

Industriepolitik im Strukturwandel

I.

Die strukturpolitische Debatte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre ist noch in bester Erinnerung. Damals ging es darum, dem Phänomen der Wachstumsschwäche der österreichischen Wirtschaft, die vor allem als Wachstumsschwäche der Industrie diagnostiziert wurde, auf den Grund zu gehen. Vergleiche mit »reiferen« Volkswirtschaften, mit Ländern auf höherem Entwicklungsniveau, führten zur Schlußfolgerung, daß eine »vorzeitige Vergrößerung« der österreichischen Wirtschaftsstruktur drohe. Zeigte doch der industrielle Sektor in dieser Zeit eine starke Abschwächung seiner Dynamik, bei gleichzeitigem, stark überproportionalem Wachstum des Dienstleistungssektors.

Die seither eingetretene Entwicklung darf als bekannt vorausgesetzt werden: Ende der sechziger Jahre setzte ein bis 1974 wirkender Wachstumsschub ein, als dessen Motor die starke Expansion des industriellen Sektors angesehen werden kann. Im nachhinein wurde die Wachstumsschwäche der Industrie in den Jahren 1964 bis 1968 als Anpassungsprozeß interpretiert, in dem sich die Unternehmen auf den wachsenden Importdruck einstellten und die Folgen der Diskriminierung auf traditionellen Exportmärkten überwunden werden konnten.

Der Ausgangspunkt der aktuellen Strukturdebatte ist ein anderer: Das Leistungsgefälle zwischen Österreich und den hochentwickelten OECD-Ländern hat sich in den letzten Jahren beträchtlich verringert. Dies gilt insbesondere für den industriellen Bereich; so stieg die Arbeitsproduktivität in der Industrie in den letzten Jahren in Österreich wesentlich stärker als in der Bundesrepublik Deutschland. Die durchschnittliche Kapitalausstattung je Arbeitsplatz dürfte in der deutschen Industrie nur noch geringfügig höher liegen als in der österreichischen. Der Anteil »jüngerer« Anlagen am Kapitalstock der Industrie in Österreich ist sogar signifikant höher — ein Ergebnis des langanhaltenden Investitionsbooms der frühen siebziger Jahre.

Die heutige Strukturdebatte geht also nicht mehr von der Existenz eines nennenswerten Rückstandes in der industriellen Entwicklung gegenüber den Konkurrenten am Weltmarkt aus, sondern ist Teil der Diskussion über die Zukunft der Industriegesellschaften, die in allen hochent-

wickelten Ländern eingesetzt hat. Spezifisch österreichische Merkmale wie der relativ hohe Anteil traditioneller Fertigungen (Textil-, Bekleidungsindustrie und Lederverarbeitung) an der gesamten Industrieproduktion oder das Problem der Erreichung optimaler Unternehmensgrößen spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle.

Die neuerdings immer wieder gestellte Frage lautet kurz gesagt: Kann die Industrie ihre bisherige Rolle als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung auch in den kommenden Jahren erfüllen? Man muß keineswegs Befürworter eines ungezügelten, maximalen Wirtschaftswachstums sein, um diese Frage für zumindest eine mittelfristige Perspektive zu bejahen. Zeigen doch gerade die Erfahrungen der weltwirtschaftlichen Rezession der Jahre 1974/75, daß eine wirksame Rezessionsbekämpfung den längerfristig notwendigen strukturellen Umschichtungen vorangehen muß. Denn eine Situation der Stagnation und Massenarbeitslosigkeit ist der denkbar ungünstigste Ausgangspunkt für gesellschaftliche Strukturreformen, die den *organischen* Übergang auf langsames wirtschaftliches Wachstum erleichtern könnten. Wohl müssen auch die kurzfristigen Maßnahmen dieser langfristigen Problematik Rechnung tragen, aber gerade unter diesem Aspekt ergeben sich unseres Erachtens neue Aufgaben für die Industrie, die nur in einem expansiven Klima gelöst werden können.

II.

Die skeptische Haltung gegenüber den weiteren Expansionsmöglichkeiten der Industrie wird unter anderem damit begründet, daß auf wichtigen Märkten der hochentwickelten Länder Sättigungserscheinungen festzustellen sind, so daß die Nachfrage auf den Ersatzbedarf beschränkt wird. Dies betreffe auf mittlere Frist den Wohnbau, die Kraftfahrzeugproduktion und die Erzeugung zahlreicher langlebiger Konsumgüter. Die Entwicklung neuer Massengüter, deren Dynamik lange Zeit weit über den industriellen Bereich hinaus wirkte, wie beispielsweise das Automobil, sei derzeit nicht absehbar. Dazu kämen die zu erwartenden Engpässe in der Versorgung mit Rohstoffen und Energie sowie die bereits eingetretenen empfindlichen Störungen des ökologischen Gleichgewichts, die die Möglichkeit eines weiteren wirtschaftlichen Wachstums in Frage stellen.

Als Zeichen dieser pessimistischen Einschätzung könnte die in den letzten Jahren eingetretene Veränderung des Investitionsklimas angesehen werden. Noch im Jahre 1970 nannten mehr als 50 Prozent der industriellen Unternehmungen in der BRD die Erweiterung der Produktion

als Hauptziel ihrer Investitionstätigkeit, derzeit sind es nur noch 15 Prozent. In der Tendenz ähnlich, wenn auch nicht so dramatisch, ist die Entwicklung in Österreich. Hier lag der Höhepunkt im Jahre 1972 (vor Einführung der Mehrwertsteuer) bei 37 Prozent und sank bis auf 16 Prozent im Jahre 1976. Diese Angaben lassen freilich keine unmittelbaren Schlüsse auf das kurzfristige Industriewachstum zu, da bekanntlich mit zahlreichen Rationalisierungsinvestitionen auch ein Kapazitätseffekt verbunden ist.

Noch voreiliger wäre es, aus diesen Ergebnissen der Investitionstests zu schließen, daß wir uns derzeit tatsächlich in einer tiefen, lang andauernden Strukturkrise der industriellen Gesellschaften befinden. Sie spiegeln ja lediglich Erwartungen der Unternehmer über künftige Absatz- und Ertragschancen wider, die erfahrungsgemäß der tatsächlichen Entwicklung nachhinken.

Plausibler ist die Annahme, daß wir uns erneut in einer Periode der Anpassung an geänderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen befinden. Gegen die zitierten pessimistischen Erwartungen spricht vor allem, daß weltweit noch immer unermesslicher Bedarf an Industriegütern besteht. Freilich hat sich dieser Bedarf vor allem in jenen Ländern auch in kaufkräftige Nachfrage umgesetzt, die von einer Verbesserung ihrer Austauschbedingungen durch Erhöhung der Rohstoff- und Energiepreise profitiert haben. Es ist wohl kaum zu erwarten, daß die Entwicklung dieser Staaten, die nur mit der Periode der »Gründerzeit« in Europa vergleichbar ist, sich auf anderer Länder der Dritten Welt übertragen wird. Doch auch einige der rohstoffarmen Länder haben in den letzten Jahren ihr industrielles Potential ausweiten können. Wie weit sie dazu in Zukunft imstande sein werden, wird nicht zuletzt von der Handelspolitik der Industriestaaten abhängen, die weit mehr als die Entwicklungshilfe die Startchancen dieser industriellen »newcomer« beeinflusst.

Ebenso ist es unwahrscheinlich, daß nun eine beträchtliche Verlangsamung oder gar ein Stillstand des technischen Fortschritts zu erwarten sei. Eher zeichnet sich eine gewisse Wende in der technologischen Entwicklung ab. Die Erfahrungen aus dem Technologietransfer von hochentwickelten Ländern zur Dritten Welt zeigen, daß eine einfache Übertragung von fortgeschrittenen Produktionstechniken industrielle Enklaven schafft, deren wirtschaftliche Dynamik nur selten auf andere Bereiche übergreift. Die Einführung neuer technischer Verfahren, die Entwicklung von »soft technologies« als Alternative zu umweltbelastenden und oft sehr kapitalintensiven Produktions-

techniken wird aber auch die Entwicklungsrichtung der industriellen Kernländer selbst beeinflussen, zunächst vermutlich auf dem Schlüsselsektor der Energiegewinnung, darüber hinaus dann auch in zahlreichen anderen Bereichen.

Wenn davon die Rede war, daß zahlreiche Bedürfnisse in den hochentwickelten Ländern einen hohen Sättigungsgrad erreicht haben, so bedeutet das nicht notwendigerweise den Ausbruch einer säkularen Krise der Industrie. Vielmehr ist ein Wandel von Bedürfnisstrukturen, das Entstehen neuer (und Wiederauftauchen alter) Bedürfnisse zu erwarten (und zu erhoffen). Man denke an das Informations- und Kommunikationswesen, dessen bisherige Entwicklung schon andeutungsweise zukünftige Strukturen erkennen läßt. Ebenso steigen die Anforderungen, die an Massenverkehrssysteme gestellt werden, und der Bedarf an reiner Luft, an sauberem Wasser und unzerstörten Wohn- und Erholungsgebieten. Diese Bedürfnisse wird man freilich nicht mehr in der gewohnten Weise — durch private Aneignung von Geräten und Apparaten — befriedigen können. Sie werden aber doch kostspielige Investitionen erfordern, die einen massiven Einsatz von Arbeitskraft und Kapital mit sich bringen und damit zum wirtschaftlichen Wachstum — auch im Sinne der traditionellen Volkseinkommensrechnung — beitragen. Soweit im Zuge der Umweltsanierung privatwirtschaftliche Gewinnchancen geschmälert werden, werden zweifellos schwierige Verteilungsprobleme — vor allem zwischen öffentlichem und privatem Sektor — entstehen; auf diese Fragen kann allerdings hier nicht mehr eingegangen werden.

III.

Die hier skizzierten Entwicklungen lassen vermuten, daß sich der industrielle Strukturwandel beschleunigen wird und damit erhöhte Anforderungen an die Mobilität der Produktionsfaktoren — Kapital und Arbeit — gestellt werden. Für die Strukturpolitik ergibt sich daraus die Konsequenz, daß sie einerseits Anpassungen erleichtern und andererseits Richtung und Geschwindigkeit des Strukturwandels beeinflussen muß. Schwerpunkte einer solchen aktiven Industriepolitik sind die Förderung der Entwicklung neuer Technologien (beispielsweise möglichst energie- und materialsparender Produktionsprozesse) und ihrer Umsetzung in neue Verfahren und Produkte.

In der Vergangenheit wurden die Anpassungsprobleme der österreichischen Industrie vorwiegend im gegebenen institutionellen Rahmen, in der gegebenen Betriebs- und Unternehmensstruktur gelöst. Dafür sind zahlreiche Grün-

de maßgebend, vor allem der hohe Grad von Innenfinanzierung in österreichischen Unternehmen, der überdies eine nachhaltige steuerliche Förderung erfuhr. Nur wenige Firmen erreichen jedoch eine Unternehmensgröße, die eine Diversifizierung oder eine Umstellung des Produktionsprogramms allein aus Mitteln der Selbstfinanzierung erlauben. Von vornherein zum Scheitern verurteilt ist angesichts der versteinerten Eigentumsstruktur und dem Fehlen großer institutioneller Investoren der Versuch einer Erhöhung der Außenfinanzierung durch Belebung des Kapitalmarktes. Eine gangbare Lösung wäre dagegen die temporäre Bereitstellung von Beteiligungskapital zur Finanzierung des Umstellungsprozesses bestehender Firmen oder für industrielle Neugründungen im mittelbetrieblichen Bereich, die freilich nur mit zumindest teilweiser Übernahme des Risikos durch den Staat effektiert werden kann.

Nun wird gerade in jüngster Zeit Kritik aus den Interessenvertretungen der Unternehmer an einem stärkeren industriepolitischen Engagement der öffentlichen Hand laut. Ein Teil dieser Kritik ist wohl kaum ernst zu nehmen, er schützt lediglich ordnungspolitische Bedenken gegen gezielte staatliche Förderungsmaßnahmen vor, um im gleichen Atemzug die Erhöhung möglichst breit gestreuter Steuerermäßigungen und Subventionen zu fordern. Jenen, die meinen, Strukturwandel könne nicht im Rahmen von Kommissionen oder durch neue Förderungseinrichtungen nach den traditionellen Konzepten bewerkstelligt werden, ist natürlich beizupflichten. Lediglich auf Initiativen der Unternehmen, auf Anpassung an geänderte Marktbedingungen zu hoffen, wäre indes ebenso verfehlt. Die zitierten Ergebnisse der Investitionstests zeigen deutlich genug, daß es derzeit an diesen Initiativen mangelt und der Anpassungsprozeß mit erheblichen »Friktionen«, vor allem mit der Gefahr struktureller Arbeitslosigkeit verbunden ist.

Dieses Marktversagen, aber auch die offensichtliche Unzulänglichkeit des Instrumentariums der Globalsteuerung sowie schließlich gesellschaftliche Fehlentwicklungen, die den Prozeß ungezügelter Wachstums begleitet haben, verlangen nach einer Strukturpolitik, die Richtung und Tempo des Strukturwandels aktiv beeinflußt.