

Aiginger, Karl; Sieber, Susanne

Working Paper

Industriepolitik in Österreich: Von selektiver Intervention zu einem systemischen Ansatz?

WIFO Working Papers, No. 337

Provided in Cooperation with:

Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna

Suggested Citation: Aiginger, Karl; Sieber, Susanne (2009) : Industriepolitik in Österreich: Von selektiver Intervention zu einem systemischen Ansatz?, WIFO Working Papers, No. 337, Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/128881>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



**Industriepolitik in Österreich:
von selektiver Intervention zu
einem systemischen Ansatz?**

Karl Aiginger, Susanne Sieber

Industriepolitik in Österreich: von selektiver Intervention zu einem systemischen Ansatz?

Karl Aiginger, Susanne Sieber

WIFO Working Papers, Nr. 337
Mai 2009

Karl Aiginger, Susanne Sieber

Industriepolitik in Österreich: von selektiver Intervention zu einem systemischem Ansatz?

Abstract

Industrial policy is a necessary element of economic policy specifically in the time of globalisation and an economic crisis. If there is no explicit strategy to foster structural change and activities with external benefits, the plethora of state interventions existing in a market economy with a large public sector always favours existing structures. An implicit industrial policy biases against innovations, outsiders and new technologies. Industrial policy has been changing in the past from primarily sectoral interventions (often in favour of mature industries or large ailing firms) to a horizontal policy fostering competitiveness and positive externalities. The rebirth of industrial policies in the last ten years lead to a matrix oriented industrial Policy in Europe (by the European Union, see *Aiginger – Sieber, 2006*) in which dominant horizontal policies are complemented by industry specific strategies. In general industrial policy has changed and should continue to develop into a systemic approach in which industrial policy is closely connected with innovation policy, education policy, but also migration and competition policy. This has been labelled New Systemic Industrial Policy by *Aiginger, 2007B*. Austrian industrial policy is changing into this direction too. The growth of manufacturing is considerable higher than European average in the past years.

A new systemic industrial policy is the answer of a region or nation to globalisation, since it helps to underline the advantages of globalisation and helps losers to switch into better positions. Due to its efforts to promote international spillovers a Systemic Industrial Policy is not a national strategy only and there should be coordination on the European level. Keeping track on a systemic forward looking approach is important in the economic crisis, since intervention in favour of mature industries and nonviable structures as well as protectionistic tendencies would deepen the crises, while open systemic responses will help to overcome the crisis.

JEL No: D78, L16, L52, N60, O25, O38

Keywords: industrial policy, competitiveness, innovation strategy, dynamic market failures

Abstract

Industriepolitik ist ein umstrittener, aber notwendiger Teil der Wirtschaftspolitik. Sie entwickelte sich von sektoralen Eingriffen über eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch breite, horizontale Politiken und dann schließlich zu einer Kombination von primär horizontalen und ergänzend sektoralen Maßnahmen (Matrix-Ansatz der Europäischen Union vgl. *Aiginger – Sieber, 2006*). Generell wird aus einer isolierten Politik ein systemisches Konzept, in dem Innovation, Ausbildung und andere wirtschaftspolitische Bereiche kombiniert werden („Neue Systemische Industriepolitik“, *Aiginger, 2007B*). Besonders durch die Wirtschaftskrise aber auch als nationale Ergänzung zu einer Globalisierung der Wirtschaft gewinnt Industriepolitik eine neue Bedeutung. Die österreichische Industrie wächst in den letzten Jahren deutlich stärker als die europäische und profitiert vom Wandel zu einer systemischen, innovationsorientierten Politik. Sie folgt dabei teilweise dem skandinavischen Modell, durch Innovation und Ausbildung auch mit hohen Löhnen wettbewerbsfähig zu bleiben, nutzt die Globalisierung und einen Ansatz Flexicurity zur schrittweisen, gesteuerten Liberalisierung der Arbeitsmärkte bei gleichzeitiger Absicherung und Weiterbildung. Österreich hat – von einem niedrigen Niveau ausgehend – den Europäischen Durchschnitt in der Forschungsquote deutlich überschritten und Deutschland eingeholt, ist aber noch kein „Frontrunner“ im Sinne einer Führungsposition in bestimmten Technologien, wie etwa Finnland, Schweden und die Schweiz. In der Wirtschaftskrise ist es besonders wichtig, die Orientierung an Bildung, Forschung und neuen Technologien zur Forcierung von zukünftiger Wettbewerbskraft zu erhalten, nicht bestehende Strukturen zu versteinern.

Karl Aiginger, Susanne Sieber

Industriepolitik in Österreich: von selektiver Intervention zu systemischem Ansatz?

1. Einleitung¹

Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie ist ein wesentlicher Faktor, wahrscheinlich sogar der Motor des österreichischen Wirtschaftserfolges in den letzten Jahrzehnten. Österreich hat seinen Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber der EU 15 zwischen 1950 und 1975 aufgeholt und weist nun auch ein höheres Pro-Kopf-Einkommen gegen Westeuropa, die EU 15 und den Euro-Raum auf. Das Pro-Kopf-Einkommen ist auch höher als in Deutschland (auch gegenüber dem ehemaligen "Westdeutschland", nicht gegenüber dem angrenzenden Bayern). Die österreichische Industrie ist in allen Subperioden rascher gewachsen als die europäische 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-10 Industrieländern – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – liegt. Die Entwicklung wurde zuletzt durch die doppelte Öffnung Österreichs durch EU-Beitritt, Osterweiterung und Globalisierung geprägt.

Der vorliegende Artikel beschreibt, wieweit eine aktive Industriepolitik zu den Erfolgen Österreichs beigetragen hat, wer die Akteure und Institutionen der Industriepolitik 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–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 neuen Herausforderungen durch neue Technologien, die neue wirtschaftliche Lage

¹ Die Autoren danken Michael Böheim, Klaus Friesenbichler, Martin Falk, Gunther Tichy für Kommentare zu diesem Artikel und Dagmar Guttman für die wissenschaftliche Assistenz. Eine frühere Version mit dem Fokus auf einen Vergleich mit Deutschland ist für die Friedrich Ebert Stiftung erarbeitet worden (Industriepolitik in Österreich: Lehren für Deutschland).

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, die eine notwendige Ergänzung zum Globalisierungsprozess darstellt. Abschnitt 6 fasst zusammen, auch mit einem Blick auf Fragen, die sich in der Folge der Finanzmarktkrise stellen.

Übersicht 1: Industriewachstum im internationalen Vergleich: höher als in Deutschland und Frankreich

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
Deutschland	5.5	1.7	1.8	0.6	2.9	3.1
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
Frankreich	7.3	3.3	1.7	2.0	1.2	4.1
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
Österreich	5.4	3.9	2.6	2.6	3.4	4.6
Portugal	6.4	5.0	2.7	1.8	0.5	4.4
Finnland	6.6	4.1	3.1	5.4	5.7	6.3
Schweden	5.8	1.2	2.0	5.6	4.3	4.7
Großbritannien	3.0	-0.4	1.9	0.9	0.1	1.5
EU 15	5.0	2.5	1.9	1.8	1.4	3.3
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
EU 15 (Mittelwert)	7.1	3.5	2.1	2.3	2.2	4.4

Q: Eurostat (AMECO).

2. Die Rahmenbedingungen für die österreichische Industrie

2.1 Internationale Veränderung der Rahmenbedingungen

Die weltweiten Rahmenbedingungen haben sich schon vor der Finanzmarktkrise entscheidend geändert, und sie werden sich weiter in mindestens demselben Tempo verändern.

- 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 fort. Aus sechs Gründungsmitgliedern wurden 27 Staaten (2007), und 40 Mitglieder für das 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 zu (Russland, Iran, USA) zuwenden.
- Die Globalisierung schreitet fort, der Beitrag der BRIC's (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 selbständig, teilweise unselbständig, Freie Dienstnehmer und Neue Selbständige. 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 kann den Einfluss der Alterung auf das verfügbare Arbeitskräftepotenzial mildern, nicht 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, die alternativen Energien sind oft noch nicht problemlos (Energiebilanz, Konkurrenz mit Nahrungsmittelproduktion).

Alle diese Veränderungen haben schon vor der Finanzkrise das wirtschaftliche Umfeld verändert. Die Finanzkrise 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 stärker vernetzt und stärker international. 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.

2.2 Die besondere Betroffenheit Österreichs

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 Top-5-Land nicht mehr Technologienehmer sein, sondern muss zumindest in einigen Sparten auch Technologieführer sein, eigene Technologien entwickeln und weltweit vermarkten.
- Österreich ist ein hervorragender Produktionsstandort mit guten Fachkräften. In der neuen Funktion müssen vermehrt Firmenzentralen und Forschungseinrichtungen in Österreich gegründet werden bzw. aus bestehenden Betrieben herauswachsen. Internationale Manager helfen den mittleren 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 zentrale Rolle in Zentraleuropa ist jedoch stark. In fünfhundert Kilometer Entfernung betragen die Löhne die Hälfte, in 1000 km 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. Die Bedeutung der Wettbewerbspolitik 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 1960/2007 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.

Übersicht 2: Gesamtwirtschaftliches Wachstum

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
Deutschland	4.4	2.8	2.3	2.1	1.2	3.4
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
Frankreich	5.7	3.7	2.4	2.0	1.8	4.1
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
Österreich	4.7	3.5	2.3	2.5	2.1	3.9
Portugal	6.4	4.7	3.3	2.9	1.1	4.9
Finnland	4.8	3.9	3.0	2.0	3.1	4.3
Schweden	4.6	2.0	2.2	2.0	2.8	3.5
Großbritannien	2.8	2.0	2.7	2.5	2.6	3.2
EU 15	4.8	3.0	2.5	2.2	2.0	3.8
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
EU 15 (Mittelwert)	5.3	3.4	2.4	2.7	2.5	4.2

Q: Eurostat (AMECO).

3. Industriepolitik in Europa: Definition, Phasen, Erfolg

Umfang, Notwendigkeit und sogar die Definition von Industriepolitik sind auch international nicht einheitlich. Sachlich enge Definitionen von Industriepolitik tendieren dazu, nur bestimmte Maßnahmen, meist mit selektivem Charakter und für einen eng definierten Industriesektor, als Industriepolitik zu bezeichnen. Weite Definitionen fassen hingegen alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zusammen, die nicht nur für die Industrie wichtig sind, sie betreffen auch andere Wirtschaftssektoren (dem englischen Terminus "industries" für Sektoren entsprechend). Manche Definitionen unterscheiden zwischen *aktiven, vorwärtsgerichteten* Maßnahmen und *passiven, Hilfs- und Restrukturierungsmaßnahmen*. Für einen Überblick über Definitionen siehe z.B. Aiginger–Sieber (2006).

Diese Arbeit beschränkt sich zunächst auf eine Beschreibung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die Industrie i.e.S., definiert diese allerdings inklusive Klein- und Mittelbetriebe (früher Gewerbe oder Handwerk) und unterstützende Dienstleistungen. Industrie soll also definiert werden als verarbeitende Industrie inklusive produktionsnahe Dienstleistungen, unterstützende Forschung, Marketing. Dies gilt unabhängig davon, ob diese wichtigen

Unternehmensfunktionen ausgelagert sind (outsourcing, offshoring) oder im Unternehmen selbst durchgeführt werden. Industriepolitik könnte dann als "Summe von Maßnahmen, die die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit des Industriesektors an die sich ändernden nationalen und internationalen Nachfrage- und Konkurrenzbedingungen stärken" definiert sein. Die 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 proaktiven, nach vorne gerichteten Ansatz hin, und betonen den subsidiären Charakter der Industriepolitik. Anpassung an Nachfrage- und Konkurrenzbedingungen ist eigentlich eine Aufgabe der Firmen und die Politik kann sie dabei nur unterstützen. Diese 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, die Rahmenbedingungen werden international bestimmt. Die Industriepolitik kann nur die nationale Ergänzung der Rahmenbedingungen darstellen, z.B. die proaktive Unterstützung einer Branche oder der gesamten Industrie in einer globalisierten Welt.

Die Europäische Industriepolitik wird heute in vier Phasen untergliedert:

- Die selektive Intervention in die europäische Kohle- und Stahlindustrie stand am Beginn der Europäischen Einigung. Der EGKS (1951) war eine planungsnahe Intervention in der Eisen- und Stahlindustrie, inkl. 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.
- Zentrales wirtschaftspolitisches Ziel der Europäischen Einigung (zunächst in der EWG) war die Öffnung der Märkte durch 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. Dies fand zunächst in einer sektoralen Industriepolitik den 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 deutsche 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.

- In den neunziger Jahren wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zum zentralen Ziel der europäischen Politik. Im Maastrichtvertrag wird diese Form der Industriepolitik herausgestrichen. Gemeinsam mit der Enttäuschung über viele europäische Großprojekte gewannen die horizontalen, breiten, über alle Wirtschaftszweige gleich konzipierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen an Bedeutung. Autoren, die Innovations- und Ausbildungspolitik nicht als Teil der Industriepolitik betrachten, haben auch manchmal vom Ende der Industriepolitik gesprochen. Die weitere europäische Einigung, das Zusammenwachsen zu einer Währungsunion, haben makroökonomische Vorgänge (europäische Währung, Fiskalregeln) in den Mittelpunkt gestellt.
- 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 Maßnahmen ergänzt werden mit branchenspezifischen Maßnahmen*, den optimalen Mix einer neuen Industriepolitik darstellen sollte. Aiginger–Sieber (2006) haben diesen Mix als "matrixorientierte Industriepolitik" bezeichnet, weil horizontale Maßnahmen wie Wissensvermehrung und Innovation kombiniert werden mit vertikalen Maßnahmen wie z.B. branchenspezifischer (De)Regulierung, Branchenmarketing, Standardisierung. 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, allerdings horizontal die Industrien dargestellt und vertikal die allgemeinen sowie die branchenspezifisch ergänzenden Maßnahmen. Vorbild für diesen Ansatz war in einem gewissen Ausmaß die Industriepolitik in den USA. Die USA leugnet oft eine explizite Industriepolitik, in der Praxis sind industriepolitische Eingriffe oft gezielter, beginnend mit Einfuhrquoten über Anti-Dumpingverfahren und letztlich einflussreiche Round Tables, in denen Spitzenpolitiker mit Industrievertretern Maßnahmen zugunsten einer Industrie beraten (Ketels, 2006).

Die europäische Industrie ist heute im Prinzip wettbewerbsfähig. Dies 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, 2000, 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 "Angeifbarkeit" Europas durch billig produzierende Konkurrenzländer.

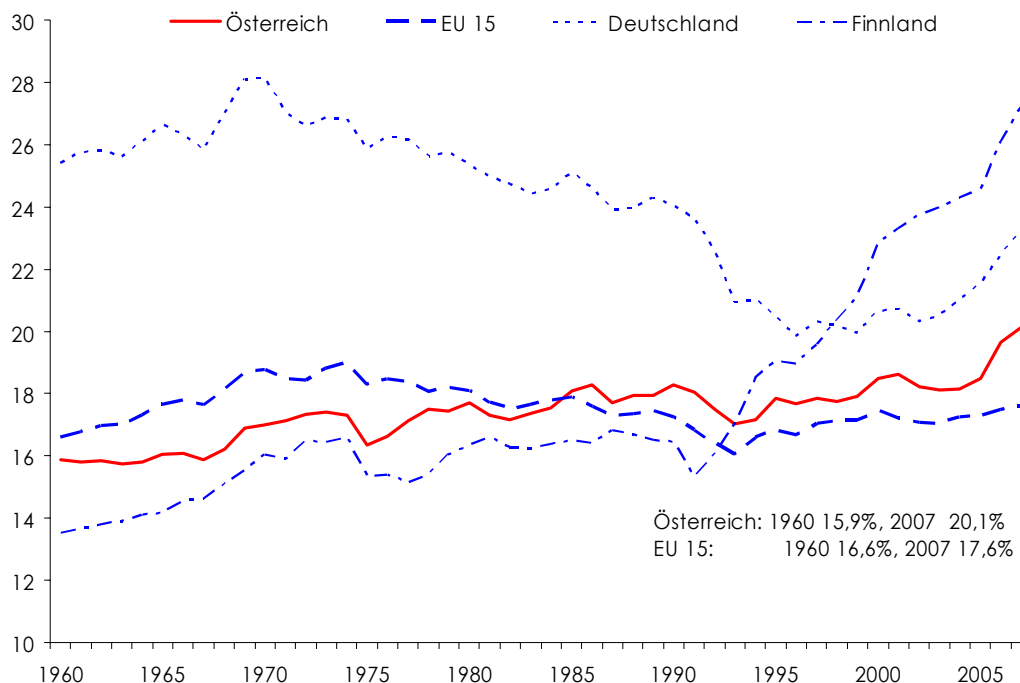
Es gibt große Unterschiede im Wachstum der Industrie zwischen den Ländern, besonders die französische Industrie wächst deutlich unterdurchschnittlich (2000 bis 2007), die italienische und die britische Industrie bewegen sich 2007 auf dem absoluten Niveau von 2000. Dagegen wächst die Industrie in Irland und Griechenland, aber auch in Schweden, Finnland und Österreich deutlich rascher als die Gesamtwirtschaft. Dies 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.

4. Charakteristika und Wandel der Industriepolitik in Österreich

4.1 Erfolgreiche Entwicklung

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



Q: 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 steigt der Industrieanteil in Österreich von 16% im Jahr 1960 auf 20% im Jahr 2007, wobei der Anstieg in den sechziger Jahren und dann 2004 bis 2007 deutlich ist, dazwischen stagniert der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. EU-weit ist der Industrieanteil in den sechziger Jahren gestiegen, seither eher sinkend mit einer minimalen Erholung im letzten Aufschwung. In den meisten großen europäischen Industrieländern ist der Industrieanteil rückläufig, teilweise seit 1960 (Großbritannien), in Frankreich seit 1970, in Italien seit 1980. Anstiege gibt 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 nach Irland, Finnland, Deutschland und Schweden.

*Übersicht 3: Anteil der Industrie am BIP
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
Deutschland	25.4	28.1	25.4	24.0	20.7	20.7	20.3	20.5	21.0	21.5	22.5	23.2
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
Frankreich	13.5	15.6	15.0	14.1	14.1	14.0	13.8	14.0	13.8	13.8	13.6	13.5
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
Österreich	15.9	17.0	17.7	18.3	18.5	18.6	18.2	18.1	18.2	18.5	19.7	20.1
Portugal	17.4	17.4	17.9	17.0	15.3	15.2	15.0	15.0	14.8	14.5	14.5	14.7
Finnland	13.5	16.0	16.4	16.4	22.9	23.3	23.7	24.0	24.3	24.6	26.1	27.2
Schweden	13.5	15.1	14.0	13.7	19.3	18.7	19.4	20.0	20.9	21.2	21.4	21.4
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
EU 15 (gewichtet)	16.6	18.8	18.1	17.2	17.4	17.2	17.1	17.0	17.2	17.3	17.5	17.6
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
EU 15 (Mittelwert)	15.1	17.2	17.2	16.7	17.5	17.4	17.3	17.1	17.1	17.0	17.2	17.4

Q: Eurostat (AMECO).

In nomineller Rechnung ist der Industrieanteil in Österreich von 27% auf 18% gesunken, der größte Rückgang erfolgte in den siebziger 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 wieder in Finnland. Österreich liegt mit einem Anteil an der nominellen Wertschöpfung von 18% innerhalb der EU15 an vierter Stelle (hinter Deutschland, Finnland und Irland).

Übersicht 4: Anteil der Industrie am BIP

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
Deutschland	30.8	31.5	27.2	25.7	20.7	20.6	20.2	20.2	20.5	20.5	20.9	21.4
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
Frankreich	22.0	20.1	18.3	16.2	14.1	13.7	13.1	12.6	12.1	11.7	11.3	10.9
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
Österreich	27.1	25.9	21.0	19.1	18.5	18.4	17.9	17.6	17.4	17.7	18.2	18.2
Portugal			18.0	17.7	15.3	14.9	14.5	13.9	13.5	13.0	13.0	13.2
Finnland	21.8	23.1	24.5	19.6	22.9	22.5	21.8	20.9	20.4	20.0	20.6	20.6
Schweden		23.4	19.8	18.2	19.3	18.1	17.8	17.5	17.4	17.2	17.5	17.6
Großbritannien		29.5	23.3	20.3	15.4	14.6	13.6	12.7	12.3	11.9	11.6	11.3
EU 15 (gewichtet)		23.0	21.8	19.6	17.4	16.9	16.5	16.0	15.8	15.5	15.5	15.5
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
EU 15 (Mittelwert)	22.4	23.4	21.2	19.2	17.5	17.0	16.6	15.9	15.5	15.2	15.1	15.1

Q: Eurostat (AMECO).

4.2 Spezifika der österreichischen Industriepolitik

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

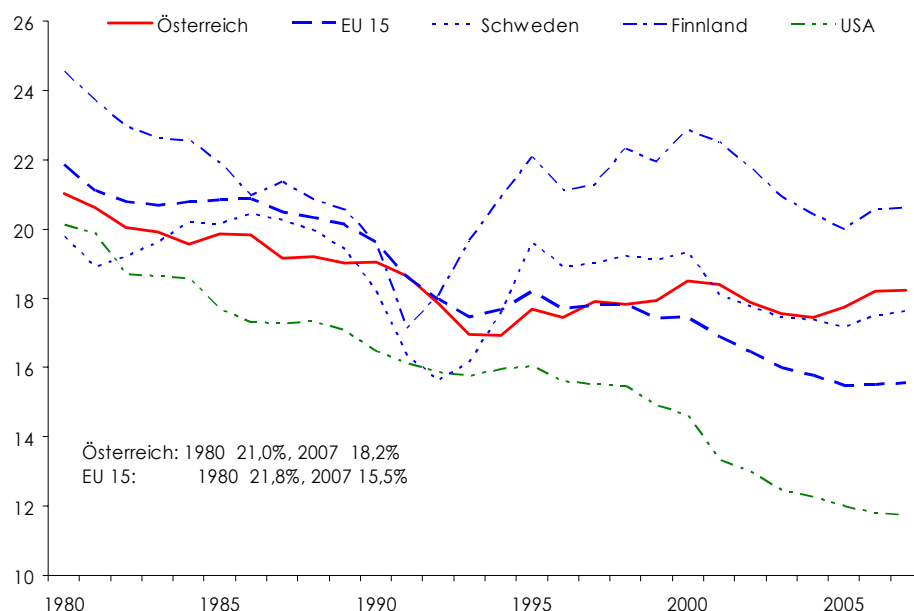
Starke Investitionsorientierung der Politik

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 zur 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 wurde und die Forschungsförderung gestärkt wurde. Innerhalb der direkten Investitionsförderung wurden Projekte und Firmen stärker gefördert, die auch Eigenforschung hatten, ihre Produktion auf hochwertige Segmente und Exporte umstellten und hochwertige Unternehmensfunktionen forcierten. Die Förderung von "Topinvestitionen"² wurde zum Instrument des Strukturwandels und des Einbaus immaterieller Investitionen in die Industriepolitik, teilweise ergänzt durch Branchenförderung zum Beispiel für Informations- und Kommunikationstechnologie.

Abbildung 2: Anteil der Sachgütererzeugung an der nominellen Wertschöpfung



Q: Eurostat (AMECO).

Die Instrumente der Forschungsförderung wurden optimiert. Die Zahl der Förderprogramme 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

² 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).

Entwicklung der Zulieferungsindustrie aus einigen großen Unternehmen ist ein gelungenes Beispiel der Zusammenarbeit von Arbeitsmarktpolitik und der Regional- und Industriepolitik.

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 Maturantenquote und noch mehr die Akademikerquote liegen hingegen unterschiedlich, 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, Österreich hat eine sehr hohe Bildungsvererbung. Die Reformen der Lehrpläne, der Schulorganisation und der Universitäten fand zögerlich statt, weil die bestehenden Institutionen auch stark mit traditionellen und einflussreichen Institutionen verknüpft waren und auf vergangene Erfolge hinweisen konnten. Im letzten Aufschwung (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.

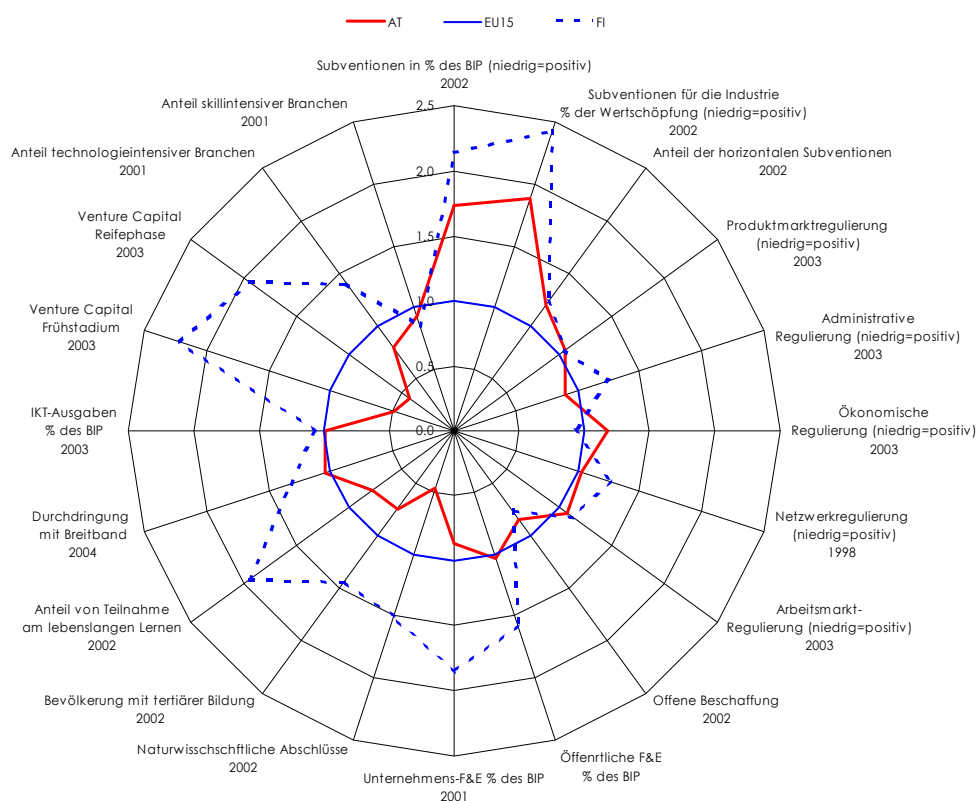
Die Zuwanderung ist relativ hoch, allerdings ist Österreich für hoch qualifizierte Zuwanderung zu wenig attraktiv bzw. werden Kinder von Migrantinnen und Migranten in die jeweils unterste Qualifikation des Schulwesens gedrängt und finden auch unterdurchschnittlich Lehrstellen. Besserungen sind durch 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 2. 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 Verstaatliche 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 siebziger Jahren erwies sich die Verstaatlichung noch einmal als Vorteil, weil dadurch die Folgen der Erdölkrise auf den Arbeitsmarkt in Grenzen

gehalten werden konnten. Doch kamen in den achtziger Jahren 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 neunziger 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)



Q: Aiginger-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. – Werte außerhalb des Einheitskreises (1,0) sind positiv zu beurteilen.

Unterbelichtung des Wettbewerbsaspektes

Wettbewerbspolitik ist in Österreich relativ zur Industriepolitik stets im Hintergrund geblieben. Dies mag damit zusammenhängen, dass es wenig Großbetriebe gab. Große Industriebetriebe waren verstaatlicht, Bankentöchter oder Töchter multinationaler Konzerne. Es war auch immer die nächst liegende 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. Dies zeigte sich auch in einer 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 internationale Konkurrenz, europäische Regelungen und letztlich Konkurrenz, neue Unternehmen und neue Selbständige 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 wettbewerbschwachen Energie- und Nahrungsmittelsektor deutlich höher war als in der EU, kamen Ideen der strengeren und proaktiven Wettbewerbsaufsicht in den Mittelpunkt des wirtschaftlichen Interesses.

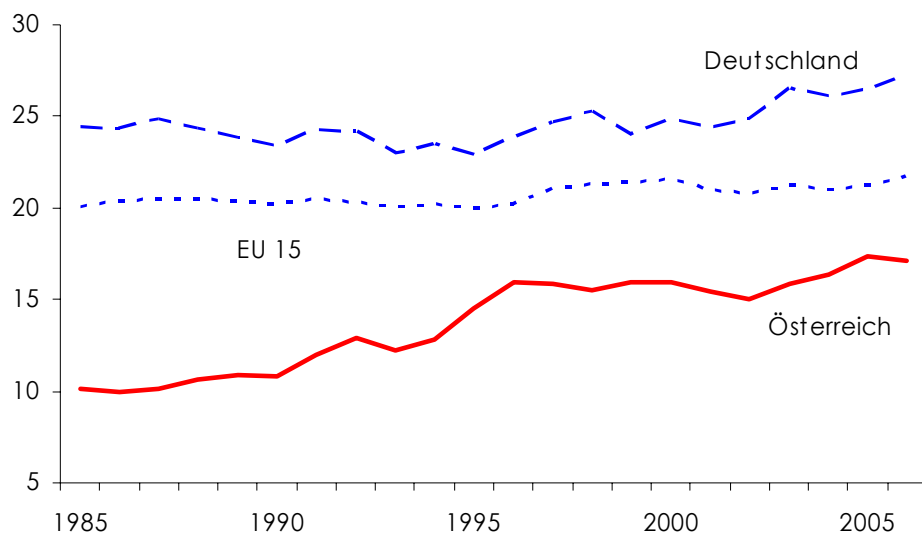
Typisierung von Industriepolitik

Aiginger-Sieber (2005) versuchten, die Typen der Industriepolitik und ihre Ausprägung in den EU-Ländern an vier Gruppen von Indikatoren darzustellen (vgl. Abbildung 3):

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

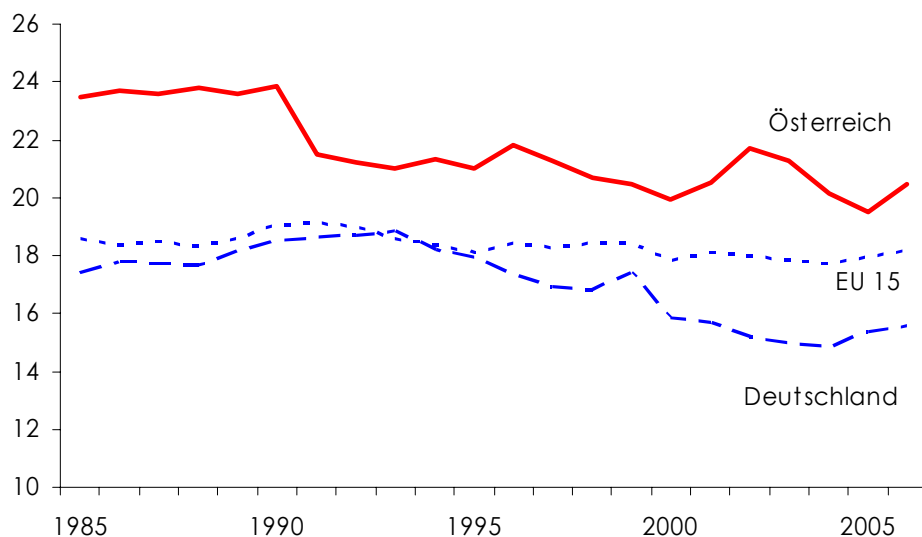
Österreich liegt nach diesen Indikatoren für die Jahre 2002/2003 im Bereich der Subventionen sehr günstig (wenig Subventionen), bei Regulierungen durchschnittlich und bei Zukunftsinvestitionen leicht unterdurchschnittlich. In der Industriestruktur sind die alten Defizite bei technologieintensiven Sektoren und in High Skill-Branchen auch bis 2006 noch nicht beseitigt (für den Anstieg der Forschungsquote siehe nächsten Abschnitt).

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



Q: Eurostat (Structural Business Statistics)

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



Q: Eurostat (Structural Business Statistics).

Vorteilhaft schneiden in diesen Vergleichen Schweden und Finnland ab, weil sie wenige Subventionen haben, Produkt- und Arbeitsmärkte sind wenig reguliert und drittens wird Ausbildung und Forschung hohe Priorität gegeben. Ein schlechtes Zeugnis stellt der Vergleich Italien und den südeuropäischen Ländern aus (hohe Subventionen, geringe

Zukunftsinvestitionen). Österreich liegt in diesem Vergleich nach drei Maßnahmenbündeln und der tatsächlich erreichten Industriestruktur im vorderen Mittelfeld mit Aufwärtspotenzial.

5. Von selektiver Intervention zu systemischer Politik

Integration und Globalisierung

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 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 geben, 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 Selbständigen aus den Erweiterungsländern auch genutzt.

Das Defizit an Firmenzentralen ist heute gemildert, jenes an Auslandsinvestitionen beseitigt. Österreichische Firmen investieren heute etwa soviel 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 in den neunziger Jahren der Fall ist. Globalisierung – in Österreich oft im Sinne der 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.

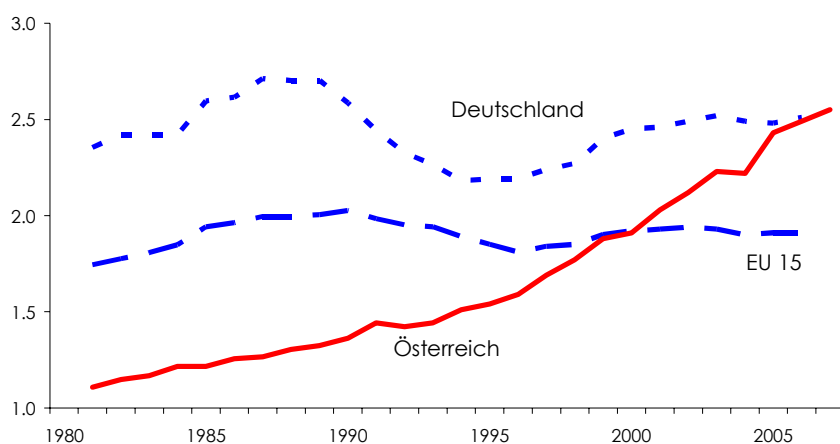
Frontstrategien und Cluster

Das österreichische Innovationssystem ist allerdings noch nicht an die neue Position Österreichs angepasst. Im Aufholprozess Österreichs haben oft isolierte Innovationsanstrengungen in großen Firmen genügt, ergänzt um schrittweise (inkrementelle) Innovationen in vielen Mittelbetrieben. Für die Rolle Österreichs als Hocheinkommensland und als Standort für Unternehmenszentralen für den ost- und südosteuropäischen Raum ist es

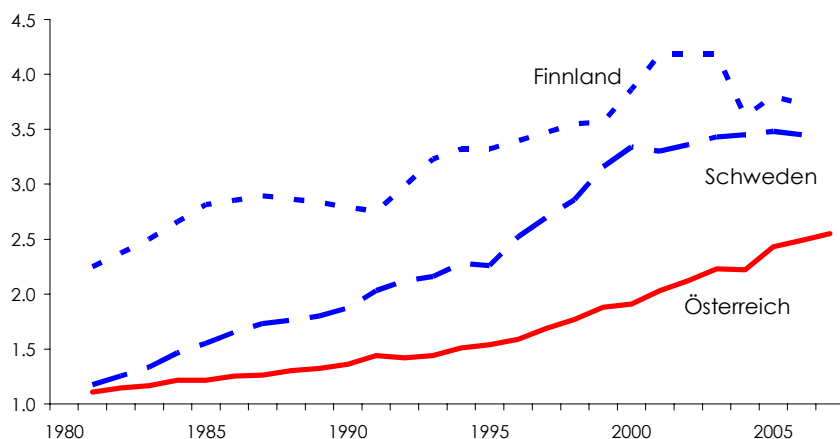
notwendig, eine "Frontier-Strategie" zu entwickeln, mit mehr Grundlagenforschung, Exzellenz in mehreren Bereichen und einer breiteren Innovationstätigkeit in allen Branchen und Unternehmensgrößen und auch im Dienstleistungssektor. Dies ist ein Kernelement einer Wachstumsstrategie, die für Österreich entworfen wird (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006) und einen Rahmen für eine weit gefasste systemische Industriepolitik darstellen soll.

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

Anteil F&E am BIP Österreich, Deutschland EU 15



Anteil F&E am BIP Österreich, Finnland und Schweden



Q: 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 festgeschrieben³. Das Innovationssystem wird gerade in seiner Gesamtheit evaluiert, um die höheren Ausgaben in bessere Strukturen zu leiten. Besonders die Vernetzung mit den Universitäten 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 durch eine vergangenheitsorientierte Generalfinanzierung dominiert, die Abhängigkeit der Finanzierung von der Zahl der Studenten, der Nachfrage der Wirtschaft relativ zur Mittelvergabe durch Ausschreibungen oder von ausgewiesener Exzellenz in der Forschung ist weiter die Ausnahme.

Unternehmenssteuern

Die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Industrie sind heute sehr günstig. 2005 wurde die Körperschaftsteuer 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, so dass der 50%ige Spitzensteuersatz effektiv nur 43,5% beträgt (gleich hoch wie bei Unselbständigen 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 Einkommensteuer bei Ausschüttung und Thesaurierung.

Träger der Industriepolitik

Träger der Industriepolitik sind einerseits zwei Ministerien, nämlich das BMWFJ und das BMVIT, allerdings hat keines der beiden einen ausgesprochenen Schwerpunkt "Industriepolitik". Das BMWFJ 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 (BMWF) konzentrierte sich lang auf reine Universitätsforschung. Forschungspolitik ist daher zersplittert, sie findet über Trägerorganisationen statt (Forschungsfinanzierungsgesellschaft, AWS, Fonds für wissenschaftliche und wirtschaftsnahe Forschung etc.). In diesen Organisationen (Agenturen) sind mehrere Ministerien im

³Der 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.

Aufsichtsrat, die operationale und manchmal auch die strategische Planung liegt bei den Finanzierungsinstitutionen (Tichy, 2008). Eigentümer sind gemeinsam das BMWFJ und das BMVIT (für FFG und AWS), bzw. das BMWF für den FWF.

Indirekt eine starke industriepolitische Bedeutung hat das Arbeitsmarktservice, weil sowohl das Lehrlingswesen als auch die Qualifikation und Vermittlung von Arbeitskräften für die Industrie besonders wichtig ist. Das AMS zählt zu den bestorganisierten Arbeitsmarktvermittlungsstellen Europas, wenn es auch immer Wünsche nach höherwertigen Kursen, längerfristigen Re-Qualifikationen gibt. Österreich hat in den letzten Jahren beachtliche Ansätze von Flexicurity gezeigt (mehr Flexibilität für Firmen, mehr Sicherheit für Personen), sie sind aus aktiver Zusammenarbeit von BMWFJ, AMS und Sozialpartnern hervorgegangen. So wurde die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit erhöht, dafür Überstundenregelungen auf Teilzeitbeschäftigte ausgedehnt und freie Selbständige 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 ist ein offensiver Faktor in der Forschungspolitik und Schulpolitik, aber auch in der Liberalisierungspolitik und bei der Internationalisierung. Die niedrige Besteuerung von Körperschaften und Stiftungen wurde schon erwähnt, im Umweltbereich versucht die VÖI, die Interessen der energieintensiven Firmen zu schützen. Die Sozialpartner garantieren seit Jahrzehnten eine verantwortliche Lohnpolitik, die die Interessen der Stärkung der Kaufkraft und der Konkurrenzfähigkeit berücksichtigen (und insgesamt geistige Arbeitskosten). In der Forschungspolitik und der 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.

Komplementäre Politik zu Globalisierung

Die österreichische Industriepolitik ist im Wandel begriffen – wie auch die europäische Industriepolitik und die nationalen Politiken in anderen Ländern. Es gibt kein einheitliches Konzept, es gibt auch keine isolierte Industriepolitik. Industriepolitik ist heute die Summe von Maßnahmen in der Innovationspolitik, der Bildungspolitik, der Wettbewerbspolitik, der Steuerpolitik und der Umweltpolitik, wobei es in jeder der Politiken Fragestellungen und Maßnahmen gibt, die für den exponierten Sektor der Industrie am wichtigsten sind. Dennoch ist es falsch zu sagen, dass industriepolitische Maßnahmen heute weniger wichtig sind als vor einigen Jahrzehnten. Industriepolitik ist heute die notwendige nationale Ergänzung zu einer offenen Einstellung zur Globalisierung und Integration. Die radikale Öffnung der Länder – und besonders für Österreich die doppelte Öffnung in den neunziger Jahren durch den EU-Beitritt

und durch Ostöffnung – hat die Rolle und Wettbewerbsfaktoren für Österreich verändert, Sieger und Verlierer bei Firmen und Beschäftigungsgruppen gebracht. Die Industriepolitik hat die Aufgabe, die Fähigkeiten der österreichischen Betriebe und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern so zu verändern, dass sie von der Globalisierung profitieren können. Durch Ausbildung, Forschung, materielle und immaterielle Infrastruktur primär, und dann manchmal auch durch Vertretung branchenspezifischer Interessen, wenn dies auf internationaler Ebene notwendig ist.

Systemische Industriepolitik

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 der traditionellen, speziellen Industriepolitik ("Stand Alone Industrial Policy") dadurch, dass einige Teilaspekte an Bedeutung verlieren, nämlich

- Restrukturierung von Industriezweigen,
- Hilfe für notleidende 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 langfristigem Trend und Chancen in 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 Strategieelementen aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik, unterstützt von gesellschaftlichem Konsens, kann Wachstum und Beschäftigung nachhaltig erhöhen (Übersicht 5).

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

Wachstumstreiber:

- Innovation
- Ausbildung und Weiterbildung
- Infrastruktur als Standort- und Nachfragefaktor

Akzeleratoren:

- Wettbewerb und Gründungsaktivität
- Flexibilität und Sicherheit
- Die Qualität des öffentlichen Sektors

Österreichische Stärken:

- Technologien und Dienstleistungscluster
- Innovative Energie- und Umweltpolitik

Quellen zusätzlicher Beschäftigung:

- Umwandlung von informeller Arbeit in Erwerbstätigkeit
- Forcierung der Chancengleichheit der Geschlechter
- Das Sozialsystem als Produktivkraft

Q: WIFO-Weißbuch (Aiginger – Tichy - Walterskirchen, 2006) ,
http://www.wifo.ac.at/www/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, Infrastruktur, (ii) Strukturreformen, d. h. mehr Wettbewerb, balancierte Flexibilität, Qualität des öffentlichen Sektors, (iii) Betonung österreichischer Stärken (Cluster) in Technologien und Dienstleistungen sowie innovativer Energie- und Umweltpolitik, (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 Strategieelemente sind für die exportorientierten Sektoren der Industrie besonders wichtig.

6. Lehren aus der Wirtschaftskrise

Der schwere Konjunkturunbruch im Gefolge der Finanzkrise hat alte und neue Fragen der Industriepolitik wieder belebt.

Die Differenzen zwischen dem deutschen Ansatz „nur die Rahmenbedingungen zu verbessern“ und dem französischen Ansatz, gezielt wichtige und strategische Firmen zu

schützen, ist besonders in der Rhetorik der Wirtschaftspolitiker zu hören und auch in dieser Krise wieder angeklungen. In der Praxis kommt hinzu, dass Frankreich einen Staatsfonds gegründet hat, der Schlüsselindustrien stützen soll. Deutschland vermittelt der Industrie günstige Kreditbedingungen, verhandelt die Herauslösung von Opel aus dem General Motors Konzern, beides mit erheblicher Einflussnahme der Regierung und der Länder.

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, wobei die Häufigkeit und Ausmaß eher von der Tiefe der Problem als von alten industriepolitischen Präferenzen abhängt (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 in Frankreich 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. wurde ganz auf Höchstgrenzen verzichtet wie in Österreich).

Ein Dilemma, das traditionell für Industriepolitik ist, zeigt sich: der größte Bedarf an Mitteln und der größte Druck für die Politik entsteht dort, wo das Finanzloch am größten ist, und das sind Industrien, die aus mehreren Gründen Probleme haben und wo die Finanzkrise sie nur dramatisch vergrößert hat. 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“ wäre, Mittel an die radikale Umstrukturierung und das Wiedererreichen einer wettbewerbsfähigen Position zu binden, aber an dieser Umsetzung ist der staatliche Geldgeber oft zu wenig interessiert und befähigt. Ein strukturkonservierender Effekt ist zu befürchten.

Andererseits wären die staatlichen Ausgaben zur Konjunkturstabilisierung eine Möglichkeit, Projekte und Industrien zu fördern, für die die Nachfrage steigt oder die zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen, z.B. neue Antriebssysteme, 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 Gebäudesanierungen⁴. Aber der Anteil für Zukunftsinvestitionen ist immer viel kleiner als der Anteil, der für Bauten, andere materielle Investitionen und Arbeitslosenunterstützung ausgegeben werden muss.

⁴ In Deutschland gab es den Vorschlag eines „ökologischen Industriekabinetts“, das Vorschläge für eine ökologische Industriepolitik erarbeiten sollte, er wurde aber nicht realisiert (MMWI, Monatsbericht 01/2008).

Europa (und 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, z.B. 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 („Carbon Leakage-Diskussion“). Da es schon erhebliche Ausnahmen gibt, wird eine weitere Ausnahme für die „best performers“ diskutiert.⁵ 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. Auch der protektionistische Kern, mit der die traditionelle Industriepolitik behaftet ist, kehrt 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.

7. Zusammenfassung

Die österreichische Industrie ist international erfolgreich. Der Industrieanteil liegt in der EU 15 an vierter oder fünfter Stelle je nach Rechnung in 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

⁵ Die Diskussion ist allerdings nicht ohne protektionistische Komponente. Standortverlagerungen finden aufgrund einer Vielzahl von Bestimmungsgrößen statt. Und streng genommen würden die gleichen Argumente dagegen sprechen, arbeitsintensive Produkte in Schwellenländern zu erzeugen, da dort die Löhne niedriger sind und die soziale Absicherung geringer.

sich – auch durch die internationale Konkurrenz – in sinkenden Industriepreisen relativ zu Dienst- oder Bauleistungen niederschlägt.

Es gibt und gab nie eine sehr ausgeprägte wohldefinierte 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 neunziger Jahren privatisiert unter Beibehaltung der Firmenzentralen in Österreich. Eine bis in die siebziger Jahre stark an materiellen Investitionen orientierte Politik wurde zunächst über Qualitätsmerkmale umgestaltet (Förderung von "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 und der Förderung von materiellen Investitionen zu einer mehr systemischen Politik. Die Ostöffnung und der EU-Beitritt haben in den neunziger 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 potentiellen 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 soll und die gegenseitige Kreditvergabe zwischen den Banken 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 Stützungen und Verkaufsprämien 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 von neuen Marktchancen abhängen, wobei dann auch die Kosten aus der Krisenphase getragen und die Budgets wieder saniert werden müssen.

Literaturhinweise

- 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*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Aiginger, K. (2007B). "Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-emerging Phoenix?", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Aiginger, K. (2006). Revisiting an evasive concept: Introduction to the special issue on competitiveness, *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 6(2).
- 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, 2003, pp. 15-43
- Aiginger, K., Falk, R., Reinstaller, A. (2009). *Systemevaluierung der Forschungsförderung und -finanzierung: Synthesis Report*.
- Aiginger, K., Sieber, S. (2006). The Matrix Approach to Industrial Policy, *International Review of Applied Economics*, Vol. 20, No.5, Dezember 2006, pp. 573-603.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination) (2006). *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Monographie, Oktober 2006.
- 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, Project Lead Hannes Leo, WIFO.
- Aiginger, K. (2004). "A three tier strategy for successful European countries in the nineties", *International Review of Applied Economics*, Vol. 18(4), pp. 399-422.
- Aiginger, K., McCabe, M., Mueller, D.C., Weiss, Ch. (2001). "Do American and European Industrial Economists Differ?" *Review of Industrial Organization*, 19(4), pp. 383-404.
- 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., 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*, Elsevier, Ireland, Vol. 16, No. 6, pp. 799-830.
- Aiginger, K. (1996). The Use of unit values for discriminating between price and quality competition, *Cambridge Journal of Economics*.
- Aiginger, K. (1989). *Effizienzprüfung der Top-Aktionen*, WIFO-Monographie.
- Aiginger, K., Bayer, K. (1982). Die Top-Aktion. Eine neue Form der Investitionsförderung, *WIFO-Monatsberichte*, Heft 10/1982.
- Alcouffe, A. (2005). Chapter "French Industrial Policy" in: Towards a renewed industrial policy in Europe, prepared as chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, WIFO.
- Babry, M. (2009). *Industriepolitik 2020 in Österreich*, Diplomarbeit, TU Wien.
- Bailey, D., Cowling, K. (2005). *Industrial Policy and Vulnerable Capitalism*, University of Birmingham.
- Bailey, D., Driffield, N. (2007). "Industrial Policy, FDI and Employment: Still 'Missing a Strategy'?" by ; *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Beath, J. (2002). "UK Industrial Policy: Old Tunes on New Instruments?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18, No.2.
- Brösse, U. (1996). *Industriepolitik*, Oldenbourg Verlag GmbH, München.
- Cohen, É. (2007). "Industrial Policies in France: The Old and the New", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on the Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.

- Cohen, É., Lorenzi, J. (2000). Politiques industrielles pour l'Europe, Documentation française, Paris.
- Cohen, É. (1992). Le colbertisme "high tech": économie des Telecom et du grand projet, Paris, Hachette.
- Darmer, M., Kuyper, L. (2000). Industry and the European Union: Analysing Policies for Business, Edward Elgar.
- European Commission (2007). Halbzeitbewertung der Industriepolitik. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, COM(2007) 374, Brüssel, 4. Juli 2007.
- 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, 5.10.2005.
- European Commission (2005B). Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008), COM(2005) 141 2005/0057 (CNS), final, Brussels, 12.4.2005.
- European Commission (2004). "Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe", COM(2004) 274, 20 April 2004.
- European Commission (2003). Impact of Enlargement on Industry, Commission staff working paper, SEC(2003) 234, Brussels, 24 February 2003.
- European Commission (2002). "Industrial Policy in an Enlarged Europe", COM(2002) 714, 11 December 2002.
- 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.
- European Commission (1990). "Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach", 1990, COM(1990) 556, 16 November 1990.
- 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, 18. 03. 1970.
- Evans, P. (1995). Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- 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.
- Foreman-Peck, J., Federico, G. (eds.) (1999). European Industrial Policy: The Twentieth-Century Experience, Oxford University Press.
- Gamberoni, E., Newfarmer, R. (2009). "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", Trade Notes, No. 37, International Trade Department, The World Bank, March 2, 2009.
- Geroski, P.A. (1989). "European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5.
- Gurbaxani, I. (2000). Industriepolitik in den Vereinigten Staaten, Nomos Verlagsgesellschaft, 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? Edition Sigma, Berlin, pp. 39-68.
- Hutschenreiter, G., Zhang, G. (2007). "China's Quest for Innovation-Driven Growth – The Policy Dimension", Journal of Industry, Competition and Trade, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Jost, Th. (2009). "Sovereign Wealth Fund – Size, Economic Effects and Policy Reactions", Weidener Diskussionspapier (Hochschule Amberg-Weiden), No. 13, Januar 2009.
- Ketels, Ch. (2007). "Industrial Policy in the United States" Journal of Industry, Competition and Trade, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Ketels, Ch. (2006). Michael Porter's competitiveness framework – recent learnings and new research priorities, Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 6(2).
- Ketels, Ch. (2005). Chapter "Industrial policy outside the European Union: United States and Japan", in: Towards a renewed industrial policy in Europe, prepared as chapter 1 for the Background Report of the Competitiveness of European Manufacturing, WIFO.
- Krugman, P.R., Hatsopoulos, G.N. (1987). "The Problem of U.S. Competitiveness in Manufacturing", New England Economic Review, January/February 1987, pp. 18-29.

- Lindbeck, A. (1981). "Industrial Policy as an Issue of the Economic Environment", *World Economy*, 4, pp. 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*, European Commission, DG Enterprise and Industry, Brussels.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (2004), Nakagawa Report: Towards a Sustainable and Competitive Industry Structure, Tokyo, May 2004.
- Monopolkommission (2004). Wettbewerbspolitik im Schatten "Nationaler Champions", Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission.
- Navarro, L. (2003). Industrial policy in the economic literature, Recent theoretical developments and implications for EU policy, European Commission, Enterprise Paper No 12.
- Nezu, R. (2007). "Industrial Policy in Japan", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Noland, M., Pack, H. (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington, Institute for International Economics.
- OECD (1998). Policies for Industrial Development and Competitiveness, Working Paper DSTI/IND(97)28/FINAL, Paris.
- Pack, H., Saggi, K. (2006). Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey, *World Bank Research Observer*, Vol. 21(2), pp. 267-297.
- Peneder, M. (2001). *Entrepreneurial Competition And Industrial Location*, Edward Elgar Publishing, 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.
- Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 2, June 2004.
- 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 & social change in Europe, working paper No. 30.
- Sieber, S., Silva-Porto, M. (2009) Product Quality: How ECA Countries Rank, unpublished paper for the World Bank.
- Soete, L. (2007) "From Industrial to Innovation Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Soete, L. (1987). The impact of technological innovation on international trade, *Research Policy*, Vol. 16, pp. 101-130.
- Starbatty, J. (2004). "Braucht soziale Marktwirtschaft Industriepolitik?", *Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 100.
- Tichy, G. (2009). "Was ist das „Österreichische“ an der österreichischen FTI-Politik?", mimeo 2009.
- 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*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- 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 Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.
- Zourek, H. (2007). "The European Commission's New Industrial Policy in an Integrating and Globalizing World", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Special Issue on The Future of Industrial Policy Volume 7, Numbers 3-4 / December, 2007.

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder

Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35801&typeid=8&display_mode=2