

Was wurde eigentlich aus ... der „Autorepublik“ Österreich?

Kurt Bayer

Abstract

Die Ausrufung eines „Autoland Österreich“ von der Regierungsspitze hat in der letzten Legislaturperiode großes Echo und Kontroversen ausgelöst. Dass bereits 1991 ein „Kurswechsel“-Schwerpunktheft zum Thema „Autorepublik“ erschien, zeigt die lange und konfliktreiche Tradition auf, in der die Beziehung zwischen Auto, Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur in diesem Land steht. Was hat sich seither verändert?

Die Frage, die der Autor im Heft 3/1991 besprochen hat, stellt sich heute mit so ausreichender Dringlichkeit wieder, dass sie eine erneute Überprüfung verdient: „Die österreichische Auto-Zulieferindustrie: Ein Zukunfts- oder Auslaufmodell?“

Bei der Analyse muss man unterscheiden zwischen der „Autofahrerrepublik“ und der „Autoproduzentenrepublik“. (Was beide mit „Republik“ als gemeinwohlorientierter Regierungsform zu tun haben, sei dahingestellt – wird hier aber nicht weiter diskutiert.)

Die Autofahrer-Republik

Österreich ist nach wie vor eine Autofahrerrepublik. Damit meine ich, dass der Privat-PKW als vorherrschendes Mobilitätsvehikel weiterhin sowohl die Straßen Österreichs dominiert, als auch die Köpfe vieler Menschen und vor allem Politiker. Der gesamte, damit in Zusammenhang stehende Bereich – von den Erdölpipelines, den Straßen, den Tankstellen, den Reparaturbetrieben über die Zulieferer/Erzeuger ist für mehr als 10% des BIP verantwortlich, sowie für fast ein Drittel der Emissionen. Zählte man die nicht quantifizierbaren „goods“ (wie Freiheitsgefühl, emotionale Freude am Brummen des Motors, Erreichbarkeit vieler Orte, Stolz auf das Vehikel) und „bads“ dazu (Staus, Zeitverlust, Emissionen, Krankenhauskosten, Einkommensverluste durch Unfälle u.a.m.) wäre der gefühlte Anteil noch deutlich höher.¹ PKWs gehören (noch) zu „unserem“ Lebensstil.

Zwar geht die Zahl der PKW-Neuzulassungen seit einigen Jahren zurück: lagen sie 1990 noch bei 290.000 Zulassungen, erreichten sie ihren bisherigen Höhepunkt 2017 mit 353.000 und nahmen dann bis 2023 auf 239.000 ab (davon fast 48.000 Elektroautos).²

Dennoch: die Aussagen des Ex-Bundeskanzlers zu „technologieoffener“ De-Karbonisierung, die massiven Widerstände gegen Abschaffung oder „Ökologisierung“ des Pendlerpauschales, die Stories vom „Autofahrer als Melkkuh der Nation“, die Widerstände gegen die Abschaffung des „Dieselprivilegs“ – all dies zeigt, dass Österreich noch immer eine Autofahrer-Republik ist. Trotz langsam wachsenden Bewußtseins (in Teilen der Bevölkerung) über die Umweltschäden, die fossil betriebene PKW verursachen, aber

auch über den Verdruß, den die Überantwortung des Öffentlichen Raums an parkende und fahrende PKW verantwortet.

What Goes Up, Must Come Down?

Produktion von Autos und Komponenten in Bedrängnis

Etwas anders sieht es mit der Produktionsseite von PKW in Österreich aus. Dies macht die nunmehr öffentliche Diskussion über die Probleme der deutschen Autoindustrie (Volkswagen, Audi), aber auch vieler anderer europäischer Hersteller (Stellantis will in Italien eine Reihe von Werken schließen, wogegen die Gewerkschaften protestieren) aus. Österreich ist damit als wichtiger Zulieferer für die europäische Autoindustrie (z.B. das BMW-Motorenwerk in Steyr), sowie als Lohnfertiger ausländischer Marken (z.B. Mercedes-Geländewagen in Graz bei MAGNA, die frühere Opel-Niederlassung in Aspern, die geschlossen wurde) stark betroffen. 900 Unternehmen in diesem Bereich erzeugen heute einen Umsatz von 26,3 Mrd. € und beschäftigen mehr als 90.000 Personen, sind also ein bedeutender Teil der österreichischen Industrie.

Wie alles begann

Zum Zeitpunkt der Publikation von Kurswechsel 3/1991, auf den sich diese Zeilen beziehen, sah die Welt für Österreich als „Standort“ für die Produktion von Autos ganz anders aus.

Bis in die frühen 1980er Jahre hatte Österreich praktisch keine Auto-(Komponenten) Produktion (mit Ausnahme der Fiat-Lizen des Puch 500, 650 und 700), und damit im Autosektor ein gewaltiges Außenhandelsdefizit, da fast alle Autos importiert wurden. Ausnahmen von dieser Absenz waren etwa AVL List in Graz oder die Jenbacher Werke, die bereits in den 1950 Jahren Dieselmotoren fertigten. 1977 betrug die „Deckungsquote“ österreichischer Kfz-Exporte für die Importe 11,6% (die Exporterlöse betrugen nur 12% der Importkosten, siehe WKÖ), 1990 betrug sie bereits 98,2%. Diese Deckungsquote stieg kontinuierlich bis 2023 (letzter verfügbares Jahr) auf 251%. 2023 standen Autoimporten im Wert von 9,8 Mrd. € Exporte im Wert von 20,3 Mrd. € gegenüber.³ Die Autoexporte (inklusive Komponenten) haben in den Jahren seit 1990 um 647% an Wert zugelegt, eine industriepolitische „Großtat“, wenn man bedenkt, dass damals praktisch keine österreichische Autoindustrie existiert hat. Allerdings gilt auch heute noch, was schon 1990 konstatiert wurde: bei den vielen österreichischen Unternehmen handelt es sich weitgehend um Inselbetriebe, wobei die Großen (Magna, Steyr, KTM und Bosch) eine ganze Reihe von kleineren österreichischen Zulieferern an sich binden, und die vielen anderen ihre je eigenen Absatzmärkte finden müssen, also der gesamte Sektor nur relativ wenig in sich koordiniert und miteinander verbunden ist. Damit können mögliche Agglomerationsvorteile nicht genutzt werden.

Die Idee zum Aufbau einer österreichischen Autoproduktion geht auf den damaligen ÖIAG-Generaldirektor Geist zurück, der in den 1970er Jahren höherwertige Produktionen für die Verstaatlichte Industrie Österreichs suchte. Die VÖEST und AMAG-Krise 1986 verstärkte diese Bemühungen und führte zu ersten Privatisierungen.⁴

Bayer (1983, S. 430)⁵ unterscheidet 3 Phasen für den Beginn der österreichischen

Autoproduktion. Zuerst wurde die Idee eines „Austro-Porsche“ gewälzt, nach Absage der Familie Porsche gab es den Versuch, mit der Firma „Ford“ einen Europa-Ableger zu gründen, was jedoch auch fehlschlug. Nachdem Bundeskanzler Kreisky dem Wahlvolk und dem ÖGB eine Autofirma versprochen hatte und die Nationalratswahl 1983 näher rückte, wurde Hals über Kopf mit General Motors ein Ansiedlungsabkommen getroffen, wonach in Aspern bei Wien Motoren und Getriebe hergestellt werden sollten. Österreich stellte dafür 3 Mrd. öS bereit, plus eine ganze Reihe nicht gedeckelter Zusagen, die sich letztendlich auf mehrere hundert Millionen S beliefen. Der Autor kritisierte diese Abmachung aufgrund ihrer Höhe und Intransparenz vehement⁶ und meinte, dass diese Milliarden besser für die technische Aufrüstung österreichischer Unternehmen eingesetzt gewesen wären.

Dennoch wurde diese Ansiedlung der Startpunkt eines weiter gehenden „Autoclusters“, dem sich eine Reihe ausländischer Investoren (BMW, Bosch) anschlossen, zum Teil mit weniger großzügigen Förderungen. Die österreichische Außenhandelsbilanz wurde, wie oben, beschrieben, durch diese Förderungen massiv verbessert. Strukturelles Problem wurde jedoch die Konzentration auf Dieselmotoren (AVL List, BMW Steyr), deren Optimierung zur technischen Leitlinie für die längerfristige Entwicklung des österreichischen Autoclusters wurde, wenn auch – etwa bei Magna, eine ganze Reihe von benzingetriebenen Fahrzeugen erzeugt wurde. Die Expansion des Sektors in einen auch politisch wirkmächtigen Industriezweig ging bis in die letzten Jahre weiter, die Vernetzung der einzelnen Unternehmen untereinander – und damit die gegenseitige positive Beeinflussung technischen Fortschritts gelang nur in Einzelfällen (siehe AVL List). Dazu kam, dass mit der „Ostöffnung“ und später der Aufnahme der österreichischen nördlichen und östlichen Nachbarländer in die EU den österreichischen Zulieferbetrieben starke Konkurrenz erwuchs, da die westeuropäischen Autofirmen sowohl das Marktpotenzial als auch die Kostenvorteile dieser Länder zu Ungunsten Österreichs nutzten.

Ignorierte Signale

Erste „strukturelle“ Probleme zeigten sich in der deutschen Autoindustrie, denen österreichische Firmen massiv zuliefer(te)n, mit dem „Dieselskandal“ 2015 bei VW, Audi, BMW, Daimler, bei welchem die europäischen Abgasnormen nur mit gefälschter Software „erreicht“ wurden. Dies führte bei diesen Firmen zu gewaltigem Reputationsschaden und zu massiven Schadenersätzen und Strafen, die auch heute noch nicht komplett beigelegt sind.

Dies hätte das Signal sein müssen, dass die Konzentration auf immer weitere Effizienzverbesserungen bei Dieselmotoren eine Sackgasse und die gleichzeitig auf EU und Mitgliedstaaten laufenden Enddaten für neue Verbrennermotoren (zwischen 2040 und 2050) das Signal für eine breit gestreute „Umrüstung“ der Verbrenner-Autoindustrie und deren Zulieferer aus Österreich darstellen sollte. Idealerweise wäre eine solche Strategie auf EU-Ebene koordiniert worden. Dies ist jedoch weder gezielt von den Staaten, noch von der Auto-(Zuliefer-)Industrie selbst in Angriff genommen worden. Diese Zögerlichkeit ging Hand in Hand mit dem rasanten Aufstieg der chinesischen Elektro-Autoindustrie, deren technischer Vorsprung, gepaart mit deutlichen Kostenvorteilen, sowie der Verfügbarkeit der dafür notwendigen Rohstoffe, der europäischen Autoindustrie gravierende Marktanteilsverluste, sowohl in China, als auch tendenziell in Europa, bescherten.

Industriepolitische Einschätzung

Nach engen ökonomischen Kriterien war die Ansiedlungspolitik der österreichischen Bundesregierung Ende der 1970er Jahre zweifellos ein Erfolg: etwa 900 einzelne Unternehmen mit insgesamt etwa 90.000 Beschäftigten und einem Umsatz von mehr als 27 Mrd. €, sowie einem riesigen Außenhandelsüberschuss stellen einen gewichtigen Faktor der österreichischen Wirtschaft dar.⁷ Gleichzeitig jedoch ist hier eine Industrie entstanden, deren Produkte massgeblich zur Erderwärmung und Luftverschmutzung beitragen, riesigen Flächenverbrauch benötigen und – wie die kürzlichen Entwicklungen zeigen – nicht mehr konkurrenzfähig sind, da die bahnbrechenden Entwicklungen im Personenverkehr in Richtung Elektromobilität eindeutig verschlafen wurden.

Man kann natürlich argumentieren, dass die Nachfrage nach Verbrenner-/Dieselautos quasi extern vorgegeben ist und entweder von österreichischen Produzenten oder alternativ von Ausländern befriedigt wurde. Dennoch kann, wie auch das Beispiel Deutschlands zeigt, oder auch das Beispiel von Turin, ein starker Impuls konstatiert werden, der von den Produktionsstätten auf das Mobilitätsverhalten nicht nur der Mitarbeiter, sondern auch der Bevölkerung im allgemeinen ausgeübt wird. Ein „Autoerzeugerland“ befördert die Tendenz zum „Autofahrerland“. In Österreich ist die starke Konzentration (von Steyr BMW, von AVL List) auf Dieselmotoren damit mit verantwortlich für den hohen Dieselanteil des PKW-Bestandes in Österreich.

Dass einzelne Industrien „Lebenszyklen“ aufweisen, also nicht ewig bestehen, dass sich die nationalen und internationalen Wettbewerbsbedingungen verschieben, dass auch Kapital von reifen in neue Industrien und Strukturen wandern soll, ist nicht neu. Die Geschichte der österreichischen Textil- und Bekleidungsindustrie, die Geschichte der Verstaatlichten Industrie, die Geschichte der Bergbauindustrie (Kohle, Eisenerz) zeigt deutlich, dass Industriestrukturen dynamischen Einflüssen unterliegen und sich anpassen müssen.

Die österreichische Autoindustrie hat in den 35 Jahren ihres Bestehens große ökonomische Erfolge erzielt. Ob die sehr generösen Ansiedlungssubventionen in alternativen Bereichen „bessere“ und „nachhaltigere“ Ergebnisse geliefert hätten, ist mangels verifizierbarer Daten nicht zu beurteilen. Dennoch hat man hier in eine Industrie investiert, die damals zwar „sexy“ war (wie schon Qualtinger 1956 in „Der Wilde mit seiner Maschin“ singt: „jeder muss sich heut motorisieren“), aber aufgrund ihrer mangelnden Technologieentwicklung, ihrer Umwelt-, Raumordnungs- und Flächenverbrauchsprobleme schon damals umstritten war und jetzt an ihre politisch gewollten und aus Klimagründen notwendigen Grenzen stößt. Sie benötigt dringendst eine konzentrierte Strategie-Aktion, um nicht einen großen Teil der österreichischen Beschäftigten und ihre Unternehmen einem von den „Märkten“ getriebenen abrupten Untergang zu überlassen. Idealerweise geht eine solche Strategie von den Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung aus und versucht, einen optimalen (welche Kriterien?) Mix für diese Dienstleistung anzustreben: dabei stellt die Befriedigung der Dienstleistung Mobilität das zu erreichende Ziel dar, und nicht der Bestand, bzw. die Eigentumsform einzelner Bestandteile dieses „modal mix“.

Die österreichische Auto-Zulieferindustrie durchläuft einen nicht unüblichen Zyklus: industrie- und wahlstrategisch initiiert durchlief sie einen bemerkenswerten Aufschwung, schaffte es jedoch trotz massiven Wachstums nicht, sich von der internatio-

nen Autoindustrie technologisch und marktmäßig zu „emanzipieren“. Sie ist in deren Abhängigkeit geraten. Derzeit ist sie, wie ihre deutschen und anderen europäischen Auto-Assemblierer, am Höhepunkt eines „Reifeprozesses“ angelangt, an welchem sie durch versäumte Antriebsalternativen und marktmächtige Konkurrenten bedrängt an einem gefährlichen Wendepunkt steht. Nicht nur „Märkte“, sondern auch willfähige oft kurzsichtige Politik haben sie in die drohende Sackgasse geführt.

Wir sind wieder dort, wo wir im Jahr 1990 waren. Ich zitiere: „Eine vorausschauende Industriestrategie sieht die Zeichen an der Wand zur rechten Zeit. Sie sollte zu einem Zeitpunkt, wo einerseits noch marktstarke Unternehmungen vorhanden sind, andererseits bereits deutliche Schwächezeichen sichtbar sind, handeln.“⁸ Natürlich haben sich in den letzten 35 Jahren die Marktbedingungen massiv verändert, einerseits durch die fast übermächtige Konkurrenz der chinesischen und anderen ostasiatischen Hersteller vor allem aber nicht nur bei den Elektroantrieben, andererseits durch die akut gewordene Bedrohung durch die emissionsgetriebene Klimaerwärmung und die Grenzen des durch den privaten Individualverkehr mit verursachten Flächenfraßes. Eine österreichische Strategie für seine Auto-Zulieferindustrie allein kann weiters nur im Rahmen einer gesamteuropäischen Strategie oder zumindest einer gemeinsamen Strategien mit den Ländern, denen die österreichischen Zulieferer dienen, wirksam werden. Dafür sind derzeit keine Zeichen auszumachen. Österreich müsste hier initiativ werden.

Zweifellos bedarf es langen Atems, der Kooperation vieler Akteure und auch des politischen Willens und der finanziellen Unterstützung für eine solche Strategie. Es geht dabei nicht darum, alle österreichischen Autozulieferer etwa auf Komponenten für E-Autos umzustellen, sondern in Absprache mit ihren in- und ausländischen Eigentümern jene Firmen zu identifizieren, deren Zukunft gefährdet ist. Jene, die Aussicht auf weiteres Bestehen haben, müssen Anreize und Hilfen erhalten, um sowohl technischen Fortschritt zu forcieren als auch durch institutionelle Innovationen stärker miteinander zu arbeiten, um das „Cluster“-Konzept zu verwirklichen. Es geht aber auch darum, unter Nutzung des bestehenden technischen Knowhow und Potenzials der Arbeitskräfte andere Produktionszweige zu finden, die Nachhaltigkeit versprechen, und vor allem weder ökologisch noch gesellschaftlich negativ behaftet sind. Das große Feld der Umwelttechnologien, der öffentlichen Mobilität, sowie der elektronischen Dienstleistungen kommt hier in den Sinn. Als ein Instrument bietet sich hier ein „Transformationsfonds“ oder eine Grüne Investitionsbank an, bzw. eine Abbaubank (Klima Bad Bank), wie sie vom Autor gemeinsam mit Lili Hagen bereits 2021 vorgeschlagen wurden.⁹

Um auf den Titel von 1991 zurückzukommen und zu antworten: Die österreichische Auto-Zulieferindustrie ist jedenfalls kein Zukunftsmodell mehr. Um kein Auslaufmodell zu werden, benötigt sie dringendst einen strategischen Umbauplan.

Die Notwendigkeit zur Transformation überholter Industriezweige stellt sich immer wieder in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte. Auch wenn es kein verallgemeinerbares Erfolgsrezept gibt, ist Veränderungswilligkeit gestaltungsfähiger Beteiligter sicherlich eine wichtige Voraussetzung. Zur Veranschaulichung will ich nur zwei exemplarische Beispiele bzw. industriepolitische Parallelen nennen:

Vor mehr als 40 Jahren ging das Beispiel der Gewerkschafter der britischen Rüstungsfirma „Lucas Aerospace“ durch die Progressive industriepolitische Debatte.¹⁰ Es ging ihnen darum, aus der Rüstungsproduktion auszusteigen und mithilfe des in der Firma (17 Standorte) vorhandenen Knowhow gesellschaftlich nützliche Produkte herzustellen.

Hand in Hand mit den technischen vorgeschlagenen Lösungen ging der Wunsch nach Selbstverwaltung oder zumindest verstärkter Mitbestimmung durch die Arbeitskräfte und löste in vielen Teilen Europas intensive Debatten aus. Eine ganze Reihe der von den Proponenten vorgeschlagenen Produkte wurde letztlich umgesetzt, wenn sich auch die Selbstverwaltung nicht durchsetzte. Heute ist Lucas Aerospace nach mehreren Verkäufen in ZF Friedrichshafen integriert, eine weltweit agierende Maschinenbaufirma, die auch („Ironie“!) Autbestandteile herstellt.

Für Österreich könnte die teilweise gelungene Umstrukturierung der obersteirischen Bergbau- und Stahlindustrie in der Mur-Mürzfurche als positives Beispiel für eine industriestrategische Anstrengung für die Autozulieferindustrie gelten.¹¹ Diese benötigte, wie andere Umbaustrategien, eine Vielzahl von Einzelinitiativen, gemeinsame Strukturen und vielfältige Instrumente, sowie einen langen Atem.

(Redaktionsschluss: Ende Oktober 2024)

Anmerkungen

- 1 K. Bayer: Die österreichische Auto-Zulieferindustrie. Ein Zukunfts- oder Auslaufmodell. Kurswechsel 3, 1991, S. 27.
- 2 https://www.fahrzeugindustrie.at/fileadmin/content/Zahlen___Fakten/Statistikjahrbuch/Seite5.9.pdf
- 3 ebenda
- 4 F. Weber. Verstaatlichung und Privatisierung in Österreich 1946–1986, <https://www.jstor.org/stable/41318646?seq=2>
- 5 K. Bayer: General Motors in Aspern: Grundstein einer neuen österreichischen Industriepolitik? In: H. Abele et al. (Hg.) Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. 2. Auflage, Manz, Wien, 1993, S. 430.
- 6 K. Bayer (1983) op.cit., S. 432
- 7 https://www.pwc.at/de/publikationen/branchen-und-wirtschaftsstudien/automotive_studie_2018.pdf
- 8 K. Bayer (1983), S. 33
- 9 <https://kurtbayer.wordpress.com/2021/06/11/eine-grune-investitionsbank-gib/>; <https://kurtbayer.wordpress.com/wp-admin/post.php?post=3417&action=edit>
- 10 <https://www.labournet.de/internationales/grossbritannien/gewerkschaften-grossbritannien/40-jahre-lucas-aerospace-wie-die-britische-gewerkschaftsbewegung-einst-eine-globale-perspektive-aufzeigte/>
- 11 Siehe dazu z.B. H. Moser, Regionalmodell Aichfeld-Murboden, in H. Abele et al. (Hg.), S. 377–398