

Karl Aiginger

Eine Internationalisierungsstrategie für Oberösterreich

Auftragsarbeit im Auftrag der
Wirtschaftskammer Oberösterreich und
der Industriellenvereinigung Oberösterreich

Wien, 1990

Eine Internationalisierungsstrategie für Oberösterreich

Karl Aiginger

Wien, 1990

intoö

Eine Internationalisierungsstrategie für Oberösterreich

1. Ziel und Aufbau der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Industriepolitik besonders des Landes Oberösterreich unter dem Aspekt der zu erwartenden Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft zu überdenken.

Bei dieser Arbeit kann auf eine Vielzahl von Vorarbeiten aufgebaut werden. Die internationale Literatur über die Ursachen, die Varianten und die Dynamik der Internationalisierung ist bereits reichhaltig und fast unüberschaubar: Caves (1982), Borner (1986) und Dunning (1985, 1987 gemeinsam mit Catwell) sind die "Klassiker" auf diesem Gebiet. Seit kurzem liegt ein Handwörterbuch für diesen Themenbereich vor (Macharzina, Welge, 1989). Für die weltweite empirische Dokumentation sei auf Krägenau (1987) oder eine einschlägige OECD-Studie (1987) verwiesen. Für Österreich haben die Arbeiten von Pichl (1989 A,B,C) sowie Clement (1989 A,B) umfangreiche theoretische, statistische und praktische Befunde geliefert.

Nur in Ansätzen vorhanden ist eine industriepolitische Strategie zur Unterstützung und Abstützung des Internationalisierungsphänomens. Dies soll in dieser Arbeit versucht werden.

Ein umfassender Ansatz wird insofern gewählt, als nicht nur Instrumente entwickelt werden, mit denen die Internationalisierung aktiv unterstützt wird. Es wird auch untersucht, wieweit bisherige wirtschaftspolitische Maßnahmen die Internationalisierung unbeabsichtigterweise behindert haben. Ein Zusammenhang zwischen unzureichender Internationalisierung und Rigiditäten im Öffentlichen Sektor ist nicht zu übersehen. Auf der anderen Seite bietet jede innovationsorientierte Strategie (z.B. Zerbs, 1989) eine ausgezeichnete Grundlage für eine erfolgreiche Internationalisierung.

Die entwickelten Vorschläge sind unterschiedlicher Natur. Bei weitem nicht alle können auf der Ebene eines Bundeslandes verwirklicht werden. Manche bedürfen sogar der Absicherung in internationalen Verträgen. Die Vorschläge sind auch hinsichtlich ihrer Originalität und Praktikabilität unterschiedlich. Manche finden sich schon in vielen industriepolitischen Studien und sind nur dadurch zu rechtfertigen, daß sie trotzdem nicht ausgeführt wurden. Andere sind Denkanstöße, die anzeigen, in welcher Richtung nach Lösungen gesucht werden soll.

Folgender Aufbau der Studie wurde gewählt. In den Abschnitten 2 und 3 werden ökonomische Trends für Österreich in den achtziger Jahren bzw. vermutete Rahmenbedingungen für die neunziger Jahre analysiert. Aus ihnen entwickelt sich die Notwendigkeit und die spezifische Ausprägung der Internationalisierung, die für Österreich wünschenswert wäre. Im Abschnitt 4 werden die Stärken und Schwächen der oberösterreichischen Wirtschaft untersucht.

Abschnitt 5 faßt zunächst die Literatur über die Formen der Internationalisierung zusammen und versucht eine Zwischenbilanz über die Internationalisierung Österreichs durch Direktinvestitionen zu ziehen. Soweit möglich wird dieser Befund für Oberösterreich konkretisiert.

Abschnitt 6 entwirft eine industriepolitische Strategie zur Unterstützung der Internationalisierung. Internationalisierung ist ein Teilziel der Industriepolitik auf dem Weg zur Erzielung hoher Faktoreinkommen (Löhne, Gewinne, Staatsleistungen). Die Maßnahmen werden in drei Gruppen unterteilt: Zunächst sollen bisherige Hemmnisse abgebaut werden, dann soll der Internationalisierungsaspekt in bestehende Institutionen eingebaut werden, nicht zuletzt soll die Internationalisierung aktiv gefördert werden.

Abchnitt 7 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2. Gesamtwirtschaftliche Trends in den achtziger Jahren

Die achtziger Jahre brachten in vielerlei Hinsicht eine Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die europäischen Industrieländer. Mehrere davon haben bleibende Wirkung auf die neunziger Jahre und damit für eine zu skizzierende Internationalisierungsstrategie.

2.1. Rückkehr zum Wachstum

In der Nachkriegszeit erzielte die österreichische Wirtschaft über beinahe drei Jahrzehnte ein Wachstum in der Höhe von fast 5 % pro Jahr. Das Wachstum war in Österreich höher als in den westeuropäischen Industrieländern. Es war ein Aufholprozeß, in dem der Durchschnitt der westlichen Länder überschritten werden konnte. Gegenüber den führenden kleinen Industrieländern (Schweiz, Schweden, Dänemark) wie auch gegen die BRD bleibt ein Rückstand der gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen von 10-20% erhalten.

Zwischen 1975 und 1986 gab es einen Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums auf ca. 2 % pro Jahr. Konjunkturrückschläge waren häufiger und tiefer als zuvor und viele Prognostiker begannen sich auf einen langfristig gesunkenen Wachstumspfad einzustellen. Europa wuchs langsamer als

die USA und der pazifische Raum und man sprach schon von der frühzeitigen Vergreisung Europas (Eurosclerosis). Die Arbeitslosenrate erreichte in vielen Ländern die Zehn-Prozentmarke. Die Ursachen der Wachstumsabschwächung sind heute noch zu wenig analysiert. Ein zentraler Auslöser war sicher die zweifache Erdölverteuerung, wichtiger war allerdings wahrscheinlich die Inflexibilität, mit der die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme auf diese Schocks reagiert haben.

Seit 1987 hat es den Anschein, daß die europäischen Länder wieder auf einen mittleren Wachstumspfad zurückgekehrt sind, obwohl die Zeit viel zu kurz ist, dies mit Sicherheit festzustellen. Ein längerfristiges Wachstum von 3 % wird für Österreich wie auch für die Weltwirtschaft nunmehr als wahrscheinlich angesehen. Die hohen Arbeitslosenraten werden dadurch nicht rasch sinken, die Friktionen aus der unterschiedlichen Qualifikation von Angebot und Nachfrage sollten jedoch geringer werden. Über die Rolle der Migration von Arbeitskräften wird noch gesprochen werden müssen.

2.2 Sinkende Steuerquote und Budgetdefizite

Die Steuerquote aller Länder steigt über die Zeit. Teilweise ist in der Literatur als Gesetzmäßigkeit (Wagner'sches Gesetz) formuliert, daß mit höherem Einkommen die Steuerquote zunimmt. In den sechziger Jahren war diese Entwicklung im Rahmen gesellschaftspolitischer Leitvorstellungen zusätzlich begrüßt worden (Behebung der Öffentlichen Armut, Reform des Bildungssektors, Aufholen des Forschungsdefizites Europas). In den siebziger Jahren stieg die Ausgabenquote weiter, diesmal zur Bekämpfung des Wachstumseinbruches und zur Abfederung der dadurch ausgelösten Arbeitslosigkeit. Die Staatsausgaben stiegen schneller als die Einnahmen und Budgetdefizite explodierten. Die mangelnde reformatorische und aktive Begründung der Staatsausgaben reduzierte die Akzeptanz höherer Steuern in der Bevölkerung. Die Zinsen und Tilgungen belasteten das Budget, gleichzeitig sind Ineffizienzen und Mißstände in der Verwaltung stärker ins Bewußtsein getreten. Von den USA ausgehend wurde eine Rücknahme des Staatseinflusses und damit der Staatsquote als wirtschaftspolitisches Ziel gesetzt, in der milderen Form der Beschränkung der Defizite wurde es von der Mehrzahl der Ökonomen als Empfehlung an die Wirtschaftspolitik weitergegeben.

Die eigentliche Überraschung für die Ökonomen und die Wirtschaftspolitik war, daß die gleichzeitige Senkung der Steuerquote und der Budgetdefizite durchführbar war. Teils wurden Erlöse aus dem Verkauf von Staateigentum zur Budgetsanierung verwendet, teils war die gute Konjunktur für die gleichzeitige Reduktion des Budgetdefizites und der Steuerbelastung hilfreich. Wieweit die niedrigere Steuerquote auch stimmungsmäßig oder faktisch ursächlich am höheren Wachstum beteiligt war, wird die spätere Forschung zu untersuchen haben.

Insbesondere für die Unternehmensbesteuerung gaben Argumente der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fast einen einheitlichen Normsteuersatz von 30 % weltweit vor, wobei die rechtlichen Ausformungen einen gewissen nationalen Spielraum bestehen ließen. Auch für die privaten Grenzsteuersätze (für höchste Einkommen) gab es einen - wenn auch nicht so starken - Druck nach unten. Die Angleichung der Mehrwertsteuern ist aus Konkurrenzgründen nicht so notwendig. Da jedoch die Mehrwertsteuern in ihrer jetzigen Form Grenzkontrollen unerlässlich machen, sollen die Sätze innerhalb der EG angeglichen werden.

2.3 Kritische Wertung, faktischer Anstieg von Subventionen

Die Subventionen an Unternehmungen werden zunehmend als wettbewerbsverzerrend und wohlfahrtsmindernd gesehen. Im Rahmen des GATT versuchen die Länder Wettbewerbsbeschränkungen bei Dienstleistungen und im Landwirtschaftsbereich abzubauen. Die EFTA hat strenge Richtlinien hinsichtlich Subventionen erarbeitet, die EG erlaubt sie nur in Ausnahmefällen und kontrolliert die Einhaltung der Regeln durch den Europäischen Gerichtshof (Kriterium: Subventionen dürfen nicht wettbewerbsverzerrend sein, vgl. Szopo, 1988). Zu den Ausnahmen zählen Stützungen im Forschungs- und Innovationsbereich, in klar und eng abgegrenzten Regionen sowie für kleine Unternehmungen.

Tatsächlich wurden vor allem die Investitionsbegünstigungen im Steuerrecht abgebaut. Teilweise deswegen weil sie gegen niedrigere Steuersätze "abgetauscht" wurden, teilweise wollte man die de facto Bevorzugung materieller Investitionen gegenüber anderen Ausgabekategorien beseitigen. Hier hat ein "Paradigmenwechsel" eingesetzt. An Stelle materieller Investitionen (Maschinen, Bauten, Fahrzeuge) werden nunmehr die "immateriellen" Investitionen (Forschung, Organisation, Ausbildung, Software) als entscheidender Wachstumsfaktor gesehen.

Im Bereich der direkten Förderung hat sich qualitativ wenig verändert. Umweltaspekte und Innovation wurden stärker herausgestrichen, letzteres besonders in den Richtlinien und teilweise auch in der Praxis. Quantitativ will man die direkte Investitionsförderung reduzieren. Tatsächlich ist die Förderung in den achtziger Jahren gewaltig weitergewachsen. Szopo errechnet, daß die Subventionen des Bundes zwischen 1980 und 1987 von 8 Mrd.S auf 32,5 Mrd.S gestiegen sind ("Österreich wurde in den achtziger Jahren ein Hochsubventionsland", Szopo, 1990, S.106). Der Anstieg geht vor allem auf die Ausweitung der "reaktiven" Direktförderung zurück. Dies ist jene Förderung, die gewährt wird, um den Förderadressaten temporär oder dauerhaft von Einflüssen des Marktes abzuschotten, sie steht in der Regel im vorhinein betraglich nicht fest. Die "reaktive" Direktförderung stieg von 4 Mrd.S zu Anfang des Jahrzehnts auf fast 26 Mrd.S, ihr Anteil erhöhte sich von 50 % auf fast 80 % (Schwerpunkte: Landwirtschaft, Verstaatlichte Industrie). Die "steuernde" Direktförderung - die geplante Beeinflussung unternehmerischen Verhaltens im Rahmen ex ante konzipierter, institutionalisierter Aktionen - expandierte im Vergleich wesentlich

langsamer. Hier haben die Budgeteinsparungsziele früher eine Umkehr des Expansionstrends bewirkt. Vom Volumen der neu zu vergebenden Kredite ist z.B. die innovationsfördernde TOP-Aktion von einem Spitzenwert von 4 Mrd.S auf knapp 1 Mrd.S (1990) gekürzt worden.

Die Ökonomen verlangen strenge und operationale Richtlinien für Subventionen und eine nachträgliche Erfolgs- und Wirkungsanalyse. Tatsächlich fand die Operationalisierung der Richtlinien und der Nachvollzug der Einhaltung (1. Konsistenzanalyse, 2. Wirkungsanalyse) praktisch nur für die TOP-Investitionen statt. Bei der regionalen Sonderförderung wurde primär über die Exportorientierung der Förderung eine qualitative Verbesserung erreicht.

Die Arbeitsteilung zwischen Politik und Wirtschaft im Förderungsbereich funktioniert nach wie vor nicht. Die Politik kann und soll die Ziele der Eingriffe in den Wirtschaftsprozess festlegen und zwar in einer nachvollziehbaren und kontrollierbaren Form. Dann sollte eine möglichst unabhängige Institution die Durchführung dieser Ziele (Abwicklung, Exekutive) übernehmen. Und zuletzt sollte wieder eine andere Instanz von der Politik beauftragt werden, den Erfolg (Korrektheit, Wirkung) zu untersuchen. Bei den meisten Förderungsaktionen (auch bei den allerjüngsten Reformen, Technologiefonds, Umweltfonds, Regionalförderung) wird gegen diese Arbeitsteilung verstoßen. Die zuständigen Ressortminister behalten sich die Letztentscheidung im Einzelfall vor. Schon die vorgelagerten empfehlenden Organe sind ebenfalls politiknahe konstruiert und oft an das Konsensprinzip gebunden. Eine Selektivität im Sinne der Richtlinien ist damit nicht sehr wahrscheinlich, insbesondere aus politischer Sicht wichtige Subventionen werden fast immer gegeben.

2.4 Strategische Dezentralisation in Unternehmen

Die jeweiligen Vorteile größerer und kleinerer Einheiten wurden in den achtziger Jahren akzentuiert. Dies hat insbesondere in den Großunternehmen zu erheblichen Reformen der internen Organisation geführt. Kaum ein größeres Unternehmen wurde nicht geteilt, neu organisiert, divisionalisiert oder restrukturiert. Teilweise war dies ein Nachholprozeß von Divisionalisierungen, die im Ausland schon früher stattgefunden hatten, teils entsprach die Neustrukturierung durchaus internationalen Tendenzen. Das gemeinsame Ziel der Anstrengungen ist es, die nach Unternehmensfunktionen und nach Branchen, oft nach Abteilungen, unterschiedlichen optimalen Betriebs- und Aktivitätsgrößen zu nutzen. Die Konzentration der Forschung und die Dezentralisierung der Produktion können ebenso zusammenfallen wie der Versuch, in einem Markt eine dominierende Stellung zu erreichen und das Abspecken der Zentrale.

Die Reformen vollzogen sich in Österreich auf Initiative der Eigentümer, meist nach einer Periode schlechter Entwicklung. Der amerikanische Trend, Restrukturierungen durch freiwillige

und unfreiwillige Firmenübernahmen auf dem Aktienmarkt zu lenken, hat in Österreich keine Bedeutung. Damit können auf der einen Seite unproduktive Übernahmeaktivitäten und die Kosten ihrer Bekämpfung vermieden werden, andererseits kommt der Reformdruck wahrscheinlich etwas später.

Die relativ gute Gewinnlage der kleineren Unternehmungen führte dazu, daß Kooperation und Zusammenarbeit in den achtziger Jahren keinen besonderen Stellenwert einnahm. Aus theoretischer Sicht wäre die Kooperation kleinerer Unternehmen eine wichtige Möglichkeit, Nachteile suboptimaler Betriebsgröße in Forschung, Marketing, Vertrieb und Export auszugleichen.

2.5 Verschärfte Umweltprobleme trotz Ordnungsrecht

Richtlinien, Emissionsgrenzen, behördliche Auflagen wurden in den achtziger Jahren vor allem in Hinblick auf die Umweltsituation wesentlich verschärft. In Einzelbereichen, wie bei SO₂, konnte die umweltpolitische Situation tatsächlich verbessert werden. Von der Gesamtbelastung des globalen Klimas, in den Bereichen Luft, Wald und Wasser sowie bei Lärmemissionen dürfte die Summe der Maßnahmen zwar insofern gewirkt haben als die Belastungen gegenüber einem Alternativszenario (ohne Maßnahmen) verringert wurden, absolut sind sie aber noch immer gestiegen. Jedenfalls hat sich die subjektive Betroffenheit durch Umweltprobleme erhöht. Die Lösung von Umweltproblemen hat heute in Umfragen die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation als wichtigstes wirtschaftspolitisches Ziel abgelöst.

Das Ansteigen der Umweltbelastung trotz ordnungsrechtlicher Maßnahmen und trotz einer Vielzahl von behördlichen Auflagen hat zur Frage geführt, ob es nicht marktwirtschaftlichere Lösungen des Problem es gibt.

2.6 Fehlende innere Reformen im Öffentlichen Sektor

Die Reduktion des Budgetdefizites täuscht darüber hinweg, daß es innerhalb des Öffentlichen Sektors wenig grundlegende Reformen gegeben hat. Das gilt für die Erfüllung Öffentlicher Ausgaben durch Spitäler, Bildungseinrichtungen, Öffentliche Unternehmungen. Hier steht nach wie vor die Kostendeckung durch das Budget und nicht die Leistungserstellung und -messung im Vordergrund. Dadurch ergeben sich auf der einen Seite Überkapazitäten und ineffiziente Nutzung von Geräten, auf der anderen Seite zu hohe Gehälter, Nebenleistungen, Kostenexplosion. Eine Definition von Zielen, die Erarbeitung von Indikatoren für die Zielerreichung und die nachträglich interne und externe Kontrolle der Zielerreichung fehlt.

Ähnliches gilt für den Bereich der direkten Bundesverwaltung und auch für die meisten anderen Öffentlichen Gebietskörperschaften. Durchleuchtungen durch Betriebsberater liegen nunmehr schon vor und haben einen hohen Personalüberhang ergeben. Die aktive Seite der Neudefinition der Aufgaben unter Mithilfe der Betroffenen und die nachträgliche Restrukturierung steht noch aus. Übergänge zwischen Privatwirtschaft und Öffentlicher Hand, befristete Dienstverträge, Unabhängigkeit der Besetzung von Parteibuch beschränken sich auf Einzelinitiativen.

Wie wichtig dieses Reformdefizit ist, soll an zwei Daten verdeutlicht werden. Erstens liegt der Anteil des Öffentlichen Sektors im weitesten Sinn über der Hälfte des Brutto-Inlandproduktes. Zweitens hat die Produktivität der Industrie die der BRD heute fast erreicht (Restrückstand Österreichs ca. 5 %), im tertiären Sektor beträgt der Vorsprung der BRD noch mehr als 50 %.

Gerade unter dem Gesichtspunkt der Internationalisierung muß dieser die Konkurrenzfähigkeit belastende Aspekt gesehen werden. Hinzu kommen die unterlassenen Chancen der Öffentlichen Hand bei der Internationalisierung aktiv mitzuhelfen.

3. Die Anforderungen der neunziger Jahre

Vieles ist in den achtziger Jahren anders gelaufen als erwartet. Dies rät zu Bescheidenheit bei der Abschätzung der Entwicklung im nächsten Jahrzehnt. Dennoch soll versucht werden wesentliche Änderungen und Anforderungen zu skizzieren.

3.1 Österreich als Schnittstelle

Die Lage Österreichs hat sich durch die Umwälzungen in Osteuropa aus einer Randlage in eine Zentralposition verändert. Dies einmal aus der Sicht der Wirtschaftsräume, zweitens auch politisch und drittens hinsichtlich seiner technologischen Position. Dies erfordert auch die Position Österreichs in der internationalen Arbeitsteilung neu zu überdenken.

Bisher war fast das halbe Bundesgebiet Österreichs eine tote Grenze. Zwar war mehr als ein Zehntel der Ausfuhren schon bisher in den Osten gegangen, doch sind diese Ströme in Relation zur Wirtschaftsleistung kontinuierlich gefallen. Der Außenhandel mit dem Osten unterlag auch gänzlich anderen Gesetzen als jener mit dem Westen (Tauschgeschäfte, Vergabemodalitäten, Abhängigkeit von Fünf-Jahres-Plänen). Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital waren zwischen Österreich und den Ostländern fast völlig immobil, auch Know-how-Transfer, Dienstleistungen und Verkehr beliefen sich auf ein Minimum.

Österreich hat seine Wirtschaft seit 1918 mit Anpassungsverlusten von einer Ostorientierung zu einer Westorientierung umgepolt und ist nunmehr voll in den westeuropäischen Raum integriert, allerdings als dessen östlichster Teil. Diese Orientierung wird für den wesentlichsten Teil der Wirtschaft - für den Transfer von hochwertigem Know-how und für die führenden Unternehmungen - erhalten bleiben. Dennoch wird es auch Bereiche geben, für die die Ostliberalisierung neue Optionen eröffnet.

Der Zustrom von Arbeitskräften wird lebhafter und differenzierter werden. Teilweise wird der Zustrom aus den bisherigen Gastarbeiterländern ersetzt, größeren Teils aber komplettiert werden. Neben Tages- und Wochenpendlern wird es insbesondere nach den zu erwartenden Rückschlägen in den bisherigen Ostländern auch Migrationsströme geben, die in den qualifizierten Bereich übergreifen. Arbeitskräfteknappheit wird kaum auftreten, der Lohndruck und damit auch der Druck in Richtung Strukturwandel wird durch die Ostgastarbeiter geringer werden.

Niedrig produktive Tätigkeiten werden in den Osten verlagert werden. Der genannte lohnbremsende Effekt ist nicht groß genug, die absoluten Lohnunterschiede z.B. zwischen Ungarn

und Österreich auszugleichen. Firmen im Bereich von Niedriglöhnen (Bekleidungsindustrie, Schuhindustrie, einfache Metallverarbeitung, Holzverarbeitung) werden Teile ihrer Tätigkeit in den Osten verlagern und in Österreich die hochwertigen Teile und die Headquarters belassen. Dies kann der Beginn von Österreich als Zentrum von Ost-Multis werden, wobei neben Headquarters die hochwertigen Dienstleistungen in Österreich angesiedelt werden könnten. Dabei werden hochwertige Tätigkeiten (Planung, Management, Beratung, Information) in Österreich durchgeführt und zusätzlich verbessern Lizenzeinnahmen, Franchisegebühren und retransferierte Gewinne die Kapitalbilanz. Dieser positive strukturelle Effekt wird im Gegensatz zur verstärkten Arbeitsmobilität umso mehr Bedeutung gewinnen je reibungsloser der Anpassungsprozeß im Osten abläuft.

Den Warenexporten in den Osten sind zunächst durch die Devisenknappheit und durch die Inflationsbekämpfungsprogramme der Ostländer enge Grenzen gesetzt. Für viele Investitions- und Umweltschutzgüter besteht ein Bedarf, seine Realisierung ist von finanzieller Unterstützung des Westens abhängig.

Für den Großteil der österreichischen Wirtschaft bleibt der Integrationsprozeß mit dem Westen vorrangig. Hier geht es um die führende Position auf den dynamischsten Märkten und auch um den Wettkampf mit Japan und den USA. Der Integrationsprozeß der EG wird aus heutiger Sicht flacher (weniger radikal in den Reformdetails) stattfinden, aber wahrscheinlich breiter sein als noch vor kurzem gedacht. Die Anerkennung der Regeln des jeweiligen Produzenten und die Freiheit für alle Waren, die in einem Staat zugelassen sind, wird in einem um die DDR, eventuell auch Ungarn umfassenden europäischen Haus nicht leicht möglich sein. Die Chancen Österreichs relativ früh Vollmitglied zu werden sind allerdings gestiegen. Schon jetzt werden viele Bereiche der österreichischen Wirtschaft mit Hinblick auf den EG - Markt liberalisiert.

3.2 Die Rolle der Industrie

Der Anteil der Industrie an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung ist in nomineller Rechnung sinkend. Noch deutlicher sinkt der Anteil an Beschäftigten. An beiden Faktoren ist der höhere Produktivitätsfortschritt in der Industrie beteiligt.

Allerdings stellt sich zunehmend die Frage ob die Trennung in einen industriellen und einen Dienstleistungssektor sinnvoll ist. Die dynamischste Komponente des Dienstleistungssektors sind nämlich die produktionsnahen Dienstleistungen. Planung, Engineering, Marketing, Finanzierung und After Sales Services sind Dienstleistungen, die mit dem industriellen Sektor untrennbar verbunden sind. Es besteht allerdings aus Effizienz- und Kontrollgründen immer stärker die Tendenz diese Tätigkeiten auszulagern und zumindest als Recheneinheit zu verselbständigen. Andererseits schwindet selbst innerhalb der "institutionellen" Industriebetriebe der materielle

Kern. Die "nicht-manuellen Tätigkeiten" wie Verwaltung, Logistik, Management und Vertrieb stellen in vielen Industriebetrieben bereits den Hauptteil der Beschäftigten.

Für die zukünftige Entwicklung bleibt festzuhalten, daß für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie immer mehr die Qualität und das Angebot der umlagernden Dienstleistungen bedeutend werden. Dies bieten anspruchsvolle und attraktive Arbeitsplätze, hier scheint Österreich allerdings ein gewisses Defizit zu haben. Insbesondere Dienstleistungsbündel (Kombinationen von Dienstleistungen) und Dienstleistungen für Auslandsaktivitäten werden noch zu wenig angeboten bzw. sind teuer.

3.3 Trendwende in der Umweltpolitik

Energie ist heute billiger als zu Beginn der achtziger Jahre, Benzin und Gas um 20 %, Heizöl um 40 %, der Strompreis liegt 1988 um etwa 10 % höher als 1982. Relativ zu dem durchschnittlichen Warenkorb sind die drei erstgenannten Energieträger sogar billiger als im Jahr 1970. Die Tendenz zu Energieeinsparungen je Outputeinheit kommt in der Industrie durch den niedrigen Energiepreis fast zum Stillstand.

Andererseits ist die Schadstoffemission oft direkt oder indirekt mit der Produktion, dem Transport oder der Verwendung von Energie verbunden. Insbesondere die in den Mittelpunkt des Interesses gerückte Kohlendioxidproblematik ist nicht durch Optimierung der Energieprozesse in den Griff zu bekommen. Eine Verlagerung von der Kohle zum Erdgas verringert die CO₂-Emissionen, erhöht aber die Methanemission. Wasserkraft ist emissionsfrei, bedarf aber im thermo-hydraulischen Verbund der ergänzenden kalorischen Kraftwerke. Die weltweit als umweltpolitisches Ziel genannte Reduktion der CO₂-Emissionen um 20 % bis zum Jahr 2005 ist angesichts des voraussichtlichen Wachstums der Energienachfrage in den Industrieländern nicht allein durch eine Umschichtung der Energieträger zu erreichen. Sie muß von einer Erhöhung der Energieeffizienz begleitet werden. Insbesondere deshalb, weil der Energiebedarf der Entwicklungsländer stark ansteigt und im Osten Atomkraftwerke abgeschaltet werden müssen. Varianten von Energie- oder Kohlendioxidsteuern werden in den meisten Ländern diskutiert.

Der Übergang der Umweltpolitik aus der Gefahren- und Krisenbekämpfung durch Verbote, Standards und Subventionen zum aktiven Einbau in vorausschauende Unternehmensstrategien und Konsumpläne zeichnet sich erst in Konturen ab. Angesichts der immer gravierenderen Vollzugsdefizite des alten Weges und der immer belegbaren ökonomischen Ineffizienz (gleiche Vorschriften trotz unterschiedlicher Vermeidungskosten, fehlender Innovationsanreiz über den Bescheid hinaus) wird die Schwergewichtverlagerung von ordnungsrechtlichen zu ökonomischen Instrumenten dennoch stattfinden. Die Wettbewerbsnachteile von Wirtschaften, die später ihre Umweltprobleme in den Griff bekommen, gegenüber den Vorreitern werden deutlicher werden.

Märkte für Umweltschutzprodukte werden erschlossen werden. Umweltkontrolle wird aus Effizienzgründen privatwirtschaftlich organisiert werden.

3.4 Reform des Öffentlichen Sektors

Die Umstrukturierung der Großunternehmen wird auf den Öffentlichen Sektor übergreifen. Behörden, Sektionen, Abteilungen dürfen sich nicht mehr als Stabstelle in der Hoheitsverwaltung begreifen sondern als Dienstleistungsunternehmen, die Leistungen anbieten und dafür von den Nachfragern sowie durch den Eigentümer bewertet werden.

Die Ministerien und Öffentlichen Unternehmungen werden in kleinere selbständigere Einheiten untergliedert werden. Die Vorgabe der Ziele der Abteilungen erfolgt durch die Zentrale. Sie hat auch Kriterien zur Messung der Zielerreichung vorzugeben. Die Erfüllung der Aufgaben erfolgt relativ eigenständig. Die Entlohnung der Mitarbeiter hat leistungsorientiert zu erfolgen. Dies wäre ein "Parallelmodell" ähnlich den organisatorischen Reformen in modernen Großunternehmen (strategische Dezentralisation, vgl. Abschnitt 2.4). Karrieren werden nicht mehr in der bisherigen Form ablaufen, flexiblere Strukturen und Entlohnungsmöglichkeiten werden gesucht.

Die Reformen erfolgen im Öffentlichen Bereich oft langsamer als in Unternehmungen. Dennoch wird der Reformdruck erheblich steigen:

Die Bevölkerung wird auf absehbare Zeit keine Steuererhöhungen akzeptieren und sieht die Effizienz des Öffentlichen Sektors immer kritischer.

Viele der derzeitigen Regulierungen (Energiewirtschaft, Milchwirtschaft, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Branntweinmonopol, Post, Gewerbeantritt, Freie Berufe, unlauterer Wettbewerb) sind mit internationalen Verträgen (EG, Gatt) und mit ökonomischer Rationalität nicht konform. Die Regulierungsnotwendigkeit (Bildung sogenannter natürlicher Monopole durch sinkende Stückkosten, hoher Anteil einer Ausgabenkategorie bei Niedrigeinkommen) ist oft weggefallen, der Effekt der Regulierung widerspricht immer sichtbarer dem angestrebten Ziel.

Andererseits treten neue Aufgaben auf, die teilweise von der Öffentlichen Hand administriert oder zumindest finanziell unterstützt werden müssen. Altlasten und gefährliche Produkte im Umweltbereich, neue Technologien, der Bedarf an neuer Infrastruktur, teure medizinische Techniken (Transplantationen, Geräte, Genetik) erfordern neuen staatlichen Handlungsbedarf und zusätzliches Geld. Sie können quantitativ und oft auch qualifikationsmäßig mit einem bestehenden Apparat nicht erfüllt werden. Die Anforderungen ändern sich auch in kürzeren Zeiträumen als es Lebenskarrieren entspricht.

Wahrscheinlich beginnen die Reformen bei den teuren Dienstleistungsbetrieben wie Bahn, Spitäler, Schulen, Universitäten und gehen dann auf die Hoheitsverwaltung im eigentlichen Sinn über. Je früher sie eingeplant werden, desto schmerzloser werden die Änderungen vor sich gehen. Sicher wird Privatisierung, die vor allem im Bundesbereich und vor allem aus Geldknappheit begonnen hat, auch auf andere Gebietskörperschaften übergreifen. Privatisierung muß keine Verringerung der Verfügungsrechte und der Aufgaben der Öffentlichen Hand bedeuten. Der Staat, das Land kann und muß oft die Verantwortung für Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung behalten (Straßenzustand, Bahnversorgung, Deponien), überträgt jedoch die Ausführung an eine Privatfirma und überwacht die Durchführung. Die Aufgaben werden dadurch u.U. besser und billiger erledigt.

Die Internationalisierung und ihre Abstützung durch die Öffentliche Hand ist eine weitere "neue Aufgabe". Auch sie erfordert neue Ausgaben, die ohne Steuererhöhung nur bei einer Effizienzsteigerung der bisherigen Ausgaben möglich ist. Das Ziel der Internationalisierung ist ein zusätzlicher Anstoß, Aufgaben und Strukturen der Öffentlichen Hand zu überdenken.

3.5 Neue Infrastruktur

Die erste Wirkung der Budgetknappheit war eine Rücknahme des Anteils der Öffentlichen Investitionen. Bei gegebenen Budgetlimits sind Personalausgaben widerstandsfähiger gegen Kürzungen. Mit der Zeit werden die Grenzen der Kürzung von Sachausgaben sichtbar, Ersatzinvestitionen und neue Aufgaben (z.B. Deponien) verlangen wieder höhere Ausgaben. Eine nachhaltige Budgetsanierung setzt den effizienteren Personaleinsatz voraus.

Der Infrastrukturbedarf im Öffentlichen Verkehr war schon vor der Akzentuierung der Transitprobleme als hoch eingeschätzt worden. Von der EG-Integration und von der Öffnung der Ostmärkte geht ein neuer Verkehrsschub und damit eine neue Verlagerungsnotwendigkeit auf die Bahn aus. Der Neubau oder die Verbesserung von Bahngeleisen allein genügt nicht, Anschlüsse und Verladestellen müssen errichtet werden, teilweise in Österreich, teilweise an den Anschlußstellen in den Ostländern. Eine multinationale Eisenbahngesellschaft zur Lösung der Infrastrukturprobleme insbesondere in den Ostländern wurde vorgeschlagen (Puwein, 1989).

Der große Investitionsbedarf im Bereich Telekommunikation, Forschung, Gesundheit ergänzt die "Infrastruktur 2000". Ein Land, das effizient aber nicht zu sparsam in Infrastruktur investiert, hat einen entscheidenden Konkurrenzvorteil und bessere Voraussetzungen zu Internationalisierung als Länder mit hohen Personalausgaben und bürokratischer Problemabwicklung im Öffentlichen Sektor.

3.6 Humankapital als Konkurrenzfaktor

Die Bedeutung der Produktionsfaktoren wechselt über die Zeit und ändert sich im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung. Energie- und Rohstoffknappheit waren die für den Wiederaufbau Österreichs nach dem 2. Weltkrieg entscheidenden Produktionsfaktoren. Die Energiekrisen der siebziger Jahre können als "Aufflackern" dieser Knappheit gesehen werden. In den sechziger Jahren war Kapitalknappheit der entscheidende Faktor. Die Finanzierungsinstrumente wurden ausgeweitet, vor allem die steuerlichen Instrumente aber auch die langfristige Industriefinanzierung (Investkredit, FGG, Strukturverbesserungsgesetz). Der technische Fortschritt wurde im Zuge der Liberalisierung allgemein verfügbar, alles drängte in größere Betriebseinheiten.

In den siebziger Jahren bestanden nicht alle aus Fusionen oder Wachstum entstandenen Großkapazitäten ihren Markttest. Die Angebotsschocks und die daraus resultierenden Nachfrageschwankungen erforderten eine hohe Flexibilität, die nicht von allen Unternehmungen in allen Organisationsstrukturen aufgebracht wurde. Die Subventionen explodierten, sie wurden meist unter dem Titel der Direktförderung von Investitionsprojekten gewährt.

Für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit werden nicht billige Energie und nicht Subventionen für Investitionskapital entscheidend sein sondern das technische Know-how, die Ausbildung und die Motivation der Arbeitskräfte und die Organisation von Betrieben. Dem **Humankapital** - im Gegensatz zu den materiellen Ressourcen und dem Sachkapital - wird die entscheidende Rolle im Prozeß der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben.

Die Finanzmärkte sind (bzw. werden) in einem Maße liberalisiert und internationalisiert, daß es für durchschnittliche Projekte keine Finanzengpässe geben wird. Die Technologien sind so stark international verfügbar, daß Standardprodukte noch fast weltweit mit einheitlichen Techniken produziert werden. Ein entwickeltes Industrieland kann hier keinen Vorsprung durch billigere Löhne erreichen und auch keinen durch billige Energie. Der Vorsprung kann nur durch bessere Organisation oder durch besser ausgebildete Arbeitskräfte erreicht werden.

Das gilt in besonderem Maße für ein Land, das den Aufholprozeß zu den mittleren Industriestaaten abgeschlossen hat und nunmehr mit den führenden Industrieländern konkurrieren will. Es muß besonders stark in Ausbildung, Organisation, Flexibilität investieren und sich auch bemühen, die Technologiebilanz auszugleichen. Es ist möglich in vielen Bereichen durch Import von Technologien erfolgreich am Markt zu bestehen, manchmal ist die Strategie des "early follower's" sogar billiger als die Eigenentwicklung. Eine Volkswirtschaft insgesamt verliert aber mit dieser Strategie Einkommen. Zunächst geht Einkommen direkt in der Höhe der Lizenzzahlungen verloren, dann indirekt über Imageverluste und später auch durch die mangelnde Attraktivität für Headquarters und Firmenzentralen.

3.7 Internationalisierung und Globalisierung

Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind in räumlicher und inhaltlicher Hinsicht globaler geworden.

Neben Europa und den USA hat sich der Pazifische Raum als dritter ökonomischer Schwerpunkt des Welthandels etabliert. Südamerika, die Oststaaten, vielleicht später auch China bieten sich als neue Zentren an.

Die Internationalisierung durch Warenexporte wird abgelöst durch vielfältige neue Formen der Internationalisierung (siehe Abschnitt 5). Noch dramatischer steigt die Geschwindigkeit, mit der Informationen übertragen und Techniken diffundiert werden. Die internationale Forschung wird immer mehr vernetzt, die Produktionstechniken teilweise durch die multinationalen Unternehmen vereinheitlicht.

Die großen Unternehmungen spannen ein Handels-, Produktions- und Forschungsnetz, das viele Märkte umfaßt. Ihre ökonomische Bedeutung übersteigt oft die Macht von Regierungen. Auf der anderen Seite ist Größe keine hinreichende Bedingung für wirtschaftlichen Erfolg. Kleine und mittlere Unternehmungen siedeln sich national und international in Marktnischen an und erzielen dabei oft höhere Renditen als die größten Unternehmungen. Allerdings bedarf diese Nischenstrategie enormer Anstrengungen in Forschung, Motivation und Ausbildung der Mitarbeiter.

4. Oberösterreich: Dynamik, Stärken, Defizite

In diesem Abschnitt soll die Position der oberösterreichischen Wirtschaft, und hier schwergewichtig die für die Internationalisierung entscheidende Industrie, analysiert werden. Stärken und Schwächen der Industrie werden teilweise für Gesamtösterreich dokumentiert, wo immer möglich soll untersucht werden, ob das genannte Problem in Oberösterreich besonders ausgeprägt ist.

Um für die späteren Vergleiche eine Grundlage zu haben, wollen wir voranstellen, daß 16 % der Wohnbevölkerung Österreichs in Oberösterreich lebt und daß ein etwas höherer Anteil der Wirtschaftsleistung (16 1/2 %) in Oberösterreich erzielt wird. Dies ist nach Wien und etwa gemeinsam mit Niederösterreich der höchste Anteil der Bundesländer (Übersicht 1).

4.1 Höchster Industrieanteil

Der Anteil der Industrie an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung ist in **Österreich** höher als in den meisten Industrieländern. Gemessen an dem in Österreich üblichen Industriebegriff - also inklusive Bergbau aber ohne Gewerbe - liegt der Industrieanteil in Österreich bei 21,3 %. Das Gewerbe erzielt 6,3 % der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, sodaß im weitesten Sinn **28 %** der Wertschöpfung auf den **industriell-gewerblichen Sektor** entfallen (Übersicht 2).

Der vergleichbare Industrieanteil ohne Gewerbe liegt in **Oberösterreich** bei 30 %. Da auch der Gewerbeanteil in Oberösterreich höher liegt (7 1/2 % gegen 6 1/2 %), liegt der Anteil nach dem weitesten Industriebegriff mit **37 %** um 9 Prozentpunkte höher als in Österreich

Innerhalb der Bundesländer erzielt Oberösterreich nach allen Abgrenzungen den bei weitem höchsten Industrieanteil. Ohne Gewerbe (inklusive Bergbau) liegt er 30 % um 8 1/2 % Prozentpunkte höher als im Österreichschnitt. An zweiter und dritter Stelle liegen Niederösterreich und Vorarlberg, in Salzburg ist der Industrieanteil schon weniger als halb so hoch (12 %).

Der Anteil der Industrie geht in Oberösterreich seit 1973 um 4 Prozentpunkte zurück. Dies ist allerdings absolut und noch mehr relativ ein geringerer Rückgang als in Gesamtösterreich (- 5,6 Prozentpunkte). Auch ist zu berücksichtigen, daß der Anteil der Industrie in nomineller Rechnung immer stärker rückläufig ist als in realer Rechnung, die Problematik der Abgrenzung zum Dienstleistungssektor wurde schon in Abschnitt 3.2 erwähnt.

Neben der Industrie erzielt auch die Landwirtschaft in Oberösterreich einen höheren Anteil (4,6 % gegen 3,5 %), ebenso die Energiewirtschaft (4,2 % gegen 3,4 %).

Hingegen liegen alle Dienstleistungssektoren (Handel, Verkehr, Vermögensverwaltung, Sonstige Dienste, Öffentlicher Dienst, Private und Häusliche Dienste) unterdurchschnittlich. Für den Tertiären Sektor insgesamt ergibt dies einen Anteil Oberösterreichs im Jahr 1987 von 49 % gegen 59 % in Österreich (Übersicht 4).

4.2 Überdurchschnittliche Dynamik

Die Wachstumsrate der oberösterreichischen Wirtschaft liegt langfristig um einige Zehntelprocente höher als die der Gesamtwirtschaft.

Das nominelle Brutto-Inlandsprodukt ohne Land- und Forstwirtschaft stieg in den sechziger Jahren in Oberösterreich um 10 % pro Jahr, in Österreich um 9,5% (jeweils 1961-1973, vgl. Übersicht 5). In der Dekade nach der Erdölkrise verringerte sich das Wachstum auf 8,4 %, blieb aber um 3 Zehntelprocente höher als im Bundesschnitt. Mitte der achtziger Jahre fiel das Wachstum Oberösterreichs in einzelnen Jahren unter das gesamtösterreichische, 1988 und 1989 war aber wieder ein Wachstumsvorsprung Oberösterreichs gegeben, sodaß für die Periode 1984-1989 praktisch ein gleich hohes Wachstum vorliegt.

Auch das Industriewachstum liegt mittelfristig in Oberösterreich um einen halben Prozentpunkt pro Jahr höher als im Bundesgebiet. Die Industrie dominiert die Wachstumsschwankungen der Gesamtwirtschaft und ist auch für die zunächst schlechtere, in den letzten beiden Jahren aber wieder günstigere Entwicklung Oberösterreichs verantwortlich.

Die Industriebeschäftigung verläuft entsprechend dem höheren Industriewachstum stabiler als in Österreich. Zwischen 1980 und 1985 sank die Industriebeschäftigung in Oberösterreich von 139.943 auf 124.801, d.i. um 1,1% pro Jahr. In Österreich sank die Industriebeschäftigung um 2 % jährlich (Übersicht 6).

4.3 Produktivität und sektorale Industriestruktur

Die Industriestruktur Österreichs hat sich im letzten Jahrzehnt nach mehreren Indikatoren sehr stark geändert. Die Industrieproduktivität, die ursprünglich niedriger gelegen war als in den

meisten westlichen Industriestaaten, hat den europäischen Durchschnitt übertroffen und nähert sich der Produktivität der deutschen Industrie.

Ein absoluter Produktivitätsvergleich ist eine von vielen statistischen Unsicherheiten begleitete Aufgabe. Guger (1989) errechnet für die BRD 1986 einen Vorsprung der industriellen Produktivität von 15 %. Seither kann der Vergleich nur mit jährlichen Veränderungsdaten der industriellen Produktivität fortgeschrieben werden. Diese liegen durchwegs in Österreich höher, sodaß man rechnerisch auf einen Restrückstand der Produktivität von knapp 5 % kommt. Der Vorsprung der BRD bei der gesamtwirtschaftlichen Produktivität liegt hingegen über 10 % (Guger, 1990). Dies zeigt, daß der Effizienzurückstand im Dienstleistungssektor überproportional hoch sein muß.

Der Nettoproduktionswert je Beschäftigten liegt in der oberösterreichischen Industrie praktisch genau im Österreich-Schnitt (Übersicht 7). 1986 waren es 474.300 S in Oberösterreich und 471.200 S in Gesamtösterreich. In 12 von 20 Branchen liegt die Produktivität in Oberösterreich niedriger. Nach Sektoren liegt die Produktivität nur im Bereich der Traditionellen Konsumgüter (besonders in der Nahrungsmittelindustrie) höher. Der Personalaufwand je Beschäftigten liegt in der oberösterreichischen Industrie minimal (1 %) höher als in der Gesamtindustrie.

Die sektorale Struktur der österreichischen Industrie ist durch einen überproportionalen Anteil des Basissektors und der traditionellen Konsumgüter gekennzeichnet. Im Basissektor ist der höhere Anteil besonders bei der Beschäftigung ausgeprägt, bei der Wertschöpfung hat sich der Vorsprung schon sehr stark reduziert.

Hingegen erzielen die Chemieindustrie und die technischen Verarbeitungsbranchen einen niedrigeren Anteil an der Wertschöpfung.

In **Oberösterreich** (Übersicht 8) ist die Dominanz des Basissektors noch ausgeprägter. Anteilig an der Wertschöpfung sind 1986 23 % der Industrie aus dem Basissektor, 5 Prozentpunkte mehr als in Gesamtösterreich. Gemessen an der Beschäftigung ist der Vorsprung Oberösterreichs noch größer (19 % zu 13 %). Neben der Stahlindustrie sind die Metallgrundindustrie und die Papiererzeugung für diesen Trend verantwortlich.

Der Bauzulieferungssektor ist in Oberösterreich im Österreichschnitt. Die Chemieindustrie ist um rund ein Fünftel (an der Wertschöpfung 12 % statt 10 %) größer.

Einen kleineren Anteil hat Oberösterreich bei den Traditionellen Konsumgütern. An der Wertschöpfung gemessen liegen diese bei 21,6 %, an der Beschäftigung bei 16,5 %. Vor allem Textil- und Bekleidungsindustrie sind schwächer vertreten, der Anteil der Nahrungs- und

Genußmittelindustrie liegt gemessen an der Wertschöpfung überproportional, gemessen an der Beschäftigung aber wesentlich niedriger.

Österreich hat einen zu kleinen Sektor der technischen Verarbeitungsprodukte, in den meisten Industrieländern erzielt dieser mehr als die Hälfte der Industriewertschöpfung und ist überdurchschnittlich expansiv. Er ist der einzige Sektor, in dem es langfristig gelingt, die Industriebeschäftigung zu stabilisieren oder geringfügig auszuweiten.

Der Anteil der technischen Verarbeitungsgüter an der Wertschöpfung liegt in Oberösterreich mit 34 % um 3 Prozentpunkte niedriger als in Österreich. Auch der Anteilsgewinn seit 1973 liegt unterdurchschnittlich. Anteilig an der Beschäftigung ist der Rückstand von 4 % auf 2 1/2 Prozentpunkte geschrumpft. Allerdings weist die unterdurchschnittliche Produktivität (niedrige Wertschöpfung je Beschäftigten) und das größere Beschäftigungswachstum auf gewisse Qualitätsschwächen im Verarbeitungsbereich hin.

4.4 Exporthöhe und -struktur

Die **Exportquote** der österreichischen Wirtschaft (insbesondere die Warenexporte) ist geringer als es der Größe und Position der österreichischen Volkswirtschaft entspricht (Stankovsky, 1987). Österreich hat bei Basisprodukten einen Exportüberschuß, bei Produkten des Technischen Verarbeitungsbereiches einen Importüberschuß. Bei den führenden europäischen Industrieländern ist es umgekehrt.

Der **Verarbeitungsgrad** der Exporte (gemessen im Schillingerlös je Gewichtseinheit = unit value) ist bei Industriewaren niedriger als der der Importe (Aiginger, 1987). Österreich hat ein Defizit bei Waren, die mittels höherer und mittlerer Technologie hergestellt werden, aber einen Überschuß an Waren, die mit einer stärkeren Nutzung von Ressourcen verbunden sind (Schulmeister, 1987).

Da es keine nach Menge und Wert gegliederte Exportstatistik nach Bundesländern gibt, lassen sich diese Strukturschwächen nicht für Oberösterreich nachzeichnen. Der hohe Anteil des Basissektors und die geringe Produktivitätsdifferenz zum Österreichschnitt lassen allerdings vermuten, daß diese Schwächen auch für Oberösterreich gelten.

Bezüglich der Exportquote Oberösterreichs gibt es mehrere Anhaltspunkte (Übersicht 10).

Nach der Umsatzsteuerstatistik liegt die **gesamtwirtschaftliche Exportquote** Oberösterreichs mit 18 % des Umsatzes um gut ein Drittel höher als in Gesamtösterreich (11,6 %) und wird nur noch von Vorarlberg übertroffen (Jeglitsch, 1987). Der Nachteil dieser Statistik ist, daß hier

Unternehmen nach dem Sitz der Firmenzentrale und nicht nach Produktionsbetrieben zugeteilt sind. Die Erhebung ist hingegen lückenlos und bezieht sich auf die Gesamtwirtschaft.

Nach einer Erhebung des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung im Jahr 1988 liegt die Exportquote der Industrie (Antworten von Betrieben mit drei Viertel der Industriebeschäftigten) in Oberösterreich bei 46 %, um fünf Prozentpunkte höher als im Industriedurchschnitt. Diese Daten könnten die Obergrenze der tatsächlichen Exportquote anzeigen, weil die meldenden Betriebe wahrscheinlich überdurchschnittlich exportieren.

Nach der Befragung der Handelskammer liegt die Exportquote Oberösterreichs (Palme, 1989) bei 37,3 % und damit nur wenig höher als im Industriedurchschnitt. Für diesen wurde eine Berechnung nach unterschiedlichen Methoden verwendet: Wo Direkterhebungen vorhanden waren wurden diese benützt, in den Bundesländern, wo es keine Erhebungen der Handelskammer gibt, wurden Schätzungen vorgenommen.

Die Strukturmethode leitet die Exporte aus der Branchenstruktur und der dafür typischen Exportquote ab. Hier ergibt sich eine Exportquote für Oberösterreich von 41 1/2 %.

Alle Informationen zusammen lassen darauf schließen, daß die Exportquote der oberösterreichischen Industrie knapp über 40 % liegen dürfte und auch höher als im Österreichschnitt ist. Hinsichtlich der Exportstruktur dürfte Oberösterreich die Strukturschwächen Österreichs teilen, wenn sie nicht sogar etwas stärker ausgeprägt sind.

4.5 Die "Software" des Produzierens

Wie schon betont ist für die Konkurrenzfähigkeit des industriellen Sektors immer mehr die Begleitung durch produktionsnahe Dienstleistungen notwendig. Für diesen Bereich ist die statistische Erfassung besonders schlecht, sodaß man auf Vermutungen und kasuistische Erfahrungen angewiesen ist. Wir haben schon gesehen, daß der Anteil der Dienstleistungen in Oberösterreich geringer ist als in anderen Bundesländern. Wahrscheinlich bezieht sich diese Aussage auch auf die produktionsnahen Dienstleistungen. Als Mosaikstein für diese Behauptung kann die Höhe der Kosten genannt werden, die oberösterreichische Industriebetriebe für Unternehmensberatung ausgeben. Es sind dies 0,7 Promille des Umsatzes gegenüber 1,6 Promille in Gesamtösterreich.

Management und Organisationsstrukturen wurden in Österreich langsamer den internationalen Trends angepaßt. Headquarters von größeren Firmen wurden erst später abgespeckt und auf strategische Aufgaben konzentriert. Die Trends der Dezentralisierung, Profit Centers, Divisionalisierung und innerer Konkurrenz (intrapreneurship) wurden später genutzt. Die zentrale

Rolle der Motivation und Karriereplanung für Mitarbeiter, eine systematische Heranbildung von Managementnachwuchs sowie die Konzeption einer Corporate Identity fanden zögernd Eingang in die österreichische Industrie.

Es läßt sich belegen, daß moderne Techniken wie flexible Fertigungssysteme, CAD, CAM, CIM und Roboterichte je Industriebeschäftigten in Österreich niedriger sind. Ein Defizit in der Nutzung von Informationen, Ausbildungseinrichtungen, internationalen Datenbanken, Marktforschung und langfristigen Prognosen wird vermutet.

Ebenso nutzen kleinere Unternehmungen, die neben ihren Vorteilen hinsichtlich Flexibilität und Anpassungsgeschwindigkeit auch Nachteilsbereiche (in Export, Forschung und Vertrieb) haben, kaum moderne Kooperationsformen.

4.6 Ressourceneinsatz, Qualifikation der Arbeit

Die gesamtwirtschaftliche Produktion findet in Österreich mit relativ hohem Ressourceneinsatz statt. Dieser Befund stimmt besonders im Vergleich zur Schweiz, wo Arbeits-, Kapital- und Energieproduktivität deutlich höher sind. In höherem Ausmaß gilt dies für den nicht-industriellen Sektor. Umgekehrt verlangt diese Charakteristik, daß die Qualität der eingesetzten Produktionsfaktoren unterdurchschnittlich ist und/oder daß die Wirtschaftsstruktur sich zu wenig rasch an hochwertige und differenzierte Bedürfnisse angepaßt hat.

Für Oberösterreich dürfte die genannte Charakteristik ebenfalls zum Teil zutreffen. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote liegt in Oberösterreich niedriger als in Österreich. Die damit verbundene hohe Kapitalproduktivität ist u.a. auf den hohen Anteil des industriellen Sektors zurückzuführen. Auch die Industrie selbst ist in den Eckjahren der Übersicht 12 (1976 und 1983) nicht mehr investitionsintensiver als die Gesamtindustrie.

Bezüglich der Qualifikation der Arbeit kann auf die ausführliche Studie von Geldner (1987) hingewiesen werden. Das formale Qualifikationsniveau der Berufstätigen ist in Oberösterreich niedriger als in Österreich, insbesondere im Segment der Techniker. In allen Wirtschaftszweigen, insbesondere auch in der Sachgüterproduktion gibt es weniger technisch- naturwissenschaftliche Akademiker als im übrigen Österreich.

Der Anteil der Berufstätigen mit einem höheren Abschluß als Pflichtschulniveau ist um 20 % niedriger als in Österreich, noch größer ist der Abstand bei Akademikern.

Der Facharbeiteranteil ist in Oberösterreich höher als im Bundesgebiet und steigt auch stärker.

4.7 Forschung, Innovation, Universität

Der Anteil der Forschungsausgaben am Brutto-Inlandsprodukt liegt in Österreich weiterhin im unteren Drittel der Industrieländer. Der Aufholprozeß, der sich insbesondere im Anstieg der Forschungsquote zwischen 1981 und 1989 widerspiegelte, kam in den achtziger Jahren durch die Budgetnot der Öffentlichen Hand und der Industrie wieder zum Stillstand. 1985 lag sie in Österreich bei 1,3 %, nur Dänemark und Italien hatten geringfügig niedrigere Quoten. Im EG-Durchschnitt lag sie bei 1,7 % und für die Gesamt-OECD bei 2,3 %. Die Daten für 1987 sind noch nicht für alle Länder verfügbar, unter den 9 Ländern, für die die OECD vergleichbare Quoten publiziert, liegt Österreich gemeinsam mit Italien an letzter Stelle.

Ein ähnliches Bild ergibt die Statistik über die Zahl der Industrieroboter. 1986 kamen in Österreich auf je 10.000 Beschäftigte 3 Industrieroboter, in Japan waren es 38, in Schweden 27 und in der BRD 15.

Das Defizit in der Patent- und Lizenzbilanz liegt mit 1,2 % des Brutto-Inlandsproduktes zwar etwas niedriger als Anfang der siebziger Jahre (1,4 %, 1973), aber ebenfalls im letzten Drittel. Sowohl die Frage der Anmeldung der Patente als auch die Frage, ob man Patente im Inland oder im Ausland anmeldet, begrenzt die Aussagefähigkeit dieses Indikators, gemeinsam mit den obengenannten kann er aber als repräsentativ angesehen werden.

Aussagen über die Innovationsanstrengungen nach Bundesländern sind nur begrenzt möglich. Die Bundeskammer hat aufgehört ihre Forschungsstatistik nach Bundesländern zu veröffentlichen, teilweise weil es Zurechnungsprobleme von Forschungsreinrichtungen zu Betriebsorten gegeben hat. In der Statistik über das Jahr 1981 hatte Oberösterreich einen Anteil an den Forschungsaufwendungen von 27 %. Dieser Anteil liegt niedriger als der Anteil der oberösterreichischen Industrie an den Industrieumsätzen und würde auf eine unterproportionale Forschungstätigkeit schließen lassen.

In einer WIFO-Befragung wurden die Betriebe nach ihren Forschungsaufwendungen und im weiteren Sinn nach Innovationsaufwendungen befragt. 56 % der Betriebe gaben an, Innovationaufwendungen im weiteren Sinn zu tätigen, in Oberösterreich waren es 57 %.

Befragt nach der Höhe des Forschungsaufwandes am Umsatz lag dieser in Oberösterreich mit 1,99 % unter dem Österreich-Durchschnitt von 2,39%. Interessant ist die Struktur des Aufwandes in Oberösterreich. Der Anteil der Personalkosten für F&E am Umsatz lag in Oberösterreich über dem Industriedurchschnitt, der externe Aufwand lag unter einem Drittel des gesamtösterreichischen Aufwandes.

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen fehlen in Oberösterreich fast vollständig. Einige sind an die technisch-naturwissenschaftliche Fakultät der Universität Linz angegliedert (RISK Linz, FIM, FOTO). Von den 59 selbständigen Forschungseinheiten der Kooperativen Forschungsinstitute befindet sich keine in Oberösterreich (Zerbs, 1989, S. 15).

Wie schon oft betont sind Forschungsaufwendungen nicht ohne Unsicherheitsspielraum zu messen. Will man aus den genannten Daten ein Bild machen - mit der Gefahr der Überinterpretation einer nicht voll gesicherten Grundlage - so könnte man sagen, daß in der oberösterreichischen Industrie relativ viel in Forschungspersonalkosten fließt. Auch Innovationen außerhalb der formellen Forschungstätigkeit sind nicht geringer als in anderen Bundesländern. Allerdings wäre der Kontakt zu universitären und außeruniversitären Forschungsinstitutionen ausbauwürdig. Gerade für ein Land mit zentraler Industrie sollte dem Forschungsaspekt und der Kommunikation mit externen Einrichtungen verstärkt Bedeutung geschenkt werden. Dies gilt für die nahegelegenen Universitäten Linz (Salzburg, Krems), für Wiener Forschungseinrichtungen, wahrscheinlich aber auch für ausländische Forschungseinrichtungen.

4.8 Zusammenfassung

Die Entwicklung der oberösterreichischen Wirtschaft hat nach vielen Gesichtspunkten in den letzten Jahrzehnten einen erfreulichen Verlauf genommen. Das Wachstum der Wirtschaft lag höher als im Bundesdurchschnitt, dies gilt mit und ohne Landwirtschaft, insbesondere auch für den industriellen Sektor. Der Wachstumsrückgang der österreichischen Wirtschaft gegen Mitte der achtziger Jahre wurde strukturell bedingt in Oberösterreich überproportional nachgebildet. In den letzten beiden Jahren liegt das Wachstum Oberösterreichs auch wieder über dem Bundesdurchschnitt.

In struktureller Hinsicht ist zu erwähnen, daß Oberösterreich den höchsten Industrieanteil und spiegelverkehrt einen kleinen Dienstleistungssektor aufweist. Obwohl es dafür wenig Daten gibt, scheinen auch die für die Expansion und die Internationalisierung zukünftig so wichtigen produktionsnahen Dienstleistungen unterrepräsentiert. Innerhalb der Industrie bleibt der hohe Basissektor und der unterproportionale Anteil der technischen Verarbeitungsgüter erhalten.

Für die zukünftige Entwicklung bietet sich gerade im Anschluß an die in Oberösterreich auf hohem technischen Stand befindliche Basisindustrie der Weg in die technische Höherverarbeitung an. Die niedrigen Forschungsausgaben, ebenso die ungenügende Nutzung externer Forschungseinrichtungen und das Defizit im wissenschaftlich-technischen Bereich stellen hier augenblicklich einen Konkurrenznachteil dar. In der betrieblichen Praxis wird er durch qualifizierte Facharbeiter und informelle Innovationsanstrengungen verringert, auf institutioneller

Ebene haben Gegenmaßnahmen (Ausbau der technischen Fakultät, Industrieparks etc., vgl. unten) schon begonnen.

5. Das Spektrum der Internationalisierung

Internationalisierung ist ein Prozeß, bei dem die Bedeutung von Landesgrenzen immer mehr zurückgeht. Dadurch können die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung intensiver genutzt werden.

5.1 Stufen der Internationalisierung

Man könnte drei bis vier Stufen des Internationalisierungsprozesses unterscheiden, die empirisch mit einer gewissen Regelmäßigkeit ablaufen:

- o Internationalisierung des **Warenhandels**: Der Anteil der Waren, die in einem Land produziert aber außerhalb verkauft werden (Exportquote), stellt die aktive Komponente der ersten Stufe der Internationalisierung dar. Die passive Komponente ist der Anteil der importierten Waren am Inlandsverbrauch (Importquote). Beide Quoten steigen im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung. In Österreich z.B. waren die Import- und Exportquoten im industriell-gewerblichen Sektor in den fünfziger Jahren unter einem Viertel gelegen, heute liegen sie jeweils über der Hälfte.
- o Internationalisierung von **Information**: An Stelle von Waren kann Know-how transferiert werden. Lizenzen und Patente ermöglichen eine Nutzung des im Inland erworbenen Wissens im Ausland und umgekehrt. Franchising ist eine moderne Form der Arbeitsteilung, in der gebündeltes Wissen mit lokalen Informationen kombiniert werden kann. Neue Formen der Internationalisierung von Finanzierungsmodellen bis zu Arbeitsgemeinschaften, Projektleitungen gehören zu dieser Gruppe, ebenso Service-, Beratungs- und Schulungsverträge. Man könnte den Bereich auch Internationalisierung durch Verträge nennen.
- o Internationalisierung der Produktionsfaktoren ist die dritte Gruppe. Meist wird die Internationalisierung des Faktors **Kapital** als zentraler Faktor dieser dritten Stufe gesehen. Direktinvestitionen im Sinne einer namhaften Kapitalbeteiligung werden heute oft als Internationalisierung i.e.Sinne betrachtet (und als Internationalisierung der Produktion bezeichnet). Sie kann durch Firmengründung oder durch Firmenerwerb (Akquisition) stattfinden. Die Beteiligung muß namhaft sein, dafür wird meist ein Kapitalanteil von einem Viertel oder der Hälfte als notwendig erachtet. Joint Ventures können als Zwischenform gesehen werden, teilweise bedeuten sie eine Internationalisierung durch Verträge, teilweise durch Kapitalbeteiligung.
- o Die Internationalisierung des Faktors **Arbeit** wird oft getrennt von der Internationalisierungsdiskussion behandelt, hängt aber mit dieser eng zusammen und soll hier als eigener vierter Punkt behandelt werden.

Die vier Formen der Internationalisierung laufen in einer gewissen Regelmäßigkeit ab (Internationalisierungszyklen), allerdings nicht mechanistisch und nicht mit fixer zeitlicher Reihenfolge.

Die warenmäßige Verflechtung ist immer die erste Stufe der Internationalisierung. Sie kann unter institutionell sehr verschiedenen Wirtschaftskörpern (z.B. Planwirtschaft und Marktwirtschaft) stattfinden und zwischen Ländern höchst unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Sie wird begünstigt durch einen Abbau der Zölle und bedarf nur einer geringen Angleichung der übrigen Wirtschaftsgesetze. Aus der Sicht der Unternehmung stellt sie eine Ausnutzung meist betriebsspezifischer technischer Größenvorteile dar (Losgrößen). In volkswirtschaftlicher Sicht ist der Außenhandel die Ausnutzung komparativer Vorteile. Der relativ reichlich vorhandene (und billige) Faktor wird im Export genutzt, der teure knappe Faktor wird über Importe verfügbar. Im Laufe der Entwicklung (mit höherem BIP/Einwohner) steigt der warenmäßige Außenhandel und es verändert sich seine Struktur. Bei niedrigen Einkommen werden einfache, oft agrarische Produkte exportiert und kapital- und know-how-intensive Güter importiert. Meßbar ist diese Entwicklung etwa am Schillingwert je Gewichtseinheit (unit value in S/kg), der im Import höher liegt als im Export.

Im Zuge des Entwicklungsprozesses wird der höhere Stand der Technik teilweise selbst entwickelt, teilweise aber importiert. Dieser Import kann über Lizenzen stattfinden, über Investitionsgüter, aber auch über ausländisches Eigentum. Der Transfer erfolgt meist in der genannten Reihenfolge und ist im dritten Fall auch begleitet von allerdings sehr begrenzten persönlichen Ressourcen (Forscher, Manager). Während es in der Warenbilanz in der Entwicklungsphase nicht unbedingt einen globalen Importüberhang geben muß (die Entwicklung kann auch "export lead" sein), so ist eine negative Bilanz in der Lizenzbilanz und auch bei Direktinvestitionen für die Aufhol- und Entwicklungsphase typisch.

Für die Internationalisierung des Faktors Arbeit gibt es eine starke Trennung nach Arbeitsmarktsegmenten. Bei einem Rückstand in der technologischen Entwicklung überwiegt der Brain Drain bei gerade den qualifiziertesten Arbeitskräften. Gleichzeitig kann ein Import billiger unqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland stattfinden. Letzterer ist von der Dynamik der Entwicklung, dem relativen Überangebot an Arbeitskräften und von der Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung abhängig.

5.2 Fünf Internationalisierungsphasen von Volkswirtschaften

Aus der Entwicklungsperspektive von Volkswirtschaften beschreibt Dunning (1985) fünf Phasen der Entwicklung von **Direktinvestitionen**.

In der **ersten Phase** gibt es wenig Direktinvestitionen. Für den Export liegen noch keine firmenspezifischen Know-how-Vorteile vor, die genutzt werden könnten, um den "Heimvorteil" der Ausländer in ihrem Markt auszugleichen. Das Ausland sieht noch keine standortspezifischen Vorteile (wenig "industrielle" Qualifikation, enge Märkte, fehlende Infrastruktur).

In der **zweiten Phase** gibt es ausländische Betriebsgründungen, die Lohnkosten sind noch attraktiv niedrig, der Markt hat eine gewisse Größe erreicht, sodaß die Fixkosten gedeckt sind. Die Märkte für Kapital, Güter und Informationen sind noch nicht entwickelt, so daß die Transaktionskosten besser durch die Begründung von Eigentum verringert werden können. In Ergänzung zu Dunning könnten auch hohe Subventionen als für diese Phase charakteristisch angeführt werden. Für aktivsseitige Beteiligungen ist das firmenspezifische Wissen in Inlandsunternehmen noch zu gering, sodaß eine negative Direktinvestitionsbilanz vorliegen wird.

In der **dritten Phase** verlangsamt sich das Wachstum der Betriebsgründungen durch Ausländer, weil das Lohnkostendifferential verlorenght. Neue Standortvorteile im Bereich Technologie, Infrastruktur, Qualifikation der Arbeitskräfte müssen erst langsam wachsen. Auf der anderen Seite gibt es bereits Know-how, das auf Markterweiterung drängt. Die Investitionen im Ausland wachsen rascher, sie können die historisch gewachsene Differenz der Bestandsgrößen aber nur schrittweise ausgleichen.

In der **vierten Phase** wird ein Land zum Nettoinvestor im Ausland. Die firmenspezifischen Know-how-Vorteile überwiegen, landesspezifische Vorteile sind nur im Hochtechnologiebereich gegeben.

In der **fünften Phase** erfolgt die intraindustrielle Produktion. Die Standortentscheidung wird weniger von länderspezifischer Faktorausstattung als von industrie- bzw. firmenspezifischen Aspekten wie Produktdifferenzierung, Lernkurven und Produktionsbeginn bestimmt. Innerhalb derselben Warengruppen gibt es Import- und Exportströme bei den Direktinvestitionen eines Landes.

5.3 Firmenspezifische Motive

Die firmenspezifischen Motive für die Internationalisierung werde von Meffert-Althans (1982) analysiert. An der Spitze liegen die vermuteten höheren Gewinnchancen bei Auslandsaktivitäten angesichts der relativen Sättigung der Heimmärkte. Zwingend notwendig ist die Realisierung der Gewinnchancen durch die Form der Direktinvestitionen nur bei starken Importhemmnissen im Zielland. Dieses Motiv kann vor allem die Konzentration von Direktinvestitionen in entwickelten Industrieländern nicht erklären (deren Märkte ähnlich gesättigt sein müßten).

Die Streuung des Risikos über zusätzliche Märkte oder Kundengruppen und die Ausnutzung von Fertigungskapazitäten folgen nach Meffert-Althans an zweiter und dritter Stelle.

Die Erzielung von Kostenvorteilen (niedrige Löhne, Material- und Transportkosten) sowie die Nutzung staatlicher Förderungsmaßnahmen (Subventionen, Kredite) dürfte für die Standortentscheidung wichtig sein, weniger für die Frage ob man sich zu Auslandsinvestitionen entscheidet.

Ein wichtiger Unterschied bei den Motiven für Direktinvestitionen ist die Unterscheidung zwischen kostenorientierten Direktinvestitionen und marktorientierten. Erstere findet in der Regel in einem im Vergleich zum Investor niedriger entwickelten Land (billige Löhne) oder in solchen mit natürlichen Ressourcen (billige Rohstoffe) statt. Marktorientierte Direktinvestitionen suchen einen interessanten Markt mit der für ihn typischen steigenden Differenzierung der Wünsche und der höheren Servicekomponente. Vielleicht als anspruchsvollste Sonderform der marktorientierten Direktinvestition könnte die know-how- oder forschungsmotivierte Direktinvestition genannt werden. Sie sucht ein innovatives Klima, qualifizierte Arbeitskräfte oder die Ausstrahlung einer Forschungsinstitution.

5.4 Warenexport oder Direktinvestition

Bei der Frage, ob eine Firma einen Markt durch Warenexport, durch Lizenzvergabe oder durch Direktinvestitionen bedienen soll, gibt es folgende Überlegungen.

Die Aufnahme der Produktion ist z.B. dann vorteilhafter als die Lizenzvergabe, wenn auf jedem der in Betracht kommenden Märkte nur ein oder wenige Unternehmen operieren. Nach Caves (1971) kommt die Lizenzvergabe dann in Frage, wenn es sich um "one shot innovations" handelt, die zwischen voneinander unabhängigen Unternehmen transferiert werden können. Lizenzvergaben haben insbesondere für kleinere Unternehmen auch den Vorteil, die Fixkosten für die Aufnahme der Auslandsproduktion nicht tragen zu müssen.

Für die Wahl zwischen Auslandsproduktion und Export sind die komparativen und absoluten Kostenvorteile zwischen Stammland und Zielland maßgebend. Zusätzlich müssen die Transportkosten, die Zölle, die nichttarifarisches Handelshemmnisse einbezogen werden. Von der Marktseite wichtig ist, daß eine Auslandstochter sich besser an die lokalen Bedürfnisse anpassen kann. Aus dem Produktzyklus ergeben sich zwei unterschiedliche Motivationen für Auslandsinvestitionen. Akzeptiert man, daß Produkte mit zunehmender Reife hinsichtlich Produkteigenschaft und Produktionsprozeß immer standardisierter werden, so steigen die Vorteile großer Produktionseinheiten über den Produktzyklus. Da standardisierte Techniken in

hohem Maße Energie und in geringem Maße qualifizierte Entwicklungsarbeit benötigen, wandern diese Produkte in weniger entwickelte Länder ab. Zur Rohstoffsicherung, zwecks Ausübung einer Minimalkontrolle über die Qualität und aus strategischen Überlegungen halten die Abnehmerfirmen Kapitalanteile. In der ersten Phase des Produktzyklus ist das Produkt noch in der Entwicklung und paßt sich den Kundenwünschen an. Hier ist eine Direktinvestition vorteilhaft. Die Nähe zu den heterogenen Konsumentenwünschen ermöglicht die Entwicklung des optimalen Produktes und das Herausschälen der geeigneten Produktpalette (Marktstudien, After Sales Service).

Der weltweite Trend zur Internationalisierung der Produktion darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß nicht alle Direktinvestitionen im Ausland erfolgreich sind. Es gibt wichtige Erfolgsvoraussetzungen:

- o Direktinvestitionen im Ausland sind teurer als Produktionsstätten im Inland. Sie sind in der Anfangsphase auch kleiner. Die Vorteile der Marktnähe, der Internationalisierung von Information muß diese teilweise anfangsbedingten, teilweise dauerhaften Nachteile übertreffen.
- o Die Investitionen müssen einer konkreten Strategie entsprechen, deren Synergien in voraus genau definiert sind und deren Eintreffen laufend kontrolliert wird.
- o Die Informationen über die Rahmenbedingungen, die zu erwerbende Firma müssen umfassend und detailliert sein. Die betroffenen Mitarbeiter im In- und Ausland müssen für die Internationalisierungsstrategie gewonnen werden.
- o Das Controlling muß für die Inlands- und die Auslandsfirma rasch an die neue Situation adaptiert werden.

Um einen Überblick über die Bedeutung einzelner Internationalisierungsstrategien zu bieten, können die Verhältnisse aus Schweizer Unternehmen herangezogen werden (nach Borner, 1986):

85 % der Firmen exportierten,

39 % hatten Direktinvestitionen im Ausland,

47 % hatten andere Formen der Internationalisierung gewählt,

27 % Lizenzvergabe,

22 % vertragliche Kooperation,

16 % technische Beratungsverträge,

14 % Subcontracting,

8 % Managementberatungsverträge,
4 % Joint Ventures.

Diese Zahlen für das "Musterland" der Internationalisierung zeigen, wie vielfältig Internationalisierung in der Praxis sein kann (vgl. auch Graphik 1).

5.5 Status der Direktinvestitionstätigkeit für Österreich

5.5.1 Definitionen und Datenquellen

Informationen über Direktinvestitionen von ausländischen Unternehmungen in Österreich (Internationale Direktinvestitionen im Inland, IDI) und österreichischer Unternehmungen im Ausland (ausländische Direktinvestitionen, ADI) sind über Daten der Österreichischen Nationalbank und eine Sonderbefragung des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung verfügbar. Das Datengebäude wurde durch drei Arbeiten von Pichl (1989A,B,C) in konsistenter und abgerundeter Weise verfügbar gemacht, analysiert und durch eine Motivationsbefragung ergänzt. Hier brauchen nur die wesentlichen Hauptergebnisse referiert werden.

Vorausschickend wiederholt sei die Definition von Direktinvestitionen in der zentralen Statistik der Österreichischen Nationalbank: Österreichische Direktinvestitionen sind "Kapitalanlagen, die Deviseninländer in der Absicht vornehmen, mit einer ausländischen Firma dauernde Wirtschaftsbeziehungen herzustellen und aufrechtzuerhalten, wobei gleichzeitig die Absicht besteht, auf die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmungen Einfluß auszuüben".

5.5.2 Tendenzen für Österreich

- o Der Bestand an Direktinvestitionen österreichischer Firmen im Ausland ist gering. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt sind es 1985 1,3 %. Unter 14 Ländern ist das die zweitletzte Position (nur Spanien liegt niedriger). Die Niederlande, die Schweiz und Schweden erreichen Relationen von über 30 % bzw. über 20 % und über 10 % .

- o Auf der anderen Seite liegt der Bestand ausländischer Direktinvestitionen in Österreich mit 4,62 % des BIP ungefähr im Durchschnitt. Das sich daraus ergebende Verhältnis von aktiven zu passiven Direktinvestitionen liegt in Österreich schlechter als 1:3, während in acht von den 14 Ländern die aktive Internationalisierung die passive überschreitet.

- o Gemessen an der Industriebeschäftigung entfallen nach einer Schätzung von Pichl auf 100 im Inland Beschäftigte solche in Töchtern österreichischer Unternehmungen im Ausland von 7,5 %. Das ist zwar deutlich mehr als 1980 (2 %) aber auch mit kleinen Industrieländern verglichen ein sehr niedriger Wert.

- o Nur ein Fünftel der österreichischen Niederlassungen im Ausland sind Produktionsniederlassungen. Der Großteil sind Vertriebs-, Service- und Holdinggesellschaften.

- o Mehr als 50 % der aktiven Direktinvestitionen gehen in die EG, davon wieder mehr als die Hälfte in die BRD. Bei den Auslandsinvestitionen in Österreich dominieren die BRD und Schweiz.
- o Die Branchenstruktur der ausländischen und der inländischen Direktinvestitionen ist komplementär, d.h. die ausländischen Investitionen in Österreich finden in Sparten statt, wo noch Anbieter (und Technologie) in Österreich fehlen.
- o Bei den Motiven für Auslandsinvestitionen dominieren "marktorientierte" Motive. In der WIFO-Umfrage nennen 57 % Kundennähe und 32 % Absatzsicherung an erster Stelle. Ein Eindringen in den Markt der Konkurrenz nennen 18 % der Befragten als Motiv. Die Überwindung von Handelshemmnissen, Kosteneinsparung sowie Versorgungssicherung werden weniger genannt.
- o Forschungs- und innovationsstarke Unternehmen investieren häufiger im Ausland. Die aktive Internationalisierung ist ein kumulativer Prozeß. Hat er einmal begonnen, so setzt er sich beschleunigt fort. Dies lenkt die Bedeutung der Wirtschaftspolitik auf die Anfangsphase (Schwelleneffekt) der aktiven Internationalisierung.
- o Gerade bei kleineren Unternehmungen steht die Phase der Internationalisierung größtenteils noch bevor. Sie planen häufiger, demnächst Internationalisierungsschritte zu setzen als sie heute schon Vertriebs- oder Produktionsniederlassungen im Ausland besitzen.

5.5.3 Informationen für Oberösterreich

In der WIFO Umfrage 1988 meldeten in Oberösterreich

26 Unternehmen Produktionsstätten,
96 Unternehmen Vertriebsstellen,
15 Unternehmen Servicestätten im Ausland,

137 Unternehmen hatten keine Direktinvestitionen im Ausland.

Vergleicht man die Anteile der oberösterreichischen Unternehmungen mit Produktionsstätten im Ausland, so liegt er niedriger als der Anteil der oberösterreichischen Industrie an der Wertschöpfung. Auch liegt das Verhältnis der Unternehmen mit Direktinvestitionen im Ausland zu denen ohne Auslandsengagement etwas ungünstiger.

Innerhalb der oberösterreichischen Betriebsstätten im Ausland liegt die Relation der Vertriebsstellen zu den Produktionsbetrieben gleich wie in Österreich (7:2), innerhalb der EG ist die Dominanz der Vertriebsstellen und das Fehlen von Produktionsstellen noch deutlicher.

Die Höhe der Beteiligung beträgt (bei der wichtigsten Direktinvestition im Ausland) in 77 % der Fälle mehr als 50 %, in 18 % der oberösterreichischen Auslandsbeteiligung liegt der Anteil zwischen einem Viertel und der Hälfte, in 7 % ist es eine geringe Beteiligung. Dies zeigt einen etwas deutlicheren Trend zu niedrigeren Beteiligungsanteilen als bei der Gesamtheit der befragten Unternehmungen.

In der Umfrage hatten oberösterreichische Industrieunternehmen 6.062 Beschäftigte im Ausland. In Relation zu den Inlandsbeschäftigten der meldenden Betriebe (77.446) waren dies 7,8 %. Im Österreich-Durchschnitt waren es 8,4 %, von den einzelnen Bundesländern hatten nur Wien und Burgenland eine niedrigere Auslandsbeschäftigungsquote als Oberösterreich.

Da ein Großteil der Auslandsbeschäftigten in wenigen meist größeren Unternehmungen angestellt ist, liegt die durchschnittliche Auslandsbeschäftigungsquote der Firmen niedriger als die aus den Beschäftigtenzahlen gewonnene Quote (die einem gewichteten Durchschnitt entspricht). Im Durchschnitt liegt die Quote in Oberösterreich bei 2,2 %, in Österreich bei 4,4 %. Das noch größere Internationalisierungsdefizit Oberösterreichs an Hand dieser Kennzahl ergibt sich daraus, daß die Auslandsbeschäftigten in Oberösterreich noch stärker auf die größeren Firmen konzentriert sind.

Nach Branchen hat den relativ stärksten Auslandsanteil die Stahlindustrie (die Beschäftigten in Auslandstöchtern erreichen 16 % der Inlandsbeschäftigten), in der Papiererzeugenden Industrie sind es 13%. In der Maschinen- und Textilindustrie liegen die Relationen noch über 10 %.

Hinsichtlich zukünftiger Planung zur Errichtung von Betriebsstätten ist keine überdurchschnittliche Aktivität oberösterreichischer Betriebe festzustellen. Ein Fünftel der Pläne betrifft Oberösterreich. Und diese beziehen sich überdurchschnittlich auf Vertriebsstellen. Die Strategie, Handelsunternehmungen einzuschalten, wird fast so oft erwähnt (29 mal) wie eine Auslandsinvestition.

5.5.4 Zusammenfassung

Direktinvestitionen österreichischer Unternehmungen im Ausland sind noch ein relativ "seltenes" Ereignis. Für Fakten, die in einer Stichprobe selten vorkommen, sind die Anforderungen an die Signifikanz einer Umfrage besonders groß. Bei der Untersuchung der regionalen Schwäche oder

Stärke einer Teilregion eines Bundesgebietes kommt hinzu, daß Meldegewohnheiten, rechtliche Fakten, Abgrenzungen zwischen Betriebs- und Unternehmensebene nicht ohne Einfluß auf das Ergebnis sein können. Dennoch verdichten sich die Informationen zu dem Bild, daß die österreichische Strukturschwäche einer mangelnden aktiven Internationalisierung in Oberösterreich noch verstärkt ausgeprägt sein könnte.

Die geographische Lage, die Höhe der Exportquote und die Größe der Unternehmungen hätten diesen Befund zunächst nicht erwarten lassen. Weitere empirische Forschungen für die Ursache des Defizites stehen hier noch nicht zur Verfügung. Es sollen einige Hypothesen vorgeschlagen werden, die ein Internationalisierungsdefizit Oberösterreichs erklären könnten:

- o der hohe Anteil der Verstaatlichten Industrie bzw. von binnenorientierten Großunternehmen in Oberösterreich,
- o die Orientierung der dynamischen Mittelbetriebe auf Zulieferungsposition,
- o der hohe Anteil ausländischer Betriebe, das Fehlen von privaten expansionsfähigen österreichischen Betrieben,
- o die überdurchschnittliche Wirtschaftsdynamik,
- o Problemlosigkeit der Exporte in den süddeutschen Raum.

Welche der genannten Hypothesen oder in welcher Gewichtung sie gemeinsam für die unterdurchschnittliche Internationalisierung Oberösterreichs maßgebend sind, muß späterer Forschung überlassen werden.

6. Entwurf einer Internationalisierungsstrategie

6.1 Internationalisierung als Teil der Industriepolitik

Internationalisierung ist kein wirtschaftspolitisches Ziel an sich, sondern ein Teilziel. Die ungenügende Internationalisierung wird als strukturelle Schwäche betrachtet, die das Erreichen der eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik, wie Einkommenswachstum und Vollbeschäftigung behindern wird.

Die Internationalisierungspolitik muß mit anderen Instrumenten oder Teilzielen wie Forschungspolitik, Bildungspolitik, Investitionsförderung, Budget- und Umweltpolitik zu einem Gesamtkonzept der Industriepolitik zusammengewoben werden. Ist dies nicht der Fall, so besteht die Gefahr, daß die Summe der Teilpolitiken keine Gesamtwirkung etwa hinsichtlich der Internationalisierung ergibt.

Die umfassende industriepolitische Strategie könnte wie folgt aussehen:

Ziel der Industriepolitik ist es, den strukturellen Wandel der Industrie in Richtung **Höherverarbeitung, Internationalität und Nutzung qualifizierter Arbeit** aktiv zu unterstützen.

Damit soll die dynamische Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft erreicht werden, d.h. eine Wettbewerbsfähigkeit bei hohen (und steigenden) Faktorentlohnungen und einem hohen sozialen und ökologischen Standard. Der soziale und ökologische Standard sind einerseits Nebenbedingungen der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit und andererseits auch Voraussetzung. Struktureller Wandel wird umso mehr akzeptiert werden, je größer die Sicherheit ist, daß negative individuelle und regionale Folgen mitberücksichtigt werden und daß die dynamische Entwicklung nicht auf ökologische Grenzen stößt.

Die genannte industriepolitische Zielsetzung klingt vielleicht etwas allgemein, doch ergeben sich daraus für die Industrie- und die Internationalisierungspolitik doch z.B. die folgenden Schlußfolgerungen:

- o Die dynamische Wettbewerbsfähigkeit soll vor allem dort gesucht und unterstützt werden, wo langfristig hohe Faktorentlohnungen (Löhne, Gewinne) möglich sind. Also keine Subventionen zur Verzögerung des Abwanderns einfacher Produktionssparten mit niedrigen Löhnen, keine Subventionen für Betriebsgründungen in Niedriglohnsparthen, keine Subventionen für emissionsintensive Betriebssparten ohne deutlichen Know-how-Vorsprung.

- o Zur dynamischen Wettbewerbsfähigkeit verhelfen die Höherqualifikation der Arbeit, die Intensivierung der Forschung und die Nutzung von Informationen. Diese Produktionsfaktoren sind für Wachstumsprodukte mit Entwicklungschancen viel wichtiger als für ausgereifte Produkte und Techniken.
- o Zur dynamischen Wettbewerbsfähigkeit verhelfen Wettbewerb bei den vorgelagerten Produktionssparten und Effizienz im Öffentlichen Sektor. Deregulierung, Effizienzsteigerung und Privatisierung von Öffentlichen Leistungen sind dann mitentscheidend für die Konkurrenzfähigkeit des industriellen Sektors, wenn sie die Kosten des im internationalen Wettbewerb stehenden exponierten Sektors verändern. Eine Öffentliche Hand, die externe Kosten richtig abbildet und Informationen, Anwendung neuer Technologien, die Qualifikation der Arbeitskräfte fördert, erhöht die dynamische Wettbewerbsfähigkeit.

6.2 Die Rolle der Öffentlichen Hand bei der Internationalisierung

Eine staatliche Aufgabe in der Industriepolitik besteht dort, wo **positive externe Effekte** gegeben sind. Erstens in der Forschung, der Ausbildung und der Höherqualifizierung des Standortes. Österreich ist ein Land mit - selbst innerhalb der Industrieländer - überdurchschnittlichen Einkommen. Daraus und aus dem Ziel, den Restrückstand gegenüber den führenden Industrieländern (z.B. BRD, Schweiz) zu verringern, ergibt sich die Notwendigkeit die Standortbedingungen, Qualifikationen und Organisationsformen zu fördern, die für das dynamische Segment der Märkte wichtig sind: für junge Produkte mit ausgeprägter Produktdifferenzierung und hohem Technologiegehalt, für Headquarters, Forschungs-, Planungsabteilungen und Softwarezentren internationalisierter Firmen. Weiters ist staatliches Handeln dort erforderlich, wo bisher **Schwächen** das Erreichen der dynamischen Wettbewerbsfähigkeit verhinderten. Dort wo heute mangelnde Kooperationen, geringe Mobilität und das Fehlen von Betriebsgründungen als strukturelle Schwächen erkennbar sind, kann eine temporäre und begrenzte Öffentliche Hilfe die Erreichung des Wohlfahrtszieles erleichtern.

Die Aufgabe der Öffentlichen Hand bei der **aktivseitigen Internationalisierung durch Direktinvestitionen** österreichischer Firmen im Ausland besteht ebenfalls primär in der Erzeugung positiver externer Effekte. Produktions- und Dienstleistungsbetriebe im Ausland ziehen Exporte von anderen österreichischen Firmen nach sich und erzeugen Know-how und Informationen, die von den nachfolgenden Unternehmen genutzt werden können.

Ergänzend kommt der Öffentlichen Hand eine Rolle zu, weil manche **bisherigen Eingriffe eine marktbestimmte Internationalisierung eher behindert** haben. Dies gilt einmal für die implizite Zielvorgabe an Verstaatlichte Unternehmen, ihre "volkswirtschaftliche Funktion" doch eher durch Inlandsproduktion und Export wahrzunehmen. Viele Regulierungen, Förderungen aber auch

Regeln im rechtlichen Bereich haben eine Internationalisierung eher behindert. Unter den vorzuschlagenden Maßnahmen wird es zu einem erheblichen Teil darum gehen Mechanismen abzubauen, die noch immer die Internationalisierung behindern.

Nicht empfohlen werden kann eine Internationalisierungspolitik, in der **massiv und auf Dauer** die Öffentliche Hand Geld für Auslandsinvestitionen zur Verfügung stellt oder Firmen generell das Risiko dafür abnimmt.

Ob sich eine Firma internationalisiert, welche Strategie der Internationalisierung sie wählt, für welche Unternehmensfunktion und auf welchem Markt dies geschieht, kann von der Firma selbst am besten beurteilt werden. Probleme bei der Beschaffung von Informationen, Hindernisse beim Erwerb der nötigen Ressourcen, die Abgeltung von Nachteilen kleiner Betriebsgrößen in der Internationalisierung und besonders der Abbau von gesetzlichen Internationalisierungshemmnissen, sollten die Schwerpunkte der Rolle der Öffentlichen Hand sein.

6.3 Ausländische Erfahrungen

Die unterschiedlichen Positionen der Länder hinsichtlich aktiver und passiver Internationalisierung wurden in Abschnitt 5.2 als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung beschrieben. Sie ist zusätzlich von landesspezifischen Eigenheiten (Größe, regionale Lage) abhängig und indirekt auch von der wirtschaftspolitischen Strategie. Analysiert man die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder, so sieht man unterschiedliche Konzepte der Industriepolitik von "laissez faire" - Strategien über Anpassungsstrategien bis zu expliziten Versuchen; den voraussichtlichen Strukturwandel vorweg zu unterstützen. Pichl-Szopo nennen diese Gruppen passive bzw. aktive Industriepolitik (Pichl-Szopo, 1988, S126). Ausgesprochene explizite "Internationalisierungsstrategien" als zentralen Kern der Industriepolitik gibt es allerdings in keinem Land.

Als Beispiel einer Wirtschaft mit einer sehr starken passiven Internationalisierung erscheint Irland, das auf die Ansiedlung ausländischer Investoren zur Entwicklung der heimischen Wirtschaft setzt. 800 ausländische Unternehmen beschäftigen 40 % der gewerblich-industriellen Arbeitskräfte und tätigen 80 % der Exporte (Glatz-Moser, 1989, S. 186). Billige Arbeitskräfte, hohe Subventionen und geringe Steuern erhöhen die Ansiedlungsattraktivität. Als Indikatoren für den Mißerfolg der Strategie nennen Glatz-Moser den - trotz der Ansiedlungen - weiteren Verlust industrieller Arbeitsplätze, die weiterhin niedrige Kaufkraft, die hohen Gewinnabflüsse und die Defizite in Leistungsbilanz und Budget.

Umgekehrt gelten **Schweden** und insbesondere **Finnland** als Länder, denen es gelungen ist, durch aktive Internationalisierung Vollbeschäftigung und Wachstum auch im Inland zu steigern. Sie schafften es damit vergleichsweise gut aus den wichtigsten internen Strukturproblemen (ressourcenintensive Industrie, einseitige Abhängigkeit von Ostexporten) herauszukommen. Die Strategie finnischer Unternehmen ist meist mehrstufig (siehe Pichl-Szopo, 1988), zuerst wird der schwedische Markt bearbeitet, dann folgen Europa und Übersee. Seit Ende der siebziger Jahre sind mehr finnische Unternehmen im Ausland tätig als ausländische Betriebe in Finnland. Die aktive Internationalisierung wird von den Großunternehmen getragen. Die verstaatlichten Unternehmen haben gemessen an den Auslandsbeschäftigten einen höheren Anteil als an den heimischen. Der Eigentümer hat diese Entwicklung nicht forciert, aber abgesichert (Belege in Pichl-Szopo, 1988). Die Industriepolitik dürfte in Finnland von der Intention her weniger selektiv sein. Vorzeitige Abschreibungen und niedrige Kreditzinsen waren die dominierenden Instrumente. Regionale Überlegungen dominierten die direkte Förderung, beschäftigungssichernde Subventionen spielen wenig Rolle (Pichl-Szopo, 1988). Damit dürfte auch das Gesamtniveau der Subventionen niedriger liegen und die ungewollte Bremsung des Strukturwandels durch Subventionen dürfte geringer sein als in Österreich.

In Italien wird die Entwicklung der Emilia Romagna vielfach als Musterbeispiel erfolgreicher Internationalisierung, in diesem Fall durch Export von know-how-intensiven Waren durch eher kleinere Betriebe, beschrieben. Die Spezialität liegt in der Kooperationsstrategie kleinerer Einheiten insbesondere in jenen Unternehmensfunktionen, in denen sie Nachteile gegenüber größeren Einheiten besitzen. Der Beitrag der Wirtschaftspolitik war wieder primär klimatisch, in der wohlwollenden Unterstützung der Kooperation, Exportringe etc. Allerdings dürfte auch von den regionalen und überregionalen Behörden und Interessensvertretungen eine erhebliche Förderung der Kooperation ausgehen. Bayer (1989) bezeichnet das Modell daher als "organisierte Kooperation".

6.4 Abbau von Internationalisierungshindernissen

6.4.1 Inlandsorientiertes Sicherheitsdenken

Die Einstellungen von Unternehmern, Arbeitnehmern, Konsumenten tragen ihren Teil zum Grad der Internationalisierung bei. Der spezifische Beitrag der Wirtschaftspolitik liegt in der Rolle, die ihr bei der Absicherung dieser Erwartungen bzw. bei ihrer Änderung zukommt. Sichert die Wirtschaftspolitik das Handlungsrisiko stärker, wenn diese Handlungen im Inland stattfinden, so unterstützt sie die Präferenz der Wirtschaftssubjekte für den Inlandsmarkt.

Beispiele für die Unterstützung der Inlandsorientierung durch die Wirtschaftspolitik sind:

- o die Anrechnung von Inlandsbeschäftigung für Arbeitslosenunterstützung, Unfall- und Pensionsversicherung im Gegensatz zu Auslandstätigkeiten,
- o die Beschränkung der Investitions-, Forschungsförderung auf Tätigkeiten im Inland,
- o die Anrechnung von Vordienstzeiten im Öffentlichen Dienst, von Praktikantenzeiten bei freien Berufen, von Schulzeiten nur für Inlandstätigkeiten,
- o die Begünstigung von Berufszulassungen, Förderungen, Bewerbungen, Ausschreibungen von Inländern,
- o viele gesetzliche Regelungen, Verordnungen, Kodizes oder auch nur Verhaltensregeln begünstigen absichtlich oder auch sehr indirekt inländische Unternehmen oder Usancen.

Nicht alle diese Regelungen können oder sollen sofort beseitigt werden, doch erfordert Internationalisierung die Aufgabe von Prämissen und Vorurteilen. Handlungen im Inland müssen langfristig nicht mehr Sicherheit bedeuten als solche im Ausland. Ein Bein im Ausland kann geradezu eine zusätzliche Sicherheit bringen, ein Auslandsaufenthalt, eine Auslandsbeschäftigung kann gerade jene Informationen bringen, mit denen sich die Sicherheit der wirtschaftlichen Tätigkeit und damit das Einkommen im Inland erhöht. Staatlicher Schutz von Inländern ist langfristig nicht wohlfahrtserhöhend. Er kann wohlfahrtssenkend sein, weil die Innovationskraft und Konkurrenz vermindert wird und größere Chancen von Inländern im Ausland verloren gehen.

6.4.2 Deregulierung von Gesetzen, Verordnungen, Bescheiden

Der Zusammenhang zwischen Internationalisierung und Deregulierung ist ein mehrfacher, teils ist er direkt, teils indirekt.

Ein direkter Zusammenhang ist dort gegeben, wo Gesetze die Internationalisierung direkt hemmen. Als Beispiel sei der Anwaltsberuf genannt, hier gibt es in Österreich

- o einen Inländervorbehalt, mit der Folge, daß sich österreichische Anwälte auch nicht im Ausland niederlassen dürfen,
- o Werberichtlinien, mit der Folge, daß die Spezialisierungen weitgehend unterbleiben bzw. intransparent sind,
- o das Verbot für die Gründung von OHG's und Kapitalgesellschaften,

- o die Assoziationsverbote mit branchenfremden Berufen und Ausländern mit dem Ergebnis, daß "Informationpakete" (Rechtsanwalt, Steuerberater, Ziviltechniker) nicht angeboten werden können.

Ähnliche Beschränkungen gibt es für Ziviltechniker, Wirtschaftstreuhänder und andere Freie Berufe.

Ein indirekter Zusammenhang besteht dort, wo die Öffentliche Hand explizit oder implizit eine Bevorzugung des Inländers bzw. der inländischen Tätigkeit vornimmt. Viele Elemente dieser Art sind in Normen, Auftragsvergaben, Kodizes eingebaut, aber auch in Gesetzen, die im Zuge der Begutachtung besonders auf das Interesse inländischer Unternehmer abgestimmt wurden.

Ein auf den ersten Blick sehr indirektes aber dennoch sehr wichtiges Internationalisierungshemmnis liegt vor, wenn die Öffentliche Hand durch bürokratische und ineffiziente Ausübung relativ unwichtiger Tätigkeiten die Kosten der Exporttätigkeit oder des internationalen Handelns erhöht:

- o Komplizierte Genehmigungsverfahren für den Import von landwirtschaftlichen Rohstoffen erschweren die Exporttätigkeit des Verarbeitungssektors.
- o Mangelnde Liberalisierung des Kapitalverkehrs erhöht die Finanzierungskosten und vermindert die Chancen von billigen Auslandsinvestitionen.
- o Übertriebene Regulierungen beim Gewerbeantritt und bei freien Berufen im Inland lösen Gegenmaßnahmen im Ausland aus und behindern das Entstehen "begleitender" Servicefirmen bei Auslandsinvestitionen von Industriefirmen.

Eine Internationalisierungsstrategie sollte eine **Durchforstung der bestehenden Aufgaben** von Bund, Ländern und Öffentlichen Einrichtungen beinhalten. Mit der Frage, ob

- o erstens die Aufgaben noch der Regelung der Öffentlichen Hand bedürfen,
- o zweitens, ob die Art der Regelung noch der heutigen Interessenslage entspricht und nicht aus überholten Schutzinteressen stammt und heute die Internationalisierung verhindert.

Vielleicht ergibt sich ein Rationalisierungspotential, vielleicht die Umpolung der vorhandenen Ressourcen auf neue Aufgaben.

Jedenfalls sollte die Tätigkeit aller Abteilungen des Landes, der Kammern und der sonstigen Öffentlichen Institutionen auf ihre Hilfestellung bei der Internationalisierungsstrategie überprüft

werden. Die Zielsetzung aller Dienststellen, Abteilungen, Institutionen ist historisch gewachsen. Manche haben sich der Entwicklung angepaßt, die wenigsten verstehen sich selbst als Servicestelle zur Internationalisierung der Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Vereinfachung in den Gesetzen und Verordnungen dient indirekt der Internationalisierung, indem sie die Kosten und den Zeitaufwand der Firmen verringern. In Fällen, in denen keine zwingenden Gründe vorliegen, müssen in- und ausländische Normen angeglichen werden und doppelter Aufwand für internationalisierende Firmen vermieden werden. Als Beispiel könnte etwa die Messung der Verschmutzung der Abwässer zwischen deutschem Recht und österreichischem Recht erwähnt werden. Erfolgt sie nach der gleichen Methode kann Vermeidungs- und Messungs-Know-how in Österreichischen und deutschen Firmen verwendet werden.

Als Beispiele für Ineffizienzen schon innerhalb Österreichs soll die Analyse von Schwarzer (1990) dienen, der feststellte, daß allein in Österreich vier verschiedene "Abfallbegriffe" verwendet werden. Von einer Angleichung an deutsche oder EG-Normen sind wir hier weit entfernt. In der Anfangsphase einer neuen Entwicklung ist es typisch und vielleicht auch nicht unproduktiv, Messungen und Definitionen auf verschiedenste Weise durchzutesten. In der Routinephase sind unterschiedliche Begriffe zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern und letztlich auch zwischen den Staaten nur kostenintensiv. Ein erwünschtes unterschiedliches Anspruchsniveau kann auch bei einheitlichen Begriffen erreicht werden.

6.4.3 Privatisierung und Internationalisierung

Prinzipiell zeigt das Beispiel der finnischen Staatsbetriebe, daß auch Öffentliche Unternehmen erstens effizient geführt werden können und zweitens internationalisieren können.

Es sollte überprüft werden, für welche Betriebe im Besitz von Bund, Land und Gemeinden eine Internationalisierung (Ausdehnung der Geschäftstätigkeit auf das Ausland) sinnvoll ist. Zweitens ob diese in die bestehende Ziel- und Organisationsstruktur schon genügend einfließt. Und drittens sollen dann die organisatorischen und personellen Konsequenzen gezogen werden.

Besonders in der Trennung zwischen Normgeber, Funktionsmesser und Exekutive können private und internationalisierte Firmen zu einer wesentlichen Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung führen. Beispiele gibt es im Umweltbereich, wo der Normgeber (Bund oder Land) oft eine sehr strenge und detaillierte Norm vorschreibt, diese aber dann im Vollzug nicht eingehalten wird. Ein Vollzugsdefizit von strengen Normen auch nur bei einem kleinen Teil der Betriebe ist für die konkurrierenden Unternehmer eine unangenehme Situation, weil sie aus Konkurrenzgründen zur Nichteinhaltung der Normen gedrängt werden. Eine Delegation der Messung der Normeinhaltung an eine unabhängige, überregionale, private Firma hätte mehrere

Vorteile. Erstens eine größere Unabhängigkeit des Vollzugs von der regionalen Politik, zweitens die Möglichkeit Expertenwissen und Geräte auf dem neuesten technischen Stand einzusetzen und an mehreren Stellen (optimal im In- und Ausland) zu nutzen. Dies gilt für Wasserrechtsbehörden ebenso wie für die Leistungskontrolle z.B. von Universitätsinstituten. Ziel dieser Art der Privatisierung ist nicht das Zurückdrängen von Öffentlichen Interessen in Umweltpolitik oder Wissenschaftspolitik sondern ihre effizientere Durchsetzung. Die Internationalität reduziert die lokalen Abhängigkeiten und Rücksichtnahmen. Sie sollte aber in beiden Richtungen stattfinden: Ausländische Firmen kontrollieren den Vollzug in Österreich, österreichische Firmen kontrollieren den Vollzug z.B. bayrischer Umweltgesetze.

6.4.4 Mehr Wettbewerb

Fast die Hälfte der österreichischen Wirtschaft gehört zum geschützten Sektor. Der Schutz findet in aller Regel durch staatliche Hilfe in Form von Gesetzen, Verordnungen, Vergabepraktiken, Kontingenten und Gebietsschutz statt. In den wenigsten Fällen ist er durch die Enge des Marktes (optimale Betriebsgröße bietet Platz nur für einen effizienten Betrieb) oder durch technische Notwendigkeit (stark sinkende Stückkosten) bedingt. Selbst dort, wo die beiden letztgenannten Faktoren auftreten, hat die wirtschaftliche Notwendigkeit von Monopolbetrieben durch die Öffnung der Grenzen und den heute auch für kleinere Einheiten effizienten Einsatz der Mikroelektronik abgenommen.

Viele Schutzinteressen führen anfänglich zu einer besseren Versorgung und stehen daher tatsächlich im Öffentlichen Interesse. Langfristig erlahmt die Innovationsdynamik und die Vorteile für die Gemeinschaft wandeln sich in Nachteile um. Beispiele dafür sind etwa die folgenden Bereiche:

- o Die Absatzgarantien für die Landwirtschaft und die - diese absichernde - wettbewerbsfeindliche Gestaltung der ersten Verarbeitungsstufe haben dazu geführt, daß heute die Agrarpreise und oft auch die Nahrungsmittelpreise höher sind als im Ausland. Die Vielfalt und Qualität der Nahrungsmittel sind aber nicht größer, sodaß ein Importüberschuß bzw. ein Abwandern der Nachfrage über die Grenze erfolgte.
- o Die langjährige Preisregelung bei Heizöl war mit sozialen Gründen motiviert. Heute ist Heizöl leicht im Ausland billiger als in Österreich.
- o Die Mehrfachregulierung des Elektrizitätssektors (Öffentliches Eigentum plus Preisregulierung plus Gebietsmonopole plus Importrecht des Verbundes) hat dazu geführt, daß der Kraftwerkspark in Österreich eine geringe Durchschnittsauslastung und hohe

Reservekapazitäten benötigt (und Umweltaspekte oft erst nachträglich und mit hohen Kosten zum Zug kommen).

- o Veraltete Wettbewerbshemmnisse im Gewerbebereich (örtlicher Bedarf, enge Konzessionen, Preistreibervorschriften) haben dazu geführt, daß primär die großen Ketten den örtlichen Bedarf mit zentralistischem Einkauf versorgen und für lokale Verarbeitungsprodukte keine Absatzorganisationen bestehen.

- o Werbeverbote und die Unmöglichkeit mit berufsfremden und ausländischen Partnern Gesellschaften zu bilden, halfen ausländischen Beratungsfirmen den Österreichischen Markt zu dominieren.

- o Sogenannte "Ordnungspolitische Vereinbarungen" und Vereinbarungen über Soll- und Habenzinsen haben dazu geführt, daß aus einem Niedrigzinsland eine intransparente Zinslandschaft mit einem positiven Zinsdifferential zum Ausland entstanden ist.

- o Die Versicherungsaufsicht der Öffentlichen Hand hat nicht verhindern können, daß Versicherungen in Österreich im Schnitt teurer sind als im Ausland.

- o In einem der meistregulierten Sektoren, dem Gesundheitsbereich, gibt es ein Nebeneinander von ungenügender Versorgung und arbeitssuchenden Anbietern (Jungärzten). Spezialisierungen können nicht erworben bzw. vermarktet werden, Fachrichtungen können nicht in Gemeinschaftspraxen koordiniert werden. Grenzen zwischen Ärzten und Psychotherapeuten oder zwischen Arzt und Assistenz werden krampfhaft gehütet und verteuern und verschlechtern die Versorgung.

In all diesen Fällen gibt es nicht nur Nachteile der Wettbewerbsschranken und nicht immer waren es nur die Öffentlichen Eingriffe, die zu dem skizzierten negativen Ergebnis geführt haben. Aber eine offene Diskussion, welche Regulierung im Öffentlichen Interesse liegt und welche nur eine schlechtere Qualität zu einem höheren Preis bringt, findet nicht statt. Die voraussichtliche Teilnahme Österreichs am EG-Markt hat in vielen Bereichen schon zu Reformen geführt, es ist aber nicht immer sinnvoll die Reform spät und im gerade erzwungenen Ausmaß durchzuführen. Es können auch Konkurrenzvorteile gegenüber dem Ausland dadurch entstehen, daß die Reform früher und radikaler stattfindet.

6.4.5 Neudefinition der Aufgabe des Öffentlichen Sektors

Zusammenfassend sollte das Land Oberösterreich die Rolle des Öffentlichen Sektors als **Dienstleistungsunternehmen für die Bevölkerung und die Wirtschaft u.a. zur Erzielung höherer Faktoreinkommen** definieren.

Es sollte untersucht werden, ob die bestehende Struktur der Landesabteilungen dieser Zielsetzung entspricht und wo **Veränderungen in Struktur und Aufgaben** der Abteilungen bzw. Gewichtsverlagerungen notwendig sind.

Drittens sollte eine **Anreizstruktur** geschaffen werden, die die einer Abteilung und ihren Mitarbeitern verfügbaren finanziellen Mittel (Entlohnung) von der Zielerreichung der Abteilung abhängig macht. Dazu bedarf es interner Meßgrößen für die Zielerreichung und ihre Effizienz (Zeitaufwand, Erledigungsgeschwindigkeit, Rationalisierung, Computernutzung, Sprachenkenntnisse) und einer externen Kontrolle (durch Umfragen über Reichweite und Zufriedenheit der Leistungen, durch Vergleiche zwischen den Abteilungen, durch externe Beratungsfirmen).

Der Projektversuch "Marketing in der Verwaltung" (Kulhavy-Obed) im Bereich der oberösterreichischen Landesregierung kann als Anfang einer inneren Reform des Öffentlichen Sektors gesehen werden.

Beim Aufbau neuer Beratungs- und Serviceinstitutionen für die Internationalisierung soll vorweg eine Anreizstruktur eingebaut werden, die die effiziente Mittelverwendung garantiert. Klar quantifizierbare Ziele, erfolgsorientierte Bezahlung und zumindest teilweise privatwirtschaftliche Organisation sind dafür Voraussetzung.

6.5. Einbau in bestehende Institutionen und Verhaltensweisen

6.5.1 Internationalisierung des Öffentlichen Sektors

Die Tätigkeit des Öffentlichen Sektors ist oft nach innen gerichtet (Ausnahmen: Außenministerium, mit Abstand Wirtschaftsministerium, Öffentliche Wirtschaft und Verkehr). Die Inlandsorientierung steigt noch auf Landes- und Gemeindeebene.

Versteht man den Öffentlichen Sektor als Serviceeinrichtung bei der Internationalisierung der Wirtschaft, so müssen sich Ziele und Struktur des Öffentlichen Sektors ändern (siehe oben).

Auch die Qualifikationsanforderungen für Öffentlich Bedienstete ändern sich. Neben dem österreichischen Recht muß das ausländische bekannt sein (unter anderem um aus bloßer Unkenntnis entstehende Zweigleisigkeiten zu vermeiden). Ähnliches gilt für fachliche

Voraussetzungen im technischen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Bereich. Sprachenkenntnisse, Auslandsaufenthalte, Kenntnisse ausländischer Einrichtungen sollten eine Voraussetzung für die Aufnahme in den Öffentlichen Dienst sein oder in einem "Lehrhalbjahr" am Anfang der Tätigkeit erworben werden.

Neben der Beachtung internationaler Kenntnisse beim Berufseintritt sollten vermehrt Berufsunterbrechungen zwecks Auslandsstudien vorgesehen werden. Sprachschulungen, Fremdsprachenliteratur und Erfahrungsaustausch in mehreren Sprachen sollten in jeder Abteilung eine Selbstverständlichkeit sein.

Man könnte für und vor größeren Karrieresprüngen zwingend eine halbjährige Auslandstätigkeit vorsehen.

Austauschprogramme für Beamte mit ausländischen Landes- und Bundesregierungen könnten entwickelt werden (Baden Württemberg - Oberösterreich). Die Nutzung der Austauschprogramme könnte in Karriere und Entlohnung ihren Niederschlag finden. Fachlich begründete Auslandsreisen sollten bürokratisch vereinfacht sein, eine nachträgliche Kontrolle durch eine unabhängige Institution ist wesentlich wirkungsvoller als Auslandsreisen vorweg durch einen langen Aktenfluß zu behindern.

Die **Bestellung von Spitzenbeamten auf Zeit** sollte überprüft werden, eventuell könnten dann auch leitende Positionen auf Zeit mit Ausländern besetzt werden (Gegenseitigkeitsabkommen).

Vergleiche der Ziele, der Methoden und der Effizienz mit ähnlichen **Stabstellen und Abteilungen im Ausland** sollten selbstverständlich sein.

6.5.2 Internationalisierung der Schulen

Hier gibt es einerseits die Internationalisierung der Lehrinhalte und andererseits die Internationalisierung durch Austauschprogramme.

Das verstärkte Sprachentraining von der Volksschule, über die Lehrausbildung, die mittleren Schulen und Hochschulen ist eine Selbstverständlichkeit (Ziel: ab den mittleren Schulen zwei Sprachen fließend in Wort und Schrift). Modellversuche für Hauptschulen mit fremdsprachlichem Schwerpunkt (Wien, 1989) und zweisprachigem Unterricht (AHS, BHS ab der 12. bzw. 13. Schulstufe, Salzburg, 1990) sollten auf Oberösterreich übertragen werden.

Neben der Aufnahme des Sprachzieles in den Lehrplan hat das zur Voraussetzung, daß die Lehrer selbst völlige Sicherheit in der Sprache besitzen. Dafür sind einerseits wieder Auslandsaufenthalte notwendig, andererseits vermehrte technische Hilfsmittel (z.B. mobile Sprachlabors, die den Schulen rotationsweise zur Verfügung stehen).

Verstärkte Austauschprogramme zwischen Ländern mit großzügiger gegenseitiger Anerkennung der Lehrinhalte wären zu forcieren. Ein großes Hemmnis für Auslandsaufenthalte von Schülern (alleine und in Zusammenhang mit Berufsreisen ihrer Eltern) sind die Nachprüfungen nach einem Auslandsaufenthalt. Großzügige Anerkennung von Auslandssemestern und gegebenenfalls Beschränkung der Nachprüfung auf die Hauptgegenstände würde die Bereitschaft zu Auslandsreisen erhöhen. Eine visionäre pädagogische Zielsetzung könnte es sein, ab der Mittelschule in jeder Klasse einen Austauschschüler aus dem Ausland und einen Inländer im Ausland zu haben.

Die Internationalisierung der Lehrbehelfe und der Schulbibliotheken sollte forciert werden. Lernprogramme für Sprachen auf dem Heim-PC der Schüler sollten ebenso selbstverständlich und billig sein, wie die Spiel- und Aktionsprogramme, die im Bereich der größeren Städte fast flächendeckend verbreitet sind. Videokassetten in fremden Sprachen sollten Bestandteil des Unterrichtes und der Schulbibliotheken sein (und auch den Lehrern zur Perfektionierung der Sprachenkenntnisse dienen).

Insbesondere Lehrmaterial über erfolgreiche österreichische Unternehmen im Ausland würde die Chancen und Möglichkeiten von Auslandsengagement in das Schulsystem hineinbringen. Die Verknüpfung mit Angeboten von Ferialjobs wäre anzustreben.

Generell sollte der Erdkunde/Geographieunterricht stärker über betriebliche, unternehmerische, volkswirtschaftliche Fakten berichten, wobei die Umsetzung den stärkeren Einbau von Gastvortragenden (Managern, Betriebsberatern, Ökonomen, Spitzenbeamten) verlangt.

Es sollte überlegt werden, ob Fremdsprachenlehrer nicht alle fünf Jahre einen Aufenthalt im Sprachgebiet ihres Gegenstandes nachweisen müssen oder ob man diesen nicht im Bezahlungsschema berücksichtigen könnte. Im Austauschweg sind Programme dieser Art relativ billig und auch organisatorisch durchführbar.

Die Neudefinition der Aufgaben der Schulbehörden enthält die Hilfestellung bei der Internationalisierung der Ausbildung. Es ist Aufgabe der Schulbehörden, Möglichkeiten für Auslandsaufenthalte von Lehrern und Schülern zu entwickeln und zu vermarkten (attraktiv zu machen). Ihre Aufgabe ist es, fremdsprachige Lernhilfen zu entwickeln und ihren Einsatz zu fördern. Die Zahl der genutzten Austauschprogramme, der angeforderten Videokassetten wird

dann wieder zum Leistungsnachweis für die verantwortliche Stabstelle. Stichprobenweise Befragungen über die Verwendung und die Zufriedenheit mit den Programmen vervollständigen das Bild und dienen zur Verbesserung des Angebote.

Die Lehrinhalte der mittleren Reifestufe sollen stärker auf die zukünftig und international erforderlichen Qualifikationen abgestellt werden. Neben der schon erwähnten Verbesserung der Sprachkenntnisse fallen darunter:

- o Fähigkeit zu fachüberschreitender Kommunikation,
- o Teilnahme an Gruppenarbeit,
- o kreative Lösung konkreter Probleme,
- o Fähigkeit Informationen zu sammeln und zu sichten,
- o Wissen über und Akzeptanz von kulturellen Unterschieden.

Der Übergang zwischen den Bildungswegen muß erleichtert werden, die Bildungswege sollen so gestaltet werden, daß sie auch im Ausland anerkannt werden:

- o Die Verknüpfung von technischer und kaufmännischer Ausbildung sollte forciert werden. Die bestehenden Kollegs sind ein viel zu wenig bekannter und selten genutzter Weg. Wahrscheinlich ist der zeitliche Aufwand, ein Kolleg nach der Matura zu besuchen, auch zu groß. Man müßte schon ab der sechsten Schulstufe eine Einstiegsmöglichkeit (Nachmittags- oder Abendunterricht) vorsehen, die zumindest ein Kollegjahr erspart.

- o Für die Lehre nach der Matura gilt Ähnliches. Das Berufspraktikantenmodell ist ein Schritt in die richtige Richtung, vielleicht könnte man auch hier durch eine Parallelität den Zeitaufwand reduzieren.

- o Spiegelverkehrt sollte es ein "Upgrading" der Lehrlingsausbildung geben, in der eine Fachmatura erreicht werden kann.

6.53 Reform der Investitionsförderung

Der Einbau des Internationalisierungsgedankens in die bestehende Investitionsförderung sollte primär in der Ausweitung des Investitionsbegriffes vorgenommen werden. Neben materiellen Investitionen sollen auch solche für

- o Erschließung von Exportmärkten,
- o Beratungsleistungen und Projektstudien für die Internationalisierung der Produktion,
- o Kooperationsprojekte von Firmen zwecks gemeinsamen Exportes

m
n

n
et
te
ig
on
at
n

e"

o
l.
l.
is
t,
d
e
e
n
e
e