

Die Diskussion zur indirekten Investitions- förderung in Österreich*)

GÜNTHER CHALOUPEK

1. Die Instrumente der steuerlichen Investitionsförderung

Die steuerliche Investitionsförderung hat in Österreich eine wechselvolle Geschichte. Seit den fünfziger Jahren dominiert eindeutig die *wachstumspolitische* Zielsetzung in der Diskussion um die Investitionsförderung. Das war nicht immer so. In der Zeit der Nachkriegsinflation stand das Problem der Scheingewinnbesteuerung im Vordergrund, und in den vorübergehenden Phasen einer stärkeren Inflationsbeschleunigung (v. a. 1971–1978) spielte dieser Aspekt wieder eine gewisse Rolle, wie z. B. auch in den USA um 1980. Meine Überlegungen werden sich auf die wachstumspolitischen Aspekte beschränken.

Im Rahmen der sogenannten „Wachstumsgesetze“ – 1967 beschlos-

sen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums, das damals unter dem europäischen OECD-Durchschnitt lag (1960–68 Ø Österreich 4,2 Prozent gegenüber Ø 4,6 Prozent in OECD-Europa) – wurde die vorzeitige Abschreibung (vzAfa) endgültig im Einkommensteuergesetz verankert und die Investitionsrücklage (wieder-)eingeführt. 1972 kam der Investitionsfreibetrag hinzu, 1974–76 eine Sonderabschreibung von zusätzlich 25 Prozent (Begleitmaßnahme zum EG-Abkommen, befristet). Ab 1982 wurde die Investitionsprämie (zunächst 6 Prozent, dann 8 Prozent) hinzugefügt. Die I-Prämie wurde 1987 wieder abgeschafft, die anderen Formen der steuerlichen Förderung bestehen derzeit noch.

2. Die Diskussion über die Zweckmäßigkeit der steuerlichen Förderung

Die österreichische Diskussion über die Investitionsförderung hat lange Zeit eine sehr starke politische Komponente gehabt, die man bei der Erörterung der Zweckmäßigkeitsfrage nicht vergessen darf. Die Unternehmer haben die vzAfa immer auch als Position unternehmerischer Dispositionsfreiheit (zwischen verschiedenen Investitionsalternativen) und damit als ordnungspolitisches Element betrachtet. Darüber hinaus war für sie die vzAfa eine Vorkehrung zur Milderung der Steuerbelastung. Der Arbeitnehmerseite wurde von den Unternehmern unterstellt, daß ihre Vorschläge zur Wirkungsverbesserung der Investitionsförderung zumindest teilweise durch dirigistische Absichten des Eingreifens und „Hineinregierens“ in die Betriebe motiviert seien.

Ich beschränke mich jedoch auf die

*) Text eines Vortrags beim Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft des Instituts für Finanzwissen der Universität Innsbruck, Innsbruck-Vill, 24. Februar 1988

Diskussion über die Wirksamkeit. Es gab hier einen Streit der Schulen indirekte versus direkte Investitionsförderung. Die beste Begründung für die steuerliche Investitionsförderung findet sich m. E. bei Streißler¹. Streißler stimmt dabei Solows in den fünfziger Jahren revolutionärer Ansicht zu, daß nicht die Investition als solche, sondern vielmehr der technische Fortschritt, der die Arbeitsproduktivität steigert, der hauptsächliche Antrieb des Wirtschaftswachstums ist. Aber die Anwendung des technischen Fortschritts ist an Kapital gebunden; die Investition ist „der Träger, der Transmissionsriemen des technischen Fortschritts“². Die Aussage bezieht sich ausdrücklich auf die *Brutto*-Investitionen, da auch Ersatzinvestitionen, durch die alte Kapitalgüter erneuert werden, diese Funktion zukommt. Die vzAfa, welche die Bruttoinvestition fördert, ist in diesem Sinne richtig konzipiert, ein „Geniestreich“ ihres Schöpfers.

Die Kritik an der indirekten Investitionsförderung setzte an verschiedenen Punkten an. Den hohen Steuerausfällen der Investitionsbegünstigungen stünden ihre strukturellen Mängel gegenüber, die aus der Gewinnabhängigkeit resultierten: „Abgesehen von den wenigen Unternehmen mit Expansionschancen werden alle anderen Bereiche in konservierendem Sinn subventioniert. Völlig leer geht die Investitionstätigkeit bei Neugründungen, die mit Anlaufverlusten zu rechnen haben, und bei Investitionen zur Umstellung der Produktion von an sich lebensfähigen, aber im Moment der Umstellung gewinnlosen Unternehmungen aus“³. Für die Erreichung dieser Zielgruppen unter den Unternehmungen sei die direkte Förderung, also v. a. durch subventionierte Kredite, besser geeignet. Daran knüpfte sich die Forderung nach Schaffung einer speziellen Investitionsbank und anderer neuer Instrumente, alle eingebunden in ein System der umfassenden Vorausschau

und Planung, um „Wachstumsbranchen“ gezielt fördern zu können.

Auslöser für diese Diskussion war die Tatsache, daß die relative Wachstumsschwäche Österreichs trotz im internationalen Vergleich hoher Investitionsquote auftrat, also nicht das Volumen der Investitionen das Problem sein könne, sondern deren Struktur, die der Grund für den unzureichenden Produktivitätseffekt sein müsse. Faktisch verloren diese Argumentation und die daraus abgeleiteten Vorschläge an Gewicht, als ab 1969 eine außerordentlich kräftige Wachstumsbeschleunigung einsetzte.

Ein anderer Kritikpunkt an der vzAfa war eine mögliche prozyklische Wirkung. Diesen Aspekt griff Lacina 1976⁴ auf, also im Jahr nach der ersten großen Rezession, und schlug vor, die vzAfa zumindest teilweise durch eine stärker ausgebaute I-Rücklage zu ersetzen, deren Freisetzung für Investitionen antizyklisch gesteuert werden sollte (nach schwedischem Vorbild). Auch strukturelle Zielsetzungen (Umweltschutz, Energiesparen) könnten mit dem Rücklagensystem verbunden werden, wichtigster Effekt sei jedoch die teilweise Entlastung des Staates von der Funktion der Konjunkturstützung.

Die Hinzufügung der I-Prämie ist ein Reflex der weiter verschlechterten Verhältnisse. Sie wurde geschaffen, um auch die Unternehmungen des gewerblich-industriellen Sektors, die in überdurchschnittlichem Ausmaß dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und damals ein Gewinn tief durchmachten, vermehrt an der steuerlichen Förderung partizipieren zu lassen.

3. Retrospektive Kritik der Diskussion

Beginnen wir mit der Kritik der Kritik. Die Präferenz für direkte Förderung hängt an den Möglichkeiten, diese Form tatsächlich „gezielt“ einzu-

setzen. Hier kann man nicht umhin festzustellen, daß dies generell bezweifelt werden muß. Zum einen, weil die Konzeption einer indikativen „Rahmenplanung“ als gescheitert anzusehen ist, die davon erhofften Zielvorgaben fehlen. Zum anderen zeigt die Praxis der direkten Förderung, daß diese insgesamt nicht weniger „Gießkanne“ ist, also unspezifisch gehandhabt wird. Man muß sich in diesem Zusammenhang auch klar vor Voluntarismus hüten („wenn nur die Schwerpunkte beherzigt würden“), denn die Eigendynamik des politischen Prozesses läßt keine stärkeren Diskriminierungen zu, seien sie sachlich noch so begründet.

Das bedeutet nicht im Umkehrschluß, daß die direkte Förderung überflüssig war. Sie bildete die Ergänzung der indirekten Förderung, von höherer Wirkung als die steuerlichen Begünstigungen bei schwächerer Gewinnsituation, die indirekte Förderung verstärkend, wo das Maß der letzteren ausgeschöpft war. Der Vorschlag einer Glättung der Investitionen über den Konjunkturzyklus durch Verschieben eines Teiles hängt an einem entsprechenden Überhang in der Hochkonjunktur, der stillgelegt wird. In Schweden jedenfalls ist eine solche Stilllegung seit 1976 nicht mehr erfolgt. Das System ist in Zeiten einer Wachstumsschwäche nicht anwendbar.

Nicht zufällig ist daher die Debatte über die steuerliche Investitionsförderung spätestens seit Beginn der achtziger Jahre stark abgeflaut. Das Problem ist nun in erster Linie die Vielfalt und Unübersichtlichkeit – allerdings trifft dieser Vorwurf stärker die direkte Förderung mit ihren 400 Aktionen.

Ein Aspekt ist in der Diskussion im Hintergrund gestanden, erst im nachhinein wurde seine Bedeutung erkannt. Wenn die Unternehmerseite auf die seit den fünfziger Jahren sinkende Eigenkapitalausstattung hinwies, so geschah dies immer im Konnex mit einer Forderung nach Sen-

kung der Steuerbelastung, die den Aufbau eines angemessenen Eigenkapitals verhindere. Der Hinweis auf das Eigenkapital war zwar berechtigt, aber die Fährte, wo es in erster Linie aufgebracht werden sollte, nämlich durch Gewinnakkumulierung, war falsch. Insofern hat die engagierte und teils heftige Diskussion um die Investitionsförderung den zentralen Punkt verfehlt. In der Rezession der frühen achtziger Jahre zeigten sich die Gefahren und Folgen einer zu niedrigen Eigenkapitalausstattung. Eine ausreichende Quote wäre jedoch nicht aus *Innenfinanzierung* aufzubauen gewesen, sondern nur durch *Außenfinanzierung*. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß der Beirat in seiner großen ersten Kapitalmarktstudie mit großer Deutlichkeit auf die Bedeutung der Eigenkapital-Außenfinanzierung hingewiesen hat⁵. Aber obwohl alle relevanten Institutionen, auch auf Seite der Banken, an dieser Arbeit beteiligt waren, hat eigentlich keine diesen Teil der Empfehlungen wirklich verfolgt – die Arbeitnehmerverbände nicht, weil sie an der direkten (Fremd-)Finanzierung interessiert waren, die Unternehmer nicht, weil die Eigentumsanteile der Alteingesessenen zurückgehen, und die Banken nicht, weil sie im Kapitalmarkt als solchen eine Konkurrenz zu ihrer Tätigkeit sahen. Man erinnere sich an die endlose Diskussion um die Kapitalbeteiligungsgesellschaften und ihr zuerst klägliches Ergebnis. Den Umdenkprozeß leitete auf diesem Gebiet erst das Kapitalbeteiligungsgesetz 1982 ein, mit manchen Mängeln behaftet, unter den sonstigen Gegebenheiten notgedrungen eine eigenartige Konstruktion. Diese Maßnahme war jedoch der Auftakt zu einer Wiederbelebung des Kapitalmarktes, weitere (Aktienförderung) folgten. Das Volumen des privaten Beteiligungsmarktes erreichte 1987 13,6 Milliarden Schilling, 1981 waren es 0,4 Milliarden Schilling gewesen⁶. Dem Kapitalmarkt (Beteiligungsmarkt) wird auch

in Zukunft eine entscheidende Funktion bei der Unternehmens- und Investitionsfinanzierung zukommen.

Eine weitere, bedeutende Akzentverschiebung in der Diskussion um die Investitionsförderung hat sich seit den siebziger Jahren immer klarer ergeben: die Bedeutung von Innovationen, F & E und Fertigungsüberleitung. Schon Streißler hatte in dem erwähnten Artikel darauf hingewiesen, daß die Investitionen zwar Umsetzer des technischen Fortschritts sind, dieser aber nicht „vom Himmel fällt“, sondern ebenfalls generiert wird. Die imitative Strategie in der Innovation war in Österreich ausreichend, solange Österreichs Wirtschaft sich damit begnügen konnte, anderswo bereits vorhandene Technologie zu absorbieren⁷. Je mehr wir aufgeholt haben, je mehr das Produktivitäts- und Technologie-Gap verkleinert wurde, umso mehr muß das produktionsrelevante Know-how durch eigene Anstrengungen entwickelt werden. Die relative Bedeutung der Förderung von F & E und Fertigungsüberleitung wird auch in Zukunft relativ zur Investitionsförderung an Bedeutung gewinnen. Auch hier bietet die Form der Beteiligungsfinanzierung noch große Möglichkeiten (venture capital, seed financing).

4. Die Bedeutung der Steuerreform

Die Wichtigkeit der Investitionen als Träger des Wachstums und des Strukturwandels ist nach wie vor außerordentlich groß. Daher ist die Verwendung von Mitteln zu Investitionszwecken auch weiterhin förderungswürdig, und dem wird durch Beibehaltung des I-Freibetrages Rechnung getragen. Wenn eine gewisse Reduzierung der steuerlichen Investitionsförderung bei gleichzeitiger Senkung der

Steuersätze (mehr Neutralität des Steuersystems) eintritt, so hat dies darin seine Berechtigung, daß – bildlich gesprochen – die Software gegenüber der Hardware an Bedeutung gewinnt, also auch intangible Investitionen, die nicht so stark kapitalgebunden sind, wichtiger werden. Schließlich ist die Frage der Zinsenbesteuerung nicht zuletzt auch für die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts entscheidend. Solange die Eigenkapitalzuführung von außen auf der Ertragsseite gegenüber der Fremdfinanzierung so stark benachteiligt ist, kann der Kapitalmarkt nur „künstlich“, also durch massive Steuerbegünstigungen in Schwung gehalten werden. Mehr Neutralität, ein Wegfall der bestehenden Verzerrungen wird auch eine „normale“ Entwicklung des Kapitalmarkts ermöglichen. So können wir erwarten, daß die Steuerreform zu einer besser ausgewogenen Unternehmens- und Investitionsfinanzierung beitragen wird.

Anmerkungen

- 1 E. Streißler, Die Bedeutung von Investitionen für das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 1-2/1971
- 2 ebd. S. 11
- 3 Wirtschaftsprogramm 1968 der SPÖ, S. 60
- 4 F. Lacina, Ausbau oder Umbau der steuerlichen Investitionsförderung?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3/1976
- 5 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil, Wien 1966
- 6 Beteiligungsreport 1986, hrsg. von der Girozentrale, S. 43
- 7 J. Steindl, Import und Production of Know-how in a Small Country, in: J. Saunders (Hrsg.), Industrial Policies and Technology Transfer between East and West, Wien – New York 1977, S. 211