

# Grundzüge des österreichischen Strukturberichts

## Zur Notwendigkeit einer integrierten Wachstums- und Strukturforchung

In der empirischen Wirtschaftsforschung dominiert traditionell die kurzfristige Betrachtungsweise, von Anfang an waren die entsprechenden Einrichtungen primär als Konjunkturforschungsinstitute konzipiert. Denn das Hauptinteresse von Wirtschaftspolitik und Unternehmerschaft galt einer möglichst raschen Information über einen Wechsel der Konjunkturphase. Mit der Konzeption einer keynesianischen Nachfragesteuerung nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkte sich das Interesse an kurzfristigen Analysen und Prognosen. Empirische Untersuchungen der langfristigen Wirtschaftsentwicklung blieben wohl auch deshalb selten, weil das Wachstumstempo — verglichen mit der langfristigen Erfahrung — außerordentlich hoch war. Daß die enormen Strukturverschiebungen nicht größere Forschungstätigkeiten auslösten, mag auch damit zusammenhängen, daß die in dieser Periode dominante makroökonomische Theorie, der Keynesianismus, darüber keine Aussagen enthält. Auch in den wirtschaftspolitischen Diskussionen der siebziger Jahre dominierten die jeweils aktuellen Schwierigkeiten. Gleichzeitig wurde aber immer klarer, daß gerade die langfristige-strukturellen Probleme die Wirtschaftsentwicklung am meisten gefährden. Doch erst durch die schwerste Rezession der Nachkriegszeit seit Ende der siebziger Jahre wurden die Anpassungsschwierigkeiten in ihrem ganzen Ausmaß bewußt:

- Der Trendbruch zu Beginn der siebziger Jahre wurde in vollem Ausmaß wahrgenommen, gleichzeitig wurden die mittel- und langfristigen Prognosen drastisch zurückgenommen.
- Die Notwendigkeit eines verstärkten Strukturwandels wurde unübersehbar, am deutlichsten etwa am Beispiel der Grundstoffindustrie (insbesondere der Stahlindustrie).

Dieses geänderte Problembewußtsein wird sowohl international als auch in Österreich durch eine wachsende Literatur dokumentiert. Die meisten dieser Studien sind zwar langfristig orientiert, doch untersuchen sie nur bestimmte Einzelaspekte, nicht aber den globalen Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und strukturellem Wandel. Gerade diese Gesamtbetrachtung scheint jedoch eine notwendige Voraussetzung zur Entwicklung einer erfolgreichen strukturpolitischen Strategie.

## Ausgangspunkt der Strukturberichterstattung: Die Probleme der Anpassung Österreichs an Wachstumsabschwächung und Strukturwandel der Weltwirtschaft

Seit Anfang der siebziger Jahre hat sich das Wachstumstempo der Weltwirtschaft mehr als halbiert. In der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts sank überdies der Wachstumsvorsprung der österreichischen Wirtschaft deutlich, wodurch auch in Österreich die Arbeitslosigkeit zunahm.

Zwei Komponenten hatten die Dynamik der österreichischen Wirtschaft und damit den Wachstumsvorsprung herbeigeführt: die Investitionsnachfrage und die Exporte (i. w. S.). Bei den Investitionen war jedoch Ende der siebziger Jahre die Entwicklung sogar schwächer als in den übrigen Industrieländern. Dieser relative Verlust an wirtschaftlicher Dynamik bringt die zunehmende Abhängigkeit Österreichs von der Entwicklung der Weltwirtschaft zum Ausdruck, und zwar über zwei Kanäle:

- Gütermärkte,
- Finanzmärkte.

So machte die Verschlechterung der österreichischen Leistungsbilanz eine Fortsetzung der expansiven Wirtschaftspolitik unmöglich (zwischen 1973 und 1977 hatte der Wachstumsvorsprung gegenüber den europäischen Industrieländern 1% pro Jahr erreicht). Gleichzeitig verhinderte die zunehmende Mobilität des Finanzkapitals eine eigenständige Wechselkurs- und Zinspolitik. Die Übertragung des weltweiten Zinsanstiegs dämpfte daher die Investitionsnachfrage zusehends.

Nur bei den Exporten (i. w. S.) konnte Österreich seinen Wachstumsvorsprung halten bzw. sogar erhöhen. Ein Blick auf die Struktur der Exporte zeigt jedoch ein weniger günstiges Bild:

Im internationalen Reiseverkehr hat die Konkurrenzfähigkeit Österreichs ständig abgenommen. Im internationalen Warenverkehr sind zwei Merkmale charakteristisch:

- Produkte, deren Nachfrage auf dem Weltmarkt relativ zurückgeht, sind unter den österreichischen Exporten überdurchschnittlich stark vertreten.
- Österreichs Exporte erzielen nur unterdurchschnittliche Preise, auch ihr Anstieg blieb im Vergleich zu den Konkurrenzländern zurück.

Auf Grund beider Faktoren verschlechterten sich die Terms of Trade Österreichs stärker als im Durch-

schnitt der Industrieländer. Dies bedeutet, daß die Diskrepanz zwischen der realen Produktion und dem damit erzielten realen Einkommen in Österreich etwas größer war<sup>1)</sup>: Zwischen 1973 und 1982 mußte Österreich seine Produktion (BIP) um 2,4% erhöhen, um einen Anstieg der Kaufkraft um 2,0% pro Jahr zu erzielen (OECD +2,1% bzw. +1,8%).

### Zwei Sichtweisen von Strukturproblem, Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel

Jede Aussage, ein bestimmtes Merkmal der Wirtschaft stelle ein Strukturproblem dar, impliziert, daß ein besserer Zustand möglich wäre, kurzfristig aber nicht erreicht werden kann. Es scheint daher konsequent, die implizite Annahme einer (relativ) optimalen Wirtschaftsstruktur als Referenzmodell zu explizieren, um so unterschiedliche Auffassungen von Strukturproblemen genauer festzustellen.

Unter der Nebenbedingung eines bestimmten Wachstums der Weltwirtschaft maximiert ein Land sein Realeinkommen, wenn es sich auf die Produktion von Gütern spezialisiert, die folgende Eigenschaften haben:

- Überdurchschnittliche Nachfrageentwicklung auf dem Weltmarkt.
- Spezifische Produktionsvorteile des betreffenden Landes im Vergleich zu möglichen Konkurrenten: Diese Vorteile können entweder als Faktorausstattung "ererb" (wie etwa im Fall der OPEC) oder aber "erarbeitet" sein (wie etwa bei der Spezialisierung auf Produkte besonderer Qualität). Im zweiten Fall kann man zwei Möglichkeiten unterscheiden:
  - Spezialisierung auf die Frühphasen des Produktzyklus: Dies betrifft jene Güter, die früher oder später in Großserien hergestellt werden. Diese Art des Produktionsvorteils ist typisch für die Großkonzerne hochentwickelter Industrieländer.
  - "Flexible Spezialisierung": Dies betrifft jene Güter, die für besondere Zwecke und daher nur in Kleinserien produziert werden. Diese Strategie bietet kleineren Unternehmen die besten Entwicklungsmöglichkeiten und ist daher auch für kleinere Länder eher realisierbar als die Entwicklung von Spitzentechnologie zum Zweck späterer Massenproduktion<sup>2)</sup>.
- Als dritte Bedingung gilt, daß die Produktion ein Minimum an nicht oder schwer ersetzba- ren Res-

ourcen verbrauchen sollte (von Energie bis zur Umwelt).

Das Referenzmodell eines optimalen Strukturwandels ermöglicht eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen zwei Begriffen von Strukturproblemen:

Im ersten Fall wird nicht nur die Existenz, sondern auch die Kenntnis der optimalen Wirtschaftsstruktur angenommen: Das Strukturproblem besteht dann in der Abweichung der tatsächlichen von der optimalen Wirtschaftsstruktur. Dabei ist es nicht zwingend notwendig, daß die optimale Struktur bereits vollständig bekannt ist, sie muß nur prinzipiell erkennbar sein. Es ist dann Aufgabe der Strukturfor- schung, empirisch fundierte Theorien über den tatsächlichen und optimalen Strukturwandel zu entwickeln. Die "Strenge" der Aussagen über Strukturprobleme hängt somit vom Entwicklungsstand der Strukturfor- schung ab. Typisch für "schwache" Aussagen sind etwa "Negativlisten" solcher Produktionen, die in hochentwickel- ten Industrieländern jedenfalls nicht Teil einer optima- len Wirtschaftsstruktur sind (wie etwa die Massen- produktion im Grundstoffbereich).

Dieser Problemsicht entspricht jene Begriffsbestim- mung, die unter Wirtschaftsstruktur die Zusammen- setzung ökonomischer Aggregate versteht. Struktur- wandel ist dann als Veränderung in der Zusammen- setzung ökonomischer Aggregate definiert. In dieser Betrachtung dominiert somit die inhaltlich-ökonomi- sche Analyse von Richtung und Ergebnis des Struk- turwandels.

Dieses Verständnis von Wirtschaftsstruktur, Struktur- wandel und Strukturproblem soll als komparativ-stati- scher Ansatz bezeichnet werden (Struktur im enge- ren Sinn).

Der zweite Ansatz unterstellt nur die Existenz einer optimalen Wirtschaftsstruktur bzw. eines optimalen Entwicklungspfades, nicht aber (notwendigerweise) ihre Erkennbarkeit a priori. Vielmehr ist es Funktion des Wirtschaftssystems selbst, den optimalen Ent- wicklungspfad zu finden und zu realisieren. Ein Struk- turproblem besteht dann, wenn die Institutionen des Systems, wie Unternehmen, private Haushalte, Staat, und die Mechanismen ihrer Koordination (staatliche Maßnahmen, Marktprozeß u. a.) diese Funktion nicht erfüllen.

In dieser Sicht ist unter Wirtschaftsstruktur die Ge- samtheit aller Institutionen eines Wirtschaftssystems zu verstehen, deren Zusammenwirken den Struktur- wandel hervorbringt. Im Zentrum der Betrachtung steht somit der Such-, Informations-, Koordinations- und Realisierungsprozeß, der in seiner Gesamtheit den Strukturwandel ausmacht (organisatorisch-insti- tutioneller Aspekt).

Dieses Verständnis von Wirtschaftsstruktur, Struktur- wandel und Strukturproblem soll als dynamischer An- satz bezeichnet werden (Struktur im weiteren Sinn).

<sup>1)</sup> Statistisch wird das Realeinkommen einer Volkswirtschaft er- mittelt, indem das Nominaleinkommen (nominelles Brutto-In- landsprodukt) mit dem Preisindex des Gesamtverbrauchs (Gü- ter- und Leistungsvolumen) deflationiert wird.

<sup>2)</sup> Diese Problematik ist Gegenstand des Spezialberichts 1984 im Rahmen der Strukturberichterstattung.

## Zwei Konzepte der Strukturpolitik

Dem komparativ-statischen und dem dynamischen Ansatz der Strukturanalyse entsprechend lassen sich auch für die Strukturpolitik zwei Strategien unterscheiden.

Im ersten Fall ist es das (idealtypische) Ziel der Strukturpolitik, die optimale Wirtschaftsstruktur direkt herbeizuführen. In der Realität eines gemischtwirtschaftlichen Systems, in dem die optimale Wirtschaftsstruktur nie exakt abgeleitet werden kann, bedingt dies die Festsetzung von Produktionsschwerpunkten einerseits und von "Negativlisten" andererseits. Die wirtschaftspolitischen Instrumente — von der Technologiepolitik bis zur Steuerpolitik — werden dann auf diese Ziele abgestimmt. Mit dieser Strategie versucht die Wirtschaftspolitik, dem Strukturwandel eine bestimmte Richtung zu geben bzw. ihn zu beschleunigen. Als Beispiel für eine solche zielorientierte Strukturpolitik sei auf die japanische Wirtschaft verwiesen, wo das Ministerium für internationalen Handel und Industrie (MITI) seit Jahren erfolgreich mit einem solchen Zielkatalog operiert.

Im zweiten Fall ist es das Ziel der Strukturpolitik, die Fähigkeit des Wirtschaftssystems, den optimalen Pfad des Strukturwandels von selbst zu finden und Abweichungen von selbst zu korrigieren, zu verbessern. Es ist daher Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die Infrastruktur für einen umfassenden und dauernden Innovationsprozeß bereitzustellen.

## Zielsetzung und Organisation der österreichischen Strukturberichterstattung

Die Zielsetzung der österreichischen Strukturberichterstattung ergibt sich aus der bisher dargelegten Problemstellung: Es gilt, die längerfristige Entwicklung Österreichs als kleine, offene Volkswirtschaft im weltwirtschaftlichen Strukturwandel zu beschreiben und zu analysieren. Auf Grund dieser Analyse sollen der Möglichkeitsbereich der künftigen langfristigen Entwicklung Österreichs eingegrenzt und Optionen für die Strukturpolitik abgeleitet werden.

Entsprechend dieser Zielsetzung hat das Bundesministerium für Finanzen dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Frühjahr 1983 einen Auftrag erteilt, der sich zunächst auf fünf Jahre erstreckt:

- Ab Ende 1984 ergeht alle zwei Jahre ein Kernbericht an den Auftraggeber, der die Kontinuität im Aufbauprozeß der Strukturpolitik gewährleisten soll. Er hat daher eine einheitliche Gliederung, die schrittweise erweitert bzw. vertieft wird.
- Zusätzlich liefert das Institut dem Auftraggeber jedes Jahr einen Spezialbericht, der die verschiedenen Aspekte des Strukturwandels an konkreten

Problemen herausarbeitet. Der erste Bericht behandelt Möglichkeiten eines erfolgreichen Strukturwandels durch "flexible Spezialisierung" und ihre betriebsorganisatorischen Voraussetzungen.

- Der Aufbau des Datensystems wird so gestaltet, daß es nicht nur als Basis für eine Vertiefung der empirischen Strukturpolitik dient, sondern auch als praxisorientiertes Informationsservice sowohl für den wirtschaftspolitischen als auch für den unternehmerischen Entscheidungsprozeß.

## Systematik des Kernberichts 1984

Breit angelegte Forschungsprojekte zeigen häufig die Tendenz, in eine Vielzahl von Einzelstudien zu zerfallen. Dies wäre im Fall der Strukturberichterstattung besonders nachteilig, da ihre spezifische Aufgabe gerade darin besteht, die Verflechtung der unterschiedlichen Problembereiche herauszuarbeiten.

Als generelles Gliederungsprinzip wurde ein schrittweiser Übergang vom Allgemeinen zum Besonderen gewählt: Die Untersuchung setzt mit einer Diskussion der Entwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein, als nächster Schritt wird die Betrachtung auf die längerfristige Entwicklung (Längsschnitt) und dann auf die strukturellen Merkmale (Querschnitt) der österreichischen Wirtschaft eingeschränkt, es folgt die Diskussion verschiedener Teilbereiche innerhalb der österreichischen Wirtschaftsstruktur, abschließend werden ausgewählte Probleme behandelt, die innerhalb der traditionellen Einteilungsschemata (wie dem SNA) unzureichend analysiert werden können (z. B. die Rolle des Staates im Strukturwandel, die Bedeutung des Finanzierungssystems u. a.)<sup>3)</sup>.

## Vernetzung der Teilprojekte

Um zu verhindern, daß sich der Strukturbericht in einer Aufeinanderfolge verschiedener Einzelaufsätze erschöpft, wurden bereits in der Frühphase verschiedene Koordinationselemente eingebaut. Dies betrifft die Einheitlichkeit der Zeitbereiche sowie der Länder- und Warenklassifikation, gemeinsame Methoden zur Beschreibung und Analyse des Strukturwandels sowie den ähnlichen Aufbau der Teilstudien.

Als gemeinsame Eckjahre wurden 1964, 1973 und 1982 gewählt. Da eine solche Festlegung immer willkürlich ist, stand es den Autoren der Teilstudien frei, für spezielle Fragestellungen zusätzlich auch andere Perioden zu untersuchen.

<sup>3)</sup> Die Schwerpunktthemen der einzelnen Bände des Kernberichts 1984 sowie Titel und Autoren der einzelnen Teilstudien sind in einer Zusammenstellung am Ende dieses Aufsatzes zu finden.

Als Standardreferenzländer wurden drei große und drei kleine Industrieländer gewählt, nämlich die USA, Japan und die BRD einerseits und Dänemark, Schweden und die Schweiz andererseits. Auch hier war es möglich, zusätzliche Länder in einen Querschnittvergleich einzubeziehen.

Für Strukturanalysen des internationalen Handels werden zwei standardisierte Warenklassifikationen verwendet. Für die Analyse der Weltwirtschaft als geschlossenes System werden nur vier Warengruppen unterschieden, für einen Vergleich der Exportstruktur einzelner Länder wird die Standardklassifikation des GATT herangezogen (17 Warengruppen).

In methodisch-statistischer Hinsicht gewährleisten zunächst die standardisierten Datensysteme wie das

SNA oder die Welthandelsstatistik eine systematische Verknüpfung, dasselbe gilt in analytischer Hinsicht für das Input-Output-Modell. Schließlich wurde zur Messung des Strukturwandels in komparativ-statischer Sicht generell eine einheitliche Maßzahl verwendet, nämlich das schon vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in der Deutschen Strukturberichterstattung vorgeschlagene Winkelmaß<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> Siehe dazu Hahn, F., "Zur Messung des Strukturwandels", in "Tendenzen im weltwirtschaftlichen Strukturwandel", Österreichische Strukturberichterstattung 1984, Band II, S. 31-40.

*Stephan Schulmeister*