

Importschwemme und Strukturkrise

I.

Als »Wunder hinter den Bergen« hat die Hamburger »Zeit« die österreichische Wirtschaftslage bezeichnet — daß es einem kleinen, in die Weltwirtschaft voll integrierten Land gelungen ist, seit drei Jahren in einer von Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsrückgang geplagten Welt autonom die Vollbeschäftigung zu erhalten. Heute — über zwei Jahre nach der großen Rezession — ist unser Stolz auf diesen erfolgreichen Alleingang nicht geringer geworden. Die Zuversicht, daß wir unsere Vollbeschäftigungspolitik weiter fortsetzen können, hat jedoch an Festigkeit verloren.

Beigetragen zu diesem Erfolg haben zweifellos die Budgetpolitik des Bundes, die Senkung der Inflationsrate und die Personalpolitik der großen Unternehmungen, insbesondere der verstaatlichten Industrie. Alles, was getan wurde, beruhte jedoch auf der ausdrücklichen oder stillschweigenden Annahme, daß die internationale Konjunktur sich wieder konsolidieren würde. Mit anderen Worten: Wir sind bei unserem beschäftigungspolitischen Alleingang davon ausgegangen, daß er nicht länger als ein oder höchstens zwei Jahre dauern würde, daß relativ kurzfristig ein europäischer Konjunkturaufschwung Entlastung für die Wirtschaftspolitik bringen müsse.

Seit etwa Mitte des laufenden Jahres ist jedoch deutlich geworden, daß wir auf eine solche Entlastung nicht rechnen dürfen. Der europäische Konjunkturaufschwung, der 1976 verheißungsvoll, weil rascher als allgemein erwartet, begonnen hatte, ist praktisch zum Stillstand gekommen. Die Investitionen erreichten nicht die für eine Hochkonjunktur erforderliche Dynamik, die Arbeitslosigkeit blieb hoch beziehungsweise stieg in einigen Ländern (Frankreich, England, Italien) noch weiter an, und die Zuwachsrate des Inner-OECD-Handels ging von über 12 Prozent 1976 auf etwa 4 Prozent 1977 zurück. Die angesichts einer solchen internationalen Lage an sich schon schwierige Beschäftigungspolitik wird zusätzlich durch eine Reihe von österreichischen Sonderfaktoren kompliziert.

II.

Die gegenwärtige Schwäche der europäischen Konjunktur ist unseres Erachtens Vorbote einer längerfristigen Änderung in den grundlegenden Bedingungen des Wirt-

schaftswachstums. Das überaus rasche Wachstumstempo der fünfziger und sechziger Jahre wird kaum mehr erreicht werden. Der Konjunkturverlauf nach dem Muster der tatsächlichen Entwicklung in Westeuropa seit 1974 ergibt einen Wachstumsdurchschnitt von nicht viel mehr als zwei Prozent pro Jahr. Dieser Wert ist selbst bei reduzierten Ansprüchen enttäuschend niedrig. Maßgebliche Gründe dafür sind primär die anhaltende Labilität des weltwirtschaftlichen Gefüges und die konservative Wirtschaftsphilosophie in den Hartwährungsländern BRD und Schweiz.

Man kann der Wirtschaftspolitik der großen Inflations- und Weichwährungsländer Italien, Großbritannien und Frankreich schwer den Vorwurf machen, sie hätten keine ausreichenden Maßnahmen zur Konjunkturbelebung im eigenen Lande getroffen und so die Stagnation des Welt Handels verschuldet. Die einschneidenden Leistungsbilanzungleichgewichte mit ihrer Tendenz, sich bei der geringsten Belebung der Binnennachfrage zuzuspitzen, immer neue Währungskrisen auszulösen und sich damit gleichzeitig zu perpetuieren, ließen eine expansive Budgetpolitik in diesen Ländern selbst völliger Freigabe des Wechselkurses als nicht zielführend erscheinen. Erst eine gewisse Restriktion hat den Zahlungsbilanzen Italiens und Frankreichs einen Ausgleich gebracht, dessen prekäre Natur jedoch noch keine massive Ankurbelungspolitik erlaubt.

Völlig anders liegen die Dinge jedoch in der Bundesrepublik Deutschland. Die dort bisher so sorgfältig gepflegene Restriktionspolitik entspringt nicht einer außenwirtschaftlichen Notlage, sondern einer politischen Entscheidung. Auf Grund der offiziösen ordoliberalen Wirtschaftsideologie hat man sich im wesentlichen auf eine prä-keynesianische Wirtschaftspolitik festgelegt und aller prognosetechnischen Beschwörung eines kommenden Aufschwungs zum Trotz die Stagnation zementiert. Seit einigen Jahren wird — am lautesten vom deutschen Sachverständigenrat — mit nicht erlahmender Vehemenz proklamiert, daß *zuerst* die Gewinne steigen müßten, damit die Rentabilität des Kapitals steige, und daß *dann* die Unternehmer von selbst wieder zu investieren beginnen würden. Dies hätte freilich eine Lohnpause zur Voraussetzung. Doch ist die Gleichung der Sachverständigen bisher nicht aufgegangen, und sie wird es auch im nächsten Jahr kaum tun. Die Sachverständigen versichern jeweils eifrig, daß die ohnehin äußerst bescheidenen Lohnabschlüsse noch immer zu hoch seien. Auf die Idee, daß ihre Gleichung kreislauftheoretisch nicht aufgehen kann, sind sie noch nicht gekommen. Aus dem Kreislaufzusammenhang ergibt sich, vereinfachend gesagt, daß die Gewinne auf der Einkom-

menseite ihr Gegenstück auf der Nachfrageseite in Investitionen und Unternehmerkonsum finden und die beiden einander entsprechenden Größen sich nur *gleichzeitig* parallel verändern können. Die Lohnpause führt nur dann zum gewünschten Effekt, wenn Investitionen und Gewinne gleichzeitig erhöht werden. Die Unternehmer entscheiden aber — wie Kalecki argumentiert hat — nicht darüber, wieviel Gewinn sie erzielen. Sie entscheiden, wieviel Investitionen getätigt werden sollen, und dies sollte dem Sachverständigenrat eigentlich eine plausible Erklärung dafür geben, warum das von ihm verordnete Rezept nicht wirkt. In der unmittelbaren Zukunft ist daher unter diesen Bedingungen weder mit einer Festigung des internationalen Gleichgewichts noch damit zu rechnen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre konservative Wirtschaftsideo-logie aufgibt.

III.

Um so mehr muß die österreichische Wirtschaftspolitik darauf bedacht sein, das gegenwärtig sehr ernste Leistungsbilanzproblem, soweit es durch binnenwirtschaftliche Faktoren bedingt ist, in den Griff zu bekommen. Die wachsende Passivierung unserer Leistungsbilanz kann nämlich nicht allein auf den internationalen Konjunkturzusammenhang zurückgeführt werden.

Tatsächlich sind in den letzten Jahren die österreichischen Ausfuhren schneller als im OECD-Durchschnitt gestiegen, es gelang unserer Industrie sogar, Anteile auf dem Weltmarkt zu gewinnen. Gleichzeitig erlitten die heimischen Produzenten jedoch bedeutende Verluste auf dem Inlandsmarkt. Zum Teil kann dies auf die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich und seinen Haupthandelspartnern, vor allem der BRD und der Schweiz, zurückgeführt werden. Die überdurchschnittliche Expansion der heimischen Kaufkraft hat einen Importsog ausgelöst, der unterausgelasteten ausländischen Konkurrenten einen noch aufnahmefähigen Markt eröffnet. Der massive Anstieg der Importe von Konsumgütern muß aber auch darauf zurückgeführt werden, daß die österreichische Industrie sich nicht entsprechend rasch einer geänderten Konsumstruktur angepaßt hat. Dies gilt insbesondere für langlebige Konsumgüter, jedoch auch für zahlreiche Güter des täglichen Bedarfs. Die erhöhten Ansprüche der Konsumenten an Qualität, Ausstattung und Raffinement des Angebots wurden vor allem durch tiefgreifende Änderungen der Einkaufswege geweckt und gefördert. Die Strukturveränderungen im Handel — vor allem das Vordringen von Supermärkten und Einkaufszentren — haben den Konsum-

menten eine Verbreiterung des Sortiments und damit erhöhte Auswahlmöglichkeiten geboten. Viele österreichische Erzeuger, die sich »erfolgreich auf die Produktionen der sechziger Jahre spezialisiert hatten«, wie Professor Streißler unlängst treffend bemerkte, mußten zur Kenntnis nehmen, daß sie mit ihrem traditionellen Angebot am Markt der siebziger Jahre vorbei produzieren.

Zweifelloos hat die letzte Phase des Zollabbaus gegenüber den Europäischen Gemeinschaften und der Abbau von Handelsschranken gegenüber Niedriglohnländern diese Tendenzen gefördert. Eine wichtige Rolle spielt auch das massive Engagement ausländischer Unternehmen in Handel und Produktion, die einen bedeutenden Teil ihres Warenverkehrs konzernintern abwickeln und damit eine höhere Importneigung aufweisen als eigentumsmäßig österreichische Firmen. Verschärfend kommen natürlich noch die gestiegenen Preise für Energieimporte hinzu, die freilich fast alle westeuropäischen Industrieländer — und manche wesentlich früher und stärker — getroffen haben.

Gleichzeitig fiel der nahezu »automatische« Ausgleichsmechanismus, der unser chronisches Handelsbilanzdefizit in früheren Jahren in einen ausgeglichenen Leistungsbilanzsaldo verwandelte, weitgehend aus. Der Einnahmenüberschuß aus dem Fremdenverkehr ging zurück, teils weil wir wohl im Sommerfremdenverkehr an natürliche Grenzen der Expansion gestoßen sind, und teils, weil das »Fernweh« der Österreicher durch relativ preisgünstige Angebote der ausländischen Tourismusindustrie geweckt wurde.

In den sechziger Jahren war die Strukturkrise der österreichischen Industrie vor allem eine Krise der exportorientierten Unternehmungen. Diese wurden durch die handelspolitische Spaltung Westeuropas in EWG und EFTA vor allem auf ihren traditionellen Absatzmärkten diskriminiert und mußten dort bedeutende Marktanteilsverluste in der EWG hinnehmen, denen geringere Anteilsgewinne in den EFTA-Staaten gegenüberstanden. Die vorwiegend auf den heimischen Bedarf ausgerichteten Unternehmen wurden jedoch in dieser ersten Phase der Integration nicht in einem wesentlichen Ausmaß herausgefordert, sie verfügten nach wie vor über einen relativ geschützten Inlandsmarkt.

Die aktuelle Strukturkrise beruht hingegen vor allem auf der unzureichenden Anpassung österreichischer Unternehmen an geänderte Marktverhältnisse im Inland. Es ist zu erwarten, daß sie tiefergehender und länger sein wird als die Anpassungsphase der sechziger Jahre. Unternehmen des geschützten Sektors brauchen erfahrungsgemäß längere Zeit, um sich an eine Verschärfung des Wettbewerbs-

klimas anzupassen als Firmen, die hohe Exportquoten aufweisen und gewohnt sind, mit Weltmarktunternehmen in Qualitäts- und Preiskonkurrenz zu stehen.

IV.

Die budgetpolitischen Maßnahmen im Paket der Bundesregierung könnten die notwendige Atempause schaffen, um diese Strukturanpassung einzuleiten. Sie beruhen auf einem Konzept der gezielten Stabilisierungspolitik, wie es der spezifischen Wirtschaftslage Österreichs adäquat ist. Das Hauptgewicht dieses Pakets liegt nicht auf einer globalen Einschränkung von privater Nachfrage, sondern zielt vorwiegend auf importierte Waren ab. Auch die Einschränkung gewisser Begünstigungen für die betriebliche Kapitalbildung (Dotierung der Abfertigungsrücklage und der Pensionsrückstellung) und der Abschreibungsmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge sollten keine globale Restriktion betrieblicher Investitionen bewirken.

Die gegenwärtige Situation erschwert allerdings eine widerspruchsfreie Kombination von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen. Angesichts der akuten Gefahr einer steigenden Arbeitslosigkeit ist es verständlich, daß das Hauptgewicht der Arbeitsmarktpolitik auf einer defensiven Strategie der Erhaltung bestehender Arbeitsplätze liegt. Dennoch gibt es Gründe für die Annahme, daß die mit einer solchen Politik verbundene Gefahr einer Konservierung der bestehenden Strukturen vermieden werden kann. Die bisherigen Erfahrungen in Österreich zeigen nämlich, daß die Strukturveränderungen im Produktionsapparat auch in früheren Jahren zum Großteil durch Anpassungen *bestehender Unternehmen* an geänderte Marktverhältnisse und technische Produktionsbedingungen, weniger durch Neugründungen, gefunden worden sind. Die Zahl der industriellen Neugründungen, aber auch die der Konkurse und Betriebsschließungen, ist in Österreich signifikant niedriger als in anderen westeuropäischen Industrieländern. Dies ist zum Großteil auf die spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen und die Eigentumsstruktur in Österreich zurückzuführen. Wahrscheinlich verzögern diese Rahmenbedingungen den Strukturwandel, andererseits minimieren sie jedoch die volkswirtschaftlichen Kosten der Strukturanpassung.

Unter diesen Bedingungen muß nun eine Strategie zur Lösung der Strukturprobleme auf mittlere Frist angestrebt werden, soll die durch das Maßnahmenpaket gewährte Atempause nicht ungenützt verstreichen. Auf dem Gebiet der Industriepolitik geht es dabei nicht nur um die Etablie-

rung neuer, »gehirnintensiver« Produktionen, sondern auch um die Anpassung bestehender Fertigungen — besonders in der Konsumgütererzeugung — an einen veränderten Markt. Es scheint, daß dieser Prozeß bereits in Gang gekommen ist. Die Erhebungen über die Investitionstätigkeit im Jahre 1976 und 1977 zeigen, daß der Investitionswelle im Grundstoffbereich nun eine verstärkte Investitionstätigkeit in den verarbeitenden Zweigen gefolgt ist. Jetzt geht es darum, diese Erneuerung des Produktionsapparates beschleunigt durchzuführen und diese Ansätze nicht in einem Klima allgemeiner Investitionsunlust verkümmern zu lassen. Diesem Zweck sollte die von der Regierung angekündigte Investitionsförderung auf dem industriellen Sektor und die Realisierung des mittelfristigen Investitionsprogramms der verstaatlichten Industrie dienen.