

Ausgabe 2011 / 08
September 2011

Mit Prämien und Schecks zum Innovation Leader

Mit dem Ziel, bis zum Jahr 2020 eine F&E-Quote von 3,76 % des BIP erreichen zu wollen, hat sich die Österreichische Bundesregierung ein ambitioniertes Ziel gesetzt, welches vor allem monetären Zusatzaufwand bedeutet. Ob für die Erreichung dieser Zielsetzung allerdings die Erhöhung der Forschungsprämie eine geeignete Maßnahme war, wird im Folgenden ein wenig näher betrachtet und diskutiert.

Vorbemerkung

Wirklich gute Nachrichten sind rar in Zeiten wie diesen. Die gesamteuropäische Schuldenkrise lässt kein Mitgliedsland unberührt, die Wachstumsprognosen könnten auch optimistischer sein und der sogenannte Reformstillstand ist zum ceterum censeo der österreichischen Innenpolitikkommentatoren geworden. Da bietet der jüngst veröffentlichte Bericht der Europäischen Kommission über die Wettbewerbsfähigkeit der Innovationsunion¹ eine willkommene Abwechslung. Der Bericht wurde im Rahmen der Leitinitiative ‚Innovationsunion‘ veröffentlicht, umfasst 765 Seiten und enthält neben den gesamteuropäischen Teilen auch länderspezifische Einschätzungen und Bewertungen. Österreich wird dabei ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt:

„From a dynamic perspective, in the last decade, Austria has significantly improved its scientific and technological competitiveness in virtually all dimensions, largely outperforming the EU or other similar research systems.“

Nicht ohne Stolz wurde auf diese Einschätzung von den FTI relevanten Ministerien hingewiesen und sie wurde gleichzeitig als Aufforderung verstanden, [...] die Hände nicht in den Schoß zu legen, sondern die Investitionen in Forschung und Entwicklung weiter voranzutreiben.² Ein neuer Technologiescheck im Wert von 1.000 € sowie die Ausweitung des vorhandenen Innovationsschecks von 5.000 auf 10.000 € sollen dabei wichtige Impulse setzen.

Nun bietet aber der EU-Bericht – neben der Ankündigung kleindimensionierter Fördermaßnahmen – auch eine gute Gelegenheit, die sehr positive Einschätzung durch die Europäische Kommission mit der jüngst erschienenen

FTI-Strategie durch die Bundesregierung in Verbindung zu bringen. Denn dass der politische Wille in Österreich in Richtung ‚Innovation Leader‘ zeigt, lässt sich mittlerweile auch in den EU-Dokumenten nachlesen.

Der EU-Wettbewerbsbericht spricht – ganz in gewohnter Tradition – viel von ‚Innovationsrückstand‘ oder ‚Innovationslücke‘ und zeichnet das rosige Bild einer ‚Innovationsunion‘, eines ‚Binnenmarktes des Wissens‘, der die Europäische Union fit machen soll für die Herausforderungen des Jahres 2020. Und neben einer Unzahl an Initiativen und Leitlinien³ welche im Kontext der EU2020-Strategie entwickelt wurden, kommt vor allem jene Fähigkeit der EU-Kommission zum Erlblühen, welche schon die vergangenen zehn Jahre begleitet haben: Die Entwicklung einer Vielzahl von Indikatoren, um einen vergleichenden Druck auf die Mitgliedsländer zu erzeugen, ihre Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung zu erhöhen und dadurch eine bessere Koordination auf europäischer Ebene zu ermöglichen. Bislang zeigten sich jedoch nicht wenige Mitgliedsländer relativ wenig beeindruckt von dieser ‚Offenen Methode der Koordination‘. Denn die schiere Existenz von Indikatoren erzeugt noch keine positive Entwicklung, solange der politische Wille dazu fehlt.

Abgesehen von den indikatoren-basierten ‚Überwachungs- und Fortschrittmessungen‘ trifft die EU-Kommission mit diesem Bericht aber auch einen wichtigen Punkt: Die Europäische Union ist – so die Einschätzung mancher Beobachter – in einem wirtschaftlich und vor allem politisch desaströsen Zustand. Die Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise führe die Europäische Union in eine Situation, aus der heraus sich noch kein Königsweg abgezeichnet hat. Bekannte währungs- und wirtschaftspolitische Instrumente – wie eine Währungs-

¹ <http://ec.europa.eu/ius2011>

² Pressemitteilung des BMWFJ vom 9.9.2011

³ Siehe dazu den FTB 2011, S. 51ff

Autor
Andreas Schibany
JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH
POLICIES
Zentrum für Wirtschafts- und
Innovationsforschung
Sensengasse 1
1090 Wien, Austria
Tel.: +43 1 581 7520-2823
andreas.schibany@joanneum.at
policies-tip@joanneum.at
www.joanneum.at

abwertung – lassen sich in einer Währungsunion nicht einsetzen. Mit einer Inflation in Deutschland ist ebenfalls nicht zu rechnen und nominelle Preis- und Lohnsenkungen in den südeuropäischen Mitgliedsländern sind im Begriffe, an politischen und sozialen Barrieren zu scheitern. Das gegenwärtige makroökonomische Problem wird sich daher nicht ohne das Setzen von mikroökonomischen Wachstumsimpulsen lösen lassen. Europa kann nur aus dieser Krise ‚hinauswachsen‘. Und damit wird Forschung und Entwicklung wichtiger als jemals zuvor – auf europäischer, aber vor allem auf Ebene der Mitgliedsstaaten.

Um diesbezügliche Impulse zu setzen, hält die Europäische Kommission an dem Ziel fest, eine gesamteuropäische F&E-Quote von 3 % bis 2020 erreichen zu wollen. Was bislang als das ‚Ziel von Barcelona‘ galt, wird somit prolongiert und auch für die nächsten zehn Jahre als einer von zwei Leitindikatoren gelten. Neben dem Investitionsziel wurde vom Europäischen Rat auch ein neuer Innovationsindikator – der zweite Leitindikator – gefordert.⁴ Es zeichnet sich ab, dass dieser neu zu entwickelnde Indikator unternehmensbezogen sein wird: rasch wachsende, innovative Unternehmen oder zumindest – will man den Indikator breit verstehen – die Erhöhung der Zahl jener Unternehmen, welche beginnen in F&E zu investieren (was leichter messbar sein wird) oder qua innovativer Tätigkeiten überdurchschnittlich wachsen (was eher schwieriger zu messen sein wird).

Der vorliegende Policybrief will vor diesem Hintergrund die Situation in Österreich etwas näher beleuchten und vor allem der Frage nachgehen, durch welche staatliche Maßnahmen die bisher sehr erfolgreiche Entwicklung weitergeführt und die auch für Österreich notwendigen Wachstumsimpulse nachhaltig gesetzt werden können.

Die Vision der Bundesregierung

Die Österreichische Bundesregierung zeichnet in ihrem Strategiepapier die Grundstruktur einer Vision, in welcher Österreich zu der Ländergruppe der Innovation Leader aufschließt. Mit dem auf einem breiten politischen Konsensus basierenden Fokus auf Forschung und Ent-

wicklung soll die ‚Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft gestärkt [...] und die großen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft gemeistert‘ werden. Getrieben wird dieser Prozess durch das Ziel, im Jahr 2020 eine F&E-Quote von 3,76 % des BIP zu erreichen. Dazu bedarf es vor allem eines ‚erheblichen Anstiegs der privaten F&E-Investitionen‘ um den Anteil der privaten Finanzierung an den Gesamtausgaben zu erhöhen. Die öffentlichen Ausgaben sollen hingegen ‚wirkungsorientiert‘ eingesetzt werden. ‚Bei allen Maßnahmen steht die Wirkungsorientierung im Vordergrund‘ (S. 11). Der abgestimmte Mix aus direkten und indirekten (steuerlichen) Maßnahmen soll mit dem Ziel einer möglichst hohen Hebelwirkung eingesetzt werden, ‚[...] um dadurch eine gesteigerte Outputorientierung des gesamten Innovationssystems sicherzustellen‘ (S. 13). Das Strategiepapier weist zwar korrekt darauf hin, dass die Förderintensität der Unternehmensforschung in Österreich ‚deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Länder liegt‘ (S. 44), umso mehr erstaunt es aber, dass als einzige monetäre Fördermaßnahme die Anhebung der Forschungsprämie gem. § 108c EStG von 8 % auf 10 % beschlossen wurde.

Das 3,76 %-Ziel

Das Erreichen einer F&E-Quote von 3,76 % des BIP bis 2020 ist ambitioniert und hat massive zusätzliche Investitionen in den Bereich Forschung und Entwicklung zur Folge. In welchen Dimensionen sich dieser jährliche Mehraufwand bewegt, zeigt der jüngst erschienene Forschungs- und Technologiebericht 2011.⁵ Darin lassen sich Szenarien finden, die – freilich unter der unsicheren Annahme der BIP-Wachstumsraten⁶ – den Weg zu einer F&E-Quote von 3,76 % weisen.

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. März 2010 (EUCO 7/10).

⁵ FTB (2011), S. 25ff.

⁶ Gemäß der WIFO-Frühjahrsprognose werden folgende BIP-Wachstumsraten angenommen: 2011-2013: 3,8%; 2014-20: 4%

Mit Prämien und Schecks zum Innovation Leader

Ausgabe 2011 / 09
September 2011

Tab 1: Szenarien der F&E-Ausgaben bis 2020

	F&E-Ausgaben (Mio. €)	F&E-Quote	Finanzierung öffentlicher Sektor	Mehraufwand in Mio. €	Finanzierung öffentlicher Sektor	Mehraufwand in Mio. €	Finanzierung privater Sektor	Mehraufwand in Mio. €	Finanzierung privater Sektor	Mehraufwand in Mio. €
			Anteil konstant = 39,17%		Anteil bis 2020 = 33%		Anteil konstant = 60,83%		Anteil bis 2020 = 66%	
2011	8.286	2,79	3.246		3.246		5.040		5.040	
2012	8.902	2,89	3.487	+241	3.425	+179	5.415	+375	5.470	+430
2013	9.564	2,99	3.746	+259	3.614	+189	5.817	+402	5.937	+467
2014	10.274	3,09	4.025	+278	3.814	+200	6.249	+432	6.443	+507
2015	11.038	3,20	4.324	+299	4.025	+211	6.714	+464	6.993	+550
2016	11.858	3,30	4.645	+321	4.247	+222	7.213	+499	7.590	+597
2017	12.739	3,41	4.991	+345	4.481	+234	7.749	+536	8.237	+648
2018	13.686	3,52	5.361	+371	4.729	+247	8.325	+576	8.940	+703
2019	14.703	3,64	5.760	+398	4.990	+261	8.943	+619	9.703	+763
2020	15.796	3,76	6.188	+428	5.265	+275	9.608	+665	10.531	+828

Quelle: Forschungs- und Technologiebericht 2011

- Die F&E-Ausgaben müssten mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 7,43 % pro Jahr wachsen⁷ und würden sich bis 2020 auf über 15,7 Mrd. € fast verdoppeln.
- Unter der Annahme einer konstanten Entwicklung des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand von derzeit 39,17 % würde es zu jährlichen Mehrausgaben zwischen 241 und 299 Mio. € in den nächsten Jahren kommen.
- Auch eine Reduzierung des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand auf 33 % bis 2020 hätte einen jährlichen Mehraufwand von 179 bis 211 Mio. € für die nächsten Jahre zur Folge.
- Die privaten Ausgaben verhalten sich spiegelbildlich dazu: Bei einer konstanten Entwicklung des gegenwärtigen Finanzierungsanteils von 60,83 % an den gesamten F&E-Ausgaben müsste der private Sektor seine F&E-Ausgaben bis Mitte des Jahrzehnts von anfänglich 375 Mio. € auf 464 Mio. € pro Jahr erhöhen. Bei der Steigerung des Finanzierungsanteils auf 66 % bis 2020 fielen die jährlichen Mehrausgaben entsprechend höher aus.

Angesichts dieses Finanzierungsbedarfs liegt die Vermutung nahe, dass die Einführung eines Technologieschecks von 1.000 € oder die Erhöhung des gegenwärtigen Innovationsschecks auf 10.000 € nicht ausreichen werden, um das gesetzte Ziel einer F&E-Quote von 3,76 % im Jahre 2020 zu erreichen.

Die Forschungsprämie

Über die Anhebung der Forschungsprämie wurde bereits viel und mitunter emotional diskutiert. Es wurden Vorschläge für eine – vielleicht wirkungsvollere – Neugestaltung entwickelt und es wurde die Behauptung aufgestellt, dass die Fördermaßnahme in der gegenwärtigen Form eher eine unspezifische Unternehmenssubvention denn eine wirkungsorientierte Forschungsförderung darstelle.⁸ Es wurde die besondere Standortrelevanz dieses Förderinstruments in Frage gestellt und erst jüngst wieder die Behauptung in die Diskussion geworfen, es fehle an Kontrolle und Regulierung oder dass gar Unternehmen diese Förderung in Anspruch nähmen, welche keinen Cent in F&E stecken würden.⁹ Und all diese Einwürfe und Reflexionen sind berechtigt, handelt es sich doch hierbei um ein Volumen von gegenwärtig ca. 350 Mio. €. Bedingt durch die Erhöhung der Forschungsprämie auf 10 % ist mit Mehrkosten zwischen 145 und 180 Mio. € zu rechnen. Damit käme das gesamte Fördervolumen auf über 500 Mio. €, mit einem jährlichen Wachstum, welches über dem nominellen BIP-Wachstum läge. Und dieses Volumen scheint eine ausreichende Legitimation dafür zu sein, gewissen Fragen und Rätseln nachzugehen und diese in die Diskussion einzubringen. Denn angesichts der Budgetknappheit wird die Einsicht in einen effizienten und wirkungsorientierten Einsatz öffentlicher Mittel – ganz im Sinne der FTI-Strategie – immer virulenter.

Das Rätsel und dessen Lösung

Eine parlamentarische Anfragebeantwortung des Bundesfinanzministers betreffend ‚Forschungsförderung‘ vom 2. April 2010 enthält hilfreiche Informationen über den

⁷ Zum Vergleich: Die gesamten F&E-Ausgaben in der Periode 2000-2011 wuchsen durchschnittlich mit 6,78 % p.a.

⁸ Siehe dazu Schibany und Gassler (2010) für einen Überblick

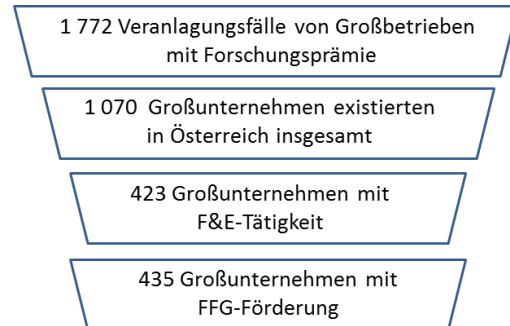
⁹ Der Standard vom 7. Juni 2011

Umfang der steuerlichen Forschungsförderung (was die Diskussion bislang prägte) sowie der Veranlagungsfälle.¹⁰ Das heißt, es kann auch die Frage beantwortet werden, wie viel Großunternehmen bzw. Kleinunternehmen die Forschungsprämie in Anspruch genommen haben.¹¹ Und dabei tun sich einige Rätsel auf, welche der Lösung harren. Denn eine solche setzt entweder Mittel frei, welche effizienter eingesetzt werden könnten, oder sie verbessert die Statistik und bringt Österreich schon wesentlich näher ans 3,76 %-Ziel.

Laut BMF wurden im Jahr 2007 insgesamt 2.510 Veranlagungsfälle gemeldet. Also – grob betrachtet – mussten 2.510 Unternehmen im Jahr 2007 in F&E investiert haben, um eine Forschungsprämie geltend machen zu können. Der Anteil der Großbetriebe (mehr als 250 Beschäftigte) betrug 70,6 %, d.h. 1.772 Großbetriebe.¹² Nun weist das BMF darauf hin, „dass die Auswertung auf Betriebsebene vorgenommen wurde, wodurch es bei Betrachtung auf Unternehmensebene oder Konzernebene zu erheblich anderen Ergebnissen kommen könnte“.¹³ Nehmen wir daher einmal an, die 1.772 Großbetriebe entsprächen 1.070 Großunternehmen. Denn laut den Hauptergebnissen der Leistungs- und Strukturstatistik 2007 der Statistik Austria existierten in Österreich 2007 insgesamt (d.h. im Produktions- und Dienstleistungsbereich) 1.070 Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.¹⁴ Das heißt, dass 2007 annähernd alle in Österreich existierenden Großunternehmen die Forschungsprämie in Anspruch nahmen!

Rätsel gibt jedoch ein Blick in die F&E-Erhebung 2007 auf. Denn dort meldeten bloß 423 Großunternehmen F&E-Ausgaben.¹⁵ Und was die Direktförderung betrifft, so förderte die FFG 2007 insgesamt 1.370 Unternehmen, darunter 435 Großunternehmen – was ziemlich genau den Ergebnissen der F&E-Erhebung entspricht.

Abb. 1: Förderung von Großunternehmen (2007)



Anm.: Großunternehmen > 250 Beschäftigte
Quelle: Statistik Austria, BMF, FFG

Nun lassen sich für diese Situation zwei mögliche Erklärungen finden:

1. Viele Großunternehmen nehmen die Forschungsprämie in Anspruch, ohne dass dieser Förderung erkennbare F&E-Tätigkeiten entsprechen.
2. Die F&E-Erhebung durch die Statistik Austria stellt eine statistische Untererfassung dar, d.h., dass deutlich mehr Großunternehmen in F&E investieren, aber im Rahmen der Globalerhebung nicht erfasst werden. Das hieße aber auch, dass die realen F&E-Ausgaben deutlich höher lägen, als sie statistisch ausgewiesen sind, und Österreich damit auch näher beim 3,76 %-Ziel.

Die zweite Erklärung scheint jedoch unwahrscheinlich, da die Anzahl der in der F&E-Globalerhebung gemeldeten Großunternehmen nahezu deckungsgleich mit der Zahl der durch die FFG geförderten Unternehmen ist. Und es ist naheliegend, dass F&E-betreibende Großunternehmen auch in einem der (zahlreichen) Förderprogramme der FFG eine Förderung erhalten haben.

Und wie sieht es bei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus? Hier lässt sich vermuten, dass das Verhältnis umgekehrt ist. Von den verbleibenden 738 Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten (und weniger als 50 Mio. € Jahresumsatz), welche die Forschungsprämie geltend machten, entfallen 371 Veranlagungsfälle auf Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigte (Kleinstbetriebe), 248 Veranlagungsfälle auf Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten und 37 Veranlagungsfälle auf mittlere Betriebe (zw. 50 und 250 Beschäftigte).

Allerdings meldeten 2.098 Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten im Rahmen der F&E-Globalerhebung F&E-Investitionen. Und eine FFG-Förderung erhielten 945 KMUs, also deutlich mehr, als die

¹⁰ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_04413/index.shtml

¹¹ BMF (2010)

¹² Der Anteil von Großunternehmen am Fördervolumen betrug hingegen 80 %.

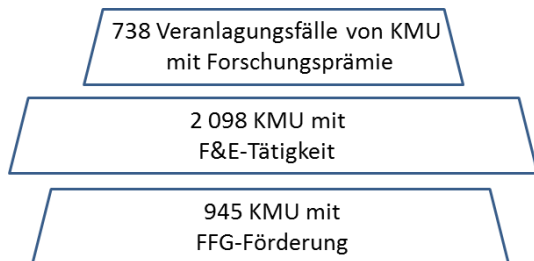
¹³ BMF (2010), S. 7

¹⁴ Siehe Statistik Austria (2009)

¹⁵ FTB (2010), S. 35

Zahl jener KMU, welche die Forschungsprämie geltend machten.

Abb. 2: Förderung von KMU (2007)



Anm.: KMU < 250 Beschäftigte
Quelle: Statistik Austria, BMF, FFG

Zusammenfassend lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die offiziellen Statistiken und Erhebung legen den Schluss nahe, dass von vielen Großunternehmen eine Forschungsprämie von definierten Forschungskosten geltend gemacht werden, ohne dass dahinter tatsächliche Forschungstätigkeiten stehen.
- Die intendierte Breitenwirkung der steuerlichen Forschungsförderung lässt sich in Österreich nicht festmachen.
- Durch eine differenziertere Ausgestaltung steuerlicher Forschungsförderung, wie zum Beispiel höherer Prämiensätze für KMU und einer Deckelung für Großunternehmen, ließe sich eine höhere Wirkung erzielen als mit der gegenwärtigen, völlig unspezifischen Förderung.
- Um zu verhindern, dass die Forschungsprämie ohne dahinterliegende Forschungstätigkeit geltend gemacht wird, empfiehlt sich ein simpler Lösungsansatz: Der Nachweis einer technologie- bzw. F&E-orientierten Förderung durch die EU, FFG, AWS sollte als Nachweis einer generellen Forschungstätigkeit gelten. Für Unternehmen, auf welche diese Bedingung nicht anwendbar ist, könnte der Nachweis einer Projektbeschreibung gefordert werden, welcher von entsprechenden Förderinstitutionen geprüft wird. Gleichzeitig könnte das auch mit einer Verpflichtung zur Meldung an die Statistik Austria verbunden werden, was die statistische Erfassung der Forschungsausgaben erleichtern würde.

Standortfaktoren

Die Schaffung guter Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen sowie die Erfüllung jener Voraussetzungen, um als „Top-Standort für Forschung, Technologie und Innovation zu gelten“,¹⁶ ist nicht nur das Ziel der Österreichischen Bundesregierung, sondern das Ziel jeder Regierung einer hochentwickelten Volkswirtschaft. Der Wettbewerb um die attraktivsten Forschungsstandorte ist hoch und die Diskussion um die relevantesten Faktoren wird seit langem geführt. Und selbstverständlich spielt in dem Konzept um den "Forschungsstandort Österreich" die öffentliche Förderung eine unüberhörbare Rolle. Schließlich sinken in einer globalisierten Welt die Barrieren für ausländische Direktinvestitionen und der Wettbewerb um ausländisches Kapital wird intensiver. Die OECD hat sich in einer aktuellen Studie dieser Probleme angenommen und ist der Frage nachgegangen, welche Faktoren für standortrelevante Investitionsentscheidungen ausschlaggebend sind.¹⁷ Die OECD betont, dass die steuerliche F&E-Förderung in den letzten Jahren in vielen Ländern an Bedeutung gewonnen habe. Gleichzeitig wird aber betont, dass [...] *the evidence of the impact of R&D tax incentives on the location of R&D activities across countries is rather limited*.¹⁸ Es werden folgende drei relevante Faktoren angeführt, welche für die Standortwahl von multinationalen Unternehmen (MNU) ausschlaggebend sind:

1. Die Verfügbarkeit gut ausgebildeten Humankapitals.
2. Eine Wissenschaftsbasis in Form exzellenter Universitäten und öffentlicher Forschungseinrichtungen.
3. Agglomerationseffekte, welche bewirken, dass MNU sich für einen Standort entscheiden, wo bereits andere (relevante) MNU vorhanden sind.

Bezüglich öffentlicher Förderung folgert die OECD [...] *although tax is an important factor in decisions about where to invest, it is not the main determinant. Lower tax burdens cannot compensate for a generally weak or unattractive FDI environment. Conversely, a number of large OECD countries with relatively high effective tax rates are very successful in attracting FDI. Where higher corporate tax burdens is matched by well-developed infrastructure, public services and other host country attributes attractive to business (including market size), tax competition from relatively low-tax countries not offering similar advantages may not seriously affect the choice of location*.¹⁹

¹⁶ FTI-Strategie, S. 12

¹⁷ OECD (2011)

¹⁸ OECD (2011), S. 68

¹⁹ OECD (2011), S. 75f

Dass der Effekt steuerlicher Förderung auf die Standortwahl weit überschätzt wird,²⁰ musste Österreich mit der Rückverlagerung der F&E-Abteilung von Roche oder Novartis in die Schweiz (welche keine unternehmensbezogene F&E-Förderung kennt) leidvoll erfahren.

Auch konnte jüngst für die Internationalisierung von österreichischen Unternehmen gezeigt werden, dass die Hauptmotive für F&E-Aktivitäten im Ausland der Zugang zu Wissen sowie die Unterstützung der Produktion bzw. Vermarktung im Ausland sind. Das im Ausland bestehende F&E-Fördersystem spielt hingegen für F&E-Aktivitäten österreichischer Unternehmen im Ausland keine Rolle.²¹

Die OECD warnt daher vor einem ‚bidding war‘ zwischen Ländern und empfiehlt, mehr in die eigene Absorptionsfähigkeit zu investieren - das macht den eigenen Forschungsstandort für ausländische Direktinvestitionen interessant und schafft die Voraussetzungen, diese auch nutzen zu können. Denn was nützen die größten ausländischen Direktinvestitionen, wenn die daraus resultierenden Spillover-Effekte für die heimische Wirtschaft nicht optimal genutzt werden können?

Direkte vs. steuerliche F&E-Förderung

In der Technologieoffenheit sowie der Breitenwirkung liegen die unbestreitbaren Vorteile einer steuerlichen F&E-Förderung. Gern wird auch der ‚unbürokratische‘ Aspekt eingebracht – wengleich die Kostenunterschiede zwischen der Direktförderung und der steuerlichen Förderung vermutlich nicht so groß sein dürften, wie oftmals behauptet.

Denn bei der Direktförderung benötigt der Staat einen Projektträger (d.h. eine Förderagentur), und das Unternehmen muss einen Antrag stellen, eventuell einen Zwischenbericht, sicherlich aber einen Verwendungsnachweis liefern. Aber auch bei einer steuerlichen Förderung kommt ein sorgfältiger Unternehmer wohl kaum umhin, ein F&E-Projekt mit Zielen, Meilensteinen und Budget zu definieren – was weitgehend einem Förderantrag entspricht. Vielleicht mag es beim Zwischenbericht einen Minderaufwand geben, aber dafür ist der Aufwand für den Verwendungsnachweis im Rahmen der Steuererklärung nicht zu unterschätzen. Denn förderwürdige Tatbestände durch die Anwendung des Frascati-Manuals zu identifizieren, ist nur auf den ersten Blick einfach, und dafür bedarf es sicherlich der Unterstützung externer Dienstleister. Und der Staat benötigt zwar keine Förderagentur, wird

aber in der Finanzverwaltung neue Kapazitäten und Know-how aufbauen müssen. Kurz: Sobald man privaten Akteuren öffentliches Geld für bestimmte Zwecke geben will, hat dies einen Antrags- und Kontrollaufwand zur Folge.

Auf Unternehmensebene induzieren jedoch die beiden Typen von Förderung völlig gegensätzliche Entscheidungsprozesse – und dies hat Auswirkungen auch auf die Möglichkeit einer ‚Impulssetzung‘ seitens des Staates. Zwar muss immer von der Unternehmensleitung die Grundsatzentscheidung getroffen werden, ob und in welchem Umfang in F&E investiert wird – und zwar möglichst unabhängig vom Vorhandensein staatlicher Förderinstrumente. Aber beim Vorhandensein einer Projektförderung geht die Initiative in erster Linie von der F&E-Abteilung aus, bei der steuerlichen Förderung eher von der Finanzabteilung, die dann vermutlich Kontakt mit der F&E-Abteilung aufnehmen wird. Im ersten Fall werden erst die Inhalte und die dafür erforderlichen Mittel diskutiert und dann der Antrag vorbereitet. Im zweiten Fall wird zunächst untersucht, welche Tätigkeiten im Unternehmen F&E-Charakter haben bzw. gehabt haben könnten. Die Motivationslage ist also eine vollkommen unterschiedliche, insbesondere, wenn die steuerliche Förderung nicht nur auf neue Aktivitäten abzielt, sondern auf die Gesamtheit der bestehenden. Und damit haftet diesem Förderinstrument ein massiver Nachteil an, der in seiner gegenwärtigen undifferenzierten Form kaum dem gerecht wird, was F&E eigentlich ausmacht. Denn das oftmals angeführte Argument einer besseren Planbarkeit mündet schließlich in ihrer Dauerhaftigkeit in den Nachteil eines Gewöhnungseffektes. Die Subvention wird eingerechnet und durch den fehlenden Projektcharakter geht die Impulssetzung verloren. Bei der Projektförderung ist deren grundsätzliche Endlichkeit allen Beteiligten bewusst; bei der steuerlichen Förderung ist das nicht der Fall. Einmal eingeführt ist der Gestaltungsspielraum des Staates nahezu null, zumal eine Reduktion oder Anpassung einer unternehmensbezogenen Förderung politisch schwer umzusetzen ist. Werden einmal die staatlichen Mittel knapp, bleibt zu befürchten, dass dies auf Kosten der Direktförderung geht.²²

Abschließende Bemerkung

Dass ein *more of the same* nicht unbedingt zum Erfolg führen muss, dass Entwicklungen plötzliche und unvorhergesehene Wendungen einschlagen können, zeigt ein Beispiel, welches jahrelang als Inbegriff für Erfolg und Innovation galt: Jedes Land wollte ein Unternehmen wie

²⁰ Siehe auch Hajkova et al. 2006

²¹ Berger et al. (2010)

²² Siehe dazu auch Dortans (2009)

Nokia haben. Heute gilt dieses Unternehmen als Übernahmekandidat und das negative Image baut sich kumulativ auf. Das geringste Problem für Finnland wird darin bestehen, dass mit einem möglichen Verschwinden von Nokia auch die F&E-Quote sinken wird – schließlich hatte Nokia einen nicht unerheblichen Anteil an den gesamten finnischen F&E-Ausgaben. Aber eine viel wichtigere Lehre aus dem finnischen Beispiel liegt darin, dass der Unternehmenserfolg auch von Faktoren abseits von F&E abhängt. Zwei Unternehmen derselben Branche mit hoher F&E-Intensität können mitunter völlig unterschiedliche Entwicklungen aufweisen. Denn neben technologischen sind es vor allem endogene Gründe – unternehmensstrategische Gründe –, die ein Unternehmen erfolgreich sein lassen oder eben nicht: *'If you look at a hundred year period of industrial history, typically it is management innovation that has allowed organisations to reach new performance thresholds — more than any other kind of innovation'*.²³

Es wurde einleitend auf die Notwendigkeit einer neuen Wachstumsdynamik verwiesen und darauf, dass nur Maßnahmen, welche das Wirtschaftswachstum ankurbeln, die Ökonomien aus der aktuellen Stagnation herausführen können. Letztlich haben aber die Initiativen auf europäischer Ebene oder auch die FTI-Strategie der Österreichischen Bundesregierung genau dieses Ziel vor Augen – durch das Setzen einer höheren F&E-Quote (oder die Erhöhung der Forschungsprämie im Falle Österreichs) jene Dynamik zu erzeugen, welche eine Ökonomie wettbewerbsfähiger macht und letztlich den Wohlstand erhöht. Doch können sich derartige Ziele – oder gar die beliebte Output Orientierung – leicht als Falle erweisen. Denn kein Unternehmen investiert mehr in F&E allein aufgrund der Tatsache, dass eine Regierung die Erhöhung der F&E-Quote beschlossen hat. Und die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist auch nicht an Scoreboards oder Handelsbilanzüberschüssen ablesbar.

Wirtschaftswachstum wird durch das Produktivitätswachstum angetrieben. Paul Krugman bringt es pointiert auf den Punkt: *'Productivity isn't everything, but in the long run is nearly everything. A country's ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker.'*²⁴ Die Produktivität ist jene Determinante, welche den Wohlstand einer Volkswirtschaft bestimmt. Der starke Zusammenhang zwischen steigender Arbeitsproduktivität und Wirtschaftswachstum trifft auf alle Volkswirtschaften zu – solche mit Handelsüberschuss und solche mit einem Defizit. Und die Arbeitsproduktivität sinkt in Europa seit Mitte der 1990er

Jahre im Verhältnis zu den USA. Das heißt aber auch, dass staatliche Maßnahmen letztlich auf eine Steigerung der Arbeitsproduktivität hinauslaufen müssen, denn traditionelle Quellen wirtschaftlichen Wachstums verlieren zunehmend an Bedeutung. Nun wird mit dem Hinweis auf Produktivität ein sehr breites Spektrum angesprochen, welches von F&E über Qualifikationsniveau, Organisationsentwicklungen, Software etc. bis hin zu Wettbewerbsregeln reicht. Und laut Berechnungen der OECD entfielen im Zeitraum 1995 bis 2006 zwischen $\frac{2}{3}$ und $\frac{3}{4}$ des Anstiegs der Arbeitsproduktivität auf Investitionen in diese Art von 'immateriellen Gütern'.²⁵ Und in der aktuellen Situation gewinnen diese Güter an Bedeutung wie nie zuvor.

Und was kann der Staat, was kann die FTI-Politik dabei tun? Nun, ein realistisches Bild darüber zu erhalten, was mit staatlichen Maßnahmen zu bewirken ist, schadet nie, und die Schaffung eines stabilen makroökonomischen Umfeldes, welches die Unsicherheit für Investitionen reduziert, hat wahrscheinlich den nachhaltigsten Einfluss auf das gesamte FTI-System – mehr als jede Einzelmaßnahme. Und dann bleiben jene Bereiche, welche zu den Kernaufgaben des Staates zählen:

- die Investitionen in und die Entwicklung von Humanressourcen;
- Öffentliche Investitionen in die Grundlagenforschung, um den Boden für künftige Innovationen zu bereiten;
- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für (neue) innovative Unternehmen (Wettbewerbsbedingungen);
- bessere Voraussetzungen für Unternehmensgründungen.

Österreich hat sich bislang als attraktiver Standort von hoher Qualität erwiesen. Die technische Infrastruktur, die rechtlichen Rahmenbedingungen oder das Bildungsniveau zählten bisher zu den herausragenden Argumenten für Unternehmen, in Österreich zu investieren. Sollen von nun an steuerliche Anreize oder Subventionen jener Motivator sein, den Österreich international aktiven Konzernen bieten kann?

²³ Hamel (2006)

²⁴ Krugman (1994)

²⁵ OECD (2010), S. 34

Referenzen

- Berger, M., H. Gassler, S. Meyer (2010), Untersuchung der Kooperationspotentiale österreichischer Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung außerhalb Europas; Studie im Auftrag des BMWFJ, Joanneum Research, Wien.
- BMF (2010), 4413/AB XXIV.GP – Anfragebeantwortung; http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/J/J_04455/pm_h.shtml
- Dortans, P. (2009), Einführung einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung in Deutschland; Institut für Innovation und Technik der VDI/VDE-IT GmbH, Berlin.
- FTB (2010), Forschungs- und Technologiebericht 2010; Wien.
- FTB (2011), Forschungs- und Technologiebericht 2011; Wien.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia, K.Y. Yoo (2006), Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries; Economics Department Working Paper No. 502, OECD, Paris.
- Hamel, G. (2006), management innovation; <http://www.management-issues.com/2006/5/24/mentors/gary-hamel-management-innovation.asp>
- Krugman, P. (1994), The Age of Diminished Expectations. OECD (2010), The OECD Innovation Strategy; Paris.
- OECD (2011), Attractiveness for Innovation. Location factors for international investment; Paris.
- Schibany, A., H. Gassler (2010), Forschung und Entwicklung vor und nach 2010; TIP-Policybrief 2010/04, Joanneum Research, Wien.
- Statistik Austria (2009), Leistungs- und Strukturstatistik 2007, Produktion und Dienstleistungen; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/unternehmen_arbeitsstaetten/leistungs-_und_strukturdaten/index.html