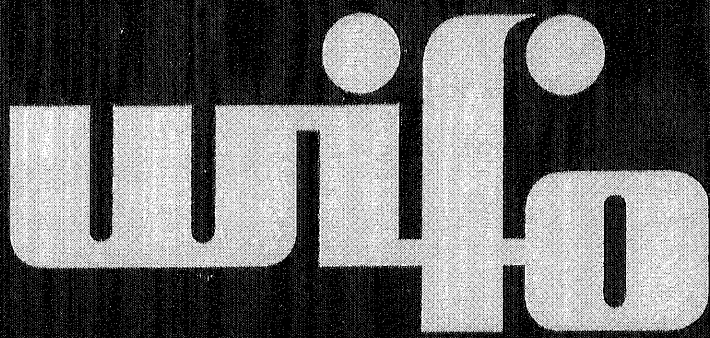


U-25428,7

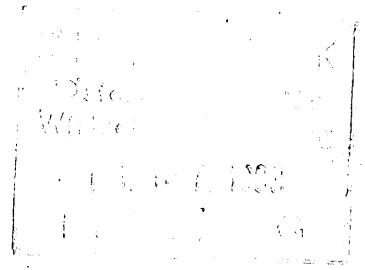


**ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

Wirtschaftliche Perspektiven
der österreichischen Wirtschaft
in den achtziger Jahren

Schlußfolgerungen

Österreichisches Institut
für Wirtschaftsforschung



Wirtschaftliche Perspektiven
der österreichischen Wirtschaft
in den achtziger Jahren

Schlußfolgerungen

Im Auftrag der Creditanstalt Bankverein

Verfasser: Dr. Helmut Kramer

Wien, im September 1983

Schlußfolgerungen

Die achtziger Jahre haben für die Weltwirtschaft und auch für Österreich weit weniger verheißungsvoll begonnen als die siebziger Jahre. Der Glaube an die Zukunft ist der ängstlichen Bewahrung des Erreichten gewichen, die Zuversicht der Politik, mit Schwierigkeiten fertig zu werden, ist geschwunden und hat überdies einer Diskussion über die Fortsetzung des Weges oder ein radikales Umschwenken Platz gemacht. Konjunkturelle, strukturelle und regionale Probleme wirken zusammen und scheinen stärker als die Bemühungen, der wachsenden Unterbeschäftigung Herr zu werden. Bis jetzt konnte sich Österreich andererseits im Rahmen der Industrieländer eine relativ gute Position erhalten, bis jetzt waren für die Bevölkerung insgesamt keine Einbußen an wirtschaftlicher Wohlfahrt hinzunehmen, erscheint das Problem der Jugendbeschäftigung noch begrenzter als anderswo, konnten binnen- und außenwirtschaftliche Stabilität sichergestellt werden.

Die meisten in den letzten Jahren sehr geringen Wachstums aufgetauchten oder verschärften Probleme scheinen noch immer mit einer Beschleunigung der weltwirtschaftlichen Dynamik nahezu von selbst lösbar. Die Beschäftigungsnachfrage könnte dann wohl einigermaßen mit dem noch wachsenden Angebot an Arbeitskräften Schritt halten, der Strukturwandel in der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, scheint dann leichter sozial, technisch und finanziell durchführbar,

die Ungleichgewichte der öffentlichen Haushalte würden zumindest um ihre konjunkturelle Komponente erleichtert.

Das wirtschaftliche Wachstum von nur 1% pro Jahr, wie es in Westeuropa und speziell auch in Österreich in den Jahren seit 1980 verzeichnet werden mußte, ist in erster Linie als direkte und indirekte Folge des schwerwiegenden zweiten Ölschocks anzusehen und schöpft die längerfristigen Wachstumsmöglichkeiten auch der hochentwickelten Volkswirtschaften sicher nicht aus. Andererseits kommen die meisten Analysen der letzten Jahre zur Auffassung, daß auf absehbare Zeit eine Rückkehr zum stürmischen Nachkriegswachstum nicht nur nicht mehr möglich, sondern auch gar nicht sinnvoll wäre.

Die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre hat sich daher auf längerfristig geringere wirtschaftliche Dynamik als in den ersten 25 Jahren seit dem Krieg einzustellen. Niemand vermag heute schlüssig anzugeben, ob dies einen Trend von 2, 3 oder gar 4% bedeuten könnte. Gegenwärtig neigen die Ökonomen dazu, den untersten dieser Werte als Langfrist-Trend anzunehmen. Die aktuelle Situation hat aber schon immer die längerfristige Einschätzung stark mitbeeinflusst und es gibt wenig Gründe, warum dies derzeit nicht auch der Fall sein sollte.

Das sehr geringe Wirtschaftswachstum der ersten 4 Jahre dieses Jahrzehnts hat dazu geführt, daß sich die Wirtschafts-

politik auf Probleme einstellen mußte, die sich in dieser Schärfe längerfristig nicht stellen müßten. Dies hat die Gefahr mit sich gebracht, daß die Krise unnötig zementiert wird. Stellt sich die (heimische und internationale) Wirtschaftspolitik in ihren Planungen auf ein geringes oder gar Nullwachstum ein, dann unterbleiben Planungen und Entscheidungen, die Grundlage für höhere Dynamik sein könnten. Dies bezieht sich auf die Budget-, Infrastruktur-, Arbeitsmarkt- und Außenhandelspolitik, um nur wichtige Beispiele zu nennen. Konjunkturelle Belebungstendenzen könnten dann rasch an Kapazitäts- oder institutionelle Grenzen stoßen und einen durchgreifenden Aufschwung verhindern. Dabei sei von möglicherweise abträglichen psychologischen Folgen einer wirtschaftspolitischen Resignation noch ganz abgesehen.

Umgekehrt birgt freilich eine leichtsinnige Orientierung an höheren Planzielen die Gefahr von unangenehmen Überraschungen, Überkapazitäten, Fehlinvestitionen und Finanzierungsproblemen. In der Anlage der Wirtschaftspolitik ist daher die häufige Asymmetrie der Risiken zu optimistische oder zu pessimistische Annahmen neben der schon erwähnten Möglichkeit sich selbst erfüllender Planungen zu bedenken.

Die Situation bleibt ein Dilemma, auch wenn sich im allgemeinen eine Orientierung der Wirtschaftspolitik an einem mittelfristigen Entwicklungspfad anbietet, der deutlich über dem der gegenwärtig

krisenhaften Stagnation, andererseits jedoch ebenso deutlich unter dem Wachstumstrend der Nachkriegsepoche liegt. Ein solcher Wert ist am ehesten bei 2 1/2% Wirtschaftswachstum anzunehmen.

Die vorstehende Untersuchung basiert entsprechend dem zentralen weltwirtschaftlichen Szenario auf der These der allmählichen Überwindung der gegenwärtigen Schwierigkeiten und auf gemäßigt optimistischen Wachstumsannahmen. Unter diesen Annahmen mag es, wie im folgenden, adäquat erscheinen, eine vorwärtsgerichtete wirtschaftspolitische Strategie zu empfehlen, die durch mehr Innovation den wirtschaftspolitischen Spielraum vergrößern und die Beschäftigung durch Marktanteilsgewinne verbessern würde.

Immer häufiger wird die Frage aufgeworfen, welche wirtschaftspolitischen Reaktionen in einem kleinen, stark international verflochtenen Land unter pessimistischeren Annahmen über die weltwirtschaftliche Szenerie der achtziger Jahre, was den Erfahrungen der jüngsten drei bis vier Jahre entsprechen würde, angemessen wären. Dabei wird insbesondere die These vertreten, daß dann nur noch eine Abkoppelung, eine internationale Desintegration, die Abschirmung und die stärkere Hinwendung zur Binnenwirtschaft ein ausreichendes Beschäftigungsniveau sicherstellen würden. Die Implikationen und die erforderlichen Begleitmaßnahmen einer solchen Strategie sind ungenügend erforscht. Vermutlich würde recht unmittelbar ein Wohlstandsverlust gemessen

in internationaler Währung eintreten und längerfristig würde der Nutzen internationaler Arbeitsteilung verringert oder wegfallen. Die Frage ist, ob diese gravierenden Nachteile in Kauf genommen werden mustern, wenn zunehmender Protektionismus und die Situation auf den internationalen Kapitalmärkten ohnehin Expansionschancen auf internationalen Märkten zunichte machen und wenn durch solche Maßnahmen zumindest ein akzeptables Beschäftigungsniveau sichergestellt werden kann. Es liegt freilich nicht in erster Linie im Einfluß der österreichischen Wirtschaftspolitik, ob solche Überlegungen in naher Zukunft an Aktualität gewinnen.

Gegenwärtige wirtschaftspolitische Probleme

Gemessen an den traditionellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogen verfehlt die heutige Situation in Österreich insbesondere das Ziel der Vollbeschäftigung in leider wachsendem Ausmaß. Des weiteren erscheint die Struktur der Finanzierungs- und Transferstrome zwischen den einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren unausgewogen und angesichts der internationalen Kreditkrise problematisch, so daß, insbesondere in den öffentlichen Haushalten, Konsolidierungsbemühungen eingesetzt haben. Solche sind primär mit realwirtschaftlichen Einschränkungen verbunden. Schließlich besteht weitgehende Übereinstimmung, daß die heute absehbaren Tendenzen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung starke Anpassungen im österreichischen Produktionsapparat erforderlich und dringend machen.

Verschiedene Analysen ergaben Anhaltspunkte dafür, daß nicht nur die reale Struktur des Produktionsapparates unzulänglich sei, sondern auch die Finanzierungsverhältnisse der Unternehmungen, daß staatliche Interventionen in den Kreislauf und die Struktur einerseits immer kostspieliger, andererseits immer wirkungsloser würden, daß die Gestaltungsmöglichkeit heimischer Wirtschaftspolitik angesichts der weltwirtschaftlichen Einflüsse immer kleiner geworden sei. Schließlich wird zunehmend nicht nur die Verteilung der Leistungseinkommen, sondern auch die Inzidenz des Transfer- und Umverteilungssystems und die Verteilung der knapper gewordenen Beschäftigungsmöglichkeiten zumindest als soziales Problem empfunden.

Allen diesen Beobachtungen über eine unbefriedigendere Zielerfüllung der Wirtschaftspolitik in den achtziger Jahren als in den vorangegangenen Jahrzehnten ist gemeinsam, daß im Grunde auch die ökonomische Wissenschaft nicht ohne weiteres entscheiden kann, ob sie Ursache oder Konsequenz des internationalen Wachstumseinbruchs sind. Kausalitäten, die von manchen gesehen werden - etwa jene von der gesunkenen Profitrate zu den relativ rückläufigen Investitionen und zur gesunkenen Risikobereitschaft der Unternehmer - können nur auf Grund von Vorurteilen in der einen oder der anderen Richtung interpretiert werden. Dahinter tun sich theoretische Abgründe der Nationalökonomie auf.

Faßt man die auch in Österreich erkennbaren Begleitumstände der Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren zusammen, so lassen sich die folgenden Symptome erkennen:

- Eine gewisse Kurzatmigkeit der wirtschaftspolitischen Aktionen, sei es aus der Dringlichkeit der Anläßfälle, sei es aus vermeintlicher oder tatsächlicher Begrenztheit der finanziellen Ressourcen. Die schwache Nachfrage hat eine große Zahl von Unternehmungen, die für die regionale und soziale Stabilität von Bedeutung sind, oft sehr überraschend in akute Schwierigkeiten gestürzt. Dies schien in vielen Fällen "Feuerwehraktionen" mit dem Ziel des Zeitgewinns zu erzwingen. Das schwache Steuer- und Beitragsaufkommen und der rasch wachsende Aufwand für die Tilgung und Verzinsung der eingegangenen Schulden hat öffentliche Haushalte in akute Finanzierungsnöte gebracht, auf die zunächst vielfach mit mehr oder weniger linearen Ausgabenbeschränkungen und mit Einnahmenerschließungen im Rahmen des gegebenen Fiskalsystems reagiert wurde. Viele dieser Aktionen, so notwendig und gerechtfertigt sie im Anlaßfall gewesen sein mögen, lassen eine ausreichende Orientierung an künftigen Gegebenheiten und Anforderungen schmerzlich vermissen.

- Österreich konnte über lange Jahre aus seiner engen und durch die westeuropäische wirtschaftliche Integration immer enger werdenden wirtschaftlichen Verflechtung mit seinen Handelspartnern im Westen großen Nutzen ziehen. Österreich vollzog in dieser Epoche

einen bemerkenswerten wirtschaftlichen Aufholprozeß. In dem Maße, in dem die Dynamik in diesen Ländern - dies bezieht sich besonders auf unseren größten Handelspartner Deutschland - kleiner und die wirtschaftspolitischen Probleme immer größer werden, wird der enge Zusammenhang immer mehr als Last denn als Vorteil empfunden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die im Vergleich zu den Gütermärkten noch viel unmittelbarer reagierenden Kapital- und Devisenmärkte. Autonome Aktionen der Konjunkturpolitik würden sehr leicht über die Grenze verpuffen. Eine Entfernung der Einkommenspolitik von den ausländischen Entwicklungen stellt das Wechselkursgefüge in Frage. Angebotschocks wie jenen auf den Ölmärkten erscheint eine moderne Volkswirtschaft mit einem hohen Grad an internationaler Arbeitsteilung kurzfristig ziemlich wehrlos ausgeliefert. Traditionelle Produktionszweige werden von neu erstehenden Konkurrenten vor allem in früheren Entwicklungsländern immer mehr eingeschnürt.

Es wird umstritten bleiben, wie weit die selbstgewählte Orientierung der österreichischen Währung an der deutschen und die damit verbunden unvermeidliche Verengung des Spielraums der Geld-, Einkommens- und Budgetpolitik insgesamt mehr Vorteile (Stabilität, Vertrauen der Kapitalmärkte, teilweise Strukturwandel) als Nachteile (Einbußen an Autonomie, teilweise Wettbewerbsnachteile) gebracht hat. Die Beurteilung schwankt auch mit der Entwicklung des Kurses der Deutschen Mark zu anderen Währungen, vor allem zum Dollar. Dennoch läßt sich ein gewisses Unbehagen an den auf diese Weise ziemlich unmittelbaren Zusammen-

hängen zwischen der deutschen Wirtschaftspolitik und den Konsequenzen für Österreich nicht leugnen. Dieses wird von einer nicht nur in Nuancen anderen Gewichtung wirtschaftspolitischer Ziele in Österreich genährt. Dabei ist die Hartwährungsoption im Prinzip nicht ernsthaft umstritten. Die Diskussion sollte sich vielleicht nicht so sehr auf die Gestaltung des Wechselkurses selbst konzentrieren, als vielmehr auf die Frage, welche Veränderungen in der österreichischen Wirtschaftsstruktur und in den wirtschaftspolitischen Verhaltensweisen Voraussetzung für mehr faktische Autonomie wären.

Alles in allem ergibt sich für den Ist-Zustand der Wirtschaftspolitik neben der Diagnose der Kurzatmigkeit auch das Symptom der Verengung ihres Spielraums.

- Als dritter Problemkomplex sei angeführt, daß die Orientierung der Wirtschaftspolitik an allgemein anerkannten Zielvorstellungen in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen fragwürdig und umstritten geworden ist. Dazu beigetragen haben die Wohlstandsercheinungen der Zivilisations-, Industrie- und Technikmüdigkeit, der Umweltängste und des Unbehagens an gewissen Strukturen des gesellschaftlichen und politischen Systems. Dazu beigetragen haben aber auch internationale politische und wirtschaftliche Entwicklungen, die überwiegend eher als bedrohlich empfunden werden, etwa die neuen Technologien oder die weltwirtschaftlichen

Zusammenhänge der Waren- und Kapitalmärkte. Die Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten - Österreich ist da wohl keine Ausnahme - hat darauf zwar mit unterschiedlichen Rezepten, insgesamt aber mit weniger Geradlinigkeit und Sicherheit reagiert als man dies früher gewohnt war. Die Unsicherheit der Zukunftserwartungen hat sich auf die unternehmerischen Entscheidungen in Form von Risikoaversion und auf die Bevölkerung in Form einer vergrößerten Zeitpräferenz ausgewirkt.

Die Krise, ihre Symptome und ihre Konsequenzen stellen ein eigentliches Syndrom dar, dessen Therapie mit den traditionellen Instrumenten der Wirtschaftspolitik schwerlich gelingen dürfte. Weder die die Nachkriegsära dominierende post-keynesianische Lehre allein, noch die neoklassischen Dogmen im Gewande des Monetarismus und schon gar nicht ein oberflächlicher Supply-side-Versuch à la Laffer erbringen, für sich allein und national isoliert eingesetzt, derzeit irgendwo befriedigende Resultate. Notwendig erscheint daher in den achtziger Jahren eine neue wirtschaftspolitische Synthese, für die im folgenden einige Anhaltspunkte erläutert werden sollen.

Die Reaktionen der Wirtschaftspolitik auf die gegenüber der Nachkriegsepoche doch sehr geänderten Herausforderungen können offenbar nicht in doktrinärer Rückbesinnung auf überholte Lehrbücher bestehen. Sie lassen sich vielleicht unter den drei Stichworten "Umgebung der Wirtschaftspolitik, "Ordnung der Wirtschaftspolitik" und "Innovation" zusammenfassen.

Umgebung der Wirtschaftspolitik

Eine Reihe von Beobachtungen der letzten Jahre deutet darauf hin, daß die Effizienz der Wirtschaftspolitik darunter gelitten hat, daß sie sich von anderen politischen oder gesellschaftlichen Zielsetzungen verselbständigt hat und daß die erforderliche Konsistenz mit diesen locker wurde. Vielfach setzen heute wirtschaftspolitische Maßnahmen und Instrumente gesellschaftliche Vorklärungen voraus, auf die die Institutionen der Wirtschaftspolitik ungenügend vorbereitet sind.

Schon nahezu klassische Beispiele für diese Problematik sind das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie oder vielmehr zwischen jenen, die primär die wirtschaftlichen Anliegen, und jenen, die nahezu ausschließlich jene der Umweltkonservierung vertreten. Ähnliche Bemerkungen treffen aber auch für das Spannungsverhältnis von (wirtschaftlich definierten) Verhältnissen und Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt und der davon wenig berührten Eigengenügsamkeit des Bildungssystems zu. Schließlich, noch umfassender, scheint eine an den Verhältnissen der Gegenwart orientierten Klärung der Rolle des Staates, der staatlichen Institutionen in der Wirtschaft überfällig. Alle diese Problemkreise werden von Ideologien beherrscht, die die geänderten Verhältnisse nicht immer zur Kenntnis genommen haben.

Die ungenügende Klärung der Funktion des Staates in der Wirtschaft und Gesellschaft äußert sich etwa in den nachhaltigen Widerständen gegen Reformen am Steuersystem oder in der psychologischen Abwertung der Kreditaufnahme durch den Staat. Der moderne Staat hat, gerade auch in Österreich, *via facti* in den letzten Jahrzehnten Aufgaben übernommen, die ihm früher nicht zukamen. Man hat sich sicher schon daran gewöhnt, daß er neben seiner Nachwächterfunktion auch noch eine die soziale Existenz der Staatsbürger sichernde Rolle als Wohlfahrtsstaat einnahm. Worüber noch ungenügende gesellschaftliche und als Folge davon institutionelle Klarheit besteht, ist seine Funktion als Wirtschaftspromotor, als Kreditintermediär und als Versicherungseinrichtung für immer mehr persönliche und wirtschaftliche Risiken.

Die Überwindung des Unbehagens mit dem Staat ist eine Voraussetzung für eine in Zukunft wieder effizientere Wirtschaftspolitik. Es genügt offenbar nicht, den Staat wie im Subsidiaritätsprinzip negativ zu definieren ("l'état c'est que reste"), es ist jedoch auch nicht realistisch, seine Leistungsfähigkeit in bezug auf das Abfangen von Risiken, auf wirtschaftliche Initiative und auf die Umverteilung überzustrapazieren.

Die sich entwickelnde Situation auf dem Arbeitsmarkt bietet anschauliche Beispiele für das, was als Synthese gemeint ist. Im Prinzip wäre es wünschenswert und wirtschaftlich vertretbar, zur

Entlastung des Arbeitsmarktes von dem rasch wachsenden Zustrom Arbeitsfähiger die Schul- und Ausbildungszeit zu verlängern. Immerhin steht nach dem Eintritt der schwachen Geburtsjahrgänge nach 1967 im Prinzip genügend Schulraum und auch genügend Lehrpersonal zur Verfügung. Doch erscheint dieser Vorschlag für sich allein noch unausgereift, solange ein solches zusätzliches Schuljahr unorganisch an die vorhandenen Lehrpläne angestückelt wird. Eine Initiative sollte viel eher von der Bildungspolitik ausgehen, die damit auf die künftig erhöhten Anforderungen an die Qualifikation und Selbständigkeit der Arbeitskräfte reagieren sollte.

Muß man leider annehmen, wie die vorgelegten Projektionen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erwarten lassen, daß die Beschäftigungslage auch in den kommenden Jahren das schwierigste Problem der Wirtschaftspolitik bleiben wird, dann sind Überlegungen über die institutionelle Gestaltung der Arbeitswelt ebenso wie über jene der nicht Erwerbstätigen und der Freizeit angebracht, die über die traditionellen Regelungen im Bereich der Wirtschaftspolitik hinausgehen. Das Wachstum des grauen ("informellen") Sektors der Wirtschaft wurde nicht zuletzt von der wachsenden Bereitschaft mancher Menschen stimuliert, sich in Tätigkeiten zu engagieren, die vom Normalbild der "unselbständigen" Tätigkeit abweichen. Auf der anderen Seite ist auch der Bedarf an Dienstleistungen gewachsen, die auf diese Weise bereitgestellt werden könnten, man denke etwa an psychosoziale oder an Gesundheitsdienste. Eine ge-

wisse "Formalisierung" des informellen Sektors würde daher nicht nur zu höherer sozialer Achtung dieser Tätigkeiten und zur Regelung ihres fiskalischen Status führen, sondern könnte auch den Arbeitsmarkt entlasten.

Die Diskussion über die Energiepolitik und den Ausbau der Energiegewinnung stellt ein weiteres Beispiel dar, in dem die Integration der Wirtschaftspolitik in gesamtpolitische Zielsetzungen verbessert werden kann: Abgesehen von unvermeidlichen lokalen Interessenkollisionen (ähnlich im Bereich der Verkehrspolitik und der Raumordnung allgemein) könnte wahrscheinlich ein erheblicher Teil der Spannungen und der Ineffizienz der Abwägung zwischen den Wünschen an den Naturschutz und den Postulaten der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit von vornherein aus der Welt geräumt werden, wenn die politischen und gesellschaftlichen Autoritäten und Parteien diese Gegensätze ausdrücklich anerkennen und der Bevölkerung die notwendige Interessenabwägung anschaulich machen.

Nach den sehr leidvollen Erfahrungen mit "nationalen" Anstrengungen aller Art in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft ist es wenig verwunderlich, daß die österreichische Politik die Formulierung "nationaler" Ziele auffallend vermieden hat. Damit könnte ein gewisses Manko an gesamtstaatlichem Konsens über anzustrebende Ziele und an einer gewissen Abstimmung widersprüchlicher Interessen entstanden sein. Es ist zu überlegen, ob in dieser Hinsicht nicht explizitere Vorgangsweisen ratsam wären.

Ordnung der Wirtschaftspolitik

In Österreich ist es zumindest etwas ungewohnt, über Grundsätze der Wirtschaftsordnung zu sprechen. Die dogmatische Orientierung der Debatte um die Ordnungspolitik in Deutschland hat hier nie sehr viel Widerhall gefunden. An ihre Stelle trat, wenngleich prinzipiell auf der Basis eines marktwirtschaftlichen Systemes, eine gemischtwirtschaftliche und wohl auch interventionistische Praxis, die sich weniger an Axiomen als an jeweils vordringlichen Bedürfnissen orientiert. Alles in allem hat dies weder der Leistungsfähigkeit noch der Ausgewogenheit der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in Österreich bisher geschadet.

Über diesen pragmatischen, de facto ziemlich ideologiefernen Ansatz blieb lange Zeit ziemlich unbemerkt, daß sich im Laufe der Jahre eine Reihe von Problemen angehäuft haben, denen man wohl doch nur beikommen kann, wenn man grundsätzliche Überlegungen anstellt, für die man das Wort Ordnungspolitik schwer umgehen kann. Beispiele dafür sind:

Das Ausmaß und die Ausgestaltung der sozial motivierten Korrekturen an der primären Einkommensverteilung, insbesondere im Rahmen der Sozialversicherungen; die Konsequenzen des Steuer- und Transfersystems für die Einkommens- und Vermögensstruktur einschließlich der Kapitalstruktur der Unternehmungen; die

Kriterien für die struktur- oder regionalpolitisch motivierten Einflußnahmen des Staates auf die Investitions-, Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmungen; die Wettbewerbsregeln zwischen öffentlichen Betrieben und Privatunternehmungen, etwa im Verhältnis Schiene-Straße; das Wachsen eines Sektors parastaatlicher Institutionen und Agenturen, mit teilweise privatwirtschaftlicher Gestion, jedoch finanzieller Rückendeckung (Haftung) durch den Staat (außerbudgetäre Sondergesellschaften, staatseigene Managementagenturen wie etwa FGG, Gesellschaft für Staatsbeteiligungen etc.); die Entstehung eines immer umfangreicheren "grauen" Sektors der Wirtschaft als Konsequenz teilweise noch nicht zufriedenstellender Realeinkommen, wachsenden Steuerbelastung und Freizeit jedoch auch soziologischer Tendenzen (siehe oben).

Die österreichische Wirtschaftspolitik hat in den letzten Jahren die Notwendigkeit grundsätzlicher Festlegungen in diesen und manchen anderen Bereichen erkannt. Studien zur Steuerreform, zu einem Gesamtverkehrskonzept, zur Reform der Pensionsversicherung laufen gegenwärtig, solche über Umverteilungseffekte und teilweise über die Effekte von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen wurden zumindest schon angeregt. Insbesondere die ungünstigen Trends im Bereich der sozialen Wohlfahrt, die Verknappung der verfügbaren Mittel für die Wirtschaftsförderung oder für die Infrastruktur gaben Anlaß zu solchen Überlegungen.

Innovation

Die Leitlinien der österreichischen Strukturpolitik zeigen in den letzten beiden Jahrzehnten einerseits eine fast verblüffende Stabilität und andererseits einen tiefgreifenden Wandel. Das vermeintliche Paradoxon erklärt sich dadurch, daß einerseits, seit Beginn der sechziger Jahre einigermaßen unumstritten gilt, daß Österreich relativ zu wenig höherverarbeitete Produkte auf den Weltmärkten anzubieten in der Lage ist, hingegen verhältnismäßig viele wenig oder halb verarbeitete Industriegüter und Standardmassenware. Die relative Ertragsfähigkeit dieses Produkt-segments hat sich gegenüber den fünfziger Jahren, abgesehen von kurzen Konjunkturaufschwungsphasen, tendenziell immer mehr verschlechtert. Auch heute ist höhere Wertschöpfung (Upgrading) aus der Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen die zentrale Zielvorstellung der österreichischen Strukturpolitik.

Andererseits ist jedoch in den betrachteten zwanzig Jahren ein bemerkenswerter Wandel in der Frage, an welchen wirtschaftlichen Sachverhalten die strukturpolitischen Aktivitäten am zweckmäßigsten anzusetzen hätten, eingetreten.

Lange Zeit dominierte, nicht zuletzt wegen eines technologischen Rückstands in manchen Bereichen der Wirtschaft, die Förderung der Sachkapitalbildung die gesamtwirtschaftliche und die regionale

Strukturpolitik. Rein quantitativ tut sie das noch immer. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre begann sich, gestützt auf die Erkenntnis weit unterdurchschnittlicher Bemühungen österreichischer Unternehmungen in dieser Hinsicht, die Aufmerksamkeit dem Bereich Forschung und Entwicklung zuzuwenden. In jüngster Zeit brach sich die Einsicht immer mehr Bahn, daß die Wettbewerbsfähigkeit, die Wandlungsfähigkeit und die Neuerungsfähigkeit nicht allein durch die maschinelle Ausstattung oder durch Forschungslabors sicherzustellen sind, sondern durch ein breites Spektrum von Gegebenheiten in der Umgebung der Unternehmungen und innerhalb dieser selbst, das von der Management-Ausbildung, der Schulung der Arbeitskräfte, der Förderung der regionalen Mobilität, den Sozialeinrichtungen, über Finanzierungsaspekte (Risikokapitaldebatte!) bis zur Marketing-Unterstützung reichen müßte. Gleichzeitig wurde auch erkannt, daß den spezifischen Problemen der großen Zahl kleinerer oder mittlerer Gewerbe- und Industriebetriebe besonderes Augenmerk geschenkt werden müsse.

Es wird sich empirisch nicht wirklich belegen lassen, ob die These von der Innovationsschwäche der österreichischen Wirtschaft tatsächlich zutrifft. Jedenfalls können mühelos Gegenbeispiele angeführt werden. Dennoch sollten Bemühungen um den Komplex Innovation zu den wirtschaftspolitischen Prioritäten der achtziger Jahre zählen,

- weil in dieser Hinsicht auch unsere Handelspartner aktiv geworden sind,

- weil mit einer zeitgemäßerer Wirtschaftsstruktur höheres Wachstum und verbesserte Beschäftigungslage herbeigeführt werden könnten,
- weil mehr Innovation geeignet ist, ein höheres Maß an wirtschafts- politischer Autonomie in Österreich sicherzustellen.

Innovationspolitik ist auch ein Beispiel für die schon weiter oben erörterte Frage der besseren Einbettung der Wirtschaftspolitik in das politische Gesamtsystem. Es kann kein Zweifel bestehen, daß Innovation zum Unterschied von Investition tatsächlich bei den in der Wirtschaft Tätigen, ja noch mehr, auch bei den(noch) nicht dort Tätigen ansetzen muß. Positive Reaktionen des Bildungssystems auf die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten der achtziger Jahre können sinnvoll nur in einem intensiven Dialog zwischen der Wirtschaftspolitik und dem Schul- und Weiterbildungssystem ausgelöst werden. Eine Überwindung der immer ausgeprägteren Wirtschafts- und speziell Industrieferne und -skepsis eines Teils der pädagogischen Szene ist eine Voraussetzung für eine längerfristig befriedigendere Wirtschaftsentwicklung.

Spezielle Maßnahmen sollten insbesondere Informationen, Fertigkeiten, aber auch kritische Gesichtspunkte in bezug auf neue Technologien, speziell die neuen Informations- und Kommuni-

kationstechniken vermitteln. In dieser Hinsicht sollte etwa das Modell der eidgenössischen Software-Schule in der Schweiz geprüft werden. Die Verfügbarkeit von eigener Software (Anwender-Software, Netzwerke) wird immer mehr den wirtschaftlichen Wettbewerb in der Sachgüterproduktion und in den Dienstleistungen und die Möglichkeiten der Wertschöpfung aus diesen mitentscheiden und stellt überdies einen Exportartikel dar.

Generell läßt sich erkennen, daß höherwertigen Dienstleistungen in den kommenden Jahren eine weiter wachsende Bedeutung im internationalen Wettbewerb zukommen wird. Dies bezieht sich etwa auch auf Consulting-Aktivitäten, die in Österreich sehr unterentwickelt sind. In Österreich dominieren - wie übrigens in Deutschland und teilweise der Schweiz auch - integrierte Planer-Produzenten-Einheiten oder einfach zu kleine und international unerfahrene Ingenieurbüros. Dies verhindert, daß schon in der Ausschreibungs- und Planungsphase über die Gestaltung eines Projekts mitentschieden werden kann. Die dabei getroffenen Spezifikationen der Ausschreibung entscheidet in der Regel bereits über den Lieferanten der Hardware. Die Ausweitung und Unterstützung eines Bereichs leistungsfähiger und zumindest formell unabhängiger technischer Planungseinrichtungen erscheint in Österreich dringlich.

In diesen Bereich fallen weiters der internationale Verkauf von industriellem Know-how, der mit Unterstützung international tätiger Consulting-Büros denkbar ist, sowie der Franchising-Export heimischer Handels- und Service-Erfahrungen (speziell im Sektor Tourismus).

Angesichts massiver Förderung zur Ansiedlung ausländischer Zweigwerke in Österreich wird vielfach vernachlässigt, welche Chancen unser Land bei der Ansiedlung international tätiger Muttergesellschaften und Konzernspitzen haben könnte. Hier spielt neben einer angenehmen und verkehrsgünstigen Lage freilich auch das Steuersystem und die Kooperationswilligkeit der Administration eine gewisse Rolle. Muttergesellschaften sind zwar im allgemeinen weniger beschäftigungsintensiv als Produktionsbetriebe, sie sind jedoch potentiell sehr wertschöpfendsträchtig. Unter dem Druck des hohen Franken-Kurses hat sich die Schweiz außer zu einem prominenten Bank-Platz auch zum Standort industriell oder im Dienstleistungsbereich tätiger Holdings, Konzernzentralen und Muttergesellschaften entwickelt. Die Voraussetzungen, die eine solche Strategie im Bereich der Abwicklung von Verwaltungsakten und der Besteuerung haben würden, wären daher zu überprüfen.

Der relativ kleine Binnenmarkt erschwert die Entwicklung neuer Produkte und Technologien, weil dies mit überdurchschnittlichen Risiken verbunden erscheint. Die Bemühungen um eine Innovations-

agentur sowie um die vermehrte Aufbringung von echtem Risikokapital sind als Schritte in dieser Richtung zu verstehen. Ergänzend wäre an eine systematische Förderung von einzelnen Technologie-Schwerpunkten unter Ausschöpfung der Möglichkeiten, die die staatliche Auftragsvergabe, etwa im Bereich der Elektroindustrie, bietet, zu denken.

Die direkte Präsenz österreichischer Unternehmungen im Welthandel ist nach wie vor auffällig gering. Dies liegt teilweise daran, daß Österreich bisher nicht Standort großer international tätiger Industrie- oder Dienstleistungsunternehmungen war. Die VÖEST scheint sich in jüngster Zeit in dieser Richtung zu entwickeln. Diese Bestrebungen sind zu unterstützen, weil sie Zulieferungen anderer österreichischer Unternehmungen induzieren könnten. Darüberhinaus müßte die Exportfähigkeit der großen Zahl kleinerer oder mittlerer Produzenten durch geeignete ergänzende Handels- und Marketing-Aktivitäten gehoben werden.

Die Leitlinie, mehr Produkte und Dienstleistungen mit höherer Wertschöpfung und möglichst geringer Preisempfindlichkeit in die österreichische Produktpalette einzubeziehen, würde der österreichischen Wirtschaftspolitik mehr Freiraum von den Entwicklungen der Konjunktur, der Kostenlage, der Wechselkurse und der Zinsen verschaffen. Vielfach sind keineswegs große budgetäre Auf-

wendungen für die Förderung dieser Zielsetzungen erforderlich. Worauf es vor allem ankommt, sind geeignetere Organisationsformen und die Gewinnung von ausreichend erfahrenen und motivierten Kräften, die sich diesen Aufgaben zu unterziehen bereit sind.