

VORTRÄGE UND AUFSÄTZE

**Für ein
industriepolitisches
Konzept Österreichs**

FRANZ NEMSCHAK

**Nr. 29
Wien 1970**

**ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

Für ein industriepolitisches Konzept Österreichs

Gliederung

	Seite
Trotz steilem Aufstieg der österreichischen Wirtschaft seit 1945 noch immer relativ niedriges Sozialprodukt pro Kopf	3
Wachstumsziel: jährlich real 5%	5
Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz könnten zwischen 1985 und 1990 eingeholt werden	
Industrie wichtigster Motor für kräftiges Wirtschaftswachstum	6
Ansätze für ein industriepolitisches Konzept	9
Leitstern: Internationale Wettbewerbsfähigkeit	11
Das neutralitätspolitische Argument	
„Überfremdung“ durch Auslandskapital?	
Mobilisierung aller heimischen Leistungsreserven	
Bedeutung der Mittelbetriebe und Großunternehmen — Kooperation und Konzernierung — Investitionsfinanzierung — Forschungsförderung — Milderung der Anpassungsschwierigkeiten durch aktive Arbeitsmarktpolitik — Management-Schulung — Industriepolitische Koordinationsstelle	
Ein industriepolitisches Konzept ist ein langfristiges Unternehmen	16

Für ein industriepolitisches Konzept Österreichs

Vortrag, gehalten in der Ordentlichen Vollversammlung der Vereinigung Österreichischer Industrieller am Donnerstag, dem 14. Mai 1970, im Großen Festsaal des Industriehauses, Wien 3, Schwarzenbergplatz.

Der 25. Jahrestag der Wiedergeburt Österreichs, den wir in diesen Tagen feierten, war nicht nur ein legitimer Anlaß, mit Genugtuung auf den wunderbaren Aufstieg der österreichischen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zurückzublicken und mit den höchst unbefriedigenden Ergebnissen der Wirtschaft in der Ersten Republik zu vergleichen, sondern verpflichtet uns auch, an die *Zukunft* unserer Wirtschaft und unseres Landes zu denken.

In der Ersten Republik war das Sozialprodukt auf 90%, die Industrieproduktion auf 75% (die Produktion der Bauwirtschaft und der Maschinenindustrie sogar auf 50%) des Standes vor dem Ersten Weltkrieg geschrumpft. Der Lebensstandard war entsprechend niedrig, die sozialen Rechte dürftig, es herrschte Massenarbeitslosigkeit, Österreich schien nicht lebensfähig zu sein.

Trotz steilem Aufstieg der österreichischen Wirtschaft seit 1945 noch immer relativ niedriges Sozialprodukt pro Kopf

25 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg ist Österreich ein blühendes Land. Das Sozialprodukt ist heute (1969: 323 Mrd. S) mehr als dreimal so groß wie vor dem Krieg. Die Industrie erhöhte ihre Produktion um 370% (einzelne Wachstumsindustrien sogar um das Acht- bis Zehnfache). Die Landwirtschaft produziert um die Hälfte mehr, obwohl rund 600.000 Erwerbstätige (Selbständige und Unselbständige) von der Landwirtschaft abgewandert sind und die landwirtschaftliche Kulturfläche um ein Zehntel eingeschränkt wurde. Seit 1945 wurden rund eine Million Wohnungen neu gebaut (von insgesamt zweieinhalb Millionen). Das Volumen der Exporte, hauptsächlich Industrieprodukte, ist um 570% gestiegen.

Das Realeinkommen pro Kopf ist fast dreimal so hoch wie vor dem Krieg. Gleichzeitig hat Österreich, gemessen am Sozialprodukt, die

höchsten Ausgaben für soziale Sicherheit, relativ sehr lange Urlaube und, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die meisten bezahlten Feiertage in der Welt. Seit vielen Jahren herrscht Vollbeschäftigung (eigentlich Mangel an Arbeitskräften), die Zahlungsbilanz ist, auf lange Sicht gesehen, ausgeglichen.

In der Ersten Republik führte der Klassenkampf, geschürt von wirtschaftlicher Not und sozialer Unsicherheit, zu zwei mörderischen Bürgerkriegen, in der Zweiten Republik stehen sich Unternehmer und Arbeiter nicht mehr als Gegner, sondern als gleichberechtigte Sozial- und Wirtschaftspartner gegenüber.

Trotz den höchst erfreulichen Erfolgen in den letzten 25 Jahren sollten wir das glücklich Erreichte nicht selbstgefällig überschätzen. Viele andere Länder haben dank dem technischen Fortschritt und der günstigen Weltkonjunktur einen ähnlichen Aufschwung erlebt wie Österreich. Das gilt nicht nur für die westeuropäischen Länder, sondern auch für mehrere außereuropäische Länder, allen voran für Japan, das mit unheimlicher Geschwindigkeit expandiert und auch für hochentwickelte Länder mehr und mehr eine Herausforderung sondergleichen darstellt.

Obwohl das österreichische Sozialprodukt 1969 mehr als dreimal so groß war wie vor dem Krieg, hat Österreich von allen westlichen Industriestaaten, von Italien abgesehen, noch immer das *niedrigste Sozialprodukt* pro Kopf der Bevölkerung.

Gleich, ob wir davon überrascht oder enttäuscht sind, auf keinen Fall können wir uns damit abfinden, das Schlußlicht der westlichen Industriestaaten zu sein (Italien ist auf dem Wege, uns einzuholen). Diese Aussicht ist nicht nur deprimierend, sondern birgt für unser Land auch mancherlei Gefahren.

Wir sollten uns daher ernsthaft damit beschäftigen, *unter welchen Voraussetzungen und wann etwa Österreich den Vorsprung der höher entwickelten westeuropäischen Länder einholen könnte*. Es liegt nahe, in diesem Zusammenhange an unsere Nachbarländer, die *Bundesrepublik Deutschland* und die *Schweiz* zu denken.

Natürlich kann die Frage, unter welchen Voraussetzungen und wann Österreich die Bundesrepublik und die Schweiz einholen könnte, nur theoretisch, unter bestimmten Annahmen, beantwortet werden. Ich habe kürzlich zu zeigen versucht, welche Anstrengungen nötig wären, dieses Wachstumsziel zu erreichen.

Von meinen bisherigen Berechnungen etwas verschieden, nehme ich heute an, daß im Jahre 1969 das Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung mit seiner *realen Kaufkraft*¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland um rund 20% und in der Schweiz um rund 40% größer war als in Österreich.

Es ist nicht unrealistisch anzunehmen, daß die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz in Zukunft, wenn es keine Katastrophe gibt (etwa einen dritten Weltkrieg), jährlich durchschnittlich ebenso rasch wachsen wird wie in den sechziger Jahren, d. h. pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz um real rund 3% und in der Bundesrepublik Deutschland um rund 4%.

Wachstumsziel: jährlich real 5%

Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz könnten zwischen 1985 und 1990 eingeholt werden

Wenn Österreichs Sozialprodukt pro Kopf künftig um 1% stärker wüchse als in Deutschland und um 2% stärker als in der Schweiz, d. h. jährlich um real 5%, dann würde unser Land die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz etwa in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre einholen.

Ein Wachstum des realen Sozialproduktes pro Kopf der Bevölkerung um durchschnittlich 5% ist zwar ein ambitionöses wirtschaftspolitisches Ziel, aber unter bestimmten Voraussetzungen doch erreichbar. Es erhebt sich allerdings sofort die Frage, *wo* der Hebel angesetzt und *was* getan werden müßte, um dieses Wachstumsziel zu erreichen.

Den Schlüssel für die Lösung dieser Aufgabe hat die *Industrie*. Wir leben nun einmal im Zeitalter der Industrie, mit Recht sprechen wir von einer zweiten industriellen Revolution, von ihr wird die menschliche Gesellschaft in hohem Maße geprägt, denn die Industrie revolutioniert auch alle übrigen Wirtschaftsbereiche, die Landwirtschaft, die Energiegewinnung, das Handwerk, den Handel und Verkehr, sie produziert Wetter- und Nachrichtensatelliten und die komplizierten Fahrzeuge und Instrumente für die Weltraumforschung. Die Industrie greift in die Biologie und Ökologie ein und verändert schließlich auch die Menschen selbst. Die moderne Industrie ist unser Schicksal, im Guten wie im Bösen.

¹⁾ Berechnet nach der Kaufkraftparität vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, BRD.

Industrie wichtigster Motor für kräftiges Wirtschaftswachstum

Daher bietet die Industrie den weitaus *wichtigsten Ansatz für eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums*.

Ein Vergleich zwischen Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz zeigt, daß die Industrie in unserem Land noch relativ „unterentwickelt“ ist, oder positiv ausgedrückt, daß es noch unausgeschöpfte Wachstumsreserven gibt, die eine richtige Industriepolitik mobilisieren könnte.

Der *Anteil der Industrie* (einschließlich Großgewerbe mit mehr als 10 Beschäftigten) *am Sozialprodukt* beträgt in Österreich 40%, in Deutschland 45%. Der Anteil der Industrie an den *Beschäftigten* insgesamt beträgt in Österreich 33%, in Deutschland 38%. Für die Schweiz gibt es keine entsprechenden Statistiken. Schätzungsweise ist aber auch in der Schweiz der Anteil der Industrie am Sozialprodukt und an den Beschäftigten, ähnlich wie in Deutschland, um ungefähr 10% größer als in Österreich.

Der *Anteil der Warenexporte* am Brutto-Nationalprodukt betrug 1969 in Österreich 17%, in Deutschland 19%, in der Schweiz 23% und in Belgien-Luxemburg, um noch ein vergleichbares Land zu nennen, sogar 39%.

Noch aufschlußreicher ist der Hinweis auf Unterschiede in der *Exportstruktur*. 1968 entfielen auf die relativ hochwertigen Produktgruppen Chemische Erzeugnisse, Maschinen und Verkehrsmittel sowie Sonstige Fertigwaren in Österreich 42%, in der Bundesrepublik Deutschland 68%, in der Schweiz sogar 75% der gesamten Exporte.

Der *Wert* der exportierten chemischen Produkte pro Kopf der Bevölkerung betrug 1968 in Österreich 17 \$, in der Bundesrepublik Deutschland 52 \$ und in der Schweiz 132 \$.

Diese wenigen Hinweise sollen zeigen, daß die Industrie in Österreich trotz hervorragender Leistungen zahlreicher Unternehmer und Betriebe im ganzen noch keineswegs optimal entwickelt ist.

Man wird vielleicht einwenden, daß der relativ hohe Anteil der Industrie am Sozialprodukt und an der Zahl der Beschäftigten in Deutschland und in der Schweiz nicht typisch für hochentwickelte Länder sei. Andere Volkswirtschaften mit vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen (z. B. die skandinavischen Staaten, Belgien und Frankreich) haben eine niedrigere Industriequote und zumeist einen höheren Anteil der Dienstleistungen.

Wahrscheinlich ist der Anteil der Industrie am Sozialprodukt und an der Zahl der Beschäftigten kein allgemein und jederzeit gültiger Maßstab

für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Je nach den natürlichen Produktionsgrundlagen, den besonderen Begabungen der Bevölkerung und der überlieferten Wirtschaftsstruktur kann das Verhältnis zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Produktion auch in Ländern mit ähnlichen Pro-Kopf-Einkommen beträchtlich voneinander abweichen. Trotzdem scheint mir ein Vergleich zwischen Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz gerechtfertigt und aufschlußreich zu sein, nicht nur weil etwa die Hälfte unserer Warenimporte und mehr als drei Viertel der ausländischen Gäste im Fremdenverkehr sowie etwa ein Drittel unserer Warenexporte auf diese beiden Länder entfallen, sondern auch weil viele gemeinsame wirtschaftliche Voraussetzungen bestehen. Länder mit einer vergleichsweise hohen Dienstleistungsquote ziehen in der Regel aus der Seeschifffahrt Nutzen und verfügen über leistungsfähige Handels- und Finanzzentren. Österreich kann als typisches Binnenland diese Dienstleistungszweige, die meist eine hohe Wertschöpfung pro Kopf erbringen, nicht oder nur beschränkt entwickeln. Andererseits erfüllt die österreichische Landschaft wichtige Erfolgsfunktionen für die westeuropäische Industriegesellschaft. Unsere Fremdenverkehrsdichte ist die höchste in Europa. Die künftigen Wachstumschancen des Fremdenverkehrs sind jedoch aus verschiedenen Gründen beschränkt, und selbst Bundesländer, die sich in der Vergangenheit auf den Fremdenverkehr spezialisiert haben, wie Salzburg und Tirol, werden künftig ihre industriewirtschaftliche Basis verbreitern müssen.

Wenn meine Überlegungen zutreffen, liegen die *wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen* auf der Hand: eine wachstumsbewußte Wirtschaftspolitik, die das Ziel verfolgt, Österreich schrittweise an die hochentwickelten Industriestaaten heranzuführen, muß sich vor allem um eine *optimale Entfaltung der Industrie* kümmern, die für das Wachstum der gesamten Wirtschaft ausschlaggebend ist.

In meinem Vortrag „Die österreichische Industrie in den siebziger Jahren“, den ich vor ungefähr einem Jahr in der Mitgliederversammlung der Vereinigung Österreichischer Industrieller gehalten habe, stellte ich u. a. die Alternative: *Noch mehr soziale Sicherheit oder Annäherung an „Europalöhne“*. Diese harte Formulierung mag da und dort mißverstanden worden sein. Ich bin kein Gegner des Wohlfahrtsstaates. Im Gegenteil, ich schätze ihn nicht zuletzt deshalb, weil wir ihm wahrscheinlich in hohem Maße den sozialen Frieden in unserem Lande verdanken. Ich wollte nur darauf aufmerksam machen, daß wir unseren hohen Rang als moderner Wohlfahrtsstaat auf die Dauer nur behaupten können, wenn unsere Wirtschaft künftig überdurchschnittlich wächst, damit auch die Einkommen der Berufstätigen allmählich an das Europeaniveau heran-

geführt werden können. Ein gleich starkes Wachstum wie in den sechziger Jahren (real 4% pro Kopf der Bevölkerung) würde nicht genügen.

Wenn es Österreich nicht gelingt, in absehbarer Zeit „Europalöhne“ zu erreichen — auf Grund meiner realistischen Annahmen würde dies 15 bis 20 Jahre dauern —, dann werden unsere besten Kräfte in die höher entwickelten Länder abwandern (in guten Konjunkturjahren waren es 7.000 bis 8.000), und ein großer Teil unserer Investitionen in Bildung und Forschung würde nicht unserem Lande, sondern den reicheren Ländern zugute kommen. Eine permanente Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Österreich würde aber nicht nur unser Wirtschaftswachstum empfindlich beeinträchtigen, sondern auch soziale Spannungen hervorrufen und schließlich auch unsere sozialen Errungenschaften gefährden.

Ich halte es daher für ratsam, die sozialpolitischen Initiativen so zu dosieren, daß die Einkommenszuwächse der Erwerbstätigen nicht zu sehr geschmälert und die materiellen und immateriellen Investitionen der öffentlichen Hand nicht beeinträchtigt werden.

Im übrigen wird diese Problematik dadurch etwas entschärft, daß uns einzelne EWG-Länder, wie Deutschland und die Benelux-Länder, in den letzten Jahren auf dem Gebiete der sozialen Wohlfahrt beinahe eingeholt haben. Diese beiden Länder gaben 1969 für soziale Sicherheit i. w. Sinne (einschließlich Kriegsopferfürsorge) einen ähnlich hohen Anteil ihres Brutto-Nationalproduktes aus wie Österreich (23,7%). (Interessanterweise ist die Sozialquote in den sozialistisch regierten Ländern Skandinaviens, wie im oft zitierten Schweden, trotz hoher Steuerbelastung um vier Prozentpunkte niedriger als in Österreich. Dagegen wird ein viel höherer Teil der Steuereinnahmen für Bildung, Forschung und Entwicklung ausgegeben, für Zwecke also, die auf Umwegen das Wachstum der Wirtschaft fördern.)

Da sich Österreich im Interesse seiner nationalen Selbstbehauptung hohe Wachstumsziele setzen muß und die Industrie, zumindest in Österreich, noch längere Zeit der weitaus stärkste Motor für das Wachstum der gesamten Wirtschaft ist, muß ein langfristiges *industriepolitisches Konzept* das Herzstück jeder Wachstumspolitik bilden.

Es ist daher verständlich, daß die *Industriepolitik* sowohl im *Ökonomischen Programm der Sozialistischen Partei Österreichs*, das auf eine Reform der österreichischen Wirtschaft zielt, als auch im „*Koren-Plan*“, der den Leitfaden für die Wirtschaftspolitik der *Österreichischen Volkspartei* bildete, einen hervorragenden Platz einnimmt.

Im Herbst 1969 hat der *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* eine *Arbeitsgruppe „Industriepolitik“* ins Leben gerufen, die in einigen Arbeitsausschüssen wichtige Themen der Industriepolitik behandeln läßt, wie Fragen der Investitionsfinanzierung, der Forschung und Entwicklung, Management-Schulung sowie Koordination und Konzentration der industriepolitischen Kompetenzen in Österreich. Die Untersuchungsergebnisse dieser Arbeitsgruppen sollen in einigen Wochen publikationsreif sein.

Schließlich hat Bundeskanzler Dr. Bruno *Kreisky* in seiner *Regierungserklärung vom 27. April d. J.* eine moderne, konkurrenzfähige Industrie als das Rückgrat der Wirtschaftsstruktur hochentwickelter Länder bezeichnet und darauf hingewiesen, daß von einer modernen Industriepolitik starke Wirtschaftsimpulse auf alle übrigen Bereiche der Wirtschaft ausgehen.

Ich darf hier vielleicht erwähnen, daß Handelsminister *Mitterer* schon vor einiger Zeit unser Institut beauftragt hat, Grundlagen für ein *industriepolitisches Konzept* zu erarbeiten. Ich weiß noch nicht, ob und inwieweit sich auch Handelsminister *Staribacher*, der sich ebenfalls für eine *konzeptive Förderung der Industrie* ausgesprochen hat, der Mitarbeit des Institutes bedienen wird.

Wie man sieht, rennt die Forderung eines *industriepolitischen Konzeptes* offene Türen ein.

Ansätze für ein industriepolitisches Konzept

Wie soll nun dieses Konzept aussehen? Ich kann in meinem heutigen Vortrag nur sehr beiläufig antworten.

Ein industriepolitisches Konzept müßte mit einer *Zustandsanalyse* beginnen: mit einer Darstellung der *Entwicklung* und *Struktur* der österreichischen Industrie (Branchen- und Betriebsgrößenstruktur, Eigentumsverhältnisse, Zusammensetzung der Exporte und Importe, Außenhandels- und Kapitalverflechtung); weiters wären der *Produktionsmitteleinsatz* (Kapital, Management, Arbeitskräfte, Forschung und Entwicklung) und die *Standortbedingungen* (Verkehrslage, Rohstoffvorkommen) darzustellen.

Ein *Vergleich* mit der Industrie in Deutschland und in der Schweiz könnte Hinweise liefern, warum die Industrie in Österreich weniger wachstums-

kräftig ist als in diesen hochentwickelten Ländern, und auf Wachstumsmöglichkeiten aufmerksam machen.

Auf Grund dieser kritischen Analyse könnten das *Wachstumspotential* der österreichischen Industrie erfaßt und realistische *Wachstumsziele* der österreichischen Wirtschaft formuliert werden. Das von mir hypothetisch postulierte Wachstumsziel von jährlich real 5% scheint mir vernünftig zu sein: anspruchsvoll, aber doch erreichbar.

Gerade ein kleines, geographisch und politisch exponiertes Land wie Österreich sollte sich in einer so unruhigen und gefährlichen Zeit, in der wir leben, *große nationale Ziele* setzen, für die es sich lohnt, zu arbeiten und zu leben. Vielleicht ist ein Teil des allgemeinen Unbehagens, das in unserem Lande trotz großen wirtschaftlichen Erfolgen und sozialen Verbesserungen herrscht, darauf zurückzuführen, daß uns seit der Erreichung der vollen Unabhängigkeit durch den Österreichischen Staatsvertrag ein großes nationales Ziel fehlt, das uns veranlassen könnte, alle unsere geistigen, moralischen und wirtschaftlichen Kräfte zu mobilisieren und für das ganze Land fruchtbar zu machen. Natürlich ist hohes Wirtschaftswachstum nicht an sich schon ein hoher Wert, wohl aber die mit kräftigem Wirtschaftswachstum verbundene Herausforderung und die Möglichkeit, unser Leben interessanter, reicher und schöner zu gestalten.

Gleichzeitig mit dem Wachstumsziel sollte auch der Plan ins Auge gefaßt werden, zumindest keine weitere Verschlechterung der *Umwelt- und Lebensbedingungen zuzulassen*. Erst kürzlich hat der ständige Vertreter der Vereinigten Staaten bei der OECD, Botschafter Joseph A. Greenwald, in einem Vortrag in diesem Haus sehr eindrucksvoll das kritische Ausmaß der Luftverpestung und Wasserverseuchung, die ständig größer werdenden Autofriedhöfe und die Begrenztheit der Abladeplätze für die unzerstörbaren Abfälle des 20. Jahrhunderts geschildert.

Das Konzept müßte vor allem das *industriepolitische Instrumentarium* und die *Träger der Industriepolitik* (Bund, Gebietskörperschaften, Notenbank, Interessenverbände) nennen und die *Aktionsbereiche der Industriepolitik* behandeln (Wettbewerbsordnung, Kooperation, Konzentration, Investitionsfinanzierung, Exportförderung, Arbeitsmarktförderung, verstaatlichte Industrie und Banken, Regionalpolitik, Information und Beratung).

Schließlich wird das industriepolitische Konzept *konkrete industriepolitische Maßnahmen und Empfehlungen* enthalten müssen, die geeignet

erscheinen, das Wachstum der Industrie in gewünschtem Maße zu fördern. Auch in einer *grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung* stehen der Industriepolitik verschiedene Operationsbereiche zur Verfügung: so z. B. ist es möglich, die Initiative der einzelnen Wirtschaftssubjekte zu fördern, eine angemessene materielle und immaterielle Infrastruktur bereitzustellen, private Initiative durch öffentliche zu ergänzen u. a. m.

Leitstern: Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Das ist nur eine sehr rohe Skizze! *Leitstern* des industriepolitischen Konzeptes müßte die Vorstellung sein, daß die österreichische Industrie die hohen Erwartungen, die in sie gesetzt werden, nur erfüllen wird, wenn sie auch *nach internationalen Maßstäben wettbewerbsfähig* ist.

Die größten Hindernisse auf diesem Wege sind die überwiegend selbst verschuldete *Enge des heimischen Marktes*, die häufig *optimale Betriebs- und Unternehmensgrößen* verhindert und damit auch die *Kapitalkraft* vieler Industriebetriebe beeinträchtigt, ferner der Umstand, daß wir oft zu immobil, zu wenig flexibel und zu sehr der Tradition verhaftet sind. Die Liberalisierung des Außenhandels in den fünfziger Jahren und der Abbau der Zölle in der EFTA in den sechziger Jahren hat zwar die Außenhandelsverflechtung der österreichischen Wirtschaft beträchtlich verstärkt und die Zusammensetzung der Exporte zugunsten hochwertiger Fertigwaren verschoben, ein Zeichen dafür, daß sich auch die Struktur und Effizienz der österreichischen Industrie stark verbessert hat.

Das bisher Erreichte genügt jedoch nicht, wie ich bereits im ersten Teil meines Vortrages darlegte. Die österreichische Industrie wird sich in Zukunft in noch viel höherem Maße als bisher in den Prozeß der internationalen Arbeitsteilung und Zusammenarbeit einfügen müssen. Keinem echten Unternehmer ist der heimische Markt zu eng, denn er macht die ganze Welt zu seinem Absatzmarkt; freilich nur mit neuen Erzeugnissen und Ideen.

Die stärksten Impulse wird der Wettbewerb in Österreich durch die Teilnahme unseres Landes an der *europäischen Integration* erhalten, die trotz allen Krisen und Rückschlägen unaufhaltsam fortschreitet. Es ist nur eine Frage der Zeit, wann sich die EFTA endgültig auflösen und die EFTA-Staaten der EWG beitreten oder sich mit ihr eng assoziieren werden.

In einer erweiterten EWG werden unsere Unternehmer noch stärker als bisher gezwungen sein, durch Rationalisierung und Spezialisierung

der Produktion die Kosten zu senken, schärfer zu kalkulieren und ihren Verkaufsapparat zu reorganisieren. Dafür werden sie ihre Produkte auf einem großen und kaufkräftigen Markt von 300 Millionen Menschen verkaufen können.

Da nicht abzusehen ist, wie lange die Beitritts- und Assoziierungsverhandlungen der EFTA-Länder mit der EWG dauern werden, ist es vernünftig, daß sich Österreich um eine „Zwischenlösung“ bemüht, die einerseits die Diskriminierung österreichischer Produkte in der EWG mildert, andererseits aber auch den Wettbewerb in unserem Lande verschärft, was für die österreichische Wirtschaft im ganzen kein Malheur, sondern ebenfalls ein Vorteil ist. Bekanntlich hat Bundeskanzler *Kreisky* als Führer der Opposition schon 1967 einen „Drei-Stufen-Plan“ der österreichischen Integrationspolitik empfohlen¹⁾.

Das Neutralitätspolitische Argument

Diese „Zwischenlösung“, die auf ein *präferenzielles Handelsabkommen* hinausläuft, ist nach den GATT-Vorschriften nur möglich, wenn als Ziel eine Freihandelszone oder eine Zollunion vorgesehen ist. Diese Absichtserklärung wird Österreich abgeben müssen. Auch wenn die EWG grundsätzlich die Auffassung vertritt, daß eine Zollunion aus triftigen Gründen durch eine Wirtschaftsunion ergänzt werden muß, sollte sie dafür Verständnis haben, daß Österreich aus Neutralitätspolitischen Erwägungen zunächst nicht über die Bestimmungen des GATT hinausgehen möchte. Wenn jedoch die EWG auch nach einem Beitritt Großbritanniens und der anderen beitragswilligen EFTA-Länder am Kurs in Richtung einer Wirtschaftsunion festhalten sollte, dann werden sich auf die Dauer auch die neutralen Staaten Europas dieser Entwicklung nicht entziehen können. In diesem Falle wird auch Österreich ein Nahverhältnis zur EWG finden müssen, das seinen Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralität Rechnung trägt.

Ich nehme das *Neutralitätspolitische Argument* sehr ernst. Aber die Neutralitätspolitik darf die Existenzsicherung unseres Landes und die Entfaltung der schöpferischen und produktiven Kräfte unseres Volkes nicht gefährden. Nach meiner festen Überzeugung hat Österreich als kleines Land nach einer Auflösung der EFTA, die in absehbarer Zeit wahrscheinlich erfolgen wird, wenn es also auch nicht mehr die Alternative „EWG oder EFTA“ geben wird, nur in der erweiterten EWG echte

¹⁾ Erstmals in einem Vortrag vor dem Freien Wirtschaftsverband im Wiener Konzerthaus, am 25. April 1967.

Chancen, seine Kräfte optimal zu entfalten und seine Eigenständigkeit zu behaupten. Österreich muß *international wettbewerbsfähig* sein, wobei nicht nur an Westeuropa zu denken ist, sondern auch an die außereuropäischen Staaten, vor allem an die Vereinigten Staaten von Amerika und Japan, aber auch an die Länder der kommunistischen und der Dritten Welt.

„Überfremdung“ durch Auslandskapital?

Unter diesen weltweiten Aspekten muß die österreichische Industriepolitik konzipiert werden. Dabei wird mit manchen Vorurteilen aufgeräumt werden müssen, z. B. mit dem Vorurteil, daß „Überfremdung“ etwas Böses und Gefährliches sei. Im Zeitalter der weltweiten Integration der nationalen Volkswirtschaften ist es anachronistisch und zugleich töricht, von einer „Überfremdung“ der Wirtschaft zu sprechen, zumal in einem kleinen Land wie Österreich, das für die Expansion seiner Industrie *Auslandskapital* in verschiedenen Formen dringend benötigt. Durch Neugründungen und Beteiligungen leistungsfähiger ausländischer Unternehmungen in Österreich werden nicht bloß die Existenz vieler österreichischer Unternehmungen und zahlreiche Arbeitsplätze gesichert, neue Arbeitsplätze, Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten geschaffen, der heimischen Wirtschaft und den Konsumenten billigere oder neue Produkte zur Verfügung gestellt, sondern vor allem auch technisches know-how und moderne Managementmethoden in Österreich eingeführt, ohne die wir den Anschluß an die wissenschaftliche, technische und industrielle Entwicklung in anderen Ländern nicht finden können.

Mobilisierung aller heimischen Leistungsreserven

Bedeutung der Mittelbetriebe und Großunternehmungen — Kooperation und Konzernierung — Investitionsfinanzierung — Forschungsförderung — Milderung der Anpassungsschwierigkeiten durch aktive Arbeitsmarktpolitik — Management-Schulung — Industriepolitische Koordinationsstelle

Trotz diesem Plädoyer kommt dem Auslandskapital für die österreichische Wirtschaft doch nur eine *unterstützende Funktion* zu. Es wäre unrealistisch und nicht zuletzt auch wirtschaftlich riskant, wenn man die notwendigen Impulse für die heimische Industrie *ausschließlich* oder *überwiegend* von ausländischen Unternehmungen erwarten würde. Eine zukunftsorientierte Industriepolitik muß sich vielmehr darauf konzentrieren, die in der *heimischen Wirtschaft* schlummernden Leistungsreserven

zu mobilisieren. Lassen Sie mich an einigen Beispielen demonstrieren, wo die Industriepolitik sinnvoll ansetzen könnte.

Es gibt in Österreich viele potentiell leistungsfähige *Mittelbetriebe*, die hervorragend geleitet werden und kräftig expandieren. Manche geraten jedoch bereits in den ersten Phasen ihres Wachstumszyklus, lange bevor sie ihre optimale Betriebs- und Unternehmensgröße erreicht haben, in Schwierigkeiten, weil das stürmische Wachstum hohe zusätzliche Finanzierungsmittel erfordert und die Erträge den Umsätzen nachhinken. Konventionelle Bankkredite können diese Finanzierungslücke nicht schließen, da die Unternehmer nicht über ausreichende dingliche Sicherheiten verfügen. Will man verhindern, daß diese Betriebe verdorren oder ohne gesamtwirtschaftliche Notwendigkeit in ausländische Hände übergehen, muß man ihnen ausreichend heimisches Risikokapital zur Verfügung stellen. Ich kann hier nicht auf die finanztechnischen Probleme eingehen, die Schwierigkeiten scheinen mir jedoch nicht unüberwindbar zu sein. Die heimischen Sparer sind (wie die beträchtlichen Käufe ausländischer Aktien zeigen) zunehmend bereit, ihre Ersparnisse in Anteilsrechten an Unternehmungen anzulegen. Die großen Kreditunternehmungen und die in die Investitionsfinanzierung eingeschalteten Fonds verfügen mehr und mehr über geschulte Fachleute, die imstande sind, die Seriosität und die Rentabilität von Investitionsprojekten zutreffend zu beurteilen.

Die Chancen des Mittelbetriebes in der modernen Industriegesellschaft werden von der Industriepolitik und der Öffentlichkeit zunehmend erkannt. Man darf jedoch nicht in den Fehler verfallen, im Mittelbetrieb schlechthin die optimale Betriebsgröße für die österreichische Wirtschaft zu sehen und sich ausschließlich nur um seine Entfaltung bemühen. In bestimmten Sparten werden *große Unternehmungen* kleinen und mittleren Einheiten immer überlegen sein, sei es, weil die Produktion sehr kapitalintensiv ist oder weil die Erzeugnisse bereits das Stadium der Massenproduktion erreicht haben und ihr Absatz nur durch eine kostspielige und intensive Bearbeitung der potentiellen Märkte gesichert werden kann. Die Großindustrie ist in Österreich zu einem beträchtlichen Teil verstaatlicht. Ein industriepolitisches Konzept für Österreich wäre unvollständig, wenn es sich nicht mit den besonderen Problemen der *verstaatlichten Industrie* in bezug auf Konzentration, Führung und Finanzierung auseinandersetzt, deren Darstellung meinen Vortrag bei weitem sprengen würde.

Großunternehmungen sind historisch gesehen nur zum Teil aus dem organischen Wachstum leistungsfähiger Mittelbetriebe entstanden. Zu

einem beträchtlichen Teil sind sie das Ergebnis von Zusammenschlüssen ursprünglich rechtlich selbständiger Unternehmungen. Es wird heute in Österreich viel von der Notwendigkeit zwischenbetrieblicher Kooperation gesprochen. Ich glaube, daß der freiwilligen Zusammenarbeit rechtlich und wirtschaftlich selbständiger Unternehmungen, so nützlich sie in bestimmten Fällen sein mag, ziemlich enge Grenzen gesetzt sind. Die Vorteile großer Unternehmungseinheiten im Einkauf, in der Produktion, in der Forschung und im Betrieb können letztlich nur durch eine *Konzernierung*, d. h. eine finanzielle und personelle Verflechtung der Unternehmungen voll genutzt werden. Bedenkt man, welche vielfältigen Schwierigkeiten in der Praxis dem Zusammenschluß von Unternehmungen entgegenstehen, so erscheint eine wirtschaftspolitische Förderung zweckmäßig, die über die steuerlichen Erleichterungen des Strukturverbesserungsgesetzes hinausgeht.

Gestatten Sie mir, daß ich noch auf zwei weitere wichtige industriepolitische Aspekte hinweise: auf die *Förderung der Forschung* und auf die *Milderung von Anpassungsschwierigkeiten*. Sie wissen, daß die Forschung in Österreich lange Zeit von der öffentlichen Hand, aber auch von vielen Unternehmungen ziemlich stiefmütterlich behandelt wurde. In den letzten Jahren hat sich ein erfreulicher Umschwung angebahnt. Die Zahl der von der Industrie beschäftigten Techniker und Naturwissenschaftler ist kräftig gestiegen, die öffentliche Hand stellt mehr Mittel für die Grundlagenforschung bereit und unterstützt über den Forschungsförderungsfonds die Zweckforschung. Von dem ehrgeizigen Ziel, bis Mitte der siebziger Jahre den Anteil des Forschungsaufwandes am Brutto-Nationalprodukt auf ein international vergleichbares Niveau zu heben, sind wir jedoch noch weit entfernt. Die optimale Förderung der Forschung scheint mir nicht zuletzt deshalb ein vordringliches industriepolitisches Anliegen zu sein, weil der Österreicher technisch besonders begabt ist (zur Zeit wird diese Begabung leider hauptsächlich vom Ausland genutzt, das in großer Zahl österreichische Techniker und Naturwissenschaftler beschäftigt) und weil die Chancen der österreichischen Industrie im internationalen Wettbewerb zu einem guten Teil darin bestehen, daß sie neue Produkte entwickelt, die noch nicht die Reife der Massenproduktion erreicht haben und daher auch von Mittelbetrieben rationell erzeugt werden können.

In einer dynamischen Industrie sind *Anpassungs- und Umstellungsschwierigkeiten* einzelner Betriebe oder Branchen unvermeidlich. Da Arbeitskräfte und Kapital knapp sind, hängt das Wachstum der gesamten Industrie maßgeblich davon ab, wie rasch es gelingt, Produktivkräfte aus schrumpfenden und nicht mehr lohnenden Tätigkeiten freizusetzen und

in wachstumsträchtige und hoch entlohnte Tätigkeiten umzuschichten. Es liegt daher nahe, die Maßnahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik*, die auf eine größere räumliche, berufliche und betriebliche Mobilität der Arbeitskräfte abzielen, mit der Industriepolitik abzustimmen. Ferner sollten die *Kreditinstitute*, insbesondere auch die verstaatlichten Großbanken mit ihren Konzernbetrieben, ihr besonderes Augenmerk den „aggressiven“ Investitionen widmen, die den Strukturwandel weiter treiben, und nur ausnahmsweise „defensive“ Investitionen finanzieren, die den bereits erkennbaren Strukturwandel möglichst lange aufzuschieben trachten. Nicht zuletzt könnten Umschichtungen durch eine intensive *Management-Schulung* gefördert werden, die Unternehmer und leitende Angestellte zu marktgerechtem Denken erzieht. *Unternehmertum* im modernen Sinn ist nicht an eine bestimmte Branche oder an ein bestimmtes Produkt gebunden, sondern besteht in der Fähigkeit, Marktchancen aufzuspüren und das Zusammenwirken von Arbeit und Kapital in Unternehmungen effizient zu organisieren.

Diese wenigen Beispiele zeigen, daß sich Industriepolitik nicht auf eine einfache Formel reduzieren läßt. In der industriepolitischen Diskussion in der Vergangenheit wurde häufig der Fehler begangen, nur einen bestimmten Aspekt zu betonen. Manche glaubten, daß es primäre Aufgabe der Industriepolitik sei, Wachstumsindustrien zu entdecken und entsprechend wirtschaftspolitisch zu fördern. Andere vertraten die Ansicht, daß man die gesamte Industrieproblematik von der Finanzierung her aufrollen könne. Die Wirklichkeit ist viel komplizierter und kann nur mit einem differenzierten Instrumentarium bewältigt werden. Ich bin daher so wie die Arbeitsgruppe Industriepolitik des Beirates der Auffassung, daß es zweckmäßig wäre, eine *industriepolitische Koordinationsstelle* zu schaffen, die in ständigem Kontakt mit der Praxis und gestützt auf sachliche Analysen konkrete Vorschläge ausarbeitet und für eine Abstimmung der einzelnen Maßnahmen sorgt.

Ein industriepolitisches Konzept ist ein langfristiges Unternehmen

Ich habe in meinem Vortrag zu zeigen versucht, daß die anspruchsvollen wachstumspolitischen Ziele, die wir uns setzen müssen, wenn unser Land in den nächsten Jahrzehnten nicht in eine lebensgefährliche Krise geraten soll, nur mit Hilfe einer auch nach strengen Maßstäben international wettbewerbsfähigen Industrie erreicht werden können, und daß dieser hohe Standard mit Hilfe eines *industriepolitischen Konzeptes* angestrebt werden sollte.

Wir dürfen jedoch nicht übersehen, daß neben den industriepolitischen Aufgaben noch viele andere wirtschafts- und sozialpolitische *Probleme* zu lösen sind, die mit der Industriepolitik wohl irgendwie zusammenhängen, aber gleichzeitig auch ihr eigenes Leben besitzen. Ich denke unter anderem an die auf halbem Wege steckengebliebene *Sanierung der Bundesbahnen*, an die kaum begonnene *Verwaltungsreform*, an die schwierigen Strukturprobleme der *Landwirtschaft*, an die *Stabilisierung der Sozialversicherung* und an die jährlich wiederkehrende *Budgetkrise*, die viele Wurzeln hat.

Schließlich hängt der Erfolg unserer Industriepolitik, wie ich zu zeigen versuchte, entscheidend auch davon ab, ob unser Land an der *euro-päischen Integration* teilnimmt.

Die Verwirklichung eines industriepolitischen Konzeptes und die Lösung der schwierigen wirtschaftspolitischen Probleme, die ich hier nur unvollständig aufgezählt habe, sind ein *langfristiges Unternehmen*, eine schwierige und komplizierte Aufgabe, die nicht in einer und auch nicht in zwei oder drei Legislaturperioden bewältigt werden kann, sondern auf Jahrzehnte hinaus die Mobilisierung und den Einsatz der besten Kräfte unseres Landes erfordert.

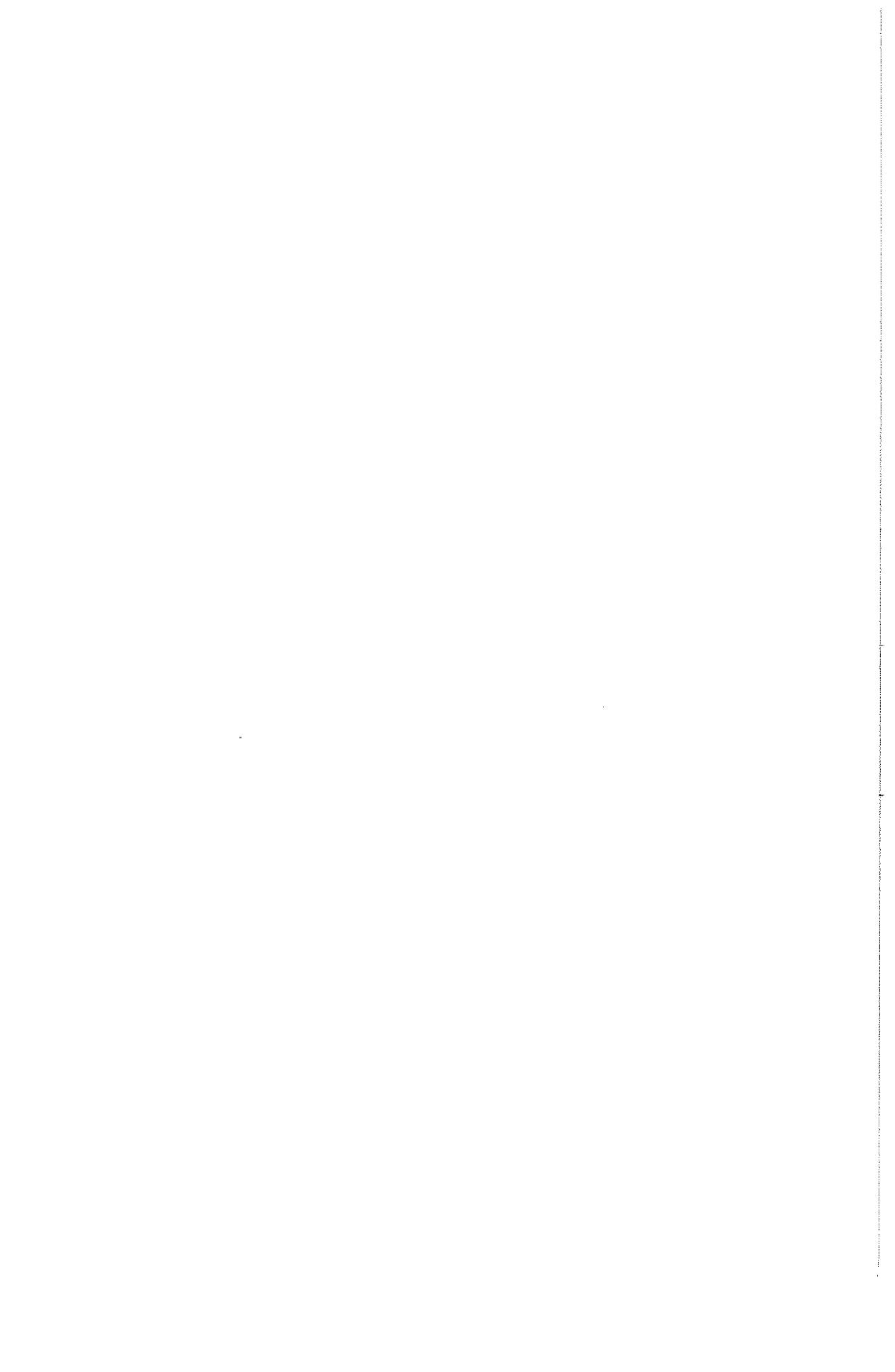
In meiner 25jährigen Tätigkeit als Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung habe ich leidvoll erfahren, wie schwierig es ist, die jeweilige wirtschaftliche Situation richtig zu beurteilen und gesamtwirtschaftlich vertretbare wirtschaftspolitische Lösungen vorzuschlagen. Ich weiß aber auch Bescheid, daß es noch viel schwieriger ist, wirtschaftspolitische Vorschläge in politische Realität umzusetzen.

In den *Lehrbüchern* der Demokratie sind die staatspolitisch prinzipiell gleich wichtigen Funktionen des Regierens und Opponierens genau umschrieben. In der *Praxis* dagegen scheut sich jede Regierung vor unpopulären Maßnahmen, auch wenn diese für das Staatsganze unter Umständen lebenswichtig sind, während die Opposition häufig der Versuchung unterliegt, auch an vernünftigen Entscheidungen der Regierung kein gutes Haar zu lassen, wenn sie sich davon einen Vorteil bei den Wählern verspricht. Aus diesem Dilemma müssen wir einen Ausweg finden.

In diesem Zusammenhang könnte die *Schweiz* für uns ein Vorbild sein. Das Bemerkenswerte am Schweizer Regierungsstil scheint mir weniger der Umstand zu sein, daß die vier großen Parteien, hinter denen rund 80% der Wähler stehen, seit 1959 eine Große Koalition bilden und jedes Jahr der Vertreter einer anderen Partei an die Spitze der Regierung tritt,

als vielmehr der Umstand, daß sich in lebenswichtigen Fragen wie z. B. in der Integrationspolitik, die verantwortlichen Parteien nach eingehender öffentlicher Diskussion zu einer gemeinsamen Auffassung, zu einer „Unité de doctrine“, durchringen und die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen gemeinsam treffen und verantworten.

Vielleicht finden wir eine ähnliche, aber *spezifisch österreichische* Lösung, die der Tatsache Rechnung trägt, daß in unserem Lande nicht nur die politischen Parteien, sondern auch die Sozialpartner und ihre Paritätische Kommission für die Wirtschafts- und Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielen.



Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Verantwortlich: Prof. Dr. Franz Nemschak. Alle: Wien 3, Arsenal, Obj 20; Postanschrift 1103, Postfach 91; Tel. 52 96 21 (Serie).
Druck: Carl Ueberreuter (M. Salzer), 1095 Wien 9, Alser Straße 24.