

Article by an MPIfG researcher

Jürgen Beyer: Wie erfolgreich sind Maßnahmen zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen? Empirische Befunde aus den Transformationsländern. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 50(3), 63-83 (2002). Lucius & Lucius

*Jürgen Beyer**

Wie erfolgreich sind Maßnahmen zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen? Empirische Befunde aus den Transformationsländern

Abstract

Because of the scarcity of capital the attraction of FDI became an objective which was followed with topmost priority in many post-socialist countries. But how effective were the introduced incentives? The comparative analysis shows that in spite of the advantageous effects of FDI on the transition process, the introduction of tax concessions appears to be of little value. No significant relationship between tax incentives and the level of FDI could be found. This however does not mean that the development of FDI was detached from political control. The way in which privatization took place had a big impact and a comparatively low general level of taxes influenced investments positively. Beyond this the general success of transformation was of importance for the attractiveness of a country.

JEL-Classification: F 21, C 1.

I. Einleitung

Der zunehmend internationaler werdende Wettbewerb hat dazu geführt, dass auch die Nationalstaaten in eine Konkurrenz um Investoren getreten sind. In vielen Ländern werden ausländischen Investoren daher Steuervergünstigungen oder sonstige begünstigende Ausnahmeregelungen gewährt. In Entwicklungs- und Transformationsländern spielen neben den direkten Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekten zudem weitere Gesichtspunkte für eine Entscheidung zur Förderung von Direktinvestitionen eine Rolle: Die Regierungen dieser Länder hoffen auf technische Innovationen, die durch ausländische Investoren ins Land gebracht werden (*de la Potterie/Lichtenberg*, 2001), sie setzen darauf, dass die Konkurrenz und Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Marktes in positiver Weise befördert wird (*Barrell/Holland*, 2000; *Liu et. al.*, 2000) und erwarten eine

* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstrasse 3, D-50676 Köln. E-Mail: ij@mpi-fg-koeln.mpg.de.

Stimulierung des Aufbaus von Produktionsnetzwerken, von denen dann auch viele inländische Unternehmen profitieren (*Lankes/Venables*, 1996; *Hunya*, 1998).

Die wissenschaftliche Diskussion darüber, ob diese Erwartungen im Allgemeinen eher begründet (*Dunning/Hamdani*, 1997; *Dees*, 1998; *de Soysa/Oneal*, 1999; *Zhang*, 2001) oder unbegründet sind (*Bornschiefer/Chase-Dunn*, 1985; *Kentor*, 1998; *Aitken/Harrison*, 1999; *Reis*, 2001), ist mindestens ebenso lang wie die zuletzt in dieser Zeitschrift fortgesetzte Debatte um die Frage eines Netto-Exports von Arbeitskräften durch Direktinvestitionen (*Legewie*, 1999; *Roling*, 1999).

Angesichts der besonderen Situation der Transformationsstaaten Mittelosteuropas fand die pessimistische Seite der Diskussion bislang allerdings wenig Widerhall. Das Dilemma, ein kapitalistisches Wirtschaftssystem ohne Kapital aufbauen zu müssen, schien ohne einen massiven Zufluss von Investitionen nicht zu bewältigen, so dass Zweifel an der *Effizienz* der ausländischen Direktinvestitionen zumeist in den Hintergrund rückten. Der technologische Standard mittelosteuropäischer Produktionsstätten war zum Zeitpunkt des Systemwechsels gering, das Qualifikationspotenzial der Beschäftigten demgegenüber vergleichsweise hoch und nur unzureichend genutzt. Direktinvestitionsinduzierte technologische Spill-Over Prozesse versprachen hier schnelle Abhilfe (*OECD*, 1995, 18). Der Aufbau von grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerken ließ die Beseitigung des Problems der wirtschaftlichen Isolation erhoffen, das durch die vormalige Fokussierung auf den RGW-Raum entstanden war (*Laski*, 1998). Schließlich erwartete man, dass die strategischen Entscheidungen der ausländischen Investoren einen wesentlichen Beitrag zur Veränderung des durch planwirtschaftliche Strukturen geprägten wirtschaftlichen Klimas leisten würden (*Jermakowicz*, 1995).

Aufgrund dieser besonderen Ausgangslage wurde die Förderung der ausländischen Direktinvestitionen in vielen mittelosteuropäischen Ländern zu einem politischen Ziel, das mit oberster Priorität verfolgt wurde. Die überwiegend rein *nationalistisch* begründeten Gegenstimmen ("Verkauf des Familiensilbers") hatten ungeachtet ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit dabei erstaunlich wenig Einfluss auf die Regierungspolitik.¹ Von den 15 im folgenden betrachteten Transformationsstaaten² griff beispielsweise lediglich Polen im Zeitraum zwischen 1990 und 1998 zu keiner Zeit auf das Mittel der steuerlichen Begünstigung ausländischer Direktinvestitionen zurück.

Vor diesem Hintergrund wird die Frage bedeutsam, ob die eingesetzten Fördermaßnahmen in Form von steuerlichen Anreizen und sonstigen Ausnahme-

¹ "Controversy about unwelcome foreign takeover is usually confined to parliamentary and press debates and has no decisive influence on government policies." (*Hunya*, 1992, 507)

² Alle Transformationsstaaten, die nicht durch kriegerische Maßnahmen oder die sie begleitenden Umwälzungen beeinflusst wurden (Belarus, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Ukraine sowie Kasachstan, Kirgisien, Turkmenistan und Usbekistan), Kirgisien und Turkmenistan mussten jedoch aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit von Daten aus der Untersuchung ausgeschlossen werden.

regelungen tatsächlich erfolgreich waren. Konnte die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen in dieser Weise politisch gesteuert werden oder zeigt sich im nachhinein, dass die Anreize keinen signifikanten Einfluss auf die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen gehabt haben?

Es wäre beispielsweise möglich, dass die Investitionshöhe im Wesentlichen von wirtschaftspolitisch nicht beeinflussbaren Faktoren abhing. Diesbezüglich erscheint vor allem die unterschiedliche Ausgangslage der verschiedenen Länder zu Beginn der Systemtransformation relevant. War die Ausgangslage vielleicht so bedeutsam, dass politische Maßnahmen zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen allenfalls eine marginale Änderung der Investitionsneigung bewirken konnten? Träfe dies zu, dann wäre der Mitnahmeeffekt für diese Förderanreize besonders groß. Durch den Verzicht auf Anreizsetzungen hätten Ressourcen eingespart werden können, die an anderer Stelle sinnvoller einsetzbar gewesen wären.

Als weitere Möglichkeit kommt in Betracht, dass andere steuernde Eingriffe erfolversprechender waren als die Verwendung von Förderanreizen. In der besonderen Situation der Transformationsstaaten könnte beispielsweise die Art und Weise der Unternehmensprivatisierung von herausragender Bedeutung für die Höhe der ausländischen Investitionen gewesen sein. Hinsichtlich des Ressourceneinsatzes wäre wieder der gleiche Schluss zu ziehen: An anderer Stelle hätten diese besser verwendet werden können. In diesem Fall läge in der Beschränkung auf die indirekte Beeinflussungsmöglichkeit die eigentliche Steuerungsleistung der Regierung.

Im Zentrum der folgenden ländervergleichenden Analyse soll die Frage stehen, in welchem Maße eingesetzte Förderanreize zur Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen erfolgreich waren. Es werden zunächst die Besonderheiten der wirtschaftspolitischen Steuerung ausländischer Direktinvestitionen angesprochen (Teil 1). In einem zweiten Schritt wird mit länder- und zeitpunktvergleichenden Analysen untersucht, ob sich ein Zusammenhang zwischen Investitionsanreizen und der Höhe der Direktinvestitionen feststellen lässt (Teil 2). Die Untersuchung wird anschließend erweitert indem überprüft wird, welche anderen Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen Auslandsinvestitionshöhen in den Transformationsstaaten beitragen können (Teil 3). Abschließend wird resümierend bewertet, ob die hohe Priorität, die der Förderung von Auslandsdirektinvestitionen im Transformationskontext zugebilligt wurde, im Allgemeinen gerechtfertigt war (Teil 4).

II. Die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen als Problem der wirtschaftspolitischen Steuerung

Die Förderung von Auslandsinvestitionen ist mit besonderen Steuerungsproblemen verbunden. Der Einsatz von Fördermaßnahmen strebt eine Beeinflussung potenzieller ausländischer Investoren an. Da es sich bei den anvisierten Adressaten um keine homogene Gruppe handelt, muss jedoch mit unterschiedli-

chen Interessenlagen gerechnet werden. Je nachdem, ob es sich um Investoren mit viel oder wenig Auslandserfahrung, um Klein- oder Großinvestoren oder um Investoren aus diesem oder jenem Geschäftszweig handelt: Bestimmte Anreize, die bei manchen Investoren von Bedeutung sein könnten, sind für andere uninteressant. Der zeitlich begrenzte Verzicht auf die Besteuerung von Gewinnen ist nur für jene Investoren von Interesse, die bereits von Beginn an mit Gewinnen rechnen können. Anreize, die ein bestimmtes Investitionsvolumen voraussetzen, können Kleininvestoren nicht ins Land locken usw.

Das Problem der Anreizsetzung wird darüber hinaus dadurch kompliziert, dass die Investoren mit ihren Kapitalanlagen unterschiedliche Motive verfolgen. Bestimmte Investoren mögen vorwiegend an der Ausnutzung der vergleichsweise niedrigen Lohnkosten interessiert sein, andere haben die Erschließung der "neuen" Märkte im Auge und wieder andere lockt der Abbau von vorfindbaren natürlichen Ressourcen.

Diese unterschiedlichen Ziele können prinzipiell jeweils auch auf andere Weise verwirklicht werden. Jene Unternehmen, die an einem Verkauf ihrer Waren in den Transformationsgesellschaften interessiert sind, können diese auch in die Region exportieren, der Aufbau eines Produktionsstandortes ist nicht zwingend von Nöten. Die Unternehmen, die an einer Verminderung ihrer Lohnkosten interessiert sind, können dies auch an bestehenden Standorten durchzusetzen versuchen. Billige Rohstoffe aus der Region können auch importiert werden. Die letztendliche Entscheidung ist in großem Maße durch die allgemeine Strategieorientierung der jeweiligen Unternehmen vorgeprägt (*Melin, 1992*). Unternehmen, die in ihrer Gesamtstrategie eher exportorientiert sind, werden einen ausländischen Produktionsstandort vermutlich erst dann aufbauen, wenn sie vor Ort eine gewisse Marktstellung erreicht haben. Die eingesetzten Förderanreize bleiben unwirksam, wenn die Investitionsfördermaßnahmen vor allem auf Unternehmen mit dieser Strategie zielen.³

Ein weiteres Problem für die politische Steuerung der Investitionshöhe resultiert aus der Variabilität der Kontextbedingungen. Die Wirkung eines Förderanreizes hängt von den konkurrierenden Maßnahmen der anderen Transformationsländer ab, wenn nicht gar von den sich ändernden Investitionsalternativen, die weltweit gegeben sind. Führen alle Transformationsstaaten ähnliche Fördermaßnahmen ein, dann hebt sich deren Wirkung im Verhältnis untereinander auf. Die einzelnen Transformationsländer können so in einen Förderwettbewerb geraten, der Ressourcen verschlingt, ohne viel zu bewirken. Mit Wechselwirkungen ist auch im Binnenverhältnis mit indirekt betroffenen politischen oder ökonomischen Akteuren zu rechnen. Die Einführung von Fördermaßnahmen kann politi-

³ In nicht unerheblichem Maße ist die Investitionsneigung ausländischer Investoren von der spezifischen Situation des jeweiligen Investors beeinflusst. Gemäß der Analysen von Klaus Meyer und Saul Estrin lässt sich die Entscheidung für die Form der Direktinvestition (Joint-Venture, Übernahme einer bestehenden Unternehmung, Neugründung) eher mittels verschiedener Eigenschaften der Investoren klären, denn durch Faktoren, welche die Unterschiedlichkeit der Transformationsländer erfassen (*Meyer/Estrin, 1997; Meyer, 1998*).

schen Gegnern Nahrung für nationalistisch geprägte Kampagnen geben. Die begünstigende Förderung von Auslandsinvestitionen führt außerdem zu einer relativen Benachteiligung der bestehenden inländischen Unternehmen sowie der inländischen Investoren. Die dadurch hervorgerufenen negativen Effekte mögen im Extremfall größer sein als jene positiven Effekte, die sich durch die Auslandsinvestitionsförderung realisieren lassen.

Ungeachtet dieser vielfältigen Steuerungsprobleme haben nahezu alle Transformationsländer Fördermaßnahmen zur Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen eingesetzt. In den meisten Ländern wurde die Förderung jedoch nicht durchgängig betrieben. Lediglich Rumänien und Ungarn fördern ausländische Direktinvestitionen seit Beginn des Transformationsprozesses. In manchen Ländern lief die Förderung zu einem bestimmten Zeitpunkt aus (Lettland, Litauen, Slowakei, Ukraine), in einigen anderen Ländern wurden Fördermaßnahmen erneut ergriffen, nachdem sie eine zeitlang nicht eingesetzt wurden (Tschechische Republik, Weißrussland), in Slowenien wurde die Förderung erst sehr spät eingeführt, während Bulgarien mehrfach zwischen einer Förderung und der Nichtförderung wechselte.

Im Regelfall handelte es sich bei den Anreizen zur Förderung von Direktinvestitionen um zeitlich begrenzte Steuerbefreiungen, sogenannte Steuerferien.⁴ Zumeist unterlagen, aufgrund von präzisierenden Einschränkungen, lediglich bestimmte Investitionen der Förderung. Am häufigsten bezogen sich die Einschränkungen auf die Höhe der Investitionssumme, wobei meist unterhalb von bestimmten Investitionsschwellen auf eine Förderung verzichtet wurde. Eine diesbezüglich mehrfach abgestufte Förderung wurde in Estland und Lettland vorgenommen (FAZ et. al., 1995).

Bei Joint-Ventures erfolgte eine Förderung in vielen Ländern nur dann, wenn ein bestimmter prozentualer Anteil von den ausländischen Investoren eingebracht wurde. War dies erfüllt, dann lag die Begünstigung der Joint Ventures in vielen Fällen über der anderer Investitionsformen.

Vergleichsweise häufig wurden sektorale Prioritätsbereiche oder eine Staffe- lung der Fördermaßnahmen je nach Wirtschaftsbereich vorgenommen. Ebenfalls vergleichsweise häufig wurde das Mittel der Ausweisung bestimmter regional begrenzter Sonderförderungszone genutzt. Ein Ausnahmefall war hingegen die Kopplung der Investitionsförderung an die Voraussetzung eines bestimmten Güteranteils aus inländischer Produktion (Ungarn).

⁴ Neben Steuerbefreiungen wurde in manchen Fällen, wie z.B. im Förderprogramm der Tschechischen Republik des Jahres 1998, auch auf das Mittel von begünstigenden Abschreibungsmodalitäten zurückgegriffen.

⁵ Als Beispiel hierfür kann die aktuelle rumänische Regelung dienen. Eine 50 prozentige Steuererleichterung wird auf reinvestierte Gewinne oder die Verwendungen im Umweltschutz gewährt. Eine 25 prozentige Reduzierung ist an die Erfüllung von einer der folgenden Bedingungen geknüpft: 1. Die Einfuhr von mindestens 50% des Bedarfs des Unternehmens an Rohstoffen, Energie oder Brennstoffen, 2. Die Ausfuhr von mindestens 50% der erstellten Produkte und Dienstleistungen, 3. Mindestens 10 prozentige Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in Rumänien, 4. Die Schaffung von mindestens 50 neuen Arbeitsplätzen (FAZ et. al., 1999).

Besonders detailliert spezifizierte Regelungen kamen am ehesten in späteren Jahren zur Anwendung.⁵ Es handelt sich hierbei jedoch um keinen allgemeinen Trend, da manche Länder bis heute auf eher einfache Förderkriterien setzen, deren Breitenwirkung vergleichsweise groß ist.

III. Die Bedeutung von Förderanreizen für den Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen

Waren die Sonderregelungen für ausländische Investoren erfolgreich? Zunächst ist festzustellen, dass die Höhe der Auslandsdirektinvestitionen in starkem Maße zwischen den verschiedenen Transformationsstaaten variiert. Während in Usbekistan zwischen 1989 und 1998 lediglich 448 Millionen US\$ an ausländischen Investitionen verzeichnet wurden, erhielt Ungarn im gleichen Zeitraum mit 17338 Millionen US\$ nahezu die 39-fache Summe. Gemäß der Höhe der kumulierten Investitionen liegen Polen (13571 Mio. US\$), die Tschechische Republik (10644 Mio. US\$) und die Russische Föderation (10484 Mio. US\$) bereits mit deutlichem Abstand unterhalb des ungarischen Wertes. Eine Gewichtung mit der Einwohnerzahl ändert nichts an der Spitzenposition Ungarns. Es folgt die Tschechische Republik und Estland. Die geringsten Höhen der Auslandsinvestitionen pro Kopf wurden in Usbekistan, Weißrussland und der Ukraine erzielt (vgl. Tabelle 1).

In den meisten Ländern zeigt sich eine im Zeitverlauf ansteigende Tendenz. Die Investitionssummen des Jahres 1998 liegen in nahezu allen Ländern zum Teil deutlich über den Werten, die noch im Jahr 1993 erzielt wurden. Einzig der ungarische Fall weicht von diesem Muster ab, da in Ungarn schon zu Beginn des Transformationsprozesses vergleichsweise hohe Investitionen ins Land flossen. Die bemerkenswertesten Anstiege sind in Litauen (der Wert von 1998 liegt um das 30-fache über dem Wert von 1993), Rumänien (21-fach), Bulgarien (10-fach) und Polen (9-fach) zu verzeichnen.

Gemessen an den Erwartungen zu Beginn der Transformation sind die erzielten Investitionssummen allerdings überraschend niedrig ausgefallen (*Zloch-Christy*, 1995; *Sinn/Weichenrieder*, 1997; *Cornia et. al.*, 1998).⁶ Die große Varianz zwischen den Ländern bleibt dennoch erklärungsbedürftig. Aufgrund des relativen ungarischen Erfolgs drängt sich eine Überprüfung des Zusammenhangs zwischen der Höhe der Auslandsdirektinvestitionen und der staatlichen Förderung geradezu auf. Die seit Beginn des Transformationsprozesses anhaltende Förderung der ausländischen Direktinvestitionen wurde von vielen Kommentatoren als Ursache der ungarischen Sonderstellung angesehen (*Csáki*, 1995; *Hunya*, 1998).

⁶ Es kann jedoch auf die Analyse von *Brenton/DiMauro/Lücke* (1999) hingewiesen werden, die aufgrund von auf dem Gravitationsansatz basierenden Berechnungen keine abnormal niedrigen Auslandsinvestitionshöhen feststellen konnten.

Tab. 1: Höhe der jährlichen Zuflüsse an Ausländischen Direktinvestitionen in Mill. US Dollar

Länder	1989–92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1989–98	1989–98 pro Kopf
Ungarn	3428	2339	1097	4453	1986	2100	1935	17338	1667
Tschech. Republik	1614	552	749	2526	1388	1275	2540	10644	1028
Estland	58	157	215	199	111	128	581	1449	966
Slowenien	155	111	128	176	186	321	165	1242	606
Lettland	43	40	238	180	210	347	274	1332	512
Litauen	52	30	31	65	127	218	926	1449	386
Polen	401	580	542	1134	2741	3044	5129	13571	356
Kazachstan	0	473	635	964	1137	1320	1158	5687	333
Slowakei	100	107	236	194	199	51	466	1353	251
Rumänien	77	97	341	417	263	1224	2063	4482	197
Bulgarien	42	40	105	82	100	497	401	1267	147
Russische Föderation	200	400	539	1710	1700	3752	2183	10484	71
Ukraine	170	200	100	400	526	600	743	2739	54
Belarus	57	18	11	7	70	190	144	497	48
Uzbekistan	9	48	73	-24	90	167	85	448	19

Quellen: EBRD Transition Report 1995, 1998; UNCTAD World Investment Report 1999; CIA World Factbook (diverse Jahrgänge)

Gegen eine zentrale Bedeutung von Förderanreizen spricht allerdings, dass in Rumänien, in dem ebenfalls seit Anfang der Transformation kontinuierlich Anreize für ausländische Investoren bestanden haben, eindeutig unterdurchschnittliche Investitionsquoten erzielt wurden. Auch die beträchtlichen Anstiege im polnischen Fall sprechen gegen eine Notwendigkeit zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, denn in Polen wurde durchgängig auf den Einsatz von begünstigenden Anreizen verzichtet. Der überproportionale Anstieg in Litauen lässt sich ebenfalls nicht auf Fördermaßnahmen zurückführen, da die größten Anstiege gerade in jenen Jahren zu verzeichnen sind, in denen eine Förderung unterblieb.

Die Vielzahl der den Erwartungen widersprechenden Fälle bewirkt, dass die Korrelation zwischen dem Einsatz von Fördermaßnahmen und der logarithmierten Höhe der Auslandsdirektinvestitionen bei Berücksichtigung aller zwischen 1993 und 1998 liegenden zeit- / räumlichen Untersuchungspunkte einen insignifikant negativen Koeffizienten von $r = -,116$ ergibt. Dieser Wert spricht gegen eine zentrale Bedeutung von Fördermaßnahmen. Eine ausschließlich ländervergleichende Betrachtung könnte allerdings bewirken, dass bestehende Effekte nicht klar zu Tage treten.

Zur Prüfung dieser Möglichkeit kann ein ergänzender *Zeitpunktvergleich* vorgenommen werden. In einem Zeitpunktvergleich zwischen dem Jahr, das der Einführung eines Förderanreizes vorausgeht und den nächsten beiden Jahren sollte sich - bei einer unterstellten Wirkung der Maßnahmen - zeigen, dass die Investitionshöhe in den Folgejahren jeweils über der des Ausgangsjahres liegt. In umgekehrter Weise sollte die Beendigung bzw. das Auslaufen einer Fördermaßnahme zu einer Reduktion der Investitionssumme führen.

Im Zeitraum zwischen 1993 und 1998 kam es in den untersuchten Ländern in 14 Fällen zu Wechseln zwischen Förderung und Nicht-Förderung (vgl. Tabelle 2). In fünf Fällen wurde eine begünstigende Regelung eingeführt und in neun Fällen wurde eine bestehende Regelung abgeschafft bzw. sie lief ersatzlos aus. Von den fünf Fällen, in denen eine Förderung eingeführt wurde, ist lediglich in zwei Fällen bereits im ersten Folgejahr der erwartete Anstieg der Investitionshöhe eingetreten (Tschechische Republik/1998, Bulgarien/1996), in drei weiteren Fällen ist hingegen trotz der Einführung einer Sonderregelung eine den Erwartungen widersprechende Reduktion der jährlichen Investitionssumme festzustellen. Im zweiten Folgejahr stimmen vier der fünf Fälle mit der Ausgangserwartung überein. Die slowenische Förderinitiative des Jahres 1998 hat aber selbst im zweiten Folgejahr zu keinem Anstieg der Investitionssumme geführt.

Bei den neun Fällen, in denen eine ehemals gegebene Förderung nicht fortgesetzt wurde, ist im ersten Folgejahr in keinem einzigen Fall der erwartete Rückgang festzustellen, im zweiten Folgejahr ist die erzielte Investitionshöhe lediglich in einem Fall unter den Ausgangswert gesunken (Slowakei/1996). Zusammengenommen finden sich mehr Fälle, die dem angenommenen Zusammenhang widersprechen, als Fälle, die im Sinne der Ausgangsüberlegung interpretiert werden können. Die vergleichsweise hohe Zahl der erwartungskonformen Betrachtungen nach Einführung von Förderanreizen sollte zudem vor dem Hin-

Tab. 2: Einführung oder Aufhebung von Fördermaßnahmen und anschließende Veränderung der ausländischen Direktinvestitionen

	Land / Jahr		1. Folge- jahr	2. Folge- jahr	Erwartung
Einführung einer begünstigenden Sonderregelung für ausländische Investoren	Bulgarien	1996	22,0	506,1	++
	Bulgarien	1998	-19,3	62,2	-+
	Slowenien	1998	-48,6	-55,1	--
	Tschech.Rep.	1998	99,2	285,3	++
	Weißrussland	1998	-24,2	18,4	-+
Aufhebung einer begünstigenden Sonderregelung für ausländische Investoren	Bulgarien	1994	162,5	105,0	--
	Bulgarien	1997	397,0	301,0	--
	Estland	1994	36,9	26,8	--
	Kasachstan	1996	17,9	36,9	--
	Lettland	1996	16,7	92,8	--
	Litauen	1995	109,7	309,7	--
	Slowakei	1996	2,6	-73,7	-+
	Ukraine	1996	31,5	50,0	--
Weißrussland	1996	900,0	2614,3	--	

Quellen: siehe Tabelle 1 und FAZ et. al (Hrsg.) Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, + Zeichen geben erwartungskonforme Ergebnisse an, - Zeichen der Erwartung widersprechende Ergebnisse, die Veränderung der jährlichen ausländischen Direktinvestitionen ist in Prozent des jeweiligen Ausgangsjahres angegeben.

tergrund einer Grundtendenz zu ansteigenden Investitionssummen nicht zu hoch bewertet werden. Alles in allem spricht der vorgenommene Vergleich demnach gegen die Wirkung von Fördermaßnahmen. Im nächsten Analyseschritt wird dieses Ergebnis daraufhin überprüft, ob es auch unter Kontrolle von intervenierenden Faktoren bestehen bleibt.

IV. Die Wirkung von Förderanreizen unter Kontrolle der Ausgangslage

Grundsätzlich ist es durchaus möglich, dass Ergebnisse in einem erweiterten Design revidiert werden müssen. Dies ist immer dann der Fall, wenn ein bestehender Effekt durch andere bedeutsame Faktoren überlagert wird.

In der wissenschaftlichen Debatte um die variierenden Transformationserfolge der verschiedenen postsozialistischen Länder gilt vor allem die unterschiedliche Ausgangslage der Transformationsländer als besonders erklärungskräftig und von daher als nicht vernachlässigbarer Faktor. Manche Autoren argumentieren, dass die "legacies" der Vergangenheit so prägend sind, und die Handlungsfreiheit der Akteure derart beschränkt ist, dass sich die Transformationsergebnisse weitgehend aus der Ausgangssituation ableiten lassen (Murrell, 1996). Die Erklärungskraft der Startbedingungen wird in der Transformationsliteratur

dabei häufig in einen Gegensatz mit Erklärungen gerückt, die eher auf Akteurs-handeln abheben. In einer erweiterten Betrachtungsweise kann sich dieser Antagonismus durchaus auflösen. Der kontrollierende Einschluss von Variablen zur Ausgangssituation kann dazu führen, dass die Wirkung der Förderanreize überhaupt erst offensichtlich wird. Es wäre beispielsweise möglich, dass die großen Niveauunterschiede bei den Auslandsdirektinvestitionen auf die unterschiedlichen Ausgangslagen der verschiedenen Transformationsstaaten zurückzuführen sind, dass Förderanreize aber bei ähnlicher Ausgangssituation entscheidend werden. Die Förderung von Auslandsinvestitionen wäre in diesem Fall zwar nicht geeignet, die in der Ausgangssituation gründenden Differenzen zu überbrücken, sie würde aber zumindest teilweise kompensierend wirken.

Zur Überprüfung dieser Möglichkeit werden verschiedene Regressionsmodelle berechnet. Bei der abhängigen Variablen (FDI) handelt es sich immer um die logarithmierte jährliche Höhe der ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung. Die Daten sind "gepoolt", wobei maximal 6 Jahre (1993 bis 1998) x 15 Länder = 90 Untersuchungspunkte in die Analyse eingehen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit reduziert sich die Zahl der Untersuchungspunkte aber in der Mehrzahl der Regressionsmodelle auf 4 Jahre (1995 bis 1998) x 15 Länder = 60.

Die Modelle sind jeweils so aufgebaut, dass bestimmte Variablen immer im Modell enthalten sind und eine weitere Variable jeweils ergänzend hinzugefügt wird. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die verwendeten Variablen. Neben den Variablen zur Ausgangslage und zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen sind insbesondere Variablen zur Privatisierungssituation sowie zur Kontrolle von Rahmenbedingungen berücksichtigt. Bei letzteren handelt es sich um potentielle Einflussgrößen, die nicht zur Ausgangslage subsumiert werden können, da sie erst im Laufe der Transformation aufgetreten sind oder aber ihre Ausprägung nachhaltig geändert haben.

In einem ersten Block von Regressionen (Modell 1 bis 10) wird die Ausgangssituation mit den beiden Variablen PRIN1 und PRIN2 erfasst. Bei beiden handelt es sich um zusammengefasste Indikatoren, die das Ergebnis einer von de Melo et. al. (1997) durchgeführten Faktoranalyse sind.

Die Variable PRIN1 repräsentiert dabei vor allem folgende Hintergrundgrößen: zum einen verschiedene "initial economic distortions" (de Melo et. al., 1997, 17), die durch den Grad der unterdrückten Inflation, das Ausmaß der Außenhandelsabhängigkeit und die Differenz zwischen offiziellen und Schwarzmarktkursen operationalisiert wurden, sowie die regionale Verortung, die historische Markterfahrung und den Grad der staatlichen Unabhängigkeit vor 1989. De Melo et. al. umschreiben die Variable PRIN1 folgendermaßen: "PRIN1 might largely be interpreted as an index of the degree of macroeconomic distortions at the beginning of transition and a measure of unfamiliarity with market processes. With liberalization these distortions would translate into shocks to the economy and can therefore be viewed as a measure of the *intensity of transitory shocks*" (de Melo et. al., 1997, 17f.)

Tab. 3: Übersicht über die verwendeten Variablen

Direktinvestitionen	
FDI	Logarithmierte Höhe der jährlichen ausländischen Direktinvestitionszuflüsse pro Kopf der Bevölkerung, EBRD Transition Report 1995, 1998 und UNCTAD World Investment Report 1999
FDI _{t-1}	Siehe Variable FDI, zeitversetzt um ein Jahr
Ausgangslage	
PRIN1	Aggregierter Indikator für Ausgangsbedingungen, de Mele et.al. 1997.
PRIN2	Aggregierter Indikator für Ausgangsbedingungen, de Melo et.al. 1997.
NATR	Natürliche Ressourcen, Dummy 1= vorhanden, 0 = n. v., de Melo et.al. 1997.
GNP89	Bruttosozialprodukt in US\$, Purchasing Power Parities, 1989, Weltbank.
YUCP	Anzahl der Jahre unter kommunistischer Herrschaft, de Melo et.al. 1997.
DRI89	Freedom House Democratic Rights Index 1989, Murrell 1996.
EFI89	Freedom House Economic Freedom Index 1989, Murrell 1996.
Rahmenbedingungen	
RMCP	Kommunistische Parteien reformiert oder marginalisiert, Dummy 1 = ja, 0 = nein, Fish 1998.
ELEC	Erste Wahl-Index, Fish 1998.
LR1	Einfluss von Betriebsrat/Gewerkschaften (nach gesetzlicher Regelung), Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
LR2	Einfluss von Betriebsrat/Gewerkschaften (in der Praxis), Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
WL1	Lohnniveau (Sekretärin, zweisprachig), Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
WL2	Lohnniveau (Leitender Angestellter, zweisprachig), Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
CTAX	Maximaler Steuersatz der Unternehmenssteuer in Prozent, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
ITAX	Maximaler Steuersatz der Einkommensteuer in Prozent, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
EF-IX	Freedom House Economic Freedom Index, Freedom House.
EB-IX	EBRD Transition Index, EBRD Transition Reports, verschiedene Jahrgänge.
Förderanreize / Hindernisse	
BUY	Grunderwerb für Ausländer möglich, Dummy Variable 1 = ja, 0 = nein, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
IPI	(Steuerliche) Begünstigung von Auslandsdirektinvestitionen, Dummy Variable 1= ja, 0= nein, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
SEZ	Sonderwirtschaftszone vorhanden, Dummy Variable 1= ja, 0 = nein, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
Privatisierung	
P1	Effektivität der Privatisierungsbehörde, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
P2	Handhabbarkeit der gesetzlichen Privatisierungsregelung, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
P3	Einfluss der zu privatisierenden Unternehmen auf den Ablauf, Osteuropa Perspektiven Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.
P4	Direktverkäufe als primäres oder sekundäres Privatisierungsverfahren, Dummy Variable 1 = ja, 0 = nein, EBRD Transition Report 1999

Im Gegensatz dazu fasst PRIN2 folgende Variablen zusammen: Höhe des Bruttosozialprodukts pro Kopf (PPP), Höhe der in den 80er Jahren berichteten Wachstumsraten, Vorkommen natürlicher Ressourcen, Grad der "Überindustrialisierung" sowie den Urbanisierungsgrad. PRIN2 kann nach de Melo daher "as an index of the overall level of development, incorporating the so-called socialist development overhang" (de Melo et. al., 1997, 18) interpretiert werden.

In jedem der Modelle 1 bis 10 sind neben den beschriebenen Variablen PRIN1 und PRIN2 immer auch die Variablen zur Förderstruktur der Transformationsländer IPI, SEZ und BUY integriert (vgl. Tabelle 4). Bei IPI handelt es sich um die aus dem bivariaten Vergleich bekannte dichotome Variable, welche die Existenz bzw. Nichtexistenz von steuerlichen Fördermaßnahmen erfasst. Die Dummy-Variable SEZ bezieht sich in analoger Weise auf die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Die Variable BUY zielt auf Länderdifferenzen hinsichtlich der Möglichkeit zum Grunderwerb durch Ausländer. In Befragungen wurde der Ausschluss vom Erwerb von Grund und Boden häufig als entscheidendes Hindernis für Auslandsdirektinvestitionen benannt. Das Einräumen einer Möglichkeit zum Grunderwerb ist zwar im eigentlichen Sinne keine "Förderung", wirkt aber in die gleiche Richtung.

Die Modelle 2 bis 10 unterscheiden sich vom Basismodell 1 dahingehend, dass jeweils eine unterschiedliche weitere Variable in das Modell aufgenommen wird, die immer zur Verbesserung der Erklärungskraft des Modells beiträgt. Auf die Darstellung der Modelle mit insignifikanten Ergänzungsvariablen wird in diesem Block von Modellen verzichtet.⁷

Aufgrund der Regressionen kann folgendes festgestellt werden: Die Erwartung, wonach sich der Effekt der Förderanreize erst beim kontrollierenden Einschluss von Variablen zur Ausgangslage zeigt, hat sich *nicht* bestätigt. Die Variable IPI (steuerliche Förderanreize) ist in keinem Regressionsmodell signifikant. Gleiches gilt für die Variable SEZ (Sonderwirtschaftszonen). Die Variable BUY (Grunderwerb) ist lediglich in einem Modell, bei Einschluss der Variable ITAX (maximale Einkommensteuerhöhe) schwach signifikant und in allen anderen Modellen gleichfalls insignifikant. Dies spricht wiederum eindeutig *gegen* die Wirkung von Förderanreizen.

Die Signifikanz der Variablen zur Ausgangsbedingung hängt hingegen in starkem Maße von dem Einschluss der weiteren Variablen ab. Im Basismodell zeigen die beiden Variablen PRIN1 und PRIN2 einen signifikanten Effekt auf die Höhe der Auslandsdirektinvestitionen. Durch den Einschluss der beiden Variablen RMCP (reformierte oder marginalisierte kommunistische Parteien) und ELEC (Ausgang der ersten Wahl), welche die politische Rahmensituation erfassen, werden die Effekte der Ausgangssituation allerdings in den insignifikanten Bereich gedrückt. Gleiches gilt beim Einschluss der besonders erklärungskräftigen Variablen EF-IX (Index zur ökonomischen Freiheit) und P1 (Effektivität der Privatisierungsbehörde). PRIN1 gewinnt an Signifikanz, wenn die unterschiedlichen maximalen Steuerquoten ins Modell integriert werden, die Variable PRIN2

⁷ Insignifikante Zusammenhänge ergaben sich bei den Variablen LR1, LR2, WL1, WL2, P4.

bleibt beim Einschluss der Privatisierungsvariablen P2 (Handhabbarkeit der Privatisierungsregelung) und P3 (Einfluss der zu privatisierenden Unternehmen auf den Ablauf) sowie beim Einschluss von DRI89 (Index der demokratischen Rechte zum Zeitpunkt 1989) signifikant. Diese Abhängigkeit vom Einschluss anderer Variablen spricht gegen die Annahme einer determinierenden Wirkung durch die Ausgangssituation bzw. die "legacies" der Vergangenheit.⁸

Welches Ergebnis lässt sich im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit aus den Regressionen 1 bis 10 ableiten? Bedeutsam erscheint, dass drei verschiedene Variablen zur Privatisierung die Höhe der Auslandsdirektinvestitionen in signifikantem Maße beeinflussen. Die politische Steuerung dieses Bereichs war demnach von weitaus entscheidenderer Bedeutung als die Einrichtung von Förderanreizen. Auf Steuerungschancen verweist auch die deutliche Signifikanz der beiden fiskalischen Variablen CTAX und ITAX (maximale Körperschaftsteuer- und Einkommensteuerhöhe).⁹

Für Investoren scheint die kurzfristige, durch Steuerferien und sonstige Abschläge beeinflusste Steuerbelastung weniger von Belang gewesen zu sein, als die mittel- und langfristig erwartbare Belastung nach Auslaufen der steuerlichen Vergünstigungen. Die Erklärungskraft der steuerlichen Faktoren (insbesondere der Einkommensteuer) ergibt sich auch aus dem Umstand, dass viele der getätigten Investitionen aufgrund der begrenzenden Regelungen ohnedies nicht der Förderung unterlagen. Die Fördermaßnahmen mit dem gängigen Fokus auf Großinvestoren haben die tatsächlich interessierten Investorengruppen häufig nur unzureichend erfasst.¹⁰ Das Ziel der Förderung von Auslandsdirektinvestitionen hätte also vermutlich mit einer allgemeine Senkung des Steuerniveaus besser verwirklicht werden können, als mit der privilegierenden Sonderbegünstigung von einzelnen Investoren.

Die Signifikanz der Variablen RMCP, ELEC und DRI89 in den Modellen 2 bis 4 ergibt sich daraus, dass die von de Melo et. al. konstruierten Variablen PRIN1 und PRIN2 lediglich die ökonomischen Ausgangsbedingungen berücksichtigen. Die für Auslandsdirektinvestitionen ebenfalls relevante politische Ausgangslage ging hingegen nicht in die Indikatorbildung ein. Um dieses Manko auszugleichen wurden die weiteren Regressionsmodelle 11 bis 25 berechnet, in denen sowohl ökonomische als auch politische Variablen zur Modellierung der Ausgangssituation verwendet werden. Statt der Variablen PRIN1 und PRIN2 werden nun vier Variablen eingesetzt.

⁸ Zur Legacy-Debatte in der Transformationsforschung und zur fortgesetzten Diskussion um Pfadabhängigkeiten vgl. Jowitt (1992); Crawford/Lijphart (1997); Stark/Bruz (1998); Beyer/Wielgohs (2001).

⁹ In bivariater Analyse zeigen die fiskalischen Variablen nur eine äußerst niedrige Korrelation mit der Höhe der ausländischen Direktinvestitionen. Durch die Kontrolle der Ausgangsbedingungen treten die Zusammenhänge erst zu Tage.

¹⁰ Typische Investoren in Mittel- und Osteuropa sind zum großen Teil klein- und mittelständische Unternehmen (Kaufmann/Menke, 1997). Die Aktivitäten dieser Investoren werden von den "zielgerichteten" Fördermaßnahmen der Transformationsländer häufig nicht abgedeckt.

Tab. 4: Ergebnisse der Regressionen, abhängige Variable: FDI

	CONSTANT	PRIN1	PRIN2	BUY	IPI	SEZ	+	F	R2	
Modell 1:	2,310 ***	-,490 *	,572 *	1,007	-,270	,318		6,741	,384	
Rahmenbedingungen und politische Ausgangslage:										
Modell 2:	1,904 **	-,099	,025	,487	-,259	,739	1,623 ***	RMCP	9,758	,525
Modell 3:	1,479 *	-,083	,050	,221	-,218	,594	,455 **	ELEC	7,842	,470
Modell 4:	1,504	-,360	,753 **	,991	-,130	,414	,024 *	DRI89	7,137	,447
Modell 5:	4,592 ***	-,648 ***	,530 *	,853	-,424	,515	-,071 **	CTAX	7,496	,459
Modell 6:	4,633 ***	-,798 ***	,1701	,150 *	,118	,592	-,070 ***	ITAX	8,090	,478
Modell 7:	8,258 ***	-,117	-,348	,682	,136	,088	-1,578 ***	EF-IX	9,487	,564
Privatisierung:										
Modell 8:	,463	-,074	,291	,741	,034	,535	,373	***P1	14,891	,628
Modell 9:	,546	,054	,468 *	,561	-,082	,770	,392	***P2	11,066	,556
Modell 10:	4,830 ***	-,286	,473 *	,826	-,380	,329	-,370	***P3	9,135	,511
	CONSTANT	NATR	GNP89	YUCP	DRI89	+	F	R2		
Modell 11:	4,751 ***	,378 *	,000234 ***	-,0576 ***	,0181 *		21,243	,467		
Förderanreize / Hindernisse:										
Modell 12:	4,897 ***	,595 *	,000341 ***	-,0691 ***	,0136	,238	BUY	15,163	,584	
Modell 13:	4,816 ***	,586 *	,000349 ***	-,0719 ***	,0152 *	,0458	IPI	19,344	,535	
Modell 14:	5,368 ***	,647 *	,000343 ***	-,0728 ***	,0141	-,0767	SEZ	15,048	,582	
Rahmenbedingungen:										
Modell 15:	5,838 ***	,657 **	,000347 ***	-,0717 ***	,0162	-,103	LR1	15,241	,585	
Modell 16:	5,158 ***	,495 *	,000364 ***	-,0660 ***	,0243 **	-,207	*LR2	17,501	,618	
Modell 17:	6,310 ***	,860 ***	,000447 ***	-,0873 ***	,0197 *	-,00160	WL1	16,721	,608	
Modell 18:	6,917 ***	,904 ***	,000421 ***	-,0902 ***	,0116	-,000471	WL2	16,763	,608	
Modell 19:	8,347 ***	,766 ***	,000333 ***	-,0924 ***	,0075	-,0612 ***	CTAX	23,713	,585	
Modell 20:	7,555 ***	,714 **	,000264 **	-,0831 ***	,0127	-,0292	ITAX	16,101	,599	
Modell 21:	7,032 ***	,249	,000151	-,0480 **	,0156 *	-,630	EF-IX	13,851	,601	
Privatisierung:										
Modell 22:	3,059 ***	,212	,000168	-,0377 *	,0112	,256 ***	P1	20,301	,653	
Modell 23:	3,003 ***	,362	,000272 ***	-,0421 *	,0119	,215 *	P2	17,800	,622	
Modell 24:	5,320 ***	,250	,000331 ***	-,0263 *	,0275 ***	-,494 ***	P3	27,634	,719	
Modell 25:	3,649 ***	,203	,000232 ***	-,0464 ***	,0205 **	,473	P4	17,513	,477	

Signifikanzniveaus: * < 0,05, ** < 0,01, *** < 0,001, FDI = logarithmierte Höhe der jährlichen ausländischen Direktinvestitionszuflüsse pro Kopf der Bevölkerung.

Es handelt sich hierbei um drei bedeutende Hintergrundfaktoren der ursprünglich verwendeten Indices (NATR, GNP89, YUCP), die um die Variable DRI89 (Index der demokratischen Rechte zum Zeitpunkt 1989) ergänzt wurden.¹¹ Das neue Basismodell 11 weist eine merklich erhöhte Erklärungskraft ($R^2 = ,467$) gegenüber dem alten Basismodell 1 ($R^2 = ,384$) auf. Alle Variablen zur Ausgangssituation sind im Basismodell signifikant.

Bei den Modellen 12 bis 25 wird das Basismodell wieder jeweils um eine zusätzliche Variable ergänzt. Variablen, die eine hohe Korrelation mit den bereits integrierten unabhängigen Variablen aufweisen, werden nicht berücksichtigt.¹² In Abweichung zur bisherigen Vorgehensweise werden auch diejenigen Modelle dargestellt, bei denen die ergänzenden Variablen insignifikant sind.

Es zeigt sich folgendes: Die Berücksichtigung der ökonomischen *und* politischen Ausgangssituation von verschiedenen Transformationsländern trägt zur Erklärung der Höhe der ausländischen Direktinvestitionen bei. Die Variable YUCP (Anzahl der Jahre unter kommunistischer Herrschaft) ist in allen Modellen signifikant, die Variable GNP89 (Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1989) in nahezu allen Regressionen. Die Variable NATR (natürliche Ressourcen) ist auch nur dann nicht von Bedeutung, wenn die Ausgestaltung der Privatisierung mit berücksichtigt wird. Die Signifikanz des Effekts der Variablen DRI89 (demokratischen Rechte im Jahr 1989) hängt dem gegenüber in starkem Maße vom Einschluss anderer Variablen ab.

Keine Rolle spielen hingegen erneut die Förderanreize. BUY, IPI und SEZ zeigen eine allenfalls geringe insignifikante Beeinflussung der abhängigen Variable. Bei der Variablen SEZ (Sonderwirtschaftszone) ist gar das Vorzeichen negativ.

Das Lohnniveau (WL1 – Vergleichslohn Sekretärin, WL2 – Vergleichslohn leitender Angestellter) spielt ebenfalls keine Rolle. Unterschiede im Lohnniveau zwischen den verschiedenen Transformationsländern scheinen demnach die Standortwahl nur unmaßgeblich zu beeinflussen.

Das Ausmaß der gesetzlich geregelten Einflussmöglichkeiten von Betriebsräten und Gewerkschaften ist gleichfalls ohne Belang. Dies gilt allerdings nicht für das von Investoren bewertete faktische Einflusspotenzial. Die Variable LR2 zeigt einen signifikanten negativen Effekt, was darauf hindeutet, dass es Betriebsräten und Gewerkschaften in einigen Fällen gelang, eine Veto-Macht gegen ausländische Direktinvestitionen aufzubauen. Da die Bewertung des faktischen Einflusspotenzials vermutlich auch von der Konflikthaftigkeit dieser Kollektivakteure abhängt, deutet die Diskrepanz zwischen dem gesetzlichen Potenzial und dem faktischen Einfluss wohl darauf hin, dass potenziell einflussreiche Vertreter von Arbeitnehmerinteressen in manchen Ländern ihre antagonistische Haltung gegen ausländische Investitionen aufgegeben haben.

¹¹ Eine Analyse der Hintergrundvariablen ergab, dass sich die Zusammenhänge durch das Auflösen der Indizes PRIN1 und PRIN2 optimieren ließen. In einem anschließenden Suchprozess erwies sich die Kombination der Variablen NATR, GNP89, YUCP und DRI89 als besonders erklärungskräftig.

¹² Dies trifft auch auf die Variablen RMCP und ELEC zu, die noch in dem vorherigen Modellblock eine prominente Rolle gespielt haben.

Auf die bedeutende Rolle von "Veto-Spielern" (*Tsebelis*, 2000) verweist ebenfalls der hoch signifikant negative Effekt der Variable P3, die den Einfluss der zu privatisierenden Unternehmen auf den Ablauf der Privatisierung berücksichtigt. In jenen Ländern, in denen dem Altmanagement der Unternehmen die Möglichkeit zur Beeinflussung des Privatisierungsverlaufs eingeräumt wurde, ist demnach ein deutlich geringeres Volumen an ausländischen Investitionen erzielt worden.

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Beeinflussung der Höhe der ausländischen Direktinvestitionen lag also im Bereich der Unternehmensprivatisierung. Eine höhere Effektivität der Privatisierungsbehörde (Variable P1) und die bessere Handhabbarkeit der gesetzlichen Privatisierungsregelung (Variable P2) wirkte investitionsfördernd. Dies gilt unabhängig von dem verwendeten Privatisierungstypus, denn Länder, die in hohem Maße auf das Direktinvestitionsverfahren gesetzt haben, weisen keine signifikant höheren Auslandsinvestitionsquoten auf (Variable P4).

Die Höhe der maximalen Körperschaftsteuer (Variable CTAX) bleibt auch nach dem Austausch der Variablen zur Ausgangssituation in hohem Maße erklärungskräftig.¹³ Das allgemeine Niveau der Körperschaftsteuer beeinflusst demnach die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen - die kurzfristig wirkenden Steueranreize der Fördermaßnahmen hatten hingegen keine große Wirkung.

Folgende Ergebnisse können demnach aus den durchgeführten Analysen abgeleitet werden: Für die Wirkung von Steuerferien, Sonderwirtschaftszonen und anderen Förderanreizen zur Erhöhung des Niveaus der Auslandsdirektinvestitionen gibt es kaum Hinweise. Dies bedeutet jedoch nicht, dass den politischen Akteuren keine Möglichkeit zur Beeinflussung der ausländischen Direktinvestitionen offen stand. Von Bedeutung war insbesondere die Art und Weise der Unternehmensprivatisierung. Die Handhabbarkeit der gesetzlichen Privatisierungsregelung und die Effektivität der eingesetzten Privatisierungsbehörde hatte eine wesentliche Wirkung auf die Investitionstätigkeit. Entscheidend war auch die Größe des Einflusses von potenziellen Veto-Mächten (Arbeitnehmer-Räte, Gewerkschaften, Alt-Management). Die ausländischen Investitionen sind in jenen Ländern signifikant höher, in denen der Einfluss dieser Gruppen beschränkt blieb oder kanalisiert werden konnte. Ein vergleichsweise niedriges allgemeines Niveau der Unternehmens- und Einkommensteuern wirkt ebenfalls begünstigend. Für den Nutzen einer zeitlich begrenzten Privilegierung bestimmter Investoren spricht hingegen wenig.

Ziel der bisherigen Analysen war die Klärung der Frage, ob konkrete Maßnahmen der politischen Steuerung Einfluss auf die Zuflüsse von ausländischen Direktinvestitionen hatten. Die Wirkung von Förderungsmaßnahmen wurde im Ländervergleich, im Zeitpunktvergleich sowie unter Kontrolle der ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen geprüft. Das ernüchternde Ergebnis blieb in jedem Analyseschritt dasselbe.

¹³ Dies gilt nicht für die Variable EF-IX (Index der ökonomischen Freiheit), die aufgrund der Neuspezifizierung der Ausgangssituation nun keinen signifikanten Einfluss mehr zeigt.

Im dem folgenden letzten Analyseschritt wird der enge Bezug auf die Wirkung von Steuerungsmaßnahmen aufgegeben. Das Ziel ist von nun an weniger die Überprüfung einer Hypothese, als die Beleuchtung der Frage, welche Faktoren besonders geeignet sind, die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen zu erklären. Die Analyse zielt jetzt also darauf ab, ein möglichst sparsames Modell zur Erklärung der Investitionshöhen zu finden.

Hierzu wurden Stepwise-Regressionen durchgeführt. Die veränderte Blickrichtung ermöglicht es, dass ein Indikator für den allgemeinen Transformationserfolg als Unabhängige in die Analyse einbezogen werden kann.¹⁴ Neben den im zweiten Modellblock enthaltenen Variablen wurde daher der Transitionserfolgs-Index der European Bank for Reconstruction and Development (EB-IX) sowie ergänzend die zeitversetzte Höhe der ausländischen Direktinvestitionen (FDI_{t-1}) in den Variablenpool aufgenommen.¹⁵ Die Ergebnisse der Stepwise-Regressionen sind in Tabelle 5 dargestellt.

Der Einbezug der FDI-Variable mit "time-lag" führt dazu, dass diese Variable aufgrund der höchsten Korrelation gleich im ersten Schritt (bzw. Step) ins Modell aufgenommen wird. Die anschließend wirkenden Inklusions-Kriterien erfüllt lediglich eine weitere Variable (Modell 26). Es handelt sich hierbei um den EBRD-Transformationsindex (EB-IX). Der Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen hängt demnach in großem Maße von der allgemeinen Transformationsentwicklung ab. Dieses Ergebnis stimmt mit einer Reihe von anderen Untersuchungen überein, die alle zu dem Schluss kommen, dass der Transformationsprozess als "driving force" die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen bestimmt (*Lankes/Venables*, 1996; *Lankes/Stern*, 1999; *Meyer/Pind*, 1999; *Resmini*, 2000).

Die Entfernung der zeitversetzten FDI-Variable aus dem Variablenpool führt zu Modell 27. Neben dem EBRD-Index werden nun die Variablen CTAX (Höhe der Körperschaftsteuer) und P3 (Einfluss der zu privatisierenden Unternehmen auf den Privatisierungsablauf) ins Modell aufgenommen.

Die beiden Modelle 26 und 27 deuten demnach darauf hin, dass die Wachstumsraten der ausländischen Direktinvestitionen vor allem mittels der allgemeinen Transformationsentwicklung erklärt werden können, für die Niveauunterschiede zwischen den Ländern sind darüber hinaus die bereits hervorgehobenen Aspekte der Privatisierung und der Besteuerung von Unternehmen von Bedeutung.

¹⁴ Zuvor verbot sich dies, da der Einbezug von Steuerungseffekten – wie dem allgemeinen Transformationserfolg – die Wirkung von Steuerungsmaßnahmen verschleierte hätte (Zuschreibungsprobleme). Verschiedene aggregierte Transformations- und Risikoindices wurden geprüft. Neben dem letztlich verwendeten Transformationsindikator der European Bank for Reconstruction and Development waren dies der Transformationsindex der Consultingagentur Rödel & Partner und die Risikoindices der Zeitschriften *Euromoney*, *Institutional Investor* und *CEER*. Als erklärungskräftigster Faktor erwies sich der EBRD-Index.

¹⁵ Im Variablenpool enthalten sind also die folgenden Variablen: NATR, GNP89, YUCP, DRI89, BUY, IPI, SEZ, LR1, LR2, WL1, WL2, CTAX, ITAX, EF-IX, P1, P2, P3, P4, EB-IX, FDI_{t-1} .

Tab. 5: Regressionen zum Einfluss des Transformationserfolgs auf die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen

	Constant	IgFDI-1	EB-IX	CTAX	P3	F	Sign.F	R ²
Modell 26:								
B	-1,404	,576	,102	-	-			
Std.Error	,631	,154	,033	-	-	41,774	,000	,699
T	-2,225 **	3,741 **	3,099 **	-	-			
Modell 27:								
B	2,797	-	,157	-,058	-,224			
Std.Error	1,208	-	,023	,018	,082	32,022	,000	,667
T	2,316 **	-	6,891 ***	-3,255 **	-2,718 **			

Signifikanzniveau: * < 0,05, ** < 0,01, *** < 0,001, abhängige Variable: IgFDI

V. Bewertung des Nutzens von Maßnahmen zur Erhöhung des Zuflusses an ausländischen Direktinvestitionen

Die an ausländische Direktinvestitionen geknüpften Erwartungen waren in den Transformationsstaaten wegen deren besonderer Kapitalmangel-Situation besonders hoch. Die folgende Einschätzung ist Beispiel für eine weithin geteilte Sicht: "Major capital inflow is a must and even a predominant condition of any kind of economic modernization. ... a massive flow of foreign direct investments is of predominant importance for all the economies of transformation in Central and Eastern Europe, in the establishment of a modern market economy" (*Csáki, 1995, 107f.*).

Aus heutiger Perspektive kann eine solche Einschätzung als übertrieben gelten. Einige Hoffnungen scheinen dennoch nicht unerfüllt geblieben zu sein. Unternehmen in Besitz von ausländischen Eigentümern weisen überproportional hohe Produktivitätssteigerungen auf (*Barrell/Holland, 2000*), es lässt sich nachweisen, dass ausländische Direktinvestitionen in einer komplementären Beziehung zur Handelstätigkeit stehen (*Engelhard/Eckert, 1995; Brenton/DiMauro/Lücke, 1999; Deichmann, 2001*), es gibt einen Zusammenhang zwischen ausländischen Direktinvestitionen und der Stabilisierung der Ökonomie (*Laski, 1998*) und viele Investitionen, insbesondere der letzten Jahre, dienen nicht mehr allein der Markterschließung, sondern dem Aufbau von grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerken (*Lankes/Venables, 1996; Zschiedrich, 1998*).

Es mangelt also nicht an Gründen, die eine besondere Förderung von ausländischen Direktinvestitionen legitimieren könnten. Trotz der eher transformationsbegünstigenden Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen erscheint jedoch der Einsatz von privilegierenden Fördermaßnahmen als unzweckmäßig. Die ländervergleichende Analyse hat gezeigt, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Investitionsanreizen und der erzielten Höhe der Direktinvestitionen gibt. Die Mitnahmeeffekte scheinen demnach be-

sonders groß zu sein, während die investitionsfördernde Wirkung der Anreize allenfalls gering ist.

Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen war dennoch nicht völlig der politischen Steuerung entzogen. Eine erhebliche Wirkung übte beispielsweise die Art und Weise der Unternehmensprivatisierung aus. Hierbei war weniger von Bedeutung, welches Verfahren eingesetzt wurde, sondern eher die Handhabbarkeit der gesetzlichen Regelung, die Effektivität der Privatisierungsbehörde und die Begrenzung des Einflusses der zu privatisierenden Unternehmen. Ein vergleichsweise niedriges allgemeines Steuerniveau beförderte ebenfalls die Investitionstätigkeit. Die Investitionshöhe wurde also in großem Maße davon beeinflusst, welche politischen Entscheidungen in den Bereichen Finanz- und Privatisierungspolitik gefällt wurden.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass der allgemeine Transformationserfolg zentrale Bedeutung für die Standort-Attraktivität eines Landes hat. Die kumulierte Höhe der ausländischen Direktinvestitionen ist in jenen Ländern besonders groß, in denen der Transformationserfolg positiv bewertet wird. Ausländische Direktinvestitionen können hierbei in großem Maße als Nebenprodukt der allgemeinen Entwicklung verstanden werden.

Die Ergebnisse belegen, dass der Verzicht auf Förderanreize zur Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen im Hinblick auf die politische Steuerung der Transformation nicht von Nachteil war. Die Förderanreize haben nicht bewirkt wozu sie implementiert wurden. Die "Klugheit" der wirtschaftspolitischen Steuerung zeigt sich daher manchmal gerade in dem Verzicht auf Maßnahmen, deren Wirkung zweifelhaft ist.

Literaturverzeichnis

- Aitken, Brian J. und Ann E. Harrison (1999), "Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment?", *American Economic Review*, Jg. 89, H. 3., S. 605–618.
- Barrell, Ray und Dawn Holland (2000), "Foreign Direct Investment and Enterprise Restructuring in Central Europe", *Economics of Transition*, Jg. 8, H. 3., S. 665–689.
- Beyer, Jürgen und Jan Wielgohs (2001), "On the Limits of Path Dependency Approaches for Explaining Postsocialist Institution Building", *East European Politics and Societies*, Jg. 15, H. 2., S. 353–384.
- Bornschieer, Volker und Christopher Chase-Dunn (1985), *Transnational Corporations and Underdevelopment*, New York.
- Brenton, Paul, Francesca DiMauro und Matthias Lücke (1999), "Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe", *Empirica*, Jg. 26, H. 2., S. 95–121.
- Cornia, Giovanni A., Juha Honkkila und Renato Panicià (1998), "Investment Behaviour, Population Structure and Long-Term Growth in Eastern Europe and Russia", *MOCT-MOST*, Jg. 8, H. 1, S. 83–107.
- Crawford, Beverly und Arend Lijphart (1997), "Old Legacies, New Institutions", in: Beverly Crawford und Arend Lijphart (Hrsg.), *Liberalization and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions*, Berkeley, S. 1–39.

- Csáki, György (1995), "Foreign Direct Investments in Hungary", in: Iliana Zloch-Christy (Hrsg.) *Privatization and Foreign Investments in Eastern Europe*, Westport/London, S. 107–129.
- Dees, Stéphane (1998), "Foreign Direct Investment in China: Determinants and Effects", *Economics of Planning*, Jg. 31, H. 2-3., S. 175–194.
- Deichmann, Joel I. (2001), "Distribution of Foreign Direct Investment among Transition Economies in Central and Eastern Europe", *Post-Soviet Geography and Economics*, Jg. 42, H. 2., S. 142–152.
- De la Potterie, Bruno und Frank Lichtenberg (2001), "Does Foreign Direct Investment transfer Technology Across Borders?", *Review of Economics and Statistics*, Jg. 83, H. 3., S. 490–497.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizler, Alan Gelb und Stoyan Tenev (1997), "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies", *World Bank Working Paper* WP 1866.
- De Soysa, Indra und John R. Oneal, (1999), "Boon or Bane? Reassessing the Productivity of Foreign Direct Investment", *American Sociological Review*, Jg. 64, H. 5., S. 766–782.
- Dunning, John H. und Khalil Hamdani, (1997), *The New Globalism and Developing Countries*, Tokyo.
- European Bank for Reconstruction and Development (verschiedenen Jahrgänge) *Transition Report*, London.
- Engelhard, Johann und Stefan Eckert (1995), "Market Entry Strategies of German Firms and Industrial Transformation in Eastern Europe", in: Refik Culpun und Brij Nino Kumar (Hrsg.), *Transformation Management in Postcommunist Countries*, Westport/London S. 153–171.
- Fish, M. Steven (1998), "The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World", *East European Politics and Societies*, Jg. 12, H. 1., S. 31–78.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung et al. (Hrsg.), (verschiedene Jahrgänge) *Osteuropa Perspektiven Jahrbuch*, Frankfurt.
- Hunya, Gábor (1992), "Foreign Direct Investment and Privatisation in Central and Eastern Europe", *Communist Economies and Economic Transformation*, Jg. 4, H. 4., S. 501–511.
- Hunya, Gábor (1998), "Integration of CEEC Manufacturing into European Corporate Structures by Direct Investments", *MOCT-MOST*, Jg. 8, H. 2., S. 69–90.
- Jermakowicz, Wladyslaw W. (1995), "Privatization and Foreign Investment in Poland, 1990–1993", in: Iliana Zloch-Christy (Hrsg.), *Privatization and Foreign Investments in Eastern Europe*, Westport/London, S. 65–93.
- Jowitt, Ken (1992), "The Leninist Legacy", in: Ken Jowitt (Hrsg.), *New World Disorder. The Leninist Extinction*, Berkeley, S. 284–305.
- Kaufmann, Friedrich und Andreas Menke (1997), "Direktinvestitionen und ihre Beschäftigungseffekte: Eine empirische Analyse mittelständischen Engagements in den Visegrád-Staaten", *Osteuropa-Wirtschaft*, Jg. 42, H. 2., S. 101–113.
- Kentor, Jeffrey (1998), "The Long-Term Effects of Foreign Investment Dependence on Economic Growth, 1940–1990", *American Journal of Sociology*, Jg. 103, H. 4., S. 1024–1046.
- Lankes, Hans-Peter und Venables, Anthony J. (1996), "Foreign Direct Investment in Economic Transition: the Changing Pattern of Investments", *Economics of Transition*, Jg. 4, H. 2., S. 331–347.
- Lankes, Hans-Peter und Nicholas Stern (1999), "Capital Flows to Eastern Europe and the Former Soviet Union", in: Martin Feldstein (Hrsg.), *International Capital Flows*, Chicago/London, S. 57–97.

- Laski, Kazimierz (1998), "EU Eastern Enlargement – Hopes and Problems Related to FDI", *MOCT-MOST*, Jg. 8, H. 2., S. 1–12.
- Legewie, Jochen (1999), "Beschäftigungswirkungen von Auslandsinvestitionen: das Beispiel Japan", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 48, H. 1., S. 27–44.
- Liu, Xia Ming, Pamela Siler, Chengqi Wang, und Yin Qi Wie (2000), "Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment", *Journal of International Business Studies*, Jg. 31, H. 3., S. 407–425.
- Melin, Leif (1992) "Internationalization as a Strategy Process", *Strategic Management Journal*, Jg. 13, Winter, S. 99–118.
- Meyer, Klaus E. (1998), *Direct Investment in Economies in Transition*, Cheltenham/Northampton.
- Meyer, Klaus E. und Saul Estrin (1997), "Privatisation Acquisition and Direct Foreign Investment: Who Buys State-Owned Enterprises?", *MOCT-MOST*, Jg. 7, H. 1., S. 159–172.
- Meyer, Klaus E. und Christina Pind, (1999), "The Slow Growth of Foreign Direct Investment in the Soviet Union Successor States", *Economics of Transition*, Jg. 7, H. 1., S. 201–214.
- Murrell, Peter (1996), "How far Has the Transition Progressed?", *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 10, H. 2., S. 25–44.
- OECD (1995), *Taxation and Foreign Direct Investment – The Experience of the Economies in Transition*, Paris.
- Reis, Ana Balcão (2001), "On the Welfare Effects of Foreign Investment", *Journal of International Economics*, Jg. 54, H. 2., S. 411–427.
- Resmini, Laura (2000), "The Determinants of Foreign Direct Investment in the CEECs", *Economics of Transition*, Jg. 8, H. 3., S. 665–689
- Roling, Jörg (1999), "Bedeutet deutsche Direktinvestitionen im Ausland einen 'Export' deutscher Arbeitsplätze?", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 48, H. 2., S. 147–167.
- Sinn, Hans-Werner und Alfons J. Weichenrieder (1997), "Foreign Direct Investment, Political Resentment and the Privatization Process in Eastern Europe", *Economic Policy*, Jg. 12, H. 24., S. 179–210.
- Stark, David und László Bruszt (1998), *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge.
- Tsebelis, George (2000), "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance*, Jg. 13, H. 4., S. 441–474.
- Zhang, Kevin H. (2001), "Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth?", *Contemporary Economic Policy*, Jg. 19, H. 2., S. 175–185.
- Zloch-Christy, Iliana (1995), "Foreign Investments and the Transition in Post-Communist Europe", in: Iliana Zloch-Christy (Hrsg.), *Privatization and Foreign Investments in Eastern Europe*, Westport/London, S. 1–8.
- Zschiedrich, Harald (1998), "Zur Rolle von Joint Ventures als Markterschließungsstrategie im Transformationsprozess", *Osteuropa-Wirtschaft*, Jg. 43, H. 4., S. 381–395.