
Investitionsförderung: Anmerkungen zur Diskussion

Fidelis Bauer

Vorbemerkung

Die Diskussion um Zweckmäßigkeit, Inhalt und Form der Investitionsförderung scheint derzeit die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und auch zwischen den Interessenvertretungen zu beherrschen. Die neue Dimension der Auseinandersetzung liegt freilich nicht nur in der Intensität, sondern auch in der Beteiligung der Medien, die ihre traditionelle Scheu vor der Sprödigkeit dieses Themas immer mehr ablegen. Soll ein Beitrag zu dieser Diskussion geleistet werden, so muß man sich der besonderen Versuchung zu plakativer bzw. vereinfachender Darstellung bewußt sein und Vorkehrungen dafür treffen, daß sich unvermindertes Engagement auf die Frage konzentrieren kann, ob und wie alternative Formen der Investitionsförderung als wirtschaftspolitische Instrumente zur Lösung dessen beitragen können, was etwas unscharf, aber sehr überzeugend als „die Probleme der achtziger Jahre“ bezeichnet wird. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß Investitionsförderung nur einen, wenn auch sehr wichtigen, Bestandteil des nach wie vor ausreichend ausgestatteten wirtschaftspolitischen Instrumentenkastens darstellt: Optimale Investitionsförderung wird ihre Wirkung eben nur dann entfalten können, wenn andere wirtschaftspolitische Instrumente nicht die Voraussetzungen ihrer Wirksamkeit beeinträchtigen; diese Randbedingung der Diskussion sollte insbesondere dann Beachtung finden, wenn es die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsstruktur, Strukturwandel, Strukturpolitik und Investitionsförderung auszuleuchten gilt.

Das System der steuerlichen Investitionsförderung

Unter steuerlicher Investitionsförderung werden im wesentlichen drei im Einkommensteuergesetz geregelte Instrumente verstanden: die vorzeitige Abschreibung, der Investitionsfreibetrag und die Investitionsrücklage, die bei Vorliegen der im Gesetz näher definierten Voraussetzungen neben der linearen Normalabschreibung in Anspruch genommen werden können; degressive Abschreibung ist hingegen nur mit Zustimmung der Steuerbehörden zulässig und schließt die Inanspruchnahme der drei genannten Instrumente aus. Die Wirkungsweise dieser Instrumente wird ergänzt bzw. unterstützt durch die Übertragbarkeit stiller Rücklagen¹, die Regelung über sogenannte geringwertige Wirtschaftsgüter² sowie den Verlustvortrag³.

Die vorzeitige Abschreibung ermöglicht, im Jahr der Anschaffung oder Herstellung bei beweglichen Anlagegütern bis zu 50 Prozent, bei unbeweglichen Anlagegütern – befristet mit Ende 1981 – bis zu 25 Prozent der Kosten neben der linearen Normalabschreibungsrate zusätzlich abzuschreiben. Sie verkürzt nach Wahl des Investors die Gesamtabschreibungsdauer im Vergleich zur betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer und ist daher als Spezialfall beschleunigter Abschreibung zu betrachten. Durch den Investitionsfreibetrag werden zwar die betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern einer Investition nicht berührt, doch werden 120 Prozent der Herstellungs- oder Anschaffungskosten abgeschrieben, indem im Jahr der Anschaffung oder Herstellung 20 Prozent dieser Kosten gewinnmindernd geltend gemacht werden können. Die Investitionsrücklage, die unter Anrechnung der Beträge für vorzeitige Abschreibung und Investitionsfreibetrag bis zu 25 Prozent des Jahresgewinnes betragen kann, stellt eine Vorwegnahme der vorzeitigen Abschreibung oder des Investitionsfreibetrages dar, da sie spätestens nach vier Jahren gegen eines dieser beiden Instrumente aufgelöst werden muß.

Der mit diesen Bestimmungen⁴ definierte Rahmen der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht muß vor dem Hintergrund der sogenannten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern⁵ gesehen werden, die seitens der Steuerbehörden nach Kategorien von Investitionsgütern unterschiedlich lange Abschreibungsdauern und damit unterschiedliche lineare jährliche Abschreibungssätze normieren. Der Gesetzgeber bzw. der Verordnungsgeber⁶ ist sich bewußt, daß diese betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die vom Steuerpflichtigen nach dessen Schätzung beantragt und von den Behörden anerkannt werden muß, Konfliktpotential zwischen dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Bewertung und technischen bzw. wirtschaftlichen Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten beinhaltet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die österreichische Rechtsordnung bzw. Besteuerungstechnik mit diesen Bestimmungen eine der vielen denkbaren Varianten der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht verwirklicht. Aus dem Gesamtzusammenhang der Bestimmungen ist abzuleiten, daß sie schwerpunktmäßig eine mikroökonomi-

sche Orientierung aufweisen. Definiert man volkswirtschaftliche Gesichtspunkte als solche, die in von betrieblichen Erfordernissen abweichenden Normen zur Geltung kommen, so sind u. a. die einschränkenden Vorschriften bei Kraftfahrzeugen und bei der betrieblichen Nutzung von PKW als volkswirtschaftlich inspiriert zu werten, aber auch die Sondervorschriften über Energie- sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, die eindeutig wirtschaftspolitischen Zielen dienen, oder auch die Vorschriften über Umweltschutzinvestitionen, die die Auswirkung der Internalisierung externer Effekte mildern sollen.

Für die Beurteilung des Systems sind daher vor allem zwei Fragen relevant:

1. Inwiefern handelt es sich bei der gegebenen Steuertechnik im Bereich der Investitionen überhaupt um Förderung im engeren Wortsinn?
2. Ist die schwerpunktmäßig mikroökonomische Orientierung, also der Ansatz bei den betrieblichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen bezüglich wirtschaftspolitischer Ziele nachteilig, vorteilhaft oder neutral?

Inwiefern ist das System der steuerlichen Investitionsförderung tatsächlich eine Förderung?

Bei historischer Betrachtung steht es so gut wie außer Zweifel, daß eines der wesentlichen Motive für die Einführung der Investitionsbegünstigungen – so die legistische Begriffstradition⁷ – die Absicht war, mit der Investitionsförderung gleichsam zweckgebundene Steuervorteile für Unternehmer einzuführen, insbesondere in den Jahren vor der Schillingeröffnungsbilanz. Seither stehen diese Instrumente, also die „Bewertungsfreiheit“ als Ausdruck unternehmerischer Steuergestaltungsmöglichkeit, im Verdacht eines gruppenspezifischen Steuervorteils der Unternehmer, der grundsätzlich durch spezifische Steuervorteile anderer sozioökonomischer Gruppen (z. B. Arbeitnehmerabsetzbetrag, Sonderbesteuerung des 13. und 14. Monatsbezuges bei Arbeitnehmern) auszugleichen wäre. Schließt man sich dieser Tradition von Einstellungen an, so verbleibt nur die Möglichkeit, entweder als Steuerreformer Unmut über die gruppenspezifische Aushöhlung des Tarifs zu äußern⁸, die jede „rationale“ Reform zum Scheitern verurteilt, oder penibel, mit mehr oder weniger plausiblen Methoden, eine gruppenspezifische Aufrechnung dieser tatsächlichen oder vermuteten Vorteile durchzuführen, sei es als Erfolgsnachweis oder zur Untermauerung von Forderungen nach „Privilegienabbau“. Letzterem Standpunkt zeigt sich zum Beispiel der Subventionsbericht des Bundes für 1978⁹ verpflichtet, der die Investitionsbegünstigungen unter die Subventionen einreicht und den Aufwand für 1978 mit 14 Mrd. S beziffert. Ausschlaggebend für diese Zuordnung ist eine Definition, die als indirekte Subventionen solche Einnahmenverzichte des Staates dekretiert, „die

einem anderen Rechtsträger für eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit durch Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm gewährt werden“¹⁰.

Für die Beurteilung des Subventionscharakters sind jedenfalls zwei Fragen zu prüfen, nämlich ob es sich erstens um eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit handelt, und wie zweitens die Wechselbeziehung Norm und Ausnahme ökonomisch zu interpretieren ist.

Die erste Frage kann meines Erachtens nach Durchhauen des gordischen Knotens, den Bibliotheken von staatsphilosophischen und staatsrechtlichen Beiträgen zum „öffentlichen Interesse“ geschürzt haben, auf den ökonomischen Zusammenhang zwischen Einzelentscheidungen und deren volkswirtschaftlichen Konsequenzen reduziert werden, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Was nun die zweite Frage nach der Wechselbeziehung zwischen Norm und Ausnahme anbelangt, so hat es den Anschein, als habe der Nationalrat mit der Kenntnisnahme dieses Berichts einem spezifisch juristischen Norm- und Ausnahmeverständnis Raum gegeben.

Die Absetzung für Abnutzung, wie die Abschreibung von Investitionen legistisch genannt wird, wirft bei der Phasenbesteuerung des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben, die für alle Einkunftsarten gilt, ein besonderes Problem auf: Eine annähernd exakte Verteilung der Abschreibungsbeträge für ein Investitionsgut (Verteilung auf einzelne Jahre hinsichtlich Höhe, erforderlicher Gesamtabschreibungsbetrag für Wiederbeschaffung, Abschreibungsdauer) könnte eigentlich erst bestimmt werden, wenn dieses Investitionsgut aus der betrieblichen Nutzung ausscheidet. Das gilt nicht nur für die betriebswirtschaftliche Bestimmung der kalkulatorischen Abschreibung: Bei Beginn und während der Nutzung ist die kalkulatorische Abschreibung eine unternehmerische Risikoentscheidung. Es ist aber ebenso unbekannt, genauer „unsicher“, wie die als steuerlich relevante „Betriebsausgabe“ geltende Abnutzung tatsächlich zu bewerten ist. Es liegt jedenfalls im Interesse des Fiskus, von fiktiven Durchschnittswerten, die sich an der Nutzungsdauer orientieren, auszugehen. Diese als „betriebsgewöhnlich“ bezeichneten Durchschnittswerte sind jedoch in zweifacher Hinsicht realitätsfern, erstens allgemein dadurch, daß die Verfestigung zu anerkannten Regeln immer der wirtschaftlichen Praxis nachhinken muß, zweitens speziell dadurch, daß wirtschaftliche Entwertung und (mehr oder weniger) technische Abnutzung grundsätzlich auseinanderfallen können.

Der ökonomische Zweck der Verkürzung der Abschreibungsdauer mit Hilfe der vorzeitigen Abschreibung ist schwerpunktmäßig die Herabsetzung des wirtschaftlichen Risikos von Investitionen, indem sie steuerlich ebenso rasch abgeschrieben werden können, wie sie unter Umständen kalkulatorisch abzuschreiben sind: der Investor kann *ceteris paribus* durch Verkürzung der *pay-off-Periode*¹¹ höhere Risiken übernehmen, wobei anzumerken ist, daß diese Verkürzung in Beziehung zu den erwähnten Durchschnittsnormen gesetzt werden muß. Der

Investitionsfreibetrag enthält eine Komponente der steuerlichen Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert, wie sie betriebswirtschaftlich unbestritten notwendig ist, und leistet damit einen gewissen Beitrag zur Milderung der sogenannten Scheingewinnproblematik.

Das System der steuerlichen Investitionsförderung soll bei ökonomischer Betrachtung daher gewährleisten, daß sich unternehmerische Einschätzung des Abschreibungsbedarfes gegenüber starren, oft wirtschaftsfernen Durchschnittsregeln durchsetzen kann; diese „Bewertungsfreiheit“ ist allerdings in fiskalischem Interesse zwingend limitiert. So werden zum Beispiel selbst aus Anlaß der Wiederbeschaffung ex post nachweisbare höhere Kosten steuerlich nicht anerkannt.

Das Verhältnis von Norm und Ausnahme und somit die Frage nach dem Subventionscharakter lassen sich dahingehend beantworten, daß das System der steuerlichen Investitionsförderung einen Kompromiß zwischen betriebswirtschaftlich notwendigen Bewertungen und dem fiskalischen Interesse an schematischer, einheitlicher „betriebsgewöhnlicher“ Behandlung von Aufwendungen darstellt. Weil weder die Steuerbehörden noch der Unternehmer im vorhinein wissen, wie hoch die effektiven „Ausgaben“ durch die Abnutzung des Investitionsgutes in jedem Jahr sind, kann man sagen, daß die limitierte Bewertungsfreiheit Elemente einer Pauschalierung aufweist. Das System soll gewährleisten, daß die wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung naturgemäß starren fiskalischen Regeln in beschränktem Umfang flexibel an betriebliche Erfordernisse angepaßt werden können. Im Gegensatz zu sonstigen Fällen der Pauschalierungstechnik, die üblicherweise auf Verwaltungsvereinfachung für den Besteuerten und die Steuerbehörden abzielen, ist in diesem Fall ein zusätzliches Element der Pauschalierung von Unsicherheit im Sinne von Unentscheidbarkeit enthalten, da beide Partner des Kompromisses zum Zeitpunkt der Konvention (d. h. des Besteuerungszeitraumes während der Nutzung des Investitionsgutes) nicht wissen können, wie hoch der tatsächliche Kapitalverzehr anzusetzen wäre. Die gegebenen Regeln können daher als ein Sonderfall der Rechtstechnik bei unentscheidbaren – oder nur mit prohibitiv hohen volkswirtschaftlichen Kosten entscheidbaren – Sachverhalten betrachtet werden, analog etwa zu gesetzlichen Vermutungen, Regeln der Beweislast und vergleichbaren Rechtsinstituten.

Subventionseffekte werden nur dann eintreten können, wenn sich ex post herausstellt, daß – bei der Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung – das Investitionsgut länger im Betrieb verbleibt, als steuerlich abgeschrieben werden kann: der vielzitierte Steuerkredit wird zurückgezahlt, die Zinslosigkeit dieses „Kredites“ enthält eine Subventionskomponente, die freilich gegen allfällige Scheingewinnbesteuerung aufzurechnen ist. Beim Investitionsfreibetrag können Subventionseffekte grosso modo nur dann entstehen, wenn die Differenz zwischen Wiederbeschaffungskosten und Anschaffungskosten geringer ist als der Investitionsfreibetrag. Bei der Investitionsrücklage entsteht ex definitione ein Steuerkredit, dessen Verzinsung subventioniert wird.

Ebenso ist zu vermuten, daß bei den erwähnten Sonderabschreibungen für Energie-, Umwelt- sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen Subventionierung ungewissen Umfanges vorliegt. Die Autoren des Subventionsberichtes machen es sich jedenfalls zu leicht, wenn sie den Gesamtumfang der „Ausnahme von der Norm“ als Subvention einstufen, ohne zu berücksichtigen, daß die strikte Norm Elemente einer Zusatzbesteuerung beinhaltet, die durch die sogenannten „Ausnahmen“ lediglich auf das vom Steuergesetzgeber gewünschte und im Steuertarif festgeschriebene Niveau reduziert werden kann.

Dazu kommt noch, daß selbst die Bestimmung der Norm mit dem Rechtsbegriff „betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer“ einem weiten, wenn auch gebundenen Ermessen der Steuerbehörden unterliegt.

Was ist von einem Förderungsbegriff zu halten, wenn dessen konkreter Inhalt nicht von in der Realität anzutreffenden Sachverhalten beeinflußt wird, sondern von der mehr oder minder willkürlichen Abgrenzung von Tatbeständen? Dieser Willkür ist im Steuerrecht nur dann eine Schranke gesetzt, wenn es sich um eindeutig feststellbare Sachverhalte handelt, wie sich an den Erkenntnissen zur Sollvermögensbesteuerung von Kapitalgesellschaften belegen läßt. Einen Hinweis auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung durch den Fiskus, die bislang als verfassungskonform gelten, bietet umgekehrt die steuerliche Behandlung der Abschreibungen von betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen: Die Normenkonkurrenz zwischen § 7 und § 20a EStG macht deutlich, daß hier nicht einmal die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer ausschlaggebend ist und der Gesetzgeber einer Lösung den Vorzug gibt, die abweichend vom Prinzip der Besteuerung des Einnahmenüberschusses eindeutig Sollbesteuerungselemente aufweist.

Wenn die Norm – überspitzt ausgedrückt – gleichsam beliebig vom normativ zu Erfassenden abweichen darf, dann ist der rechnerische Ausweis des Umfanges von sogenannten Ausnahmen, die eigentlich erst das normativ zu Erfassende berücksichtigen, ein fragwürdiges Unterfangen. So gesehen steht die mehrfach anzutreffende Behauptung, Österreich verfüge bei der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht über eines der großzügigsten Systeme auf den sprichwörtlich tönernen Füßen. Es kann im Gegenteil gar nicht ausgeschlossen werden, daß gerade im abgelaufenen Jahrzehnt bei deutlich höherem Niveau der Inflationsraten aufgrund der Scheingewinnbesteuerung die Mittelverwendung durch Investitionen steuerlich ungünstiger behandelt wurde als alternative Mittelverwendungen.

Im übrigen zeigen gerade internationale Vergleiche¹², wie „willkürlich“ jede Norm- und Ausnahmebeziehung auf gesetzlicher Ebene gestaltet werden kann. Läßt man branchenbezogene, regionale oder produktbezogene Sonderbehandlung von Investitionen in einzelnen Ländern außer Betracht, so zeigen sich als „Norm“ so verschiedene Ansätze wie in Belgien, wo die Nutzungsdauer betriebsgewöhnlich oder betriebsindividuell, die Abschreibung linear oder degressiv mit Doppelrate (mit Übergangsmöglichkeit zur linearen) gewählt werden kann, in Dänemark, wo der degressive Abschreibungssatz für bewegliche Anla-

gegüter bis 30 Prozent frei wählbar ist, in Großbritannien, wo die Vollabschreibungsmöglichkeit im ersten Jahr die Norm ist, oder in Italien, wo nur linear nach betriebsgewöhnlicher Nutzungsdauer abgeschrieben werden kann, und als korrespondierende „Ausnahmen“ im Falle Belgiens ein 15prozentiger Investitionsfreibetrag für Zusatzinvestitionen, im Falle Dänemarks eine 25prozentige Investitionsrücklage, die erst nach 12 Jahren verwendet werden muß, und ein Abschreibungsvoraus von 30 Prozent bis zu vier Jahren vor der Investition, im Falle Italiens eine vorzeitige Abschreibung von 3×15 Prozent, und Großbritannien kommt – in Anbetracht der Norm – ohne Ausnahme aus. Alle diese Ausnahmen beinhalten ohne jeden Zweifel Förderungselemente unbestimmbaren Umfangs: Merkwürdig ist nur, daß das, was in anderen Ländern als wirtschaftsgerechte Norm gilt (vgl. Belgien), nach österreichischen Begriffstraditionen ebenfalls „Subvention“ oder „Förderung“ darstellt, nämlich die Wahl der betriebsindividuellen Nutzungsdauer, während im Extremfall Großbritannien trotz der Vollabschreibungsmöglichkeit im ersten Jahr von einer „Förderung“ offenbar nicht die Rede sein könnte.

Die Schlußfolgerungen, die man aus der Konfrontation mit solchen Beispielen ziehen kann, lassen sich auf einen einfachen Nenner bringen: Nur wenn eine mit Akribie normierte Produktionstechnologie besteht – etwa nach dem Muster vorindustrieller Zunftordnungen – kann die steuerliche Norm bei Investitionen von ihrem Anspruch her die wirtschaftliche Realität erfassen; in allen anderen Fällen – für die ich ohne näheren Nachweis 99 Prozent der Möglichkeiten glaube angeben zu können – scheitert die Normierungsintention bei der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht an der Unsicherheit, sowohl Höhe und Dauer als auch Bemessungsgrundlage von Abschreibungen während der Besteuerungsphase bestimmen zu können. Dieser Unsicherheit durch Flexibilität nach Wahlrecht des Investors – allerdings mit zwingenden Obergrenzen – Rechnung zu tragen, ist aus der Sicht sowohl des Besteuernten als auch des Fiskus eine Technik, die die Absicht erkennen läßt, daß der Gesetzgeber der Mittelverwendung Investieren in einem diffusen Sinn „positiv“ gegenübersteht, was sich *argumento e contrario* aus der Strafbesteuerung der Investitionen in die betriebliche Nutzung von PKW leicht erkennen läßt. Daß freilich dieses „Positiv-Gegenüberstehen“ semantisch als Subvention, als Förderung gewertet wird, ist wohl nicht mit ökonomischem, sondern nur mit politologischem Begriffsinstrumentarium aufklärbar. Wem der Unterschied zwischen Nominal- und Realdefinition vertraut ist, für den besteht jedenfalls keine Möglichkeit, so unterschiedliche ökonomische Regeln, wie Familienbeihilfen, Mietzinsbeihilfen, Sonderausgaben für Wohnraumbeschaffung und das System der steuerlichen Investitions-„förderung“, unter einen einheitlichen Subventionsbegriff zu zwingen. Daß die Initiatoren des Systems mit den Begriffen „Förderung“ oder „Begünstigung“ ökonomische und politische Signale für ein positives Investitionsklima setzen wollten, mag als historische, als pragmatische Erklärung genügen, kann aber heute nicht als Entschuldigung dafür

dienen, die Äpfel der steuerlichen Investitionsförderung mit den Birnen der Direktförderung von Investitionen zusammenzuzählen oder sie gar – gegen allen ökonomischen „Geschmack“ – politisch als substitutive Güter zu werten.

Mikroökonomische Orientierung und wirtschaftspolitische Ziele

Die im vor kurzem beschlossenen Wirtschaftsprogramm der SPÖ formulierte Kritik an den makroökonomischen Wirkungen des Systems der steuerlichen Investitionsförderung faßt zusammen: „Das gegenwärtige System der steuerlichen Investitionsförderung wirkt strukturkonservierend und verstärkt die konjunkturellen Schwankungen“¹³.

Im folgenden Abschnitt soll nur auf diese beiden wirtschaftspolitischen Kritikpunkte eingegangen werden. An anderer Stelle habe ich mich mit der Kritik bezüglich sonstiger wirtschaftspolitischer Ziele befaßt¹⁴.

Was die konjunkturellen Wirkungen betrifft, so wird mit der zitierten Feststellung eine alte Kontroverse angesprochen, die in auf wissenschaftlicher Ebene geführter Diskussion längst entschieden ist, allerdings mit eher gegenteiligem Ergebnis. Mit der Vermutung, daß die Gewinnabhängigkeit des Systems prozyklisch wirken könne, hat sich vor allem auch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen befaßt¹⁵; er kam zu dem Schluß, daß das verfügbare Datenmaterial für diese These keine Anhaltspunkte biete. Es liegen nunmehr empirische Arbeiten vor, die bestätigen, daß das System in Phasen leichter Rezession bzw. schwachen Wirtschaftswachstums sogar konjunkturstützend wirke¹⁶. Die vorhin zitierte Untersuchung von Aiginger steht allerdings auf dem Standpunkt, daß das System in schweren Rezessionen rezessionsverschärfend wirke. Diese Aussage stützt sich im wesentlichen auf die Entwicklung des Jahres 1975; in diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, daß sich die wirtschaftliche Situation der Jahre 1974 und 1975 durch zahlreiche Sonderfaktoren kennzeichnen läßt, die die Ableitung generalisierender Hypothesen erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Da ist nicht zuletzt der Einfluß der Wirtschaftspolitik zu nennen: 1974 wurde beschlossen, die vorzeitige Abschreibung für unbewegliche Anlagegüter zu streichen, sie wurde aber bereits 1975 wieder mit erhöhtem Satz ab 1976 eingeführt; daß bei Bauten 1975 also eine gewisse Investitionslücke eintreten mußte, liegt auf der Hand. Bei allem Verständnis für Psychologie und Irrationales in der Hierarchie der individuellen Pläne¹⁷ wird man nicht annehmen können, daß die Höhe bzw. die Veränderung der laufenden Gewinne vor Steuern die einzige Determinante für Investitionsentscheidungen darstellt; Investitionsentscheidungen werden wahrscheinlich doch auch von den Rentabilitäts-erwartungen unter der Nebenbedingung der Finanzierbarkeit beeinflusst werden.

Das Argument der Verschärfung konjunktureller Schwankungen durch das System der steuerlichen Investitionsförderung dürfte also im

Hinblick auf die Arbeiten des Beirats und Aigingers nicht zu halten sein. Tichy¹⁸ meint eher beschwichtigend: „Sehr stark kann die prozyklische Wirkung der Investitionsförderung allerdings nicht gewesen sein, da die Investitionen in Österreich noch immer weniger schwanken als in der BRD, wo es keine vorzeitige Abschreibung gibt.“

Wesentlich schwieriger ist die Beurteilung der Frage, ob das gesamte System strukturversteinern wirke oder im Gegenteil besonders günstige Voraussetzungen für Strukturwandel schaffe. Das mag zum einen damit zusammenhängen, daß die Nationalökonomie wohl über generelle Theorien für Wachstum und Konjunktur verfügt, daß aber mit Ausnahme der Thesen vom Produktzyklus, der Dreisektorenhypothese und Annahmen über Stadien und Stufen der Entwicklung kaum strukturtheoretische Ansätze bestehen¹⁹. Gleichzeitig wird zu Recht betont, daß eine spezielle Strukturtheorie gar nicht erforderlich wäre, da jede allgemeine Wirtschaftstheorie die Erklärung für Strukturveränderungen leisten müsse.

In der österreichischen Diskussion scheint weitgehend Einverständnis darüber zu herrschen, daß die Struktur der Wirtschaft nur als Randbedingung bzw. als Voraussetzung für Wirtschaftsordnung und ablaufpolitische Ziele relevant ist. Gegenüber der Vorstellung, daß die Wirtschaftsstruktur eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung des Vollbeschäftigungszieles, die Reduzierung des Leistungsbilanzdefizites, die Erhöhung des Wachstumspotentials darstellt, sind die gesellschaftspolitisch motivierten Varianten der Strukturpolitik, etwa im Sinne Meißners, weniger stark präsent: „Strukturpolitisch wird nicht mehr nur eine Beschleunigung des produktivitätserhöhenden Wandels angestrebt, sondern die Erstellung einer besseren, das heißt nicht ausschließlich am Profitmotiv ausgerichteten Produktionsstruktur. Hier kommt der selektiv-steuernde Charakter der Investitionslenkung ins Spiel²⁰.“

Sicherlich findet sich in programmatischen Formulierungen der derzeitigen Mehrheitspartei manches, was die systemüberwindende Variante der Strukturpolitik bestätigt: „Die effiziente Bereitstellung von erwünschten Gütern und Leistungen ist nur dann gewährleistet, wenn der wirtschaftliche Prozeß durch die planende Gesellschaft demokratisch bestimmt wird... Sozialisten gehen davon aus, daß... die Ziele Vollbeschäftigung, stetiges qualitatives Wachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, gleichmäßigere Einkommensverteilung und Preisstabilität nur dann verwirklicht werden können, wenn die Entscheidungsverhältnisse grundlegend verändert werden²¹.“ In der Praxis schwanken produktionsstrukturelevante Interventionen zwischen der Subventionierung eines Drittels der Investitionskosten für ein Motorenwerk eines bedeutenden ausländischen Konzerns und staatlicher Werbung gegen das Rauchen.

Trotzdem scheint es so, daß die Hauptstoßrichtung der eingangs dieses Abschnittes zitierten Kritik weniger vor dem Hintergrund der Abweichung von etwaigen „gesellschaftlichen Bedarfsrangskalen“ gesehen werden kann, als vor dem Hintergrund des Anspruches auf

Überwindung von „Marktversagen“ im engeren Sinn: „Produktions- und Unternehmensstrukturen müssen sich dem technischen und wirtschaftlichen Wandel anpassen, was eine bessere Ausrichtung der Förderungsinstrumente auf die neuen wirtschaftspolitischen Anforderungen notwendig macht“²² und „Strukturpolitik ist eine permanente Aufgabe, die hohe Anforderungen an Anpassungsfähigkeit und Mobilität von Arbeitern und Angestellten, Unternehmern und Managern stellt“²³.

Strukturversteinerung wird daher zunächst – als Rezeption zahlreicher Arbeiten auf diesem Gebiet²⁴ – im Sinne von Hemmnis der Anpassung an erkennbare langfristige Entwicklungen, von Mobilitätshemmnis, von Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit zu interpretieren sein.

Dazu zählen vor allem folgende Thesen:

- materielle Investitionen (und damit kapitalintensive Branchen) werden stärker begünstigt als immaterielle wie Markterschließung, Forschung und Entwicklung;
- der geschützte Sektor wird zu Lasten des exponierten begünstigt;
- „unüberlegte“ Jahresendinvestitionen;
- Investitionen im eigenen Betrieb werden begünstigt, die Kapitalmobilität behindert; Nachteile für sogenannte Newcomer.

Dem Modell des Investorenverhaltens, mit dem diese makroökonomische Kritik mikroökonomisch fundiert werden soll, liegt meist implizit die Einproduktunternehmung zugrunde, die – polemisch formuliert – mit ihren Gewinnen die Kapazitäten solange erweitert, bis sie mit ihrem Produkt in die Verlustzone gerät und von sich aus Umstellungsprobleme nicht mehr bewältigen kann. Dieses Verhalten ist sicherlich in der Realität vereinzelt anzutreffen, dürfte aber kaum die statistisch gehäufte Wahrscheinlichkeit darstellen. Es sollte auch vorweg festgehalten werden, daß die Gewinnabhängigkeit keineswegs a priori die Kapazitätserweiterung vor der Rationalisierung, Umstellung oder Innovation schlechthin fördert. Es ist auch anzumerken, daß die Untermauerung der genannten Thesen mit empirischen Befunden vor allem deswegen auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, weil meistens die cetera nicht paria gehalten werden können, oder – anders gewendet – andere Determinanten der Entwicklung nicht hinreichend isoliert werden.

Was die Bevorzugung materieller Investitionen vor immateriellen betrifft, so geht die Kritik vor allem deswegen ins Leere, weil es so gut wie keine immateriellen Investitionen gibt, die nicht komplementärer materieller Investitionen bedürften und umgekehrt: „Der technische Fortschritt findet über neue Kapitalgüter in die Wirtschaft Eingang . . . So gesehen ist Kamitz' Investitionspolitik nicht nur eine Politik der Investitionsförderung, sondern in ihrem Wesen auch eine Politik der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“²⁵. Die steuerliche Investitionsförderung als solche stellt auch keine Diskriminierung anderer Produktionsfaktoren dar; bei den anderen Produktionsfaktoren kennen sowohl Unternehmer als auch Steuerbehörden die tatsächlichen Aufwendungen, sodaß bei rein steuerlicher Betrachtung keine

spezielle Ungewißheitspauschalierung erforderlich ist. Schließlich bedeutet Kapitalintensität an sich keinen Wettbewerbsnachteil in der internationalen Arbeitsteilung. Daß die Entwicklung der österreichischen Industrie in den siebziger Jahren, die durch eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung der Grundstoff- und Basisindustrien gekennzeichnet ist, im längerfristigen Trend der internationalen Arbeitsteilung mit den sogenannten Schwellenländern ungünstige Voraussetzungen schaffe, wird wohl kaum mit dem System der steuerlichen Investitionsförderung in Zusammenhang gebracht werden können: Offensichtlich haben diese Produktionszweige relativ günstigere Produktions- und Absatzbedingungen vorgefunden; so kann vermutet werden, daß die Politik einer raschen realen Aufwertung innerhalb des exponierten Sektors jene Bereiche begünstigt, die hohe ausländische Vorbezüge – vor allem in stark abgewerteten Währungen – und eine vergleichsweise niedrigere inländische Wertschöpfung haben.

Es ist dem System der steuerlichen Investitionsförderung keineswegs immanent, daß der geschützte Sektor bevorzugt und der exponierte Sektor relativ benachteiligt wird. Daß derzeit im geschützten Sektor höhere Gewinne erzielt werden als im exponierten, kann nur als Folge einer speziellen wirtschaftspolitischen Konstellation erklärt werden. Ursprünglich sorgten sich die Vertreter des Zweisektorenmodells nämlich über die einkommenspolitischen und stabilitätspolitischen Konsequenzen der Übertragung von Produktivitätsgewinnen aus dem exponierten in den geschützten Sektor. Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß starke reale Aufwertungen die generellen Wettbewerbsverhältnisse zwischen den beiden Sektoren gestalten, indem die sogenannten internen terms of trade zugunsten des geschützten Sektors verändert werden²⁶. Neben dieser Umverteilungswirkung der Wechselkurspolitik haben sichtlich auch die im internationalen Vergleich hohen Produktionssteuern zur relativen Gewinnschwäche des exponierten Sektors beigetragen. Es wird in der Diskussion meines Erachtens auch vernachlässigt, daß die plakative Bezeichnung geschützter Sektor nur „Schutz“ vor internationalem Wettbewerb bedeutet, und zunächst nichts über die interne Wettbewerbsintensität aussagen kann.

Innovationsfeindlichkeit und Behinderung des Strukturwandels wird dem System vielfach auch deswegen zugeschrieben, weil Investitionen im eigenen Unternehmen forciert würden, Neugründungen hingegen an der Liquiditätswirkung kaum partizipieren könnten. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß in Österreich der Strukturwandel durch Innovation innerhalb des Unternehmens die Regel ist. Das System stellt sogar für die fortschreitende Ablöse von Produktzyklen einen besonderen Anreiz dar: Die hohen Gewinne der mittleren Phase eines Produktzyklus können für die Entwicklungs- und Investitionskosten eines neuen Produktes verwendet werden. Für diesen unternehmensinternen Strukturwandel ist es auch von großer Bedeutung, daß die innerbetriebliche Kapitalmobilität infolge der Übertragbarkeit stiller Reserven gewährleistet ist. Es sollte auch nicht übersehen werden, daß das System der steuerlichen Investitionsförderung eine der wenigen Mög-

lichkeiten darstellt, die Barrieren der Diskriminierung von Eigenkapitalaufbringung im Weg der Außenfinanzierung zu überwinden: Verlustzuweisung und die Möglichkeit des Verlustausgleichs mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten haben schon bisher Risikokapital in nennenswertem Umfang mobilisiert. Diese Praxis beweist auch, daß die vermeintliche Begünstigung der Innenfinanzierung keineswegs von vornherein die Risikokapitalzufuhr in Form von Beteiligungskapital behindern muß.

Bei den sogenannten Jahresendinvestitionen sind zwei Fälle zu unterscheiden: Erstens der Fall, daß an und für sich beschlossene Investitionsvorhaben vorgezogen werden; hier wird der Vorwurf der unüberlegten Investition wohl kaum zum Tragen kommen. Die zweite Fallgruppe betrifft jene kurzfristig disponiblen Investitionsgüter, zu deren Ankauf die Unternehmungen knapp vor Ende des Wirtschaftsjahres „verleitet“ werden, um unerwartet hohe Gewinne „steuerlich“ zu neutralisieren. Sicherlich sind in Einzelfällen schlecht beratene Unternehmer für diesen Effekt anfällig; der Umfang ist jedoch zu vernachlässigen, wenn man zwei Einschränkungen bedenkt: Es ist nicht ausgemacht, daß es sich in diesen Fällen von vornherein um Fehlinvestitionen handelt, und schließlich sollte der mit Investitionen verbundene Liquiditätsentzug ein mehr als ausreichendes Hindernis für „ausschließlich steuerlich motivierte“ Entscheidungen darstellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die mit Strukturwirkungen begründeten Einwände gegen das System der steuerlichen Investitionsförderung bei manchen Kritikern den Blick für das Umfeld sonstiger wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen verstellt haben, die für die zum Teil durch – wenn auch im speziellen Fall weder gültige noch zuverlässige – Indikatoren erschließbare Strukturentwicklung in erster Linie verantwortlich sind. Schließlich entfaltet jede wirtschaftspolitische Maßnahme, gleichgültig ob Rahmenbedingung oder Intervention, Strukturwirkungen. Es kann daher vermutet werden, daß auch das System der steuerlichen Investitionsförderung Strukturwirkungen entfaltet. Worin liegen nun strukturpolitisch relevante Wirkungen der grundsätzlich mikroökonomisch orientierten steuerlichen Investitionsförderung?

Bei volkswirtschaftlicher Betrachtung hat die Gewinnabhängigkeit wahrscheinlich die bedeutendste Strukturkonsequenz. Es werden Unternehmungen relativ bevorzugt, die entweder Gewinne erwirtschaften oder zumindest mittel- und längerfristige Gewinnchancen realisieren können. Das System unterstützt daher, branchen- und produktunabhängig, den Zwang, sich als wettbewerbsfähiges Unternehmen am Markt zu behaupten und wirkt damit gegen „Strukturversteinerung“. Der Gewinn kann als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit allerdings nur dann gewertet werden, wenn im exponierten Sektor die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht durch andere Maßnahmen generell beeinträchtigt und im sogenannten geschützten Sektor für ausreichenden Wettbewerb gesorgt wird.

Die mit der vorzeitigen Abschreibung verwirklichte beschleunigte

Abschreibungsmöglichkeit ist insofern Element einer auf Wettbewerbsfähigkeit im Strukturwandel abzielenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, als unter sonst gleichen Voraussetzungen die Verkürzung der steuerlichen Abschreibungsdauer die Übernahme höherer Risiken erlaubt. Diese Übernahme höherer Risiken, das dem Sicherheitsstreben entgegenkommt²⁷, impliziert keineswegs eine Verkürzung des Planungshorizonts²⁸: Die Amortisationsdauer ist ja nur eine der Risikodeterminanten einer Investition. Der Investitionsfreibetrag ist insofern Element einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, als er einen Beitrag zur Eigenkapitalerhaltung leisten kann. Die Bedeutung des Wahlrechts zwischen den Instrumenten bei unterschiedlichen Erwartungen über den Gewinnverlauf kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Beide Maßnahmen sind als Bestandteile einer Strukturordnungspolitik zu verstehen, die nach dem Selektionskriterium Wettbewerbsfähigkeit auf Verbesserung der Angebotsstruktur abzielt.

Es scheint sich, allerdings nur in der österreichischen Diskussion, eine Tendenz abzuzeichnen, zwischen Wachstums- und Strukturpolitik theoretische und praktische Gegensätze zu konstruieren. Wie anders sollte erklärt werden, daß nahezu einhellig attestiert wird, das System der steuerlichen Investitionsförderung hätte in der Vergangenheit einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet, sei aber – wie manche meinen – gerade deswegen für die Bewältigung der anstehenden Probleme nicht geeignet? Es muß sich da wohl um einen sehr engen Wachstumsbegriff handeln. International ist es weitgehend unbestritten, daß Wachstum und Strukturwandel einander bedingen. So schreibt der Sachverständigenrat in der Bundesrepublik Deutschland unter der Rubrik „Wachstums- und Strukturpolitik“: „Die Maßnahmen, die wir im Rahmen der Wachstumsstrategie diskutieren, laufen auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen hinaus, die das private Investitionskalkül entlastet und den Strukturwandel mehr als bisher fördert“²⁹ oder unter „Wirtschaftspolitik für 1981 und danach“: „Wichtig ist, daß allenthalben nach Lösungen gesucht wird, die helfen, die Produktionsstruktur zu modernisieren, den Lohnkostendruck zu verringern, das Wachstum des Staatssektors zu begrenzen, die Investitionsrisiken zu vermindern, die Neuerungstätigkeit zu ermutigen und – ganz allgemein – die Risikobereitschaft zu erhöhen. Das bedeutet eine Besinnung auf Prinzipien, von denen das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung auf Dauer abhängen“³⁰.

Alternativen oder qualitative Verbesserung des Systems?

Durch die im Entwurf des Wirtschaftsprogramms der SPÖ angesprochene Umschichtung von der steuerlichen Investitionsförderung zur Direktförderung wurde eine bereits länger zurückliegende wirtschaftspolitische Kontroverse aktualisiert und möglicherweise polemisch akzentuiert. Die eingangs dargelegte Wirkungsweise des Systems der steuerlichen Investitionsförderung und die empirische Erfahrung mit

Direktförderungen von Investitionen sind zu unterschiedlich, um unter dem gemeinsamen Titel „Einsatz öffentlicher Mittel“ lediglich unter Effizienzgesichtspunkten diskutiert zu werden. Auf diesen grundsätzlichen Unterschied wies Seidel³¹ hin: „Man sollte jedoch nicht übersehen, daß hinter den ökonomisch-technischen Fragen einer Neukonzeption Grundsatzfragen stehen, wie die Sozialisierung des unternehmerischen Risikos oder die Verlagerung der Entscheidungsmacht, die nur teilweise einer sachlichen Diskussion zugänglich sind.“ Soweit es sich um ökonomisch faßbare und bewertbare Tatbestände handelt, ist meines Erachtens sachliche Diskussion nicht ausgeschlossen.

Nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen kann Direktförderung (d. h. Subventionierung von Investitionen durch Haftungsübernahme, Zinsenzuschüsse, Prämien) nur als subsidiäres Instrument Anwendung finden und zwar dann, wenn externe Effekte nicht anders abgegolten werden können, wenn insbesondere die Gewährleistung der Wettbewerbsordnung nicht anders möglich ist, wenn – aus der Sicht einer einzelnen Volkswirtschaft – durch internationale politische Entwicklungen oder internationale Beeinträchtigungen des Wettbewerbes (Rohstoffkartelle) Marktunvollkommenheiten herbeigeführt werden. Wenn und solange diese Tatbestände vorliegen, ist Direktförderung, die mit Rechtsanspruch durchgesetzt werden kann, vertretbar. Sie bewirkt in der Regel eine Änderung der Faktorpreisrelationen, subventioniert also ceteris paribus den Produktionsfaktor Kapital. Sie bedeutet schließlich eine endgültige (bei Haftungsübernahmen eine mögliche) Erhöhung der jeweiligen Budgetausgaben, die Umverteilungsinzidenz (einschließlich der Umverteilungswirkungen der Bedeckung der Ausgaben) kann nicht ohne weiteres festgestellt werden.

Demgegenüber weist die Praxis in Österreich folgende Eigenheiten auf:

- Kein Rechtsanspruch des Unternehmers auf Förderung
- Kommissionsentscheidungen nach Ermessen, das durch relativ großzügige Richtlinien kaum gebunden wird
- eher strukturkonservierende Praxis der Förderungen³²
- tendenzielle Begünstigung von größeren Betrieben, die das komplizierte Verfahren naturgemäß besser beherrschen und die Entscheidungen eher beeinflussen können.

Gemessen an dieser Praxis würde eine Umschichtung zur Direktförderung nichts anderes bedeuten als eine Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit bei Investitionen und damit einen Schritt in Richtung Investitionslenkung; ferner eine weitere Sozialisierung des Risikos, damit verbunden eine weitere Förderung der Fremdfinanzierung und eine tendenzielle Schwächung der Eigenkapitalausstattung mit allen nachteiligen Folgen für die Krisenfestigkeit von Unternehmungen; schließlich auch eine tendenzielle Steuerumverteilung von den gewinnträchtigen Unternehmen zu Betrieben in der Verlustzone, da für erstere de facto Steuererhöhungen eintreten; die Informations- und Durchsetzungschancen für kleinere Betriebe würden geringer, sie wären durch relativ höhere Durchsetzungskosten diskriminiert.

Eine Diskussion über diese Konsequenzen hielte ich für wünschenswert, da sie unabhängig von der Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Umschichtung zur Direktförderung abgeführt werden kann. Unabhängig von der politischen Bewertung der Freiheitsrechte des einzelnen, auch des Unternehmers, wirft die Sozialisierung von Risiken die für jede Wirtschaftsordnung relevante Frage nach der Allokationseffizienz und damit nach den Wohlfahrtseffekten auf. So argumentiert Nutzinger³³, daß „für eine dezentrale Lösung der Investitionsentscheidungen jedenfalls die Tatsache spricht, daß es keine Akkumulation von Risiken gibt, wie sie im Falle zentraler Investitionslenkung auftreten können. Selbst unter der Voraussetzung einer besseren Prognosefähigkeit einer zentralen Investitionsstelle bliebe immer noch das Problem bestehen, daß eine Fehlprognose, wenn sie doch einmal vorkommt, ungleich schwerwiegendere Folgen hat als bei dezentralen Investitionsentscheidungen“; ähnlich das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“³⁴, wo es heißt: „Wird die Investitionsfreiheit der Privaten beschnitten, so müssen andere Träger der Disposition an ihre Stelle treten, doch können diese nicht in gleicher Weise für ökonomische Fehldispositionen in Pflicht genommen werden, wie das unter den Regeln einer funktionierenden Marktwirtschaft bei adäquater Ausgestaltung der Haftungsregeln möglich ist. Wenn die Investitionsdispositionen auf staatliche oder paritätisch besetzte Organe übergehen, kommt als Haftungsträger nur noch die Gesellschaft als Ganzes, praktisch also der Steuerzahler in Frage.“ Es braucht nicht näher ausgeführt zu werden, daß sich fakultative Direktförderung von zwangsweiser Investitionslenkung nur methodisch, aber nicht grundsätzlich unterscheidet: Die Verbilligung von Investitionen etwa durch Zinszuschüsse stellt wettbewerblich einen hinreichenden Zwang dar.

Für das Innovationspotential einer Volkswirtschaft wäre es schließlich schädlich, wenn – gerade bei beschleunigtem Strukturwandel – die Leistungen des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren beeinträchtigt würden³⁵.

Als Alternative wird in der Diskussion auch genannt, die Inanspruchnahme der indirekten Förderung zumindest der Höhe nach von der Erfüllung einzelner Strukturkriterien (z. B. Exportquote, Qualifikation der Beschäftigten, Höhe der Forschungs- und Umweltschutzausgaben, Wertschöpfung pro Beschäftigtem u. ä.) abhängig zu machen. Diese Forderung beruht auf der Annahme, daß indirekte Investitionsförderung immer Subventionscharakter habe (als Förderung im engeren Sinn) und sich nicht auf die Ermöglichung einer geeigneten steuerlichen Behandlung von Investitionen nach betrieblichen Erfordernissen beschränke, sowie auf der Vermutung, daß Unternehmen, die die genannten Kriterien erfüllen, sich im Wettbewerb besser behaupten und daher zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele (Vollbeschäftigung, Leistungsbilanzverbesserung usw.) besser beitragen können als jene, die sie nicht erfüllen. Gegen diese Auffassung gibt es zwei Gruppen von Einwänden:

Mit der Differenzierung nach Strukturkriterien ist *ceteris paribus* eine Umverteilung der Steuerlasten innerhalb des Unternehmenssektors verbunden: Die Höhe der Steuerlast wird primär zur Angebotslenkung und sekundär (via zumindest partieller Überwälzung der Steuerlasten in die Preise) zur Konsumlenkung eingesetzt (vgl. dazu: die Differenzierung indirekter Steuern – Mehrwertsteuersätze, spezielle Verbrauchsteuern – wird primär zur Konsumlenkung und indirekt über den Preiseffekt zur Angebotslenkung benützt); das Postulat nach weitgehender Wettbewerbsneutralität der Besteuerung wird verletzt, sie soll nicht strukturneutral sein. Ebenfalls ordnungstheoretischer Natur ist ein zweiter Einwand, der sich auf die Tatsache stützt, daß naturgemäß Unsicherheit über die mittel- und längerfristige Wirtschaftsentwicklung herrschen muß, der Gesetzgeber aber eine bestimmte mittel- und längerfristige Entwicklung dekretiert: er belastet daher die gesamte Volkswirtschaft mit dem Risiko staatlicher Fehlentscheidung. Von der herkömmlichen Investitionslenkung im Wege der Direktförderung von Investitionen unterscheidet sich die Lenkung über steuerlich relevante Strukturkriterien nicht prinzipiell, sondern nur graduell.

Die zweite Gruppe von Einwänden ist weniger theoretischer, sondern eher praktischer Natur. Die Befürworter des beschriebenen Modells übersehen die grundsätzliche Schwierigkeit, ökonomische Tatbestände und Wirkungszusammenhänge in legistisch einwandfreie Begriffe zu fassen. Die juristische Gleichbehandlung ökonomisch äquivalenter Tatbestände bedarf in der Regel einer extremen Kasuistik, wenn die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe weder zu einer Verunsicherung der Unternehmer noch zu erhöhter Auslastung der Höchstgerichte führen soll. Kasuistik hat aber zwei Nachteile: sie diskriminiert eher kleinere und mittlere Betriebe (geringere Informationschancen) und sie bleibt zwangsläufig hinter der sich rasch ändernden wirtschaftlichen Wirklichkeit zurück (ungewollte Wettbewerbsverzerrung durch Unvollständigkeit).

Eine mögliche Alternative, für die auch internationale Erfahrungen vorliegen, wäre eine mit Rechtsanspruch durchsetzbare allgemeine Investitionsprämie. Sie hat den grundlegenden Nachteil, daß sie gewinninvariant ist; „die steuerliche Förderung hingegen hat dadurch, daß sie beim Gewinn ansetzt, ein automatisches Selektionskriterium zugunsten der effizienteren Betriebe³⁶.“ Es gilt auch zu bedenken, daß die zusätzlichen Budgetausgaben, wenn sie nicht bei anderen Ausgabenansätzen eingespart werden, zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen.

Andererseits gibt es durchaus Möglichkeiten, im Rahmen des bestehenden Systems der steuerlichen Investitionsförderung qualitative Verbesserungen durchzuführen, die die Wirksamkeit erhöhen. So könnte – um das Problem der „gewinnlosen Umstrukturierungsphase“ zu erleichtern – ein gegen Freibetrag oder vorzeitige Abschreibung auflösbarer Verlustrücktrag eingeführt werden. Ebenso sollte überlegt werden, die degressive Abschreibung als Normalabschreibung zuzulas-

sen und die Ausschlußbestimmung gegen Investitionsrücklage und Investitionsfreibetrag aufzuheben.

Anmerkungen

- 1 § 12 EStG
- 2 § 13 leg. cit.
- 3 § 18 (1) Z. 4 leg. cit.
- 4 Auf Sondervorschriften für Kraftfahrzeuge, Betriebserwerb und Umweltschutz-, Energie-, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, Arbeiterwohnstätten, Installationen in Fremdenverkehrsbetrieben oder nach den Energieförderungsgesetz, um nur die wichtigsten zu nennen, kann hier nicht näher eingegangen werden.
- 5 § 7 (1) leg. cit.
- 6 vgl. Einkommensteuerrichtlinien, Abschnitte 50 und 50a
- 7 vgl. z. B. § 11 (3) leg. cit.
- 8 Als Beispiel für viele Chr. Seidl in „Steuerstrukturkonzepte unter besonderer Berücksichtigung der Steuern vom Einkommen und Ertrag“, Research Memorandum Nr. 7903 der Nationalökonomischen Institute der Universität Graz, Graz 1979, S. 24 ff.
- 9 Bericht der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1978, III – 67 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XV.GP vom 18. September 1980
- 10 ebenda, TZ 3.311
- 11 G. Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 1979, S. 114 f.
- 12 Investitionsfördernde Maßnahmen in Europa, Lehrkanzel für Finanzrecht (o. Univ.-Prof. Dr. Stoll), Universität Wien, 1981
- 13 Das Wirtschaftsprogramm der SPÖ, Wien, 1981, S. 8
- 14 F. Bauer, Die Investitionsförderung im österreichischen Steuersystem, Wirtschaftspolitische Blätter, 5/79, S. 93–101
- 15 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien 1978, S. 38
- 16 K. Aiginger, Investitionspolitik in Österreich, ifo-Schnelldienst 16/79, S. 22 f.
- 17 E. Streißler, Investitionsförderung und die Hierarchie der individuellen Pläne, in Freiheit und Kooperation in Wirtschaft und Währung, Hrsg. W. Schmitz, Wien 1972, S. 77–104
- 18 G. Tichy, Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung?, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 34
- 19 B. Gahlen, Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft, in Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion papers IIM/dp 80-44, Berlin, S. 4
- 20 W. Meißner, Investitionslenkung, 1974, S. 130
- 21 Das neue Programm der SPÖ, 1978, Z. 3.2
- 22 Wirtschaftsprogramm, a. a. O. S. 8
- 23 ebenda, S. 7
- 24 vgl. insbesondere G. Tichy, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, in Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1979; F. Lacina, Steuerliche Investitionsförderung, Ausbau oder Umbau, in Wirtschaft und Gesellschaft 3/1976;
- 25 E. Streißler, a. a. O., S. 100
- 26 vgl. dazu E. Hochreiter, Allokationswirkungen der österreichischen Wechselkurspolitik, einige erste Anhaltspunkte, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 81–101; A. Sitz, Wechselkursänderungen, Güterstruktur und Allokationswirkungen, Wirtschaftspolitische Blätter 1/1981, S. 31–36
- 27 G. Lehner, a. a. O., S. 115
- 28 G. Tichy, Wie wirkt . . . , a. a. O., S. 36

- 29 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Z. 437
- 30 derselbe, Jahresgutachten 1980/81, Z. 277
- 31 H. Seidel, Einige Bemerkungen zum System der Investitionsförderung in Österreich, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 19
- 32 G. Tichy, Wie wirkt . . . a. a. O., S. 23
- 33 H. G. Nutzinger, Investitionslenkung als Mittel der Wirtschaftspolitik? Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 29/1978, Heft 3, S. 283
- 34 Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Studienreihe 24, 1979, S. 28
- 35 vgl. G. Blümle, Ungewißheit und Verteilung in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen, 1980, S. 275 f.
- 36 G. Tichy, Wie wirkt . . . , a. a. O., S. 23.