

Zur Umgestaltung der Wirtschaftsförderung

Die zur Nationalratswahl vorgelegten Konzepte der Parteien waren von der aktuellen wirtschaftlichen Situation geprägt, mittel- und längerfristige Zielsetzungen traten in diesem Wahlkampf in den Hintergrund. Auch die Diskussion über die dem Bundeskongreß des Gewerkschaftsbundes vorgelegten programmatischen Berichte der Arbeitskreise stand stark unter dem Eindruck der auf Österreich übergreifenden Rezessionserscheinungen. Die akute Gefährdung der Vollbeschäftigung, die leeren Kassen der öffentlichen Haushalte und das Ausbleiben des berühmten »Silberstreifens« am Konjunkturhorizont lassen diese Dominanz der Tagespolitik verständlich erscheinen.

Es droht aber die Gefahr, daß unter dem Eindruck dieser wirtschaftlichen Situation Wirtschaftspolitik nur noch unter dem Aspekt kurzfristigen Krisenmanagements betrieben wird — oft im Widerspruch zu langfristigen Zielsetzungen. Selbst ansonsten handelsoffene Länder wie zum Beispiel Schweden greifen zu protektionistischen Abwehrmaßnahmen im Handelsverkehr mit dem Ausland, die Vertretungen aller Interessengruppen verlangen Eingriffe der öffentlichen Hand — Haftungsübernahmen, Kreditgewährungen, Subventionen —, um bestehende Betriebe zu erhalten. Gleichzeitig wird äußerste Sparsamkeit vom Staat verlangt, eine Beschränkung auf die Durchführung von »kostenlosen Reformen« empfohlen — mit einem Wort, die wirtschaftlichen (aber auch sozialen) Strukturen drohen zu erstarren. Die Neuwahl des Nationalrates und die Beschlußfassung eines neuen Aktionsprogrammes des Gewerkschaftsbundes sollten deshalb zum Anlaß genommen werden, die Konsistenz von kurzfristiger Politik und langfristiger Zielsetzung zu überprüfen.

*

In der Rezession der Jahre 1967 und 1968 — nachdem fast einhellig eine Strukturkrise der österreichischen Wirtschaft diagnostiziert worden war — erschallte der Ruf nach staatlicher Strukturpolitik. Im überraschend heftig einsetzenden Boom wurden die — tatsächlich vorhandenen oder vermeintlichen — Strukturschwächen überdeckt, damit verschwanden auch die strukturpolitischen Programme in den Schubladen. Hier ist allerdings eine wesentliche Aus-

nahme anzumerken: Die branchenweise Zusammenfassung der verstaatlichten Industrie, die in diese Jahre überaus günstiger Wirtschaftsentwicklung fiel, schuf die organisatorische Basis für strukturelle Veränderungen in wichtigen Grundstoffindustrien.

Andere ambitionierte strukturpolitische Vorhaben, die im Wirtschaftsprogramm der SPÖ entworfen worden waren, wie die Ablösung der »Wachstumsgesetze« durch eine gezielte Investitionsförderung, die Ausarbeitung von wirtschaftlichen Entwicklungsplänen als Entscheidungshilfe für staatliche Förderungspolitik, die Zentralisierung der Investitions- und Beteiligungsfinanzierung und so weiter wurden jedoch nicht oder nur ansatzweise verwirklicht. Dies ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Zweifellos wurden bei Konzipierung der Programme die Planungsschwierigkeiten unterschätzt, die man durch Perfektionierung von Prognosemethoden bereits im wesentlichen als überwunden ansah. Mangelnde Klarheit über Ziele und Grenzen der Planung und die Erkenntnis, daß man ein zu großes Vertrauen in die Planungskapazitäten der staatlichen Bürokratie gesetzt hatte, hemmten bereits die Ansätze einer Verwirklichung. Überdies drängten die Erfordernisse der Tagespolitik — angesichts der rasch steigenden weltweiten Inflation und der abrupten Veränderung von Währungsparitäten. Schließlich führten auch die Wachstumsrekorde der österreichischen Wirtschaft dazu, daß die Dringlichkeit strukturpolitischer Maßnahmen nun wieder geringer eingeschätzt wurde.

Während offenkundig die Scheu vor einer Verstärkung direkter Eingriffe in den wirtschaftlichen Strukturwandel dominierte, wurde gleichzeitig die ungezielte steuerliche Investitionsförderung stark ausgebaut. Durch Einführung einer zusätzlichen Sonderabschreibung und des Investitionsfreibetrages, die Erhöhung der Investitionsrücklage und der Rücklage für nicht entnommene Gewinne wurde dieses Instrumentarium so erweitert, daß kaum unternehmerisches Verhalten beziehungsweise betriebliche Umstände denkbar sind, unter denen der »Normal«-Tarif angewendet und keine steuerliche Förderung in Anspruch genommen werden kann. Diese großzügige Förderung privater Investitionen mag — zusammen mit dem kaum eingeschränkten Einstromen ausländischer Arbeitskräfte — dazu beigetragen haben, daß das Wachstum der österreichischen Wirtschaft nicht gerade als faktorsparend zu bezeichnen war. In seiner Analyse des Industriewachstums kommt der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstitutes, Hans Seidl, zu dem Schluß, daß in den heimischen Unternehmen im Vergleich zu den hochentwickelten Industrie-

staaten sowohl mehr Kapital als auch mehr Arbeitskräfte je Produktionseinheit benötigt werden. Er erklärt dies vor allem mit zu geringen Seriengrößen im industriellen Bereich. Abgesehen von der aus diesem Grund mangelnden Effizienz des Kapitaleinsatzes, deutet manches darauf hin, daß in der ausnehmend langen Phase der Hochkonjunktur eine Fehlleitung von Investitionsmitteln insofern erfolgte, als auch in strukturschwachen Unternehmen die Kapazitäten ausgebaut wurden. Dies alles bedeutet vermutlich, daß nun ein länger dauernder Prozeß der Strukturanpassung der österreichischen Wirtschaft mit niedrigen Wachstumsraten durchlaufen werden muß.

*

Die einschneidenden wirtschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre haben den Prognose- und Planungsoptimismus der Experten abgekühlt. Strukturpolitische Programme können heute nur unter dem Risiko erstellt werden, von plötzlich eintretenden Änderungen im Währungssystem und in den Austauschrelationen für bestimmte Waren über den Haufen geworfen zu werden. Dazu kommt noch beträchtliche Unsicherheit über die Wachstumsaussichten der Weltwirtschaft — auch auf längere Frist.

Bei Anerkennung all dieser Schwierigkeiten bleibt die Strukturpolitik jedoch die einzige Alternative zur einleitend charakterisierten defensiven Politik, deren Ergebnis Strukturerhaltung ist. So kommt auch der Arbeitskreis »Wirtschaft und Wachstum« in seinem Bericht für den ÖGB-Bundeskongreß zu Schlußfolgerungen, die in diese Richtung weisen: Einschränkungen der globalen steuerlichen und Ausbau der gezielten Investitionsförderung, Entwicklung von Prioritäten regionaler, struktureller und technologischer Art, Zusammenfassung der Vorhaben der wichtigsten Investoren in einem Finanzierungsbericht.

Ein Umbau der gegenwärtigen steuerlichen Investitionsförderung sollte schon deshalb in Erwägung gezogen werden, weil sich in der Rezession wichtige Nachteile des bestehenden Systems bemerkbar machen. Die Investitionsförderung mit vorzeitigen und Sonderabschreibungen wirkt stark prozyklisch (bei hohen Gewinnen werden hohe Investitionen angeregt) und inflationsfördernd, da sie direkt als Aufwandserhöhung in die Erfolgsrechnung der Unternehmen eingeht. Der Druck auf Neuinvestitionen, der von der vorzeitigen Abschreibung auf Anlagegüter ausgeht, fördert darüber hinaus eine gewisse Verschwendung von Ressourcen oder die Entstehung von Überkapazitäten. An einer Förderung der Rücklagenbildung — wie bei der Investitionsrücklage und der Rücklage für nicht entnommene Gewinne — besteht in einem Zeitpunkt, in dem

mehr Investitionsvorhaben zurückgestellt werden, als erwünscht ist, kaum ein Interesse. Eine mögliche Alternative zum bisherigen System der steuerlichen Investitionsförderung wäre beispielsweise das schwedische Muster, das — kurz gesagt — darauf beruht, die Bildung von Rücklagen in Hochkonjunkturphasen und die Verwendung dieser Gelder für Investitionszwecke in der Rezession steuerlich zu begünstigen.

Der Ausbau der gezielten Investitionsförderung wird sich als notwendig erweisen, wenn ein Produktionszweig als ganzer oder zumindest in wesentlichen Teilen einer Reorganisation unterzogen werden soll. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Koordination des Förderungsinstrumentariums langwieriger Vorbereitungen und Verhandlungen bedarf und schließlich ein »Sonderprogramm« für den jeweiligen Fall erstellt werden muß. Eine weitere Schwäche des derzeit angewandten Instrumentariums besteht darin, daß nur Schuldenaufnahmen — durch Kreditgewährung, Zinsenzuschüsse oder Haftungsübernahmen — gefördert werden können. Da jedoch in vielen Fällen das Verhältnis Eigen- zu Fremdmitteln höchst unausgewogen ist, wird durch Kreditgewährung oder Haftungsübernahme von öffentlichen Förderungsinstrumenten faktisch Eigentümerrisiko übernommen. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die öffentliche Hand Unternehmerrisiko tragen soll, ohne die Rechte eines Miteigentümers in Anspruch nehmen zu können. Selbstverständlich wird nicht jede Art der öffentlichen Förderung eine Beteiligung der öffentlichen Hand begründen, dies wird nur bei einigen Großprojekten in Frage kommen. Die bereits seit langer Zeit diskutierte Errichtung einer Beteiligungsgesellschaft könnte darüber hinaus dazu beitragen, daß dem Eigenkapitalmangel zahlreicher Mittelbetriebe abgeholfen wird.

Die Ziele und Instrumente dieser Strukturpolitik entsprechen im wesentlichen der bisherigen Wachstumspolitik. Eine Politik, die — entsprechend der auf dem ÖGB-Kongreß diskutierten Programme — den qualitativen Aspekten des Wirtschaftswachstums stärkere Beachtung einräumt, stellt neue Anforderungen an das Instrumentarium der Investitionsförderung, das an neue Zielsetzungen angepaßt werden müßte. Gemeint ist damit die Förderung umweltschonender und energiesparender Verfahren und Produkte sowie jener Maßnahmen, die auf einen Abbau physischer und psychischer Belastungen im Arbeitsprozeß hinzielen.

*

Wesentliche Aufgaben kommen dem Staat als Träger von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in einem solchen

Konzept des qualitativen Wachstums zu. Dabei geht es nicht nur um die Quantität der öffentlichen Leistungen, um den Staatsanteil, sondern auch um die Anpassung der öffentlichen Einrichtungen an geänderte gesellschaftliche Bedürfnisse. Ein Beispiel dafür ist etwa die Notwendigkeit der Umschichtung von Haushaltsmitteln vom privaten Individualverkehr zum öffentlichen Massenverkehr, vor allem in den Ballungsgebieten. Allein mit Umschichtungen oder auch allein mit »kostenlosen« Reformen — so wichtig und dringend einige davon wären, beispielsweise die Verbesserung und Erweiterung der Vorschriften zur Bilanzveröffentlichung bei größeren Unternehmen — wird es jedoch nicht gehen.

Zur Finanzierung der wachsenden Aufgaben der öffentlichen Hand werden — neben einer Ausschöpfung der Verschuldungsmöglichkeiten — auch Erhöhungen von Steuern und Tarifen notwendig sein. Gerade in einer Zeit langsameren Wirtschaftswachstums wird die Frage nach der Verteilungswirkung öffentlicher Einnahmenpolitik mit stärkerer Dringlichkeit gestellt werden als in den letzten Jahren, wo Zugeständnisse an verschiedenste gesellschaftliche Gruppen gemacht werden konnten, darunter auch solche, die kaum sozial zu rechtfertigen sind. Zweifellos ist bei den direkten Steuern mit dem stärksten Steuerwiderstand und Möglichkeiten der Überwälzung zu rechnen. Denkt man jedoch an die manchmal geradezu lächerlich geringe Besteuerung bestimmter Vermögenswerte, etwa die Unterbewertung von Grundbesitz, oder an »Gestaltungsmöglichkeiten« und Steuerlücken bei der veranlagten Einkommensteuer, so scheint eine stärkere steuerliche Belastung von hohem Einkommen und Vermögen geboten. Gleichzeitig sollte versucht werden, die regressive Wirkung von indirekten Steuern, Tarifen und Gebühren durch stärkere soziale Differenzierung zu mildern.

Als eines der Beispiele für die vorhin zitierte Politik der Zugeständnisse kann die Sparförderung gelten. Mit der Reform des Bausparens durch Einführung der Prämie wurde der Zustand beendet, daß der vom Staat gewährte Zuschuß bei dieser Sparform von der Höhe des Einkommens abhängig ist. Gleichzeitig wurden jedoch die Höchstbeträge des geförderten Versicherungssparens erhöht, bei dem das Ausmaß des staatlichen Zuschusses noch immer mit der Grenzsteuerbelastung des Sparers wächst. Durch die Verbesserung beim Anleihe- und Prämiensparen wurde der Maximalbetrag, bis zu dem Sparleistungen gefördert werden, so erhöht, daß er bei einem Ehepaar schon bei zirka 240.000 Schilling jährlich liegt. Die staatliche Förderung für diese Sparleistung beträgt etwa 45.000 Schil-

ling im Jahr. Nun intendiert die öffentliche Förderungspolitik sicherlich nicht, daß der Sparer diesen Maximalbetrag von monatlich 20.000 Schilling ausschöpft. Die Einführung einer beträchtlich niedrigeren Obergrenze — sei es beim Volumen, sei es bei der Sparprämie — könnte daher vorgenommen werden, ohne an der angestrebten Differenzierung der Förderung nach Sparformen etwas zu ändern.

*

Der Bundeskongreß hat keine unerwartete Neuorientierung der Gewerkschaftspolitik gebracht, jedoch ein deutliches Bekenntnis zu einem Konzept des qualitativen Wachstums und zur Umverteilung — auch bei sinkenden Wachstumsraten. Ausdrücklich wurde die Notwendigkeit einer solidarischen Lohnpolitik — also einer Abstimmung der Lohnbewegung zwischen den einzelnen Branchen — und einer Verringerung der Abstände zwischen den niedrigsten und höchsten Einkommen betont. Eine Einkommenspolitik, die sich das Ziel setzt, die nominellen Einkommenssteigerungen bei sinkendem Wachstum zu verringern, wird nur dann glaubwürdig sein, wenn sie bei den Spitzeneinkommen ansetzt.

Das Lebensniveau der Arbeitnehmer wird in Zukunft mehr als bisher vom Ausmaß und der Qualität öffentlicher Leistungen abhängen. Die Gewerkschaften wollen auf die Bedeutung dieser öffentlichen Leistungen hinweisen und damit bei ihren Mitgliedern Aufgeschlossenheit für die Aufbringung der notwendigen Finanzierungsmittel erzeugen. Was der Bundeskongreß von der öffentlichen Hand erwartet, ist »eine Neuorientierung der Budget- und Finanzpolitik mit den Schwerpunkten Verbesserung der öffentlichen Leistungen, soziale Einnahmenpolitik und Änderungen der Wirtschaftsförderung. Sie soll im Rahmen eines umfassenden Wirtschaftskonzeptes einer Steigerung der Sicherheit und Qualität des Lebens dienen«.