

V o r t r ä g e

KARL AIGINGER

Schwerpunkte einer nationalen
Industriepolitik in einem
integrierten Europa

60

KARL AIGINGER

Schwerpunkte einer nationalen
Industriepolitik in einem
integrierten Europa

Vortrag anlässlich der Enquete

"Nationale Industriepolitik – wichtig für Österreichs
Zukunft", veranstaltet vom Österreichischen
Gewerkschaftsbund und der Bundeskammer für Arbeiter
und Angestellte am 26. November 1992 in Wien

WIFO-Vorträge, 1993, (60)

KARL AIGINGER

Schwerpunkte einer nationalen Industriepolitik in einem integrierten Europa

1. Die Veränderung der Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ändern sich für Österreich mit einer historisch beachtlichen Geschwindigkeit.

Die Bildung des EWR – wahrscheinlich ab 1. Juli 1993 – verändert einen Großteil der österreichischen Wirtschaftsgesetze.

- Österreichische Firmen können und sollen im Ausland bei öffentlichen Ausschreibungen aktiv werden. Bevorzugungen der dort heimischen Unternehmen müssen abgebaut werden, ihrerseits können ausländische Firmen sich natürlich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand in Österreich beteiligen.
- Österreicher können im Ausland Berufe ergreifen und Unternehmen gründen. Andererseits kann EWR-Ausländern nur mangels Qualifikation (bei Taxifahrern etwa Ortskenntnis), nicht aber wegen ihrer Herkunft eine Tätigkeit in Österreich verwehrt werden.
- Förderungen, die bisher erlaubt waren, sind verboten oder müssen ökonomisch sorgfältiger begründet werden. Besonders kritisch betrachtet werden Investitionszuschüsse an Unternehmen, die einem österreichischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz verschaffen. Aber auch Zuschüsse an öffentliche Unternehmen und selbst Auftragsvergaben an diese und der Verzicht auf eine angemessene Dividende unterliegen der sorgsamsten Kontrolle. Jahresbilanzen aller Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung müssen vorgelegt werden. Es wird überprüft, ob sich der Eigentümer wie ein privater Investor verhalten hat (private investor principle). Die Kontrolle erfolgt nicht durch den Rechnungshof oder einen Parlamentsausschuß, sondern es kann jedes einzelne konkurrierende Unternehmen im Inland und im Ausland die Klage einbringen. Über Berechtigung einer Förderung entscheidet keine interministerielle Kommission, sondern eine internationale quasi-richterliche Instanz. Im Fall einer negativen Entscheidung ist die Rückzahlung inklusive Verzinsung fällig.

Das waren drei Beispiele aus dem EWR-Vertrag. Der EWR-Vertrag erfordert die Übernahme eines großen Teils des EG-Rechtes. Seine Weiterentwicklung können wir erst mitbeeinflussen, wenn wir die EG-Mitgliedschaft haben.

EG und EWR verstärken die Konkurrenz im anspruchsvollsten Marktsegment.

Die Öffnung der Ostgrenzen verstärkt den Anpassungsbedarf besonders in der östlichen Landeshälfte und besonders im Bereich der mittleren und billigeren Marktsegmente.

- Ein **neuer Konkurrent** wächst heran: zuerst bei einfachen Produkten, dann aber auch bei leicht kopierbaren technischen Produkten. Die Konkurrenz zahlt heute nur ein Fünftel der Löhne und hat vorübergehend niedrigere Transport-, Umwelt- und Energiekosten. Auch nach Jahren des Aufholprozesses wird es einen Lohnvorsprung im Osten geben. Im Gegensatz dazu hat Österreich einen Produktivitätsvorsprung. **Österreich muß dafür sorgen, daß sein Produktivitätsvorsprung größer bleibt als der Lohnvorteil des Ostens.**
- Andererseits entsteht für Österreich die Möglichkeit, lohnkostenintensive Teile der Produktion in den Osten zu verlagern. Österreichische Unternehmen können dann – durch die günstige Produktion von Teilen der Produktpalette in nächster Nähe – selbst ein **kostengünstiges Gesamtprodukt** (Komplettangebot) im Westen verkaufen.
- Drittens entsteht im Osten ein **Markt für österreichische Industrieprodukte**. Jahrelang litten insbesondere die östlichen Bundesländer an der toten Grenze, nun ist Handel nach Osten und Westen möglich.

Der Gesamteffekt aus diesen drei Komponenten ist nicht leicht abzuschätzen und wirtschaftspolitisch gestaltbar. Bis heute überwiegen die Vorteile. Die Handelsbilanz Österreichs hat sich von einem Defizit in ein Aktivum verwandelt. Die Industrieproduktion ist besonders im Burgenland gewachsen und die Beschäftigung ist in den niederösterreichischen Grenzbezirken seit der Ostöffnung weniger zurückgegangen als im Bundesdurchschnitt. Die österreichischen Firmen sind bei den Joint Ventures im Osten führend und bezeichnen durchwegs die Chancen größer als die Risiken.

Die positive Zwischenbilanz widerspricht manch leidvoller Erfahrung in konkreten Betrieben, an konkreten Arbeitsplätzen, für konkrete Branchen. Aber sowohl historische Erfahrungen wie auch die abstrakte Theorie der Integration zeigen, daß in aller Regel **mittelfristig die Vorteile der Integration die Nachteile einer geschlossenen Grenze weit überwiegen**. Fehlende Freihandelsverträge, diskriminierende Übergangsregeln, kurzfristiges Dumping, Ersatz inländischer Arbeitskräfte durch billigere ausländische können Pessimismus und kurzfristige reale Einbrüche auslösen. Aber auf Dauer müssen und werden die Vorteile der Ostöffnung größer sein als die Nachteile.

Die internationale Arbeitsteilung hat zu einer weltweiten Neubewertung von Arbeitsteilung und Industriestandorten geführt.

Große Konzerne sind im Umstrukturieren und auf Schlankeitskur, das System von Assembling und Zulieferung wird überdacht, die Struktur und Organisation der betrieblichen Forschung, Managementstile, die Führung von Regionalzentren und Divisionen. Der Wettkampf der Triade USA, Japan und Europa um die wirtschaftliche Vormacht intensiviert sich. Lester Thurow von der Sloan School of Management am M. I. T. in Boston hat in seinem neuesten Buch (Head to head competition, M. I. T., 1992) die These vertreten, daß Europa unter zwei Bedingungen der Sieger dieses Wettkampfes sein könnte: Bei wirkungsvoller Unterstützung der Infrastruktur im Osten und der Nutzung seiner qualifizierten Arbeitskräfte.

Die Umwelt-, Energie- und Transportpolitik nimmt einen neuen und höheren Stellenwert in Industrieländern ein und wird ein neues marktwirtschaftlicheres Instrumentarium erfordern.

Weltweit steigt die Besorgnis, ob das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaftsleistung durchzuhalten sei ("sustainable growth"), wenn auch mit spezifischen Problemen, Ausgangslagen und Zielsetzungen. Auf nationaler Ebene steigt die Zahl der Beschränkungen für den Produktionsprozeß, andererseits wird versucht, im Bereich der Energie, des Transportes und der Telekommunikation die Zahl der Regulierungen zu reduzieren. Auf nationaler und internationaler Ebene wird zunehmend versucht, die Umweltziele mit dem geringsten Aufwand zu erreichen, d. h. ökonomische Instrumente setzen sich langsam gegen Auflagen und Verbote durch. So langsam dieser Prozeß ist und so ungewiß das zukünftige Steuerungssystem und die Erreichung konkreter Ziele der Umweltpolitik sind, so ist doch sicher, daß die Bedeutung der Umweltbeschränkung für Unternehmen und Wirtschaftspolitik steigt und vorausplanendes Handeln billiger ist als Reparaturmaßnahmen.

Die kurzfristigen Wirtschaftsaussichten haben sich gerade verschlechtert. Für die westlichen Bundesländer Deutschlands wird eine Stagnation erwartet, das Wachstum in Ostdeutschland wird von einem niedrigen Niveau ausgehen.

Die Weltkonjunktur verläuft nicht so positiv wie erwartet. In Japan scheint die erfolgreiche Wirtschaftsmacht einer Systemkrise entgegenzusteuern. Die neue Regierung in den USA muß erst versuchen, ihre Wahlversprechen umzusetzen. In Österreich steigen die Konkurse und Problemfälle, manchmal räumlich geballt. Die Industriebeschäftigung liegt heute in Österreich um 17.000 Beschäftigte niedriger als vor einem Jahr. Meist fallen aktuelle Schwierigkeiten mit schon lange existierenden Problemen zusammen.

Nicht passive Strategien sind in dieser kritischen Situation gefragt, sondern eine aktive Industriepolitik zur Stärkung der Konkurrenzposition der österreichischen Industrie.

2. Status der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit

Wir wollen uns nun die Frage stellen, ob Österreichs Wirtschaft und insbesondere die Industrie konkurrenzfähig sind. Als *Wettbewerbsfähigkeit* wird demnach die Fähigkeit einer Volkswirtschaft verstanden, ihre Güter und Dienstleistungen zu den angestrebten Faktoreinkommen (Löhne, Gehälter) und unter den politisch gegebenen Randbedingungen (Sozialnetz, Schulsystem, Umweltschonung) abzusetzen.

Dabei muß man eine *kurzfristige* Komponente unterscheiden, das ist etwa die heutige Situation im Spiegel der Außenhandelsstatistik und eine *langfristige* dynamische Komponente, das ist die Fähigkeit diese Absatzmöglichkeiten in Zukunft (bei sich ändernden Faktorlöhnen und Rahmenbedingungen) zu behalten¹⁾.

Die Außenhandelsströme sind ein wichtiges Spiegelbild der aktuellen Wettbewerbsfähigkeit. Die österreichische **Leistungsbilanz** ist weitgehend ausgeglichen. Die Währungsreserven stiegen in den achtziger Jahren von 111 Mrd. S (1980) auf 138 Mrd. S (1990), damit nur etwas langsamer als das BIP. Da gleichzeitig der Außenwert des Schilling steigt, sind die Entwicklung der Leistungsbilanz und der Anstieg der Währungsreserven ein beachtlicher Erfolg. Auch 1992 und voraussichtlich 1993 wird die österreichische Leistungsbilanz aktiv sein.

Innerhalb der Leistungsbilanz ist die Handelsbilanz mit 99 Mrd. S (1992) passiv, mit rund 5% des BIP ist das weniger als in den siebziger Jahren. Die Dienstleistungsbilanz ist primär durch den Fremdenverkehr aktiv, bei industrienahen Dienstleistungen besteht ein Nachholbedarf. Gerade eine Verbindung von Industrieproduktion und Dienstleistungen würde auch die erzielbaren Erträge steigern und das Handelsbilanzdefizit verringern.

Der Außenhandel Österreichs konzentriert sich auf die westlichen Industrieländer. Dorthin wurden 1991 81% exportiert und 84% importiert. Diese Konzentration hat exportseitig noch deutlich zugenommen, 1970 waren es erst 76% gewesen. Besonders die Exporte nach Westeuropa steigen, der Anteil der Überseemärkte geht – obwohl schon niedrig – zwischen 1985 und 1990 weiter zurück. Dagegen steigen die Importe aus den Übersee-Industriestaaten, das Handelsbilanzdefizit, das gegenüber den europäischen Ländern relativ zur Wirtschaftsleistung schrumpft, ist gegenüber den Übersee-

¹⁾ Der Beirat für Wirtschaft und Sozialfragen hat sich in der Studie "Industriepolitik III" (Wien, 1991, S. 8) in der Definition des Zieles der Industriepolitik diesem Wettbewerbsbegriff weitgehend angeschlossen: "Die Erreichung einer dynamischen Wettbewerbsfähigkeit bedeutet die Erzielung langfristig anhaltender hoher und steigender realer Einkommen und eines hohen und steigenden sozialen und ökologischen Standards."

Industrieländern auf 21 Mrd. S gestiegen. Der Anteil der Entwicklungsländer sinkt in beiden Richtungen, das Defizit liegt bei 10 Mrd. S. Der Anteil der Oststaaten sinkt importseitig wesentlich stärker als exportseitig, hier wird heute ein Überschuß von 40 Mrd. S erzielt (1985 -5 Mrd. S). 1992 steigen die Exporte mit 4% schneller als die Importe.

Die Internationalisierung der Warenproduktion hat dazu geführt, daß heute 54,4% der in Österreich produzierten industriell-gewerblichen Waren exportiert werden (1980 39,8%). Andererseits werden 59,3% der in Österreich verwendeten Industriewaren importiert, 1980 waren es 48,3%.

Alle Industriesektoren haben ein Handelsbilanzdefizit. Der Saldo ist jedoch für technische Verarbeitungsgüter und Chemie sehr viel größer (14,5% bzw. 17,7% des Produktionswertes) als für traditionelle Konsumgüter und Basisgüter. Wenn man den Basissektor ohne Erdölindustrie definiert, erzielt er einen Außenhandelsüberschuß, allerdings zu unbefriedigenden Erträgen.

Qualifikation, Design, Know-how sowie Unternehmensorganisation schlagen sich in der Fähigkeit nieder, höhere Preise erzielen zu können. Der Unit-value der Importe liegt 1991 mit 45,6 S je kg um 39% höher als jener der Exporte mit 32,7 S je kg. Der Rückstand ist mittelfristig ziemlich stabil, zwischen 1987 und 1991 ist ein geringer Aufholprozeß zu sehen.

Der Export-Unit-value ist besonders im Verhältnis zur Schweiz niedrig, die für exportierte Güter den zwei- bis dreifachen Schillingerlös je Gewichtseinheit erzielt. Gegenüber anderen kleinen Industrieländern fällt vor allem die Höhe des Import-Unit-values auf.

Die kostenmäßige oder preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft zeigt, ob die Kosten niedrig genug sind, um in Österreich produzieren zu können. Relativ gesicherte Daten liegen für die Entwicklung der Arbeitskosten vor.

Die Arbeitskosten sind die wichtigste Kostenkomponente; sie macht rund drei Viertel der Wertschöpfung aus. Im Verhältnis zur BRD sind die Arbeitskosten 1991 um 9% niedriger als 1980. Im Verhältnis zu unseren Handelspartnern liegt sie um 8% niedriger. Der Anstieg lag in Österreich bei 10%; niedrigere Werte erreichten die USA, Großbritannien, die Niederlande und Belgien, höhere Werte z. B. Japan und die Schweiz.

Die Produktion je Stunde ist in Österreich zwischen 1980 und 1991 um 71% gestiegen. Der Anstieg war in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit 5,5% sogar höher als in der ersten Hälfte (4,0%). In der BRD ist die Produktivität seit 1980 um nur 39% gestiegen, in Italien um 37%, in Frankreich um 41%. Im Schnitt der EG-Länder war der Anstieg 30%. Der Anstieg der Produktivität um 5,5% in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre war der dritthöchste (nach Irland und Dänemark) der Industriestaaten und auch z. B. höher als in Japan (+5,0%).

Der Anteil der Wertschöpfung, der für Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen aufgewendet werden muß, liegt höher als in der BRD und schmälert die Nettogewinne. Die höheren Abschreibungen reflektieren die höhere Kapitalintensität Österreichs; die höheren Zinsen sind auf das lange Zeit höhere Zinsniveau, die geringe Eigenkapitalausstattung und die noch nicht eingespielte Aktienmarktfinanzierung zurückzuführen.

Im Gegensatz zur *Entwicklung der Löhne* und der Produktivität ist das *Niveau der Produktivität* schwer international zu vergleichen. Vergleiche der absoluten Arbeitsproduktivität in Österreich und der BRD zeigen einen deutlichen Aufholprozeß, der nach verschiedenen Berechnungsmethoden heute einen geringen verbleibenden Rückstand der österreichischen Industrie oder auch schon einen (minimalen) Vorsprung zeigt (Spanne etwa von -5% bis +3%). Unbestritten ist, daß die Kapitalproduktivität in Österreich noch immer deutlich niedriger ist als in der BRD (teils Effekt der Branchenstruktur, teils der geringen Preisdurchsetzungsfähigkeit). Die gesamte Faktorproduktivität liegt daher noch niedriger; die Differenz ist jedoch deutlich geringer als vor 10 Jahren und auch geringer als für die anderen Wirtschaftssektoren.

Die aktive Internationalisierung über Direktinvestitionen ist trotz der erfreulichen Entwicklung seit 1986 im internationalen Vergleich noch gering. Ursachen dafür sind der hohe Auslandskapitalanteil (der das Potential für aktive Internationalisierung schmälert), die starren Eigentumsstrukturen und die ungenügende Eigenkapitalbasis. Es besteht auch oft ein geringes Interesse an "österreichischen Lösungen" (Papier, Schi usw.), und das Fehlen eines Bewußtseins für strategische Industriepolitik im Sinne des Managements von Verfügungsrechten.

Die aktiven Direktinvestitionsströme, die jahrzehntelang niedriger gelegen waren als das Hereinströmen von Auslandskapital, liegen 1990 um 11 Mrd. S und 1991 um 12 Mrd. S höher als die passiven Ströme.

Zusammenfassend gibt es noch immer Schwachbereiche der österreichischen Industrie. Die neue Konkurrenz im Osten deckt diese Schwachbereiche mit konsequenter Härte auf. Aber insgesamt ist *Österreich ein Standort für hochwertige Industrieproduktion* geworden.

Schon jetzt, und besonders wenn es gelingt, die Defizite in der Kapitalproduktivität und im geschützten Sektor abzubauen, kann die österreichische Industrie ein kompetenter Partner im Segment der führenden europäischen Industrieländer werden. Die Industriepolitik kann und muß dabei helfen.

3. Die Rolle der Industriepolitik

Wenn man von Industriepolitik spricht, so muß man sie definieren. Industriepolitik kann sektorale Planung sein, kann Begünstigung großer Konzerne sein, Umschreibung von Subventionen für die

Verstaatlichte Industrie und Sicherung von Beschäftigten in nicht überlebensfähigen Betrieben. Eine Industriepolitik kann herbeigerufen werden, wenn die Steuern als zu hoch oder wenn Umwelt- und Verkehrsbeschränkungen als beengend empfunden werden.

Ziel einer konzeptiven, zukunftsorientierten Industriepolitik ist die "Förderung des strukturellen Wandels der Industrie in Richtung *höherwertige Produkte, Internationalität der Produktion und Nutzung qualifizierter Arbeit*".

Das mag nicht allzu griffig klingen, schließt aber gleich drei passive Strategien aus:

Die Konkurrenzfähigkeit der Industrie darf nicht zu Lasten sozialer Absicherung gehen. Denn Höherqualifikation und Bereitschaft zu geistiger und beruflicher Mobilität kann nicht mit geringerer Sicherheit erreicht werden, sondern mit Zuversicht und Blick in eine kalkulierbare Zukunft.

Konkurrenzfähigkeit muß nicht zu Lasten der Umwelt gehen, da höherwertige Produkte in der Regel mit geringer Umweltbelastung verbunden sind.

Strukturwandel schließt auch neue Mauern für Importe aus, diese sind auch mit der Forderung nach Internationalität nicht vereinbar.

Das waren die negativen Beispiele dafür, wie eine konzeptive, zukunftsgerichtete Industriepolitik nicht aussehen soll.

Die positiven Schwerpunkte einer nationalen Industriepolitik lassen sich wie folgt skizzieren:

Höherqualifikation von Arbeitnehmern (einschließlich Beamte und Manager)

- Im Bereich der Berufsausbildung: Schließung der Lücke zwischen Berufsausbildung (Lehre plus Berufsschulen) und HTL. Eine Reform der Berufsschulen ist gegenwärtig im Gange, soll und muß aber intensiviert werden.
- Anreize für Unternehmen zur Ausbildung von Facharbeitern: quantitativ mehr Facharbeiter ausbilden und deren Wissen immer an den neuesten Stand der Technik anpassen. Die Ausbildung in den Betrieben ist zu verbessern, ebenso jene in den Berufsschulen.
- Qualitätskontrolle bei Berufsschulen und deren Internationalisierung, Verringerung der Kluft zwischen Berufsausbildung und schulischer Ausbildung.
- Errichtung von Fachhochschulen mit privater Beteiligung, mit externer Kontrolle, begleitender Evaluation durch ausländische Experten.

- Forcierte Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Hochschulen.
- Verstärkte Leistungskontrolle im gesamten Schulsystem von der Volksschule bis zur Hochschule unter Einbindung von Qualitätskontrolle, internationale Evaluation, Kontrolle des technischen Standards. Rangordnungen der Schulen nach Erfolgsbewertung.
- Berufsunterbrechungen zur Fortbildung u. a. im Ausland mit finanzieller Drittelung der Kosten (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Staat).
- Verstärkte Bemühungen zur Integration und Qualifizierung von Ausländern. Sprachkurse, Überleitung von Ostqualifikation auf westlichen Standard, Mitverantwortung für Wohn- und Schulsituation.

Die Bedeutung der Ausbildung als entscheidender Wettbewerbsfaktor findet z. B. auch in den Plänen des neuen amerikanischen Präsidenten Bill Clinton ihren Niederschlag, der die Unternehmen veranlassen will, 1,5% des Personalaufwandes für Ausbildungsinvestitionen zu verwenden. Das Ausbildungsdefizit ist in Österreich vielleicht nicht so dramatisch, aber eine Zielgröße von 3% für Forschung und Ausbildung zusammen könnte in Österreich angestrebt werden.

Neuausrichtung der Investitionsförderung

In Österreich wurde das Förderungswesen bisher praktisch ohne Legitimationszwang von außen gestaltet. Mit der Realisierung des EWR werden die relevanten Beihilferegulungen der EG übernommen. Zu berücksichtigen ist bei der Gestaltung eines EG-konformen Förderungssystems die Haltung der Kommission in bezug auf

- eine ökonomisch tragfähige Begründung von Förderungsmaßnahmen (externe Effekte, besondere Risiken, Standortnachteile usw.) und
- eine in ihrer Form, Intensität und Dauer nach Problemursachen und ökonomischen Rahmenbedingungen differenzierte Gestaltung der Wirtschaftsförderung. Betriebsansiedlungen nicht aufgrund billiger Arbeitskräfte, sondern wegen der Qualifikation der österreichischen Arbeitnehmer und der Nähe von Forschungskapazitäten.

Ein unmittelbarer Zwang zur Angleichung bestehender Förderungsprogramme besteht durch das Inkrafttreten des EWR-Vertrags zwar nicht, sie werden jedoch der "fortlaufenden Prüfung" durch die zuständige Aufsichtsbehörde unterliegen.

Um ein in den Zielsetzungen sowohl EG-konformes als auch den nationalen Anforderungen angepaßtes modernes Förderungssystem zu schaffen, sind Umstrukturierungen in der Förderungslandschaft

vorzunehmen, wobei sich der Schwerpunkt der Förderungsaktivitäten weg von marktnahen Bereichen in Richtung "vorwettbewerbliche" Bereiche und von unspezifischen "allgemeinen" Investitionsförderungsmaßnahmen zu Förderungsmaßnahmen mit höherer Spezifität verschieben sollte. Dem vorzunehmenden Abbau der allgemeinen Investitionsförderung steht ein relativer Bedeutungsgewinn anderer Förderungsbereiche gegenüber (Forschung und Entwicklung, Klein- und Mittelbetriebe, Umwelt und Energie, Beschäftigung und Ausbildung, Regionalhilfen).

Als Ansatzpunkte für eine Umgestaltung des Förderungswesens sind zu nennen:

- Institutionelle Bereinigung der Förderungslandschaft mit ihren zahlreichen Aufgabenüberschneidungen und Reduktion der Förderungsmaßnahmen. Je Förderungsbereich (z. B. Forschungs- und Entwicklungsförderung, Regionalförderung, Klein- und Mittelbetriebsförderung, Umwelt) sollte den Unternehmen nur eine Anlaufstelle gegenüberstehen, die diesen gegenüber Servicefunktionen wahrnimmt.
- Erhöhung des Zwangs zur ökonomischen Begründung bzw. zur regelmäßigen externen Evaluierung (etwa durch Anwendung des Prinzips der "Sunset Legislation": Auslaufen von Förderungsprogrammen nach Fristen, Verlängerung nur nach gründlicher, externer Evaluierung).
- Klare Förderungsrichtlinien und besondere Kriterien, wann Förderung nicht gewährt werden soll (Negativkriterien) und wann das Ergebnis der Förderung aktiv nicht bewertet werden soll (Operationalisierung des Erfolgs).
- Stärkeres Anknüpfen an immateriellen Investitionen. Dies kann nach Beseitigung von definitiven Problemen auch durch einen "Investitionsfreibetrag" für immaterielle Investitionen geschehen.
- Konzentration auf Forschung, Regionalentwicklung, Klein- und Mittelbetriebe und Umwelt als Förderungsziele.
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung, EG, Gatt-Konformität.
- Verlagerung von der Investitionsförderung zur Innovationsförderung und von der Betriebs- zur Standortförderung.
- Überlegung der Ressortzuständigkeit, Beseitigung der Doppelgleisigkeiten (FFF, ITF).

Forcierung der Forschungsförderung

Die Berechtigung, diesen bekannten Punkt zu erwähnen, liegt darin, daß das seit dreißig Jahren proklamierte wirtschaftspolitische Ziel noch immer nicht erreicht ist.

- Förderung der schrittweisen Verbesserungen durch interne Organisationsabläufe und Motivationsstrukturen, flache Hierarchien, Profit Centers,
- Beteiligung an internationalen Forschungsprogrammen,
- Festlegung von Forschungsschwerpunkten,

Vermarktung Österreichs als Industrieland

- Betonung des Leistungsniveaus, des Industrieanteils und der Infrastruktur Österreichs als Industrieland,
- Vermarktung der Vorzüge Österreichs als Zentrum multinationaler Unternehmen und von Mitteleuropazentralen,
- Beobachtung der Entwicklung der Verfügungsrechte, Schaffung eines Diskussionsforums über strategische Bereiche der österreichischen Industrie z. B. in Zusammenhang mit Verkauf von ÖMV, Europe Packaging Holding, Austrian Industries Technologies.
- Die Attraktivität Österreichs als Industriestandort schließt auch steuerliche Maßnahmen ein. Ein Investitionsfreibetrag für immaterielle Investitionen, ein kurzfristig höherer Satz für materielle Investitionen, bessere Berücksichtigung des Risikos von Auslandsinvestitionen im Steuerrecht und Begünstigungen von Holdinggesellschaften sollen und werden überlegt (Lehner, G., Industrie 2000, Studie des WIFO im Auftrag der Vereinigung Österreichischer Industrieller, der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichischen Investitionskredit AG, Wien, 1992).
- Realisierung der Strategie "Feinkostladen Österreich".

Qualitätssicherung als Vorwärtsstrategie

- Die wirksamste Strategie gegen Billiglohnkonkurrenz ist die stete Erhöhung der Qualität der eigenen Produktion, auch am Westmarkt werden österreichische Unternehmen nur durch Erfüllen höchster Qualitätsstandards zum Zug kommen.

- Eine neue internationale Qualitätsnorm wird in den nächsten Jahren den Wettbewerb entscheidend beeinflussen. ISO 9000 bestätigt höchste Qualitätsstandards und erspart dem Käufer die kostspielige Qualitätskontrolle: Nur wenige Unternehmen haben die Norm erreicht, viele wären imstande sie jetzt schon oder mit leichten Verbesserungen zu erreichen.
- Vielleicht kann hier eine sinnvolle **Unterstützung**, zumindest eine Informationskampagne **der öffentlichen Hand** stattfinden. Eine neue betriebliche Aufgabe wächst heran und könnte zu einer Qualitätspartnerschaft von Unternehmern, Managern und Belegschaft führen.

Infrastrukturpolitik als Regionalpolitik

- Statt Direktförderungen Standortförderungen,
- Konzepte für die spezifischen Vorteile einzelner Regionen unter Beachtung der Erhöhung der Qualifikation der Arbeitskräfte und die Erzielung hoher Einkommen,
- Ausbau der Infrastruktur, besonders des öffentlichen Verkehrs.

Neben diesen sechs Kernbereichen (Ausbildung, Qualitätssicherung, Forschungsförderung, Investitionsförderung, Infrastruktur, Headquartermarketing) gibt es Randgebiete mit politischem Handlungsbedarf, der nicht als Industriepolitik zu verstehen ist, die Entwicklung der Industrie aber nachhaltig beeinflußt.

Verkehrs- und Transitproblematik

Die Verkehrsproblematik wird von der Öffentlichkeit mit wellenartiger Aufmerksamkeit bedacht. Seit den intensiv beobachteten Transitverhandlungen sind die Zahl der zugelassenen PKW und LKW und die Zahl der Fahrten in und durch Österreich deutlich gestiegen, besonders im Osten und in Fahrzeugen mit technisch nicht optimalen Emissionswerten. Transporte in großen LKW werden in kleinere verlagert um Grenzen in den Transitkontingenten zu entgehen. Die Verlagerung des Verkehrs mit dem Osten **von der Bahn zur Straße** schreitet fort und dennoch fühlt sich die Wirtschaft durch die Transitkontingente extrem behindert. Der eigentliche Grund der Verlagerung von der Schiene zur Straße sind die extrem langsamen Rationalisierungserfolge der Bahn. Investitionen in die Infrastruktur im Osten aber auch in Österreich müßten erheblich beschleunigt werden.

Reformen im Bereich des öffentlichen Sektors

Auf den ersten Blick haben diese nicht-direkt etwas mit der Industriepolitik zu tun. Indirekt jedoch auf eine zweifache Weise: Einerseits ist der öffentliche Sektor ein Engpaßfaktor der Industrie, wenn es sich um Genehmigungen, Fördermittel, Informationen handelt. Seine Einrichtungen sollen die Höherqualifikation der Arbeitskräfte fördern, den kleineren Unternehmen bei der Internationalisierung helfen, bei der Effizienzsteigerung der Infrastruktur Druck machen. Andererseits schlagen sich starre Strukturen in höheren Kosten der Wirtschaft nieder. Wenn zusätzliche Anforderung im Bereich von Pflegevorsorge, Ausbildung, Forschung, Pensionsabsicherung nur durch Beitrags- und Steuererhöhungen zu finanzieren ist, so verliert die Industrie Konkurrenzfähigkeit.

Die Wirtschaft beklagt, daß Behördenverfahren mehrgleisig sind und lange dauern. Hier sollte **unter Einhaltung der Ziele der staatlichen Eingriffe das Verfahren entbürokratisiert und beschleunigt werden.**

Die bisherige Durchdringung von Spitälern, Schulen, Post, Bahn und Elektrizitätswirtschaft mit Gedanken der Effizienz, Kundennähe, Leistungsmessung steckt trotz einiger Teilerfolge in Österreich in den Anfängen.

Wohnpolitik und Ausländerintegration

Noch weiter scheint der Zusammenhang zwischen Wohnpolitik, Ausländerintegration und Industriepolitik hergeholt. Es wird allerdings die Attraktivität von Österreich als Standort anspruchsvoller Industriearbeitsplätze und besonders als Zentrale von Mitteleuropadivisionen entscheidend von erstens der Wohnungssituation und zweitens der sozialen Ruhe in Österreich abhängen. Der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte liegt in Österreich 1991 mit 8,1% niedriger als etwa 1973 (8,5%).

Daß das "Ausländerproblem" viel drückender empfunden wird, liegt einerseits an der Zahl der mit in Österreich lebenden Familienangehörigen, andererseits an der regional geballten Verteilung. Die Bestrebungen Ausländer in Österreich zu integrieren und zu qualifizieren wurden nicht intensiviert. Andererseits wird die Zahl der inländischen Arbeitskräfte in Österreich in den nächsten 10 Jahren so stark zurückgehen, daß sie durch Ausländer aufgefüllt werden muß.

Dies werden die Kinder der heute zuwandernden "Ausländer" sein, die – qualifiziert oder unqualifiziert, erwünscht oder unerwünscht, sozial separiert oder integriert – einen Teil der Basis für die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft bilden. Die USA analysieren heute, daß ein Teil des Verlustes ihrer Konkurrenzfähigkeit darauf zurückgeht, daß sie die fehlenden inländischen Arbeitskräfte durch eine Reservearmee von kaum englisch sprechenden Hispaniern ergänzen, die in separaten Stadtteilen mit schlechten Schulen aufgewachsen sind.

4. Zusammenfassung

Die österreichische Wirtschaft hat sich gut entwickelt. In den Stürmen aus dem Westen und dem Osten gleicht Österreichs Industrie einem Schiff, das mit starkem Motor seinen Kurs steuert. Unter anderem deshalb, weil mit der Sozialpartnerschaft ein zusätzliches Steuerungsinstrument zur Verfügung steht und weil das Schiff kleiner und flexibler ist als mancher große Tanker, der sich heute steuerungslos in Seenot befindet.

Erstaunlicherweise scheinen die Erfolge der Wirtschaft mit einer pessimistischen Einschätzung des innerösterreichischen Reformwillens gekoppelt.

Die EG wird die Industriepolitik verändern. Im Zentrum aller industriepolitischen Erwägungen muß die Stärkung des Wettbewerbes stehen. Verboten sind Maßnahmen, die die Konkurrenz gegen ausländische Unternehmen abschirmen und den Wettbewerb verzerren.

Aber ein nationaler Spielraum für Industriepolitik ist gegeben und gefordert. Im Bereich der Akzeleratoren der Wirtschaft kann und soll Österreich seinen eigenständigen Beitrag leisten.

Eine konzeptive, zukunftsorientierte Industriepolitik, die die zukünftigen Probleme aufzeigt bevor sie eintreten, ist auch in Österreich im Entstehen. Eine geschlossene Strategie ist schwer; es fehlt bisher auch eine industriepolitische Instanz; die Kompetenzen sind auf vier Ministerien verteilt.

Eine konzeptive Industriepolitik kann auch mehrere Träger haben. Es muß nicht unbedingt ein MITI geben, um sie durchzusetzen, aber zumindest einen Konsens, auf dessen Basis Industriepolitik konzipiert und diskutiert werden soll.

Diese Industriepolitik müßte die folgenden Elemente enthalten:

- Die Sozialpartnerschaft entwickelt sich weiter zu einer Ausbildungspartnerschaft und zu einer Qualitätspartnerschaft.
- Der öffentliche Sektor durchforstet seine Ziele und wird Dienstleistungsunternehmen für die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft. Alte Aufgaben werden aufgegeben oder ausgelagert. Geld wird frei für neue Anliegen.
- Schulen werden Promotoren technischen Wissens und unterliegen der ständigen Leistungsmessung von (am besten) ausländischen Partnern. Das Leistungsangebot wird regional an die Bedürfnisse der Wirtschaft angepaßt, die Grenzen zwischen Schulen und Betrieben, zwischen allgemeiner Bildung und Berufsbildung, zwischen Ausbildung und Umschulung werden durchlässiger.

- Die EG-Mitgliedschaft erhöht die Effizienz, senkt die Preise im geschützten Sektor und hilft dort, wo der nationale Reformeifer zu zögerlich ist, verstellt aber nicht den Blick für den nationalen Spielraum.
- Eine nationale Industriepolitik hat sechs Kernbereiche: Ausbildung, Qualitätsoffensive, Forschungsförderung, Investitionsförderung, Infrastruktur, Vermarktung des Standortes Österreich (einschließlich der nötigen steuerlichen Anreize).
- Den nationalen Spielraum der Industriepolitik gilt es selbstbewußt und aktiv zu definieren. Österreich liegt im vorderen Mittelfeld der Industrieländer vom Leistungsniveau, von der sozialen Sicherheit, vom Umweltstandard gesehen. Und wir wollen den Weg zur Spitze fortsetzen. Die Konkurrenz ist größer geworden, und die gemeinsame Anstrengung von Arbeitnehmern, Unternehmern, Regierung und Wirtschaftsforschern ist gefragt.

© Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung 1993.

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Gemeinnütziger Verein "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", Wien 3, Arsenal, Objekt 20. Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91. Tel. (1) 798 26 01-0, Fax (1) 798 93 86. Vorstand: Präsident: Ing. Leopold Maderthaner, Vizepräsidenten: Eleonora Hostasch, Univ.-Prof. Dr. Erich Streißler, Geschäftsführer: Prof. Dr. Helmut Kramer.

Satz und Druck: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Verkaufspreis: S 100,-.