zu evaluieren, wobei jedoch eine Zersplitterung zu vermeiden ist. Dabei sollten Projekte, denen strategische Bedeutung für die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft zukommt (z. B. Lasertechnik) sowie Schirmprojekte, und zwar nicht nur Spezialforschungsbereiche, sondern auch Bereiche mittlerer Technologie, forciert werden. Spezialisierungen bei Forschungs- und Technologieschwerpunkten sollten auch in einem überregionalen Rahmen mit an Österreich angrenzenden Regionen abgestimmt werden. Im Hinblick auf spätere EU-Projekt- und Programmeteiligungen können grenzüberschreitende Industrie- und Gewerbeparks trotz des hohen Standortrisikos unter Umständen sinnvoll sein.

VIII. Forschungs- und Technologieförderung

1. Österreich weist trotz der relativen Verbesserung in den letzten Jahren nach wie vor ein quantitatives Defizit an Forschungsaufwendungen auf. Die öffentlichen Mittel sind verstärkt für die Forschungsförderung einzusetzen, wobei auch die Wirtschaftsförderung in dieser Richtung umzuschichten sein wird. Das indirekte (steuerliche) Forschungsförderungssystem sollte verbessert werden.
2. Zur Sicherung kontinuierlicher F&E-Tätigkeit ist insbesondere an eine Forschungspersonal-Zuwachsförderung und an den Ausbau der Aktion „Wissenschaftler für die Wirtschaft“ zu denken. Die Abstellung von Wissenschaftlern und Forschern von Großunternehmen an KMU (z. B. Lieferanten) ist im Hinblick auf den damit induzierten Wissenstransfer speziell zu fördern.
3. Zur Verbesserung der Effizienz und Steigerung der aktiven Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen bei der Einführung neuer Technologien, sollten neben technologieorientierten Unternehmensberatungseinrichtungen auch arbeitnehmerorientierte Technologieberatungsstellen geschaffen werden.
4. Die im internationalen Vergleich qualitativ gleichwertige aber stark unterdotierte Förderung sowohl der wissenschaftlichen wie der anwendungsorientierten Forschung ist unbedingt stärker zu dotieren. Der Programmbeitrag für EU-Forschungs- und Technologieprogramme darf nicht zum Anlaß genommen werden, die nationalen Forschungsmittel zu reduzieren. Vielmehr ist es notwendig, österreichischen Forschungseinrichtungen und Firmen im vorwettbewerblichen Bereich dazu zu verhelfen, erfolgreich an EU-Kooperationen teilnehmen zu können.
5. Die projektbezogene Bündelung von Forschungs- und Investitionsförderung zur Unterstützung besonders interessanter Vorhaben könnte den Mitteleinsatz effizienter machen.

IX. Materielle Infrastruktur

1. Da Infrastrukturinvestitionen vorwiegend von öffentlichen Körperschaften getätigt werden und lange Vorlaufzeiten für die Planung benötigen, sind von diesen mittel- und längerfristige Bedarfspläne mit Kosten-Nutzen-Überlegungen sowie Finanzierungskonzepte zu erstellen (Beispiel: der späte aber richtige Schritt eines Bundesverkehrswegeplans). De facto bietet der Liberalisierungs- und Deregulierungsprozeß auch im Bereich der In-

infrastruktur die Möglichkeit zur Heranziehung von privaten Investoren.

2. Bei der Umsetzung von Projekten für die Verkehrsinfrastruktur und Energie müssen die überlangen Verwaltungsverfahren zeitlich kürzer werden. Eine wesentliche Schwachstelle liegt im mangelnden Projektmanagement (Ablauforganisation, Einbindung der Anrainer), die oft Um- und Neuplanungen erforderlich machen.
3. *Strategien zur aktiven Internationalisierung von Infrastrukturträgern*
Die im folgenden angeführten Maßnahmen und Strategien zielen zwar vorwiegend auf ein Engagement in den Nachbarstaaten im Osten ab, gelten aber – mit Ausnahmen – auch für entsprechende Aktivitäten im gesamten EWR:
 - Schaffung geeigneter organisatorischer Voraussetzungen (etwa durch Bildung von Konsortien) für Infrastrukturträgerorganisationen und Industrie zur Beteiligung an Infrastruktureinrichtungen, insbesondere der Nachbarländer im Osten.
 - (Consulting und Beteiligung an) Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb von Umschlagterminals zum effizienten Ausbau des kombinierten Verkehrs, damit ein wesentlicher Anteil des in den nächsten Jahren zu erwartenden Verkehrszuwachses von der Schiene bewältigt werden kann. Durch eine Verbesserung der Qualität des Schienengütertransportes soll ein vermehrter Anreiz geboten werden, den Gütertransport auf die Schiene zu verlegen.
 - (Beteiligung an) Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb von Hochleistungsbahnverbindungen, insbesondere im Korridor Berlin-Prag-Wien-Budapest. Einstieg in die Entsorgungsinfrastruktur im grenznahen Bereich bzw. Entwicklung und Implementierung von regionalen Entsorgungskonzepten in den östlichen Nachbarstaaten.
 - Forcierung des Gütertransportes auf der Donau.
 - Anpassung der strategischen Ausrichtung der einschlägigen Förderungs- bzw. Finanzierungsinstitutionen bzw. Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente für Infrastruktur.
 - Verbindung von nationaler Förderung und Finanzierung mit internationalen Förderungs- und Finanzierungsformen.
 - Involvierung der EBRD bzw. EU-spezifischer Infrastrukturprogramme („Transeuropäische Netze“) für die Realisierung einschlägiger Infrastrukturmaßnahmen.

- Durchführung entsprechender Vorlaufstudien.
- Aufbau eines Pools von Experten, die über spezifische Länderkenntnisse verfügen und einschlägige Kontakte aufweisen und insoweit für Ad-hoc-Anfragen, Projekte oder Daueraufgaben zur Verfügung stehen.

4. *Innovationsstrategien von Infrastrukturträgern*

Um die Voraussetzungen zu schaffen, sind als wichtige Maßnahmen vorzusehen:

- Privatwirtschaftlich organisierte Träger technischer Infrastruktur sollten Zugang zu den einschlägigen Fördermitteln erhalten, wobei für Mittel entsprechend vorgesorgt werden soll.
- Die Förderungsrichtlinien sollen so erweitert werden, daß in Hinkunft verstärkt auch immaterielle Vorhaben wie Logistiksysteme und Dienstleistungskonzepte förderbar sind.
- Inanspruchnahme der F&E-Rahmenprogramme der EU, ggf. Nutzung von ITF-Förderprogrammen für Vorbereitung und Nachnutzung. Bahn und Post sollten um eine Beteiligung an den EU-Rahmenprogrammen bemüht sein. Es sollten hinsichtlich einer Projektbeteiligung ehestmöglich Vorbereitungen getroffen werden, wobei vorlaufende nationale Projekte zwischen ÖBB bzw. ÖPTV und einschlägigen (österreichischen) Industrieunternehmen als besonders wichtig erscheinen.

5. *Schiienenverkehr*

Durch entsprechende infrastrukturelle Maßnahmen ist eine auf möglichst hohem technischen Niveau stehende Anbindung an die europäischen Hauptlinien des Eisenbahnnetzes sowie an die europäischen Seehäfen herzustellen. Sowohl Streckenkapazitäten (deren Grenzen zum Teil erreicht bzw. überschritten sind) als auch erreichbare Reisegeschwindigkeiten sind zu steigern. Dabei sind die Aktivitäten Österreichs gegenüber der EU bezüglich einer höheren Bewertung Wiens als zentraler europäischer Verkehrsknoten zu intensivieren.

- Die Leistungsfähigkeit des Netzes ist sowohl für den Fernverkehr als auch für den Personennahverkehr anzupassen. Dabei ist darauf zu achten, daß einander ausschließende Behinderungen zwischen den beiden Verkehrsarten zu vermeiden sind.
- Die zügige Errichtung geeigneter Terminals und die organisatorische Integration der Verkehrsträger ist rasch herbeizuführen.

ren (Notwendigkeit eines gesamtösterreichischen Konzeptes), um den raschen Umschlag der Güter von der Bahn in die Fläche zu bewältigen. Der Umschlag zwischen Bahn und Straße stellt einen wesentlichen Schwachpunkt dar, der nur von beiden Verkehrsträgern gemeinsam gelöst werden kann. Seitens der Bahn wäre ein Strategiekonzept zur Förderung von Anschlußbahnen zu erarbeiten.

- Für den Ausbau und den Betrieb des Nahverkehrs ist es dringend notwendig, entsprechende Finanzierungsmodelle zu erarbeiten, wobei das Prinzip der Kostenwahrheit Berücksichtigung finden muß.
- Das nach Osteuropa führende Netz muß verbessert werden. Aufgrund des fehlenden Knowhows und Geldes bieten sich Kooperationen mit den osteuropäischen Bahnen im Bereich der Planung, Bauausführung und des Betriebes an.
- Ein Durchgangsbahnhof in Wien mit einem Direktanschluß (inklusive Check in) an die Flughäfen Wien und Bratislava am Standort des Süd-Ost-Bahnhofes bietet sich an, um die Verzögerungen durch die Kopfbahnhöfe zu beseitigen.

6. Straßenverkehr

Zur weiteren Steigerung der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes wird vorgeschlagen, die Autobahnlücken zügig zu schließen, um eine bedarfsgerechte Vernetzung des hochrangigen Straßenverkehrs und höhere Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Prämissen für weitere Projekte sollten die Erhöhung der Kapazität im Ostverkehr, Umfahrung städtischer Wohngebiete sowie die Verbesserung der Erreichbarkeit und die Erschließung von Industriegebieten sein.

Zu verbessern wäre weiters die Abwicklung und Organisation der baulichen Erhaltungsmaßnahmen im hochrangigen Straßennetz, wobei vor allem die zeitliche Abfolge der Arbeiten stärker beachtet werden soll (keine Baumaßnahmen bei höchster Verkehrsbelastung) und Möglichkeiten zur privatwirtschaftlichen Durchführung zu prüfen sind.

Verknüpfungspunkte zwischen Schiene und Straße in Form von Güterterminals sind zu planen und zu realisieren. Zur Finanzierung sollten auch Mittel aus dem Straßenbudget herangezogen werden können, da mit einer stärkeren Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene Einsparungen, insbesondere bei Bau und Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes, verbunden sind.

7. Luftfahrt

Verbesserung der Anbindung an den öffentlichen Verkehr:

Für den Flughafen Wien ist die Verknüpfung einer hochleistungstauglichen Bahnanbindung mit dem Luftverkehr von entscheidender Bedeutung für die Standortqualität. Neben dem Ausbau der Schnellbahnverbindung zwischen Wien und dem Flughafen, die für das lokale Aufkommen wichtig ist, erscheint es unbedingt notwendig, den Ausbau einer hochleistungstauglichen Zugverbindung in östlicher Richtung zwischen Wien und Bratislava unter Einbeziehung der beiden Flughäfen zu forcieren und eine volle Integration mit dem Hochleistungsnetz der West- und Südbahn sicherzustellen. Dadurch wäre es auch möglich, weitere Bereiche des Einzugsgebietes von Vienna International Airport schienengebunden zu erschließen, den Reisenden attraktive Zu- und Abfahrten vom Flughafen Wien anzubieten (unter Umständen mit Check in im Zug, usw.) und den Straßenverkehr sehr wesentlich zu entlasten. Die Dringlichkeit der Anbindung an den öffentlichen Verkehr ergibt sich auch aus den beschränkten Parkplatzkapazitäten sowie der Überlastung der Autobahnzubringer zum Flughafen Wien.

Ordnungspolitische Maßnahmen:

Die derzeit laufenden Gespräche der österreichischen Fluggesellschaften über mögliche Kooperationen zeigen deutlich die Grenzen nationaler Fluggesellschaften auf. Um so wichtiger ist es, daß die Flughäfen mit verkehrspolitischer Unterstützung der Staaten und Regionen und in Zusammenarbeit mit interessierten Fluggesellschaften Flugverbindungen in jenem Ausmaß und Qualität zu den wichtigsten Wirtschafts- und Tourismuszentren aufrechterhalten, die für die Entwicklung der Region von Bedeutung sind.

8. Schifffahrt

Sowohl aus wirtschafts- als auch verkehrspolitischen Gründen müssen dringend die geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen werden, durch die es Schifffahrtsunternehmen ermöglicht wird, Verkehrsleistungen auf der Wasserstraße im fairen Wettbewerb zu den anderen Verkehrsträgern anzubieten. Auch bei einer realistischen Betrachtungsweise der gegebenen Möglichkeiten kann hierdurch die Nutzung der Wasserstraße zum Vorteil der österreichischen Wirtschaft erheblich gefördert werden.

Technische Maßnahmen:

Um eine durchgehende Befahrbarkeit während des größten Teils des Jahres sicherzustellen, müßte zügig der Ausbau der Donau er-

folgen, zu dem sich auch Österreich auf internationaler Ebene verpflichtet hat (25 dm Wassertiefe auf den Abschnitten mit freier Strömung von Wien bis Bratislava). Beschluß der Donaukommission im Jahr 1988.

Eine wichtige Rolle bei der vernünftigen Funktionsabstimmung zwischen den Verkehrsträgern haben die Häfen. Auf ihren Ausbau, eine Verbesserung der technischen Ausstattung und die Verknüpfung mit Bahn und Straße ist daher im Hinblick auf den verkehrspolitischen Stellenwert der Binnenschifffahrt Bedacht zu nehmen.

Die technische und wirtschaftliche Machbarkeit des Donau-Oder-Kanals wäre rasch zu überprüfen, wobei dies vor allem mit den betroffenen Staaten Tschechien und Polen abzustimmen ist.

Internationale Abkommen adaptieren:

Bei den anstehenden Verhandlungen über den Abschluß von Schifffahrtsabkommen zwischen der EU und den Donauuferstaaten sowie Polen muß Österreich darauf achten, daß die derzeit bestehenden Möglichkeiten der österreichischen Schifffahrt, Verkehre zwischen zwei oder mehreren Donauhäfen durchzuführen, nicht geschmälert werden. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit einer Teilnahme der südöstlichen Donauanrainerstaaten am Schiffstransport von bzw. nach Österreich aufrecht erhalten werden.

9. *Telekommunikation*

Die im „Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ grundsätzlich und in verbindlichen ONP-Richtlinien (Open Network Provision) konkret geforderte Orientierung der Fernmeldegebühren an den jeweils zugrundeliegenden Kosten hat als Leitlinie für künftige Gebührenanpassungen zu gelten. Bei Mietleitungen, Breitband- und Satellitendiensten sollte eine Anpassung von Angebot, Versorgungsdichte und Tarifen an das Niveau der führenden europäischen Industriestaaten erfolgen. Die technische Weiterentwicklung und der Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur soll weiter beschleunigt werden. Voraussetzung dafür ist eine Kooperation mit international agierenden Telekommunikationsunternehmen.

Die EU-Richtlinien geben das Tempo der ordnungspolitischen Veränderungen vor. Bis 1998 soll der Sprachtelefondienst vollständig liberalisiert sein. Bis dahin bedarf es einer intensiven Vorbereitung, um für die neue Wettbewerbssituation gewappnet zu sein. Im Bereich Forschung und Technik ist eine enge Koopera-

tion der ÖPTV mit der österreichischen Telekommunikationsindustrie und den Forschungsinstitutionen von nationalem Interesse. Die ÖPTV muß alles daran setzen, um in Zukunft ihr Selbstverständnis vom Versorgungs- bzw. Monopolbetrieb zu einem im internationalen Wettbewerb agierenden Unternehmen zu verändern. Die geplante Änderung des bestehenden Dienstrechtes und Änderungen in den Organisationsstrukturen sollen einen effizienteren Einsatz der vorhandenen menschlichen Ressourcen ermöglichen. Alle ordnungspolitischen und organisatorischen Maßnahmen sollen dazu beitragen, daß Österreich als Industriestandort im internationalen Vergleich keine technischen, preislichen oder rechtlichen Wettbewerbsnachteile im Telekommunikationsbereich aufweist.

10. *Entsorgung*

Zur langfristigen Sicherung des Industriestandorts Österreich ist auch eine langfristige Planbarkeit der Unternehmungen im Hinblick auf die Entsorgungssituation erforderlich. Dies erfordert von Seiten des Bundes Engagement und Maßnahmen in einigen Bereichen.

Dort wo ein Defizit an überregional erforderlichen Anlagen (im besonderen für gefährliche und industrielle Abfälle) besteht, soll der Bund zunächst klare, nachvollziehbare, bundeseinheitliche Konzepte in der Hierarchie „vermeiden – verwerten – entsorgen“ entwickeln.

Für nicht vermeid- und verwertbare Abfälle erforderliche überregionale Behandlungsanlagen sind bundeseinheitliche Kriterien für eine Standort(vor)auswahl zu entwickeln.

In der Folge ist anhand dieser Bundeskriterien eine Standortvorauswahl von der regional bestgeeigneten Verwaltungsebene (Bund für bundesweite Anlagen, Land für Anlagen mit regionalem Einzugsgebiet) durchzuführen, wobei Betroffene (Gemeinden, Bürgerinitiativen) frühestmöglich in das Auswahl- und Standortprüfungsverfahren (insbesondere Umweltverträglichkeitsprüfung) einzubeziehen sind. Die Umsetzung des UVP-Gesetzes ist gut vorzubereiten.

Die vermeidbaren Umweltauswirkungen und die Akzeptanzkrise der Abfallwirtschaft erfordern von der abfallwirtschaftlichen Planung daher einen hohen Standard an Begründung: Für abfallwirtschaftliche Einrichtungen ist in jedem Fall – und zwar bereits auf der Ebene übergeordneter Planungen (insbesondere im Abfallwirtschaftsplan) – ein schlüssiger Bedarfsnachweis zu führen. Dieser Bedarfsnachweis muß in begründeter Form nachweisen, welche Mengen nicht vermeid- und/oder verwertbarer Abfälle mit

welchem unvermeidbaren ökologischen Gefährdungspotential für welchen Zeitraum anfallen werden.

Der Aufbau der Entsorgungsinfrastruktur im Rahmen eines abfallwirtschaftlichen Gesamtkonzeptes ist professioneller als bisher vorzubereiten. Bürgerinitiativen haben sich in der Vergangenheit zum Teil deshalb konstituiert, weil die Planung von Entsorgungsanlagen ebenso wie die behördliche Aufsicht über bestehende Anlagen mangelhaft war. Eine Einbeziehung von besorgten Bürgern in den Planungsprozeß und eine professionelle Planung wird zwar Widerstände nicht vollkommen vermeiden können, kann sie aber reduzieren und die Durchsetzungschancen wesentlich erhöhen.

Die Frage der Auswahl, der Prüfung, der Realisierung und der Akzeptanz von Standorten für Anlagen zur Abfallbehandlung und Deponien erweist sich als ein zentraler Aspekt der zukünftigen österreichischen Abfallwirtschaft.

Der an ein abfallwirtschaftlich relevantes Projekt zu setzende Standard der Partizipation muß aber aufgrund der Sensibilität der Materie und der im Regelfall als bedeutend anzunehmenden möglichen Umweltgefahren jedenfalls ein ausgesprochen hoher sein und als solcher auch bereits gesetzlich gefördert werden. Es sind weitestgehend transparente, bundeseinheitliche Standort-Vorauswahlverfahren für sensible (über)regionale Einrichtungen mit frühzeitiger Information und Einbeziehung aller möglicherweise Betroffenen und aller relevanten Meinungsgruppen durchzuführen.

Entscheidungen über Standorte sollen nach einem bundesweit einheitlichen Vorgehen (Kriteriengleichheit, gleicher Untersuchungsaufwand, gleiches Ausscheidungsverfahren) vorgenommen werden und allen Betroffenen auch gleiche Rechte und gleichwertige Informationen bieten (Prüfung der Raumverträglichkeit). Für den Fall, daß sich ein Standort als vorteilhaft herausstellt, muß akzeptiert werden, daß die Ergebnisse abfallpolitischer Planungen und Prüfungen auch um- und durchgesetzt werden. Dies zeigt auch die Notwendigkeit einer abfallwirtschaftlichen Planung (Abfallwirtschaftskonzepte) auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften.

Die Kontrollrechte sollen auch nach Inbetriebnahme einer Anlage verbessert werden. Dies würde einer Versachlichung der Konflikte dienlich sein.

11. *Energieversorgung und Energiepolitik*

Weiterentwicklung des Energiedienstleistungsangebotes:

Vor allem die Anbieter leitungsgebundener Energie (Strom, Gas, Fernwärme) müssen ihr Beratungsangebot erweitern und sich in

Richtung Anbot von Energiedienstleistungen weiterentwickeln. Diese Dienstleistungen umfassen Lastmanagement, Co-Generation, Wärmedienstleistungen mit Kraft-Wärmekopplung und energetische Gebäudesanierung und sonstige, von den Abnehmern gewünschte, Energiedienstleistungen.

Um eine Koordination von Leistungsanbietern und Nachfragern herbeizuführen, sind neue Organisationsformen notwendig. Mittelfristig wird zur Betreuung dieser Geschäftsfelder eine Gründung von neuen Anbietergesellschaften bzw. eine Verschränkung der bestehenden Anbieter leitungsgebundener Energien in Form von gegenseitiger Beteiligungen oder Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften nötig sein. Die Initiative von Industriebetrieben zur Beteiligung an solchen Projekten ist zu fördern.

Rationelle Aufbringung und Nutzung von Energie:

Zur weiteren Effizienzverbesserung der Energiebereitstellung sind neben Rationalisierungsmaßnahmen auch strategische Zusammenschlüsse der EVU notwendig, um international konkurrenzfähig anbieten zu können. Ohne diese Strategie würden die, international gesehen, relativ kleinen österreichischen Gesellschaften auf unrentable Marktsegmente zurückgedrängt werden, was wiederum höhere Preise zur Folge hätte.

Konkurrenz zwischen den Energieträgern:

Die Umweltstandards sollten bei allen Energieträgern weiterentwickelt werden und innerhalb festgelegter Höchst-Emissionswerte ein Preiswettbewerb der verschiedenen Energieträger stattfinden. Großen Abnehmern wäre ein bivalentes Energieversorgungssystem zu empfehlen.

Höchstspannungs-Leitungsnetz:

Im Zuge der Schaffung eines gesamteuropäischen Energiemarktes, aber auch zur innerösterreichischen Versorgungssicherheit ist das Höchstspannungsleitungsnetz gemäß den Plänen der Verbundgesellschaft fertigzustellen.

X. Öffentliche Verwaltung

1. Der erhöhte Wettbewerbsdruck der Internationalisierung der Wirtschaft macht immer mehr auch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu einem wesentlichen Standortfaktor. Der Beirat regt an, eine Studie zur konsensualen und konstruktiven öffentlichen Verwaltungsreform in Auftrag zu geben. Grundlage wäre eine umfassende Analyse der Aufgaben der Verwaltung mit

der Frage, ob alle derzeit ausgeübten Funktionen notwendig sind, welche ausgliedert oder abgebaut werden können.

2. Eine Überprüfung des Regelungsvolumens und eine Vereinfachung und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Investitionsvorhaben erscheinen zur Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich dringend geboten.
3. Soweit die Bundesstaatsreform – im Wege der weitestgehenden Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung – eine Verländerung des Vollzuges des gesamten Anlagerechts und anderer Standortfragen mit sich bringen wird, ist besonderes Gewicht darauf zu legen, der entstehenden Aufsplitterung des Vollzuges durch andere begleitende Maßnahmen und Regelungen entgegenzuwirken.
4. Durch systematische Personal- und Organisationsentwicklung sowie die Nutzung der EDV-Möglichkeiten sind in der Verwaltung Optimierungspotentiale auszuschöpfen.
5. Durch Kosten-/Nutzenanalyse sollen Varianten geprüft werden, wie z. B. Ausgliederungen (von Teilbereichen) des amtlichen Sachverständigenwesens und Aufwertungen der hauptamtlichen Amtssachverständigen. Dabei ist auch die Unvereinbarkeit mit anderen Tätigkeiten zu überprüfen. Empfehlenswert wäre, Sachverständigengemeinschaften zuzulassen, um komplexe (interdisziplinäre) Fragestellungen durch eine Auftragsvergabe abdecken zu können. Auch spezielle Forschungsinstitute mit Mitarbeitern aus den verschiedensten Berufsrichtungen sollten eine derartige Sachverständigengemeinschaft bilden können. Hierbei muß die Unabhängigkeit und Objektivität der Sachverständigen sichergestellt sein.

Weitere Möglichkeiten zur Entschärfung des Problems wären:

- die personelle Aufstockung des Sachverständigenapparates,
 - die Verwendung nicht-amtlicher Sachverständiger,
 - die Erstellung einer österreichischen Sachverständigen-Evidenz,
 - die Fristsetzung für die Erstellung von Gutachten und
 - präzise Angaben von Beweisthemen.
6. Die bisherigen Ansätze zur Verfahrenskonzentration zwischen Baubewilligung, gewerberechtlicher und wasserrechtlicher Genehmigung kommen aus politischen und organisatorischen Gründen nur wenig zum Tragen. Sie sollten systematisch verbessert werden.

XI. Regionale Aspekte

1. *Regionalpolitik vor neuen Rahmenbedingungen*

Die wirtschaftliche Integration wird zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten führen und damit zu einer steigenden Bedeutung der Regionalpolitik. Dies wird mit einem verstärkten Einsatz von Mitteln im Rahmen der Regional- und Strukturförderung einhergehen müssen. Die Regionalpolitik ist als ganzheitliche Politik im Sinne einer Koordinierung des Einsatzes von Technologie, Struktur-, Umwelt- und Agrarpolitik zu verstehen, mit dem Ziel, eine nachhaltige regionale Entwicklung zu ermöglichen.

Neue regionalpolitische Ansätze sollten darauf abstellen, durch dynamische Entwicklung und Motivation der Beteiligten das vorhandene Potential zu nützen. Durch begleitende Maßnahmen sollte den Betroffenen die Angst vor Veränderungen genommen werden. Aufgrund der wettbewerbpolitischen Rahmenbedingungen wird die Unternehmensförderung an Bedeutung verlieren. Gleichzeitig wird der Ausbau der Infrastruktur im materiellen (Telekommunikation, Verkehrsträger, Ver- und Entsorgung, Kinderbetreuungseinrichtung, etc.) und immateriellen (z. B. Aus- und Weiterbildung) Bereich an Bedeutung gewinnen.

Eine verstärkte Ausnützung des vorhandenen Entwicklungspotentials bedeutet für Betriebsansiedlungsaktivitäten auch die Berücksichtigung von Synergieeffekten (Clusterorientierung).

Zur Überwindung von Randlagen sollten die regionalpolitischen Instrumentarien der Europäischen Union (INTERREG-Programme, Euregios, etc.) ausgenutzt und die notwendige Kofinanzierung bereitgestellt werden. Kooperationsprogramme mit angrenzenden Regionen in den Reformstaaten müßten dabei im Vordergrund stehen.

Im Mittelpunkt neuer regionalpolitischer Aktivitäten werden die Zielgebiete der EU-Regionalpolitik stehen. Die dafür notwendigen regionalen Entwicklungsprogramme machen eine mittelfristige Ausrichtung und eine strategische Orientierung der nationalen Regionalpolitik, aber auch die Bereitstellung von nationalen Fördermitteln notwendig.

2. *Maßnahmen für entwicklungsschwache ländliche Regionen*

Um in den ländlichen Regionen eine endogene Entwicklung zu ermöglichen, ist eine zeitgemäße und auf die Entwicklungsziele abgestellte materielle Infrastruktur zu schaffen, wobei Gewerbeparks hilfreich sein können.

Da die land- und forstwirtschaftliche Produktion auch in Zukunft die wirtschaftliche Basis der ländlichen Regionen darstellen wird,

müssen die Erwerbsmöglichkeiten verbreitert werden. Als wichtige Entwicklungsschiene wird die Schaffung von Erwerbskombinationen zwischen der agrarischen Produktion und der Verarbeitung sowie dem Fremdenverkehr gesehen. Dazu bedarf es der rechtlichen Voraussetzungen sowohl für die horizontale (Erwerbsalternativen) und als auch vertikale (Verlängerung der Wertschöpfungskette) Ausweitung der Produktionspalette, ohne dabei die gewerbliche Wirtschaft zu benachteiligen.

Im Bereich der Tourismuswirtschaft besteht die Notwendigkeit der Weiterentwicklung in Richtung Nachhaltigkeit und Bevölkerungsverträglichkeit. Dazu wird es notwendig sein, im Rahmen der regionalen Entwicklungspläne Tourismusleitbilder, Ausbaugrenzen und darauf abgestimmte Förderprogramme zu entwickeln. Als Zielgruppen mit zukünftigem Entwicklungspotential wird der Gesundheits-, Bildungs- und Sporttourismus gesehen. Zur effizienteren Auslastung der Tourismusinfrastruktur sollten die Bemühungen um die Entzerrung der Tourismusströme verstärkt werden.

Zur Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Land- und Forstwirtschaft ist es notwendig, für jene Leistungen, die im allgemeinen Interesse erbracht werden und nicht marktfähig sind, eine entsprechende Leistungsabteilung sicherzustellen.

3. *Maßnahmen für alte Industriegebiete*

Die Restrukturierung alter Industriegebiete sollte durch eine Verbesserung des industrienahen Dienstleistungsangebots, begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, bedarfsgerechten Infrastrukturausbau und Verstärkung des Technologietransfers unterstützt werden.

Das Dienstleistungsangebot sollte insbesondere die Information und Beratung über regionales Infrastrukturangebot, Kosten- und Preisniveaus und Förderungen sowie Unterstützung zur Internationalisierung und Kontaktvermittlung umfassen.

Der Strukturwandel sollte durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik begleitet werden und auch präventive Maßnahmen (Ziel 4 der EU-Strukturpolitik) umfassen. Als entscheidend für die Effizienz solcher Programme wird eine umfassende Kooperation zwischen Arbeitsmarktservice, Ländern, Gemeinden und Interessenvertretungen gesehen. Regionale Arbeitsstiftungen könnten das Umsetzungsinstrument einer solcher Politik sein.

4. *Maßnahmen für städtische Ballungsgebiete*

Die Rahmenbedingungen in Ballungsgebieten werden dazu führen, daß sich die Wirtschaftsstruktur verstärkt in Richtung Dienstleistungssektor und wertschöpfungsintensive Produktion entwickeln

wird müssen. Die städtische Infrastruktur sollte diese Entwicklung unterstützen, wobei den Verkehrssystemen, der Raumplanung und der Logistik besondere Bedeutung zukommt.

Durch Technologieparks und ähnliche Institutionen ist der Transfer des vorhandenen Forschungs- und Qualifikationspotentials in die Wirtschaft zu verbessern. Die Entwicklung und Zurverfügungstellung von ballungsraumverträglicher Technologie sollte dabei einen Schwerpunkt bilden.

Eine wichtige Zukunftsaufgabe ist eine verstärkte Kooperation der österreichischen Ballungsräume mit benachbarten Zentren in den Reformstaaten mit dem langfristigen Ziel, gemeinsame Regionen zu entwickeln.

5. *Neue regionalpolitische Konzepte.*

Als zentrales Instrument der neuen Regionalpolitik wird die Entwicklung mittelfristiger Entwicklungskonzepte im Rahmen der EU-Strukturpolitik gesehen. Für den Erfolg solcher Konzepte ist die Einbindung der Betroffenen und deren Akzeptanz von entscheidender Bedeutung. Zur Umsetzung dieser Konzepte wird die Notwendigkeit zur Einrichtung von Koordinierungs- und Beratungsstellen für die Bevölkerung gesehen.

Zur effizienten Umsetzung dieser Regionalpolitik entwickelte der Beirat einen Vorschlag zur Entwicklung, Umsetzung und Kontrolle von regionalen Entwicklungsprogrammen (Kapitel 10. 3. 2) sowie ein Bewertungsschema für regionale Investitionsprojekte, um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu verbessern (Exkurs am Ende der Studie).

1. EINLEITUNG

1.1 Zur Diskussion über das Thema Wirtschaftsstandort

Die frühen neunziger Jahre brachten in vielen Ländern, besonders aber in Europa, eine ausführliche Debatte und erste Ansätze politischer Konzepte zum Thema Wirtschaftsstandort. Dieses Thema löste Überlegungen ab, die noch vor nicht allzu langer Zeit unter den Überschriften „Wirtschaftsstruktur“, „Strukturpolitik“ oder „Industriepolitik“ geführt worden waren. Die frühere Betrachtungsweise unterscheidet sich von der jüngeren durch mehrere Merkmale:

- Das Thema Wirtschaftsstandort wird vor dem Hintergrund grundlegender Veränderungen der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor allem der west- und der osteuropäischen Volkswirtschaften diskutiert. Zu diesen zählen Positionsverluste im Wettbewerb mit hochentwickelten Industrieregionen in Übersee (USA und Japan), das Erstarken von jungen Industrieländern, die Vollendung des Binnenmarkts der Europäischen Union und der Übergang Osteuropas zur Marktwirtschaft und deren Integration in die Weltwirtschaft.
- Diese Tendenzen bekommen starke Bedeutung für die Standortdebatte, weil die Mobilität der Produktionsfaktoren besonders durch handels- und integrationspolitische Liberalisierungsschritte wesentlich zugenommen hat. Die internationale Unternehmenstätigkeit erfaßt immer größere Teile der Volkswirtschaft. Sie läßt sich vor allem an Hand des sprunghaft gewachsenen Volumens an internationalen Investitionen demonstrieren.
- Dabei ist zu beachten, daß international gültige Spielregeln nationale Förderungsmaßnahmen immer mehr begrenzen und daß die Politik daher nach neuen Formen und Möglichkeiten sucht, um ihrer noch immer gegebenen nationalen Verantwortung gerecht zu werden.

Erhöhte internationale Mobilität von Produktionsfaktoren und zunehmende internationale Orientierung der Unternehmenstätigkeit sowie die Wettbewerbsregeln in den Integrationsräumen machen aus der traditionellen Wirtschaftsförderung immer mehr „Standortpolitik“.

- Die ökonomische Theorie hat sich auf die in den sechziger Jahren stehengebliebene Wachstumsforschung rückbesonnen und hat die Möglichkeit eines stärker gestaltbaren, endogenen Fortschritts anerkannt.

- Generell werden von der Theorie wie von der Politik nachfrageseitige Stimulierung und ebenso strukturell diskriminierende Eingriffe abgelehnt, hingegen wird der Angebotsseite und den Möglichkeiten, ihre Reaktionen effizienter zu machen, große Bedeutung beigemessen.

Die jüngste Rezession hat Probleme der Vollbeschäftigung, der Wettbewerbsfähigkeit und der Strukturanpassung verschärft. International waren in dieser Rezession nur sehr bescheidene Ansätze unmittelbar wirksamer konjunkturpolitischer Maßnahmen zu verzeichnen, umso mehr Gewicht wurde auf mittelfristige Verbesserungen der Standortbedingungen gelegt.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß weder der Anlaß noch die Argumente, die in der Standortdiskussion vorgebracht werden, österreichische Spezifika sind. Die österreichische Wirtschaft wird jedenfalls von den Entwicklungen miterfaßt, ja teilweise stellen sich die damit verbundenen Probleme in Österreich nicht nur wegen der geographischen Lage am Schnittpunkt zwischen Ost- und Westeuropa schärfer und unmittelbarer als in anderen Industrieländern.

1.2 Begriff Wirtschaftsstandort

Die Standortdebatte konzentriert sich auf die Frage: „Welche (unternehmens)externen Bedingungen bieten die wirtschaftspolitischen und sonstigen Rahmendaten der Unternehmenstätigkeit in einer bestimmten Region (Kontinent, Staat, Gliedstaat) im Vergleich zu alternativen Standorten in anderen Regionen?“

Da sich der Einfluß der Rahmenbedingungen am ehesten an den Ergebnissen des Wettbewerbs mit anderen Regionen (Marktanteile, Ertrags- und Beschäftigungsindikatoren) messen läßt, fließen Standortüberlegungen mit solchen über die Wettbewerbsfähigkeit zusammen. So diskutiert etwa das vielzitierte Buch von M. E. Porter (1990) „The competitive advantage of nations“ und zielt dabei dennoch ins Zentrum der Standortdebatte. Die Betrachtungsweise „Wirtschaftsstandort“ betont eher die Ausgangsbedingungen (Inputs), jene „Wettbewerbsfähigkeit“ eher das Ergebnis (Outputs) internationaler oder interregionaler Stärke/Schwächen-Relationen.

Die Frage, wie die externen Standortbedingungen in den Unternehmen in Erfolge auf den Märkten umgesetzt werden, ist nicht direkt Teil der Standortdiskussion.

Die Qualität eines Standortes wird immer weniger durch seine naturgegebene Ausstattung bestimmt und immer stärker durch die Ausstattung mit Realkapital, Finanzkapital und Arbeitskraft als Humankapital und

die Effizienz des öffentlichen Sektors, aber auch durch die Terms of Trade, zu denen in der international arbeitsteiligen Wirtschaft Inputs für die eigene Produktion verfügbar gemacht werden. Diese Faktoren lassen sich zumindest zum Teil direkt beobachten und so einigermaßen quantifizieren. Die Beurteilung der Effizienz des Ressourceneinsatzes ist hingegen nur vom Ergebnis her möglich, und dies nicht in kurz-, sondern nur in mittel- und langfristiger Betrachtung.

Die Standortproblematik sollte daher nicht zu eng gesehen werden. Sie schließt folgende Aspekte ein:

- Die geografische und geopolitische Lage, einschließlich der natürlichen Gegebenheiten und der Rohstoffvorkommen.
- Außen-, handels- und integrationspolitische Gelegenheiten.
- Die Leistungsfähigkeit der materiellen und der immateriellen Infrastruktur.
- Das Angebot an Produktionsfaktoren (Quantität, Qualität und Kosten).
- Das Nachfragepotential, insbesondere die Marktgröße und ihre Perspektiven.
- Die für die Wirtschaft relevanten rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen und die Praxis des Vollzugs.
- Die politischen und vor allem die wirtschaftspolitischen Gegebenheiten und Strategien. Dazu zählen nicht zuletzt die währungs- und einkommenspolitischen, die fiskalischen, förderungs- und wettbewerbspolitischen sowie die sozial- und umweltpolitischen Bedingungen.
- Die gesellschaftliche und kulturelle Umgebung, deren Einstellung, Traditionen, Präferenzen und Ambitionen sowie die öffentliche Meinung, die in den Medien artikuliert und beeinflußt wird.

Manche dieser Aspekte haben keinen eindeutig positiven oder negativen Zusammenhang mit der Standortqualität. Standortentscheidungen müßten letztlich, soweit es um die Kostenseite geht, unter Berücksichtigung von (relativen) Preisen oder Kapazitäten fallen. Für eine Reihe von standortrelevanten Faktoren sind jedoch auch nur annähernde Quantifizierungen nicht erhältlich.

Wenn anstelle von Preisdaten Aufwandsgrößen herangezogen werden, kann dies irreführen. Ein höherer Steueraufwand kann ein besseres Angebot an Infrastruktur bedeuten. Ein „Preis“ der Inanspruchnahme der Infrastruktur und ihrer Qualität ist selten meßbar. Ähnlich können hohe Lohnkosten auf eine ebensolche Qualifikation der Arbeitskräfte hinwei-

sen. Sorgfältige internationale Qualifikationsvergleiche sind selten und daher ist eine Einschätzung des „Preises“ vergleichbarer Arbeitsleistungen schwierig. Schließlich können umfassendere Regulierungen etwa im Arbeits- und Sozialbereich die Gewähr für soziale Ausgewogenheit und politische Stabilität darstellen.

1.3 Ziele und Inhalte der Standortpolitik

Standortpolitik zielt auf die Verbesserung der „Standortqualität“ einer Volkswirtschaft (Region), um auf diese Weise im internationalen (inter-regionalen) Wettbewerb direkt und indirekt (durch externe Effekte) mehr Produktion, mehr Beschäftigung oder mehr Einkommen für diese zu erzielen. Vorhandene relative Stärken sollen ausgeweitet oder gesichert, relative Schwächen abgebaut werden.

Da standortpolitische Überlegungen von gegebenen Wirtschaftsstrukturen ausgehen müssen, schließen sie vielfach auch strukturpolitische Überlegungen ein. Im Idealfall wird Standortpolitik in Hinblick auf gegebene oder wünschenswerte Wirtschaftsstrukturen profiliert. Standortpolitik zugunsten von Industriestandorten unterscheidet sich so teilweise von einer solchen zugunsten von hochwertigen Dienstleistungen.

Standortpolitik bedeutet die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Unternehmenstätigkeit. Sie zielt daher nicht nur auf neue Unternehmen (Neugründungen, Ansiedlungen), sondern in der Regel automatisch auch auf Bestandsgrößen, also bestehende Unternehmen und will die Verfügbarkeit von Menge und Qualität der Produktionsfaktoren einschließlich der Infrastruktur, des Rechtsbestandes, der Tradition und des Bestandes an Verhaltensweisen und Mentalität beeinflussen. Das bedeutet vielfach, daß rasche Resultate nicht erwartet werden können.

Damit soll aber nicht gesagt werden, daß standortpolitische Instrumente nicht auch kurzfristig eingesetzt werden können. Sie beeinflussen zwar nicht sofort das gesamte Volumen an Beständen, Stärken und Schwächen, wohl aber deren Veränderungen, auch schon kurzfristig ab dem Wirksamwerden.

Standortbedingungen wirken auf bestehende Unternehmen oder auf neue Projekte oft unterschiedlich. Für schon bestehende, für die sich Standortalternativen anbieten, müssen in der Regel Kapitalverluste und Austrittsbarrieren der Stilllegung von Kapazitäten einkalkuliert werden. Erst wenn Vorteile an alternativen Standorten diese Stilllegungskosten übersteigen, kommt es zu einer Standortverlagerung. Bei Neugründungen, Ansiedlungen oder Erweiterungen müssen hingegen nur die Investitions- und die späteren Betriebskosten an alternativen Standorten verglichen werden.

Dies ist zu beachten, wenn von Marktresultaten auf die Standortgunst

oder -ungunst geschlossen wird. Die Verbesserung oder Verschlechterung solcher Faktoren schlägt sich nicht im sofortigen Stilllegen der gesamten Produktionskapazität nieder, unter Umständen aber in einer Verminderung oder vollständigen Unterlassung neuer Investitionen.

Die internationalen Marktanteile an der Produktion oder am Außenhandel widerspiegeln die sich nur allmählich wandelnde Bestandsstruktur. Sie verändern sich daher weniger unmittelbar als Marktanteile an neuen Investitionen. Das läßt das Abschneiden einer Volkswirtschaft am internationalen Strom der Neuinvestitionen als Frühindikator einer Verbesserung oder Verschlechterung der Standortbedingungen erscheinen.

Ein Kennzeichen der Standortdiskussion kommt in dem Titel von Porters Werk „competitive advantage“ zum Ausdruck. Zum Unterschied vom klassischen Begriff der Außenhandels- und Standorttheorie, nämlich „comparative advantage“ handelt es sich um ein dynamisches Konzept, nämlich um die Fähigkeit, comparative advantage herzustellen, anders ausgedrückt um „gemachte (manmade) comparative advantage“. Charakteristisch für die Standortdiskussion im Gegensatz zur früheren Strukturdiskussion ist weiters nicht nur die eher marktkonforme, weil einzelne Unternehmen oder Sektoren nicht direkt diskriminierende Betrachtungsweise, sondern auch die Betonung der sogenannten „weichen“ und der „nicht-ökonomischen“ Faktoren der Standortqualität, weiters die Betonung der Zusammenhänge und gegenseitigen Bedingtheit von Wirtschaftseinheiten untereinander sowie mit der Infrastruktur, den öffentlichen Diensten und der öffentlichen Meinung (external economies, Transferkosten, Schnittstellenprobleme, Clustervorteile).

Diese Sicht entspricht auch neueren industriepolitischen Ansätzen. Dabei werden bewußt institutionelle, „organische“ und „psychologische“ Gesichtspunkte berücksichtigt. Standortpolitik trägt teilweise den Aspekt eines internationalen Wettbewerbs der (politischen und wirtschaftspolitischen) Institutionen.

Der quantitativen Erfassung solcher Argumente und Einflüsse sind allerdings Grenzen gesetzt, weil manche Gesichtspunkte ihrer Art nach kaum quantifizierbar sind oder weil die traditionelle Statistik solche Merkmale (noch) nicht erhebt. Charakteristisch und sehr leicht irreführend sind in diesem Zusammenhang die international herungereichten Erhebungen von Indikatoren der Standortqualität aus der Sicht von Unternehmen und Managern, deren theoretische Basis, Kriterien und Gewichtung häufig fragwürdig sind. Dennoch zeigen sie, welche Gesichtspunkte bei Entscheidungen über internationale Unternehmenstätigkeit eine Rolle spielen (könnten).

In den Institutionen, deren Aufgabe die Förderung von Betriebsansiedlungen ist, liegen reiche Erfahrungen zur tatsächlichen Bedeutung einzelner Standortfaktoren vor. Dennoch leuchten sie nur einen Teil der Standortproblematik aus, nämlich den der Neugründung. Auf diese

Weise können andere unternehmerische Entscheidungen, nämlich einen vorhandenen Betriebsstandort, eine vorhandene Produktionskapazität beizubehalten, aus- oder abzubauen oder auch stillzulegen vernachlässigt werden.

1.4 Die europäische Standortdiskussion

Die Rezession und die wachsende Arbeitslosigkeit genau zu dem Zeitpunkt, zu dem dynamische Impulse von der Vollendung des Binnenmarkts erwartet worden waren, haben in Westeuropa eine neue Standortdiskussion ausgelöst. Schon vor rund zehn Jahren war die Wachstumsschwäche Europas heftig diskutiert worden. Die Süderweiterung und das Binnenmarktprogramm sowie der Konjunkturaufschwung Ende der achtziger Jahre haben sie damals abrupt beendet und strukturelle Besorgnisse zurückgedrängt.

Die beunruhigenden Feststellungen sind in erster Linie:

- die potentielle Jahreswachstumsrate der europäischen Wirtschaft geht seit rund zwei Jahrzehnten zurück (von rund 4% auf rund 2%);
- verbunden mit der Wachstumsabschwächung nimmt die Arbeitslosigkeit in Westeuropa von Zyklus zu Zyklus zu. Im Vergleich zu den anderen hochentwickelten Industrieregionen der Erde in Nordamerika und in Japan, schneidet Westeuropa in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation besonders ungünstig ab.

Dafür werden eine Reihe von Ursachen vermutet:

Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu technologisch leistungsfähigeren Konkurrenten oder zu neuen Industrieländern mit weit geringeren Kosten. Strukturell seien die „Zukunftsmärkte“ vernachlässigt worden. Dies schlage sich in Marktanteilsverlusten am Welthandel seit Anfang der neunziger Jahre nieder.

Zu hohe Kosten des Produktionsfaktors Arbeit und der öffentlichen Leistungen im Vergleich zu den USA und zu Japan. Insbesondere wird dabei auf die hohe Belastung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie auf Starrheiten im „Arbeitssystem“ hingewiesen. Deshalb könnte das Wachstum in Westeuropa deutlich arbeitssparender gewesen sein als etwa in den USA, umgekehrt war aber auch der Zuwachs an Arbeitsproduktivität höher.

Dennoch liegen in Westeuropa ernstzunehmende strukturelle und institutionelle Probleme vor. Das Weißbuch der EU-Kommission über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ vom November 1993 versucht eine Antwort darauf zu geben.

Der Marktanteil Westeuropas am Welthandel hat bisher längerfristig eher zu- als abgenommen. Dies ist primär ein Effekt der raschen Zunahme des Intra-EU-Handels in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Aber auch auf dritten Märkten haben die EU-Länder im Wettbewerb mit anderen OECD-Ländern kaum Marktanteile verloren.

Tabelle 3

Anteile am Welthandel (Exporte, ohne Mittleren Osten), in %

	1981	1986	1990	1991	1992	1993
Westeuropa	42'0	45'9	48'1	47'7	46'5	46
Asien	19'8	22'8	23'6	26'1	27'2	—

Quelle: GATT, WIFO-Schätzungen für 1992 und 1993

Allerdings wurde Westeuropas Marktanteil seit 1990 geringer, was nur teilweise mit der einsetzenden Rezession erklärt werden kann. Außerdem hat der Marktanteil von jungen Industrieländern vor allem Asiens kräftig zugenommen. Erwartet man die Industrialisierung weiterer Regionen, die bisher der „Dritten Welt“ angehörten, so sind Marktanteilsverluste der hochentwickelten Industrieländer ohnedies selbstverständlich.

Der Anteil Westeuropas als Zielregion an den internationalen Direktinvestitionen hat gleichfalls nicht ab-, sondern seit Mitte der achtziger Jahre sogar stark zugenommen. Dies ist überwiegend ein Effekt des Binnenmarkts.

Tabelle 4

*Anteil Westeuropas an den hereingenommenen Direktinvestitionen
(Durchschnitt in %)*

1981/86	1987	1990	1991
31'6	27'9	53'5	57'4

Quelle: UN World Investment Report 1993

Probleme Westeuropas sind also weniger in einer mangelnden Attraktivität des Standorts als in der unbefriedigenden Beschäftigungsintensität des Wachstums und der Investitionen zu sehen.

1.5 Standortdiskussion in Deutschland

In Deutschland haben sich die Zweifel über die Erhaltung der Position als eine der führenden Industriemächte der Welt Anfang der neunziger Jahre ausgebreitet. Die deutsche Diskussion ist für Österreich we-

gen der starken wirtschaftlichen Verflechtung und einiger wirtschaftspolitischer Parallelen von besonderer Bedeutung.

Die wichtigsten Hintergründe für die deutschen Überlegungen sind:

Deutschland weist seit einiger Zeit infolge der effektiven Aufwertung und einer relativ starken Lohnsteigerung in DM (1986/87 und 1992/93), absolut die höchsten Arbeitskosten unter allen Industrieländern auf.

Das Niveau der Unternehmensbesteuerung liegt in Deutschland deutlich höher als in den meisten westeuropäischen Industrieländern. Seit den Steuerreformen in Österreich besteht auch ein deutliches Besteuerungsgefälle zwischen Deutschland und Österreich. Zudem wird von Unternehmerseite eine relativ hohe Regelungsdichte, vor allem auch im Arbeits- und Sozialrecht bemängelt.

Die Integration Ostdeutschlands hat große wirtschaftspolitische Probleme ausgelöst. Insbesondere führte sie zu einer Steigerung der gesamten Steuer- und Abgabenlast und zu einer Verlagerung der Wirtschaftsstruktur vom Export zur Binnennachfrage.

Deutschland habe in den neuen Schlüsseltechnologien jedenfalls keine führende Rolle und sei zudem auf den expandierenden Zukunftsmärkten relativ schwach vertreten. Dies habe einige zentrale Industriezweige Deutschlands, insbesondere den Maschinenbau und die Elektroindustrie bereits strukturell in Mitleidenschaft gezogen.

Der Marktanteil Deutschlands am Welthandel hat bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre zugenommen. Ab 1988 ist allerdings eine Trendumkehr zu beobachten, die sich in letzter Zeit – teilweise rezessionsbedingt – verschärft hat. Dies war auch einer der wichtigsten Anlässe für die Standortdiskussion in Deutschland.

Tabelle 5

*Anteil Deutschlands an den Welt- und den OECD-Exporten
(alte Bundesrepublik, ab 1991 verkettete), in %*

	1981	1986	1987	1990	1991	1992	1993
Export der Welt ¹⁾	9,7	11,8	12,1	11,9	11,6	11,7	10,9
Export der OECD	14,4	16,7	17,1	16,5	16,2	16,5	15,9

Quelle: GATT, OFC, WIFO-Schätzungen.
¹⁾ ohne mittleren Osten.

Einbußen an Standortqualität hätten zur auffallend geringen Attraktivität Deutschlands als Zielland internationaler Direktinvestitionen beigetragen.

Angesichts dieser Mängeldiagnose sollte nicht übersehen werden, daß in Deutschland wie in anderen Ländern Europas auch die Rezession das Bild wohl zu düster erscheinen läßt.

Auch Rentabilitätsvergleiche der OECD lassen erkennen, daß

Deutschland im Rahmen der Industrieländer jedenfalls eine mittlere, nicht eine unterdurchschnittliche Position einnimmt. Es könnte zudem argumentiert werden, daß die deutsche Einheit und die nach dem Ende des Ostblocks gegebene zentrale Position in Europa, mit besonderen Möglichkeiten der Arbeitsteilung mit Osteuropa, an Standortqualität gewonnen hat und daß es sich um ein Land handelt, das gute Infrastruktur, hohes Bildungsniveau und politische Stabilität anzubieten vermag.

Dennoch sind die Zweifel ernst zu nehmen. Sie scheinen insbesondere in Bezug auf mangelnde Innovationskraft der Wirtschaft und Politik gravierend. Damit würden nicht so sehr bereits vorliegende negative Resultate, sondern die Gefahr ihres Eintretens auf kurze und mittlere Sicht wirtschaftspolitische Reformen nahelegen. Sowohl die Bundesregierung (Standortbericht 1993 und Projekt der Unternehmenssteuerreform) als auch eine Reihe von Landesregierungen (u. a. Bayern und Baden-Württemberg) haben Initiativen zur Hebung der Standortqualität eingeleitet.

1.6 Österreichische Ausgangspunkte der Standortdiskussion

1.6.1 Indikatoren der relativen Wettbewerbsfähigkeit

Veränderungen der globalen Arbeitsteilung und insbesondere die Integration Europas durch die Europäische Union und die Ostöffnung stellen die europäische Wirtschaft in den neunziger Jahren vor neue Herausforderungen. Die österreichische Wirtschaft liegt an einer Schnittstelle dieser Entwicklungen und wird daher von ihnen besonders erfaßt.

Die österreichische Volkswirtschaft hat sich bis in jüngste Zeit im internationalen Rahmen gut behauptet. Sie weist relativ hohe Dynamik, relative außen- und binnenwirtschaftliche Stabilität und einen relativ hohen Beschäftigungsgrad auf. Basis dieser günstigen Position waren wohl- abgestimmte wirtschaftspolitische Strategien und Innovationen, die unter anderem dazu beitrugen, daß Österreich das Niveau der industriellen Arbeitsproduktivität (West-) Deutschlands erreicht oder schon überschritten hat.

Dennoch sind auch in Österreich vor allem angesichts der in der Rezession steigenden Arbeitslosigkeit, des spürbarer werdenden Importdrucks aus und einzelner Absiedelungen industrieller Fertigungsbetriebe in Niedriglohn-Länder Besorgnisse über den Wirtschaftsstandort, vor allem den Industriestandort Österreich laut geworden.

Die verfügbaren Indikatoren für die Leistungsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft scheinen bis zum Beginn der Rezession für ernste Beunruhigung wenig Anlaß zu geben. Gerade an der Wende zu den neunziger Jahren wuchs die österreichische Wirtschaft – nach einer relativen Schwächephase Mitte der achtziger Jahre – im Vergleich zu West-

europa wieder überdurchschnittlich. Seit 1988 wurde insgesamt ein Wachstumsvorsprung von rund 4% gegenüber dem Durchschnitt Westeuropas erzielt. Die Industrieproduktion nahm in Österreich zwischen 1985 und 1992 um 26%, in Westeuropa nur um 16% zu.

Die Zahl der Beschäftigten im güterverarbeitenden Sektor (Industrie und Gewerbe, ISIC 3) war in Österreich etwas stabiler als in Westeuropa, dennoch war auch der Zuwachs an Arbeitsproduktivität in Österreich höher.

Die Außenhandelsverflechtung hat in den achtziger und frühen neunziger Jahren ständig zugenommen und auf den ausländischen Märkten konnten langfristig Marktanteile gewonnen werden.

Die Struktur der Warenexporte Österreichs hat sich von Anfang der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre deutlich zur Kategorie „Maschinen und Verkehrsmittel“ verschoben, deren Anteil sich von 27,7% (1980) auf 38,5% (1993, Schätzung) erhöhte, während die Anteile aller anderen Hauptgruppen mit Ausnahme der chemischen Erzeugnisse zurückgingen.

Die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmungen in Österreich (passive Direktinvestitionen) sind zwar Ende der achtziger Jahre absolut gestiegen. Gemessen als Anteil an den gesamten passiven Direktinvestitionen der OECD-Länder bedeutet dies jedoch einen Rückgang von 0,6% (1981/86) auf 0,4% (1987/91). Ab Mitte der achtziger Jahre setzte ein starker Zustrom von Direktinvestitionen in den Raum der EU ein. Innerhalb der EU wurde dabei Deutschland auffallend wenig berücksichtigt. Die EFTA-Länder konnten zwar ihren Anteil an den gesamten empfangenen Direktinvestitionen der Industrieländer halten. Österreich wurde jedoch relativ weniger berücksichtigt.

Eine vorsichtige Interpretation dieser Daten läßt erkennen, daß aus Sicht ausländischer Investoren Österreich ab Mitte der achtziger Jahre relativ weniger attraktiv erschienen ist. Hierbei ist der Umstand der Nicht-Mitgliedschaft in der EU eine wichtige Begründung.

1.6.2 Standortpolitische Überlegungen

Die Chancen, die neue europäische Situation optimal auszuschöpfen und die Risiken zu vermindern, ist eine strategische Aufgabe der österreichischen Politik. Sie soll die erreichten Einkommens-, Sozial- und Umweltstandards sichern und weiter erhöhen. Dies erfordert eine aktive Politik der Gestaltung und der Anpassung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandorts an die neue weltwirtschaftliche und europäische Situation. Ein Teil der Rahmenbedingungen ist von Österreich aus gestaltbar, ein anderer international politisch oder vertraglich vorgegeben und daher schwer zu beeinflussen.

Neue Anbieter und die Öffnung der Märkte bringen zusätzliche und

schärfere Konkurrenz. Diese stimuliert Innovationen, drückt auf das Kostenniveau der Volkswirtschaft und verbessert die Kaufkraft der Einkommen.

Marktanteile und damit Beschäftigung können durch Anpassung der relativen Kosten an das niedrigere Niveau der Konkurrenten gehalten werden. Vielfach treten jedoch neue Mitbewerber auf, zum Beispiel in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, deren Kostenniveau Bruchteile des österreichischen ausmacht. Es kann nicht Ziel der österreichischen Politik sein, sich an das Kosten- und Einkommensniveau von Nachzüglern der Wirtschaftsentwicklung anzupassen. Das schließt jedoch eine rigorose Überprüfung vermeidbarer volkswirtschaftlicher Kostenelemente nicht aus. Generell würden bei einer bewußten Senkung besonders des Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards unakzeptable Verluste der Lebensqualität eintreten.

Das erreichte Niveau zu halten heißt nicht, daß nicht strukturelle Veränderungen vollzogen werden müßten, die zu mehr Effizienz und insgesamt zu einer Kostenreduktion führen.

Die österreichische Politik ist gut beraten, demgegenüber der Option einer offensiven Haltung und der Offenheit gegenüber der Defensive und der Abschottung den Vorzug zu geben. Der Beirat plädiert konsequent für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Anhebung der Qualität der Produkte und der Qualifikation der Produktionsfaktoren sowie für die Optimierung ihres Einsatzes. Dies muß durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Wirtschaftstätigkeit in Österreich, also durch eine wohlüberlegte, konsistente Standortpolitik ergänzt werden.

Die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen betrifft alle Sektoren der österreichischen Wirtschaft. Die Landwirtschaft wird durch die Vereinbarungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT sowie durch den Beitritt Österreichs zur EU und durch Anbieter in Osteuropa vor besonders tiefgreifende Anpassungsprobleme gestellt, ein Teil der Dienstleistungen wird durch die Öffnung der Dienstleistungsmärkte im Rahmen des EWR aus bisher geschützten Positionen herausgefordert.

Dennoch herrscht der Eindruck vor, daß sich die internationale Wettbewerbsposition vor allem für die Industrie verändert hat. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und daher die Standortbedingungen für ihre Tätigkeit in Österreich sind deshalb so entscheidend:

- weil sie nach wie vor den größten Teil des Außenhandels und der anderen Formen der internationalen Unternehmenstätigkeit verkörpert;
- weil in der Industrie eine hohe Pro-Kopf-Wertschöpfung erzielt wird, und
- weil sie gleichzeitig der wichtigste Träger des technischen Fortschritts ist.

Die nachfolgenden Ausführungen weisen eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise auf. Sie beleuchten jedoch die Standortbedingungen des industriellen Komplexes, zu welchem außer der Industrie im engeren Sinn auch verwandte gewerbliche Wirtschaftszweige sowie wirtschaftsnahe Dienstleistungen zählen.

Die Überlegungen gehen davon aus, daß Österreich sein vorhandenes menschliches Kapital, die Qualifikationen von Arbeitnehmern, Managern und Unternehmern voll ausschöpfen muß, daß die Produkte gleich welchen Wirtschaftszweigs den erreichten Lebensstandard am besten sichern, wenn sie hohen und höchsten Ansprüchen genügen. Die künftige wirtschaftliche Entwicklung muß unter der Prämisse einer schonenden und nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen stehen. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur, zu welcher im weiteren Sinn auch die Struktur der regionalen und lokalen Kleinbetriebe, der Finanzinstitutionen und vor allem der öffentlichen Dienste zählt.

Nur durch eine aktive Politik des Strukturwandels und der Höherqualifikation kann Österreich die Chancen des neuen Europas und des Welthandels voll nutzen, seine dynamische Wettbewerbsfähigkeit stärken und damit die erreichten Einkommens-, Sozial- und Umweltstandards sichern und weiter erhöhen. Leitbild ist eine österreichische Wirtschaft, die, aufbauend auf hohen Berufs- und Managementqualifikationen,

- über einen starken industriellgewerblichen Kern mit wertschöpfungsintensiven, möglichst wenig konjunkturrempfindlichen Produkten verfügt und diese durch Forschung und Innovation selbst gewinnt,
- eine breite Palette von hochwertigen wirtschaftsnahen Dienstleistungen anbietet,
- durch eine optimale regionale Standortstreuung ihre internationale Konkurrenzfähigkeit sichert und ausbaut sowie besondere Attraktivität als Standort zentraler Unternehmensfunktionen aufweist,
- über ein zentraleuropäisches Finanzzentrum mit überregionaler Bedeutung verfügt,
- die landschaftlichen Ressourcen für ein Angebot höchster Qualität an touristischen sowie land- und forstwirtschaftlichen Leistungen nutzt und erhält,
- die durch die leistungsfähige Infrastruktur voll in das europäische Transport-, Energie- und Telekommunikationsnetzwerk eingebunden ist, sowie
- hochwertige, international gefragte, persönliche Dienstleistungen wie beispielsweise Gesundheits- und Bildungsangebote bereitstellt.

2. MAKROÖKONOMISCHE INDIKATOREN

2.1 Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts

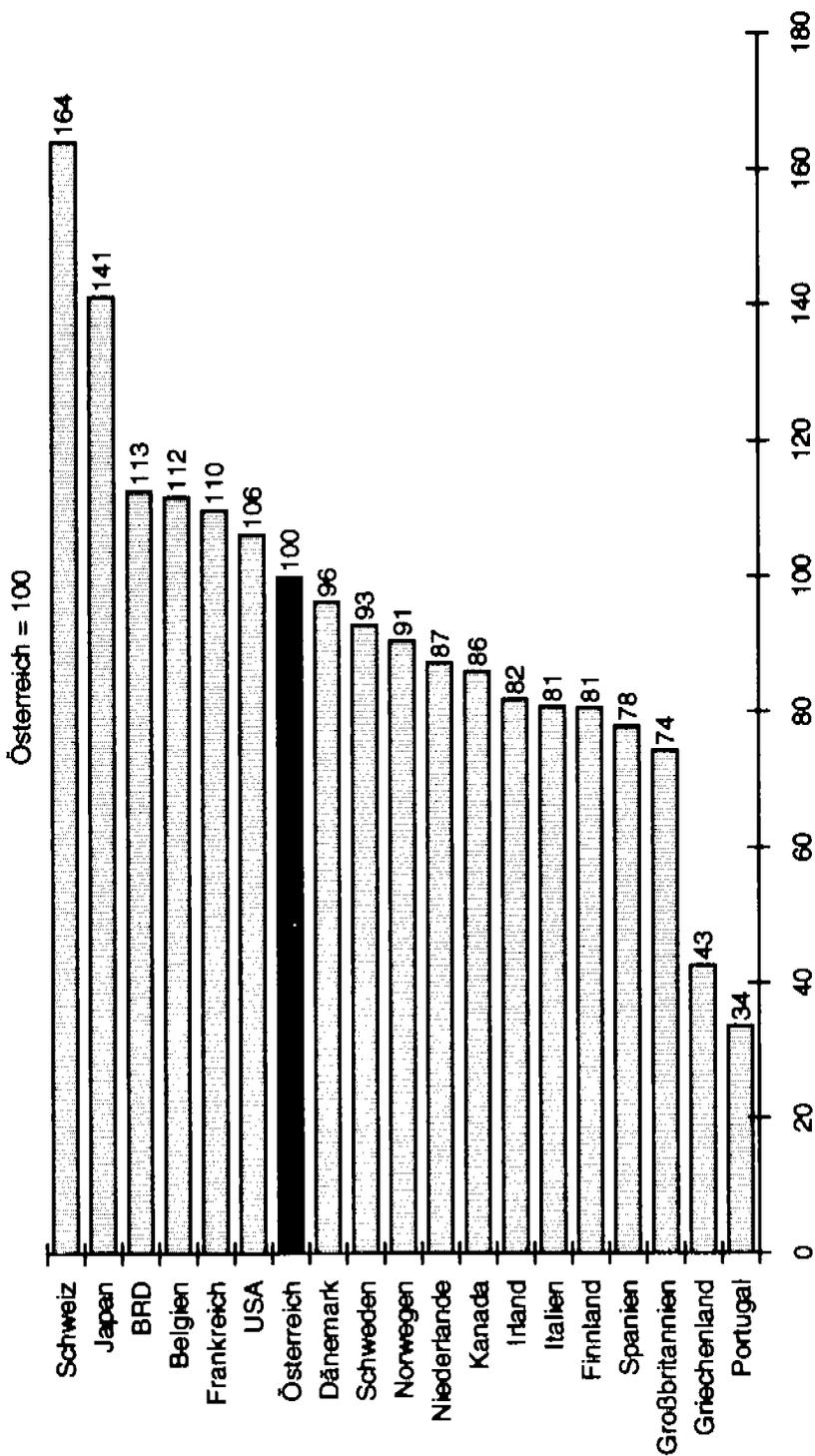
Von den verschiedenen Determinanten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Produktion in Österreich sind die konventionellen kostenseitigen Faktoren wie Lohnkosten und -stückkosten, Zinssätze für einzelne Finanzierungsformen und Unternehmensbesteuerung in ihrer kurz- und mittelfristigen Entwicklung am besten erfaßbar. Daneben kommt aber quantitativ weniger gut erfaßbaren Faktoren wie der materiellen Infrastruktur, den rechtlich administrativen Rahmenbedingungen, Kosten des Umweltschutzes, den institutionellen Strukturen, den Beziehungen der Sozialpartner auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene bis hin zur politischen Stabilität und Lebensqualität eine große und wahrscheinlich auch wachsende Bedeutung zu.

2.1.1 Arbeitskosten- und Lohnstückkostenentwicklung

Die Arbeitskosten je Produktionseinheit (Lohnstückkosten) bilden einen der wichtigsten Bestimmungsgründe der industriellen Preisbildung und damit für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft. Sie werden aus dem Verhältnis der Kosten der Arbeitsstunden und der Stundenproduktivität errechnet. Die Lohnstückkosten sind zwischen 1980 und 1991 in der österreichischen Industrie nur geringfügig gestiegen (+0,8% pro Jahr); das heißt, die Produktivitätszuwächse haben die Lohnsteigerungen fast ausgeglichen. Die Lohnstückkosten sind damit in der heimischen Industrie pro Jahr um rund 2 Prozentpunkte langsamer gestiegen als im Durchschnitt der Handelspartner und um gut 1 Prozentpunkt langsamer als in der deutschen Industrie.

In der Hierarchie der industriellen Arbeitskosten (Löhne plus Lohnnebenkosten) nahm Österreich 1992 im Vergleich mit den 19 wichtigsten Handelspartnern im OECD-Raum die achte Stelle ein. Die Kosten des Faktors Arbeit waren damit im Vorjahr in der österreichischen Industrie gleich hoch wie im Durchschnitt der EU sowie in Italien und Frankreich, aber deutlich höher als in den industrialisierten Konkurrenzländern außerhalb Kontinentaleuropas: In den USA, in Kanada und in Japan war die Arbeitsstunde 1992 um rund ein Fünftel und in Großbritannien um ein Viertel billiger als in der österreichischen Industrie. Durch den Wertverlust einiger europäischer Währungen in den Jahren 1992 und 1993 haben sich die Relationen zuungunsten Österreichs verschoben. Zwischen dem Niveau 1992 und jenem von Anfang 1994 hat

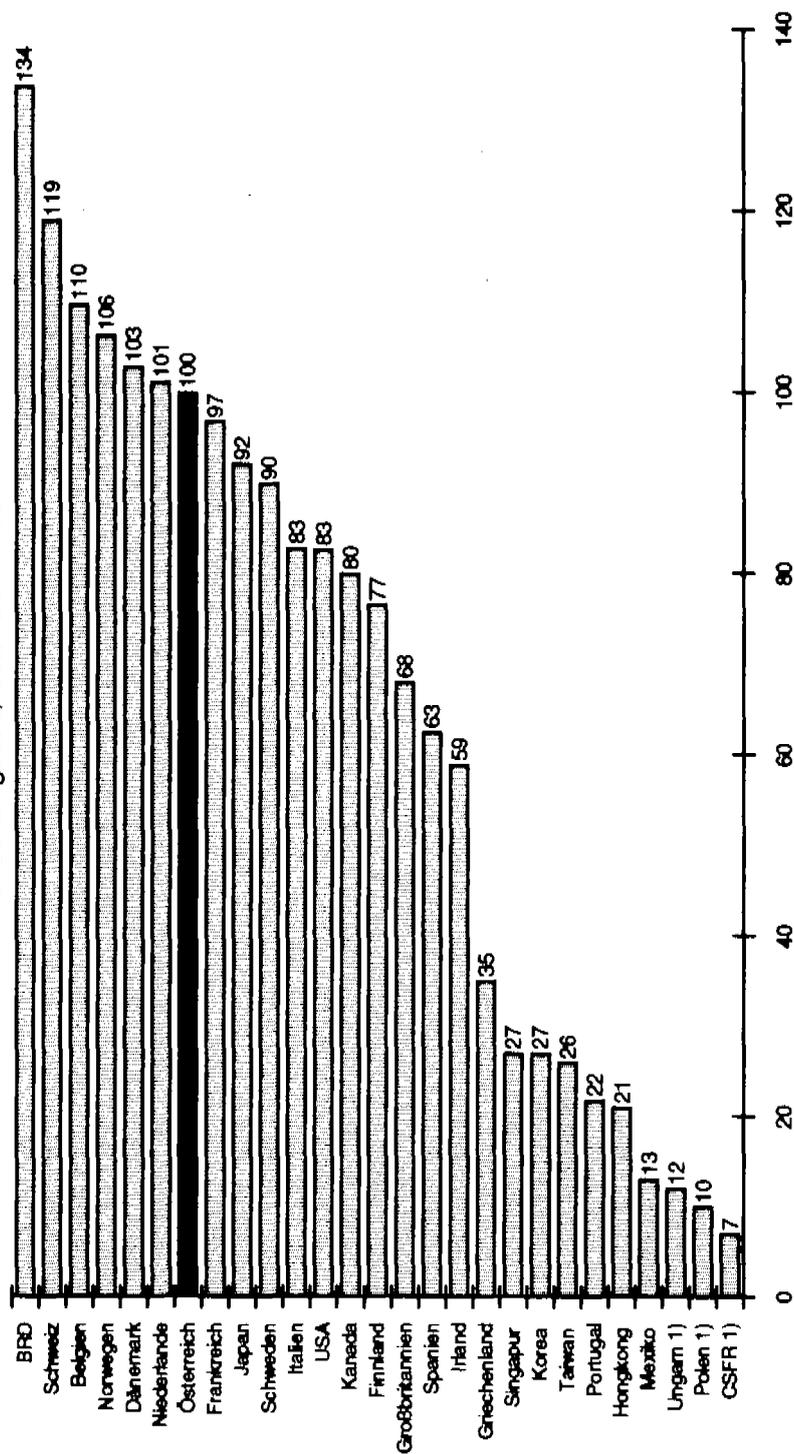
Arbeitskosten pro Kopf in der Gesamtwirtschaft 1993



Quelle: WIFO, auf Schillingbasis

Arbeitskosten in der verarbeitenden Industrie 1993

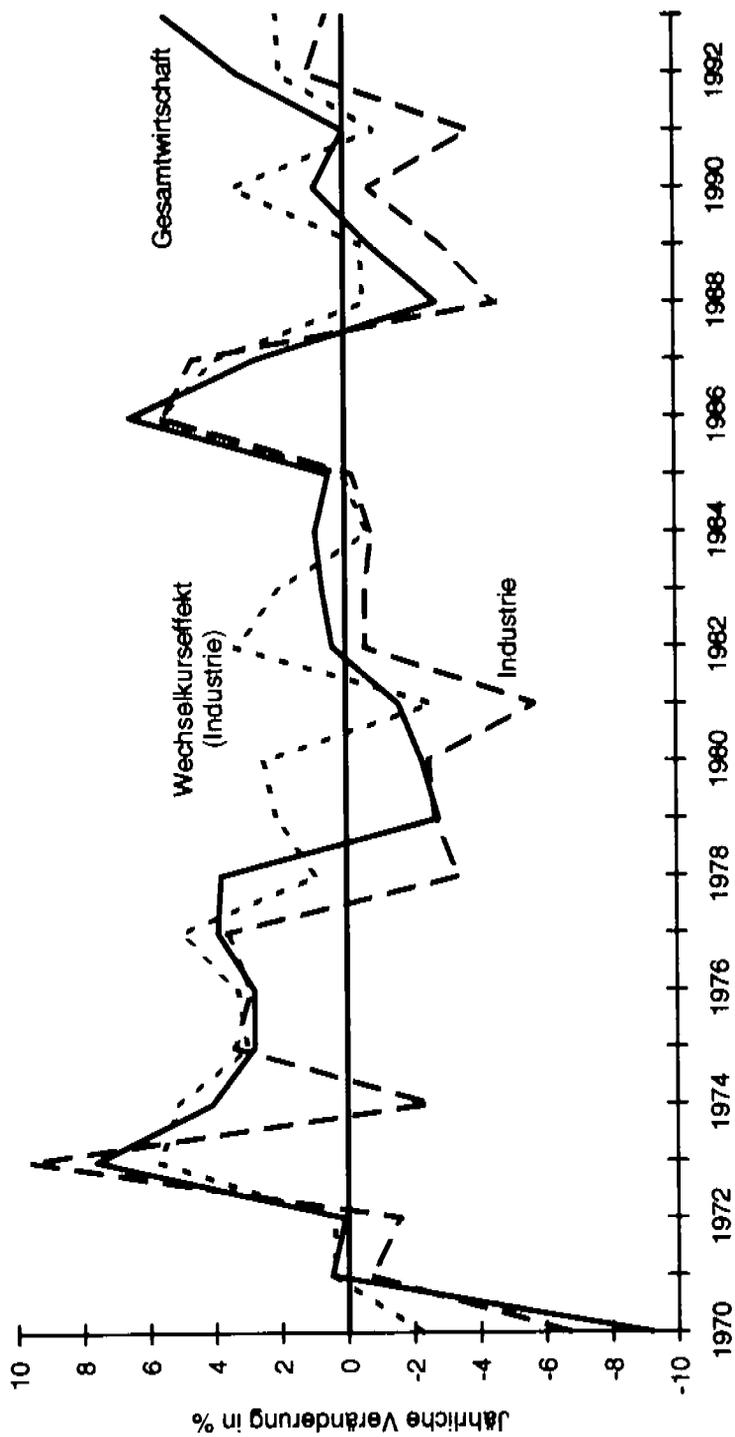
Auf Schillingbasis, Österreich = 100



1) Werte von 1992

Quelle: WIFO

Entwicklung der relativen Lohnstückkosten Österreichs gegenüber dem gewichteten Durchschnitt der Handelspartner
Auf Schillingbasis



Quelle: WIFO

sich der effektive Wechselkurs um rund 2% verteuert. Die höchsten Arbeitskosten weist seit 1988 die BRD aus; sie liegen gut 30% über dem österreichischen Niveau.

1992 beliefen sich die Arbeitskosten je Arbeitsstunde in der verarbeitenden Industrie Österreichs auf 223,50 öS. Sie setzen sich aus einem direkten Leistungslohn (Anwesenheitslohn) von 114,80 und Lohnnebenkosten (Personalzusatzkosten) von 108,70 öS zusammen. Österreich weist damit im internationalen Vergleich einen relativ hohen Anteil von Lohnnebenkosten an den Arbeitskosten auf. Doch sagen Unterschiede in den Anteilen der Lohnnebenkosten isoliert betrachtet wenig aus: in Ländern, in denen die soziale Sicherheit überwiegend über Beiträge finanziert wird, sind Lohnnebenkosten wesentlich höher als in Ländern, in denen der Sozialstaat über das Budget finanziert wird.

Während für die Wettbewerbssituation von Unternehmen nicht die Lohnnebenkosten, sondern die gesamten Arbeitskosten entscheidend sind, darf arbeitsmarktpolitisch die Zusammensetzung der Kosten nicht vernachlässigt werden. Bei ähnlichem Niveau der Arbeitskosten kann – je nach Abgabenanteil – der direkt dem Arbeitnehmer zukommende Teil unterschiedlich ausfallen. Bei gleich hoher Arbeitsproduktivität können auf einem gemeinsamen Markt mit freier Arbeitsplatzwahl Betriebe in Ländern mit hoher Abgabenbelastung nur geringere Direktlöhne anbieten. Die unter diesem Einkommensaspekt relevanten Belastung des direkt dem Arbeitnehmer zufließenden Einkommens mit indirekten Arbeitskosten lag 1992 im Vergleich zu den oben genannten Zahlen allerdings nur bei 35,1% (bezogen auf den Jahreslohn), was sich unter anderem durch die österreichische Praxis der Sonderzahlungen ergibt. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen setzte sich in seiner Studie „Lohnnebenkosten“ (1994) ausführlich mit dieser Problematik, auch im internationalen Vergleich, auseinander.

Die Beurteilung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft auf dem Weltmarkt kann sich nicht nur an den Kosten der Arbeitskraft und den Wechselkursrelationen orientieren, sondern muß auch die Produktivität des Faktors Arbeit – die Produktionsleistung je Stunde – einbeziehen. Österreichs Industrie konnte in den letzten zwei Jahrzehnten im Vergleich mit den übrigen Industriestaaten überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse erzielen. Diese mögen zum Teil auf einen gewissen Aufholeffekt zurückgehen, letztlich ausschlagend dürften aber eine relativ gute Auslastungslage und die vergleichsweise hohe Investitionsquote gewesen sein, die auch in einer niedrigen Kapitalproduktivität ihren Ausdruck findet. Die Industrie Österreichs steigerte ihre Stundenproduktivität im Durchschnitt der achtziger Jahre um 4,8% pro Jahr. Im Durchschnitt der Handelspartner, in der EU und der BRD war das Produktivitätswachstum mit rund 3¼% deutlich schwächer. Trotz der deutlichen konjunkturellen Abschwächung stieg auch 1992 die Stunden-

produktivität der österreichischen Industrie stärker als im Durchschnitt der Konkurrenzländer.

Für die Beurteilung der internationalen Wettbewerbssituation ist aber die währungsbereinigte Entwicklung der relativen Lohnstückkosten von Interesse: In einheitlicher Währung sind die Arbeitskosten je Stunde in der österreichischen Industrie in den letzten zehn Jahren deutlich stärker gestiegen als im gewogenen Durchschnitt der Handelspartner (ohne Osteuropa) oder in der EU, da der Schilling pro Jahr um rund 1½% aufwertete. Im Unterschied zu den siebziger Jahren konnten aber im letzten Jahrzehnt diese währungsbedingt stärkeren Lohnkostensteigerungen durch höhere Produktivitätszuwächse in der heimischen Wirtschaft wettgemacht werden. Die internationale Lohnstückkostenposition der österreichischen Industrie hat sich zwischen 1980 und 1991 gegenüber dem Durchschnitt der Handelspartner sowie gegenüber der EU um 1% pro Jahr verbessert. In der deutschen Industrie belief sich in diesem Zeitraum der jährliche Lohnstückkostenauftrieb auf 1,8% und war damit um fast 1 Prozentpunkt stärker als in Österreich.

Die internationale Lohnstückkostenposition der Industrie Österreichs, die sich bis 1991 kontinuierlich verbessert hatte, verschlechterte sich 1992. Durch die Abflachung der Konjunktur schwächte sich das Produktivitätswachstum ab, und die Lohnstückkosten, die im Durchschnitt des letzten Jahrzehnts nahezu stagnierten, stiegen um 3,2%. Obwohl im Durchschnitt der Konkurrenzländer der Lohnstückkostenauftrieb um einen halben Prozentpunkt stärker war, stiegen die relativen Lohnstückkosten der Industrie Österreichs in einheitlicher Währung um 1,4%, da der Schilling im Gefolge der Währungsturbulenzen im Herbst effektiv um rund 2% aufwertete. Nur in Japan (+11,3%) und in der BRD (+5,6%) stiegen die Arbeitskosten je Produktionseinheit deutlich stärker als in Österreich. In Italien, Großbritannien, Finnland, Schweden, USA und Kanada sind sie dagegen durch den Wertverlust dieser Währungen auf Schillingbasis gesunken.

2.1.2 Zinsen und Unternehmensfinanzierung

Die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts hängt auch von günstigen Finanzierungsmöglichkeiten und einem funktionsfähigen Kapitalmarkt ab. Österreich hat im internationalen Vergleich ein niedriges Zinsniveau, sowohl was die nominellen als auch was die realen Zinsen betrifft. Gemessen an der Sekundärmarktrendite waren die Zinsen in Österreich in den achtziger Jahren niedriger als in den meisten OECD-Ländern. Nominell niedrigere Zinsen als Österreich hatten die Schweiz, Japan und Deutschland.

Die Nutzung der Vorteile einer starken Währung für Österreich als Wirtschaftsstandort wird in vollem Maße erst möglich, wenn es gelingt,

die Schwächen des Beteiligungsmarktes zu beheben. Die Ersparnisbildung in Österreich kann global als ausreichend angesehen werden. Durch die anhaltende Schwäche des Aktienmarktes ist jedoch der Anteil der Ersparnisse, der direkt für die Unternehmensfinanzierung wirksam wird, nach wie vor unzureichend. Der hohe Intermediationsgrad führt auch zu einer Risikokumulierung im Bankbereich.

Die österreichische Wirtschaft ist durch eine im internationalen Vergleich hohe Investitionsquote charakterisiert. Wenngleich diese mit einer eher unterdurchschnittlichen Kapitalproduktivität Hand in Hand geht, liegt die Aufrechterhaltung einer hohen Investitionsneigung nicht nur im Interesse einer hohen Gesamtnachfrage, sondern bildet auch eine Voraussetzung für die fortlaufende Modernisierung von Produktionstechnologie und Wirtschaftsstruktur am Standort Österreich.

Die Förderung von Investitionen durch Steuerbegünstigungen und direkte Förderungsmaßnahmen wurde in Österreich seit den achtziger Jahren umstrukturiert und reduziert. Letztere Tendenz entspricht einer internationalen Entwicklung hin zu größerer Neutralität des Steuersystems hinsichtlich der Mittelverwendung bzw. den Bemühungen um einen Abbau von internationalen Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Subventionspraxis seitens der Europäischen Gemeinschaft. Durch die Umstrukturierungen wurde der Unterstützung von Forschung und Entwicklung, der aktiven Internationalisierung und des Umweltschutzes im österreichischen System der Wirtschaftsförderung gegenüber der traditionellen Investitionsförderung eine höhere Priorität eingeräumt.

2.1.3 Umweltschutzkosten

Umweltschutz wird zunehmend in der Diskussion um Standortverlagerung bestehender Betriebe bzw. bei Neuinvestitionen als relevanter Entscheidungsfaktor genannt. Empirische Erhebungen über die tatsächliche Bedeutung dieses Faktors existieren für Österreich kaum. Von der Industriellenvereinigung wurde im Dezember 1992 eine Umfrage bei rund 200 Unternehmen durchgeführt, inwieweit Umweltschutzvorschriften Auswirkungen auf den Industriestandort Österreich haben. 97% der Betriebe waren der Ansicht, daß strenge Umweltschutzvorschriften für die Unternehmen keinen Abwanderungsgrund ins Ausland darstellen. Hingegen antworten auf die Frage, ob durch Umweltvorschriften (teilweise infolge der Schließungskosten) internationale Konzerne davon abgehalten werden, Produktionsstätten in Österreich zu errichten, immerhin 35% mit Ja. Von 65% wurde diese Frage, die eindimensional auf einen einzigen Faktor abstellte, verneint. Seither mehren sich allerdings sektoral Hinweise, daß Umweltkosten sehr wohl in das Investitions- und Standortkalkül eingehen.

Untersuchungen aus der BRD, die jedoch aus der zweiten Hälfte der

achtziger Jahre stammen, zeigen jedoch, daß Umweltschutz als Motiv für Auslandsinvestitionen im allgemeinen eine untergeordnete Rolle spielt¹⁾. Andere Faktoren wie Marktnähe und andere Kostenfaktoren spielen hier eine ungleich größere Rolle. Inwieweit dieses Bild für die erste Hälfte der neunziger Jahre auch gültig ist, kann nicht gesagt werden.

Nicht vergessen werden dürfen Folgekosten (sowohl betriebswirtschaftliche als auch volkswirtschaftliche), die durch Unterlassungen im Umweltschutz entstehen.

Unbestritten ist, daß Umweltschutzmaßnahmen für die Unternehmungen einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen können und damit die Position der Unternehmungen im internationalen Wettbewerb auch nachteilig beeinflussen können. Angesichts der Tatsache, daß Umweltschutztechnologien in einer Zweitphase der Umweltpolitik in den Neuinvestitionen prinzipiell schon integriert sind, wird es zunehmend schwieriger, Umweltschutz als Kostenfaktor auch empirisch zu erfassen. Zu betrachten ist auch die Bedeutung des Umweltschutzes in Relation zu anderen Kosten und zu den Kosten insgesamt. Umweltschutzausgaben sind also in Relation zur Höhe des Bruttoproduktionswertes, die Investitionen für den Umweltschutz in Relation zu den Gesamtinvestitionen zu sehen. So liegt der Anteil der Umweltschutzausgaben am Bruttoproduktionswert bei den meisten in Zweistellern definierten Branchen bei unter 1%²⁾. Allerdings zeigen einige Branchen überdurchschnittliche Werte auf (Erdölverarbeitung 5,7%, Papierindustrie 3,9%, Eisen- und NE-Metalle 2,8%, chemische Industrie 2,7%). Die Umweltinvestitionen machen in der Regel weniger als 10% der Gesamtinvestitionen aus. Allerdings sind auch hier einige Branchen überproportional betroffen: Papierindustrie 30%, Eisen- und NE-Metallindustrie 25%, chemische Industrie 23%; beim Anteil der Erdölverarbeitung (70%) muß es sich für das Erhebungsjahr (1988) um einen Ausreißer handeln³⁾. Für einzelne Betriebe gehen umweltschutzbedingte Kostenbelastungen über den Branchendurchschnitt hinaus. Ob dieses Kostenbild einen Einfluß auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmungen hat, kann allerdings nicht gesagt werden.

Es gibt Hinweise, daß die Umweltschutzausgaben der österreichischen Unternehmen höher liegen, als in anderen vergleichbaren Industriestaaten. Allerdings sind solche internationalen Vergleiche aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden sehr vorsichtig zu bewerten.

¹⁾ Umweltschutz als Industriestandort, der Einfluß umweltbezogener Standortfaktoren auf Investitionsentscheidungen. Erstellt vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Hrg. vom Umweltbundesamt, Berichte des Umweltbundesamtes 1/93, Berlin 1993.

²⁾ Die Zahlen basieren auf den Erhebungen der Bundeswirtschaftskammer über Umweltschutzausgaben in der österreichischen Industrie.

³⁾ Siehe S. Gerhold, Ökologische VGR: Umweltschutzausgaben der Sachgüterproduktion nach Branchen, in: Statistische Nachrichten 11/1992, S. 874 ff.

Anders stellt sich natürlich die Situation in Relation zu mittel- und osteuropäischen Staaten und zu den Schwellenländern dar. Internationale Vergleiche über die Kostenbelastung durch den Umweltschutz sind jedoch aufgrund einer fehlenden harmonisierten Datenbasis zur Zeit nicht möglich.

Bei der Argumentation einer im internationalen Vergleich stärkeren Belastung der inländischen Industrie durch eine Umweltpolitik, die sich als internationaler Vorreiter versteht, ist allerdings auch zu beachten, daß die Wettbewerbsnachteile beim Nachziehen der anderen Staaten in einen Wettbewerbsvorteil umschlagen können. Eine Vorreiterrolle in der internationalen Umweltpolitik kann mittelfristig auch einen Wettbewerbsvorteil darstellen. Normung im Umweltschutzbereich – vergleichbar der Qualitätssicherung (ISO 9000) – hebt den Standard, die Wettbewerbsfähigkeit, sichert so den Standort und ist gleichzeitig mittelfristig Schutz gegen Umweltdumping. Daher ist die Normung im Umweltschutz voranzutreiben mit dem Ziel, sie in Standardisierung und in ISO 9000 einzubauen.

Im Rahmen der EU-Förderungspolitik wird ein ausgebautes Förderungsinstrumentarium im betrieblichen Umweltschutz zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Neben der Kostenfrage spielt in der umweltpolitischen Diskussion zunehmend die Frage der Länge und Kompliziertheit von Genehmigungsverfahren eine Rolle. Im Vergleich zur Erhebung der Umweltschutzkosten ist eine Quantifizierung dieses Aspektes noch schwieriger.

Aufgrund eines Rechtsvergleiches kann angenommen werden, daß die Genehmigungsprozeduren in Österreich sogar aufwendiger als in Deutschland sind. Zum Beispiel besteht in Österreich in nahezu allen Bereichen eine Zweigleisigkeit zwischen baurechtlichen und gewerberechtlichen Verfahren, während Genehmigungen nach dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz die baurechtliche (übrigens auch die naturschutzrechtliche) Genehmigung inkludieren. Der Bereich der genehmigungspflichtigen Anlagen ist in der BRD durch die 4. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz wesentlich enger abgesteckt als in der österreichischen Gewerbeordnung. Internationale Vergleiche sind jedoch bei diesen Fragestellungen methodisch schwierig und vorsichtig zu bewerten.

Zu bemerken ist, daß naturgemäß Umweltschutz nicht der einzige Auslöser für Genehmigungsverfahren ist und hier noch andere Aspekte eine wesentliche Rolle spielen (Sicherheitstechnik, Arbeitnehmerschutz etc). Es wird aber in jedem Fall von Seiten der Umweltpolitik notwendig sein, im Genehmigungsverfahren Änderungen vorzunehmen, wobei dies allerdings nicht auf Kosten von Umweltstandards gehen kann und darf. Zweifellos sind hier Möglichkeiten gegeben, um Doppel- und Mehrfachaufwand zu reduzieren, etwa durch Verfahrenskonzentrationen.

Darüber hinaus können diese Probleme auch mit der Ineffizienz der bisherigen Umweltpolitik zusammenhängen. Betrachtet man die gesetzgeberische und verordnungsgeberische Tätigkeit im Umweltbereich der letzten Jahre, so kann man sich dem Eindruck nicht entziehen, daß in der Umweltpolitik nicht immer die wichtigsten Probleme angegangen werden. Solche Maßnahmen binden dann unternehmerische Ressourcen, ohne daß dem ein adäquater unternehmerischer Nutzen gegenübersteht. Einerseits ist die Effektivität und die Effizienz des umweltpolitischen Instrumentariums zu verbessern, etwa so daß Schadstoffe dort reduziert werden, wo dies am kostengünstigsten erfolgen könnte. Dies bedeutet, daß sich die Umweltpolitik sowohl ernsthaft mit der Effizienz des ordnungspolitischen Instrumentariums auseinanderzusetzen hat als auch eine Bewertung der Möglichkeit von anderen umweltpolitischen Instrumenten wie etwa Abgaben und Kompensationslösungen vornehmen muß.

Branchen und Regionen sind aber auch auf eine hohe Umweltqualität angewiesen. Das bedeutet, daß Umweltschutz auch in einem positiven Sinn als Standortfaktor zu sehen ist. Neben der Arbeitsproduktivität spielen für die Standortqualität die Ressourcen und die Energieproduktivität eine wichtige Rolle: Einerseits aufgrund der unmittelbaren betriebswirtschaftlichen Kostenvorteile und andererseits aufgrund der Wettbewerbsfähigkeit, hervorgerufen durch technologischen Vorsprung, der in der Regel mit einer Entkoppelung von Produktion und Ressourcenverbrauch sowie mit Kreislaufschließung verbunden ist. Aufgrund der umweltpolitischen Notwendigkeit von Kreislaufschließungen wird die Bedeutung von Ressourcenproduktivität und clean technology weiter zunehmen. Bei zahlreichen Produktionen sind unbeeinträchtigte natürliche Ressourcen entscheidend für die Standortqualität (Wasserversorgung, Fremdenverkehr, Nahrungsmittelindustrie, Energieversorgung etc.). Bestimmte Branchen sind auf eine intakte Umwelt als „Input“ angewiesen, etwa die Fremdenverkehrswirtschaft, Mikroelektronik etc.. Zunehmend spielt auch das Freisein von Altlasten für Betriebsgrundstücke bei Standortentscheidungen eine wichtige Rolle. Gute Umweltbedingungen sind auch eine wichtige Voraussetzung für die Gewinnung von Arbeitskräften für bestimmte Regionen. Dies trifft vor allem für qualifizierte Arbeitnehmer und Führungskräfte zu. Schließlich ist Umweltschutz auch zu einem Imagefaktor für Unternehmungen geworden. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Umweltschutzfragen kann für Unternehmungen und Betriebsstandorte zur Überlebensfrage werden.

Der Umweltschutz ist in den westlichen Industriestaaten zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor geworden, der in den nächsten Jahren noch rapide wachsen wird. Die OECD schätzt die Steigerungsraten für den Umweltschutzmarkt auf 5,5% pro Jahr ein. Die EG-Kommission bewertet in ihrem Grundsatzpapier „Industrielle Wettbewerbsfähigkeit und

Umweltschutz“ diesen Sektor folgendermaßen: „Während die Industrie früher in den Kosten für die Einhaltung von gesetzlichen Umweltauforderungen eher ein Hindernis als einen positiven Wettbewerbsfaktor sah, setzt sich heute mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß Umweltauforderungen beträchtliche Wettbewerbsvorteile bringen können (. . .). Nach und nach wurden jedoch auch Vorteile für die Industrie erkannt: Wer die höchsten Anforderungen erfüllt, vergrößert seine generellen Exportchancen“⁴⁾.

2.1.4 Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Sozialer Friede ist nicht nur ein Wert an sich, sondern im internationalen Wettbewerb zugleich ein Standortvorteil. Die Sozialpartnerschaft in Österreich bildet eine wichtige Voraussetzung für eine in dieser Hinsicht erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik. Letztlich wird dabei die Sicherung der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten angestrebt, wie dies im neuen Sozialpartnerabkommen vom November 1992 festgehalten wird.

Die Zusammenarbeit der Sozialpartner hat es verstanden, unterschiedliche Interessen auf dem Verhandlungsweg auszugleichen und damit akute Arbeitskonflikte weitgehend zu vermeiden. Gleichzeitig wurden eine im wesentlichen kaum bestrittene Konstanz der Einkommensverteilung, eine hohe Investitionsquote, relative Stabilität der Lohnkosten im internationalen Vergleich und hohe Reallohnflexibilität sichergestellt.

Die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist Voraussetzung, um das Ziel der Vollbeschäftigung sowie der Erhaltung und Entwicklung der sozialen Standards zu erreichen. Dabei sind benachteiligte Gruppe (ältere Arbeitnehmer, Jugendliche, Frauen) besonders zu berücksichtigen.

Eine Teilnahme an der europäischen Integration in Verbindung mit einer verstärkten Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft und besonderen Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung wird als Voraussetzung für die Erreichung der dargelegten Ziele bezeichnet.

Die Sozialpartner bekräftigen weiters ihr ständiges Bemühen um die Bewältigung von Problemen im Konsens- und Kompromißwege. Die dadurch erreichte Verstetigung von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung führt zu einer besseren Berechenbarkeit der politischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

⁴⁾ Industrielle Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz. Mitteilungen der Kommission an den Rat und an das Parlament, Brüssel 1992.

2.2 Makroökonomische Strukturen

Auch in den achtziger Jahren hat die außenwirtschaftliche Verflechtung der österreichischen Wirtschaft ständig zugenommen und erreichte gemessen als Anteil der Exporte von Waren und Dienstleistungen in% des BIP 1992 40,3% (1991: 41,2%). Dieser Wert ist zwar deutlich niedriger als in den Niederlanden und in Belgien, wird aber sonst nur noch vom Erdölland Norwegen übertroffen. Österreichs Wirtschaft ist somit – zum Teil deutlich – stärker in die internationale Arbeitsteilung integriert als andere kleine Länder wie Schweden, Finnland, Dänemark und die Schweiz, aber auch Deutschland. Der Anteil der Exporte von Gütern (inkl. NIWODUL) am BIP betrug 1992 27,1%. Der direkte Export von Dienstleistungen hat in Österreich infolge der großen Bedeutung des Tourismus einen im internationalen Vergleich hohen Anteil am BIP. Dieser Bereich war jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

Im Vergleich zu Ländern mit ähnlichem Niveau des BIP pro Kopf hat in Österreich der gewerblichindustrielle Sektor einen hohen und der Dienstleistungssektor einen niedrigeren Anteil. Allerdings ist ersterer auch in Österreich von 39,1% des BIP 1980 auf 35,9% 1992 (jeweils zu laufenden Preisen) zurückgegangen. Dennoch ist es primär die Dynamik des gewerblichindustriellen Sektors, welche über den Außenhandel die Entwicklung der Gesamtwirtschaft bestimmt. Der gewerblichindustrielle Sektor steht daher unverändert im Mittelpunkt der Analysen und strategischen Überlegungen zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Österreich. Gleichzeitig ist dieser Bereich jedoch zunehmend von der Konkurrenzfähigkeit der vor- und nachgelagerten Dienstleistungsbereiche abhängig.

Wirtschaftsnahe Dienstleistungen sind ein, wenn auch noch kleiner, so doch sehr wichtiger Bereich des tertiären Sektors. Zunehmende Bedeutung gewinnen sie dadurch, daß sie Schlüsselbereiche abdecken, die von gesamtwirtschaftlichem Interesse sind.

3. VERÄNDERUNGEN IN DEN INTERNATIONALEN RAHMENBEDINGUNGEN

3.1 Die Globalisierung der Märkte

Die internationale Arbeitsteilung hat am Ende des 20. Jahrhunderts einen bisher nie gekannten Grad der Intensität erreicht. Die fast fünf Jahrzehnte einer vergleichsweise stabilen, von größeren Kriegeauseinandersetzungen nicht beeinträchtigten politischen Entwicklung bildeten die Grundlage für einen Ausbau der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen mit den OECD-Ländern als Kern des Systems. Eine entscheidende Verdichtung erfuhr die internationale Arbeitsteilung durch die Entwicklung und Anwendung der auf der Mikroelektronik beruhenden modernen Kommunikationstechnologien. Sie haben die zeitlichen und räumlichen Distanzen zwischen Märkten und Produktionsstandorten bzw. zwischen verschiedenen Produktionsmitteln gekürzt.

Zusammen mit der ebenfalls stark gesteigerten Mobilität der Produktionsfaktoren – hier vor allem des Kapitals – führt dies dazu, daß ein immer größerer Teil der Volkswirtschaften in einem internationalen Konkurrenzzusammenhang steht. Die überkommenen Strukturen der Verteilung der Produktion auf bestimmte Standorte werden dadurch zunehmend in Frage gestellt, jedes Land und jede Region muß sich als Standort von wirtschaftlicher Aktivität den sich ständig ändernden internationalen Konkurrenzbedingungen anpassen, muß seine Attraktivität als Wirtschaftsstandort ständig sichern, verbessern und international darstellen.

Die Rahmenbedingungen werden dabei durch das GATT-Abkommen geregelt. Mit dem Abschluß des neuen Welthandelsabkommens 1993 wurden entscheidende Weichenstellungen für die künftige Entwicklung des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen vorgenommen. Im Verhältnis der hochentwickelten Industrieländer untereinander ist es die Zielsetzung des neuen Abkommens, eine weitere Verfestigung der drei großen Blöcke hintanzuhalten und den wechselseitigen Zugang zu den Märkten für Waren, für Dienstleistungen und für Kapital von Hindernissen zu befreien. Auch für Österreich, dessen Wirtschaft zum überwiegenden Teil auf die Wirtschaft der Europäischen Union hin orientiert ist, ergeben sich daraus neue Chancen aber auch zusätzliche Konkurrenten.

Aufgrund seiner geographischen Lage wird die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs in den nächsten Jahrzehnten primär von den Veränderungen des Umfeldes in Europa geprägt sein: dem Fortschreiten der

europäischen Integration (EU/EWR) einerseits und der bevorstehenden bzw. bereits in Gang befindlichen Integration der osteuropäischen Länder in die europäische und weltweite Arbeitsteilung andererseits.

3.2 Europäische Integration

Nach der weitgehenden Verwirklichung des EU-Binnenmarktes hat nun die Ratifikation des Vertrages von Maastricht den Weg für die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union freige-macht. Mit 1. 1. 1994 ist der EWR in Kraft getreten, welcher Österreich die Teilnahme an den vier Freiheiten der Europäischen Union gewährt.

Trotz der Teilnahme am EWR erleiden aber nach wie vor österreichische Unternehmen gegenüber Anbietern aus EU-Ländern Nachteile auf Grund der Nicht-Mitgliedschaft bei der EU: die Aufrechterhaltung von Grenzkontrollen und die Fortführung der Mehrwertsteuerrechnung beim Überschreiten der Landesgrenze zur EU belasten die österreichischen Exporteure nach Berechnungen der Wirtschaftskammer Österreich im Ausmaß von 3% bis 5% des Exportwerts; die bilateralen Europaverträge, die die EU mit den mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossen hat, die eine paneuropäische Kumulierung nicht vorsehen, beschränken die Möglichkeiten zollfreien Exports in den EU-Raum; der Transithandel ist nur mehr eingeschränkt möglich, Österreich ist kein Standort mehr für grenzüberschreitende Distributionsaktivitäten; inwie- weit sonstige nichttarifäre Hemmnisse der EWR zur Gänze beseitigt, wird die Erfahrung zeigen. Die grundsätzliche Problematik für Öster- reich, zum Nachvollzug von EU-Regelungen de facto oder de jure (EWR) gezwungen zu sein, ohne über sie mitentscheiden zu können, kann nur durch einen EU-Beitritt gelöst werden.

Die weitgehende Stagnation der ausländischen Direktinvestitionen in Österreich auf dem Ende der achtziger Jahre erreichten Niveau dürfte überwiegend eine Folge der Nicht-EU-Mitgliedschaft sein. Eine Befragung von österreichischen Betriebsansiedlungsgesellschaften führt die fehlende EU-Mitgliedschaft als wichtigsten Faktor von Unternehmens- entscheidungen gegen den Standort Österreich an. Weiters scheint es, daß einzelne EU-Mitgliedsländer sich vorerst einen größeren wettbe- werbspolitischen Spielraum erhalten konnten als die den handelspoliti- schen Sanktionen ausgesetzten EFTA-Länder. Schließlich verliert zwar ein EU-Mitglied seine – ohnehin überwiegend nur formale – handelspo- litische Autonomie, profitiert aber von der handelspolitischen Verhand- lungsmacht der EU.

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit eines baldigen EU-Beitritts Österreichs, sollen dauerhafte wirtschaftliche Nachteile und damit eine

Gefährdung des erreichten Wohlstands und des längerfristigen Wachstumspotentials der österreichischen Wirtschaft vermieden werden. Die Richtigkeit der von den großen Interessensvertretungen mitgetragenen Entscheidung der Bundesregierung, ein Ansuchen um EU-Mitgliedschaft zu stellen, wurde in wirtschaftlicher Hinsicht durch die Entwicklungen der letzten Jahre bestätigt.

Auch der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion kommt für Österreich große Bedeutung zu. Gerade die Währungsturbulenzen der Jahre 1992 und 1993 und die daraus resultierenden Abwertungen zahlreicher europäischer Währungen haben den Stellenwert stabiler Wechselkurse verdeutlicht. Stabile Kalkulationsgrundlagen können nur durch eine Währungsunion erreicht werden.

Österreich gehört zu den wenigen europäischen Ländern, die die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht erfüllen können. Dank seiner Erfahrungen mit einem Wechselkursverbund und seiner wirtschaftspolitischen Strukturen (u. a. Sozialpartnerschaft) sollte Österreich in der Lage sein, überdurchschnittlichen Nutzen aus einer europäischen Währungsunion zu ziehen und damit in- und ausländischen Investoren besonders attraktive gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu bieten.

3.3 Ostöffnung

Österreich wird auf Grund seiner im Vergleich zu anderen westeuropäischen Wirtschaften relativ engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Reformländern Mittel- und Osteuropas sowie seiner geographischen Nähe besonders von der Ostöffnung berührt. Aus diesem Grunde hat Österreich auch ein besonderes Interesse an wirtschaftlicher und politischer Stabilität in diesem Raum.

Die Ausgangslage, d. h. die im Vergleich zu den westeuropäischen Industriestaaten in Mittel- und Osteuropa reichlich verfügbare Arbeitskraft, die Kapitalknappheit, die veralteten Technologien und der unterentwickelte Dienstleistungssektor lassen folgende globale Auswirkungen der Ostöffnung erwarten bzw. schon feststellen:

- Wertschöpfungsarme Produktionen, die sich überwiegend auf wenig qualifizierte Arbeitskräfte stützen, geraten in Westeuropa und damit – verstärkt durch die geographische Nähe – auch in Österreich unter Druck, die Nachfrage nach wenig qualifizierten heimischen Arbeitskräften geht zurück, und es wächst der Druck auf ihre Einkommen.
- Die Integration der beiden europäischen Wirtschaftsräume löst erhebliche Faktorwanderungen aus, wobei Mittel- und Osteuropa Ka-

pital importieren und Arbeitskräfte exportieren wird. Für westeuropäische Länder und damit auch Österreich verschärft sich die internationale Standortkonkurrenz.

- Der Außenhandel zwischen den beiden Regionen wird überdurchschnittlich zunehmen, wobei Westeuropa überwiegend kapital- und know-how-intensive Güter und Leistungen nach Mittel- und Osteuropa exportiert und schwerpunktmäßig flächenintensive, grundstofflastige, arbeitskostensensible Produkte von dort importiert.
- Die Öffnung Osteuropas wird daher weitreichende Änderungen der Wirtschaftsstruktur in Westeuropa zur Folge haben. Die Entwicklung zu wertschöpfungsintensiven und innovativen Produktionen sowie zu wirtschaftsnahen Dienstleistungen muß sich beschleunigen.
- Dank der nun möglichen neuen Arbeitsteilung zwischen Produktionsstandorten in Westeuropa und solchen in den Reformländern werden westeuropäische Unternehmungen im globalen Wettbewerb konkurrenzfähiger.
- Der erhebliche Kapitalbedarf Mittel- und Osteuropas wird cet. par. höhere Realzinsen in Westeuropa bewirken.

Per Saldo sind mit der Ostöffnung für Österreich positive wirtschaftliche Auswirkungen eingetreten. Das Institut für Höhere Studien kommt etwa zum Schluß, daß in der Periode 1990-1995 dank der Ostöffnung die Warenexporte real jährlich um einen Prozentpunkt rascher steigen, die Investitionen um 0,6%-Punkte, das Brutto-Inlandsprodukt um 0,4%-Punkte und die Beschäftigung um 0,3%-Punkte. Die Exporte nach Mittel- und Osteuropa entwickeln sich deutlich günstiger als die Gesamtimporte, und Österreich weist einen erheblichen Handelsbilanzüberschuß gegenüber diesen Ländern auf.

Probleme ergeben sich daraus, daß vielfach die aus der Ostöffnung Nutzen ziehenden Wirtschaftszweige, Branchen und Unternehmen andere sind, als die davon negativ betroffenen. Daraus ergeben sich erhebliche Spannungen und massive Herausforderungen für Wirtschaftspolitik und Unternehmen.

Die Tatsache, daß das Lohnniveau in den benachbarten Reformstaaten rund ein Zehntel des österreichischen beträgt, wozu noch vielfach günstigere Energie-, Transport- und Umweltkosten kommen, wird zur Schließung einfacher Produktionen führen, sei es wegen Abwanderung oder wegen endgültiger Aufgabe.

Nach den Schätzungen des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche beliefen sich im Jahr 1992 die monatlichen Arbeitskosten (Löhne plus Sozialabgaben der Betriebe) zu offiziellen Wechselkur-

sen, die zum Teil erheblich von den Kaufkraftparitäten abweichen dürften, in der CSFR auf 7%, in Ungarn auf 12% und in Polen auf 10% der österreichischen; Bulgarien und Rumänien lagen mit 4% bzw 3% noch deutlich darunter. Nach den vorliegenden Daten ist der Produktivitätsrückstand (gemessen am Bruttowertschöpfungsniveau je Erwerbstätigen) geringer als der Lohnkostenabstand, so daß in den meisten dieser Länder (Ausnahme Bulgarien) der Lohnanteil an der Wertschöpfung erheblich geringer ist als in Österreich oder den übrigen europäischen Industriestaaten.

Der Hinweis auf das in den Reformländern wesentlich geringere und den Arbeitskostenvorteil weitgehend kompensierende Produktivitätsniveau kommt allerdings dort nicht zum Tragen, wo es sich um neuerrichtete oder grundlegend modernisierte Produktionsanlagen in den Reformländern handelt, die in die Nähe westlicher Produktivitäts- und Qualitätsstandards kommen.

Zahlreiche österreichische Unternehmen werden ihre Kostensituation nachhaltig verbessern und/oder in höherwertige Produktsegmente ausweichen müssen. Das neue Marktpotential in den Ländern Mittel- und Osteuropas und die durch die neue Arbeitsteilung bewirkte Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen sprechen dafür, daß auf längere Sicht die Probleme auf dem Arbeitsmarkt durch neuzuschaffende Arbeitsplätze mehr als kompensiert werden können. Globalaussagen verdecken allerdings regionale Disparitäten. Die räumliche Nähe zu den Reformstaaten ermöglicht auch kleineren österreichischen Unternehmen die Internationalisierung über die Grenze und bietet ihnen damit einen Konkurrenzvorteil gegenüber vergleichbaren Unternehmen aus Westeuropa. Vor der Ostöffnung konnten hingegen vor allem Großunternehmen die Möglichkeit von Produktionen in Billigländern nutzen.

Einzelne Branchen, wie z. B. Textil, Stahl, Basischemie, einfache Maschinen, kämpfen mit Billigimporten aus den angrenzenden Reformländern. Deshalb hat Österreich in den Beitrittsverhandlungen mit der EU auch durchgesetzt, daß Schutzmaßnahmen bereits beantragt werden können, wenn in einer Region Österreichs eine Branche in ernsthafte Schwierigkeiten geraten ist. Handelsbeschränkungen sind jedoch nicht unproblematisch. Zum einen beschneiden sie die Entwicklungschancen der Reformländer und damit auch ihre Importkapazität, zum anderen bergen sie die Gefahr von Retorsionsmaßnahmen, die Österreichs Exportwirtschaft ernststen Schaden zufügen könnten. Zur Bekämpfung unfairen Wettbewerbsbedingungen sollten nationale Maßnahmen dort, wo unbedingt erforderlich, eingesetzt werden, um einen Strukturzusammenbruch zu verhindern.

Entsprechend der Empfehlung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1993 sollte in einem abgestuften Verfahren zunächst auf bilatera-

lem Weg versucht werden, freiwillige Selbstbeschränkungsvereinbarungen zu erreichen. Wenn dieser Versuch nicht zielführend ist, sollten handelspolitische Maßnahmen im Rahmen der internationalen Vereinbarungen zeitlich befristet und degressiv ergriffen werden. Gleichzeitig müssen Umstrukturierungsmaßnahmen in Unternehmen, die langfristig nicht wettbewerbsfähig sind, eingeleitet werden

Eine volle Nutzung der österreichischen Chancen des Außenhandels mit den Reformländern ist allerdings nur im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft möglich. Auch aus diesem Grund wird Österreich nach der EU-Mitgliedschaft für ausländische Direktinvestitionen attraktiver werden. Große Chancen bieten sich für den Standort Österreich als „Hauptquartier“ für Osteuropaaktivitäten ausländischer Unternehmen, aber auch als regionales Finanzzentrum. Österreichische Finanzunternehmen haben dafür durch Tochterunternehmen in zahlreichen Reformländern eine wertvolle Basis geschaffen. Nun gilt es noch, die Rahmenbedingungen im Sinne der Reformvorschläge für den Finanzplatz Österreich zu verbessern. Weiters könnte Österreich eine wichtige Rolle als Dienstleistungszentrum mit besonderer Osteuropakompetenz in den Bereichen Information, wirtschaftsnahe Dienstleistungen und Ausbildung spielen.

4. BEREICHE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

4.1 Geld- und Währungspolitik

Die Kombination von Rezession, EU-Diskriminierung und Währungsabwertungen hat im Jahre 1993 in Österreich zum schwersten Exporteinbruch der Nachkriegszeit geführt. Dennoch gibt es keinen Grund, die erfolgreiche Hartwährungspolitik in Frage zu stellen. Die wirtschaftlichen Grunddaten, wie Leistungsbilanz, Inflationsrate, Produktivitäts- und Lohnkostenentwicklung, Arbeitslosenrate sowie die Budgetsituation geben keinen Hinweis auf ein fundamentales Ungleichgewicht. Freilich waren von den Wechselkursentwicklungen einzelne Branchen besonders betroffen.

Eine geringfügige Abwertung brächte der Exportwirtschaft keine entscheidenden Vorteile, würde aber das in den letzten zwanzig Jahren aufgebaute Vertrauen in die österreichische Währung nachhaltig erschüttern, einen Zinsanstieg bewirken und den Schilling als internationale Anlagewährung immer wieder für spekulative Attacken anfällig machen. Damit wäre der Vorteil stabiler währungspolitischer Rahmenbedingungen für einen Großteil der österreichischen Export- und Importunternehmen verloren, ebenso die Kostenersparnis aus dem Wegfall von Kurssicherungsgeschäften. Eine völlig ungerechtfertigte massive Abwertung stieße darüber hinaus auf den Widerstand unserer europäischen Partnerländer und hätte unabsehbare Folgen für die Preis- und Kostenentwicklung bzw. müßte von drastischen Realeinkommens Kürzungen begleitet sein, um eine deutliche Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Exportwirtschaft zu bewirken.

Ein Großteil der seit dem Herbst 1992 erfolgten Abwertungen anderer europäischer Währungen war durch vorangegangene exzessive Inflations- und Kostensteigerungen notwendig geworden. Der verbleibende Teil stellt eine möglicherweise dauerhafte Verbesserung der Konkurrenzsituation der Abwertungsländer dar. Die damit verbundene spiegelbildliche Erschwerung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Exportwirtschaft sollte durch Zurückhaltung bei der Entwicklung der Kosten kompensiert werden können.

Im Rahmen der Hartwährungspolitik wird der geringe geldpolitische Spielraum der Oesterreichischen Nationalbank nach Möglichkeit ausgeschöpft. Dank dem im internationalen Vergleich weiterhin positiv beurteilten gesamtwirtschaftlichen Eckdaten und dem in die Stabilität des Schillings gelegten Vertrauen liegt das einheimische kurzfristige Zinsniveau seit geraumer Zeit unter jenem Deutschlands. Diesen Erfolg gilt es durch eine stabilitätsorientierte Gesamtwirtschaftspolitik in der Zukunft fortzuschreiben.

4.2 Lohn- und Einkommenspolitik

Die österreichische Lohn- und Einkommenspolitik versteht sich als „produktivitätsorientiert“ in dem Sinne, daß eine Realloohnerhöhung im Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung angestrebt wird. Dadurch wird erreicht, daß die in der Regel branchenweise geführten Kollektivvertragsverhandlungen für alle Arbeitnehmergruppen, auch bei branchenmäßig und sektoral durchaus unterschiedlichen Produktivitätszuwachsen, mittel- und langfristig annähernd gleiche Einkommenszuwächse sicherstellen.

Auf der Ebene einzelner Branchen bzw. einzelner Unternehmen bleibt dabei die internationale Wettbewerbsfähigkeit aufrecht, wenn es gelingt, durch Produktivitätsfortschritt den Druck auf der Ertragsseite (internationale Preisentwicklung, Wechselkurs) und der Kostenseite (insbesondere Lohnerhöhungen) zumindest zu kompensieren. Eine Lohnpolitik, die sich am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert, fördert daher im exponierten Sektor – in Verbindung mit der Hartwährungspolitik – den Strukturwandel, welcher nicht nur innerhalb einer Branche, sondern auch zwischen den Branchen wirkt.

Beobachtet man jedoch die Lohnentwicklung in einzelnen Branchen über einen längeren Zeitraum, so zeigt sich, daß dieses Konzept in Österreich in der Praxis nur bedingt zur Anwendung kam. Die österreichische Lohnpolitik hat in der Praxis auch meist flexibel auf Veränderungen der Konjunktur- und Auslastungslage reagiert (Reallohnflexibilität), ein Umstand, der im internationalen Vergleich durchaus einen generellen Standortvorteil darstellt.

Dies trifft jedenfalls für einen großen Bereich der industriellgewerblichen Sachgüterproduktion und jener Dienstleistungen zu, bei denen die heimische oder die internationale Wettbewerbsintensität groß genug war, laufend Kosten- und Strukturanpassungen zu erzwingen. Innerhalb des Binnenmarktes wird die Lohn- und Einkommenspolitik noch weiter an Bedeutung zunehmen, da andere Instrumente zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit (z. B. Förderungen, im Prinzip auch Wechselkursänderungen) auf nationaler Ebene nicht mehr zur Verfügung stehen.

Das relativ beruhigende Bild, das der internationale Vergleich der Entwicklung der Arbeitskosten im exponierten Sektor bis 1992 für Österreich ergab, muß in jüngster Zeit durch folgende Tendenzen relativiert werden:

- Die dargestellte Entwicklung trifft nicht uneingeschränkt auf jene Sektoren zu, die nicht oder nicht voll dem internationalen oder dem nationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Diese werden dann unter stärkeren Kostendruck kommen, wenn die Preise für ihre Leistungen indirekt – dadurch, daß Unternehmen des exponierten Sek-

tors anderer Länder solche Leistungen billiger einkaufen können – oder direkt infolge eines stärkeren internationalen Wettbewerbs bei Dienstleistungen unter Druck geraten.

Durch Produktivitätssteigerung und Senkung der Kosten können sie die Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Nicht durch Produktivität fundierte Einkommen werden dabei verringert oder verschwinden. Dies führt gesamtwirtschaftlich nicht unbedingt zu einer realen Einkommenseinbuße, aber zu Einkommensverschiebungen, durch Verringerung des Kostenniveaus im nachgelagerten Bereich bzw. durch Steigerung der Kaufkraft von Investoren und Konsumenten. Ein Preis- und Beschäftigungsdruck in bisher geschützten Bereichen ist daher nicht mit einer generellen politischen Linie zur Senkung der Löhne gleichzusetzen.

- Die Analyse der internationalen Arbeitskostenentwicklung durch das WIFO bezieht im wesentlichen hochentwickelte Industrieländer ein und gewichtet sie mit österreichischen Außenhandelsanteilen. Diese Gewichte sind für Standortüberlegungen unter Umständen wenig relevant, wie die Diskussion um den Standort Westeuropa insgesamt zeigt. Durch das Auftreten neuer Standorte im internationalen Wettbewerb, die erheblich niedrigere Arbeitskosten aufweisen, kann sich das Arbeitsstückkostenniveau durchaus zu Ungunsten Österreichs verändern.

Dies trifft kurz- und mittelfristig insbesondere dann zu, wenn aufgrund durchaus vorhandener Qualifikation der Arbeitskräfte in diesen Regionen und durch Einsatz hochentwickelter Produktions- und Organisationsformen der Produktivitätsrückstand geringer ist als es dem Arbeitskostenunterschied entsprechen würde, besonders für die junge Industrie in den Länder Südost- und Ostasiens sowie für mittel- und osteuropäische Reformländer ist dies zu erwarten. Auch Niedrigkostenstandorte innerhalb der EU sind wegen des gänzlichen Wegfalls von nicht tarifären Handelshemmnissen und wegen der EU-Regionalförderung als Standortalternativen interessanter geworden. Führt diese Entwicklung dazu, daß im exponierten Sektor die Weltmarktpreise sinken bzw. der Spielraum der Preiserhöhungen geringer wird, hat dies auch Auswirkungen auf die Lohn- und Einkommenspolitik, da die nominelle Wertschöpfung je Beschäftigtem nicht nur durch die reale Produktivitätsentwicklung, sondern auch durch die Preisentwicklung bestimmt wird.

- Die jüngste Abwertungsrunde 1992/93 im europäischen Währungssystem hat eine Verbesserung der Kostenposition einiger Weichwährungsländer gebracht. Zum Unterschied zu früheren Abwertungen scheinen Teile des Wettbewerbsvorteiles kurzfristig noch nicht durch rasche interne Kostenentwicklung aufgesogen worden zu

sein. Das läßt die relative Kostensituation der Hartwährungsländer jedenfalls vorübergehend ungünstiger erscheinen und kommt zu einer mäßigen relativen Verschlechterung der Lohnstückkostenposition der verarbeitenden Industrie hinzu, die schon vor der Abwertung eingetreten war.

Die Tatsache, daß mit dieser Abwertungsrunde vielfach ein kumulierter Abwertungbedarf während der vergangenen Hochkonjunkturphase realisiert wurde, und die in den Abwertungsländern getroffenen Begleitmaßnahmen zur Inflationsdämpfung lassen vermuten, daß Abwertungen im europäischen Währungssystem in nächster Zeit als Instrument der nationalen Wettbewerbsstärkung eine eher geringe Bedeutung haben werden.

4.3 Fiskal- und Steuerpolitik

Die Budgetpolitik der österreichischen Bundesregierung war seit 1987 auf Konsolidierungskurs. Zwar konnte die ursprüngliche Zielsetzung, das Defizit pro Jahr um 0,5% zu reduzieren, nicht in vollem Umfang realisiert werden. Doch lag das Budgetdefizit 1992 mit 3,3% des BIP um fast 2 Prozentpunkte unter dem Wert von 1987. In der Rezession 1993 wurde bewußt die Wirkung der automatischen Stabilisatoren akzeptiert. Auch wenn es in dieser Situation gute Gründe für eine budgetpolitische Lockerung gab, darf das Ziel der Budgetkonsolidierung nicht aus dem Auge verloren werden.

4.3.1 Standortorientierung der Steuerpolitik

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, daß die Steuerpolitik für die Standortpolitik eines Landes noch mehr an Bedeutung gewinnt. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, daß die internationale wirtschaftliche Verflechtung der Volkswirtschaften zugenommen hat und daß es durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einer weltweiten Annäherung der Nettokapitalrenditen kommt. Besonders die Unternehmensbesteuerung wird zunehmend zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor.

Die Betrachtung der Besteuerung konzentriert sich meist auf Kapitalgesellschaften, da diese die relevante Unternehmensrechtsform bei Standortentscheidungen sind. In internationalen Vergleichen wird im Hinblick auf Standortvorteile zumeist die Höhe der Ertragsteuersätze an die erste Stelle gestellt (siehe Tabelle 6: Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft). Weiters werden Art und Umfang betrieblicher Substanzsteuern untersucht. Standortpolitische Bedeutung wird auch der Überschau-

barkeit und Transparenz des Steuersystems, vor allem bezüglich der Zusatzsteuern auf Landes- und Gemeindeebene, beigemessen.

Neben den generellen steuerstrukturellen Vergleichen können auch Spezialvorschriften der nationalen Steuerrechtsordnung Standortentscheidungen beeinflussen. Beispiele hierfür sind etwa Ausnahmereinbarungen von den nationalen Steuernormen, regional orientierte Sonderbestimmungen (z. B. 10%ige Dublinzone) oder tätigkeitsbezogene Sonderbestimmungen (z. B. Sonderregelungen für Koordinationszentren) und die Holdingbesteuerung (siehe insbesondere die holländischen Holdingprivilegien), die einen – wenn auch nicht so hohen – Stellenwert haben. Letztlich ist die internationale Vernetzung eines Staates durch Doppelbesteuerungsabkommen standortstrategisch wichtig.

4.3.2 Die österreichische Steuerreform

In der ersten Etappe der Steuerreform ist es vor allem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beachtlichen Veränderungen gekommen. Hierbei wurden die Bemessungsgrundlagen erweitert und die Steuersätze deutlich reduziert. Von besonderer Bedeutung ist die Senkung des Körperschaftsteuertarifs von bis zu 55% auf 30%. Die formale Gesamtbelastung der Körperschaften mit Ertragssteuern betrug bis dahin ca. 65%, die Gewerbesteuer 5%. Tatsächlich erreichte die durchschnittliche Gesamtsteuerbelastung aufgrund des gespaltenen (halben) Körperschaftsteuersatzes bei ausgeschütteten Gewinnen knapp 40% (bei Anwendung des Schüttausholzrück-Prinzips). Mit der Steuerreform wurde weiteres Erodieren verhindert und das System transparenter. Bei den steuerlichen Spezialvorschriften wurde die bestehende internationale Schachtelbegünstigung in Richtung einer Capital-Gains-Befreiung ausgebaut und damit eine nach internationalen Maßstäben günstige Grundlage für Holdingansiedlungen gelegt.

Im Rahmen der zweiten Etappe der Steuerreform (wirksam ab 1. 1. 1994) wurden entgegen dem internationalen Trend, der aufgrund der allgemeinen rezessiven Wirtschaftsentwicklung eher durch Steuererhöhungen (z. B. in USA) gekennzeichnet ist, folgende, für die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Standortes wesentliche, Maßnahmen getroffen:

Die Abschaffung der Gewerbesteuer führte, trotz der damit verbundenen Erhöhung der Körperschaftssteuer auf 34%, zu einer Reduktion der gesamten Ertragssteuerbelastung von ca. 40% auf 34%. Zur Kompensation des Einnahmenausfalls der Gemeinden aus der Streichung der Gewerbesteuer wurde die Lohnsummensteuer in eine Kommunalsteuer umgewandelt und gleichzeitig der Steuersatz von 2% auf 3% erhöht. Dadurch wird der Produktionsfaktor Arbeit (Löhne und Gehälter) relativ

verteuert, wobei der im internationalen Vergleich bereits hohe Lohnnebenkostensatz weiter angehoben wird.

Im Hinblick auf die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeindefinanzierung konnte kurzfristig nur die Lohnsummensteuer als Ersatz gefunden werden: in der Beiratsstudie „Finanzverfassung und Finanzausgleich“ aus 1992 wurde postuliert, daß der Finanzausgleich auch weiterhin so gestaltet werden soll, daß es für die Gemeinden durch entsprechende finanzielle Anreize lohnend sein muß, Produktionsstandort zu sein und auch aktiv Betriebsansiedlung zu betreiben.

Standortpolitisch günstig wird sich auch das auf Dividendenwerte ausgeweitete Endbesteuerungsmodell auswirken. Die mit der Vornahme des Kapitalertragsteuerabzugs verbundene endgültige Besteuerung des Kapitalanlegers ist eine einfache, transparente und bequeme Form der Besteuerung. Dazu kommt, daß der Kapitalertragsteuersatz für Dividendenwerte gleichzeitig von 25% auf 22% gesenkt wurde. Gemeinsam mit der Abschaffung der Börsenumsatzsteuer für Händlergeschäfte trägt diese Maßnahme zu einer positiven Börsenentwicklung und damit zur Erleichterung der Aufbringung von Eigenkapital in Österreich bei.

Auch die Abschaffung der allgemeinen Vermögensteuer (samt dem sogenannten Erbschaftssteueräquivalent) ist ein wesentlicher Faktor für die Standortpolitik Österreichs. Internationale Vergleiche zeigen, daß vor allem eine Vermögensteuer auf Betriebsvermögen unüblich ist.

Strukturelle Änderungen und Verbesserungen für kleinere Unternehmen bringt die Erhöhung der Buchführungsgrenzen und die damit einhergehende Anhebung der Ist-Besteuerungsgrenze im Umsatzsteuerrecht sowie die Steuerpauschalierungsmöglichkeiten. Mit der Einschränkungen bei der steuerlichen Anerkennung von Wertberichtigungen, Rückstellungen und bisher steuerfreien Rücklagen soll die Besteuerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wieder in den Vordergrund rücken. Positiv wird sich weiters die Einführung eines neuen Privatstiftungsrechts auswirken, das zwar in der Hauptsache zivilrechtliche Normen enthält, aber auch attraktive steuerliche Begleitmaßnahmen umfaßt.

Zahlreiche Länder haben in jüngster Zeit die Besteuerung von Kapitalgesellschaften reformiert, wobei sich der Übersicht zufolge beim Körperschaftsteuersatz eine gewisse Konvergenz zu Werten zwischen 30% und 35% ergibt. Reiht man Österreich mit der nach der Steuerreform verbliebenen Gesamtsteuerbelastung von 34%, so zeigt sich nunmehr, daß von den europäischen OECD-Ländern nur Finnland, Norwegen, die Schweiz und Schweden einen merklich niedrigeren Körperschaftsteuersatz haben als Österreich.

Steuerbelastung einer Kapitalgesellschaft (in%)

Land	Steuersatz	Details
Belgien	40, 17	niedriger Steuersatz gilt für Gesellschaften, deren Anteilshaber überwiegend natürliche Personen sind. Der Steuersatz enthält einen 3%igen Zuschlag und gilt ab 1994.
Dänemark	34	Ab 1. 1. 1993 müssen Körperschaften die Körperschaftsteuer entweder im voraus bezahlen, andernfalls wird ein Zuschlag eingehoben, der zu einem effektiven Steuersatz von 38% führt.
Deutschland	59, 67	Der Steuersatz trifft nicht ausgeschüttete Gewinne. Gegenwärtig beträgt der effektive Steuersatz auf ausgeschüttete Gewinne 48,38%. Diese Sätze beinhalten Körperschaftsteuer von 50% (36% im Ausschüttungsfall) sowie Gewerbesteuer zwischen 12% und 25%. Ab 1. 1. 1994 soll – im Rahmen des Standortsicherungsgesetzes – die Körperschaftsteuer für nicht ausgeschüttete Gewinne auf 45%, für ausgeschüttete Gewinne auf 30% gesenkt werden.
Finnland	25	
Frankreich	33, 33	Langfristige Veräußerungsgewinne werden unter bestimmten Voraussetzungen nur mit 18% besteuert.
Griechenland	35	
Großbritannien	33	Für kleine Gesellschaften (steuerpflichtiger Gewinn unter 250.000 £) beträgt der Steuersatz 25%.
Irland	40	Viele produzierende Gesellschaften (bzw. Servicegesellschaften) werden mit einem 10%igen Steuersatz besteuert.
Italien	52,2	Körperschaftsteuer von 36% zuzüglich lokaler Steuer von 16,2%
Japan	52,4	Die Körperschaftsteuer beträgt 37,5% und wird durch sonstige Zuschläge erhöht.
Kanada	45,8	Bundessteuer von 28% zuzüglich Provinzsteuern; die effektiven Steuersätze liegen in einer Bandbreite von 37,5% bis 45,8% (30,3% bis 39,8% für produzierende Unternehmen).
Luxemburg	39, 39	Der Steuersatz enthält eine Gewerbesteuer von rd. 9,09%.
Neuseeland	33	Für Niederlassungen gilt ein Steuersatz von 38%.
Niederlande	35	Die ersten 250.000 HFL des steuerpflichtigen Gewinns werden mit 40% besteuert.
Norwegen	28	Der Steuersatz enthält eine Provinzsteuer von 11% sowie eine Körperschaftsteuer von 17%.
Österreich	34	Seit 1994 nur mehr 34% Körperschaftsteuer.
Portugal	39,6	Enthält Gemeindesteuer von 3,6%.
Schweden	30	
Schweiz	28,5	Die Schweizer Ertragsbesteuerung setzt sich aus der Bundessteuer („Wehrsteuer“), Kantons- und Gemeindesteuern zusammen. Der angeführte Steuersatz gilt für die Stadt Zürich. Aufgrund unterschiedlicher Kantons- und Gemeindesteuern bewegen sich die effektiven Steuersätze zwischen 12% und 28,47%.
Türkei	49,22	Gesamtsteuersatz, der eine 46%ige Körperschaftsteuer sowie einen Zuschlag von 7%-Punkten enthält.
USA	40	Typischer effektiver Steuersatz, der eine Bundessteuer von 35% sowie State Taxes und Gemeindesteuern (variieren von 0,7% bis 10%) enthält. Der Grenzsteuersatz liegt meist im Bereich zwischen 35% bis über 40%.

Quelle: Hans Zöchling, Die Besteuerung von Körperschaften nach der Steuerreform 1994 im internationalen Vergleich, in: SWI 1993, S 310 ff

4.4 Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung zählt zu jenen staatlichen Instrumenten, denen – zumindest in der Vergangenheit – eine maßgebliche Bedeutung für die Attraktivität von Wirtschaftsstandorten beigemessen wurde. Gesamthaft gesehen spielen Subventionen bei Investitionsentscheidungen jedoch zweifellos eine untergeordnete Rolle, wenngleich sie bei der Wahl zwischen Standorten, die hinsichtlich anderer Faktoren wie geographische Lage, Infrastruktur, Ausbildung, Besteuerung usw. gleichwertig sind, letztlich ausschlaggebend sein mögen. Konsequenterweise orientieren sich die Beihilfenregeln der EU im wesentlichen am Konzept der Neutralisierung von regionalen Standortnachteilen durch Subventionen.

Abgesehen von den Beschränkungen für die Vergabe von Subventionen aufgrund internationaler Regelungen (EU, EFTA bzw. EWR, GATT) ist es auch aus volkswirtschaftlicher Sicht mittel- bis langfristig zweifellos zielführender, strukturpolitische Qualifikationen des Standorts Österreich zu fördern und ihn dadurch insgesamt für in- und ausländische Unternehmen aufzuwerten.

4.4.1 Entwicklung und aktuelle Struktur der Wirtschaftsförderung in Österreich

Seit 1986 entwickelten sich die Ausgaben von Bund und Bundesländern, gemessen in Barwerten⁵⁾, wie folgt:

	1986	1987	1988	1989 Mrd. S	1990	1991	1992
Wirtschaftsförderung ¹⁾ Bund	5'1	4'4	4'8	4'3	4'4	4'9	5'0
Wirtschaftsförderung Bundesländer	1'1	1'1	1'1	1'1	1'1	1'2	1'5
Direkte Förderungsinsgesamt	6'2	5'5	5'9	5'4	5'5	6'1	6'5
in % des NPW	0'94	0'81	0'81	0'7	0'66	0'69	0'7

¹⁾ Ohne Verstaatlichte Industrie, inkl ERP-Fonds (Eigen- und Nationalbankblock).

Das Volumen der direkten Wirtschaftsförderung schwankte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nominell nur unwesentlich. Bezogen auf den Nettoproduktionswert der geförderten Sektoren (Bergbau, Sachgüterproduktion, Handel, Hotel-, Gast- und Schankgewerbe) ist das Ausmaß der Förderungsausgaben rückläufig. Der nominelle Anstieg 1991 ist vor allem auf die starke Ausweitung der Förderung der betriebli-

⁵⁾ Um den unterschiedlichen Fördergehalt der eingesetzten Mittel zu egalisieren, wird der Barwert ausgewiesen. Begünstigte Darlehen gehen demnach nicht mit dem Bruttodarlehensbetrag, sondern mit dem Barwert des Zinsenvorteils ein; bei Garantien werden die tatsächlichen Zahlungsströme erfaßt. Die Berechnung folgt im wesentlichen dem EU-Konzept.

chen Forschung und Entwicklung (inkl. ESA-Wahlprogramme) sowie des Umweltschutzes zurückzuführen.

Die Steuerbegünstigungen wurden im Zuge der Steuerreformen seit 1988, bei gleichzeitiger Reduktion des Tarifs, abgebaut.

	1986	1987	1988	1989 Mrd. S	1990	1991	1992
Steuerbegünstigungen ¹⁾	1,4	1,4	1,4	0,9	1,0	1,0	1,0

¹⁾ Nur spezifisch wirkende Ausnahmen, ds Forschungs- und Exportbegünstigungen des EStG

Die aus dem Bundesbudget finanzierte Exportförderung (im wesentlichen Exportgarantien) weist vor allem aufgrund jährlich unterschiedlich hoher Zahlungsströme im Zusammenhang mit Schadensfällen Schwankungen auf (1986 bis 1992 zwischen 3,4 Mrd öS und -2,6 Mrd öS); in manchen Jahren überstiegen die Einnahmen aus den Exportgarantien die Ausgaben für Schadensfälle. Die Schwankungen der Salden der Zahlungsströme sowie die oft nicht mögliche zeitliche Zuordnung zu den zugrundeliegenden Exportaktivitäten schränken die Vergleichbarkeit mit den sonstigen Ausgaben für Wirtschaftsförderung auf jährlicher Basis ein.

Die Entwicklung der Förderungspolitik des Bundes zeigt eine stärkere Akzentuierung in Richtung Technologie und Umwelt zulasten der allgemeinen Investitionsförderung. Dies reflektiert die zu Beginn der achtziger Jahre einsetzende kritische Diskussion über die quantitativen und qualitativen Aspekte der Wirtschaftsförderung. Auch innerhalb der meisten Aktionen hat eine strukturelle Akzentuierung mit inhaltlichen Schwerpunktsetzungen stattgefunden.

Tabelle 7

Ausgaben des Bundes¹⁾ für Wirtschaftsförderung nach expliziten Schwerpunkten (in %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Forschung und Entwicklung	9	11	12	18	16	24	22
Umweltschutz	7	8	13	9	16	15	12
Klein- und Mittelbetriebe	11	12	13	16	13	10	11
Fremdenverkehr	13	14	11	13	13	10	11
Regionalförderung	3	2	4	4	4	3	3
Sektorspezifische Förderung	7	10	8	11	11	10	7
Allgemeine Investitionsförderung ²⁾	50	43	39	29	27	28	34
Bund	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Ohne ERP-Fonds, Exportförderung und Steuerbegünstigungen.

²⁾ Ohne explizite strukturpolitische Zielsetzung; die Förderungen wurden jedoch de facto zum Teil dafür eingesetzt, va für regional motivierte Projekte

Organisatorisch wurde die Abwicklung der Förderungsaktionen in den letzten Jahren gestrafft. Dennoch verfügt Österreich im internatio-

nen Vergleich über eine relativ große Anzahl von Förderungsinstitutionen und -aktionen, insbesondere wenn man die Bundesländer einbezieht. Daraus folgen zweifellos Ineffizienzen sowie ein gewisses Maß an Intransparenz. Die Zahl der Wirtschaftsförderungsaktionen liegt allein für den produzierenden Sektor bei rd. 100; wirtschaftlich vergleichbare OECD-Länder verfügen zwischen einem Zehntel und der Hälfte dieser Anzahl.

Ein Vergleich des Ausmaßes der Förderung der österreichischen Wirtschaft mit jener anderer Staaten ist nur beschränkt möglich. Die EU erhebt Subventionen ihrer Mitgliedstaaten nach einem standardisierten Schema, welches hinsichtlich Förderungsinstrumenten und Zielgruppen sehr umfassend ist. Das System der EFTA wendet zwar vergleichbare Berechnungsmethoden an, ist jedoch weniger umfassend (v. a. ohne Steuerbegünstigungen, nur produzierender Sektor).

In den EU-Staaten gingen die Förderungen in Prozent der Wertschöpfung des produzierenden Sektors von 4,2% im Jahr 1986 auf 3,3% 1990 zurück. Dabei divergieren die Werte zwischen den Mitgliedstaaten von 2% in Großbritannien und Dänemark bis 14,6% in Griechenland (1988-1990). In den EFTA-Staaten stieg die Förderung in Prozent der Wertschöpfung der Industrie zwischen 1989 und 1992 von 1% auf 1,1%. In Finnland und Norwegen betragen die Werte 1992 2,5% bzw. 2,2%; die Schweiz bildet mit 0,1% das Schlußlicht, gefolgt von Österreich mit 0,8% (inkl. Verstaatlichte Industrie). Die höhere Förderungsintensität der EU im Vergleich zur EFTA ist vor allem auf die größeren regionalen Entwicklungsunterschiede innerhalb des Wirtschaftsraumes zurückzuführen. Der Ausgleich dieser Unterschiede durch Förderungsmaßnahmen ist vor den sektoralen Beihilfen das primäre Förderziel in der EU und EFTA.

4.4.2 Internationale Rahmenbedingungen für Wirtschaftsförderung

Sowohl die GATT-Bestimmungen als auch die EFTA- bzw. EU-Regelungen erklären wettbewerbsverzerrende Subventionen an die Wirtschaft für unzulässig. Mit Inkrafttreten des EWR wurden die EU-Regeln auch formal für Österreich übernommen. Der EWR-Vertrag verbietet staatliche Beihilfen, die wettbewerbsverzerrend wirken (könnten). Als mit dem Gemeinsamen Markt möglicherweise vereinbar angesehen werden Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsregionen, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Die sogenannten Wettbewerbsregeln formulieren für folgende Subventionen die konkreten Bedingungen, unter welchen sie erlaubt sind:

- Förderung von Unternehmen in bestimmten Regionen,
- Förderung von Klein- und Mittelbetrieben,

- Förderung bestimmter betrieblicher Aktivitäten (Umweltschutz, Forschung und Entwicklung),
- Sanierungs- und Überbrückungsbeihilfen.

Für bestimmte Branchen gelten zusätzlich eingeschränkte Subventionsregeln (Kunstfasern, Schiffbau, KFZ, Stahl). Absolutes Subventionsverbot gilt für laufende Betriebsbeihilfen sowie für Warenlieferungen zwischen den Mitgliedstaaten; die Förderung von Exporten in Drittstaaten ist im Prinzip ebenfalls nicht erlaubt (Ausnahme: Entwicklungshilfe).

4.4.3 Ziele und Ausrichtung der Wirtschaftsförderung

Förderungsrelevante Ansatzpunkte zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandorts liegen in Bereichen, die die Qualität des Standorts hinsichtlich Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspotential, Ausbildungsstand der Beschäftigten, Umweltschutz und infrastruktureller Rahmenbedingungen anheben. Gleichzeitig erfordern unterschiedliche nationale wirtschaftliche Entwicklungsbedingungen v. a. einen gewissen regionalen Ausgleich sowohl der Standortvoraussetzungen als auch der Arbeitsmarktlage.

Die aktuelle Umwälzung in den mittel- und osteuropäischen Staaten setzen einige Sektoren der österreichischen Wirtschaft – zumindest mittelfristig – unter erhöhten strukturellen Anpassungsdruck, dem nachhaltig nur mit offensiven Strategien begegnet werden kann. Hierbei sind industriestrategische Aspekte, wie z. B. branchenspezifische hohe Standards und besondere Entwicklungspotentiale zu beachten. Besonderes Augenmerk erfordern auch jene Branchen, die zwar längerfristig durchaus konkurrenzfähig sind, jedoch vorhersehbar zeitlich begrenzt spezifischem internationalen Druck ausgesetzt sind. Defensiven Maßnahmen sind jedoch sowohl aufgrund internationaler Regelungen, als auch aus strukturpolitischen Überlegungen enge Grenzen gesetzt.

4.5 Unternehmensfinanzierung

4.5.1 Unternehmensfinanzierung und Finanzmarkt

Wesentliches Kriterium bei der Analyse der Unternehmensfinanzierung ist eine sowohl betriebswirtschaftlich wie auch volkswirtschaftlich optimale Kapitalstruktur. Optimalität beinhaltet das Erreichen zweier makroökonomischer Ziele:

Die Kapitalkosten sollten generell für die Unternehmen niedrig sein, um Investitionen und damit Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Dies erfordert einen funktionierenden und liquiden Kapitalmarkt, auf

dem das Kapitalangebot nicht durch Abfluß ins Ausland verknappt und verteuert wird.

Als zweites Ziel ist eine effiziente Risikoverteilung zu nennen, welche sich in einem ausgewogenen Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital spiegelt. Ein hoher Fremdfinanzierungsanteil führt zu einer Risikokonzentration bei Finanzintermediären mit der Gefahr einer krisenverstärkenden Wirkung.

4.5.2 Finanzierungsstruktur der österreichischen Unternehmen

Die Finanzierung der Wirtschaftsentwicklung in den Nachkriegsjahren erfolgte nahezu ausschließlich über Innenfinanzierung der Unternehmen und Kreditaufbringung des heimischen Bankenapparates. Von staatlicher Seite wurde in diesen Zeiten, als die private Geldvermögensbildung noch nicht genügend groß war, die Innenfinanzierung durch Bewertungsfreiheiten und die Kreditfinanzierung durch Haftungsübernahmen und Subventionen gefördert. Die Kapitalbereitstellung über die Börse hat demgegenüber – von einer kurzen Belebung in den fünfziger Jahren abgesehen – bis Mitte der achtziger Jahre eine völlig unbedeutende Rolle gespielt.

Dementsprechend ist die Eigenkapitaldeckung der österreichischen Industrie eher dürftig. So konnten österreichische Industrieunternehmen zwischen 1988 und 1992 ihre Eigenkapitalquote (i. e. S) von 21,0% auf 26,9% der Bilanzsumme erhöhen, dies jedoch vor allem aufgrund der konjunkturell bedingten verbesserten Ertragslage. Die entsprechenden Zahlen für Gewerbe, Handel und Tourismus sind aufgrund unterschiedlicher Gesellschafts- und Gesellschafterstrukturen für vergleichende Zwecke über Branchen hinweg kaum geeignet. Wenn man von gewissen Erfassungs- und Bewertungsproblemen aufgrund unterschiedlicher Bilanzierungsregeln absieht, kann man davon ausgehen, daß sich Österreich eher im unteren Durchschnitt bei den Eigenkapitalquoten seiner Unternehmen befindet. Vor allem fällt aber auf, daß die Unternehmen einiger anderer OECD-Europa-Länder ihre Eigenkapitalausstattung in den achtziger Jahren stärker verbessern konnten als Österreich.

Entsprechend dem traditionell stark ausgeprägten Universalbankensystem spielt die Finanzierung durch Fremdkapital in Österreich schon immer eine dominierende Rolle, die Struktur der neu aufgenommenen Finanzmittel zeigt aber das zunehmende Ausmaß der Fremdmittelfinanzierung: Betrag der Nettozuwachs an Beteiligungskapital über Börse, Beteiligungsfinanzierung über Genußscheine und sonstige Beteiligungen 1983 bis 1987 noch 14% (20,3 Mrd. öS von insgesamt 145,1 Mrd. öS) gegenüber 86% Fremdkapitalausweitung (124,8 Mrd. öS), so verschob sich dieses Verhältnis im Zeitraum 1988-1992 zu 7% (26 Mrd. öS von insgesamt 381,2 Mrd. öS) gegenüber 93% (355,2 Mrd. öS).

Dominierend im Bereich des Fremdkapitals ist in Österreich die indirekte Finanzierung über Finanzintermediäre, wie Banken, Sparkassen und Versicherungen, welche private Ersparnisse in Kredite transformieren. Öffentliche Förderungen in Form von Zinsenzuschüssen verstärken dieses Segment.

Die direkte Fremdfinanzierung durch Anleiheemission am Rentenmarkt spielt aus diesen und anderen Gründen eine untergeordnete Rolle.

Als Untergruppe im Bereich der Fremdfinanzierung nahm die Leasingfinanzierung in den letzten 10 Jahren eine immer bedeutendere Stellung ein. Die nichtbilanzwirksame Leasingfinanzierung verzeichnete im Zeitraum 1988-1992 einen Nettozuwachs von 80 Mrd. öS (1983-1987 30 Mrd. öS) und ersetzte damit zum Teil eine Finanzierung über Beteiligungskapital.

4.5.2.1 Stärkung der Eigenkapitalbasis

Die Analyse der Kapitalstruktur zeigt, daß eine große Zahl österreichischer Unternehmen einer Stärkung ihres Eigenkapitalstocks zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedürfen. Bei der Eigenkapitalaufbringung spielte bisher die Innenfinanzierung die dominierende Rolle. Neben den Barrieren zum Kapitalmarkt führten auch steuerliche Rahmenbedingungen zu dieser Situation. Allerdings besteht der Steueranreiz zur Innenfinanzierung vor allem bei bereits profitablen Unternehmen. Junge, innovative und in neue Bereiche expandierende Unternehmen können diese Vorteile nicht nützen und bedürfen deshalb vermehrt der Außeneigenfinanzierung bzw. der Subventionierung. Letztere ist jedoch aufgrund der damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrung gegenüber nicht subventionierten Unternehmen bedenklich. Abgesehen davon verlieren steuerinduzierte Innenfinanzierung sowie sonstige staatliche Förderungen relativ an Bedeutung, da sich der budgetäre und wettbewerbsrechtliche Spielraum verringert hat.

Ein besonderer Schwerpunkt sollte daher auf die Eigenfinanzierung gelegt werden:

- Eine Fremdmittellastigkeit, insbesondere eine Kreditlastigkeit führt zu einer hohen Risikokonzentration im Bankensektor.
- Gewissen wirtschaftlichen Herausforderungen kann nur mit Eigenkapital begegnet werden, da Fremdinvestoren aufgrund der Risikosituation nicht zu einer Finanzierung im notwendigen Ausmaß bereit wären.
- Billigimporten aus Reformländern kann wirkungsvoll meist nur mit einer entsprechenden Qualitätssteigerung der inländischen Produkte und Dienstleistungen begegnet werden, bzw. einer Auslage-

rung von nicht mehr konkurrenzfähigen Unternehmensteilen in Niedriglohnländer. Beide Maßnahmen erfordern einen soliden Finanzierungshintergrund.

- Globalisierung der Märkte und immer kürzer werdende Produktlebenszyklen erfordern ständige Anpassungs- und F&E-Investitionen und damit eine breite Risikokapitalbasis.
- Rentabilitätseinbrüche aufgrund von Konjunkturschwankungen können nur mit einem starken Eigenkapitalanteil ausgeglichen werden.

4.5.2.2 Finanzierungsmodelle für nicht börsennotierte Unternehmen

Nur ein geringer Teil der österreichischen Unternehmen ist auch bei günstigen Kapitalmarktbedingungen in der Lage, über den organisierten Aktienmarkt Beteiligungskapital zu beschaffen. Für einen Großteil der nicht emissionsfähigen Unternehmen kann auch nicht erwartet werden, daß in den nächsten Jahren durch Gewinne eine befriedigende Eigenkapitalbasis (wieder)gebildet wird. Ein Modell hierfür stellt die Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft dar.

Die institutionelle Beteiligungsfinanzierung, die als Einrichtung der Risikentransformation von Finanzierungsmitteln wiederholt Gegenstand von Empfehlungen des Beirates war, hat sich durch den Rückzug der Beteiligungsfonds aus dem mit Genußscheinen finanzierten Beteiligungsgeschäft und durch die Stilllegung von Venture-Capital-Aktivitäten in den letzten Jahren in Österreich rückläufig entwickelt. Dafür werden vor allem Änderungen in der steuerlichen Sparförderung, die starke Konkurrenzierung durch (geförderte) Bankkredite und Mißerfolge in der Beteiligungspolitik bei jungen technologieorientierten Unternehmen verantwortlich gemacht. Durch die deutliche Verschlechterung der Risikostrukturen im Rahmen des kommerziellen Kreditgeschäftes und durch die an die EG-Wettbewerbsregeln zu orientierende Investitions- und Unternehmensförderung haben sich jedoch die inländischen Finanzmarktverhältnisse und -erwartungen erheblich geändert, sodaß sich wesentlich günstigere Voraussetzungen für die institutionelle Beteiligungsfinanzierung zur Deckung des gestiegenen Bedarfes an Eigenkapital bieten.

Finanzierungen, die wegen ihrer Zwischenstellung zwischen Eigen- und Fremdkapital Mezzaninfinanzierungen genannt werden, umfassen ein breites Spektrum rechtlicher Ausprägungen. Dazu gehören u. a. stille Gesellschaftereinlagen, Wandelschuldverschreibungen, partiarische Darlehen, gegenüber den übrigen Gläubigern nachrangige Kredite (subordinated capital), und Besserungskapital. Die Eigenkapitalfunktion dieser Instrumente kommt dadurch zum Ausdruck, daß die Finanzierungen

über einen längeren Zeitraum nicht zurückgezahlt (abgeschichtet) werden, sondern ruhiges Kapital darstellen, nicht mit einem fixierten Zinssatz zu festgelegten Terminen – sondern gewinnabhängig – „verzinst“ werden, und/oder im Insolvenzfall bei der Gläubigerbefriedigung subordiniert werden, sodaß diese Finanzierungen insolvenzrechtlich im Zusammenhang mit der Frage der Überschuldung nicht den Verbindlichkeiten zuzurechnen sind. Die stärkere Anwendung dieser Finanzierungsinstrumente und ihre positiven Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität von Unternehmungen wird vor allem davon abhängen, daß die Eigenkapitalfunktion dieser Finanzierungen (an)erkannt und in der finanziellen Beurteilung von Unternehmen entsprechend berücksichtigt wird.

4.5.3 Der österreichische Finanzmarkt

Die dem Kapitalmarkt immanente Dualität zwischen Emittenten und Investoren erfordert ausbalancierte Maßnahmen, die sowohl für ein attraktiveres Angebot sorgen, als auch die Aufnahmefähigkeit des Marktes stärken. Die Banken wären bei einem liquideren Kapitalmarkt leichter in der Lage, bei Privatisierungsvorhaben emissionsfähiger Unternehmen akzeptable Zwischenfinanzierungsmodelle bis zum Börsegang anzubieten. Müssen Unternehmen aufgrund mangelnder Liquidität am heimischen Markt auf internationale Kapitalmärkte ausweichen, so bedeutet dies einen beachtlichen Wettbewerbsnachteil, da sie dort Evaluierungsnachteile für ihre Beteiligungswerte in Kauf nehmen müssen, welche die Kapitaleinstandskosten bis zu 30% erhöhen.

4.5.3.1 Struktur des Finanzmarktes

Durch Wohlstand und Stabilität verschob sich die Präferenz von liquiden zu höherwertigen Anlageformen, wie Versicherungs- und Wertpapiersparen. Erklären läßt sich diese Verschiebung der Präferenzen auch mit den Sparmotiven Vorsichts- und Zwecksparen, Sparen zur Altersvorsorge und Vermögenssparen, die sich entsprechend in Liquiditätspräferenz bzw. Renditeorientierung niederschlägt. Betrug der Anteil der höherwertigen Anlageformen 1967-71 nur 22%, so betrug er 1987-91 46,7%. Trotz einer Verdoppelung der Anlagen in Wertpapiere konnte sich die Börse Wien nicht nachhaltig als Beteiligungsmarkt etablieren. Die Veranlagung in Rentenwerten (inländische und ausländische) machte im Zeitraum 1967-81 fast die Gesamtheit der Veranlagung in Wertpapieren aus. 1987-91 beläuft sie sich noch auf knapp 50%, doch beinhaltet die Position Investmentzertifikate ihrerseits noch einen Anteil an Rentenwerten von rund 80%. In den letzten Jahren konnte eine leichte Belebung des Beteiligungsmarktes festgestellt werden, doch ver-

ringerte sich der Anteil inländischer Aktien stark gegenüber ausländischen Werten. Kann die Attraktivität der Börse Wien als Beteiligungsmarkt nicht gestärkt werden, ist ein weiteres Abwandern von Finanzkapital an andere Finanzplätze zu befürchten. Ein etwas freundlicheres Bild zeigt demgegenüber die Entwicklung der kollektiven Anlage in inländische Beteiligungspapiere über Investmentfonds.

4.5.3.2 Stärken des Finanzplatzes

Die relativ hohe und stabile Sparquote und der hohe Bestand an Geldvermögen böten an sich einen guten Boden für ein „Aktien sparen“ in Österreich. Als unterstützend für den Finanzplatz können jedenfalls die im internationalen Vergleich guten makroökonomischen Daten angesehen werden. Stabilität, Hartwährungspolitik sowie die vollständige Liberalisierung stellen wesentliche Faktoren eines attraktiven Finanzmarktes dar.

Trotz seiner geringen Größe und der damit verbundenen Liquiditätsprobleme bestehen für den Finanzplatz Wien interessante Perspektiven, wenn man die potentiellen Erweiterungsmöglichkeiten durch die Ostöffnung in Betracht zieht. Die traditionell engen realwirtschaftlichen Verflechtungen bieten eine Basis für die Entstehung eines internationalen Finanzzentrums in Wien.

Grundlegendes Problem für den Finanzplatz Wien ist seine geringe Liquidität, insbesondere was den Beteiligungswertpapiermarkt betrifft. Dies ist notwendigerweise eine Folge der kleinbetrieblichen Industrie- und Gewerbestruktur Österreichs sowie geringen privaten Aktienbesitz und wird sich auch in absehbarer Zeit nicht verändern.

Die im internationalen Vergleich wenig entwickelte Marktkultur (geringe Transparenz, geringe Preisbildungseffizienz, Insiderhandel), erschwert gerade bei der genannten Marktengde die weitere Entwicklung und belastet das Vertrauen insbesondere ausländischer Investoren. Maklergebühren und die Gebühren der Banken sollten in einer Diskussion um Transaktionskosten nicht unangesprochen bleiben.

4.6 Wirtschaftsnahe Dienstleistungen

Die steigende Internationalisierung im Produktionsbereich, moderne Produktions- und Vertriebsorganisationen und die Entwicklung von Massenprodukten zu High-Tech-Produkten mit hohem Dienstleistungsanteil führen zu einer steigenden Bedeutung der „wirtschaftsnahen“ Dienstleistungen und erschweren zunehmend eine klare Trennung zwischen sekundärem und tertiärem Sektor einer Wirtschaft. Wirtschaftsnahe Dienstleistungen (WDL) werden dadurch als Voraussetzung für die Or-

ganisation der Sachgüterproduktion immer wichtiger und stellen gleichzeitig einen steigenden Anteil an integrierten Produktlösungen dar.

Der Bereich der WDL umfaßt alle Dienstleistungen, die ihre Leistung überwiegend der Wirtschaft anbieten. Dazu gehören: Rechts- und Unternehmensberatung, Wirtschaftstreuhänder, Engineering- und Planungsbüros, Softwareunternehmen, Werbe- und PR-Unternehmen, Marktforschungsunternehmen und das Messewesen. Insgesamt weisen die WDL in Österreich eine stark überdurchschnittliche Wachstumsdynamik (ca 10% pro Jahr) auf und erwirtschaften einen Nettoproduktionswert je Beschäftigten, der ca 37% über den Durchschnitt der Gesamtwirtschaft liegt. Trotz steigender Bedeutung dieses Dienstleistungsbereiches gibt es keine konsistente und international vergleichbare Erfassung der WDL in der Wirtschaftsstatistik. Schon die Empfehlungen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zum statistischen System der neunziger Jahre (1990) gingen in dieser Richtung.

Gerade hinsichtlich der Unternehmensgröße bestehen jedoch in Österreich gravierende Defizite. Österreichische WDL-Unternehmen befinden sich damit insofern in einem Dilemma, als internationale (aber auch österreichische) Großunternehmen aufgrund des höheren Beratungspotentials großen ausländischen WDL-Unternehmen den Vorzug geben. Um in größere Unternehmenskategorien vordringen zu können und auf entsprechende Referenzen verweisen zu können, benötigen österreichische WDL-Unternehmen jedoch Großaufträge, an die sie aus den genannten Gründen nur schwer herankommen.

Komplexere Produktionstechniken und der Einsatz hochdifferenzierter Technologien in der Sachgütererzeugung müssen notwendigerweise von entsprechenden Dienstleistungen begleitet werden, die deren Anwendung überhaupt erst ermöglichen. Ein vielversprechender Markt für WDL liegt im „facilities management“, d. h. im Anbieten von Komplettlösungen für Industriebetriebe. Die Nachfrage wird sich in Zukunft von singulären Dienstleistungen zur Lösung vorgegebener Probleme verlagern. Insgesamt sind folgende Tendenzen bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen festzustellen:

- Starkes Wachstum des Volumens sowie Zunahme der Bedeutung von WDL,
- Verstärkte Auslagerung von WDL,
- WDL werden zu einem Schlüsselbereich für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit,
- Wirtschaftspolitisches Interesse an WDL nimmt zu.

Für produzierende Unternehmen ist es von großer Bedeutung, maßgeschneiderte Unterstützung seitens spezieller WDL-Unternehmen in An-

spruch nehmen zu können. Die Qualität und Effizienz der von diesen WDL-Unternehmen angebotenen Unterstützung ist angesichts der Tatsache, daß materielle Produkte mehr und mehr Servicekomponenten enthalten und gerade durch deren „Servicegehalt“ von den produzierenden Unternehmen komparative Kostenvorteile realisiert werden können, sehr wichtig. Die Performance von WDL-Unternehmen ist somit eine wichtige Basis eines Wirtschaftsstandorts und sollte entsprechende Berücksichtigung in der Wirtschaftspolitik finden.

4.7 Aktive Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft

Der Internationalisierungsgrad Österreichs ist zwar bei Importen, Exporten und passiven Direktinvestitionen hoch, nicht jedoch bei den aktiven. Im Durchschnitt 1980-1987 erreichten die aktiven Direktinvestitionsströme nicht einmal 0,5% des BIP, wobei sich das Internationalisierungsengagement der Jahre 1987-1992 mit rund 1% des BIP niederschlägt. In anderen OECD Staaten beträgt der Wert bis zu 3%. Allerdings ist anzumerken, daß bei internationalen Vergleichen die unterschiedlichen Strukturen der Volkswirtschaften berücksichtigt werden müssen; ein hoher Auslandskapitalanteil schmälert das Potential für aktive Internationalisierung einer Branche.

Ausschlaggebend für die Entwicklung der letzten fünf Jahre war einerseits die Ostöffnung, die sowohl zu einer quantitativen Zunahme sowie regionalen Diversifizierung der aktiven Direktinvestitionen führte, andererseits der Binnenmarktbeschluß 1987. Aufgrund der Außenseiterposition Österreichs kam es zu einer starken Zunahme der österreichischen Direktinvestitionen in die EU (jährliches durchschnittliches Wachstum zwischen 1987 und 1992: 25%), bei gleichzeitiger Verringerung des Wachstums der passiven Direktinvestitionen (8% jährlich) gegenüber den Vorperioden. Die Internationalisierung wurde zu einem großen Teil von der Verstaatlichten Industrie getragen, deren politische Zielvorgabe u. a. die aktive Internationalisierung war (1989: 72% der Auslandsinvestitionen in der Industrie; 1990: hingegen nur 40%); in der Folge wurde sie von der im Privateigentum stehenden Industrie (Bau-, Nahrungs- und Genußmittel-, Papierindustrie) abgelöst, die v. a. den zentraleuropäischen Markt bearbeiten.

Eine verstärkte aktive Internationalisierung der Wirtschaft kann zu Strukturverbesserungen sowie Rationalisierungen führen, wobei lohnkostenintensive Produktionen verlagert und Ressourcen für höherwertige Funktionen frei werden („housecleaning effect“). Weiters bewirkt sie Marktvergrößerung (EU, Asien), Wachstum, Exportsteigerung, auch Wettbewerbsintensität. Als mögliche negative Auswirkungen können die hohen Kosten des strukturellen Wandels (Beschäftigungsexport, Rück-

gang der Exporte etc.) angeführt werden, aber auch, daß der Standort des österreichischen Mutterunternehmens mit zunehmender Funktionsverlagerung in das Ausland langfristig an strategischer Ausrichtung verliert. Auch kann es zu „Exporten“ von kompetitiven Vorteilen in das Ausland kommen.

Die zukünftige Entwicklung der aktiven Direktinvestitionen wird sowohl von beschleunigenden als auch bremsenden Faktoren geprägt sein: Die Realisierung des Binnenmarktes forciert die Verlagerung der Produktion in den EU-Raum aufgrund der Diskriminierung im Bereich der Kumulierung. Die wachsenden osteuropäischen Märkte und die neuen Möglichkeiten der Arbeitsteilung, insbesondere wo kostengünstigere Produktion erfolgen kann, führt zu verstärkten Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa. Hingegen wirkt ein hoher Auslandsanteil in einzelnen österreichischen Branchen sowie die eingeleitete Konsolidierungsphase österreichischer Unternehmen (insbesondere im Konzern der ÖIAG) nach den Restrukturierungen der letzten Jahre bremsend.

Die aktive Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft – der Bestand hat sich von 1983 auf 1991 vervierfacht – ist wirtschaftspolitisch von Förderungsaktionen begleitet worden. Das rasche Einrichten von Förderungsinstrumenten hat eine positive Stimmung zur Unterstützung marktkonformen Verhaltens der Unternehmen erzeugt und die Konkurrenzfähigkeit durch strukturelle Verlagerungen sowie Exporte der österreichischen Muttergesellschaften abgesichert.

Um den Unternehmen, insbesondere Klein- und Mittelbetrieben, die Internationalisierung – auch in die Reformländer – zu erleichtern, sind begleitende Beratungsleistungen einzurichten (vergleichbar mit mittelstandspolitischen Initiativen der Kommission: BC-Net, Erfahrungsaustausch etc.)

4.8 Investorenwerbung und Betriebsansiedlung

Mit zunehmender internationaler Produktionsverflechtung haben sich weltweit nationale und regionale Ansiedlungsgesellschaften etabliert, die mit aufbereiteten Informationen über Standortqualitäten sowie Förderungsmöglichkeiten um potentielle Investoren aus dem In- sowie Ausland werben.

Für das Gastland können sich aus Investitionen ausländischer Unternehmen positive Effekte wie Technologietransfer, Wertschöpfungseffekte (Investitionen, Beschäftigung, Exporte steigen) und selektive Strukturverbesserungen ergeben. Hier ist aber auch zu bedenken, daß bei ausländischen Direktinvestitionen eine größere Verlagerungsgefahr der Betriebe aufgrund der Abhängigkeit von ausländischen Interessen,

nämlich der Muttergesellschaft bestehen kann; hiermit ergeben sich u. a. Einschränkungen der Optionen des Gastlandes (Konkurrenz um Ansiedlungen). Weiters ist zu beachten, daß sich nicht nur „verlängerte Werkbänke“, die eine geringe Verflechtung mit dem Inland haben, ansiedeln. Auch kann es zur negativen Einkommensumverteilung („Gewinntransfer“) durch konzerninterne Verrechnungspreise bzw. Kredite kommen.

Der Anteil Österreichs an den international stark steigenden Direktinvestitionen der OECD – die sich in zunehmendem Maße aus grenzüberschreitenden Fusionen und Beteiligungsübernahmen ergeben – ist seit 1987 auf durchschnittlich 0,4% (1981–1986: 0,6%) gesunken. Hauptursache dürfte die Nichtmitgliedschaft Österreichs bei der EU sein. Nichts destotrotz haben ausländische Unternehmen auch am Beginn der neunziger Jahre hohe Investitionen in Österreich getätigt: das durchschnittliche jährliche Wachstum der passiven Direktinvestitionen betrug zwischen 1987 und 1992 9%. 1992 betrug sie absolut 9,8 Mrd öS.

Die zukünftige Entwicklung der passiven Direktinvestitionen wird sich beschleunigen. Ausländische Investoren nutzen zum Teil Österreich als „Gateway to the East“. Auch macht die wahrscheinliche EU-Mitgliedschaft Österreichs die Nutzung der Standortfaktoren für ausländische Unternehmen sinnvoll (z. B. Chrysler). Hingegen bieten ausländisch dominierte Branchen keine großen Beteiligungspotentiale. Die BRD ist traditionellerweise das größte Stammland. Der Anteil der deutschen Direktinvestitionen am gesamten Auslandskapital betrug 1991 36,8%. Für deutsche Investoren hat der österreichische Standort an Attraktivität relativ verloren, was die nachlassende Wachstumsdynamik zeigt. Andererseits ist die „Verbundenheit“ als größter Wirtschaftspartner Österreichs weiterhin gegeben.

5. QUALIFIKATION

5.1 Die österreichische Qualifikationsstruktur

Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist das Qualifikationsniveau der österreichischen Beschäftigten kontinuierlich gestiegen.

Ein OECD-Vergleich der Qualifikationsstruktur Ende der achtziger Jahre zeigt, daß Österreich beim abgeschlossenen Universitätsstudium mit 6,2% der männlichen Bevölkerung bzw 3,5% der weiblichen Bevölkerung eher schlecht abschneidet. Dies gilt insbesondere auch für die technischen Studienrichtungen (Tabelle 8). Dafür ist der Anteil der Personen mit mittleren Bildungsabschlüssen unverhältnismäßig hoch (Tabelle 9). Vielfach werden anstelle von Diplomingenieuren gut ausgebildete Techniker der Sekundarstufe (HTL-Ingenieure) eingesetzt, diese scheinen jedoch in den entsprechenden Statistiken nicht auf. Dennoch muß der geringe Anteil an Absolventen der Ingenieurwissenschaften als Hinweis auf ein Gliederungsdefizit im postsekundären Bereich interpretiert werden.

Tabelle 8

Stellenwert der ingenieurwissenschaftlichen Ausbildung im internationalen Vergleich 1991

Land (Jahr)	Anteil der Absolventen der Ingenieurwissenschaften ¹⁾ an der vergleichbaren Bevölkerung
Japan (1988)	4,4%
USA (1985)	2,3%
BRD (1985)	2,1%
England (1986)	1,8%
Kanada (1987)	1,8%
Frankreich (1987)	1,7%
Österreich (1988/89)	1,1%

Quelle: US Department of Education 1991, 132, ÖSTAT; ibw.
¹⁾ nur Diplom-Ingenieure.

Tabelle 9

Anteil mittlerer Bildungsabschlüsse an der Bevölkerung im Haupterwerbsalter

BRD	68%	Norwegen ³⁾	52%
Schweiz	65%	Finnland	48%
Österreich	60%	Niederlande ³⁾	49%
USA	58%	Neuseeland ³⁾	47%
Dänemark ²⁾	57%	Frankreich	40%
Japan ¹⁾	56%	Irland	30%
Kanada	56%	Italien	20%
Großbritannien	56%	Spanien	10%
Schweden	55%	Portugal	4%

Quelle: OECD 1992. -¹⁾ 1987. -²⁾ 1988. -³⁾ 1990.

Die mittlere Studiendauer bei technischen Studienrichtungen betrug – beim Erstabschluss – im Studienjahr 1990/91 14,4 Semester mit Spitzenwerten bis zu 17,9 Semestern (Architektur). Auch an anderen Universitäten treten überlange Studiendauern auf (z. B. Montanistik und Bodenkultur: 15,2 Semester). Insgesamt belief sich die Studiendauer im Studienjahr 1990/91 bei Erstabschlüssen auf durchschnittlich 13,8 Semester.

Im letzten Jahrzehnt hat es eine überproportionale Expansion der Techniker-Beschäftigung gegeben: Laut Mikrozensus beläuft sich der Zuwachs in den technischen Berufen im Vergleich 1984/91 auf 33%, während die Steigerung bei den unselbständig Beschäftigten insgesamt nur 9% betrug. Innerhalb der technischen Berufe ist der höchste Zuwachs mit +46% im Zeitraum 1984-1991 bei den Absolventen Berufsbildender Höherer Schulen zu verzeichnen. 1991 betrug der Anteil von BHS-Absolventen an den Beschäftigten in technischen Berufen bereits 40,7%. Dies läßt vermuten, daß der Bedarf an höheren Qualifikationen auch weiterhin tendenziell zunehmen wird, wenngleich dieser Trend durch konjunkturelle Einflüsse beeinträchtigt werden kann. So waren etwa aufgrund der Rezession im September 1993 rund 4.000 HTL-Ingenieure als arbeitslos gemeldet.

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist jedoch die Befriedigung dieses Bedarfs in Gefahr: 1989/90 beendeten rund 1.250 inländische Personen ein Technikstudium, das entspricht 0,93% der im Jahre 1990 26jährigen. Da die Anzahl der im Jahre 2005 26jährigen voraussichtlich deutlich geringer sein wird, müßte der Anteil am Geburtsjahrgang auf 1,45% angehoben werden (das bedeutet eine Steigerung um mehr als die Hälfte), um die absolute Anzahl von 1.250 Personen wie im Jahre 1989/90 zu erreichen.

5.2 Das Bildungssystem in Österreich

Die Besonderheiten des österreichischen Qualifikationssystems sind wie folgt zu umreißen:

- Durch ein sehr differenziertes Bildungsangebot sowie durch frühe Selektion werden bereits in der 5. und in der 8. bzw 9. Schulstufe weitreichende Entscheidungen hinsichtlich der Bildungs- und Berufswege getroffen.
- Im Gegensatz zu anderen Ländern mit ausschließlich vollzeitschulischer Ausbildung hat in Österreich die Lehrlingsausbildung auf der oberen Sekundarstufe eine große Bedeutung. Die Berufswahlpräferenzen der Jugendlichen zeigen dabei, daß sich bei einem Angebot von ca 230 Lehrberufen 90% der Lehrlinge auf 60 Lehrberufe konzentrieren.

- In der oberen Sekundarstufe gibt es überdies ein breites Angebot an berufsbildenden Schulen (BMHS) mit teilweise sehr hohem Spezialisierungsgrad (so gibt es etwa alleine bei der HTL für Maschinenbau 13 unterschiedliche Ausbildungswege).
- Im postsekundären Bereich dominiert die Universität, der nichtuniversitäre Anteil an der postsekundären Ausbildung ist nur schwach differenziert, eine erstzunehmende Alternative zu universitären Vollstudien fehlte bislang. Diese Lücke soll durch die Fachhochschulen geschlossen werden.

Entsprechend den bildungspolitischen Zielsetzungen gewann der Sektor der Berufsbildenden Höheren Schulen zunehmend an Gewicht, wodurch nunmehr das österreichische Bildungssystem das einzige westliche System ist, das auf der oberen Sekundarstufe sowohl einen gut entwickelten schulischen Sektor der Berufsausbildung als auch ein großes, dual organisiertes System der Lehrlingsausbildung besitzt.

5.3 Anforderungen an das Ausbildungssystem aus der Sicht der Standortpolitik

Trotz der geschilderten Stärken gibt es einige Defizite und Mängel, die zu beseitigen eine wichtige Aufgabe im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft – und des österreichischen Qualifikationssystems – darstellt. Ohne auf Detailprobleme eingehen zu können, sollen in der Folge die wesentlichen Schwächen, die im Rahmen einiger Untersuchungen angeführt wurden, wiedergegeben werden:

Auf die frühe Selektion, die Nahtstellenproblematik sowie den hohen Spezialisierungsgrad in der Sekundarstufe II wurde bereits verwiesen. Leider konnte nach wie vor die schon in der Beiratsstudie „Qualifikation 2000“ aufgestellte Forderung nach einem einheitlichen Beginn weiterführender Bildungswege nach dem 9. Schuljahr nicht realisiert werden. Kennzeichnend ist auch eine mangelhafte bzw fehlende Berufs- und Bildungswegorientierung. Generell fällt ein Mangel bei der Förderung wichtiger Schlüsselqualifikationen wie Teamfähigkeit, selbständiger Wissenserwerb, Entscheidungsbereitschaft und -fähigkeit etc auf. Des weiteren werden für sehr viele Schultypen unzureichende wirtschaftliche Kenntnisse sowie darüber hinaus bei den berufsbildenden Schulen technischer Richtung Defizite im Hinblick auf affektive Lernziele und Fremdsprachenkenntnisse genannt. Auch die Adaptierung der Berufsbilder und Lehrpläne erfolgt nach wie vor nur sehr schleppend. Vor allem im Bereich der höheren Schulen wird eine zu geringe internationale Ausrichtung beklagt. Für Absolventen und Absolventinnen der Lehr-

lingsausbildung ist eine relativ geringe Durchlässigkeit zu weiterführender Bildung in Schulen und Universitäten gegeben.

Auf die Dominanz der Universitäten im postsekundären Sektor wurde schon an anderer Stelle hingewiesen. Bei den Studien an österreichischen Hochschulen und Universitäten sind es vor allem die zu langen faktischen Studienzeiten und der geringe Praxisbezug, die kritisiert werden. Darüber hinaus fließen, wie bei der HTL, auch bei den technischen Studienrichtungen wirtschaftliche Überlegungen nur in sehr geringem Ausmaß in die Ausbildung ein. Zu geringes Kostenbewußtsein, schlechte Termintreue und fehlendes Projektmanagement werden auch im Zusammenhang mit Kooperationen der Universitäten mit Unternehmen beklagt. Fremdsprachenkenntnisse und Managementqualitäten werden an österreichischen Technischen Universitäten noch immer in unzureichendem Ausmaß vermittelt, außerdem fehlt ein ausreichendes (gefördertes) Angebot für Studienaufenthalte im fremdsprachigen Ausland.

Es gibt Hinweise dafür, daß die herkömmliche Struktur des Qualifikationsangebots bestehend aus Absolventen und Absolventinnen der Lehrlingsausbildung, der berufsbildenden Schulen und der Universitäten nicht hinreichend auf die Entwicklung der Anforderungen ausgerichtet ist. Mit dem Fachhochschulgesetz wurde die Möglichkeit für eine Erweiterung des Qualifikationsangebots geschaffen, die in vielen Bereichen eine wichtige Ergänzung zur herkömmlichen Struktur und eine Basis für die Weiterentwicklung anwendungsorientierter Wissenschaft in Österreich darstellt. Die Fachhochschulen sind als Chance für kürzere, stärker praxisorientierte Studien zu sehen und sollen zudem auch qualifizierten Personen ohne traditionelle Studienberechtigung die Möglichkeit zur Absolvierung eines Studiums bieten.

Entsprechende Voraussetzung für den sich beschleunigenden wirtschaftlichen Strukturwandel sind entsprechende Bildungsinvestitionen für Berufstätige und damit eine ständige Aktualisierung von Qualifikationen und des Angebots als auch die Anspruchnahme für inner- und außerbetriebliche Weiterbildung. Im Weiterbildungssektor werden eine zu geringe Transparenz sowie in regionaler Hinsicht unzureichende Angebote diagnostiziert. Selbst bei ausreichendem Angebot gibt es eine Reihe von Faktoren, die zu einer nur teilweisen Inanspruchnahme führen.

5.4 Berufliche Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung wird für die Gesellschaft immer wichtiger und ist ein volkswirtschaftliches Anliegen, dennoch wird in der Finanzierung und in der Personalförderung die Erstausbildung bevorzugt. Die Verschiebung zu kapital- und wissensintensiven Produktions- und

Dienstleistungstätigkeiten, die Dynamik der technisch/arbeitsorganisatorischen Innovationen, die Veränderung der Altersstruktur der Beschäftigten in Richtung ältere Erwerbspersonen und die Zuwanderung aus anderen Ländern erfordern jedoch eine entsprechende Schwerpunktsetzung auch in der Weiterbildung, um auf den erhöhten Qualifikationsbedarf flexibel reagieren zu können.

Vor allem stellt aber das hohe Tempo des wirtschaftlichen Strukturwandels im Zusammenhang mit der europäischen Integration, der Ostöffnung und der zunehmenden Globalisierung der Märkte die berufliche Weiterbildung vor neue Herausforderungen, da jene Qualifikationen, die während der Ausbildung erworben worden waren, immer weniger ausreichen, den steigenden bzw. veränderten Qualifikationsanforderungen gerecht zu werden.

Die Erwachsenen- und Weiterbildung stellt einen zentralen Faktor für

- die notwendige Aktualisierung der für moderne Produktionsverfahren und Organisationsformen erforderlichen Qualifikation,
- die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt
- und die Erhaltung der Lernfähigkeit und Qualifizierbarkeit dar.

Erfahrungen der Arbeitsmarktverwaltung zeigen, daß Arbeitslose ohne berufliche Ausbildung bzw. jene, die während einer längeren Berufslaufbahn keine Weiterbildung erhalten haben, massive Probleme bei Schulungsmaßnahmen haben und diesen oft negativ gegenüber stehen. Berufliche Weiterbildung ist jedoch in vielen Fällen nicht nur Voraussetzung für Arbeitslose, um den beruflichen Wiedereinstieg zu schaffen, sondern gewinnt auch für die Erhaltung des Arbeitsplatzes in Unternehmen, die umstrukturieren müssen, an Bedeutung.

Die derzeitigen Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung in Österreich lassen vermuten, daß sie die Anforderungen bezüglich der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Strukturwandel und im Lichte der Beschäftigungspolitik nicht voll erfüllen können. Defizite werden insbesondere im regionalen Angebot an außerbetrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten, bei der Transparenz des Angebots, aufgrund von Finanzierungsproblemen im Bereich der innerbetrieblichen Weiterbildung und bei der Motivation, die vorhandenen Angebote anzunehmen, gesehen.

6. WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG

6.1 Allgemeines

Die Verfügbarkeit von wirtschaftlich einsetzbarem Wissen über moderne Technologien, Verfahren und Materialien ist in einem hochentwickelten Industriestaat ein ganz entscheidender Wettbewerbsfaktor. Die Möglichkeiten einer sektoral definierten nationalen Forschungs- und Technologiepolitik sind jedoch nur noch sehr beschränkt vorhanden. Die Globalisierung des Wettbewerbs, die Unternehmenskonzentration, die Europäisierung der Projekte, das Ende der öffentlichen Monopole und der nationalen Beschaffungspolitik muß zu einer Neuorientierung der österreichischen Forschungs- und Technologiepolitik führen. Spielraum besteht noch bei Applikationsförderungen und bei der Überwindung von Hindernissen zwischen dem Forschungssystem und den Unternehmungen.

Die Attraktivität eines Standort wird durch gute Kooperation zwischen Forschung und Unternehmungen ganz entscheidend beeinflußt. Der Wissens- und Technologietransfer zwischen Forschungsstätten einerseits und der Wirtschaft andererseits kann durch ein technologie- und forschungspolitisches Konzept entscheidend verbessert werden.

Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) fehlt es oft an den nötigen Ressourcen, um eigene F&E-Kapazitäten aufzubauen. KMU sind daher in noch viel stärkerem Ausmaß als Großunternehmen auf eine Zusammenarbeit mit Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen angewiesen. Während Universitäten vorwiegend im Bereich der Grundlagenforschung tätig sind, arbeiten außeruniversitäre Forschungsinstitute eher in marktnäheren Bereichen (angewandte Forschung, Entwicklung, Prüf- und Versuchswesen, Beratung).

Für eine qualitative Beurteilung der Kooperation Wirtschaft/Wissenschaft ist eine Differenzierung nach Diffusionsformen von Wissen zwischen Forschungsinstitut und Unternehmen notwendig: Bei der „klassischen Beziehung“ erfolgt der Wissenstransfer in die Wirtschaft vor allem über die im Unternehmen tätigen Universitätsabsolvent/inn/en. Daher erfolgt die Diffusion von Wissen – bei dieser niedrigsten Stufe der Kooperation – nur langsam und mit einem „time lag“. Wenn hingegen die direkte Anwendung von Universitätsforschung für ein Unternehmen relevant ist, diese jedoch nur als Ergänzung zu den eigenen Aktivitäten betrachtet wird, spricht man von „kooperativer Beziehung“. Ist die Annäherung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft soweit fortgeschritten, daß sich bereits Forschungsgemeinschaften, in denen industrielle und wissenschaftliche Forschungsergebnisse gleichermaßen zum Fortschritt der je-

weiligen Disziplin beitragen, gebildet haben, spricht man von „Transfer Sciences“. Wesentlich ist, daß die optimale Form der Zusammenarbeit zwischen Universitäten, außeruniversitären Forschungsinstituten und der Wirtschaft primär durch das Forschungsgebiet bedingt ist. So findet man z. B. das effizienteste Modell von Wissenstransfer, die „Transfer Sciences“, in den Bereichen Gen- und Biotechnologie, auf einigen Gebieten der Mikroelektronik sowie auch auf dem Sektor Maschinenbau/ Automatisierungstechnik. Da aus technologiepolitischer Sicht eine rasche und effiziente Umsetzung von Wissen in Produkte ein erstrebenswerter Zustand ist, wäre grundsätzlich die Förderung und der Ausbau von „Transfer Sciences“ sinnvoll.

Neben den Universitäten und außeruniversitären Instituten zählen auch die sog. Innovationszentren sowie Technologieberatungseinrichtungen zu den wichtigen Akteuren des Wissens- und Technologietransfers. Zum Beispiel umfassen die den Unternehmen seitens der Wirtschaftsförderungsinstitute zur Verfügung gestellten Beratungsleistungen Themenbereiche wie neue Technologien, Innovation, Umwelt, die Abschätzung der technischen Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit u. a. m. Oft wird dann die weiterführende Beratung an universitären oder außeruniversitären Forschungsinstituten durchgeführt.

Die Einführung neuer Technologien im Betrieb bedarf jedoch über die Akzeptanz hinaus zunehmend der aktiven Mitwirkung aller Betroffenen, also auch der Arbeitnehmer/innen, um eine organisatorisch höchstmögliche Effizienz zu erreichen. Um die für den betrieblichen Erfolg notwendige Mitwirkung zu erreichen, müßte in Österreich – neben einer Verstärkung der technologieorientierten Unternehmensberatungseinrichtungen – auch ein Netz an arbeitnehmerorientierten Technologieberatungsstellen aufgebaut werden. Parallel dazu sollten in allen Innovations- und Technologieförderungsprogrammen Aspekte der Beteiligung von und Akzeptanz durch sowie der Beratung für Beschäftigten Eingang finden.

6.2 Universitäten

Der Ausbau der Beziehungen zwischen Hochschulen und Wirtschaft steht immer mehr im Vordergrund von forschungs-, bildungs- und technologiepolitischen Konzepten europäischer Regierungen, wobei meist drei Hauptziele genannt werden:

- Verbesserung bzw Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch beschleunigte Anwendung der Ergebnisse der Grundlagenforschung,
- Optimierung der fachlichen Qualifikationen,

- effizienter Technologietransfer zwischen den einzelnen Sektoren und Regionen.

Während die Wirtschaft in einigen europäischen Ländern zwar noch immer ein gewisses Maß an Mißtrauen und Skepsis in bezug auf Wert und Nutzen einer Kooperation mit Hochschulinstituten an den Tag legt, hat sich doch insgesamt ein wesentlich stärkeres Bewußtsein der Wirtschaft und der Universtitäten über die Vorteile einer Kooperation herausgebildet. Dieses neue Bewußtsein schlägt sich beispielsweise in den strategischen Zielsetzungen der führenden multinationalen Unternehmen nieder, von denen einige spezifische, breit angelegte und ehrgeizige Kooperationsprogramme eingeführt haben. Umgekehrt gibt es nach wie vor auch seitens der Hochschulinstitute manchmal grundsätzliche Bedenken hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

Gemäß einer auf europäischer Ebene durchgeführten Untersuchung konnte festgestellt werden, daß die Investitionen der Wirtschaft im Hochschulwesen eine steigende Tendenz aufweisen, allerdings muß in den meisten Ländern von einer sehr geringen privat finanzierten (Dritt-mittel-) Forschung der Universitäten ausgegangen werden. Der von der Industrie finanzierte Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Hochschulsektor stieg – betrachtet man den OECD-Durchschnitt – im Zeitraum 1981/89 von 2,6% auf 5,2% (in Österreich von 1,0% auf 1,7%).

Der Einfluß der Wirtschaft auf die Ausgestaltung des Forschungsprogramms der Universitäten dürfte jedoch größer sein, als sich von den Zahlen her ableiten läßt, denn eine Reihe von Forschungsprogrammen, sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, erfordern Unterstützung durch ein Unternehmen.

Quantitativ dürfte – wie die Erfahrung in Europa zeigt – in den anwendungsbezogenen universitären Fächern die Zusammenarbeit mit Großunternehmen überwiegen. Auch für Österreich wird diese Aussage durch den „Technologie u. Innovationstest 1990“ des WIFO bestätigt: KMU gehen seltener Kooperationen mit Universitäten und außeruniversitären Forschungsinstituten ein. Im Inland waren 1990 die universitären Forschungsinstitute mit fast 60% der meldenden Betriebe die wichtigsten Partner für Forschungsprojekte. Während in der Forschung 86,5% der Betriebe ab 1.000 Beschäftigten mit den Universitäten kooperieren, sind es bei KMU (unter 500 Beschäftigte) nur zwischen 44,6% und 65,0% . Neben finanziellen Aspekten – für kleine Unternehmen ist oft schon die Beratung zu teuer – hängt dies sicherlich auch mit gewissen „Berührungängsten“ zusammen, die zwischen mittelständischen Unternehmen und dem Hochschulbereich bestehen, denn schließlich hängt die Kooperation zwischen Universität und Wirtschaft entscheidend von den handelnden Personen ab, und KMU verfügen oft nicht über die Erfahrung

bzw. über die Zeit, um die notwendigen Kontakte zur Universität permanent pflegen zu können.

In Österreich gibt es vergleichsweise nur geringe Kontakte zwischen Hochschule und Industrie, wobei dies zT auch auf die Industriestruktur zurückzuführen ist. In Österreich ist der Anteil der Industrien, die überwiegend Technologieempfänger sind (d. h. Technologien zukaufen und selbst nur wenig forschen), relativ hoch. Überdies betreiben viele KMU keine eigenen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Die Anzahl der potentiellen Kooperationspartner im Bereich der „Transfer Sciences“ ist da her entsprechend gering.

Sowohl das Arbeitsübereinkommen der beiden Regierungsparteien als auch das technologiepolitische Konzept der Bundesregierung messen der Intensivierung bzw. Installierung von Kooperationen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft besondere Bedeutung bei. Um die Forschungskapazitäten und das Wissenspotential der Universitäten besser zu nutzen, wurde vor allem in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Intensivierung des Wissenstransfers ins Leben gerufen bzw. institutionalisiert. Von besonderer Bedeutung sind die „Technologieschwerpunkte“ als gemeinsame Aktionen des Forschungsförderungsfonds (FFF) und des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF). Dabei soll Wissen und Know-how von Universitäten sowie Unternehmen zusammengelegt werden, indem mindestens drei Partner aus Wirtschaft und Wissenschaft ein Forschungsprojekt durchführen (derzeit weisen 25% der vom FFF geförderten Projekte Kooperationen mit Hochschulen auf; 1985 waren es erst 10%).

In diesem Zusammenhang ist auch die kooperationsfördernde Wirkung der Teilnahme österreichischer Unternehmen, Universitäten und außeruniversitärer Forschungsinstitute an den F&T-Programmen der EU sowie COST und EUREKA zu erwähnen. Eine interessante Kooperationsform stellen auch die „Christian Doppler Laboratorien“ dar. Die CD-Labors bieten den Unternehmen des ÖIAG-Bereichs die Möglichkeit mit Hochschulinstututen auf vertraglicher Basis zusammenzuarbeiten, um Zugang zu den für die technische Entwicklung unbedingt notwendigen Erkenntnissen der Grundlagenforschung zu erhalten. Ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit den Hochschulen könnten für forschungsintensive private Großunternehmen, aber auch für KMU eine interessante Alternative darstellen.

Die Beziehungen zwischen Hochschule und Wirtschaft können allerdings nur dann reibungslos funktionieren, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen stimmen. Daher kommt der sog. „Teilrechtsfähigkeitsregelung“ im Universitätsorganisationsgesetz (UOG) eine besondere Bedeutung zu.

Trotz der bisher gesetzten Initiativen ist es bisher nicht gelungen, die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Universitäten in Öster-

reich quantitativ signifikant zu verstärken. Auch die in den letzten Jahren durchgeführten Neuregelungen des UOG (und auch des Bundeshaushaltsgesetzes) begünstigen zwar die Kooperation zwischen Wirtschaft und Universität, können diese aber nicht erzwingen. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit muß von den Forscherinnen und Forschern – beider Seiten – ausgehen.

6.3 Außeruniversitäre Forschungsinstitute

In Österreich setzt sich dieser Bereich aus drei größeren Instituten (Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf, Forschungsgesellschaft Joanneum, Bundesversuchs- und Forschungsanstalt Arsenal) in überwiegendem Eigentum der öffentlichen Hand und einer größeren Anzahl meist branchenmäßig gegliederter, kleinerer kooperativer Forschungsinstitute (meist auf Vereinsbasis) zusammen. In den meisten dieser Institute sind – wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht – die Funktionen angewandte Forschung, Entwicklung, Prüftätigkeit und auch Ausbildung angesiedelt.

Die kooperativen Forschungsinstitute, vor vielen Jahren von der jeweiligen Branche ins Leben gerufen, sind mit nur wenigen Ausnahmen auf Gebieten „herkömmlicher“ Technologien tätig. Die auch aus finanziellen Gründen unbefriedigende Situation der kooperativen Institute führte in den letzten Jahren zur Forderung einer Basisfinanzierung seitens der öffentlichen Hand. Nach einer „Pilot-Evaluierung“ des Gießerei-Instituts wird derzeit eine Evaluierung der wichtigsten kooperativen Institute durchgeführt.

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die der gesamten Wirtschaft und insbesondere den Klein- und Mittelbetrieben zur Verfügung stehen sollen, werden weltweit relativ stark von der öffentlichen Hand unterstützt:

In Österreich werden die Betriebskosten der drei großen Forschungsinstitute von der öffentlichen Hand mit 33 bis 51% finanziert, wobei der größte Anteil (27 bis 48%) auf Grund- und Basisfinanzierung und der Rest auf projekt- und programmbezogene Förderungen entfällt. In den meisten vergleichbaren ausländischen Institutionen ist die öffentliche Förderung deutlich größer. Hinzu kommt noch, daß in Österreich die Basisfinanzierung zugunsten der Auftragsforschung immer mehr zurückgeht und in Bereichen, wo Universitätsinstitute und außeruniversitäre Institute miteinander konkurrieren, die Universitäten, bedingt durch die hohe Grundfinanzierung und die Mitwirkung von Studierenden Wettbewerbsvorteile besitzen (hier könnten sich jedoch durch die geplante Einführung der Kostenrechnung an den Universitäten Veränderungen ergeben).

Für die österreichischen kooperativen Forschungsinstitute gibt es nur in einigen wenigen Fällen, und hier in eher untergeordnetem Ausmaß, eine öffentliche Grundfinanzierung. Öffentliche Förderung erfolgt fast ausschließlich im Wege der Projektfinanzierung durch den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft.

Bei den industriellen Forschungsvereinigungen in Deutschland, die etwa den österreichischen kooperativen Forschungsinstituten entsprechen, herrscht das System von „Matching Funds“ vor. Aus Mitteln des Wirtschaftsministeriums wird eine öffentliche Förderung etwa in dem Ausmaß gegeben, in dem Unternehmungen und Unternehmervertretungen zur Finanzierung des Instituts oder der Vereinigung beitragen.

6.4 Innovationszentren

In Österreich wurden Innovationszentren (IZ) erst ab Mitte der achtziger Jahre realisiert. Heute existieren 38 derartige Einrichtungen, wobei in jenen 22, die als F&E- bzw. technologieorientiert eingestuft werden können, 393 Betriebe mit insgesamt 2.250 Beschäftigten tätig sind. Derzeit sieht die Situation folgendermaßen aus:

- Forschungs- und Technologieparks fehlen in Österreich völlig, lediglich der Softwarepark in Schloß Hagenberg (Oberösterreich) entspricht annähernd diesem IZ-Typ.
- Der funktionale Schwerpunkt der wirklich innovationsorientierten IZ liegt im Bereich des Technologietransfers und bei der Unterstützung neu gegründeter Unternehmungen.
- Am Beginn der neunziger Jahre zeichnet sich ein Boom bei Industrie- und Gewerbeparks ab, wobei an Standorten mit höherem Projektrisiko insbesondere auch Bund und Land aktiv beteiligt sind (z. B. Eco-Plus in Poysdorf/Weinviertel, grenzüberschreitender Wirtschaftspark Gmünd/Ceske Velenice).
- Das Netz an IZ in Österreich weist regional noch einige Lücken auf. Diese könnten mit unterschiedlichen Realisierungschancen geschlossen werden.
- In Österreich ergibt sich bezüglich der IZ-Standorte ein Koordinierungsbedarf.

Folgende Aspekte sprechen für den Ausbau von IZ in Österreich:

- Aus den Technologieprogrammen der achtziger Jahre hat man international gelernt, daß die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmungen im Zentrum einer technologieorientierten

Industriepolitik stehen muß und deshalb dem Technologietransfer in kleinen Nationen ein besonderer Stellenwert zukommt. IZ, die den Technologietransfer unterstützen etc. sind deshalb zu forcieren.

- Im Zuge des SPRINT-Programmes wird in der EU die Vernetzung von Technologie- und Innovationszentren forciert. Verfügt Österreich über eine geeignete Struktur, die mit den EU-Einrichtungen vernetzt werden kann, stellt dies eine Verbesserung des Informationszuganges für unsere Wirtschaft dar.
- Alle österreichischen Standorte stehen im internationalen Metropolen- und Städtewettkampf, in dem die Infrastrukturausstattung eine zentrale Rolle spielt. IZ mit spezialisierter Ausrichtung stellen auf dem Betriebsansiedlungsmarkt einen Angebotsfaktor dar und sind als Verbesserung der Standortofferte zu bewerten.

7. FORSCHUNGS- UND TECHNOLOGIEFÖRDERUNG

7.1 Vergleich mit einigen westlichen Industrieländern

Der Vergleich mit einigen westlichen europäischen Konkurrenzländern (Deutschland, Schweiz, Niederlande), die mit rund 2,1 bis fast 3% des BIP (Tabelle 10) deutlich mehr für Forschung und Entwicklung ausgeben als Österreich, zeigt, daß diese Länder auch zur Förderung ihrer Forschung einen fast doppelt so hohen Anteil am BIP aufwenden als Österreich. Dies gilt für Deutschland und die Niederlande gleichermaßen für die Grundlagenforschung wie für die angewandte Forschung. In der Schweiz ist das Verhältnis uneinheitlich. Hier ist der BIP-Anteil der Förderung der Grundlagenforschung mehr als dreimal so groß wie in Österreich, während die Förderung der angewandten Forschung in den Unternehmungen weniger als halb so intensiv durchgeführt wird wie in Österreich. Insgesamt ist jedoch die Förderung der Forschung deutlich höher als in Österreich. Die verhältnismäßig geringe Förderung der Forschung im Unternehmensbereich wird dadurch kompensiert, daß in der Schweiz die wirtschaftsorientierten außeruniversitären Forschungsinstitute eine hohe öffentliche Grundfinanzierung erhalten und bei Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft der Wissenschaftspartner eine relativ hohe Förderung erhält. Der Förderung von der Wirtschaft zur Verfügung stehenden außeruniversitären Forschungseinrichtungen kommt auch in den anderen Vergleichsländern eine größere Bedeutung zu als in Österreich.

Der Zusammenhang zwischen Forschungsförderung und Forschungsintensität der Wirtschaft ist nicht leicht nachzuweisen, jedoch weisen Untersuchungen über Forschungs- und Innovationshemmnisse auf die Bedeutung von Finanzierungsproblemen hin. Der internationale Vergleich zeigt seit längerem einen Förderungswettlauf im Forschungs- und Technologiebereich. Das Forschungsförderungssystem erhält daher einen beachtlichen Stellenwert im Wettbewerb von Wirtschaftsstandorten.

In einigen Industriestaaten (vor allem USA und Japan) gibt es steuerliche Förderungsmöglichkeiten für F&E-Aktivitäten (Steuergutschrift, Steuerfreibeträge, Abschreibungsbegünstigungen, Wahlmöglichkeit für Aktivierung von Forschungsleistungen oder sofortige Abschreibung). Geförderte Tatbestände sind etwa die gesamten F&E-Ausgaben, besonders definierte F&E-Ausgaben, die Steigerung von F&E-Ausgaben, künftige F&E-Ausgaben (Forschungsrücklage) oder etwa bestimmte Kostenpositionen (Forschungspersonal). In Österreich gibt es derzeit einen Forschungsfreibetrag in der Höhe von 12 bzw 18%, dessen Erhöhung

auf etwa 30% von den forschenden Firmen gefordert wird. Der Einnahmefall aufgrund des Forschungsfreibetrags wird auf 500 Mill. öS/Jahr geschätzt. Die Einschätzung der Auswirkung dieser steuerlichen Maßnahmen aufgrund empirischer Analysen ist keineswegs einheitlich, wenngleich in vielen Studien ein positiver Effekt auf die Erhöhung der F&E-Ausgaben in den Unternehmungen vermutet wird. Die Beurteilung dieser Effekte ist unterschiedlich; obwohl für österreichische Unternehmen keine Untersuchungen vorliegen, werden diese Effekte unterschiedlich bewertet und ihr Einfluß auf Standortentscheidungen bezweifelt. Als Vorteil der steuerlichen Forschungsförderung wird die relativ einfache Administration gesehen. Kritiker verweisen darauf, daß die Kontrolle der geförderten F&E-Ausgaben insofern problematisch ist, als die Finanzbehörden Forschungsaktivitäten nur schwer beurteilen und abgrenzen könnten. Allenfalls zu vermutende Probleme der Abgrenzung von F&E-Aktivitäten dürften bei einer gezielten Förderung des Forschungspersonals bzw eines Zuwachses beim Forschungspersonal nicht bestehen. Für Dienstleistungen sollten verbesserte Anreize in Erwägung gezogen werden. Das Vorhandensein ausreichenden Forschungspersonals stellt einen wichtigen Faktor innerbetrieblicher F&E-Infrastruktur dar, weil es sowohl einen wesentlichen Beitrag zur Kontinuität in der Forschung leistet als auch die Kooperation mit Universitäten und Forschungsinstituten erleichtert. In Deutschland wurde eine derartige Förderung mit großem Erfolg praktiziert, aus budgetären Gründen ist sie derzeit aber auf die neuen Bundesländer beschränkt.

Tabelle 10

F&E-Aufwendung und Forschungsförderung im Vergleich)*

	Ö	CH	D	NL
Gesamte F&E-Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung (1990) in US-\$	236'8	569'5	513'5	317'3
Zivile F&E-Ausgaben in% des BIP (1990)	1'4	2'86	2'8	2'1
F&E-Ausgaben der Wirtschaft in% des BIP (1991)	0'74	2'13	1'77	1'12
Wachstum der gesamten F&E-Ausgaben 1981/1991 in%	28	25	15	9
Wachstum der gesamten F&E-Ausgaben 1981/1991 in% des BIP	0'33	0'57	0'36	0'17
Anteil der direkten Forschungsförderung am BIP (1991)				
Grundlagenforschung	0'026	0'09	0'05	0'13
Angewandte F&E	0'039	0'016	0'069	0'069
Grundlagenforschung und angewandte F&E	0'065	0'106	0'119	0'199
Anteil der öffentlichen Finanzierung an den F&E-Ausgaben der Unternehmen in% (1989)	5'6	0'8	11	10'5

*) In dem Vergleich der Förderungsanteile am BIP sind nur direkte Förderungen enthalten, wie etwa in Österreich FWF, FFF und ITF, in Deutschland die direkten Firmenförderungen des BMFT und in den Niederlanden die direkten Förderungsprogramme. Wie den OECD-Statistiken zu entnehmen ist, gibt es darüber hinaus noch weitere öffentliche Finanzierungen (nicht nur Förderungen, auch Forschungsaufträge) für die Forschung in den Unternehmen. Die in den OECD-Statistiken ausgewiesenen Beträge für die öffentliche Finanzierung der Forschung in den Unternehmungen sind daher durchwegs höher als die für den Vergleich der Forschungsförderung herangezogenen Werte.

Quelle: OECD und eigene Berechnungen.

Der aufgrund der Betrachtung der aggregierten Zahlen feststellbare Nachteil geringerer Forschungsförderung sagt jedoch nichts darüber aus, daß unser Forschungsförderungssystem im internationalen Vergleich durchaus interessante Förderungsmöglichkeiten anbieten kann. So entsprechen die beim FWF möglichen Förderungen durchaus denen beim Schweizerischen Nationalfonds oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Doch mußte der FWF unter dem Druck der jährlichen Finanzknappheit zahlreiche interne formale Beschränkungen einführen, um die Zahl der zu behandelnden Anträge zu reduzieren und um die vorhandenen Mittel „etwas zu strecken“. Auch die im FFF vorgesehenen Förderungsmöglichkeiten (50% verlorener Zuschuß für industrielle Grundlagenforschung und einen entsprechend absinkenden Förderungsanteil bei zunehmender Anwendungsnähe) entsprechen ziemlich genau den EG/EWR-Wettbewerbsregeln. Tatsächlich jedoch zwingt die Finanzknappheit den FFF einerseits dazu, jedes Jahr eine Anzahl an sich förderungswürdiger Projekte aus budgetären Gründen abzulehnen und insbesondere bei größeren Projekten die tatsächliche Förderungsquote deutlich unter den erwähnten Grenzen anzusetzen.

Dennoch war es in der Vergangenheit möglich, zumindest punktuell in Einzelfällen kräftige Impulse zu setzen und somit „kritische Massen“ in Bewegung zu bringen. Einige dieser Fälle sind dadurch gekennzeichnet, daß sowohl Forschungsförderungseinrichtungen (z. B. FFF und FWF) als auch Investitionsförderungseinrichtungen (etwa ERP oder TOP) koordiniert ein „Förderungspaket“ geschnürt haben.

7.2 Forschungsförderung in den Reformstaaten

In den Reformstaaten existierte bis vor kurzem kein mit westlichen Industriestaaten vergleichbares Forschungsförderungssystem. Meist war der zentrale Angelpunkt die jeweilige Akademie der Wissenschaften, deren Bedeutung jedoch in fast allen Staaten inzwischen stark zurückgegangen ist. In Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Polen und Slowenien sind jedoch in den letzten Jahren Förderungssysteme eingerichtet worden, die sich bemühen, die wissenschaftliche, aber auch die anwendungsorientierte Forschung zu unterstützen.

7.3 Teilnahmemöglichkeiten an der europäischen Forschungskooperation

Österreich ist seit langem gleichberechtigtes Mitglied bei COST, Gründungsmitglied bei EUREKA und konnte bei den Forschungs- und Technologieprogrammen der EU zumindest projektweise teilnehmen.

Seit dem Inkrafttreten des EWR nimmt Österreich wie alle anderen EWR-Länder voll am 3. bzw. später 4. Rahmenprogramm teil. Damit gibt es gegenüber den EU- und EWR-Ländern keine Standortnachteile für österreichische Firmen und Forschungseinrichtungen. Gegenüber den Reformstaaten, von denen bisher nur einige an COST und EUREKA teilnehmen können, gibt es einen deutlichen Standortvorteil österreichischer Forscher und Firmen.

8. MATERIELLE INFRASTRUKTUR

8.1 Allgemeine Überlegungen

Intakte Infrastruktur stellt eine wichtige Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft dar. Die Erreichbarkeit von Produktionsstätten und Absatzmärkten oder die Verfügbarkeit moderner Telekommunikationsdienstleistungen sowie in zunehmendem Ausmaß die Verfügbarkeit von Entsorgungseinrichtungen sind wesentliche Entscheidungsgrundlagen für die Wahl von Betriebsstandorten. Investitionen in Infrastruktur sind in ihrer Beschäftigungs- und Wachstumswirkung weitgehend unbestritten. Anders als eine ausschließlich auf den privaten Sektor gerichtete Politik sind sie imstande, mehrere Effekte zu realisieren: Die Modernisierung der technischen Infrastruktur ist nachfragewirksam und trägt damit kurzfristig zur Realisierung konjunkturpolitischer Zielsetzungen und langfristig zur Strukturverbesserung bei, zugleich heben Infrastrukturinvestitionen nicht nur die Qualität des öffentlichen Dienstleistungsangebots, sondern beeinflussen auch die Produktivitätsentwicklung im privaten Sektor positiv.

Ein empirischer Vergleich der Kapazität und des Ausbaus der Infrastruktur in Österreich mit der konkurrierender Wirtschaftsstandorte ist schwierig. Die nationalen Statistiken sind wegen unterschiedlicher Eigentumsverhältnisse, Organisationsform und Finanzierung häufig kaum vergleichbar. In Österreich wird ein nicht unerheblicher Teil der öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur nicht direkt über die öffentlichen Haushalte, sondern über privatrechtliche Sondergesellschaften geplant, finanziert und betrieben. Trotz der infolge der Budgetbeschränkungen in einigen Infrastrukturbereichen eingetretenen absoluten und relative Reduktion der Neuinvestitionen – vor allem im Straßenbau – ist die generelle Vermutung einer Vernachlässigung der österreichischen Infrastruktur im Vergleich zu anderen westeuropäischen Standorten nicht zutreffend. Ein Vergleich der gesamten Aufwendungen für den öffentlichen Tiefbau (civil engineering), der von EUROCONSTRUCT erhoben wurde, weist eher darauf hin, daß das reale Niveau dieser Investitionen in den achtziger und frühen neunziger Jahren sich in Österreich günstiger entwickelt hat als in den meisten kleinen westeuropäischen Staaten (Benelux, Skandinavien), aber auch als in den großen Volkswirtschaften (ausgenommen Spanien). In einem Schlüsselbereich der Zukunft, der Telekommunikation, wurde in Österreich in den achtziger Jahren von einem sehr niedrigem Niveau ausgehend relativ und absolut pro Kopf mehr investiert als in den meisten Vergleichsländern. Trotzdem besteht nach wie vor ein Rückstand zur Spitze.

*Investitionen in Telekommunikation pro Kopf 1981-90
US-\$ zu konstanten Preisen und Wechselkursen 1990*

	1981—83	1984—86	1987—89	1990
Österreich	117	136	141	164
Deutschland	131	160	168	165
Schweiz	179	207	254	282
Italien	88	99	122	166
Frankreich	110	116	99	76
Niederlande	50	56	71	76
Großbritannien	65	66	77	85
Schweden	131	136	149	138
USA	83	85	93	89
Japan	92	85	99	117

Quelle: OECD Communications Outlook 1993, Paris 1994, S. 42.

Mit dem Eintritt Österreichs in die EU wird sich die Mehrzahl der Träger technischer Infrastruktur vor einer Situation befinden, die vor allem durch folgende vier Merkmale gekennzeichnet ist:

- Liberalisierung und Deregulierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs.
- Liberalisierung und Deregulierung des Beschaffungswesens und damit
- Schaffung von Wettbewerbsverhältnissen, vor allem im Dienstleistungsbereich,
- sowie Verstärkung der Anstrengungen für Forschung und Entwicklung, wobei die EU-Kommission Förderungen nach Schwerpunkten gewähren wird.

Diesen auf den politischen und wirtschaftlichen Westen gerichteten Veränderungen tritt die Öffnung und der marktwirtschaftliche Umbau der Staaten im Osten gegenüber. Hierbei geht es langfristig darum, Maßnahmen mit handelschaffender Wirkung zu erzielen, um damit die Wirtschaftsräume Mittel- und Osteuropas besser mit jenen Westeuropas zu verbinden („gemeinsam wachsen“).

Neben einer Vielzahl von Faktoren spielt hier der Wiederaufbau bzw. die Erneuerung der vielfach darniederliegenden Infrastruktur (insbesondere bei Verkehr, Telekommunikation und Energie) eine zentrale Rolle. Gleichzeitig werden, insbesondere im Energie- und Verkehrsbereich, neben den unmittelbar positiven Effekten auch solche Probleme behandelt, deren negativen Wirkungen grenzüberschreitenden Charakter haben.

8.2 Infrastruktur-Modernisierungsstrategien

Die voraussichtliche Mitgliedschaft Österreichs in der EU stellt neue Herausforderungen an die Träger technischer Infrastruktur. Wollen sie ihrer Position in einem modernen Europa gerecht werden, müssen sie zwei Entwicklungen offensiv begegnen: Erstens treten sie aus ihrer vielfach vorhandenen Monopolstellung und der häufig damit verbundenen geschützten Marktstellung heraus und sind mit einem sowohl intra- als auch internationalen Wettbewerb konfrontiert und zweitens sind sie aufgefordert, ihre angestammten, meist nationalen bzw. regionalen Märkte zu verlassen und ihre Aktivitäten zu internationalisieren.

Die Öffnung der Nachbarstaaten im Osten erfordert wiederum ein Engagement, das eine Beteiligung österreichischer Infrastrukturträger an der Modernisierung bzw. eine Besetzung strategischer Positionen im Infrastrukturbereich der Nachbarländer und damit eine aktive Internationalisierung zum Ziel hat. Im Vergleich dazu geht es mit Blick auf den EU-Beitritt vorwiegend darum, durch technologische Avanciertheit der Infrastrukturdienstleistungen Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Anbieter von Infrastrukturdienstleistungen werden mit Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern und beim Beschaffungsvorgang mit internationaler Konkurrenz im Bereich der Verfügbarkeit von hochwertigem technologischem Knowhow konfrontiert sein.

8.3 Innovationsstrategien von Infrastrukturträgern

Traditionellerweise sind die Träger technischer Infrastruktur Technologieeinkäufer, d. h. sie vollziehen den technologischen Wandel durch Zukauf (teilweise auch aus dem Ausland) von entsprechenden Kapitalgütern. In Zukunft entsteht jedoch aufgrund der bevorstehenden europaweiten Deregulierung ein spezifischer Bedarf nach F&E bzw. Zugang zu Ergebnissen von F&E, die diese in die Lage versetzt, die Richtung der technologischen Entwicklung mitzubestimmen. International setzt sich hier in organisatorischer Hinsicht eher eine Mischform durch. Diese besteht in einer Kombination aus trägereigenen F&E-Institutionen (z. B. Bahnforschungsinstitut der Deutschen Bahn, Forschungsinstitut der Deutschen Telekom) und – neuerdings – strategischen Allianzen mit externen Forschungsinstitutionen bzw mit der Industrie in Form sogenannter Kompetenzzentren. Mit dieser Entwicklung müssen die heimischen Infrastrukturträger schritthalten.

Im folgenden werden die Infrastrukturträger Bahnverkehr, Straßenverkehr, Luftfahrt, Schifffahrt, Telekommunikation, Entsorgung und Energie sowie deren jeweilige Bedeutung für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts, bestehende Schwachstellen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation näher erörtert.

8.4 Schienenverkehr

EU-Integration und die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Osteuropa werden einen nachhaltigen Einfluß auf die Struktur und den Umfang des Eisenbahnverkehrs in Österreich ausüben. Dies gilt gleichermaßen für den Personen- wie für den Güterverkehr. Derzeit ist der Ost-West-Güterverkehr gekennzeichnet durch:

- ein geringes Mengen- und ein sehr geringes Wertaufkommen,
- einen hohen Anteil bahn- und schiffgeeigneter Güter und somit
- hohe Anteile im Schienenverkehr (62%) und in der Binnenschifffahrt (22%).

Es ist langfristig zu erwarten, daß der Güteraustausch mit den osteuropäischen Staaten bis auf das Drei- und Vierfache ansteigen wird. Sofern die Güterverkehrsentwicklung der letzten 30 Jahre in Westeuropa auch für den künftigen Ost-West-Verkehr zutrifft, wäre für Österreich mit einer Umkehrung des Modal-Splits Schiene zu Straße von 70:30 auf das Verhältnis 30:70 zu rechnen. Dabei würde der Straßengüterverkehr massiv anwachsen, der Schienengüterverkehr jedoch in etwa gleich bleiben. Dies ist insbesondere in der zu erwartenden Wertsteigerung der zu befördernden Güter begründet, die die Affinität zum Straßentransport erhöht. Außerdem werden Massengüter über kurze Distanzen auf der Straße über die Grenze befördert, weil es zumeist keine Alternative zum Straßentransport gibt.

In derartigen Prognosen als Planungsgrundlage für den künftigen Handlungsbedarf sind darüber hinaus die sich ändernde innereuropäische Arbeitsteilung (Auslagerung von Produktionen in Billiglohnländer) und konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.

Damit der Bahnverkehr den neuen Anforderungen gerecht werden kann, sollte generell die Leistungsfähigkeit der österreichischen Abschnitte internationaler Routen, z. B. Donau-, Ostsee-Adria-, Tauern-, Brenner- und Arlbergroure erhöht werden. Weiters sind die österreichischen Regionszentren (Großstädte) in das transeuropäische Bahnnetz einzubinden. Gleichzeitig sollte im Zuge der überregionalen Netzausbauten regionale Erschließungseffekte genutzt werden.

In den Wirtschafts- und Ballungszentren ist die Erbringung von Nahverkehrsleistungen durch die Schiene eine wesentliche Voraussetzung für die erhöhte Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Derzeit stoßen jedoch Ausbau und Betrieb des Nahverkehrs an die Grenzen der Finanzierung.

8.5 Straßenverkehr

Das hochrangige Straßennetz, nämlich Autobahnen, Schnellstraßen und wichtige Bundesstraßen B, konnte in den letzten 20 Jahren erheblich erweitert und verbessert werden. Damit einher geht eine qualitative Verbesserung der Erreichbarkeit und der Transportqualität, insbesondere in wirtschaftlich problematischen Regionen. Der Ausbau der A 2 Südauto- bahn und der S 6 Semmering-Schnellstraße hat die Erreichbarkeit der Regionen mittleres und südliches Burgenland, Obersteiermark und Ost- steiermark sowie Kärnten verbessert.

Die Finanzierung der in Bau befindlichen Maßnahmen erfolgt aus der ASFINAG bzw. dem laufenden Straßenbaubudget. Die Finanzierung der noch nicht begonnenen Maßnahmen ist nicht gesichert. Finanzierungs- konzepte unter Einbeziehung von privaten Investoren sowie die Auswei- tung der Bemannung des hochrangigen Straßennetzes (Autobahnen und Schnellstraßen) sind zu prüfen.

Die im Westen errichteten Autobahnen bewältigen neben lokalen Ver- kehrsbedürfnissen vor allem das Transitverkehrsaufkommen. Im Osten ist die erforderliche Erreichbarkeit für Wirtschaftsunternehmen am Stra- ßenwege weitgehend gegeben. Keineswegs sichergestellt ist die Bewälti- gung des steigenden Transitaufkommens mit den Reformstaaten.

Bei Betrachtung des hochrangigen Straßennetzes im Zusammenhang mit der Bewertung des Wirtschaftsstandortes Österreich kommt dem so- genannten kombinierten Verkehr immer größere Bedeutung zu. Das heißt, daß es in Zukunft unbedingt notwendig sein wird, konkrete Ver- knüpfungspunkte zwischen Schiene und Straße zu errichten. Diese Ver- knüpfungspunkte müssen leistungsfähige Anschlüsse sowohl zum hoch- rangigen Bahnnetz als auch zum hochrangigen Straßennetz aufweisen.

Im Straßenverkehr sind jedoch – neben dem Vorhandensein von Ver- kehrswegen – auch Regulierungen im öffentlichen Interesse (Nacht- und Wochenendfahrverbote, Tonnagenlimits, Tunnel- und Gefahrgutver- ordnungen) ein wichtiger Faktor der Verfügbarkeit der Infrastruktur für die Wirtschaft.

8.6 Luftfahrt

Über die grundlegende Funktion eines Flughafens hinaus, die notwen- dige Infrastruktur und Dienstleistungen für Fluglinien und Flugzeugin- dustrie bereitzustellen, tragen Flughäfen ganz entscheidend dazu bei, eine Wirtschaftsregion zu beleben und weiter zu entwickeln. Regionen ohne Flughafen werden für Unternehmen zunehmend unattraktiver. Ein Flughafen ist von größter Bedeutung, um die überregionalen und inter- nationalen Marktchancen optimal zu nutzen.

Flughäfen selbst sind wichtige Standorte für Unternehmen, Distribution und Warenaustausch. Internationale Untersuchungen haben ergeben, daß sich vor allem Industriezweige, für die ausgezeichnete Kommunikationsmöglichkeiten unverzichtbar sind, bevorzugt an Flughäfen ansiedeln.

Die Luftverkehrspolitik hat neben den rein wirtschaftspolitischen Interessen eines Staates auch eine positive Entwicklung der Regionen zu fördern. Die wirtschaftliche und touristische Entwicklung einer Region wie Ostösterreich hängt neben dem weiteren Ausbau des Flughafens, auch von einer weiteren Verbesserung der Flugverbindungsangebotes nach und von Wien, insbesondere im Langstreckenverkehr, ab.

In vielen Ländern werden Infrastrukturausbauten für öffentliche Verkehrsträger von der öffentlichen Hand direkt oder indirekt gefördert, um Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrenzierenden Wirtschaftsregionen zu schaffen bzw auszubauen. Eine weitere Strategie ist, die Integration der Verkehrsträger mit großem Mitteleinsatz voranzutreiben (Bahnanbindung usw.). Gerade in diesem Bereich hat Österreich seine Chancen bisher nur in geringem Umfang genutzt und es wäre zu befürchten, daß auch die Chancen, die sich aus der Ostöffnung und der Entwicklungsmöglichkeit zwischen Wien und Bratislava ergeben, nicht optimal genutzt werden.

Für den Flughafen Wien ist es von großer wirtschaftlicher Bedeutung, wie sich die österreichische Luftverkehrswirtschaft in absehbarer Zeit zusammensetzen wird, insbesondere ob er zu einem reinen Zubringerflughafen degradiert wird oder den österreichischen Gesellschaften genügend Freiraum bleibt, sich zukünftig in den wichtigsten Verkehrsmärkten koordiniert weiterentwickeln zu können.

8.7 Schiffahrt

Der Binnenschiffahrt kommt derzeit in Hinblick auf den Anteil der über die Wasserstraße beförderten Güter am gesamten österreichischen Güterverkehrsaufkommen nur untergeordnete Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Österreich zu.

Die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den südöstlichen Donau-Uferstaaten und die Fertigstellung des Rhein-Main-Donau-Kanals lassen ein überdurchschnittliches Verkehrswachstum auf die Dauer erwarten, wenngleich die Entwicklung im Ostverkehr aufgrund der Situation im ehemaligen Jugoslawien derzeit nicht prognostizierbar ist.

Was die Entwicklung des westgehenden Verkehrs anbelangt, so wurde das Transportaufkommen über den Rhein-Main-Donau-Kanal in mehreren Untersuchungen auf 4 bis 7 Mio. Jahrestonnen prognostiziert. Die bisherigen Erfahrungen – in den ersten Monaten nach Eröffnung wur-

den 1,25 Mio. Tonnen durch 1.600 Güterschiffe befördert – lassen diese Erwartungen durchaus gerechtfertigt erscheinen.

Abgesehen von mengenmäßigen Überlegungen stellt die Binnenschifffahrt jedenfalls eine kostengünstige, umweltfreundliche und im Hinblick auf freie Transportkapazitäten überaus leistungsfähige Transportalternative dar. Neben volkswirtschaftlichen Aspekten (Wegekosten, externe Kosten) sprechen betriebswirtschaftliche Aspekte (vermehrter Wettbewerb, Transportkostensenkungen), aber auch umweltpolitische Anliegen (Vermeidung von Lärmemission und Flächenbeanspruchung) für den verstärkten Einsatz des Binnenschiffes.

In welchem Ausmaß die Wasserstraße von der Wirtschaft genutzt wird und diese ein vorhandenes Nachfragepotential nach Verkehrsleistungen auch tatsächlich akquirieren kann, hängt vor allem von der Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrt im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern ab.

Die Schifffahrt wird jedoch derzeit durch eine Vielzahl von bilateralen und multilateralen Abkommen geregelt, die u. a. administrative Hemmnisse, bspw. durch die Statuierung einer Genehmigungspflicht für die Durchführung bestimmter Transportleistungen, beinhalten. Dies bewirkt nicht nur einen zusätzlichen administrativen Aufwand, sondern auch eine erhebliche Einschränkung des unternehmerischen Entscheidungsspielraums, indem einerseits aus Sicht der verladenden Wirtschaft die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit von Transporten, aus Sicht der Schifffahrt ein flexibler Einsatz von Schiffsraum erheblich erschwert wird. Nicht zuletzt beinhalten die bestehenden Regelungen auch zahlreiche Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten, die einer bestmöglichen Wahrnehmung der österreichischen Wirtschaftsinteressen entgegenstehen.

Diese Situation wird durch einen EU-Beitritt Österreichs verändert werden, welcher zu einer Liberalisierung der westgehenden Verkehre (eingeschränkt auf EU-Schiffe) und einer unbeschränkten Teilnahme Österreichs an der Rheinschifffahrt ermöglichen wird. Gleichzeitig ergibt sich aus dem EU-Beitritt die Notwendigkeit, das österreichische Binnenschifffahrtsverwaltungsrecht auf neue Grundlagen zu stellen und insbesondere im Bezug auf den Marktzugang zu liberalisieren. Die innerösterreichische Kabotage wird künftig auch den Flotten der EU-Mitgliedsländer offen stehen.

Die untergeordnete Rolle der Binnenschifffahrt in Österreich ist daher nicht primär auf die systemimmanenten Nachteile des Schifftransportes (relativ lange Transportdauer, geringe Flächendeckung) zurückzuführen, zeigt ein Vergleich mit den Staaten der EU, wo die Binnenschifffahrt einen Anteil von über 30% am gesamten grenzüberschreitenden Güterverkehr hat. In den Niederlanden liegen die Transportleistungen des Binnenschiffes sogar über jenen der Bahn.

8.8 Telekommunikation

8.8.1 Allgemeines

Durch die Teilnahme Österreichs am EWR, die eine Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs und des Beschaffungswesens zur Folge hat, zeichnet sich eine Änderung der technologischen Infrastruktur ab. Verstärkte Wettbewerbsverhältnisse drängen zur Ausnützung von Ressourcen, die zunehmend im Kommunikationsbereich liegen. Die steigende Bedeutung des Telekommunikationssektors zeigt sich durch den europaweit wachsenden Anteil des Bereichs am BIP von 2% im Jahr 1989 auf 7% im Jahr 2000 (Grünbuch EU).

8.8.2 Technischer Stand und Entwicklungen

Sprach- und Datenkommunikation

Das österreichische Telefonnetz mit mehr als 3,6 Mill. (Fernsprechhauptanschluß-Dichte: 45 Anschlüsse pro 100 Einwohner) wird derzeit auf das digitale Telefonsystem OES umgerüstet, wobei der Anteil der verfügbaren digitalen Anschlußmöglichkeiten im April 1994 53% beträgt. Die flächendeckende Vollausrüstung wird bis zur Jahrtausendwende abgeschlossen sein. Die Digitalisierung ist Grundvoraussetzung für eine Reihe neuer Leistungsangebote sowie für die Einführung von ISDN. ISDN (integriertes Sprach-Daten-Netz) stellt ein modernes Telekommunikationssystem dar, das eine gleichzeitige Übertragung von Sprache, Bildern und Daten ermöglicht. Seit 1. 11. 1993 besteht der ISDN-Verkehr mit Deutschland, der Schweiz und Großbritannien. Im Bereich der Datentübertragung gibt es neben den herkömmlichen Datennetzen digitale Stromwege (Ö-Netz, Man-Netz) sowie auch die speziell für kommerzielle Anwendungen internationaler Konzerne geschaffenen Satelliten-Direkt-Verbindungen (INMARSAT, V-SAT-Dienst).

Mobilkommunikation

Derzeit benutzen etwa 230.000 Teilnehmer die analogen Mobilfunknetze C und D. Das D-Netz befindet sich in der letzten Ausbaustufe und wird in Zukunft über eine Anschlußkapazität von 250.000 Teilnehmer verfügen. Derzeit wird das Angebot durch das gesamteuropäische Mobilfunksystem GSM erweitert. Dieses digitale Mobilfunksystem ermöglicht den europaweiten Einsatz von Funktelefonen.

8.8.3 Ordnungspolitische Veränderungen

Die Liberalisierung und Internationalisierung der Telekommunikationsmärkte, rascher technologischer Fortschritt sowie geändertes Kundenverhalten machen die Schaffung neuer Rahmenbedingungen für die Telekommunikation notwendig. Dazu zählen die Trennung der hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der ÖPTV, das neue Fernmeldegesetz und die Ausgliederung der ÖPTV aus dem Budget.

Mit 1. 1. 1993 wurde die vom EWR geforderte organisatorische Trennung des Fernmeldebereiches in Regulator und Operator durchgeführt. Der Sektion IV des BMöWV als oberster Fernmeldebehörde obliegt seither die Erteilung von Betriebsgenehmigungen, die Überwachung von Zulassungen und verbindlichen Spezifikationen, die Zuteilung der Frequenzen und die Überwachung von Nutzungsbedingungen. Schwerpunkte des neuen Fernmelderechts sind die Beseitigung der herrschenden Rechtszersplitterung durch Kodifikation, die Schaffung von Transparenz, die Förderung des Wettbewerbes durch flexible Nutzung der Infrastruktur und die Erweiterung der Bewilligungsfreiheit sowie die privatrechtliche Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen der PTV und ihren Kunden. Die Ausgliederung soll die ÖPTV in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die zu 100 Prozent im Bundeseigentum bleibt, umwandeln. Einher geht die Änderung des bestehenden Dienstrechtes vom Beamten- zum Angestelltenstatus. Für die Betriebsparteien „Gelbe Post“ und Telekommunikation sind getrennte Betriebsrechnungen mit klarer Kostenzuordnung vorgesehen. Die Schaffung der eigenen Rechtspersönlichkeit bezweckt weitgehende wirtschaftliche Selbständigkeit, die Möglichkeit im In- und Ausland Joint-Ventures beizutreten sowie Tochtergesellschaften zu gründen und Partnerschaften einzugehen.

Die im Zuge der technologischen Veränderungen und der diese begleitenden Deregulierung und Öffnung nationaler Märkte eingetretene Globalisierung der Telekommunikationswirtschaft wird in Zukunft zu vielen Dienstleistungen führen, die weltumspannend angeboten und von einigen großen Firmen organisiert werden. Die Märkte werden dann zwar immer noch regional aber nicht notwendigerweise nach nationalen Grenzen gegliedert sein. Dies wird zu einem verstärkten Standortwettbewerb um den Erhalt/Aufbau von regionalen Telekommunikationszentren führen. Es wäre nicht ausgeschlossen, daß benachbarte Städte (z. B. München, aber auch, in absehbarer Zeit gestützt auf modernste Technologie Prag oder Budapest) die regionalen Zentralen für Teile Österreichs oder das gesamte Bundesgebiet werden. Österreich sollte daher die anstehenden Reformen durchführen, bevor sich die internationalen Märkte neu strukturiert haben und dieser Prozeß kaum noch mitgestaltbar sein wird.

8.8.4 Gebührenpolitik

Eine im Jahre 1992 im Auftrag der Post erstellte Studie, stellt das System der österreichischen Fernsprechgebühren im internationalen Vergleich folgendermaßen dar: Bei den Fixkosten, also den Herstellungsgebühren und den monatlichen Grundgebühren, liegt Österreich im europäischen Mittelfeld. Gespräche im Ortsbereich und in der ersten Fernzone liegen im europäischen Durchschnitt, Gespräche in der zweiten Fernzone (über 100 km) im oberen Drittel. Andere Studien (z. B. OECD, Communications Outlook 1993) sehen Österreich eher im europäischen Spitzenfeld (an achter Stelle von 24 Staaten). Die Gewichtung ist in beiden Studien unterschiedlich, der OECD-Vergleich gewichtet die längeren Distanzen im Einklang mit der durchschnittlichen internationalen Nachfrage stärker.

Die Mietleistungsangebote und die dafür berechneten Tarife sind für die Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Mit 1. 1. 1994 wurden die Tarife für kurze Leitungen erhöht und gleichzeitig Tarife für längere Leitungen gesenkt. Obwohl das österreichische Gebührenschema mit den Preisen in EU-Staaten schwer vergleichbar ist, kann abgeschätzt werden, daß die österreichischen Gebührensätze deutlich über dem EU-Niveau liegen. Von besonderer Bedeutung für immer mehr moderne Betriebe und Wirtschaftszweige könnte auch sein, daß die Kapazität und die räumliche Verfügbarkeit von Hochleistungsleitungen in Österreich noch relativ beschränkt erscheint.

8.9 Entsorgung

Obschon es noch keine Beispiele für Standortverlegungen von industriellen Produktionsanlagen aufgrund von Entsorgungsengpässen gibt, hat die Frage nach dem Vorhandensein einer funktionierenden Entsorgungsinfrastruktur im letzten Jahrzehnt enorm an Bedeutung gewonnen. Dies dürfte zumindest bei Neuansiedlungen bereits ein wesentliches Standortkriterium darstellen. Im Vordergrund stehen dabei sowohl die Kosten der Entsorgung industrieller Abfälle als auch die Frage der Entsorgungssicherheit.

Man muß in Österreich davon ausgehen, daß für viele industrielle Abfälle diese Entsorgungssicherheit nicht oder nur kurz- bis mittelfristig gegeben ist. Engpässe bestehen abfallspezifisch, aber nicht generell. Umgekehrt besteht aber auch kein nationaler Entsorgungsnotstand. Das Dilemma von Entsorgungsengpässen kennen benachbarte Industrieländer mit vergleichbaren Umweltstandards (Deutschland, Schweiz) ebenso wie Österreich.

In den vergangenen Jahren sind die Entsorgungskosten in den meisten Bereichen auf ein Vielfaches angestiegen. Diese Entwicklung ist in erster

Linie Ausdruck der Verknappung der Entsorgungskapazitäten, in zweiter Linie haben auch mangelnde Entsorgungsstandards wie die Einhebung einer Abfallabgabe (nach dem Altlastensanierungs-Gesetz) dazu beigetragen. Zeitweilig auftretende Entsorgungsengpässe zwingen die Unternehmungen, auf dem Betriebsgelände Zwischenlager einzurichten, was für das Betriebsgeschehen eine erhebliche Belastung darstellen kann.

Es ist Betrieben unzumutbar, oft jahrelange Auseinandersetzungen um mögliche Standorte mit hohen Kosten und höchst ungewissem Ausgang zu führen. Dazu kommt – insbesondere bei gefährlichen Abfällen – die Problematik der Anlagengröße und deren Einzugsbereiche:

Für manche industrielle Abfallarten ist nur eine nationale oder regionale Anlage überhaupt denkbar, die für ihre betriebswirtschaftliche Rentabilität meist sogar noch auf eine für eine beträchtliche Zeit garantierte zu behandelnde Abfallmenge angewiesen ist. Konkurrenz unter Anlagen mit gleichwertigen Standards ist notwendig.

Das Entstehen von Entsorgungsengpässen im Bereich industrieller und gefährlicher Abfälle hat im wesentlichen folgende Gründe:

- Die fehlende Infrastruktur von behandelnden Anlagen.
- Die unkontrollierte Abfallmengenentwicklung.
- Ein bei allen Beteiligten (Industrie, Gesetzgebung und Verwaltung, Öffentlichkeit und Anrainer) deutlich erhöhtes Problembewußtsein bezüglich der Umweltrelevanz von Abfällen, deren Entsorgung sowie der dazu erforderlichen Anlagen und die dadurch gegebenen zunehmenden Schwierigkeiten bei der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen. Dazu kommt noch das aufgrund der Praktiken und Mißbräuche der Vergangenheit gegebene Mißtrauen der Anrainerschaft gegen die Errichtung von Entsorgungsanlagen.
- Die in diesem Kontext bis zum UVP-Gesetz ungelöste Verrechtlichung des Konfliktfeldes Projektwerber/betroffene Anrainerschaft.
- Die daraus folgende Unberechenbarkeit von Anlagenerrichtungsprojekten im Bereich der Entsorgung, insbesondere für private Betreiber. (Entscheidungen für oder gegen Anlagen werden häufig de facto im rechtsfreien Raum gefällt bzw. erwirkt.)
- Der höhere technische, logistische und Umweltstandard von Entsorgungsanlagen und dadurch bedingt die Schließung von bisher unzureichenden Anlagen.
- Das trotz erster Versuche (Bundesabfallwirtschafts-Plan) noch eklatante Planungsdefizit im Bereich industrieller und gefährlicher Abfälle, das das Anlagendilemma noch verschärft.

8.10 Energieversorgung und Energiepolitik

8.10.1 Energieeinsatz in der Industrie

Der Energieeinsatz der Industrie hat sich seit 1986 wertmäßig von 4,95% auf 3,54% des Bruttonotproduktionswertes verringert. Der spezifische Energieverbrauch der Industrie ist seit 1973 um 42,7% gesunken, wodurch trotz Steigerung der Industrieproduktion um 72% der Gesamtenergieverbrauch gleichblieb.

Der Anteil des industriellen Energieverbrauches am gesamten energetischen Endverbrauch sank von 31,2% im Jahr 1989 auf 28,2% im Jahr 1991. Erstmals war der Anteil der Industrie im Jahr 1991 niedriger als jener des Verkehrssektors.

Es zeigt sich, daß Gas und elektrische Energie die wichtigsten Energieträger im industriellen Bereich sind. Der Ölverbrauch hat weiter abgenommen, wodurch der Anteil des Öls auf 13,2% sank. Von 1973 bis 1991 ging der Ölverbrauch der Industrie um 66% zurück.

Insgesamt hat damit die Bedeutung des Energieeinsatzes als Standortfaktor an Bedeutung verloren, wenngleich die Versorgungssicherheit und die Möglichkeit zur Energieträgerauswahl weiterhin wichtige Kriterien bleiben.

Im Vergleich 1981/91 hat der Industrieverbrauch nur um 1,2% zugenommen, wobei bei den drei energieintensivsten Branchen (Papier +37,9%, Chemie +12% und Eisen -14,3%) stärkere Änderungen zu verzeichnen sind: 1991 entfiel ein Drittel des Industrieverbrauches auf die Eisenindustrie. Durch Rückgang der Roheisenproduktion sank der Kohleanteil in der Zehnjahresperiode von 47,5% (1981) auf 41,8% (1991). Die Verbrauchszunahme der Papier- und Chemieindustrie ist auf Kapazitätserweiterungen zurückzuführen, dabei kam es zu einer Anteilsverschiebung bei den Energieträgern. Der Erdölverbrauch ging von 20,2% auf 11,2% zurück, während der Anteil sonstiger Energien von 2,8% auf 16,6% anstieg.

8.10.2 Energiepreise im internationalen Vergleich

Aufgrund der hohen Importabhängigkeit, aber auch im Hinblick auf mögliche negative Umweltauswirkungen kann Österreich bei Energieträgern keine Niedrigpreisstrategien verfolgen. Gemäß IEA liegt Österreich etwa im Mittelfeld der Preisentwicklung, wobei die Preisentwicklung für Erdölprodukte unmittelbar vom Rotterdamer Produktenmarkt abhängen ist. Wegen der Substitutionsmöglichkeit bei Großabnehmern sind die Preise zwischen Heizöl und Erdgas aneinander gekoppelt.

Internationale Preisvergleiche sind extrem schwierig. Hinzu kommt, daß Großabnehmern, insbesondere aus energieintensiven Branchen,

Sonderkonditionen (zum Teil zu Lasten der Kleinabnehmer) eingeräumt werden, die für den Betriebsstandort ausschlaggebend sein können. Preisdifferenzen in den einzelnen Ländern werden zum Teil auch durch die unterschiedliche Infrastruktur und Steuerpolitik hervorgerufen.

Für industrielle Abnehmer von elektrischem Strom liegt der Preis in den meisten europäischen Ländern im Durchschnitt aller Branchen niedriger, in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und in Frankreich zum Teil beträchtlich niedriger als in Österreich. Höhere Strombezugspreise verzeichnen Deutschland, Spanien und Portugal.

8.10.3 Versorgungssicherheit

Österreich kann sich nur zu 30% mit Primärenergie selbst versorgen. Ca. 70% des Bedarfes müssen in Form von fossilen Brennstoffen importiert werden. Während die Erdölimporte aus verschiedenen Ländern kommen, erfolgen die Erdgaslieferungen fast ausschließlich aus Rußland. Im Oktober 1994 beginnen zwar Lieferungen aus dem Troll-Erdgasfeld in Norwegen, trotzdem bleibt die große Abhängigkeit vom Hauptlieferanten bestehen. Mittelfristig ist die Versorgungssicherheit gewährleistet, weil 20% des Erdgasbedarfes aus der Inlandsförderung kommt und die Pflichtnotstandsreservehaltung von drei Monaten erfüllt ist.

9. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

9.1 Grundsätzliche Überlegungen

Mit steigender Internationalisierung und Liberalisierung des Wirtschaftslebens müssen sich die Unternehmen mit Sitz in Österreich verstärkt dem internationalen Wettbewerb stellen. Der Wettbewerbsdruck wird insofern auf die öffentliche Verwaltung übertragen, als auch sie als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb um Betriebsansiedlungen und Bestandssicherungen von Betrieben in Restrukturierungsphasen bewertet wird. Für das Unternehmen bekommen die Faktoren Zeit, Kosten und Voraussch- und Berechenbarkeit eine immer größere Bedeutung; die Produktlebenszyklen werden kürzer, und das Unternehmen muß flexibel und schnell auf den Markt reagieren. Diese neuen Anforderungen überträgt der Unternehmer zum Teil auf das Verwaltungsverfahren, wo er als Konsenswerber auftritt. Die öffentliche Verwaltung wird somit zu einem Entscheidungsfaktor bei Investitionstätigkeiten sowie moderner Produktion, der kalkulierbar sein muß.

Die öffentliche Diskussion über die Verwaltungsreform ist Ausdruck eines diffusen Unbehagens über die Verwaltungsintensität in Österreich. Dieses Unbehagen hat eine Vielzahl auch sich widersprechender Ursachen: steigendes Demokratieverständnis und Forderung nach Überschaubarkeit der Verwaltung in der Bevölkerung; Perfektionsanspruch und gleichzeitig sinkende Frustrationsgrenze in der Bevölkerung als auch bei den Beamten; vermehrte Aufgaben, die der öffentlichen Verwaltung übertragen werden (legistische Anpassungsmaßnahmen im Zuge der Internationalisierung, in manchen Bereichen auch die Notwendigkeit zusätzlicher staatlicher Regelungen sowie Abschiebung von Verantwortung) und gleichzeitig die Forderung nach Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung; steigende Komplexität des sozialen und Wirtschaftslebens; steigende Bedeutung der Dienstleistungen im Wirtschaftsleben. Hiermit haben die Erwartungen an die öffentliche Verwaltung eine neue Qualität erfahren.

Der Beirat hat sich zur Aufgabe gestellt, die Nahtstelle Unternehmen und staatliche Verwaltung auf ihre Schwachstellen hin näher zu durchleuchten. Er ist sich bewußt, daß in Anbetracht der Komplexität der Themenstellung und der zeitlichen Restriktion die Untersuchung nicht umfassend sein kann. Hinzu kommt, daß internationale Vergleiche aufgrund unterschiedlicher Kompetenz- und Aufgabenaufteilung oder anderer Kultur nur schwer herangezogen werden können. Es wurden einige Problemfelder für das Unternehmen als Konsenswerber lokalisiert und Empfehlungen erarbeitet. Die Problemfelder sind nicht systemati-

siert und sind darüber hinaus in einem größeren Zusammenhang zu stellen.

Es wird daher angeregt, eine fundierte Studie zur konsensualen und konstruktiven öffentlichen Verwaltungsreform in Auftrag zu geben. Folgende Struktur wird hierfür vorgeschlagen: Auf Grundlage einer umfassenden Analyse sind die Aufgaben der Verwaltung zu hinterfragen, ob sie unbedingt notwendig sind, ausgliedert oder abgebaut werden können. Eine Zielanalyse muß dem vorangestellt sein, um mögliche Zielkonflikte aufzudecken. Die Erwartungshaltungen der unterschiedlichen Interessensgruppen sind einzubeziehen. Der Aufgabenerfüllung durch die Behörden ist eine Effizienzanalyse zugrunde zu legen und Kontrollmechanismen sind zur Überprüfung der ausgliederten Aufgaben vorzusehen. Kriterien der Effizienzanalyse sind: Transparenz, Zeitdauer, Kosten, Vorausschbarkeit und Berechenbarkeit der Verfahren sowie Einfachheit. Die Effizienz der österreichischen Verwaltung soll an vergleichbaren ausländischen Beispielen gemessen werden.

9.2 Wirtschaftsverwaltung im Bundesstaat

Die Bundesstaatlichkeit ist eines der Grundprinzipien der österreichischen Verfassungsordnung. Das effiziente Funktionieren einer föderalen Verwaltung setzt voraus, daß die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Ländern und dem Bund unter Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Gemeinden optimal gestaltet ist.

Schwierigkeiten, die auf die Kompetenzverteilung zurückzuführen sind, und die sich auf Betriebsansiedlungen bzw. auf das laufende Verhältnis zwischen Unternehmen und Behörden auswirken, können vor allem in folgenden Bereichen vorkommen:

- Konkurrenz von Anlagengenehmigungsverfahren;
- Nichtkoordinierte oder volkswirtschaftlich widersprechende Förderungen durch Bund und Länder, da die Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften nicht an die sonst geltende Zuständigkeitsverteilung gebunden ist;
- die neuen Grundverkehrsgesetze der Länder können u. a. wegen der geplanten Eingriffe in den wirtschaftlichen Verkehr mit Grundstücken weitere negative Auswirkungen auf Betriebsansiedlungen oder -erweiterungen bringen;
- der Wettlauf um Betriebsansiedlungen oder das Verdrängen von Betrieben aus Wohngemeinden kann zu suboptimalen Entscheidungen führen.

Leider wurde anläßlich der Bundesstaatsreform versäumt, die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auch hinsichtlich anderer

wichtiger Gesichtspunkte zu überprüfen, insbesondere hinsichtlich der Betriebsanlagengenehmigungen und im Sinne der dafür grundgelegten politischen Vereinbarungen von Perchtoldsdorf (Punkt 1b – Kompetenzvereinbarung) zu reformieren. Die aktuellen Reformbestrebungen führen im Gegenteil dazu, daß Ziele wie Verwaltungsvereinfachung, –koordination und –beschleunigung sowie Verfahrenskonzentration zurückgedrängt werden. Soweit die Bundesstaatsreform – im Wege der weitestgehenden Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung – eine Verländerung des Vollzuges des gesamten Anlagenrechts und anderer Standortfragen mit sich bringen wird, ist besonderes Gewicht darauf zu legen, der entstehenden Aufsplitterung des Vollzuges durch andere begleitende Maßnahmen und Regelungen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wären auch die Auswirkungen der Reformen auf verschiedene rechtliche Kontrollinstitutionen (Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof, Rechnungshof, Volksanwaltschaft) zu beachten, die durch die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung betroffen sind. Um die genannten Ziele dennoch zu erreichen, müssen in jedem Fall bundesweit wirksame neue Möglichkeiten auf einfach- und verfassungsrechtlicher Ebene geschaffen werden, die diese einschneidenden Umstellungen im System der Verfassungsordnung in produktiver Weise auffangen können.

Konkrete Beispiele hierfür wären:

● Raumordnung und Grundverkehr:

Die länderweise unterschiedliche Regelung der Raumordnungs-, Flächenwidmungs- und Grundverkehrsangelegenheiten und die unterschiedlichen Planungsebenen vom Bund bis zu den Gemeinden führen zu Planungsunsicherheiten und einem erheblichen Koordinierungsbedarf. Hinzu kommt, daß im Regelfall der Grunderwerb genehmigungspflichtig – mitunter anzeigepflichtig – ist. Konflikte, die auf der Ebene der Raumplanung nicht ausgetragen wurden, werden in nachfolgende Verfahren verschleppt. Ein Teil der Nachbarschaftsprobleme in Genehmigungsverfahren wird durch derartige Planungsmängel verursacht.

Zu untersuchen wäre, inwieweit eine Konkurrenz zwischen den Regelungszielen der Grundverkehrsgesetze der Länder und dem Raumordnungsrecht in Verbindung mit dem Baurecht besteht bzw. inwieweit hier Überregulierungen gegeben sind. Ziel müßte es sein, Raumordnung und Flächenwidmung langfristig festzulegen und die nötige „Planungstreue“ sicherzustellen. Die Koordination der Planungsinstrumente sollte gewährleistet werden.

● Immissionsschutzrecht:

Die unterschiedlichen Anforderungen, Schutzziele und Verfahrensinstrumente verschiedener Gesetze (GewO, LRG-K, Bauordnungen und

Ölfeuerungs-gesetze der Länder) beeinträchtigen die Überschaubarkeit des Immissionsschutzes und führen zu einer unterschiedlichen Behandlung technisch vergleichbarer Anlagen. Erschwerend wirken sich auch die unterschiedlichen Grenzwerte sowie Kompetenzverteilungen aus.

Einheitliche gesetzliche Maßstäbe im Bereich des Immissionsschutzes mit wirkungsbezogenen Grenzwerten würden sowohl den Betrieben als auch der Verwaltung dienen. Daher sollten die gegenwärtigen Bemühungen zur Schaffung eines vorsorgeorientierten, umfassenden Immissionsschutzgesetzes vorgetrieben werden. Unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse sollen gleiche technische Anlagen möglichst gleichartig behandelt werden. Bei Reduktionsplänen sollte auf sämtliche Verursachergruppen Bezug genommen werden. Soweit es anerkannte in- und ausländische Richtlinien, Standards oder Normen gibt, sollten diese (auch kurzfristig) dem Immissionsschutzgesetz zugrundegelegt werden.

9.3 Wachstum des Regelungsumfanges

Der Umfang an Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien erschwert die Arbeit der Behörden und ist mit eine Ursache für die langwierigen und zeitaufwendigen Genehmigungsverfahren. Gleichzeitig führt mangelnde Transparenz der Regelungsinhalte bei den Antragstellern zwangsläufig zu Verfahrensverzögerungen.

Notwendig wäre daher eine Überprüfung des Gesetzes- und Regelungsvolumens mit der Zielsetzung der Neustrukturierung der bestehenden gesetzlichen Regelungen (Abbau von Mehrfachregelungen und Harmonisierung), wobei Prioritäten zu setzen sind. Gleichzeitig sind Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, sodaß Investitionsvorhaben nicht durch überlange Genehmigungsverfahren und die damit verbundenen Kosten gefährdet werden. Ferner sollten Gesetze und Vorhaben vor Beschlußfassung bzw. Erlassung nicht nur auf die Folgekosten für die Verwaltung, sondern auch in Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen für die Unternehmen geprüft werden. Eine Kosten/Nutzen-Rechnung bei den Rechtsunterworfenen und den Behörden sollte somit angestellt werden.

9.4 Verwaltung als Dienstleistungsanbieter

Das moderne Wirtschaftsleben und die zunehmende Komplexität der Gesellschaft erfordern flexible und effiziente Verwaltungsorganisationen. Die Beratung von Konsenswerbern im Planungsstadium und die ständige

Fühlungnahme mit diesen im Ablauf eines Verfahrens müssen in modernen Verwaltungen selbstverständlich sein. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, hat das Dienstleistungsdenken Eingang in die Verwaltung zu finden, welche sich auch als Serviceeinrichtung für Konsenswerber zu verstehen hat.

Durch systematische Personal- und Organisationsentwicklung sowie Nutzung von EDV-Möglichkeiten sollten in der Verwaltung weitere Optimierungspotentiale ausgeschöpft werden. Eine konstruktive Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung durch Neugestaltung von Aufbau- und Ablauforganisation (horizontale und vertikale Kompetenzverteilung), Verstärkung des Prinzips der Subsidiarität, Verkürzung und Beschleunigung der Dienstwege, Verfahrenskonzentration, Forcierung der Eigenverantwortung, Delegation von Entscheidungskompetenz, etc.) nach modernen Managementkriterien und Bottomup-Prinzip sowie der Einsatz modernster Informatikkonzepte sollten als Zielvorgabe in zukünftigen Konzepten enthalten sein.

Darüber hinaus ließen sich z. B. durch die Ausarbeitung benutzerfreundlicher Formulare und Standardisierung des Vorprüfverfahrens viele Verfahren erheblich beschleunigen und für alle Beteiligten vereinfachen. Auch „Verfahrenswegweiser“ (Anleitungen) könnten viele Probleme bereits im Vorfeld klären.

9.4.1 Personelle und technische Ausstattung

Wenn moderne Verwaltungsapparate im Sinne der Empfehlungen vermehrt als Dienstleistungserbringer eingesetzt werden sollen, sind dafür optimale Personalbesetzung (Anzahl und Qualifikation), Kapazitätsverteilung und eine moderne technische Ausstattung – z. B. zur Überwachung der gesetzlich vorgeschriebenen Emmissionsgrenzwerte durch zeitgemäße EDV-Anlagen – notwendig. Hierbei muß es u. a. zur Bereinigung des folgenden Umstandes kommen, der die momentane Situation zusätzlich verschärft: Die im Genehmigungsverfahren zentrale Bezirksverwaltungsbehörde ist (Ausnahme: Statutarstädte) organisatorisch eine Landesbehörde. Sie wird aber lediglich funktionell für die mittelbare Bundesverwaltung tätig. Da das Land nun für die sachliche, personelle und damit auch finanzielle Ausstattung dieser Behörden verantwortlich ist, jedoch keine materielle Entscheidungskompetenz hat, besteht in der Praxis kein Anreiz für besondere Initiativen der Länder, die Ausstattung der Behörden zu verbessern.

Damit die Beschäftigten in den Behörden den Anforderungen an eine moderne Verwaltungsorganisation gerecht werden können, ist die Aus- und Weiterbildung zu forcieren. Dies sollte sowohl die fachspezifische wie auch die persönliche Qualifikation (z. B. Arbeitstechniken) umfassen. Ferner müssen Informationssysteme (EDV) in der öffentlichen Ver-

waltung verstärkt ausgebaut werden, um die Leistungsfähigkeit und Effizienz in der Informationsverarbeitung steigern zu können. Gerade im Hinblick auf die zunehmende internationale Integration ist eine offene, leistungsstarke Verwaltung für die Attraktivität des Standortes unerlässlich. Die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausstattung der Behörden wären dahingehend zu überprüfen.

9.4.2 Produktivität und Verfahrensdauer

Aufgrund der Komplexität und der unterschiedlichen Erfordernisse bei individuellen Verfahren sind einheitliche Leistungs- und Produktivitätsnormen für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren nur schwer festlegbar. Darüber hinaus spielen organisatorische Defizite eine bedeutende Rolle. Nichtsdestotrotz sollten Richtwerte als Orientierungshilfen für Antragsteller sowie Behörden festgelegt werden. Für die Durchführung eines gewöhnlichen Verwaltungsverfahrens, etwa einer einfachen gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigung wäre – wie dies der Gesetzgeber mit § 73 AVG bereits 1950 getan und 1991 bestätigt hat – eine Frist von sechs Monaten als angemessen zu erachten. Mit Einsatz von Projektmanagement und standardisierten Planungsinstrumenten sollten für Verwaltungsverfahren Projektpläne, die zu Disziplin im Verfahren zwingen, erstellt werden. (Ein erster Schritt in diese Richtung wurde im UVP-Gesetz bereits unternommen).

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Verfahrenskonzentration bei Infrastrukturprojekten (Bahn, Straße, Kraftwerke). Ein wichtiger Schritt in Richtung Verfahrenskonzentration wäre die Installierung von sogenannten Projektverantwortlichen auf Behördenseite.

Zu untersuchen wäre die Verfahrensdauer auf allen Ebenen der Verwaltung (beispielsweise bei Betriebsanlagengenehmigungen) und regelmäßige Tätigkeitsberichte darüber (Anzahl, Dauer, Ablehnungsgründe) an die Gesetzgeber.

9.5 Verfahrensbeschleunigung

9.5.1 Behörde

Der große Erledigungsdruck bei erstinstanzlichen Verfahren führt teilweise zu mangelhafter Vorbereitung, was in Folge die Verfahrensdauer wesentlich verlängert. Zum Teil liegt die Ursache hierfür im geltenden Entlohnungssystem. Es bietet kaum Möglichkeiten zur Beeinflussung der persönlichen Karriere (Besoldungsreform), womit vielfach die

entsprechende Motivation fehlt, die Leistungen qualitativ und quantitativ zu optimieren. Dieser Umstand wirkt sich negativ auf die Verfahrensdauer aus. Um diese Entwicklung zu korrigieren, sind Möglichkeiten zur Beeinflussung der Karriere in der Verwaltung durch persönliche Leistung zu verbessern. Es ist auch anzustreben, die erste Instanz aufzuwerten (Qualifikation, Image, Entlohnung und andere Karriereanreize) und diese Tätigkeiten leistungsgerecht zu entlohnen.

9.5.2 Betriebe

Verfahrensverzögerungen werden jedoch auch in den Unternehmen verursacht. Hiefür können eine zurückhaltende Informationspolitik sowie nicht ausreichende Kenntnisse aufgrund von mangelnden betriebsinternen Fachleuten ausschlaggebend sein.

Auch auf Seiten des Betriebes sollten größtmögliche Bemühungen angestellt werden, das Behördenverfahren zu unterstützen und zu beschleunigen. Dienlich hiefür wäre eine gleichbleibend offene Informationspolitik gegenüber der Behörde sowie die Zurverfügungstellung von ausreichenden Unterlagen von hoher Qualität, die den Ansprüchen der Behörden entsprechen. Bei der Planung von Neuanlagen nach dem Stand der Technik und bei der Anpassung von Altanlagen an diesen (soweit erforderlich) sollten die Betriebe im Idealfall mit Ämtern und Behörden engen Kontakt pflegen. Ein möglicher Ansatz, um die Verfahrensabwicklung zu beschleunigen und reibungsloser zu gestalten, ist die Einbeziehung von professionellen Planern in die Projektvorbereitung, wie etwa Ziviltechniker und die Unterstützung von technischen Büros.

9.6 Verwaltungsoptimierung

Weitere Ursachen für Schwachstellen im Genehmigungsverfahren liegen in den teilweise widerstreitenden Zielen und Aufgabenstellungen bei der Vollziehung von verschiedenartigen Vorschriften durch Behörden derselben Gebietskörperschaften bei ein und demselben Projekt sowie unzureichende Vorbereitungen zwischen Genehmigungswerber und Behördenvertreter.

Generell sollten größere Transparenz und einfachere Abläufe im Verfahren angestrebt werden. Daher ist es erforderlich, Zielkonflikte bei der Vollziehung verschiedener Materien durch ein und dieselbe Behörde aufzuzeigen und zu harmonisieren. Bei bestehenden Regelungen, die Zielkonflikte zwischen den Behörden beinhalten, ist von diesen ein Konsens zu finden. Bei Neuregelungen oder Änderungen von materiellen und formellen Vorschriften ist eine Regelung zu finden, die einen

raschen Interessensausgleich ermöglicht. Darüber hinaus kann die qualitative Neustrukturierung bestehender Regelungen nur dann dauerhaft gelingen, wenn für alle Beteiligten Anreize geschaffen werden, die es lukrativ erscheinen lassen, Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung auszuarbeiten. Diese sollten auf ihre Umsetzbarkeit hin auch geprüft werden.

Auch sollten Anreize für vorbereitende Gespräche zwischen Antragsteller und Behörde geschaffen werden. Denkbar wäre hierbei, daß vorbereitete Projekte von der Behörde rascher abgewickelt werden. Eine Vorbesprechung des Projektes mit technischen Büros, Ziviltechnikern, Baumeistern oder ähnlichen Sachverständigen sollte der Besprechung mit der Behörde gleichgestellt werden. Zusätzlich zur Beteiligung von nichtbehördlichen Fachleuten an diesen Vorberatungsverfahren müssen bei den Behörden Anlaufstellen für die koordinierte Beratung für Ansiedlungs- bzw. Anlagengenehmigungsverfahren geschaffen werden.

Projektmanagement als moderne Form der Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden und Antragstellern sollte in der Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung Eingang finden.

9.7 Sachverständige

Besonders im Anlagenrecht sind häufig komplexe technische Fragen zu lösen. Hierbei kann es zu grundsätzlichen Schwierigkeiten kommen, da es zumeist erforderlich ist, daß sich verschiedene (technische und medizinische) Amtssachverständige koordinieren und die eigentlichen Behördenvertreter (Juristen) eng mit Amtssachverständigen zusammenarbeiten, was aufgrund der unterschiedlichen Zugänge zu Kommunikationsproblemen führen kann. Zum anderen kann dem Engpaß bzw dem Mangel an spezialisierten Amtssachverständigen nach den geltenden gesetzlichen Regelungen durch die Bestellung von „Privatsachverständigen“ nicht im wünschenswerten Ausmaß abgeholfen werden. Da außerdem von der Behörde nur natürliche Personen als Sachverständige herangezogen werden können, gestaltet sich gerade bei komplexen Begutachtungsthemen (z. B. Prüfung von Sicherheitsanalysen) die Bestellung nichtamtlicher Sachverständiger sehr mühsam.

Zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation sollten Lösungen des Amtssachverständigenproblems angestrebt werden. Hier bietet sich die Möglichkeit der Beiziehung von privaten Amtssachverständigen nach Wahl der Behörde an. Durch Kosten- /Nutzenanalyse sollen Varianten geprüft werden, wie z. B. Ausgliederungen (von Teilbereichen) des amtlichen Sachverständigenwesens, Aufwertungen der hauptamtlichen Amtssachverständigen und Überprüfung der Unvereinbarkeit mit anderen Tätigkeiten.

9.8 Neuanlagen/Altanlagen

Während die Gewerbeordnung bei Neuanlagen z. B. den strengsten Luftreinhaltestandard, nämlich die Begrenzung der Emissionen nach dem Stand der Technik, fordert, können bei Altanlagen nachträgliche Auflagen oder die Vorlage entsprechender Projekte bei Verletzung der Schutzinteressen nach § 74 Abs. 2 GewO im Rahmen der Verhältnismäßigkeit vorgeschrieben werden. Dies führt bei der Errichtung von Neuanlagen häufig zu einem sehr strengen Beurteilungsmaßstab, während Altanlagen, die mitunter größere Umwelt- und Nachbarprobleme hervorrufen, großzügiger behandelt werden. Diese Diskrepanz der Unterscheidung zwischen Alt- und Neuanlagen ist derzeit etwas gemildert, da für einige wenige Branchen Verordnungen gemäß § 82 GewO erlassen sind oder demnächst erlassen werden, die sowohl für Alt- als auch für Neuanlagen strenge Emissionswerte vorschreiben.

Die meisten Erweiterungen bestehender Anlagen und selbst die Errichtung technisch eigenständiger Anlagen an einem bestehenden Standort gelten rechtlich als genehmigungspflichtige Änderungen. Im Rahmen solcher Änderungsgenehmigungen wird vielfach eine Sanierung der vorhandenen Altanlagen vorgeschrieben. Weitere Unterschiede ergeben sich daraus, daß bei Neuanlagen die Möglichkeit einer Verfahrenskonzentration besteht, während die laufende Kontrolle von Altanlagen sowie erforderlichenfalls deren Sanierung von den verschiedenen, ursprünglich zuständigen Genehmigungs- bzw. Bewilligungsbehörden meist ohne Koordination wahrgenommen wird.

Um Schwierigkeiten der Betriebe bei der Genehmigung von Änderungen und Ausweitungen (Betriebs Erweiterungen) vorzubeugen, sollten bei bestehenden Anlagen die kontinuierlichen Anpassungsmaßnahmen in Bezug auf Umweltauflagen im erforderlichen und wirtschaftlich vertretbaren Ausmaß vorgenommen werden. Für diesen Prozeß sind allerdings realistische Rahmenbedingungen gegebenenfalls mit Übergangsregeln notwendig. Der Grundsatz der Verfahrenskonzentration und -koordination hat auch bei Altanlagen zu gelten, wobei auch dabei eine Erhöhung der Planungssicherheit von besonderer Bedeutung ist.

9.9 Nachbarrechte und Bürgerbeteiligung

Das veränderte Umweltbewußtsein und die Tatsache, daß ursprünglich nur betrieblich genutzte Flächen immer mehr von Wohnbauten umgeben werden, führen bei geplanten Betriebsansiedlungen und -erweiterungen häufig zu Konflikten zwischen Unternehmen und Nachbarn. Während Anrainer ihre Gesundheit und Lebensqualität erhalten möchten oder den Wert ihrer Liegenschaft absichern wollen, sind Unternehmen an einer raschen Umsetzung ihrer Pläne zur Änderung oder Neuerrichtung von

Betriebsanlagen interessiert. Auch die geltende Gesetzeslage verschärft in manchen Punkten dieses Problem. So zwingt z. B. die GewO in der mündlichen Verhandlung begründete Einwendungen zu erheben, um nicht seiner Parteienrechte verlustig zu gehen, da die betroffenen Nachbarn kein Antragsrecht auf Einleitung eines Sanierungsverfahrens (§ 79 GewO) oder auf einstweilige Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen (§ 360 GewO) haben. Gleichzeitig fehlen gesetzliche Vorschriften, um eine faire Ausübung von Nachbarrechten zu gewährleisten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Unternehmen in Betriebsanlagenverfahren – allein schon wegen der drohenden Verzögerung des Vorhabens – ein hohes finanzielles Risiko zu tragen haben.

Das verwaltungsrechtliche Nachbarrecht wäre daher auf der einen Seite durch die Zulassung von Antragstellungen der Nachbarn zu verbessern. Andererseits müssen wirksame Maßnahmen getroffen werden, um eine faire Ausübung dieser Nachbarrechte zu gewährleisten. Die geltenden Mißbrauchsvorschriften haben sich nach Erfahrungen der Praxis vielfach nicht bewährt (siehe dazu Rummel, P.: Wettbewerb durch Umweltschutz? Überlegungen zum Mißbrauch objektiver öffentlicher Rechte, Österreichische Richterzeitung, 1992, Heft 3, Seite 34 ff). Neben diesen gesetzlichen Maßnahmen wäre auch eine offene Informationspolitik und die Schaffung eines echtnachbarschaftlichen Verhältnisses zur Bewältigung dieser Probleme wichtig.

9.10 Verfahrenskonzentration

9.10.1 Genehmigungsverfahren

Für eine „durchschnittliche“ Betriebsanlage sind in der Regel eine Baubewilligung, eine gewerbebehördliche Betriebsanlagengenehmigung und meist auch eine wasserrechtliche Bewilligung erforderlich. Günstige Voraussetzungen für die Konzentration von Bau- und Gewerbeverfahren bestehen in den Statutarstädten, wo der Magistrat sowohl Baubehörde 1. Instanz als auch für die Durchführung des gewerberechtl. Verfahrens zuständiges Organ ist. Die Erteilung von Baubewilligungen durch die Bürgermeister in den übrigen Gemeinden ist bei gewerblichen Betriebsanlagen nicht selten problematisch, da das Verfahren und die behördliche Entscheidung nicht selten von lokalpolitischen Überlegungen gelenkt werden. Einer Verfahrenskonzentration mit dem Gewerbeverfahren steht häufig entgegen, daß die als Gewerbebehörde 1. Instanz zuständigen Bezirkshauptmannschaften Landesbehörden sind und auf Landesebene wieder andere politische Interessen vertreten werden. Von der Möglichkeit, das Bauverfahren „nach oben“ zu delegieren, werden die Bürgermeister selten Gebrauch machen, da sie hierbei Macht einbüßen könnten.

Gerade umgekehrt zur Konzentration von Bau- und Gewerbeverfah-

ren verhält es sich bei der Verfahrenskonzentration zwischen gewerbebehördlicher Betriebsanlagengenehmigung und wasserrechtlicher Bewilligung. Da für letztere meist der Landeshauptmann zuständig ist, wurde ihm mit der Gewerbeordnungsnovelle 1992 für solche Fälle auch die erstinstanzliche gewerbebehördliche Zuständigkeit übertragen. Aus politischen und organisatorischen Gründen (Trennung von Wasserrechts- und Gewerbebehörden bzw. der dazugehörigen Ressorts) wird auch dieser Ansatz zur Verfahrenskonzentration wenig zum Tragen kommen. Anlagenerrichtung und Abwasserbeseitigung werden auch in Zukunft häufig in formal getrennten Verfahren von verschiedenen Behörden behandelt werden.

Bedenkt man, daß das Bauverfahren bei der Errichtung von gewerblichindustriellen Anlagen meist nur ein Nebenverfahren des gewerbebehördlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens ist, sollte die Delegation des Bauverfahrens an die Gewerbebehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) den Regelfall darstellen. Außerhalb der Statutarstädte sollten die gegebenen Voraussetzungen für eine Verfahrenskonzentration genutzt werden, da sowohl die Gewerbebehörden 1. Instanz (Bezirkshauptmannschaften) als auch die Wasserrechtsbehörden Landesbehörden sind. Verfahrenskonzentration sollte grundsätzlich nicht nur eine Konzentration der erstinstanzlichen Entscheidungen bedeuten, sondern den Instanzenzug mitumfassen. Ein Stück in diese Richtung ist der Gesetzgeber etwa bei der Gestaltung der Verfahrenskonzentration im § 29 AWG gegangen. Das Beispiel des UVP-Verfahrens sollte als Modell genau beobachtet werden und kann bei gegebenem Erfolg auf andere Verfahrensarten übertragen werden. In Bereichen, wo Verfahrenskonzentration kurzfristig nicht oder nur sehr schwer umzusetzen ist, sollte mehr Gewicht auf die Verfahrenskoordination gelegt werden.

9.10.2 Kontrolle

Während im Genehmigungsverfahren bereits vereinzelt Verfahren konzentriert abgewickelt werden, fehlt eine derartige Konzentration gänzlich bei der Überwachung genehmigter Anlagen.

Bei der behördlichen Kontrolle von Betriebsanlagen wäre auf eine bessere Koordinierung Wert zu legen, wobei alle grundsätzlichen Erwägungen zur Verfahrenskonzentration auch hier gelten. Auch im Bereich der Kontrolle sollte die Ausgliederung derartiger Aufgaben an Private ermöglicht werden. In der Folge ist anzustreben, daß Kontrollmaßnahmen von Fachleuten – wie z. B. technischen Büros oder Ziviltechnikern –, die vom Unternehmen selbst ausgewählt werden, durchgeführt werden und der Behörde nur mehr die stichprobenweise Kontrolle dieser Überprüfungen zukommt. Ansätze in diese Richtung sind bereits in Bestimmungen des § 82b GewO und § 7 LRG-K enthalten.

10. REGIONALE ASPEKTE

10.1 Neue Rahmenbedingungen

10.1.1 Westeuropäische Integration und Ostöffnung

Die veränderten ökonomischen wie auch politischen Rahmenbedingungen (westeuropäische Integration, Ostöffnung) führen zu einer neuen Ausgangsposition für regionalpolitische Maßnahmen.

Diese Entwicklungen lassen eine neue Regional- bzw. Raumstruktur Europas und damit auch Österreichs entstehen, deren konkrete Ausformung derzeit heftig diskutiert wird. Grundsätzlich kommen mehrere EU-weit durchgeführte Studien zu dem Schluß, daß die wirtschaftliche Integration eher zu einer Verschärfung und nicht zu einer Nivellierung regionaler Disparitäten führen wird. Dieser müßte durch einen verstärkten Einsatz von Mitteln aus der EU-Regional- und Strukturförderung begegnet werden.

10.1.2 Allgemeine regionalpolitische Grundsätze aufgrund der neuen Rahmenbedingungen

10.1.2.1 Ganzheitliche Politik

Insgesamt sollte eine Abstimmung bzw. Verknüpfung (im Sinne eines konzertierten Mitteleinsatzes) der Regionalpolitik mit der Technologie- und Strukturpolitik, der Agrar- sowie der Umweltpolitik mit dem Ziel einer „nachhaltigen Regionalentwicklung“ erfolgen. Diese sollte nicht nur rein unternehmensbezogen sein, sondern auch auf Stärkung und Unterstützung regionaler Eigeninitiativen der Akteure vor Ort abzielen (Ausbau endogener Regionalentwicklung). Positive Effekte lassen sich wohl kaum einem einzelnen Instrument zurechnen, da die Erneuerung und Stärkung von Regionen zumeist durch das Zusammenwirken vieler Maßnahmen und Initiativen über einen langen Zeitraum erfolgt. Wobei die Abschwächung der „passiven Sanierung“ (d. h. Abwanderung, Bevölkerungsschwund, Dauerkrise) in einer Region schon einen bedeutsamen Erfolg darstellen kann.

Im Zuge solcher Veränderungen kommt auch der Bewußtseins- und Verhaltenssphäre besondere Relevanz zu. Dabei kann es durchaus auch zu strukturellen Unverträglichkeiten zwischen den neuen Entwicklungen und den traditionell dominanten Unternehmungen sowie den ihnen verbundenen politisch administrativen Akteuren kommen. Das Neue wird dann nicht selten als bedrohliche Konkurrenz oder als irrelevanter Beitrag zur Problembewältigung gesehen. Die großen Chancen interaktiver und synergetischer Effekte aus beiden wirtschaftlichen Segmenten, wer-

den oftmals nicht oder nur mit großem Zeitverlust erkannt. Ein regionaler Erneuerungsprozeß bedarf auch bei günstigsten Ausgangsbedingungen der Bereitschaft zu Experiment, Risiko und Ausdauer bei den maßgeblichen Akteuren. Industriellgewerbliche Branchendominanz, welche sich manchmal über hunderte Jahre hinweg entwickelte, kann nicht kurzfristig von einer vielfältigeren Wirtschaftsstruktur abgelöst werden. Eine „organische“ Erneuerung ausgehend von tradierten Erfahrungen, Qualifikationen und damit Stärken einer Region, kann tiefe Strukturbrüche und die Entstehung großer Industriefriedhöfe vermeiden helfen.

10.1.2.2 Infrastrukturelle Anforderungen

Die Einengung des Spielraums für eine auf Unternehmensförderung abzielende Regionalpolitik läßt eine verstärkt auf Infrastrukturaufbau (im materiellen und immateriellen Bereich) abzielende Politik der Standortqualitätsverbesserung als geeignete Strategie erscheinen, wobei neben der technischen Infrastruktur (insbesondere Telekommunikation, höchstrangige Verkehrsträger, Energie, Ver- und Entsorgung) auch vermehrt „humankapitalorientierte Infrastruktur“ (z. B. spezialisierte Weiterbildungseinrichtungen) sowie technologie- und industriepolitische Infrastruktureinrichtungen (wie ua Technologie- bzw Innovationszentren, Technologietransferstellen und insbesondere die Förderung der Vernetzung der Einrichtungen untereinander etc.) zum Einsatz kommen sollten.

10.1.2.3 Clusterorientierung der Betriebsansiedlungsaktivität

Gleichzeitig sollte die Betriebsansiedlungsaktivität auf strategische Kernbereiche (Cluster) fokussiert werden, in denen angenommen werden kann, daß österreichische Regionen Wettbewerbsvorteile (z. B. spezifisches Knowhow, vorhandene Zulieferer bzw. Abnehmer, avancierte Nachfrage etc.) besitzen. Dadurch ist es möglich, auf bereits vorhandene industrielle Cluster (bzw potentiell vorhandene) aufzubauen und deren Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu verbessern. Im günstigsten Fall könnten sogenannte „new industrial districts“ entstehen, die sich durch eine enge Kooperation der einzelnen Unternehmen und durch dynamische Regionalentwicklung auszeichnen.

10.1.2.4 Grenzüberschreitende Kooperation

Im Zuge des EU-Beitritts wäre das Potential der grenzüberschreitenden Kooperation wesentlich stärker auszuschöpfen, wie z. B. mit Hilfe grenzüberschreitender Wirtschaftsparks. Dies auch schon deshalb, weil die EU spezielle Förderungsmittel für solche Zwecke vorsieht, die sie

nicht an den Status einer Förderregion bindet. Mit der vom Rat am 19. 7. 1993 beschlossenen Reform der Strukturfonds wurde auch eine Weiterführung der INTERREG-Initiative beschlossen (INTERREG 2). Dabei soll auch eine Budgetlinie für die Finanzierung von Maßnahmen in außerhalb der Union liegenden Grenzgebieten kommen. Das bedeutet etwa für Österreich, daß bei Einrichtung einer solchen Budgetlinie im Rahmen von Zusammenarbeitsprojekten mit Regionen in den osteuropäischen Anrainerstaaten auch Maßnahmen gefördert werden könnten, die in diesen Regionen wirksam werden.

In Österreich gibt es Bemühungen, vorbereitend auf eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt mit den angrenzenden Regionen der EU- und Nicht-EU-Staaten sogenannte EUREGIOS zu bilden. Diese EUREGIOS stehen erst am Anfang ihrer Entwicklung, sodaß über ihre Erfolge noch keine Aussage gemacht werden kann. Etwaige Vorhaben oder administrative Einrichtungen (Vereine) im Rahmen dieser Initiative sind unbedingt mit den geschaffenen Organen zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik (nach einem etwaigen EU-Beitritt), sowie mit den bereits bestehenden regionalen Koordinationsstellen in Einklang zu bringen. Es wäre nicht sinnvoll, für dieselbe Region verschiedene Konzepte zu entwickeln und unterschiedliche Strukturen aufzubauen.

Die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnte durch die Überwindung von Randlagen krisenhafter Regionen und unter der Voraussetzung erweiterter öffentlicher Initiativen sowie erhöhter Förderungsmittel auch einen beschäftigungspolitischen Beitrag leisten. Kommunale Austausch-, Zusammenarbeits- und Hilfsprojekte in osteuropäischen Staaten, würden langfristig auch Bedingungen für künftige wirtschaftliche Austauschbeziehungen schaffen.

10.1.2.5 Entwicklung strategischer, regionalpolitischer Perspektiven

Im Falle eines EU-Beitritts werden stärkere Anreize bestehen, strategische Perspektiven für regionale Ökonomien zu entwickeln und auch systematisch umzusetzen. Dafür wird es mehrere Gründe geben:

Durch die Beihilfen- und Wettbewerbskontrolle der EU wird es zur regionalen Konzentration eines Teiles der Förderungsmittel auf die wirklich bedürftigen Regionen kommen. Denn außerhalb der anerkannten Fördergebiete bestehen eingeschränktere Möglichkeiten genereller Wirtschaftsförderung. Diese Restriktionen gelten in geringerem Ausmaß für Beihilfen im Bereich von Forschung und Entwicklung, Umweltsanierung und Qualifikation.

Weiters wird ein Teil der finanziellen Rückflüsse aus dem EU-Haushalt von der Erfüllung verschiedener Bedingungen abhängig gemacht. Eine dieser Bedingungen ist die Erstellung regionaler Entwicklungskon-

zepte, die von der EU-Kommission anerkannt werden müssen. Die Evaluierung der Maßnahmen auf der Basis der „gemeinschaftlichen Förderkonzepte“ ist weitere Voraussetzung für die Akzeptanz von Fördergebieten und -maßnahmen. Je mehr die bisherige nationale durch eine europäische Wirtschafts- und Rechtseinheit abgelöst wird, umso mehr sollten die Bundesländer und Regionen Freiraum für interregionale europäische Kooperationen erhalten.

10.2 Entwicklungsperspektiven für verschiedene Regionen

10.2.1 Konsequenzen der neuen Rahmenbedingungen

Die im Zusammenhang mit Westintegration und Ostöffnung vieldiskutierte Sandwichposition Österreichs trifft selbstverständlich auch – und in ihrer Intensität in unterschiedlichem Ausmaß – auf die verschiedenen Teilregionen Österreichs zu. Betrachtet man den Ausgangspunkt und die Entwicklung der österreichischen Problemlagen im Laufe der achtziger Jahre, zeigen sich ausgeprägte regionstypenspezifische Unterschiede.

10.2.1.1 Entwicklungsschwache ländliche Gebiete

Die entwicklungsschwachen ländlichen Gebiete haben den größten Entwicklungsrückstand. Besonders in den Ostgrenzgebieten Niederösterreichs, des Burgenlands und der Steiermark lag und liegt das Niveau der wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich unter jenem der Ballungsgebiete. Zudem gerieten diese Gebiete im Laufe der achtziger Jahre – nachdem sie bis zur Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre Ziel einer (arbeitskostenorientierten) Dezentralisierung der Industrie waren – aufgrund der „neuen internationalen Arbeitsteilung“ unter Druck. Ebenso konnten die ungünstigen demographischen Entwicklungen (Abwanderung und dadurch bedingte Überalterung) nicht gestoppt werden. Neben den Ostgrenzgebieten weisen die inneralpinen Berggebiete durch die allgemein ungünstigen Erwerbsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie durch Entwicklungsrückstände im Fremdenverkehr eine angespannte regionale Problemsituation auf. Allerdings läßt sich zumindest für Teile dieses Problemtyps in den achtziger Jahren eine durchaus positiv verlaufende Regionalentwicklung beobachten.

Der angestrebte EU-Beitritt und das GATT stellen die österreichische Land- und Ernährungswirtschaft vor schwierige Probleme. Die heute schon bestehenden Strukturprobleme werden durch die neuen Rahmenbedingungen in Zukunft verstärkt werden. Dies wird Konsequenzen für die ländlichen Gebiete nach sich ziehen. Es wird teilweise zu Betriebskonzentrationen und teilweise zu neuen Erwerbskombinationen kommen müssen, um die Probleme zu meistern.

10.2.1.2 Alte Industriegebiete

Im Zuge der krisenhaften Wirtschaftsentwicklungen ab Mitte der siebziger Jahre bildete sich auch in Österreich der Problemtypus „alte Industriegebiete“ heraus. Besonders betroffen sind die traditionsreichen Industrieregionen der Obersteiermark (Mur-Mürz-Furche) und des südlichen Niederösterreichs (besonders Bezirk Neunkirchen, Gölsen-Triesting-Tal) sowie der Raum St. Pölten-Traisental. Gemein ist jenen Regionen meist eine Industriestruktur mit Schwerpunkt im Bereich der Grundstoff- bzw. grundstoffnahen Produktion verbunden mit zum Teil ausgeprägter großbetrieblicher Dominanz und Außenabhängigkeit.

Die alten Industriegebiete geraten (besonders stark) in eine „Sandwichposition“ zwischen Westintegration und Ostöffnung. Die Westintegration wird zu einer Restrukturierung der europäischen Grundstoffindustrie bzw. zu einer Bereinigung des Überangebotes führen, wovon auch die österreichischen Standorte betroffen sein werden. Gleichzeitig werden die osteuropäischen Länder gerade im Grundstoff- bzw. in grundstoffnahen Sektoren an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.

10.2.1.3 Ballungszentren

Die Stadtregionen weisen im Vergleich zu den oben genannten Problemtypen keine derart gravierende Problemsituation auf, wenn auch einige Ballungszentren (insbesondere Wien) von einer rückläufigen Industrieentwicklung geprägt sind, welche jedoch zum Teil von einer günstigen Entwicklung des Dienstleistungssektors aufgefangen werden kann.

Für die Ballungszentren (insbesondere die Region Wien) stellt sich die Frage, welche Rolle ihnen im zukünftigen Städtesystem Mitteleuropas zukommt. Vor allem für Wien reichen die potentiellen Optionen von einem bloßen regionalen Zentrum bis hin zu einer „Mittlerrolle“ im Transformationsprozeß der östlichen Ökonomien.

10.2.2 Regionalpolitische Maßnahmen in den verschiedenen Regionen

10.2.2.1 Gemeinsame Maßnahmen für entwicklungsschwache, altindustrielle und periphere Gebiete

Trotz unbestrittener Erfolge bei der Stärkung des endogenen Potentials im ländlichen Raum, durch Dorferneuerung, Kultur- und Gesundheitstourismus (z. B. Waldviertel, Oststeiermark und Burgenland), Förderung der Erweiterung und Neugründung von Klein- und Mittelbetrieben, des Technologie- und Organisationstransfers mit Hilfe von Regio-

nalberatungsstellen des Bundes und der Länder sowie von Technologietransfer-, Gründer- und Innovationszentren, gibt es in einer Reihe von Regionen immer noch deutliche Schwächen im industriellgewerblichen Bereich. Die Einrichtung von Wirtschaftsparks in altindustriellen und peripheren Gebieten kann dazu beitragen, die Entwicklungsbedingungen von Klein- und Mittelbetrieben zu unterstützen. Die Schwächen in der technischen Ausstattung, bei der Forschung und Entwicklung, im Marketing, in der Betriebsorganisation, bei der Personalentwicklung, in den Außenbeziehungen durch zwischenbetriebliche Kooperationen können mit Hilfe solcher Institutionen reduziert werden. Daneben ist die Kooperation zwischen Wirtschaft und Bildungseinrichtungen weiter auszubauen.

10.2.2.2 Maßnahmen für entwicklungsschwache ländliche Regionen

Infrastrukturelle Maßnahmen:

Eine endogene Entwicklung von Regionen abseits von Ballungszentren setzt eine entsprechend zeitgemäße und bedürfnisgerechte Infrastruktur im materiellen und immateriellen Bereich (regionale Zentren, Dorferneuerung) voraus.

Der Ausbau des übergeordneten Verkehrsnetzes zu Bewältigung der Transitproblematik sollte auch regional befruchtende Effekte, unter anderem auch in peripheren Gebieten haben, die einer Verstärkung der Randlage entgegenwirken.

Zur Aufrechterhaltung sowie zu einer effizienten und zukunftsweisen Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur in peripheren entwicklungsschwachen Regionen sind auch lokale und private Interessenten heranzuziehen. Dazu gehört auch die Erschließung der ländlichen Gebiete mit modernen Telekommunikationseinrichtungen und die Schaffung einer beschäftigungsfördernden Infrastruktur (z. B. Kinderbetreuung).

Schaffung von Erwerbskombinationen im agrarischen Bereich:

Im agrarischen Bereich wird es in Zukunft nötig werden, Möglichkeiten zur Erwerbskombination für die agrarische Bevölkerung zu schaffen bzw. zu verbessern, um Regionen mit rückständigem/rückläufigem Entwicklungsniveau zu entwickeln bzw. zu stabilisieren. Solche Erwerbskombinationen könnten durch Produktionspartnerschaften in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft/Fremdenverkehr und Agrarwirtschaft/Verarbeitungssektor entstehen. Neben einer vertikalen Vertiefung der agrarischen Produktion kann eine Verbreiterung der Produktpalette (Energie, Rohstoffe und Dienstleistungen) angestrebt werden. Zur Aufrechterhaltung der agrarischen Produktion erscheint eine Verknüpfung mit dem gewerblichen Umfeld notwendig.

Tourismus:

Die Rahmenbedingungen der österreichischen Tourismuswirtschaft haben sich in letzter Zeit verschlechtert. Auf der Angebotsseite sind die Ursachen dafür wirtschaftlicher, ökologischer und gesellschaftlicher (Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung) Natur. Auf der Nachfrageseite ist für die Zukunft nur noch mit bescheidenen Wachstumsraten zu rechnen. Gleichzeitig sind die Schwächen im österreichischen Angebot – große Zahl qualitätsschwacher, wenig spezialisierter, sehr kleiner und nicht professionell geführter Betriebe – evident. Alle diese Faktoren gemeinsam werden in Zukunft zu einer Strukturbereinigung führen.

Der zukunftsträchtigste Weg für die österreichische Tourismuswirtschaft ist im Qualitätstourismus zu suchen. Als Ziel über die Jahrtausendwende hinaus muß eine nachhaltige, qualitative Weiterentwicklung angestrebt werden. Dazu gehören die Verbesserung der zeitlichen und örtlichen Verteilung der Nachfrage (Entzerrung, Auslastungssteigerung), Festlegung der Ausbaugrenzen auf Orts- und Regionsebene mittels Tourismusleitbildern und darauf abgestimmter Tourismusförderung, generelle Qualitätsanhebung und Qualitätssicherung, Upgrading des Österreich-Images oder auch die Erhöhung der Wertschöpfung pro Bett.

Eine kooperative Tourismusentwicklung über die Grenze hinweg unter schonender Nutzung eines relativ unzerstörten Naturraumpotentials z. B. im Waldviertel, im Mühlviertel, im Böhmerwald und im Bereich des Neusiedlersees bietet sich als besondere Chance an. Der rasch zunehmende Freizeitsport- und Gesundheitstourismus bietet diesen Regionen neue Möglichkeiten.

Integrierter Alpenschutz:

Dem Alpenraum kommt in der europäischen Raumordnungspolitik eine hohe Priorität zu: Die gerade auf den Alpenraum konzentrierten und wachsenden Raumansprüche, die räumliche Konzentration von Nutzungskonflikten (z. B. zwischen Erholung und Transit), die Gleichzeitigkeit von mehreren überregionalen und gesamteuropäischen Funktionen, die kleinräumige wirtschaftliche und kulturelle Differenzierung, die ökologische Sensibilität des Naturraums und seine Abhängigkeit von einer land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Unterbewertung der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft) nicht lebensfähig ist.

Für den Alpenraum ist im Rahmen der EU eine bisher noch nicht entwickelte eigene strategische Kategorie zu bilden. Dies in der Union durchzusetzen, wird eine der Hauptaufgaben für eine „Europaraumordnungspolitik“ Österreichs sein.

Innerösterreichisch ergeben sich damit schon jetzt höchste Anforder-

rungen, um die bodennutzungsorientierten Reformansätze in der Regionalplanung der Länder, die beabsichtigten und in Gang befindlichen Reformen der Tourismusförderung und die agrarische Regionalförderung zu Synergiewirkungen im Sinne der Alpenschutzkonvention zu bringen. Die innerstaatliche Bewältigung dieser Aufgaben wird die Voraussetzung für ihre Akzeptanz und Unterstützung seitens der EU sein.

10.2.2.3 Maßnahmen für alte Industriegebiete

In alten Industriegebieten ist die Förderung von Forschung und Entwicklung besonders wichtig. Gleichzeitig ist das Angebot industrienaher Dienstleistungen (aktive Dienstleistungspolitik) auszubauen. Weiters sind Einrichtungen zu schaffen, die die Bereitschaft zur Veränderung in der Region fördern sollen. Dabei sollte auf eine Steigerung des Entwicklungspotentials der Bevölkerung (neue Technologien und Organisationsformen) besonderer Wert gelegt werden.

Wichtig werden auch erweiterte Möglichkeiten für die Förderung des Technologietransfers und der Infrastrukturnetze (Verkehr, Informationstechnologie).

Dienstleistungspolitische Maßnahmen:

Für ansiedlungsinteressierte Unternehmen ist eine an modernen Managementmethoden orientierte zentrale Anlaufstelle erforderlich, die ein effizientes und umfassendes Service aus einer Hand bietet. Die Schwerpunkte der Servicepalette liegen neben der Koordinationsfunktion in folgenden Bereichen:

- Erarbeitung individueller Standortvorschläge im Einklang mit den spezifischen Anforderungen des Unternehmens.
- Beschaffung entscheidungsrelevanter Daten über bestimmte Mikrostandorte, wie z. B. über Lohnhöhe, Energiepreise, Infrastruktur oder Nähe zu Forschungseinrichtungen.
- Beratung über staatliche Finanzierungshilfen.
- Kontaktvermittlung zu Fachbehörden, Kommunen, Interessenvertretungen.
- Unterstützung bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren.
- Beratung bei Internationalisierung.
- Gestaltung wirtschaftsfreundlicher und leistungsfördernder Rahmenbedingungen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen:

Die Kombination und Integration von regionalwirtschaftlichen Aktivitäten mit Initiativen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, sind wegen ihrer synergetischen Effekte besonders wichtig. Besonders zu betonen sind präventive Maßnahmen, die ergriffen werden, um Arbeitslosigkeit zu verhindern. Solche präventiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden durch die neuen EU-Strukturfondsregelungen auch in der EU zum Ziel erhoben. Die betrieblichen und regionalen Arbeitsstiftungen können einen bedeutenden Beitrag zur Anpassung des Qualifikationsprofils einer Region an neue Bedürfnisse des Arbeitsmarktes leisten. Sie sind wichtige Instrumente zur Lösung lokaler Arbeitsmarktprobleme, die durch das Zusammenwirken von Bund (Arbeitsmarktverwaltung), Ländern, Gemeinden, Unternehmensleitungen, Betriebsräten sowie den örtlichen Wirtschaftspartnern und den betroffenen Arbeitslosen realisiert wurden.

10.2.2.4 Maßnahmen für Ballungszentren

Infrastrukturelle Maßnahmen:

Verkehrsprobleme werden zunehmend zu einem zentralen Engpaß für die Entwicklung von Ballungszentren. Besonderes Augenmerk wird auf eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrssystems (Nahverkehrsbe- reich, Anschluß an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz) als Alternative zum Individualverkehr zu richten sein.

Die zu erwartenden wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen werden überwiegend die Ballungsräume weiter wachsen lassen. Damit werden aber auch die Ordnungsprobleme in diesen Räumen in Hinsicht auf Ökologie und Verkehr weiter zunehmen. Die künftige Politik mußte deshalb darauf ausgerichtet sein, eine polyzentrische Raumstruktur zu stärken, wobei neben den bestehenden Metropolen mit internationalem und europäischem Charakter insbesondere ein „Netzwerk europäischer Räume“ entstehen muß. Die Vernetzung ist durch europa- dimensionierte Infrastrukturverbindungen herzustellen (Schiene, Straße). Diese Vernetzung muß für die jeweilige Region durch ein inneres „lokales“ Netz der Zuführung zu den übergeordneten Anschlüssen gestärkt werden.

Der hohe Standard an Ausbildungs- und Forschungskapazitäten in den österreichischen Städten bzw Ballungszentren sollte bewußt und intensiv für die Wirtschaft nutzbar gemacht werden. In der Theorie findet man in Ballungszentren hohe unternehmerische Innovationsaktivitäten vor. Jüngste empirische Ergebnisse zeigen jedoch, daß z. B. Wien seine Rolle als „urban incubator“ nicht in ausreichendem Maße erfüllt. Zur

Verbesserung des Transfers wissenschaftlicher Ergebnisse in die Wirtschaft können Technologieparks, Innovationszentren und ähnliche innovations- und technologiepolitische Einrichtungen beitragen.

Errichtung von Dienstleistungszentren:

Zur Unterstützung der Wirtschaft sollten Wirtschafts-Service-Zentren eingerichtet werden, die die bisherigen Aufgaben des jeweiligen Amtes für Wirtschaftsförderung übernehmen und zusätzlich Verfahrenshilfen, Kontaktpflege, Service und Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, Führung einer Wirtschafts-Datei, Projektmanagement-Unterstützung und Grundstücksbeschaffung als ihre Aufgaben betrachten.

Die Entwicklung der Ballungszentren wird auf Flächenerschließungen für wertschöpfungsintensive Dienstleistungen zu konzentrieren sein, wie z. B. Wissenschafts-, Media- und Gewerbeparks und Konferenz- und Logistikzentren. Produktionsstätten mit ballungszentrumsverträglichen Technologien sollen forciert werden.

Förderung der interregionalen und interurbanen Kooperation:

Die Ballungszentren sollten sich nachhaltig um eine verstärkte Kooperation mit den Umlandgemeinden bemühen, um ihre wirtschaftlichen und zentralörtlichen Aufgaben in einer ausgewogenen Struktur wahrnehmen zu können.

Schließlich müßte die Schaffung von interregionalen und interurbanen Kooperationsnetzen von Ballungszentren vorangetrieben werden, um Komplementarität zu schaffen und Synergien zu entdecken. Inhaltlich könnte dieses Netzwerk insbesondere die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, berufliche Bildung, Fremdenverkehr, Jugendaustausch, Kultur, Umweltschutz und Soziales umfassen.

Die bisherigen österreichischen Ostgrenzgebiete werden zu Grenzregionen an der Ostgrenze der EU. Aufgrund der Lagebedingungen und der historischen Verbindungen drängt sich die grenzüberschreitende Regional Kooperation zwischen den Städten Wien und Bratislava auf. Auch die beiden südösterreichischen Regionalzentren (Graz, Klagenfurt), aber auch Linz, eignen sich für derartige Kooperationen. Dabei sollten die Grenzräume durch gemeinsame Aktivitäten (mit Unterstützung der EU) entwickelt werden. Dadurch könnte ein großer Teil des (ehemaligen und unter neuen Aspekten wiederum so zu nennenden) Ostgrenzgebietes Österreichs mit Unterstützung der EU von einer neuen Entwicklungsstrategie erfaßt werden.

10.3 Das Erfordernis der Erstellung von regionalen und interregionalen Entwicklungskonzepten

10.3.1 *Neue Ansätze in der Regionalpolitik*

In Österreich konzentrierte sich die Regionalpolitik der sechziger und siebziger Jahre vor allem auf die Industrialisierung von Regionen mit Einkommensrückstand und setzte dabei vor allem auf die Förderung von Betrieben bzw. deren Ansiedlung sowie den Ausbau der Infrastruktur.

Wesentliche Mankos lagen und liegen dabei bei der Förderung nach dem Gießkannenprinzip, in der nicht ausreichenden Berücksichtigung strukturpolitischer und qualitativer Kriterien, regionalspezifischer Ressourcen, spezifischer Entwicklungschancen oder Engpaßbereiche, mangelnder Koordination zwischen Förderstellen und zwischen verschiedenen Fördermaßnahmen. Die Förderungen konzentrierten sich fast ausschließlich auf materielle Investitionen (Betriebsanlagen) und vernachlässigten lange den immateriellen Bereich (Knowhow, Innovations- und Technologietransfer). Auch in der Infrastrukturpolitik lag das Schwergewicht zu stark auf einer Konzentration des Ausbaus des Straßennetzes zulasten anderer Verkehrswege, insbesondere des Schienenverkehrs.

Sowohl in Österreich als auch in anderen europäischen Ländern und in der EU werden neue Ansätze in der Regionalpolitik entwickelt, um der Probleme Herr zu werden. Die wesentlichen Punkte dieser neuen Ansätze in der Regionalpolitik liegen dabei zum einen in der deutlich stärkeren Forcierung immaterieller Investitionen und der Stärkung der Innovationsfähigkeit der Regionen – also Investitionen in die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Technologie- und Knowhow-Transfer, Organisation, Marketing, Beratung und wirtschaftsnahe Dienstleistungen – zum anderen in der strategischen Orientierung und der Schwerpunktsetzung entsprechend den komparativen Vorteilen der Regionen, welche in Regionalanalysen und Regionalentwicklungskonzepten definiert werden.

In der EU wurde mit der 1988 durchgeführten Reform der Strukturfonds die Programmplanung eingeführt. Entsprechend den Bestimmungen der Reform haben die Mitgliedstaaten für regional- und strukturpolitische Maßnahmen Entwicklungspläne vorzulegen, in denen nicht nur einzelne Maßnahmen dargestellt werden, sondern – und das ist die wesentliche Neuerung – die Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden müssen. Es hat sich gezeigt, daß die Einführung der Programmplanung vorher nicht angestellte strategische Überlegungen über die Entwicklung der Regionen in Gang gesetzt hat (Beispiel: IBA Emscher Park, Nordrhein-Westfalen).

Die Bewertungsarbeiten der Strukturfondsreform haben nach Ansicht der Kommission gezeigt, daß neben ausreichenden Fristen für die Erstellung der Programme ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Programm-

planung darin liegt, daß die strategische Entwicklung einer Region auf Diskussionen mit allen Wirtschaftsakteuren der Region zu stützen ist. Damit wird nicht nur die Sinnhaftigkeit der Strategie sichergestellt, sondern auch der Erfolg ihrer Anwendung gewährleistet.

Der WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuß) betrachtet die direkte Beteiligung der Sozialpartner in der betroffenen Region als ein wesentliches Kriterium der regionalpolitischen Effizienz. Nach Ansicht des WSA „kann von der Mitwirkung der Sozialpartner eine nutzbringendere Verwendung und Kontrolle der eingesetzten Mittel und eine realistischere Aussage über das tatsächliche Ergebnis erwartet werden. Eine solche Gemeinschaftsaktion würde vor Ort in den Regionen auch das allgemeine Interesse der Medien und der Öffentlichkeit an den Aufgaben der fördernden Regionalpolitik wecken und nachhaltig beeinflussen“.

Auch in Österreich ist den neuen Herausforderungen durch eine Neukonzeption der Regionalpolitik Rechnung zu tragen. Insbesondere soll durch Regionalentwicklungsprogramme eine strategische Diskussion in den Regionen über ihre Ausgangslage und die Ziele ihrer Entwicklung ausgelöst werden. In die Erstellung solcher Entwicklungsprogramme sind alle regionalen Akteure einzubinden. Dazu wird in Zukunft nicht nur eine intensive Kooperation zwischen Bund und Ländern erforderlich sein. Wenn Regionalentwicklungskonzepte wirklich greifen sollen, dann müssen die Konzepte unter enger Einbindung der regionalen Akteure erstellt werden, um Solidität, Akzeptanz und Erfolg zu sichern. Auch die Integration der multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft als Anbieter öffentlicher Güter (Kulturlandschaft, Katastrophenschutz, Erholungsraum, Wohlfahrtswirkungen, Kulturträger . . .) in die regionale Planung ist erforderlich.

10.3.2 Vorschlag für den Inhalt von Regionalentwicklungskonzepten

Im folgenden wird ein Vorschlag für die Inhalte solcher Konzepte vorgestellt. Das Grundschema regionaler Entwicklungsprogramme mußte nach folgenden Kriterien aufgebaut werden:

- Stärken-/Schwächenanalyse, insbesondere im Vergleich zu Konkurrenzregionen
- Formulierung der konkreten Ziele und Zerlegung in Einzelschritte
- Umsetzungsphase, Maßnahmenkatalog

Bei der Erarbeitung regionaler Strukturanalysen sind folgende Faktoren zu untersuchen:

Zustand der ansässigen Unternehmen und Betriebe:

- Unternehmens- und Betriebsgröße

- Eigentums- und Organisationsstruktur
- technisches Niveau der Produktion und der Produkte
- Managementqualitäten
- Qualifikations- und Lohnstruktur
- Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie Aktivitäten
- Abnehmerstruktur, Exporttätigkeit
- Umweltbelastung
- Kapitalausstattung

Regionale Standortfaktoren:

- Wirtschaftsstruktur einschließlich des Primär- und Tertiärsektors
- Neugründungs- und Stilllegungsdynamik
- Verkehrseinbindung
- Lage zu Bezugs- oder Absatzmärkten, Rohstoffe
- innovationsrelevante Informationsstruktur (Zugang zu technischen und wirtschaftlichen Informationsnetzen und Forschungseinrichtungen)
- Dienstleistungsangebot
- Umwelt und Naturschutzkriterien
- Möglichkeiten der beruflichen Aus- und Weiterbildung
- Wohn-, Freizeit- und kulturelle Einrichtungen
- soziale Infrastruktur, wie z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen, Gesundheitswesen

Faktor Mensch:

- Qualifikation und Mobilität der vorhandenen Arbeitskräfte
- Möglichkeiten und Bereitschaft zur Höherqualifizierung
- soziokulturelles Umfeld
- Selbstverständnis und Wirtschaftskompetenz der regionalen bzw. lokalen Entscheidungsträger

Einbindung in die nationale und internationale Arbeitsteilung:

- Beitrag der Region zu den spezifischen Stärken der österreichischen Wirtschaft

Des weiteren müßten die Regionalprogramme auch den Bedarf an einer entsprechenden Infrastruktur in Form von Beratungs-, Informations- und Innovationszentren (vor allem für Klein- und Mittelbetriebe) enthalten. Insbesondere muß die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, für die auch die EU Mittel aufwendet, in Österreich ausgebaut werden. Kooperationen zwischen Betrieben mit ähnlicher oder komplementärer Produktpalette bzw mit ähnlicher Abnehmerstruktur sind daher verstärkt zu unterstützen. Quantitativ im Rahmen der Wirtschaftsförderungsmaßnahmen immer noch von geringer Bedeutung sind Beratungseinrichtungen oder Betriebsansiedlungsgesellschaften. Strategisch kommt diesem Teil im Rahmen der Wirtschaftsförderung eine immer größere Bedeutung zu.

An den Zielformulierungen müssen neben den jeweiligen Gebietskörperschaften die Bevölkerung, die lokalen Unternehmer und Interessenvertreter eingebunden sein. Bei der Erstellung von Regionalentwicklungsplänen sollte der Abbau der Benachteiligung der Frauen angestrebt werden. Aufbauend auf den Ergebnissen der Analyse müssen konkrete Schritte festgelegt werden, wobei es als sinnvoll erscheint, sich auf bestimmte und überschaubare Schwerpunkte zu konzentrieren. Eine nochmalige Schwerpunktsetzung nach Teilregionen ist dabei ebenso angebracht.

Die Umsetzungsphase ist – auch um die Kontrolle zu ermöglichen – auf den Zeitraum einiger Jahre zu beschränken. Die einzelnen Schritte sind parallel oder nacheinander zu realisieren.

EXKURS: Bewertungsschema für regionale Innovationsprämien

Wegen des beschleunigten Strukturwandels hat die Gewährleistung der strukturpolitischen Verträglichkeit der Regionalförderung an Bedeutung gewonnen.

Der vorliegende Abschnitt dokumentiert deshalb in Form eines Exkurses die Erstellung eines Bewertungsschemas für Förderungsanträge für die regionale Innovationsprämie (RIP).

Die Zielsetzungen der RIP, die u. a. eine stärkere Berücksichtigung strukturpolitischer Aspekte und eine regionale Differenzierung der Förderungsstrategie beinhalten, schufen einen spürbaren Bedarf zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen in der Förderungsvergabe.

Hinsichtlich der Erfassung strukturpolitisch relevanter Tatbestände liegen beginnend mit der – für Österreich erstmaligen – Implementierung eines standardisierten Bewertungsschemas im Rahmen der TOP-Aktionen, einschlägige Erfahrungen vor. Das hier vorgeschlagene Bewertungsschema knüpft in weiten Bereichen an jenes der TOP-Aktionen an, wobei jedoch Modifikationen vorgenommen wurden, um der Aufgabenstellung eines Regionalförderungsprogramms stärker Rechnung zu

tragen (Einbeziehung regionaler Aspekte, geringere Betonung der zu Beginn der achtziger Jahre im Vordergrund stehenden leistungsbilanzpolitischen Aspekte).

Zusätzlich – und über die bisherigen Ansätze hinausgehend – wird aufbauend auf die in den Richtlinien der RIP enthaltenen Zielsetzungen eine differenzierte Beurteilung der eingereichten Projekte nach dem Projektstandort angestrebt. Dies erfolgt grundsätzlich auf zweifache Weise.

- Erstens wird, sofern quantitative Kriterien eingesetzt werden können, die Kriterienerfüllung anhand regionalisierter Vergleichskennzahlen gemessen.
- Zweitens gehen einzelne Kriterien mit unterschiedlichem Gewicht in die Gesamtbeurteilung eines Projekts ein. So wird z. B. dem innovativen Gehalt eines Projekts in Zentralräumen oder alten Industriegebieten ein höheres Gewicht beigemessen als etwa in Randgebieten. Umgekehrt werden die Beschäftigungseffekte eines Projekts in Randgebieten höher bewertet als etwa in Zentralräumen.

Im folgenden soll kurz das Bewertungsschema vorgestellt werden.

Die quantitativen und qualitativen Beurteilungskriterien wurden zu folgenden sechs Hauptgruppen zusammengefaßt:

a) Unternehmen I (Dynamik)

Unter dieser Hauptgruppe wurden die Beurteilungskriterien Umsatz und Exportentwicklung, Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft, der Investitionen, der Beschäftigung, Unternehmensplanung und interne Organisation und die Risiken aus der Finanzierungsstruktur des Unternehmens zusammengefaßt und wo möglich quantitativ, ansonsten qualitativ bewertet.

b) Unternehmen II (strukturpolitische Einordnung)

Hierunter fallen die Kriterien wie Wertschöpfung je Beschäftigten und in% der Betriebsleistung, Verarbeitungsgrad der Hauptprodukte (Unit Value), Forschungs- und Entwicklungsintensität, Beschäftigtenstruktur vor dem Projekt, Energieaufwand in% der Betriebsleistung und Exportquote vor dem Projekt, die alle quantitativ bewertet wurden.

c) Projekt

Hierunter fallen die Homogenität und die Größe des Projekts, der innovative Gehalt, Entwicklungseigenleistung, technische und betriebs-

wirtschaftliche Durchführbarkeit, Beschäftigungseffekte des Projekts, Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze, Skill-Intensität und die erwartete Änderung der Exportquote des Unternehmens durch das Projekt, wobei wiederum wo möglich quantitative Kriterien verwendet wurden. Bei einer Mehrheit der Kriterien mußte man jedoch auf qualitative Bewertungen zurückgreifen.

d) Produkt und Markt

Die Beurteilungskriterien Nachfrageentwicklung für die Produktgruppe sowie Verarbeitungsgrad der Produkte, auf die sich das Projekt bezieht und die firmenspezifische Absatzorganisation sind hierunter zu subsumieren, wobei auf qualitative wie quantitative Bewertungsmaßstäbe zurückgegriffen werden mußte.

e) Regionale Aspekte

Beurteilt werden die Einpassung in die regionale Produktionsstruktur, die Bereicherung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Unternehmensfunktionen in der Region und die betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, die allesamt qualitativ bewertet wurden.

f) Nebenaspekte

Hierunter fallen Umweltbelastung, Ausschüttungspolitik, Gewinnverwendung und vorangegangene bzw. sonstige Förderungen, wobei auch hier auf qualitative Bewertungsmaßstäbe zurückgegriffen werden mußte.

Soweit möglich wurden bei der Erstellung des Kriterienkatalogs quantitative Kriterien herangezogen, für die aggregierte Vergleichskennzahlen primär aus der amtlichen Industriestatistik aber auch aus anderen Quellen vorliegen (z. B. Wertschöpfung je Beschäftigten, Unit Value der Hauptprodukte).

Der regionalen Dimension wird – soweit dies möglich und sinnvoll erscheint – durch eine Regionalisierung der Vergleichskennzahlen Rechnung getragen, wodurch eine Messung der Kriterienerfüllung anhand regionsspezifisch differenzierter Standards möglich wird. Dies bedeutet, daß z. B. die Skill-Intensität eines Projekts in einem Randgebiet mit der durchschnittlichen Skill-Intensität der betreffenden Industriebranche in den Randgebieten verglichen wird; wobei allerdings auch zu beachten ist, daß im Fall multiregionaler Unternehmen der Vergleich unternehmensbezogener Kennzahlen mit regionalisierten Vergleichskennzahlen zu Problemen führen könnte.

Für Zwecke der Regionalisierung wurde auf die Industrieregionstypen von Palme zurückgegriffen. Die sieben ursprünglichen Industrieregions-

typen wurden für den vorliegenden Zweck zu fünf Regionstypen zusammengefaßt in

- Zentralräume,
- alte Industriegebiete,
- ressourcenorientierte Verdichtungsråder,
- arbeitsintensive Verdichtungsråder und
- Randgebiete.

ARBEITSGRUPPE „WIRTSCHAFTSSTANDORT ÖSTERREICH“

Vorsitz:

Prof. Dr. Helmut Kramer

Geschäftsführer:

Mag. Elisabeth Beer

Mag. Gerhard Huemer

Mitglieder:

Mag. Ruth Bachmayer

Dr. Fidelis Bauer

Mag. Erwin Bendl

Dr. Norbert Beyer

Dr. Günther Chaloupek

Prof. Dr. Werner Clement

Mag. Thomas Delapina

Mag. Manfred Eder

Dipl. Ing. Bernhard Engleder

Mag. Johanna Ettl

Mag. Georg Fischer

Dr. Erhard Fürst

Mag. Marc Hall

Mag. Gernot Hutschenreiter

Mag. Georg Kovarik

Dkfm. Joachim Lamel

Dipl. Ing. Rupert Lindner

Mag. Miron Passweg

Mag. Michael Peneder

Dr. Jörg Schram

Dr. Karl Heinz Steinhöfler

Dr. Werner Teufelsbauer

Dipl. Ing. Peter Traupmann

Prof. Dr. Georg Winckler

Univ. Doz. Dr. Andreas Wörgötter

UNTERGRUPPE 1
„MAKROÖKONOMISCHE ASPEKTE“

Vorsitz:

Dr. Günther Chaloupek

Mitglieder:

Mag. Ruth Bachmayer
Dr. Fidelis Bauer
Mag. Elisabeth Beer
Prof. Dr. Werner Clement
Mag. Manfred Eder
Dr. Erhard Fürst
Dr. Harald Glatz
Mag. Marc Hall
Mag. Gerhard Huemer
Mag. Manfred Kainz
Mag. Georg Kovarik
Prof. Dr. Helmut Kramer
Dkfm. Joachim Lamel
Mag. Michael Peneder
Dr. Peter Quantschnigg
Dr. Jörg Schram
Univ. Doz. Dr. Stefan Schwarzer
Dr. Walter Springer
Dipl. Ing. Peter Traupmann
Prof. Dr. Georg Winckler
Univ. Doz. Dr. Andreas Wörgötter
Thomas Zotter

UNTERGRUPPE 2
„ÖFFENTLICHE VERWALTUNG“

Vorsitz:

Mag. Erwin Bendl

Mitglieder:

Mag. Elisabeth Beer
Mag. Franz Borkovec

Dr. Rudolf Donninger
Dr. Harald Glatz
Dr. Alexander Grubmayr
Univ. Doz. Dr. Hanspeter Hanreich
Mag. Dr. Walter Medinger
Dr. Christoph Michelic
Dr. Cornelia Mittendorfer

UNTERGRUPPE 3
„MATERIELLE INFRASTRUKTUR“

Vorsitz:

Dipl. Ing. Bernhard Engleder

Mitglieder:

Mag. Elisabeth Beer
Dr. Harald Glatz
Rainer Juch
Dipl. Ing. Dr. Heinz Kaupa
Dr. Vera Kessler
Dipl. Ing. Dr. Wolfgang Lauber
Dipl. Ing. Fritz Ohler
Dipl. Ing. Udo Ousko-Oberhoffer
Dr. Georg Piskaty
Dipl. Ing. Dr. Wilfried Puwein
Dipl. Ing. Mag. Roderich Regler
Dr. Johann Schima
Dkfm. Gerhard Seidlmann
Dr. Michael Sprinzi
Dkfm. Karl Steinhöfler
Mag. Dietmar Wenty
Univ. Doz. Dr. Andreas Wörgötter

UNTERGRUPPE 4
„IMMATERIELLE INFRASTRUKTUR“

Vorsitz:

Mag. Miron Passweg
Dr. Karl Steinhöfler

Mitglieder:

Dr. Arthur Baier
Prof. Dr. Werner Clement
Dr. Wolfgang Damianisch
Mag. Martha Eckl
Mag. Georg Fischer
Dr. Eva Glück
Mag. Gernot Hutschenreiter
Mag. Inge Kaizar
Dipl. Ing. Gerhard Krainz
Mag. Roland Lang
Mag. Hannes Leo
Mag. Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter
Dr. Georg Piskaty
Mag. Wolfgang Polt
Dr. Konrad Ratz
Dr. Gerhard Riemer
Dr. P. Rudolf Schuberth
Dr. Arthur Schneeberger
Prof. Dr. Georg Winckler

UNTERGRUPPE 5
„REGIONALE ASPEKTE“

Vorsitz:

Dipl. Vw. Dr. Norbert Beyer

Mitglieder:

Mag. Eva Belabed
Dr. Josef Fröhlich
Dipl. Ing. Rudolf Hausmann
Mag. Gernot Hutschenreiter
Dr. Peter Kreisky
Dipl. Vw. Mag. Gregor Leitner

AUTOREN VON TEILENTWÜRFEN

Einleitung:

Helmut Kramer

Makroökonomische Indikatoren:

Günther Chaloupek

Harald Glatz

Alois Guger

Gerhard Huemer

Helmut Kramer

Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen:

Erhard Fürst

Andreas Wörgötter

Bereiche der Wirtschaftspolitik:

Ruth Bachmayer

Elisabeth Beer

Christian Bellak

Günther Chaloupek

Gerhard Hammerer

Peter Mooslechner

Peter Quantschnigg

Thomas Reicheneder

Jörg Schram

Andreas Wörgötter

Thomas Zoller

Qualifikation:

Martha Eckl

Maria Hofstätter

Lorenz Lassnigg

Rainer Mikulits

Gerlinde Pammer

Arthur Schneeberger / Georg Piskaty

Wissenschaft und Forschung:

Wolfgang Hesina
Gerhard Krainz
Hannes Leo
Miron Passweg
Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter
Arthur Schneeberger
Karl Steinhöfler

Forschungs- und Technologieförderung:

Gernot Hutschenreiter
Roland Lang
Karl Heinz Steinhöfler

Materielle Infrastruktur:

Bernhard Engleder
Wolfgang Gallistl
Vera Kessler
Franz Leutgeb
Fritz Ohler
Alois Schrems
Gottfried Schuster
Gerhard Seidlmann
Michael Sprinzi
Ditmar Wenty

Öffentliche Verwaltung:

Elisabeth Beer
Erwin Bendl
Franz Borkovec
Hanspeter Hanreich
Walter Medinger
Cornelia Mittendorfer

Regionale Aspekte:

Eva Belabed
Christian Eichbauer
Josef Fröhlich
Gernot Hutschenreiter
Peter Kreisky
Gregor Leitner

PUBLIKATIONEN DES BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

(* = vergriffen)

- 1* Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (1964)
- 2 Stabilisierungsprogramm (1964)
- 3 Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964)
- 4* Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964)
- 5 Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965)
- 6 Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965)
- 7 Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965)
- 8* Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (1966)
- 9 Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966)
- 10 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966)
- 11* Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968)
- 12 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968)
- 13* Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968)
- 14 Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968)
- 15 Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969)
- 16 Budgetvorschau 1970—1974 (1970)
- 17 Vorschläge zur Industriepolitik (1970)
- 18 Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971)
- 19* Budgetvorschau 1971—1975 (1971)
- 20 Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (1972)
- 21 Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972)
- 22 Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972)
- 23 Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972)
- 24 Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973)
- 25 Frauenbeschäftigung im Österreich (1974)
- 26 Budgetvorschau 1974—1978 (1974)
- 27 Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976)
- 28* Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976)
- 29 Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976)
- 30 Budgetvorschau 1976—1980 (1977)
- 31 Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977)
- 32 Vorschläge zur Industriepolitik II (1978)
- 33 Budgetvorschau 1978—1982 (1978)
- 34 Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978)
- 35 Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979)
- 36 Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980)
- 37 Budgetvorschau 1980—1984 (1980)
- 38 Bericht zur Zahlungsbilanz (1980)
- 39 Mittelfristige Finanzplanung (1981)
- 40 Wohnbau (1981)
- 41 Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982)
- 42 Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982)
- 43 Budgetvorschau 1982—1986 (1982)
- 44 Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984)
- 45 Budgetvorschau 1984—1988 (1984)
- 46 Regionale Strukturpolitik (1984)

- 47* Arbeitszeientwicklung und Arbeitszeitpolitik (1984)
- 48* Schattenwirtschaft (1985)
- 49 Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985)
- 50 Finanzmärkte (1986)
- 51 Umweltpolitik (1986)
- 52 Öffnungszeiten (1986)
- 53 Budgetvorschau 1986—1990 (1986)
- 54 Flächenstilllegung als agrarpolitisches Instrument (1987)
- 55 Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988)
- 56 Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988)
- 57 Entwicklungspolitik (1988)
- 58* Qualifikation 2000 (1989)
- 59 Internationalisierung (1989)
- 60 Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990)
- 61 Industriepolitik III (1991)
- 62* Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (1991)
- 63 Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991)
- 64 Soziale Sicherheit im Alter (1991)
- 65 Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992)
- 66 Abfallwirtschaft (1992)
- 67 Ostöffnung (1992)
- 68 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1993)
- 69 Lohnnebenkosten (1994)
- 70 Wirtschaftsstandort Österreich (1994)

