

KOMMENTAR

ZUR EMPIRISCHEN FORSCHUNG AUF DEM GEBIET DER INVESTITIONSFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH – EINE ENTGEGNUNG

Gunther Tichy

In Nummer 3/81 dieser Zeitschrift hat E. Volk meine beiden Arbeiten über die indirekte Investitionsförderung in Österreich zwischen einem höflichen Einleitungsabsatz („nicht zu unterschätzende Pionierleistung“) und einem devoten Schlußkapitel („abschließend sei noch einmal auf die Bedeutung der Tichyschen Arbeit hingewiesen“) einer überwiegend polemischen Kritik unterzogen, voll von unsachlich-beleidigenden Ausdrücken („gravierendster Fehler“, S. 347, „unzulässig verkürzte Sicht“, S. 348, „doch daraus wird flux“, S. 348, „unsinnig“, S. 352, „krasses Mißverständnis“, S. 352).

Was wirft Volk meiner „Pionierleistung“ vor: Erstens zwei Schreib- bzw. Rechenfehler (S. 348, 355), zweitens eine falsche Berechnung und Interpretation des Ausnutzungsgrades der vorzeitigen Abschreibung (S. 348) sowie drittens eine falsche Berechnung des Umfanges der Förderung bzw. ihrer Kosten (S. 352).

Der erste Punkt ist rasch erledigt: Bei dem Fehler in der Formel für das geförderte Investitionsvolumen bemerkt Volk selbst „es handelt sich dabei anscheinend um einen Druckfehler... da die Werte offensichtlich mit der richtigen Formel gerechnet wurden“ (S. 355, Fußnote 24). „Bei

dem falschen Ausnutzungsgrad für das Jahr 1973 dürfte es sich nicht um einen Druckfehler handeln... da alle 4 Publikationen gleichlautende Zahlen aufweisen“ (Volk S. 348, Fußnote 5). Es ist ein Abschreibfehler! Aus der Übersicht ist leicht zu sehen, daß 10,22 durch 28,78 nicht 56, sondern 36 ergibt, und der Interpretation liegt auch die richtige Zahl zugrunde.

Die Bestimmungsgründe der vorzeitigen Abschreibung

Wichtiger sind Volks Einwände gegen meine Berechnung und Interpretation des Ausnutzungsgrades der vorzeitigen Abschreibung, weil sich dahinter Aussagen über die Bestimmungsgründe verbergen. Ich hatte die höchstmögliche vorzeitige Abschreibung berechnet und zur tatsächlichen genutzt in Beziehung gesetzt; in der Entwicklung des Ausnutzungsgrades der vorzeitigen Abschreibung glaubte ich eine zyklische, eine wirtschaftspolitische und eine Trend-Komponente zu erkennen. Vor allem letztere Aussage stört Volk (S. 348), obwohl sie sehr vorsichtig formuliert war („unabhängig davon scheint es in den letzten Jahren einen sinkenden Trend der Ausnutzung gegeben zu haben. Seine Ursachen müssen einer späteren Untersuchung vorbehalten bleiben“; Tichy, 1980 A, 150). Tatsächlich zeigt Volks Ausnutzungsgrad AN 1, der 4 zusätzliche Jahre einbeziehen kann, diesen Trend noch sehr viel deutlicher: von knapp unter 60 Prozent um die Mitte der sechziger Jahre ist der Ausnutzungsgrad auf knapp unter 30 Prozent um die Mitte der siebziger Jahre zurückgegangen. Volk wirft mir nun vor, ich hätte in die Berechnung den Investitionsfreibetrag und die Investitionsrücklage nicht einbezogen. Da ich ausdrücklich den Ausnut-

zungsgrad der vorzeitigen Abschreibung ausgerechnet habe, ist es natürlich nicht möglich, Investitionsfreibetrag und Investitionsrücklage einzu-beziehen. Andererseits aber hat Volk die wohl wichtigste Ursache des sinkenden Ausnutzungsgrades der vorzeitigen Abschreibung implizit herausgearbeitet, nämlich die Einführung der beiden konkurrierenden Instrumente der Investitionsförderung. Insofern geht Volks erster Angriff ins Leere: der Ausnutzungsgrad der vorzeitigen Abschreibung geht zurück und eine Erklärung hatte ich nicht versucht; daß Volk eine – sogar nahe-liegende – Erklärung anbieten kann, freut mich.

Als zwei weitere Bestimmungsgründe des Ausnutzungsgrades hatte ich die Konjunktur und Änderungen der Sätze der vorzeitigen Abschreibung vorgeschlagen: „In Zeiten guter Konjunktur tendiert der Ausnutzungsgrad zu steigen, in Zeiten schwachen Wachstums zu sinken. Nach Senkungen der Sätze tendiert er zu steigen, nach Erhöhungen zu sinken, offenbar weil die Investoren ihre Pläne nicht rasch genug ändern können.“ (Tichy 1980 A, 149). Volk bestreitet beides (S. 348 ff.), doch bestätigen seine eigenen Regressionen (S. 351) die Richtigkeit meiner Aussagen:

$$AN\ 1 = 83,53 - 1,02\ AP + 0,37\ y$$

$$R^2 = 0,76$$

AN Ausnutzungsgrad der vorzeitigen Abschreibung

AP durchschnittlicher Satz der vorzeitigen Abschreibung

y Wachstumsrate der realen Industrieproduktion

Das negative Vorzeichen des Satzes der vorzeitigen Abschreibung (AP) zeigt, daß der Ausnutzungsgrad bei Erhöhung sinkt und bei Verringerung steigt, das positive Vorzeichen der Industrieproduktion (y) als Konjunktur-indikator, daß bei steigender Industrieproduktion und damit sich verbessernder Konjunktur der Ausnutzungsgrad steigt und bei sinkender sinkt; genau das hatte ich behauptet

ohne die Regression zu rechnen, die die Bestimmungsgründe des Ausnutzungsgrades natürlich nicht vollständig wiedergibt. Derselbe Zusammenhang läßt sich auch noch viel einfacher zeigen: Bei 6 Veränderungen der Sätze der vorzeitigen Abschreibung hatte sich der Ausnutzungsgrad der vorzeitigen Abschreibung 5mal und der der gesamten steuerlichen Investitionsförderung alle 6mal in die jeweils andere Richtung bewegt. Der Grund ist völlig klar und wird von mir auch explizit erwähnt:

„... offenbar weil die Investoren ihre Pläne nicht rasch genug ändern können“ (Tichy 1980 A, 149); wenn die Unternehmer dann im darauffolgenden Jahr auf die Änderung der Investitionsförderung reagieren und ihre Investitionspläne ändern, kann der Ausnutzungsgrad sich weiter in derselben oder der anderen Richtung ändern, je nachdem, ob die Förderungselastizität der Investitionen größer oder kleiner als 1 ist. Darüber hatte ich keine Aussage gemacht, weil das erst zu untersuchen wäre und Volk hat dem nichts hinzuzufügen; seine Experimente mit den verzögerten Erklärungsgründen (S. 352) sind mir unverständlich, ich hatte nichts Derartiges behauptet.

Volk stört der triviale negative Zusammenhang zwischen Ausnutzungsgrad und Änderung des Abschreibesatzes so sehr, daß er zu merkwürdigen Schlußfolgerungen kommt: Nachdem er mich – offenbar ungewollt – bestätigt („es ist daher anzunehmen, daß es bei einer Erhöhung des durchschnittlichen Prozentsatzes der vAfA zu einer Senkung des AN – und umgekehrt – kommen muß, S. 348), meint er, ich müsse aus meiner Erkenntnis die Schlußfolgerung ziehen, „Erhöhungen des Prozentsatzes vAfA im Boom – dadurch sinkt der Ausnutzungsgrad und Senkung der Sätze in der Rezession – dadurch steigt der Ausnutzungsgrad!“ (S. 352). Hier verwechselt Volk jedoch Ausnutzungsgrad und Niveau der Investitionen

bzw. der Nachfrage: Der Ausnutzungsgrad steigt unmittelbar nach der Erhöhung des Satzes, weil das Investitionsvolumen unverändert bleibt und das maximale Fördervolumen steigt (selbst wenn man eine sehr rasche Reaktion der Unternehmer annimmt – Vorziehung von geplanten Investitionen – wird das Investitionsvolumen wegen der Produktionszeiten, der Lieferfristen und der Montagedauer weniger stark steigen als das maximale Fördervolumen). Der sinkende Nutzungsgrad des Fördervolumens ergibt sich aus der Reaktion des Ausnutzungsgrades auf die Erhöhung des Satzes, trotz gleichem oder vielleicht sogar leicht steigendem Investitionsvolumen!

Ich möchte somit festhalten, daß Volks Kritik meine drei Bestimmungsgründe des Ausnutzungsgrades nicht trifft bzw. sogar noch unterstreicht: Die positive Abhängigkeit von der Konjunktur und die negative von Änderungen der Sätze werden auch von Volk gefunden, was seine Kritik völlig unverständlich macht; der sinkende Trend in der Ausnutzung der vorzeitigen Abschreibung wird gleichfalls von Volk bestätigt, er kann diesen Trend sogar erklären, was ich gar nicht versuchte, weil meine Arbeit andere Ziele hatte.

Wie wirkt die vorzeitige Abschreibung?

Der dritte und letzte Vorwurf von Volk behauptet, ich hätte das Förderungsvolumen der vorzeitigen Abschreibung falsch berechnet und nicht zwischen Nettoförderung, Nettoinanspruchnahme und Systemkosten unterschieden (S. 352 ff.). Tatsächlich sind diese Unterscheidungen, die ich in meiner „Pionierarbeit“ noch nicht getroffen habe, für viele Zwecke sinnvoll (wenn auch mit besseren Namen), für die Aufgabe, die ich mir gestellt hatte, sind sie – mit einer Ausnahme – ohne Bedeutung. Meine selbstgestell-

te Aufgabe (ohne Auftrag und ohne Förderung von irgendeiner Seite) kommt im Untertitel der Arbeit Tichy 1980 A voll zum Ausdruck: „Ist die hohe Investitionsneigung eine Folge der weitgehenden staatlichen Förderung?“ Nur um diese Frage ging es mir, es wäre für Referate (auf denen beide Arbeiten beruhen) vermessen gewesen, das gesamte Problem der direkten und indirekten Investitionsförderung zu untersuchen. Wie wirkt nun die Investitionsförderung auf Investitionen? Das hängt von der jeweiligen Investitionstheorie ab: Hängen die Investitionen allein von Absatz und Absatzerwartungen ab, dann wirkt sie überhaupt nicht; hängen die Investitionen vom Gewinn ab, dann liegt das Förderungselement (überwiegend) in der Zinslosigkeit des Steuerkredits; hängen die Investitionen vom Vorhandensein von Finanzierungsmitteln ab, dann... – nun hier passierte mir tatsächlich ein Fehler, auf den Volk (S. 352) zu Recht hinweist: Ich hatte angenommen, es käme auf die Differenz zwischen der vorzeitigen Abschreibung und dem entfallenden Abschreibebetrag wegen vorzeitiger Abschreibung im Vorjahr an („Nettoförderung“). Tatsächlich weist Volk zu Recht darauf hin, daß nur die aus der „Nettoförderung“ resultierende Steuerersparnis Liquiditätszuführung bedeutet. Überdies hatte ich die Investitionsrücklage nicht berücksichtigt, die allerdings in der von mir untersuchten Zeitperiode erst sehr geringe Bedeutung hatte. In diesem Punkt ist die Kritik von Volk sehr richtig, ich muß aber betonen, daß sie meine Schlußfolgerungen nicht nur nicht ändern, sondern sogar noch verstärken: Ich hatte als Ergebnis meiner Arbeit betont, daß die steuerliche Förderung allein das hohe Investitionsvolumen Österreichs nicht erklären kann – nach der Gewinntheorie nicht und nach der Liquiditätstheorie ebenso wenig. Wenn das Ausmaß der temporären Liquiditätszufuhr infolge der Förderung noch geringer ist als

meine Berechnungen angenommen hatten, gelingt die monokausale Erklärung natürlich noch weniger. Volks Kritik bestärkt also meine Schlußfolgerung. Andererseits ist aber auch die Kritik Streißlers an meinen Schlußfolgerungen zu beachten (Streißler 1981, 21 ff.), nach der ich durch Vernachlässigung der positiven externen Effekte höherer Investitionen sowie des Investitionsmultiplikators, der sich aus der Kausalkette: höhere Investitionen – rascheres Wachstum – höherer Gewinn – höhere Investitionen ergibt, die Wirkung der indirekten Investitionsförderung eher unterschätzt hätte. Wie zitierte doch Volk in seiner polemischen Art? „To offsetting errors cancel, so don't make three“; heben die Argumente von Streißler und Volk einander auf? Weder eine inzwischen erschienene umfangreiche geförderte Studie über Investitionsförderung in Österreich (Kager – Kepplinger 1981) noch Volk selbst sind in dieser Frage über meine Ergebnisse hinausgekommen.

Von den Druckfehlern abgesehen, bleibt also von Volks Kritik ein Fehler, der überdies die Schlußfolgerungen der Arbeit nicht ändert, sondern eher noch verstärkt! Kann das wirklich die Ursache einer Polemik über 16 Seiten sein? Zwei Argumentationslinien an Volks Kritik geben den Anlaß zur Vermutung, daß meine Arbeit bloß der Anlaß und nicht die Ursache seiner Polemik war. Auf Seite 351 verweist er auf die Reduktion der Sätze der vorzeitigen Abschreibung im Jahre 1982 und betont: „In der gesamtwirtschaftlichen Inanspruchnahme der vAfA wird die Reduktion daher kaum nennenswerte Auswirkungen – und damit auf kaum fiskalische Effekte – zeitigen ... eine echte Budgetentlastung könnte also nur durch eine totale Reform des Systems der steuerlichen Investitionsförderung erreicht werden. Der jüngsten Marginaländerung – die aus diversesten Gründen als positiver Ansatz zu bewerten ist – kann daher nicht unterstellt werden,

daß sie in erster Linie aufgrund finanzpolitischer „Anspannungen“ erfolgte.“ Damit hatte ich mich überhaupt nicht beschäftigt. Und auf Seite 358 f. kommt Volk offenbar dann wirklich zu seinem Thema: „Da im Zusammenhang mit aus Kreisen bei der Großparteien geforderten Umstellung des Systems der vAfA auf Degressivabschreibung auch manchmal die Frage einer Schillingeröffnungsbilanz zum Zwecke der Tilgung des aufgelaufenen Steuerkredites ins Gespräch gebracht wurde, seien hier noch kurz einige Gedanken dazu skizziert ... Die Umstellung des Abschreibungssystems gekoppelt mit einer Schillingeröffnungsbilanz (= Neubewertung der durch vAfA angehäuften stillen Reserven und dadurch Möglichkeit, diese wieder abzuschreiben) wäre – wenn die Wiederaufwertungsgewinne nicht entsprechend besteuert werden – ein Jahrhundert-Steuer geschenk: ...“ Volk will also offenbar Wirtschaftspolitik machen.

Ich halte die Verbindung einer sehr detaillierten Kritik an meinen ersten Veröffentlichungen zu diesem Thema mit weitreichenden, aber empirisch nicht fundierten wirtschaftspolitischen Aussagen gelinde gesagt für unfair. Die völlig willkürliche Verbindung kann nur einen Zweck haben: Den Eindruck zu erwecken, daß die wirtschaftspolitischen Aussagen auf denselben exakten Berechnungen beruhen wie die Kritik vorher. Die beiden haben jedoch miteinander nichts zu tun! Wollen wir Aussagen über die Notwendigkeit der Änderung des Systems der steuerlichen Investitionsförderung machen, müssen wir erst die Wirkungen kennen. Ich habe einen ersten Schritt in diese Richtung versucht; vielmehr ist seither nicht geschehen, trotz einigen geförderten Forschungsprojekten (Kager – Kepplinger 1981, Volk 1982). Ich selbst hatte mehrfach betont, daß ich eine Verringerung der Investitionsförderung (vor allem der direkten, aber auch der indirekten) zugunsten einer Innovations-

förderung für richtig hielt (Tichy 1979). Bevor wir allerdings eine so entscheidende Umstellung wissenschaftlich begründen können, müssen wir uns darüber klar werden, wieweit die steuerliche Investitionsförderung bloß eine Kompensation der hohen Steuersätze in Österreich ist, wieweit die österreichische Investitionsförderung tatsächlich über die unserer Handelspartner hinausgeht (zu beiden Punkten findet sich einiges, aber noch zu wenig, bei Lehner 1979 und Volk 1981) und wieweit sie eine Kompensation für die Besteuerung der Scheingewinne ist, die die Investoren durch steuerliche Nichtberücksichtigung der höheren Wiederbeschaffungswerte bei Inflation erleiden (siehe dazu Bayer 1980). Wenn alle Teilnehmer an der nun schon lange dauernden Diskussion über die Vor- und Nachteile bestimmter Formen der Investitionsförderung ihre Zeit und ihre Fachkenntnis der Untersuchung der Wirkungen der Investitionsförderung gewidmet hätten, wären wir bei den Antworten auf diese Fragen heute schon weiter. Alle Berater aber sollten sich der Warnung Ross McKay's (1979) bewußt sein: „The economist may advise on measures which will change the level of activity in a desired direction, but he is not equipped to choose those particular activities which best satisfy economic wants.“

Anmerkungen

- 1 Unabhängig von diesem Irrtum Volks sollte betont werden, daß die Variation der Sätze der vorzeitigen Abschreibung als Instrument der Konjunkturpolitik relativ wenig bringt: die Erhöhung der Sätze in der Rezession bringt nicht viel, weil die Gewinne zu niedrig sind, um

zusätzliche Abschreibungen unterzubringen; die Senkung der Sätze in der Hochkonjunktur könnte unter Umständen sogar zu einer Erhöhung der Investition führen, um absolut denselben gewinnmindernden Absetzungsbetrag zu erhalten.

Literatur

- K. Bayer (1980): Scheingewinn und Realgewinn. Wifo-Monatsberichte 53 (7).
- M. Kager – H. Kepplinger (1981): Investitionsförderung in Österreich. Eine volkswirtschaftliche Analyse. Wien.
- G. Lehner (1978): Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensförderung in der BRD, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich. Wien.
- E. Streissler (1981): Investitionsförderung und Wirtschaftswachstum. Quartalshefte der Girozentrale 3.
- G. Tichy (1979): Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung. Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1.
- G. Tichy (1980 A): Investorenverhalten in Österreich: Ist die hohe Investitionsneigung eine Folge der weitgehend staatlichen Förderung? In: G. Bombach – B. Gahlen – A. E. Ott: Neuere Entwicklungen in der Investitionstheorie und -politik. Tübingen.
- G. Tichy (1980 B): Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung. Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1.
- G. Tichy (1981): Investitionsförderung und Wirtschaftswachstum – ein Dank und eine Bitte. Quartalshefte der Girozentrale 3.
- E. Volk (1981): Zur empirischen Forschung auf dem Gebiet der Investitionsförderung in Österreich. Wirtschaft und Gesellschaft 3.
- E. Volk (1982): Investitionsförderung in europäischen Ländern. Wien.