

Helmut Kramer

Strukturprobleme Österreichs aus der Sicht des Avis der EG-Kommission

Die Kommission hebt die vergleichsweise hervorragende Situation der Gesamtwirtschaft Österreichs, ihre Stabilität, Dynamik und ihre, gemessen am Durchschnitt der 12 EG-Mitgliedsländer, überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit hervor. Daher sieht sie in diesem Bereich nicht nur keine unüberwindbaren Probleme, sondern vielmehr eine Stärkung der Gemeinschaft durch Österreichs Beitritt voraus.

Die ausgezeichnete Beurteilung der Kommission übergeht sogar einige — aus österreichischer Sicht durchaus ernst zu nehmende — wirtschaftspolitische Probleme, so insbesondere, wenn sie die Lage der Staatsfinanzen im Vergleich zum Durchschnitt der EG-Länder als ausgewogen einschätzt. Allerdings wird eine disziplinierte Ausgabenpolitik empfohlen.

Aus wirtschaftspolitisch sinnvollen Gründen mißt Österreich die eigenen Leistungsdaten nicht am Durchschnitt der EG, sondern an den leistungsstärksten Mitgliedern.

Ziel der Stellungnahme der Kommission ist nicht unbedingt eine ausgewogene und vollständige Aufstellung aller österreichischen Strukturprobleme, sie soll besonders auf jene Schwierigkeiten hinweisen, die aus einem Beitritt Österreichs für die Gemeinschaft entstehen könnten. Wo der Beitritt nur in Österreich (passiv) Anpassungsprozesse auslösen würde, obliegt es vor allem der österreichischen Wirtschaftspolitik für die Gesamtwirtschaft befriedigende und gemeinschaftskonforme Lösungen zu finden. Hierzu wird jedoch mehrfach

Die EG-Kommission hat dem Ministerrat der EG Ende Juli ihre Stellungnahme (Avis) zum Beitrittsantrag Österreichs (vom Juli 1989) übermittelt und diese gleichzeitig veröffentlicht. Neben wirtschaftlichen Fragen beleuchtet sie auch allfällige Konsequenzen des österreichischen Neutralitätsvorbehalts und sonstige Aspekte der auswärtigen Beziehungen. Der vorliegende Kurzkomentar greift aus dem wirtschaftspolitischen Teil der Stellungnahme jedoch nur jene Punkte auf, die im weitesten Sinn als Strukturprobleme der österreichischen Wirtschaft gesehen werden können.

angedeutet, daß — insbesondere bei stichhaltigen Begründungen — auf dem Verhandlungswege Übergangsregelungen für begrenzte Zeiträume denkbar wären. Freilich liegt es im Interesse der Gemeinschaft, daß die Volkswirtschaft eines neu eintretenden Landes nicht dadurch tiefgreifend deroutiert wird, da sie sonst die EG belasten könnte. Diese Einschätzung war eines der Argumente für die negative Stellungnahme zum Beitrittsansuchen der Türkei.

Das Interesse der Kommission gilt in erster Linie jenen Gegebenheiten, die den Wettbewerb in der Gemeinschaft beeinflussen könnten, etwa, wenn gewisse Wirtschaftszweige in Österreich dank wettbewerbsbeeinflussenden Einrichtungen Nettoexporteure von Gütern oder Dienstleistungen sind. Allerdings kann eine komparative Wettbewerbsstärke österreichischer Anbieter, die sich nicht auf Schutzmaßnahmen oder durchlässigeres Wettbewerbsrecht, sondern auf echte wirtschaftliche Leistung stützt, — der Logik des Binnen-

marktkonzeptes entsprechend — bei der EG keinen Anstoß erregen. Die Kommission versucht auch nicht jene Strukturstärken der österreichischen Wirtschaft zu identifizieren, die Anbieter aus den EG-Ländern gefährden könnten (Diese Sicht des Eintritts Österreichs beleuchtet etwa eine derzeit laufende italienische Studie mit dem Ziel, eine zu erwartende Verstärkung der österreichischen Marktpräsenz in Italien abzuschätzen.)

Allgemeine Strukturschwächen

Die Einschätzung der Strukturprobleme in Österreich durch die EG-Kommission deckt sich weitgehend mit der bereits bestehenden österreichischer Studien (Aiginger, 1987A, 1987B, Kramer, 1989, OECD, 1990A, Schulmeister, 1990), ja sie stützt sich offenbar auf diese Quellen. Hervorgehoben werden das strukturelle Handelsbilanzdefizit (besonders mit Deutschland und Japan) sowie die schon vielfach festgestellte Grundstofflastigkeit der österreichischen Industrie und ihrer Exporte. Als Strukturproblem wird auch — mit impliziter politischer Wertung — der relativ hohe Anteil des direkten und indirekten Staatseinflusses auf die gewerbliche Wirtschaft bezeichnet. Als Option werden weitere Privatisierungen suggeriert. Dabei wird aber auch festgehalten, daß die Problematik in jüngster Zeit erheblich abgebaut werden konnte.

Die recht ausführliche Darstellung des Übergangs vom österreichischen Außenzoll auf den Gemeinsamen Zoll-

tarif (GZT), der im Durchschnitt eine Minderung des Zollschutzes mit sich bringt, wird nicht generell als Problem bewertet. Der (gewichtete) Zollsatz für zollpflichtige Waren werde im Durchschnitt von 15,3% auf 7,4% — mit Schwerpunkten im Textil-Bekleidungsbereich (zu Eisen und Stahl siehe weiter unten) — gesenkt.

Skepsis klingt im Hinblick auf die Größenstruktur österreichischer Unternehmen durch Großunternehmen gehörten entweder dem Sektor unter staatlichem Einfluß an oder seien Tochterunternehmen multinationaler Gesellschaften. Private österreichische Großunternehmen gäbe es kaum. Von den überwiegenden Klein- und Mittelunternehmen wären „jedoch“ einige durchaus international wettbewerbsfähig. Diese Argumentation greift eine in Österreich oft diskutierte Frage — den Mangel an „Flaggschiffen“ — auf und scheint anzunehmen, daß die österreichische Wirtschaftsstruktur hier tatsächlich Schwachstellen aufweist.

An keiner Stelle allerdings hat die Kommission das Gewicht von Strukturproblemen etwa anhand von aktuellen Produktivitäts- oder Ertragsvergleichen und schon gar nicht von Perspektiven auf die Binnenmarktverhältnisse bestimmt.

Es wird Aufgabe der österreichischen Wirtschaftsforschung sein, vermutete Strukturprobleme angesichts des Eintritts in den Binnenmarkt eingehender zu untersuchen. Solche Analysen liegen derzeit nur für einen Teil der voraussichtlich hauptbetroffenen Sektoren (Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie, Finanzdienstleistungen, Beschaffungswesen) vor. Heute noch verdeckte Strukturprobleme orte der Avis im Handel der ausdrücklich als ungenügend flexibel bezeichnet wird, was zu einem überhöhten Preisniveau im Inland beitrage.

Von der Kommission unberücksichtigt blieben denkbare Probleme durch Anpassungsreaktionen multinationaler Konzernpolitik an die Binnenmarktverhältnisse, aber auch Wettbewerbsschwächen in einzelnen Sparten des Gewerbes, nicht zuletzt in Dienstleistungssektoren (Hotellerie, Reisebüros, Reparatur- und Service-

ketten), regional gesehen in grenznahen Räumen schließlich auch in einem Teil der freien Berufe, und zwar auch unabhängig von einer etwaigen Liberalisierung der Wettbewerbsbedingungen.

Die Stellungnahme widmet sich vor allem solchen Strukturproblemen, die ganz oder teilweise auf nicht EG-konforme wirtschaftspolitische Eingriffe und auf das österreichische Wettbewerbsrecht zurückzuführen

Wirtschaftspolitisch bedingte Strukturprobleme

sind. Zu unterscheiden sind Bereiche, die durch die Anpassung an EG-Regeln in ihren Exportmöglichkeiten getroffen würden, und jene, die unter den Druck von Imports substitution geraten könnten.

Als bisher (teilweise) geschützt, jedoch nur wenig auf Auslandsmärkten vertreten werden das Verkehrswesen, das Telekommunikationswesen, Banken und Versicherungen genannt. Ihnen werden ungenügende Produktivität und Flexibilität infolge des Schutzes, den sie bisher auf dem Inlandsmarkt genossen hätten, attestiert¹⁾. Zu dieser Gruppe sind auch die staatlichen Handelsmonopole (Tabak, Alkohol, Salz) zu zählen, die nach Art 37 des EWG-Vertrags nicht aufrechtzuerhalten sind.

Eine ähnliche Situation wird für Teile der Nahrungsmittelindustrie erwartet. Diese habe nur geringe Auslandsaktivitäten aufzuweisen und war bisher durch die autonome Landwirtschaftspolitik Österreichs zum Teil begünstigt, zum Teil aber auch benachteiligt (Aiginger, 1990). Insbesondere für die erste Verarbeitungsstufe (Mühlen, Molkereien, Fleischverarbeitung) seien Strukturanpassungen unvermeidlich. Diese Bereiche dürften in erster Linie Marktanteile im Inland einbüßen.

Von jenen Wirtschaftsbereichen, die durch die Anpassung an die EG-Regeln und die Binnenmarktverhältnisse auch auf ihren Auslandsmärkten betroffen sein könnten, werden die Landwirtschaft und die Eisen- und Stahlindustrie sowie das Verkehrswesen ausführlich erörtert.

Grundsätzlich ist die Situation großer Teile der tierischen und pflanzlichen Produktion in Österreich mit

Landwirtschaft

jener anderer Produzenten in Westeuropa vergleichbar. Daher schätzt auch die EG die Anpassung der österreichischen Landwirtschaft nicht als besonderes Problem ein. Allerdings ist die österreichische Landwirtschaft nicht nur in bezug auf die natürlichen Produktionsgrundlagen sondern auch auf die Betriebsgrößenstruktur gegenüber Mitbewerbern benachteiligt. Andererseits überschreitet sie in wichtigen Sparten (Getreide besonders Weizen, Rindfleisch, Milchprodukte, Zucker) die Selbstversorgung bedeutend. Der Avis stützt sich auf Angaben der OECD, die für Österreich für wichtige Produkte (Weizen, anderes Getreide, Zucker, Rind- und Kalbfleisch, Schweinefleisch, Geflügel, Eier) ein teilweise beträchtlich höheres Schutzniveau (Produzenten-subsventionsäquivalent — PSE) ausweist als im Durchschnitt der EG²⁾.

Mit dem Ende der autonomen österreichischen Agrarpolitik und der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sinkt der Schutz der österreichischen Landwirtschaft, da Preisstützungen vermindert werden und damit auch direkt die Einkommen abnehmen. Die Höhe des Ausfalls hängt von den Weltmarktverhältnissen zum Zeitpunkt des Übergangs ab. Der Vorteil der Einbeziehung in die GAP liegt andererseits im gesicherten Marktzugang zu wichtigen Exportmärkten im EG-Raum (Schneider, 1991). Zur Erleichterung der Anpassungen läßt die Kommission für eine Reihe von landwirtschaftlichen Produktionsbereichen die Bereitschaft zu Übergangsregelungen erkennen. Sie betont auch, daß die GAP vor allem unter dem Druck der GATT-Verhandlungen auf der Suche nach einer grundlegenden Neuorientierung ist.

Der Bericht erwähnt, daß die österreichische Eisen- und Stahlindustrie „mit massiven Kapitalspritzen des Staates tiefgreifend umstrukturiert und ihre Produktpalette aufgewertet worden sei. Mit dem Argu-

¹⁾ Diese Feststellung ist nicht unplausibel, scheint sich jedoch auf Quellen zu stützen, deren Datenbasis umstritten ist (für Finanzdienstleistungen insbesondere Gardener, E. P. M., Teppett, J. L., „The Impact of 1992 on the Financial Services of EFTA Countries“, EFTA Occasional Paper, 1990 (33)).

²⁾ Im jüngst erschienenen Monitoring-Bericht der OECD (Agricultural Policies, Markets and Trade, Paris 1991) scheint für Österreich überraschenderweise erstmals ein niedrigeres PSE auf als für die EG. Diese Angabe muß erst verifiziert werden.

Entwicklung der Rohstahlkapazitäten in der EG und in Österreich Übersicht 1

	EG 12	Österreich	
	Mill t	Anteile in %	
1979	225	5,0	2,2
1984	196	5,0	2,6
1990	184	4,6	2,5

Q: OECD Iron and Steel Industry

ment, daß der Staat in diesem Fall auch als Eigentümer der Unternehmen handeln mußte, setzte man sich

Eisen- und Stahlindustrie

nicht auseinander. Zu Diskussionen könnte die Behauptung führen, daß die Umstrukturierung die Produktionskapazitäten nicht eingeschränkt habe. Diese Feststellung müßte gemäß den Tatsachen jedoch in dem Sinn präzisiert werden, daß die Kapazitäten in Österreich weniger gedrosselt wurden als im Durchschnitt der EG.

Tatsächlich reduzierte die österreichische Stahlindustrie ihre Kapazitäten nicht schon Anfang der achtziger Jahre, sondern erst seit 1985. Seit damals erfolgten die Schritte annähernd parallel zum EG-Durchschnitt. Insgesamt muß auch bedacht werden, daß die Kapazitätsminderung seit den siebziger Jahren an den „alten“ Stahlstandorten (im wesentlichen den ursprünglichen EGKS-Ländern außer Italien, aber einschließlich Großbritanniens) ausgeprägter war als im Durchschnitt der Zwölfergemeinschaft. Im Vergleich dazu nehmen sich die bisherigen Reduktionen in Österreich mäßig aus.

Anpassungen des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts

Mit dem Beitritt zur Gemeinschaft werden die einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrags auch für Österreich voll wirksam. Der Avis attestiert der österreichischen Wettbewerbsordnung berufsständische Tendenzen einerseits und relativ starke Einflußnahme durch den Staat — et-

wa auch durch Ad-hoc-Förderungen — andererseits. Dadurch werde die Produktivität und Flexibilität der Gesamtwirtschaft unnötig beeinträchtigt.

Die Anpassungen der autonomen österreichischen Gesetze und der Förderungsrichtlinien an die EG-Regeln seien jedoch in jüngerer Zeit bereits weit vorangeschritten. Teilweise fehlen noch analoge Institutionen der Wettbewerbskontrolle (etwa im Kartellrecht und zur Fusionskontrolle).

Kritischer fällt die Stellungnahme zur Gestaltung der staatlichen Beihilfen in Österreich aus. Dieser mangle es, trotz des Bemühens um EG-Konformität — das zuletzt sichtbar geworden sei —, in Teilbereichen nach wie vor an Transparenz (unkontrollierte Kumulationsmöglichkeiten), an Sachlichkeit, und sie sei auf sektoral oder regional ökonomisch begründbare Anlässe zu wenig zugeschnitten.

Anerkannt wird, daß das allgemeine Beihilfeniveau in den letzten Jahren zurückgenommen wurde. Im bisher einzigen internationalen Vergleich der Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft durch die OECD (OECD, 1990B) ergibt sich für die EG 1986/1988 im Durchschnitt ein Beihilfeniveau von 4,1%, für Österreich — auf Basis einer inhaltlich nicht genau vergleichbaren EFTA-Studie — von rund 3%. Im zweiten Bericht der EG-Kommission über staatliche Beihilfen im verarbeitenden Gewerbe (vom 31. Juli 1990) wird entgegen gängiger Auffassung dokumentiert, daß die Beihilfen in der Gemeinschaft „kaum wahrnehmbar abnehmen“. Der Anstieg Anfang der achtziger Jahre sei durchaus nicht vorübergehend gewesen. Für Österreich liegen hingegen Indizien für eine signifikante Senkung des Subventionsniveaus zwischen 1985 und 1989 vor. Bezogen auf den Beitrag der gewerblichen Wirtschaft zum BIP (zu Faktorkosten) ging der Aufwand für Wirtschaftsförderung (auf Bundesebene) von 1,13% (1985) auf 0,84% (1989) zurück. Im Bundeshaushalt 1990 und 1991 hat sich dieser Trend jedoch umgekehrt (1991 1,04%). Ausschlaggebend dafür war

vor allem die sprunghafte Zunahme der Förderungen im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung (einschließlich von Einzelprojekten in der Automobilindustrie), quantitativ weniger bedeutend auch jene für Forschung und Entwicklung sowie für Umweltschutz.

Eine aktuelle Analyse der Tendenzen des österreichischen Förderungssystems, der geltenden Richtlinien und ihrer Abwicklung erscheint in Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen dringend geboten, weil die letzten entsprechenden Untersuchungen nunmehr nahezu zwei Jahre zurückliegen (Szopo, 1990).

Der Avis der EG-Kommission bestätigt Österreichs Wirtschaftspolitik, den Beitritt nicht unter erheblichem Druck aushandeln zu müssen. Im Interesse der Gesamtwirtschaft gilt es vielmehr, die zu erwartenden Strukturanpassungen rechtzeitig in Angriff zu nehmen und die Übergangsphase nicht zu lange auszudehnen.

Literaturhinweise

- Aiginger, K. (Koordination) (1987A), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Österreichische Strukturberichterstattung — Kernbericht 1986, WIFO-Gutachten, Wien, 1987.
- Aiginger, K. (1987B), „Zusammenfassende Wertung der Konkurrenzposition der österreichischen Wirtschaft“, in Aiginger (1987A) Band III.
- Aiginger, K. (Koordination), Perspektiven der Nahrungs- und Genussmittelherstellung, WIFO-Gutachten, Wien, 1990.
- Kramer, H., Wachstums- Struktur- und Wettbewerbspolitik“, in Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St., Winckler, G. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Wien, 1989.
- OECD (1990A), „Wettbewerb und Wettbewerbspolitik“, in OECD Wirtschaftsbericht Österreich 1989/90, Paris-Wien, 1990.
- OECD (1990B), „Industrial Subsidies in the OECD Economies“, Economic Studies, 1990, (15).
- Schneider, M., Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt, WIFO-Gutachten Wien 1989.
- Schneider, M., „GATT-Verhandlungen: Westeuropas Bauern unter Druck“, WIFO-Monatsberichte, 1991, 64(3).
- Schulmeister, St., „Das technologische Profil des österreichischen Außenhandels“, WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(12).
- Szopo, P., Direkte Wirtschaftsförderung in Österreich: Reformimpulse durch Budgetkonsolidierung und EG-Integration, WIFO-Gutachten Wien 1990.