ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article
Editorial

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (1981) : Editorial, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 7, Iss. 2, pp. 103-107

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332046

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

EDITORIAL

Diskussion um die Investitionsförderung: Umkehrung der Fronten?

Die indirekte, d. h. steuerliche Förderung von Investitionen ist in Österreich seit ihrer Einführung durch das Ausfuhrförderungsgesetz 1953 fast immer Gegenstand der politischen Auseinandersetzung gewesen. Das fiskalisch gewichtigste Instrument der indirekten Förderung, die vorzeitige Abschreibung, war in den Zeiten der „großen Koalition" Gegenstand verschiedenster politischer Junktims, und es gab sogar ein Jahr (1956), in dem die vorzeitige Abschreibung überhaupt ausgesetzt wurde. In der Zeit der ÖVP-Alleinregierung (1966–1970) bildete der Ausbau der indirekten Förderung ein Kernstück der sogenannten „Wachstumsgesetze", die u. a. die Einführung der Investitionsrücklage brachten. Auf der Gegenseite wurde zwar die Notwendigkeit eines gewissen Maßes an steuerlicher Förderung der Investitionen anerkannt, die Tauglichkeit des Instruments der vorzeitigen Abschreibung insbesondere mit strukturpolitischen Argumenten prinzipiell verneint. Das Wirtschaftsprogramm 1968 der SPÖ sah eine Umschichtung von der indirekten zur direkten Investitionsförderung vor.

Dessenungeachtet wurde in den ersten Jahren der SPÖ-Alleinregierung die steuerliche Investitionsförderung weiter ausgebaut. Neu geschaffen wurde der Investitionsfreibetrag, und für die Jahre 1974 bis 1976 wurde eine zusätzliche Sonderabschreibung von 25 Prozent eingeführt.

Damit scheint jedoch der Höhepunkt überschritten worden zu sein, und seit Mitte der siebziger Jahre nahm die Kritik, die sich vor allem auf die vorzeitige Abschreibung konzentrierte, wieder zu. Besonders bemerkenswert an der jüngsten Diskussion über die indirekte Investitionsförderung ist, daß die ursprünglich ziemlich festgefügten Fronten sich in zunehmendem Maße aufgelockert und sehr beträchtliche Positionsverschiebungen stattgefunden haben.

In dieser Hinsicht enthält das vor kurzem veröffentlichte Wirtschaftsprogramm der ÖVP „So sichern wir die Arbeitsplätze" so manche Überraschung. Hatte die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in der Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen „Vorschläge zur Industriepolitik II" (1978) noch absolut auf der Beibehaltung der vorzeitigen Abschreibung bestanden, so scheint diese vom ÖVP-

Wirtschaftsprogramm völlig fallengelassen worden zu sein, wenn dort die „Ausgestaltung der steuerlichen Investitionsförderung zu einer Kombination von Investitionsfreibetrag und degressiver Abschreibung" vorgeschlagen wird. Weiter heißt es: „Diese *Umstellung* stärkt die betriebliche Eigenkapitalbildung und fördert den wirtschaftlichen Strukturwandel." (S. 31) Daraus läßt sich implizit zumindest ablesen, daß die gegenwärtige vorzeitige Abschreibung den Strukturwandel nicht genügend fördert, etwa, indem die kapitalintensiven Industriezweige allzusehr begünstigt werden. Generell wird an der indirekten Investitionsförderung kritisiert, daß sie „bei Neugründungen und Umstrukturierungen relativ schwach" wirkt. (S. 30)

Im Gegenzug zur Beseitigung der vorzeitigen Abschreibung wird vom ÖVP-Wirtschaftsprogramm eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages – wenngleich in stark differenzierender Form, worauf sogleich noch näher einzugehen ist – vorgeschlagen. Dies dürfte etwa darauf hinauslaufen, daß je nach Abschreibungsdauer eines Investitionsgutes im Anschaffungsjahr statt derzeit 60 bis 70 Prozent nur noch etwa 45 bis 55 Prozent des Anschaffungswertes gewinnmindernd abgesetzt werden könnten. Das SPÖ-Wirtschaftsprogramm, das nunmehr eine „schrittweise" Reduktion der vorzeitigen Abschreibung vorsieht, bewegt sich in sehr ähnlichen Größenordnungen, was die steuerliche Förderung im Anschaffungsjahr anlangt: der Finanzminister hat als ersten Schritt eine Rücknahme der vorzeitigen Abschreibung für bewegliche Anlagegüter von 50 auf 40 Prozent angekündigt.

Das Abrücken von der vorzeitigen Abschreibung seitens der ÖVP war vielleicht für jene, die die innerparteiliche Diskussion über dieses Thema kannten, keine große Sensation. Für die Fachöffentlichkeit unerwartet kamen jedoch jene Bestimmungen des ÖVP-Wirtschaftsprogramms, die bei der indirekten Investitionsförderung zwischen verschiedenen Unternehmenstypen differenzieren bzw. ihre Inanspruchnahme von der Erfüllung von „Strukturkriterien" abhängig machen.

Die Forderung, daß „zur Stärkung der Eigenkapitalbasis in Klein- und Mittelbetrieben für Unternehmungen mit weniger als 50 Beschäftigten eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages vorzunehmen" sei (S. 31), beinhaltet eine höchst problematische Diskriminierung. Ein Handelsunternehmen, das mit einer geringen Zahl von Beschäftigten hohe Umsätze erzielt, würde von dieser Erhöhung profitieren, während ein größerer Gewerbebetrieb (z. B. eine Tischlerei) mit mehr als 50 Beschäftigten, aber weit niedrigerem Umsatz, unter Umständen nicht den erhöhten Investitionsfreibetrag in Anspruch nehmen könnte. Ob eine derartige Diskriminie-

rung des produzierenden Gewerbes strukturpolitisch zielführend ist, muß bezweifelt werden. Es drängt sich der Verdacht auf, daß hier die Propaganda von Wirtschaftsbund und Bundeswirtschaftskammer in einer Weise beim Wort genommen wurde, die diesen Organisationen nun wohl selbst Unbehagen bereitet.

Kaum der vorbehaltlosen Zustimmung seitens der beiden letztgenannten Organisationen dürfte sich folgender Vorschlag des ÖVP-Wirtschaftsprogramms erfreuen: „Eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages ist auch dann vorzusehen, wenn bestimmte Strukturkriterien erfüllt sind. Diskutiert und geprüft werden sollen unter anderen die folgenden Kriterien: Exportquote, Forschungsintensität, Energiesubstitution, die Höhe der Umweltschutzausgaben und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten." (S. 31) Wie schon verschiedentlich in der Öffentlichkeit vermerkt wurde, enthält das ÖVP-Wirtschaftsprogramm in dieser Beziehung ein weit größeres Maß an „Dirigismus" als das Wirtschaftsprogramm der SPÖ. Selbst für jemanden, dem „Dirigismus" kein negativ besetztes Reizwort ist, sondern der sich zu einem aktiven Interventionismus bekennt, ist diese Art der Differenzierung im Rahmen der steuerlichen Förderung bedenklich: Solange die genannten Kriterien Bestandteile von Richtlinien für die Vergabe von Zinsenzuschüssen und Haftungen darstellen, sind sie durchaus diskussionswürdig. Äußerst fragwürdig wäre es jedoch, diese Kriterien zu rechtlichen Tatbeständen zu machen und sie auf diese Weise mit *Rechts*wirkungen zu verbinden. Abgesehen von den in der Praxis kaum überwindbaren Schwierigkeiten juristisch operationale und einwandfreie Definitionen – was heißt „Facharbeit"? – zu finden, diese Indikatoren nicht nur für die Vergangenheit, sondern womöglich auch noch für die Zukunft zu ermitteln bzw. sie als Finanzbehörde zu kontrollieren, taucht ein grundlegendes Problem auf, das bisher kaum erkannt wurde. Es ist nämlich *eine* Sache, für Zwecke der Statistik bestimmte Merkmale zu erheben, und eine ganz andere Sache, diese Merkmale als rechtliche Tatbestände zu normieren. Solange Merkmale nur zum Zweck der amtlichen Datenerstellung ermittelt werden, beeinflußt dies nicht das Verhalten des Unternehmens. Das Verhalten wird jedoch sehr wohl beeinflußt, wenn mit solchen Merkmalen plötzlich Rechtswirkungen verbunden werden. Und es sind kaum Definitionen der genannten Kriterien vorstellbar, die Manipulationen in größerem Umfang ausschließen, ja es sind sogar unerwünschte Verhaltensänderungen – zu dem Zweck, die Förderung zu erlangen – zu erwarten, die den Intentionen der Kriterien gar nicht entsprechen.

Die Vorschläge des SPÖ-Wirtschaftsprogramms zur Inve-

stitionsförderung gehen von einer Kritik des bestehenden Systems aus, die jener des ÖVP-Programms ähnlich ist: „Das gegenwärtige System der steuerlichen Investitionsförderung wirkt strukturkonservierend und verstärkt die konjunkturellen Schwankungen. Daher ist die vorzeitige Abschreibung für Anlagegüter in Abstimmung mit anderen indirekten Förderungsmaßnahmen schrittweise zu reduzieren." (S. 8) Obwohl im Programm zahlreiche Aussagen zur direkten Förderung enthalten sind, fehlt in der endgültigen Fassung eine Festlegung, welcher der beiden Förderungsarten grundsätzlich der Vorzug zu geben sei.

Auch die von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und von der Industriellenvereinigung kommenden Signale sind in dieser Frage alles andere als eindeutig. Auf der allgemein-programmatischen Ebene sprechen sich zwar beide meist vehement für die indirekte Förderung aus und kritisieren die direkte als Hintertür zur Planwirtschaft. Grundsätze solcherart verpflichten aber anscheinend zu nichts, da tagtäglich von den verschiedensten Teilorganisationen der Arbeitgeberverbände immer neue Forderungen nach Zinssubventionen und Haftungen durch die öffentliche Hand erhoben werden. Eine bemerkenswerte Klarstellung in dieser Hinsicht bringen die jüngst veröffentlichten „Vorschläge zur Industrie- und Außenwirtschaftspolitik" der Industriellenvereinigung. Sie enthalten im Abschnitt „Strukturverbesserung in der Industrie" einen an Vollständigkeit kaum noch zu übertreffenden Katalog von Maßnahmen der direkten Investitionsförderung, der an Länge der Liste steuerlicher Maßnahmen, die gewiß nicht kleinlich ausgefallen ist, durchaus ebenbürtig ist.

Es klingt immer weniger überzeugend, wenn direkte und indirekte Begünstigungen von Investitionen als einander schroff gegenüberstehende Alternativen der Förderungspolitik dargestellt werden. In Wirklichkeit ergänzen beide Formen einander, wobei die steuerlichen Begünstigungen einen Sockel der Förderung bilden, der prinzipiell jedem Investor zugute kommen soll. Innerhalb dieser steuerlichen Förderung können aus praktischen Gründen Differenzierungen nur in sehr globaler Form erfolgen. Zumindest die bisher konkret zur Diskussion gestellten Formen einer ins Detail gehenden Differenzierung überfordern das Instrumentarium – das zeigen auch die diesbezüglichen Vorschläge des ÖVP-Programms.

Eine differenzierte Vorgangsweise ist daher auf die Instrumente der direkten Förderung angewiesen, da letzten Endes für jedes einzelne Projekt gleichsam individuell entschieden werden muß, ob die Selektionskriterien erfüllt sind oder nicht.

Investitionsumfang und Risiko erfordern oft ein hohes Maß an Förderung. Die Knappheit der Mittel gestattet es nicht, ein gleich hohes Maß an Förderung allen Projekten zu gewähren. Die direkte Förderung ist so gesehen auch ein Mittel, die „Mitnehmer-Effekte" zu begrenzen – auch wenn dies in der Praxis nicht immer ausreichend gelingt. Die Effektivität, der direkten Förderung hängt jedenfalls zu einem nicht geringen Teil davon ab, wie selektiv die Instrumente tatsächlich gehandhabt werden. Dies ist im wesentlichen nicht eine Frage der Theorie, sondern der Praxis.

Was die steuerliche Investitionsförderung betrifft, so ist durch die Veröffentlichung der Wirtschaftskonzepte dieser Bereich der Wirtschaftspolitik in Bewegung geraten. So manches ist in den Programmen offengelassen worden. Zahlreiche grundlegende Fragen sind in Österreich bisher kaum diskutiert worden. Die in diesem Heft von Wirtschaft und Gesellschaft veröffentlichten Artikel zu Problemen der steuerlichen Investitionsförderung sind im Kontext dieser Programme zu sehen. Sie greifen einige grundlegende Fragen auf, die für die angelaufene Reform der indirekten Investitionsförderung von großer Bedeutung sind.