

HANDBUCH DES POLITISCHEN SYSTEMS ÖSTERREICHS

Herausgegeben von

**Herbert Dachs – Peter Gerlich – Herbert Gottweis
Franz Horner – Helmut Kramer – Volkmar Lauber
Wolfgang C. Müller – Emmerich Tálos**

Wien 1991

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

VI.2 Industriepolitik

Karl Aiginger

- | | |
|---|---|
| 1. Aufbau des Beitrages, Industriebegriff | 2.5 Die doppelte Sanierung |
| 2. Industrieentwicklung und -politik nach Phasen | 3. Querschnittsthema: Verstaatlichte Industrie |
| 2.1 Wiederaufbauphase 1945–1951 | 4. Querschnittsthema: Interventionsphilosophie |
| 2.2 Stabilisierungskrise und Wirtschaftswunderjahre | 5. Status der Wettbewerbsfähigkeit 1990 |
| 2.3 Struktur- und Integrationskrise 1962–1968 | 6. Anforderungen an die zukünftige Industriepolitik |
| 2.4 Der <i>Take-off</i> und die Euphorie: 1968–1980 | |

1. Aufbau des Beitrages, Industriebegriff

Die Industrie ist der größte Wirtschaftssektor in Österreich. Nach der in Österreich üblichen Abgrenzung (ohne Gewerbe, mit Bergbau) steuert sie ca. ein Fünftel der Wirtschaftsleistung bei. Der umfassende international übliche Bereich¹ der Sachgüterproduktion („*manufacturing excl. mining*“) erreicht ca. 27% der Wertschöpfung.

Unter Industriepolitik soll die Einflußnahme der öffentlichen Hand (Staat, Länder, Gemeinden) und der Interessenvertretungen auf die Entwicklung der Sachgüterproduktion verstanden werden. Der angelsächsische Begriff der „*industrial policy*“ würde noch breiter fast jede sektorale Politik umfassen, also auch Energiewirtschaft, Bauwirtschaft etc., dies würde jedoch den Umfang des Beitrages sprengen.

Es gibt in Österreich kein geschlossenes Konzept einer Industriepolitik. Es gibt auch keinen dominanten Träger der Industriepolitik, weder durch Gesetzeskompetenz, noch durch informelles Verständnis. Dies steht im Gegensatz dazu, daß die indirekte Beeinflussung des industriellen Sektors über Steuern, Subventionen, Regulierung, öffentliche Hand, Finanzierungsinstitutionen und Sozialpartner größer ist als in anderen Ländern (z. B. Schweiz, BRD, Schweden, Finnland). Die Kompetenz des Zentralstaates für Industriepolitik ist auf mindestens vier Ministerien (Wirtschaft, Forschung, Umwelt, Soziales) aufgeteilt, de facto steuern die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, der Unternehmer und der Landwirtschaft (die „Sozialpartnerschaft“) noch eine entscheidende Dimension bei. Die Industriepolitik wird auch indirekt durch die Außenpolitik (Liberalisierung, Integration) und die Budgetpolitik (Krisensicherung, Ausgabenprioritäten) beeinflusst. Die Kausalitätsrichtung verläuft dabei nicht immer von der Politik zur Industrie, sondern oft auch in die Gegenrichtung. Ein Wirtschaftszweig definiert seine Interessen und beeinflusst damit Außen- und Wirtschaftspolitik (vgl. EG-Beitritt, Steuerreform 1988, Energiepolitik).

Eine spezifische Rolle in der Wirtschaftspolitik spielt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, das – als Institut der Sozialpartner gegründet – wesentliche Informationen für deren politische Verhandlungen vorbereitet (Analysen, Prognosen,

internationale Erfahrungen). Es verpflichtet sich gleichzeitig, als Produzent des „öffentlichen Gutes Information“ Analysen und Empfehlungen auch Nichtmitgliedern und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen (z. B. über Rentabilität von subventionierten Großprojekten, Praxis der Investitionsförderung).

Um die Breite der Industriepolitik darzustellen, muß eine Gliederung nach Perioden (Abschnitt 2) und Schwerpunktthemen (Verstaatlichte Industrie, Internationalität, Interventionsphilosophie) vorgenommen werden. Dann folgt eine Diskussion des Status der Konkurrenzfähigkeit und abschließend werden wichtige Anforderungen der 90er Jahre an die Industriepolitik formuliert.

2. Industrieentwicklung und -politik nach Phasen

2.1 Wiederaufbauphase 1945 bis 1951

Die wirtschaftlichen und politischen Probleme nach dem Zweiten Weltkrieg erforderten ein intensives Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft. Das Staatsgebiet war geteilt, die Produktionsanlagen zumindest in Ostösterreich weitgehend zerstört, das bisherige Wirtschaftsgefüge (mit dem Deutschen Reich) zerrissen. Viele Institutionen waren aufgelöst oder führerlos, Nahrungsmittel, Wohnraum, Rohstoffe waren knapp.

Der Wunsch, die Souveränität Österreichs über das „deutsche Eigentum“² wiederherzustellen, ermöglichte einen Konsens über die Verstaatlichung von großen Industriebetrieben. Der Erfolg dieser Strategie beschränkte sich zunächst auf die westlichen Besatzungszonen, in der sowjetischen Zone wurden die Betriebe unter Militärverwaltung (USIA) gestellt. Das Ausmaß der Verstaatlichung und seine Form waren politisch umstritten (vgl. Abschnitt 3, S. 516).

In dem Ministerium für Vermögensbildung und Wirtschaftsplanung (1946 bis 1949) kam die Industriepolitik in dieser Phase einer Rahmenplanung nahe: Abstimmungen zwischen den Firmen, Zuteilungen von Rohstoffen und Hilfsmitteln, sektorale Investitions- und Produktionspläne wurden erstellt. Die Erarbeitung der Pläne fand unter Mitarbeit von industrieerfahrenen Managern und ebenso des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung statt. Dieser Typ der „japanischen Konsensfindung“ sollte später durch verringerte Mobilität zwischen Wirtschaft und Ministerien, durch Bürokratisierung, durch gesunkenes Prestige, aber auch fehlenden Weitblick der Handels- und Wirtschaftsministerien nie mehr der Fall sein. Wenn auch Zeit und Umstände für eine vorausschauende Wirtschaftsplanung günstig gewesen sein dürften, so hing auch damals der Erfolg an Einzelpersonen, wie sich nach dem erzwungenen Abschied des zuständigen Sektionschefs, Frau Margarethe Ottlinger, zeigen sollte (Hollerer 1970).

Die amerikanische Wirtschaftshilfe (Marshall-Plan, ERP-Fonds) brachte die notwendigen Devisen für neue Maschinen und moderne Technik. Die Annahme der Hilfe und Kontrolle der Mittelvergabe durch das Ausland waren in Österreich nicht kontroversiell. Die Größe der Grundstoffindustrie, ob sich eine Autoproduktion in Österreich aufbauen ließe, das Verhältnis der Konsumgüter- zu den Investitionsgüterindustrien wurden auf Expertenebene diskutiert (ERP-Kommission, Wirtschaftsforschung).

2.2 Stabilisierungskrise und Wirtschaftswunderjahre

Das Verhältnis von Löhnen zu Preisen ist in Perioden struktureller Umbrüche eine heikle Frage. Bleiben die Löhne zurück, so gibt es wirtschaftlich eine zu geringe Nachfrage und politisch ein Unruhepotential. Steigen sie zu rasch, so dreht sich die Preisspirale – genährt von spektakulären Verteuerungen bei Grundnahrungsmitteln –

und Geld fehlt für Investitionen. In fünf „Lohn- und Preisabkommen“ (1947 bis 1951) hatten die Sozialpartner ihr Prestige bei der eigenen Klientel ausgeschöpft, Preise stiegen immer rascher und schon unmittelbar nach einem Abkommen. Auf der politischen Ebene kam es zum sogenannten „Oktoberputsch 1950“, bei dem die Unzufriedenheit der Arbeitnehmer mit dem Verhandlungsergebnis kurzfristig auf politische Mühlen umgewälzt werden konnte.

Am Scheideweg zwischen noch strikterer Preisregelung durch Behörden oder mehr Wettbewerb durch liberalere Politik wurde am Beginn der 50er Jahre der zweite Weg gewählt. Eine „absolute“ Preissenkung Ende 1951 (von der Industriellenvereinigung wie auch von der Gewerkschaft als Idee reklamiert) brach die Inflationserwartungen. Der Preisstabilität wurde von Finanzminister Reinhard Kamitz durch eine restriktive Geld- und Budgetpolitik sowie eine Liberalisierung des Außenhandels Glaubwürdigkeit verliehen. Eine Steuersenkung und eine massive Förderung von Investitionen (vorzeitige Abschreibung, Schillingeröffnungsbilanz) setzten Anreize für Firmen, eigenfinanziert zu expandieren. Die Stabilisierungskrise 1952 ließ die Arbeitslosigkeit nur wenige Monate ansteigen, dann begannen die Wirtschaftswunderjahre mit hohen Wachstumsraten bei Geldwertstabilität. Die Auslandskonjunktur war hilfreich, primär waren sie die Konsequenz der inländischen Aufbruchsstimmung und ihrer Unterlegung mit massiven Investitionen in die Infrastruktur (Bahn, Autobahnen, Post). Damit wurde eine schwerpunktmäßig angebotsorientierte Industriepolitik (Verbilligung der Produktion, mehr Wettbewerb) auch nachfrageseitig unterstützt.

2.3 Struktur- und Integrationskrise 1962 bis 1968

In den 60er Jahren sank das Wachstum – auch im Vergleich zum Ausland. Grundstoffkapazitäten, die für den Wiederaufbau günstig waren, entsprachen nicht der optimalen Spezialisierung eines rohstoffarmen Landes. Der Import von Technologie genügt nicht mehr, wenn man ein mittleres Einkommensniveau überschreiten will. Eine moderne Industrie verlangt auch langfristige Bankkredite und Eigenkapitalzuführungen über den Aktienmarkt.

Die europäische Integration erlaubte Österreich zunächst nur an der EFTA teilzunehmen, einem künstlichen Block von Ländern, der nicht den schwerpunktmäßigen Handelsbeziehungen Österreichs entsprach. Für den EG-Beitritt, zu dem Teile des bürgerlichen Lagers schon damals tendierten, war die Haltung der UdSSR, aber auch Italiens ein zu großes Hindernis. Allerdings war damals auch kein innenpolitischer Konsens gegeben: Politische Bedenken auf sozialistischer Seite fanden auch Zustimmung in liberalisierungsscheuen Teilen der Industrie.

Gegen Ende der 60er Jahre konnte die – teilweise auch durch die Krise der Koalition bedingte – Lähmung der Wirtschaftspolitik beendet werden. Die Sozialpartnerschaft hatte neben dem Lohn- und Preisausschuß einen Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen konstituiert, in dem eine neue Generation von Experten (mit ähnlichem Ausbildungsweg und Sozialstatus) über die Parteigrenzen hinweg Reformvorschläge machte. Eine Reihe von Institutionen wurde gegründet, die die moderne Industriefinanzierung ermöglichten („Wachstumsgesetze“). Gespräche mit der EG über eine Assoziierung ließen ein Ende der Diskriminierung erwarten. Arbeitsmarkt und Forschungsförderung wurden modernisiert bzw. intensiviert.

2.4 Der Take-off und die Euphorie: 1968 bis 1980

Der folgende Aufschwung war überraschend stark und lang. Der Europadurchschnitt konnte nach vielen Indikatoren überschritten werden, Teile der EG-Märkte konnten zurückgewonnen werden, Steuerreformen erfolgreich durchgeführt werden.

Die Erdölkrise 1973 (Vervielfachung des Erdölpreises) und die folgende Rezession wurden besser verkräftet als in anderen Ländern. Die größeren Reserven aus den sieben guten Jahren (1968–74), das Vertrauen in die Stabilisierungsfähigkeit der Institutionen, eine bewußt harte Währung, und eine expansive Budget- und Beschäftigungspolitik trugen dazu bei, daß zunächst die Inflation und dann auch die Arbeitslosigkeit niedrig blieb (Austro-Keynesianismus). Der Preis für diese Politik war kurzfristig niedrig, eine kleine Zahlungsbilanzkrise konnte durch Erhöhung der Subventionen („Zinsenstützungsaktion 1978“) bekämpft werden. Längerfristig problematisch war das Zurückweichen ökonomischer Effizienzüberlegungen und das Aufweichen der Arbeitsteilung zwischen Wirtschaft und Politik. Das Budgetdefizit, das in „besseren“ Jahren reduziert werden sollte („antizyklische Budgetpolitik“), stieg zwischen 1978 und 1985 weiter und dies ohne erkennbaren Steuerungseffekt.

2.5 Die doppelte Sanierung

Am Beginn der 80er Jahre zeichneten sich zwei Probleme ab, die zunächst vom „austrokeynesianischen Paradigma“ nicht zu bewältigen waren. Das Budget war defizitär und dies mit steigender Tendenz. Viele Großunternehmen kamen in Schwierigkeiten, teils private, teils Bankentöchter und dann die Verstaatlichte Industrie. Die Erhöhung der Direktförderung oder Staatsaufträge brachten keine Besserung.

Wenn man die erste Hälfte der 80er Jahre industriepolitisch wertet, fällt die Einführung der „TOP-Aktion“ positiv auf. In bewußter Kritik, daß die Förderungsmittel bisher trotz anspruchsvoller Richtlinien de facto meist in schwache Bereiche und größere Unternehmen flossen, wurde die Mittelvergabe 1982 an quantifizierbare Kriterien gebunden (Cash-flow, Marktposition, *Unit Value* im Export, Handelsbilanzeffekt) und an eine Kommission ohne politischen Instanzenzug vergeben.

Erst Mitte der 80er Jahre reagierte die Politik auf die beiden Defizitbereiche, ein Sanierungsziel sowohl für das Budget (Nettodefizit unter 2,5% des BIP) als auch die Verstaatlichte Industrie (verlustfrei in drei Jahren) wurden definiert. Da beide Ziele zunächst die wirtschaftliche Aktivität dämpfen, fiel das Wachstum 2 Jahre (1987 und 1988) unter jenes im Ausland. Seit 1989 ist diese Phase überwunden.

Für den endgültigen Erfolg der Strategie fehlen noch wesentliche Elemente. Im Bereich der Staatsfinanzen fehlen strukturelle Reformen und ein Konzept der Leistungsdefinition und -messung im öffentlichen Bereich. In der Verstaatlichten Industrie fehlt die Bewährung in einer schwächeren Konjunkturphase. Dennoch sind die Chancen eines Erfolges größer als je zuvor, und die zweite Strukturkrise war milder als erwartet. Weite Sektoren der Industrie sind erfolgreich am Weltmarkt tätig und konnten den Ausfall unrentabler Teile der Verstaatlichten Industrie kompensieren.

3. Querschnittsthema: Verstaatlichte Industrie

Die Verstaatlichung wichtiger Grundstoffunternehmen war ein Kompromiß hinsichtlich Umfang, Zielsetzung, Struktur und Führung. Dies war in der gegebenen historischen Situation der Nachkriegsjahre unvermeidbar. Dennoch dürfte die mangelnde Diskussion der gegensätzlichen Vorstellungen noch mitentscheidend für viele strukturelle Probleme und letztlich den Fast-Kollaps in den 80er Jahren gewesen sein.

Für die Sozialisten hätte der Umfang der Verstaatlichung weiter sein können. Gemeineigentum an der Basisindustrie war ein Teil der „neuen sozialistischen Wirtschaftsordnung“, die man an die Stelle der versagenden „kapitalistischen“

Ordnung der Zwischenkriegszeit hatte setzen wollen.³ Für die ÖVP war die Verstaatlichung eine Notlösung, für manche ein Provisorium, eine weiteres Vordringen insbesondere in die Finalindustrie war in den Anfängen zu verhindern.

Hinsichtlich Organisation wollte die ÖVP eher eine genossenschaftliche Führung mit kleineren überschaubaren Einheiten.⁴ Die SPÖ bevorzugte eher die straffe Führung durch ein Ministerium (1949 bis 1956 „Königreich Waldbrunner“). Tatsächlich wurde die Organisationsform nach jedem Wahlausgang geändert, die ÖVP setzte zweimal gesellschaftsrechtliche Trennungen durch (1956: IBV 1967: ÖIG, aus der dann 1970 die ÖIAG wurde). Damit konnte der politische Einfluß nicht reduziert werden (insbesondere da parteipolitische Besetzungen weiter Brauch blieben), doch wurde der Einfluß der öffentlichen Verwaltung „mittelbarer“ gestaltet.

Über das Unternehmensziel der „Verstaatlichten Industrie“ gab und gibt es keinen Konsens und keine schriftliche Fixierung. Die Wahl der Rechtsform der Aktiengesellschaft impliziert, daß die Ziele der Verstaatlichten Industrie mit denen der Privatindustrie ident seien (primär Gewinnerzielung, subsidiär Interessen der Belegschaft und der Volkswirtschaft).

Sind die Ziele ident, dann stellt sich die Frage, warum eine Verstaatlichte Industrie politisch langfristig gewünscht wird. 1945 war es das Fehlen eines privaten Eigentümers und der Wunsch, das deutsche Eigentum den Besatzungsmächten zu entreißen. Heute könnte es der Wunsch sein, einen bestimmten Anteil der Verfügungsrechte an (Groß-)Unternehmen in österreichischer Hand zu behalten. Aber auch das ist nicht dokumentiert.

Als nicht-betriebswirtschaftliche Ziele bieten sich aktive Ziele wie „Speerspitze der Forschung“ oder „Vorreiter der Mitbestimmung“ an. Beide wurden von der Verstaatlichten Industrie nie erreicht. Als passivere Ziele gilt die Mithilfe bei „Arbeitsplatzsicherung“, „Regionalentwicklung“ sowie „Autarkiebestrebungen“. Autarkieüberlegungen sind in einer internationalisierten Welt streng genommen nicht zu halten, weil meist ein Vorprodukt doch importiert werden muß (Bauxit für Aluminium, Phosphate in der Düngemittelproduktion). Die Arbeitsplatz- und Regionalfunktion wurde in den 70er Jahren ein de facto Unternehmensziel. Politiker betonten die Bedeutung der Verstaatlichten Industrie für die Beschäftigungslage und die Manager akzeptierten großteils die Forderung. Die Beschäftigung wurde bis zum „Fast-Kollaps“ in geringerem Umfang abgebaut als in der Privatindustrie und im Ausland.

Die Arbeitsplatzfunktion wird heute auf Regierungsebene nicht mehr als Ziel betont, auf Landes- und Gemeindeebene wird dies aber etwas anders gesehen und in der nächsten Nachfragekrise wird sie „wiederbelebt“ werden. Besser, als sie gelegentlich zu leugnen und dann wieder hervorzuholen wäre, diese Funktionen explizit zu definieren und in Trennungsrechnungen zu quantifizieren.

Eine Gesamtvaluation der „Verstaatlichung“ ist in der Kürze nicht möglich, doch hat die Verstaatlichte Industrie in den ersten zwanzig Jahren sicher erheblich zu Dynamik und Stabilität der Industrieentwicklung beigetragen und die heimische Wirtschaft ausreichend und billig mit Grundstoffen versorgt. Später erreichte sie ein Viertel der Exporte der Industrie, bis in die späten 70er Jahre hatte sie ein höheres Umsatzwachstum als der Industriedurchschnitt, wenn auch mit sinkenden Erträgen.

Die Ursachen für den „Kollaps 1985“ sind vielschichtig. An die erste Stelle würde ich die *organisatorische Struktur* stellen. Der Trend zur Divisionalisierung, zur Ergebnisverantwortlichkeit, die Bedeutung des Controlling wurden ignoriert. Strategische Planung, ausländische Direktinvestitionen und Portfolio-Überlegungen fanden keinen Platz. Die

zentralistischen Strukturen wurden von auf internen Karriereleitern aufgestiegenen Managern „verwaltet“.

Die Politik ist über die schlechte Ausübung der Eigentumsfunktion an diesen Strukturen mitverantwortlich, direkt durch die Auswahl der Manager nach Parteizugehörigkeit und zweitens indirekt über die unfachgemäße Ausübung der Eigentumspflichten. Sie bekam allerdings auch von seiten der Manager (und den einschlägigen Fachleuten für Organisation und Management außerhalb der Verstaatlichten Industrie) wenig Hinweise auf die falschen Organisationsstrukturen.

Unklare Ziele, die tagespolitischen Notwendigkeiten sowie viel vorauseilender Gehorsam führten zu einem „*schlampigen Verhältnis*“ zwischen Staat und den Firmen. Dazu zählte in den 60er Jahren das unselige „*Finalisierungsverbot*“. ÖVP-Vertreter und Privatunternehmer hatten immer wieder verlangt, daß die Verstaatlichte Industrie nicht in den Finalbereich vordringen dürfe, zumindest solange sie von der Regierung eine Vorzugsbehandlung (in Finanzierung, Auftragsvergabe etc.) erhalte. Ein formell statuiertes Verbot gab es nie, ein Beschluß (Wiener Neustädter Erklärung 1962) zur vorherigen Konsultation der Fachverbände und ein *Gentlemen Agreement* zwischen den von verstaatlichten und privaten Unternehmen dominierten Fachverbänden aus dem Dezember 1951 kamen einer Vereinbarung am nächsten. Mitte der 60er Jahre war diese Diskussion beendet, in den 70er Jahren waren es eher fehlende oder falsche *Strategieüberlegungen* oder Ausbildung und Qualifikation des Managements, die die nötigen Finalisierungsschritte unterbanden (vgl. Kampf der AMAG um die Elektrolyse, der Chemie Linz um Düngemittelproduktion, der VA Stahl um das unrentable und emissionsintensive KVA-Verfahren).

Mitte der 70er Jahre schien dann ein Beitrag zur Beschäftigungssicherung verlangt zu sein. Er wurde dann mit billigen Krediten honoriert. Notfalls wurde politisch für die Firmen interveniert, oder es wurden Gesetze weit interpretiert (z. B. Waffengesetz). Diese „*soft budget constraint*“ oder „*soft legal control*“ mündete in Fehlinvestitionen in Kohlengruben, Anlagenprojekten und im Ölhandel. Die Probleme entstanden über die Jahre, blieben aber dem Eigentümer verborgen, bis der Verlust der VOEST Alpine von 11,8 Mrd. S der Öffentlichkeit bekannt wurde.

Das ÖIAG-Gesetz 1986 (BGBl. 204) wandelte die ÖIAG in einen echten Konzern gemäß § 15 Aktiengesetz um. Die ÖIAG kann nun verbindliche Richtlinien erlassen, der Aufsichtsrat wird nicht mehr nach dem Parteienproporz eingesetzt (allerdings vom Eigentümerversorger, dem BM für Verkehr und Öffentliche Wirtschaft, ernannt). Das Gesetz ist sehr kurz und umgeht wieder die Frage der Zielsetzung der Verstaatlichten Industrie. Der Aufsichtsrat kann der Geschäftsleitung Ziele vorgeben, hat aber dafür selbst keine Vorgaben.

Persönlichkeiten und Fachleute dominieren heute. Als Vorstandsvorsitzender wurde Hugo M. Sekyra gewählt, der die Prinzipien moderner Unternehmensführung in Holding und Gesellschaften implementierte: Ergebnisverantwortlichkeit, kleinere Firmen, Restrukturierung nach Marktgesichtspunkten, strategische Planung, flachere Hierarchien, Controlling, Internationalisierung. In einem Konzernprogramm (ÖIAG 1987) wurde die Umleitung der Investitionsströme aus dem stagnierenden Grundstoffbereich in den Finalbereich (sowie Ausnutzung der Rationalisierungsreserven, Erreichen des Break-Even-Punktes) festgeschrieben.

Nach drei Jahren zeichnen sich die Erfolge des neuen Stils ab. Die Ergebnisse sind – abgesehen vom Bergbau und einem Teil der Stahlindustrie – positiv und dürften es auch in schlechter Konjunktur bleiben. Diskutiert wird am Beginn der 90er Jahre wer an die

Börse gehen soll: die einzelnen Gesellschaften oder die Holding (Austrian Industries). Relativ groß ist der Umstrukturierungsbedarf im Elektrobereich und Teilen des Anlagenbaues. Teile der ehemaligen verstaatlichten Firmen sind verkauft, aber kaum Kernbereiche. Die Beschäftigung wurde um rund ein Fünftel reduziert, aber in einer Phase, in der diese den Arbeitsmarkt wenig belastet, in manchen Bereichen wächst die Beschäftigung schon wieder.

Unklar bleiben die Zielfrage und die Ausübung der Eigentümerfunktionen. Die Vertreter im Aufsichtsrat fühlen sich nicht zuständig, volkswirtschaftliche Ziele zu definieren. Bei wichtigen Entscheidungen (Großinvestitionen, Verkauf an inländische oder ausländische Anbieter) stellt sich die Frage, ob sie die verbleibenden „volkswirtschaftlichen Interessen“ definieren können. Bisher hat es in zwei Fällen diesbezügliche Kontroversen gegeben. Im Fall einer Entscheidung über ein neues Stahlverfahren (KVA) hat der zuständige Minister die Entscheidung zugunsten der Investition beeinflusst (die dann später scheiterte). Im Fall eines Einzelbetriebes der ÖIAG (Kupferhütte Brixlegg) erfolgte der Verkauf an ein ausländisches Unternehmen, obwohl der Minister dies verhindern wollte. Im Versuch, den Neubau der Elektrolyse durch eine Stromverbilligung möglich zu machen, lobbiierte der für die Verstaatlichte Industrie zuständige Minister für einen billigen Strompreis und den Bau, der für die Energiepreise zuständige Minister weigerte sich, eine Weisung zu einem Sondertarif zu geben. Die industriepolitisch richtige Entscheidung (Aiginger et al. 1987) des Nicht-Baues fiel scheinbar durch den Generaldirektor der Verbundgesellschaft.

Bayer (1990) schlägt vor, eine unabhängige Expertenkommission die strategischen Ziele der Verstaatlichten Industrie ausarbeiten zu lassen (den Bericht allerdings der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen). Die gute Konjunkturlage läßt zur Zeit den Bedarf für Zieldefinition und Strategieüberlegungen nicht drückend erscheinen. Implizit schwingen Zielvorstellungen allerdings in fast jeder Änderung über anzustrebende Privatisierung und bei jedem Kauf oder Verkauf eines Unternehmensteiles mit. Schlamperei bei Zieldefinitionen, Strategie, Rechnungslegung und Kontrolle werden sich in der nächsten Rezession wieder rächen.

4. Querschnittsthema: Interventionsphilosophie

Die Interventionen des Staates in die Wirtschaftspolitik sind in Summe in Österreich stärker als in anderen westlichen Industrieländern.

Öffentliches *Eigentum* – Verstaatlichte Industrie i. e. S, Konzernbetriebe verstaatlichter Banken, genossenschaftliches Eigentum und Monopolbetriebe des Bundes – besteht an rund einem Fünftel der Industrie. Dieser Wert ist höher als in allen anderen westlichen Ländern, Finnland und Frankreich haben noch Anteile zwischen 10% und 20%.

Die *Preis- und Lohngestaltung* findet auf sozialpartnerschaftlicher Basis statt. Nach den fünf „Lohn- und Preisabkommen“ wurde ein ausgefeiltes Instrument der freiwilligen Regelung von Preisen und Löhnen aufgebaut (Raab-Olah-Abkommen, Sozialpartnerschaft). Später hat sie dann noch in Zeiten besonderer wirtschaftspolitischer Sensibilität (Mehrwertsteuereinführung, Erdölkrise) preisdämpfend gewirkt. Die Vielfalt der industriellen Realität (Differenzierung der Bedürfnisse) bewirkt eine abnehmende Bedeutung beider Regulierungsformen. Die Lohnabschlüsse betreffen Arbeitnehmergruppen, oft gleichzeitig in erfolgreichen und stagnierenden Märkten (die Gewerkschaft Bergbau, Energie, Metall verhandelt in einer Runde für die Grundstoff- und die Elektronikindustrie). Für Spezialprodukte gibt es kaum Listenpreise. Die sozialpartnerschaftliche Einflußnahme verlagerte sich auf das breite Feld fast aller wirtschaftspolitischen Themen.

Zu den bedeutendsten Eingriffen zählt die *Investitionsförderung*. Die steuerliche Förderung (vorzeitige Abschreibungen) war ein für den Wiederaufbau sehr erfolgreiches Instrument. Sie verbilligte die Selbstfinanzierung und förderte die Reinvestition der Gewinne. Heute steht man der Bevorzugung materieller Investitionen (gegenüber immateriellen Investitionen in Forschung, Organisation, Ausbildung, Marketing) skeptischer gegenüber, ebenso der Förderung der Innenfinanzierung und der Inlandsorientierung. Die vorzeitigen Abschreibungen wurden im Rahmen der Steuerreform 1988 gegen eine Senkung der Körperschafts- und Einkommensteuer eingetauscht.

Das Volumen subventionierter Kredite explodierte in den 70er Jahren (Szopo 1990). Sie ist eine schnell implementierbare, im Ankündigungszeitpunkt populäre und billige Förderung. Sie kann theoretisch sehr gezielt zur Problemlösung eingesetzt werden. In der Praxis führt allerdings die Vielzahl der Förderungsinstitutionen, die unklare Definition der Richtlinien und politischer Druck in der Vollziehung dazu, daß Förderungen, die zugunsten produktiver, exportorientierter Unternehmungen definiert waren, in der Praxis immer zugunsten großer und strukturschwacher Unternehmen ausfielen. Ausnahmen von dieser Tendenz bildeten Forschungsförderung, Technologieförderung 1985/87 (Mikroelektronik, Biotechnologie) und die TOP-Aktion.⁵

Umweltförderung durch Subventionen kann industriepolitisch problematisch sein (vgl. Aiginger 1989 a). Da die Beseitigung der Emissionen in der ersten Phase der Umweltpolitik („Reparaturphase“) 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 alten Anlage. Andererseits verlängert die Subventionierung und Neuerrichtung die Produktion in einer im Vergleich zur Gesamtwirtschaft umweltintensiven Produktionssparte (Zellstoffwerke Pöls, Obir, St. Magdalen oder die AMAG-Elektrolyse, die Düngemittelproduktion der Chemie Linz und das KVA-Verfahren; Aiginger et al. 1987).

Industriepolitisch (und wohlfahrtstheoretisch) viel günstiger wäre die Bekämpfung der Umweltprobleme über eine Energiesteuer. Diese würde die Verursacher von Emissionen (Energieverbrauch und Emissionen korrelieren hoch) und die Nutzer nicht erneuerbarer Ressourcen belasten (Bayer et al. 1990, Aiginger 1991). In den politischen Gremien (Gewerkschaft, Industriellenvereinigung, SPÖ) bremsen die energieintensiven Wirtschaftszweige die Einführung einer Energie- oder CO₂-Steuer. Wird die Energiesteuer aufkommensneutral eingeführt (Senkung der vom Faktor Arbeit eingehobenen Steuern, z. B. Beitrag zur Sozialversicherung oder zum Familienlastenausgleich), so ist die Mehrzahl der Unternehmen und der Konsumenten wirtschaftlich besser gestellt, doch die Begünstigten nehmen an der Debatte geringeren Anteil als die Belasteten.

Relativ unterdotiert war immer die Förderung von Forschung, jungen Betrieben und neuen Wirtschaftszweigen. Junge Unternehmungen und innovative Tätigkeiten haben keine Lobbies, bestehende Unternehmungen im Grundstoffbereich, in schwachen Regionen sind gut organisiert, sie haben Vertreter im Parlament und in der Sozialpartnerschaft und lange „Förderungserfahrung“. Der Hinweis auf konkrete, schon bestehende Arbeitsplätze wiegt politisch immer mehr als die Wahrscheinlichkeit, daß in neuen Unternehmen eine viel größere Zahl an Arbeitsplätzen entstehen wird.

Letztlich muß das System der Subventionen als Instrument zur Beseitigung politischer Spannungen und Konflikte gewertet werden (Szopo 1990), nicht als Instrument zur Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz oder der zukunftsorientierten Wirtschaftslenkung. Das System ist unübersichtlich, und diese Eigenschaft trotzt jedem Reformansatz.

Die Richtlinien jeder Förderung entstehen im Kompromißweg und sind daher im Resultat so, daß alle eingereichten Projekte Platz finden. Die Abwicklung der Förderung ist politiknahe und damit dem Druck von Interessen ausgesetzt. Der Rechtsweg, ja oft sogar die *ex-post*-Kontrolle (Arbeitsmarktförderung) sind ausgeschlossen.

Daß dies nicht Zufall ist oder auf einen Mangel an erfolgreichen Organisationsformen zurückgeht, zeigen zwei Vorgänge in der jüngsten industriepolitischen Praxis:

- Die TOP-Aktion, bei der politische Vergabe weitestgehend ausgeschlossen ist (Punkteschema, quantifizierte Kriterien, politikferne Entscheidung), wurde von 4,5 Mrd S auf 1,5 Mrd S gekürzt (Aiginger 1989b). Andere Förderungsaktionen, bei denen die Letztentscheidung auf politischer Ebene stattfindet (regionale Sonderförderung, Umweltfonds), wurden aufgestockt oder von der allgemeinen Kürzung ausgenommen.
- Vorschläge des WIFO, die neue regionale Sonderförderung nach objektiven, quantifizierten Kriterien und ohne Instanzenzug zu einer politischen Kommission zu gestalten, wurden nicht umgesetzt.

Ein Spezifikum Österreichs ist auch das Fehlen einer *Deregulierungswelle*. Regulierung kann einerseits den Zweck haben, Rechte von Arbeitnehmern oder von sozial schwachen Gruppen abzusichern. Einen Abbau dieser Eingriffe hatte die Deregulierung in den USA stärker im Auge („Deregulierung von rechts“). Andererseits sichern Regulierungen auch die Rechte bestehender Unternehmungen gegen neue, sie regulieren (verringern oder stärken) den Wettbewerb. In Österreich sind die Regulierungen der Monopole relativ schwach, hingegen ist der Schutzgedanke vor „zuviel“ Wettbewerb sehr ausgeprägt. Eine Durchforstung der Gesetze, die Sonderinteressen einzelner Gruppen zulasten der Allgemeinheit abzubauen, könnte als „Deregulierung von links“ bezeichnet werden (Szopo 1986; Bauer 1988). Beide Formen der Deregulierung fehlen in Österreich fast völlig, vielleicht in einem impliziten Einverständnis, daß die Durchforstung von Regulierungen an Eigendynamik gewinnen würde und später auch die „eigenen“ Domänen erreichen würde. Ansätze zur Liberalisierung gibt es im Bereich des Bankensektors und überall dort, wo sie der Vorbereitung auf den EG-Markt dienen.

Die Nahrungs- und Genußmittelindustrie ist die am stärksten regulierte Industriebranche, teilweise als Folge der Regulierung in der Landwirtschaft, teilweise aus Konsumentenschutzinteressen. Das Ergebnis der jahrzehntelangen Regulierung ist ein quantitatives Exportdefizit von 15 Mrd S und die fehlende Präsenz auf den teuren Märkten (Importüberschuß bei Hochpreis- und Biowaren). Versuche, die Regulierungen schrittweise abzubauen, werden von der Branche überwiegend abgelehnt. Die Interessenvertreter von Landwirtschaft, Unternehmen, Arbeitnehmern und die Bürokratie stützen das bestehende System gegen die langfristigen Interessen der Vertretenen.

Der Konsumentenschutz ist im Nahrungsmittelbereich strenger als im Ausland. Neben dem eigentlichen Lebensmittelgesetz gibt es den Kodex, der die „Konsumentenerwartung festschreibt“ und, da Täuschung im Lebensmittelrecht verboten ist, indirekt zum Gesetzesinhalt wird. Neben dem größeren Schutz, den der Konsument dadurch „automatisch“ erhält, ergeben sich manchmal auch Verzögerungen bei der Einführung neuer Trends (z. B. Leichtbier). Generell unterscheidet sich die Interventionsphilosophie von der der EG: Die EG verpflichtet die Firmen zur Deklaration und setzt auf den mündigen Konsumenten, in Österreich wird der Konsument vor „schlechter“ Qualität geschützt und kann damit auch weniger und später zwischen Produktvarianten wählen.

5. Status der Wettbewerbsfähigkeit 1990

Eine Wirtschaft ist in *statischer* Hinsicht wettbewerbsfähig, wenn sie ihre *gegenwärtige Produktion bei gegebenen Löhnen und Wechselkursen absetzen kann*.

Wichtiger ist die *dynamische* Wettbewerbsfähigkeit (WIFO-Strukturbericht, Aiginger 1987b). Sie ist dann gegeben, wenn diese Absatzchancen auch bei *angestrebten Faktorentgelten* (Löhnen, Gewinnen) und bei *angemessener Erreichung* der wirtschaftspolitischen Ziele (Vollbeschäftigung, Ressourcenschonung) gegeben sind.

Lohnkürzung, Abwertung, Verzicht auf investive und innovative Ausgaben, Reduktion der Umwelt- und Sozialausgaben können die statische Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig herstellen. *Langfristig liegt das Ziel des Wirtschaftens aber in steigenden Faktorentgelten* (höhere Löhne, höhere Gewinne, anspruchsvolle öffentliche Güter), und diese können nur durch Zukunftsinvestitionen sichergestellt werden.

Die statische Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ist ohne wesentliche Einschränkung gegeben. Die Leistungsbilanz ist in den 80er Jahren ausgeglichen. Die erzielten Faktorenlöhne sind jedoch in dreierlei Hinsicht unbefriedigend. Erstens ist Österreich ein Land mit noch immer niedrigen Löhnen (auch inkl. Sozialleistungen), zweitens sind die Preise relativ hoch und drittens fließen Faktorentgelte regelmäßig in das Ausland ab.

Im Vergleich zu den 12 EG-Ländern hat die österreichische Wirtschaft hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Produktivität gleichgezogen (1988: -0,1%), die Löhne sind jedoch in den EG-Ländern im Schnitt um 14% höher (Guger 1990). Die industrielle Produktivität liegt schon deutlich über dem EG-Durchschnitt und kommt 1990 dem Spitzenwert der BRD nahe. Größer ist der Abstand im geschützten Sektor. Viele Wettbewerbsbeschränkungen bewirken, daß die Produktivität des tertiären Sektors in der BRD noch um mehr als ein Drittel höher liegt als in Österreich.

Oder messen wir es an einem anderen Indikator: Das Brutto-Inlandsprodukt (umgerechnet zu den offiziellen Wechselkursen) liegt in Österreich über dem EG-Durchschnitt. Gemessen an den überhöhten Preisen vieler Sektoren liegt es aber darunter.

Bei Basisprodukten hat Österreich einen Exportüberschuß, bei technischen Verarbeitungsgütern einen Importüberschuß. In der Schweiz und in der BRD (und bei den meisten hochentwickelten Industrieländern) ist es umgekehrt. Die Preise von Basisprodukten sind weltweit ziemlich einheitlich, Marktnischen sind schwerer zu finden, die Produktion energieintensiv. Die Nachfrage steigt kaum, und periodisch treten große Verluste auf.

Die Internationalisierung der Warenströme zeigt die volle Einbindung Österreichs in den Welthandel. Mehr als die Hälfte der produzierten Waren wird exportiert, mehr als die Hälfte der in Österreich verwendeten Industriegüter wird importiert. Zeitpunkt und Tempo der Integrationsschritte (Liberalisierung, Konvertierbarkeit der Währung, erste EG-Debatte in den 60er Jahren) waren politisch immer umstritten, aber Österreich hat immer den Weg der Öffnung beschritten und war wirtschaftlich erfolgreich gewesen.

Die Internationalisierung durch Nutzung der weltweiten Arbeitsteilung ist asymmetrisch. Einer großen Zahl ausländischer Unternehmen mit Produktionsstätten in Österreich steht eine geringe aktivseitige Internationalisierung gegenüber. Daher liegt in Österreich die Produktion höher als die Einkommen, in der Schweiz ist es umgekehrt (Schulmeister 1987). Erst 1989 haben sich die Investitionsströme gedreht (höhere Akquisitionen im Ausland).

Die Forschungsausgaben Österreichs sind niedriger als in den meisten anderen Ländern. Die Kluft hat sich in den letzten 10 Jahren noch eher vergrößert, besonders Finnland und Schweden haben gezeigt, daß auch kleine Länder hohe Forschungsquoten erzielen können. Die Exporte von Gütern mit Hochtechnologie im Verhältnis zu den Importen ist in Österreich niedrig (Leo/Volk 1990). Mit dem Erreichen der durchschnittlichen Produktivität der führenden Industrieländer wird das geringe Forschungsvolumen immer problematischer. Ein Know-how-Vorsprung in Teilbereichen ist notwendig, um als gleichberechtigter Partner angesehen zu werden.

6. Anforderungen an die zukünftige Industriepolitik

Der erfolgreiche Aufholprozeß könnte fortgesetzt werden und um eine ökologische Dimension ergänzt werden, wenn Industrie- und Umweltpolitik nicht das zufällige Gesamtergebnis von anderen Teilpolitiken wäre, sondern eine langfristige Konzeption hätte. Um diese zu erreichen, hat eine Arbeitsgruppe des Beirates 1990 auf Vorschlag des WIFO folgende Zielsetzung ausgearbeitet:

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

Der größte Handlungsbedarf besteht in folgenden Bereichen: Umweltpolitik, Technologiepolitik, EG-Integration, Ostpolitik, Wettbewerbspolitik, Arbeitsmarktpolitik. In allen diesen Sparten fehlt noch die nötige langfristige strategische Politik, es müssen Kompromisse in kurzfristigen Entscheidungen und immer wieder Abgehen von fragmentarischen Zielen beobachtet werden.

In der Umweltpolitik fehlen langfristige Zielsetzungen und ein Steuerungssystem. Das derzeit dominierende Instrumentarium der Verbote und Standards muß durch ökonomische Instrumente (Energiesteuer, Preisdifferenzierung nach ökologischem Verhalten, Anreize im öffentlichen Sektor) ergänzt werden. Bei gegebenen Energiepreisen steigt der Energieverbrauch bis zum Jahr 2000 um 10% bis 20% und eine CO₂-Reduktion von 20% ist unerreichbar. Eine voraus geplante Verteuerung der Energie bei gleichzeitiger Entlastung von Abgaben auf den Faktor Arbeit ist keine langfristige Belastung der Wettbewerbsfähigkeit und strukturell günstig.

Die Teilnahme am EG-Binnenmarkt wird kommen, wobei Größe und Intensität des Marktes noch unklar sind. Die Sozialpartner sind einhelliger als in der ersten Integrationsdebatte für den Beitritt. Dafür dürfte einerseits der Erfolg der bisherigen Marktöffnungen beigetragen haben, andererseits daß viele Marktschranken im „geschützten Sektor“ heute nicht mehr im allgemeinen Interesse liegen, hingegen Sonderinteressen von Insidern begünstigen.⁶

In den größeren Strukturen der EG⁷ gibt es neue Chancen und neue Gefahren für ein kleines Land mit in Teilbereichen ökologischem Bewußtsein. Die Gefahr, daß Verfügungsrechte über österreichische Unternehmen ins Ausland übergehen, muß gesehen werden, es kann ihr aber mit industriepolitischen Instrumenten begegnet werden (Beirat 1991, „Industriepolitik III“). Die Chance, ökologische Produktionsweise als Marketingargument zu nutzen, ist prinzipiell gegeben, bedarf aber großer Anstrengungen (Qualitätssicherung und Vermarktung). Die Durchforstung der bestehenden Gesetze und Sonderregelungen durch den Druck von außen bleibt aber als Vorteil der EG, wenn es auch noch besser wäre, diese eigenständig und früher vorzunehmen.

Die Öffnung der Ostmärkte bietet einerseits Österreich Chancen, Know-how und Management auf neue Märkte auszudehnen, für höchste Qualitätsmaßstäbe und neueste Technologien bleibt der Westmarkt die entscheidende Orientierung. Billiglohn-

produktionen werden (und sollen) aus Österreich abwandern, dies soll vorausschauend schon bei den heutigen Betriebsansiedlungen berücksichtigt werden (keine Subvention für Betriebe ohne eigenständiges Know-how und für solche im Niedriglohnsegment). Andererseits bedarf die Aufwertung des Standortes Österreich für Managementleistungen und High-Tech-Produktion einer Qualifikationsoffensive.

Die Technologiepolitik bedarf erheblich größerer Mittel für universitäre und wirtschaftsnahe Forschung und einer professionelleren Organisation. Die direkte Wirtschaftsförderung soll sich auf Technologie und Fertigungsüberleitung sowie immaterielle Investitionen beschränken. Die Politik sollte nur noch die Ziele angeben und Kriterien vorgeben sowie einen Dritten mit der Kontrolle beauftragen. Die Arbeitsmarktpolitik soll sich von ihrer defensiven Aufgabe lösen und primär Ausbildung und Höherqualifikation vermitteln.

Der geschützte Sektor erreicht eine wesentlich geringere Produktivität als z. B. in der BRD und ist anteilmäßig größer. Er belastet indirekt die Industrie, indem die Preise von Vorprodukten, Dienstleistungen und die Steuern höher sind. Im öffentlichen Bereich sind Zielsetzungen vorzugeben, ihr Erreichen ist zu kontrollieren. Industrielle Managementsysteme sind teilweise übertragbar und würden zu einem rationaleren öffentlichen Sektor führen.

Mit einer konzeptiven Industriepolitik kann der wirtschaftliche Aufholprozeß Österreichs fortgesetzt werden – diesmal gegenüber den führenden Industrienationen der Welt – und der Spielraum für eine kulturell, sozial und ökologisch eigenständige Politik erweitert werden.

ANMERKUNGEN

- 1 In internationalen Statistiken wird nicht, wie in Österreich, zwischen Industrie (den größeren Unternehmen, mit höherem Kapitaleinsatz) und dem Gewerbe unterschieden, auch in Österreich ist die Zugehörigkeit zur entsprechenden „Sektion“ der Bundeskammer praktisch vom Unternehmen wählbar.
- 2 Es gab mindestens drei Formen von deutschem Eigentum: Firmen, die schon vor 1938 im Besitz deutscher Staatsbürger waren, solche, die während der Besatzung von deutschen Staatsbürgern übernommen wurden (z. B. arisiert) und Firmen, die vom deutschen Reich errichtet wurden (z. B. VOEST).
- 3 In einem SPÖ-Initiativantrag von Jänner 1946 waren auch Versicherungen, Zuckerindustrie, Fahrzeug- und Zementindustrie sowie Großbetriebe der Lebensmittelindustrie genannt, noch viel später wurden Betriebe der Pharmaindustrie und der Chemie als Kandidaten für eine Erweiterung genannt.
- 4 Ein „Werksgenossenschaftsgesetz“ wurde auf ihren Wunsch gleichzeitig mit dem Verstaatlichungsgesetz beschlossen, fand aber praktisch nie Anwendung.
- 5 Wie schwer eine Umorientierung der Investitionsförderung ist, zeigt die Untersuchung von Szopo (1987), der errechnet, daß die Förderung je Beschäftigten auch 1985 im stagnierenden Basissektor mit S 13.431 deutlich höher liegt als im Bereich der technischen Verarbeitungsbranchen (S 5.401). Der erwiesene positive Effekt von TOP-Aktion und Technologieförderung zugunsten rentabler und zukunftsträchtiger Betriebe wurde durch die Strukturwirkung der Investitionsprämie und der Umweltförderung (zugunsten der Grundstoffindustrie) kompensiert.
- 6 In der theoretischen Literatur ist dies wohlbekannt (Geiselnahme der Regulierungsbehörde durch die zu Regulierenden [Stigler 1975; Utton 1986]). Dies gilt primär für Regulierungen der Produktion, nicht für Arbeitsrecht, Sozialrecht und Lebensmittelrecht.
- 7 Politisch interessant ist die Besetzung der Positionen in der Integrationsdebatte. Wahrscheinlich findet bei den freien Berufen, im Kleingewerbe und in der Landwirtschaft durch die Integration der größte Anpassungsdruck statt, alle diese Gruppen gehören zur Klientel der ÖVP, die dem Beitritt positiver gegenübersteht. Die sicherste Folge der Integration ist die Preissenkung, die die Reallöhne vor allem der Unselbständigen erhöhen wird, während große Teile der SPÖ dem Beitritt kritischer gegenüberstehen.