

# Industriepolitik in Österreich – Elemente einer Erfolgsstory

Karl Aiginger und Susanne Sieber



03 | 2009

## IMPRESSUM

ISBN: 978-3-86872-218-5

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 312009

Herausgegeben vom Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

Autor: Karl Aiginger und Susanne Sieber

Redaktion: Irin Nickel, Philipp Fink, Sönke Hallmann

Layout: Susanne Noé / Zum weissen Roessl

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2009

# Industriepolitik in Österreich – Elemente einer Erfolgsstory

Karl Aiginger\* und Susanne Sieber\*\*  
(WIFO Österreich)

Aus der Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 3|2009  
Herausgegeben vom Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

\* Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Forschungsbereichs „Industrieökonomie, Innovation und internationaler Wettbewerb“, Geschäftsführer und wissenschaftlicher Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

\*\*Susanne Sieber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Industrieökonomie, Innovation und internationaler Wettbewerb“ am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

# Executive Summary

Industriepolitik ist ein umstrittener, aber immer wieder notwendiger Teil der Wirtschaftspolitik. Die Studie zeigt ihren Wandel von sektoralen Eingriffen über eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch breite, horizontale Politiken und dann letztlich zu einer Kombination von primär horizontalen und ergänzend sektoralen Maßnahmen (Matrix-Ansatz der Europäischen Union). Generell wird aus einer isolierten Politik ein systemisches Konzept, in dem Innovation, Ausbildung und andere wirtschaftspolitische Bereiche kombiniert werden. Besonders durch die Wirtschaftskrise, aber auch als nationale Ergänzung zu einer Globalisierung der Wirtschaft, gewinnt Industriepolitik eine neue Bedeutung.

## Hauptaussagen:

- **Eine aktive Industriepolitik war maßgeblich für die industrielle Entwicklung:** Österreichs Industriesektor verzeichnet seit Jahrzehnten ein dynamisches Wachstum, welches das Land im europäischen Vergleich immer stärker nach vorn brachte. Neben Schweden und Finnland ist Österreich eines der wenigen europäischen Länder, deren Industrieanteil am Bruttoinlandsprodukt seit 1960 real gesehen permanent gestiegen ist.
- **Die österreichische Industriepolitik hat sich inzwischen grundlegend gewandelt:** Früher wurden Investitionen, heute werden Innovationen gefördert. Ziel der Industriepolitik ist es heute, Unternehmen und Arbeitnehmer dazu zu befähigen, von der Globalisierung zu profitieren.
- **Die industriepolitischen Strategien verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz:** Einerseits dominieren systemische Querschnittspolitiken, die durch Maßnahmen zur Stärkung einzelner Zukunftsbranchen und einer starken Forschungsförderung ergänzt werden. Andererseits sind der Ausbau von Flexicurity und große Anstrengungen bei der Aus- und Weiterbildung wichtige Elemente zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Hochlohnland Österreich.
- **Österreich muss zunehmend zum Standort für hochwertige Industriedienstleistungen werden:** Wegen der hohen Industrielöhne darf sich die österreichische Industrie nicht in einen ruinösen Wettbewerb mit Billiglohnstandorten begeben. Die Industriepolitik muss in Zukunft daher darauf achten, dass verstärkt mehrwertintensive Dienstleistungen wie Forschungs- und Entwicklung ausgebaut und zunehmend Stammsitze multinationaler Unternehmen sich am österreichischen Standort etablieren.

# Inhaltsangabe

	Executive Summary	4
	Einleitung	6
1	Die Rahmenbedingungen für die österreichische Industrie	8
2	Industriepolitik in Europa: Definition, Phasen, Erfolg	11
3	Charakteristika und Wandel der Industriepolitik in Österreich	14
4	Von selektiver Intervention zu systemischer Politik	22
5	Wirtschaftskrise und Industriepolitik	27
	Zusammenfassung	29
	Literaturhinweise	31

# Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

	Tabelle 1: Österreichs Industriewachstum im internationalen Vergleich	6
	Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliches Wachstum im Vergleich	10
	Abbildung 1: Anteil der Sachgütererzeugung an der realen Wertschöpfung	14
	Tabelle 3: Anteil der Industrie am BIP im Vergleich I	15
	Tabelle 4: Anteil der Industrie am BIP im Vergleich II	16
	Abbildung 2: Anteil der Sachgütererzeugung an der nominellen Wertschöpfung	17
	Abbildung 3: Länderprofile (gemessen am Durchschnitt der EU-15)	19
	Abbildung 4: Industriestruktur in Österreich, Deutschland und der EU-15 I	20
	Abbildung 5: Industriestruktur in Österreich, Deutschland und der EU-15 II	21
	Abbildung 6: F&E in Relation zum BIP in Österreich, Deutschland und der EU-15	23
	Tabelle 5: Weißbuch: Elf Strategieelemente für mehr Beschäftigung durch Wachstum	26

# Einleitung

Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ist ein wesentlicher Faktor, wahrscheinlich sogar der Motor des österreichischen Wirtschaftserfolges der vergangenen Jahrzehnte. Österreich hat seinen Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber der EU-15 zwischen 1950 und 1975 aufgeholt und weist mittlerweile ein höheres Pro-Kopf-Einkommen gegenüber Westeuropa, der EU-15 und dem Euro-Raum auf. Das Pro-Kopf-Einkommen ist auch höher als in Deutschland (das gilt ebenfalls im Vergleich zum ehemaligen Westdeutschland, nicht jedoch gegenüber dem angrenzenden Bundesland Bayern). Die österreichische Industrie ist in allen Subperioden rascher gewachsen als die europäische Industrie und auch rascher als die Gesamtwirtschaft. Das reale Wachstum der Wertschöpfung der Industrie liegt in Österreich in der Periode 1960 bis 2007 bei 4,6%, in der EU-15 beträgt es 3,3% und in Deutschland 3,1%. Der Wachstumsvorsprung der Industrie über einen Zeitraum von fast 50 Jahren hat entscheidend dazu beigetragen, dass Österreich heute eines der fünf reichsten Länder Europas ist und unter den Top Ten der Industrienationen – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – liegt. Die Entwicklung wurde zuletzt durch die mehrfache Öffnung Österreichs geprägt, das heißt durch EU-Beitritt, Osterweiterung und Globalisierung.

Tabelle 1: Österreichs Industriewachstum im internationalen Vergleich  
Durchschnittliche jährliche Veränderung der realen Wertschöpfung 1960 bis 2007

	1960/1970	1970/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2007	1960/2007
Belgien	5.9	3.5	2.9	1.5	0.8	3.9
Dänemark	5.9	2.2	1.0	1.9	0.3	3.0
<b>Deutschland</b>	<b>5.5</b>	<b>1.7</b>	<b>1.8</b>	<b>0.6</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>
Griechenland	13.2	8.2	0.3	1.0	4.4	6.9
Spanien	12.3	4.5	2.3	2.3	1.4	6.0
<b>Frankreich</b>	<b>7.3</b>	<b>3.3</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>1.2</b>	<b>4.1</b>
Irland				4.8		
Italien	7.9	6.4	2.2	1.4	-0.2	4.8
Niederlande	6.6	2.5	2.4	2.7	1.4	4.1
<b>Österreich</b>	<b>5.4</b>	<b>3.9</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>4.6</b>
Portugal	6.4	5.0	2.7	1.8	0.5	4.4
<b>Finnland</b>	<b>6.6</b>	<b>4.1</b>	<b>3.1</b>	<b>5.4</b>	<b>5.7</b>	<b>6.3</b>
<b>Schweden</b>	<b>5.8</b>	<b>1.2</b>	<b>2.0</b>	<b>5.6</b>	<b>4.3</b>	<b>4.7</b>
Großbritannien	3.0	-0.4	1.9	0.9	0.1	1.5
<b>EU-15</b>	<b>5.0</b>	<b>2.5</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>1.4</b>	<b>3.3</b>
Japan	15.5	4.4	4.8	0.8	2.2	7.2
USA	4.4	3.0	2.9	4.5	1.4	4.3
<b>EU-15 (Mittelwert)</b>	<b>7.1</b>	<b>3.5</b>	<b>2.1</b>	<b>2.3</b>	<b>2.2</b>	<b>4.4</b>

Quelle: Eurostat (AMECO)

Die vorliegende Untersuchung beschreibt, wie weit eine aktive Industriepolitik zu den Erfolgen Österreichs beigetragen hat, wer deren Akteure und Institutionen sind und welchen Konzepten die österreichische Industriepolitik zuzuordnen ist. Wir diskutieren, ob sie letztlich auch dem neuen Ansatz der europäischen Industriepolitik entspricht, der von Aiginger und Sieber (2006) als „matrixorientierter Ansatz“ bezeichnet wird.

Abschnitt 2 analysiert die neuen Herausforderungen für Industrie und Industriepolitik und die besondere Betroffenheit der österreichischen Wirtschaft durch die neuen Umweltbedingungen. Abschnitt 3 beschreibt die Phasen, Instrumente der europäischen Industriepolitik und die Wettbewerbsfähigkeit sowie Schwächen der europäischen Industrie, Abschnitt 4 die erfolgreiche Entwicklung des Industriesektors in Österreich und die Spezifika der österreichischen Industriepolitik. Abschnitt 5 skizziert den Übergang zu einer neuen Industriepolitik, die – weniger isoliert von anderen Sparten der Wirtschaftspolitik – eine Antwort auf die Herausforderungen durch neue Technologien, die neue wirtschaftliche Lage Österreichs und die Herausforderungen der Globalisierung geben soll. Sie entspricht dem Konzept einer „systemischen Industriepolitik“ (Aiginger, 2007B), das eine isolierte Industriepolitik (*Stand Alone Policy*) ablöst. Das WIFO-Weißbuch (Aiginger/Tichy/Walterskirchen 2006) zeigt eine Strategie für Österreich, die auch den Rahmen und die Instrumente für eine systemische Industriepolitik absteckt. Diese wiederum stellt eine notwendige Ergänzung zum Globalisierungsprozess dar. Abschnitt 6 fasst zusammen, auch mit einem Blick auf Fragen, die sich in der Folge der Finanzmarktkrise stellen.

# 1. Die Rahmenbedingungen für die österreichische Industrie

Schon vor der Finanzmarktkrise haben sich weltweit die Rahmenbedingungen entscheidend geändert, und sie werden sich weiter in mindestens demselben Tempo wandeln.

- Neue Technologien verändern Produktion und Konsum, Kommunikation, Organisation, Bildungs- und Gesundheitssystem. Die Informationstechnologie, Gen- und Biotechnologie, Nanotechnologie, Energietechnik sind nur einige Beispiele für generelle Technologien, die nicht nur einzelne Branchen, sondern viele Sektoren, aber auch gesellschaftliche Strukturen und Lebensverhältnisse verändern.
- Die europäische Integration schreitet dynamisch voran. Aus 6 Gründungsmitgliedern wurden 27 Staaten (2007)– und 40 Mitglieder im Jahr 2015 sind nicht auszuschließen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie Europa die Beziehungen zu den Nachbarländern im Osten, im arabischen Raum, in Nordafrika regelt. Wenn sie nicht im weiteren Sinn in den europäischen Wirtschaftsbereich eingebunden werden (nicht notwendigerweise als Vollmitglieder), so werden sie sich einem anderen geopolitischen Zentrum (Russland, Iran, USA) zuwenden.
- Die Globalisierung schreitet fort, der Beitrag der BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China) an der weltweiten Wertschöpfung ist gleich hoch wie jener der USA, ihre Wirtschaftsleistung liegt nur halb so hoch, da ihr Wachstum aber mehr als doppelt so hoch liegt, ist ihre Bedeutung für Europa schon etwa gleich wie jene der USA.
- Einkommensunterschiede in den Industrieländern wachsen, besonders zwischen dem oberen Ende der Einkommenshierarchie und dem Segment, das durch geringe Qualifikationen, Behinderungen und Zuwanderung im unqualifizierten Bereich bedroht ist. Vermögen, die noch ungleicher verteilt sind als Einkommen, sind im Schnitt schon weit höher als ein Jahreseinkommen, während sie früher deutlich darunter lagen.
- Die Arbeits- und Kapitalbeziehungen werden unterschiedlicher. Es gibt Teilzeit, Blockarbeitszeiten, All-Inclusive-Verträge, Personen mit mehreren Jobs, manchmal teilweise selbstständig, teilweise unselbstständig, freie Dienstnehmer und neue Selbstständige. Es gibt Mitarbeiterbeteiligung, nachrangiges Kapital, stille Einlagen, Mezzaninkapital etc.
- Die europäische Bevölkerung wird älter, sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedsländern. Migration und längere Beschäftigungsdauer können den Einfluss der Alterung auf das verfügbare Arbeitskräftepotenzial mildern, nicht aber den steigenden Anteil älterer Personen. Die Alterung beeinflusst das Pensions- und Gesundheitssystem, vielleicht auch den technologischen Fortschritt und die gesellschaftliche Innovationsbereitschaft.
- Die Erderwärmung ist nur noch in ihrem Ausmaß umstritten. Wenn sie auf zwei Grad (bis 2050) eingeschränkt wird, könnten die Wirkungen sich in Grenzen halten. Energiesparziele werden weltweit

formuliert, alternative Energieträger zunehmend eingesetzt. Die Effizienzziele sind zu wenig ehrgeizig und werden auch noch oft vernachlässigt. Zudem sind die alternativen Energien oft noch nicht problemlos (Energiebilanz, Konkurrenz mit Nahrungsmittelproduktion).

Alle diese Veränderungen haben schon vor der Finanzkrise das wirtschaftliche Umfeld geprägt. Die Krise hat dann zusätzlich die Struktur des Finanzsektors, aber auch die Regeln der Industriefinanzierung verändert. Zumindest kurzfristig ist jede Form der Finanzierung schwieriger geworden, Länderrisiken werden heute anders gesehen, Finanz- und Realwirtschaft sind enger vernetzt und stärker international ausgerichtet. Industriewachstum, Investitionen und regionale Diversifikation kamen zum Stillstand. Wachstum, Investitionen und Risikobewertung sowie wirtschaftspolitische und regulatorische Spielregeln werden sich bleibend ändern: Es gibt ein „Nachher“, aber das Wachstumstempo wird niedriger sein als bisher.

Österreich ist von den Veränderungen der Rahmenbedingungen in besonderem Ausmaß betroffen. Einerseits durch seine geografische Lage und seine Wirtschaftsstruktur, andererseits weil Österreich nicht nur die Veränderungen im Umfeld zu bewältigen hat, sondern auch innerhalb Europas eine neue Rolle einnehmen kann und muss.

- Österreich kann wegen seiner Position als eines der fünf reichsten Länder Europas nicht mehr Technologienehmer sein, sondern muss zumindest in einigen Sparten auch Technologieführer werden, eigene Technologien entwickeln und weltweit vermarkten.
- Österreich ist ein hervorragender Produktionsstandort mit guten Fachkräften. In der neuen Funktion müssen vermehrt Firmenzentralen und Forschungseinrichtungen gegründet werden bzw. aus bestehenden Betrieben herauswachsen. Internationale Manager helfen den mittel- und osteuropäischen Raum zu organisieren. Es gibt mittelfristig zu wenig technisch-naturwissenschaftliche Fachkräfte für die neue Position Österreichs.
- Österreich liegt nunmehr in der Mitte eines dynamischen Raumes, die Erweiterungsländer wachsen deutlich rascher als Westeuropa. Der Nachbargürtel (die Nachbarn der Erweiterungsländer plus Türkei) wachsen fast noch stärker. Die Konkurrenz um die entscheidende Rolle in Zentraleuropa ist jedoch stark. In 500 Kilometer Entfernung betragen die Löhne die Hälfte, in 1.000 Kilometer ein Viertel verglichen mit Österreich. Dies eröffnet Chancen zu Produktionen, die billige Vorprodukte und hochwertige Teile bzw. komplementäre Dienstleistungen verbinden.
- Die Bevölkerung Österreichs wächst stark, die Zahl der Personen im Erwerbsalter aber nur gering und dies vorwiegend durch Migration. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen. Bei der Zuwanderung ist Österreich für höher qualifizierte Personen wenig attraktiv.
- Die Institutionen sind in Österreich auf homogene Gruppen und Verhältnisse abgestimmt. Lohnerhöhungen werden für breite Gruppen festgelegt, aber einheitliche Lohnsteigerungsraten entsprechen nicht der Differenzierung der Gewinne. Preise wurden früher für wichtige Produkte streng geregelt und beobachtet. Heute muss die Wettbewerbspolitik diese Rolle übernehmen. Ihre Bedeutung wird erst langsam erkannt.

- Ausbildung war auf Erstausbildung konzentriert, die raschen Veränderungen verlangen eine forcierte Weiterbildung und die stärkere Integration von Migrantinnen und Migranten. Österreich hat einen unterdurchschnittlichen Anteil von Universitätsabsolventen und einen niedrigen Anteil von Technikern und Naturwissenschaftlern.

Das Wachstum der Industrie ist im Zeitraum 1960 bis 2007 höher als in Deutschland und Frankreich, niedriger als in Schweden und Finnland (vgl. Übersicht 1). Langfristig bleibt die Konkurrenzfähigkeit nur erhalten, wenn auch die komplementären Dienstleistungen entsprechend wachsen.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliches Wachstum im Vergleich  
Durchschnittliche jährliche Veränderung des realen BIP 1960 bis 2007

	1960/1970	1970/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2007	1960/2007
Belgien	4.9	3.4	2.0	2.1	2.0	3.7
Dänemark	4.8	2.3	2.1	2.6	1.7	3.5
<b>Deutschland</b>	<b>4.4</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>1.2</b>	<b>3.4</b>
Griechenland	8.5	4.6	0.7	2.3	4.2	5.1
Spanien	7.3	3.5	2.9	2.8	3.4	5.1
<b>Frankreich</b>	<b>5.7</b>	<b>3.7</b>	<b>2.4</b>	<b>2.0</b>	<b>1.8</b>	<b>4.1</b>
Irland	4.2	4.7	3.6	7.1	5.6	6.4
Italien	5.7	3.8	2.4	1.6	1.1	3.9
Niederlande	5.1	3.0	2.3	3.2	1.9	4.1
<b>Österreich</b>	<b>4.7</b>	<b>3.5</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>2.1</b>	<b>3.9</b>
Portugal	6.4	4.7	3.3	2.9	1.1	4.9
<b>Finnland</b>	<b>4.8</b>	<b>3.9</b>	<b>3.0</b>	<b>2.0</b>	<b>3.1</b>	<b>4.3</b>
<b>Schweden</b>	<b>4.6</b>	<b>2.0</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>	<b>3.5</b>
Großbritannien	2.8	2.0	2.7	2.5	2.6	3.2
<b>EU-15</b>	<b>4.8</b>	<b>3.0</b>	<b>2.5</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>3.8</b>
Japan	10.1	4.4	3.9	1.3	1.6	5.6
USA	4.2	3.2	3.2	3.3	2.3	4.2
<b>EU-15 (Mittelwert)</b>	<b>5.3</b>	<b>3.4</b>	<b>2.4</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>4.2</b>

Quelle: Eurostat (AMECO)

## 2. Industriepolitik in Europa: Definition, Phasen, Erfolg

Umfang, Notwendigkeit und sogar die Definition von Industriepolitik sind auch international nicht einheitlich. Sachlich enge Definitionen tendieren dazu, nur bestimmte Maßnahmen, meist mit selektivem Charakter und bezogen auf einen eng gefassten Industriesektor, zu beschreiben. Weite Definitionen hingegen begreifen alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein und damit nicht nur diejenigen, die für die Industrie wichtig sind, sondern auch jene, die andere Wirtschaftssektoren (dem englischen Terminus „industries“ für Sektoren entsprechend) betreffen. Manche Definitionen unterscheiden zwischen **aktiven, vorwärtsgerichteten Maßnahmen und passiven, Hilfs- und Restrukturierungsmaßnahmen**. Für einen Überblick über die verschiedenen Definitionen siehe z. B. Aiginger und Sieber (2006).

Das vorliegende Gutachten beschränkt sich zunächst auf eine Beschreibung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die Industrie i. e. S., definiert diese allerdings inklusive der Klein- und Mittelbetriebe (früher Gewerbe oder Handwerk) und der unterstützenden Dienstleistungen. Industrie soll also definiert werden als verarbeitende Industrie inklusive produktionsnaher Dienstleistungen, unterstützender Forschung sowie Marketing. Das gilt unabhängig davon, ob diese wichtigen Unternehmensfunktionen ausgelagert sind (Outsourcing, Offshoring) oder im Unternehmen selbst durchgeführt werden. Industriepolitik könnte dann als „Summe von Maßnahmen, welche die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit des Industriesektors an die sich ändernden nationalen und internationalen Nachfrage- und Konkurrenzbedingungen stärken“, definiert sein.

Diese Definition deutet auch schon an, dass es weitgehend um allgemeine, üblicherweise als horizontal bezeichnete Maßnahmen geht, aber auch branchen- oder technologiespezifische Ansätze nicht ausgeschlossen sein sollen. Die Begriffe „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Anpassungsfähigkeit“ deuten auf einen pro-aktiven, nach vorn gerichteten Ansatz hin, und betonen den subsidiären Charakter der Industriepolitik. Anpassung an Nachfrage- und Konkurrenzbedingungen ist eigentlich eine Aufgabe der Firmen. Die Politik kann sie dabei nur unterstützen. Die Definition betont auch den breiten systemischen Charakter moderner Industriepolitik (z. B. inklusive Innovation, Ausbildung, Arbeitsmarktbedingungen) und auch die internationale Dimension. Es geht nicht mehr um die Gestaltung von nationalen Rahmenbedingungen. Mittlerweile werden die Rahmenbedingungen international bestimmt. Die Industriepolitik kann nur die nationale Ergänzung der Rahmenbedingungen darstellen, z. B. die pro-aktive Unterstützung einer Branche oder der gesamten Industrie in einer globalisierten Welt.

Die europäische Industriepolitik wird heute in vier Phasen untergliedert:

1. Die selektive Intervention in die europäische Kohle- und Stahlindustrie stand am Beginn der europäischen Einigung. Der EGKS (1951) war eine planungsnaher Intervention in der Eisen- und Stahlindustrie, einschließlich der Koordinierung von Investitionen, Kapazitätsstilllegungen, Produktionsmengen und Preisen. Es gelang tatsächlich, die konjunkturellen Schwankungen und die Investitionszyklen zu dämpfen. Der Preis dafür waren jahrzehntelange Subventionen und letztlich eine verzögerte Anpassung an die sich verändernden Marktbedingungen nach Abschluss der Wiederaufbauphase und dem Aufkommen alternativer Energieträger und neuer Materialien.

2. Zentrales wirtschaftspolitisches Ziel der europäischen Einigung (zunächst in der EWG) war die Öffnung der Märkte durch die Beseitigung von Zöllen und die Verringerung nationaler Subventionen. Industriepolitik wurde im Vertrag von Rom nicht explizit erwähnt. Die nationalen Industriepolitiken waren am Beginn des Integrationsprozesses sehr unterschiedlich. Frankreich war stark auf zumindest indikative, sektorale Planung ausgerichtet. Das fand zunächst in einer sektoralen Industriepolitik seinen Niederschlag, später in großen nationalen Projekten und letztlich bis heute in der Forcierung von nationalen Champions und dem Schutz französischer Firmen in der globalisierten Welt. Deutschland hingegen forcierte Wettbewerbspolitik, um die Inflation zu bekämpfen und die D-Mark zu einem Vorbild an Stabilität und Werterhaltung zu machen. Industriepolitik wurde als Gestaltung nationaler Rahmenbedingungen konzipiert, mit einem monopolkritischen Element und ohne Branchenansatz. Vertikal vs. horizontal, selektiv vs. rahmenorientiert wurden die unterschiedlichen Ansätze der französischen bzw. deutschen Industriepolitik bezeichnet.
  
3. In den 1990er-Jahren wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zum zentralen Ziel der europäischen Politik. Im Maastricht-Vertrag wird diese Form der Industriepolitik herausgestrichen. Gemeinsam mit der Enttäuschung über viele europäische Großprojekte gewannen die horizontalen, breiten, über alle Wirtschaftszweige gleich konzipierten Maßnahmen an Bedeutung. Autoren, die Innovations- und Ausbildungspolitik nicht als Teil der Industriepolitik betrachten, haben auch manchmal von ihrem Ende gesprochen. Die weitere europäische Einigung, das Zusammenwachsen zu einer Währungsunion, haben makroökonomische Vorgänge (europäische Währung, Fiskalregeln) in den Mittelpunkt gestellt.
  
4. Ab 2000 ist das industriepolitische Interesse wieder gestiegen. Dies mag einerseits durch das enttäuschend niedrige Wachstum der europäischen Wirtschaft begründet gewesen sein, andererseits durch den Siegeszug neuer Technologien, bei denen Europa selten an vorderster Front stand. Langsam entwickelte sich die Einsicht, dass ein Ansatz, bei dem im Prinzip und überwiegend horizontale durch branchenspezifische Maßnahmen ergänzt werden, den optimalen Mix einer neuen Industriepolitik darstellen sollte. Aiginger und Sieber (2006) haben diesen Mix als „matrixorientierte Industriepolitik“ bezeichnet, weil horizontale Maßnahmen wie Wissensvermehrung und Innovation mit vertikalen Maßnahmen wie z. B. branchenspezifischer (De)Regulierung, Branchenmarketing, Standardisierung kombiniert werden. Zur „matrixorientierten Industriepolitik“ gehört auch die Ausformung genereller, horizontaler Maßnahmen nach den Gegebenheiten von Branchen (z. B. Patente in der Pharmaindustrie, Forschung für Umwelttechnologie). Tatsächlich hat die EU in ihren industriepolitischen Dokumenten eine Matrix benutzt, dabei allerdings horizontal die Industrien und vertikal die allgemeinen sowie die branchenspezifisch ergänzenden Maßnahmen dargestellt. Vorbild für diesen Ansatz war in einem gewissen Ausmaß die Industriepolitik der USA. Zwar leugnen die USA oft eine explizite Industriepolitik, in der Praxis werden industriepolitische Eingriffe oft aber sehr gezielt vorgenommen, beginnend mit Einfuhrquoten über Anti-Dumpingverfahren und letztlich einflussreiche Round Tables, in denen Spitzenpolitiker mit Industrievertretern Maßnahmen zugunsten der Industrie beraten (Ketels 2006).

Die europäische Industrie ist heute im Prinzip wettbewerbsfähig. Das haben die jährlichen Berichte der DG Enterprise und die zugrunde liegenden Background Reports, die seit über zehn Jahren unter Koordination des WIFO von europäischen Industrieexperten erstellt werden, immer wieder gezeigt (Aiginger/Sieber, 2005; European Commission, 2001). Der Anteil der Industrie i. e. S. (Manufacturing) an der Wertschöpfung ist höher als in den USA (15% vs. 12%). Die Handelsbilanz der EU-15 ist ausgeglichen, jene der USA stark passiv. Die Exporte der EU sind höherwertiger als die Importe (Qualitätsprämie, vgl. Aiginger, 1996 und 2000 sowie

Sieber/Silva-Porto 2009). Der Weltmarktanteil Europas geht nicht so stark zurück wie jener der USA – beide verlieren gegenüber Asien. Allerdings ist der Anteil der technologieorientierten Sektoren in Europa noch immer wesentlich geringer und daher auch die Angreifbarkeit Europas durch billig produzierende Konkurrenzländer höher.

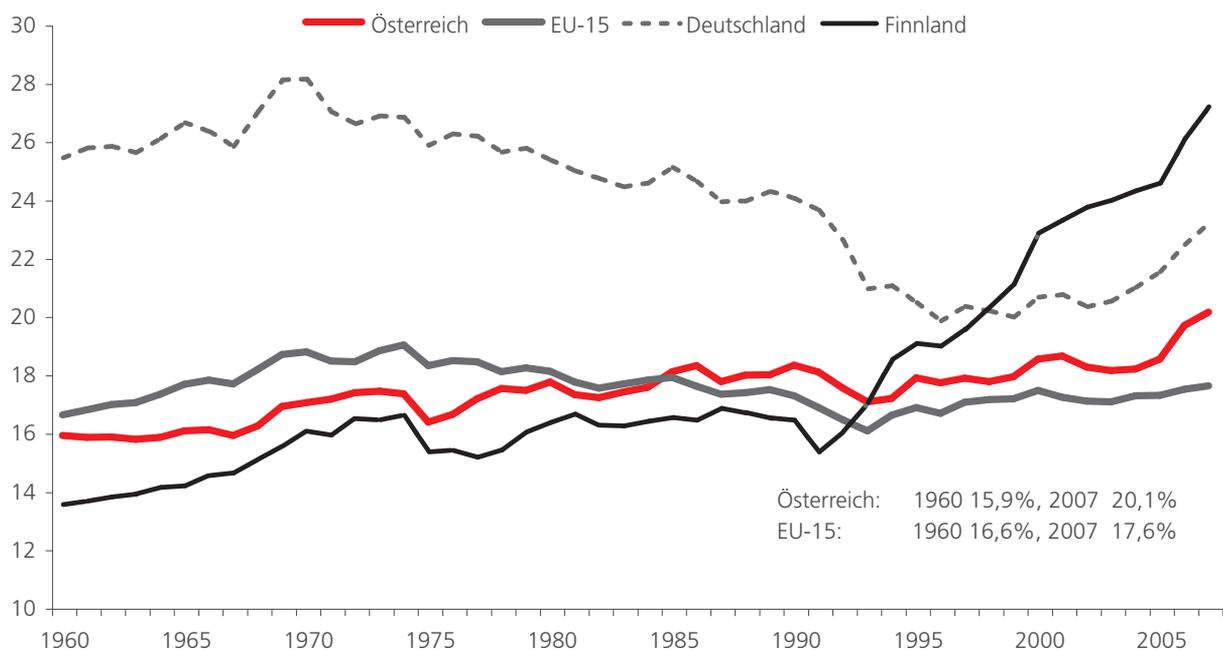
Es gibt große Unterschiede im Wachstum der Industrie zwischen den europäischen Ländern, besonders die französische Industrie wächst deutlich unterdurchschnittlich (2000 bis 2007), die italienische und die britische Industrie bewegen sich 2007 auf dem absoluten Niveau von 2000. Dagegen wächst die Industrie in Irland und Griechenland, aber auch in Schweden, Finnland und Österreich deutlich rascher als die Gesamtwirtschaft. Das gilt auch für die deutsche Industrie, allerdings bei einem sehr viel geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Die Unterschiede in der Industriedynamik zwischen den europäischen Ländern seit 2000 sind so groß geworden, dass sie nur durch unterschiedliche Anpassungsfähigkeit in einer globalisierten Konkurrenz interpretiert werden können. Und da die spezifischen nationalen industriepolitischen Maßnahmen i. e. S. und auch die Fortentwicklung der europäischen Politik nicht so unterschiedlich sind, weist dies auf die Bedeutung der Wachstumsfaktoren Innovation und Ausbildung hin.

Die deutsche Industrie war immer ein Vorbild für Österreich. Ihr Anteil an der Gesamtwirtschaft ist in Deutschland noch immer höher als in Österreich und der zweithöchste in Europa – allerdings deutlich hinter Finnland. Deutschland ist Sitz einiger wichtiger Firmen, die in Österreich Niederlassungen haben. Dennoch ist als Vorbild für die Industriepolitik Deutschland von den skandinavischen Ländern und besonders von Finnland abgelöst worden. Österreich hat seine Forschungsausgaben deutlich stärker erhöht und Deutschland 2008 minimal in der Forschungsquote übertroffen. Es hat die Universitäten stärker reformiert und führt gerade ein verpflichtendes, kostenfreies Kindergartenjahr ein. Österreich teilt mit Deutschland ein Ausbildungssystem mit hohen Kosten und unbefriedigender Effizienz wie es sich im Pisa-Rating zeigt. Die Arbeitsmärkte sind in Österreich stärker liberalisiert, wobei viele Kompromisse in die Richtung des skandinavischen Flexicurity gehen, z. B. Teilzeit und flexible Verträge besser sozialrechtlich abzusichern und Höchstarbeitszeiten zu flexibilisieren. Die Chancen der Ostöffnung wurden – relativ zur Landesgröße – stärker genutzt und die Öffnung der Grenzen hat viele Barrieren reduziert sowie neue Beschäftigung gebracht. Die österreichische Industrie wächst seit 2000 deutlich stärker als die deutsche. Aus Sicht der österreichischen und noch mehr der finnischen Erfolge ist es ein Problem, wenn Deutschland als das Land mit den höchsten Industrielöhnen nicht genug in Forschung und Ausbildung investiert bzw. Reformen im Bildungsbereich nicht vorantreibt.

### 3. Charakteristika und Wandel der Industriepolitik in Österreich

Die österreichische Industrie wächst seit fast einem halben Jahrhundert rascher als die europäische Industrie (4,6% gegen 3,3%).

Abbildung 1: Anteil der Sachgütererzeugung an der realen Wertschöpfung



Quelle: Eurostat (AMECO)

Ob der Industrieanteil an der gesamten Wirtschaftsleistung steigt oder sinkt, hängt davon ab, ob er in realer Rechnung (einem Mengenkonzept, aber unter Einbezug von Qualitätsverbesserungen) gemessen wird oder in nomineller Rechnung (also berücksichtigt, dass die Preise für Industriegüter deutlich geringer steigen als von Dienstleistungen u. a. durch stärkeren Produktivitätsgewinn).

Real gerechnet ist der Industrieanteil in Österreich von 16% im Jahr 1960 auf 20% im Jahr 2007 gestiegen, wobei der Anstieg in den 1960er-Jahren und dann 2004 bis 2007 deutlich war, dazwischen jedoch stagnierte. EU-weit ist der Industrieanteil in den 1960er-Jahren zwar gestiegen, seither aber eher sinkend mit einer minimalen Erholung im letzten Aufschwung. In den meisten großen europäischen Industrieländern ist der Industrieanteil rückläufig, teilweise seit 1960 wie in Großbritannien, in Frankreich seit 1970, in Italien seit 1980. Anstiege gab es einerseits in Griechenland (1960 bis 1980 und seit 2003) und Irland, andererseits in Schweden (wo er um mehr als 50% gestiegen ist) und in Finnland, wo sich die Industriequote in realer

Rechnung verdoppelt hat. Der relativ kontinuierliche Anstieg ist auf Österreich beschränkt. Österreich ist mit einem Anteil der Industrie von 20% (in realer Rechnung) nun an fünfter Stelle in Europa nach Irland, Finnland, Deutschland und Schweden.

Tabelle 3: Anteil der Industrie am BIP im Vergleich I, gemessen an der realen Wertschöpfung

	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien	15.1	16.6	16.8	18.2	17.1	17.0	16.7	16.3	16.4	16.1	16.1	15.8
Dänemark	15.0	16.6	16.5	14.9	13.9	13.8	13.3	12.9	12.8	12.1	12.3	12.6
<b>Deutschland</b>	<b>25.4</b>	<b>28.1</b>	<b>25.4</b>	<b>24.0</b>	<b>20.7</b>	<b>20.7</b>	<b>20.3</b>	<b>20.5</b>	<b>21.0</b>	<b>21.5</b>	<b>22.5</b>	<b>23.2</b>
Griechenland	5.5	8.3	11.6	11.2	9.8	9.6	8.7	8.8	9.0	10.0	10.1	10.0
Spanien	11.0	17.2	18.8	17.7	16.8	16.8	16.2	16.0	15.5	15.1	14.9	14.7
<b>Frankreich</b>	<b>13.5</b>	<b>15.6</b>	<b>15.0</b>	<b>14.1</b>	<b>14.1</b>	<b>14.0</b>	<b>13.8</b>	<b>14.0</b>	<b>13.8</b>	<b>13.8</b>	<b>13.6</b>	<b>13.5</b>
Irland					28.9	29.0	30.2	28.9	28.0	26.8	26.2	27.3
Italien	12.3	15.2	19.5	19.1	18.7	18.3	18.0	17.6	17.4	17.3	17.1	17.1
Niederlande	13.3	15.3	14.5	14.6	13.9	13.6	13.6	13.4	13.6	13.6	13.5	13.4
<b>Österreich</b>	<b>15.9</b>	<b>17.0</b>	<b>17.7</b>	<b>18.3</b>	<b>8.5</b>	<b>18.6</b>	<b>18.2</b>	<b>18.1</b>	<b>18.2</b>	<b>18.5</b>	<b>19.7</b>	<b>20.1</b>
Portugal	17.4	17.4	17.9	17.0	5.3	15.2	15.0	15.0	14.8	14.5	14.5	14.7
<b>Finnland</b>	<b>13.5</b>	<b>16.0</b>	<b>16.4</b>	<b>16.4</b>	<b>22.9</b>	<b>23.3</b>	<b>23.7</b>	<b>24.0</b>	<b>24.3</b>	<b>24.6</b>	<b>26.1</b>	<b>27.2</b>
<b>Schweden</b>	<b>13.5</b>	<b>15.1</b>	<b>14.0</b>	<b>13.7</b>	<b>19.3</b>	<b>18.7</b>	<b>19.4</b>	<b>20.0</b>	<b>20.9</b>	<b>21.2</b>	<b>21.4</b>	<b>21.4</b>
Großbritannien	24.4	24.7	19.6	18.1	15.4	14.8	14.2	13.8	13.7	13.4	13.2	12.9
<b>EU-15 (gewichtet)</b>	<b>16.6</b>	<b>18.8</b>	<b>18.1</b>	<b>17.2</b>	<b>17.4</b>	<b>17.2</b>	<b>17.1</b>	<b>17.0</b>	<b>17.2</b>	<b>17.3</b>	<b>17.5</b>	<b>17.6</b>
Japan	13.3	21.4	21.4	23.2	22.2	20.9	20.5	21.3	22.0	22.7	23.1	23.1
USA	13.4	13.6	13.3	13.0	14.6	13.7	13.9	13.7	13.9	13.7	13.7	13.7
<b>EU-15 (Mittelwert)</b>	<b>15.1</b>	<b>17.2</b>	<b>17.2</b>	<b>16.7</b>	<b>17.5</b>	<b>17.4</b>	<b>17.3</b>	<b>17.1</b>	<b>17.1</b>	<b>17.0</b>	<b>17.2</b>	<b>17.4</b>

Quelle: Eurostat (AMECO)

In nomineller Rechnung ist der Industrieanteil in Österreich von 27% auf 18% gesunken, der größte Rückgang erfolgte in den 1970er-Jahren, ein leichter Anstieg 2005 und 2006. Der Rückgang ist etwas geringer als im EU-Schnitt, deutlich geringer als in den großen Industrieländern (besonders Frankreich und Großbritannien, wo er sich mehr als halbiert hat). In nomineller Rechnung hat kein Land eine stabile Industriequote, am geringsten ist der Rückgang wiederum in Finnland. Österreich liegt mit einem Anteil an der nominellen Wertschöpfung von 18% innerhalb der EU-15 an vierter Stelle (hinter Deutschland, Finnland und Irland).

Tabelle 4: Anteil der Industrie am BIP im Vergleich II, gemessen an der Wertschöpfung zu laufenden Preisen

	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien		25.6	20.7	20.3	17.1	16.5	16.2	15.6	15.5	15.2	15.1	14.6
Dänemark	20.9	17.8	16.3	15.0	13.9	13.6	13.5	12.9	12.4	11.5	11.8	12.0
<b>Deutschland</b>	<b>30.8</b>	<b>31.5</b>	<b>27.2</b>	<b>25.7</b>	<b>20.7</b>	<b>20.6</b>	<b>20.2</b>	<b>20.2</b>	<b>20.5</b>	<b>20.5</b>	<b>20.9</b>	<b>21.4</b>
Griechenland	13.0	15.2	16.0	13.4	9.8	9.3	9.1	8.8	9.3	9.3	9.5	9.5
Spanien			24.7	19.6	16.8	16.4	15.7	15.1	14.6	14.2	13.8	13.6
<b>Frankreich</b>	<b>22.0</b>	<b>20.1</b>	<b>18.3</b>	<b>16.2</b>	<b>14.1</b>	<b>13.7</b>	<b>13.1</b>	<b>12.6</b>	<b>12.1</b>	<b>11.7</b>	<b>11.3</b>	<b>10.9</b>
Irland	19.0	21.0	23.0	25.3	28.9	28.1	28.6	25.0	22.6	20.8	19.5	19.5
Italien	24.7	25.1	27.1	21.2	18.7	18.3	17.9	17.2	16.9	16.6	16.3	16.4
Niederlande		22.9	16.6	17.1	13.9	13.1	12.7	12.6	12.7	12.7	12.2	12.2
<b>Österreich</b>	<b>27.1</b>	<b>25.9</b>	<b>21.0</b>	<b>19.1</b>	<b>18.5</b>	<b>18.4</b>	<b>17.9</b>	<b>17.6</b>	<b>17.4</b>	<b>17.7</b>	<b>18.2</b>	<b>18.2</b>
Portugal			18.0	17.7	15.3	14.9	14.5	13.9	13.5	13.0	13.0	13.2
<b>Finnland</b>	<b>21.8</b>	<b>23.1</b>	<b>24.5</b>	<b>19.6</b>	<b>22.9</b>	<b>22.5</b>	<b>21.8</b>	<b>20.9</b>	<b>20.4</b>	<b>20.0</b>	<b>20.6</b>	<b>20.6</b>
<b>Schweden</b>		<b>23.4</b>	<b>19.8</b>	<b>18.2</b>	<b>19.3</b>	<b>18.1</b>	<b>17.8</b>	<b>17.5</b>	<b>17.4</b>	<b>17.2</b>	<b>17.5</b>	<b>17.6</b>
Großbritannien		29.5	23.3	20.3	15.4	14.6	13.6	12.7	12.3	11.9	11.6	11.3
<b>EU-15 (gewichtet)</b>		<b>23.0</b>	<b>21.8</b>	<b>19.6</b>	<b>17.4</b>	<b>16.9</b>	<b>16.5</b>	<b>16.0</b>	<b>15.8</b>	<b>15.5</b>	<b>15.5</b>	<b>15.5</b>
Japan	33.4	34.8	28.3	26.6	22.2	20.9	20.6	21.0	21.2	21.5	21.3	21.3
USA	25.8	23.0	20.1	16.5	14.6	13.3	13.0	12.5	12.3	12.0	11.8	11.8
<b>EU-15 (Mittelwert)</b>	<b>22.4</b>	<b>23.4</b>	<b>21.2</b>	<b>19.2</b>	<b>17.5</b>	<b>17.0</b>	<b>16.6</b>	<b>15.9</b>	<b>15.5</b>	<b>15.2</b>	<b>15.1</b>	<b>15.1</b>

Quelle: Eurostat (AMECO)

Betrachtet man die Industriepolitik in Österreich, so ergeben sich im Zeitraffer folgende Charakteristika:

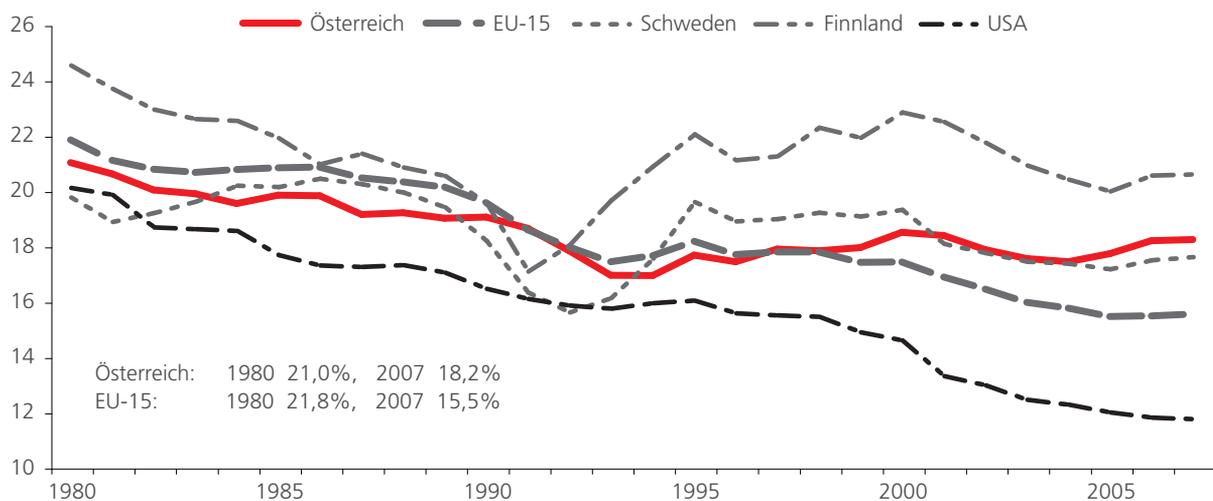
### Starke Investitionsorientierung der Politik

Eine wesentliche Komponente der österreichischen Industriepolitik war über lange Zeit die Förderung materieller Investitionen. Die Politik hat zwei Kanäle, einerseits die Förderung der Investitionen über niedrige Zinssätze und Haftungen in der direkten Investitionsförderung und zweitens die steuerliche Begünstigung von Investitionen über vorzeitige Abschreibungen und Investitionsfreibeträge. Diese Politik bewirkte einerseits eine hohe Investitionsquote, führte aber auch zu der Kritik, dass damit eine kapitalintensive Industriestruktur erhalten werde. Der Strukturwandel zwischen den Branchen und die Qualitäts- und Wertsteigerung innerhalb der Firmen werde damit nicht gefördert. Ein niedriger Verarbeitungsgrad der Exporte und das Entstehen von Headquarters und Forschungseinrichtungen werden damit vernachlässigt.

## Von der Investitions- zur Innovationsförderung

Dieser Kritik wurde Rechnung getragen, indem die steuerliche Investitionsförderung abgebaut und die Forschungsförderung gestärkt wurde. Innerhalb der direkten Investitionsförderung wurden Projekte und Firmen stärker bedacht, die auch Eigenforschung hatten, ihre Produktion auf hochwertige Segmente und Exporte umstellten und hochwertige Unternehmensfunktionen forcierten. Die Förderung von „Topinvestitionen“ wurde zum Instrument des Strukturwandels und des Einbaus immaterieller Investitionen in die Industriepolitik, teilweise ergänzt durch Branchenförderung zum Beispiel für Informations- und Kommunikationstechnologie.<sup>1</sup>

Abbildung 2: Anteil der Sachgütererzeugung an der nominellen Wertschöpfung



Quelle: Eurostat (AMECO)

Die Instrumente der Forschungsförderung wurden optimiert. Die Zahl der Programme ist (zu) groß, die steuerliche Förderung zählt zu den umfangreichsten in Westeuropa. Österreich ist heute als eines von wenigen Ländern auf Kurs in Richtung 3%-Ziel (F&E in Relation zum BIP). Kompetenzzentren und Industriecluster wurden gebildet. Eine hochwertige, wenn auch krisenanfällige österreichische Autozulieferungsindustrie entstand, teilweise in Firmen und in den Regionen, in denen früher die verstaatlichte Grundstoffindustrie dominierte. Die Entwicklung der Zulieferungsindustrie aus einigen großen Unternehmen ist ein gelungenes Beispiel der Zusammenarbeit von Arbeitsmarkt-, Regional- und Industriepolitik.

<sup>1</sup> Die TOP-Aktion war ein 1981 begonnener und auch im internationalen Vergleich beachtenswerter Versuch, die direkte Investitionsförderung an harte, nachvollziehbare Kriterien zu binden (Firmenerfolg, Beitrag des Projektes zu Strukturverbesserung und Export, Input von Forschung, qualifizierter Arbeit und Weiterbildung), im Gegensatz zu der Praxis, sehr allgemeine Kriterien zu verwenden (vgl. Aiginger/Bayer 1982). Sie wurde mehreren Konsistenz- und Effizienzprüfungen unterzogen (zuletzt Aiginger 1989).

### **Ausbildung und Qualifikation, Fachhochschulen**

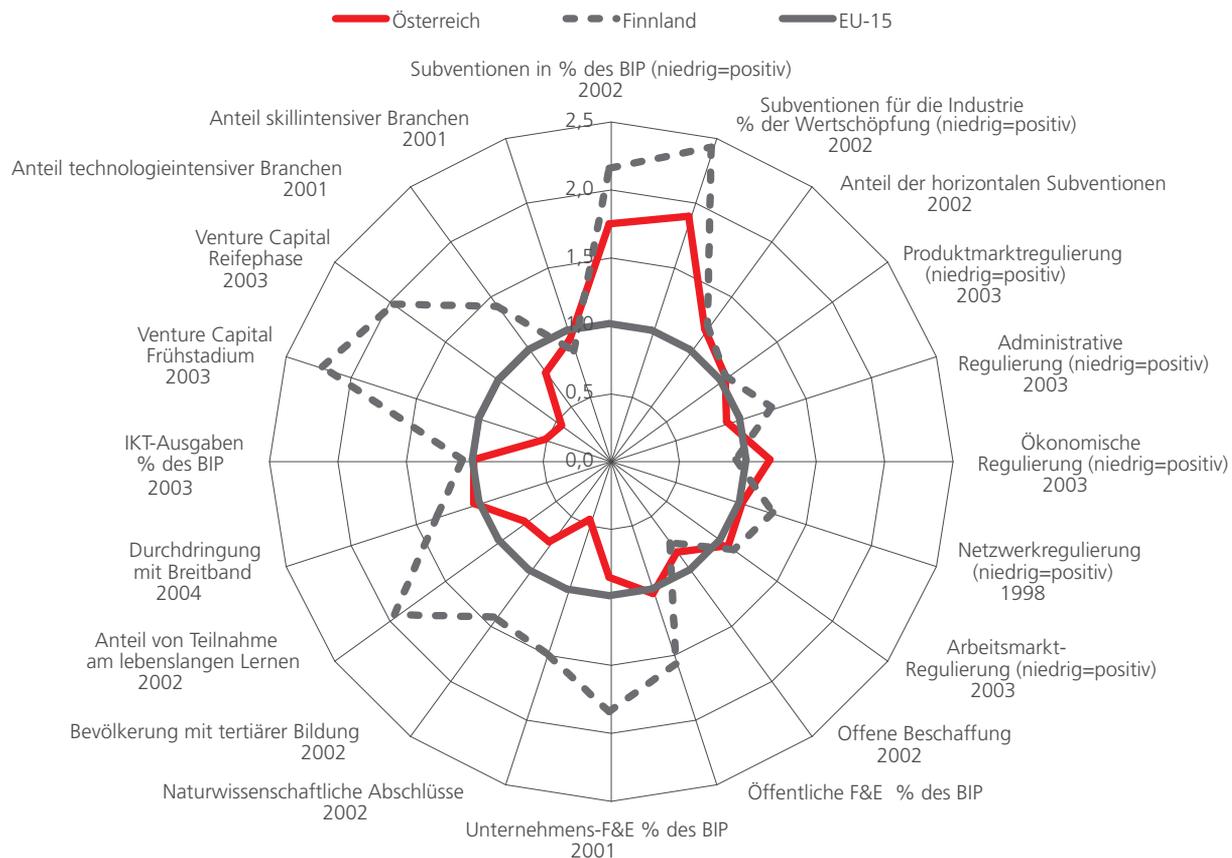
Die Qualifikation der Arbeitskräfte ist traditionell ein Vorteil Österreichs. Besonders das duale Ausbildungssystem, in dem Jugendliche teils in Betrieben teils in Schulen auf den Beruf der Facharbeiter vorbereitet wurden, stattete Österreichs Wirtschaft mit hervorragenden Industriearbeitskräften aus. Die Maturanten- und noch mehr die Akademikerquote fallen hingegen sehr unterschiedlich aus, Studien dauern lange, sind in hohem Maße nicht im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich und entsprechen oft nicht dem Bedarf. Deswegen wurden Fachhochschulen eingerichtet, die wirtschaftsnäher sind und eine kürzere Studiendauer erfordern. Dennoch zeigen Ergebnisse internationaler Vergleiche, dass das österreichische Ausbildungssystem zurückfällt. Firmen bilden weniger Lehrlinge aus, die Struktur bleibt besonders bei Mädchen fern von den zukünftig nachgefragten Berufen und zudem hat Österreich eine sehr hohe Bildungsvererbung. Die Reformen der Lehrpläne, der Schulorganisation und der Universitäten fanden zögerlich statt, weil die bestehenden Institutionen auch stark mit traditionellen und einflussreichen Institutionen verknüpft waren und auf vergangene Erfolge hinweisen konnten. Während des vergangenen Aufschwungs (2005 bis 2007) waren viele Industriebetriebe in ihrer Entwicklung gehemmt, weil es zu wenig Facharbeiter in technischen Berufen gab, andererseits suchten Jugendliche Lehrstellen und die Arbeitslosigkeit ist für unqualifizierte Personen hoch.

Die Zuwanderung ist zwar relativ stark, allerdings ist Österreich für hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu wenig attraktiv bzw. werden Kinder von Migrantinnen und Migranten in die jeweils unterste Qualifikation des Schulwesens gedrängt und finden auch unterdurchschnittlich Lehrstellen. Besserungen sind durch ein verpflichtendes Kindergartenjahr, eine Flexibilisierung der Lehrpläne und externe Leistungskontrolle absehbar.

### **Verstaatlichung und Privatisierung der Industrie**

Österreich hatte traditionell einen hohen Anteil an Verstaatlichung von Industriebetrieben. Dies hängt mit dem Fehlen von großen Unternehmen in österreichischem Besitz zusammen und auch mit dem fehlenden Kapitalmarkt. Großunternehmen waren schon vor dem Zweiten Weltkrieg oft in ausländischem Besitz, wurden dann als deutsches Eigentum betrachtet bzw. im Deutschen Reich gegründet. Nach Friedensschluss gab es erstens keine österreichischen Eigentümer und zweitens konnten die Betriebe durch Verstaatlichung besonders leicht dem Zugriff der Siegermächte entzogen werden. Die verstaatlichte Industrie erwies sich zunächst als konkurrenzfähig und innovativ. Politische Einflussnahme, Auswahl des Managements durch Regierung und Parteien, die Änderung der Führungsstrukturen nach jeder Wahl und auch ein gewisser Widerstand der Privatindustrie, der Grundstoffindustrie den Schritt zur Finalisierung zu erlauben, führten dann zu Krisen. In den 1970er-Jahren erwies sich die Verstaatlichung noch einmal als Vorteil, weil dadurch die Folgen der Erdölkrise auf dem Arbeitsmarkt in Grenzen gehalten werden konnten. Doch kamen in den 1980ern fast alle verstaatlichten Betriebe inklusive des Industriebesitzes verstaatlichter Banken in Schwierigkeiten. Selbst die Gewinne der verstaatlichten Erdölindustrie waren vernachlässigbar, der Tabakmonopolist schaffte es, durch unglückliche Zukäufe vorübergehend Verluste zu schreiben. In den 1990er-Jahren wurden praktisch alle Unternehmen teilweise oder ganz privatisiert, wobei es bei allen großen Industriebetrieben gelang, die Firmenzentralen in Österreich zu halten. Heute sind die Nachfolgebetriebe fast ausnahmslos gewinnstarke und internationalisierte Unternehmen. (Teil-)Verstaatlichung gibt es noch in den Infrastrukturbetrieben, bei der Telekom und in der Energiewirtschaft und vor allem in städtischen Unternehmen.

Abbildung 3: Länderprofile (gemessen am Durchschnitt der EU-15)



Quelle: Aiginger u. Sieber (2005); WIFO-Berechnungen auf Basis von: European Commission State Aid Scoreboard, European Commission Innovation Scoreboard, Eurostat Structural Indicators und New Cronos, OECD Regulatory Database

### Unterbelichtung des Wettbewerbsaspektes

Wettbewerbspolitik ist in Österreich relativ zur Industriepolitik stets im Hintergrund geblieben. Das mag damit zusammenhängen, dass es wenig Großbetriebe gab. Große Industriebetriebe waren verstaatlicht, Bankentöchter oder Töchter multinationaler Konzerne. Es war immer die nächstliegende Reaktion, weniger erfolgreiche Betriebe durch Fusion zu nationalen Champions zu machen. Dies galt für verstaatlichte Betriebe (Stahlfusion, Metallfusion) und für die Privatwirtschaft (Textilfusion). Es wurde auch immer versucht, in Landeseigentum stehende Stromversorger zu verschmelzen und mit dem bundeseigenen Verbund zu einer „österreichischen Lösung“ zusammenzuführen. In der Mehrzahl der Fälle scheiterten die Fusionen, manchmal aus politischen Interessen, manchmal auch aus ökonomischen Erfahrungen: Die Stahlfusion wurde wieder gelöst, ebenso die Metallfusion. Die Textilfusion war nicht lebensfähig, die Stromlösung kam nie zustande.

Strenger Wettbewerb wird in Österreich selten als innovativ und wachstumsförderlich gesehen. Das zeigte sich auch in einer lange Zeit restriktiven Gewerbeordnung, die niedrige Gründungsraten zur Folge hatte. Auch heute sind die freien Berufe stärker reguliert als im Ausland, breite Gewerbeberechtigungen sind noch immer nicht üblich, innovative Unternehmensgründungen, Spinoffs von Universitäten selten. Österreich ist ein Nachzügler bei Venture Capital.

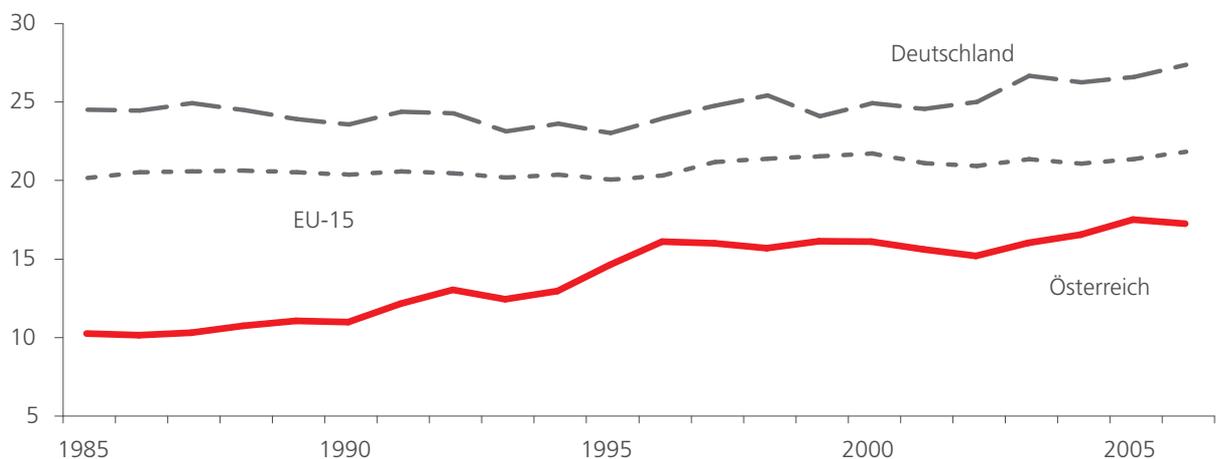
Nur internationaler Wettbewerb, europäische Regelungen und letztlich eben auch die Konkurrenz neuer Unternehmen und neuer Selbstständiger teilweise aus den Erweiterungsländern konnten die Blockaden heben, die sich aus Wettbewerbsrecht und mangelnder Wettbewerbsgesinnung ergeben. Von allen Vorschlägen des Weißbuchs für Wachstum und Beschäftigung (im Jahr 2006 durch das WIFO erstellt) fand das Kapitel über Vorschläge zur Verstärkung des Wettbewerbs als Quelle für mehr Wachstum und Beschäftigung die geringste Zustimmung. Erst mit der hohen Inflationsrate im Sommer 2008, die besonders im wettbewerbsschwachen Energie- und Nahrungsmittelsektor deutlich höher war als in der EU, kamen Ideen der strengeren und pro-aktiven Wettbewerbsaufsicht in den Mittelpunkt des wirtschaftlichen Interesses.

Aiginger und Sieber (2005) versuchten, die Typen der Industriepolitik und ihre Ausprägung in den EU-Ländern an vier Maßnahmengruppen darzustellen:

- Höhe der Subventionen (traditionelle Industriepolitik)
- Regulierungen im Produkt- und Arbeitsmarkt
- Zukunftsinvestitionen (systemische Industriepolitik)
- Tatsächliche Industriestruktur (als Zeichen erfolgreicher oder fehlender Umstrukturierung)

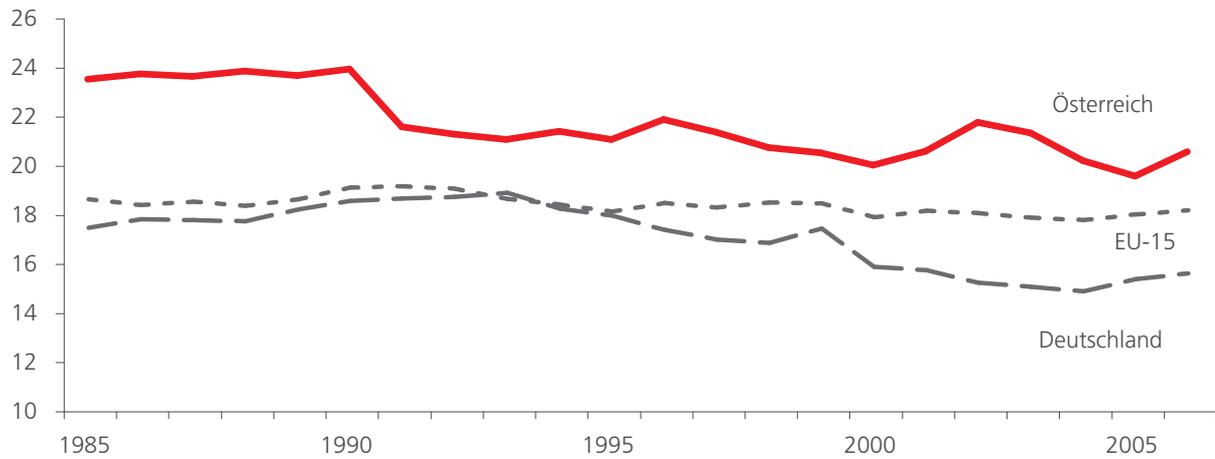
Österreich liegt nach diesen Indikatoren im Bereich der Subventionen sehr günstig (wenig Subventionen), bei Regulierungen durchschnittlich und bei Zukunftsinvestitionen leicht unterdurchschnittlich. In der Industriestruktur sind die alten Defizite bei technologieintensiven Sektoren und in sogenannten High-Skill-Branchen noch nicht beseitigt.

Abbildung 4: Industriestruktur in Österreich, Deutschland und der EU-15 I  
Anteil technologieintensiver Industrien an der Wertschöpfung



Quelle: Eurostat (Structural Business Statistics)

Abbildung 5: Industriestruktur in Österreich, Deutschland und der EU-15 II  
Anteil arbeitsintensiver Industrien an der Wertschöpfung



Quelle: Eurostat (Structural Business Statistics)

Vorteilhaft schneiden in diesen Vergleichen Schweden und Finnland ab, weil sie wenige Subventionen haben. Produkt- und Arbeitsmärkte sind in diesen Ländern wenig reguliert und zudem haben Ausbildung und Forschung dort hohe Priorität. Ein schlechtes Zeugnis stellt der Vergleich Italien und den südeuropäischen Ländern aus (hohe Subventionen, geringe Zukunftsinvestitionen). Österreich liegt im vorderen Mittelfeld mit Aufwärtspotenzial.

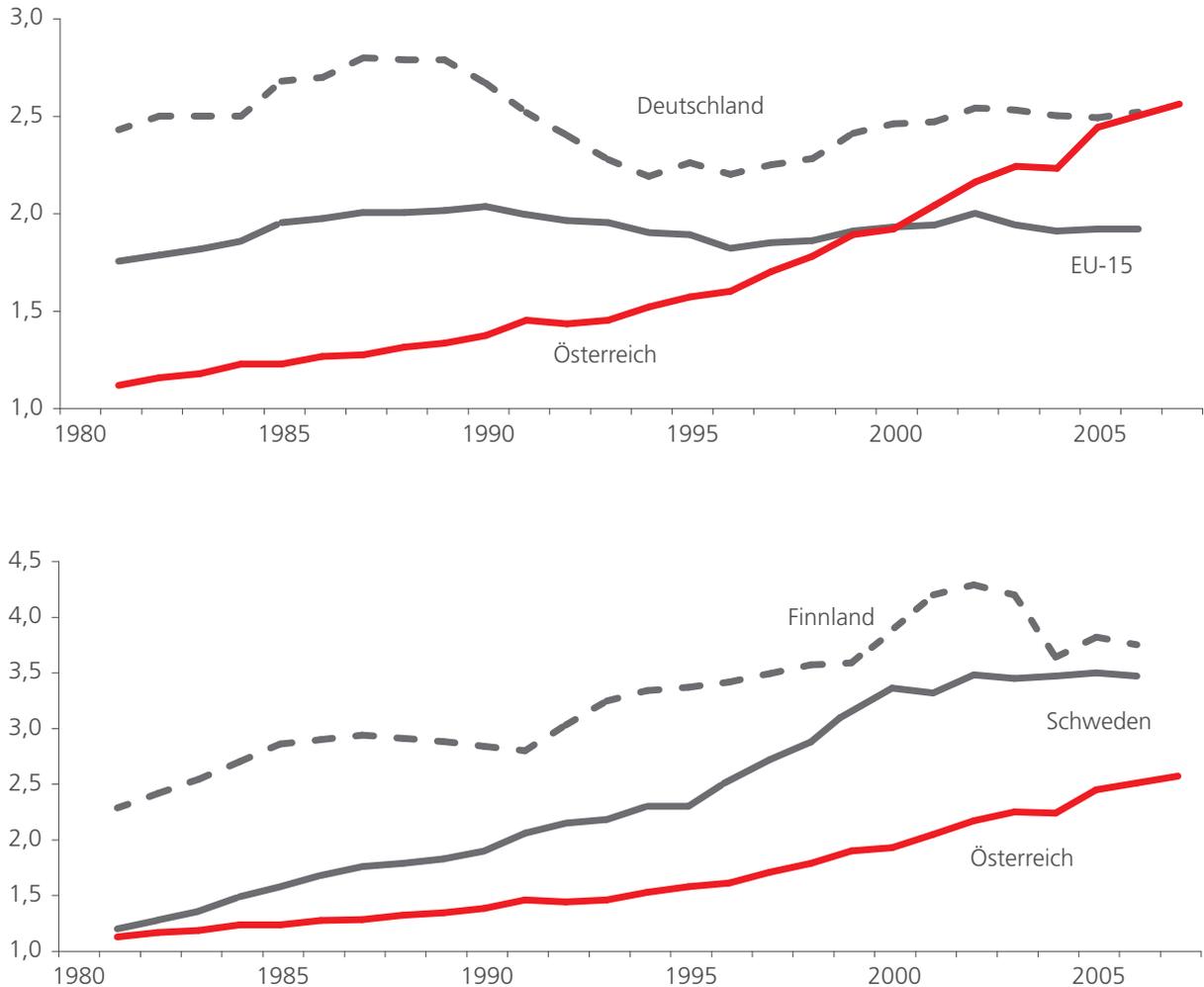
## 4. Von selektiver Intervention zu systemischer Politik

Die doppelte Öffnung Österreichs zuerst durch den Beitritt zur EU (1995) und dann durch die intensiven Wirtschaftsbeziehungen mit den Erweiterungsländern haben industriepolitische Sonderregelungen unterhöhlt und bestehende Defizite beseitigt. Es gibt heute in Österreich keine isolierte Industriepolitik (für den Industriesektor), sondern Maßnahmen in einer Vielzahl von Politikfeldern, die für die Konkurrenz- und Anpassungsfähigkeit der Industrie wichtig sind bzw. eine größere Bedeutung haben als für andere Wirtschaftssektoren. Innovationspolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktflexibilisierung, Wettbewerbspolitik sind Politikzweige, die für die Industrie besonders wichtig sind. Clusterpolitik, Kompetenzzentren, die Vernetzung von Wirtschaft und Forschung, Umwelt und Energiepolitik, sowie die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben können als spezielle Industriepolitiken verstanden werden, oder als branchenorientierte Vertiefungen und Ergänzungen der horizontalen Industriepolitik – und somit als Elemente eines matrixorientierten Ansatzes. Die Möglichkeit, Direktförderungen für physische Investitionen zu gewähren, ist durch die Wettbewerbsregeln der EU (erfreulicherweise) nicht mehr gegeben. Wettbewerb im Stromsektor, bei Bahn und Post und eine offenere Gewerbeordnung wurden durch die EU-Mitgliedschaft nötig und dann durch das Einströmen von neuen Selbstständigen aus den Erweiterungsländern auch genutzt.

Das Defizit an Firmenzentralen ist heute gemildert, jenes an Auslandsinvestitionen beseitigt. Österreichische Firmen investieren heute etwa so viel im Ausland wie ausländische Firmen in Österreich, beide Ströme mit stark steigender Tendenz. Die Exporte sind heute quantitativ und wertmäßig höher als die Importe, begleitende Dienstleistungen expandieren national und international. Industriepolitik wird zunehmend Innovations- und Qualifikationspolitik, wie es in Finnland und Schweden seit der Krise der 1990er der Fall ist. Globalisierung – in Österreich oft im Sinne einer Nachbarschaftsglobalisierung mit den Erweiterungsländern, aber auch deren Nachbarn – wird als Vorteil für Wertschöpfung und Beschäftigung gesehen. Die Kapitalmarktfinanzierung ist stark gestiegen, die österreichische Börse wird zum Leitbetrieb in vielen Erweiterungsländern.

Das österreichische Innovationssystem ist noch nicht an die neue Position Österreichs angepasst. Im Aufholprozess haben oft isolierte Innovationsanstrengungen in großen Firmen genügt, ergänzt um schrittweise (inkrementelle) Innovationen in vielen Mittelbetrieben. Für die Rolle Österreichs als Hoheinkommensland und als Standort für Unternehmenszentralen für den ost- und südosteuropäischen Raum ist es notwendig, eine sogenannte Frontier-Strategie zu entwickeln, mit mehr Grundlagenforschung, Exzellenz in mehreren Bereichen und einer breiteren Innovationstätigkeit in allen Branchen und Unternehmensgrößen wie auch im Dienstleistungssektor. Das ist ein Kernelement einer Wachstumsstrategie, die für Österreich entworfen wird (Aiginger/Tichy/Walterskirchen 2006) und einen Rahmen für eine weitgefassete systemische Industriepolitik darstellen soll.

Abbildung 6: F&E in Relation zum BIP in Österreich, Deutschland und der EU-15



Quelle: Eurostat, OECD

Clusterpolitik findet heute nicht nur auf regionaler Ebene statt, in der Innovationspolitik dominieren die Bottom-Up-Ansätze in den meisten Programmen, einzelne Programme spiegeln auch Top-Down-Schwerpunktsetzungen wider, z. B. im Bereich der Umwelt- und Energietechnologie. Die Forschungsquote ist heute deutlich über dem europäischen Durchschnitt, wahrscheinlich ist sie seit 2008 auch höher als in Deutschland. Die 3%-Quote für 2010 schien bis zum Beginn der Finanzkrise erweiterbar, im Regierungsprogramm ist als langfristiges Ziel die 4%-Quote festgeschrieben.<sup>2</sup> Das Innovationssystem wird gerade in seiner Gesamtheit evaluiert, um die höheren Ausgaben in bessere Strukturen zu leiten. Besonders die Vernetzung mit den Uni-

<sup>2</sup> Der Anteil der technologieintensiven Sektoren ist allerdings noch immer nicht so hoch wie in anderen führenden Industrieländern, Patentbilanz und Publikationen zeigen, dass der Output des Innovationssystems noch nicht parallel zum Input gestiegen ist.

versitäten und der Grad der Kooperationen unter den Firmen sind noch niedrig. Die Universitäten wurden durch die letzte Universitätsreform aus dem engen staatlichen Korsett befreit, allerdings ungenügend mit Geld unterstützt. Die Forschung der Universitäten ist noch zu wenig fokussiert und zu wenig durch kompetitive Programme bestimmt. Die Finanzierung ist durch eine vergangenheitsorientierte Generalfinanzierung dominiert. Die Ausnahme ist weiterhin ihre Abhängigkeit von der Zahl der Studenten, der Nachfrage der Wirtschaft relativ zur Mittelvergabe durch Ausschreibungen oder von ausgewiesener Exzellenz in der Forschung.

Die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Industrie sind heute sehr günstig. 2005 wurde die Körperschaftssteuer von über 30% auf 25% reduziert, durch verschiedene Ausnahmen (z. B. Förderung von Forschung und Weiterbildung) ist die effektive Besteuerung noch geringer. Es gibt großzügige Möglichkeiten, Erträge von Tochterfirmen günstig zu versteuern (Gruppenbesteuerung). Firmen, die der Einkommenssteuer unterliegen, zahlen mit der Reform 2009 den Spitzensteuersatz von einer um 13% ermäßigten Bemessungsgrundlage, sodass der Spitzensteuersatz von 50% effektiv nur 43,5% beträgt (gleich hoch wie bei Unselbstständigen und bei Körperschaften, die ausschütten). Optisch ist diese Regelung nicht geschickt, da internationale Vergleiche den hohen Spitzensteuersatz anprangern, obwohl die tatsächliche Spitzenbelastung nur bei 43% liegt. Stiftungslösungen senken die Einkommenssteuer bei Ausschüttung und Thesaurierung.

Träger der Industriepolitik sind einerseits zwei Ministerien, nämlich das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT), allerdings hat keines der beiden einen ausgesprochenen Schwerpunkt „Industriepolitik“. Das BMWA zielt auf Hebung der Wettbewerbsfähigkeit ab. Die Sektionen, die sich mit der oft auch restriktiven Regelung für Gewerbe und Außenhandel beschäftigt haben, waren lange Zeit größer als die Gruppen, die ihre Zielsetzung in der aktiven Förderung einer Industrie in einer sich öffnenden, globalisierten Welt gesehen haben. Das BMVIT ist aus der Steuerung der verstaatlichten Industrie und dann der Infrastruktur (Verkehr, Bahn) gewachsen und hat erst schrittweise Forschungsagenden übernommen. Das dritte mit Forschung verbundene Ministerium ist aus dem Schulsektor gewachsen und konzentrierte sich lang auf reine Universitätsforschung. Forschungspolitik ist daher zersplittert, sie findet über Trägerorganisationen statt (Forschungsfinanzierungsgesellschaft, Fonds für wissenschaftliche und wirtschaftsnahe Forschung etc.). In diesen Organisationen sind mehrere Ministerien im Aufsichtsrat, die operative und manchmal auch die strategische Planung liegt bei den Finanzierungsinstitutionen (Tichy 2008).

Indirekt eine starke industriepolitische Bedeutung hat der Arbeitsmarktservice (AMS), weil sowohl das Lehrlingswesen als auch die Qualifikation und Vermittlung von Arbeitskräften für die Industrie besonders wichtig ist. Der Arbeitsmarktservice zählt zu den bestorganisierten Arbeitsmarktvermittlungsstellen Europas, wenn es auch immer Wünsche nach höherwertigen Kursen, längerfristigen Requalifikationen gibt. Österreich hat in den vergangenen Jahren beachtliche Ansätze von Flexicurity gezeigt (mehr Flexibilität für Firmen, mehr Sicherheit für Personen), sie sind aus aktiver Zusammenarbeit von BMWA, AMS und Sozialpartnern hervorgegangen. So wurde die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit rauf gesetzt, dafür Überstundenregelungen auf Teilzeitbeschäftigte ausgedehnt und freie Selbstständige besser arbeitsrechtlich abgesichert. Die Kosten für Abfertigungen wurden durch Versicherungslösungen reduziert, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen können sie aber bei Firmenwechsel mitnehmen und ihre Pensionen erhöhen.

Eine wichtige Rolle in der Industriepolitik nehmen die Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI) und die Sozialpartner ein. Die VÖI ist ein freiwilliger Zusammenschluss vorwiegend größerer Unternehmen und ein offensiver Faktor in der Forschungs- und Schulpolitik, aber auch in der Liberalisierungspolitik und bei der Internationalisierung. Der Erfolg in der Steuerpolitik wurde schon erwähnt, im Umweltbereich versucht die

VÖI, die Interessen der energieintensiven Firmen zu schützen. Die Sozialpartner garantieren seit Jahrzehnten eine verantwortliche Lohnpolitik, welche die Interessen der Kaufkraftstärkung und der Konkurrenzfähigkeit berücksichtigt (und insgesamt geistige Arbeitskosten). In der Forschungs- und Bildungspolitik sind VÖI und Sozialpartner relativ nahe, alle betonen die Wichtigkeit, Österreich als Forschungsstandort auszubauen und mit den qualifizierten Beschäftigten auszustatten. In der Zuwanderungspolitik sind VÖI und WKO offensiv, ÖGB und Arbeiterkammer mit Blick auf die Lohnentwicklung und höhere Arbeitslosenquote bei weniger Qualifizierten restriktiv.

Die österreichische Industriepolitik ist im Wandel begriffen – wie auch die europäische Industriepolitik insgesamt und die nationalen Politiken der anderen Länder. Es gibt kein einheitliches Konzept. Es gibt auch keine isolierte Industriepolitik. Industriepolitik ist heute die Summe von Maßnahmen in der Innovations-, Bildungs-, Wettbewerbs-, Steuer- und Umweltpolitik. Dabei gibt es in jeder der Politiken Fragestellungen und Maßnahmen, die für den exponierten Sektor der Industrie am wichtigsten sind. Dennoch ist es wahrscheinlich falsch zu sagen, dass industriepolitische Maßnahmen heute weniger wichtig sind als vor einigen Jahrzehnten. Industriepolitik ist die notwendige nationale Ergänzung zu einer offenen Einstellung gegenüber Globalisierung und Integration. Die radikale Öffnung der Länder – und besonders für Österreich die doppelte Öffnung der 1990er-Jahre durch den EU-Beitritt und die Ostöffnung – hat die Rolle und Wettbewerbsfaktoren für Österreich verändert, Sieger und Verlierer bei Firmen und Beschäftigten gebracht. Die Industriepolitik hat die Aufgabe, die Fähigkeiten der Betriebe und Arbeitnehmer so zu verändern, dass sie von der Globalisierung profitieren können. Das geschieht vor allem durch Ausbildung, Forschung, materielle und immaterielle Infrastruktur, und dann manchmal auch durch Vertretung branchenspezifischer Interessen, wenn dies auf internationaler Ebene notwendig ist.

Aiginger (2007B) hat diesen Wandel von einer expliziten Industriepolitik zu einem Maßnahmengebäude, das für die Industriebetriebe einer globalisierten Welt wichtig ist, als „systemische Industriepolitik“ bezeichnet. Systemische Industriepolitik unterscheidet sich von den traditionellen, speziellen Industriepolitiken (*Stand Alone Industrial Policy*) dadurch, dass einige Teilaspekte an Bedeutung verlieren, nämlich:

- Restrukturierung von Industriezweigen
- Hilfe für Not leidende Betriebe und Branchen
- Politische Argumente (lokale Interessen, Tradition)
- Definition von förderungswürdigen Branchen, Projekten, Fusionen
- Materielle Subventionen (billige Kredite, Gratisgrundstücke)

An Bedeutung gewinnen in einer systemischen Industriepolitik:

- Orientierung an langfristigen Trends und Chancen im Hochlohnland
- Regionale Cluster, Firmen vernetzt mit Ausbildung und Forschung
- Orientierung an Tätigkeiten mit positiven Spillovers auf andere Firmen wie Forschung, Ausbildung, lebenslanges Lernen, Wissenstransfer
- Anreize, Requalifikation, ökologische, Gender-, soziale Ziele
- Technologien mit Doppeldividenden
- Transnationale Initiativen

Das WIFO-Weißbuch *Mehr Beschäftigung durch Wachstum* (Aiginger/Tichy/Walterskirchen 2006) entwirft eine mittelfristige Wachstumsstrategie auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Sie soll abgesichert werden durch eine bewusst Krisen gegensteuernde Makropolitik in Österreich und durch stärkere internationale Koordination der Wirtschaftspolitik (EU-Ebene plus Nachbarschaftsebene).

Eine zentrale Botschaft des Weißbuchs ist, dass es keine einzelne Maßnahme gibt, auch kein Bündel von einigen wenigen Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit deutlich und dauerhaft zu senken. Nur eine langfristige Strategie mit einander gegenseitig verstärkenden Elementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen (Übersicht 5).

Tabelle 5: Weißbuch: Elf Strategieelemente für mehr Beschäftigung durch Wachstum

<b>Wachstumstreiber:</b>	Innovation
	Ausbildung und Weiterbildung
	Infrastruktur als Standort- und Nachfragefaktor
<b>Akzeleratoren:</b>	Wettbewerb und Gründungsaktivität
	Flexibilität und Sicherheit
	Qualität des öffentlichen Sektors
<b>Österreichische Stärken:</b>	Technologien und Dienstleistungscluster
	Innovative Energie- und Umweltpolitik
<b>Quellen zusätzlicher Beschäftigung:</b>	Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit
	Forcierung der Chancengleichheit der Geschlechter
	Sozialsystem als Produktivkraft

Quelle: WIFO-Weißbuch (Aiginger/Tichy/Walterskirchen 2006), [http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display_mode=2)

Der wichtigste Hebel zu mehr Beschäftigung ist nach dem WIFO-Weißbuch ein höheres Wirtschaftswachstum. Das Wirtschaftswachstum kann beschleunigt werden durch (i) Zukunftsinvestitionen, d. h. höhere Ausgaben für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung sowie Infrastruktur, durch (ii) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, balancierte Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors, durch (iii) Betonung österreichischer Stärken (Cluster) in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik, durch (iv) Nutzung der Beschäftigungsreserven aus heute informeller Arbeit, Beseitigung der Genderungleichheit und aus der verstärkten Gestaltung des Sozialsystems als Produktivkraft. Die Reformen entlang dieser elf Strategielinien geben den gesamtwirtschaftlichen Rahmen für eine systemische Industriepolitik. Die Strategieelemente beeinflussen alle das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die ersten drei Elemente sind für die exportorientierten Sektoren der Industrie besonders wichtig.

## 5. Wirtschaftskrise und Industriepolitik

Der schwere Konjunkturreinbruch im Gefolge der Finanzkrise hat alte und neue Fragen der Industriepolitik wiederbelebt.

Die Differenzen zwischen dem deutschen Ansatz, „nur die Rahmenbedingungen zu verbessern“, und dem französischen Ansatz, gezielt wichtige und strategische Firmen zu schützen, sind besonders in der Rhetorik der Wirtschaftspolitiker zu hören. In der Praxis kommt hinzu, dass Frankreich einen Staatsfonds gegründet hat, der Schlüsselindustrien stützen soll.

Ganz Europa hat sich das Ziel gesetzt, alle systemrelevanten Banken zu stützen, wobei neben Bankenpaketen auch staatliche Beteiligungen und Übernahmen verwendet werden bzw. ermöglicht wurden und die Häufigkeit sowie Ausmaß eher von der Tiefe der Probleme als von alten industriepolitischen Präferenzen abhängen (vgl. Verstaatlichungen in Großbritannien). Alle Länder wollen die Industrie, die am stärksten betroffen ist, nämlich die Autoindustrie, stützen, teilweise mit „Verschrottungsprämien“, teilweise mit billigen, staatlich garantierten Krediten. Eine gewisse nationale Komponente lässt sich in der Umsetzung nicht leugnen. So hatte Frankreich zunächst versucht, die Produktion im eigenen Land gegenüber der in der Slowakei explizit zu bevorzugen, dies aber nach Protesten auch der EU-Kommission fallen gelassen. Die Emissionsgrenzen für Neuwagen im Falle der Verschrottung eines alten Autos wurden bewusst so hoch gesetzt, dass die im Land produzierten Automarken wenig betroffen waren (bzw. es wurde ganz auf Höchstgrenzen verzichtet wie in Österreich).

Ein Dilemma, dem sich Industriepolitik traditionell gegenübersteht, zeigt sich hier: Der größte Bedarf an Mitteln und der größte Druck für die Politik entsteht dort, wo das Finanzloch am größten ist. Davon sind Industrien betroffen, die aus mehreren Gründen Probleme haben, die sich nun auch noch zusätzlich durch die Finanzkrise dramatisch verschärft haben. Hier sollten aus längerfristiger Sicht keine öffentlichen Mittel eingesetzt werden, kurzfristig ist der Druck aber eher groß, besonders wenn die Industrie auch regional konzentriert ist und Großbetriebe betroffen sind. Ein schwedischer Autohersteller, der schon mehrere Jahre keinen Gewinn hatte, ist ein Beispiel. Die intelligente Lösung ist, Mittel für die radikale Umstrukturierung und das Wiedererreichen einer wettbewerbsfähigen Position zu binden. An dieser Umsetzung aber ist der staatliche Geldgeber oft zu wenig interessiert, zumal auch seine geforderte Fähigkeit eher gering ist. Ein strukturkonservierender Effekt ist zu befürchten.

Andererseits wären die staatlichen Ausgaben zur Konjunkturstabilisierung eine Möglichkeit, Industrie zu fördern, für die die Nachfrage steigt oder die die Lösung gesellschaftlicher Probleme mit sich bringt – eventuell neue Energieformen, energiesparende Investitionen, Innovation für die alternde Gesellschaft, Ausbildung und Integration von Migranten und Migrantinnen. Es gibt Ansätze für diesen aktiven Teil einer vorausschauenden Industriepolitik in vielen Konjunkturprogrammen. Dazu zählen neue Umweltinitiativen sowie Gebäudesanierungen. Allerdings ist der Anteil für Zukunftsinvestitionen immer viel kleiner als der Anteil, der für materielle Investitionen und Arbeitslosenunterstützung ausgegeben werden muss.

Europa (wie auch die USA) glaubte sich vor der Krise vor Übernahmen durch staatliche Fonds (Sovereign Wealth Funds) schützen zu müssen, die durch hohe Handelsbilanzüberschüsse oder Rohstoffeinnahmen (z. B. in China, Indonesien, Arabien) entstanden sind (mit einer eigenen Schutzgesetzgebung in Deutschland). Im

Zuge der Schwierigkeit, Kapital am Aktienmarkt aufzunehmen, werden diese Beteiligungen nun positiv gesehen und bei Restrukturierungen aktiv begrüßt (vorwiegend als Minderheitseigentum). Hier hat die Krise eine protektionistische Reaktion abgemildert.

Auf europäischer Ebene wurde diskutiert, ob man die Notwendigkeit energieintensiver Industrien ab 2013 Emissionszertifikate anzukaufen, nicht reduzieren sollte, damit nicht erstens Firmen aus der EU abwandern und zweitens das Klima stärker belastet wird, wenn in Ländern mit weniger anspruchsvollen Umweltstandards produziert würde. Da es schon erhebliche Ausnahmen gibt, wird eine weitere Ausnahme für die **Best Performers** diskutiert. Durch die Krise ist jedoch die Auslastung der Unternehmen gesunken und Pläne, neue Werke in den neuen Beitrittsländern oder außerhalb der EU zu errichten, wurden vorübergehend gestoppt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass ein Spannungsverhältnis zwischen Krisenbekämpfung nach Intensität der Problemlage und dem Anliegen, zukünftige, ökologische und nachfragegerechte Strukturen zu schaffen, auch heute wieder gegeben ist. Ebenso kehrt der protektionistische Kern, mit der die traditionelle Industriepolitik behaftet ist, wieder. Die vorwärtsgerichtete und systemische Industriepolitik findet sich nur in Ansätzen, ausländisches Kapital fließt spärlich, wird aber auch weniger kritisch gesehen. Mit Dauer und Länge der Krise ist zu befürchten, dass die protektionistischen Tendenzen zunehmen. Es ist zu hoffen, dass die EU-Instanzen dem weiter erfolgreich begegnen. Konzentrationstendenzen sind im Zunehmen, allerdings steigt damit auch das Risiko späterer Zyklen.

# Zusammenfassung

Die österreichische Industrie ist international erfolgreich. Der Industrieanteil liegt in der EU-15 an vierter oder fünfter Stelle je nach realer oder nomineller Rechnung, in beiden Wertungen größer als in Österreich ist der industrielle Sektor nur in Deutschland, Finnland und Irland. Die Industrie ist in realer Rechnung in Österreich in allen Subperioden seit 1960 rascher gewachsen als die europäische und rascher als die österreichische Wirtschaftsleistung. Der Industrieanteil ist in realer Rechnung gestiegen, in nomineller Rechnung sinkt er von 27% (1960) auf 18% (2007). Der Rückgang in nomineller Rechnung ergibt sich in fast allen Ländern und ist im Schnitt stärker, weil die Produktivität der Industrie überproportional steigt und dies sich – auch durch die internationale Konkurrenz – in sinkenden Industriepreisen relativ zu Dienst- oder Bauleistungen niederschlägt.

Es gibt und gab nie eine sehr ausgeprägte wohl definierte Industriepolitik – weder in der EU noch in Österreich. In der EU stand am Anfang eine sektorale Politik für den Stahl- und Kohlesektor, ein Ansatz, der dann in Frankreich länger anhielt und in großen Projekten und im Schutz nationaler Industrien seine Fortsetzung fand. In den übrigen Ländern wurde die Steuerung der Rahmenbedingungen als Ziel der Industriepolitik betont. Sie mündete dann in einer Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Seit 2000 wird einerseits ein primär horizontaler Ansatz verfolgt (Politiken, die für alle Wirtschaftszweige wichtig sind), andererseits werden auch sektoral Ergänzungen und Präzisierungen horizontaler Politiken verfolgt. Dies hat zum Begriff der matrixorientierten Industriepolitik geführt. In Österreich war Industriepolitik nicht so starken Trendänderungen ausgesetzt. Die verstaatlichte Industrie wurde in den 1990er-Jahren privatisiert unter Beibehaltung der Firmenzentralen in Österreich. Eine bis in die 1970er stark an materiellen Investitionen orientierte Politik wurde zunächst über Qualitätsmerkmale umgestaltet (Förderung sogenannter *Topinvestitionen*), dann in Richtung Innovations- und Qualifizierungspolitik umgewandelt. Steuerliche Rahmenbedingungen sind sowohl für Körperschaften (Reform 2004) wie auch für Klein- und Mittelbetriebe durch die Steuerreform 2009 günstig, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist durch moderate Lohnpolitik gegeben.

Auch in Österreich zeigt sich der Wandel von einer die Industrie besonders begünstigenden Politik zu einer mehr systemischen Politik. Die Ostöffnung und der EU-Beitritt haben in den 1990er-Jahren eine radikale Öffnung der Wirtschaft gebracht. Sonderregeln für bestimmte Firmen und eng definierte Wirtschaftszweige sind nicht mehr möglich. Die Rahmenbedingungen Österreichs haben sich rascher geändert als für andere Länder, einerseits wegen der geografischen Lage, andererseits weil Österreich aus einer Mittelstandsposition nun zu einem Land mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der EU wurde. In dieser Situation ist eine vorwärts gerichtete Politik zur Stärkung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit notwendig, wenn Wachstum gehalten und Beschäftigung gesteigert werden soll. Eine Politik in diesem Sinn wird im Weißbuch des WIFO für Wachstum und Beschäftigung (Aiginger/Tichy/Walterskirchen 2006) skizziert und wurde seither schrittweise in die Praxis umgesetzt. Diese Strategie ist ein Rahmen für eine systemische Industriepolitik, die das notwendige Komplement einer Globalisierungsstrategie ist. Die Gewinner der Globalisierung werden durch Innovationspolitik und Qualifizierung gestärkt, die potenziellen Verlierer durch Umschulungen, Requalifikation (Arbeitnehmer) befähigt, an den Chancen der Globalisierung teilzunehmen. Eine moderne Industriepolitik verschmilzt teilweise mit Innovationspolitik und mit Bildungspolitik.

Die Finanzkrise hat den Grad an Interventionen und Hilfsleistungen stark erhöht. Es wurde einerseits ein Bankenpaket geschnürt, welches das Eigenkapital der Banken erhöhen und die gegenseitige Kreditvergabe zwischen ihnen stärken soll. Die realwirtschaftlichen Folgen sind für die Industriezweige unterschiedlich, für die Autozulieferungsindustrie und für Firmen mit hohem Export besonders ausgeprägt. Eine systemische Politik würde auch in dieser Phase nicht von den größten kurzfristigen Problemen ausgehen, sondern sich an den größten Chancen und dem größten mittelfristigen Umstrukturierungsbedarf orientieren. D. h. keine Kredite und Stützungen für am stärksten betroffene Industriezweige, sondern Hilfe zur Umstrukturierung und zur Höherqualifikation. Auch die Wettbewerbsfähigkeit nach der Krise wird auf Basis von Innovation und Qualifikation und der Nutzung neuer Marktchancen abhängen, wobei dann auch die Kosten aus der Krisenphase getragen und die Budgets wieder saniert werden müssen.

# Literaturverzeichnis

Aiginger, K. (2006): Revisiting an Evasive Concept: Introduction to the Special Issue on Competitiveness, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6 (2), S. 63-66.

Aiginger, K., Sieber, S.: (2006): The Matrix Approach to Industrial Policy, *International Review of Applied Economics*, 20 (5), S. 573-603.

Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Monographie, Wien.

Aiginger, K., Sieber, S. (2005): Towards a renewed industrial policy in Europe, Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing. Prepared as Chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, European Commission, DG Enterprise, WIFO, Wien.

Aiginger, K. (2000): Europe's Position in Quality Competition. Working Paper and Background Report for „The European Competitiveness Report 2000“, DG Enterprise, Brussels.

Aiginger, K. (1997): The Use of Unit Values for Discriminating Between Price and Quality Competition, *Cambridge Journal of Economics*, 21 (5), S. 571-592.

European Commission (2001): Innovation and Productivity in European Manufacturing, Background Report to the Competitiveness of European Manufacturing (produced by WIFO), European Commission, DG Enterprise, Brussels.

OECD (1998): Policies for Industrial Development and Competitiveness, Working Paper DSTI/IND(97)28/FINAL, Paris.

Sieber, S., Silva-Porto, M. (2009): Product Quality: How ECA Countries Rank. Unpublished Paper for the World Bank, Washington, D.C.

Tichy, G. (2009): Was ist das „Österreichische“ an der österreichischen FTI-Politik?, mimeo, Wien.

## Weiterführende Literatur zum Thema Industriepolitik

Aiginger, K. (2007a): Industrial Policy: Past, Diversity, Future; Introduction to the Special Issue on the Future of Industrial Policy, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 143-146.

Aiginger, K. (2007b): Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-emerging Phoenix?, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 297-323.

Aiginger, K. (2004): A Three Tier Strategy for Successful European Countries in the Nineties, *International Review of Applied Economics*, 18 (4), S. 399-422.

Aiginger, K. (2003): Insufficient Investment into Future Growth: The Forgotten Cause of Low Growth in Germany, in: Hausen, Ch., Resinek, M. S., Schürmann, N., Stierle, M. H. (eds.): *Determinants of Growth and Business Cycles: Theory, Empirical Evidence and Policy Implications*, INFER Research Edition Vol. 9, Berlin, S. 15-43.

Aiginger, K., McCabe, M., Mueller, D. C., Weiss, Ch. (2001): Do American and European Industrial Economists Differ?, *Review of Industrial Organization*, 19 (4), S. 383-404.

Aiginger, K., Mueller, D. C., Weiss, Ch. (1998): Objectives, Topics and Methods in Industrial Organization During the Nineties. Results from a Survey, *International Journal of Industrial Organization*, 16 (6), S. 799-830.

Aiginger, K. (1989): *Effizienzprüfung der Top-Aktionen*, WIFO-Monographie, Wien.

Aiginger, K., Bayer, K. (1982): Die Top-Aktion. Eine neue Form der Investitionsförderung, *WIFO-Monatsberichte*, Heft 10/1982.

Alcouffe, A. (2005): *French Industrial Policy*. Prepared as Chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, WIFO, Vienna.

Bailey, D., Cowling, K. (2005): *Industrial Policy and Vulnerable Capitalism*, Birmingham.

Bailey, D., Driffield, N. (2007): Industrial Policy, FDI and Employment: Still 'Missing a Strategy'?, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 189-211.

Beath, J. (2002): UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?, *Oxford Review of Economic Policy*, 18 (2), S. 221-239.

Brösse, U. (1996): *Industriepolitik*, München.

Cohen, E. (2007): Industrial Policies in France: The Old and the New, *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy, 7 (3-4), S. 213-227.

Cohen, E., Lorenzi, J. (2000): *Politiques industrielles pour l'Europe*, Paris.

Cohen, E. (1992): *Le colbertisme „High Tech“: économie des Telecom et du grand projet*, Paris.

Darmer, M., Kuyper, L. (2000): *Industry and the European Union: Analysing Policies for Business*, London.

European Commission (2007): *Halbzeitbewertung der Industriepolitik. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, COM 2007/374, Brüssel.

European Commission (2005a): *Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing – Towards a more Integrated Approach for Industrial Policy*, COM 2005/474 final, Brussels.

- European Commission (2005b): Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), COM 2005/141 2005/0057 (CNS), final, Brussels.
- European Commission (2004): Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe, COM 2004/274, Brussels.
- European Commission (2003): Impact of Enlargement on Industry, Commission Staff Working Paper, SEC 2003/234, Brussels.
- European Commission (2002): Industrial Policy in an Enlarged Europe, COM 2002/714, Brussels.
- European Commission (1990): Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach, COM 1990/556, Brussels.
- European Commission (1970): The Community's Industrial Policy, Commission Memorandum to the Council, COM 70/100; Supplement to the Bulletin 4 of the European Commission, Brussels.
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ.
- Foray, D., Rutsaert, P., Soete, L. (1995): The Coherence of EU Trade, Competition, and Industry Policies in the High Tech Sector. Paper Prepared for the International Conference on EC Policies on Competition, Industry and Trade: Complementarities and Conflicts, Maastricht.
- Foreman-Peck, J., Federico, G. (eds.) (1999): *European Industrial Policy: The Twentieth-Century Experience*, Oxford.
- Gamberoni, E., Newfarmer, R. (2009): Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. Trade Notes, No. 37, International Trade Department, World Bank, Washington, D.C.
- Geroski, P.A. (1989): „European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe“, *Oxford Review of Economic Policy*, 5 (2), S. 20-36.
- Gurbaxani, I. (2000): *Industriepolitik in den Vereinigten Staaten*, Baden-Baden.
- Holmes, P., Seabright, P. (2000): Industrial Policy after Maastricht: What is Possible?, in: Neven, D. J., Röller, L-H. (eds.): *The Political Economy of Industrial Policy: Does Europe have an Industrial Policy?*, Berlin, S. 39-68.
- Hutschenreiter, G., Zhang, G. (2007): China's Quest for Innovation-Driven Growth – The Policy Dimension, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 245-254.
- Jost, Th. (2009): Sovereign Wealth Fund - Size, Economic Effects and Policy Reactions. Weidener Diskussionspapier No. 13.01.2009, Amberg-Weiden.
- Ketels, Ch. (2007): „Industrial Policy in the United States“, in: *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy, 7 (3-4).
- Ketels, Ch. (2006): „Michael Porter's Competitiveness Framework: Recent Learnings and New Research Priorities“, in: *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 6(2).
- Ketels, Ch. (2005): Industrial policy outside the European Union: United States and Japan. Prepared as Chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, WIFO, Vienna.
- Krugman, P.R., Hatsopoulos, G.N. (1987): The Problem of U.S. Competitiveness in Manufacturing, *New England Economic Review*, (January/February), S. 18-29.
- Lindbeck, A. (1981): Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment, *World Economy*, 4 (4), S. 391-405.
- Maincent, E., Navarro, L. (2006): A Policy for Industrial Champions: From Picking Winners to Fostering Excellence and the Growth of Firms. *Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 2*, Brussels.

Ministry of Economy, Trade and Industry (2004): Nakagawa Report: Towards a Sustainable and Competitive Industry Structure, Tokyo.

Monopolkommission (2002/2003): Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“, Fünfzehntes Hauptgutachten, Bonn.

Navarro, L. (2003): Industrial policy in the Economic Literature, Recent Theoretical Developments and Implications for EU policy, Enterprise Paper No. 12., Brussels.

Nezu, R. (2007): Industrial Policy in Japan, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 229-243.

Noland, M., Pack, H. (2003): Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia, Washington, D.C.

Pack, H., Saggi, K. (2006): Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey, *World Bank Research Observer*, 21 (2), S. 267-297.

Peneder, M. (2001): Entrepreneurial Competition And Industrial Location, London.

Peneder, M. (1994): Pattern of Industrial Competitiveness, Wien.

Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.

Rodrik, D. (2004): Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Paper No. 4767, Washington, D.C.

Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2004): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, 9 (2), S. 131-165.

Sharp, M. (2003): Industrial Policy and European Integration: Lessons for the Countries of Eastern and Central Europe from Experience in Western Europe over the last 25 years. Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe Working Paper No. 30, London.

Soete, L. (2007): From Industrial to Innovation Policy, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 273-284.

Soete, L. (1987): The Impact of Technological Innovation on International Trade, *Research Policy*, 16 (2-4), S. 101-130.

Starbatty, J. (2004): Braucht soziale Marktwirtschaft Industriepolitik?, *Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 100 (2/2004), S. 33-38.

Török, Á. (2007): Industrial Policy in the New Member Countries of the European Union: A Survey of Patterns and Initiatives Since 1990, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 225-271.

Ylä-Anttila, P., Palmberg, Ch. (2007): Economic and Industrial Policy Transformations in Finland, *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy, 7 (3-4), S. 169-187.

Zourek, H. (2007): The European Commission's New Industrial Policy in an Integrating and Globalizing World, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7 (3-4), S. 285-295.



Osterreich gehört zu der Gruppe europäischer Länder, die immer noch einen hohen Industrieanteil am Bruttoinlandsprodukt haben. Die österreichische Industrie wächst in den vergangenen Jahren deutlich stärker als die europäische Industrie insgesamt. Dies ist das explizite Ergebnis einer langen und traditionsreichen industriepolitischen Erfahrung, wobei die Industriepolitik stets einem starken und dynamischen Wandel ausgesetzt war. Somit kann die österreichische Industrie vom Wandel zu einer systemischen und innovationsorientierten Politik profitieren. Sie folgt dabei teilweise dem skandinavischen Modell, durch Innovation und Ausbildung auch mit hohen Löhnen wettbewerbsfähig zu bleiben, nutzt die Globalisierung und einen Ansatz der sogenannten Flexicurity zur schrittweisen, gesteuerten Liberalisierung der Arbeitsmärkte bei gleichzeitiger Absicherung und Weiterbildung. Angesichts eines verstärkten Wettbewerbs mit billigeren Produktionsstandorten in der unmittelbaren Nachbarschaft Österreichs muss eine Akzentverschiebung der Industriepolitik stattfinden. Es bedarf einer stärkeren Förderung von mehrwertintensiven Industriedienstleistungen, um weiterhin hohe Löhne zu garantieren.

---

Die Mitglieder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik“ sind Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Kontakt: Dr. Philipp Fink ([philipp.fink@fes.de](mailto:philipp.fink@fes.de)). Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung oder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik“.