

EDITORIAL

Innovationsförderung – das Wunder?

Die Diskussion um Strukturprobleme der österreichischen Wirtschaft, insbesondere des industriell-gewerblichen Sektors, wird nicht zum ersten Mal geführt. Bereits Mitte der sechziger Jahre wurde von der „Vergreisung“ des sekundären Sektors gesprochen. Tatsächlich fand damals bereits eine gewisse Anpassung an die geänderten Nachfragebedingungen statt. Durch den nachhaltigen Aufschwung nach 1968/69 gelang es Österreich, den „technological gap“ zu den führenden Industriestaaten nicht zuletzt infolge der Niederlassung zahlloser Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne zu überwinden. Die Produktionsstruktur der heimischen Unternehmen war im wesentlichen von traditionellen Gütern dominiert. Trotzdem gelang es den Unternehmen des industriell-gewerblichen Sektors, eine bis dahin nie dagewesene Expansion zu erzielen. Dabei spielte sicherlich auch die Anfang der siebziger Jahre bestehende Aufteilung des Welt-handelssystems in einzelne Blöcke eine positive Rolle.

Aufgrund der – international gesehen – relativ geringen Anstrengungen in Forschung und Entwicklung sowie der fehlenden Risikobereitschaft in allen Bereichen (Unternehmen, Kreditapparat) fielen aber sowohl die österreichischen wie auch die in Österreich ansässigen ausländischen Unternehmen mit weiterer technologischer Entwicklung wieder relativ zurück. Bei den Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne spielte darüber hinaus die Konzernpolitik eine entscheidende Rolle. Das gilt in erster Linie für neue technologische Schwerpunkte wie die Mikroelektronik.

Mit den seit etwa 1973 einsetzenden Änderungen der für Österreich relevanten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie dem Zollabbau gegenüber der EG, der Verlagerung von Produktionen aus den industrialisierten Staaten in Niedriglohnländer, erwies sich die heimische Produktionsstruktur vor allem, was know how-intensive Erzeugnisse betraf, als weniger wettbewerbsfähig. Letztlich wirkten sich die Veränderungen der Preisrelationen für Rohstoffe („Erdöl-schock“), die damit verbundene Verschlechterung der terms of trade, negativ aus.

Mitte der siebziger Jahre wurde Österreichs Abhängigkeit von Lizenzen immer deutlicher. Diese betraf auch jene Unternehmen, die in österreichischem Eigentum standen. Aber auch im Bereich der direkt und indirekt verstaatlichten

Industrie wurde die Notwendigkeit von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen oft unterschätzt. Der Schwerpunkt der Suche nach technologischen Neuerungen lag weiterhin auf dem Gebiet der traditionellen Produkte. Wenn die Statistiken ein deutliches Plus der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen gegenüber den Erhebungen zu Beginn der siebziger Jahre aufweisen, so dürfte dies auf ein Mißverhältnis zwischen Einsatz und Ergebnis hindeuten. Das heißt, die Auswirkung der Forschungs- und Entwicklungsergebnisse auf die strukturelle Verbesserung des Produktions- und Leistungsangebots der inländischen Unternehmen dürfte zu gering gewesen sein, um etwa die Importsubstitution nachhaltig zu begünstigen.

Mit der Feststellung der strukturellen Schwächen kam der Ruf nach neuen („intelligenten“) Produkten, mehr Forschung und Entwicklung in den Unternehmen und Förderung der Innovation. Als „intelligente“ Produkte werden jene Sachgüter bezeichnet, die aufgrund ihres technologischen Niveaus befähigt sind, über einen gewissen Zeitraum hin ihre Wettbewerbsfähigkeit aufgrund monopolartiger Stellung zu behaupten und die nicht unmittelbar imitiert werden können. Schwieriger ist die Eingrenzung der Innovation geworden, worunter hier die Umsetzung von neuen Forschungs- und Entwicklungserkenntnissen in neue Produkte und Verfahren verstanden wird.

Durch den technologischen Wandel hat sich der Entwicklungsprozeß von Produkten und Verfahren in vielen Unternehmen gravierend verändert. Zwar war auch früher die Überleitung von neuen Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in die Fertigung mit Risiken verbunden. Die finanziellen Anstrengungen in dieser Phase dürften aber relativ gering gewesen sein. Heute ist der finanzielle Aufwand auch für mittlere und große Unternehmen aufgrund der längerfristigen geringeren Ertragserwartungen zu riskant geworden. Es kann daher, falls man der Auffassung ist, daß der strukturelle Wandel des industriell-gewerblichen Sektors beschleunigt werden soll, keine Frage sein, daß der Innovationspolitik ein stärkeres Augenmerk zugewendet werden muß als der strukturkonservierenden Investitionsförderung. Die zwischen 1967 und 1974 stark ausgeweitete steuerliche Investitionsförderung beeinträchtigt jedenfalls den Druck auf die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren. Vielmehr wird die betriebliche Expansion in traditionellen Bereichen extrem gefördert.

Rückblickend stellt sich die Frage, inwieweit das vorhandene Instrumentarium der Förderung von Forschung und Entwicklung bzw. der Innovationsphase den Notwendigkeiten der strukturellen Anpassung gerecht wurde. Quantitativ

wurde die Förderung auf Bundes- und Landesebene ausgeweitet. Neben der seit 1975 enorm gesteigerten Dotation der Bundesmittel zur Unterstützung der gewerblichen Forschung (Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft) wurden in mehreren Bundesländern (z. B. Salzburg, Vorarlberg und Wien) neue Förderungsmöglichkeiten für Forschung und Entwicklung eröffnet. Die vorhandenen Instrumente haben sich recht und schlecht in die Notwendigkeit der Förderung der Fertigungsüberleitung angepaßt. Da die Fertigungsüberleitung ein Vielfaches jener Mittel beansprucht, die für die eigentliche Forschung und Entwicklung aufgewendet werden müssen, bedeutet die Unterstützung der Innovation eine Einschränkung des finanziellen Rahmens für Projekte der herkömmlichen Forschungsförderung.

Allen Förderungseinrichtungen ist gemein, daß die Kriterien der Förderungswürdigkeit seit ihrem Bestehen nie grundlegend überdacht wurden. Gerade die Förderungswürdigkeit von Forschungs- und Entwicklungsprojekten wie Innovation müßte aber aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen neu gefaßt werden. Die Definition der technologischen Ziele sollte über die Schlagwörter „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“ und „Humanisierung der Arbeit“ hinausgehen.

Aufgrund der Situation der österreichischen Industrie wird diese nur mit einer offensiven Strukturpolitik auch in Zukunft in der Lage sein, ihre internationale Stellung zu behaupten. „Industriepessimismus“ ist angesichts der Vielfalt der Entwicklungsmöglichkeiten der Industriestaaten nicht angebracht. Auch dann nicht, wenn die Bewältigung des Strukturwandels große Probleme bringt, wie etwa das Abtreten von Technologien an weniger entwickelten Staaten. Bei der Festlegung von Schwerpunkten der Innovationsförderung müßte jenen Projekten der Vorzug gegeben werden, die die vorhandene Qualifikationsstruktur Österreichs nutzen und damit längerfristig einen Ausgleich zur relativen Armut an Rohstoffen und Energie schaffen. Die Produkt- und Verfahrensstruktur müßte sich daher zu arbeitsintensiven weiterverarbeitenden und know-how-intensiven Technologien hin entwickeln. Eine Voraussetzung ist u. a. der „Einkauf“ sogenannter Basistechnologien und deren technische Weiterentwicklung. Beispiele dafür sind der Einsatz von Mikroprozessoren in der Meß- und Regeltechnik, im Anlagenbau, die Entwicklung energiesparender Motoren. Weitere Schwerpunkte wären die Umwelttechnologie, sowie die Prüfung der Einsatzmöglichkeiten alternativer Technologien.

Das Erfordernis von Schwerpunktsetzungen bedeutet eine Grobbestimmung des möglichen technologischen Wandels, der nicht nur den Kapitalstock der Unternehmen, sondern

noch viel mehr das vorhandene „Humankapital“ betrifft. Ein Technologiekonzept kann daher neben dem Ausloten chancenreicher Produktionen auch die Anpassung der notwendigen Qualifikationen an neue Strukturen erleichtern. Für die Arbeiter und Angestellten bleibt selbst nach der Überwindung der Innovationsphase im Unternehmen noch immer das Problem der Bewältigung der Mobilitätsanforderungen in den Bereichen Ausbildung, Weiterbildung und Überwindung räumlicher Distanzen.

Die Überwindung der aufgezeigten strukturellen Schwächen des sekundären Sektors setzt (a) noch stärkere Anstrengungen der Unternehmen selbst sowie (b) eine Änderung der Förderungsphilosophie auf seiten der Wirtschaft voraus. Unzweifelhaft muß auch in der Zukunft den Unternehmen die Möglichkeit der Selbstfinanzierung gegeben werden, doch erscheint die von der Industrie vertretene Auffassung der rigorosen Erweiterung der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in die Irre zu gehen. Die bereits erwähnten veränderten wirtschaftlichen Bedingungen bieten den Unternehmen kaum eine ausreichende Chance der Selbstfinanzierung. Vielmehr sollte endlich erkannt werden, daß der entscheidende finanzielle Mangel in der Innovationsphase, das Finanzierungsrisiko der Überleitung des Forschungs- und Entwicklungsergebnisses in ein neues Produkt oder Verfahren ist. Mit der Abdeckung bzw. Milderung dieses Risikos könnte für viele Unternehmen der Anreiz geboten werden, Forschungsergebnisse der Universitäten in Österreich zu verwerten. Derzeit werden viele dieser Ergebnisse im Ausland umgesetzt und unter Umständen als Fertigprodukte importiert, oft liegen zukunftssträchtige Ergebnisse, da die Verwertung nicht primär Aufgabe der Universitäten ist, brach.

Da das Risiko der Unternehmen im Rahmen der Fertigungsüberleitung weniger ein technisches als vielmehr ein Finanzierungsrisiko darstellt, müßte in erster Linie ein Kreditrahmen für derartige Vorhaben zur Verfügung gestellt werden. Dieser müßte im Rahmen der Offenmarktpolitik der Österreichischen Nationalbank erfolgen und das Kreditkostenniveau unterhalb der Bankrate fixieren. Um ein weiteres durch das Verhalten des Kreditapparates entstehendes Innovationshemmnis von vornherein auszuschalten, sollte dem Kreditnehmer eine Haftung in der Kredithöhe durch den Bund gewährt werden.

Die dargestellte Konstruktion bedarf keiner zusätzlichen bürokratischen Apparate, sondern ist im Rahmen der bestehenden öffentlichen Förderungseinrichtungen (Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft, Finanzierungsgarantiegesellschaft) sowie der im Kreditapparat mit

der Finanzierung strukturverändernder Investitionen befaßten Institute abwickelbar. Bei der Festlegung von Kredit- und Haftungsrahmen sollte das Ausmaß der laufenden Fertigungsüberleitungsprojekte berücksichtigt werden. Jedenfalls müßten aber die Kreditwerber einen ausreichenden Eigenmittelanteil bereitstellen.

Mit einer förderungstechnischen Abdeckung der Innovationsphase könnte die in den letzten zwei Jahrzehnten größer gewordene Lücke zwischen ursprünglicher Forschungsförderung und Investitions- bzw. Exportförderung überbrückt werden.

Kaum zu bewältigen sind die ausstehenden Probleme mit einer steuerlichen Prämie (Zuschuß) auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Diese erfordern einen beträchtlichen Kontrollapparat, da etwa die Abgrenzung von Forschungs- und Entwicklungspersonal zu jenem der Produktpflege oder Qualitätskontrolle nur sehr schwer möglich ist. Außerdem wird dadurch der oft bürokratische Forschungs- und Entwicklungsapparat großer Unternehmen stärker gefördert als der kleiner und mittlerer Unternehmen ohne Kontrolle der tatsächlichen Effizienz.

Der im Entwurf für ein Abgabenänderungsgesetz 1980 vorgesehenen 5-Prozent-Prämie für „aktivierungspflichtige Aufwendungen zur Entwicklung, Verbesserung oder Sicherung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen“ haftet die weiter oben erwähnte Schwäche ebenfalls an. Da sie aber im wesentlichen auf Forschungs- und Entwicklungsgesellschaften zielt, besteht neben anderen steuerlichen Umgehungsmöglichkeiten die Gefahr, daß so geförderte Forschungs- und Entwicklungsergebnisse nicht in Österreich verwertet werden.

Ein Anreiz zur Forcierung der Eigenentwicklung im Unternehmen wäre in der Form möglich, daß die Hereinnahme von Lizenzen nach einer bestimmten Frist nicht voll als Betriebsausgabe geltend gemacht werden kann. Dabei müßte sichergestellt werden, daß den Lizenznehmern ihre Aufwendungen aus einem solchen Vertrag nicht in den ersten Jahren der Laufzeit abgegolten werden. Durch eine solche Regelung könnte die Weiterentwicklung von Basislizenzen attraktiver werden.

Neugestaltung und Ausbau der Förderung von Innovationen sind sicherlich nicht der Stein der Weisen, der von heute auf morgen dazu beiträgt, den strukturellen Wandel des industriell-gewerblichen Sektors Österreichs zu bewältigen. Dazu gehört auch die Anpassung der Unternehmensorganisationen an geänderte Bedingungen, vor allem durch bessere Zusammenarbeit mit den Universitäten. Hier geht es in erster Linie darum, den Bedarf der Unternehmen zu artikulieren

und eine größere Bereitschaft zu entwickeln. Ergebnisse der Forschungs- und Entwicklungsarbeit der Universitäten zu übernehmen. Darüber hinaus müßte auch die oft feindliche Haltung des Managements bei der Übernahme des Innovationsrisikos und das bestehende Vertrauen in traditionelle Produktionen abgebaut werden.