

PETER SZOPO

Direkte Wirtschaftsförderung in Österreich:  
Reformimpulse durch Budgetkonsolidierung  
und EG-Integration

Studie des Österreichischen Instituts für  
Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums  
für Finanzen

Wien, April 1990



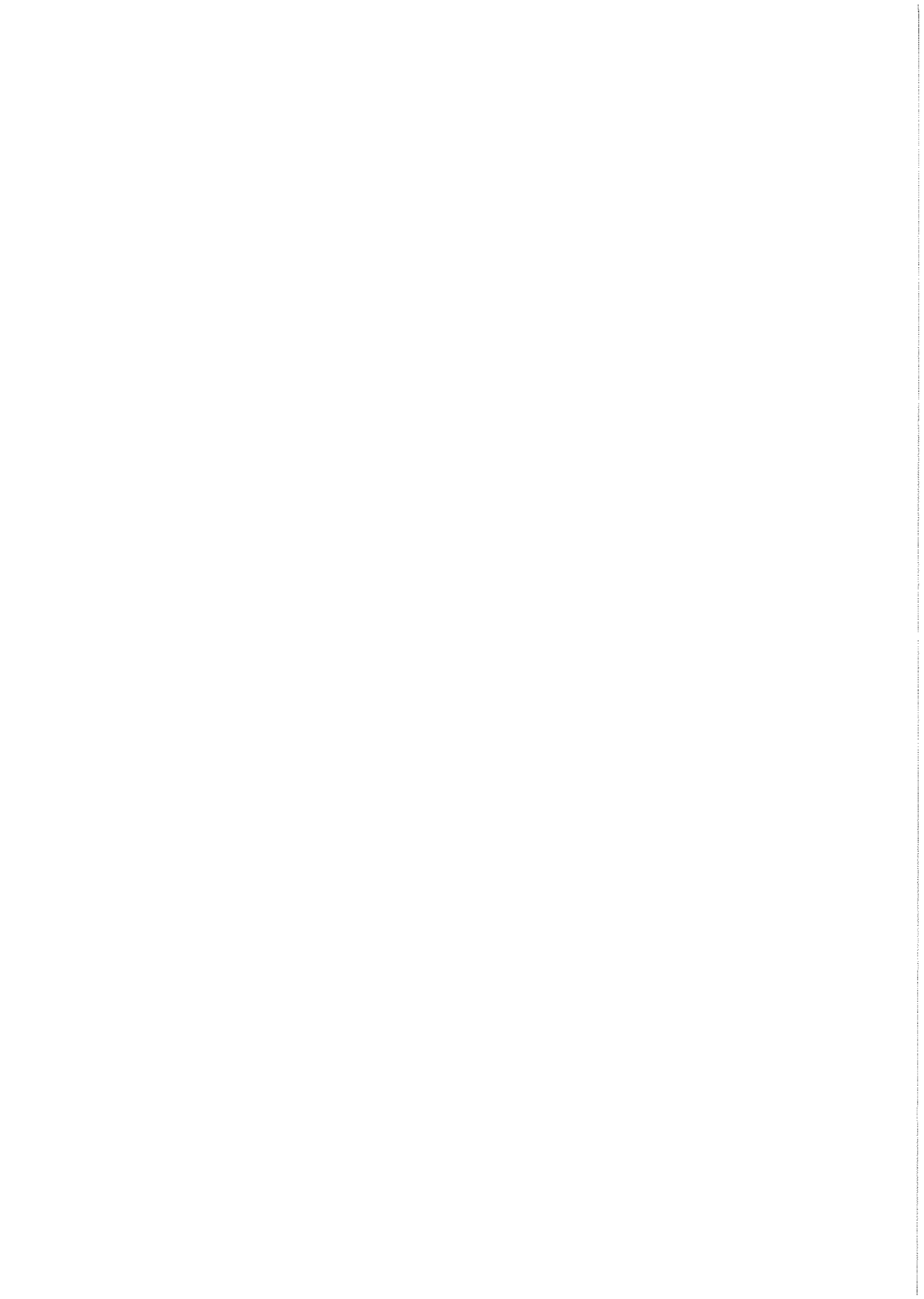
PETER SZOPO

**Direkte Wirtschaftsförderung in Österreich:  
Reformimpulse durch Budgetkonsolidierung und  
EG-Integration**

Inhalt	Seite
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Die Institutionen und Aktionen der direkten Wirtschaftsförderung</b>	<b>5</b>
2.1 <i>Institutionelle Änderungen seit Mitte der achtziger Jahre</i>	5
2.1.1 Die Umstellung der Innovationsförderung	5
2.1.2 Änderungen der Regionalförderung	7
2.1.3 Förderung von Direktinvestitionen im Ausland	8
2.1.4 Änderungen in der Fremdenverkehrsförderung	9
2.1.5 Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen	10
2.2 <i>Die Entwicklung in den einzelnen Institutionen und Aktionen</i>	11
2.2.1 Die Förderungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten	11
2.2.2 Die Förderungen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr	20
2.2.3 Die Förderungen des Bundesministeriums für Finanzen	23
2.2.4 Die Förderungen des Bundeskanzleramtes	31
2.2.5 Die Förderungen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	33
2.2.6 Die Förderungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	35
2.2.7 Die Förderungen des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie	38
2.2.8 Die Förderungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft	41
<b>3. Umfang und Struktur der direkten Wirtschaftsförderung</b>	<b>43</b>
3.1 <i>Das Konzept des Förderungsbarwertes</i>	43
3.2 <i>Die Abgrenzung der direkten Wirtschaftsförderung</i>	45
3.3 <i>"Steuernde" und "reaktive" Direktförderung</i>	47
3.4 <i>Sonstige Direktförderungen</i>	75

3.5	<i>Die österreichische Direktförderung im Licht internationaler Vergleiche</i>	83
<b>4.</b>	<b>Maßnahmen der Bundesregierung zum Abbau der Direktförderungen</b>	<b>91</b>
4.1	<i>Die Kürzungsabsichten laut "Arbeitsübereinkommen" der Koalitionsregierung</i>	91
4.2	<i>Bisherige Auswirkung der Kürzungsmaßnahmen</i>	94
<b>5.</b>	<b>Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen</b>	<b>99</b>
5.1	<i>"Neue" Förderungsanlässe</i>	99
5.2	<i>Die Skepsis gegenüber staatlichen Förderungen</i>	101
5.2.1	Wenig robuste Politikempfehlungen	102
5.2.2	"Staatsversagen" anstelle von "Marktversagen"	103
5.2.3	Problematische Kriterien	103
5.2.4	Falsche Schlüsse aus Partialanalysen	105
5.2.5	Einflüsse von Einzelinteressen	105
5.3	<i>Die Instrumente der direkten Wirtschaftsförderung und ihre Vor- und Nachteile</i>	106
5.3.1	Grundsätzliche Probleme einer Bewertung von Förderungsinstrumenten	106
5.3.2	Die Verbilligung der Fremdmittelfinanzierung	108
5.3.3	Einmalige Zuschüsse ("Prämien")	111
5.3.4	Haftungen und Risikofinanzierungen	113
5.3.5	Informations- und Serviceeinrichtungen	116
5.3.6	Öffentliche Aufträge	118
<b>6.</b>	<b>Der Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen</b>	<b>121</b>
6.1	<i>Reformdruck von außen: Die Beihilfenkontrolle in der EG</i>	121
6.1.1	Einleitung	121
6.1.2	Das Beihilfenrecht der EG	122
6.1.2.1	Regeln für sektorale Beihilfen	125
6.1.2.2	Regeln für regionale Beihilfen	127
6.1.2.3	Die Regelung von Beihilfen für Forschung und Entwicklung	128
6.1.2.4	Die Regelung von Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen	129
6.1.2.5	Regeln für Umweltschutzhilfen	131
6.1.2.6	Regeln für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen	131
6.1.2.7	Die Regelung von Beihilfen an die Landwirtschaft	132
6.1.3	Tendenzen in der Beihilfenpolitik der EG-Kommission	133
6.1.4	Die Schaffung eines "EG-konformen" Förderungssystems in Österreich	141

6.2	<i>"Autonome" Reformen</i>	146
6.2.1	Reformanstöße	146
6.2.2	Reformen in einzelnen Bereichen der Beihilfenpolitik	147
6.2.3	Förderungsinstrumente	152
6.3	<i>Vorschlag für ein "Förderungsgesetz"</i>	153
7.	<b>Zusammenfassung</b>	<b>155</b>
8.	<b>Anhang: Der Förderungsbarwert staatlich begünstigter Finanzierungen</b>	<b>161</b>
8.1	<i>Förderungskonditionen</i>	162
8.2	<i>Marktzinssatz</i>	162
8.3	<i>Diskontierungsrate</i>	163
	<b>Direct Federal Subsidies to the Economy: Reform Moves Prompted by Budget Consolidation and EC-Integration</b>	<b>165</b>
9.	<b>Literaturhinweise</b>	<b>173</b>



## 1. Einleitung

Die direkte Wirtschaftsförderung ist, salopp formuliert, ein "Dauerbrenner" der österreichischen Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitischen Diskussion. Freilich unterlagen die Gesichtspunkte, unter denen dieser Bereich der Wirtschaftspolitik jeweils Beachtung gefunden hat, einem ständigen Wandel: Bis Mitte der sechziger Jahre standen wachstumspolitische Überlegungen im Vordergrund, anschließend gewannen – wie etwa im ersten "Kapitalmarkt-" und im ersten "Industriepolitik-Gutachten" des *Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen* (1964/1968, 1970) zum Ausdruck kommt – strukturpolitische Aspekte an Bedeutung. In den siebziger Jahren ging es vor allem um die instrumentelle Ausgestaltung (direkte bzw. indirekte Förderung) sowie um die Berücksichtigung neuer Aufgaben (Verankerung energie- und umweltpolitischer Ziele). In der ersten Hälfte der achtziger Jahre standen Förderungspolitik und -diskussion im Zeichen der Krisenbekämpfung (Sanierung der verstaatlichten Unternehmen, Ausbau der Regional- und Arbeitsmarktförderung) sowie neuer strukturpolitischer Anforderungen, die in der Einrichtung der Top-Aktionen und der Technologieförderungen ihren Niederschlag fanden<sup>1)</sup>.

In den letzten zwei Jahren haben sich die Diskussions- und Tätigkeitsschwerpunkte nun neuerlich verschoben, und zwar aus drei Gründen:

1. Die seit 1986 amtierende Koalitionsregierung hat sich aus fiskalpolitischen Überlegungen das Ziel gesetzt, die Ausgaben für direkte Wirtschaftsförderung von 1986 bis 1992 um ein Drittel zu kürzen (*Bundespressdienst*, 1987, S. 27).
2. Ferner wurden eine Reihe förderungs-, forschungs- und technologiepolitischer Maßnahmen zur Stärkung offensiver Förderungsschwerpunkte sowie administrative Verbesserungen der Projektprüfung und Förderungsabwicklung in Aussicht gestellt (*Bundespressdienst*, 1987, S. 21-22).

---

<sup>1)</sup> Die Begriffe "staatliche (oder öffentliche) Förderung", "staatliche (öffentliche) Beihilfe" und "Subvention" werden in dieser Untersuchung synonym verwendet.

## 1. Einleitung

3. Die integrationspolitischen Absichten der Bundesregierung, also die Erwägung eines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften (EG), haben die Frage aufgeworfen, welche Konsequenzen ein solcher Schritt für die österreichische Wirtschaftsförderung hätte (siehe dazu auch *Szopo*, 1988, Abschnitt 3). Darüber hinaus ist auch im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) sowie des GATT die Diskussion über die Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten intensiver geworden. Im GATT drängen vor allem die USA auf eine strengere Regelung der Subventionen.

Diese Entwicklungen und die mit ihnen zusammenhängenden Problemstellungen bildeten den Anlaß für die vorliegende Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Zweck der Studie ist es, theoretische, empirische und integrationsrechtliche Informationen als Grundlage für eine weiterführende Reform des Förderungssystems aufzubereiten. Im einzelnen werden die folgenden Aspekte und Probleme behandelt:

- Abschnitt 2 beschreibt die wichtigsten institutionellen Änderungen und empirischen Entwicklungen im österreichischen Förderungssystem seit Mitte der achtziger Jahre. Angaben über Ziele, Richtlinien und Konditionen erfolgen im Detail nur zu neuen Förderungsaktivitäten, hinsichtlich der seit längerem bestehenden Aktionen und Einrichtungen wird ihre Kenntnis vorausgesetzt<sup>2)</sup>.
- Abschnitt 3 stellt die Förderungen im Aggregat dar. Als Indikator wurde – wie in den früheren Untersuchungen des WIFO zum Thema (*Szopo – Aiginger – Lehner*, 1985, und *Szopo*, 1987A) – der Barwert der einzelnen Förderungen herangezogen. Schwerpunkte dieses Abschnittes sind die Berechnung einzelner Förderungsaggregate, ihres Verlaufs in den achtziger Jahren und ihrer Struktur nach Wirtschaftssektoren.

---

<sup>2)</sup> Siehe dazu u a *Szopo – Aiginger – Lehner* (1985, Abschnitt 2), *Bundeskammer* (o. J.) sowie die Informationsbroschüren einzelner Kreditinstitute



## 1. Einleitung

- Abschnitt 4 diskutiert die von der gegenwärtigen Koalitionsregierung eingeleiteten Maßnahmen zur Subventionskürzung und deren Auswirkungen auf das aktuelle und künftige Förderungsgeschehen.
- Abschnitt 5 beschäftigt sich mit theoretischen Aspekten der staatlichen Förderungspolitik. Nach einem Überblick über neuere, für die Analyse staatlicher Beihilfen bedeutsame Entwicklungen der ökonomischen Theorie werden die Vor- und Nachteile der üblicherweise in der direkten Wirtschaftsförderung eingesetzten Förderungsinstrumente untersucht.
- Abschnitt 6 schließlich befaßt sich mit dem Reformbedarf in der Wirtschaftsförderung. Neben Änderungsvorschlägen, die die Korrektur immanenter Schwächen und Fehlentwicklungen des österreichischen Förderungssystems zum Ziel haben, werden im Anschluß an Szopo (1988) auch jene Reformen behandelt, die durch eine Übernahme der Beihilferegeln der EG – als Folge eines EG-Beitritts oder einer anderen Form der EG-Annäherung Österreichs – notwendig würden.

Gegenstand der Untersuchung sind die Wirtschaftsförderungsaktionen und -maßnahmen der folgenden Ressorts (bzw. der ausgelagerten Förderungsinstitutionen, die diesen Ressorts zugeordnet sind): Bundeskanzleramt, Bundesministerien für Wissenschaft und Forschung, für Arbeit und Soziales, für Umwelt, Jugend und Familie, für Finanzen, für wirtschaftliche Angelegenheiten, für öffentliche Wirtschaft und Verkehr sowie für Land- und Forstwirtschaft. Es werden nur Förderungen untersucht, die im engeren Sinn wirtschaftspolitisch motiviert sind. Förderungen mit überwiegend sozialpolitischen Zielsetzungen bleiben unberücksichtigt.

In zweifacher Hinsicht ist die Untersuchung wesentlich umfassender als die früheren Arbeiten des WIFO auf diesem Gebiet:

## 1. Einleitung

- 1 Sie berücksichtigt die Förderung praktisch aller Sektoren der Wirtschaft (Land- und Forstwirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau, Sachgüterproduktion, Fremdenverkehr, Verkehr, Handel und sonstige Bereiche)<sup>3)</sup>.
- 2 Sie beschränkt sich nicht auf die Investitionsförderung, sondern bezieht alle statistisch erfaßbaren Formen der direkten Wirtschaftsförderung mit ein.

Die Daten der Untersuchung stammen aus Bundesvoranschlägen und Rechnungsabschlüssen, aus den Wirtschaftsberichten der Bundesregierung, aus Veröffentlichungen und internen Unterlagen der untersuchten Förderungsinstitutionen sowie aus Auswertungen der beim Bundeskanzleramt eingerichteten Förderungsdokumentation FINKORD. Gelegentlich wurde auch auf Daten aus anderen Untersuchungen des österreichischen Förderungssystems zurückgegriffen. Die internationalen Subventionsvergleiche in Abschnitt 3 beruhen auf Erhebungen im Rahmen der EFTA und der EG.

Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich im wesentlichen auf die achtziger Jahre, in erster Linie auf die Jahre 1986 und 1987. Zu einzelnen Aspekten der Direktförderung in der Periode davor, insbesondere im Zeitraum seit 1970 wird auf die oben erwähnten früheren Arbeiten des WIFO und die dort angegebene Literatur verwiesen.

---

<sup>3)</sup> In *Szopo – Aiginger – Lehner* (1985) blieben vor allem die Förderung der Landwirtschaft, des Energiesektors und des Bergbaus unberücksichtigt, *Szopo* (1987A) erfaßte nur die Förderung der Sachgüterproduktion

## **2. Die Institutionen und Aktionen der direkten Wirtschaftsförderung**

### **2.1 Institutionelle Änderungen seit Mitte der achtziger Jahre**

#### **2.1.1 Die Umstellung der Innovationsförderung**

Ende 1987 wurde der Innovations- und Technologiefonds (ITF) gegründet (BGBl. 603/1987). Er trat an die Stelle der Mitte der achtziger Jahre ins Leben gerufenen Technologieanwendungsförderung ("Mikroelektronik, "CAD/CAM", "Biotechnologie und Genforschung").

Aufgabe des ITF ist – laut §§ 1 und 3 ITF-Gesetz (ITFG) – die "Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung von Forschungen, Entwicklungen und Umstellungen für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft". Als förderbar "... kommen insbesondere in Betracht: 1. industriell-gewerbliche Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten; 2. Umsetzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in neue und verbesserte Produkte, Leistungen und Verfahren; 3. immaterielle Investitionen; 4. Investitionen zur Anwendung internationaler Spitzentechnologie in Österreich sowie 5. Beteiligungen an oder Gründungen von Unternehmen, die förderbare Vorhaben gemäß Ziffer 1 bis 4 durchführen<sup>1)</sup>". Gefördert werden können Unternehmen, Unternehmensgründer und Forschungseinrichtungen, die an Projekten im Rahmen internationaler Forschungsprogramme teilnehmen. Inhaltliche Forschungsschwerpunkte sind derzeit: Mikroelektronik und Informationsverarbeitung, Biotechnologie und Gentechnik, neue Werkstoffe und schließlich Umwelttechnik.

---

<sup>1)</sup> Der ITF fördert Unternehmensgründungen und Beteiligungen an Unternehmen, er selbst geht jedoch keine Beteiligungen ein

## 2. Institutionen und Aktionen

Der ITF ist ein Verwaltungsfonds, der aus Mitteln der Teilprivatisierung der österreichischen Verbundgesellschaft gespeist wurde (Änderung des 2. Verstaatlichungsgesetzes, BGBl. 321/1987, Art. II). Insgesamt steht ihm ein Vermögen von 8 Mrd. S zur Verfügung, aus dessen Zinserträgen die Förderungen zu finanzieren sind. Bei den Förderungen – gesetzlich möglich sind Darlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse und sonstige Geldzuwendungen, in der Praxis wurden bisher verlorene Zuschüsse vergeben – ist darauf zu achten, daß das Fondsvermögen erhalten bleibt (§ 3 Abs. 4 ITGF). Wird diese Bestimmung als Auftrag zur Erhaltung des *nominellen* Fondsvermögens interpretiert, so stehen jährlich rund 500 Mill. S für Förderungszuschüsse zur Verfügung. Faßt man diese Regelung hingegen als Auftrag zur Erhaltung des *realen* Fondsvermögens auf, so dürfen – bei einem Vermögen von 8 Mrd. S und unter der Annahme eines langfristigen Realzinssatzes von 3% bis 4% – die jährlich vergebenen Förderungen einen Barwert von 250 bis 300 Mill. S nicht überschreiten.

Die institutionelle Konstruktion des ITF ist kompliziert und trägt der oft erhobenen Forderung nach einer einfachen institutionellen Gestaltung der Wirtschaftsförderung nicht Rechnung:

- Die Budgetierung erfolgt über das Finanzministerium und das Bundeskanzleramt beim Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr sowie beim Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
- Zuständig für einzelne Förderungsentscheidungen sind das Verkehrs- und das Wissenschaftsministerium.
- Über die Verteilung der Fondsmittel auf die beiden zuständigen Ressorts entscheidet der Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Finanz-, dem Wirtschafts-, dem Verkehrs- und dem Wissenschaftsministerium.
- Im Kuratorium, das Förderungsschwerpunkte und -richtlinien festlegt und über größere Förderungsfälle entscheidet, sind neben den genannten Ressorts außerdem die Sozialpartner (Arbeiterkammertag, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) und die zwei mandatsstärksten Parlamentsparteien vertreten.

## 2. Institutionen und Aktionen

- Die Geschäftsführung erfolgt durch zwei Institutionen (ERP-Fonds, Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft).

### 2.1.2 Änderungen der Regionalförderung

Die Regionalförderung wurde in den achtziger Jahren beträchtlich ausgeweitet und mehrfach institutionell neu gestaltet (Szopo, 1987A, und Aiginger et al., 1989). Seit Mitte der achtziger Jahre kam es zu folgenden Änderungen:

- Ende 1985 lief die steuerliche Investitionsprämie von 40% für die Neuerrichtung gewerblicher und industrieller Produktionsstätten in bestimmten Problemgebieten wie vorgesehen aus. Welchen Umfang diese Förderung erreichte, ist allerdings nicht festzustellen, da die jeweilige Inanspruchnahme der verschiedenen Varianten der Investitionsprämie nicht getrennt erfaßt wurde.
- 1987 wurde eine neue Variante der Regionalförderung geschaffen: Für "qualitativ hochwertige Investitionen" in der Obersteiermark, die bestimmte – im Vergleich zum Normalfall – strengere Auflagen erfüllen, wurden alternativ eine "200.000-Schilling-Aktion" (Förderung bis zu 200.000 S je neugeschaffenen Arbeitsplatz) oder eine "Steuerrefundierungsaktion" (Refundierung der Steuern vom Ertrag und Vermögen in einem Zeitraum von sieben Jahren) eingerichtet<sup>2)</sup>.
- Die Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen im Rahmen der Regionalförderung wurden forciert. Dazu zählen die Einrichtung der Regionalbeauftragten des Bundes, die Betreuung durch die Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung und die Errichtung verschiedener regionaler Entwicklungsgesellschaften und Technologiezentren.

---

<sup>2)</sup> Zitate aus der Information des ERP-Fonds und des Regionalbüros für die Obersteiermark über "Sonderförderungsaktionen in der Obersteiermark"

## 2. Institutionen und Aktionen

### 2.1.3 Förderung von Direktinvestitionen im Ausland

Eine Reihe von Untersuchungen in den achtziger Jahren ergab, daß die österreichische Industrie im Vergleich mit der Industrie anderer entwickelter Industriestaaten ähnlicher Größe einen geringen "Internationalisierungsgrad" aufweist, d. h. wenig Direktinvestitionen im Ausland tätigt (Kramer, 1985, Pichl – Szopo, 1988, Abschnitt 6, Pichl, 1989, Szopo, 1989). Gleichzeitig änderte die Wirtschaftspolitik ihre Einstellung gegenüber Niederlassungen im Ausland: Sie werden nicht mehr generell als Gefahr für Arbeitsplätze in Österreich gesehen. Neueren Ansätzen der Industrieökonomie folgend, werden hohe Auslandsinvestitionen nun als Zeichen dafür interpretiert, daß eine Volkswirtschaft über einen Bestand an international wettbewerbsfähigen Unternehmen verfügt, die aus verschiedenen Gründen (Nähe zum Kunden, technologische Faktoren, erwartete handelspolitische Restriktionen, Sicherheit der Rohstoffversorgung) eine Niederlassung im Ausland brauchen<sup>3)</sup>.

Bereits seit langem besteht die Möglichkeit, Beteiligungen im Ausland bei der Oesterreichischen Kontrollbank (OeKB) zu versichern. Nach den "Allgemeinen Geschäftsbedingungen" der OeKB wird allerdings durch Beteiligungsgarantien nur das politische Risiko gedeckt. Im Rahmen der Exportfinanzierung durch die OeKB gibt es darüber hinaus für Beteiligungen im Ausland "Starthilfekredite". Sowohl die Übernahme von Beteiligungsgarantien als auch die Gewährung der Starthilfekredite erfolgen jedoch – der Aufgabenstellung der OeKB entsprechend – praktisch nur für Aktivitäten im Ausland, die eine Steigerung des Exports erwarten lassen. Beide Instrumente haben allerdings einen geringen Anteil am Geschäft der OeKB: In den letzten Jahren entfielen nur 1% bis 1½% der OeKB-Garantien auf Beteiligungsgarantien und nur 0,1% der Exportfinanzierung auf Starthilfekredite.

1988 wurde die Förderung von Direktinvestitionen im Ausland erweitert. Im ERP-Fonds wurde ein "Sonderprogramm für Auslandsaktivitäten" mit einem Darlehens-

---

<sup>3)</sup> Es ist allerdings nicht unwahrscheinlich, daß Österreich – im Vergleich zu anderen Industriestaaten – noch einen Mangel an Unternehmen hat, deren firmenspezifische Wettbewerbsvorteile eine Expansion ins Ausland nahelegen. In diesem Fall führt der Weg zu höherer Präsenz im Ausland vor allem über zunächst "binnenorientierte" Maßnahmen, die längerfristig die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen stärken (Szopo, 1989, S. 34-35).

## 2. Institutionen und Aktionen

volumen von 200 Mill. S eingerichtet. Damit werden die Gründungs-, Beteiligungs- und Markterschließungskosten, die bei der Niederlassung von Produktionsunternehmen im Ausland anfallen, finanziert. Ferner hat die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (FGG) ein "Risk-sharing"-Programm für Projekte im Ausland begonnen. Es unterscheidet sich in zweifacher Weise von den Garantien der OeKB: Erstens deckt es primär das wirtschaftliche und nicht das politische Risiko, und zweitens ist die Inanspruchnahme der Garantie nicht erst im Fall einer Insolvenz möglich. Die FGG hat vielmehr die Möglichkeit, wenn die Projektziele gefährdet erscheinen, die Forderung des Kreditgebers zu erwerben, einen (bedingten) Teilverzicht darauf auszusprechen und die Restforderung erfolgsabhängig zu konditionieren (z. B. in Form einer Stillen Gesellschaft). Die Garantie kann also teilweise in einen verlorenen Zuschuß, teilweise in Beteiligungskapital umgewandelt werden. Damit soll erreicht werden, daß durch eine (vorzeitige) Insolvenz nicht "Kernfähigkeiten" der betroffenen Unternehmen zerschlagen und ein vielleicht längerfristig doch erreichbarer Erfolg des Projekts verhindert werden (*Schram, 1988*).

### 2.1.4 Änderungen in der Fremdenverkehrsförderung

Mit mehreren Maßnahmen wurde seit Mitte der achtziger Jahre versucht, die Zersplitterung der Fremdenverkehrsförderung zu verringern, obsolekte Aktionen abzubauen und die Abwicklung für den Förderungswerber zu erleichtern:

- Die Fremdenverkehrsförderung des ERP-Fonds wurde 1985 praktisch eingestellt bzw. zum Teil auf die Österreichische Hotel-Treuhand übertragen. Diese Maßnahme wurde allerdings 1988 wieder rückgängig gemacht.
- 1986/87 wurde die Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion der BÜRGES mit der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz zusammengeführt.
- Die Einreichung bei der BÜRGES, der Hotel-Treuhand und dem Wirtschaftsministerium wurde vereinheitlicht.

## 2. Institutionen und Aktionen

- 1988 wurde die Prämienaktion der BÜRGES "Jederzeit warme Küche" eingestellt.

Überdies werden die BÜRGES-Förderungen nun unabhängig von der Aufnahme eines Kredits, also auch für vollständig eigenfinanzierte Projekte gewährt.

### 2.1.5 Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen

In den achtziger Jahren ist eine Reihe direkt und indirekt verstaatlichter Unternehmen in – zum Teil – erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Um entweder diesen Unternehmen eine Umstrukturierung zu ermöglichen oder sie vor dem Konkurs zu bewahren, wurden ihnen aus dem Bundesbudget umfangreiche Mittel zur Verfügung gestellt. Die Subventionierung erfolgte in direkt und indirekt verstaatlichten Unternehmen formal unterschiedlich:

- Zur Unterstützung der Verstaatlichten Industrie wurde der Finanzminister durch eine Reihe von Bundesgesetzen<sup>4)</sup> ermächtigt, Zinsen und Tilgungen von Fremdmitteln zu ersetzen, die von der ÖIAG für Darlehen und Kapitalzuführungen an die Tochterunternehmen aufgenommen wurden. Allerdings sehen die jeweiligen Gesetze vor, daß sich die Höhe der Refundierungen in dem Maß verringert, als sich die Ertragslage der ÖIAG oder ihrer Tochterunternehmen verbessert. Der Gesamtrahmen für diese Ersätze erreichte von 1981 bis 1987 59 Mrd. S.
- Zur Unterstützung von indirekt verstaatlichten Unternehmen wurde der Finanzminister ermächtigt, Gesellschaften, an denen der Bund eine Mehrheitsbeteiligung hält, Zuschüsse bis zu 7,3 Mrd. S zu gewähren, um die Sanierung von Tochterunternehmen dieser Gesellschaften zu ermöglichen<sup>5)</sup>. Die Auszahlung dieser Zuschüsse hat so zu erfolgen, daß die Budgetbelastung zunächst 800 Mill. S nicht überschreitet (diese Höchstgrenze steigt jährlich um 5%).

---

<sup>4)</sup> BGBl 298/1981, BGBl 602/1981, BGBl 633/1982, BGBl 589/1983 und BGBl 298/1987

<sup>5)</sup> BGBl 484/1985.



## 2. Institutionen und Aktionen

In ihren Konsequenzen sind beide Konstruktionen allerdings gleich: Sie bewirken, daß die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts durch die Mittelzuführung an die verstaatlichten Unternehmen über einen längeren Zeitraum verteilt wird.

### **2.2 Die Entwicklung in den einzelnen Institutionen und Aktionen**

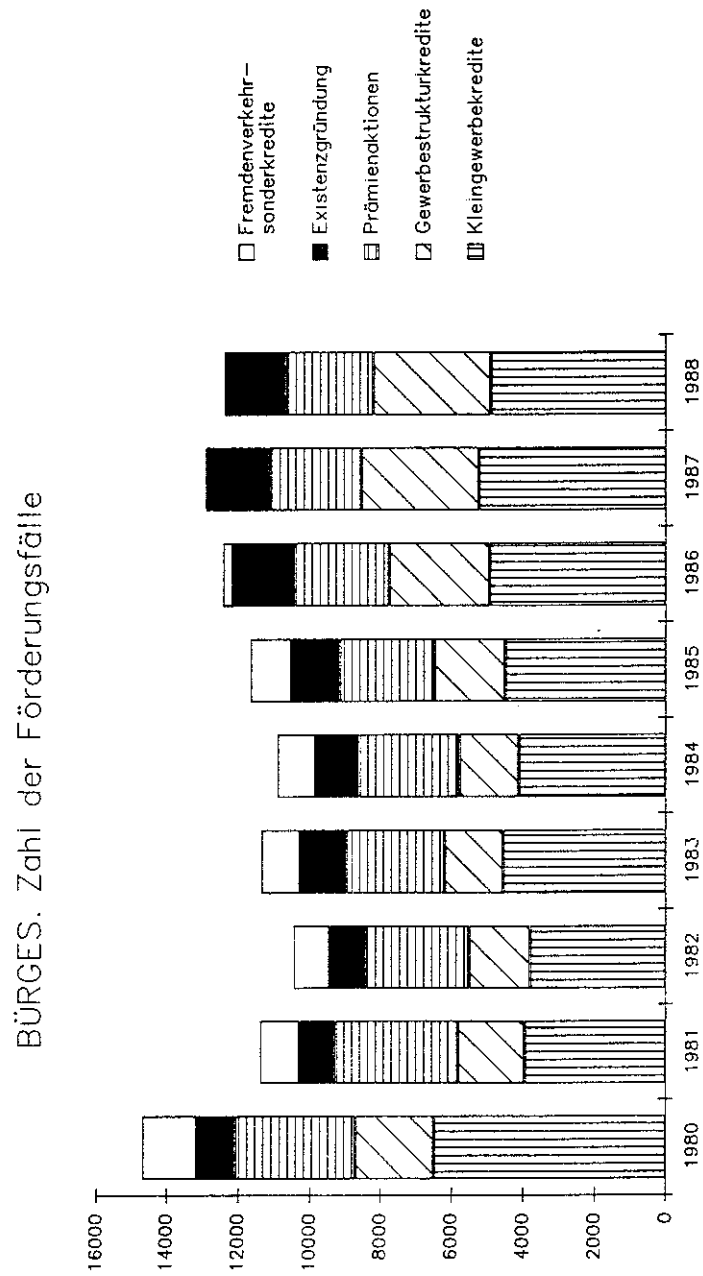
#### **2.2.1 Die Förderungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten**

Die Förderungen des Wirtschaftsministeriums sprechen nahezu alle Wirtschaftsbereiche an: vor allem die Sachgüterproduktion (sowohl Industrie und Gewerbe) und den Fremdenverkehr, aber auch das sonstige Gewerbe (Handel, Verkehr, Dienstleistungen), den Bergbau, die Energieversorgung und indirekt sogar die Landwirtschaft.

Die quantitativ wichtigste Einrichtung für den Fremdenverkehr, das produzierende und sonstige Gewerbe ist die BÜRGE. Sie fördert jährlich 12.000 bis 13.000 Unternehmen. Nach dem Einbruch Anfang der achtziger Jahre stiegen die Zahl der Förderungsfälle und das geförderte Kreditvolumen in den meisten Aktionen der BÜRGE; nur die Prämienaktionen für den Fremdenverkehr verlieren langfristig an Bedeutung. Im 1. Halbjahr 1987 wurden – um den Absichten der Bundesregierung zur Kürzung von Direktförderungen Folge zu leisten – die Förderungskonditionen (Zinszuschüsse, Barzuschüsse) um ein Drittel gesenkt. Da das insgesamt geförderte Kreditvolumen jedoch weiter steigt, wird die Budgetbelastung um weniger als ein Drittel sinken. Durch die Einbindung der Fremdenverkehr-Sonderkredite in die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz und die Einstellung der

## 2. Institutionen und Aktionen

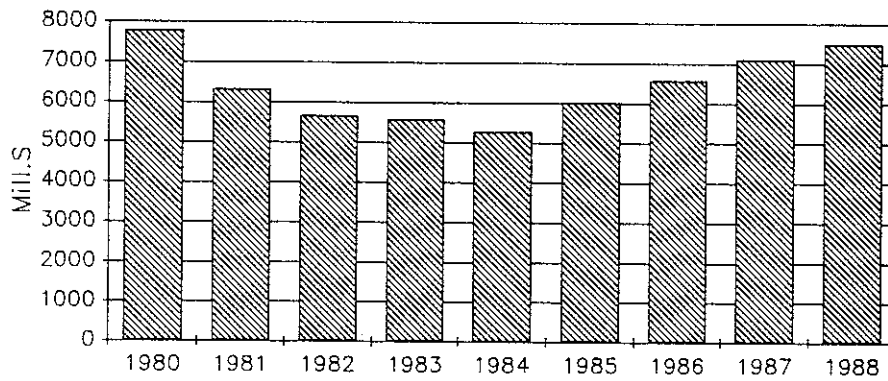
Abbildung 1



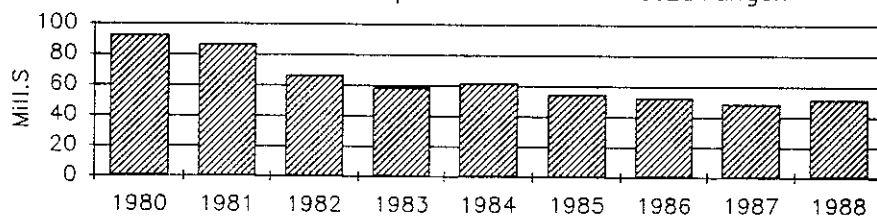
## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 2

### BÜRGES: Entwicklung der Förderungen Gefördertes Kreditvolumen



### Fremdenverkehrsprämiensaktionen: Auszahlungen



## 2. Institutionen und Aktionen

Prämienaktion "Jederzeit warme Küche" ist die Zahl der BÜRGES-Aktionen auf 6 zurückgegangen<sup>6)</sup>.

Seit 1986 ist das Wirtschaftsministerium auch für die Top-Aktionen zuständig (zuvor ressortierten sie zum Finanzministerium). Die Top-Aktionen wurden bis Mitte der achtziger Jahre rasch ausgeweitet. In einigen Jahren waren sie bereits die quantitativ wichtigste Förderungsaktion für die Industrie. Seit 1986 weisen das geförderte Kreditvolumen und die Zahl der geförderten Fälle allerdings eine sinkende Tendenz auf. Ursprünglich wurde erwartet, daß das an quantitativen Kriterien orientierte Vergabeverfahren der Top-Aktionen auch in anderen Förderungsaktionen angewendet wird, um so eine objektivere, möglichst entpolitierte Form der direkten Wirtschaftsförderung zu erreichen (*Szopo – Aiginger – Lehner*, 1985, S. 111-112). Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nur teilweise.

Die Gemeinsame Kreditaktion von Bund, Ländern und Kammern erreicht nur einen geringen Umfang. Das jährlich vergebene Kreditvolumen betrug 1986 und 1987 zwischen 50 und 60 Mill. S, davon stammte allerdings nur etwas weniger als die Hälfte aus dem Bundesbudget. Die Ausgaben im Budget stiegen von 9 Mill. S Anfang der achtziger Jahre auf 27 Mill. S 1986 und sinken seither. Dazu trug auch der Umstand bei, daß das Bundesland Tirol die Aktion seit 1986 ohne Beteiligung des Bundes betreibt. Kreditempfänger sind Kleinunternehmen aller Wirtschaftsbereiche (produzierendes und Dienstleistungsgewerbe, Handel, Fremdenverkehr, Verkehr).

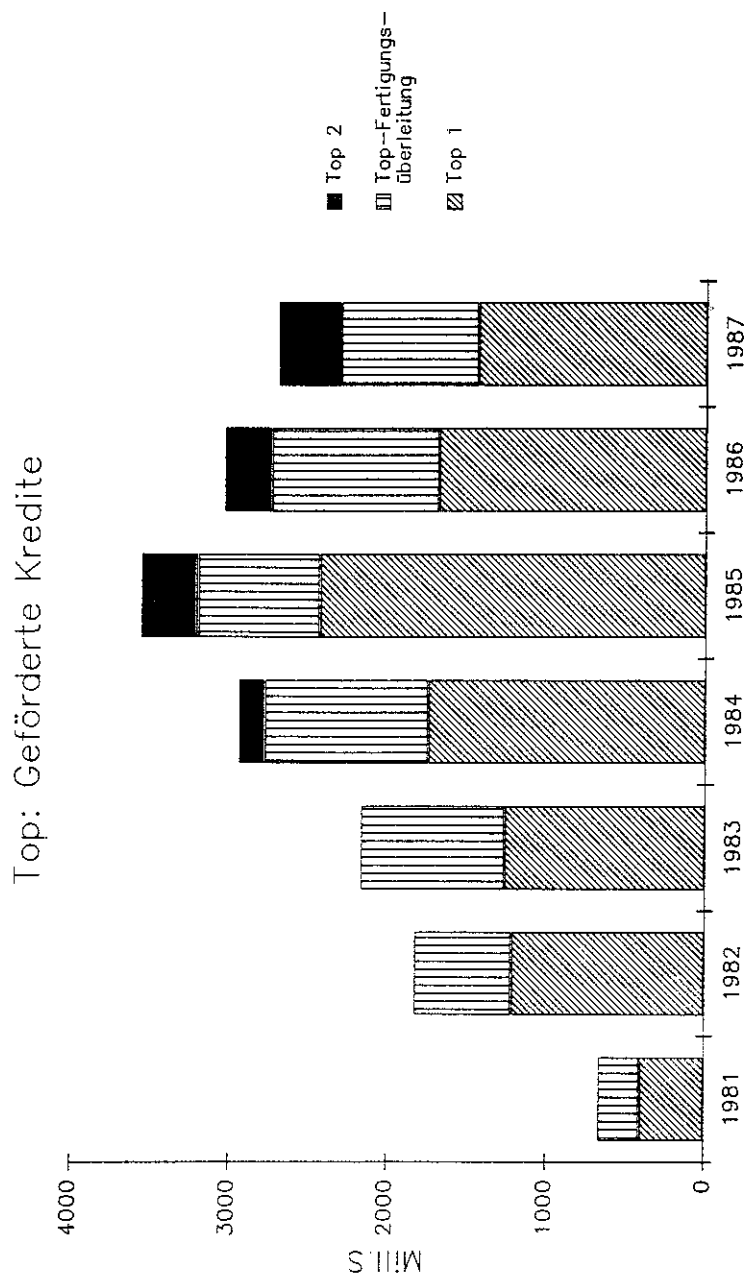
Neben der Fremdenverkehrsförderung im Rahmen der BÜRGES gibt es im Ministerium selbst eine Reihe weiterer Fremdenverkehrsförderungen: die "Hausaktion", die Zweckzuschüsse an Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, die Fremdenverkehrsverkaufsaktion und die "Sicherungsaktion". Zur Fremdenverkehrsförderung des Ressorts zählen darüber hinaus die "ERP-Ersatzdarlehen", die von der Österreichischen Hotel-Treuhand (ÖHT) abgewickelt werden. Die einzelnen Aktionen entwickelten sich in den achtziger Jahren unterschiedlich. Vor allem die "Hausaktion" verlor – gemessen sowohl an der Zahl der geförderten Projekte als auch am Volu-

---

<sup>6)</sup> Kleingewerbekreditaktion, Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz, Existenzgründungsaktion sowie drei Prämienaktionen ("Komfortzimmer und Sanitärräume", "Sanitärräume auf Campingplätzen", "Zuwendungen für Fremdenverkehrsbetriebe an Seen")

## 2. Institutionen und Aktionen

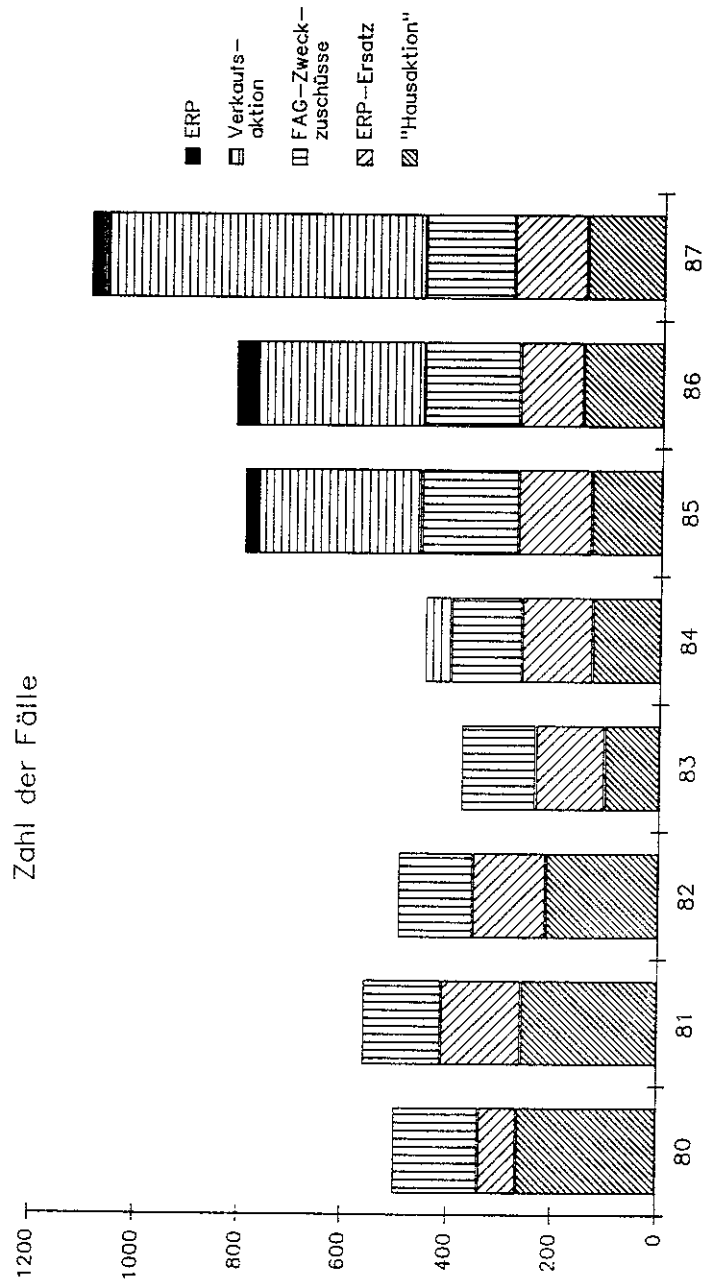
Abbildung 3



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 4

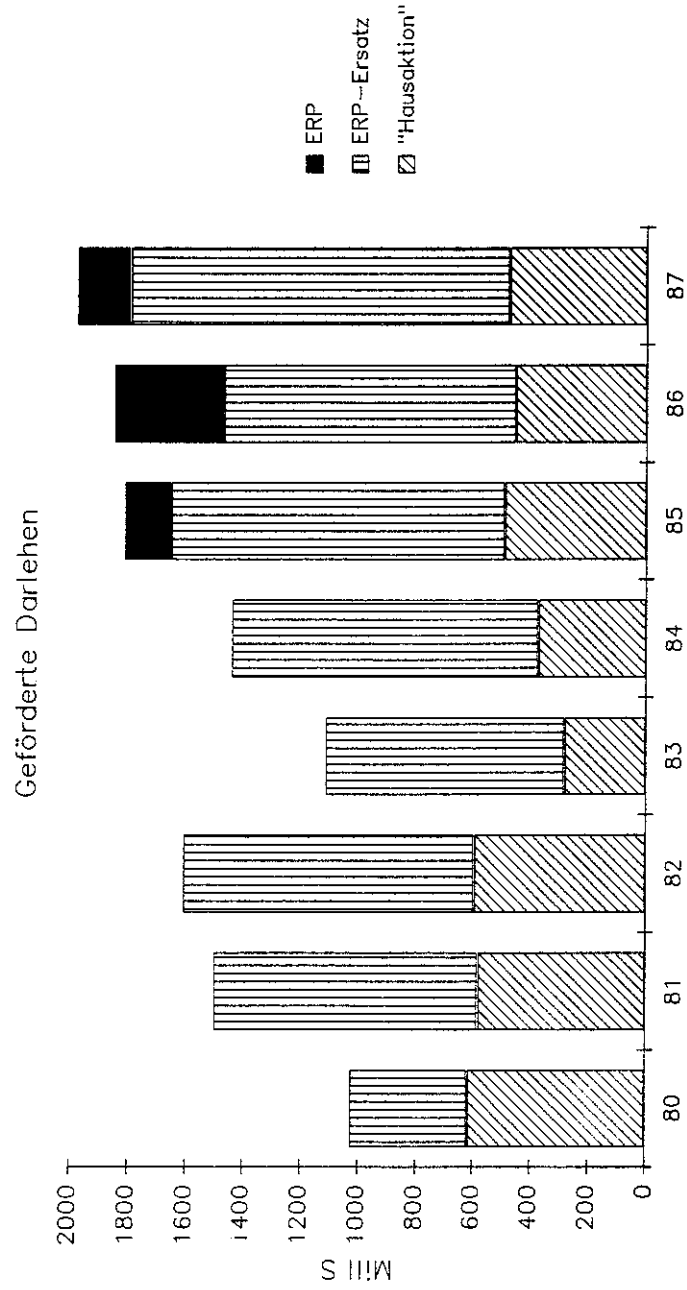
Die Fremdenverkehrsförderung des Wirtschaftsministeriums:



## 2. Institutionen und Aktionen

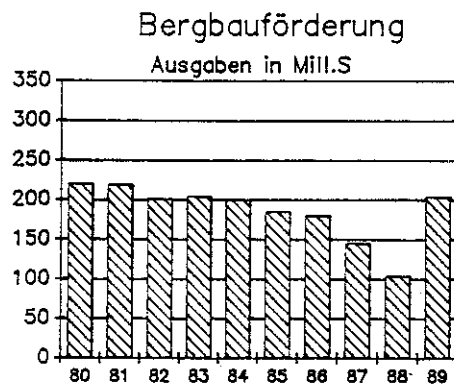
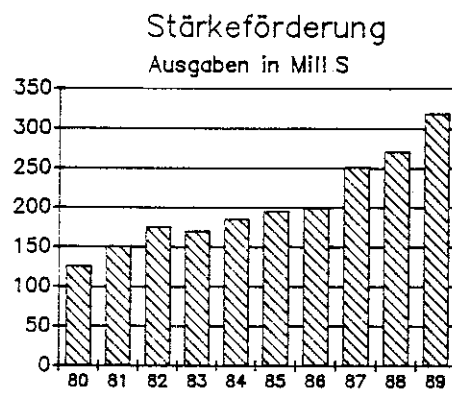
Abbildung 5

Die Fremdenverkehrsförderung des Wirtschaftsministeriums:



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 6





## 2. Institutionen und Aktionen

men der geförderten Darlehen – an Bedeutung. In der ERP-Ersatzaktion blieb die Zahl der jährlich unterstützten Projekte annähernd gleich, die geförderte Kreditsumme wies, bei beträchtlichen Schwankungen, einen leicht steigenden Trend auf. Besonders rasch expandierte die 1984 eingeführte Fremdenverkehrsverkaufsaktion, mit Ausgaben von rund 9 Mill. S (1987) hat sie jedoch kaum Gewicht.

Die Stärkeförderung ist eine regionalpolitisch motivierte Subventionierung der Landwirtschaft und der Stärkeindustrie. Ziele sind der Einsatz österreichischer Agrarprodukte in der Stärkeerzeugung und die Sicherung der inländischen Stärkeindustrie. Aus verwaltungstechnischen Gründen wird die Förderung vollständig an die Stärkeindustrie bezahlt und ressortiert daher zum Wirtschaftsministerium. Die Mittel für diese Förderung stiegen in den achtziger Jahren kontinuierlich, im Bundesvoranschlag 1989 sind über 300 Mill. S vorgesehen.

Die Beihilfen an den Bergbau erfolgen nach dem Bergbauförderungsgesetz 1979. Zweck dieser Subvention sind die Unterstützung der Prospektion mineralischer Rohstoffe, die Sicherung des Bestands der Bergbaubetriebe und die Unterstützung der Stilllegung solcher Betriebe. In den achtziger Jahren sank das jährliche Volumen der Bergbauförderung beständig, erst im Bundesvoranschlag 1989 war eine deutliche Erhöhung vorgesehen.

Die Fernwärmeförderung des Wirtschaftsministeriums beruht auf dem Fernwärmeförderungsgesetz 1982 (i. d. F. des BGBl. 570/1985). Gefördert werden in erster Linie die Errichtung und der Ausbau von Fernwärmeerzeugungs-, Fernwärmeleitungs- und Fernwärmeverteilungsanlagen, durch Zinsenzuschuß oder durch einmaligen Investitionszuschuß. Die Förderung wird vom Bund und dem entsprechenden Bundesland gemeinsam getragen. Mit der Förderungstätigkeit wurde erst 1984 begonnen. Bis Ende 1987 wurden 375 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 4,2 Mrd. S unterstützt. Die bis zu diesem Zeitpunkt ausbezahlten Investitionszuschüsse betragen 55,2 Mill. S, die Zinsenzuschüsse 104,3 Mill. S. Das Fernwärmeförderungsgesetz wurde zuletzt 1989 novelliert; seither werden nur noch Einmalzuschüsse vergeben.

## 2. Institutionen und Aktionen

### 2.2.2 Die Förderungen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Das Verkehrsministerium ist bzw. war – sieht man vom (oben beschriebenen) ITF ab – für die folgenden Förderungsaktivitäten zuständig: die ERP-Darlehen, die gemeinsamen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder (SFA oder "100.000-S-Aktionen"), die Technologieanwendungsförderungen und die Verkehrsförderung.

Der ERP-Fonds ist eine der am längsten bestehenden Förderungseinrichtungen in Österreich. Seine Rolle in der Förderungslandschaft und seine Funktionsweise müssen daher hier nicht beschrieben werden (siehe dazu u. a. Szopo, 1987B). Mitte der achtziger Jahre war der ERP-Fonds Ziel von Reformbestrebungen:

- Einerseits sollten die ERP-Darlehen mehr als zuvor auf die Industrie konzentriert sein; die "Mittelkredite", die Darlehen an den Energiesektor und die Darlehen an den Fremdenverkehr wurden eingestellt, die Darlehen an die Sektoren "Verkehr" und "Land- und Forstwirtschaft" eingeschränkt.
- Andererseits wurde versucht, den Fonds stärker zu einem Instrument der offensiven Industrieförderung auszubauen, indem die Darlehensvergabe auf Unternehmen des exponierten Sektors konzentriert und mit einer Technologieförderung begonnen wurde.

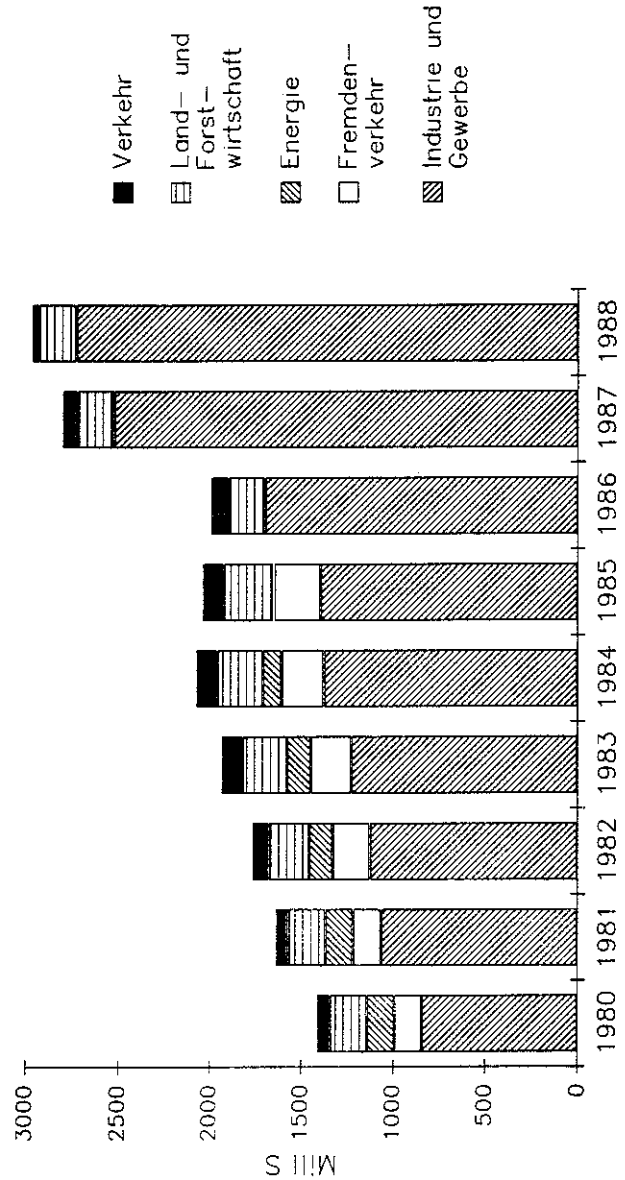
Allerdings wurde die Strukturverschiebung zugunsten der Industrie im Geschäftsjahr 1988/89 teilweise zurückgenommen, indem die Fremdenverkehrsdarlehen wieder in das Jahresprogramm aufgenommen wurden.

Die Sonderförderungsaktionen setzten Anfang der achtziger Jahre ein. Das zunächst rasche Wachstum wurde Mitte der achtziger Jahre etwas eingeschränkt, gleichzeitig erfolgte im Zuge der "Förderungsreform 1985" eine Änderung der Förderungsschwerpunkte. Seit 1986 ist die Exportorientierung der Förderungsnehmer (gemessen an der Exportquote) das dominierende Förderungskriterium. Unternehmen, die ausschließlich für den lokalen Bedarf bzw. nur für den österreichischen

## 2. Institutionen und Aktionen

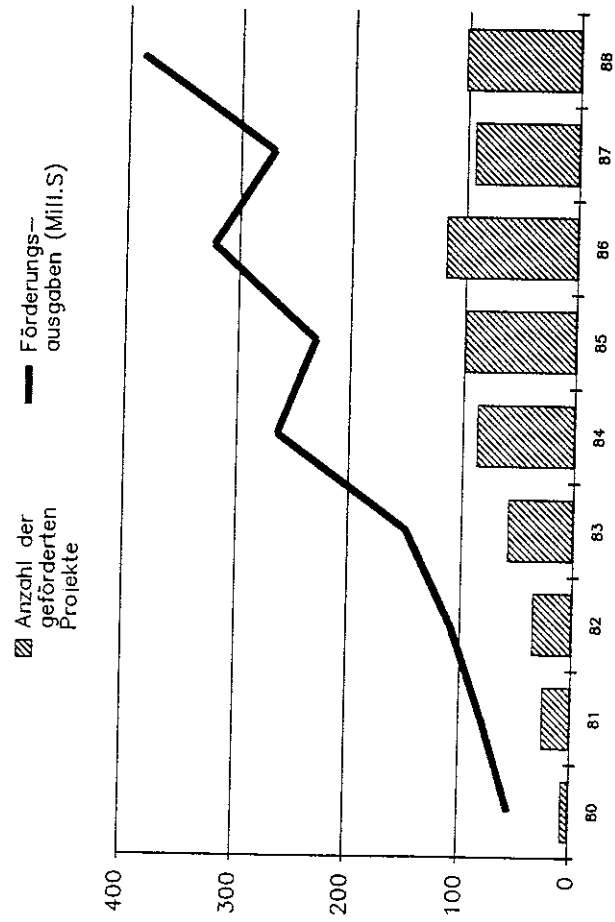
Abbildung 7

ERP-Fonds: Jährliche Darlehenszusagen



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 8  
Entwicklung der gemeinsamen Bund-/Landförderungen



## 2. Institutionen und Aktionen

Markt produzieren, sollen seither nicht mehr gefördert werden. Eine neue Untersuchung der SFA hat ergeben, daß sich die Förderungsstruktur seit der Reform tatsächlich verschoben hat: Industrie und Gewerbe gewannen zu Lasten der anderen Wirtschaftssektoren an Gewicht, innerhalb des produzierenden Sektors war eine Verschiebung zum technischen Verarbeitungssektor und zur Chemieindustrie zu beobachten (siehe zu Einzelheiten *Aiginger et al.*, 1989).

Die Technologieanwendungsförderung wurde 1985 ins Leben gerufen. Förderungsschwerpunkte waren "Mikroelektronik und Informationsverarbeitung", CAD-CAM-Anwendungen und "Biotechnologie und Gentechnik" (siehe dazu auch *Szopo*, 1987A, S. 230). Von 1985 bis 1987 wurden insgesamt rund 650 Mill. S an Förderungen zugesagt und 459 Mill. S ausbezahlt. 1988 lösten diese Förderung die Beihilfen des ITF ab.

Die Verkehrsförderung wurde 1984 weitgehend von Zinsenzuschüssen auf Investitionszuschüsse umgestellt. 1985 wurden überdies die betriebswirtschaftlichen, umwelt- und raumordnungspolitischen Vergabekriterien verschärft. Ende 1987 lief die Verkehrsförderung für Seilbahnen praktisch aus, 1989 wurde sie auf den kombinierten Verkehr Straße-Schiene umgestellt.

### 2.2.3 Die Förderungen des Bundesministeriums für Finanzen

Nachdem die Kompetenz für die Top-Aktionen an das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten abgegeben wurde, ist das Finanzministerium nur noch für zwei Förderungsinstitutionen zuständig: die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (FGG) und die Oesterreichische Kontrollbank (OeKB). Beide Institutionen sind überwiegend mit der Übernahme von Haftungen betraut. Beide Einrichtungen haben außerdem gemeinsam, daß ihre Förderungen – sie wurden Anfang der achtziger Jahre rasch ausgeweitet – in den letzten Jahren nur langsam wuchsen oder sich sogar verringerten. Zu den Förderungen des Finanzministeriums lassen sich schließlich – nicht inhaltlich begründet, sondern im Hinblick auf ihre Budgetierung – auch die Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen (Budgetkapitel 54) und die Zu-

## 2. Institutionen und Aktionen

zuschüsse an die Landwirtschaft nach dem Hagelversicherungs- und nach dem Tierversicherungs-gesetz (Budgetkapitel 50) zuordnen.

Die Haftungsübernahmen der FGG (nach § 1 Garantiesgesetz 1977) veränderten sich wenig. Sieht man von den Jahren 1982 und 1985 ab, als die Haftung für umfangreiche Investitionsprojekte der Papierindustrie übernommen wurde, so schwanken die jährlichen Haftungsübernahmen seit Ende der siebziger Jahre zwischen 400 und 700 Mill. S und die durchschnittlichen Haftungssummen (je Projekt) zwischen 10 und 20 Mill. S. Ein Aufwärtstrend ist nicht zu erkennen; real – also unter Berücksichtigung der Verteuerung von Investitionsgütern – dürfte das Geschäft der FGG sogar leicht schrumpfen. Der Abgang aus den übernommenen Haftungen (Zahlungen minus Entgelte und Rückflüsse) beträgt – kumuliert über die achtziger Jahre – rund 300 Mill. S, zuletzt wurden die jährlichen Abgänge geringer.

Die Förderung von Betriebsansiedlungen "von besonderem gesamtwirtschaftlichen Interesse" nach § 1b Abs. 1 Garantiesgesetz 1977 schwankte in den achtziger Jahren meist zwischen 100 und 300 Mill. S; in den Jahren 1985 bis 1987 betrugen die Förderungszusagen unter diesem Titel 390, 125 und 256 Mill. S. Die Sanierungshilfen nach § 1b Abs. 2 Garantiesgesetz 1977 – Zuschüsse zur Finanzierung von Sanierungskonzepten und Überbrückungskredite – gingen zwischen 1980 und 1986 von 12 Mill. S auf 4 Mill. S zurück; erst 1987 stiegen sie sprunghaft (auf rund 21 Mill. S).

Das überaus rasche Wachstum der Ausfuhrhaftungen kam 1985 zum Stillstand. Seither sinkt der Stand übernommener Haftungen und damit auch die Ausnützung des Rahmens. Zum Teil dürfte diese Entwicklung mit der Krise der Verstaatlichten Industrie und dem Einbruch im Industrieranlagenexport zusammenhängen. Die Budgeteinnahmen und -ausgaben aus dem Titel "Exporthaftungen" und ihr Saldo schwanken von Jahr zu Jahr beträchtlich. In den achtziger Jahren war der kumulierte Abgang praktisch ausgeglichen. Da der Haftungsbestand erst in den achtziger Jahren so rasch zugenommen hat, ist allerdings nicht auszuschließen, daß ein Teil der Risiken erst in den nächsten Jahren schlagend wird

Die Ausgaben des Bundes für die Verstaatlichtenhilfe (Subventionen an ÖIAG und verstaatlichte Banken) stiegen von einigen hundert Mill. S Anfang der achtziger

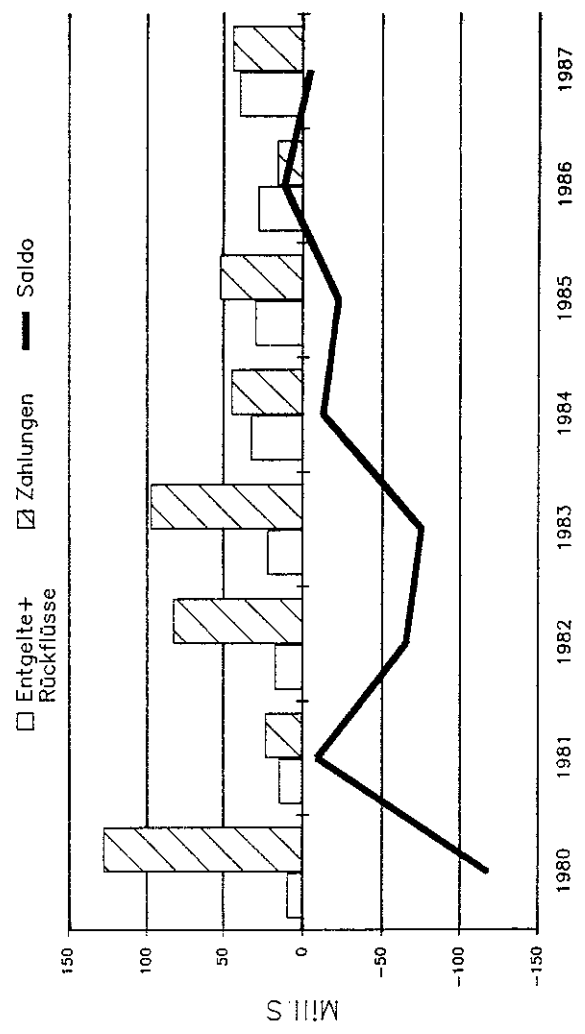
AP

## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 9

### FGG: Einnahmen und Zahlungen aus Haftungen

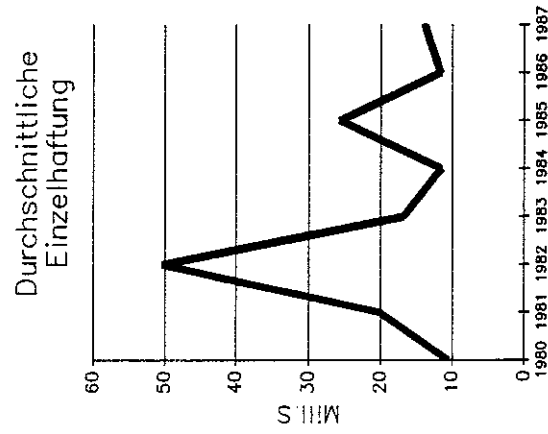
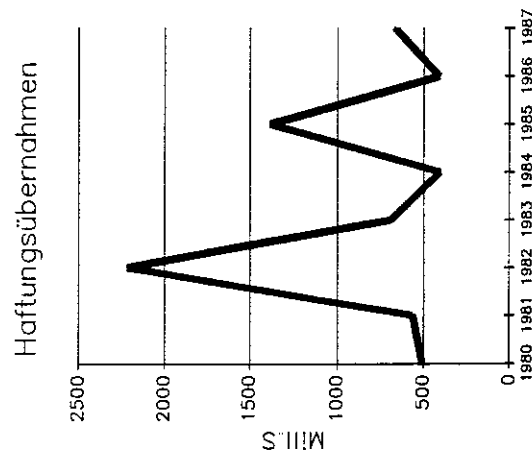
Ohne Garantien nach Paragraph 1a Garantiegesetz



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 10

FGG: Entwicklung der Haftungsübernahmen

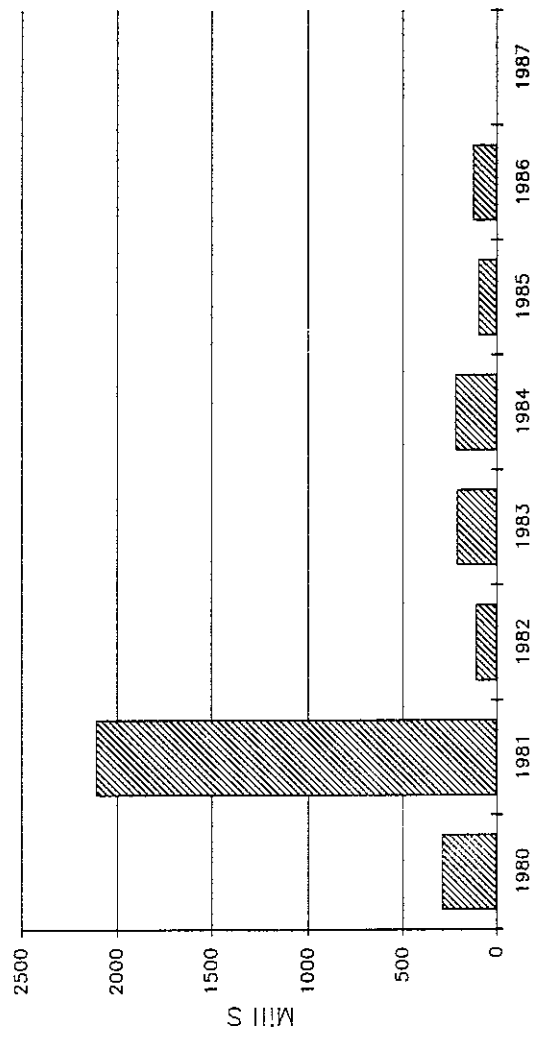




## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 11

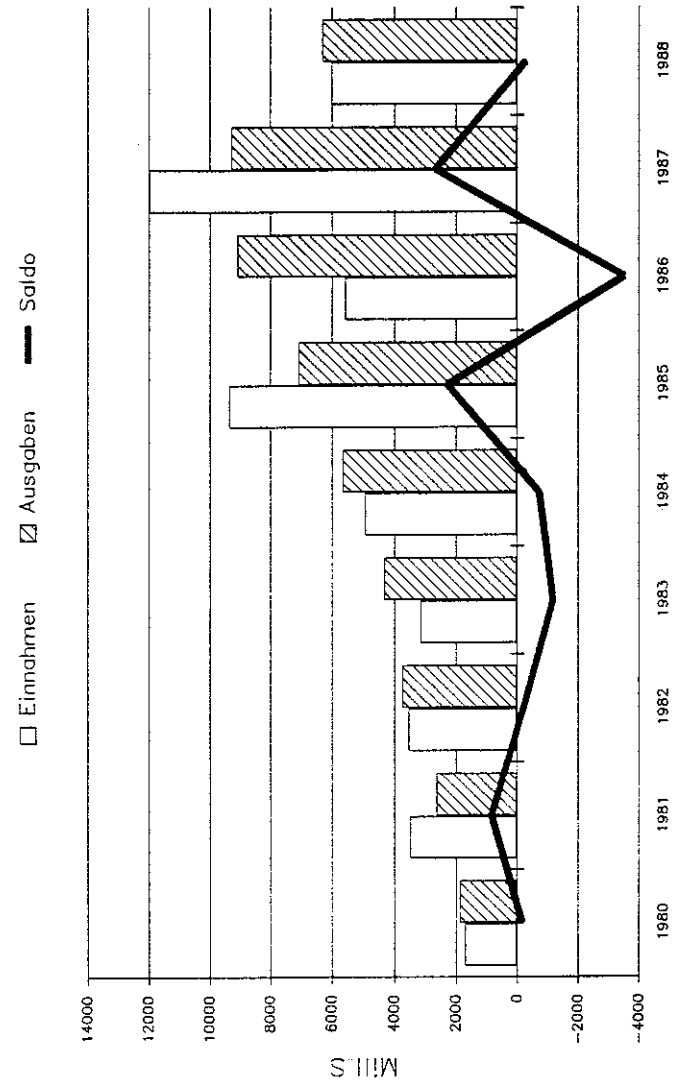
FGG. Barzuschüsse für Betriebsansiedlungen



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 12

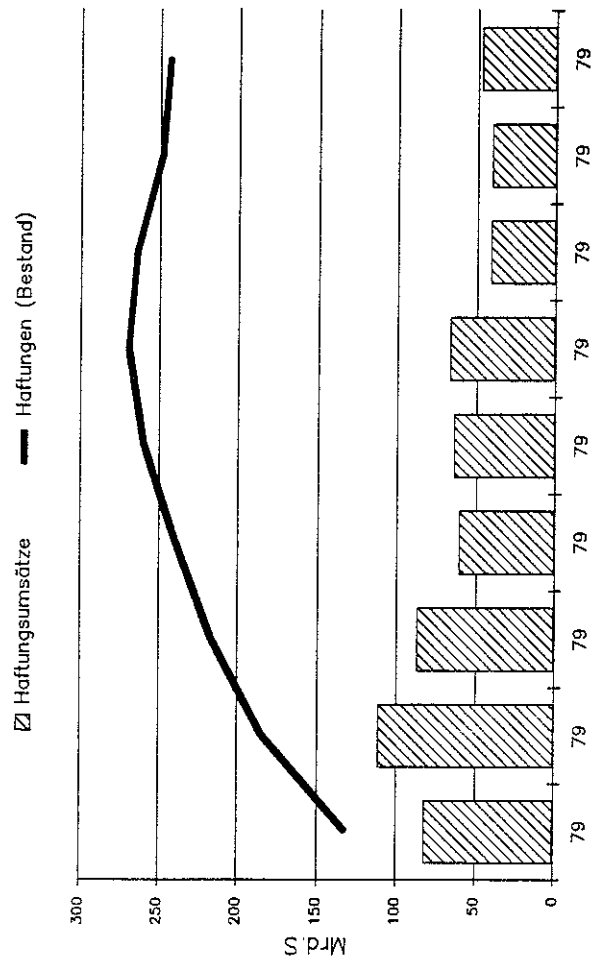
Exportförderung: Budgeteinnahmen und -ausgaben



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 13

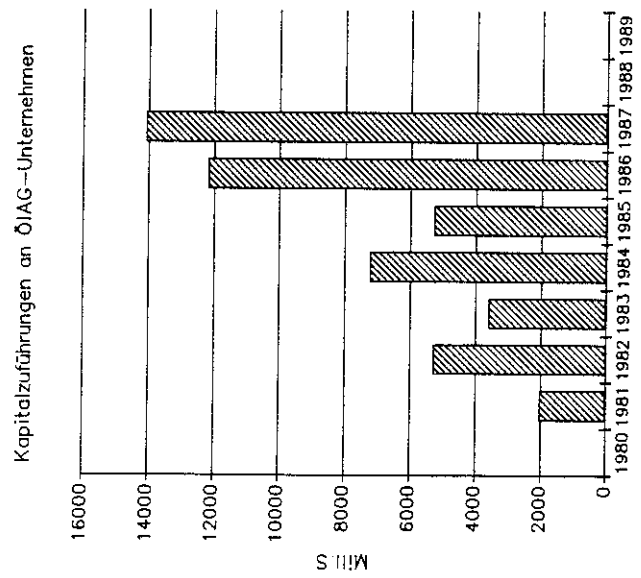
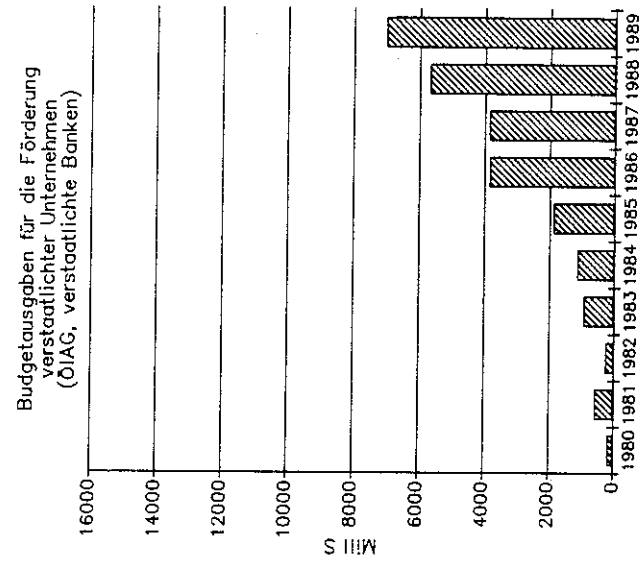
Exportförderung: Haftungsbestand und Haftungsumsätze



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 14

### Die Förderung verstaatlichter Unternehmen



## 2. Institutionen und Aktionen

Jahre auf 3,9 Mrd. S 1986 und 1987. Im Bundesvoranschlag 1989 sind dafür bereits 7 Mrd. S veranschlagt. Der überwiegende Teil dieser Mittel entfällt auf die Annuitäten für jene 50 Mrd. S, die die ÖIAG innerhalb des in Kapitel 2.1.5 beschriebenen Rahmens aufgenommen und zwischen 1981 und 1987 ihren Tochterunternehmen – überwiegend der VOEST-Alpine – in Form von Kapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen zur Verfügung gestellt hat.

Die Unterstützung der Prämienzahlungen landwirtschaftlicher Betriebe für Hagel- und Tierversicherungen schließlich nahm in den achtziger Jahren von 38 Mill. S auf rund 60 Mill. S zu.

### 2.2.4 Die Förderungen des Bundeskanzleramtes

Die Stellung des Bundeskanzleramtes im Rahmen der direkten Wirtschaftsförderung hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund von Kompetenzverschiebungen zwischen den Ressorts mehrfach geändert. Zur Zeit hat das Bundeskanzleramt in der Förderungspolitik dreifache Bedeutung: Es ist für einen Teilbereich der Regionalpolitik des Bundes zuständig, es verfügt über eine eingeschränkte Kompetenz in der Koordination der bundesweiten Förderungen, und es ist – wie oben beschrieben – an der Abwicklung der ITF-Förderungen beteiligt.

Die regionalpolitischen Aktivitäten des Bundeskanzleramtes orientieren sich im wesentlichen am Konzept der "endogenen Regionalentwicklung", das die Belebung innerregionaler Kreisläufe zum Ziel hat. Hauptanliegen ist daher die Unterstützung von jeweils in der Region ansässigen Unternehmen, von lokalen Projekten, Gründungen und Kooperationen. Die Förderung erfolgt nicht nur über Finanzhilfen, sondern auch durch die Bereitsstellung von Information, durch Beratung und durch laufende Betreuungsleistungen.

Im einzelnen wickelt das Bundeskanzleramt die folgenden regionalpolitischen Aktivitäten ab:

## 2. Institutionen und Aktionen

- Die "Förderungsaktion für eigenständige Regionalentwicklung" (FER), die in taxativ aufgezählten Problemgebieten Projekte im produzierenden Gewerbe, in der Landwirtschaft und – immer seltener – im Fremdenverkehr mit Zuschüssen von 50% der Projektkosten, höchstens aber mit 1 Mill. S unterstützt,
- die Regionalbetreuung durch die Regionalbeauftragten des Bundes sowie durch die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung,
- die Regionalbetreuung durch verschiedene regionale Entwicklungsgesellschaften und Technologiezentren (Entwicklungsgesellschaften Aichfeld-Murboden und Hausruck, Technologiezentrum Leoben, regionales Innovationszentrum Wiener Neustadt).

In ihrem Umfang haben diese Aktivitäten im Rahmen der direkten Wirtschaftsförderung nur untergeordnete Bedeutung. Bis einschließlich 1987 betrug die mit ihnen verbundenen jährlichen Ausgaben meist nur zwischen 10 und 20 Mill. S. Vor allem seit Mitte der achtziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt zu den Beratungs- und Betreuungsleistungen, die FER stagnierte oder schrumpfte sogar.

Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzleramtes ergibt sich aus dem Bundesministeriengesetz. Sie ist allerdings nicht sehr ausgeprägt und beschränkt sich im wesentlichen auf zwei Aktivitäten:

1. auf die Leitung des "Interministeriellen Kontaktkomitees für die Koordination bundesweiter Finanzierungs- und Förderungseinrichtungen", in dem Vertreter aller mit Förderungen befaßten Ressorts und Institutionen Fragen der Förderungsreform, -koordination und -vereinfachung erörtern, und
2. auf die Verwaltung der Förderungsdokumentation "FINKORD", die eine Reihe wichtiger Kennzahlen (Projekt- und Förderungsvolumen, Barwert, erwartete Arbeitsplatzeffekte u. a.) der vom Bund geförderten Projekte erfaßt; diese Dokumentation ist nach wie vor unvollständig, da einige wichtige Förderungseinrichtungen keine Informationen bereitstellen (BÜRGES, Exportförderung).

## 2. Institutionen und Aktionen

### **2.2.5 Die Förderungen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung**

Das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung ist für die folgenden Förderungen zuständig: den Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF), den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), die Aktionen "Wissenschaftler für die Wirtschaft" sowie "Wissenschaftler gründen Firmen" und schließlich den ITF (zu letzterem siehe Kapitel 2.1). 1987 erreichten die Budgetausgaben für diese Aktivitäten insgesamt rund 650 Mill. S, im Bundesvoranschlag 1989 waren rund 880 Mill. S vorgesehen. Der FWF wird hier allerdings nur der Vollständigkeit halber erwähnt, seine Förderungen sind nicht als Wirtschaftsförderung anzusehen.

Die ältesten Förderungseinrichtungen des Ressorts sind die beiden Forschungsförderungsfonds. Das Wachstum des FFF ist 1986 zum Stillstand gekommen: 1987 lagen die Zahl der geförderten Projekte, die Ausgaben des Fonds für Förderungen und der Förderungsbarwert unter dem Vorjahreswert, die Budgetmittel für den FFF blieben 1986, 1987 und 1988 nominell praktisch gleich. 1986 und 1987 erfolgte überdies eine Verlagerung von den nicht rückzahlbaren Zuschüssen zu den Darlehen; die Förderung für den einzelnen Förderungsnehmer verschlechterte sich dadurch im Durchschnitt.

Der FFF erhält mehr Mittel aus dem Bundesbudget (1987 392 Mill. S, Bundesvoranschlag 1989 413 Mill. S) als der FWF (269 Mill. S bzw. 310 Mill. S). Der FWF holte in den achtziger Jahren allerdings deutlich auf, 1988 erhielt er zusätzlich 100 Mill. S aus dem Budgetüberschreitungsgesetz und damit in diesem Jahr insgesamt ebensoviel wie der FFF.

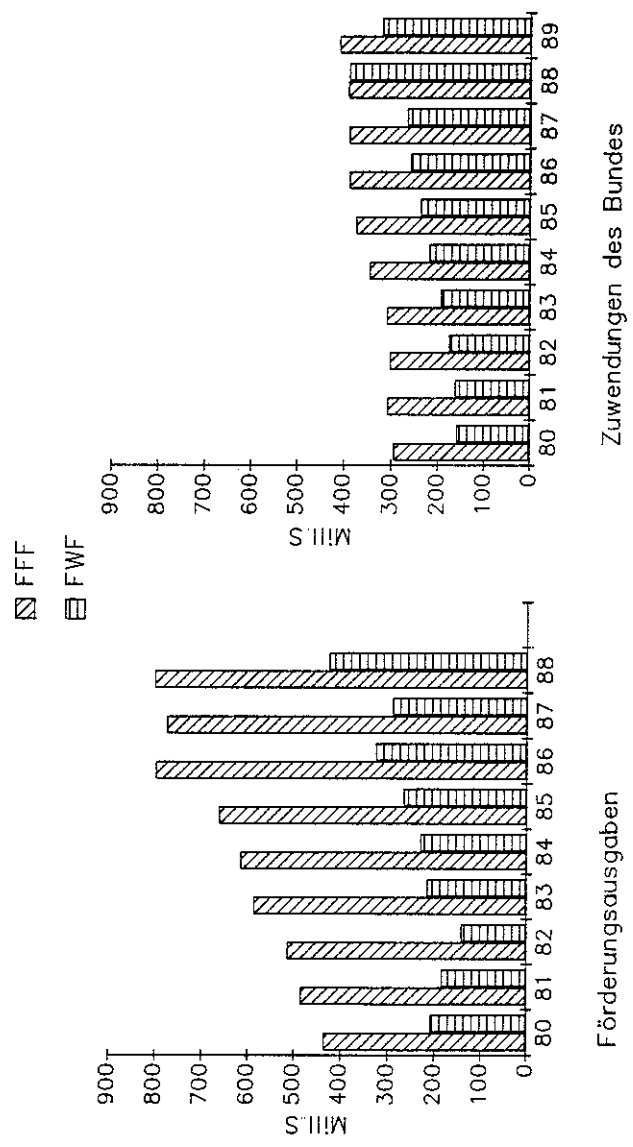
Der FFF führt überdies seit 1984 gemeinsam mit der Investkredit die "Innovationsfinanzierungsaktion" durch. Sie fördert Fertigungsüberleitungsprojekte mit hohem Forschungs- und Entwicklungsrisiko. Der FFF gewährt einen Zinsenzuschuß von 2%, die Kredite haben eine Laufzeit von bis zu 10 Jahren, von denen höchstens 5 Jahre tilgungsfrei sind. Einige Bundesländer beteiligen sich mit zusätzlichen Zuschüssen. Diese Aktion erreicht allerdings nur einen geringen Umfang. Jährlich wer-

AAT

## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 15

Die Entwicklung der Forschungsförderungsfonds





## 2. Institutionen und Aktionen

den nur 2 bis 5 Projekte unterstützt, das subventionierte Kreditvolumen schwankt zwischen 90 und 160 Mill. S pro Jahr.

Die Aktionen "Wissenschaftler für die Wirtschaft" und "Wissenschaftler gründen Firmen" setzten in den achtziger Jahren ein (1983 und 1986). Ziel der erstgenannten Aktion ist, die Mobilität von Hochschulassistenten zu fördern und Kontakte zwischen Unternehmen und Hochschulen zu stärken, Ziel der zweiten Aktion, Wissenschaftlern die wirtschaftliche Umsetzung ihrer Forschungsergebnisse zu erleichtern. In der Aktion "Wissenschaftler für die Wirtschaft" werden Universitätsassistenten für eine Tätigkeit in der Wirtschaft bis zu zwei Jahre vom Dienst freigestellt und können anschließend an ihre Dienststellen an der Universität zurückkehren. Die Förderung besteht in einem einmaligen Förderungsbeitrag von 100.000 S an die teilnehmenden Unternehmen (sie dürfen nicht mehr als 1.000 Beschäftigte haben). In der Aktion "Wissenschaftler gründen Firmen" werden Unternehmensgründungen zur Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit einem Zuschuß von 170.000 S oder – in "besonderen volkswirtschaftlich begründeten Fällen<sup>7)</sup> – von 340.000 S unterstützt.

Von 1984 bis 1987 flossen in diese zwei Aktionen jährlich insgesamt zwischen 2 und 4 Mill S, 1988 und 1989 wurden 6 bis 7 Mill. S veranschlagt. Insgesamt unterstützte die Aktion "Wissenschaftler für die Wirtschaft" bisher 121 Dienstverhältnisse zwischen Assistenten und Unternehmen und die Aktion "Wissenschaftler gründen Firmen" 31 Unternehmensgründungen.

### **2.2.6 Die Förderungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

Das Sozialministerium ist Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG). Sie umfaßt die folgenden als "Hauptprogramme" bezeichneten Förderungsschwerpunkte: die Arbeitsmarktinformation, die Mobilitätsförderung, die Arbeitsbeschaffung, die Lehrausbildung und Berufsvorbereitung, die Förderung behinderter Personen, die Förderung von Ausländern und schließlich

---

<sup>7)</sup> Laut einer Information des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

## 2. Institutionen und Aktionen

das "Hauptprogramm Ausstattung", das in erster Linie Investitionen in betriebliche und überbetriebliche Schulungseinrichtungen fördert. Zur Wirtschaftsförderung zählt der Großteil der Beihilfen des Hauptprogramms 3 ("Arbeitsbeschaffung") einschließlich der Förderung nach § 39a AMFG, die anderen Maßnahmen nach dem AMFG sind der Sozialpolitik zuzurechnen.

In den achtziger Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktförderung von den sozialpolitischen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung (siehe dazu auch Szopo, 1987A, S. 233ff). Der Anteil der Beihilfen zur Arbeitsbeschaffung stieg von 20% Mitte der siebziger Jahre auf 40% bis 45%. Dieser Zuwachs beruht zu einem wesentlichen Teil auf der Einführung der Förderungen nach § 39a AMFG, die – anders als die übrige Arbeitsmarktförderung – aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Diese Förderungen dienen überwiegend zur Umstrukturierung und Sanierung von in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen. Förderungsempfänger sind – nach österreichischem Maßstab – große Unternehmen, die durchschnittliche Förderung pro Fall liegt zwischen 40 Mill. S (1984) und 117 Mill. S (1987). Die Beihilfen nach § 39a sind überdies auf wenige Wirtschaftsklassen konzentriert. Rund die Hälfte der jährlichen Beihilfen ging an die Gummi- und Kunststoffindustrie, in einzelnen Jahren hatten überdies die Papierindustrie, die Maschinenerzeugung und der Elektrogroßhandel hohe Anteile.

Obwohl die Arbeitsmarktförderung nicht der "Drittelkürzung" laut Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien unterliegt (Kapitel 4.1), wurde sie 1987 eingeschränkt<sup>8)</sup>. 1988 und vermutlich auch 1989 war ihr Wachstum geringer als in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Vor allem die Förderungen nach § 39a sinken seit 1987.

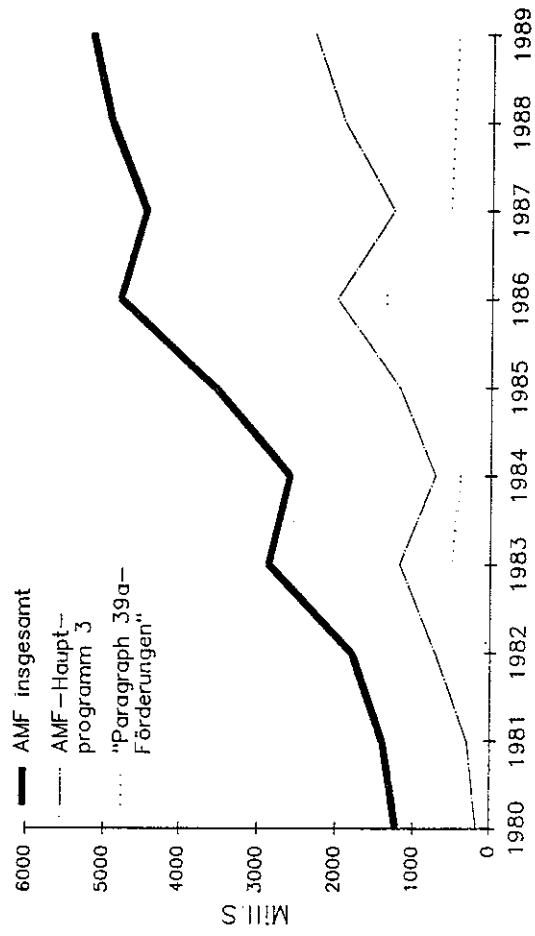
---

<sup>8)</sup> Im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien heißt es zur Arbeitsmarktförderung, daß durch eine effizientere Gestaltung Einsparungen angestrebt werden. Ein quantitatives Kürzungsziel, wie für die anderen Subventionen, ist nicht angegeben (*Bundespressdienst*, 1987, S. 27).

## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 16

Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktförderung (AMF)



AM

## 2. Institutionen und Aktionen

### **2.2.7 Die Förderungen des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie**

Das Umweltressort ist für zwei Aktionen der direkten Wirtschaftsförderung zuständig: die Kredite des Wasserwirtschaftsfonds für betriebliche Abwasserreinigung sowie die Förderung des Umweltfonds. 1987 wurden die beiden Fonds durch das Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetz zusammengelegt (BGBl. 79/1987). Allerdings blieb die Finanzierung getrennt: Die Einnahmen des neuen Fonds aus zweckgebundenen Abgaben werden ausschließlich für Förderungen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz verwendet, die Aufgaben des früheren Umweltfonds aus den jeweils vorgesehen Budgetmitteln. Die Friktionen durch die Zusammenlegung dämpften die Förderungstätigkeit des früheren Umweltfonds 1986 und 1987 etwas.

Die Darlehensvergabe des Wasserwirtschaftsfonds zur Förderung betrieblicher Abwasserreinigungsanlagen veränderte sich in den achtziger Jahren weder in ihrer Größenordnung noch in ihren Förderungsschwerpunkten. Die jährlichen Darlehenszusagen schwankten zwischen 200 und 800 Mill. S, sie blieben vor allem auf die Papier- und Zellstoffindustrie sowie die Chemieindustrie konzentriert. Der frühere Umweltfonds nahm seine Tätigkeit 1984 auf. Bis Ende 1987 förderte er insgesamt 712 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 4,9 Mrd. S. Förderungsschwerpunkte waren bisher die chemische Industrie und die Papierindustrie.

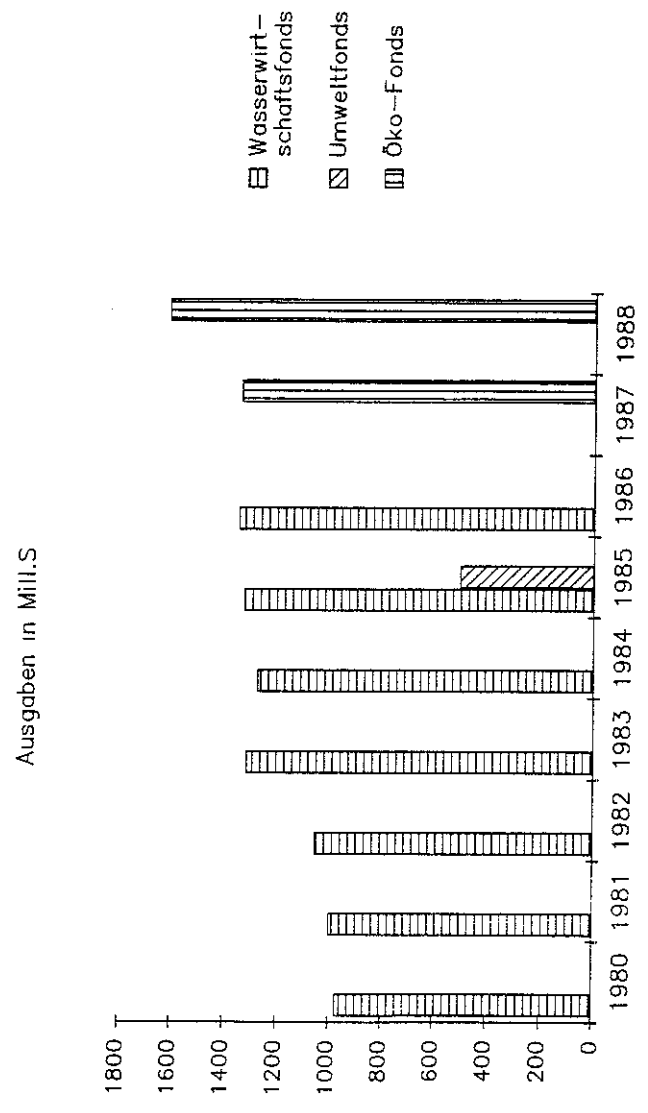
Ein Problem des Öko-Fonds ist nach wie vor seine Organisationsstruktur. Die Trennung zwischen "wasserbezogenen" und sonstigen Umweltförderungen bewirkt, daß Unternehmen – sowohl im Verfahren als auch in der Art der Förderung – unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob sie Maßnahmen gegen Wasserverunreinigungen oder gegen eine andere Form der Umweltbelastung beabsichtigen.

12

## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 17

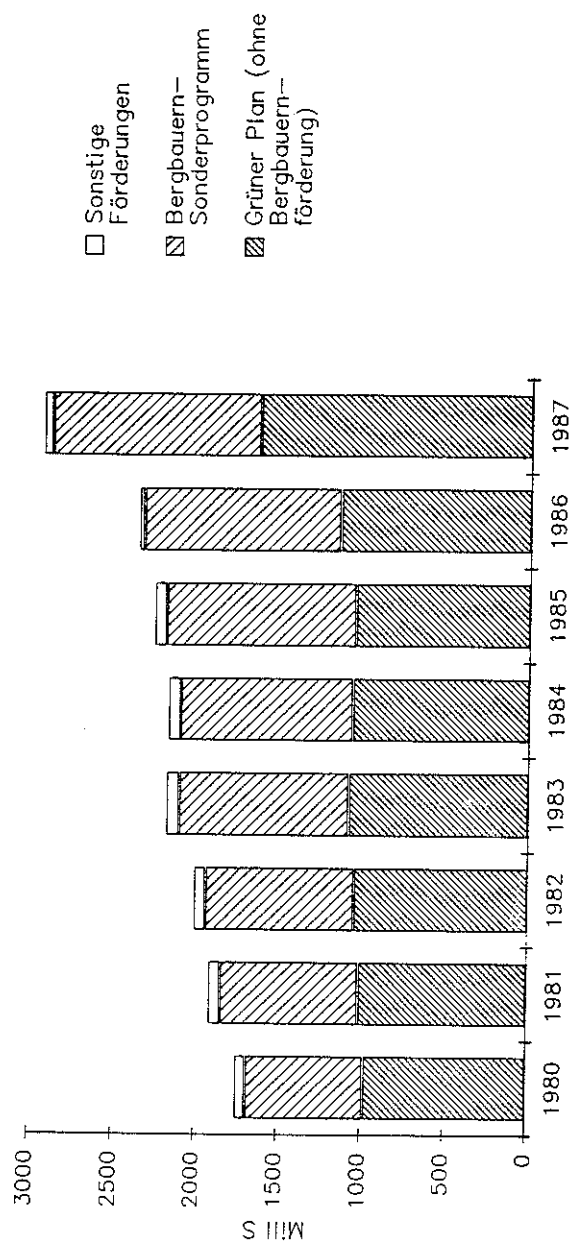
### Die Umweltförderung im Bundeshaushalt



## 2. Institutionen und Aktionen

Abbildung 18

Die Förderung der Land- und Forstwirtschaft  
Ohne Preisausgleiche



## 2. Institutionen und Aktionen

### 2.2.8 Die Förderungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft

Die Beihilfen an die Land- und Forstwirtschaft fallen im wesentlichen in zwei große Gruppen: die Preisstützungen (früher im Kapitel 62 budgetiert) sowie die Investitions-, Produktions-, Vermarktungs-, Strukturverbesserungs- und sonstigen Hilfen des Kapitel 60. Allerdings sind die direkten Finanzhilfen an die Land- und Forstwirtschaft nur ein Teil der staatlichen Maßnahmen zum Schutz der Produzenten, daneben gibt es eine Vielzahl von Importbeschränkungen und anderen Mengenrestriktionen.

Die budgetwirksamen Ausgaben im Bereich der Agrarmarktordnung stiegen in den achtziger Jahren von rund 3,4 Mrd. S (1980) auf 7,9 Mrd. S (1987), die Einnahmen schwankten zwischen 1,5 Mrd. S und 2 Mrd. S (siehe im einzelnen *Steger, 1988A*). Die übrige Agrarförderung expandierte (vor allem *Magloth, 1988*): Die im Rahmen des Grünen Plans vergebenen Mittel stiegen (ohne Bergbauernsonderprogramm) von 1 Mrd. S auf 1,6 Mrd. S, jene im Bergbauernsonderprogramm von 700 Mill. S auf 1,3 Mrd. S; die "Normalkredite" (sonstige Förderungen im Kapitel 60) wurden sogar geringfügig eingeschränkt. Insgesamt stieg die Agrarförderung des früheren Kapitels 60 von 1,8 Mrd. S auf 2,9 Mrd. S.





### **3. Umfang und Struktur der direkten Wirtschaftsförderung**

#### **3.1 Das Konzept des Förderungsbarwertes**

Der sinnvollste Indikator zur Messung und Beschreibung einer Subvention ist ihr Barwert: die Summe der diskontierten finanziellen Vorteile, die dem Förderungsempfänger eine Subvention oder die subventionierte Finanzierung im Vergleich zur Marktfinanzierung bringt. Der Barwert hat mehrere Vorzüge<sup>1)</sup>:

1. Er gibt explizit Auskunft über das tatsächliche Subventionselement der Förderung.
2. Er erlaubt die Zusammenfassung der einzelnen Förderungen – unabhängig davon, mit welchem Instrument sie gewährt wurden – und die anschließende Disaggregation nach Wirtschaftssektoren, Branchen oder anderen Gesichtspunkten.
3. Er ermöglicht die zeitlich korrekte Zuordnung der Förderung (unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkung), unabhängig davon, in welchem Umfang und welchem zeitlichen Verlauf sich die Förderung im Budget niederschlägt.
4. Er spiegelt, sieht man von den Kosten der Förderungsadministration ab, die tatsächliche Gesamtbelastung des öffentlichen Haushalts durch eine Förderung richtig wider.
5. Seine Berechnung wird durch Mehrfachförderungen nicht erschwert.

---

<sup>1)</sup> Siehe zum Barwertkonzept im einzelnen Szopo – Aiginger – Lehner (1985, S. 139ff) und Szopo (1987A, S. 225ff) sowie die Arbeiten von Tödting-Schönhofer (1988) und Wattleworth (1988)

### 3. Umfang und Struktur

6. Er korrespondiert, zum Unterschied von anderen Aggregaten (Budgetausgaben, geförderte Kredite, geförderte Investitionen), mit den Rationalitätsannahmen der ökonomischen Theorie.

Im einzelnen wurden die Förderungsbarwerte folgendermaßen berechnet:

- Einmalige Zuschüsse wurden mit ihrem Nominalwert bewertet<sup>2)</sup>.
- Mehrmalige Prämien, Zinszuschüsse und die Ersparnis durch zinsgünstige öffentliche Darlehen wurden in der Regel auf den Zeitpunkt der Förderungszusage abgezinst. Allerdings unterscheiden nicht alle Geschäftsberichte und sonstigen Unterlagen von Förderungsstellen eindeutig zwischen Förderungszusage und -auszahlung.
- Die Bewertung von öffentlichen Darlehen und Zinszuschüssen erfolgte mit den im Anhang (Abschnitt 8) beschriebenen Formeln und Annahmen.
- Erstmals berücksichtigt die Barwertberechnung auch die Garantien der FGG. Sie wurden wie ein Zinszuschuß von 1 Prozentpunkt zu einem Kredit mit einer Laufzeit von 10 Jahren und einem tilgungsfreien Jahr bewertet<sup>3)</sup>. Hingegen gingen die Exportgarantien in die Barwertberechnung nicht ein, da sie bisher das Budget des Bundes im langjährigen Durchschnitt nicht belasteten<sup>4)</sup>.
- Die Zuführung von Finanzmitteln (Beteiligungskapital, Gesellschafterdarlehen usw.) an verstaatlichte Unternehmen "unter Umständen . . . , die für einen privaten Kapitalgeber, der unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen sein Geld anlegt, nicht annehmbar wären" (EG-Kommission, 1987B, S. 36) wird inter-

---

<sup>2)</sup> Die Bewertung von Einmalzuschüssen wird nur dann komplizierter, wenn "Netto-Barwerte" berechnet, also auch die Steuereffekte der Förderung berücksichtigt werden.

<sup>3)</sup> Die Nettozahlungen aus Haftungen (Zahlungen minus Entgelte und Rückflüsse) betragen kumuliert von 1978 bis 1987 1% des durchschnittlichen Haftungsbestands

<sup>4)</sup> Allgemein ist die praktische Bewertung von öffentlichen Haftungen allerdings noch nicht befriedigend gelöst. Die einzelnen Verfahren sollten in einer eigenen Studie eingehender untersucht werden

### 3. Umfang und Struktur

nationalen Konventionen folgend als Subvention gewertet<sup>5)</sup>. Darüber hinaus wird auch ein dauernder Verzicht auf eine ausreichende Verzinsung des eingesetzten Kapitals als Subventionierung angesehen. Die Mittel werden – der "skandinavischen Methode" der EFTA folgend (*EFTA*, 1986, Annex I, S. 13ff) – zum Zeitpunkt ihres Zustroms an das Unternehmen als Subvention erfaßt und nicht erst, wenn sie sich im öffentlichen Haushalt niederschlagen.

#### 3.2 Die Abgrenzung der direkten Wirtschaftsförderung

Die konkrete Abgrenzung zwischen der direkten Wirtschaftsförderung und anderen Bereichen der Subventions- und Wirtschaftspolitik – wie Steuerbegünstigungen, sozialpolitischen Transfers, der Bereitstellung von Infrastruktur oder anderen Maßnahmen, die das rechtliche und ökonomische Umfeld unternehmerischen Handelns bestimmen – ist umstritten. Amtliche Statistiken, die sich primär an institutionellen Merkmalen der staatlichen Aktivitäten orientieren, geben in der Regel ein geringeres Förderungsvolumen wieder als ökonomisch-empirische Untersuchungen, in denen es weniger um institutionelle Details als um die Allokationswirkung staatlicher Unterstützungsmaßnahmen geht<sup>6)</sup>.

Letztlich läßt sich nur eine pragmatische Abgrenzung des Aggregats "direkte Wirtschaftsförderung" finden, die aber nicht allen Ansprüchen gerecht wird. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß jede Entscheidung für eine bestimmte Abgrenzung der Direktförderung unter Umständen beträchtliche wirtschaftspolitische Implikationen hat, etwa wenn ein allgemeiner Förderungsabbau geplant ist oder wenn das Aggregat "Wirtschaftsförderung" der Aufsicht einer internationalen Institution unterliegt. Das zugrundeliegende Förderungskonzept entscheidet dann bis zu einem gewissen Grad darüber, welche staatlichen Aktivitäten davon betroffen sind.

---

<sup>5)</sup> Zur Haltung der EG in dieser Frage siehe Kapitel 6.1

<sup>6)</sup> *Hummel et al.* (1988) vergleicht etwa für die Bundesrepublik Deutschland die Subventionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, laut Subventionsbericht der Bundesregierung und laut eigener Erhebung der Wirtschaftsforschungsinstitute

### 3. Umfang und Struktur

Im folgenden werden zur direkten Wirtschaftsförderung alle Finanzhilfen an den Unternehmenssektor in Form von einmaligen und laufenden Zuschüssen, Zinsenzuschüssen sowie der Bereitstellung von vergünstigten Darlehen und Eigenkapital gerechnet. Nicht zur direkten Wirtschaftsförderung in dieser Abgrenzung zählen demnach

- die Förderung privater Haushalte (z. B. in der Arbeitsmarktförderung),
- Beihilfen mit sozialpolitischer Zielsetzung, auch wenn sie an Unternehmen gehen,
- die Bereitstellung von Infrastruktur und die Wirtschaftsförderung durch Beschaffungspolitik,
- Werbe- und Informationseinrichtungen wie die Industrial Cooperation and Development Company, die Fremdenverkehrswerbung oder die Innovationsagentur,
- steuerliche Förderungen (siehe dazu jedoch die Ausführungen weiter unten zur Investitionsprämie).

Vor allem für die Arbeitsmarktförderung und für die Agrarförderung des früheren Kapitels 60 ist die Trennung zwischen Wirtschaftsförderung und Sozialtransfers allerdings schwierig. In beiden Fällen kann eine Aufteilung nur mit groben Schlüsseln erfolgen:

- Die Arbeitsmarktförderung im Hauptprogramm 3 wurde folgendermaßen der Wirtschaftsförderung zugerechnet: die Förderungen nach § 39a AMFG (Ansatz 15276) sowie die Darlehen an Betriebe (Ansatz 15515/2546) ganz, die Zuschüsse an Unternehmen (Ansatz 15516, Posten 7410, 7420, 7430 und 7480) zu 25%.
- Von der Agrarförderung wurden folgende Aktivitäten als Wirtschaftsförderung erfaßt: das Bergbauernsonderprogramm zur Hälfte, die übrigen Förderungen des Grünen Plans und die "Normalkredite" zu 75%, die Preisstützungen des frü-

### 3. Umfang und Struktur

heren Kapitels 62 ganz. Die Ausgaben des Bundes für Preisstützungen wurden allerdings um die Produzentenbeiträge (in den Kapiteln 52 und 62 als Einnahmen verbucht) verringert<sup>7)</sup>.

#### 3.3 "Steuernde" und "reaktive" Direktförderung

In der Ermittlung des Volumens und der Struktur der staatlichen Beihilfen wurden zwei Gruppen von Förderungsaktivitäten unterschieden: die "steuernde Wirtschaftsförderung" und die "reaktive Wirtschaftsförderung".

Die "steuernde Wirtschaftsförderung" stellt die geplante Beeinflussung unternehmerischen Verhaltens – im besonderen der Investitions- und Forschungsentscheidungen – in den Vordergrund. Sie wird ex ante konzipiert, in institutionalisierten Aktionen vergeben, und das Ausmaß der Förderung ist in der Regel im Vorhinein bekannt. In der wirtschaftspolitischen Diskussion meint in Österreich "Direktförderung" meist dieses Aggregat. Im Untersuchungszeitraum zählen dazu im einzelnen: die ERP-Darlehen und ERP-Ersatz-Darlehen, die Technologie- und die Verkehrsförderung des Verkehrsministeriums, die regionalen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder, die Förderungen der FGG und die direkten Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt für Betriebsansiedlungen, die Förderungen der BÜRGES, die Top-Aktionen, die Fremdenverkehrsförderungen des Wirtschaftsministeriums (mit Ausnahme der Betriebssicherungsaktion für den Fremdenverkehr), die Energieförderung des Wirtschaftsministeriums, die Gemeinsamen Kleingewerbekredite, die "Branchenaktionen" (bis 1984), die Regionalförderung des Bundeskanzleramtes, die Förderungen des FFF (einschließlich IFA) und die sonstige Forschungsförderung des Wissenschaftsministeriums, die Arbeitsmarktförderung (Hauptprogramm 3 ohne Förderungen nach § 39a), die Umweltförderung des Öko-Fonds sowie die Agrarförderung des Kapitels 60 und die Zuschüsse zur Tier- und Hagelversicherung.

---

<sup>7)</sup> Von den Preisstützungen nicht abgezogen wurden jedoch die Einnahmen des Bundes aus dem Importpreisausgleich für verschiedene Agrarprodukte.

### 3. Umfang und Struktur

In der "reaktiven Wirtschaftsförderung" überwiegt hingegen das Motiv, den Förderungsadressaten temporär – etwa bis zur Sanierung eines von einer Krise erfaßten Unternehmens – oder dauerhaft – um bestimmte Produktionen in Österreich zu erhalten – von Einflüssen des Marktes abzuschotten. Die reaktive Förderung wird ex post als Konsequenz bereits eingetretener ökonomischer Entwicklungen (unerwartete Verluste, Schwankungen der Weltmarktpreise u. ä.) gewährt, ihr Betrag steht daher in der Regel im Vorhinein nicht fest. Zur reaktiven Förderung zählen die in den achtziger Jahren gewährten Zuschüsse an die direkt und indirekt verstaatlichten Unternehmen, die Preisstützungen in der Landwirtschaft, die Förderungen nach § 39a AMFG, die Stärkeförderung, die Bergbauförderung, die Betriebssicherungsaktion im Fremdenverkehr und die Zuschüsse an die DDSG.

Auf die allokativen Effizienz läßt diese Unterscheidung noch keine Rückschlüsse zu: Beide Formen der Förderung – die steuernde wie die reaktive – können effizient oder auch ineffizient sein. In der Praxis dürfte jedoch die Gefahr, daß veraltete Strukturen erhalten oder sogar geschaffen und gesamtwirtschaftlich unerwünschte Produktions- und Investitionsentscheidungen ausgelöst werden, in reaktiven Subventionen größer sein.

Die beschriebene Gliederung deckt sich nicht ganz mit der häufig getroffenen Unterscheidung zwischen "aktiver" und "passiver" Wirtschaftsförderung (siehe z. B. *Pichl – Szopo, 1988, S. 126ff*). Geplante Maßnahmen für eine mit absehbaren Strukturproblemen konfrontierte Branche, die üblicherweise als "passive" Industriepolitik gelten (z. B. die Aktionen zur Kapazitätsverringering in der Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie), werden in der vorliegenden Abgrenzung zur steuernden Förderungspolitik gerechnet. Wie jede Gliederung von Subventionen hat auch die hier gewählte gewisse Unschärfen, sodaß die Zuordnung einzelner Förderungsaktivitäten in die eine oder andere Gruppe strittig ist.

Insgesamt stieg das Volumen der direkten Wirtschaftsförderung in Österreich in den achtziger Jahren beträchtlich. Der aggregierte Förderungsbarwert der Direktförderung vervierfachte sich: von 8 Mrd. S im Jahr 1980 auf 32,5 Mrd. S im Jahr 1987. Das entspricht einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich 22,2%. Auch unter Berücksichtigung des Preisanstiegs und des Wirtschaftswachstums in diesem Zeit-

### 3. Umfang und Struktur

<i>Barwerte der direkten Wirtschaftsförderung</i>			Übersicht 1
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Mill S		
1980	4 036	3 985	8 021
1981	6 559	5 613	12 172
1982	4 426	9 131	13 556
1983	4 867	11 833	16 700
1984	5 410	13 109	18 519
1985	5 849	12 250	18 099
1986	5 937	23 978	29 914
1987	6 713	25 836	32 549
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	In %		
1980	50	50	100
1981	54	46	100
1982	33	67	100
1983	29	71	100
1984	29	71	100
1985	32	68	100
1986	20	80	100
1987	21	79	100

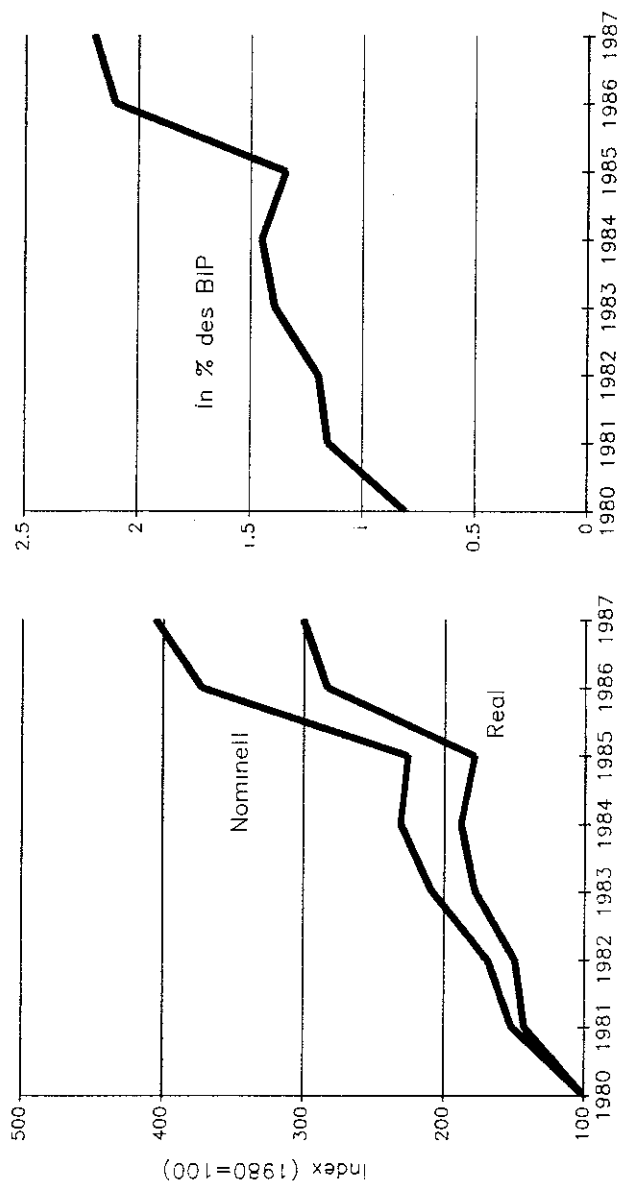
Q: Eigene Berechnungen

En

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 19

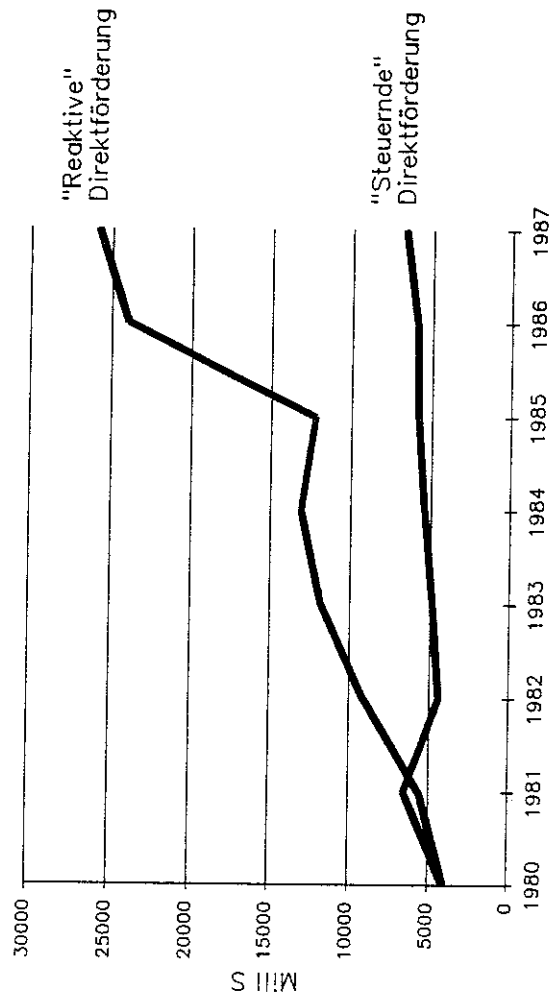
Der Barwert der Direktförderung insgesamt





### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 20  
Barwerte der direkten Wirtschaftsförderung



### 3. Umfang und Struktur

raum bleibt ein erheblicher Anstieg des Subventionsvolumens: Deflationiert mit dem BIP-Deflator verdreifachte sich der aggregierte Förderungsbarwert im untersuchten Zeitraum, im Verhältnis zum nominellen Brutto-Inlandsprodukt stieg er von 0,8% 1980 auf 2,2% im Jahr 1987. Die Entwicklung des durch den Barwert gemessenen Förderungsvolumens bestätigt das Ergebnis früherer Untersuchungen: Österreich entwickelte sich in den achtziger Jahren schrittweise in Richtung "Hochsubventionsland" (*Pichl – Szopo, 1988, Abschnitt 7*).

Der Anstieg geht in erster Linie auf die Ausweitung der reaktiven Direktförderung zurück. Sie stieg von 4 Mrd. S zu Anfang des Jahrzehnts auf fast 26 Mrd. S, ihr Anteil an der gesamten Direktförderung erhöhte sich von 50% auf rund 80%. Ursache dieser Entwicklung waren vor allem die Finanzhilfen an die direkt und indirekt verstaatlichte Industrie, die in den Jahren 1986 und 1987 mit 16,5 bzw. 18,4 Mrd. S ihren Höhepunkt erreichten. Auch die agrarischen Preisausgleiche – die zweite bedeutende Position innerhalb der reaktiven Förderung – stiegen rasch, sie nahmen im Durchschnitt jährlich um fast 15% zu und erreichten 1987 6,4 Mrd. S.

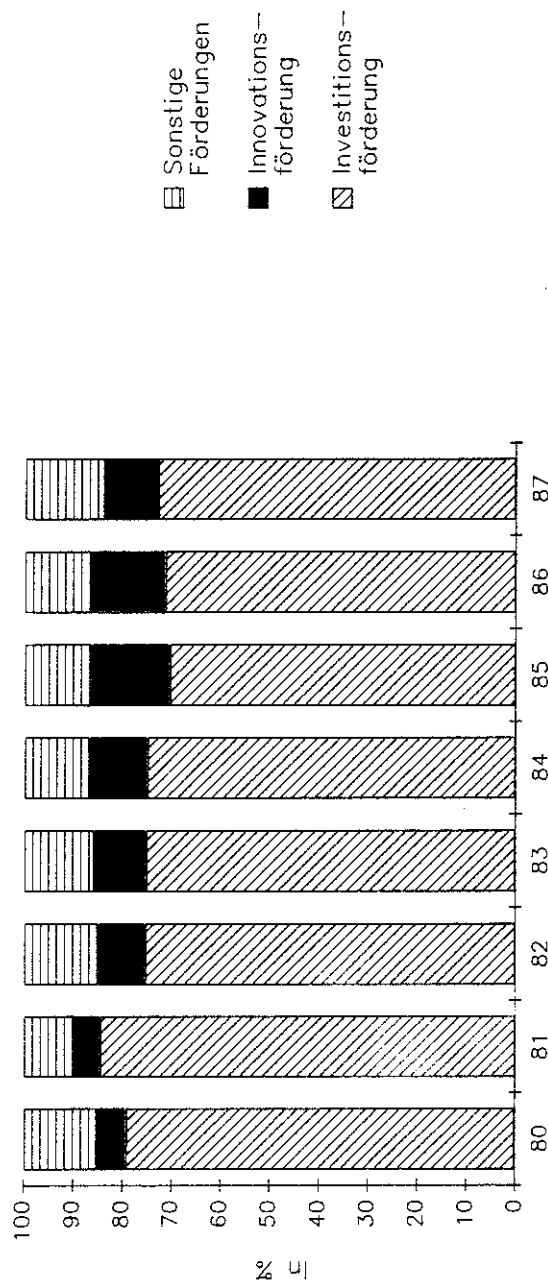
Die steuernde Direktförderung expandierte wesentlich langsamer. Sie erhöhte sich von 4 Mrd. S 1980 auf 6,7 Mrd. S 1987; 1981 erreichte sie allerdings ein Volumen von 6,6 Mrd. S. Dieser Zuwachs beruht überwiegend auf der Einführung neuer Förderungsaktivitäten. 1987 hatten die in den achtziger Jahren neu hinzugekommenen Aktionen – vor allem die Top-Aktionen, die Technologieanwendungsförderung (inzwischen durch den ITF ersetzt), der Umweltfonds und die regionalen Sonderförderungsaktionen – mit einem Barwert von 1,6 Mrd. S einen Anteil an der steuernden Förderung von 24%. Im selben Zeitraum fielen nur zwei bedeutendere Aktionen weg: die Papieraktion und die Branchenaktionen "Textil, Bekleidung, Leder"; bis zu ihrer Einstellung hatten sie einen Barwert von insgesamt 200 bis 400 Mill. S jährlich umfaßt.

Die Förderung materieller Investitionen bildet nach wie vor das Schwergewicht der steuernden Direktförderung. Ihr Anteil ging nur leicht zurück (von rund 80% Anfang der achtziger Jahre auf knapp über 70%). Der Anteil von Beihilfen für Innovation sowie für Forschung und Entwicklung stieg dank der Einführung der Top-Fertigungsüberleitung und der Technologieanwendungsförderung von 5% bis 6% auf über

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 21

Struktur der "steuernden" Wirtschaftsförderung



### 3. Umfang und Struktur

10%, der Anteil sonstiger Beihilfen (immaterielle Investitionen, Produktionsbeihilfen u. a.) blieb annähernd konstant. In den in den achtziger Jahren neu geschaffenen Förderungen ist der Anteil der Beihilfen für Innovation, Forschung und Entwicklung etwas höher: Vom gesamten Barwert der neuen Förderungsaktivitäten entfielen 1987 rund 23% auf innovationsorientierte Aktionen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die mit der Einführung der Top-Aktionen beginnende Umorientierung der Förderungspolitik durch die gleichzeitige Schaffung der steuerlichen Investitionsprämie – sie ist in der steuernden Direktförderung nicht enthalten (siehe jedoch Kapitel 3.4) – zeitweise konterkariert wurde.

Insgesamt bestätigt die Entwicklung sowohl des Volumens der steuernden Direktförderung als auch ihrer Struktur die bereits früher festgestellte Tendenz, daß neue Anforderungen an das Förderungssystem häufig zur Gründung neuer Aktionen und Institutionen und selten zur Umgestaltung oder Abschaffung bestehender Förderungseinrichtungen führen (siehe Szopo – Aiginger – Lehner, 1985, S. 277, S. 300-301).

Die Schätzung der Barwerte dürfte relativ genau sein. Selbst wenn man in Betracht zieht, daß die Förderungen einzelner Aktionen ungenau dokumentiert sind und daß die Annahmen für die Barwertberechnung (Kreditlaufzeiten, Zinssätze, Diskontierungssatz) variiert werden könnten, bleiben die Abweichungen zwischen +5% und -5% der hier ausgewiesenen Werte. Die geförderten Kredite und Investitionen sind – wenn überhaupt – weitaus schwieriger zu schätzen. Beide Aggregate sind durch Mehrfachförderungen und statistische Einflüsse in kaum zu erfassendem Ausmaß verzerrt. Viele Förderungsaktivitäten sind überdies unmittelbar überhaupt nicht mit Investitionen oder Krediten verknüpft.

Aus diesen Gründen sind über die geförderten Investitionen und Kredite nur sehr grobe Angaben möglich, die bestenfalls Größenordnungen erkennbar machen. Die Summe aller als gefördert gemeldeten Investitionen nahm in den achtziger Jahren von rund 38 auf 55 Mrd. S zu. Gemessen an den gesamten Investitionen der Wirtschaft erreichte sie Anfang des Jahrzehnts 17% und 1987 rund 25% bis 30%.

### 3. Umfang und Struktur

Das in den einzelnen Aktionen (ohne Exportfinanzierung) als gefördert gemeldete Kreditvolumen stieg von 15 Mrd. S im Jahr 1980 auf rund 23 Mrd. S, einschließlich der vermutlich überwiegend fremdkapitalfinanzierten Kapitalzuführungen an die Unternehmen der verstaatlichten Industrie von 15 Mrd. S auf rund 37 Mrd. S<sup>8)</sup>. In Relation zu den gesamten Investitionen der Wirtschaft nahmen die als gefördert gemeldeten Kredite (einschließlich Kapitalzuführungen) von rund 7% auf 12% zu, gemessen am insgesamt in Österreich aushaftenden Kreditvolumen erreichten sie rund 6%.

Aussagen über den Bestand geförderter Kredit sind anhand der statistischen Angaben der Förderungsstellen praktisch nicht möglich. Aus einer Erhebung der Nationalbank geht jedoch hervor, daß – sieht man von der Wohnbauförderung ab – 1988 rund 20% des aushaftenden Kreditvolumens auf subventionierte Kredite entfielen (Wenke – Grünwald, 1989).

Die als gefördert gemeldeten Investitionen und Kredite und die daraus gewonnenen Kennzahlen sind wegen der Mehrfachförderungen (und daher Mehrfachnennungen) Obergrenzen für das Volumen der tatsächlich geförderten Investitionen und Kredite. In welchem Ausmaß eine Überschätzung vorliegt, ist nicht festzustellen. Plausibel, aus der Kenntnis einzelner Aktionen und Auswertungen der FINKORD abgeleitete Werte deuten daraufhin, daß zwischen 20% und 40% des insgesamt geförderten Projektvolumens mehrfach subventioniert werden.

Das Barwertkonzept – darauf wurde bereits hingewiesen – hat einen wichtigen Vorteil: Es ermöglicht die Aufgliederung der Direktförderung auf die einzelnen Sektoren der Wirtschaft und, innerhalb der Sachgüterproduktion, auf die Branchen der Industrie. Allerdings ist eine solche Aufteilung – selbst wenn man von statistischen Schwierigkeiten absieht<sup>9)</sup> – aus zwei Gründen nur mit Vorsicht zu interpretieren: einerseits weil die Beihilfengewährung nur eine von vielen staatlichen Interventionen ist, andererseits aufgrund des Problems der Förderungsinzidenz.

---

<sup>8)</sup> Wie in der Berechnung des aggregierten Barwertes blieb die Exportversicherung und -finanzierung außer Betracht, da sie bisher keine Netto-Budgetbelastung bedeutete.

<sup>9)</sup> Die Datenaufbereitung, insbesondere die Sektorgliederung der Beihilfen, ist von Aktion zu Aktion recht verschieden

### 3. Umfang und Struktur

Neben Beihilfen gibt es eine Reihe anderer Instrumente zur Förderung und zum Schutz von Unternehmen und Wirtschaftssektoren: Zölle, nicht-tarifarisches Importbeschränkungen, Zugangsbeschränkungen, Ausübungsregeln, Preisregulierungen u. a. Die Förderungsbarwerte und die aus ihnen abgeleiteten Kennzahlen spiegeln somit nur zum Teil wider, in welchem Ausmaß einzelne Wirtschaftssektoren und Unternehmen von staatlichen Eingriffen profitieren. Vor allem in stark regulierten Bereichen wie der Landwirtschaft geben die finanziellen Förderungen ein unvollständiges Bild des Subventionsniveaus. Aber auch in grundsätzlich kompetitiven Bereichen wie dem Gewerbe und dem Handel gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die als Schutz der Produzenten auf dem Markt wirken und letztlich einer Förderung gleichzusetzen sind.

Die Förderungsinzidenz verursacht insofern ein Problem, als in vielen Fällen nicht zu entscheiden ist, wer letztlich von einer Subvention profitiert: der Förderungsempfänger, der eigentliche Förderungsadressat oder vor- und nachgelagerte Unternehmen. Das gilt umso mehr, als die Inzidenz von Förderungen von den Gegebenheiten auf dem jeweiligen Markt (Marktstruktur, Regulierung) und von Konjunkteinflüssen abhängt und sich daher verändert.

In dieser Arbeit wird die Frage der Förderungsinzidenz trotz ihrer Bedeutung nicht behandelt. Die Sektorzuordnung der Beihilfen erfolgt hier nach dem primären Ziel der einzelnen Förderungsaktionen. Der Frage, wieweit andere Branchen und Sektoren profitieren, kann nicht nachgegangen werden, ihre Beantwortung erforderte eine detaillierte Untersuchung einer Vielzahl von Märkten, die weit über die Fragestellung dieser Studie hinausginge und überdies vermutlich an Datenproblemen scheiterte.

Ein Inzidenzproblem resultiert insbesondere aus dem Umstand, daß ein großer Teil der Direktförderung über Kreditunternehmen (als Zinszuschuß, als Haftung u. ä.) gewährt wird. Es ist nicht auszuschließen, daß von der Förderung auch der Kreditgeber – in der Regel die Hausbank des Beihilfenempfängers – profitiert (*Kager – Kepplinger*, o. J., S. 83-85).

Probleme bereitet in diesem Zusammenhang die Aufteilung der agrarischen Preisstützungen und der Stärkeförderung. Ziel dieser Förderungen ist sicher zuerst die

### 3. Umfang und Struktur

Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion. Zugleich kommen sie jedoch auch der nachgelagerten Verarbeitungsindustrie – der Molkereiwirtschaft, der Mühlenindustrie, der Stärkeindustrie usw. – und ebenso dem Großhandel zugute, zumal diese Sektoren zum Teil in die bestehende Marktordnung eingebunden oder oft die unmittelbaren Empfänger der Zuschüsse sind. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die Preisstützungen aus diesem Grund sogar fast ganz der Sachgüterproduktion zugerechnet. In den folgenden Berechnungen wurden die Preisstützungen jedoch – unter dem Gesichtspunkt, daß sie vor allem die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in Österreich bezwecken – überwiegend dem Landwirtschaftssektor zugeordnet. Im einzelnen wurde folgender Verteilungsschlüssel gewählt: 80% der Preisstützungen zur Landwirtschaft, 15% zur Sachgüterproduktion (Nahrungs- und Genußmittel) und 5% zum Großhandel.

1986 und 1987 – für diese zwei Jahre standen die für die Berechnungen erforderlichen Detailinformationen zur Verfügung – zeigt die Sektorgliederung der Beihilfen folgendes Bild (Übersichten 2 und 3): In beiden Jahren hatte die Sachgüterproduktion (Industrie und Gewerbe) mit jeweils ungefähr 70% den höchsten Anteil am aggregierten Förderungsbarwert. Es folgt die Land- und Forstwirtschaft, auf die rund ein Fünftel der Förderungen entfiel. Zusammen hatten beide Sektoren immerhin einen Anteil von über 90% an den gesamten Förderungen. Der Rest verteilte sich einigermmaßen gleichmäßig auf die übrigen Sektoren der Wirtschaft.

Für die Beurteilung des relativen Ausmaßes der Förderung ist es allerdings notwendig, verschiedene "Förderungsintensitäten" zu berechnen, also die Barwerte jeweils mit realwirtschaftlichen Aggregaten des Sektors zu vergleichen. Zwei Aggregate werden herangezogen: der Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt und die Zahl der (selbständig und unselbständig) Erwerbstätigen. Da der öffentliche Sektor kein Subventionsempfänger ist, blieb er in allen Vergleichen unberücksichtigt.

Insgesamt erreichte die Direktförderung 1986 2,6%, 1987 2,7% der Wertschöpfung. Der am meisten geförderte Sektor ist die Land- und Forstwirtschaft, die Subventionen erreichten immerhin bis zu 15% der Wertschöpfung. In der Sachgüterproduktion und im Bergbau lautete diese Quote zwischen 5% und 6%, im Fremdenverkehr

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 2			
<i>Der Barwert der Direktförderung 1986 Struktur nach Wirtschaftssektoren</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Mill S			
Land- und Forstwirtschaft	1 487,9	4 533,8	6 021,7
Energie- und Wasserversorgung	130,7	0,0	130,7
Bergbau	22,8	309,4	332,2
Sachgüterproduktion	2 902,9	18 674,4	21 577,3
Fremdenverkehr	751,8	5,9	757,7
Verkehr	168,2	177,0	345,2
Handel	212,4	273,4	485,8
Andere Bereiche	260,0	3,8	263,8
<b>Insgesamt</b>	<b>5 936,7</b>	<b>23 977,7</b>	<b>29 914,4</b>
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Anteile in %			
Land- und Forstwirtschaft	25,1	18,9	20,1
Energie- und Wasserversorgung	2,2	0,0	0,4
Bergbau	0,4	1,3	1,1
Sachgüterproduktion	48,9	77,9	72,1
Fremdenverkehr	12,7	0,0	2,5
Verkehr	2,8	0,7	1,2
Handel	3,6	1,1	1,6
Andere Bereiche	4,4	0,0	0,9
<b>Insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Q: Eigene Berechnungen



### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 3			
<i>Der Barwert der Direktförderung 1987 Struktur nach Wirtschaftssektoren</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Mill S		
Land- und Forstwirtschaft	1 991,4	5 307,0	7 298,4
Energie- und Wasserversorgung	282,4	0,0	282,4
Bergbau	18,3	315,2	333,5
Sachgüterproduktion	2 988,4	19 621,2	22 609,6
Fremdenverkehr	806,3	5,2	811,5
Verkehr	121,5	67,0	188,5
Handel	204,5	419,1	623,6
Andere Bereiche	300,1	101,7	401,8
<b>Insgesamt</b>	<b>6 712,9</b>	<b>25 836,4</b>	<b>32 549,3</b>
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Anteile in %		
Land- und Forstwirtschaft	29,7	20,5	22,4
Energie- und Wasserversorgung	4,2	0,0	0,9
Bergbau	0,3	1,2	1,0
Sachgüterproduktion	44,5	75,9	69,5
Fremdenverkehr	12,0	0,0	2,5
Verkehr	1,8	0,3	0,6
Handel	3,0	1,6	1,9
Andere Bereiche	4,5	0,4	1,2
<b>Insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 4			
<i>Direktförderung in Prozent der Wertschöpfung 1986</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Land- und Forstwirtschaft	3,1	9,6	12,7
Energie- und Wasserversorgung	0,3	0,0	0,3
Bergbau	0,4	5,3	5,7
Sachgüterproduktion	0,8	4,9	5,6
Fremdenverkehr	1,5	0,0	1,5
Verkehr	0,2	0,2	0,4
Handel	0,1	0,2	0,3
Andere Bereiche	0,1	0,0	0,1
Insgesamt	0,5	2,1	2,6
<i>Direktförderung je Erwerbstätigen 1986</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
		Anteile in S	
Land- und Forstwirtschaft	5 872	17 892	23 764
Energie- und Wasserversorgung	3 878	0	3 878
Bergbau	1 714	23 263	24 977
Sachgüterproduktion	3 276	21 072	24 348
Fremdenverkehr	4 819	38	4 857
Verkehr	760	800	1 560
Handel	486	619	1.105
Andere Bereiche	449	7	465
Insgesamt	2 309	9 322	11 630

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 5			
<i>Direktförderung in Prozent der Wertschöpfung 1987</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Land- und Forstwirtschaft	4,1	10,9	15,0
Energie- und Wasserversorgung	0,6	0,0	0,6
Bergbau	0,3	4,9	5,2
Sachgüterproduktion	0,8	5,0	5,8
Fremdenverkehr	1,5	0,0	1,6
Verkehr	0,1	0,1	0,2
Handel	0,1	0,2	0,3
Andere Bereiche	0,1	0,0	0,1
<b>Insgesamt</b>	<b>0,6</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>
<i>Direktförderung je Erwerbstätigen 1987</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
		In S	
Land- und Forstwirtschaft	8 175	21 786	29 961
Energie- und Wasserversorgung	8 355	0	8 355
Bergbau	1 488	25 626	27 114
Sachgüterproduktion	3 444	22 613	26 057
Fremdenverkehr	5 179	33	5 212
Verkehr	546	301	848
Handel	456	935	1 391
Andere Bereiche	521	176	697
<b>Insgesamt</b>	<b>2 622</b>	<b>10 091</b>	<b>12 713</b>

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

- er wird praktisch ganz im Rahmen der steuernden Direktförderung subventioniert
- 1½%.

Die Beurteilung der (relativen) Förderung des Fremdenverkehrs wird allerdings durch mehrere gegensätzliche Einflüsse erschwert. Einerseits gibt es eine Tendenz zur Überschätzung, da in den Förderungsdaten auch Beihilfen für die Schaffung (überbetrieblicher) Fremdenverkehrsinfrastruktur enthalten sind, während die realwirtschaftlichen Vergleichsaggregate nur das Hotel- und Gastgewerbe umfassen. Andererseits wird die Fremdenverkehrsförderung unterschätzt, weil ein Teil der Verkehrsförderung letztlich dem Fremdenverkehr zugute kommt. Überdies profitiert der Fremdenverkehrssektor auch von der Kulturförderung, die in dieser Untersuchung überhaupt nicht erfaßt ist.

Stellt man die Direktförderung der Zahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Wirtschaftssektoren gegenüber, so ragen drei Sektoren hervor: die Land- und Forstwirtschaft, die Sachgüterproduktion und der Bergbau. In diesen drei Sektoren betragen die Subventionen je Erwerbstätigen zwischen 25.000 S und 30.000 S.

Grundsätzlich die gleichen Kennzahlen lassen sich auch für die einzelnen Branchen der Sachgüterproduktion ermitteln. Wie in anderen Industrieanalysen des WIFO wurden die Branchen in fünf Sektoren gegliedert: den Basissektor (Erdöl- und Erdgasindustrie, Papiererzeugung und -verarbeitung, Grundmetallindustrie), den Baustoffsektor (Holzbe- und -verarbeitung, Stein- und keramische Industrie, Glasindustrie), den Chemiesektor (Gummi- und Kunststoffindustrie, Chemie), den Sektor der traditionellen Konsumgüter (Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Textil-, Bekleidungsindustrie, Ledererzeugung und -verarbeitung, Druckerei und Verlagswesen) sowie den Sektor der technischen Verarbeitung (Metallindustrie, Maschinenbau, Elektroindustrie, Fahrzeugindustrie sowie die Branchen Feinmechanik, Optik und Schmuck). Neben diesen Sektoren wurden unter der Position "sonstige Bereiche" im wesentlichen die BÜRGES-Förderung des produzierenden Gewerbes – sie wird leider nicht nach Branchen gegliedert ausgewiesen – und einige geringere, nicht aufteilbare Subventionen erfaßt.

### 3. Umfang und Struktur

Die Vergleiche zwischen den Barwerten einerseits und den angeführten Branchenaggregaten andererseits mußten sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf eine etwas gröbere Gliederung stützen. Die Förderung der "sonstigen Bereiche" wurde für diese Vergleiche proportional auf die einzelnen Branchen aufgeteilt.

Ein Problem bedeutete die Zurechnung der Verstaatlichtenhilfe an einzelne Wirtschaftssektoren, da die Mittel zum Teil an Unternehmen gehen, die in mehreren Branchen tätig sind. Sofern keine genauen Angaben vorlagen, mußte die Aufgliederung der Mittel auf der Basis zum Teil recht grober Schätzungen erfolgen.

Im einzelnen ergaben die Berechnungen folgendes Bild über die Subventionierung der Sachgüterproduktion (Übersichten 6 bis 15):

Die Sachgüterproduktion wurde 1986 mit 21,6 Mrd. S und 1987 mit 22,6 Mrd. S gefördert. Jeweils rund 13% der Gesamtförderung entfielen auf die steuernde Förderung, der Rest auf die reaktive Förderung. Die Beihilfen an die Sachgüterproduktion konzentrierten sich vor allem auf zwei Sektoren: auf den Basissektor, im besonderen auf die Grundmetallbranchen, und auf den Sektor der technischen Verarbeitungsgüter, in erster Linie auf die Maschinenbaubranchen. Diese Verteilung wird vor allem durch die Struktur der reaktiven Beihilfen bestimmt. Die steuernde Förderung weist hingegen eine gleichmäßigere Struktur auf, insbesondere der Basissektor hat in diesem Aggregat eine geringere Bedeutung.

Vergleichsweise hoch ist die Förderung der Grundmetallbranchen auch, wenn sie den realwirtschaftlichen Vergleichsgrößen gegenübergestellt wird. Sie erreichte in beiden Jahren zwischen 35% und fast 40% der Wertschöpfung. Die Papierindustrie, die bis Anfang der achtziger Jahren relativ die umfangreichste staatliche Unterstützung erhalten hatte, ragte in den beiden untersuchten Jahren nicht sonderlich heraus, vor allem gemessen am Verhältnis zwischen Förderung und Investitionen.

Die Baustoffbranchen und die traditionellen Konsumgüterbranchen wurden nach allen Kriterien unterdurchschnittlich subventioniert. Die Chemieindustrie wurde 1986 unter- und 1987 deutlich überdurchschnittlich gefördert. Die Förderung des Sektors

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 6			
<i>Die Direktförderung der Sachgüterproduktion – Barwerte 1986</i>			
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Mill S		
Erdöl, Erdgas	0,0	0,0	0,0
Papier	205,0	421,8	626,8
Eisen, Stahl, NE-Metalle	142,1	9.776,5	9.918,6
<b>Basissektor</b>	<b>347,1</b>	<b>10.198,3</b>	<b>10.545,4</b>
Holz	53,3	0,0	53,3
Steine, Erden	60,4	0,0	60,4
Glas	33,5	0,0	33,5
<b>Baustoffe</b>	<b>147,2</b>	<b>0,0</b>	<b>147,2</b>
Gummi, Kunststoff	221,3	655,0	876,3
Chemikalien	232,2	86,0	318,2
<b>Chemie</b>	<b>453,5</b>	<b>741,0</b>	<b>1.194,5</b>
Nahrungs- und Genußmittel	90,4	860,1	950,5
Textilien	74,6	0,0	74,6
Bekleidung	34,0	0,0	34,0
Leder	40,0	0,0	40,0
Druckerei, Verlag, Graphik	4,8	0,0	4,8
<b>Traditionelle Konsumgüter</b>	<b>243,8</b>	<b>860,1</b>	<b>1.103,9</b>
Metallwaren	196,6	2,1	198,7
Maschinen	219,7	5.354,2	5.573,9
Elektro	620,0	305,3	925,3
Transportmittel	184,3	1.213,4	1.397,7
Feinmechanik, Optik, Schmuck	9,9	0,0	9,9
<b>Technische Güter</b>	<b>1.230,5</b>	<b>6.875,0</b>	<b>8.105,5</b>
<b>Sonstige Bereiche</b>	<b>480,6</b>	<b>0,0</b>	<b>480,6</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>2.902,7</b>	<b>18.674,4</b>	<b>21.577,1</b>

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

<i>Die Direktförderung der Sachgüterproduktion - Barwerte 1986</i>			Übersicht 7
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Anteile in %		
Erdöl, Erdgas	0,0	0,0	0,0
Papier	7,1	2,3	2,9
Eisen, Stahl, NE-Metalle	4,9	52,4	46,0
Basissektor	12,0	54,6	48,9
Holz	1,8	0,0	0,2
Steine, Erden	2,1	0,0	0,3
Glas	1,2	0,0	0,2
Baustoffe	5,1	0,0	0,7
Gummi, Kunststoffe	7,6	3,5	4,1
Chemikalien	8,0	0,5	1,5
Chemie	15,6	4,0	5,5
Nahrungs- und Genußmittel	3,1	4,6	4,4
Textilien	2,6	0,0	0,3
Bekleidung	1,2	0,0	0,2
Leder	1,4	0,0	0,2
Druckerei, Verlag, Graphik	0,2	0,0	0,0
Traditionelle Konsumgüter	8,4	4,6	5,1
Metallwaren	6,8	0,0	0,9
Maschinen	7,6	28,7	25,8
Elektro	21,4	1,6	4,3
Transportmittel	6,3	6,5	6,5
Feinmechanik, Optik, Schmuck	0,3	0,0	0,0
Technische Güter	42,4	36,8	37,6
Sonstige Bereiche	16,6	0,0	2,2
Insgesamt	100	100	100

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

<i>Die Direktförderung der Sachgüterproduktion - Barwerte 1987</i>			Übersicht 8
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Mill S		
Erdöl, Erdgas	3,5	0,0	3,5
Papier	261,0	0,0	261,0
Eisen, Stahl, NE-Metalle	242,0	8.779,0	9.021,0
Basissektor	506,5	8.779,0	9.285,5
Holz	95,3	0,0	95,3
Steine, Erden	35,8	0,0	35,8
Glas	84,5	0,0	84,5
Baustoffe	215,6	0,0	215,6
Gummi, Kunststoffe	185,2	276,3	461,5
Chemikalien	263,7	2.086,0	2.349,7
Chemie	448,9	2.362,3	2.811,2
Nahrungs- und Genussmittel	51,7	1.007,7	1.059,4
Textilien	89,0	0,0	89,0
Bekleidung	21,9	0,0	21,9
Leder	11,9	0,0	11,9
Druckerei, Verlag, Graphik	6,9	0,0	6,9
Traditionelle Konsumgüter	181,4	1.007,7	1.189,1
Metallwaren	211,3	2,0	213,3
Maschinen	218,1	6.149,8	6.367,9
Elektro	487,8	107,0	594,8
Transportmittel	362,7	1.213,4	1.576,1
Feinmechanik, Optik, Schmuck	5,0	0,0	5,0
Technische Güter	1.284,9	7.472,2	8.757,1
Sonstige Bereiche	351,2	0,0	351,2
Insgesamt	2.988,5	19.621,2	22.609,7

Q: Eigene Berechnungen.



### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 9

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion - Barwerte 1987*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	Anteile in %		
Erdöl, Erdgas	0,1	0,0	0,0
Papier	8,7	0,0	1,2
Eisen, Stahl, NE-Metalle	8,1	44,7	39,9
Basissektor	16,9	44,7	41,1
Holz	3,2	0,0	0,4
Steine, Erden	1,2	0,0	0,2
Glas	2,8	0,0	0,4
Baustoffe	7,2	0,0	1,0
Gummi, Kunststoffe	6,2	1,4	2,0
Chemikalien	8,8	10,6	10,4
Chemie	15,0	12,0	12,4
Nahrungs- und Genussmittel	1,7	5,1	4,7
Textilien	3,0	0,0	0,4
Bekleidung	0,7	0,0	0,1
Leder	0,4	0,0	0,1
Druckerei, Verlag, Graphik	0,2	0,0	0,0
Traditionelle Konsumgüter	6,1	5,1	5,3
Metallwaren	7,1	0,0	0,9
Maschinen	7,3	31,3	28,2
Elektro	16,3	0,5	2,6
Transportmittel	12,1	6,2	7,0
Feinmechanik, Optik, Schmuck	0,2	0,0	0,0
Technische Güter	43,0	38,1	38,7
Sonstige Bereiche	11,8	0,0	1,6
Insgesamt	100	100	100

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 10

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion je Erwerbstätigen 1986*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	In S		
Erdöl, Erdgas	0	0	0
Papier	4.179	7.161	11.341
Eisen, Stahl, NE-Metalle	2.858	163.760	166.619
<b>Basissektor</b>	<b>3.269</b>	<b>79.987</b>	<b>83.256</b>
Holz	678	0	678
Steine, Erden, Glas	2.704	0	2.704
<b>Baustoffe</b>	<b>1.297</b>	<b>0</b>	<b>1.297</b>
<b>Chemie</b>	<b>8.226</b>	<b>11.193</b>	<b>19.419</b>
Nahrungs- und Genußmittel	989	7.833	8.822
Textil, Bekleidung, Leder	1.596	0	1.596
<b>Traditionelle Konsumgüter</b>	<b>1.295</b>	<b>3.881</b>	<b>5.176</b>
einmechanik, Optik, Schmuck	0,3	0,0	0,0
<b>Technische Güter</b>	<b>4.419</b>	<b>20.559</b>	<b>24.978</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>3.277</b>	<b>21.072</b>	<b>24.349</b>

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 11

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion in Prozent  
der Wertschöpfung 1986*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Erdöl, Erdgas	0,0	0,0	0,0
Papier	1,0	1,8	2,8
Eisen, Stahl, NE-Metalle	0,7	37,8	38,5
Basissektor	0,5	13,3	13,9
Holz	0,2	0,0	0,2
Steine, Erden, Glas	0,5	0,0	0,5
Baustoffe	0,4	0,0	0,4
Chemie	1,9	2,6	4,5
Nahrungs- und Genusmittel	0,2	1,6	1,8
Textil, Bekleidung, Leder	0,6	0,0	0,6
Traditionelle Konsumgüter	0,4	1,1	1,4
Technische Güter	1,0	4,7	5,7
Insgesamt	0,8	4,9	5,6

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 12

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion in Prozent  
der Brutto-Anlageinvestitionen 1986*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Erdöl, Erdgas	0,0	0,0	0,0
Papier	3,3	5,6	8,9
Eisen, Stahl, NE-Metalle	4,1	235,1	239,2
Basissektor	2,8	68,0	70,8
Holz	1,9	0,0	1,9
Steine, Erden, Glas	2,9	0,0	2,9
Baustoffe	2,4	0,0	2,4
Chemie	6,6	9,0	15,6
Nahrungs- und Genussmittel	1,7	13,5	15,2
Textil, Bekleidung, Leder	5,6	0,0	5,6
Traditionelle Konsumgüter	3,0	9,0	12,0
Technische Güter	8,9	41,2	50,1
Insgesamt	5,1	32,8	37,9

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 13

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion je Erwerbstätigen 1987*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
	In S		
Erdöl, Erdgas	457	0	457
Papier	5.017	0	5.017
Eisen, Stahl, NE-Metalle	5.168	165.019	170.187
Basissektor	4.756	72.554	77.310
Holz	1.128	0	1.128
Steine, Erden, Glas	3.392	0	3.392
Baustoffe	1.797	0	1.797
Chemie	7.834	36.287	44.122
Nahrungs- und Genussmittel	546	9.365	9.911
Textil, Bekleidung, Leder	1.342	0	1.342
Traditionelle Konsumgüter	937	4.762	5.699
Technische Güter	4.374	22.392	26.766
Insgesamt	3.444	22.613	26.057

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 14

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion  
in Prozent der Wertschöpfung 1987*

	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Erdöl, Erdgas	0,0	0,0	0,0
Papier	1,2	0,0	1,2
Eisen, Stahl, NE-Metalle	1,1	34,3	35,4
Basissektor	0,8	11,5	12,3
Holz	0,4	0,0	0,4
Steine, Erden, Glas	0,5	0,0	0,5
Baustoffe	0,5	0,0	0,5
Chemie	1,7	7,9	9,6
Nahrungs- und Genußmittel	0,1	1,8	2,0
Textil, Bekleidung, Leder	0,5	0,0	0,5
Traditionelle Konsumgüter	0,2	1,2	1,5
Technische Güter	1,0	5,0	5,9
Insgesamt	0,8	5,0	5,8

Q: Eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 15

*Die Direktförderung der Sachgüterproduktion  
in Prozent der Brutto-Anlageinvestitionen 1987*

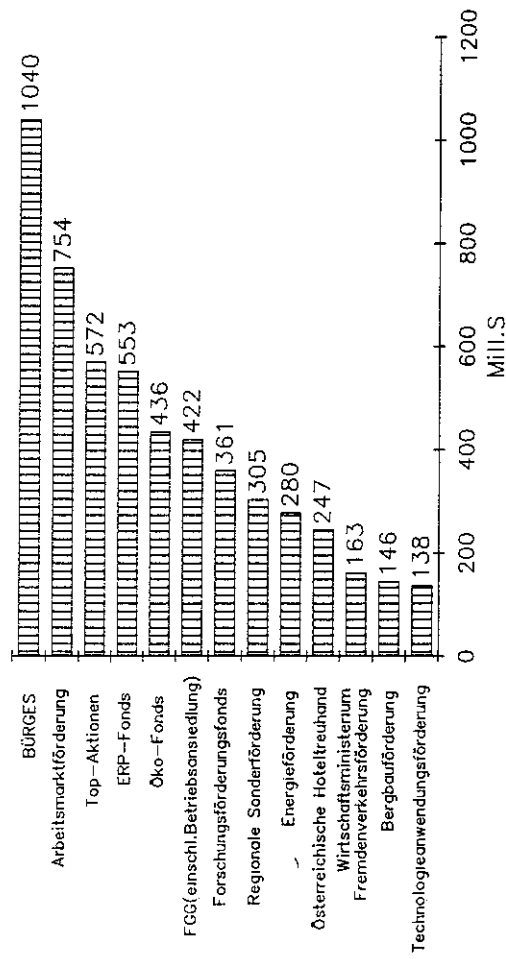
	Steuernde Direkt- förderung	Reaktive Direkt- förderung	Insgesamt
Erdöl, Erdgas	0,1	0,0	0,1
Papier	3,3	0,0	3,3
Eisen, Stahl, NE-Metalle	7,4	237,4	244,8
Basissektor	3,7	44,8	59,5
Holz	2,7	0,0	2,7
Steine, Erden, Glas	3,6	0,0	3,6
Baustoffe	3,2	0,0	3,2
Chemie	7,3	33,8	41,1
Nahrungs- und Genussmittel	0,9	15,1	16,0
Textil, Bekleidung, Leder	4,9	0,0	4,9
Traditionelle Konsumgüter	2,1	10,6	12,7
Technische Güter	8,3	42,6	51,0
Insgesamt	5,2	34,1	39,3

Q: Eigene Berechnungen

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 22

#### Barwerte ausgewählter Aktionen und Institutionen im Jahr 1987





### 3. Umfang und Struktur

der technischen Verarbeitung entsprach, gemessen an Wertschöpfung und Erwerbstätigen, etwa dem Durchschnitt.

Gemessen an den Brutto-Anlageinvestitionen der Sachgüterproduktion erreichten die Beihilfen an diesem Sektor fast 40%. In den Grundmetallbranchen waren sie sogar mehr als doppelt so hoch wie die Investitionen. Die steuernde Investitionsförderung, in der die eigentliche Investitionsförderung enthalten ist, erreichte jedoch insgesamt nur rund 5% der Brutto-Anlageinvestitionen der Sachgüterproduktion.

Anhand des Förderungsbarwertes läßt sich überdies die relative Bedeutung einzelner Aktionen und Institutionen abschätzen. Den größten Umfang weisen demnach – sieht man von der Agrarförderung des Landwirtschaftsministeriums ab – die BÜRGES-Aktionen auf. Ihr Barwert betrug insgesamt über 1 Mrd. S. Zwischen ½ Mrd. S und 1 Mrd. S erreichte der Barwert der Arbeitsmarktförderung (in der hier gewählten Abgrenzung), der Top-Aktionen und des ERP-Fonds. Wichtigstes Ressort für die Förderung im industriell-gewerblichen Bereich ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, das Subventionen mit einem Barwert von insgesamt rund 2½ Mrd. S vergibt.

#### 3.4 Sonstige Direktförderungen

Wie weiter oben bereits erwähnt, ist umstritten, welche staatlichen Aktivitäten im einzelnen im Aggregat "direkte Wirtschaftsförderung" enthalten sind. Keine Abgrenzung kann vermeiden, daß in der Praxis immer wieder Grenzfälle auftreten, für oder gegen deren Zuordnung zur Direktförderung Argumente zu nennen sind. Umfang und Entwicklung von zwei solchen Grenzfällen sind Gegenstand dieses Abschnitts: die Transfers an den Schienenverkehr (vor allem an die Österreichischen Bundesbahnen) und die Investitionsprämie nach dem Investitionsprämien-gesetz.

Aus verwaltungsrechtlicher Sicht – sie findet z. B. im Förderungsbericht der Bundesregierung ihren Niederschlag – zählen die Transfers an Bundesbetriebe nicht zur Förderung. Demnach kann es ein Subventionsverhältnis nur zwischen verschiedenen Rechtssubjekten geben, sodaß die Abdeckung von Defiziten öffentlicher (also

### 3. Umfang und Struktur

"eigener") Unternehmen aus dem Budget nicht als Subvention gilt (Wenger, 1973, S. 34). Aus ökonomischer Sicht hingegen sind solche Defizite Ausdruck dafür, daß diese Unternehmen zu billig anbieten oder zu teuer produzieren, sodaß die Finanzierung ihrer Defizite korrekterweise als Förderung zu sehen ist. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erfaßt diese Defizite daher grundsätzlich als Subvention, und auch die Übersicht der EG über die Beihilfen der Mitgliedstaaten berücksichtigt unter den Beihilfen an den Verkehrssektor die Zuschüsse an die Eisenbahnen (EG-Kommission, 1988A).

Ein schwieriges technisches Problem ist allerdings, zu ermitteln, wieweit Subventionen die Folge sozialpolitischer Maßnahmen, einer zu geringen Produktivität oder bloß institutioneller Regelungen des Haushaltsrechts sind. Abbildung 23 gibt einen Überblick über die Subventionierung der Österreichischen Bundesbahnen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie erfaßt die Abgänge auf dem Produktionskonto öffentlicher Betriebe, schließt jedoch Kapitaltransfers zur Investitionsfinanzierung und den von der Hoheitsverwaltung getragenen Pensionsaufwand aus.

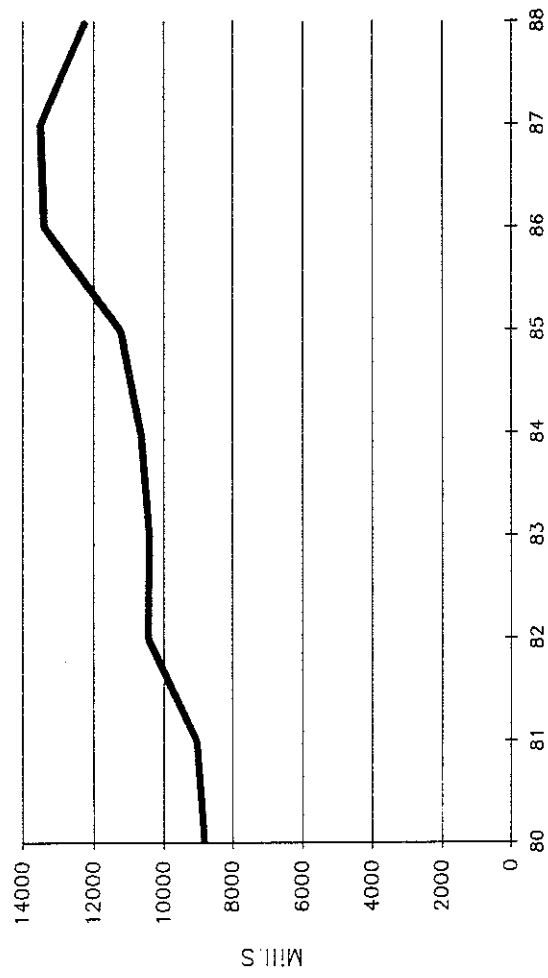
Die Investitionsprämie nach dem Investitionsprämien-gesetz ist insofern ein Grenzfall, als sie eine Zwitterstellung zwischen der Direktförderung und der steuerlichen Förderung einnimmt. Für eine Zuordnung zur steuerlichen Förderung sprechen folgende Faktoren:

- Sie wurde auf dem Abgabekonto gutgeschrieben und schloß die Inanspruchnahme anderer steuerlicher Investitionsbegünstigungen aus.
- Das Verfahren erfolgte – zum Unterschied von den meisten Direktförderungen – im Rahmen des Hoheitsrechtes, auf die Prämie besteht, sofern die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind, Rechtsanspruch.
- Auch der weitgehende Verzicht auf differenzierende, insbesondere strukturpolitisch motivierte Auflagen ist eher für die steuerliche als für die direkte Förderung typisch.

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 23

Subventionen an die ÖBB  
Laut VGR



### 3. Umfang und Struktur

Übersicht 16

*Steuerliche Investitionsprämie - Struktur nach  
Wirtschaftsklassen und Sektoren*

	1986	1987	1986	1987
	In S		In %	
Land- und Forstwirtschaft	20,5	32,3	0,9	1,0
Energie und Wasser	15,5	53,6	0,7	1,6
Bergbau	33,0	25,2	1,5	0,8
Erdöl, Erdgas	19,2	0,0	0,9	0,0
Papier	79,5	410,0	3,7	12,6
Eisen, Stahl, NE-Metalle	211,3	433,8	9,7	13,3
Basissektor	310,0	843,8	14,3	25,8
Holz	62,5	159,8	2,9	4,9
Steine, Erden	61,1	28,7	2,8	0,9
Glas	10,9	12,9	0,5	0,4
Baustoffe	134,5	201,4	6,2	6,2
Gummi, Kunststoffe	21,9	32,7	1,0	1,0
Chemikalien	122,8	133,6	5,7	4,1
Chemie	144,7	166,3	6,7	5,1
Nahrungs- und Genussmittel	76,6	72,0	3,5	2,2
Textilien	74,8	40,7	3,4	1,2
Bekleidung	5,2	7,6	0,2	0,2
Leder	8,7	3,3	0,4	0,3
Druckerei, Verlag, Graphik	56,0	51,4	2,6	1,6
Traditionelle Konsumgüter	221,3	180,0	10,2	5,5
Metallwaren	68,6	105,0	3,2	3,2
Maschinen	36,2	53,4	1,7	1,6
Elektro	60,5	248,9	2,8	7,6
Transportmittel	58,8	70,0	2,7	2,1
Feinmechanik, Optik	7,4	13,9	0,3	0,4
Technische Güter	231,5	491,2	10,7	15,0
Produzierendes Gewerbe	0,0	0,0	0,0	0,0
Sachgüterproduktion	1 042,0	1 882,7	48,0	57,7
Fremdenverkehr	109,3	131,4	5,0	4,0
Verkehr	181,0	124,6	8,3	3,0
Handel	198,7	278,5	9,1	8,5
Andere Bereiche	571,7	736,1	26,3	22,5
Insgesamt	2 171,7	3 264,4	100,0	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, eigene Berechnungen.

### 3. Umfang und Struktur

In ihrer Wirkung ist eine Investitionsprämie hingegen – wie ihr Name zum Ausdruck bringt – mit einem einmaligen Investitionszuschuß vergleichbar, also einem direkten Förderungsinstrument. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung etwa, in der steuerliche Förderungen grundsätzlich nicht erfaßt werden, verbucht die Investitionsprämie wie einen Direktzuschuß als Subvention. Anders als der Direktzuschuß schmälerte jedoch die "normale" Investitionsprämie (im Gegensatz zur Prämie von 40% für Gründungen in Problemregionen) nicht die steuerlich relevanten Anschaffungs- oder Herstellungskosten und damit die Abschreibungsbasis.

Die Steuergutschriften aufgrund der Inanspruchnahme der Investitionsprämie stiegen 1986 und 1987 beträchtlich. Das könnte darauf zurückzuführen sein, daß in diesen beiden Jahren – zum Unterschied von den Jahren zuvor – die erhöhten Investitionsprämien (12% für Umweltschutzinvestitionen und 40% für Gründungen in Problemregionen) voll wirksam wurden. Im Rahmen des Barwertkonzepts müßten diese Gutschriften daher – um ein bis zwei Jahre abgezinst – überwiegend dem Jahr 1985 zugerechnet werden. Diese Vermutung läßt sich allerdings nicht überprüfen, da die Steuergutschriften der verschiedenen Formen der Investitionsprämie nicht getrennt erfaßt wurden (eine Evaluierung der Regionalprämie wird dadurch praktisch unmöglich). Insgesamt betrug die Steuergutschriften von 1982 bis 1987 10,8 Mrd. S; die Investitionsprämie war damit eine der umfangreichsten Förderungsaktivitäten, die je gesetzt wurden.

In Relation zu den Brutto-Anlageinvestitionen erreichten die Gutschriften der Investitionsprämie 1986 0,7% und 1987 1,1%. Dieser Vergleich ist allerdings insofern etwas problematisch, als die Steuergutschriften eines Jahres nur zu einem geringen Teil mit den Investitionen dieses Jahres korrespondieren. Da die Zuordnung der Gutschriften zu den einzelnen Arten der Investitionsprämie unsicher ist, läßt sich auch schwer abschätzen, wie hoch das mit der Investitionsprämie geförderte Investitionsvolumen war. Die Bandbreite der Schätzung ist jedenfalls sehr groß: Unter der Annahme, daß von der Steuergutschrift des Jahres 1987 50% auf die regional erhöhte Investitionsprämie, 45% auf die "normale" Prämie und 5% auf die erhöhte Prämie für Umweltschutzinvestitionen zurückzuführen sind, errechnet sich ein gefördertes Investitionsvolumen von 24 Mrd. S. Nimmt man hingegen eine Verteilung von 10 : 85 : 5 an, erhöht sich das geschätzte Investitionsvolumen auf 37 Mrd. S.

### 3. Umfang und Struktur

Die Förderung nach dem Investitionsprämiengesetz wurde – gemessen an den Investitionen der Wirtschaftssektoren – vom Bergbau und von der Sachgüterproduktion überdurchschnittlich beansprucht. Innerhalb der Sachgüterproduktion war der Basissektor Hauptnutznießer. In den Grundmetallbranchen erreichten die Prämien-gutschriften 1987 fast 12% der Brutto-Anlageinvestitionen, in der Papierindustrie 5%, während der entsprechende Wert für die Sachgüterproduktion 3,3% betrug.

Berücksichtigt man neben der steuernden und der reaktiven Direktförderung auch die Beihilfen an den Schienenverkehr<sup>10)</sup> und die Investitionsprämie, so erhält man ein umfassendes Förderungsaggregat. Es erhöhte sich von 17,1 Mrd. S im Jahr 1980 auf 49,8 Mrd. S 1987. Bezogen auf das BIP betrug es 1987 fast 3½%. Das so abgegrenzte Förderungsvolumen stieg in den achtziger Jahren wesentlich rascher als das Aufkommen der Steuern vom Gewinn und Vermögen (Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe-, Vermögensteuer)<sup>11)</sup> und war 1987 nur wenig niedriger als dieses Aufkommen. Das läßt freilich nicht den Schluß zu, daß die Abschaffung dieser Steuern und die gleichzeitige Einstellung der Direktförderung keine realen Effekte hätten. Die Gegenüberstellung zeigt allerdings, daß das System der Unternehmensbesteuerung und der Förderungen zunehmend zu einem bloßen Umverteilungsinstrument innerhalb des Unternehmenssektors selbst geworden ist. Folge davon ist, daß nicht der allgemeine "Entzugseffekt" – wieviel Mittel werden dem Unternehmenssektor durch Steuern abzüglich Förderungen "entzogen"? –, sondern relative Effekte – welche Aktivitäten des Unternehmens (Investitionen, Forschung u. ä.) werden gefördert, wie ändern sich die relativen Ertragsraten in einzelnen Wirtschaftssektoren, wie werden die Faktorkosten einzelner Wirtschaftssektoren beeinflusst? – in den Mittelpunkt des Interesses rücken.

---

<sup>10)</sup> Neben den Transfers des Bundes an die Österreichischen Bundesbahnen wurden die Subventionen an Privatbahnen erfaßt (1987 rund 0,5 Mrd. S)

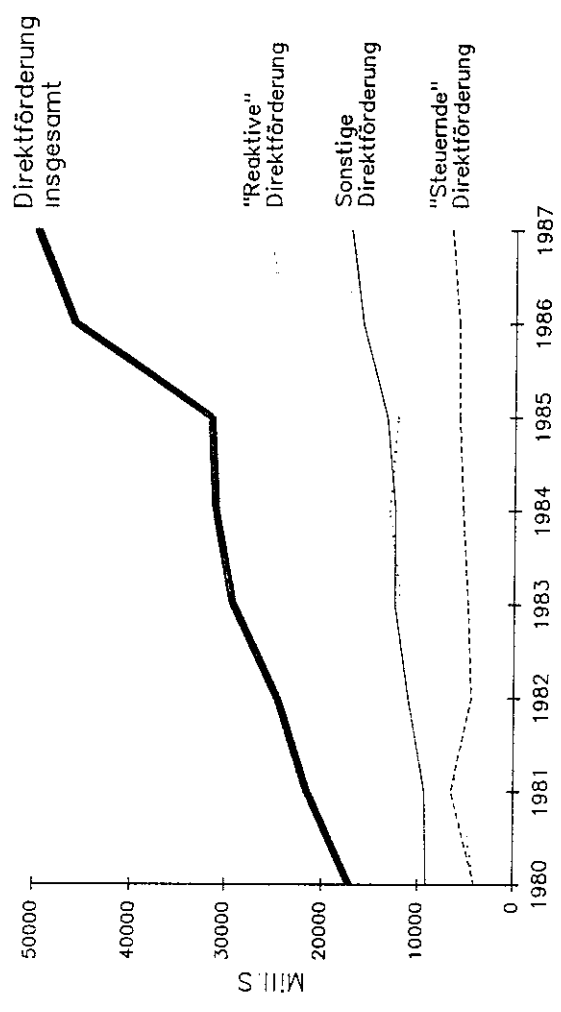
<sup>11)</sup> Die Vermögensteuer stammt zum Teil nicht nur aus dem Unternehmenssektor, sondern auch von privaten Haushalten.

A24

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 24

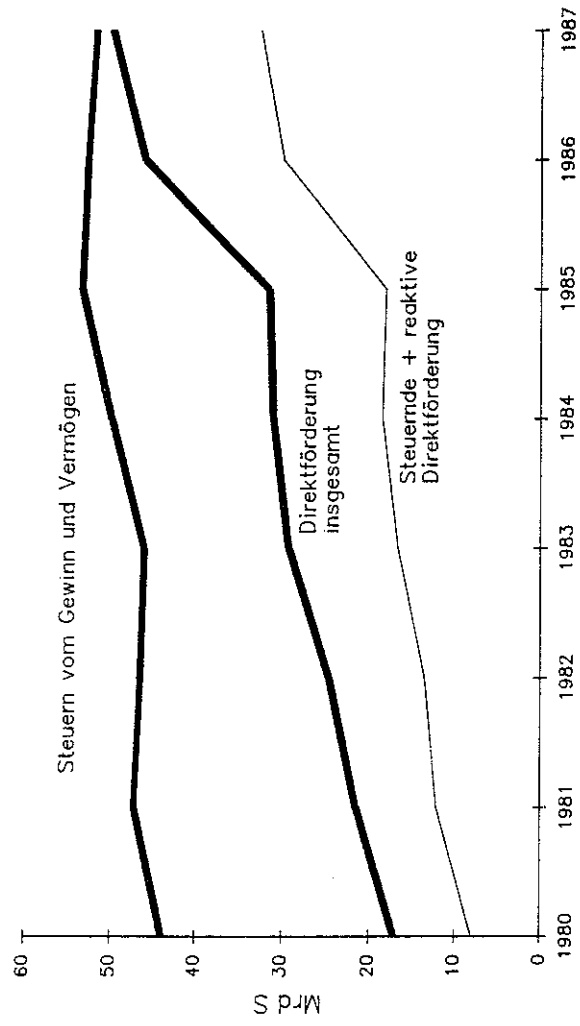
Steuern, reaktive und sonstige Direktförderung



### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 25

#### Steuern und direkte Wirtschaftsförderung





#### 3.5 Die österreichische Direktförderung im Licht internationaler Vergleiche

Empirische Vergleiche der Subventionen in verschiedenen Ländern sind schwierig. Das hat mehrere, teilweise miteinander verflochtene Ursachen:

- die wirtschaftlichen und institutionellen Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften,
- mangelhafte statistische Unterlagen,
- die Komplexität und Intransparenz der nationalen Förderungspraktiken und
- methodische Probleme bei der Berechnung von Subventionen.

Die Situation hat sich erst in den letzten Jahren leicht gebessert, seit auch auf internationaler Ebene die Bemühungen um die empirische Erfassung der staatlichen Förderungen intensiver geworden sind. Zu den Subventionen der europäischen Staaten liegen nun zwei Quellen vor: die Berichte der EFTA über die staatlichen Beihilfen ihrer Mitgliedstaaten (*EFTA*, 1986, 1987) und der "Erste Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft" (*EG-Kommission*, 1988A). Diese Untersuchungen lassen zumindest Vergleiche innerhalb der beiden Ländergruppen zu. Vergleiche zwischen ihnen sind allerdings nach wie vor problematisch, sodaß nur sehr vorsichtige Aussagen möglich sind.

In der EFTA sind im Hinblick auf das Niveau der staatlichen Beihilfen (Förderungen an den Sektor der Sachgüterproduktion in Prozent des Brutto-Inlandsproduktes) grob zwei Gruppen von Ländern zu unterscheiden<sup>12)</sup>: In Österreich, Norwegen und Schweden erreichen die Subventionen an die Sachgüterproduktion seit Mitte der achtziger Jahre zwischen 0,6% und 1% des Brutto-Inlandsproduktes, in Finnland, Island und der Schweiz haben sie eine deutlich geringere Bedeutung. In der Schweiz sind sie sogar vernachlässigbar gering.

Für die Förderungen in Österreich weist die EFTA-Erhebung zwei Varianten aus. Sie unterscheiden sich in der Erfassung der Kapitalzuführungen an die Verstaatlichte In-

---

<sup>12)</sup> Zum Vergleich der staatlichen Beihilfen in Finnland, Norwegen, Schweden und Österreich siehe auch *Pichl - Szapo* (1988, Abschnitt 7).

### 3. Umfang und Struktur

dustrie. Variante I (laut EFTA die "österreichische Methode") erfaßt die Subventionen an die Verstaatlichte Industrie über die dafür jährlich anfallenden Budgetausgaben, Variante II (die "skandinavische Methode") erfaßt den tatsächlichen Mittelzufluß an die Unternehmen. Da die Subventionierung überwiegend dadurch erfolgt, daß der österreichische Staat Fremdmittel bedient, die die Verstaatlichte Industrie zur Verlustabdeckung und Umstrukturierung aufgenommen hat, weichen die nach den beiden Methoden errechneten Förderungsströme voneinander ab: Nach Variante I sind die jährlichen ausgewiesenen Förderungen geringer; sie fallen jedoch während der gesamten Laufzeit der aufgenommenen Fremdmittel an. Nach Variante II sind die Förderungen in den achtziger Jahren hingegen hoch; ist die Zufuhr der Mittel jedoch einmal erfolgt, werden keine Förderungen mehr ausgewiesen. Wenn die alloкатive Wirkung von Subventionen im Vordergrund steht, ist die "skandinavische Methode" sinnvoller, da sie den Verhaltensannahmen der ökonomischen Theorie besser entspricht<sup>13)</sup>. Die Vergleiche in diesem Abschnitt ziehen für Österreich daher überwiegend die Förderungen laut Variante II heran.

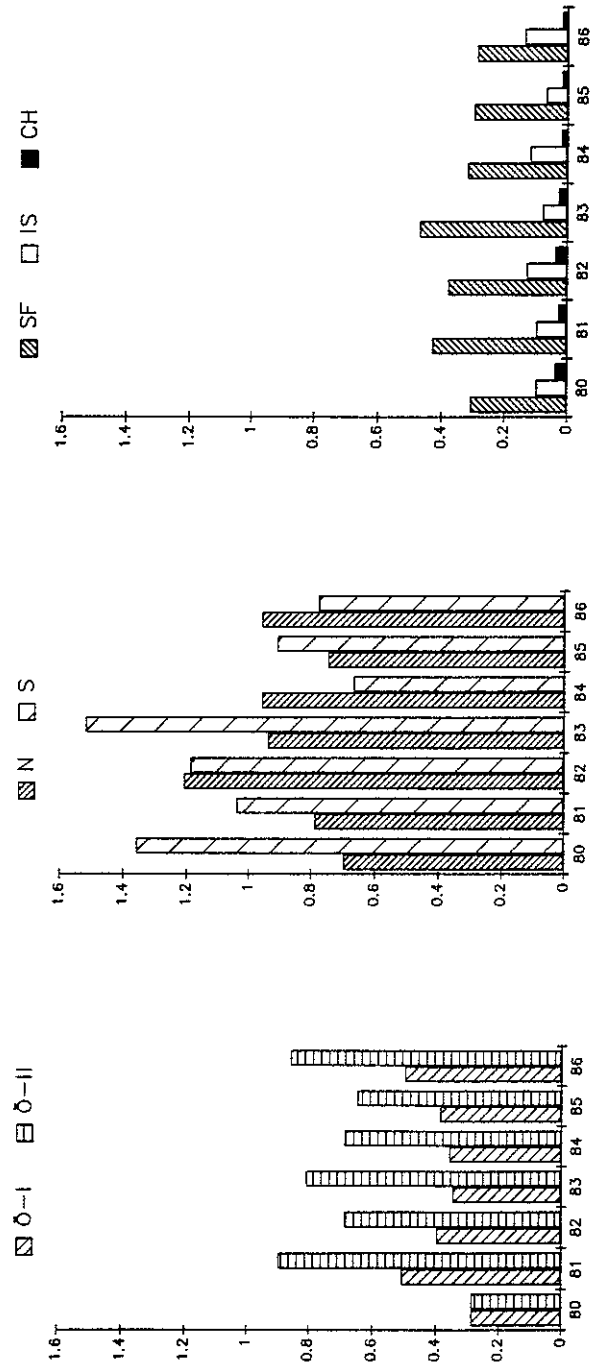
Die zeitliche Entwicklung der Förderungen ist vor allem in Österreich und Schweden auffällig. In Österreich waren die Beihilfen relativ zum Brutto-Inlandsprodukt noch 1980 nicht höher als in Finnland. Erst durch die Kapitalzufuhr an die Verstaatlichte Industrie erreichte die so definierte "Förderungsquote" ähnlich hohe Werte wie in Schweden und Norwegen. Schweden ist hingegen ein Beispiel für den entgegengesetzten Verlauf der Subventionen: 1984 wurde die Förderungsquote um mehr als die Hälfte gesenkt. In den folgenden zwei Jahren war wieder ein Anstieg zu beobachten, gegenüber den frühen achtziger Jahren bleibt dennoch ein deutlicher Rückgang der Förderungen. Allerdings zeigt sich an diesem Beispiel eines gelungenen Beihilfenabbaus, daß eine solche Maßnahme in ein umfangreiches gesamtwirtschaftliches Maßnahmenpaket eingebettet sein soll, das mit den Interessengruppen abgestimmt ist. Als besonders hilfreich dürften sich im konkreten Fall Schwedens

---

<sup>13)</sup> Allerdings ist die Erhebung der EFTA inkonsistent. Während sie im Zusammenhang mit Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen der "skandinavischen Methode" Vorrang einräumt, werden subventionierte Kredite und Kreditkostenzuschüsse nicht auf den Förderungszeitpunkt zurückgerechnet. In den Förderungen, die die EFTA für Österreich ausweist, ist etwa 1986 immer noch die Zinszuschußaktion 1978 enthalten, obwohl deren Wirkung auf das Verhalten der Förderungsempfänger bereits ein Jahrzehnt zurückliegt.

Abbildung 26

Staatliche Beihilfen an die Sachgüterproduktion in der EFTA  
In % des Brutto-Inlandsproduktes



3. Umfang und Struktur

### 3. Umfang und Struktur

die deutliche Abwertung im Jahr 1982 und die damit verbundenen expansiven Impulse erwiesen haben.

Auch in der Struktur der Beihilfen unterscheiden sich die EFTA-Länder beträchtlich. In Österreich und Schweden lag im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1986 das Schwergewicht – in der Abgrenzung der EFTA – auf firmenspezifischen Hilfen, in Norwegen auf Sektorhilfen (vor allem Fischerei-Industrie und Werften), in Finnland auf Regionalhilfen sowie auf firmenspezifischen Hilfen. In der Schweiz fiel der größte Teil der Subventionen in die Kategorie "Structural Adaption and Rescue". In Island schließlich gehen die Förderungen fast ausschließlich an den Fischereisektor. Unter den Industrieländern der EFTA (also ausgenommen Island) hat Österreich den weitaus geringsten Anteil von Regionalhilfen. Die Forschungs- und Entwicklungshilfen erreichen in der Schweiz den höchsten Anteil.

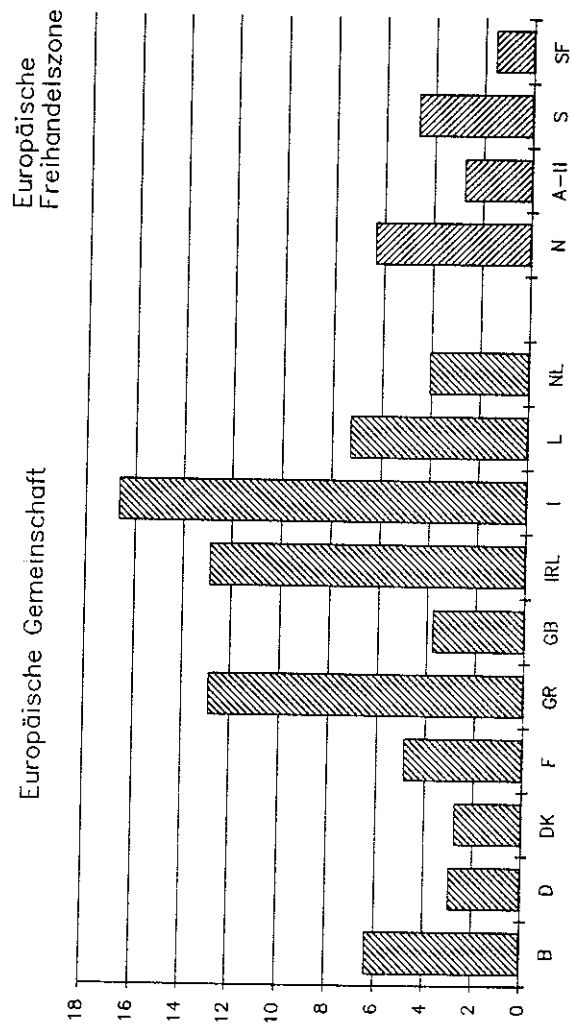
Die EG erfaßt die nationalen Subventionen sowohl bezüglich der Wirtschaftssektoren als auch der Förderungsinstrumente wesentlich umfassender als die EFTA. Neben den Beihilfen an die Sachgüterproduktion berücksichtigt sie auch die Landwirtschaftsförderung (sie kommt überwiegend aus Gemeinschaftsmitteln), Beihilfen an den Kohlenbergbau, Subventionen an den Verkehrssektor (insbesondere Eisenbahn) und Beihilfen an den Dienstleistungssektor. Überdies werden neben den direkten Beihilfen auch sektor- und regionalspezifische steuerliche Förderungen (tax expenditures) einbezogen, wengleich die Kommission selbst bezweifelt, ob ihr eine vollständige Erfassung der Steuermaßnahmen gelungen ist (*EG-Kommission, 1988A, S. 24, § 40*).

Niveau und Entwicklung der Beihilfen sind in der EG ähnlich uneinheitlich wie in der EFTA. In Luxemburg, Italien, Irland und in Belgien betragen die Subventionen (gemessen am Brutto-Inlandsprodukt) im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1986 zwischen 4% und 6%, in Frankreich, in der Bundesrepublik Deutschland sowie in Griechenland rund 2½%, in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark zwischen 1¼% und 1¾%. In den zuletzt genannten Ländern haben Subventionen ohnehin eine geringe Bedeutung und wurden in den achtziger Jahren überdies deutlich eingeschränkt, in der BRD und Irland gingen sie leicht zurück. Hingegen haben Griechenland und zum Teil Italien die staatlichen Beihilfen weiter erhöht.

### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 27

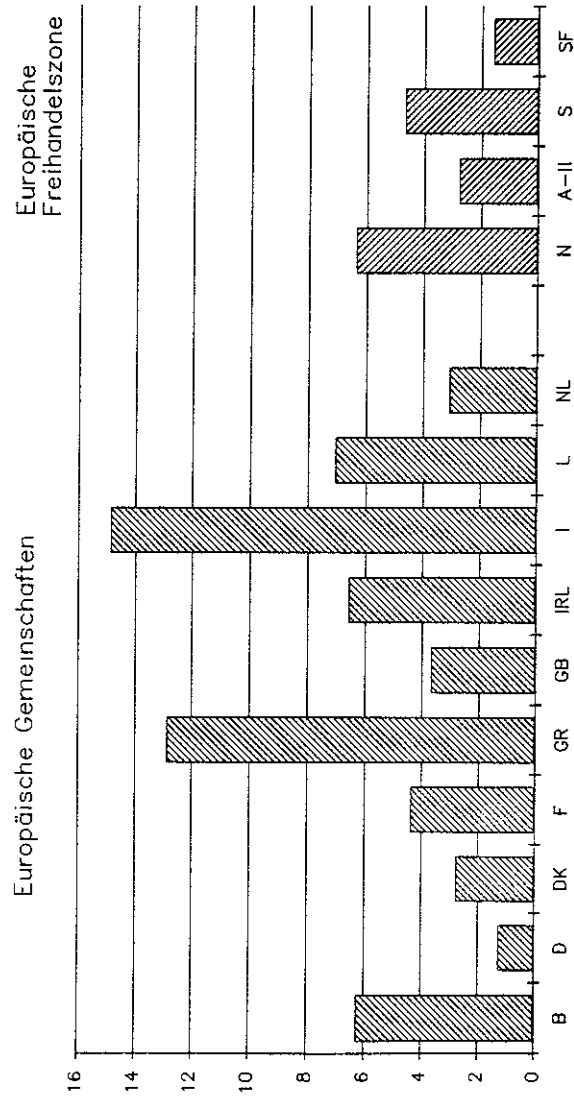
Beihilfen an die Sachgüterproduktion 1981/1986  
In % der Wertschöpfung



### 3. Umfang und Struktur

Abbildung 28

Direkte Beihilfen an die Sachgüterproduktion 1981/1986  
In % der Wertschöpfung



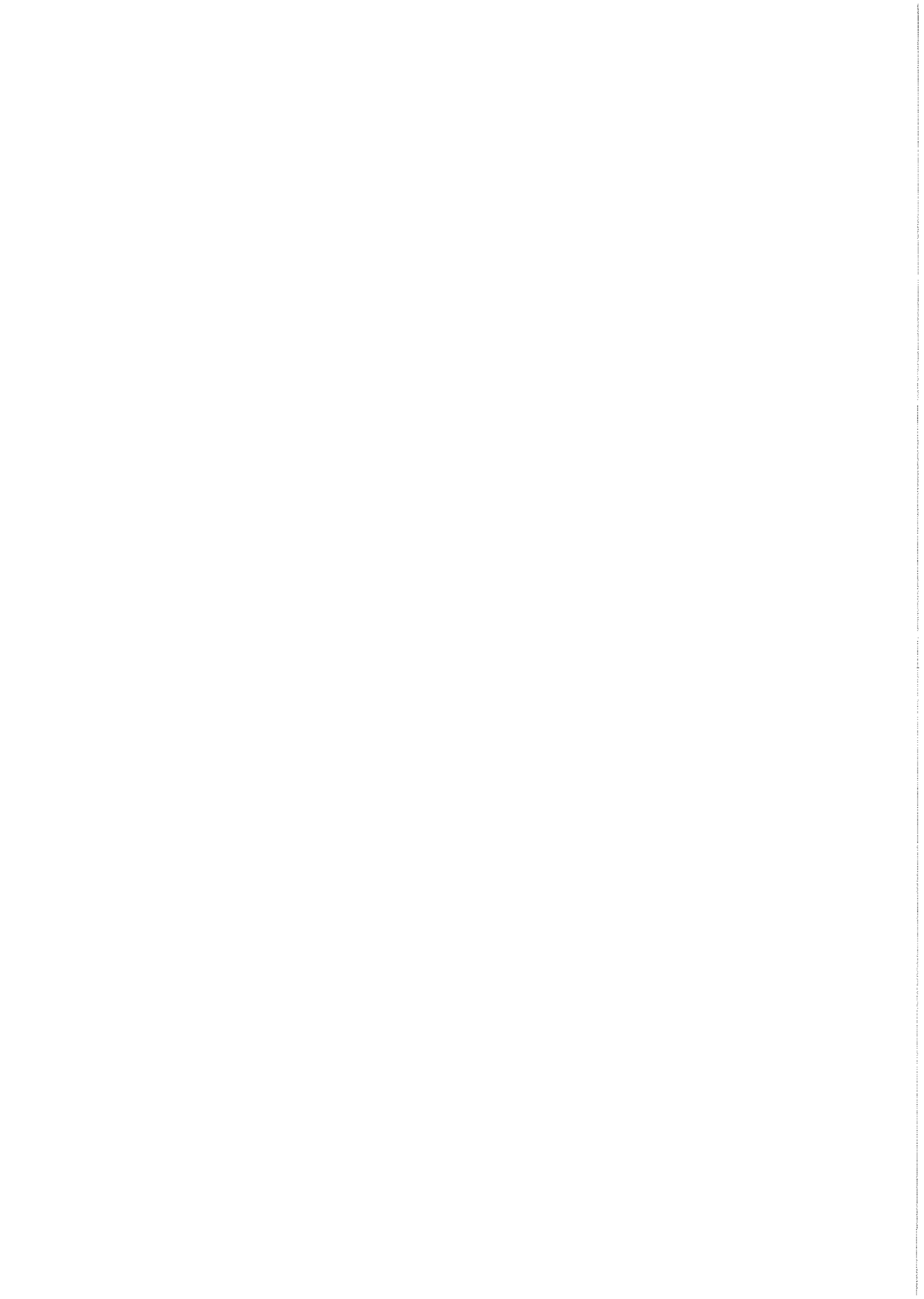
### 3. Umfang und Struktur

Ein Vergleich zwischen EFTA und EG ist – mit einigen Vorbehalten – nur für die Förderung der Sachgüterproduktion möglich. Abbildung 27 ist allerdings zuungunsten der EG-Länder verzerrt<sup>14)</sup>. In den Daten der EG sind, wie erwähnt, auch Steuerbegünstigungen enthalten; sie fallen in einigen EG-Ländern (vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, in Irland und in den Niederlanden) stark ins Gewicht. In Abbildung 28 werden daher nur die direkten Hilfen gegenübergestellt. Insgesamt geht aus diesem Vergleich der mehrjährigen Durchschnitte nicht hervor, daß die EFTA-Länder – unter ihnen Österreich – im Vergleich zu den EG-Ländern die industriell-gewerbliche Produktion übermäßig subventionierten. Da die staatlichen Beihilfen in Österreich jedoch von 1980 bis einschließlich 1987 stetig ausgeweitet wurden, dürfte es in diesem Zeitraum in der Rangordnung der Länder nach ihrem Subventionsvolumen aufgestiegen sein.

Die Gegenüberstellung von EG und EFTA, aber auch der einzelnen EG-Länder, deutet darauf hin, daß Ausmaß und Entwicklung staatlicher Förderungen in erster Linie von den ökonomischen, wirtschaftspolitischen und institutionellen Gegebenheiten eines Landes abhängen. Ein Einfluß der Beihilfenaufsicht durch die EG-Kommission auf das Förderungsvolumen insgesamt ist bis 1986 nicht zu erkennen. Wahrscheinlich wird jedoch die im Zuge des Binnenmarktprogramms bekundete Absicht der EG-Kommission, die Beihilfenaufsicht zu verschärfen, die nationale Beihilfengewährung künftig stärker dämpfen (siehe dazu Abschnitt 6).

---

<sup>14)</sup> Die Schweiz konnte aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht in diesen Vergleich aufgenommen werden, die Aufnahme Islands schien aufgrund der besonderen Wirtschaftsstruktur dieses Landes nicht sinnvoll





## 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

### 4. Maßnahmen der Bundesregierung zum Abbau der Direktförderungen

#### 4.1 Die Kürzungsabsichten laut "Arbeitsübereinkommen" der Koalitionsregierung

Die Absichten der Bundesregierung in bezug auf Förderungskürzungen sind im "Arbeitsübereinkommen" der beiden Regierungsparteien vom 16. Jänner 1987 dokumentiert (*Bundespressedienst*, 1987). Im Kapitel über das Budget heißt es: "Zur Erreichung des Stablisierungsziels sollen die direkten Subventionen bis 1992 um ein Drittel gekürzt werden. Zusätzlich sind alle Förderungen auf ihre Sinnhaftigkeit und Effizienz zu überprüfen. Weiteres Ziel der Bundesregierung sind die effizientere Gestaltung der Arbeitsmarktförderung und die Überprüfung der Ausfuhrförderung mit dem Ziel von Einsparungen" (*Bundespressedienst*, 1987, S. 27).

Diese Formulierung und damit zusammenhängende andere Stellen des Arbeitsübereinkommens lassen allerdings einen gewissen Interpretationsspielraum offen. Wahrscheinlich wurde im Interesse einer raschen Konsensfindung bewußt auf präzisere Formulierungen verzichtet. Jedenfalls ist nicht eindeutig, welche wirtschaftspolitischen Konsequenzen und welche Entwicklung des Förderungsgeschehens das Arbeitsübereinkommen impliziert. In mehrfacher Hinsicht ist man auf Vermutungen angewiesen.

1. *Betroffene Förderungen*: Der zugrundeliegende *Subventionsbegriff* dürfte dem budgetrechtlichen, auch bei der Erstellung des jährlichen Förderungsberichts angewendeten Förderungsbegriff entsprechen. Das läßt sich aus dem Umstand ableiten, daß die Kürzungsabsichten im Budget-Kapitel des Arbeitsübereinkommens enthalten sind (und nicht etwa im Kapitel über Wirtschaftspolitik). Auf der Basis dieser Abgrenzung folgt, daß die beschlossene Kürzung nicht nur die Wirtschaftsförderung trifft, sondern auch die Subventionen in anderen, in dieser Untersuchung allerdings nicht behandelten Bereichen (Kultur, Sport u. a.). Nicht erfaßt werden hingegen die öffentlichen Haftungen, insbesondere die Export-

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

garantien der Kontrollbank, da die Haftungen des Bundes und die daraus entstehenden Zahlungen im Budget nicht *als Förderungen* aufscheinen. Auch die Darlehen des ERP-Fonds – sie werden aus dem Vermögen des Fonds und nicht aus dem Bundeshaushalt finanziert – sind von der Kürzungsabsicht ausgenommen.

Verschiedene *Formulierungen des Arbeitsübereinkommens* lassen den Schluß zu, daß auch die Arbeitsmarktförderung, die Förderungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie die Beihilfen für Forschung und Entwicklung von der Kürzung ausgenommen sein sollen; letztere müßten – um den forschungspolitischen Zielsetzungen des Arbeitsübereinkommens gerecht zu werden – sogar ausgeweitet werden. Unter wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern herrscht außerdem Konsens darüber, daß auch Förderungen aus zweckgebundenen Mitteln (d. h. konkret die Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds) nicht gekürzt werden sollen, wenngleich eine entsprechende Festlegung im Arbeitsübereinkommen selbst nicht zu finden ist.

2. *Ausgangsbasis der Kürzung*: Die beabsichtigte Verringerung der Subventionen um ein Drittel dürfte sich entweder auf den Bundesvoranschlag 1986 oder auf den zum *Zeitpunkt* der Koalitionsverhandlungen verfügbaren Bundesvoranschlagsentwurf 1987 beziehen. Im folgenden wird auf den Bundesvoranschlag 1986 Bezug genommen. Er hat gegenüber dem Entwurf 1987 den Vorteil, daß er publiziert ist und daher eindeutig feststeht. Auch in internen Unterlagen des Bundesministeriums für Finanzen zur Frage der Subventionskürzung wird vom Bundesvoranschlag 1986 ausgegangen.

Das Arbeitsübereinkommen läßt ferner offen, ob die geplante Kürzung ein Drittel der *gesamten Förderungen* (einschließlich der ausgenommenen Förderungsbe- reiche) oder nur der *tatsächlich vom Abbau betroffenen Beihilfen* betragen soll. Die erste Variante hieße, daß die "Nicht-Kürzung" in den Ausnahmereichen durch überproportionale Einsparungen der anderen Subventionen zu kompensieren wäre. Angesichts des Umfangs der Ausnahmereiche ist diese Auslegung des "Arbeitsübereinkommens" allerdings nicht plausibel. Laut Bundesministerium für Finanzen betrug die direkte Wirtschaftsförderung im Bundesvoran-

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

schlag 1986 17,7 Mrd. S. Davon entfallen jedoch 13,6 Mrd. S auf Förderungen, die keiner Kürzung unterliegen (vor allem Agrar- und Arbeitsmarktförderung), und nur 4,1 Mrd. S sind "kürzbare" Subventionen. Das Ziel, ein Drittel der gesamten Förderungen (also einen Betrag von 5,9 Mrd. S) einzusparen, wäre daher nicht einmal durch den vollständigen Abbau der "kürzbaren" Beihilfen zu erreichen.

3. *Nominelle oder reale Kürzung:* Das Bundesministerium für Finanzen geht davon aus, daß im Arbeitsübereinkommen eine nominelle Verringerung der Subventionen vereinbart wurde. Demnach müßte die direkte Wirtschaftsförderung – soweit sie "kürzbar" ist – bis 1992 auf 2,7 Mrd. S (d. h. auf zwei Drittel von 4,1 Mrd. S im Bundesvoranschlag 1986) sinken. Auch die weniger strenge Auslegung, daß die Förderungen nur real oder bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt um ein Drittel sinken sollen, ist aber nicht unplausibel. Einerseits sind etwa die Ziele des "Arbeitsübereinkommens" bezüglich des Budgetdefizits ebenfalls in Prozent des Brutto-Inlandsproduktes formuliert, und andererseits wäre es auch ökonomisch vertretbar, die Kürzungsabsichten anhand des realen Verlaufs der Förderungen oder anhand der Quote zwischen Förderungen und gesamtwirtschaftlichen Aggregaten (wie der Wertschöpfung) festzulegen.

Diese Schwächen (Punkte 1 bis 3) erschweren die Operationalisierung der Kürzungsabsichten und die nachträgliche Evaluierung tatsächlich erfolgter Kürzungen.

Vor allem zwischen dem Einsparungsziel und der konkreten Förderungsvergabe in einzelnen Aktionen und Institutionen besteht ein unmittelbarer Zusammenhang: Wird das Kürzungsvorhaben so interpretiert, daß die Förderungsausgaben im Budget zu verringern sind, so müßten Aktionen, die Zinsenzuschüsse und andere erst in der Zukunft ausgabenwirksame Instrumente einsetzen, praktisch eingestellt werden. Bezieht sich die Kürzungsabsicht hingegen auf die Neuzusage von Förderungen, so wird die geplante Einsparung im Budget erst mit Verzögerung – und zwar wahrscheinlich nicht innerhalb des Zeitraums bis 1992 – realisiert. Wenn das Arbeitsübereinkommen schließlich von den Förderungsinstitutionen als Auftrag gesehen wird, den Begünstigungseffekt im Einzelfall um ein Drittel zu reduzieren – die Anpassung der Förderungskonditionen der BÜRGES wurde mit dieser Interpretation

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

begründet – , ist weder sichergestellt, daß die Förderungsausgaben im Budget noch daß die Förderungszusagen künftig sinken.

Problematisch an den Ausführungen zur Wirtschaftsförderung im Arbeitsübereinkommen ist ferner der Umstand, daß nur festgelegt wird, welche Förderungen erwünscht sind: die Forschungsförderung, die Unterstützung von Projekten "mit hohem Wachstums-, Ertrags- und Technologiepotential" (*Bundespressedienst*, 1987, S. 21), die Förderung immaterieller Investitionen in die Markterschließung und den Vertrieb. Offen bleibt hingegen,

- nach welchen Kriterien die den Kürzungsplänen unterworfenen Förderungsaktivitäten tatsächlich gekürzt werden sollen und
- aus welchen Gründen die Agrar-, Arbeitsmarkt- und Exportförderung sowie die zweckgebundenen Förderungen von der Kürzung ausgenommen bleiben.

Insgesamt scheint die vereinbarte Kürzung vor allem durch budgetpolitische Gesichtspunkte motiviert zu sein. Darauf deutet auch der Umstand hin, daß die Kürzungspläne in das Budget-Kapitel der Vereinbarung und nicht in den Abschnitt "Wirtschaftspolitik" aufgenommen wurden, der die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Fragen einzelner Wirtschaftsbereiche behandelt. Hingegen dürften ordnungspolitische Vorstellungen keine und industrieökonomische Überlegungen für die Festlegung der Kürzungspläne nur eine geringe Rolle gespielt haben (siehe kritisch dazu *Wieser*, 1987).

#### 4.2 Bisherige Auswirkung der Kürzungsmaßnahmen

Die Kürzungsabsichten der Bundesregierung wurden im Herbst 1986 formuliert und konnten daher erst ab 1987 wirksam sein. Darüber hinaus leidet ihre empirische Interpretation unter den oben beschriebenen Unklarheiten. Aus beiden Gründen können daher nur sehr grobe Aussagen getroffen werden.

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

1. Anhand der Zusammenstellung der geförderten Fälle, Förderungsausgaben und geförderten Kredite (Übersicht 17) zeigt sich, daß die Entwicklung der Wirtschaftsförderung seit Mitte der achtziger Jahre recht uneinheitlich verlief. Zahlreiche Förderungsaktivitäten wurden eingeschränkt, andere jedoch ausgeweitet. Nur zum Teil – zum Beispiel für einige Aktionen der BÜRGES oder der "Hausaktion" – läßt sich der Kürzungsplan des Koalitionsabkommens als Erklärung für den Verlauf der Subventionen heranziehen. Hingegen wurde der Abbau einiger Förderungen – z. B. die Einschränkung der Verkehrsförderung des Ressorts für die öffentliche Wirtschaft, die Einstellung einiger ERP-Aktionen – bereits 1985 eingeleitet. Schließlich gingen einige staatliche Unterstützungen – z. B. die Arbeitsmarktförderung (Hauptprogramm 3, Förderungen nach § 39a AMFG), die Exportgarantien – zurück, obwohl sie vom Kürzungsvorhaben nicht unmittelbar betroffen sind.
2. Der aggregierte Barwert jener Direktförderungen, die – soweit sich das aus dem Arbeitsübereinkommen ableiten läßt – gekürzt werden sollen<sup>1)</sup>, wuchs im Durchschnitt der achtziger Jahre mit einer Rate von 5,9% bzw. real (deflationiert mit dem impliziten Preisindex des Brutto-Inlandsproduktes) rund 1½%. 1987 erreichte dieses Förderungsaggregat 3,5 Mrd. S und war damit um 200 Mill. S höher als 1985 und 1986. Zumindest 1987 dürften die Kürzungsabsichten im Aggregat noch nicht gegriffen haben.
3. Auch die in der vorliegenden Untersuchung definierten Förderungsaggregate – steuernde Direktförderung, reaktive Direktförderung – lassen keinen Rückgang der Förderungen erkennen. Das ist allerdings nicht überraschend, da sie wesentlich umfassender sind als die der Kürzungsabsicht unterliegende Direktförderung. Sowohl in Hinblick auf die Konsequenzen für das Budget als auch unter

---

<sup>1)</sup> Es sind dies die BÜRGES-Förderungen, die Regionalförderung des Bundeskanzleramtes, die regionalen Sonderförderungsaktionen, die Gemeinsamen Kleingewerbekredite, die Förderungen durch die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft einschließlich der Förderung von Betriebsansiedlungen direkt aus dem Budget, die Top-Aktionen, die Fremdenverkehrsförderung des Wirtschaftsministeriums und der Hotel-Treuhand, die Verkehrsförderung, die Umweltförderung (ausgenommen die Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds), die Darlehen der Kommunalkredit, die Zuschüsse zu den Prämien der Tier- und Hagelversicherung, die Bergbau- und die Stärkeförderung

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

#### Übersicht 17

##### Überblick über die Entwicklung der einzelnen Förderungsaktionen

	Zahl der geförderten Fälle	Budget- ausgaben bzw. Barzu- schüsse	Kredit- bzw. Haftungs- volumen
<i>Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr</i>			
ERP-"Normalkredite"	+		+
ERP-"Sonderprogramme"	=		=
ERP-Verkehr	-		-
ERP-Landwirtschaft	±		-
ERP-Forstwirtschaft	-		-
ERP-"Mittelkredite"		eingestellt	
ERP-Energie		eingestellt	
ERP-Fremdenverkehr		eingestellt <sup>1)</sup>	
Technologieanwendungsförderungen		durch ITF ersetzt	
Verkehrsförderung <sup>2)</sup>	-	-	-
Gemeinsame Förderungen des Bundes und der Länder (SFA)	=	+	
<i>Bundesministerium für Finanzen</i>			
FGG-Garantien	=	=	±
FGG-Barzuwendungen	=	-	
Exportgarantien	-	±	-
"Verstaatlichtenhilfe"		+	+
<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten</i>			
BÜRGES Kleingewerbe	+	+	+
BÜRGES Gewerbestrukturverbesserung	+	-	+
BÜRGES-Existenzgründung	+	-	+
BÜRGES-Komfortzimmer	-	-	
BÜRGES-Warme Küche	+	=	
BÜRGES-Campingplätze	=	=	
BÜRGES-Fremdenverkehrsbetriebe an Seen	=	=	
BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderaktion		eingestellt	
Top-1	-		-
Top-Fertigungsüberleitung	-	+ <sup>3)</sup>	±
Top-2	=		±
Gemeinsame Kleingewerbekredite	-	-	-
"Hausaktion" Fremdenverkehr	+	-	-
FAG-Zweckzuschüsse Fremdenverkehr	-	+	
Fremdenverkehr Verkaufsaktion	+	+	
Fremdenverkehr Betriebssicherung	=	+	
ÖHT-Fremdenverkehrsförderung	±		±
Bergbauförderung	=	-	
Stärkeförderer	=	+	
Fernwärmeförderung	+	+	±
Zuschüsse für Kleinkraftwerke	-	-	
Bundesdarlehen für Elektrizitätswerke	=	=	=

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

##### Übersicht 17/Fortsetzung

##### Überblick über die Entwicklung der einzelnen Förderungsaktionen

	Zahl der geförderten Fälle	Budget- ausgaben bzw. Barzu- schüsse	Kredit- bzw. Haftungs- volumen
<i>Bundeskanzleramt</i>			
Eigenständige Regionalentwicklung .....	-	-	
Regionalbetreuung .....		+	
<i>Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung</i>			
Forschungsförderungsfonds - gewerbliche Forschung .....	-	+	+
IFA .....	±		±
Forschungsförderungsfonds - wissenschaftliche Forschung .....	+	+	
WfdW, WgF <sup>4)</sup> .....	+	+	
<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>			
Arbeitsmarktförderung - Hauptprogramm 3 <sup>5)</sup> .....	+	+	
Arbeitsmarktförderung § 39a .....	=	-	
<i>Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie</i>			
Betriebliche Abwasserreinigung .....	±	±	±
Umweltfonds .....	+	+	
<i>Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft</i>			
Grüner Plan .....		+	+
Bergbauernsonderprogramm .....		+	
"Normalkredite" .....		-	
Preisausgleiche .....		+	

Diese Übersicht faßt zusammen, in welche Richtung sich die Zahl der geförderten Fälle, die Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt und die geförderten Kreditvolumina in den einzelnen Förderungsaktionen zwischen 1985 und 1987/88 veränderten + ... steigend, - ... sinkend, ± ... schwankend, = ... konstant. Felder, in denen eine Eintragung nicht sinnvoll oder wegen fehlender Information nicht möglich ist, bleiben frei - <sup>1)</sup> Seit dem Geschäftsjahr 1988/89 werden allerdings wieder ERP-Fremdenverkehrsdarlehen gewährt. - <sup>2)</sup> ERP-Ersatzaktion und Investitionszuschüsse für den Verkehrssektor. - <sup>3)</sup> Top-Aktion insgesamt - <sup>4)</sup> "Wissenschaftler für die Wirtschaft" und "Wissenschaftler gründen Firmen". - <sup>5)</sup> Teilprogramme 31, 33 und 35

#### 4. Maßnahmen zum Abbau der Direktförderungen

dem Gesichtspunkt der Wirkung auf die Ressourcenallokation hat jener Teil der Wirtschaftsförderung, der laut Koalitionsvereinbarung verringert werden soll, im Rahmen der gesamten Wirtschaftsförderung nur untergeordnete Bedeutung.

4. Gemessen an ihrem aggregierten Barwert ist das Volumen der Direktförderung nach 1987 vermutlich jedoch ohnehin beträchtlich gesunken. Ursache ist der Wegfall von zwei umfangreichen Förderungsaktivitäten, die die Subventionspolitik in den achtziger Jahren geprägt hatten: der Verstaatlichtenhilfe und der Investitionsprämie (nach dem Investitionsprämiengesetz). Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt ist die direkte Wirtschaftsförderung vermutlich Ende der achtziger Jahre praktisch nicht höher als zu Beginn des Jahrzehnts.



## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

### 5.1 "Neue" Förderungsanlässe

Die Entwicklung der ökonomischen Theorie in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren hat für die Analyse und Beurteilung staatlicher Förderungen eine Reihe neuer Impulse gebracht. Das Abgehen von Modellen einer (in gewissem Sinn) "perfekten" Welt – insbesondere die Berücksichtigung von unvollkommenem Wettbewerb und Skalenerträgen, von Unsicherheit und unvollständiger Information sowie von Preis- und Mengenrigiditäten – läßt mehr Spielraum für wohlfahrtsteigernde staatliche Interventionen erkennen, als früher vermutet wurde. Allerdings liefern diese theoretischen Entwicklungen – wie in Kapitel 5.2 im einzelnen dargestellt wird – ebenso Argumente dafür, daß es überaus zweifelhaft ist, ob die Wirtschaftspolitik in der Praxis tatsächlich über die Möglichkeiten und Informationen verfügt, diese Handlungsspielräume zu nutzen.

Vor allem drei theoretische Richtungen sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben: die "Neue Außenhandelstheorie" (siehe dazu u. a. *Spencer – Brander*, 1983, *Krugman*, 1984, 1987, *Venables – Smith*, 1986, *Gern*, 1988, *Siebert*, 1988), neuere Theorien imperfekter, durch Rationierungen gekennzeichneter Kapitalmärkte (siehe z. B. den Überblick von *Clemenz*, 1986, *Hellwig*, 1986, *Bester – Hellwig*, 1987) sowie Theorien verzögerter Anpassungsprozesse aufgrund rigider Faktormärkte (z. B. *Forster – Rees*, 1983).

1. Die Neue Außenhandelstheorie geht in den meisten Fällen von einer oligopolistischen Marktstruktur und/oder steigenden Skalenerträgen, etwa aufgrund von Lerneffekten, aus<sup>1)</sup> Unter oligopolistischen Marktverhältnissen können staatliche

---

<sup>1)</sup> Eine interessante Ausnahme ist das Modell von *Itoh – Kiyono* (1987): Subventionen können, indem sie eine Änderung der Exportstruktur bewirken, die Wohlfahrt erhöhen – trotz der Annahme perfekten Wettbewerbs.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Eingriffe (handelspolitische Restriktionen oder Subventionen) zu einer Verdrängung der ausländischen Konkurrenz heimischer Produzenten führen. Das wird zwar, als Folge des verringerten Angebotes, die Wohlfahrt der Konsumenten beeinträchtigen, gleichzeitig verschieben sich jedoch die Gewinne vom Ausland ins Inland, sodaß der Gesamteffekt – aus Sicht des Inlands – positiv ausfallen kann<sup>2)</sup>. Ein ähnliches Ergebnis erhält man in Branchen mit ausgeprägten Skalenerträgen: Durch die Ausweitung der Nachfrage infolge von Subventionen und durch die Verdrängung von Konkurrenten können kostengünstigere Unternehmensgrößen erreicht und Lerneffekte erzielt werden. Allerdings ist es in diesem Fall sogar möglich, daß die Gesamtwohlfahrt steigt, also die Wohlfahrtsgewinne im Inland die Wohlfahrtsverluste im Ausland überwiegen. Das geeignete wirtschaftspolitische Instrument, um einen Konsens über solche effizienzsteigernde Subventionen zu erzielen, wären internationale Transfers als Kompensation für die Wohlfahrtseffekte.

2. Gesicherte Erkenntnis der ökonomischen Theorie ist inzwischen, daß Marktwirtschaften durch imperfekte Finanzmärkte gekennzeichnet sind. Asymmetrische Information zwischen Kapitalgebern und Investoren und damit verbundene Kontrollprobleme verzerren die Risikoselektion und -bewertung, erschweren die Ermittlung der den Kapitalgebern zustehenden Ertragsanteile und bewirken falsche Anreize für die Investoren. Als Folge davon kommt es zu Kredit- und Eigenkapitalrationierungen, damit zu einer gesamtwirtschaftlich sub-optimalen Risikoallokation und zu einer Einschränkung wohlfahrtsteigernder Aktivitäten, wie z. B. Investitionen, Produktion, Handel (z. B. *Greenwald – Stiglitz*, 1988). Ein weiteres Ergebnis ist, daß unternehmerische Entscheidungen – entgegen der traditionellen neoklassischen Mikroökonomie – von finanziellen Faktoren (Eigenmittelversorgung, Selbstfinanzierungspotential) sowie von der durchschnittlichen (und nicht nur von der marginalen) Zins- und Steuerbelastung abhängen (*Fazzari – Hubbard – Petersen*, 1988). Unter diesen Bedingungen kann der öffentliche Sektor durch die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln und

---

<sup>2)</sup> In *Krugman* (1984, S. 98ff) wird etwa das Ausscheiden ausländischer Anbieter erzwungen, indem ihnen der Zutritt zum inländischen Markt einfach verweigert wird. Es läßt sich allerdings leicht zeigen, daß derselbe Effekt auch durch Subventionierung der inländischen Anbieter zu erreichen ist.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

durch die Beteiligung an privaten Risiken, aber auch durch Steuern und Subventionen zu einer effizienteren Ressourcenallokation beitragen.

3. Auch die Faktormärkte sind, vom Standpunkt der traditionellen Mikroökonomie, durch Unvollkommenheit (starre Preise, sektorspezifische Qualifikationen u. a.) gekennzeichnet. Das erschwert die Reallokation von Ressourcen, die durch exogene Schocks – z. B. unerwartete Preisänderungen oder technologische Neuerungen – notwendig wird. Freier Handel auf den Gütermärkten führt unter diesen Bedingungen zu Arbeitslosigkeit, Output- und Einkommensverlusten. Sie lassen sich jedoch durch ein staatliches "management of decline" vermeiden: Schrumpfende Sektoren werden so unterstützt, daß im Zeitablauf nur jeweils so viele Faktoren freigesetzt werden, wie die expandierenden Sektoren der Wirtschaft aufnehmen können.

Mit diesen theoretischen Ansätzen lassen sich zahlreiche Förderungsaktivitäten des Staates begründen: Subventionen für Forschungs- und Entwicklungsprojekte, für die Gründung innovativer Unternehmen und für Klein- und Mittelbetriebe, die Unterstützung traditioneller Konsumgüterbranchen, vorübergehende Hilfen für nicht mehr wettbewerbsfähige, schrumpfende Branchen sowie die Bereitstellung spezifischer Finanzierungs- und Versicherungsinstrumente durch den Staat. Berücksichtigt man darüber hinaus die seit langem bekannten, traditionellen Argumente für staatliche Beihilfen (externe Effekte, die Existenz öffentlicher Güter sowie meritorische und sozialpolitische Zielsetzungen), läßt sich – so scheint es – eine sehr umfassende Förderungspolitik des öffentlichen Sektors rechtfertigen. Diese Schlußfolgerung übersieht jedoch, daß die neueren theoretischen Entwicklungen ebenso gewichtige Einwände gegen die staatliche Subventionspolitik liefern.

### 5.2 Die Skepsis gegenüber staatlichen Förderungen

Die ökonomische Rechtfertigung staatlicher Beihilfen beschränkt sich in der Regel darauf, die Möglichkeit von Marktversagen aufzuzeigen. Ob die Wirtschaftspolitik in der Praxis imstande und bereit ist, bestehendes Marktversagen zu korrigieren und damit gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne zu erzielen, ist allerdings umstritten.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Eine Reihe von Faktoren – Kapitel 5.2.1 bis 5.2.4 – legt den Eindruck nahe, daß Effizienz- und wohlfahrtsteigernde Interventionen des Staates wesentlich schwieriger sind, als die traditionelle Wohlfahrtstheorie unterstellt. Darüber hinaus ist auch die Annahme begründet, daß Interventionen des Staates häufig gar nicht unter dem Gesichtspunkt der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsteigerung, sondern vorwiegend im Interesse einflußreicher Gruppen der Gesellschaft erfolgen (Kapitel 5.2.5).

### 5.2.1 Wenig robuste Politikempfehlungen

Die Ergebnisse der in Kapitel 5.1 beschriebenen Theorien reagieren überaus sensibel auf Änderungen der zugrundeliegenden Annahmen. So hängen die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen der Neuen Außenhandelstheorie entscheidend davon ab, welches Unternehmerverhalten und welche Reaktionen der Regierungen im Ausland unterstellt werden<sup>3)</sup>. Für die Ergebnisse der Kapitalmarkttheorie ist – neben einer Reihe anderer Faktoren – z. B. die konkrete Modellierung der Investitionsprojekte von Bedeutung. Durchaus plausible Modelle ergeben, daß – entgegen den Theorien der Kreditrationierung – Wettbewerbsgleichgewichte auf dem Kreditmarkt durch ein zu hohes Kredit- und Investitionsvolumen gekennzeichnet sind und daher keine Subventionierung, sondern sogar eine Besteuerung der Zinsen erforderlich ist (De Meza – Webb, 1987, 1989). Im allgemeinen lassen sich daher aus diesen Theorien keine in der Praxis unmittelbar verwertbaren wirtschaftspolitischen Anweisungen ableiten.

---

<sup>3)</sup> Bisher wurde die naheliegende Möglichkeit, daß sich die beteiligten Unternehmen strategisch verhalten und ausländische Unternehmen Retaliationsmaßnahmen ergreifen, weitgehend außer acht gelassen.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

### 5.2.2 "Staatsversagen" anstelle von "Marktversagen"

Als Regulator und Förderer ist der Staat in einer ähnlichen Situation wie der Kapitalgeber gegenüber Schuldern und Managern<sup>4)</sup>. Unvollständige, insbesondere asymmetrische Information beeinträchtigt daher nicht nur das Funktionieren der Märkte, sondern erschwert oder verhindert sogar die Korrektur des Marktversagens durch Eingriffe der Wirtschaftspolitik. Ein wichtiges Beispiel im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen, das dieses Problem verdeutlicht, ist die vermutete Existenz von "Mitnahmeeffekten". Allerdings verfügt der Staat – entweder aufgrund seiner Hoheitsrechte oder weil er als Förderungsgeber häufig Monopolist und daher in einer gestärkten Verhandlungsposition ist – theoretisch zum Teil über bessere Instrumente zur Bekämpfung von Informationsmängeln als private Kapitalgeber<sup>5)</sup>.

Das Informationsproblem hat allerdings noch einen zweiten, weniger theoretischen als praktischen Aspekt: Oft wird vermutet, daß staatliche Institutionen immer einen schlechteren Informationsstand aufweisen müßten als der private Unternehmenssektor, weil sie vom Markt und daher von den "commercial and technological frontiers" zu weit entfernt seien (*Eliasson, 1984, S. 313*). Mit diesem Argument wird vor allem die Fähigkeit des Staates zu einer Strategie des "picking the winners" angezweifelt.

### 5.2.3 Problematische Kriterien

In der Praxis beruhen Förderungsentscheidungen in der Regel auf wesentlich größeren Kriterien, als von der Theorie verlangt wird. Eine Reihe "populärer", in vielen Ländern verwendeter Kriterien führt unter Umständen zur Förderung von Aktivitäten, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sogar senken (*Krugman, 1983*):

---

<sup>4)</sup> "Note the very close analogy between (a) the problem that the firm's owners (public or private) have in giving managers the incentives to act in the owners' interests, and (b) the problem that government regulators have in giving a regulated firm (or its managers) incentives to act in the public interest" (*Vickers – Yarrow, 1988, S. 99*)

<sup>5)</sup> So kann der (hoheitliche) Staat etwa das Problem der adversen Selektion durch die Einführung einer Versicherungspflicht entschärfen

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

1. Die Subventionierung von Branchen mit hoher Wertschöpfung: Dieses Kriterium bewirkt häufig, daß kapitalintensive Produktionen bevorzugt werden, und dadurch sinkt – bei konstanter Sparquote – die Wachstumsrate.
2. Die Subventionierung von "Schlüsselbranchen" ("linkage industries"): Häufig werden staatliche Beihilfen für ausgewählte Branchen damit begründet, daß diese wichtige Inputs für andere Wirtschaftszweige liefern. Das allein läßt allerdings noch nicht den Schluß zu, daß in solchen Branchen ohne staatliche Unterstützung zuwenig investiert wird. Damit sich aus der Verflechtung von Branchen ein Anlaß für eine Subvention ableiten läßt, bedarf es zusätzlicher Argumente: entweder der Existenz externer Effekte oder strategischer Überlegungen (nationale Versorgungssicherheit).
3. Die Subventionierung "zukunftssträchtiger" Branchen: Selbst wenn man unterstellt, daß diese Branchen im vorhinein zu erkennen sind, ist ihre Förderung nicht ohne Gefahren. Möglicherweise führen Beihilfen des Staates zu überhöhten Kosten, zum Aufbau technisch fortschrittlicher, aber kommerziell nicht erfolgreicher Produktionen (z. B. Concorde) oder sogar zu einer "zu raschen" Expansion neuer Produktionen.
4. Die Subventionierung von Branchen als Reaktion auf Subventionen im Ausland: Diese Politik bedeutet in der Regel die Förderung und wahrscheinlich die Ausweitung von Wirtschaftssektoren, in denen – eben wegen der Subventionen im Ausland – ohnehin Überschußkapazitäten bestehen und nur unterdurchschnittliche Ertragsraten erzielt werden können<sup>6)</sup>.

---

<sup>6)</sup> Siehe dazu die ironische Anmerkung von *Krugman* (1983, S. 132): "One economist remarked that when the U. S. government determined that European governments were subsidizing their exports of steel to the U. S. the appropriate response should have been to send a note of thanks."

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

### 5.2.4 Falsche Schlüsse aus Partialanalysen

Aussagen über die Wirkung staatlicher Beihilfen beruhen meist auf Modellen, die das Geschehen auf nur einem Markt untersuchen. Aus zwei Gründen kann das eine Fehleinschätzung der Förderungseffekte für die Gesamtwirtschaft zur Folge haben:

1. Aufgrund der Interdependenzen in der Wirtschaft haben staatliche Interventionen auf einem Markt bzw. zugunsten eines Sektors Konsequenzen für andere Märkte und Sektoren. So bewirken z. B. Zinsstützungen für eine Gruppe von Schuldner, daß sich – sofern die Zinselastizität des Kapitalangebotes nicht sehr groß ist – die Finanzierung für die anderen Schuldner verteuert. Selbst wenn Förderungen auf einem Markt die erwünschten Effekte haben, können sie daher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht negativ zu beurteilen sein.
2. Subventionen müssen finanziert werden. Allerdings stehen dem öffentlichen Sektor in der Praxis – entgegen den Annahmen der Wohlfahrtstheorie – vermutlich nur Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, die die Allokationsentscheidungen des privaten Sektors verzerren, und dies zieht unter Umständen trotz eines positiven Primäreffekts der Subventionen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste nach sich. Dieser Umstand findet in der oft erhobenen Forderung, zugleich Subventionen und Steuersätze zu reduzieren, seinen Niederschlag.

### 5.2.5 Einflüsse von Einzelinteressen

Seit den siebziger Jahren hat sich neben der normativen Betrachtungsweise der Wirtschaftspolitik auch eine positive Theorie etabliert. Sie sucht das tatsächliche Zustandekommen staatlicher Interventionen zu erklären und betont dabei vor allem den Einfluß von Partikularinteressen auf die Wirtschaftspolitik. Zentrale Aussage dieser Richtung ist die Hypothese, daß staatliche Eingriffe (Regulierungen, Förderungen, Zölle u. ä.) in der Regel Transfers an einzelne Gruppen der Gesellschaft – meist Produzenten – bedeuten und die "Allgemeinheit" – Steuerzahler, Konsumenten – belasten ("capture theory", "pressure group model"). Die theoretische Fundie-

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Die Wirkung der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und staatlicher Beihilfen im besonderen muß sich daher auf "Second-best-Modelle" stützen, die den politischen Einfluß einzelner Gruppen als zusätzliche Beschränkung für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger berücksichtigen<sup>7)</sup>.

### 5.3 Die Instrumente der direkten Wirtschaftsförderung und ihre Vor- und Nachteile

#### 5.3.1 Grundsätzliche Probleme einer Bewertung von Förderungsinstrumenten

Der direkten Wirtschaftsförderung steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. In der Praxis sind vor allem die Verbilligung von Fremdkapital durch Zinszuschüsse oder öffentliche Darlehen, Investitionszuschüsse, die Subventionierung der laufenden Produktion oder des Absatzes, Risikoübernahme durch den Staat, die Schaffung öffentlicher Informations- und Serviceeinrichtungen sowie öffentliche Aufträge von Bedeutung. Die ökonomische Beurteilung dieser Förderungsinstrumente und damit die Entscheidung zwischen ihnen richtet sich nach mehreren Kriterien:

1. Sicher das wichtigste Kriterium ist die "Steuerungseffizienz" der einzelnen Instrumente, also ihre Eignung, die angestrebten allokativen, stabilisierungspolitischen oder distributiven Ziele zu erreichen. Ausschlaggebend dafür sind die Wirkungen der öffentlichen Beihilfen auf das Verhalten der Förderungsadressaten und der mit ihnen verflochtenen Wirtschaftssektoren und -subjekte (Finanzintermediäre, Produktionsfaktoren, Abnehmer usw.).

---

<sup>7)</sup> Flam – Persson – Svensson (1983) untersuchen z. B. den Einfluß des Umstands, daß einmal gewährte Subventionen aus politischen Gründen nicht mehr rückgängig gemacht werden können, auf die optimale Subvention.



## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

2. Zu beachten sind ferner die Rückwirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auf andere wirtschaftspolitische Instrumente und Bereiche. Im Vordergrund stehen dabei die Auswirkungen der einzelnen Förderungsinstrumente auf das Budget (z. B. auf die zeitliche Verteilung der Budgetbelastung, auf die Flexibilität des Staatshaushalts, auf die Aussagekraft der Budgetzahlen) sowie mögliche Einflüsse der Direktförderungen auf den monetären Sektor und die Effizienz der Geldpolitik.
3. Schließlich hängt die Einschätzung einzelner Förderungsinstrumente von ihren Vor- und Nachteilen aus administrativer Sicht ab, also vom jeweiligen Kontroll- und Verwaltungsaufwand.

Diese Kriterien werden im folgenden zur Beurteilung der Instrumente der direkten Wirtschaftsförderung herangezogen. Kein sinnvolles Kriterium ist in der Regel hingegen die in der Literatur und in der Praxis häufig anzutreffende Reihung der Instrumente nach ihrem Subventionswert für den Förderungsempfänger bzw. nach ihren Kosten für den öffentlichen Sektor<sup>8)</sup>. Im Vergleich der verschiedenen Förderungsinstrumente sind diese – um sinnvolle Aussagen zu erhalten – sozusagen auf den selben Förderungswert zu "normieren". Wie hoch der Mitteltransfer vom öffentlichen an den privaten Sektor ist, hängt – Rationalverhalten der beteiligten Wirtschaftssubjekte und einigermaßen effiziente Kapitalmärkte vorausgesetzt – nicht vom gewählten Instrument, sondern von Art und Umfang des Marktversagens ab, das Anlaß für staatliche Interventionen ist.

Allgemein sind einfache Empfehlungen im Hinblick auf die Wahl von Förderungsinstrumenten nicht möglich. Eine einheitliche Theorie, die die unternehmerischen Investitions-, Innovations-, Produktions- und Finanzierungsaktivitäten miteinander verbindet und dabei dem Einfluß von Unsicherheit, Steuern, Marktunvollkommenheiten, Interdependenzen zwischen Unternehmen und Sektoren usw. Rechnung trägt, ist nicht verfügbar. Die direkten und indirekten Wirkungen staatlicher Förderungsinstrumente auf das Verhalten von Investoren und Kapitalgebern sind daher schwer

---

<sup>8)</sup> Siehe z. B. *Irsch – Müller – Kästner* (1987, S. 12): "Gegenüber anderen . . . finanziellen Förderungsinstrumenten, besonders der Investitionszulage und dem Investitionszuschuß, haben zinsverbilligte Investitionskredite zudem den Vorteil wesentlich niedrigerer Subventionswerte "

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

einzuschätzen. Nur die wahrscheinlichen Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente lassen sich angeben, daraus kann aber eine strikte und allgemein gültige Einteilung in "gute" und "schlechte" Instrumente nicht abgeleitet werden kann.

### 5.3.2 Die Verbilligung der Fremdmittelfinanzierung

Die Verbilligung von Fremdmitteln kann durch zwei Instrumente erfolgen: durch Zuschüsse zu den Kosten von Bankkrediten und durch die Bereitstellung öffentlicher Darlehen zu günstigen Konditionen. Die Wirksamkeit beider Instrumente hängt von der Zinselastizität des Kreditangebotes und der Kreditnachfrage sowie vom Zusammenhang zwischen den Finanzierungs- und den realwirtschaftlichen Aktivitäten der Förderungsadressaten ab.

Allgemein gilt (siehe z. B. *Bosworth – Carron – Rhyne*, 1987, S. 33ff): je zinselastischer das Kreditangebot, desto mehr kommt die Verbilligung der Fremdmittel dem Förderungsadressaten (anstelle des Kreditgebers) zugute. Überdies bewirkt eine hohe Zinselastizität des Angebotes, daß die Erhöhung der Kreditnachfrage als Folge einer staatlichen Förderung nur in geringem Umfang zu "Crowding-out" von Kreditnehmern ohne Anspruch auf Förderung führt. Bezüglich dieses Crowding-out besteht allerdings möglicherweise ein Unterschied zwischen der Subventionierung von Bankkrediten und öffentlichen Darlehen: Kreditkostenzuschüsse führen tendenziell zu einer Anspannung des Kreditmarktes, während die Gewährung öffentlicher Darlehen – unter der Voraussetzung, daß Kredite an den privaten Sektor und Kredite an den öffentlichen Sektor für Banken imperfekte Substitute sind – zu einer Senkung des Kreditzinssatzes für nicht geförderte Kreditnehmer führen kann (siehe im einzelnen *Fried*, 1983).

In Österreich wird das gesamtwirtschaftliche Zinsniveau aufgrund der Verflechtung zwischen in- und ausländischen Finanzmärkten und aufgrund der Geld- und Wechselkurspolitik der Nationalbank überwiegend vom Ausland bestimmt. Eine förderungsinduzierte Erhöhung der Kreditnachfrage dürfte folglich eine entsprechende

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Ausweitung des Kreditangebotes zur Folge haben, ohne daß es auf Dauer zu einem konterkarierenden Zinsanstieg und Crowding-out-Effekten kommt<sup>9)</sup>.

Hingegen herrscht Unsicherheit über die Wirksamkeit einer Fremdmittelverbilligung, wenn man die Reaktionen der Kreditnehmer in Betracht zieht. Empirische Untersuchungen zeigen zwar in der Regel, daß Zinssätze eine wesentliche Rolle in der Allokation des Finanzvermögens und damit auch für die Kreditnachfrage spielen (siehe für Österreich z. B. *Neusser – Winckler, 1988*). Unklar ist jedoch der Zusammenhang zwischen Zinssätzen und Kreditnachfrage einerseits und realwirtschaftlichen Aktivitäten – insbesondere Investitionen – andererseits.

Ob öffentlichen Darlehen oder der Subventionierung von Bankkrediten der Vorzug zu geben ist, hängt davon ab, wie man die jeweiligen Vor- und Nachteile gewichtet. Öffentliche Darlehen haben unter Umständen drei Vorteile:

- Sie ermöglichen eine bessere Steuerung der Konditionen geförderter Finanzierungen. Zinszuschüsse bewegen theoretisch die Gefahr, daß die Zinssätze der subventionierten Kredite über dem Marktzinsniveau liegen oder die Banken im nicht-geförderten Geschäft mit dem Förderungsadressaten an der Förderung teilhaben (durch Gebühren, Erhöhung der Kredit- oder Verringerung von Einlagezinssätzen).
- Sie eignen sich zur Korrektur von Marktversagen, das darin zum Ausdruck kommt, daß bestimmte Finanzierungen auf den privaten Finanzmärkten überhaupt nicht angeboten werden. Der öffentliche Sektor handelt in diesem Fall wie ein Finanzintermediär oder eine Versicherung, unter Umständen kommt es überhaupt nicht zu einer Subventionierung (*Bosworth – Carron – Rhyne, 1987, S. 24*).
- In einer Volkswirtschaft mit unterentwickelten Kapitalmärkten, in der sich der Unternehmenssektor wesentlich ungünstigeren Finanzierungsbedingungen ge-

---

<sup>9)</sup> Die Schätzergebnisse von *Neusser – Winckler (1988)* deuten darauf hin, daß die österreichischen Kreditunternehmen die Ausweitung der Kredite – unter der Voraussetzung eines entsprechenden Zinsdifferentials – durch einen Abbau der Netto-Auslandsposition finanzieren.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

genübersieht als der Staat, kann die Gewährung öffentlicher Darlehen (und die gleichzeitige Verschuldung des Staates) eine billigere Form der Förderung sein als die Stützung der Kreditzinsen für Unternehmen.

Für die Subventionierung von Bankkrediten sprechen hingegen folgende Argumente:

- Die kommerzielle Kreditprüfung erfolgt nur einmal, für öffentliche Darlehen prüfen in der Regel sowohl der staatliche Kreditgeber als auch das private Kreditinstitut (hinsichtlich der Restfinanzierung; *Dorn*, 1988, S. 129).
- Die Kosten der Subventionierung von Bankkrediten sind transparenter als jene öffentlicher Darlehen, da sich die Kosten der Verwaltung im öffentlichen Sektor in der Regel nicht bestimmen und den jeweiligen Aktivitäten zurechnen lassen (*Bosworth – Carron – Rhyne*, 1987, S. 15)
- Im Handling von Krediten sind Kreditunternehmen – sie sind immerhin für diese Aufgabe spezialisiert – vermutlich effizienter als Institutionen des öffentlichen Sektors (*Bosworth – Carron – Rhyne*, 1987, S. 15).
- Die Einschaltung von privaten Kapitalgebern kann Ziel an sich sein (*Bosworth – Carron – Rhyne*, 1987, S. 15).

Ein Problem der Verbilligung von Fremdkapital haben beide Instrumente – die Gewährung öffentlicher Darlehen und die Subventionierung von Bankkrediten – gemeinsam: Sie tragen, zusammen mit steuerlichen und anderen Faktoren, zur – schon oft beklagten – Schwäche der Risikokapitalmärkte in Österreich und zu dem damit zusammenhängenden Rückgang der Eigenkapitalquote der Wirtschaft bei.

Beide Instrumente haben überdies den Nachteil, daß sie die ökonomische Beurteilung der öffentlichen Haushalte erschweren. Zinsenzuschüsse scheinen im öffentlichen Haushalt auch dann noch auf, wenn ihre Wirkung auf das Verhalten der Förderungsadressaten schon längst beendet ist. Öffentliche Darlehen werden überdies, obwohl sie einen geringeren Gegenwartswert besitzen, häufig mit den Verpflichtun-

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

gen des öffentlichen Sektors saldiert, sodaß ein falsches Bild der Staatsschuldenentwicklung entsteht (siehe zu dieser Problematik *Seidel*, 1985, S. 93ff).

Ist zwischen der Gewährung öffentlicher Darlehen und der Subventionierung von Bankkrediten abzuwägen, so dürften in einer Wirtschaft mit entwickelten Finanzmärkten (ein breit gefächertes Angebot von Finanzierungsformen, keine institutionellen Barrieren zwischen den einzelnen Teilmärkten usw.) und enger Verflechtung zwischen den Finanzmärkten des In- und Auslands die Vorteile von Kreditkostenzuschüssen überwiegen. Darlehen des öffentlichen Sektors sollten nur für Projekte bzw. an Investoren gewährt werden, für die keine oder vermutlich zu wenig private Finanzierungen angeboten werden. Beispiele dafür sind vor allem Unternehmensgründungen sowie risikoreiche Forschungs- und Entwicklungsprojekte. Aber selbst in diesen Fällen ist der Gewährung einer öffentlichen Haftung in Zusammenhang mit einer Finanzierung durch Kreditinstitute gegenüber der Darlehensgewährung der Vorzug zu geben.

Werden Bankkredite subventioniert, so ist allerdings sicherzustellen, daß die Förderung tatsächlich dem Adressaten und nicht dem Kreditgeber zufließt. In der Praxis dienen Zinsklauseln, die die Konditionen geförderter Finanzierungen meist an den Diskontsatz oder an den Zinssatz von Staatspapieren binden, diesem Zweck. Angesichts der in der Regel vielfältigen Beziehungen zwischen Unternehmen und ihren "Hausbanken" reichen solche Klauseln allein nicht aus. Ebenso wichtig ist, daß zwischen den Kreditinstituten ein effizienter Wettbewerb herrscht und Mobilitätshemmnisse, die den Wechsel zwischen Kreditgebern erschweren (insbesondere die Kreditvertragsgebühr), abgebaut werden.

### 5.3.3 Einmalige Zuschüsse ("Prämien")

Einmalige Zuschüsse, z. B. Investitionsprämien, haben gegenüber der Verbilligung der Fremdmittelfinanzierung mehrere Vorzüge:

- Sie sind "finanzierungsneutral", d. h. sie beeinflussen die Finanzierungsentscheidung von Unternehmen nicht unmittelbar zugunsten der Fremdfinanzierung.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

- Die Gefahr, daß die Beihilfen bei Finanzintermediären "hängenbleiben", ist geringer.
- Sie bewirken keine Verzerrung der öffentlichen Haushalte, da sie – in der Regel – zum Zeitpunkt ihrer Gewährung auch tatsächlich budgetwirksam werden<sup>10)</sup>.
- Sie verursachen geringeren Verwaltungsaufwand; mit der Auszahlung ist der Förderfall im wesentlichen abgeschlossen.

Vor allem der zuletzt genannte Vorzug hat auch seine Schattenseiten. Mit der Auszahlung des Zuschusses erlischt in der Regel die "Beziehung" zwischen Förderungsgeber und -empfänger. Eventuell wird noch überwacht, ob die Auflagen der Aktion jeweils eingehalten werden (etwa die Beschäftigungsauflagen in den gemeinsamen Sonderförderungsaktionen). (Einmal-)Prämien haben daher meist drei Nachteile:

- Längerfristige Beratung und Betreuung des Förderungsempfängers, die in bestimmten Fällen sinnvoll sein können (z. B. Unternehmensgründungen, Investitionen im Ausland), kommt nicht zustande.
- Eine in die Tiefe gehende Evaluierung solcher Förderungen ist praktisch unmöglich, da über die Entwicklung der geförderten Unternehmen nach Erhalt der Subvention meist keine systematischen Informationen vorliegen. Ein Nebeneffekt ist, daß die Förderungsinstitutionen selbst weniger "industriepolitisches Know-how" erwerben, als möglich wäre.
- Schließlich bedeutet die Auszahlung der Förderung als Prämie, daß im Fall des Konkurses des Empfängers die gesamte Förderung verloren ist.

Die Vorteile einmaliger Zuschüsse dürften insbesondere in Aktionen zum Tragen kommen, in denen nach einem groben Kriterium (Größenklasse, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche) laufend sehr viele und kleine Beihilfen vergeben werden.

---

<sup>10)</sup> Geringe Verzerrungen können dadurch zustandekommen, daß Beihilfen in mehreren Raten ausbezahlt werden

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Auch in jenen Fällen, in denen der durch die Wirtschaftspolitik angestrebte Effekt durch eine einmalige, einigermaßen genau bestimmbare Aktivität des Förderungsadressaten erreicht wird, sind Prämien wahrscheinlich das beste Förderungsinstrument. Ein Beispiel dafür ist die Förderung der Anschaffung genau bestimmter Anlagegüter, deren Einsatz raschere Diffundierung des technischen Fortschritts, umweltschonendere Produktion bzw. – im Dienstleistungssektor – Qualitätsverbesserung erwarten läßt. Auch die einmalige Förderung bestimmter, möglichst quantitativ faßbarer Aktivitäten, wie z. B. des Kapazitätsabbaus oder der Schließung von Betriebstätten, fällt in diese Kategorie.

### 5.3.4 Haftungen und Risikofinanzierungen

Aufgrund von unvollständiger, insbesondere ungleich verteilter Information ist damit zu rechnen – in Kapitel 5.1 wurde bereits darauf hingewiesen –, daß Investoren kredit- und eigenkapitalrationiert sind: "Der unternehmensexterne Financier kann nie hinreichend genau unterscheiden zwischen einem Unternehmer, der ein ausgezeichnetes Projekt hat und zur Finanzierung anbietet, und jenem Unternehmer, der immer nur Nieten an den Mann bringen will. Der unternehmensexterne Financier kann nicht hinreichend unterscheiden zwischen einem in der Einschätzung seiner Erfolgsaussichten überoptimistischen und einem realistischen Unternehmer; und er kann nicht einmal unterscheiden zwischen einem betrügerischen und einem ehrlich die Mittelrückzahlung anstrebenden Unternehmer. Deswegen erhalten innovatorische Unternehmer zu wenig Kredit und erst recht sehr wenig Eigenkapital" (*Streißler*, 1988, S. 16).

Selbstverständlich wird dieses Problem dadurch gemildert, daß sich der Kapitalgeber bei seiner Entscheidung in der Regel auf die bisherige Unternehmensgeschichte, auf Unternehmenskennzahlen und auf vorhandene Sicherheiten stützt. Gerade junge, innovative Unternehmen können diese Informationen und Absicherung jedoch oft nicht bieten.

Ein weiteres Problem entsteht durch die Art typischer Kreditverträge: Kapitalgeber, die eine erfolgsunabhängige Verzinsung erhalten, entscheiden in erster Linie nach

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

der Konkurswahrscheinlichkeit und nicht nach dem erwarteten Ertrag eines Projekts. Die Konsequenz davon ist, daß ertragreiche, aber riskante Projekte – z. B. Unternehmensgründungen, innovative Investitionsprojekte, Forschungsvorhaben – möglicherweise kreditrationiert sind. Abbildung 29 illustriert diesen Sachverhalt: Obwohl  $b$ , der erwartete Ertrag des Projekts  $B$ , höher ist als der erwartete Ertrag des Projekts  $A$ , wird  $B$  schwieriger durch Kredite zu finanzieren sein, da nicht auszuschließen ist, daß  $b$  den für die Zahlung der Kreditannuitäten erforderlichen Mindestertrag  $q$  nicht erreicht. Förderungsinstrumente, die die Rentabilität von Projekten beeinflussen – verbilligte Kredite und Prämien – lösen das Problem nur unzureichend: Sie verschieben zwar die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Erträge nach rechts, ändern aber nichts daran, daß Kreditgeber vor allem am unteren Ende dieser Verteilung interessiert sind. Darüber hinaus bewirken sie, daß innerhalb der Kategorie von Projekten, die durch dieselbe Prämie oder Zinserleichterung unterstützt werden, wahrscheinlich weniger riskante gegenüber risikoreichen Projekten bevorzugt werden<sup>11)</sup>.

Die naheliegenden Förderungsinstrumente zur Lösung dieser Probleme sind öffentliche Haftungen und andere Formen staatlicher Risikoübernahme (z. B. temporäre Beteiligungen). Bisher wurden vor allem Haftungen eingesetzt: Sie verkleinern gewissermaßen den linken Ast der Verteilung der Erträge und befreien den Kapitalgeber vom Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners oder verringern dieses Risiko wenigstens – je nachdem, wie das Haftungssystem konkret gestaltet ist.

Das Hauptproblem der Risikoübernahme durch den Staat ist, daß öffentliche Förderungseinrichtungen sich im Prinzip denselben Informationsschwierigkeiten gegenübersehen wie private Kapitalgeber und Versicherungsunternehmen. Im einzelnen ist mit zwei Problemen zu rechnen:

1. Der Wert einer öffentlichen Bürgschaft steigt mit dem Risikograd eines Projekts. Es wird nicht nur ein Anreiz für Projekte mit hoher Ertragsrate und hohem Risiko geboten, sondern auch für Projekte mit niedrigem Ertrag und großem Risiko, also für "schlechte" Projekte (adverse Selektion).

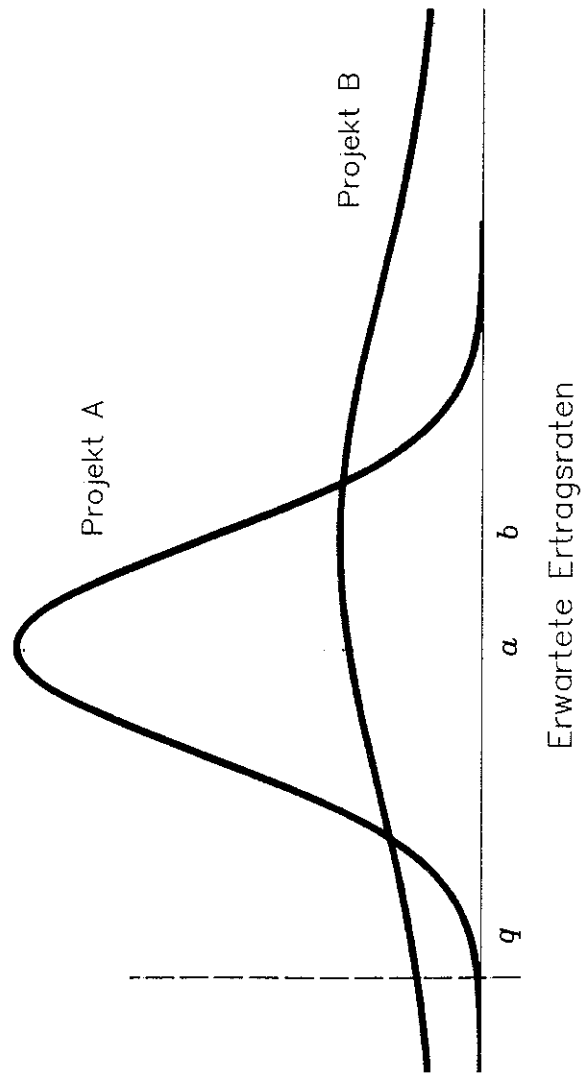
---

<sup>11)</sup> Das zuletzt genannte Argument stammt von *Schneider* (1988).



## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Abbildung 29



## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

2. Öffentliche Haftungen verändern – wie jede Versicherung – das Verhalten der Wirtschaftssubjekte ("Problem des moralischen Risikos"): Die Wahl fällt auf riskantere Projekte, der Fremdfinanzierungsanteil erhöht sich, Investoren oder Banken steigen später aus "kritischen" Projekten aus (z. B. *Chaney – Thakor*, 1985, *Kastrop – Bergmann*, 1988). Die öffentliche Hand geht als Haftungsgeber somit größere Risiken ein als ursprünglich erwartet.

Ein weiteres Problem der staatlichen Risikoübernahme ist, daß sie die Transparenz des Budgets beeinträchtigt. Das insgesamt akkumulierte Risiko ist oft nicht bekannt. Darüber hinaus stehen dem Staat in der Praxis, anders als privaten Versicherungsanbietern, keine Möglichkeiten der Rückversicherung großer Einzelrisiken zur Verfügung.

### 5.3.5 Informations- und Serviceeinrichtungen

Staatliche Informations-, Beratungs- und Serviceeinrichtungen als Instrument der Innovationspolitik für Klein- und Mittelbetriebe haben erst in den letzten Jahren (etwa seit Anfang der achtziger Jahre) Beachtung gefunden<sup>12)</sup>. Die Bedeutung von Informationsbereitstellung und Beratung wird in der betriebs- und in der volkswirtschaftlichen Literatur unterschiedlich begründet.

In der Betriebswirtschaftslehre wird im wesentlichen folgendermaßen argumentiert (*Köhler*, 1988): Klein- und Mittelbetriebe hätten in der ersten Phase des Innovationsprozesses – im Finden von Innovationen ("Ideengenerierung") – Vorteile gegenüber Großbetrieben, in der weiteren Umsetzung von Innovationen – im Stadium der "Ideenakzeptierung" und "Ideenrealisierung" – wären sie hingegen aufgrund der geringeren Spezialisierung ihrer Mitarbeiter und aus anderen, organisatorischen Gründen weniger effizient. Daher seien vor allem Förderungsprogramme erforderlich, die

---

<sup>12)</sup> Siehe unter vielen anderen *Matzner* (o. J.) und *Glatz – Tödting* (1988); symptomatisch für diese Entwicklung ist auch der kürzlich erschienene Aufsatz von *Amanshauser – Ederer* (1989), in dem als Elemente einer Industriepolitik für reife Industrien ausschließlich Beratungs- und Serviceeinrichtungen, jedoch keinerlei finanzielle Anreize, angeführt werden

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Beratung anbieten bzw. die Inanspruchnahme von Unternehmensberatungen begünstigen sowie qualifizierte Arbeitnehmer bereitstellen.

Die ökonomische Literatur betont hingegen den Prozeß der Diffusion neuer Technologien (*Stoneman, 1987*): Aus verschiedenen Gründen – learning by doing, andere Externalitäten, Unsicherheit über neue Technologien oder unterschiedliche Voraussetzungen in den Unternehmen – diffundieren neue Technologien langsamer, als sozial wünschenswert wäre. Es kann daher sinnvoll sein, mit öffentlichen Informations- und Beratungseinrichtungen die Diffusion von Innovationen zu erhöhen. Allerdings ist es – wie in vielen Fällen von Marktversagen – einfacher, die Möglichkeit aufzuzeigen, durch Wirtschaftspolitik Verbesserungen zu erreichen, als die optimale Politik anzugeben. Welche Maßnahmen ergriffen werden sollen – die Bereitstellung von Information, finanzielle Beihilfen für die Anwendung neuer Technologien oder andere Maßnahmen – hängt von einer Reihe von Faktoren ab: von den Auswirkungen auf die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, von Marktstrukturen, vom Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft usw. (*Stoneman, 1987, Kapitel 6 bis 8*). Ein Vorteil von Informations- und Beratungseinrichtungen gegenüber finanziellen Anreizen kann sein, daß letztere unter Umständen die Anwendung von Technologien in Unternehmen bewirken, für die diese (noch) gar nicht vorteilhaft sind; bessere Information hält Unternehmen hingegen möglicherweise sogar ab, für sie ungeeignete Technologien anzuwenden<sup>13)</sup>.

Generell dürfen die Bedeutung und der Nutzen öffentlicher Informations- und Beratungseinrichtungen aber nicht überschätzt werden. Wenn hohe Gewinne durch Information und Beratung möglich sind, entstehen in der Regel ohnehin Märkte für solche Dienste (vgl. etwa Steuerberater, Unternehmensberater u. ä.)<sup>14)</sup>. Aus theoretischer Sicht ist zwar gegen ein zusätzliches, öffentliches Angebot effizienter Informations- und Beratungsdienste wenig einzuwenden, eine systematische Unterversorgung mit diesen Dienstleistungen ist jedoch nicht erkennbar. Darüber hinaus

---

<sup>13)</sup> In diesem Fall verhindern Informations- und Beratungseinrichtungen eine zu rasche Diffusion von Neuerungen

<sup>14)</sup> Möglicherweise sind diese Märkte nicht effizient und müssen reguliert werden; vermutlich erfolgt das aber besser durch Qualitätsstandards als durch das direkte öffentliche Angebot.

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

geht es oft (z. B. in der Regionalbetreuung oder in Beratungseinrichtungen für kleine und junge Unternehmen) primär nicht um technologisches Wissen, sondern um "bürokratisches Know-how": die optimale Ausnutzung öffentlicher Förderungen, die Anpassung an staatliche Regulierungen usw. In bezug auf diese Informationsprobleme besteht jedoch die Möglichkeit, durch eine Vereinfachung des Förderungs- und Regulierungssystems den Beratungsbedarf zu senken.

### 5.3.6 Öffentliche Aufträge

Das öffentliche Beschaffungswesen paßt nur zum Teil in diese Aufzählung von Förderungsinstrumenten. Sein primärer Zweck ist die Beschaffung der für die Erbringung öffentlicher Leistungen erforderlichen Güter und Dienstleistungen und nicht die selektive Unterstützung einzelner Unternehmen oder unternehmerischer Aktivitäten. In der Praxis jedoch kommt das öffentliche Beschaffungswesen in allen Industrieländern überwiegend den heimischen Produzenten zugute, häufig wird es bewußt als Instrument des "intelligenten Protektionismus" zu deren Schutz und Förderung eingesetzt (Volk, 1986). Es ist sicher kein Zufall, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Zuge des "Binnenmarktprogramms" so großes Gewicht auf die "Öffnung" des öffentlichen Auftragswesens in der Gemeinschaft legt.

Die Beschaffungspolitik wird vor allem als Instrument der Technologiepolitik gesehen. Die öffentliche Hand könnte mit ihrer Nachfrage drei Funktionen erfüllen (Rothwell – Zegveld, 1985, S. 121-122):

1. als Nachfrager neuer, innovativer Produkte aufzutreten (market creation),
2. fortschrittliche, technologische Ansprüche für die von ihr benötigten Güter zu formulieren, um damit Innovationen zu stimulieren (demand pull for new technologies),
3. neue, innovative Produkte zu testen (prototype testing)

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Ein Vorteil der Förderung durch staatliche Nachfrage gegenüber direkten finanziellen Anreizen für die Anbieter ist wahrscheinlich, daß Mitnahmeeffekte – die Beanspruchung von Subventionen für Aktivitäten, die ohnehin beabsichtigt oder sogar schon begonnen wurden – eher auszuschalten sind.

Die Erfüllung der beschriebenen Funktionen stellt allerdings hohe Anforderungen an die staatliche Beschaffungspolitik, die in der Praxis selten erfüllt sein dürften.

- Sie erfordern eine überaus hohe technologische Kompetenz der staatlichen Einkäufer. Volk (1986, S. 101-102) verweist auf Untersuchungen aus den USA und österreichische Beispiele, aus denen eine eher konservative Haltung öffentlicher Einkäufer gegenüber Innovationen hervorgeht.
- Darüber hinaus müssen die Anwendungsbedingungen im öffentlichen und privaten Sektor ähnlich sein. Technologien und Produkte, die sich bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen bewähren, sind nicht unbedingt auch für die Verwendung im Privatsektor der Wirtschaft geeignet<sup>15)</sup>.
- Ferner sollten bestimmte Marktbedingungen erfüllt sein (Rothwell – Zegfeld, 1985, S. 118-119): Einerseits sollte die öffentliche Hand ein dominierender oder zumindest gewichtiger Nachfrager auf dem betreffenden Markt sein (wie z. B. für militärische Güter), andererseits sollte unter den Produzenten Konkurrenz herrschen<sup>16)</sup>.
- Schließlich dürfen sich die Beschaffungsmaßnahmen nicht auf Produkte konzentrieren, deren Erzeugung im Inland mit großer Wahrscheinlichkeit nicht sinnvoll ist (Tichy, 1986, S. 81).

---

<sup>15)</sup> Bestes Beispiel ist in diesem Zusammenhang der in den USA seit langem währende Streit über die Frage, welche Spin-offs die Rüstungs- und Raumfahrtausgaben dem zivilen Bereich bringen (siehe z. B. den Literaturüberblick in Schrader, 1989, S. 9ff)

<sup>16)</sup> "On the other hand, a tight oligopoly/monopsony situation or closed monopoly/monopsony situation might lead too close a relationship between the government and its supplier(s), resulting in featherbedding of the supplier industry and supplier complacency with respect to the need for innovation" (Rothwell – Zegfeld, 1985, S. 119)

## 5. Ökonomische Aspekte staatlicher Förderungen

Der große Nachteil der Förderung durch staatliche Beschaffungspolitik gegenüber anderen Direktförderungen – vor allem aus wettbewerbs- und industriepolitischer Sicht – ist ihre Intransparenz<sup>17)</sup>. Im Budget wird nicht zwischen "normaler" und bewußt als Förderung konzipierter Beschaffung unterschieden, zumal eine solche Unterscheidung oft gar nicht leicht zu treffen wäre. Die Kosten dieser Art der Förderung sind schwer festzustellen, ihre Evaluierung ist äußerst schwierig.

---

<sup>17)</sup> Unter dem Gesichtspunkt, daß inländische oder internationale Subventionsbeschränkungen umgangen werden können, mag diese Intransparenz allerdings auch von Vorteil sein.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

# 6. Der Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

## 6.1 Reformdruck von außen: Die Beihilfenkontrolle in der EG<sup>1)</sup>

### 6.1.1 Einleitung

Das österreichische Förderungssystem konnte sich, sieht man von den öffentlichen Einrichtungen zur Exportversicherung und -finanzierung ab, weitgehend frei von Auflagen internationaler Vereinbarungen entwickeln. Einerseits betreffen die Subventionsregelungen im Rahmen des GATT, der EFTA und der OECD im wesentlichen nur Subventionen, die den Außenhandel verzerren (z. B. Exportpreisstützungen), und hatten daher bisher auf die meisten Förderungsformen keinen Einfluß. Andererseits brachte bisher auch die Integration mit der EG – trotz der rechtlichen Möglichkeit – praktisch keinen Druck auf die österreichische Förderungspolitik, vor allem weil die EG-Beihilferegeln selbst innerhalb der Gemeinschaft nur eingeschränkt durchgesetzt werden konnten oder können.

Eine weitere Annäherung Österreichs an die EG sowie anhaltende (und erfolgreiche) Bemühungen der Kommission, die Kontrolle von Subventionen der einzelnen Staaten in der Gemeinschaft zu verschärfen, würden diese Situation jedoch sicher verändern. Österreich müßte mit Beschränkungen seiner förderungspolitischen Autonomie rechnen und sein Förderungssystem entsprechend anpassen. Überdies gibt es gerade jetzt im GATT ebenfalls Bestrebungen – vor allem getragen von den USA, von Australien, Neuseeland und Kanada – den "Subventionskodex" auf binnenwirtschaftliche Subventionen auszuweiten. Schließlich wächst auch in der EFTA das Interesse an einer strengeren Kontrolle der Beihilfen der Mitgliedsländer.

---

<sup>1)</sup> Die folgenden Ausführungen lehnen sich zum Teil eng an Szopo (1988, Abschnitt 3) und Breuss – Handler – Stankovsky (1988, S 52ff) an

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

### 6.1.2 Das Beihilfenrecht der EG

Subventionen sind häufig Ersatz für handelspolitische Eingriffe wie Zölle und Quoten. Sie verschaffen dem Empfänger, unter sonst gleichen Bedingungen, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten und eignen sich somit – aus der Sicht des subventionsgebenden Staates – zum Schutz der Produzenten im Inland und zur Ausweitung der Exporte. Die Kontrolle der staatlichen Beihilfengewährung ist daher ein unabdingbares Erfordernis jedes internationalen Integrationsprozesses. Gemäß Art. 92 Abs. 1 EWG-Vertrag (EWGV) sind daher "staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen"<sup>2)</sup>.

Allerdings läßt das EG-Beihilfenrecht eine Fülle von Ausnahmen vom Subventionsverbot des Art. 92 Abs. 1 zu. Als "mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar" gelten nach Art. 92 Abs. 2 insbesondere Subventionen aus sozialen Gründen an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach Herkunft der Waren gewährt werden, sowie Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die z. B. durch Naturkatastrophen entstanden sind.

Problematischer – in Hinblick auf die praktische Wirksamkeit des EG-Beihilfenrechts – sind jedoch die Ausnahmen des Art. 92 Abs. 3 und des Art. 93 Abs. 2. Als "mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar" können demnach angesehen werden: regionale Hilfen, Subventionen für Projekte "von gemeinsamem europäischen Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates", sektorale Beihilfen und schließlich sonstige Beihilfen, denen der EG-Rat auf Vorschlag der Kommission zustimmt.

In einigen Bereichen der Wirtschaft sowie bezüglich der Exportförderung gelten Sonderregelungen:

---

<sup>2)</sup> Einen Überblick über das Beihilfenrecht der EG bieten u. a. *Rengeling* (1984) und *Seidel* (1984)



## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

1. In den Sektoren Stahl und Kohle sind nach Art. 4 EGKS-Vertrag Subventionen grundsätzlich verboten<sup>3)</sup>. Dieses Verbot konnte in der Praxis allerdings nicht aufrechterhalten werden. Auf Grundlage der Generalklausel des Art. 95 EGKSV wurde bereits Mitte der sechziger Jahre eine Rechtsgrundlage für Subventionen zugunsten des Bergbaus und Anfang der achtziger Jahre für Subventionen zugunsten des Stahlsektors ("Stahlkodex") geschaffen.
2. Die Landwirtschaft (Produktion von und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen) unterliegt den Wettbewerbsregeln der Art. 85ff EWGV – und damit auch der Beihilfenaufsicht – nur, soweit der Rat dies vorsieht (Art. 42 EWGV)<sup>4)</sup>. Bei Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen wurden die Wettbewerbsregeln des EWGV auch für auf die landwirtschaftliche Produktion und den Handel mit Agrarprodukten anwendbar erklärt. Der Agrarsektor unterliegt seither ebenfalls grundsätzlich den Wettbewerbsregeln, allerdings innerhalb des geltenden Agrarrechts der EG.
3. Der Verkehrssektor unterliegt zwar der Beihilfenaufsicht der Art. 92 bis 94 EWGV, die Liste der mit dem Vertrag vereinbaren Beihilfen wird allerdings durch Art. 77 um die "Koordinierungs-" und "Abgeltungsbeihilfen" erweitert. Darunter fallen vor allem Beihilfen zum Ausgleich natürlicher und staatlich verursachter Wettbewerbsnachteile einzelner Verkehrsträger und Beihilfen zum Ausgleich für besondere Betriebs-, Beförderungs- oder Tarifpflichten.
4. In der Ausfuhrförderung ist zwischen Beihilfen im EG-Binnenhandel und solchen im Handel mit Drittländern zu unterscheiden:
  - Im EG-Binnenhandel unterliegen Ausfuhrbeihilfen den Art. 92 bis 94 und sind daher grundsätzlich verboten. Die Kommission achtet darauf, daß die Kon-

---

<sup>3)</sup> Das Beihilfenverbot gilt nur für spezifische Subventionen an den Kohle- oder den Stahlsektor; allgemeine Förderungsmaßnahmen, die neben anderen Wirtschaftsbereichen auch dem Kohlenbergbau oder der Stahlproduktion zugute kommen – z. B. Regionalhilfen oder Forschungs- und Entwicklungshilfen –, sind zulässig.

<sup>4)</sup> Zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln im Agrarsektor siehe auch *EG-Kommission (1987D)*.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

ditionen der staatlichen Finanzierungs- und Versicherungseinrichtungen im innergemeinschaftlichen Handel kein Subventionselement enthalten.

- Im Handel mit Drittländern sind Beihilfen grundsätzlich erlaubt<sup>5)</sup>. Nach Art. 112 EWGV besteht aber das Gebot, die Beihilfensysteme der Mitgliedsländer zu vereinheitlichen. Bisher ist die Harmonisierung allerdings noch nicht gelungen. Derzeit gibt es nur eine Verordnung über die Einbeziehung von EG-Zulieferungen in die nationalen Exportversicherungssysteme und einen Verordnungsentwurf über die Schaffung einer EG-Exportkreditversicherungsfazilität für Konsortialgeschäfte mit Unternehmen mehrerer Mitgliedsländer<sup>6)</sup>. Theoretisch dürfte es eigentlich nicht zulässig sein, etwa den Zugang zur nationalen Exportversicherung den Unternehmen des eigenen Landes vorzubehalten und solche aus anderen EG-Ländern auszuschließen. Die (kurzfristige) Durchsetzbarkeit dieser Forderung wird allerdings bezweifelt. Hingegen ist zumindest die weitere Stärkung des Prinzips der Nichtdiskriminierung von Zulieferungen aus anderen EG-Staaten zu erwarten.

Die Kontrolle der einzelstaatlichen Beihilfen obliegt der EG-Kommission. Ihr sind neue Beihilfenprogramme, die Änderung bestehender Beihilfenprogramme sowie – abgesehen von Bagatellfällen – auch Einzelförderungen zu melden (Notifikation gemäß Art. 93 Abs. 3 EWGV). Die Kommission stellt dann fest, daß die beabsichtigten Förderungsmaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind und daher keine Einwände dagegen erhoben werden<sup>7)</sup>, oder sie vermutet, daß die Förderungsmaßnahmen das EG-Recht verletzen und eröffnet ein Verfahren nach Art. 92 Abs. 2 EWGV: Zunächst wird dem Mitgliedstaat eine angemessene Frist zur Erläuterung der betreffenden Beihilfe eingeräumt, dann trifft die Kommission eine endgültige Entscheidung.

---

<sup>5)</sup> Selbstverständlich haben die EG-Länder andere internationale Subventionsbeschränkungen (durch GATT und OECD) zu beachten

<sup>6)</sup> Siehe auch *Breuss – Stankovsky* (1988, S. 289f) sowie, zu den Problemen einer Vereinheitlichung, *Montagnon* (1989) und *Müller* (1989).

<sup>7)</sup> Eine gesetzliche Verpflichtung der Kommission, in diesem Fall dem Mitgliedstaat die Entscheidung förmlich mitzuteilen, besteht allerdings nicht (*Rengeling*, 1984, S. 45).

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Von zentraler Bedeutung für die Praxis der Beihilfenpolitik sind die verschiedenen "Richtlinien" (meist als "Gemeinschaftsrahmen" bezeichnet), in denen die Beihilfen in einzelnen Bereichen der Wirtschaft – insbesondere die jeweils zulässigen Förderungsinstrumente und -intensitäten – geregelt werden. Dies sind in erster Linie Durchführungsverordnungen des Rates nach Art. 94 EWGV, Vorschläge der Kommission nach Art. 93 Abs. 1 EWGV, Richtlinien und Entscheidungen der Kommission nach Art. 90 Abs. 3 EWGV, Entscheidungen der Kommission nach Art. 95 EGKSV oder bloß Mitteilungen und Schreiben, in denen die Kommission Grundsätze ihrer Politik darlegt. Wichtige Richtlinien dieser Art gibt es für Beihilfen in einzelnen Wirtschaftssektoren, für Regionalhilfen, für Forschungs- und Entwicklungshilfen, für Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen, für Umweltschutzhilfen sowie für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen.

### 6.1.2.1 Regeln für sektorale Beihilfen

Die selektive Förderung von Wirtschaftssektoren ist, soweit sie die innergemeinschaftlichen Handelsbedingungen nicht verzerrt, im Art. 92 Abs. 3 EWGV vom Beihilfenverbot ausdrücklich ausgenommen. Spezifische Regeln für einzelne Sektoren gehen vor allem auf die siebziger Jahre zurück, als eine Reihe von Branchen – die Textil- und Bekleidungsbranche, die Chemiefasererzeugung, der Schiffbau – in den meisten entwickelten Industriestaaten annähernd gleichzeitig in erhebliche Schwierigkeiten geriet. Der jüngste sektorbezogene "Gemeinschaftsrahmen" wurde erst Anfang 1989 für Beihilfen in der Kraftfahrzeug-Industrie erlassen (ABl. 1989 C 123). Er sieht vor, daß Beihilfen an den Kfz-Sektor der Kommission zu melden sind, auch wenn sie im Rahmen bereits genehmigter Beihilfenprogramme gewährt werden<sup>8)</sup>. Der "Gemeinschaftsrahmen" läßt eine grundsätzlich positive Einstellung der Kommission zu Regionalhilfen, Forschungs- und Entwicklungshilfen und Umweltschutz-

---

<sup>8)</sup> Der "Kfz-Sektor" umfaßt die Herstellung von Personen- und Lastkraftwagen, von Autobussen und von Kfz-Motoren. Nicht betroffen von diesem Gemeinschaftsrahmen ist die Produktion von Motorrädern, Anhängern, Traktoren, Wohnwagen, Militärfahrzeugen und verschiedenen Spezialfahrzeugen

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

hilfen an die Kfz-Industrie erkennen; Rettungshilfen, Investitionshilfen für Innovation, Modernisierung oder Rationalisierung<sup>9)</sup> sowie Betriebsbeihilfen werden abgelehnt.

Die Kommissionsregeln bezüglich der einzelnen Sektoren weisen einige wichtige Gemeinsamkeiten auf, die auch in den achtziger Jahren in einer Anzahl konkreter Anwendungsfälle zum Ausdruck kamen. Die Kommission achtet in allen Krisensektoren vor allem darauf, daß Beihilfen tatsächlich zur Umstrukturierung in den geförderten Unternehmen, insbesondere zur Kapazitätsreduktion führen; die Förderung von Kapazitätserhöhungen wird nicht gestattet. Produktionsbeihilfen sind (mit Ausnahme des Schiffbaus) in der Regel nicht zulässig. Auch "Rettungsbeihilfen" zur bloßen Weiterführung eines Unternehmens, bis eine dauerhafte Lösung gefunden ist, dürfen nur kurzfristig (in der Regel bis zu sechs Monate) und überdies nur zur Vermeidung akuter sozialer Härten gewährt werden.

Hinsichtlich der Förderungsgestaltung gilt: Die Sektor-Hilfen sollen zeitlich befristet sein und, in bezug auf ihre Höhe, einen degressiven Verlauf aufweisen. In den achtziger Jahren wurden sektorale Subventionen von der Kommission mehrfach mit der Begründung untersagt, daß der betreffende Sektor im jeweiligen Land bereits seit längerem gefördert worden sei. Förderungshöchstgrenzen sind, ausgenommen für bestimmte Schiffbauhilfen, nicht ausdrücklich festgelegt; allgemein wird nur verlangt, daß die Beihilfenintensität "im Verhältnis zu den anstehenden Problemen stehen" solle.

Die Subventionen an den Kohlenbergbau und die Stahlindustrie unterscheiden sich von den Beihilfen an andere Sektoren insofern, als sie nach dem EGKS-Vertrag geregelt sind. Nach diesem Vertrag sind Subventionen ausnahmslos verboten, und folglich ist eine Regelung über die Zulässigkeit von Beihilfen nicht vorgesehen. Art. 95 enthält jedoch eine Generalklausel, nach der die Kommission zur Erreichung der Vertragsziele "Entscheidungen" treffen kann. Auf diesem Weg wurden bereits in den sechziger Jahren Bestimmungen zur Kontrolle der Beihilfen an den Kohlenbergbau erlassen. Zu einer Regelung der Stahlsubventionen kam es hingegen erst

---

<sup>9)</sup> "Investitionen für diese Zwecke sollten von den Unternehmen selbst durchgeführt und in der Regel entweder aus eigenen Mitteln oder über Bankdarlehen als Teil der üblichen Geschäftstätigkeit in einem wettbewerbsfähigen Markt finanziert werden" (ABl. 1989 C 123, S. 5).

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Anfang der achtziger Jahre (Entscheidung Nr. 2320/81/EGKS). Seit 1986 ist ein neuer Stahlkodex in Kraft, der nur drei Formen der Beihilfe zuläßt: Forschungs- und Entwicklungshilfen, Umweltschutzhilfen und Schließungsbeihilfen an Unternehmen, die ihre Produktion endgültig einstellen. Diese Bestimmungen gelten bis Ende 1991. 1988 wurde überdies ein "Gemeinschaftsrahmen" für Beihilfen an nicht unter den EGKSV fallende Stahlunternehmen (Stahlrohrerzeuger, Gießereien, Ziehereien, Schmieden) beschlossen (ABl. 1988 C 320). Er sieht Melde- und Berichtspflichten für Beihilfen an solche Unternehmen vor.

Gegenüber Subventionen für den Kohlenbergbau ist die Kommission nachsichtiger als gegenüber anderen sektoralen Beihilfen. Da es kaum einen Binnenhandel mit Kohle gibt, ist die Gefahr von Handelsverzerrungen gering. Allerdings wird darauf geachtet, daß Kohlesubventionen nicht den Verarbeitern, insbesondere der Stahlindustrie, zugute kommen (d. h. der Preis der Kohle für die Verarbeiter darf den Weltmarktpreis nicht unterschreiten).

### 6.1.2.2 Regeln für regionale Beihilfen

Die Kommissionsrichtlinien im Bereich der Regionalförderung, die ebenfalls bereits im Art. 93 Abs. 3 EWGV vom generellen Beihilfenverbot ausgenommen wurde, stammen im wesentlichen aus den siebziger Jahren (*EG-Kommission*, 1987B, S. 79-110). Sie regeln vor allem die folgenden Aspekte: die Transparenz der Förderungen und – in Verbindung damit – die zulässigen Förderungsinstrumente, die Beihilfenhöchstgrenzen, die "regionale Spezifität" sowie die sektoralen Auswirkungen regionaler Förderungen.

- Die Forderung nach der Transparenz oder Meßbarkeit der Regionalbeihilfen ist erfüllt, wenn sich die Intensität der Förderung als Netto-Subventionsäquivalent entweder in Prozent des Projektvolumens (der Erstinvestition) oder je geschaffenen Arbeitsplatz bestimmen läßt. Demnach hat die Kommission Präferenzen für direkte Beihilfen; steuerliche Förderungen gelten als intransparent. Gefördert werden sollen neue Investitionsprojekte und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Vorbehalte finden sich in den Richtlinien hingegen, wie schon zu den sektoralen

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Beihilfen, gegenüber Betriebsbeihilfen sowie gegenüber der Unterstützung von Ersatzinvestitionen.

- Förderungshöchstgrenzen wurden für vier Gruppen von Regionen festgelegt. In den ärmsten oder aus anderen Gründen besonders betroffenen Regionen (Griechenland, Portugal, französische Überseegebiete, West-Berlin, "Mezzogiorno", Irland und Nordirland) beträgt die zulässige Förderungsintensität 75% des Projektvolumens oder 13.000 ECU (rund 188.000 S) je geschaffenen Arbeitsplatz, in bestimmten französischen, britischen und italienischen Problemgebieten 30% bzw. 5.500 ECU, in den deutschen Zonenrandgebieten und in Problemregionen im Norden Dänemarks 25% bzw. 4.500 ECU und in den übrigen Förderungsregionen der Gemeinschaft 20% bzw. 3.500 ECU.
- Die Forderung nach "regionaler Spezifität" ist erfüllt, wenn, unter anderem, die Problemregionen geographisch oder anhand quantitativer Kriterien klar abgegrenzt sind, wenn die Förderungsintensitäten der Dringlichkeit und Intensität der regionalen Schwierigkeiten angepaßt werden und wenn die Staffelung der Beihilfensätze nach Regionen deutlich gemacht wird.
- Schließlich sehen die Richtlinien vor, daß Regionalförderungen offenbar dann zu begrenzen sind, wenn sie unerwünschte sektorale Auswirkungen haben (also z. B. die Kapazitäten in Problemsektoren erhöhen).

### 6.1.2.3 Die Regelung von Beihilfen für Forschung und Entwicklung

Gesetzlich verankert wurde die Politik der Kommission in diesem Bereich 1986 durch den "Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungshilfen" (ABl. 1986 C 83). Er legt die Bedingungen fest, unter denen Forschungs- und Entwicklungsförderungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Die Kommission akzeptiert dabei wesentlich höhere Beihilfenintensitäten als für die meisten anderen Förderungsarten. Beihilfen zur Grundlagenforschung der Industrie sollen (in der Regel) eine Beihilfenintensität von 50% nicht überschreiten, mit zunehmender Marktnähe soll die relative Förderung abnehmen.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Als Projektkosten werden insbesondere anerkannt: Personalkosten, sonstige Betriebskosten, Ausrüstungs- und Bauinvestitionen, Kosten für Beratungsdienste und zugekaufte Forschungserkenntnisse.

Für die Ausgestaltung konkreter Förderungsprogramme, im besonderen für die Operationalisierung des Begriffs "Marktnähe" ist die Abgrenzung zwischen Forschung und Entwicklung und "normalen" Investitions- und Produktionsaktivitäten von Bedeutung. Nach dem Gemeinschaftsrahmen umfaßt Entwicklung – der dem Markt am nächsten kommende Teil der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit – Arbeiten, die der Einführung neuer oder wesentlich verbesserter Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen dienen und etwa zu einem Pilot- oder Demonstrationsprojekt führen, sowie daran anschließende Arbeiten, die die Aufnahme der Produktion gestatten. Diese Abgrenzung dürfte auf objektive Innovationen abzielen, die *für den Markt* eine Neuerung bzw. Verbesserung bringen (im Gegensatz zu bloß subjektiven, d. h. betriebsinternen Innovationen).

### 6.1.2.4 Die Regelung von Beihilfen an verstaatlichte Unternehmen

Eine häufig angewendete Form der Unterstützung ist die Kapitalzuführung durch den Staat. Vor allem in Volkswirtschaften mit einem hohen Anteil verstaatlichter Unternehmen ist zwischen dem Tätigwerden des Staates als öffentliche Hand (in diesem Zusammenhang: als Förderungsgeber) und als Eigentümer oft schwer zu unterscheiden. Zur Lösung dieses Problems hat die Kommission in den achtziger Jahren insbesondere zwei Maßnahmen getroffen (*EG-Kommission, 1987C, Kapitel 1*): Sie erließ die "Transparenzrichtlinien" (ABl. 1980 L 195 und ABl. 1985 L 229), und sie legte im Jahr 1984 ihren Standpunkt in bezug auf "Beteiligungen der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen" dar (abgedruckt in *EG-Kommission, 1987B, S. 32-40*).

Die "Transparenzrichtlinien" regeln, daß der Kommission auf Verlangen Angaben über die finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und öffentlichen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Zu den öffentlichen Unternehmen im Sinne dieser Richtlinie zählen sowohl Unternehmen des öffentlichen Sektors als

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

auch solche, die privatrechtlich organisiert sind, aber unter staatlichem Einfluß stehen (also "verstaatlichte" Unternehmen nach der in Österreich üblichen Terminologie). Ausgenommen sind allerdings u. a. öffentliche Unternehmen, die Dienstleistungen erbringen, die den EG-Handel nicht merklich beeinträchtigen (ein österreichisches Beispiel wären die Bundestheater), Zentralbanken sowie öffentliche Unternehmen mit einem Umsatz (vor Zuführung öffentlicher Mittel) von weniger als 40 Mill. ECU (rund 580 Mill. S) bzw. öffentliche Kreditunternehmen mit einer Bilanzsumme von weniger als 800 Mill. ECU (11,6 Mrd. S). Als Beispiele für Finanztransaktionen, deren Transparenz zu gewährleisten ist, werden genannt: der Ausgleich von Betriebsverlusten, Kapitaleinlagen oder -ausstattungen, nicht rückzahlbare Zuschüsse, Darlehen zu Vorzugsbedingungen, die Gewährung von finanziellen Vergünstigungen durch Verzicht auf Gewinne oder Nichteinziehung von Schuldforderungen, der Verzicht auf eine marktübliche Verzinsung der eingesetzten öffentlichen Mittel und schließlich der Ausgleich von durch die öffentliche Hand auferlegten Belastungen.

Aus der Darstellung des Kommissionsstandpunktes zu "Beteiligungen der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen" geht hervor, in welchen Fällen die Kommission öffentliche Beteiligungen als Subvention ansieht. Der inzwischen auch vom Europäischen Gerichtshof anerkannte Grundgedanke der Kommission in dieser Frage ist, daß Kapitalzuführungen "unter Umständen . . . , die für einen privaten Kapitalgeber, der unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen sein Geld anlegt, nicht annehmbar wären", als Beihilfen anzusehen sind (*EG-Kommission*, 1987B, S. 36). Das ist laut Kommission u. a. dann der Fall, wenn

- Beteiligungen innerhalb einer angemessenen Frist keine normale Rendite erwarten lassen,
- Beteiligungen an Unternehmen erfolgen, die aufgrund mangelnder Selbstfinanzierungskraft die für Investitionen erforderlichen Finanzmittel auf dem Kapitalmarkt nicht erhalten, und
- Beteiligungen den realen Wert der begünstigten Unternehmen übersteigen.



## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Auch wenn Beteiligungen zusammen mit staatlichen Beihilfen im Sinne des Art. 92 EWGV oder in "Problemsektoren" (z. B. Sektoren mit Überkapazitäten) erfolgen, hält die Kommission für möglich, daß dies eigentlich Förderungen sind.

### 6.1.2.5 *Regeln für Umweltschutzhilfen*

Ende 1986 wurde der 1974 festgelegte und mit geringen Modifikationen 1980 weitergeführte "Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen" ein weiteres Mal verlängert. Demnach können auch künftig (bis 1992) Umweltbeihilfen vom Subventionsverbot des Art. 92 EWGV ausgenommen werden, wenn

- die Beihilfe die Anwendung neuer Umweltnormen erleichtert,
- die Beihilfenintensität (ausgedrückt als Netto-Subventionsäquivalent) 15% der geförderten Investitionskosten nicht überschreitet,
- nur Unternehmen unterstützt werden, deren Produktionsanlagen mindestens schon zwei Jahre vor dem Inkrafttreten der betreffenden Normen in Betrieb waren,
- die Unternehmen die Wiederbeschaffungskosten und die laufenden Betriebskosten für die geförderten Investitionen selbst tragen.

### 6.1.2.6 *Regeln für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen*

Die Kommission ist, wie aus verschiedenen Richtlinien und Mitteilungen sowie aus Stellungnahmen zu angemeldeten Förderungsvorhaben hervorgeht, gegenüber staatlichen Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen nachsichtiger als gegenüber solchen an große Unternehmen. Darüber hinaus machte die Kommission 1985 in einem Schreiben an die Mitgliedsländer deutlich, anhand welcher Kriterien sie über das Vorliegen von "Beihilfen geringerer Bedeutung" entscheidet (*EG-Kommission*, 1987B, S. 18-22). Demnach werden gegen angemeldete Beihilfenvorhaben im

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

allgemeinen keine Einwände erhoben, wenn das begünstigte Unternehmen weniger als 100 Beschäftigte und weniger als 10 Mill. ECU (145 Mill. S) Jahresumsatz hat und wenn zusätzlich die Beihilfe eines der folgenden Kriterien erfüllt: Die Förderungsintensität beträgt nicht mehr als 7,5%, oder die Beihilfe je neugeschaffenen Arbeitsplatz beträgt nicht mehr als 2.000 ECU (29 000 S), oder – wenn weder spezifische Investitionen noch die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden – die Gesamtsubvention je Unternehmen beträgt nicht mehr als 200.000 ECU (2,9 Mill. S). Alle Kriterien beziehen sich laut Kommission in diesem Fall auf Bruttozahlen (d. h. vor Steuern). Ausgenommen von diesen Regeln sind allerdings einerseits Förderungen in "sensiblen" Sektoren (z. B. Stahl, Schiffbau, Chemiefasern) und in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr und andererseits Ausfuhrbeihilfen (im Handel innerhalb der EG) und Betriebsbeihilfen.

### 6.1.2.7 Die Regelung von Beihilfen an die Landwirtschaft

Für die meisten agrarischen Erzeugnisse sehen die Marktordnungen der EG vor, daß Art. 92ff EWGV gilt, einzelne Marktordnungen enthalten sogar strengere Bestimmungen. Auch für strukturpolitische Maßnahmen im Agrarbereich – z. B. Beihilfen für die Modernisierung von Betrieben, verschiedene "Verzichtsprämien" (Verzicht auf Vermarktung von Produkten, Verzicht auf Wiederbepflanzung) – gelten eigene Regelungen (siehe im einzelnen *EG-Kommission*, 1987D). In den letzten Jahren sind einige wichtige Richtlinien hinzugekommen:

Die "Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Marktstruktur" (ABl. 1985 L 93) enthält u. a. Beihilferegeln für die Errichtung oder Modernisierung von wirtschaftlich lebensfähigen und für eine gemeinschaftliche Förderung in Betracht kommenden Agrarbetrieben sowie eine Reihe von Regeln für Maßnahmen zugunsten benachteiligter oder sonst förderungswürdiger Gebiete. In der Regel beteiligt sich die Gemeinschaft an den Kosten der Förderung, das Ausmaß der Beteiligung ist jedoch je nach Maßnahme unterschiedlich, zum Teil gibt es regionale Differenzierungen (siehe im einzelnen *Schneider*, 1989, S. 243ff).

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Die "Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse" legt u. a. fest, daß nationale Werbemaßnahmen nicht zum ausschließlichen Kauf inländischer Produkte auffordern dürfen, nicht auf ausgewählte Unternehmen ausgerichtet sein sollen und mindestens zur Hälfte von den betroffenen Unternehmen zu finanzieren sind (ABl. 1987 C 302).

Die "Rahmenregelung für Investitionshilfen im Bereich der Herstellung und Vermarktung von bestimmten Milch- und Substitutionserzeugnissen" verbietet einzelstaatliche Maßnahmen für Investitionen in die Herstellung einer Reihe von Milchprodukten (ABl. 1987 C 302). Ausgenommen von diesem Verbot sind im besonderen Rationalisierungs- und Umstrukturierungshilfen an Molkereien, Beihilfen für Innovationen (bisher in der Gemeinschaft nicht bekannte Produkte) und Hilfen für Investitionen in Umweltschutz und Energieeinsparung.

Als "soziostrukturelle Maßnahmen" wurden eine Gemeinschaftsregelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Tätigkeit und eine Beihilfenregelung zur Flächenstillegung beschlossen (*EG-Kommission*, 1989A, §§ 626 und 642).

1989 wurden überdies Regeln für "vorübergehende landwirtschaftliche Einkommensbeihilfen" eingeführt. Zuvor waren Einkommenshilfen unzulässig, da sie bestimmte Betriebe bevorzugen und nicht zur Entwicklung des geförderten Betriebs beitragen. Für Familienbetriebe können unter bestimmten Bedingungen (Höhe der Beihilfen, keine Preis- oder Mengenabhängigkeit, zeitlich begrenzt) Einkommenshilfen gewährt werden.

### 6.1.3 Tendenzen in der Beihilfenpolitik der EG-Kommission

Übersicht 18 gibt einen groben Überblick über die Tätigkeit der Kommission im Beihilfenrecht. Wie restriktiv und wirksam die Politik der Kommission gegenüber Subventionen tatsächlich ist, läßt sich aus diesen Zahlen allerdings aus drei Gründen schwer herauslesen:

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Übersicht 18

*Stellungnahmen der Kommission zu staatlichen Beihilfenvorhaben<sup>1)</sup>*  
1970-1988

	Gemeldete Vorhaben	Keine Einwendung	Eröffnung des Verfahrens	Einstellung	Negative Entscheidung	Zurückgezogene Beihilfenvorhaben
1970		15		5		1
1971		11		4		3
1972		24		8		3
1973		15		3		4
1974		20		15		0
1975		29		14		2
1976		33		12		2
1977		99		12		1
1978		118		19		0
1979		79		51		3
1980		72		31		2
1981	92	79	30	19	14	
1982	200	104	86	30	13	
1983	174	101	55	18	21	9
1984	162	201	58	34	21	6
1985	133	102	38	31	7	11
1986	124	98	47	26	10	5
1987	326	205	27	32	10	1
1988	375	311	31	32	13	0

Q: EG-Bulletin, laufende Ausgaben. - 1) Ohne Beihilfen für Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

1. Aufgrund der Modalitäten des Verfahrens nach Art. 93 Abs. 2 EWGV bzw. Art. 8 Abs. 3 der Entscheidung 2320/81/EGKS beziehen sich die einem bestimmten Jahr zugeordneten Maßnahmen der Kommission auf gemeldete Förderungsvorhaben der Vorjahre, sodaß sich eine methodisch einwandfreie jährliche "Ablehnungsquote" nicht errechnen läßt.
2. Oft können die Einwände der Kommission gegenüber gemeldeten Vorhaben durch Modifikation der konkreten Förderungsbedingungen (z. B. Auflagen für den Förderungsnehmer, Adressatenkreis, Förderungshöhe oder -intensität) entkräftet werden, oder bereits gemeldete Vorhaben werden aufgrund erwarteter Widerstände zurückgezogen. Solche Fälle sind Ausdruck einer wirksamen Beihilfenpolitik der Kommission, obwohl sie sich nicht in der Zahl der Negativentscheidungen niederschlagen.
3. Wie eng die Zahl der der Kommission gemeldeten Beihilfenvorhaben mit den tatsächlichen Förderungsaktivitäten der Mitgliedstaaten verknüpft ist, ist nicht bekannt. Ob etwa der zwischen 1982 und 1986 feststellbare Rückgang der gemeldeten Vorhaben eine größere "Beihilfendisziplin" der Mitgliedstaaten oder – entgegen den Intentionen der Kommission – eine geringere "Notifizierungsdisziplin" widerspiegelt, läßt sich nicht sagen. Sicher ist die deutliche Zunahme der Notifizierungen in den Jahren 1987 und 1988 auf ein – aus mehreren Gründen – geändertes Notifizierungsverhalten sowie auf die Erweiterung der Gemeinschaft um Portugal und Spanien zurückzuführen (*EG-Kommission, 1988B*).

Zumindest ein empirischer Indikator deutet jedoch – selbst wenn man die angeführten statistischen Unschärfen in Betracht zieht – darauf hin, daß die Kommission seit Anfang der achtziger Jahre tatsächlich eine wesentlich strengere Haltung gegenüber staatlichen Beihilfen einnimmt: Im Zeitraum 1970 bis 1980 standen insgesamt 515 Beihilfenvorhaben, gegen die die Kommission keinen Einwand erhob, nur 21 negative Entscheidungen nach Art. 93 Abs. 2 EWGV gegenüber, das Verhältnis zwischen beiden Kategorien betrug 25 : 1. Im Zeitraum 1981 bis 1986 wurden in 587 Fällen keine Einwendungen erhoben, in immerhin 86 Fällen traf die Kommission hingegen eine negative Entscheidung; das entsprechende Verhältnis verringerte

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

sich daher auf 7 : 1. (Die Jahre 1987 und 1988 sind in diesem Zusammenhang aufgrund der angeführten Sonderfaktoren nicht mit den Vorjahren vergleichbar.)

Eine Reihe von Aktivitäten der Kommission bestätigt den Eindruck einer verschärften Beihilfenpolitik. Dazu gehört in erster Linie das 1983 angekündigte und – wie aus einer Durchsicht der negativen Kommissionsentscheidungen hervorgeht – seit Mitte der achtziger Jahre bereits zunehmend praktizierte Vorgehen, von Subventionsgebern die Rückforderung unrechtmäßig gewährter Beihilfen zu verlangen. Bis Ende 1987 ist das in insgesamt 22 Fällen erfolgt (*EG-Kommission, 1988B*). Im Jahr 1986 betrugen die unrechtmäßigen Beihilfen, deren Rückzahlung angeordnet worden war, erst 11 Mill. ECU (rund 160 Mill. S), 1987 wurde hingegen bereits die Rückzahlung von 747 Mill. ECU (10,8 Mrd. S) verlangt.

Ein weiteres Beispiel sind die Bemühungen der Kommission um mehr Transparenz in Fragen der Beihilfenpolitik. Diesem Zweck dienen vor allem die namentliche Nennung der Beihilfenempfänger sowie die Veröffentlichung der Beihilfenentscheidungen und der ihnen zugrundeliegenden Überlegungen der Kommission im EG-Bulletin. Auch die statistische Erfassung der einzelstaatlichen Förderungen soll für mehr Transparenz sorgen.

Um einen genaueren Überblick über die EG-Beihilfenpolitik zu gewinnen, wurden die Abschnitte "Wettbewerb" und "Agrarpolitik" im EG-Bulletin der Jahre 1986 bis 1988 hinsichtlich der Entscheidungen der Kommission über staatliche Beihilfen ausgewertet. Die Beschränkung auf die letzten drei Jahre hat zwei Gründe: Erstens hat sich – wie oben ausgeführt – die Beihilfenpolitik der Kommission in den achtziger Jahren vermutlich geändert; die Einschätzung der künftigen Politik sollte sich daher vor allem auf die Erfahrungen der letzten Jahre stützen. Zweitens sind die Angaben über Beihilfenentscheidungen im EG-Bulletin in früheren Jahren weniger ausführlich.

Im einzelnen lassen die Kommissionsentscheidungen der letzten drei Jahre die folgenden Schwerpunkte und Tendenzen der Beihilfenpolitik erkennen (siehe auch Übersicht 19):

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Übersicht 19

*Maßnahmen der EG-Kommission in einzelnen Bereichen  
der Beihilfenpolitik  
1986-1988*

	Keine Ein- wendung	Eröffnung des Ver- fahrens	Einstel- lung des Verfahrens	Negative Entschei- dung	Zurück- gezogene Beihilfe- vorhaben
<b>Allgemeine Hilfen</b>					
Forschung und Entwicklung	50	0	0	1	0
Hilfen für Klein- und Mittelunter- nehmen	12	1	1	0	0
Umwelthilfen	9	0	0	0	0
Energiehilfen	6	0	0	0	0
Beschäftigungs- und Ausbildungs- hilfen	9	0	0	0	0
<b>Regionalhilfen</b>	39	12	6	7	3
<b>Sektorhilfen</b>					
Stahl	10	16	0	2	1
Textil	2	6	6	2	0
Synthetische Fasern	1	3	2	2	1
Kraftfahrzeuge	2	10	3	2	0
Schiffbau	30	12	7	2	0
Papier	1	3	3	0	1
Fremdenverkehr	10	0	0	0	0
Sonstige	19	38	23	13	3
<b>Sonstige Beihilfen und allgemeine Bei- hilferegulungen</b>	10	4	2	0	0
<b>Agrarhilfen</b>	322	36	38	8	8

Q: EG-Bulletin, laufende Ausgaben; eigene Erhebungen.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

1. Beihilfen für Forschung und Entwicklung wurden praktisch stets genehmigt<sup>10)</sup>. Die Entscheidungspraxis bestätigt die Einschätzung, daß die EG-Kommission mit ihrer Beihilfenpolitik nicht nur Wettbewerbspolitik, sondern auch Industriepolitik – im Sinne der selektiven Förderung bestimmter unternehmerischer Aktivitäten – betreibt. Der Kommission ist zwar bewußt, daß ihre positive Einstellung zu Forschungs- und Entwicklungshilfen möglicherweise durch die Mitgliedstaaten ausgenützt wird, indem "unter dem Deckmantel von FuE-Beihilfen Finanzmittel für Tätigkeiten gewährt werden, die normalerweise vom Empfänger aufgebracht werden müßten, und derartige Beihilfen ... manchmal zu einfachen Modernisierungs- oder gar Betriebsbeihilfen werden" (*EG-Kommission, 1987A, § 247*); bisher wurden allerdings erst wenige konkrete Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen<sup>11)</sup>.
2. Auch Beihilfen und Beihilfeprogramme für kleine und mittlere Unternehmen wurden von der Kommission ausnahmslos genehmigt. (Nur in einem Fall wurde zunächst ein Verfahren nach Art. 93 Abs 2 EWGV eröffnet, weil befürchtet wurde, daß das fragliche Beihilfenprogramm auch Unternehmen in "Problemsektoren" zugute kommen könnte.) Die etwas großzügigere Haltung der Kommission gegenüber Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen – Parallelen finden sich auch in den anderen Bereichen der Wettbewerbspolitik – dürfte zwei Gründe haben: einerseits die verwaltungsökonomisch motivierte Beschränkung auf "größere" und "gröbere" Wettbewerbsverzerrungen, andererseits die Vermutung der Kommission, daß kleine und mittlere Unternehmen vor allem durch wirtschaftspolitische Interventionen und Rahmenbedingungen gegenüber Großunternehmen ohnehin benachteiligt seien.

---

<sup>10)</sup> Nur 1986 wurde eine staatliche Beihilfe für ein italienisches Chemieunternehmen untersagt, weil die Kommission der Auffassung war, "daß die fragliche Beihilfe in der Praxis nicht einem Innovationsvorhaben zugute kommt, das zur Verwirklichung eines im gemeinsamen Interesse liegenden Ziels führt" (*EG-Bulletin, 1986, (4), § 2.1.52*). Aus dem Text geht allerdings nicht hervor, ob diese Beihilfe überhaupt als Forschungs- und Entwicklungshilfe notifiziert worden war. 1988 wurde der portugiesischen Regierung wegen Intransparenz der Vergabekriterien die Änderung einer Forschungs- und Entwicklungsförderung vorgeschlagen (*EG-Bulletin, 1988, (9), § 2.1.53*).

<sup>11)</sup> Ein Beispiel ist etwa die Prüfung der Beihilfen für die Herstellung von Prototypen im Rahmen der Innovationsförderung Belgiens (*EG-Bulletin, 1988, (9), § 2.1.51*).



## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

3. Bezüglich Umwelt- und Energiehilfen – letztere überschneiden sich häufig mit Forschungs- und Entwicklungshilfen – ist ebenfalls eine großzügige Genehmigungspraxis festzustellen. In beiden Kategorien wurden von 1986 bis 1988 gegen keine der notifizierten Beihilfen Einwände erhoben.
4. Auch Beschäftigungs- und Ausbildungshilfen hat die Kommission in den drei untersuchten Jahren ausnahmslos genehmigt. In der Regel waren dies Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen von Arbeitslosen (jugendliche Arbeitslose, Langzeitarbeitslose).
5. Empirisch schwieriger zu erfassen ist die Politik gegenüber Regionalhilfen, da oft nicht Einzelmaßnahmen, sondern Rahmenpläne für die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten beurteilt werden. Meistens ergreift die Kommission gleichzeitig mehrere Maßnahmen gegen diese Rahmenpläne: Teile werden genehmigt, andere Teile abgelehnt, und gegen wieder andere Teile wird das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 eröffnet. Jedenfalls zeigt sich, daß die Kommission in bezug auf Maßnahmen der Regionalpolitik sehr kritisch ist: Immerhin wurde in 12 Fällen das Verfahren eröffnet, 7 notifizierte Förderungen wurden abgelehnt, mehrere Förderungsvorhaben wurden – wohl wegen absehbaren Widerstands der Kommission – zurückgezogen. Punkte, die von der Kommission beanstandet werden, sind häufig die Festlegung der Problemregionen, die Überschreitung der zulässigen Förderungsintensitäten sowie die Verwendung bestimmter Subventionsformen (z. B. die Übernahme von Sozialleistungen von Betrieben oder intransparente Förderungen, die mit anderen Förderungen kumulieren)<sup>12)</sup>.
6. Auch gegenüber sektoralen Hilfen ist die Kommission offensichtlich kritisch. Zu den Problemsektoren, in denen Beihilfen oft beeinsprucht werden, zählen im besonderen die Stahlindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie, die Produktion synthetischer Fasern und die Schiffbauindustrie. Auch Beihilfen an die Glas-, Baustoff- und die Aluminiumindustrie (in Übersicht 19 unter "Sonstige Sektoren") stießen oft auf Ablehnung oder mußten modifiziert werden. Beihilfen in der

---

<sup>12)</sup> So wurde z. B. 1986 gegen steuerliche Regionalförderungen in Belgien, die mit direkten Beihilfen kumulieren konnten, das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 EWGV eröffnet.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Kraftfahrzeugindustrie waren im Untersuchungszeitraum ebenfalls häufig Anlaß für Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 EWGV. Auffällig ist schließlich, daß Beihilfen im Elektro- und Mikroelektronikbereich praktisch immer genehmigt wurden, und zwar oft mit – im Vergleich mit anderen Beihilfen – eher vagen Begründungen.

Aus österreichischer Sicht ist die Politik in zwei Sektoren von Bedeutung: In der Papierindustrie kam es zwar formell zu keiner negativen Entscheidung, in mehreren Fällen wurde jedoch ein Verfahren eröffnet. Hingegen wurden im Sektor Fremdenverkehr alle Beihilfen genehmigt; allerdings waren dies überwiegend Beihilfen in den südlichen, weniger entwickelten EG-Ländern.

7. Die "sonstigen Beihilfen und Beihilferegulungen" in Übersicht 19 umfassen die verschiedensten, zum Teil recht heterogenen Subventionsformen und -aspekte (z. B. allgemeine Investitionsförderung, Sanierungsbeihilfen, steuerliche Förderungen, technische Aspekte wie die Berechnung von Förderungskumulierungen). Eine allgemeine Aussage über die entsprechende Politik der Kommission in diesen Bereichen ist daher nicht möglich. Zahlreiche Einzelentscheidungen liefern jedoch wichtige Hinweise über eine EG-konforme Gestaltung der Förderungspolitik. Ein Beispiel dafür ist etwa die Differenzierung zwischen "allgemeinen Darlehensbürgschaften" für mittelständische Unternehmen ohne ausreichende Banksicherheiten einerseits und Bürgschaften für gefährdete Unternehmen andererseits. Während die Kommission die erstgenannten Bürgschaften in der Regel akzeptiert, lehnt sie jene an gefährdete Unternehmen ab, weil sie "durch Erhaltung solcher Unternehmen das normale Funktionieren des Marktes stören und die Effizienz von anderen, sonst wirtschaftlich lebensfähigen Unternehmen bedrohen" (*EG-Kommission*, 1987A, § 208). Wichtig ist auch die Haltung gegenüber der steuerlichen Investitionsförderung: Sie wird, sofern sie in Steuererleichterungen für alle Sektoren der Wirtschaft besteht, als Bestandteil des nationalen Steuersystems akzeptiert<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup>) Siehe z. B. die Stellungnahme zu zwei steuerlichen Investitionsförderungen in Portugal: "... beschloß die Kommission keine Einwände zu erheben. Die eine Steuererleichterung ist gleich einem bestimmten Prozentsatz der im jeweiligen Jahr getätigten Investitionen. Die andere entspricht der Höhe der nicht verteilten und reinvestierten Gewinne. Nach Auffassung der Kommis-

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

8. Die bei weitem meisten Entscheidungen über Beihilfen fallen im Agrarbereich an. Die überwiegende Zahl erfüllt die geltenden Regeln. Zur Eröffnung eines Verfahrens bzw. zu einer negativen Entscheidung kommt es vor allem in drei Fällen: Betriebsbeihilfen (z. B. Beihilfen in Abhängigkeit vom Viehbestand, also Prämien pro Tier), Beihilfen, die bestimmte Kriterien (vor allem Höchstgrenzen) verletzen, sowie Ausfuhrbeihilfen. Es kommt auch vor, daß der Rat gemäß Art. 93 Abs. 2 EWGV Agrarhilfen, die grundsätzlich mit dem gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind, genehmigt.

### 6.1.4 Die Schaffung eines "EG-konformen" Förderungssystems in Österreich

Um die Erfüllung der Beihilferegeln der EG zu gewährleisten, ist eine Reihe institutioneller Reformen nötig. Sie sollten eine stärkere Verankerung ökonomischer Grundsätze, mehr Transparenz und Koordination in der Wirtschaftsförderung sowie die Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Gesichtspunkte in der Subventionspolitik bringen.

Die Kommission legt, wie sowohl aus den von ihr erarbeiteten Beihilferegeln als auch aus den Stellungnahmen zu Einzelhilfen und Beihilfenprogrammen hervorgeht, großen Wert auf

- eine ökonomisch einigermaßen tragfähige Begründung staatlicher Beihilfen (mit externen Effekten, besonderen Risiken, Standortnachteilen usw.) und
- eine - in ihrer Form, Intensität und Dauer - nach Problemursachen und ökonomischen Rahmenbedingungen differenzierte Gestaltung der Wirtschaftsförderung.

Beide Anforderungen sind in Österreich derzeit nur beschränkt erfüllt. Nach wie vor geben Beihilfengesetze und -richtlinien die angestrebten Ziele, Förderungsanlässe

---

sion fällt eine solche Maßnahme nicht unter Artikel 92 EWG-Vertrag, da es sich um eine Mitteilung des nationalen Steuersystems handelt" (EG-Bulletin, 1987, (2), § 2.1.56)

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

und -kriterien oft nur sehr vage an oder setzen an unternehmerischen Aktivitäten an, deren besondere Förderungswürdigkeit ökonomisch kaum zu begründen ist. Um Einzelhilfen oder Förderungsprogramme gegenüber der EG-Kommission oder vor dem Europäischen Gerichtshof in formellen Verfahren verteidigen zu können, wären daher die Zielkataloge und Richtlinien bestehender Beihilfenprogramme zu durchforsten, zu straffen und für eine klare, haltbare ökonomische Rechtfertigung zu sorgen. Bereits mehrfach wurde in Österreich zu diesem Zweck die umfassende Etablierung des "Sunset-Prinzips" in der Förderungspolitik vorgeschlagen: Förderungsprogramme und Förderungsschwerpunkte sollten allgemein nur befristet eingerichtet werden, ihre Verlängerung und weitere Dotierung sollte von einer Evaluierung und der Prüfung, ob der Förderungsanlaß überhaupt noch vorliegt, abhängig gemacht werden. Aus diesem Grund sollten auch die Zweckbindung von Steuermitteln für bestimmte Förderungen vermieden bzw. bestehende Zweckbindungen abgebaut werden, da sie in der Praxis die Flexibilität der Beihilfenpolitik beeinträchtigen.

Auch die Differenzierung der Förderungsbedingungen, insbesondere der Beihilfenintensität, nach dem Anlaß der Subvention ist verbesserungsbedürftig. In allen Bereichen der Förderung (Betriebsansiedlungen, Regionalförderung, Forschungs- und Entwicklungshilfen usw.) müßten Kriterien festgelegt werden, nach denen sich die Intensität im Einzelfall richtet. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß eine ausdrückliche, mit den diesbezüglichen EG-Regeln vergleichbare und für alle Förderungsinstitutionen verbindliche Klarstellung erfolgt, anhand welcher Konzepte und mit welchen Annahmen die Förderungsintensität in Österreich gemessen wird.

Ein weiterer wichtiger Reformbestandteil ist die Schaffung von mehr Koordination und (interner) Transparenz im österreichischen Förderungswesen. Ziel entsprechender Maßnahmen müßte es sein, die Erfüllung der folgenden Aufgaben zu gewährleisten:

1. Wahrnehmung der Notifikations- und Berichtspflichten gegenüber der Kommission (unter Berücksichtigung der Kumulierungsregeln),
2. Durchsetzung der EG-Beihilferegeln und der damit verbundenen Reformen im Inland,

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

### 3. Beratung der Bundesregierung in förderungspolitischen Auseinandersetzungen mit den Organen der EG.

Derzeit würde die Erfüllung dieser wichtigen Funktionen aufgrund der institutionellen Zersplitterung der Förderungsaktivitäten auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Allein auf Bundesebene verteilen sich die Förderungskompetenzen auf acht Ressorts, zwischen denen überdies zahlreiche Überlappungen bestehen. Ferner müßten im Fall einer weiteren Annäherung an die EG auch die Förderungen der anderen Gebietskörperschaften die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft EG-Regeln erfüllen und wären daher in die Koordinierungsbemühungen einzubeziehen.

Während die Stärkung der ökonomischen Rationalität der Direktförderung und die Schaffung von mehr Koordination und interner Transparenz bereits oft verlangt wurden, ist die Forderung nach einer stärkeren Beachtung wettbewerbspolitischer Gesichtspunkte in der Förderungspolitik in Österreich relativ ungewöhnlich. Bisher wurden Subventionen, unter anderem, mit industriepolitischen, budgetpolitischen, verfassungsrechtlichen und möglicherweise geldpolitischen Fragestellungen in Zusammenhang gebracht, als Problem der Wettbewerbspolitik wurden sie – mit wenigen Ausnahmen – nicht gesehen. Gerade dieser Gesichtspunkt steht jedoch in der EG im Vordergrund. Um ihm Rechnung zu tragen, wären vor allem zwei Maßnahmen zu setzen: Einerseits müßte die routinemäßige Überprüfung der Auswirkung von Förderungen auf den Wettbewerb in den jeweiligen Branchen, Regionen usw. eingeführt werden<sup>14)</sup>. Andererseits ist es wahrscheinlich notwendig, die Rechtsstellung der Unternehmen in der Direktförderung zu stärken (was jedoch nicht auf einen Rechtsanspruch auf den Erhalt staatlicher Förderungen hinausläuft). Dazu zählen (ähnlich auch *Dorn*, 1988, S. 124-125)

- Einspruchsrechte im Fall von Wettbewerbsverzerrungen,
- Recht auf Information über die Gründe einer Förderungsentscheidung,
- Pflicht der Förderungsstellen, innerhalb vorgegebener Fristen zu entscheiden,

---

<sup>14)</sup> Derzeit sieht etwa der Kriterienkatalog der Top-Aktionen vor, daß die Auswirkung einer Förderung auf die Konkurrenz des Empfängers im Inland zu berücksichtigen ist.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

- allgemein mehr (externe) Transparenz über Vergabekriterien und das Volumen, die Konditionen und die Struktur der vergebenen Förderungen<sup>15)</sup>.

Allerdings müßte eine solche Verrechtlichung der staatlichen Subventionspolitik auch die ausdrückliche Verpflichtung nach sich ziehen, bereits gewährte Beihilfen, die sich als rechtswidrig herausstellen, zurückzuzahlen.

Wie die Darstellung der einzelnen Beihilferichtlinien in der EG gezeigt hat, hängt die Zulässigkeit einer Subvention in der Regel von ihrer konkreten Ausgestaltung – Förderungshöhe, Dauer usw. – ab. Ob eine bestimmte Beihilfe oder ein Beihilfenprogramm von der Kommission genehmigt oder untersagt wird, ist oft a priori nicht zu erkennen und wird manchmal erst nach einer umfangreichen Prüfung und langwierigen Verhandlungen entschieden. Welche der derzeitigen Förderungsaktivitäten in Österreich im einzelnen in einem "EG-konformen" Förderungssystem nicht aufrechtzuerhalten wären, läßt sich daher nur sehr grob angeben. Vermutlich wären – um den EG-Regeln zu entsprechen – die folgenden Anpassungen gegenüber der bisherigen Praxis in der Wirtschaftsförderung erforderlich (siehe auch *Szopo*, 1988, S. 27-29):

- Allgemeine, nicht durch besondere struktur- oder regionalpolitische Effekte zu rechtfertigende Investitionsförderungen müßten abgebaut werden. "Normale", d. h. unter üblichen Marktbedingungen im Interesse des Unternehmens selbst liegende Modernisierungsinvestitionen (die bloße Erneuerung des Kapitalstocks) könnten nicht staatlich gefördert werden.
- Die Förderung von Betriebsansiedlungen an – nach EG-Maßstäben – "guten" Standorten wäre nicht möglich.
- Die Kapitalzuführung an verstaatlichte Unternehmen zum Ausgleich früherer Verluste und zur Rettung dieser Unternehmen stieße auf Widerstand. Zumindest hinsichtlich der Höhe der Verstaatlichtenförderung und der mit ihr verbundenen

---

<sup>15)</sup> Es gibt Förderungsaktionen, in denen die Vergaberichtlinien selbst auf Anfrage nicht zur Verfügung gestellt werden ("nur für den amtsinternen Gebrauch")

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Auflagen (Schließungen, Kapazitätsabbau) wäre eine Mitsprache der EG-Kommission zu erwarten.

- Grundsätzlich wären Sanierungs- und Rettungsbeihilfen nur unter restriktiveren Bedingungen (vor allem über Dauer und Höhe) möglich.
- In der Regionalförderung wären die Abgrenzung der Problemgebiete und die Förderungsbedingungen (insbesondere die Intensität) mit der EG abzustimmen.
- Alle Förderungen bzw. Förderungskriterien, die als indirekte Form der Ausfuhrförderung gesehen werden können – z. B. eine explizite Beschränkung von Beihilfen auf exportierende Unternehmen, die Förderung von Vertriebs- und Marketingeinrichtungen zur Expansion auf dem EG-Markt –, wären vermutlich nicht aufrechtzuerhalten.
- Die Konditionen der Ausfuhrversicherung und -finanzierung wären so umzugestalten, daß sie für Exporte in den EG-Raum keinen Förderungscharakter haben.
- Die Beschränkung auf Subventionsempfänger mit österreichischer Staatsbürgerschaft (wie in der Gewerbeförderung) müßte aufgegeben werden.
- Auch in nicht-sektorspezifischen Förderungen (z. B. Regionalförderung, Beihilfen an Klein- und Mittelbetriebe) müßte die Unterstützung von Problemsektoren (z. B. Chemiefasern, Textil, Schiffbau u. a.) vermieden werden.
- In der Forschungs- und Entwicklungsförderung müßte deutlicher als bisher zwischen Grundlagen- und angewandter Forschung unterschieden und die Förderungsbedingungen danach ausgerichtet werden.
- Selbstverständlich müßte den jeweiligen Förderhöchstgrenzen, unter Berücksichtigung der Kumulierung von Subventionen, Rechnung getragen werden. Die Beihilfeintensität einiger Förderungen (z. B. Beihilfen und Darlehen des Öko-Fonds, zum Teil in der Gewerbeförderung) dürfte selbst ohne Kumulierungseffekte die von der Kommission akzeptierten Werte übersteigen.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

- Betriebsbeihilfen müßten eingestellt werden.

### 6.2 "Autonome" Reformen

#### 6.2.1 Reformanstöße

Die Reform der Wirtschaftsförderung in Österreich ist auch losgelöst von der Frage einer weiteren Annäherung an die EG eine dringliche wirtschaftspolitische Aufgabe. Viele, wenn nicht die meisten für die Schaffung eines "EG-konformen" Förderungssystems notwendigen Reformschritte decken sich mit Maßnahmen, die in Österreich schon seit Jahren oder zum Teil sogar Jahrzehnten gefordert werden. Folgende Argumente sprechen – unabhängig von der EG-Frage – für eine umfassende Reform:

1. Die Übernahme der EG-Beihilferegeln brächte zwar wichtige, aber teilweise nur formale Verbesserungen der Direktförderung. Grundlegende Fragen der materiellen Ausrichtung der Wirtschaftsförderung – das Gesamtausmaß an Beihilfen, das Verhältnis zwischen Investitionsförderung und der Unterstützung anderer unternehmerischer Aktivitäten, die Berechtigung der Förderung einzelner Sektoren der Wirtschaft – blieben offen.
2. Selbst wenn ein Beitritt Österreichs zur EG scheiterte, wäre im Zuge der "normalen" Außenhandelspolitik mit einer Weiterführung der Integration gegenüber der EG, in der EFTA und im Rahmen des GATT zu rechnen, die eine verstärkte internationale Kontrolle über staatliche Beihilfen bringt.
3. Seit langem bestehen Zweifel an der positiven Wirkung der Direktförderung auf die Ressourcenallokation. Hauptvorwurf ist, daß Beihilfen oft zur Strukturversteinerung beitragen, während die Unterstützung junger Unternehmen und Maßnahmen der Innovations-, Technologie- und Forschungspolitik zu kurz komme (Haas – Wehsely, 1977, Kager – Kepplinger, o. J., S. 206ff, Szopo, 1987A, S. 265-266, Deutsch – Rodler, 1989).



## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

4. Das im Zuge der Budgetkonsolidierung angestrebte Ziel, die Subventionen um ein Drittel einzuschränken (siehe dazu Abschnitt 4), läßt eine gleichzeitige Überprüfung und Reform der Institutionen und Instrumente der Direktförderung sinnvoll erscheinen.
5. Die Steuerreform 1989 hat eine Senkung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung gebracht, sodaß angesichts der oft behaupteten Verbindung zwischen Steuern und Subventionen auch eine grundlegende Reform der Beihilfen an Unternehmen vertretbar erscheint.

### 6.2.2 Reformen in einzelnen Bereichen der Beihilfenpolitik

Ausgangspunkt jeder Reform des Förderungswesens muß sein, die bestehenden Beihilfen und Beihilfenprogramme daraufhin zu untersuchen, welches Marktversagen zu ihrer Begründung herangezogen werden kann. Eine solche Analyse brächte eine Dreiteilung der Subventionen in

- Beihilfen, die tatsächlich ein Marktversagen korrigieren,
- Beihilfen, die nicht primär als Ausgleich eines Marktversagens dienen, sondern im Gegenteil das (aus sozialen oder anderen, meritorischen Gründen) von der Wirtschaftspolitik nicht akzeptierte Ergebnis des Marktgeschehens korrigieren sollen,
- Beihilfen, für die weder das eine noch das andere zutrifft.

Die Förderungsreform ist in diesen drei Gruppen mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert:

In jenen Fällen, in denen tatsächlich ein Marktversagen festgestellt wird, stellt sich die Frage, ob dennoch eine Beihilfe notwendig ist. Oft wird es sinnvoller sein, das Marktversagen direkt zu beseitigen, als es mit einer Subvention zu korrigieren und damit möglicherweise zu seiner Erhaltung erst recht beizutragen. Das gilt im beson-

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

deren für "Marktversagen", das eigentlich das Ergebnis staatlicher Interventionen ist. Beispiele sind etwa Mobilitätshemmnisse, die die Verlagerung von Unternehmensstandorten erschweren, oder Eintrittsschranken, die die Rate von Unternehmensgründungen senken<sup>16)</sup>.

Keinen Grund gibt es jedoch für die Annahme, daß Marktversagen zu einer falschen – konkret: zu niedrigen – gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote führt. Lange Zeit wurde in Österreich Wirtschaftsförderung mit der Furcht vor allgemeinem Kapitalmangel für investive Zwecke begründet (siehe dazu u. a. *Schram*, 1988). Diese Sorge – die in einer entwickelten Industriegesellschaft ohnehin keine theoretische Grundlage hat (*Orosel*, 1982) – läßt sich zumindest seit den siebziger Jahren nicht mehr rechtfertigen.

Hingegen ist es wahrscheinlich, daß Mangel an Kapital für bestimmte Projekte sowie an Kapital mit bestimmten Merkmalen (z. B. Risikokapital) auftritt. Vor allem für Forschung, Entwicklung und Innovation dürften aufgrund ihrer besonderen Risiken zu wenig Ressourcen bereitgestellt werden (siehe u. a. *Tichy*, 1986). Ein zentrales Reformanliegen sollte daher sein, allgemeine Investitionsbeihilfen einzuschränken und die Mittel auf die Forschungs- und Innovationsförderung zu konzentrieren. Konsequenz einer solchen Umorientierung ist allerdings, daß die Selektivität des Förderungssystems beträchtlich erhöht werden muß – sowohl hinsichtlich der Vergabekriterien als auch der Förderungshöhe im Einzelfall<sup>17)</sup>.

Ebensowenig wie ein allgemeiner Kapitalmangel behauptet werden kann, läßt sich die Hypothese theoretisch belegen, daß bestimmte Sektoren der Wirtschaft sowie Branchen der Industrie zuwenig Kapital erhielten. Vor allem in der Industrie ist das

---

<sup>16)</sup> Ein Abbau von Eintrittsschranken macht unter Umständen eine andere Form der Förderung notwendig: Er senkt einerseits die Kosten der Unternehmensgründung, erhöht aber andererseits (z. B. aufgrund einer im Durchschnitt geringeren Qualifikation der jungen Unternehmer oder aufgrund des steigenden Wettbewerbs) das Risiko jeder einzelnen Gründung. Statt Zinszuschüssen oder geringer Prämien dürften daher – wenn zu wenige Unternehmen entstehen – vor allem öffentliche Haftungen sinnvoll sein

<sup>17)</sup> *Schneider* (1988) zeigt, daß durch gleich hohe Hilfen an unterschiedlich riskante Projekte die weniger riskanten Vorhaben relativ attraktiver und daher vermutlich bevorzugt werden

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Konzept der "Wachstumsbranchen", die langfristig eine überdurchschnittliche Wertschöpfung erwarten lassen und daher mehr Kapital erhalten sollen, als ihnen von privaten Kapitalgebern zur Verfügung gestellt wird, nicht aufrechtzuerhalten. Gerade Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre war eine Reihe von Sanierungsförderungen in Branchen nötig (Metallverarbeitung, Chemie), die oft als zukunfts-trächtig angesehen werden. Auch für eine generelle Förderung des Fremdenverkehrssektors lassen sich praktisch kaum Argumente finden (siehe im einzelnen *Smekal – Hausberger, 1988*): Touristische Infrastrukturinvestitionen (Bäder, Lifte, sonstige Freizeiteinrichtungen) betreffen überwiegend nicht öffentliche Güter, die externen Effekte des Fremdenverkehrs sind tendenziell negativ (Auswirkungen auf Umwelt), und soweit tatsächlich spezifische Finanzierungsprobleme bestehen, schaffen Subventionen vermutlich keine Abhilfe. Das schließt allerdings nicht aus, daß im Rahmen der Regionalpolitik in benachteiligten Gebieten Fremdenverkehrsprojekte unterstützt werden.

Theoretische Argumente für sektorale Hilfen gibt es hingegen in jenen Fällen, in denen Bereiche der Wirtschaft infolge exogener Schocks (z. B. Innovationen, Rohstoffpreisschocks) rascher schrumpfen müßten, als die dadurch freiwerdenden Ressourcen anderweitig eingesetzt werden können. Manche sehen das "management of decline" überhaupt als sinnvollste industriepolitische Aktivität des Staates (*Blais, 1986*). Die Probleme treten dabei allerdings in der Praxis auf. Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß aus dem "management of decline" eine "prevention of decline" wird, die den Strukturwandel aufhält. Solche Förderungen sollten daher nur im Rahmen genau definierter "Spielregeln" vergeben werden, in denen die Dauer und Höhe der Subvention, die Umstrukturierungsziele (Kapazitätsabbau) sowie die Eigenleistungen der Unternehmen, Kapitalgeber und Arbeitnehmer im vorhinein festgelegt werden.

In der zweiten Gruppe von Beihilfen – also jenen Subventionen, die nicht vordringlich eine Verbesserung der Ressourcenallokation anstreben – ist das Hauptproblem, Formen der Förderung zu finden, die zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen, aber eine möglichst geringe Fehlallokation von Ressourcen bewirken. Die beiden wichtigsten Förderungsbereiche, in denen sich dieses Problem stellt, sind die Regional- und die Agrarförderung.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

Primäre Aufgabe der Regionalförderung ist, die – in der Terminologie der EG – Kohäsion der Regionen eines Landes zu unterstützen, also das wirtschaftliche und soziale Auseinanderdriften der Regionen zu verhindern. Die Wahrnehmung dieses Ziel birgt die Gefahr in sich, daß Projekte und Unternehmen subventioniert werden, die strukturversteinernd wirken und daher die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft konterkarieren. Dieses Dilemma der Regionalförderung ist nicht vermeidbar, die negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Ressourcennutzung sollten allerdings gering gehalten werden. Ein Weg dazu ist eine innovations- und humankapitalorientierte Regionalpolitik, wie sie in den letzten Jahren mehrfach vorgeschlagen wurde (siehe insbesondere *Glatz – Tödtling*, 1988, sowie *Aiginger et al.*, 1989). Finanzielle Beihilfen spielen in einer solchen Politik allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Im Rahmen der eigentlichen Beihilfenpolitik dürften "Negativkriterien", die angeben, welche Projekte selbst in Verfolgung des Kohäsionsziels nicht gefördert werden sollen, wichtiger sein. Ähnlich geht auch die EG vor, wenn sie darauf achtet, daß im Rahmen der Regionalförderung keine Beihilfen an Problemsektoren gewährt werden.

Der Agrarsektor nimmt in der förderungspolitischen Diskussion überhaupt eine Sonderstellung ein. Im Gegensatz zum industriell-gewerblichen Sektor, in dem Förderungen bloß Ergänzung, Korrektur oder auch Störung des Marktgeschehens sind, üben sie im Agrarbereich der meisten OECD-Länder, zusammen mit einer Reihe weiterer staatlicher Interventionen (Zölle, Quoten, Preisregulierungen u. a.) einen dominierenden Einfluß auf Preise, Produktion und Handel aus. Eine isolierte Betrachtung der finanziellen Förderungen allein ist daher nur begrenzt sinnvoll, andererseits übersteigt ein umfassender Entwurf einer "neuen" Agrarpolitik bei weitem die Grenzen der vorliegenden Arbeit. Es kann nur die wichtigste Kritik an der gegenwärtigen Beihilfenpolitik im Agrarsektor dargestellt werden.

Der zentrale Einwand – aus einer engen allokatonsbezogenen Sicht – gegen die Agrarpolitik der entwickelten Industrieländer ist – er trifft auch auf Österreich zu –, daß sie hohe ökonomische Kosten verursacht und dennoch ihre angestrebten, "nicht-ökonomischen" Ziele – vor allem Einkommensicherheit, Förderung ländlicher Regionen, Umweltschutz – nicht befriedigend erreicht (*Winters*, 1987, 1988, *Niessler – Zoklits*, 1988, *Marcks von Württemberg*, 1987). Im einzelnen wird argumentiert:

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

- Die Agrarförderung löst durch eine überzogene Preispolitik eine Überschußproduktion agrarischer Produkte aus. Sie widerspricht dem Grundsatz, daß verteilungspolitisch motivierte Transfers des Staates möglichst wenig die Allokationsentscheidungen des privaten Sektors beeinflussen sollen. Die Alternative zu Preisstützungen sind direkte, produktionsunabhängige Einkommenstransfers an Bauern.
- Die derzeitige Agrarförderung differenziert nicht (oder zu wenig) zwischen den unterschiedlichen Anbietern: kleinen, voll bewirtschafteten Betrieben (oft an ungünstigen Standorten), kleinen, nebenberuflich bewirtschafteten Betrieben sowie schließlich großen, fast "industriell" bewirtschafteten Betrieben, meist an guten Standorten. Ein Unterstützungsbedarf besteht nur bezüglich der ersten Gruppe, von Preisstützungen profitieren jedoch auch die beiden anderen Gruppen von Produzenten. Eine Reihe von Faktoren läßt vermuten, daß die Landwirtschaftsförderung den Großbetrieben sogar überdurchschnittlich zugute kommt (*Winters, 1987, S. 40-41*).
- Die Förderung kapitalintensiver Großbetriebe in Gunstlagen konterkariert die regionalpolitischen Ziele der Agrarpolitik.
- Die Anreize zur Produktionsausweitung bewirken eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion und ziehen damit negative ökologische Folgen nach sich.
- Die Agrarpolitik kommt zum Teil gar nicht den landwirtschaftlichen Produzenten, sondern der weiterverarbeitenden Industrie zugute.

Die Förderungen der dritten Gruppe schließlich – die weder der Bekämpfung eines Marktversagens dienen noch für die Erreichung anderer Zielsetzungen notwendig sein dürften – sind selbstverständlich abzuschaffen. In Fällen für die Empfänger quantitativ bedeutender, seit langem bestehender Förderungsprogramme kann es allerdings sinnvoll sein, einen mehrjährigen Abbauplan zu formulieren, um den betroffenen Unternehmen, Arbeitnehmern und Kapitalgebern die Umstellung zu erleichtern.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

### 6.2.3 Förderungsinstrumente

In Hinblick auf die Instrumente der Direktförderung liefern die theoretischen Überlegungen nur grobe Anhaltspunkte:

- Keine besonderen Vorteile läßt – in einer Wirtschaft mit entwickelten Finanzmärkten – die Gewährung öffentlicher Darlehen erkennen. Sieht man vom ERP-Fonds ab, in dem Änderungen aufgrund seiner spezifischen Entstehungsgeschichte – wie Kenner der Förderungsinstitutionen versichern – schwierig sind, könnten öffentliche Darlehen durch andere Instrumente ersetzt werden. Beispiele sind die Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds, an deren Stelle z. B. Zinsenzuschüsse treten könnten, sowie die Gemeinsamen Kleingewerbekredite, die – sofern diese Förderung überhaupt bestehen bleibt – durch Einmalprämien ersetzt werden sollten.
- In allen jenen Fällen, in denen keine längerfristige Betreuung (Beratung, organisatorische Hilfestellung) oder Kontrolle des Fördernehmers nötig erscheint (z. B. falls eine "Gießkannenförderung" an Kleinstunternehmen zum Ausgleich von Größennachteilen als notwendig angesehen wird), sollten Kreditkostenerleichterungen konsequent durch Einmalzuschüsse ersetzt werden.
- Wo besonders hohe Risiken erwünschte Aktivitäten des privaten Sektors dämpfen, sollen auch "Risikoinstrumente" – Haftungen, temporäre Beteiligungen – zum Einsatz kommen. Finanzielle Zuschüsse können hingegen sogar die Risikobereitschaft privater Investoren senken.
- Soweit wie möglich sollten Förderungen "finanzierungsneutral" sein, d. h. nicht zwischen fremdfinanzierten (auch durch Leasing) und eigenfinanzierten Projekten unterscheiden. Allerdings ist – weniger aus allokatonspolitischen als aus institutionellen Gründen – ein System der Direktförderung ganz ohne Mitwirkung des Kreditapparates derzeit kaum vorstellbar, da ohne ihn ein einigermaßen flächendeckendes Netz öffentlicher Förderungsberater und "Förderungsfilialen" notwendig wäre.

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

- Ein begrenzter Einsatz von Informations- und Beratungseinrichtungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung – insbesondere zur Erleichterung von Unternehmensgründungen und zur Unterstützung unternehmerischer Aktivitäten in peripheren Regionen – kann sinnvoll sein. Allerdings sollte das Know-how der Berater nicht nur den jeweiligen Förderungsadressaten zugute kommen, sondern auch dazu genutzt werden, bürokratische Hemmnisse tatsächlich zu beseitigen und den Zugang zu Förderungen transparenter und einfacher zu gestalten.

Theoretisch sicher nicht zu rechtfertigen ist die in den "Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln"<sup>18)</sup> festgelegte Regel (§ 4.1), primär mit öffentlichen Darlehen sowie Kreditkostenzuschüssen und nur in besonderen Fällen mit "sonstigen Geldzuschüssen" (d. h. Einmalzuschüssen) zu fördern. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß die Förderungspolitik richtigerweise dieser Regel bisher nicht streng folgte (z. B. die Prämienaktionen im Fremdenverkehr, die Zuschüsse im Rahmen der "Textil"-, "Bekleidungs"- und "Leder"- Aktionen, die Technologieanwendungsförderungen).

### 6.3 Vorschlag für ein "Förderungsgesetz"

Die Reform der Wirtschaftsförderung ist – wie eine Reihe Beispiele der letzten Jahre zeigt – ein schwieriges Problem. Angekündigte Änderungen kommen oft nicht, verwässert oder zumindest erst mit großer Verzögerung zustande. Ein wichtiger Grund dafür ist die zersplitterte Kompetenzlage in diesem Bereich der Wirtschaftspolitik. Es wäre daher zu überlegen, ob nicht wenigstens die formellen Aspekte einer grundlegenden Förderungsreform durch ein eigenes "Bundesförderungsgesetz" und diesem nachempfundene "Landesförderungsgesetze" geregelt werden sollten, die die Gebietskörperschaften auch als Privatrechtsträger rechtlich binden<sup>19)</sup>. Ansätze in diese Richtung sind die erwähnten "Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln" sowie das gerade in Vorbereitung befind-

<sup>18)</sup> In Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Amtsblatt der Österreichischen Finanzverwaltung, 1977, (136) Auch der Entwurf eines neuen "Förderungsgesetzes" enthält diese Regel

<sup>19)</sup> Siehe dazu aus rechtswissenschaftlicher Sicht vor allem *Rill* (1983).

## 6. Reformbedarf im österreichischen Förderungswesen

liche "Bundesförderungsgesetz". Beide Regelungen gehen jedoch von einem zu engen Förderungsbegriff aus und vernachlässigen eine Reihe wichtiger ökonomischer Gesichtspunkte.

Aufgaben einer gesetzlichen Grundlage für die Direktförderung wären in erster Linie<sup>20)</sup>:

- die Definition eines umfassenden Subventionsbegriffs (der z. B. auch Haftungen und, unter gewissen Bedingungen, auch die Zuführung von Beteiligungskapital zu den Förderungen rechnet),
- Verfahrensvorschriften für die Einführung neuer Subventionsprogramme (Notifizierung bei einer zentralen Stelle, Begründung, Kosten-Nutzen-Analysen, Befristung usw.),
- Verfahrensvorschriften für die Vergabe von Beihilfen im Rahmen bestehender Programme (Fristen, Verpflichtung zur Beachtung wettbewerbspolitischer Aspekte, Höchstgrenzen usw.),
- die Festlegung der Rechte und Pflichten der Subventionsempfänger und anderer Unternehmen,
- Regeln über die Abstimmung der Förderungsaktivitäten verschiedener Gebietskörperschaften,
- die Regelung der Publizitätspflichten der Förderungsinstitutionen und die Festlegung entsprechender Standards (Gliederung nach Wirtschaftszweigen, budgetäre Konsequenzen, Förderungsbarwerte u. ä.).

---

<sup>20)</sup> Siehe dazu auch den ähnlichen Vorschlag von *Klomp* (1988, S. 548) für die Bundesrepublik Deutschland



## 7. Zusammenfassung

1. *Österreich entwickelte sich in den achtziger Jahren schrittweise in Richtung "Hochsubventionsland":*

Der aggregierte Förderungsbarwert der Direktförderung vervierfachte sich von 8 Mrd. S im Jahr 1980 auf 32,5 Mrd. S im Jahr 1987. Das entspricht einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich 22,2%. Auch unter Berücksichtigung des Preisanstiegs und des Wirtschaftswachstums in diesem Zeitraum bleibt ein erheblicher Anstieg des Subventionsvolumens: Deflationiert mit dem BIP-Deflator verdreifachte sich der aggregierte Förderungsbarwert im untersuchten Zeitraum, im Verhältnis zum nominellen Brutto-Inlandsprodukt stieg er von 0,8% 1980 auf 2,2% im Jahr 1987. Berücksichtigt man zusätzlich die Beihilfen an den Schienenverkehr sowie die Investitionsprämie (nach dem Investitionsprämien-gesetz), so erreicht das Förderungsvolumen 1987 fast 3½% des Brutto-Inlandsproduktes.

2. *Der Anstieg geht in erster Linie auf die Ausweitung der reaktiven Direktförderung zurück: Sie wird gewährt, um die Förderungsadressaten temporär oder dauerhaft von Einflüssen des Marktes abzuschotten, und ihr Betrag steht in der Regel im vorhinein nicht fest:*

Die reaktive Direktförderung stieg von 4 Mrd. S zu Anfang des Jahrzehnts auf fast 26 Mrd. S, ihr Anteil an der gesamten Direktförderung erhöhte sich von 50% auf rund 80%. Primäre Ursache dieser Entwicklung waren die Finanzhilfen an die direkt und indirekt verstaatlichte Industrie, die gerade in den Jahren 1986 und 1987 mit 16,5 Mrd. S bzw. 18,4 Mrd. S ihren Höhepunkt erreichten. Auch die agrarischen Preisstützungen – die zweite bedeutende Position innerhalb der reaktiven Förderung – stiegen rasch. Sie nahmen im Durchschnitt jährlich um fast 15% zu und erreichten 1987 6,4 Mrd. S.

3. *Die steuernde Direktförderung – die geplante Beeinflussung unternehmerischen Verhaltens im Rahmen ex ante konzipierter, institutionalisierter Aktionen – expandierte im Vergleich dazu wesentlich langsamer:*

## 7. Zusammenfassung

Die steuernde Direktförderung erhöhte sich von 4 Mrd. S 1980 auf 6,7 Mrd. S 1987. Dieser Zuwachs beruht überwiegend auf der Einführung neuer Förderungsaktivitäten. 1987 hatten die in den achtziger Jahren neu hinzugekommenen Aktionen – in erster Linie die Top-Aktionen, die Technologieanwendungsförderung (inzwischen durch den ITF ersetzt), der Umweltfonds und die regionalen Sonderförderungsaktionen – mit einem Barwert von 1,6 Mrd. S einen Anteil von 24% an der steuernden Förderung. Im selben Zeitraum fielen nur zwei bedeutendere Aktionen ganz weg: die Papieraktion und die Branchenaktionen "Textil, Bekleidung, Leder"; bis zu ihrer Einstellung hatten sie einen Barwert von insgesamt 200 bis 400 Mill. S jährlich.

### *4. Die Förderung materieller Investitionen bildet nach wie vor das Schwergewicht der steuernden Direktförderung:*

Der Anteil der Investitionsförderung an der steuernden Förderung ging nur leicht – von rund 80% Anfang der achtziger Jahre auf knapp über 70% – zurück. Der Anteil von Beihilfen für Innovation sowie Forschung und Entwicklung stieg dank der Einführung der Top-Fertigungsüberleitung und der Technologieanwendungsförderung von 5% bis 6% auf über 10%, der Anteil sonstiger Beihilfen (immaterielle Investitionen, Produktionsbeihilfen u. a.) blieb annähernd konstant. Unter den in den achtziger Jahren neu geschaffenen Förderungen ist der Anteil der Beihilfen für Innovation, Forschung und Entwicklung etwas höher: Vom gesamten Barwert der neuen Förderungsaktivitäten entfielen 1987 rund 23% auf innovationsorientierte Aktionen.

### *5. Die höchsten Anteile am aggregierten Förderungsbarwert (steuernde und reaktive Direktförderung) entfielen in den Jahren 1986 und 1987 auf die Sachgüterproduktion und die Land- und Forstwirtschaft:*

Die Sachgüterproduktion (Industrie, Gewerbe) hatte 1986 und 1987 einen Anteil von rund 70% am aggregierten Förderungsbarwert, auf die Land- und Forstwirtschaft entfiel rund ein Fünftel der Förderungen. Bezogen auf die Wertschöpfung erreichten die Förderungen in der Land- und Forstwirtschaft über 12% (1986) bzw. 15% (1987), in der Sachgüterproduktion sowie im Bergbau zwischen 5% und 6%.

## 7. Zusammenfassung

6. *Innerhalb der Sachgüterproduktion konzentrierten sich die Beihilfen 1986 und 1987 vor allem auf den Basissektor und die technische Verarbeitung:*

Die Sachgüterproduktion wurde in beiden Jahren mit rund 22 Mrd. S gefördert. Davon entfielen zwischen 40% und 50% auf den Basissektor, im besonderen auf die Grundmetallbranchen, und knapp unter 40% auf die technische Verarbeitung, in erster Linie auf die Maschinenbaubranche. Gemessen an der Wertschöpfung wurden die Grundmetallbranchen weitaus am stärksten gefördert.

7. *Eine (aus methodischen Gründen allerdings teilweise problematische) Gegenüberstellung der Subventionen in den EG- und EFTA-Ländern zeigt, daß die EFTA-Länder – unter ihnen Österreich – im Zeitraum 1981/1986 ihre Sachgüterproduktion im Vergleich zu den EG-Ländern nicht übermäßig subventionierten:*

In einer Reihe von EG-Ländern – Italien, Luxemburg, Irland, Belgien – lagen die Subventionen an die Sachgüterproduktion (gemessen am Brutto-Inlandsprodukt) deutlich über den Vergleichswerten in den EFTA-Ländern – trotz Beihilfenaufsicht der EG-Kommission. Allerdings kommt Österreich die Betrachtung des mehrjährigen Durchschnitts in diesem Vergleich entgegen. Da die staatlichen Beihilfen in Österreich von 1980 bis einschließlich 1987 ausgeweitet wurden, dürfte es in diesem Zeitraum in der Rangordnung der Länder nach ihrem Subventionsvolumen aufgestiegen sein

8. *Die Konsequenzen der im "Arbeitsübereinkommen" der Bundesregierung festgelegten Maßnahmen zur Kürzung der Direktförderung sind unklar:*

Das "Arbeitsübereinkommen" der Regierungsparteien läßt im Hinblick auf den beabsichtigten Abbau der Subventionen einen relativ großen Interpretationsspielraum offen. Anhand der Formulierung im Arbeitsübereinkommen ist nicht eindeutig zu klären, welche Förderungen im einzelnen betroffen sind, welche (betragliche) Ausgangsbasis den Kürzungsplänen zugrunde liegt und ob eine reale oder nominelle Kürzung beabsichtigt ist. Zumindest 1987 dürften die Kürzungsmaßnahmen im Ag-

## 7. Zusammenfassung

gregat noch nicht gegriffen haben, wenngleich einzelne Förderungen eingeschränkt wurden.

*9. Gemessen an ihrem aggregierten Barwert ist das Volumen der Direktförderung nach 1987 vermutlich jedoch beträchtlich gesunken:*

Ursache ist der Wegfall zweier umfangreicher Förderungsaktivitäten, die die Subventionspolitik in den achtziger Jahren prägten: der Verstaatlichtenhilfe und der Investitionsprämie (nach dem Investitionsprämiengesetz). Bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt ist die direkte Wirtschaftsförderung Ende der achtziger Jahre praktisch nicht höher als zu Beginn des Jahrzehnts.

*10. Die ökonomische Theorie hat in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren einerseits verstärkt die Möglichkeit wohlfahrtsteigender staatlicher Interventionen hervorgehoben, andererseits jedoch gewichtige Argumente gegen die staatliche Subventionspolitik geliefert:*

Marktunvollkommenheiten – vor allem Skalenerträge, unvollkommener Wettbewerb, unvollständige Information, Mengen- und Preisrigiditäten – bieten mehr Spielraum für wohlfahrtserhöhende Staatsinterventionen, als früher vermutet wurde. Zum Teil die gleichen Faktoren, aber auch polit-ökonomische Gründe lassen es jedoch fraglich erscheinen, ob die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Subventionspolitik, in der Praxis in der Lage ist gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne zu erzielen. Allgemein liefert die ökonomische Theorie wenig robuste Politikempfehlungen für die Wirtschaftsförderung.

*11. Zu den Instrumenten der Direktförderung liefern die theoretischen Überlegungen nur grobe Anhaltspunkte:*

Die Vor- und Nachteile einzelner Instrumente hängen von einer Reihe ökonomischer und institutioneller Rahmenbedingungen ab, eine eindeutige Rangfolge der Förderungsinstrumente läßt sich nicht ableiten. Einige Argumente sprechen jedoch dafür, die Gewährung öffentlicher Darlehen einzuschränken, Kreditkostenerleichterungen teilweise durch Einmalzuschüsse zu ersetzen, verstärkt "Risikoinstrumente" – Haf-

## 7. Zusammenfassung

tungen, temporäre Beteiligungen – einzusetzen sowie finanzierungsneutrale Förderungsinstrumente, die nicht zwischen fremd- und eigenmittelfinanzierten Projekten diskriminieren, zu wählen.

*12. Ein Beitritt Österreichs zur EG würde die österreichische Förderungspolitik nachhaltig beeinflussen:*

Wahrscheinlich dämpft die im Zuge des Binnenmarktprogramms bekundete Absicht der EG-Kommission, die Beihilfenaufsicht zu verschärfen, die Subventionsgewährung der Mitgliedsländer künftig stärker. Vor allem aus zwei Gründen wäre Österreich davon besonders betroffen: Zum einen zählte es zur Gruppe der reicheren EG-Länder; gerade gegenüber diesen Ländern versucht die Kommission eine strengere Beihilfenkontrolle durchzusetzen. Zum anderen wäre Österreich als neues Mitglied mit der konkreten Anwendung der EG-Beihilferegeln weniger vertraut und hätte eine geringere Erfahrung in der "EG-konformen" Gestaltung seiner Förderungen als bisherige Mitgliedsländer.

*13. Um die Erfüllung der Beihilferegeln der EG zu gewährleisten, ist eine Reihe institutioneller Reformen erforderlich:*

Die Schaffung eines "EG-konformen" Förderungssystems erfordert eine stärkere Verankerung ökonomischer Grundsätze in der Förderungspolitik, mehr Transparenz und Koordination in der Wirtschaftsförderung – vor allem auch zwischen den Gebietskörperschaften – sowie die Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Gesichtspunkte in der Subventionspolitik.

Es wäre daher notwendig, die Zielkataloge und Richtlinien bestehender Beihilfenprogramme zu durchforsten, zu straffen und für eine klare, haltbare ökonomische Rechtfertigung zu sorgen und die Wirtschaftsförderung stärker als bisher in ihrer Form, Dauer und Intensität nach Förderungsanlaß und Problemursachen zu differenzieren.

*14. Ein EG-Beitritt hätte beträchtliche Konsequenzen für die Struktur der österreichischen Direktförderung:*

## 7. Zusammenfassung

Zwar ist schwer anzugeben, welche der derzeitigen Förderungsaktivitäten in Österreich im einzelnen in einem "EG-konformen" Förderungssystem nicht aufrechtzuerhalten wären. Vermutlich wären aber – um den EG-Regeln zu entsprechen – u. a. die folgenden Anpassungen gegenüber der bisherigen Praxis in der Wirtschaftsförderung erforderlich:

- Allgemeine, nicht durch spezifische struktur- oder regionalpolitische Effekte zu rechtfertigende Investitionsförderungen müßten abgebaut werden.
- Die Förderung von Betriebsansiedlungen an – nach EG-Maßstäben – "guten" Standorten wäre nicht möglich.
- Die Kapitalzuführung an verstaatlichte Unternehmen zum Ausgleich früherer Verluste und zur Rettung dieser Unternehmen stieße auf Widerstand und müßte jedenfalls mit Brüssel abgestimmt werden.
- Eine Reihe von Förderungen – Regionalhilfen, Sanierungs- und Rettungsbeihilfen u. a. – wäre nur unter restriktiveren Bedingungen (hinsichtlich Höhe, Förderungsinstrument, Dauer) möglich.
- Alle Förderungen bzw. Förderungskriterien, die als direkte und indirekte Form der Ausfuhrförderung (in den EG-Raum) gesehen werden können, wären nicht aufrechtzuerhalten.
- Die Förderung von "Problemsektoren" müßte vermieden werden – auch in nicht-sektorspezifischen Förderungen (z. B. Regionalförderung, Beihilfen an Klein- und Mittelbetriebe).
- In der Forschungs- und Entwicklungsförderung müßte deutlicher als bisher zwischen Grundlagen- und angewandter Forschung unterschieden und die Förderungsbedingungen danach ausgerichtet werden.

## 8. Anhang: Der Förderungsbarwert staatlich begünstigter Finanzierungen<sup>1)</sup>

Die Ermittlung von Förderungsbarwerten kann nach zwei Gesichtspunkten erfolgen (*Mintz – Carriere – McCaughey*, 1984): nach dem "net benefit approach" werden die Förderungen aus der Sicht des Förderungsnehmers gesehen, nach dem "cost approach" geht es um die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Förderungen. Die Barwerte in dieser Arbeit beruhen ausschließlich auf dem für industriepolitische Fragestellungen wichtigeren "net benefit approach"; d. h. es wird die Summe der auf den Zeitpunkt der Förderungszusage diskontierten finanziellen Vorteile ermittelt, die dem Förderungsempfänger eine Subvention bzw. subventionierte Finanzierung gegenüber einer Marktfinanzierung bringt. Unberücksichtigt blieb – zum Unterschied von den Berechnungen in *Szopo – Aiginger – Lehner* (1985) – der Einfluß der Unternehmensbesteuerung auf den Subventionswert, da über die Steuerposition der geförderten Unternehmen keine Information vorlag.

Für den Barwert  $B$  von Zinszuschüssen und niedrig verzinsten öffentlichen Darlehen gilt – unter der Annahme, daß die begünstigte Finanzierung in gleichbleibenden Annuitäten getilgt wird – folgende Formel:

$$(1) \quad B = (A_{rT} - A_{sT}) b_{dT},$$

$A_{rT}$  = Annuität eines mit dem Marktzinssatz  $r$  verzinsten Kredites  $K$  mit der Laufzeit  $T$ ,

$A_{sT}$  = Annuität eines mit dem gestützten Zinssatz  $s$  verzinsten Kredites mit der Laufzeit  $T$ ,

---

<sup>1)</sup> Dieser Abschnitt deckt sich weitgehend mit *Szopo* (1987A, Abschnitt 5).

## 8. Anhang

$b_{dT}$  = nachschüssiger Rentenbarwertfaktor, der sich für die Diskontierungsrate  $d$  und  $T$  Perioden ergibt (einfachheitshalber wird unterstellt, daß nur einmal jährlich eine Tilgungs- und Zinszahlung erfolgt).

Für die praktische Arbeit wird (1) umformuliert zu

$$(2) \quad B = K \left( \frac{1}{b_{rT}} - \frac{1}{b_{sT}} \right) b_{dT}$$

Aus dieser Formel geht hervor, daß für die Berechnung der Barwerte drei Arten von Informationen erforderlich sind, und zwar über die Förderungskonditionen, über den Marktzinssatz und über die Diskontierungsrate.

### 8.1 Förderungskonditionen

Die in den Berechnungen verwendeten Werte der Förderungskonditionen beruhen in der Regel auf Angaben aus den einzelnen Förderungsgesetzen und -richtlinien. Da diese Angaben häufig jedoch nur Grenzwerte wiedergeben und den subventionierenden Institutionen einen gewissen Spielraum für die Ausgestaltung einzelner Förderungen einräumen, ist auch bei den Förderungskonditionen von Annahmen und Schätzungen auszugehen. Das hat zur Folge, daß die errechneten Barwerte nur im Durchschnitt aller im Rahmen einer bestimmten Aktion gewährten Förderungen richtig sind. Es ist nicht auszuschließen, daß einzelne Förderungsnehmer (oder Gruppen von Förderungsnehmern) deutlich vom Durchschnitt abweichende Konditionen – höhere oder geringere Zuschüsse, längere oder kürzere Laufzeiten usw. – erhalten.

### 8.2 Marktzinssatz

Für die Barwertberechnungen wurde ein Marktzinssatz von 9% unterstellt. Diese Annahme hat den Charakter einer Zinsprognose: Sie unterstellt, daß die zu einem bestimmten Zeitpunkt zugesagten Finanzierungen während der gesamten Laufzeit mit



## 8. Anhang

9% verzinst sind. Da für Österreich keine mittel- und langfristigen Zinsprognosen verfügbar sind, kann als Rechtfertigung dieser Annahme lediglich die Zinsentwicklung in der Vergangenheit herangezogen werden. Konkret wurde der Durchschnitt einer bis 1965 zurückreichenden Kreditzinsreihe des WIFO gebildet.

Die Annahme eines Marktzinssatzes von 9% zur Berechnung des Subventionselementes einer Förderung impliziert – unabhängig von der Aktion und dem Förderungsempfänger – unter Umständen einige Fehler:

- Der Einfluß der Laufzeit von Finanzierungen auf den Zinssatz, also die Fristigkeitsstruktur auf den Finanzmärkten, wird vernachlässigt.
- Wahrscheinlich unterscheiden sich – ähnlich wie die Förderungskonditionen – die Marktkonditionen für einzelne Kreditnehmer.
- Es läßt sich nicht ausschließen, daß die Marktkonditionen geförderter Finanzierungen ein anderes Niveau bzw. eine andere Entwicklung aufweisen als die Konditionen nicht geförderter Finanzierungen.
- Das gesamtwirtschaftliche Zinsniveau kann vom Anteil geförderter Finanzierungen abhängen. In diesem Fall impliziert die Übertragung des in der Vergangenheit herrschenden Zinssatzes in die Zukunft die Annahme, daß sich auch der Umfang öffentlicher Finanzierungshilfen nicht wesentlich ändert.

### 8.3 Diskontierungsrate

Die Barwerte dieser Arbeit beruhen auf einem Diskontierungszinssatz von 7%. Allerdings ist die konkrete Festlegung des Diskontierungszinssatzes schwer zu rechtfertigen. Nur in einer neoklassisch-perfekten Welt sind der Diskontierungszinssatz der Wirtschaftssubjekte, der Marktzinssatz und die Grenzproduktivität des Kapitals gleich hoch. In der Realität kommt dieses Ergebnis aufgrund steuerlicher Einflüsse, Mobilitätsschranken, Transaktionskosten, Unsicherheit u. a. nicht zustande, sodaß die Bestimmung der Diskontierungsrate schwierig ist. Sowohl für einen Diskontierungs-

## 8. Anhang

satz deutlich unter dem Kapitalmarktzinssatz – z. B. bei hohem Grenzsteuersatz für die Förderungsempfänger – als auch darüber – wenn Förderungsnehmer steigende Zinssätze erwarten oder ohne staatliche Subvention konkursreif wären – lassen sich Argumente finden. Die Annahme eines Satzes von 7% bedeutet damit einen Kompromiß zwischen extremeren Annahmen. Wie bei den anderen Annahmen für die Berechnung der Förderungsbarwerte ist allerdings auch hier nicht auszuschließen, daß einzelne Förderungsnehmer mit anderen Sätzen diskontieren.

# **Direct Federal Subsidies to the Economy: Reform Moves Prompted by Budget Consolidation and EC-Integration**

## **Summary and Conclusions**

### **Introduction**

Direct subsidization of the economy has been an ever recurring issue in the Austrian economic policy discussion. What has changed over time was the angle from which the general attention focused on the subject. Up to the mid-sixties the promotion of economic growth was the paramount objective, with structural policy considerations gaining ground subsequently. The major concern in the seventies was the appropriate mix of instruments (direct versus indirect subsidies) as well as the incorporation of new tasks (energy conservation, environmental protection). During the first half of the eighties subsidization policy and policy debate were governed by crisis management efforts (to regain viability of the nationalized industry, to extend regional and labour market subsidy schemes, etc.) and by new requirements of structural adjustment which led to the implementation of the "Top" credit facilities and the technology promotion programmes.

Over the last several years the accent of the debate and of policy has shifted once again, for three reasons:

1. The coalition government in office since 1986 proposed, for fiscal policy considerations, to cut expenditure on direct economic subsidies by a third between 1986 and 1992.

## Summary and Conclusions

2. A number of new measures are envisaged to ensure a better targeting of subsidies to promote research and technology as well as to facilitate administrative procedures for the projects submitted.
3. Austria's application for membership in the European Community (EC) has raised the question of possible consequences such a move would have for the Austrian system of economic subsidies. Furthermore, the debate on subsidization policy of member countries has become livelier also within the European Free Trade Association (EFTA) and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

## Main Results

1. *During the eighties Austria has gradually developed towards becoming a "high subsidy country":*

The cumulated present value of direct subsidies quadrupled from AS 8 billion in 1980 to 32.5 billion in 1987, corresponding to an average increase of 22.2 percent p. a. Even allowing for price changes and economic growth over the same period the upward drift of financial aid volumes remains important: Adjusted by the GDP deflator the aggregate present value of subsidies tripled over the period, as a ratio of GDP it rose from 0.8 percent in 1980 to 2.2 percent in 1987. Taking also into account the transfers to railway traffic and the investment premium (according to the Investment Premium Law) total subsidies amounted to almost 3½ percent of GDP in 1987.

2. *The rise is mainly due to the increase in reactive direct subsidies – these are granted in order to protect the beneficiary temporarily or permanently from influences of the market and normally their amount is not fixed in advance:*

Reactive direct subsidies increased from AS 4 billion at the beginning of the eighties to almost 26 billion, their share of total direct subsidies rose from 50 to about 80 percent. The major reason for the increase was the financial aid given to the directly and indirectly state-owned industries which reached its very peak in 1986

## Summary and Conclusions

and 1987 (with AS 16.5 and 18.4 billion, respectively). Price subsidies to agriculture, the second important item among the reactive grants, also rose fast. They increased by almost 15 percent annual average to attain AS 6.4 billion in 1987.

3. *"Guiding" subsidies – i. e., the intended influencing of entrepreneurial behaviour through ex-ante defined and institutionalized measures – expanded, by comparison, at a considerably slower pace:*

"Guiding" subsidies went up from AS 4 billion in 1980 to 6.7 billion in 1987, the rise being due mainly to the introduction of new subsidy schemes. These programmes established during the eighties – in particular the Top credit facilities, the promotion of applied technology (by now replaced by the Innovation And Technology Fund ITF), the Environment Fund and a number of ad-hoc regional promotion schemes – amounted to an aggregate present value of AS 1.6 billion in 1987 thereby claiming a 24 percent share of total "guiding" subsidies. Over the same period only two major programmes were phased out completely: One for the paper industry and one for the sector textile, apparel and leather, which together had a present value of AS 200 to 400 million per year until being stopped.

4. *The major emphasis of "guiding" subsidies is still being given to the promotion of physical capital investment:*

The share of investment promotion in total "guiding" subsidies has declined only little – from 80 percent at the beginning of the eighties to just above 70 percent. The ratio of financial aid in favour of innovation, research and development went up from 5 to 6 percent to over 10 percent owing to the phasing in of the Top credit scheme for applied research and the technology implementation programme; the share of other kinds of transfers (for investment in intangible capital, production subsidies, etc.) remained nearly unchanged. For the programmes newly introduced in the eighties the share of funds allocated to the promotion of innovation, research and development is somewhat higher (some 23 percent of the new programmes' total present value in 1987).

## Summary and Conclusions

5. *In 1986 and 1987, the largest shares of the aggregate present value of subsidies (both reactive and "guiding" subsidies) went to manufacturing and agriculture:*

In 1986 and 1987, manufacturing (industrial enterprises, small-scale industry, and crafts) held a 70 percent share of the total present value, about one-fifth of subsidies went to agriculture. Expressed as a percent of value added subsidies attained a level of 12 percent (1986) and 15 percent (1987) in agriculture, and between 5 and 6 percent in mining and manufacturing.

6. *Within manufacturing, subsidies were concentrated mainly on the basic goods and the finished technical goods industries in 1986 and 1987:*

In both years, subsidies to manufacturing amounted to about AS 22 billion. Of that sum, 40 to 50 percent went to the basic goods industries, mainly to the basic metal branches, and almost 40 percent to the producers of technical manufactures, particularly machine tools. In relation to value added, the basic metal industries received by far the highest subsidies.

7. *A comparison (albeit problematical for methodological reasons) of subsidies between the EC and the EFTA countries shows that financial aid to the manufacturing sector was not excessive in the EFTA countries – among them Austria – in the period 1981-1986:*

In a number of EC countries – Italy, Luxemburg, Ireland, Belgium – subsidies to manufacturing, as a percent of GDP, were markedly higher than in the EFTA countries, in spite of controls by the EC commission. Averaging over the above period is in favour of Austria: As public financial aid was extended from 1980 to 1987, Austria has probably moved upwards in a ranking of countries by their volume of subsidies.

8. *Consequences of measures to cut direct subsidies as laid down in the Working Agreement of the coalition government are unclear:*

## Summary and Conclusions

The Working Agreement leaves considerable scope for interpretation as to the envisaged cuts of subsidies. The wording does not specify which of the many promotion schemes will be affected, to which baseline level any cuts shall be applied, nor whether cuts are to be in nominal or real values. Although a number of schemes were reduced total outlays are unlikely to have come down in 1987.

9. *After 1987, however, the volume of direct subsidies as measured by its aggregate present value has probably declined substantially:*

The reason for this decline is the abolition of two important schemes which played a major role in subsidization policy during the eighties: Financial aid to the nationalized industries and the investment premium (according to the Investment Premium Law). As a ratio of GDP direct subsidies to the economy are virtually no higher at the end of the decade than at the beginning.

10. *Over the last ten to fifteen years economic theory, while emphasizing the potential for welfare increasing public intervention, has at the same time put forward powerful arguments against the policy of state subsidies:*

Market imperfections – in particular economies of scale, imperfect competition, incomplete information as well as volume and price rigidities – offer greater scope for welfare enhancing state intervention than previously assumed. For some of these very reasons, however, as well as on more political grounds it seems doubtful, whether economic policy and specifically subsidization is actually in a position to produce such welfare gains for the economy as a whole. Economic policy in general does not offer many strong policy recommendations concerning subsidies.

11. *Concerning the selection of instruments for direct subsidization theoretical considerations can only provide broad guidelines:*

Advantages and drawbacks of particular instruments depend on a number of economic and institutional circumstances. It is therefore not possible to draw up a hierarchy among the different instruments which would be generally applicable. Nevertheless, a number of arguments would suggest restriction on public loans,

## Summary and Conclusions

partial substitution of lump-sum grants for credit cost subsidies and more frequent use of "risk instruments" – loan guarantees, temporary partnerships – and of financially neutral instruments which do not discriminate between loan and equity financed projects.

### *12. Joining the EC would have far-reaching consequences for Austria's subsidization policy:*

The intention of the EC commission to exert more severe control on financial aid as the internal market is being established is likely to weaken the readiness of member countries to grant subsidies. In the event of EC membership Austria would be particularly affected, mainly for two reasons: First, Austria would be among the relatively rich countries which are the prime target of the Commission for enforcing stricter control on public aid; second, as a new member Austria would have less experience than traditional member countries in applying EC subsidy standards and adjusting national regulations.

### *13. To comply with EC subsidy regulations requires a number of institutional reforms:*

The implementation of a system of public aid in conformity with EC guidelines calls for closer adherence of subsidization policy to economic principles, more transparency and coordination as well as due regard being given to competition policy considerations. This in turn requires the streamlining of objectives and guidelines of existing subsidy schemes. In each case, clear and economically sound justification should be given and instruments, duration, and intensity of a subsidy should adequately reflect the reason for public intervention and the nature of the problem.

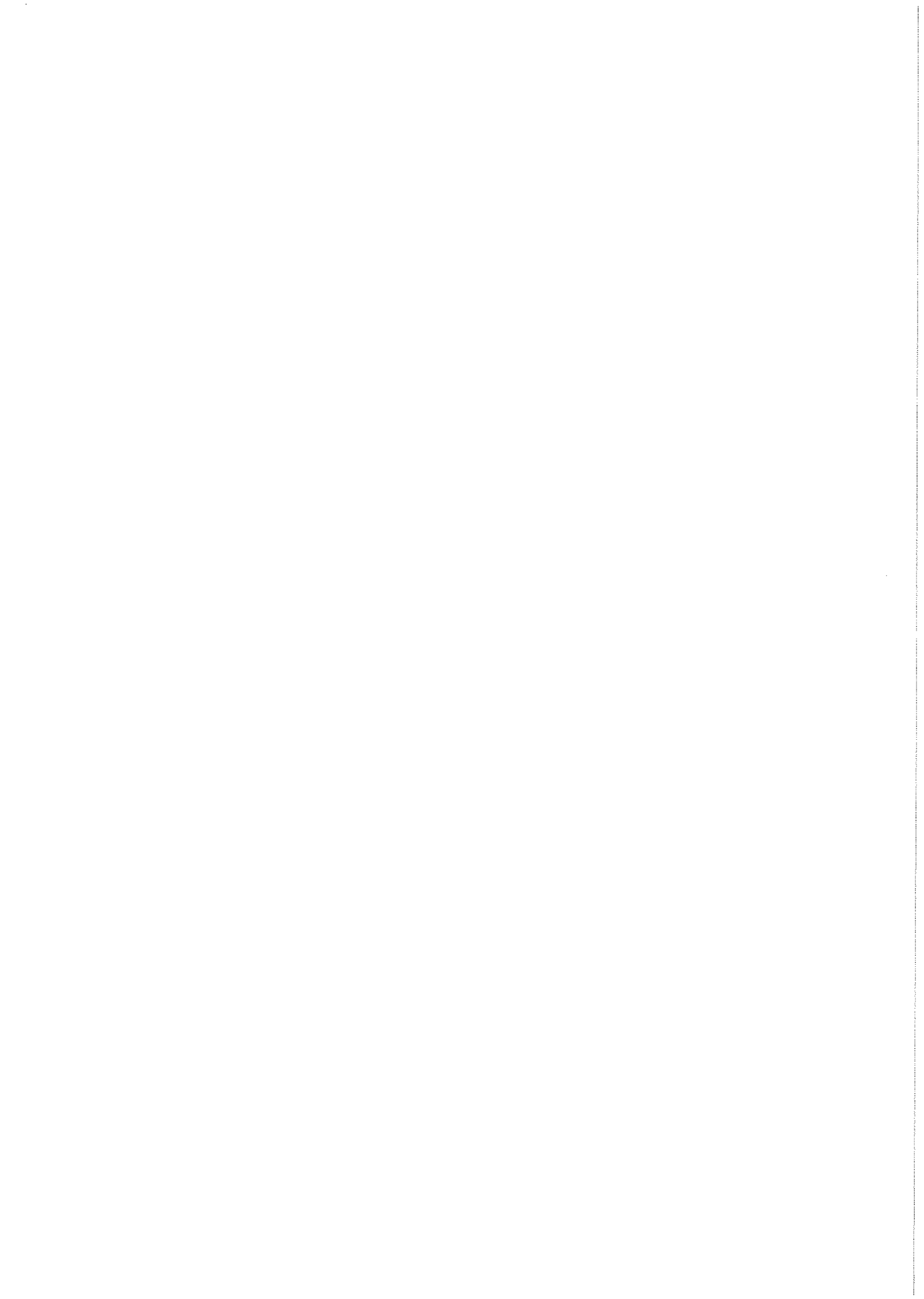
### *14. Joining the EC would have substantial implications for the structure of direct subsidies in Austria:*

While it is difficult to specify in detail which of the present subsidy programmes in Austria would not be compatible with EC rules the following changes from current practice are likely to prove necessary:



## Summary and Conclusions

- Investment promotion across the board and not warranted by specific structural or regional policy considerations would have to be phased out.
- Promotion of the settlement of firms in "good" locations (by EC standards) would no longer be possible.
- Capital transfers to nationalized enterprises to compensate for earlier losses and to save these enterprises would face resistance and would in any event require consultation with Brussels.
- A number of subsidies – regional schemes, aid to ensure financial viability of particular enterprises – could be continued only under more restrictive conditions (concerning the amount, duration and instrument of subsidy).
- All subsidies and the relevant criteria which may be regarded as direct or indirect forms of export promotion (for the EC area) could not be maintained.
- Aid to "problem industries" would have to be avoided even as part of more general aid programmes (e. g., in regional promotion, transfers to small and medium-size enterprises).
- Promotion of research and development would have to distinguish more clearly between basic and applied research and promotion criteria be re-defined accordingly.



## 9. Literaturhinweise

Aiginger, K. (Projektleiter), Hutschenreiter, G., Geldner, N., Jeglitsch, H., Palme, G., Szopo, P., Die gemeinsamen regionalen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder, WIFO-Gutachten, Wien, 1989.

Amanshauser, W., Ederer, B., "Wettbewerbsstrategien reifer Industrien auf internationalen Märkten: Am Beispiel Textil, Bekleidung, Leder, Glas, Keramik", Wirtschaft und Gesellschaft, 1989, 15(2), S. 265-276.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4 Teile, Wien, 1964 bis 1968.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik, Wien, 1970.

Bester, H., Hellwig, M., "Moral Hazard and Equilibrium Credit Rationing: An Overview of the Issues", in Bamberg, G., Spremann, K. (Hrsg.), Agency Theory, Information and Incentives, Springer, Berlin, 1987, S. 136-166.

Blais, A., "Industrial Policy in Advanced Capitalist Democracies", in Blais, A. (Hrsg.), Industrial Policy, University of Toronto Press, Toronto, 1986, S. 1-53.

Börner, B., Neundörfer, K. (Hrsg.), Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Carl Heymans Verlag, Köln, 1984.

Bosworth, B. P., Carron, A. S., Rhyne, E. H., The Economics of Federal Credit Programs, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1987.

Breuss, F., Handler, H., Stankovsky, J. (Koordination), Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen, WIFO-Gutachten, Wien, 1988.

Breuss, F., Stankovsky, J., Österreich und der EG-Binnenmarkt, Signum, Wien, 1988.

Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Kreditmöglichkeiten für die gewerbliche Wirtschaft, Loseblattsammlung, Wien, o. J.

Bundesministerium für Finanzen, Bundesvoranschlag 1987, Wien, o. J.

## 9. Literaturhinweise

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (Hrsg.), Die Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Wien, 1987.

Bundespressedienst (Hrsg.), Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, Österreich Dokumentationen, Wien, 1987.

Chaney, P. K., Thakor, A. V., "Incentive Effects of Benevolent Intervention: The Case of Government Loan Guarantees", *Journal of Public Economics*, 1985, 26(2), S. 169-189.

Clemenz, G., *Credit Markets with Asymmetric Information*, Springer, Berlin, 1986.

De Meza, D., Webb, D. C., "Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information", *Quarterly Journal of Economics*, 1987, 102(2), S. 281-292.

De Meza, D., Webb, D. C., "The Role of Interest Rate Taxes in Credit Markets With Divisible Projects and Asymmetric Information", *Journal of Public Economics*, 1989, 39(1), S. 33-44.

Deutsch, E., Rodler, K., "Beschäftigungseffekte der Investitionsförderungen", Technische Universität Wien, Institut für Ökonometrie und Operations Research, Res. Rep. 1989, (96).

Dorn, H., "Effiziente Formen öffentlicher Förderungsverwaltung", in *Gantner – Rinderer* (1988), S. 121-131.

EFTA, Economic Committee – Working Party on Government Aids: Final Report, Genf, 1986.

EFTA, Government Aids in 1985 and 1986, Draft Annual Report by the Secretariat, Genf, 1987.

EG-Kommission (1987A), Sechzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel-Luxemburg, 1987.

EG-Kommission (1987B), Wettbewerbsregeln der EWG und der EGKS für staatliche Beihilfen, Brüssel-Luxemburg, 1987.

EG-Kommission (1987C), The Measurement of the Aid Element of State Acquisitions of the Company Capital, Document, Brüssel-Luxemburg, 1987.

## 9. Literaturhinweise

EG-Kommission (1987D), "Wettbewerbspolitik in der Landwirtschaft", Grünes Europa – Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik, 1987, (221).

EG-Kommission (1988A), Erster Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel-Luxemburg, 1988.

EG-Kommission (1988B), Siebzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel-Luxemburg, 1988.

EG-Kommission (1989A), XXII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft 1988, Brüssel-Luxemburg, 1988.

EG-Kommission (1989B), Die Wettbewerbspolitik im europäischen Binnenmarkt (zweite Ausgabe), EG-Dokument, Luxemburg, 1989.

Eliasson, G., "The Micro-Foundations of Industrial Policies", in Jacquemin, A. (Hrsg.), European Industry: Public Policy and Corporate Strategy, Clarendon, Oxford, 1984, S. 295-326.

Fazzari, S. M., Hubbard, R. G., Petersen, B. C., "Financing Constraints and Corporate Investment", Brooking Papers on Economic Activity, 1988, (1), S. 141-195

Flam, H., Persson, T., Svensson, L. E. O., "Optimal Subsidies to Declining Industries", Journal of Public Economics, 1983, 22(3), S. 327-345.

Forster, B. A., Rees, R., "The Optimal Decline of an Inefficient Industry", Journal of Public Economics, 1983, 22(2), S. 227-242.

Fried, J., "Government Loan and Guarantee Programs", Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 1983, 65(10), S. 22-30.

Gantner, M., Rinderer, C. (Hrsg.), Staatliche Wirtschaftsförderung, Peter Lang, Frankfurt, 1988.

Gern, K.-J., "Industrie- und Außenhandelspolitik bei monopolistischer Konkurrenz und Skalenerträgen – Was bringt die 'neue Theorie' für die Wirtschaftspolitik?", in Institut für Weltwirtschaft – Böttcher Stiftung Hamburg (Hrsg.), Aufsatzwettbewerb 1987, Kiel, 1988, S. 23-45.

Glatz, H., Tödting, F., "Industrieller Strukturwandel und Regionalpolitik", Bundeskanzleramt, Raumplanung in Österreich, 1988, (15).

## 9. Literaturhinweise

Greenwald, B., Stiglitz, J. E., *Financial Market Imperfections and Productivity Growth*, Manuskript, 1988.

Haas, E., Wehsely, H., "Die direkte Investitionsförderung in Österreich 1948 bis 1976", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1977, 3(3), S. 229-263.

Hellwig, M., "Risikoallokation in einem Marktsystem", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1986, 122(3), S. 231-250.

Hummel, M., et al., "Was sind Subventionen?", *Ifo-Schnelldienst*, 1988, 41(35/36), S. 23-30.

Irsch, N., Müller-Kästner, B., "Zinsverbilligte Mittelstandskredite als Instrument der Strukturpolitik", *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 1987, 40(3), S. 11-14.

Itoh, M., Kiyono, K., "Welfare-enhancing Export Subsidies", *Journal of Political Economy*, 1987, 95(1), S. 115-137.

Kager, M., Kepplinger, H., *Investitionsförderung in Österreich – Eine volkswirtschaftliche Analyse*, Orac, Wien, o. J.

Kastrop, C., Bergmann, E., "Staatsbürgschaften – Ein Instrument des finanzpolitischen Interventionismus", *Wirtschaftsdienst*, 1988, 68(6), S. 317-324.

Klemp, A. H., "Subventionen: Einsparungen ohne Aufgabeneinschränkung", *WSI-Mitteilungen*, 1988, 41(9), S. 543-549.

Köhler, R., "Möglichkeiten zur Förderung der Produktinnovation in mittelständischen Unternehmen", *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 1988, 58(8), S. 812-827.

Kramer, H., *Österreichs Industrie im internationalen Wettbewerb*, Signum, Wien, 1985.

Krugman, P. R., "Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence", in *Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), Industrial Change and Public Policy*, 1983, S. 123-155.

Krugman, P. R., "The U. S. Response to Foreign Industrial Targeting", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1984, (2), S. 77-121.

Krugman, P. R., "Is Free Trade Passé?", *Journal of Economic Perspectives*, 1987, 1(2), S. 131-144.

## 9. Literaturhinweise

- Magloth, U., "Förderungen in der Landwirtschaft", in *Steger* (1988B), S. 230-263.
- Marcks von Württemberg, J., "The Cost of Present Agricultural Policies in the EFTA Countries", EFTA Occasional Paper, 1987, (18).
- Matzner, E., "Der Wandel in der Struktur- und Regionalpolitik aus wirtschaftstheoretischer Sicht", in: Festschrift aus Anlaß des 25jährigen Bestandes der Österreichischen Kommunal- kredit Aktiengesellschaft zur Aufschließung von Industriegelände, Wien, o. J., S. 31-35.
- Mintz, J. M., Carriere, J., McCaughey, C., "Determining the Subsidy Involved with Government Credit Programs", Economic Council of Canada, Discussion Paper, 1984, (256).
- Montagnon, P., "Export Finance: Taking off for 1992", Financial Times, 1. Juni 1989, Section III, S. 1.
- Müller, H.-J., "Zentralisierte Kompetenzen fördern Schwerfälligkeit der Entscheidungen", Handelsblatt, 7. März 1989, S. 11.
- Neusser, K., Winckler, G., "Ein Portefeuilleansatz zur Erfassung des Finanzsektors: Modellansatz, Spezifikation und empirische Schätzergebnisse für Österreich", in Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A. E. (Hrsg.), "Geldtheorie und Geldpolitik", Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobereun, 1988, (17), S. 205-217.
- Niessler, R., Zoklits, M., "Stützt die Bauern statt die Preise", in *Steger* (1988B), S. 289-315.
- Orosel, G. O., "Capital Formation as a Problem of Economic Theory – Some Aspects", *Empirica*, 1982, 9(1), S. 31-48.
- Pichl, C., "Internationale Investitionen. Verflechtung der österreichischen Wirtschaft", WIFO-Monatsberichte, 1989, 62(3), S. 161-175.
- Pichl, C., Szopo, P., "Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in Skandinavien und in Österreich. Ein Vergleich, WIFO-Gutachten, Wien, 1988.
- Rengeling, H.-W., "Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften", in *Börner – Neundörfer* (1984), S. 23-54.

## 9. Literaturhinweise

Rill, H. P., "Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung", in Korinek, K. (Hrsg.), Beiträge zum Wirtschaftsrecht – Festschrift für Karl Wenger zum 60. Geburtstag, Orac, Wien, 1983, S. 57-100.

Rothwell, R., Zegveld, W., Reindustrialization and Technology, Longman, Harlow, 1985.

Schneider, D., "Wirtschaftsförderung und Unternehmensrisiko", in *Gantner – Rinderer* (1988), S. 55-64.

Schneider, M., Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt, WIFO-Gutachten, Wien, 1989.

Schrader, W., "Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Rüstungs- und Raumfahrtsausgaben in den Vereinigten Staaten – Eine Literaturanalyse", Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Kieler Arbeitspapiere, 1989, (366).

Schram, J., Die Haftung als Förderungsinstrument der langfristigen Unternehmensfinanzierung, Manuskript, Wien, 1988.

Seidel, H., "Die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik: Gestern – Heute – Morgen", *Empirica*, 1985, 12(1), S. 87-107.

Seidel, M., "Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften", in *Börner – Neundörfer* (1984), S. 55-82.

Siebert, H., "Strategische Handelspolitik. Theoretische Ansätze und wirtschaftspolitische Empfehlungen", *Außenwirtschaft*, 1988, 43(4), S. 549-584.

Smekal, C., Hausberger, K., "Ökonomische Kriterien einer effizienten Fremdenverkehrsförderung", *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 1988, 29(3/4), S. 173-188.

Spencer, B. J., Brander, J. A., "International R D Rivalry and Industrial Strategy", *Review of Economic Studies*, 1983, 50, S. 707-722.

Steger, G. (1988A), "Budgetbelastung", in *Steger* (1988B), S. 45-51.

Steger, G. (Hrsg.) (1988B), Grünbuch – Krise und Perspektiven der österreichischen Wirtschaft, Erwin Schwaiger, Wien, 1988.



## 9. Literaturhinweise

- Stoneman, P., *The Economic Analysis of Technology Policy*, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- Streibler, E., "Die Bedeutung der Finanzierungsformen für leistungsgerechte Unternehmen", in "Neue Formen der Finanzierung", Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit Aktiengesellschaft, 1988, (18), S. 11-20.
- Szopo, P. (1987A), "Die Direktförderung der Industrie und des produzierenden Gewerbes in Österreich in den Jahren 1984 und 1985", in Schulmeister, St. (Koordination), "Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs", Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1986, Band III, WIFO-Gutachten, Wien, 1987, S. 223-271.
- Szopo, P. (1987B), "Die Darlehen des ERP-Fonds: Umfang, Struktur und Bedeutung", in ERP-Fonds, 25 Jahre ERP-Fonds – 1962 bis 1987, Wien, 1987, S. 121-132.
- Szopo, P., *Folgen einer EG-Annäherung für Wirtschaftsförderung und Wettbewerbspolitik in Österreich*, WIFO-Gutachten, Wien, 1988.
- Szopo, P., "Der Weg auf internationale Märkte am Beispiel Skandinavien", in "Der Weg auf internationale Märkte", Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit Aktiengesellschaft, 1989, (19), S. 25-35.
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., *Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich*, WIFO-Gutachten, Wien, 1985.
- Tichy, G., "Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich", in Aiginger, K. (Hrsg.), *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß*, Gustav Fischer, Wien-Stuttgart, 1986, S. 65-90.
- Tödting-Schönhofer, H., *Konzepte zur Berechnung von Barwerten von Förderungen*, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien, 1988.
- Venables, A., Smith, A., "Trade and Industrial Policy Under Imperfect Competition", *Economic Policy*, 1986, (3), S. 622-672.
- Vickers, J., Yarrow, G., *Privatization – An Economic Analysis*, M. I. T. Press, London-Cambridge, Mass, 1988.
- Volk, E., *Innovationsförderung durch Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand (Procurement Policy). Fallstudie für die elektrotechnische Produktion*, WIFO-Gutachten, Wien, 1986.

## 9. Literaturhinweise

Wattleworth, M., "Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects, and Fiscal Implications", in Blejer, M. I., Chu, K.-Y. (Hrsg.), *Measurement of Fiscal Impact – Methodological Issues*, International Monetary Fund, Occasional Paper, 1988, (59), S. 57-70.

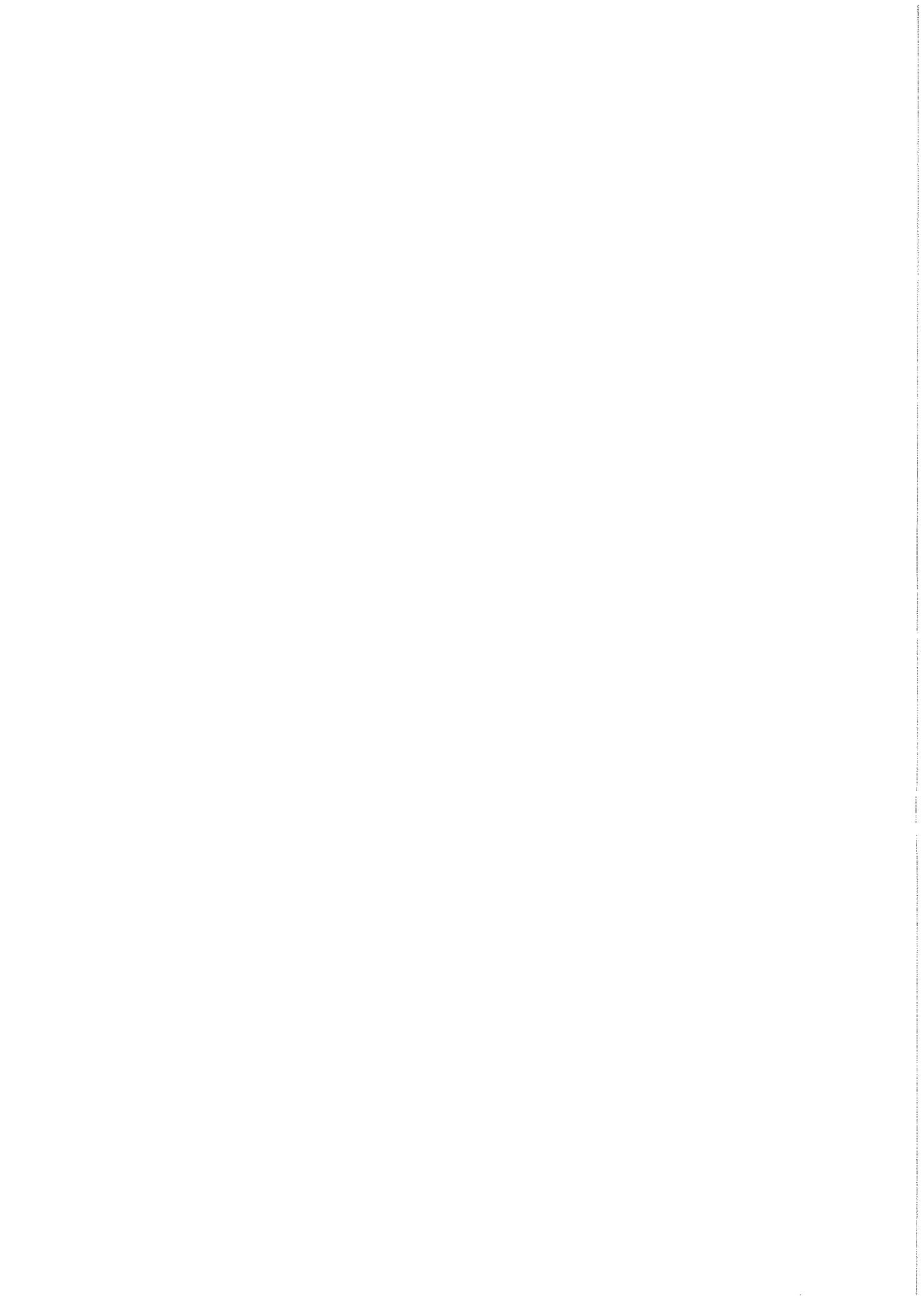
Wenger, K., "Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffs", in Wenger, K. (Gesamtredaktion), *Förderungsverwaltung*, Springer, Wien-New York, 1973, S. 15-42.

Wenko, I., Grünwald, D., "Subventionierte Kredite in Österreich per Ende 1988", *Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank*, 1989, (8), S. 6-13.

Wieser, T., "Industriesubventionen als Bestandteil eines europäischen Binnenmarktes?", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1987, 34(3), S. 383-393.

Winters, L. A., "The Economic Consequences of Agricultural Support: A Survey", *OECD Economic Studies*, 1987, (9), S. 7-54.

Winters, L. A., "The So-Called 'Non-Economic' Objectives of Agricultural Policy", *OECD Working Papers*, 1988, (52).



ISBN 3-901069-04-6

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Gemeinnütziger Verein "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", Wien 3, Arsenal, Objekt 20 Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 Tel. 78 26 01-0 Serie. Vorstand: Präsident: Rudolf Sallinger, Vizepräsidenten: Mag. Heinz Vogler, Dr. Theodor Pütz, Geschäftsführer: Prof. Dr. Helmut Kramer.

Satz und Druck: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Dieses WIFO-Gutachten kann gegen einen Druckkostenbeitrag von S 380,- bezogen werden.