
Industriepolitik in Österreich

Wilhelmine Goldmann

Um die Industriepolitik¹ eines Landes beurteilen zu können, muß man sie im Zusammenhang mit dem Stand seiner industriellen Entwicklung und seiner Industriestruktur sehen. Wenn nun Österreich bis heute kein ausgeprägtes industriepolitisches Selbstverständnis besitzt, ja viele – auch Ökonomen – gar nicht definieren könnten, was Industriepolitik eigentlich ist, so ist dies Ausdruck einer sehr diskontinuierlichen und von mehreren großen Brüchen gekennzeichneten industriellen Entwicklung und einer ebensolchen staatlichen Industriepolitik.

Die Industrieentwicklung zwischen Liberalismus und Protektionismus

Die Industriepolitik der Monarchie gestaltete sich überaus wechselhaft: Von der Ära des aufgeklärten Absolutismus Maria Theresias und Josephs II., die von einer ausgeprägten und aktiven Industrialisierungspolitik gekennzeichnet war (W. Müller 1983), führte eine Periode industriefeindlichen reaktionären Absolutismus, zur kurzen Blütezeit des Liberalismus zu Beginn der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das kaiserliche Patent von 1859 statuierte nach einem 10jährigen Streit zwischen Protektionismus und Liberalismus die Gewerbefreiheit. Doch bereits 1883 folgte ein protektionistischer Rückschlag, als ein Gesetz durch die Einführung des „Befähigungsnachweises“ und der „handwerksmäßigen Gewerbe“ die kurze Periode der Gewerbefreiheit wieder beendete. Die extrem restriktive und protektionistische Gewerbepolitik Österreichs war schon damals – um 1900 – ein „internationales Unikum“ (Koren 1961, S. 236) und stellt auch heute noch ein Hindernis für eine dynamische Entwicklung im industriell-gewerblichen Bereich dar.

Koren beschrieb das so:

„In den ständigen strukturellen Schwierigkeiten und konjunkturellen Störungen, welche die moderne Industrialisierung schon seit ihren

Anfängen begleiten, liegen wahrscheinlich auch die Wurzeln dafür, daß weder die Wirtschaftspolitik noch die Unternehmer in den nahezu einhalb Jahrhunderten der modernen wirtschaftlichen Entwicklung eine klare und zielstrebige Linie gefunden haben. Es gab in Österreich keine Periode längerer, ungetrübter liberal-marktwirtschaftlicher Entwicklung, die ausgereicht hätte, in Wirtschaftspolitikern und Unternehmern eine eindeutige und kompromißlose Einstellung zur Konkurrenzwirtschaft entstehen zu lassen. So kompromißlos man zuerst um die Befreiung der Wirtschaft von Bevormundung und Zwang gekämpft und die Freiheit erreicht hatte, so rasch rief man bei den ersten auftauchenden Schwierigkeiten nach *neuen Eingriffen und Reglementierungen*. Schon frühzeitig, noch ehe die Marktwirtschaft richtig Fuß fassen konnte, lernten die Unternehmer sich nicht-marktwirtschaftlich zu verhalten und bei den verschiedensten Problemen sich an den Staat zu wenden. Man wußte bald um die unmittelbaren und wohlthätigen Wirkungen des ‚protection for me and competition for the others‘, das im Laufe der Jahrzehnte in Österreich viel mehr als anderswo zur Maxime des unternehmerischen Verhaltens wurde.“

Im übrigen erreichte die Industrie in den Ländern der österreichisch-ungarischen Monarchie nicht die Entwicklungsstufe anderer westlicher Industrieländer wie etwa des deutschen Zollvereins, Großbritanniens oder Frankreichs. Die Produktionsstruktur war vielmehr typisch für ein im Industrialisierungsprozeß befindliches Agrarland mit Schwergewicht in der Textil-, Bekleidungs- und Nahrungsmittelindustrie (48 Prozent der Industriebeschäftigten arbeiteten in diesen drei Branchen!). Doch selbst in diesen Industriezweigen blieb die Entwicklung hinter der anderer Länder zurück: Gab es z. B. 1850 in der Monarchie doppelt so viele Baumwollspindeln als im deutschen Zollverein, so verfügte 1914 die deutsche Baumwollindustrie über fast dreimal soviel Spindeln und verbrauchte mehr als doppelt so viele Ballen Baumwolle wie die Monarchie (Koren, S. 288)!

Nach der sehr dirigistischen Phase der Kriegswirtschaft während des 1. Weltkrieges, in der es zu tiefen und radikalen Eingriffen der Wirtschaftspolitik mit starken planwirtschaftlichen Elementen kam, erlebte Österreich mit dem Zerfall der Donaumonarchie den wohl größten Bruch in Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftspolitik seiner bisherigen Geschichte. Die Produktionskapazitäten der Textil-, Eisen-, Holz- und Papierindustrie waren für den kleinen Markt Deutsch-Österreichs überdimensioniert bzw. schlecht strukturiert. Es gab zu viele Spinnereien und zu wenig Webereien; der steirischen Eisenbahnindustrie fehlte die Kohle; zwei Drittel der Papierindustrie-Kapazitäten der Monarchie lagen in Österreich, die Kapazität der Zuckerindustrie betrug bestenfalls ein Drittel des inländischen Bedarfs usw. (Koren 1961, S. 239).

Die industriepolitischen Maßnahmen der 1. Republik – ganz in der protektionistischen Tradition der Monarchie – konzentrierten sich darauf, durch hohe Zollschränken und den Aufbau heimischer Industriekapazitäten die Importabhängigkeit zu reduzieren und damit das Zahlungsbilanzdefizit zu reduzieren. Die Finanzierung der Industrie

durch kurzfristig refinanzierte Kredite der Banken führte nach der weltweiten Krise von 1929 zu zahlreichen Insolvenzen in der Industrie und in deren Sog zur Insolvenz der sie finanzierenden Großbanken. Während die industriepolitische Funktion der Banken – etwas überspitzt formuliert – in der Monarchie darin bestand, Beteiligungen an Industrieunternehmen einzugehen (oder sie gar zu gründen), um ihnen Kredite „verkaufen“ zu können, mußten sie in der Zwischenkriegszeit oft Kredite in Beteiligungen umwandeln, um Insolvenzen zu vermeiden. Jedenfalls war der Aktienbesitz der Banken in der Industrie beträchtlich und ihr aktives industriepolitisches Engagement zur Zeit der Monarchie zweifellos größer und professioneller als in der 2. Republik (E. März 1986, W. Müller 1983, Beer/Ederer 1987).

Der nächste Bruch – nach einer Vorlaufperiode des „wirtschaftlichen Anschlusses“, in der ein Großteil der Industrie in deutschen Besitz überging (Ederer/Goldmann 1985) – erfolgte durch die Eingliederung in das Deutsche Reich. Die brachliegenden Produktionskapazitäten der österreichischen Industrie liefen bald auf vollen Touren und wurden erweitert, bzw. wurden Betriebsstätten v. a. in der eisenerzeugenden und -verarbeitenden, der Chemie- und Rüstungsindustrie, neu errichtet. Die bis 1943 fieberhaft aufgebauten industriellen Kapazitäten verschoben die Industriestruktur hin zur Schwer- und Großindustrie, die der in der Zwischenkriegszeit verfolgten Linie der autonomen, binnenmarkt-orientierten österreichischen Entwicklung entgegengesetzt war (Koren 1961, S. 246).

Das Jahr 1945 hinterließ durch Bomben zerstörte und demontierte Produktionsanlagen; die Anlagen, die noch vorhanden waren, waren für das nun wiederum kleine Österreich kraß überdimensioniert und hätten Milliarden an Reparaturkosten verschlungen. Ein weiteres Erbe war die starke „Grundstoffgüterlastigkeit“ der Industriestruktur, eine der später oft beklagten „Strukturschwächen“ der österreichischen Industrie. War dies das Erbe des Deutschen Reiches, so war der zu hohe Anteil der traditionellen Konsumgüterindustrien (v. a. der Textilindustrie) an der Industrieproduktion ein Erbe der Monarchie und der Folgen ihres Zerfalls. Der zu geringe Anteil der technischen Verarbeitungsprodukte war eine Folge der beiden erstgenannten Strukturschwächen. Die 2 Verstaatlichungsgesetze 1946 und 1947 brachten große Teile – v. a. der Grundstoffindustrie sowie 3 Banken mit ihren Industriebeteiligungen und die Elektrizitätswirtschaft in staatlichen Besitz, das Warenverkehrsgesetz 1946 und 1948 schuf die Voraussetzungen für eine zentrale Bewirtschaftung der industriell-gewerblichen Produktion (Volk, Wieser 1986, S. 13). Es wurden das Staatsamt für Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr (1945), das Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung zur Verwaltung der Verstaatlichten Industrie (gegründet 1946, 1949 wieder aufgelöst) und die Eisenholding GmbH (durch die Republik Österreich und die Kontrollbank) gegründet. Durch den „Marshall-Plan“ wurde der Wiederaufbau und die Modernisierung der darniederliegenden Industrieanlagen ermöglicht und ungeheuer beschleunigt. Bereits 1948 wurde eine

Art vorzeitiger Abschreibung und andere investitionsfördernde Maßnahmen eingeführt; das Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung erstellte „Kern-“ und „Konstitutionspläne“ für die wichtigsten Industriezweige, die als Grundlage für die Investitions- und Kreditpolitik dienten. Der „Kohlenplan“, der „Eisenplan“ und der „Elektrizitätswirtschaftsplan“ waren wichtige Impulse für die betreffenden Sparten, die aufgrund dieser Pläne massiv gefördert wurden: Bis 1950 erhielten die verstaatlichten Unternehmen dieser drei Branchen 1,1 Milliarden Schilling ERP-Kredite, das waren 63 Prozent aller ERP-Kredite. Als „Gegenleistung“ für die billigen ERP-Kredite veranlaßte die staatliche Preispolitik die verstaatlichten Unternehmen, ihre Produkte zu um ein Viertel bis zu einem Drittel niedrigeren Preisen als in allen anderen westeuropäischen Ländern der österreichischen weiterverarbeitenden Industrie zur Verfügung zu stellen. Dieses österreichische Doppelpreissystem war auf lange Sicht der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten weiterverarbeitenden Eisen- und Stahlindustrie in bezug auf eine zukünftige Integration nicht zuträglich. Wie sich nach dem Versiegen der ERP-Mittel Anfang der 50er Jahre und bei der Erstellung der „Schillingeröffnungsbilanz 1954 herausstellte, waren die Nachteile dieses Systems für die Verstaatlichte Industrie größer als die Vorteile (Koren, S. 357).

Die Industrieproduktion verzeichnete in all diesen Jahren hohe Zuwachsraten: sie stieg 1949 um 33 Prozent, 1950 um 18 Prozent und 1951 um 14 Prozent und war 1951 um 2 Drittel höher als 1937. Nach zwei eher stagnierenden Jahren – die Produktion wuchs zwischen 1951 und 1953 nur um 3 Prozent – wies die Industrieproduktion wieder sehr hohe Zuwachsraten (+14 Prozent 1954, +16 Prozent 1955, +4 Prozent 1956) und mit 83 Prozent (1955) eine extrem hohe Kapazitätsauslastung auf. Eine zurückhaltende Budgetpolitik und die weitgehende Liberalisierung der Wareneinfuhr dämpften 1956 und 1957 das Produktionswachstum; seit 1959 ging die Nachkriegsentwicklung in eine Periode „normalen“ Wachstums über.

Die Industrieproduktion stieg zwischen 1937 und 1959 um 165 Prozent, die Industriebeschäftigung um 80 Prozent, die Produktivität um 47 Prozent (Koren, S. 337). Die Zahl der Industriebeschäftigten stieg zwischen 1948 und 1960 um über 50 Prozent, wobei Vorarlberg, Tirol und Wien den höchsten Zuwachs verzeichneten. Der relativ hohe Produktivitätszuwachs war auch durch die geförderten Maschineninvestitionen bedingt, die zugleich einen Technologieimport darstellten. Bis weit in die fünfziger Jahre hinein blieb der Investitionsgüterimport nahezu die einzige Quelle des technischen Fortschritts, worin sich die heute noch feststellbare Forschungsschwäche der österreichischen Industrie dokumentiert (Steindl 1977, Volk 1986, Volk 1983a, Goldmann 1985).

Industriestruktur und Strukturpolitik

Die strukturellen Schwerpunkte in der österreichischen Industrie haben sich (in den Jahren zwischen 1937 und 1959) seit dem Krieg grundlegend verschoben: Vor dem 2. Weltkrieg hatten die traditionellen Konsumgüterindustrien (Textil-, Nahrungsmittel-, Leder-, Tabakindustrie) einen Anteil von 57 Prozent an der Industrieproduktion; 1959 betrug ihr Anteil nur mehr 40 Prozent, während 60 Prozent bereits auf Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien entfielen (Koren 1961, S. 340). 1959 war die gesamte Industrieproduktion um 165 Prozent höher als 1937, die Erzeugung von Grundstoffen und Investitionsgütern aber um 259 Prozent. Metallhütten, Eisenhütten, Magnesitindustrie sowie Maschinen-, Fahrzeug- und Elektroindustrie expandierten um 730 Prozent, 315 Prozent, 213 Prozent, 291 Prozent und 269 Prozent. Chemikalien und Baustoffe wurden 1959 um 225 Prozent und 248 Prozent mehr erzeugt als 1937.

Der Staat hatte an dieser Entwicklung durch seine fördernden und lenkenden Eingriffe über die *industriepolitischen Instrumente* der Verstaatlichung, Industriepläne und der Kreditlenkungskommission (die die ERP-Mittel verteilte), wesentlichen Anteil. Der Strukturwandel zugunsten der in der Nachkriegszeit in ganz Europa expandierenden Eisen-, Aluminium-, Stickstoff- und Maschinenindustrie und zu Lasten der stagnierenden Textil-, oder Lederindustrien wirkte sich auf die Erfolge der österreichischen Industrie überaus günstig aus und hatte auch positive Wirkungen auf die Außenhandelsstruktur: Die Textilindustrie, der mit Abstand importabhängigste Industriezweig, der vor dem Krieg gut ein Drittel der gesamten Rohwareneinfuhr verbrauchte, expandierte nach 1945 nur geringfügig, ebenso wie andere importabhängige Industriezweige wie die Leder- und die Tabakindustrie. Da gleichzeitig die meisten Industrien, deren Rohstoffbasis im Inland lag (s. o.), überdurchschnittlich expandierten, verringerte sich die Importantente der österreichischen Industrieproduktion (Einfuhr von Industrierohstoffen im Verhältnis zur Industrieproduktion) um die Hälfte (Koren, S. 347).

Langsam begann man sich von der „jahrzehntelangen Schutzpolitik“ (Koren, S. 251) abzuwenden. 1950 war der Exportfonds durch das Zentralbüro für ERP-Angelegenheiten gegründet sowie durch das Ausfuhrförderungsgesetz die Übernahme von Haftungen ermöglicht worden. Nach der erfolgreichen Stabilisierung der österreichischen Währung 1952 trat Österreich Mitte 1953 der Europäischen Zahlungsunion (EZU) als Vollmitglied bei und war damit verpflichtet, seinen Außenhandel und internationalen Dienstleistungsverkehr zu liberalisieren. Dieser Liberalisierungsschritt erfolgte unter starkem äußeren Druck (Österreich hätte sonst auf die Vorteile des multinationalen Verrechnungsverkehrs in der EZU verzichten müssen) und gegen den heftigen Widerstand der Industrie (!), die damals noch zu einem großen Teil durch Importrestriktionen geschützt war. Auch nach der 90prozentigen Liberalisierung des Warenverkehrs im Jahr 1961 waren minde-

stens 40 Prozent der Industrieproduktion wirksam vor Importkonkurrenz geschützt und damit dem internationalen Wettbewerb nicht gewachsen (Koren, S. 253). Interessanterweise erwiesen sich die Befürchtungen der Industrie vor der Liberalisierung jedoch als völlig unbegründet: die Industrieproduktion entwickelte trotz (vielleicht sogar wegen) sprunghafter Zunahme der Importe eine ungeheure Dynamik, und auch die geographische Verlagerung des österreichischen Außenhandels von Ost- zu Westeuropa wirkte sich positiv auf das „Konkurrenzbewußtsein“ und die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Industrie aus. Ihre Exportquote stieg bis Ende der 50er Jahre auf über 33 Prozent. Allerdings ruhte die damals hohe Exportquote der Industrie auf einer recht schmalen Basis: denn einige wenige Branchen oder gar Firmen aus der Eisen-, Metallhütten-, Magnesit-, Stickstoff- und Papierindustrie wiesen Exportquoten von über 50 bis 80 Prozent auf, während die Fertigwarenindustrie wesentlich weniger exportverflochten war und 43 Prozent aller Betriebe der Fertigwarenindustrie sich überhaupt nicht am Export beteiligten (Sondererhebung des WIFO, zitiert bei Koren, S. 354). 42 Prozent der Elektro-, 33 Prozent der Maschinen- und 77 Prozent der Bekleidungsindustriefirmen gaben sogar an, ausschließlich für den Inlandsmarkt zu arbeiten.

Industriefinanzierung und Kapitalmarkt

Die für die Finanzierung der Industrie bekannt ungünstige Struktur des österreichischen Kapitalmarktes² hat ihre historischen Wurzeln – wie so vieles – in der österreichisch-ungarischen Monarchie: Schon in der Monarchie erfolgte die Finanzierung der Industrieinvestitionen kaum über den Kapitalmarkt, sondern über Kredite oder Innenfinanzierung. Seit dem Börsenkrach von 1873 stagnierte die Zahl der Aktiengesellschaften 20 Jahre lang völlig; eine ausgesprochen aktienfeindliche Staatsverwaltung erschwerte auch später die Gründung neuer Gesellschaften und besteuerte die Zinsen für begebene Anleihen. Die Spartätigkeit konzentrierte sich in Hypothekarkrediten und festverzinslichen Anleihen, sodaß es der Industrie praktisch unmöglich war, langfristige Mittel durch Begebung von Anleihen zu bekommen. 1910 gab es z. B. in Deutschland fünfmal mehr Aktiengesellschaften in der Industrie als in der österreichisch-ungarischen Monarchie. Während andere entwickelte Industrieländer diese 4 Jahrzehnte vor dem 1. Weltkrieg nützten, um ihre Unternehmungen in Aktiengesellschaften umzuwandeln, zu konzentrieren und zu expandieren, wurde die österreichische Industrie vom Kapitalmarkt abgekoppelt und verharrte – möglicherweise und zumindest indirekt begünstigt durch eine extrem protektionistische und strukturkonservierende Gewerbeordnung – in ihrer klein- und mittelbetrieblichen Struktur.

Koren bemerkte überaus treffend, daß „eine ungewöhnlich geringe Verbindung mit dem Kapitalmarkt das hervorstechendste Charakteristikum aller folgenden Entwicklungsperioden der österreichischen

Industrie geblieben ist. Die Ursachen und Motive haben sich wohl geändert, nicht aber die Tatsache, daß jahrzehntelang so gut wie überhaupt keine Industrieemissionen auf den Markt kamen“ (Koren, S. 268).

Da der Industrie das Instrument der Außenfinanzierung über den Kapitalmarkt versagt war – und es bis vor wenigen Jahren blieb (!), konzentrierten sich Unternehmens- und Industriepolitik auf die Instrumente der Kredit- und Innenfinanzierung. Durch großzügige steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten (vorzeitige Abschreibung) und die Möglichkeit, Pensionsrückstellungen zu bilden, wurde die innerbetriebliche Investitionstätigkeit begünstigt; ebenso durch die Vergabe günstiger Kredite oder Zinsstützungen. Auch als in den Konjunkturjahren ab 1955 die Spartätigkeit rapide zunahm und durchaus günstige Voraussetzungen für Industrieinvestitionen bestanden hätten, beanspruchten nach wie vor Bund, Gebietskörperschaften und Elektrizitätswirtschaft den Kapitalmarkt allein.

Anfang der sechziger Jahre war evident, daß die Industrie zur Finanzierung internen und externen Unternehmenswachstums mehr Kapital benötigte, als sie selbst erwirtschaftete. Ganz zu schweigen von jenen Unternehmen, die im geschützten Sektor agierten und noch nicht international wettbewerbsfähig waren, aber dennoch Kapital zu ihrer Umstrukturierung benötigten. Das Instrument der vorzeitigen Abschreibung begünstigte die Eigeninvestition, da außerhalb des eigenen Betriebs erzielte Rentabilität keinen Steuervorteil mit sich brachte und behinderte dadurch externes Unternehmenswachstum durch Firmenkäufe oder -übernahmen³.

Koren stellte bereits 1961 fest, daß „in den letzten Jahren die Beengtheit der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten dazu geführt (hat), daß größere industrielle Neugründungen oder Verkäufe fast nur noch durch Auslandskapital finanziert wurden“.

Während sich zur gleichen Zeit in Westeuropa die Kapitalmärkte belebten und die Zahl der „Kleinaktionäre“ sprunghaft anstieg, war es der 1957 zum Zweck der Industriefinanzierung gegründeten „Österreichischen Investitionskredit AG“ untersagt, auf dem inländischen Kapitalmarkt zu emittieren (Koren, S. 361).

Es ist wohl nicht weit gefehlt, die klein- und mittelbetriebliche Struktur einerseits, sowie die schmale Eigenkapitalbasis und Eigentumsstruktur der österreichischen Unternehmen, andererseits zu einem guten Teil auf die Enge des Kapitalmarkts und die restriktive Gewerbeordnung zurückzuführen. Dazu kam eine restriktive Außenhandelspolitik, die durch hohe Schutzzölle große Teile der Industrie allzu lange vor der notwendigen Anpassung an internationale Wettbewerbsbedingungen abhielt.

Die Industriepolitik in den letzten 20 Jahren

Diese Schwächen der österreichischen Industriestruktur waren Wirtschaftsforschern wie Wirtschaftspolitikern nicht unbekannt, und es wurden seit den sechziger Jahren auch immer wieder Vorschläge zur Behebung dieser Strukturschwächen gemacht. So forderte Koren schon 1961, daß die Expansion der österreichischen Industrie nicht nur in den traditionellen Erzeugnissen, sondern vor allem bei neuen Produkten, „die der technische Fortschritt entwickelt“, stattfinden sollte (Koren, S. 393).

Bereits Anfang der sechziger Jahre stand fest, daß Österreich in der einen oder anderen Weise in einen größeren Konkurrenzmarkt (EG und/oder EFTA, Weltmarkt) hineinwachsen würde und daß protektionistische Hilfen für die inländische Wirtschaft so gut wie bedeutungslos werden würden. Schon damals war die Wirtschaftspolitik hauptsächlich defensiv und – im Endeffekt erfolglos – damit beschäftigt, in internationalen Verhandlungen längere Anpassungs- und Übergangsfristen auszuhandeln; statt dessen hätte damals etwa das Instrumentarium der Industriefinanzierung und Investitionsbegünstigung von den aus den besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit erwachsenen Finanzierungsmethoden (vorzeitige Abschreibung, Begünstigung von Innenfinanzierung) auf moderne Erfordernisse der Unternehmensfinanzierung via Kapitalmarkt umgestellt werden sollen. Das Fehlen internationaler Absatzorganisationen sowie die zu geringen internationalen Beziehungen der österreichischen Industrie wurden zwar als Mangel erkannt, doch folgten der seit damals bis in die achtziger Jahre hinein immer wieder erhobenen Forderung nach der Schaffung von „Exportringen“ keine Taten (Koren S. 400). Das sich gegen Ende der fünfziger Jahre abschwächende Wachstum der Industrieproduktion wurde damals eindeutig als Strukturschwäche erkannt und löste eine intensiv geführte industriepolitische Diskussion aus. ÖGB und Arbeiterkammer sprachen sich in der damaligen Diskussion angesichts der positiven planwirtschaftlichen Erfahrungen der unmittelbaren Nachkriegszeit (s. o.) für ein System der indikativen Rahmenplanung nach dem Muster der französischen „planification“ aus, wovon die Arbeitgeberseite jedoch nichts wissen wollte (Chaloupek 1982, S. 229; März 1965). Zum Teil auch als Ausfluß dieser Diskussion wurde dann 1963 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gegründet, der wissenschaftliche Vorarbeiten für wirtschaftspolitische Entscheidungen leisten sollte. In seinen ersten Jahren beschäftigte sich der Beirat besonders intensiv mit strukturpolitischen Fragestellungen (Bauwirtschaft 1966, Industrie 1970). In dieser ersten Strukturkrise der Nachkriegszeit 1961–67 wurden angesichts sprunghaft ansteigender Insolvenzen (von 1304 in 1961 auf 1521 in 1968, Volk, Wieser S. 20) eine Reihe von defensiven Maßnahmen ergriffen: z. B. Bundesgesetze zur Unternehmenssanierung, die Forderungsverzichte des Bundes an das jeweilige Unternehmen beinhaltete (z. B. SGP, Hofherr-Schrantz [1965], Rax-Werke, Trauzl-Werke [1967]); oder die Übernahme von Bundeshaftun-

gen für: Österreichische Alpine Montangesellschaft, VOEST (1963), SGP (1965), Elin, Österreichische Stickstoff Werke (1967), ÖAF (1968), sowie die Übernahme von Verbindlichkeiten (Steinkohlebergbau Grünbach [1967], Kupferbergbau Mitterberg, Mauchener Kohlen Industrie AG). Erst gegen Ende der Periode traten an Stelle der alleinigen Krisenintervention („Symptombehandlung“) offensive Maßnahmen, da erkannt wurde, daß die durch die zunehmende Integration (1967 war der EFTA-interne Zollabbau drei Jahre früher als vorgesehen abgeschlossen, 1968 war der Zollabbau mit der EG abgeschlossen) in Anpassungsschwierigkeiten geratene Industrie einen langfristig wirkenden Restrukturierungsbedarf hatte (Volk, Wieser 1986, S. 21). Auch die OECD stellte 1971 in ihrer Industriepolitik-Studie über Österreich fest, daß „langfristige strukturelle Anpassungen notwendig sind, wenn Österreich den sich ändernden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewachsen sein soll“ (OECD 1971, S. 32).

Immerhin wurde Ende der sechziger Jahre eine offensive strukturpolitische Phase in der österreichischen Industriepolitik eingeleitet und es wurden einige industriepolitische Instrumente geschaffen, die sich bis heute sehr bewährt haben. Zum Beispiel der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft 1967 zur Förderung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmungen (zugleich mit dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) und 1969 der Entwicklungs- und Erneuerungsfonds (seit 1977 Finanzierungsgarantie GmbH) zur Übernahme von Garantien für Investitions- und Beteiligungskredite. Beide Instrumente waren und sind sowohl in ihrer Organisationsstruktur als auch in ihrer Aufgabenstellung und Wirkungsweise effizient und flexibel genug, um den ihnen übertragenen, aber auch sich ändernden Aufgaben gewachsen zu sein.

Das ebenfalls 1969 geschaffene Strukturverbesserungsgesetz, das durch Steuererleichterungen Unternehmenszusammenschlüsse und Konzernbildungen sowie Umwandlungen von Personen- in Kapitalgesellschaften begünstigt, ist zwar von der Zielsetzung her durchaus positiv zu sehen, führte jedoch in vielen Fällen – vor allem in ohnehin schon großen Unternehmen – zur exzessiven Ausnützung der steuerlichen Möglichkeiten und wirkte daher nur bedingt strukturverbessernd (Goldmann et al. 1979). Dahingegen stellt die im Rahmen der BÜRGES ebenfalls 1969 geschaffene Gewerbestrukturverbesserungsaktion eher ein traditionelles und nur marginal strukturverbessernd wirkendes Instrument dar. Die OECD setzte sich vor allem auch mit institutionellen Fragen der österreichischen Industriepolitik auseinander; sie kritisierte die Zersplitterung industriepolitischer Kompetenzen und die Tatsache, daß es keine einzige Stelle in der österreichischen Regierung gibt, die für die Gesamtheit industriepolitischer Fragen zuständig wäre – woran sich übrigens bis heute nichts geändert hat – und schlägt die Konzentration der Kompetenzen in einem Ministerium vor (OECD 1971, S. 40 und 146). Die OECD hielt ferner den engen Kontakt und Informationsaustausch zwischen Regierung, Industrie- und Arbeitnehmer für eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Industriepolitik (OECD 1971,

S. 146); sie bestärkte die Regierung auch darin, den verstaatlichten Industriekonzern frei von parteipolitischen Einflüssen und als Aktiengesellschaft zu führen (OECD 1971, S. 148).

Fehlende industriepolitische Kompetenz

Die „Zeitlosigkeit“ mancher industriepolitischen Ziele und Maßnahmen wirkt auf den Leser der österreichischen industriepolitischen Literatur, insbesondere der industriepolitischen Vorschläge der OECD und des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (1970 und 1978), mitunter deprimierend. So begrüßte etwa die OECD den Anstieg der Forschungs- und Entwicklungsausgaben Österreichs, gemessen am BIP, von 0,3 Prozent 1963/64 auf 0,6 Prozent 1966 und lobte das Ziel der Regierung, diesen Prozentsatz bis 1976 (sic!) auf 1,5 oder 2,0 Prozent anzuheben! 1989 haben wir mit Mühe 1,3 Prozent erreicht und werden das zuletzt für 1990 terminisierte Ziel von 1,5 Prozent sicherlich nicht verwirklichen! Manche Forderungen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, der sich in den siebziger Jahren zweimal intensiv mit industriepolitischen Fragen auseinandersetzte, haben teilweise auch heute noch Gültigkeit. Dazu gehört die Forderung, daß sich die Regierung verstärkt und strategisch der Belange der Industriepolitik annimmt, daß eine intensive Koordination durch „das zuständige Ministerium“ wahrzunehmen ist und daß ein industriepolitisches Konzept erarbeitet werden soll (!) (Beirat 1970).

Mittlerweile kommt die Industriekompetenz nicht einmal mehr im Titel irgendeines österreichischen Ministeriums vor, was wohl Beweis genug für die absolute Nichtrealisierung dieses Vorschlags ist. Großes Gewicht wird aus gegebenem Anlaß in beiden Beiratsstudien Vorschlägen zur Verbesserung der Industriefinanzierung, insbesondere der Forderung der Eigenkapitalbildung durch Begebung von Aktien und Kapitalbeteiligungsgesellschaften (Beirat 1970 und 1978) gegeben. Diese Vorschläge wurden in den achtziger Jahren durch steuerliche Begünstigungen (Genußscheine, junge Aktien) und die Errichtung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften und Venture-Fonds immerhin ansatzweise verwirklicht. Weiterhin bleibt aber die Belebung des Aktienmarkts und die notwendige Verstärkung und Verbreiterung der Eigenkapitalbasis der österreichischen Unternehmen – gerade auch in Hinblick auf die Erhaltung österreichischen Eigentums – vordringliches Ziel der Industriepolitik. Der Arbeitnehmer-Vorschlag zum Ausbau des Instrumentariums der Investitionsrücklage nach schwedischem oder schweizerischem Modell⁴ fand 1978 keine Gegenliebe auf der Arbeitgeberseite und bisher auch in der ganzen österreichischen industriepolitischen Diskussion kaum einen Widerhall. Immerhin machen die schwedischen Investitions- und auch die Pensionsfonds einen fixen Bestandteil des schwedischen Kapitalmarkts aus. Der in beiden Studien konstatierte Mangel an qualifiziertem Management und die Erkenntnis, daß hochqualifizierte Führungskräfte einen entscheidenden Beitrag zur

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft leisten können, fand in – teilweise noch immer aktuellen – Empfehlungen zur Schaffung von Management Development und anderen Weiterbildungsprogrammen ihren Niederschlag.

Die Konzernierungen in der verstaatlichten Stahl- und Buntmetallindustrie können als weitere offensive Maßnahmen genannt werden, die aber 10 Jahre zu spät und vor allem nicht wirklich die jeweilige Firmenstruktur verändernd durchgeführt wurden, 1972/73 erfolgte eine weitere Annäherung an die EWG durch Abbau von Zollschränken und der Einführung des Mehrwertsteuersystems.

Auf Initiative des Verbandes österreichischer Papierindustrieller wurde ebenfalls 1973 die „Papierförderungsaktion“ ins Leben gerufen, die bis 1978 dauerte und noch zweimal (zuletzt 1982) verlängert wurde. Ziel dieser Aktion war es, die letzte Phase der Zollbegünstigung für die österreichische Papierindustrie zu nützen, um längst fällige strukturverbessernde Spezialisierungs-, Rationalisierungs- und Kapazitätserweiterungsinvestitionen durchzuführen. Erstmals wurden in Absprache mit dem Ministerium für Handel, Gewerbe und Industrie und den betroffenen Firmen Produktbereinigungen durchgeführt. Retrospektiv läßt sich sagen, daß diese Branchenförderungsaktion wesentlich zu einer Modernisierung und Produktstrukturbereinigung der einzelnen papier- und zellstofferzeugenden Unternehmungen und damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Branche beigetragen hat. Da die Unternehmen jedoch nicht bereit waren, durch gegenseitige Beteiligungen oder Firmenkäufe zu Unternehmens- und Vertriebsapparatgrößen zu kommen, die sie auch in den achtziger Jahren so stark wie ihre ausländischen Wettbewerber gemacht hätten, gingen 1988 eine Reihe von Papierfirmen in ausländisches Eigentum über. Aus industriepolitischer Sicht wäre es natürlich wünschenswerter gewesen, die mit beträchtlichen öffentlichen Mitteln geförderten Unternehmen – die Branche absorbierte im Schnitt der siebziger und achtziger Jahre ein Viertel aller geförderten Industriekredite (Szopo 1986) – hätten ihrerseits Papierfabriken im Ausland akquiriert und Österreich könnte – so wie jetzt Schweden und Finnland – demonstrieren, daß es seine Standortvorteile (Holzvorkommen) erfolgreich strategisch zu nützen versteht.

Als 1974, ausgelöst durch den Ölpreisschock, die Rezession auch Österreich traf, gelang es der Industrie, bis zum Anfang der achtziger Jahre den Wachstumsvorsprung gegenüber den europäischen OECD-Ländern und die Vollbeschäftigung weiterhin aufrecht zu halten (Volk, Wieser 1986, S. 27).

Der Preis für die erfolgreiche Politik des „Austro-Keynesianismus“ (Seidel 1978) waren ein ständig wachsendes Budgetdefizit, geringe Lohnsteigerungen und verzögerte (Textillösung Ost) bzw. nicht vorgenommene Strukturanpassungen (Verstaatliche Industrie). Die unmittelbaren industriepolitischen Maßnahmen wie die Investitionsförderungsaktionen 1976, 1977 und die „Zinsenzuschußaktion 1978“ hatten überwiegend defensiven Charakter, während die Branchenförderungsak-

tion für die Textil-, Bekleidung- und Lederindustrie den notwendigen Schrumpfs- und Umstrukturierungsprozeß z. T. auch offensiv unterstützte. 1970 wurde das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung geschaffen, das 1972 das erste österreichische Forschungs-politische Konzept präsentierte, von dem einige steuerliche For-schungsförderungsmaßnahmen im Einkommensteuergesetz 1972 reali-siert wurden.

Forschungs- und Technologiepolitik

Seit Beginn der achtziger Jahre (zweite Strukturkrise, Volk, Wieser 1986, S. 32) wurden zusätzlich zu den traditionellen Instrumenten offensive industriepolitische Maßnahmen ergriffen: Die TOP-Aktionen 1981 und 1984, Beteiligungsfondsgesetz 1982 und Schaffung von Kapi-talbeteiligungsgesellschaften, Einrichtung von Venture-Fonds. 1984 wurde erstmals in Österreich – nachdem in anderen Industrieländern Technologiepolitik bereits eine z. T. jahrzehntelange Tradition war – eine Technologieförderungsaktion (quasi als Gegengewicht zu den defensiven Kapitalzufuhren für die Verstaatlichte Industrie) geschaf-fen. Zur Förderung des Wissenstransfers zwischen Hochschule und Wirtschaft wurde die Aktion „Wissenschaftler für die Wirtschaft“ (1982 als Modellversuch, ab 1987 als Aktion), „Wissenschaftler gründen Fir-men“ (Modellversuch seit 1986) und die Innovationsagentur (1984) ins Leben gerufen.

Nachdem das Arbeitsübereinkommen der großen Koalitionsregie-rung 1987 die Anhebung der F&E-Quote am BIP bis 1991 auf 1,5 Prozent vorsah, wurde Ende 1987 der Innovations- und Technologie-fonds (ITF) geschaffen, der 1988 seine Arbeit aufnahm. Dieser Fonds wird aus den Veranlagungserträgen der aus der Teilprivatisierung der E-Wirtschaft erlösten Mittel in Höhe von 8 Milliarden Schilling gespeist und verfügt über ein jährliches Volumen von rund 500 Millionen Schilling. Daraus werden die Beiträge an die European Space Agency (ESA) u. a. Raumfahrtprogramme bezahlt, sowie Innovationsvorhaben österreichischer Unternehmen und deren Teilnahme an internationalen Forschungsprogrammen (EG und EUREKA) gefördert. 1989 wurde im Rahmen des ITF ein Seed financing-Programm der Bundesregierung gestartet, das in Zusammenarbeit mit Venture-Capital-Firmen von der Innovationsagentur abgewickelt wird und die Neugründung von tech-nologieorientierten Unternehmen zum Ziel hat. In den Jahren 1987 und 1988 wurde ein technologiepolitisches Konzept der Bundesregierung unter der Federführung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung erarbeitet, das am 11. April 1989 vom Ministerrat beschlos-sen wurde. Es dokumentiert einerseits den Willen der österreichischen Regierung, sich mehr mit Technologiepolitik zu beschäftigen und enthält auch einen für Österreich neuen Vorschlag, technologiepoliti-sche Schwerpunkte gezielt zu suchen und gezielt zu setzen; dies ist ein erfreulicher Ansatz, doch geht er in anderen technologiepolitischen

Fragen – wie z. B. einer effizienten technologiepolitischen Koordination im Rahmen der Bundesregierung – nicht über Lippenbekenntnisse hinaus. Es bleibt überhaupt in weiten Bereichen – wie die vorangegangenen forschungspolitischen Konzepte der siebziger und achtziger Jahre auch – unverbindlich und unkonkret. Damit ist zu befürchten, daß auch dieses Konzept den Weg aller bisher in Österreich erarbeiteten forschungspolitischen Konzeptionen geht: nämlich den in die Vergessenheit. Nicht zu Unrecht konstatierte die OECD in ihrem Länderprüfbericht über die österreichische Forschungs- und Technologiepolitik, daß es nicht an Konzepten mangelt, sondern an deren Umsetzung (OECD 1988).

In der Forschungs- und Technologiepolitik käme es heute meines Erachtens v. a. auf zwei Dinge an: Einerseits die staatliche Forschungs- und Technologieinfrastruktur Österreichs, also v. a. die Hochschulen in Forschung und Lehre und die außeruniversitären Forschungsstätten qualitativ zu verbessern, zu modernisieren und zu internationalisieren, andererseits die Forschungskapazitäten der Unternehmungen drastisch zu erhöhen, und zwar sowohl im angewandten Forschungs- und Entwicklungsbereich als auch Firmen dazu zu bringen, verstärkt in Grundlagenforschung zu investieren. Auf der Ebene der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik sollten in einem aktiven Suchprozeß vorhandene Ansatzpunkte auf Unternehmens- und/oder wissenschaftlicher Ebene durch schwerpunktmäßigen Mitteleinsatz spürbar verstärkt werden.

Wende in der Verstaatlichten Industrie

In die zweite Hälfte der achtziger Jahre fällt auch der dramatische Zusammenbruch des größten verstaatlichten Unternehmens, der VOEST-Alpine, und die darauffolgende tiefgreifende Strukturreform des gesamten ÖIAG-Konzerns. Das neue ÖIAG-Gesetz 1986 definierte die ÖIAG als Konzern gemäß § 15 Aktiengesetz und eliminierte alle Sonderbestimmungen des alten ÖIAG-Gesetzes bezüglich Wahrnehmung volkswirtschaftlicher und politischer Interessen. Die politische und wirtschaftliche Verantwortung für die Verstaatlichte Industrie wurde eindeutig dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr bzw. den von ihm eingesetzten Organen (Aufsichtsrat bzw. Vorstand) übertragen. Der politische Einfluß der im Parlament vertretenen Parteien wurde ausgeschaltet. Mit dem ÖIAG-Finanzierungsgesetz 1987 wurden der ÖIAG 32 Milliarden Schilling unter der Bedingung, weitere Eigenleistungen (= Privatisierungen) zu erbringen, zugeführt. In fast allen großen Tochterunternehmen der ÖIAG wurden die Vorstände zur Gänze oder teilweise neu besetzt, Unternehmensstrategien neu erarbeitet und in den letzten 4 Jahren sukzessive umgesetzt, sodaß mit Ende 1989 – nicht zuletzt auch dank einer besonders guten Konjunktur in fast allen Geschäftsbereichen – ein positiver Cash-flow von insgesamt rd. 16 Milliarden Schilling erwirtschaftet wurde. Die

gesteckten Privatisierungsziele wurden erfüllt und eine beträchtliche Zahl von Firmen und Beteiligungen verkauft. So wurde die Beteiligung an der Siemens Österreich AG von 43,6 Prozent auf Null reduziert, die KDAG an Siemens verkauft und wegen des Verkaufs weiterer Teile der Elektroholding verhandelt. Verkauft wurden auch die Chemie Linz Pharma und der Buntmetallbereich der AMAG, die sich ihrerseits in einige ausländische Verpackungshersteller einkaufte und damit zum reinen Aluminiumverarbeiter wurde. Insgesamt wurden von der ÖIAG bisher mehr als 12 Milliarden Schilling als Privatisierungs-Eigenleistung erbracht, weitere Verkäufe sind nicht auszuschließen. Im ersten Halbjahr 1990 wird die Verstaatlichte Industrie unter dem neuen Namen „Austrian Industries“, zu der alle Branchenholdings mit Ausnahme der Bergbauholding gehören, eine Wandelanleihe begeben, deren Anteile einige Jahre später in Aktien umgewandelt werden können. Ziel der Konzernleitung ist es, Austrian Industries in einigen Jahren an die Börse zu bringen und zu einem gesunden, Gewinne und Dividenden erwirtschaftenden Konzern europäischen Zuschnitts zu machen. Wenn dies gelingt, dann ist in relativ kurzer Zeit ein totales Revirement, eine 180-Grad-Wende von der alten „Verstaatlichten“ mit starkem politischen und gewerkschaftlichen Einfluß, die sich mehr an innenpolitischen als außenwirtschaftlichen Gegebenheiten orientierte und die in der sich ständig ändernden Industriewelt von heute keine Überlebenschancen gehabt hätte – es sei denn mit ständiger staatlicher Unterstützung – vollzogen worden.

Österreichs Industriepolitik und Auslandskapital

Die österreichische Wirtschaftspolitik hat gegenüber dem Auslandskapital eine sehr schwankende und immer wieder wechselnde Haltung eingenommen, ohne sie aber je explizit zu definieren (siehe auch Goldmann 1989).

Als in den sechziger Jahren ausländische Multis nach Österreich strömten und in Billiglohnfertigungen in der Textil-Bekleidungs- und Elektroindustrie investierten, machte in erster Linie die Arbeiterkammer auf negative Implikationen derartiger Investitionen für Lohnniveau, Sicherheit der Arbeitsplätze, Mitbestimmung und Leistungsbilanz aufmerksam (Grünwald/Lacina 1969). Außer einem damit geweckten öffentlichen Interesse am hohen Auslandskapitalanteil in der österreichischen Wirtschaft folgten keinerlei wirtschaftspolitische Konsequenzen. Als dann in der zweiten Hälfte der siebziger, Anfang der achtziger Jahre die weltweite Rezession auch auf Österreich übergriff, begann die Wirtschaftspolitik – nach dem Vorbild anderer Länder – Multis zu umwerben und sie mit beträchtlichen Förderungen zur Ansiedlung in Österreich zu bewegen, um hier Arbeitsplätze zu schaffen. Die größten und erfolgreichsten Ansiedlungen dieser Art waren General Motors und BMW in Steyr. Die Anfangs mit Vehemenz vorgebrachte Kritik (v. a. an der Ansiedlung von General Motors)

verstummt weitgehend, als Ende der achtziger Jahre Evaluierungsstudien zeigten, daß die volkswirtschaftliche Bilanz durchaus positiv ist und die Beschäftigungsentwicklung in Niederlassungen ausländischer Konzerne dynamischer war als in inländischen Unternehmen (Beirat 1987, Glatz, Moser 1988, Pichl 1989).

Die wenigen, sich nunmehr auch gegen das Ansiedlungsprojekt von Chrysler in Graz erhebenden Stimmen wiederholen mehr oder weniger stereotyp die schon anläßlich der Ansiedlung von General Motors und BMW vorgebrachten Argumente, die aber über all die Jahre nicht an Triftigkeit gewonnen haben. Im Gegenteil: Der drittgrößte Autokonzern der Welt will eine Kfz-Produktion in Graz errichten, weil dort bei Steyr die Allradtechnologie entwickelt worden ist, die Chrysler braucht und weil es qualifizierte Arbeitskräfte gibt. Zudem ist in der Phase I der Ansiedlung ein erheblicher Entwicklungsaufwand vorgesehen, der vermutlich auch die renommierte Grazer Motorenforschungsfirma AVL einbeziehen wird. Sicherlich spielt auch die Höhe der Förderung eine wichtige, doch hoffe ich nicht ausschlaggebende Rolle. Damit würde dieses Ansiedlungsprojekt jene Kriterien erfüllen, die der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen empfohlen hat, bei Ansiedlungsprojekten zu beachten.

Nach Ansicht des Beirats sollte nämlich die Standortqualität Österreichs ausschlaggebend für die Investitionsentscheidung eines internationalen Konzerns sein, nicht so sehr die Projektförderung (Beirat 1987).

Die von manchen gewünschte Alternative der Unterstützung vieler kleiner Firmen statt der Ansiedlung einer großen bringt m. E. – abgesehen davon, daß es die vielen kleinen alternativen Investitionsmöglichkeiten gar nicht gibt – keinen vergleichbaren volkswirtschaftlichen und Beschäftigungseffekt. „Klotzen“ bringt eben mehr als „Klekkern“ – dies gilt für die Wirtschafts- wie für die Technologieförderung; auch sind die Mitnahmeeffekte bei kleineren Projekten wesentlich höher. Zielführend wäre es, bei der Wirtschaftsförderung, v. a. aber bei der Technologieförderung, viel mehr auf schwerpunktmäßigen Einsatz der Mittel und auf Risikoübernahme abstellen als auf Zinsen- und sonstige Investitionszuschüsse. Die richtige industriepolitische Strategie gegenüber dem Auslandskapital müßte sich – den österreichischen Standortvorteilen entsprechend – wahrscheinlich darauf konzentrieren, hochwertige Produktionen mit qualifizierten Arbeitskräften, strategische Unternehmensfunktionen, wie Forschung und Marketing und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, mit wirtschaftlicher Umsetzung in Österreich ins Land zu bekommen. Verlängerte Produktions- und Entwicklungswerkbänke sind hingegen abzulehnen. Im Zuge der EG-Integration wird es zudem darauf ankommen, die Multis im Rahmen ihrer konzerninternen Umstrukturierungen dazu zu bringen, in Österreich gewisse Unternehmensfunktionen zu konzentrieren und Alleinstandort für eigenständige Vertriebs-, Forschungs- und Marketingaktivitäten für bestimmte Produkte zu sein.

Aktuelle industriepolitische Diskussion

Nach einer langen Ruhepause gibt es in letzter Zeit wieder – zumindest im Kreise der Sozialpartner und Wissenschaftler – ein wachsendes Interesse an einer industriepolitischen Diskussion. Die Diskussion kreist im wesentlichen um folgende Themen:

- Verstaatlichte Industrie
- aktive und passive Internationalisierung, Investitionschancen im Osten
- Standortförderung und Industrieansiedlung
- Kapitalmarkt, Börse, Gesellschaftsrecht
- Fusionen und Übernahmen, Fusionskontrolle, Wettbewerbspolitik
- Konzernbildung
- Eigentumsstruktur, verfügungsrechtsorientierte Strukturpolitik
- produktionsbezogener Dienstleistungssektor
- Forschung, Technologie und Umwelt als strategische industrielle Investitionsbereiche

Die seit einigen Jahren weltweit stattfindende Übernahmewelle hat, v. a. in den letzten 3 Jahren, auch Österreich ergriffen und Bewegung in die traditionell eher gefestigten Eigentumsstrukturen Österreichs gebracht. Sowohl ausländische als auch österreichische Käufer erwarben Unternehmen in Österreich (Fusionen und Übernahmen, Sonderheft Informationen über Multinationale Konzerne 1989), aber ebenso österreichische Unternehmen im Ausland (Moschner 1989). Viele österreichische Unternehmen dürften somit bei der aktiven Internationalisierung spät aber doch auf den fahrenden Zug aufgesprungen sein und ihren z. T. bescheidenen Möglichkeiten entsprechend internationalisieren.

Woran es allerdings in Österreich mangelt, sind österreichische, international tätige Dienstleistungsunternehmen, die die österreichische Industrie auf ihrem Internationalisierungsweg begleiten, wie Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfer- und Anwaltskanzleien, Zivilingenieure, Finanzierungs- und andere Consultants. Es liegt auf der Hand, daß die Gewerbeordnung und die ständischen Berufsordnungen der freien Berufe, die den freien Marktzutritt und damit den Wettbewerb empfindlich be- bzw. verhindern, ein wesentliches Hemmnis für die Expansion produktionsnaher Dienstleistungen auf in- und ausländischen Märkten sind und liberalisiert werden müßten. Es ist auch zu hoffen, daß mit zunehmender Internationalisierung der Industrie auch diese produktionsbezogenen Dienstleistungen den Sprung ins Ausland wagen.

Die aktive Internationalisierung ist angesichts der Globalisierung von Unternehmen und Märkten ein Gebot der Stunde, da Marktanteile weltweit nur durch Niederlassungen vor Ort gesichert bzw. erworben werden können. Der Grad der aktiven Internationalisierung einer Volkswirtschaft hängt nicht von deren Größe ab (wie eine Reihe von Ländern wie Schweden, Schweiz oder Niederlande zeigen), sondern von deren Entwicklungsniveau (Beirat 1989). Vermutlich hängt der

Grad der Internationalisierung auch eng mit der Qualität, Ausbildung, Weltaufgeschlossenheit und geistigen Beweglichkeit von Managern und Firmeneigentümern zusammen⁵. Es ist eine alte und (leider) nach wie vor noch immer aktuelle Tatsache, daß Österreich einen großen Nachholbedarf an guten Managern hat. Post-Graduate- und Firmenausbildungslehrgänge im Ausland sollten zur Selbstverständlichkeit gehören.

Obwohl mehr Firmen von Ausländern gekauft wurden als von Inländern, ist die Gefahr einer „Überfremdung“ der österreichischen Wirtschaft kaum größer als etwa vor 10 Jahren, da auch einige ehemals in ausländischem Besitz befindliche Unternehmen in inländische Hände kamen. So ging etwa die gesamte Magnesitindustrie von 100 Prozent ausländischem in 100 Prozent inländischen Besitz über (Sonderheft Fusionen und Übernahmen 1989, S. 47). Andererseits versäumten es die österreichischen Eigentümer einiger großer österreichischer Papiererzeugungsfirmen, sich beteiligungsmäßig untereinander zu verschränken und sich ihrerseits im Ausland einzukaufen, sondern verkauften ihre gutgehenden und ertragsstarken Unternehmen an ausländische Konzerne (s. o.). Die spektakuläre Beteiligung des deutschen WAZ-Verlages an den beiden größten österreichischen Tageszeitungen Kurier und Kronen-Zeitung hat – zumindest zeitweise – eine die Öffentlichkeit bislang kaum interessierende wettbewerbspolitische Diskussion um das eher zahnlose Kartellgesetz und die Notwendigkeit einer Fusionskontrolle wiederbelebt. Wir haben in der Sondernummer „Fusionen und Übernahmen“ der Zeitschrift Informationen über multinationale Konzerne im Herbst 1989 den Vorschlag gemacht, eine Meldepflicht für Fusionen und eine Fusionskontrolle im Rahmen des Kartellgesetzes einzuführen und das Kartellgesetz zu verschärfen, doch ist mittlerweile die Diskussion wiederum erlahmt. Interessant ist, daß in jüngster Zeit auch kleine Volkswirtschaften wie Norwegen (1988), Portugal (1988) und Belgien (Entwurf) Fusionskontrollen neu eingeführt haben oder im Begriff sind, dies zu tun (Reitzner 1990).

Im Zuge von Fusionen und Übernahmen, aber auch unabhängig davon, kommt es zunehmend zu – oft auch rein unternehmensinternen – Umstrukturierungen und Konzernbildungen, die eine starke wechselseitige Beteiligungsverflechtung zur Folge haben. Diese Konzernbildungen, Umstrukturierungen, Ausgliederungen, Verflechtungen haben auch in Österreich stark zugenommen. So betrug 1989 der indirekte Beteiligungsbesitz in Österreich 92 Milliarden Schilling, das sind 38 Prozent (!) des in Österreich registrierten Gesellschaftskapitals (eigene Berechnungen). Es liegt auf der Hand, daß diese Konzernverflechtungen Anpassungen auf gesellschaftlicher und Mitbestimmungsebene erforderlich machen, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Da es zudem aus industriepolitischer Sicht wünschenswert ist, große Unternehmen in mehrheitlich österreichischem Besitz mit flexiblen Organisationsstrukturen und ein diesen Anforderungen Rechnung tragendes Gesellschaftsrecht in Österreich zu haben, muß gleichzeitig dafür gesorgt werden, daß dies nicht auf Kosten der arbeits- und arbeitsver-

fassungsrechtlichen Bestimmungen geschieht. Daher muß ein modernes materielles Konzernrecht Hand in Hand mit dem Arbeitsverfassungsgesetz gehen.

Einen der wichtigsten Ansatzpunkte für die Bildung österreichischer Konzerne und für das Wachstum österreichischer Familienunternehmen stellt zweifellos der *Kapitalmarkt* dar. Nachdem nun vor einigen Jahren mit großer Verzögerung auch in Österreich die Börse aus ihrem ziemlich genau ein Jahrhundert dauernden Dornröschenschlaf erwacht ist, erscheinen Vorschläge zur Verbesserung und weiteren Belebung des Kapitalmarktes nun wesentlich erfolgversprechender. Detaillierte Vorschläge dazu wurden bereits in der Sondernummer Fusionen und Übernahmen der Informationen über multinationale Konzerne (1989) zur Diskussion gestellt.

Industriepolitik umfaßt meines Erachtens Aktivitäten auf 3 Ebenen: Erstens Investitionen in die *Infrastruktur* eines Landes: Dazu gehören gut ausgebaute, moderne Telekommunikationsnetze und -dienste, ein gut ausgebautes Verkehrsnetz; dazu gehören aber auch Investitionen in Ausbildung (Schulen, Universitäten, Erwachsenenbildung) und die Forschung und Entwicklung. Zweitens spielen *wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen*, wie Steuer- und Kapitalmarktpolitik, sowie Wirtschafts- und Technologieförderung eine wichtige Rolle. Durch ihre Steuer- und Kapitalmarktreform hat hier die österreichische Regierung ein modernes Umfeld für unternehmerisches Handeln geschaffen und damit wichtige Impulse gesetzt. Bei der Gestaltung des Wirtschaftsförderungssystems wäre mehr Kreativität und Flexibilität wünschenswert, ebenso wie der schwerpunktmäßige Einsatz der Mittel. Die derzeit stattfindende Verlagerung der Mittel der direkten Wirtschaftsförderung in Richtung Forschungs-, Technologie- und Umweltförderung ist ein positiver Ansatz, doch sollte auch das Instrumentarium selbst neu strukturiert werden: statt direkter Subventionen und Zuschüssen sollte eher auf eine projektbezogene Risikoübernahme und Eigenmittelstärkung abgestellt werden. Damit würden die Mitnahmeeffekte, die bei einer öffentlichen Wirtschaftsförderung nie auszuschließen sind, zumindest reduziert werden. Der schwerpunktmäßige Einsatz öffentlicher Mittel im Bereich Forschung und Technologie hat zweifellos die geringsten Mitnahmeeffekte, da diese Investitionen sonst unterblieben, v. a. wenn es sich um die Errichtung staatlicher Forschungszentren handelt. Allerdings hat hier Österreich im Gegensatz zu den meisten entwickelten Industrieländern praktisch wie keine Erfahrung oder Ideen, wie überhaupt strategisches Denken und Handeln bei staatlichen Stellen so gut wie nicht vorhanden ist. Leider ist der Mangel an strategischer Planung auch bei vielen – in erster Linie kleineren und mittleren – Unternehmen feststellbar und wirkt sich dort besonders gravierend aus. Damit wäre ich bei der dritten – wahrscheinlich entscheidenden – Ebene für industriepolitisches Handeln, auf der *Ebene der Akteure* selbst, nämlich bei den Unternehmensleitungen, privaten wie staatlichen Eigentümern von Industrieunternehmen und Banken. Und hier ist – sieht man von den oben genannten strategischen

Mängeln der Förderungspolitik einmal ab – der gravierendste Mangel feststellbar. Denn industriepolitisches Denken und Handeln über die engen Grenzen des eigenen Unternehmens hinweg im Sinne von industriepolitischen Lösungen im nationalen Interesse ist im Bewußtsein der meisten dieser so wichtigen Akteure nicht verankert.

Woran das liegt, ist schwer zu sagen und hat vermutlich viele Ursachen. Für Banken ist Industriepolitik in der Regel bestenfalls ein Abfallprodukt ihrer Kreditpolitik und rangiert jedenfalls *hinter* ihren Kredit- und Bankertragsinteressen. Den Staat wiederum hindern oft auch reale Machtverhältnisse und gewachsene Strukturen, seine Eigentümerfunktion gestalterisch wahrzunehmen, während viele Unternehmen wiederum große Schwierigkeiten haben, mit ihren Konkurrenten der gleichen Branche im nationalen Interesse gemeinsame Sache zu machen (siehe Papierindustrie, siehe Skiindustrie). In anderen Ländern wie Schweden, Finnland, BRD, Frankreich, Schweiz – um nur einige zu nennen – findet man hingegen oft sehr ausgeprägte nationale industriepolitische Handlungsmuster. Die Instrumente hiezu sind: harte Aktionskerne (Frankreich), Cross-Shareholding (BRD), „Sphären“ (Schweden) oder große Familien-Multis (Niederlande, Schweiz) (siehe Sonderheft – Informationen über multinationale Konzerne 1989).

Die Franzosen bewahren strategische Positionen ihrer Industrie, wenn es sein muß auch mit Gesetzen vor ausländischem Einfluß, die deutsche Großindustrie läßt es im Verein mit der ungeheuren Kapitalkraft der deutschen Bank nicht zu, daß deutsche Familien(unternehmen), die in Schwierigkeiten geraten und verkaufen müssen, in ausländische Hände kommen. Ebenso die sehr nationalistischen Schweden, die durch gegenseitige Verschachtelungen ihren dominierenden Einfluß auf schwedische Unternehmen so absichern, daß Ausländer keine Chance haben; die Holländer und Schweizer schließen Fremddaktionäre mehr oder weniger einfach vom Stimmrecht aus (siehe Sonderheft – Informationen über multinationale Konzerne 1989). Nur die Österreicher wollen nichts von Industriepolitik und strategischen Überlegungen wissen. In Österreich findet man – sehr häufig leider gerade in maßgebenden wirtschaftlichen Positionen – überwiegend Fatalisten, die nichts von einer gestalterischen Industriepolitik wissen wollen und die einen hohen Auslandskapitalanteil in der österreichischen Wirtschaft als gottgegeben hinnehmen. Ihnen sei gesagt, daß es ein essentieller Unterschied ist, ob ein Land eine Kolonie ausländischer Investoren und Immobilienbesitzer ist oder ob es volkswirtschaftlichen Reichtum selbständig aus eigenen Produktionsmitteln schöpft und darüber verfügt, wie sich gerade jetzt besonders drastisch (und mit leichtem Grausen) am Kräfteverhältnis zwischen DDR und BRD beobachten läßt.

Solange es Nationalstaaten gibt – und die wird es vermutlich noch längere Zeit geben – muß es im Interesse eines Staates sein, eine gewisse wirtschaftliche Souveränität zu erhalten. Dafür sind eigenständige, gesunde wettbewerbsfähige Industrie- und Wirtschaftsunternehmen eine unabdingbare Voraussetzung.

Im übrigen habe ich den Eindruck, daß der Großteil der österreichischen Industrieunternehmen wesentlich besser sind als die dazugehörende Politik und daher zur Hoffnung Anlaß besteht, daß sie – unter dem zunehmenden Druck der EG-Integration – weiterhin ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern werden. Ob ähnliches auch von anderen Wirtschaftszweigen wie Banken, Versicherungen, Landwirtschaft oder den freien Berufsständen gesagt werden kann, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassung

Industrieentwicklung und Industriepolitik in Österreich sind von einer überaus wechselhaften Geschichte gekennzeichnet. Seit der Monarchie prägen restriktive Marktzutrittsregelungen (Gewerbe- und Berufsordnungen), eine extrem zurückhaltende Kapitalmarktpolitik (nach einem kurzen Boom in der Gründerzeit) und eine protektionistische Handelspolitik die österreichische Industriepolitik.

Langsame, aber stetige Außenhandelsliberalisierungsschritte in den letzten dreißig Jahren bewirkten bei den Unternehmungen Anpassungsprozesse, die deren Wettbewerbsposition verbesserte, wenn auch sehr auf Europa, insbesondere auf die BRD, fixiert.

Die überwiegend klein- und mittelbetriebliche Struktur der österreichischen (Familien)unternehmen, die Dominanz multinationaler Konzerne im Konsumgüter, High-Tech- und manchen Dienstleistungsbereichen läßt die Stärkung der Eigenkapitalbasis durch eine moderne und aufgeschlossene Gesellschaftsrechts- und Kapitalmarktpolitik als vorrangiges Ziel erscheinen. Die österreichische Industriepolitik hat bezüglich der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln durch ihre Steuer- und Kapitalmarktreform ein modernes Umfeld geschaffen und damit wichtige Impulse gesetzt. Industriepolitik im Sinne von „kooperativer, strategischer Unternehmensplanung“ auf Unternehmens- und staatlicher Ebene in Zusammenarbeit mit den Banken, wie sie in anderen besonders erfolgreichen Industrieländern in deren nationalem Interesse praktiziert wird, gibt es jedoch in Österreich so gut wie nicht.

Anmerkungen

- 1 Industriepolitik ist jener Teil der Wirtschaftspolitik, der die Wettbewerbsfähigkeit des industriell-gewerblichen Sektors erhöhen und den Strukturwandel positiv beeinflussen will (Volk, Wieser 1986). Dazu gehören Innovations- und Investitionsförderungen ebenso wie öffentliche Vergabepolitik oder Steuerpolitik bzw. unternehmerisches Handeln.
- 2 Siehe Industriepolitik-Studien I und II des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1970 und 1978
- 3 Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wies sowohl 1970 als auch 1978 auf die strukturversteinende Wirkung der vorzeitigen Abschreibung hin.

- 4 Das schwedische Modell der Investitionsrücklage, das seit dem Jahre 1938 in Funktion ist, sieht vor, daß Aktiengesellschaften und Genossenschaften maximal 40 Prozent ihres Jahresgewinnes steuerfrei zur Bildung eines Investitionsfonds verwenden können. Von dieser Rücklage verbleiben 54 Prozent als liquide Mittel im Unternehmen (dieser Betrag entspricht ungefähr der theoretischen steuerlichen Belastung). 46 Prozent werden auf einem speziellen Konto bei der Zentralbank thesauriert. Art und Zeitpunkt der Verwendung der gesamten Investitionsrücklage bleiben der Verfügung des Unternehmens überlassen. Die steuerliche Förderung wird jedoch nur dann wirksam, wenn die Rücklage in dem vom Arbeitsmarktrat (zusammengesetzt aus Vertretern der Regierung, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften) empfohlenen Zeitraum und für betriebliche Investitionen verwendet wird. Das schweizerische Modell ermöglicht allen gewerblichen Unternehmen die Bildung einer begünstigten Investitionsrücklage bis zum Ausmaß von 50 Prozent der jährlichen Lohnsumme. Mindestens 60 Prozent der Rücklage müssen für den Ankauf von Bundesobligationen verwendet werden, die mit einem niedrigen Zinssatz ausgestattet sind. Gleichzeitig ist die Gewinnsteuer in voller Höhe abzuführen, so daß faktisch die gesamte Rücklage auf diese Weise stillgelegt wird. Eine Freigabe der Rücklage erfolgt durch Beschluß der Bundesregierung nach vorheriger Konsultation mit kantonalen Behörden und Interessenvertretungen.
- 5 So wurden z. B. viele der heutigen TOP-Manager der großen finnischen Banken mehrere Jahre im Ausland ausgebildet und brachten mit dem Generationenwechsel frischen professionellen und internationalen Wind in die bis dahin eher konservativ und verschlafen geführten Institute, die aber heute zu den besten der Welt zählen!

Literatur

- Beer, E., Ederer, B., Industriepolitik der österreichischen Banken, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/87
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Volkswirtschaftliche Kriterien für die Direktförderung industrieller Großprojekte, November 1987
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Industriepolitik I, 1970
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Industriepolitik II, 1978
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Internationalisierung, 1989
- Chaloupek, G., Planung im Wachstumszyklus, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/82, Festschrift für Th. Prager und Ph. Rieger
- Ederer, B., Goldmann, W., Der Einfluß multinationaler Konzerne auf die Wirtschaftsstruktur kleiner Länder. Das Beispiel „Deutsche Multis in Österreich“, in: P. Mettler (Hrsg.), Wohin expandieren Multinationale Konzerne?, Frankfurt 1985
- Glatz, H., Moser, H., Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Frankfurt 1989
- Goldmann, W., Haas, E., Ederer, B., Das Strukturverbesserungsgesetz – unbegrenzte Möglichkeiten für Steuersparer?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/79
- Goldmann, W., Industriepolitische Schlußfolgerungen, in: Informationen über Multinationale Konzerne, Sonderheft „Fusionen und Übernahmen“, 1989
- Goldmann, W., Verstaatlichte Industrie heute, in: Arbeit und Wirtschaft 11/86
- Goldmann, W., Forschung, Innovation und Technologie in Österreich, in: Forschungspolitik für die 90er Jahre, Hrsg. Heinz Fischer, Wien 1985
- Information über multinationale Konzerne, Sonderheft „Fusionen und Übernahmen“, 1989
- Kramer, H., Perspektiven der österreichischen Industrie, Wien 1982
- Koren, St., Die Industrialisierung Österreichs – Vom Protektionismus zur Integration. In: Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern – heute – morgen (Hrsg. Wilhelm Weber), Band I und II, 1961
- März, E., Österreichische Industrie- und Bankenpolitik in der Zeit Franz Josephs I., Europa-Verlag 1968
- März, E., Programmierung in Österreich, in: Österreichische Wirtschaft zwischen Ost und West, Wien 1965

- Moschner, M., Der M & A-Markt in Österreich. In: Österreichisches Bankarchiv 4/89
- Müller, W., C., Zur Entwicklung der politischen Ökonomie Österreichs: Industriepolitik von Staat und Banken vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Ersten Republik, Diss., Wien 1983
- OECD, The Industrial Policy of Austria, Paris 1971
- OECD, Review of National Science and Technology Policy: Austria, Paris 1988
- OECD, Restrictive Business Practice
- Pichl, C., Internationale Investitionen: Verflechtung der österreichischen Wirtschaft. In: WIFO-Monatsberichte 3/1989
- Referat Industrie- und Technologiepolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Mögliche Auswirkungen einer Integration Österreichs in die EG, Februar 1988
- Reitzner, R., N., Fusionskontrolle – ein Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/89
- Reitzner, R., N., Fusionskontrolle – auch in Österreich nötig, in: Arbeit und Wirtschaft 2/90
- Seidel, H., Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Wien 1978
- Steindl, J., Innovation, Forschung und Technologie, Perspektiven der österreichischen Industrie, Wien 1982
- Steindl, J., Import and Production of Know-how in a small Country: The Case of Austria. In: Industrial Policies and Technology Transfers between East and West, Vol. 3, Wien-New York 1977
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, WIFO-Gutachten, Wien 1986
- Szopo, P., Die direkte Wirtschaftsförderung des Bundes: Reformimpulse durch Budgetkonsolidierung und EG-Integration, WIFO-Gutachten, Wien 1990
- Volk, E., Wieser, T., Industriepolitik in der Krise?, Wien 1986
- Volk, E., National Science and Technology Policy in Austria: The Case of a Small Open Economy, Genf 1983 (a)