

---

## FIW-Research Reports

September 2020

Policy Note

# “Better Exports” Technologie-, Qualitätsaspekte und Innovation des österreichischen Außenhandels im Kontext der Digitalisierung

Authors: Andreas Reinstaller, Klaus S. Friesenbichler (WIFO)  
Research Assistance: Peter Reschenhofer, Nicole Schmidt,  
Anna Strauss-Kolin, Fabian Unterlass

Die Studie präsentiert eine langfristige Analyse der österreichischen Warenexporte seit der 2000. Nach einer stark expansiven Phase zwischen 2000 und 2008 verlor demnach Österreichs Exportwirtschaft seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 Marktanteile und Alleinstellungsmerkmale im Welthandel. Die Wettbewerbsintensität nahm zu, und österreichische Exporteure konzentrieren sich zunehmend auf den Export von Waren, für die sie über hohe Spezialisierungsvorteile verfügen. Aufgrund dieser Beobachtung werden Herausforderungen für die Außenwirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Ansatzpunkte im Kontext der Außenwirtschaftsstrategie identifiziert und diskutiert.

**Keywords:** Covid-19, Export, Import, Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Standortpolitik, Diversifizierung

**JEL-codes:** F13, D04, E61

---

Commissioned by:

 Federal Ministry  
Republic of Austria  
Digital and  
Economic Affairs

Austrian Institute of Economic Research  
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Policy Note

# Wie kann man die österreichische Exportindustrie während der COVID-19 Pandemie stärken?

Klaus Friesenbichler und Andreas Reinstaller, WIFO

18. Juni 2020

## **Wie kann man die österreichische Exportindustrie während der COVID-19 Pandemie stärken?**

Die langfristige Analyse der österreichischen Warenexporte seit der Jahrtausendwende und der Strategien großer österreichischer Exporteure zeigt, dass nach einer stark expansiven Phase zwischen 2000 und 2008, Österreichs Exportwirtschaft seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2010 Marktanteile und Alleinstellungsmerkmale im globalen Handel verloren hat. Die Wettbewerbsintensität ist gestiegen und österreichische Exporteure haben sich zunehmend auf den Export von Waren konzentriert, in denen starke Spezialisierungsvorteile gegeben sind. Aufgrund dieser Beobachtung werden ersten Rückschlüssen auf die möglichen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie für die österreichische Exportwirtschaft gezogen und Herausforderungen und wirtschaftspolitische Ansatzpunkte im Kontext der Außenwirtschaftsstrategie identifiziert.

### **Die österreichischen Warenexporte sind zu Beginn des Jahrtausends dynamisch gewachsen, doch der Expansion ...**

Seit 2000 haben sich die Warenexporte Österreichs im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sehr dynamisch entwickelt. Die Warenexporte verzeichneten stetige Zunahmen. Dennoch konnten weder Österreich noch Europa proportional zum Wachstum des globalen Warenhandels expandieren. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass sich der Welthandel seit 2000 (aber auch schon im Jahrzehnt davor) vor allem in Ostasien sehr dynamisch entwickelt hat, was aufgrund der geographischen Distanz europäische Exportnationen benachteiligt. Andererseits sind die wichtigsten Zielmärkte der österreichischen Exporteure, gemessen an deren BIP Wachstum, im globalen Vergleich unterdurchschnittlich gewachsen. Damit waren sowohl Österreichs Marktanteil an den globalen Warenexporten, als auch der Marktanteil an den globalen Exporten in die EU28 Länder vor allem seit 2008 rückläufig.

Die dynamische Entwicklung der österreichischen Warenexporte wurde von einer zunehmenden technologischen Intensität der österreichischen Exportsektoren begleitet. Die österreichischen Unternehmen haben in den vergangenen zwanzig Jahren ihre technologischen Entwicklungstätigkeiten sowohl gegenüber den meisten EU-Ländern als auch gegenüber den Innovationsführern in den meisten Branchen rascher ausgeweitet und ihre technologischen Kompetenzen stetig verbreitert. Dementsprechend sind die österreichischen Warenexporte technologisch komplex und werden vor allem in den mittleren und hohen Preissegmenten exportiert.

### **...folgte in den Jahren nach der großen Wirtschaftskrise 2008-2010 ein Rückzug auf alte Stärken.**

Während und nach der Wirtschaftskrise 2008-2010 hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Warenexporte qualitativ verändert. Trotz technologischer Verbesserungen

Über die Zeit scheinen diese seit der letzten Wirtschaftskrise an Alleinstellungsmerkmalen eingeübt zu haben. Die Marktanteile in den hochwertigen Marktsegmenten der wichtigsten Zielmärkte sind seit der Finanzkrise in den meisten Industriebranchen gesunken. Gerade dort hat auch der Wettbewerbsdruck zugenommen, vor allem durch Exporteure aus den Schwellenländern. Diese bedienen vermehrt hochwertige Marktsegmente und stehen somit im direkten Wettbewerb mit den österreichischen Exporteuren.

Die heimischen Exporteure haben auf den Wettbewerb reagiert. Neue Zielmärkte und Marktsegmente wurden erschlossen und bestehende Spezialisierungen vertieft. Die geographische Streuung der Zielmärkte und die mittleren Exportdistanzen haben zugenommen, während die mittleren Importdistanzen in den meisten Branchen abgenommen haben, wobei zu klären ist inwiefern dies auf eine stärkere Regionalisierung der Vorleistungsketten der österreichischen Wirtschaft hindeutet. Bei den exportierten Waren zeigt sich hingegen eine Zunahme des intraindustriellen Handels. Das deutet auf eine stärkere Spezialisierung innerhalb der Industrien hin. Zudem haben sich die Exporteure vermehrt auf Produktlinien zurückgezogen, in denen starke Spezialisierungsvorteile bestehen. Somit setzt die Exportwirtschaft in Österreich verstärkt auf altbekannte Stärken.

Zudem hat seit 2007 die Bedeutung der Dienstleistungsexporte in der Sachgütererzeugung zugenommen. Dienstleistungen werden oft mit den gehandelten Waren gebündelt und tragen zur Qualitätsverbesserung des Produktportfolios bei, was zu einer stärkeren Kundenbindung führt. Sie spielen deshalb als Wettbewerbsfaktor eine immer bedeutendere Rolle. Das zeigt auch den grundlegenden Wandel der Exportwirtschaft. Es zeichnet sich eine graduelle Verschiebung von *tangiblen* Warenexporten hin zu *intangiblen* Dienstleistungsexporten ab.

### **Die COVID-19 Pandemie zeigt bereits jetzt Auswirkungen ungekannten Ausmaßes, die....**

Der Rückzug der österreichischen Exporteure nach der Wirtschaftskrise 2008-2009 auf alte Stärken deuten darauf hin, dass risikoreichere Tätigkeiten sowohl im technologischen Bereich als in der Entwicklung neuer Produktmärkte zurückgefahren wurden. Es kann aufgrund der Datenlage nicht eindeutig festgestellt werden, ob dies auf die Zunahme des Wettbewerbes, den Folgen der Rezession oder einer Kombination dieser Faktoren zurückzuführen ist. Neueste Arbeiten zeigen aber, dass in diesem Zeitraum die Ausgaben für Forschungs- und Entwicklung des Unternehmenssektors zurückgenommen wurden und sich jene Unternehmen, die in dieser Phase eine Zunahme des Wettbewerbsdrucks vor allem aus Schwellenländern erfahren haben, verstärkt auf Schlüsselportfolios und etablierte Kernkompetenzen zurückgezogen haben.

Die wirtschaftliche Krise infolge der COVID-19 Pandemie ist nur bedingt mit der großen Wirtschaftskrise vergleichbar. Es handelt sich nicht um eine, durch Marktakteure verursachte, Finanzkrise, sondern um gesundheitspolitische Reaktionen auf eine Pandemie, die wirtschaftliche Folgen haben. Es reicht daher nicht, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen

wieder Vertrauen herzustellen. Die dem wirtschaftlichen Schock zugrunde liegenden Ursachen müssen verstanden und beseitigt werden, um der eskalierenden Unsicherheit zu begegnen. Tatsächlich hat die Unsicherheit seit Ausbruch der COVID-19-Krise eine Größenordnung erreicht, die jener der Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1933 entspricht. Beiden Wirtschaftskrisen ist gemein, dass sie systemisch sind, im Sinne, dass ihre Folgewirkungen rasch in einer vernetzten Welt in kaskadenartiger Form ausgebreitet haben, und damit zu einer synchronen Folge von Angebots- und Nachfrageschocks über eng verflochtene Länder hinweg geführt haben.

### **... auch den Außenhandel erfassen und ...**

Die unmittelbare Folge für die Exportwirtschaft ist vorerst noch schwer abzuschätzen. Im Mai 2020 sind die österreichischen Ausfuhren von Gütern im Vergleich zum Vorjahresmonat um 25,5% zurückgegangen. Der Rückgang für das Jahr 2020 wurde im ersten Quartal noch zwischen 12% und 22% prognostiziert. Die monatliche Entwicklung des Außenhandels deutet im Moment darauf hin, dass der realisierte Wert an unteren Ende dieser Bandbreite liegen dürfte.

Weitere alarmierende Einblicke hat auch die Sonderbefragungen zur Reaktion österreichischer Unternehmen auf die COVID-19 Pandemie im Rahmen des WIFO-Konjunkturtests vom April und Mai 2020 gegeben. Dabei zeigt sich eine prekäre Liquidität der Unternehmen. Im April haben noch rund 35% der Unternehmen angegeben nur 3 Monate oder weniger mit den gegebenen Liquiditätsreserven überstehen zu können, wenn die Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus länger aufrecht erhalten bleiben. Im Mai haben dann rund 7% der Unternehmen angegeben, im Fall, dass die Geschäftslage auf dem aktuellen Stand verharren würde, über Liquiditätsreserven für weniger als 2 Monate zu verfügen, bei rund 23% belief sich dieser Zeitraum auf für 2-4 Monate, bei weiteren 9% auf 4 bis 6 Monaten und 20% haben angegeben für diesen Fall über Liquiditätsreserven für mehr als 6 Monate zu verfügen. Rund 31% der befragten Unternehmen haben keine Liquiditätsengpässe gemeldet. Demnach erwarten rund 30% aller befragten Unternehmen in eine finanzielle Notlage zu geraten, sollte sich die Geschäftslage in den nächsten 4 Monaten nicht verbessern. Im Mai haben 41% der Unternehmen angegeben Investitionsprojekte bereits aufgeschoben zu haben, oder diese aufschieben zu wollen. Davon waren 53% Industrieunternehmen.

### **.... die Entwicklungen der österreichischen Exportwirtschaft infolge der großen Wirtschaftskrise beschleunigen und vertiefen dürften.**

Die Liquiditätsprobleme und die massive Unsicherheit führen zu einer Senkung von Investitionen. Gerade risikoreiche Projekte fallen der Selektion zum Opfer. Damit ist die unternehmerische Exploration rückläufig, was sich mittel- bis langfristig in einer geringeren Produktivitätswachstums- und Innovationsrate niederschlagen dürfte. Es ist auch davon auszugehen, dass sich der internationale Wettbewerb infolge der Krise weiter verschärfen wird. Unternehmen dürften versuchen den Nachfrageausfall in ihren angestammten Märkten

durch den Eintritt in neue Märkte zu kompensieren und gleichzeitig ihre Position in bestehenden Märkten zu verteidigen. Dies könnte dazu beitragen, dass die österreichischen Exporteure in geringerem Umfang neue Produkt-Markt-Kombinationen erkunden, was sich wiederum negativ auf die strukturelle Dynamik und die Warenviefalt auswirkt und die mittelfristigen Wachstumsaussichten dämpft.

Die Lieferprobleme in weltweiten Wertschöpfungsketten infolge der COVID-19-Pandemie haben bereits bestehende Bedenken zur Resilienz globaler Lieferketten und Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten (Single Sourcing) verstärkt und könnte den jetzigen Prozess der Rückverlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten in geographisch nähere Produktionsstandorte weiter beschleunigen. Ob durch eine Regionalisierung größere Resilienz geschaffen wird bleibt jedoch unklar. Etwa könnten regionale Lieferausfälle nicht mehr durch die internationale Versorgung kompensiert werden. Das günstige Zinsumfeld und das unternehmerische Bestreben nach Effizienzsteigerungen, etwa durch lokale, robotisierte Fertigung, haben bereits nach der Finanzkrise derartige Entwicklungen begünstigt.

### **Umfangreiche geld- und fiskalpolitische Maßnahmen haben während der COVID-19 Pandemie zur Stabilisierung der Unternehmen beigetragen, ...**

Infolge der behördlichen Schließungsmaßnahmen hat die Österreichische Bundesregierung mit einem umfangreichen Fiskalpaket zur Abfederung von Einkommensausfällen und zur Sicherung der Liquidität der Unternehmen reagiert. Durch den Notfallfonds und die Übernahme von Garantien und Haftungen (u.a. durch die Österreichische Kontrollbank) und einer Reihe anderer Maßnahmen konnten die Folgen in exportorientierten Branchen zumindest kurzfristig gemildert werden. Dennoch hat der Konjunkturerinbruch historisch einzigartige Ausmaße angenommen. Zur Abfederung und Minimierung der mittel- bis langfristig nachwirkenden Auswirkungen wird es notwendig sein, strukturpolitische Maßnahmen zu setzen.

### **... dennoch sind strukturpolitische Maßnahmen zur Exportdiversifizierung und Steigerung der Resilienz notwendig, um langfristiges Wachstum zu sichern.**

Eine gute Ausgangslage für die wirtschaftspolitische Diskussion bietet die Außenwirtschaftsstrategie. Diese gilt es umzusetzen und zu erweitern. Zahlreiche relevante Politikfelder sind bereits enthalten, wie etwa die Verankerung der Unternehmen in internationalen Innovationsökosystemen, der Stärkung von Marketing und Vertrieb, der Bedarfserhebung von Fachkräften oder der Internationalisierung des dualen Ausbildungssystems. Auch andere Maßnahmen, etwa im Rahmen der Initiativen „Open Austria“ und „go-international“ (z.B. bei Dienstleistungsexporten) liefern wichtige Beiträge zur Stärkung der Außenwirtschaft. Im Folgenden werden Stoßrichtungen zur Anpassung dieser Strategien und Maßnahmen vor dem COVID-19 Hintergrund skizziert.

### **Eine intelligente Verschränkung von Technologiepolitik und Exportförderung mit dem Ziel der technologischen und geographischen Diversifizierung des Exportportfolios**

Der außenwirtschaftlicher Erfolg nach der COVID-19 Pandemie hängt von zahlreichen Faktoren ab, die einer Abstimmung und einer kohärenten Strategie zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Wirkungsfeldern und Ressorts bedürfen. Maßnahmen zur Exportförderung sollten mit Forschungsförderung, sowie Bildungs- und Standortpolitischen Ansätzen verbunden werden. So kann der bestehende Pool an Wissen und Fähigkeiten gestärkt werden mit dem Ziel bestehende Spezialisierungen zu vertiefen und das Exportportfolio zu verbreitern.

Für die Unternehmen in der Sachgütererzeugung sind F&E, die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen und die (Weiter-)Entwicklung von Humankapital die wichtigsten Ansatzpunkte.

- In der Ausbildung von akademischen und nichtakademischen Fachkräften liegt der dringendste Handlungsbedarf. Der derzeitige Fokus der Außenwirtschaftsstrategie auf die duale Ausbildung sollte erweitert werden. Je nach Digitalisierungs- und Technologieintensität der Unternehmen variiert der Bedarf nach Fachkräften. Technologieintensive Unternehmen verzeichnen eher einen Mangel an akademisch ausgebildeten Fachkräften. Daher sollte dieser Fokus verbreitert und den Bedürfnissen unterschiedlicher Unternehmenstypen angepasst werden.
- Die Diversifizierung des Exportportfolios ist das Ergebnis risikoreichen Experimentierens. Die (direkte) Forschungsförderung sollte größeres Augenmerk auf die gezielte Förderung von Projekten legen, die auf die Verbindung von Technologiefeldern in neuen Anwendungsfeldern abzielt.
- Zentral für die Schaffung neuer Produkt-Markt-Kombinationen sind neben den technologischen Fähigkeiten auch jene, neue Märkte aufzubauen. Österreichischen Unternehmen sehen sich aber vor allem im Bereich des Marketings und des Vertriebs gegenüber der Konkurrenz im Nachteil. Unterstützt werden sollte vor allem der Aufbau marktspezifischer Kompetenzen (z.B. regulatorische oder kulturelle Aspekte), was insbesondere für KMUs aufgrund des großen administrativen Aufwands schwierig ist.

### **Strategische Standortpolitik und Stärkung der Kompetenzbasis und der Resilienz der österreichischen Exportwirtschaft**

Strategische Standortpolitik kann einen doppelten Zweck verfolgen: Die Vielfalt der Exporte steigern und die Krisenresilienz erhöhen.

Durch die gezielte Ansiedelung von Unternehmen mit komplementären Kompetenzen die Wissensbasis und auch die Vielfalt der österreichischen Warenexporte gesteigert werden:

- Unternehmen fällen ihre Entscheidung für Direktinvestitionen entweder aufgrund der Verfügbarkeit von Technologien (Fachkräfte und Forschungseinrichtungen), Ressourcen, Marktpotential oder aufgrund von Kostenvorteilen. Der Versuch ausländische Direktinvestitionen anzuziehen sollte daher von Maßnahmen flankiert



werden, die Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen in affinen Technologiebereichen aus- oder aufbauen. Hinreichend dotierte, spezifische F&E Förderprogramme oder Förderschienen in bestehenden Programmen, können einen wichtigen Beitrag zum Kompetenzaufbau und zur Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes für Direktinvestitionen leisten.

- Auch hier ist eine ressortübergreifende Strategie notwendig. Um Wissensübertragungen durch neuangesiedelte Unternehmen auf die österreichische Wirtschaft zu maximieren, sollte bei der Auswahl der Unternehmen darauf geachtet werden, dass deren technologische Fähigkeiten zu jenen der bestehenden Unternehmen komplementär sind.

Die Resilienz der österreichischen Wirtschaft sollte in Abwägung zwischen marktlicher Effizienz (Produktvielfalt, Preise) und Resilienz im Krisenfall erhöht werden. Etwaige Mehrkosten (z.B. Lagerung, teurere Inputs) sind quasi eine Versicherungsprämie. Konkret soll die Abhängigkeit von Lieferanten mit strategischem Know-how (z.B. Schlüsseltechnologien) aus weit entfernten oder politisch wie wirtschaftlich unsicheren Drittländern verringert werden. Es ist dabei jedoch zu bedenken, dass im Pandemiefall derartige Sektoren sowohl im Inland als auch im Ausland von vergleichbaren behördlichen Maßnahmen betroffen wären.

- Die Umsetzung einer Resilienz-Strategie ist in einem wettbewerblichen Umfeld schwierig. Auch nach den Krisen der Vergangenheit gingen Unternehmen weder von den Single-Sourcing (z.B. Autoindustrie) noch von den Just-in-Time Strategien ab.
- Eine wahrscheinliche Auswirkung der COVID-19 Pandemie ist, dass europäische Unternehmen vermehrt zuvor ausgelagerten Aktivitäten ins Inland oder ins nahegelegene Ausland rückverlagern („nearshoring“), wobei auch hier Lieferausfälle auftreten können. Wahrscheinlich ist, dass auch vor dem Hintergrund möglicher Rückverlagerung Technologien wie 3D-Druck und hochautomatisierte, robotisierte Standorte profitieren. Die Wirtschaftspolitik sollte die erforderlichen Qualifikationsprofile und die digitale Infrastruktur bereitstellen. Frühzeitige Maßnahmen zur Requalifizierung sollten bestmöglich negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt abfedernd.
- Die Anstrengungen zur Stärkung von Kompetenzen in Schlüsseltechnologien sollten im europäischen Verbund massiv verstärkt werden.

### **Die Bedeutung des Dienstleistungshandels in der Sachgütererzeugung erkennen und fördern**

Der Anstieg des Dienstleistungshandels und der Digitalisierung verdeutlicht die Rolle von intangiblen Kapital als mittlerweile zentralem Wettbewerbsfaktor. Das stellt die Außenhandelsstrategie Österreichs vor neue Herausforderungen stellt.

- Dienstleistungsexporte sollen gestärkt und gefördert werden. Auch sollte Augenmerk auf nicht-technologische Innovationen in Förderschwerpunkten gelegt werden. Gerade hier entstehen Alleinstellungsmerkmale und Kunden können gebunden werden.