

# Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

**Hanns Abele**

Universitätsprofessor  
für Volkswirtschaftstheorie und politische Ökonomie

**Stefan Schleicher**

Universitätsprofessor  
für Volkswirtschaftslehre und -politik

**Ewald Nowotny**

Universitätsprofessor  
für Volkswirtschaftslehre

**Georg Winckler**

Universitätsprofessor  
für Volkswirtschaftstheorie und -politik

3., völlig neu bearbeitete Auflage



Wien 1989

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

WIFO-BIB Wien



WIF 101662105

### III. Industriell-gewerblicher Sektor

Karl Aiginger

#### 1. Analyse

##### 1.1 Die Industrie im Rahmen der Gesamtwirtschaft

Die Industrie ist in Österreich – gemessen an der Wertschöpfung – der größte Wirtschaftszweig. Nach der in Österreich üblichen Abgrenzung (d. h. einschließlich Bergbau, aber ohne Gewerbe) steuert sie 1987 306 Mrd. S bei, das sind 21% des nominellen Bruttoinlandsprodukts (ohne indirekte Steuern). Nach internationaler Definition wird der Industriesektor (*Manufacturing*) ohne Bergbausektor (0,5% des BIP), aber einschließlich Gewerbe (in Österreich 7%) gerechnet. Der Gewerbebegriff faßt funktionell die kleineren Betriebe mit geringerem Kapitaleinsatz zusammen. Tatsächlich liegt die Entscheidung über die Zugehörigkeit zu Industrie oder Gewerbe weitgehend bei dem einzelnen Unternehmen. Eine ähnliche Zweiteilung innerhalb des industriell-gewerblichen Sektors gibt es nur noch in der Bundesrepublik Deutschland.

Nach der bekannten *Dreisektorenhypothese* (Clark, 1940, Fourastié, 1954) steigt der Anteil des sekundären Sektors (dem neben der Industrie i. w. S. auch Bauwirtschaft und Elektrizitätswirtschaft zugerechnet werden) zunächst und nimmt dann im Reifestadium wieder zugunsten des Dienstleistungssektors ab.

Eine derartige Sättigung zeigt sich in Österreich in nomineller Rechnung. Der Anteil des sekundären Sektors sinkt von 45½% im Jahr 1956 auf 40,9% im Jahr 1980 und dann auf 38,4% (1987). Parallel dazu sinkt die Industriequote, spiegelverkehrt steigt der Anteil des tertiären Sektors (39,2%, 53,9%, 57,8%). In realer Rechnung erreichte der sekundäre Sektor 1973 seinen Höhepunkt (44,1%) und ist seither auf 40,4% (1987) gesunken, was dem Niveau der sechziger Jahre entspricht. Das Steigen des tertiären Sektors ist in realer Rechnung nicht so ausgeprägt wie in nomineller (etwa 1 Prozentpunkt).

Der industrielle – und parallel dazu der weitere sekundäre – Sektor produziert einen relativ konstanten Teil der Waren, aber mit einem sinkenden Anteil am Einkommen. Dies ist durch den hier höheren Produktivitätsanstieg (und die damit verbundenen geringeren Preissteigerungen) möglich. Der Anteil der Erwerbstätigen sinkt deutlich (1956 38,5%, 1964 40,3%, 1986 35,7%), ebenso der Anteil an den Investitionen (1964 31,6%, 1986 25,4%). Beide Tendenzen haben sich im letzten Jahrzehnt noch eher verstärkt und in fast allen Ländern und Branchen zu drastischen Beschäftigungsverlusten in der Industrie geführt.

Dennoch signalisieren die sinkenden Anteile eher den strukturellen Wandel der Nachfrage und können nicht als Indikatoren sinkender Bedeutung des Industriesektors interpretiert werden. Ursache der Expansion des Dienstleistungssektors sind nämlich

weder die bürokratischen Dienstleistungen (deren Ausweitung unter der restriktiven Budgetpolitik gestoppt wurde) noch die traditionellen persönlichen Dienstleistungen (Haushalt, Bedienung, Friseure), sondern die *produktionsnahen Dienstleistungen*, die dem industriellen Prozeß vor- oder nachgelagert sind (Software, Beratung, Finanzierung, Marketing). Dieser Sektor ist auch beschäftigungsmäßig expansiv, sein Wachstum setzt eine funktionierende Industrieproduktion voraus. Produktionsnahe Dienstleistungen sind gleichzeitig Element der Absetzbarkeit höherverarbeiteter Produkte.

Österreich hat entgegen populären Vorurteilen einen relativ hohen Industrieanteil. Unter den OECD-Ländern wird er nur von der BRD und Japan übertroffen (ungewichteter OECD-Schnitt 1985 25,3%). Dieser Vorsprung war schon historisch gegeben (1964 Österreich 33,5%, OECD 27,5%). In den letzten Jahren überwiegen auch international abnehmende Industriequoten. Diese Tendenz ist in Großbritannien besonders deutlich (hier sinkt der reale Anteil auch deutlich), Japan als großes und Finnland als kleines Land konnten im letzten Jahrzehnt ihren Anteil noch erhöhen.

## 1.2 Wachstumsphasen, Einsatz der Produktionsfaktoren und Produktivität

Das Wachstum der österreichischen Industrie (Durchschnitt 1955/1987 + 4,1%) ist, wie auch jenes der Gesamtwirtschaft in realer Rechnung, etwas rascher als im Ausland (OECD-Europa + 3,7%). Das industrielle Wachstum war in den fünfziger Jahren am höchsten („Aufholphase“), ist dann in den sechziger Jahren auf 5,4% gesunken (es war hier auch international nur durchschnittlich; „Strukturschwäche“: Von 1960 bis 1968 wuchs die österreichische Industrie mit + 4,3% sogar um 1½ Prozentpunkte weniger als die der europäischen OECD). An der Wende zu den siebziger Jahren legte eine Verdoppelung der Industrieinvestitionen den Grundstein zu einem erneut überproportionalen Wachstum der Industrie. Der Wachstumsabstand gegen OECD-Europa erreicht in den siebziger Jahren nahezu 1½ Prozentpunkte (+ 4,0% gegen + 2,4%). In den achtziger Jahren expandierte die Industrie zunächst ebenfalls noch schneller als im Ausland (1980/1985 + 1,6%; vgl. OECD-Europa + 0,8%). 1986 begann eine Phase unterdurchschnittlichen Wachstums u. a. infolge der Reorganisation der Grundstoffindustrien und der Probleme einiger Großunternehmungen. Seit dem Höhepunkt der Industriebeschäftigung im Jahr 1973 ist die Beschäftigung um 20% gesunken, seit dem Beginn der achtziger Jahre um 2,1% (1987 536.708 Beschäftigte in Industrie und Bergbau).

Die *Produktivität* der österreichischen Industrie liegt noch immer niedriger als in der BRD und in den Kernländern der EG, doch hat sich der Produktivitätsrückstand deutlich verringert. Guger (1987) schätzt den Vorsprung der EG (7 Länder, 1981) in der Wertschöpfung je Beschäftigten auf 10%. Der Kapitalkoeffizient ist in Österreich höher als in der BRD, die Investitionsquote ist europaweit nicht mehr überdurchschnittlich, aber noch höher als in der BRD. Der Energieaufwand je reale Produktionseinheit ist relativ hoch (besonders im Verhältnis zur Schweiz)

Auf der anderen Seite sind die Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Industrie niedriger als in den meisten anderen Ländern, sie liegen auch deutlich unter dem Sollaufwand, der von der OECD berechnet wird. Wählt man einen weiteren Innovationsbegriff (Volk, 1988), mag der Abstand geringer sein. Für Marktinvestitionen liegen wenig Informationen vor, ebenso für Ausbildungsinvestitionen, doch dürften auch in diesen Bereichen bei den sogenannten „immateriellen“ Investitionen Defizite bestehen.

Der Aufholprozeß, z. B. in der Produktivität und im Forschungsaufwand, charakterisiert gemeinsam mit den verbleibenden Defiziten das technologische Niveau der Industrie als materialintensive Produktionsstruktur mit geringem Einsatz produktionsnaher Dienstleistungen.

### 1.3 Eigentumsstruktur und Unternehmensziele

Die Eigentumsstruktur der Industrie selbst kann grob als „Viertel“-Parität gesehen werden. Das eine Viertel ist gemeinwirtschaftlich und umfaßte 1983 27% der Wertschöpfung. Darin sind die Verstaatlichte Industrie mit 13½% und die Bankentöchter mit 6% enthalten. Von 100 Beschäftigten des industriell-gewerblichen Sektors sind es in der gesamten „Gemeinwirtschaft“ 20%, 28% arbeiten in Betrieben im ausländischen (Mehrheits-)Eigentum. Das dritte Viertel steht im Eigentum traditioneller Unternehmerfamilien, und das vierte sind vorwiegend kleinere Privatbetriebe. Aktiengesellschaften, die Eigenkapital in nennenswertem Ausmaß durch Außenfinanzierung (Aktien etc.) aufnehmen, fehlen ganz. Der gemeinwirtschaftliche Sektor, die Verstaatlichte Industrie und die Familientradition erklären die geringe Neigung zu Markt- und Auslandsaufwendungen. Das Fehlen einer Kapitalaufnahme beim Publikum senkt das Interesse, maximale Gewinne zu erzielen oder zumindest auszuweisen. Versucht man dennoch, Gewinnquoten nach Eigentumsformen zu errechnen (Aiginger, 1982), so sind diese bei den inländischen Privatbetrieben am größten, erst an zweiter Stelle folgen ausländische Betriebe (möglicherweise durch die Standortplanungen oder Verrechnungspreispraktiken in den siebziger Jahren verzerrt). Unternehmungen im Eigentum der verstaatlichten Banken und noch mehr die Verstaatlichte Industrie erzielen die geringste Kapitalverzinsung und schütten netto wenig an den Eigentümer aus. Wie andere Arbeiten zur Industrieökonomie kann dieses Ergebnis durch die stärkere Vertretung der Verstaatlichten Industrie im Basissektor verzerrt sein, andererseits ist der größte Teil der Elektroindustrie in ausländischer Hand. Unternehmungen im Eigentum der verstaatlichten Banken sind im Maschinenbereich relativ stark, Familienbetriebe dominieren die Textil- und Nahrungsmittelindustrie. Das stärkste Umsatzwachstum wurde in der Verstaatlichten Industrie erzielt (Aiginger, 1982), das geringste in den Privatbetrieben, umgekehrt waren Gewinne in den Privatbetrieben höher. Dies entspricht u. a. der These, daß stärkere Selbständigkeit des Managements zu höherem Umsatz und geringerer Gewinnorientierung führt, eine These, die als Verhältnis von Prinzipal zu Agenten in der Literatur bekannt ist (vgl. Ross, 1973, Stiglitz, 1974). Brancheneffekte (unterschiedliche Grundstoffnähe), Nachfragedynamik und Unternehmensgröße spielen für dieses Ergebnis ebenso eine Rolle. (Zur aktuellen Situation in der Verstaatlichten Industrie siehe Kapitel D.I.)

### 1.4 Größenstruktur

Nach Betriebs- und Unternehmensgröße zeigen kleinere und mittlere Betriebe beachtliche Erfolge. Gewinne und Cash-flow-Renditen sind hier höher als in Großunternehmen, die *Beschäftigung* ist stabiler. Diese Tendenzen folgen internationalen Erfahrungen und könnten eine Bestätigung der auch theoretisch ableitbaren Vorteile flexiblerer Unternehmen in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit sein (Aiginger, 1987 a), auch muß theoretisch die Kapitalverzinsung in den individuell risikoreicheren kleinen Einheiten (bei Risikoaversion) höher sein. Doch dürfte der Gewinnabfall mit steigender Betriebsgröße auch Folge fehlender technologischer und organisatorischer Umstrukturierungen

österreichischer Großunternehmen sein und mit der unzureichenden Internationalisierung der größeren Unternehmen zusammenhängen. Kramer (1985) zeigt, daß die Auslandsinvestitionen der österreichischen Industrie deutlich geringer sind als die vergleichbarer Länder. Pichl-Szopo (1988) arbeiten diesen Unterschied gerade zu erfolgreicherem Großunternehmen in skandinavischen Ländern heraus.

Internationale Vergleiche der *Organisationsstruktur* von Unternehmen sind datenmäßig nicht leicht zu belegen. Es gibt aber Hinweise, daß österreichische Unternehmen zentralistischer, bürokratischer und mit stärkerer Betonung der Produktion gegenüber Marketing, Motivation und Beratung geführt sind und die Führungsebene noch nach funktionellen Gesichtspunkten gegliedert ist. Insbesondere bei internationalisierten und diversifizierten Unternehmen werden der Zusammenhang von Motivation, Bezahlung, Corporate Culture, innovativem Klima mit flacher Hierarchie und die Vorteile divisionaler Unternehmensorganisation betont (Aiginger, 1986, Volk, 1987). Änderungen in diese Richtung sind – mit gewisser Verspätung – in den achtziger Jahren auch in Österreich sichtbar.

### 1.5 Industriestruktur

Die Industriestruktur weicht von einer international feststellbaren Normstruktur insofern ab, als der Bereich der *Basisprodukte* und jener der *traditionellen Konsumgüter* überrepräsentiert ist. Der hohe Teil der Basisprodukte (Bergbau, Stahl, Aluminium, Papierindustrie) erklärt sich aus dem früheren Rohstoffreichtum und der Regionalpolitik des Deutschen Reiches (VÖEST, Ranshofen u. a.). Der Wegfall der Rohstoffquellen, die leichte Kopierbarkeit der Technologie und die geringe Nachfrageelastizität haben diesen Sektor zu einem tendenziellen Abwandern in Entwicklungsländer veranlaßt (Rohstoffnähe, Belastbarkeit der Umwelt und eine dort noch gegebene höhere Einkommenselastizität von Grundstoffen spielen ebenfalls eine Rolle).

Die Krise in vielen Basisindustrien hat dazu geführt, daß der Anteil an der Wertschöpfung Mitte der achtziger Jahre in Österreich nicht mehr höher liegt als in den OECD-Ländern (vgl. Cerveny-Aiginger, 1987), wohl aber noch immer ein größerer Teil der Beschäftigten und der Investitionen in diesen Sektor fließt. Bis in die achtziger Jahre wurde versucht, durch hohe Investitionen einen Sektor mit traditionellem Know-how konkurrenzfähig zu halten, wobei die neuen Investitionen gegenüber den alten Anlagen hinsichtlich Produktivität, Emissionen etc. jeweils vorteilhaft schienen (Zellstoffwerke, Düngemittel etc.), aber dennoch nicht subventionsfrei konkurrenzfähig waren (weil Faktoren der internationalen Arbeitsteilung und parallele Anstrengungen der Konkurrenz bald den statischen Vorteil wieder überkompensierten). Während die OECD-Länder im Basissektor einen Importüberschuß aufweisen, hat Österreich einen Exportüberschuß. Spiegelverkehrt ist die Situation bei *technischen Verarbeitungsgütern*. Österreich hatte hier 1975 einen Rückstand im Wertschöpfungsanteil gegenüber den OECD-Ländern von 4 Prozentpunkten und konnte ihn bis 1983 gegenüber der OECD nicht verringern (Österreich 34,2%, OECD 38,9%). Die OECD ist hier Nettoexporteur (der Exportanteil liegt um 8 Prozentpunkte höher als der Importanteil), Österreich hat eine höhere Importquote (der Anteil der Importe überstieg 1983 jenen der Exporte um 4 Prozentpunkte).

In der *Chemieindustrie* sank in Österreich (zwischen 1975 und 1983) der Anteil an der Wertschöpfung (teilweise durch die geringe Preisdynamik). Er ist 1983 ebenso wie jener an den Beschäftigten und an den Investitionen niedriger als im OECD-Durchschnitt.

Einem Exportüberhang der OECD steht ein Importüberschuß der österreichischen Chemie (Ausnahme Düngemittel) gegenüber. Der Bauzulieferungssektor und der Sektor traditioneller Konsumgüter haben eine größere Bedeutung als in der OECD, in beiden Sektoren ist der Anteil an der Wertschöpfung seit 1975 in Österreich – im Gegensatz zur OECD – noch gestiegen.

### 1.6 Wachstumsunterschiede nach Branchen

Das stärkste Wachstum aller Sektoren (1956/1986) erreichte die Chemie (real +7,3% pro Jahr). Hier waren die Preise in dieser Periode jedoch stabil, sodaß gemessen am Umsatz und der Wertschöpfung der Vorsprung geringer ist.

Überdurchschnittlich wuchs auch der Sektor der technischen Verarbeitungsgüter (+4,9%, besonders Elektroindustrie). In diesem Sektor ist die Produktinnovation besonders hoch. Forschung und Entwicklung und die Qualifikation der Arbeitskräfte sind die wichtigsten Produktionsfaktoren. Die Standardisierung der Produktionstechnik und der Energieeinsatz sind relativ gering. Es wird daher vermutet, daß Industrieländer hier den stärksten komparativen Vorsprung besitzen.

Die traditionellen Konsumgüterbranchen (Nahrungsmittel, Bekleidung) wuchsen mit +3,2% um nur 1 Prozentpunkt weniger als der Industrieschnitt (+4,3%), wobei die arbeitsintensiven Bekleidungs- und Lederverarbeitungsbranchen diesen fast erreichten und damit Beispiele für die erstaunlichen Erfolge in alten Strukturen darstellen (vgl. Marin, 1986). Der Basissektor (+1,7%) wuchs real nur halb so stark wie die Gesamtindustrie, wobei der Papiersektor und die Metallindustrie den Durchschnitt erreichten (durch Exporterfolge bzw. Substitution von Eisenmetallen). Die Produktion der Bergwerke stagnierte, die Erdölverarbeitung wuchs um durchschnittlich 0,6% (sinkende Rohöl- und Erdgasförderung, Erhöhung der Raffinerieprodukte). Entgegen den tendenziellen Annahmen der Dreisektorenhypothese steigen die Preise des Basissektors eher überdurchschnittlich (+3,4% gegen +3,0%, besonders Erdölindustrie aber auch Bergwerke und Stahlindustrie), und die Produktivitätszuwächse sind zum Unterschied von der übrigen Urproduktion (Landwirtschaft) unterdurchschnittlich.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht steht oft die Beschäftigungsentwicklung (und nicht die Rendite in einem immer kleineren Sektor) im Vordergrund und zeigt den strukturellen Wandel in deutlicher Form. Während die Beschäftigung im Bereich der technischen Verarbeitungsgüter 1987 praktisch gleich hoch ist wie Anfang der siebziger Jahre (1973 244.162), hat der Basissektor seit damals fast 30% der Beschäftigten verloren. Der *Textilsektor* demonstriert Strategien, wie auf der Unternehmensebene erfolgreich dem Zwang „stagnierender Märkte“ begegnet und die Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation, Reorganisation und Rationalisierung zurückgewonnen werden kann. Doch bleibt aus volkswirtschaftlicher Sicht, daß die Produktion, die absolut etwa gleich hoch ist wie 1973 (Bekleidungssektor real 1973/1987 -1% p. a.), mit einer *Beschäftigungsreduktion* von 124.091 auf 72.981 verbunden war.

In der Außenhandelsstruktur zeigen sich komparative Vorteile, aber auch strukturelle Probleme. Bei technischen Verarbeitungsgütern hat die BRD einen Exportüberschuß (Exportanteil minus Importanteil) von 23 Prozentpunkten (1983), die OECD von 8 Prozentpunkten, in Österreich liegt hingegen die Exportquote um 4 Prozentpunkte unter der Importquote. Ein ähnliches Defizit zeigt sich in der Chemieindustrie, hingegen erzielt die österreichische Industrie einen Exportüberhang im Basissektor. In

Einzelfällen (z. B. fertige Papiere, Flachstahl in Linz) spiegeln Exporterfolge im Grundstoffbereich erfolgreiche technische oder marketingbedingte Vorteile wider, die auch als Ausnutzung eines Erfahrungsvorsprungs auf unvollkommenen Märkten interpretiert werden können (die neuere Außenhandelstheorie, z. B. Helpman-Krugman, 1985, betont die Bedeutung des intraindustriellen Handels und führt ihn auf erfahrungsbedingte Economies of Scale zurück). In einer wahrscheinlich größeren Zahl der Fälle verzichtete die österreichische Industrie lange auf die Umschichtung zu den Finalgütern, für die sie im Wettbewerb die besseren Erfolgchancen hatte, und bezahlte dies mit niedrigeren Preisen und Faktorentlohnungen (zum Beitrag der Verstaatlichten Industrie vgl. Kapitel D.I).

### 1.7 Kosten und preisliche Wettbewerbsfähigkeit

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Industrie ist dadurch erreicht, daß der Produktivitätsrückstand durch ein auch einschließlich Sozialleistungen niedrigeres Lohnniveau kompensiert wird. Probleme werfen das hohe Zinsniveau und der geringe Wettbewerb im nichtindustriellen Sektor auf, die im Preis von Vorleistungen oder durch die Steuerbelastung die Industrie beeinflussen.

Der Rückstand im absoluten Personalaufwand je Beschäftigten ist mindestens so groß, wenn nicht größer als jener der Wertschöpfung je Beschäftigten. Nach Guger hatte die BRD 1981 beim Personalaufwand je Industriebeschäftigten einen Mehraufwand von 30%, dagegen liegt die Wertschöpfung nur 15% höher als in Österreich. Ähnlich deutlich ist der Kostenvorteil Österreichs gegenüber Frankreich, Belgien und Dänemark. In Italien und Großbritannien sind die Arbeitskosten je Wertschöpfung ähnlich wie in Österreich. Dem Vorsprung der EG-Länder in der Wertschöpfung je Beschäftigten von 10% (1981) stehen um 19% höhere Arbeitskosten (Personalaufwand je Industriebeschäftigten) gegenüber, in den kleineren Ländern ist der Vorsprung gegenüber Österreich in beiden Kennzahlen noch größer (20% bzw. 46%). Dies bedeutet entweder höhere Gewinne oder höhere andere Kosten, falls nicht statistische Probleme den Vergleich erschweren.

Die Veränderung der Kostenposition im Zeitablauf läßt sich am besten an der Entwicklung der Arbeitskosten in einheitlicher Währung erkennen. Nach Guger sind die Lohnstückkosten in der österreichischen Industrie in den letzten 20 Jahren um 3,7% gestiegen, im Durchschnitt der Handelspartner um 4,1%. Somit ist eine relative Senkung von 0,4% pro Jahr eingetreten. Nach Perioden untergliedert verschlechterte sich zwischen 1973 und 1979 die Arbeitskostenposition Österreichs um 0,3% p. a., seither besserte sie sich um 1,7%. Gegenüber der BRD gab es in beiden Teilperioden eine leichte Verschlechterung, gegenüber der Schweiz eine Verbesserung (Verbilligung).

In Österreich sind die Nominalzinsen nach einer langen Periode stabiler und niedriger Zinssätze in den achtziger Jahren höher als in der BRD, die „in der Auslage stehende“ Prime Rate betrug z. B. in der Periode 1979 bis 1986 nach Handler in Österreich durchschnittlich 10½%, in der BRD 9½%. Hinzu kommen nach Handler (1987) für österreichische Firmen Nachteile durch die geringere Flexibilität der Zinssätze und den stärker kanalisierten Zugang zu den Finanzmärkten.

Die effektive Zinsbelastung der Industrie unterscheidet sich von der Prime Rate durch das Zinsgefüge, die Zinssubventionierungen und unterschiedliche Fremdkapitalanteile. Der Zinsaufwand ist in der BRD nach Handler ein weniger bedeutender Kostenbestandteil, er betrug im Durchschnitt der Periode 1976 bis 1983 nur 3,6% des Rohertrags

der deutschen Industrie, in Österreich 9,1%. Bei höherem Bruttobetriebsüberschuß (Wertschöpfung: 23,6% in Österreich, 20,7% in der BRD) ist der Bruttogewinn (nach Abzug von Normal-Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen) in Österreich (1983 4,3%) niedriger als in der BRD (6,2%; vgl. Handler, 1987, Übersicht 3).

Abschließend muß in einem Abschnitt über die Lohnkosten als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit betont werden, daß niedrigere Löhne kurzfristig die Wettbewerbsfähigkeit begünstigen. In dynamischer Hinsicht *dämpfen* sie den Strukturwandel zu höherer Wertschöpfung, oder wie Uri (1971) es formuliert: „Echte Wettbewerbspolitik heißt vielmehr, die Voraussetzung für die Zahlung der höchsten Löhne zu schaffen.“

### 1.8 Finanzierungsstruktur

Die Finanzierung der österreichischen Industrie zeigt ein erhebliches Maß an selbsterwirtschafteten Mitteln, bei fast völligem Fehlen von Kapitalzuführung von außen. Der Anteil des Cash-flows am Rohertrag der Industrie-Aktiengesellschaften liegt durchschnittlich bei 24% (Durchschnitt 1956/1986), wobei er eine leicht sinkende Tendenz zeigt (Durchschnitt 1974/1986 23%).

Die Industrie hatte bis Ende der siebziger Jahre wenig Schwierigkeiten, das Eigenkapital durch langfristiges Fremdkapital zu tendenziell niedrigen Zinssätzen zu ersetzen. Die Eigenkapitalquote sank, doch schoben sich zwischen das Eigenkapital i. e. S. (Grundkapital plus Rücklagen) und Fremdkapital i. e. S. immer mehr stille Reserven (vor allem durch rasche Abschreibung vom Anlagevermögen) und Sozialkapital. Nimmt man den engsten Begriff, so ist die Eigenkapitalfinanzierung rascher gefallen als im Ausland. Sie entstand fast allein durch Innenfinanzierung; dies senkte die Mobilität. Die neueren Formen des Eigenkapitals sind in den kleineren und mittleren Betrieben weniger bedeutsam als bei den Aktiengesellschaften. Die tendenziell besten Eigenkapitalrelationen haben traditionelle Konsumgütersektoren mit geringer Dynamik (geschützter Sektor, teilweise Kartelle).

### 1.9 Außenhandelserfolge als Konkurrenzindikatoren

Die Außenhandelsentwicklung zeigt, ob die Industrie bislang in befriedigendem Ausmaß konkurrenzfähig war, und beleuchtet Probleme, die sich für die zukünftige Entwicklung stellen können.

Der *Marktanteil* der österreichischen Exporte (Stankovsky, 1987) an den Exporten der Industrieländer ist von 1,27% (Durchschnitt 1964/65) auf 1,33% (1984/85) gestiegen. Der Marktanteilsgewinn (in nomineller Rechnung) von 4,7% war höher als jener aller anderen kleinen europäischen Industrieländer (außer den Niederlanden) und auch höher als jener in der BRD (+ 0,6%). Der Marktanteil in der OPEC verdoppelte sich von 0,67% auf 1,33% (allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend), in der europäischen OECD stieg er von 1,72% auf 1,92% (+ 12%), in OECD-Übersee blieb er (obwohl der österreichische Anteil niedriger ist als der der anderen kleinen europäischen Industrieländer) konstant (0,34%). In den Staatshandelsländern ist der Marktanteil der höchste aller kleinen Industrieländer, hat aber sinkende Tendenz (von 4,98% auf 3,75%).

Spiegelverkehrt sinkt der Marktanteil der heimischen Industrie auf dem Inlandsmarkt. Waren 1955 noch drei Viertel aller in Österreich nachgefragten Industrieprodukte in Österreich produziert worden, so sank der Inlandsmarktanteil bis 1987 auf 46%.

Gleichzeitiges Steigen der Exportquote (von 21% auf 50%) und Sinken des Inlandsmarktanteils ist Zeichen des Internationalisierungsprozesses und hebt die ökonomische Effizienz. Die Gleichgewichtigkeit findet ihren Ausdruck in der Leistungsbilanz.

Der Außenhandel mit Industriegütern (SITC 5 bis 9) war 1985 praktisch ausgeglichen, wies jedoch in den meisten Jahren ein leichtes Defizit auf (1973 –3,5%, 1964 –1,3% des BIP). Das Defizit der Handelsbilanz (Industriegüter, Rohstoffe und Nahrungsmittel) wird ausgeglichen durch ein Aktivum der Dienstleistungsbilanz (1986 in Relation zum BIP 2,8% mit sinkender Tendenz) und ein Aktivum der Gruppe von Waren und Dienstleistungen, die nicht auf eine dieser Komponenten aufteilbar sind (kurz „NIWODUL“) und die großteils aus österreichischen Einnahmen im Zusammenhang mit dem Export von Anlagen, Software u. a. bestehen dürften. Der Saldo dieser Transaktionen war in den letzten zwölf Jahren immer aktiv. Eine ausgeglichene Leistungsbilanz und – durch den Kapitalverkehr – tendenziell steigende Devisenreserven werden im allgemeinen als ausreichend dafür angesehen, daß die augenblickliche Wettbewerbsfähigkeit global gegeben ist. In bezug auf längerfristige und anspruchsvollere Zielsetzungen könnte man als Gefahrensignal interpretieren, daß das Defizit der Handelsbilanz keinen sinkenden Trend aufweist, während das Aktivum der Dienstleistungsbilanz kleiner wird. Auch ist die Handelsbilanz in Österreich in Wachstumsphasen allgemein ungünstiger als bei schwacher Nachfrage.

Zudem ergibt sich das Aktivum der Kapitalbilanz weniger durch den langfristigen als durch den kurzfristigen Kapitalverkehr. Voraussetzung dafür ist ein relativ hohes inländisches Zinsniveau. Alle diese Überlegungen sind spekulativ und zukunftsorientiert. Sie leiten damit über zu Analysen über Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, die letztlich darüber entscheiden, wie groß das Warendefizit sein wird, das durch die anderen Bilanzkomponenten abzudecken ist.

### 1.10 Schwächen bei Zukunftsindikatoren

Eine Untersuchung der strukturellen Position der österreichischen Industrie – des dem internationalen Wettbewerb am stärksten ausgesetzten Sektors – liefert eine Reihe von Schwächezeichen, verglichen mit dem Umstrukturierungsbedarf im Hinblick auf internationale Arbeitsteilung und Produktinnovationen.

- Die *Exporte je Kopf* der Bevölkerung (besonders die Warenexporte) sind niedriger als in den kleinen europäischen Industriestaaten (Stankovsky, 1987).
- Bei Basisprodukten hat Österreich einen Exportüberschuß, bei *technischen Verarbeitungsgütern* und in der Chemie einen *Importüberschuß* (Cervený–Aiginger, 1987).
- Die Länder- und Warenstruktur dämpft systematisch das Exportwachstum (Breuss, 1987).
- Österreich hat ein Defizit bei Waren, die mittels höherer und mittlerer *Technologie* hergestellt werden, aber einen Überschuß von Waren, deren Erzeugung mit einer stärkeren Beanspruchung von Ressourcen verbunden ist (Schulmeister–Bösch, 1987).
- Der *Verarbeitungsgrad* der Exporte von Industriewaren ist niedriger als jener von Importen und niedriger als in den anderen kleinen europäischen Industrieländern und in der BRD (Aiginger, 1987b).

- Die geringe *Preisdurchsetzungsfähigkeit*, die Gewinnkompression und die geringe Vertretung auf entfernten Märkten weisen ebenfalls auf Probleme der Industriestruktur hin (vgl. auch Smeral, 1986 a, 1986 b).
- Auf Branchenebene wiederholt sich ein Teil der genannten Strukturprobleme (Bayer-Pichl, 1987). Die angewandte Betrachtungsweise macht es möglich, den Einfluß von institutionellen Faktoren, wie Firmenstrategien, Größen- und Marktstrukturen, auf die Produktions- und Außenhandelsmuster der Länder zu untersuchen.
- Die Exportquote der österreichischen Wirtschaft (Warenexporte in Relation zum BIP) ist von 16,6% (1964) auf 18,8% (1973) und 24,5% (1984) gestiegen. Dennoch liegt die Exportquote unter jener anderer kleiner Industriestaaten (1984: Schweiz 28,4%, Belgien 58,5%, Niederlande 53,5%, Schweden 30,8%). Der Anteil der Dienstleistungsexporte ist von 7,5% auf 14,5% gestiegen und liegt höher als in den meisten anderen Ländern.
- Die Internationalisierung der österreichischen Industrie, insbesondere hinsichtlich Produktionsstätten im Ausland, ist gering (Kramer, 1985, Pichl-Szopo, 1988, Glatz-Moser, 1988, Pichl, 1989).

## 2. Institutionen und Interessenvertretungen

### 2.1 Die Realität der Sozialpartnerschaft

Die wesentlichste Einflußnahme auf die Industriepolitik geht von den Interessenvertretungen aus. Diese zielen jedoch nicht direkt auf die Entwicklung der Industrie ab, sondern betreffen den Industriesektor indirekt durch die Gestaltung der wirtschaftspolitischen Ziele wie Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Die Paritätische Kommission (vgl. Lachs, 1976, Ulman-Flanagan, 1971) hat mit ihrer Lohn- und Preisgestaltung zweifellos zur Stabilität und zum Wachstum der Industrie beigetragen, doch senkt die Ableitung der Berechtigung einer Preissteigerung aus einer Kostensteigerung die Anpassungsgeschwindigkeit, besonders wenn es sich um Rohstoff- und Energiepreise handelt.

Die vorübergehende Erhöhung der Investitionen und des Cash-flows im Basissektor nach der Erdölkrise 1973 war ein Indiz dafür (Preiserhöhungen wurden mit Hinweis auf gestiegene Rohölpreise genehmigt, ohne auf dem Markt durchsetzbar zu sein, Lohnerhöhungen fielen parallel dazu relativ hoch aus). Die sozialpartnerschaftliche Gestaltung von Investitionsförderung, Arbeitsmarktförderung, Gewerbeordnung, Gastarbeiterzulassung und Wettbewerbsrecht haben ebenfalls die *bestehenden* Betriebe zu Lasten der Newcomer bevorzugt, andererseits den Strukturwandel in bestehenden Unternehmen und Branchen begünstigt und die Investitionsquote erhöht.

Das Fehlen einer *Deregulierungswelle* (vgl. Auslassen des Liberalisierungsspielraums bei der Gewerbeordnungsnovelle 1988, BGBl 399/1988; Bauer, 1988), der allgemeine Widerstand gegen eine Energiesteuer (diskutiert und nach Widerstand beider Sozialpartner abgelehnt im Rahmen der Steuerreform 1989), der Vorrang von Arbeitsplatzsicherung in bestehenden Betrieben zu Lasten der Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Betrieben sind nicht zuletzt Folgen des sozialpartnerschaftlichen Einflusses in der Industriepolitik.

## 2.2 Das Fehlen eines Wirtschaftsministeriums

Dieser sozialpartnerschaftlichen Problemlösung entspricht das Fehlen eines Industrie- oder Wirtschaftsministeriums. Das „Handelsministerium“ entwickelte sich von einem Wiederaufbauministerium zu einem Ministerium, in dessen Namen neben Handel und Gewerbe auch der Sektor Industrie vorkommt. Es versteht sich jedoch nicht als Initiator von industriepolitischen Aktivitäten, eher als Preisfestsetzungsbehörde oder Instanz, die sich mit den Problemen und noch mehr den Grenzen der Außenhandelsliberalisierung auseinandersetzt. Sonderaktionen zugunsten der Branchen „Papier“, „Leder“, „Textil“ (meist verbilligte Kredite) wurden ihm von Regierungsseite in den siebziger Jahren eher zugewiesen als im Rahmen eines mittelfristigen Strukturprogramms entworfen. Sie betreffen auch eher die Strukturanpassung im Bereich des „unteren“ Endes der Strukturpalette. Eine Ideenstelle für neue Technologien und eine Koordination der verstreuten Förderungen für Investitionen, Exporte und technischen Fortschritt (nach Art des japanischen Wirtschaftsministeriums MITI) ist nicht gegeben (vgl. Haase, 1981).

Auch die Zusammenfassung des Bauten- und des „Handelsministeriums“ zum „Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten“ (1987) hat nicht zu einer *konzeptiven Industriepolitik* geführt, da einzelne Interessen noch immer traditionell unterschiedlichen Ministerien zugeordnet sind (Forschung: Wissenschaft und Forschung; Bauwirtschaft, Gewerbe: Wirtschaftsministerium; Verstaatlichte Industrie und ÖBB: Ministerium für öffentliche Wirtschaft). Das Wirtschaftsministerium begreift seine Rolle nicht als Träger einer systematisch auf Veränderung ausgerichteten Politik, sondern als Moderator in auftretenden Interessenkonflikten (Strompreis, Zeitpunkt des Inkrafttretens von Umweltgesetzen, Importschutz für Einzelprodukte).

## 2.3 Industriepolitik

Anstelle einer konzeptiven Industriepolitik steht eine indirekte Beeinflussung der Industriestruktur durch finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen. Die wichtigsten Säulen auf dem finanziellen Gebiet sind Forschungs-, Arbeitsmarkt- und Investitionsförderung.

Bei der Investitionsförderung hat sich eine Verlagerung von der steuerlichen zur direkten Förderung ergeben. Von dem sehr umfangreichen Instrumentarium der steuerlichen Investitionsförderung ist nach der Steuerreform 1989 nur der Investitionsfreibetrag (zusätzlich zum Anschaffungswert können 20% des Maschinenpreises gewinnmindernd abgesetzt werden) übriggeblieben. Investitionsprämie und vorzeitige Abschreibungen wurden gestrichen, wofür neben fiskalischen Gründen die Kritik an der strukturellen Wirkung (Förderung der Kapitalintensität und bestehender Betriebe) maßgebend war. Andererseits sank auch die Nutzung des steuerlichen Instrumentariums, da Gewinnhöhe und Kontinuität des Investitionsverlaufes nicht mehr gegeben waren. Die strukturpolitische Wirkung auch der direkten Investitionsförderung ist umstritten. In der Zielsetzung dominieren hier aktive Ziele (Produktivitätsverbesserung, Exportsteigerung), in der Durchführung zeigte sich eine Dominanz traditioneller Industriezweige (Bergbauförderung, Zellstoffindustrie, Stahl- und Textilindustrie) sowie eine Tendenz zu größeren Unternehmenseinheiten (Szopo-Aiginger-Lehner, 1985).

Aus dieser Kritik heraus wurden in den achtziger Jahren zwei Versuche unternommen, direkte Förderung gezielt zur Innovationsförderung zu verwenden. Der erste war die

sogenannte *Top-Aktion*, in der Unternehmen und Projekte nach einem strengen Punkteschema auf ihren Innovationsgrad überprüft werden. Einer Theorie des Produktzyklus folgend, werden hohe Forschungsintensität, qualifizierte Arbeitskräfte als positive und hoher Kapital- und Energieeinsatz als negative Vermutungstatbestände gewertet. Das Produkt wird dann noch einmal nach seinem Verarbeitungsgrad (Unit-value im Export) und seiner Position auf hochentwickelten Märkten (Revealed Comparative Advantage in EG-Ländern) beurteilt (Aiginger – Bayer, 1982). Die Förderung will erstens gezielt eingreifen, um Gießkanneneffekte in Zeiten der Budgetknappheit zu vermeiden. Zweitens soll die Vergabe nach objektiven Kriterien erfolgen und politische Interventionen entmutigen. Drittens sollen nicht vorweg Branchen als förderungswürdig festgelegt werden, sondern Betriebe in allen Bereichen bei zukunftsorientiertem Verhalten zum Zuge kommen. Die Bewertung erfolgt nicht nach allgemeinen Zielen, von denen das eine oder andere tendenziell erfüllt sein muß, sondern nach allen Kriterien (additiv) und nach einem vorweg fixierten Schema durch eine Expertengruppe mit Entscheidungsbefugnis. Mehrmalige nachträgliche Kontrolluntersuchungen (z. B. Aiginger – Bayer, 1987) haben ergeben, daß die Entscheidungskriterien eingehalten wurden und sich die geförderte Unternehmensgruppe auch in der Projektwirkungsphase positiv vom Industriedurchschnitt unterscheidet. Beide Untersuchungen sind für die meisten anderen Förderungsaktionen nicht verfügbar, unklare Vergaberichtlinien würden sie teilweise auch nicht erlauben. Zu den Kritikpunkten der Top-Aktion zählt, daß sie Unternehmen finanziert, die auch ohne Förderung Investitionen durchführen könnten (*Mitnahmeeffekt*). Dies ist bei einer Förderung von erfolgreichen und zukunftsorientierten Betrieben nicht zu vermeiden und aus dynamischer Sicht auch nicht negativ. Die Renditen steigen, die Investitionen fließen verstärkt in den erfolgreichen Sektor. Unternehmen in Krisenphasen, aber auf dem Weg zu einer erfolgreichen neuen Technologie sind nicht ausgeschlossen, bei wiederholter erfolgloser Sanierung ohne neues Konzept hingegen schon. Eine bewußte Nutzung heimischer monopolartiger Vorteile (im Sinne der neueren Außenhandelstheorie) hat im Konzept noch keinen Eingang gefunden, wurde aber in einer Beiratsgruppe zur Erstellung von Kriterien von Betriebsansiedlungen angeregt.

Der zweite Versuch lag in der Förderung bestimmter Technologien im Rahmen der *Technologieförderung* (Mikroelektronik, Biotechnologie, 1985/1987). Nach Abschluß dieser auf drei Jahre befristeten Sonderaktionen wurde eine neue Form der Technologieförderung gewählt (Innovations- und TechnologiefondsG, BGBl. 603/1987). Bei der Gründung des „Technologietopfes“ wurden bewußt die positiven Erfahrungen der Top-Aktion nicht genutzt. Die Verteilung der Mittel erfolgt letztlich durch die Entscheidung mehrerer Bundesminister, die Einreichung erfolgt entweder über den ERP-Fonds (der zum Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr ressortiert) oder den Fonds zur Förderung der wirtschaftsnahen Forschung (der zum Forschungsministerium zählt), die Vergabe findet nach Prioritäten, aber ohne strenge Gewichtung statt. Neben der Absicht, stärker auch politische Prioritäten einfließen zu lassen, hat auch ein Konkurrenzkampf innerhalb der Banken an dieser Konstruktion mitgewirkt. Die Entscheidung, das KVA-Verfahren in Donawitz zu fördern, spiegelt den politischen Einfluß wider: Ein Gutachten der FGG hatte ermittelt, daß es zur Verlustfreimachung nicht ausreichen würde; das zuständige Ministerium betonte, daß das Verfahren die späteren Schließungskosten erheblich reduzieren würde.

Wie schwer eine Umorientierung der Investitionsförderung ist, zeigt die Untersuchung von Szopo (1987), der errechnet, daß die Förderung je Beschäftigten auch 1985 im

Basissektor noch mit 13.431 S deutlich höher liegt als im Bereich der technischen Verarbeitungsbranchen (5.401 S). Der erwiesene positive Effekt von Top-Aktion und Technologieförderung wurde durch die Strukturwirkung der Umweltförderung und der Investitionsprämie kompensiert. Da die Beseitigung der Emissionen in der ersten Phase beim größten Verschmutzer ansetzt, hat der Basissektor den Großteil der Mittel des Umweltfonds bezogen. Die Entscheidung des Umweltfonds ist hier oft besonders schwer. Ein eingereichtes Investitionsprogramm ist in aller Regel energiesparend, emissionsreduzierend und international konkurrenzfähiger im Verhältnis zu der zu ersetzenden Anlage. Andererseits verlängert die Subventionierung den Basisindustrien das Verharren in einer im Vergleich zur Gesamtwirtschaft umweltintensiven Produktionssparte (vgl. die Diskussion um die Zellstoffwerke Pöls, Obir, St. Magdalen oder die AMAG-Elektrolyse, die Düngemittelproduktion der Chemie Linz und das KVA-Verfahren; Aiginger et al., 1982).

Bezüglich Forschungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Ansiedlungspolitik und Problematik der Verstaatlichten Industrie (siehe Kapitel D.I) muß auf spezielle Studien verwiesen werden.

### 3. Ziele der Wirtschaftspolitik

Zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik war nach den Programmen aller Parteien die *Vollbeschäftigung*. In Zeiten hoher Preissteigerung kam die Inflationsbekämpfung an Priorität nahe an die Vollbeschäftigung heran. Das Budget wurde zur Abfederung der konjunkturellen Schwankungen (besonders im Tiefpunkt) eingesetzt, betraf aber direkt nur wenig die Industrienachfrage. In den achtziger Jahren bekam die *Budgetsanierung* Priorität, und man verzichtete auf die Stabilisierung der – allerdings auch flachen – Konjunkturtäler. Zur Umstrukturierung in Krisenphasen wurden zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten und eine generelle Zinsenzuschußaktion gewährt. Angebotsseitige Impulse wurden sowohl in der Stabilisierungsphase nach dem ersten Nachkriegsboom (Steuerreform, Bewertungsfreiheit, Öffnung des Marktes) getätigt, ebenso Ende der sechziger Jahre (Koren-Plan) und am Beginn der siebziger Jahre (mit der EG-Integration). In den siebziger Jahren wurde dann der hohe Wachstumspfad durch Ausnutzung wirtschaftspolitischer Reserven (Nutzung des gesamtwirtschaftlichen und des einzelwirtschaftlichen Verschuldungsspielraums, Subventionen, außerbudgetäre Finanzierung) verlängert, sodaß sich gerade hier eine Abweichung der Wachstumsraten von anderen Wirtschaften ergibt. Als das Ausbleiben eines internationalen Aufschwungs dann das Budget und die Bilanzen der Grundstoffindustrie defizitär beließ, wurde Mitte der achtziger Jahre die „doppelte Sanierung“ von Verstaatlichter Industrie und Budgetdefizit begonnen. Beide Sanierungswerke werden von Ökonomen aller Lager mehrheitlich als notwendig erachtet, wenn auch über das Ausmaß von Budgetsanierung bei schwacher Gesamtnachfrage und über das Ausmaß offensiver Strategien Auffassungsunterschiede bestehen.

Die Geldpolitik hat bis Ende der siebziger Jahre versucht, die nominellen Zinssätze zu stabilisieren. Dadurch variierte die Realverzinsung stark (siehe Kapitel C.II). Die Hartwährungspolitik wurde implizit als Strukturpeitsche für die industrielle Anpassung interpretiert, sie hat dann Mitte der achtziger Jahre dazu geführt, daß die Zinsbelastung der österreichischen Industrie höher liegt als die der Konkurrenz. Dazu kommt, daß die verringerte Eigenkapitaldecke der Kreditunternehmungen die Auffüllung der Eigenmittel gerade Mitte der achtziger Jahre nötig machte und die öffentliche Hand die

Absprachen zum Zweck der Verringerung des Wettbewerbs im Kreditsektor nicht nur duldet, sondern als notwendig ansah.

Der Versuch, Arbeitsplätze zu sichern und soziale Sicherheit zu gewährleisten, hat die Konkursgefahr verringert und damit indirekt das Nebenziel Strukturwandel behindert. In die gleiche Richtung wirken tendenziell Gesetze zur Einhaltung von Gesundheits- und Umweltstandards, Regeln über Öffnungszeiten, Betriebsbewilligungen, Normen etc., mobilitätsbeschränkende Maßnahmen im Wohnbereich, im Arbeitsrecht, bei Pensionen und beim Urlaubsrecht. Die Verletzung des Nebenzieles Strukturwandel wird durch quantitative und qualitative Anstrengungen in bestehenden Strukturen wettgemacht; niedrigere Löhne, höherer Kapitaleinsatz, große Entlohnungs- und Preisdifferenzen werden bis Mitte der achtziger Jahre als tragbare Konsequenzen gesehen.

Der Mangel einer expliziten Industriepolitik wirkt sich in oft überraschend unterschiedlicher Zugänglichkeit zu öffentlichen Geldern aus. Einzelprojekte absorbieren Mittel, die der gesamten Forschungsförderung zumindest eines größeren Bundeslandes entsprechen, spezielle Bauprogramme erreichen ein Vielfaches der öffentlichen Ausgaben für Berufsförderung. Der konzentrierte Einsatz der Interessen einer kleinen Gruppe der unmittelbar und in hohem Ausmaß Betroffenen ist stärker als industriepolitische Notwendigkeiten, die keinen Sprecher haben. Die Finanzierung unrentabler Zellstoffwerke, die Unfähigkeit, die Umweltpolitik von der Subventionierung der Emittenten zur Verteuerung der Verschmutzung umzustellen, die strenge Gewerbeordnung, die Ablehnung einer Energie- und Abfallsteuer sind Beispiele für das Durchsetzen „lokaler Interessen“ zu Lasten industrie- oder gesamtpolitischer Interessen.

#### 4. Probleme und wirtschaftspolitische Alternativen

Das Wachstum der österreichischen Industrie ist Mitte der achtziger Jahre unter das anderer Länder zurückgefallen. Dies ist in einer Phase der doppelten Sanierung von Staatshaushalt und Großindustrie nicht überraschend und war kurzfristig in früheren Perioden schon zweimal der Fall. Beide Male ist es gelungen, durch eine Doppelstrategie, die Budgetzurückhaltung mit offensiven Maßnahmen und einer Forcierung des Exports verbunden hat, kurze Krisen zu bewältigen (Anfang der fünfziger und Mitte der sechziger Jahre).

Die *Internationalisierung* der österreichischen Industrie wäre auch abseits der neuen europäischen Integrationswelle nötig. Österreichische Firmen haben zu wenig Betriebsstätten im Ausland, legen auf Marketing und Produktinnovationen zu geringen Wert und haben einen zu geringen Exportradius. Angesichts der weltwirtschaftlichen Blockbildung und der hohen Verflechtung mit den EG-Ländern ist eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt nötig. Dies nicht um die Exporte noch stärker zu konzentrieren, sondern um aus einer starken Position auch Exporte in einen umstrukturierten Ostmarkt, einen besonders hochwertigen US-Markt und einen besonders dynamischen pazifischen Raum zu tätigen und an der Normenvereinfachung und dem Technologiesprung des EG-Binnenmarktes teilnehmen zu können. Ein starkes Argument für eine Teilnahme an der EG ist, daß diese viele der intern offensichtlich nicht zu beseitigenden Wettbewerbsbeschränkungen im geschützten Sektor aufweichen kann. Für den industriellen Sektor überwiegen die Vorteile einer Teilnahme am EG-Markt nach allen Analysen die Nachteile, für Internationalisierung und Wettbewerbsverschärfung ist schon die Diskussion ein Impuls.

Die *Steuerreform 1989* hat für die Industrie eine Senkung der Körperschaftsteuersätze – bei gleichzeitiger Eliminierung von Vorteilen von Verschachtelungen – gebracht, sodaß ein für Betriebsansiedlungen akzeptabler Steuersatz erreicht wurde und steuertaktische Überlegungen in den Hintergrund treten können. Entscheidend für die Gesamtbewertung des budget- und steuerpolitischen Kurses wird sein, ob die noch nötigen Budgetkürzungen linear oder nach industriepolitischen Prioritäten erfolgen werden. Aus industriepolitischer Sicht wäre es erwünscht, wenn Budgetausgaben, die die Innovationskraft, die Ausbildung von Mitarbeitern, die Internationalisierung betreffen, nicht nur nicht gekürzt, sondern höher dotiert würden. Für die Realisierbarkeit einer solchen „industriepolitischen Absicherung“ der Sanierungsstrategie gibt es positive, aber auch wieder ernüchternde Anzeichen. Zu den positiven Anzeichen gehört die Erhöhung der Mittel für den Forschungsförderungsfonds, die Teilnahme an Technologieprogrammen, Bemühungen, das Ausbildungswesen zu verbessern, Einrichtungen der Innovationsförderung auf Bundes- und Landesebene, Erweiterung des Investitionsbegriffes um immaterielle Investitionen, Anrechnung von Auslandsaufenthalten etc. Zu den negativen Anzeichen gehören die bürokratische Gestaltung (Entscheidung durch vier Ministerien) des Innovations- und Technologiefonds (ITF) und die Beschränkung der Dotierung der Mittel der Top-Förderung. Die Unabhängigkeit der Entscheidung der Top-Förderung von politischer Einflußnahme dürfte eine der Ursachen für die völlig konträre Entscheidungsstruktur im ITF gewesen sein.

Die Verstärkung von *Effizienzüberlegungen* im *öffentlichen Sektor* und die Wettbewerbsverschärfung im geschützten Sektor wären ebenso wie der Start einer Deregulierungswelle im Interesse der Industrie (vgl. Szopo, 1987), da sie eine Entlastung von Vorleistungen, Bürokratie und Steuern bedeuten. Das bedeutet aber nicht, daß nicht in manchen Bereichen eine klare und strenge Auflagenpolitik der öffentlichen Hand industriepolitisch wünschenswert wäre. Strenge Umweltgesetze, deren Schritte vorweg bekannt sind, und eine Verteuerung von Energie und Emissionen würden nicht nur die Umwelt entlasten, sondern langfristig den Strukturwandel zu Produkten forcieren, bei denen Österreich komparative Vorteile besitzt. Die baldige Umorientierung der Umweltpolitik von der Reparaturphase (mit der Subvention der größten Emittenten) zur integrierten Emissionsvermeidung (mit gezielter Verteuerung der Verschmutzung) wäre industriepolitisch wünschenswert.

Die Aufzählung von Problemen betont die Schwachstellen, auch die derzeitige Politik der Budgetsanierung lädt ein, vor allem diese zu betrachten. Wie die Marktanteilsentwicklung und die Leistungsbilanz zeigen, ist die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie zu gegebenen Preisen vorhanden. Wenn es gelingt, die *Defizite der Zukunftsträger* zu beseitigen (Forschung, Marketing, Internationalisierung, Organisation, Ausbildung), dann ist es möglich, die Wettbewerbsfähigkeit auch zu höheren Faktorentlohnungen zu erreichen, mit anderen Worten, den *Aufholprozeß* der österreichischen Wirtschaft – diesmal gegenüber den *führenden* europäischen Industrieländern – nach der Sanierungsphase wieder aufzunehmen.

#### LITERATUR

- AIGINGER, K. „Unternehmensplanung in der österreichischen Industrie“. *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 1980, 53 (8), S. 403 ff.
- AIGINGER, K. „Flexibilität, Wachstum und Rentabilitätsunterschiede in der österreichischen Industrie“. *Quartalshefte der Girozentrale*, 1982, (2), S. 81–104

- AIGINGER, K., Hrsg. *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß*. Wien-Stuttgart, 1986.
- AIGINGER, K. *Production and Decision Theory under Uncertainty*. Oxford-New York, 1987 a.
- AIGINGER, K., Koordination. „Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs“. *Österreichische Strukturberichterstattung Kernbericht 1986*, 3 Bde., WIFO, Wien, 1987 b.
- AIGINGER, K. „Der Fall Pöls – das Problem der relevanten Alternative bei Entscheidungen im Rahmen staatlicher Förderungen“. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1987 c, 13 (1).
- AIGINGER, K., BAYER, K., HAASE, K., SCHULMEISTER, St., VOLK, E. *Möglichkeit einer innovationsorientierten Strukturpolitik (Ybbsitzer Papier)*. Wien, 1982 (mimeo).
- AIGINGER, K., BAYER, K. „Die Top-Aktion. Eine neue Form der Investitionsförderung“. *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 1982, 55 (10), S. 594ff.
- AIGINGER, K., BAYER, K. *Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Top-Aktion*. WIFO, Wien, 1987.
- AIGINGER, K., TICHY, G. *Entwicklungschancen von Klein- und Mittelbetrieben in Österreich*. München, 1982.
- BARTEL, R., SCHNEIDER, F. „Die Ursachen der Krise in der Verstaatlichten Industrie“. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1987, (3), S. 275–289.
- BAUER, J. *Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1988.
- BAYER, K., KREISKY, P. „Nach dem Debakel“. In Pelinka, P., Steger, G., Hrsg., *Auf dem Weg zur Staatspartei*. Wien, 1987, S. 227–246.
- BAYER, K., PICHL, C. „Strukturelle Wettbewerbsfähigkeit am Beispiel der österreichischen Elektroindustrie“. In Aiginger (1987b).
- BREUSS, F. „Struktur- und Wettbewerbseffekte im Außenhandel: Österreich im internationalen Vergleich. Eine ‚Constant-Market-Share‘-Analyse“. In Aiginger (1987b).
- CERVENY, M., AIGINGER, K. „Internationaler Industriestrukturvergleich“. In Aiginger (1987b).
- CLARK, C. *The Conditions of Economic Progress*. London, 1940.
- FOURASTIÉ, J. *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*. Köln, 1954.
- GLATZ, H., MOSER, H. *Ausländische Direktinvestitionen in Österreich*. Frankfurt-New York, 1989.
- GÖRGENS, E. *Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum*. Bern, 1975.
- GUGER, A. „Arbeitskosten und Produktivität als Determinanten der kostenbestimmten Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie“. In Aiginger (1987b).
- HANDLER, H. „Finanzierungsbedingungen als Komponenten der österreichischen Wettbewerbsposition“. In Aiginger (1987b).
- HELPMAN, E. „Increasing Returns, Imperfect Markets and Trade Theory“. In Jones, R. W., Kenen, P. B., Hrsg., *Handbook of International Economics*. Vol. I, Amsterdam-New York-Oxford, 1984, S. 326–365.
- HELPMAN, E., KRUGMAN, P. R. *Market Structure and Foreign Trade*. Cambridge Mass., 1985.
- LACHS, Th. *Wirtschaftspartnerschaft in Österreich*. Wien, 1976.
- KRAMER, H. *Industrielle Strukturprobleme Österreichs*. Wien, 1980.
- KRAMER, H. *Österreichs Industrie im internationalen Wettbewerb*. Wien, 1985.
- MARIN, D. „Überleben durch Innovationsimport“. Ludwig-Boltzman-Institut für Wachstumsforschung, *Schriftenreihe*, 1986, (9).
- PICHL, C. *Internationalisierung der Produktion durch Direktinvestitionen*. Wien, 1989 (mimeo).
- PICHL, C., SZOPO, P. *Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in Skandinavien und in Österreich. Ein Vergleich*. WIFO-Gutachten, Wien, 1988.
- ROSS, St. A. „The Economic Problem of Agency: The Principal's Problem“. *American Economic Review*, 1973, 63, S. 134–139.
- SCHULMEISTER, St., BÖSCH, G. „Das technologische Profil der österreichischen Wirtschaft im Spiegel des Außenhandels“. In Aiginger (1987b).
- SMERAL, E. *Reiseverkehr und Gesamtwirtschaft*. WIFO-Gutachten, Wien, 1986 a.
- SMERAL, E. „Position Österreichs im Welttourismus“. *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 1986 b, 59 (8), S. 512ff.
- SIANKOVSKY, J. „Österreichs Export im internationalen Wettbewerb“. In Aiginger (1987b).

- STIGLITZ, J. E. „Incentives and Risk Sharing in Sharecropping“. *Review of Economic Studies*, 1974, (April), S. 219–255.
- SZOPO, P. „Die Direktförderung der Industrie und des produzierenden Gewerbes in Österreich in den Jahren 1984 und 1985“. In Aiginger (1987 b).
- SZOPO, P. „Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze“. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1986, 12 (1), S. 33–43.
- SZOPO, P., AIGINGER, K., LEHNER, G. *Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich*. WIFO-Gutachten, Wien, 1985.
- ULMAN, L., FLANAGAN, R. J. *Wage Restraint: A Study of Incomes Policy in Western Europe*. Berkeley, 1971.
- URI, P. *Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft*. Luxemburg, 1971.
- VAN DER BELLEN, A. *Öffentliche Unternehmen zwischen Staat und Markt*. Köln, 1977.
- VOLK, E. „Technologische Wettbewerbsfähigkeit Österreichs“. In Aiginger (1987 b).
- VOLK, E. *Die Innovationstätigkeit der österreichischen Industrie. Technologie- und Innovationstest 1985*. WIFO-Gutachten, Wien, 1988.