

## Aspekte der staatlichen Subventionspolitik

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der staatlichen Subventionspolitik. Nach den einleitenden Bemerkungen folgen drei Abschnitte<sup>1)</sup>: Zunächst werden die in Österreich verfügbaren Subventionsstatistiken und ihre Vor- und Nachteile für die empirische Forschung dargestellt. Anschließend folgt ein Überblick über den Umfang und die längerfristige Entwicklung der Subventionen des Bundes sowie über ihre Struktur nach Empfängern. Den Abschluß bilden einige Anmerkungen zum Problem des Subventionsabbaus. Der Untersuchungszeitraum umfaßt — bedingt durch die verfügbaren Daten — vor allem die Jahre zwischen 1970 und 1984.

Diese Themenstellung wirft die Frage auf, aus welchen Gründen es überhaupt von Interesse ist, die Aktivitäten des öffentlichen Sektors im Hinblick auf die Handhabung des Instruments "Subventionen" zu untersuchen (etwa anstelle einer "inhaltlichen", aufgabenorientierten Betrachtungsweise). Die Antwort auf diese Frage liegt in der Vermutung, daß es zwischen Subventionen und anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten systematische Unterschiede gibt, die in der Entwicklung, in der Wirkung und letztlich auch in der öffentlichen Beurteilung der Subventionen zum Ausdruck kommen. Beispiele dafür sind etwa die in jüngster Zeit mehrfach dokumentierte Beobachtung, daß Subventionen mittelfristig rascher wachsen als eine Reihe anderer Aktivitäten des öffentlichen Sektors (siehe *Saunders — Klau*, 1985, S. 16, für die OECD-Länder insgesamt, sowie *Lehner*, 1985, S. 79, für Österreich), oder die in Anschluß an *Hansmeyer* (1963) oft vertretene Ansicht, daß Subventionen ein besonders flexibel verwendbares und daher vor allem unter politischen Gesichtspunkten besonders vorteilhaftes Instrument sind. Und auch der Umstand, daß in einer Reihe von Ländern eigene amtliche Subventionsstatistiken erhoben bzw. Subventionsberichte publiziert werden (*Bundesministerium der Finanzen*, 1983, S. 51), deutet auf eine gewisse Sonderstellung der Subventionen im Rahmen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums hin. Schließlich weisen auch ordnungspolitische, am marktwirtschaftlichen Charakter westlicher Industriegesellschaften ansetzende Überlegungen den Subventionen eine Sonderstellung zu. Staatliche Subventionen gelten aus dieser Sicht als nicht systemkonforme Eingriffe — als "Ärgernis in der Marktwirtschaft" (*Mollitor*, 1984) —, weil sie den

Preismechanismus des Marktes und damit dessen Anreiz- und Sanktionseffekte stören oder gar konterkarieren.

### Subventionsstatistiken in Österreich

Die empirische Subventionsforschung steht, seit es sie gibt, vor einem schwerwiegenden Problem: Darüber, was eine Subvention ist, herrscht in den Wirtschaftswissenschaften keine Übereinstimmung. In der Praxis gibt es folglich eine Vielzahl verschiedener Subventionsbegriffe (siehe z. B. *Prest*, 1974, *Andel*, 1977), wobei — und das ist das für die empirische Arbeit und ihre Interpretation eigentlich Unbefriedigende — die definitorischen Unterschiede in quantitativer Hinsicht ganz beträchtliche Abweichungen zur Folge haben. Für die Bundesrepublik Deutschland etwa, wo die Subventionen seit längerem schon Gegenstand der empirischen Wirtschaftsforschung sind, stellt *Fuest* (1985, S. 19-20) fest, "daß bereits die quantitativen Differenzen der in den einzelnen Strukturberichten (der Wirtschaftsforschungsinstitute, Anmerkung) ausgewiesenen Subventionen größer sind als die vom Bund gemäß seiner eigenen Berichterstattung insgesamt gewährten Subventionen". Die vorliegende Arbeit "löst" das Abgrenzungsproblem pragmatisch. Sie stützt sich im wesentlichen auf die derzeit in Österreich verfügbaren Subventionsstatistiken — den Subventionsbericht der Bundesregierung und die Erfassung der Subventionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) — und bezieht sich daher auf die diesen beiden Datenquellen zugrundeliegenden Abgrenzungen der Subventionen.

### Der Subventionsbericht der Bundesregierung

Der Subventionsbericht der Bundesregierung wird seit Anfang der siebziger Jahre — und zwar erstmals 1972 für das Jahr 1970 — erstellt und dem Nationalrat vorgelegt<sup>2)</sup>. Erfasst werden sowohl direkte Subventionen als auch — seit 1978 — indirekte (steuerliche) Subventionen<sup>3)</sup>. Als direkte Förderungen gelten "Ausgaben des Bundes für zins- und amortisations-

<sup>2)</sup> Bisher wurde der Subventionsbericht auf freiwilliger Basis erstellt. Erst das neue Bundeshaushaltsgesetz, das Anfang 1987 in Kraft tritt, bringt die gesetzliche Verankerung der Subventionsberichterstattung.

<sup>3)</sup> Nur in zwei westlichen Industriestaaten — der Bundesrepublik Deutschland (seit 1959) und den Vereinigten Staaten (seit 1968) — wurde früher begonnen, die Steuerbegünstigungen systematisch zu erfassen; siehe *OECD* (1984).

<sup>1)</sup> Eine ausführliche Behandlung des mit der Subventionspolitik verbundenen Problemkreises ist in dem in Kürze erscheinenden Spezialbericht 1985 der Österreichischen Strukturberichterstattung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen zu finden.

begünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund einer außerhalb der Bundesverwaltung stehenden physischen oder juristischen Person aus Bundesmitteln für eine förderungswürdige bereits erbrachte oder beabsichtigte Leistung gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten<sup>4)</sup>. Die indirekten Subventionen sind im Subventionsbericht definiert als "... Einnahmenverzichte des Staates, die einem anderen Rechtsträger für eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit durch Ausnahmen von der allgemeinen Steuernorm gewährt werden" (*Subventionsbericht 1984*, Abschnitt 3.31).

Trotz der umfangreichen und sehr detaillierten Informationen, die im Subventionsbericht enthalten sind, wird seine Aussagekraft durch mehrere Faktoren beeinträchtigt:

1. Die Zahlen des Bundeshaushalts, der die Quelle des Subventionsberichts ist, sind für eine Beurteilung der Förderungspolitik nur bedingt geeignet. Dies liegt vor allem daran, daß der Bundeshaushalt nur die jährlichen Geldströme erfaßt und dabei die verschiedenen Formen finanzieller Förderungen — einmalige Transfers, Darlehen, Kreditkostenzuschüsse usw. — gleich behandelt. Darüber hinaus werden naturgemäß alle jene Subventionen nicht oder nicht in geeigneter Form erfaßt, die sich nicht unmittelbar budgetär niederschlagen (wie z. B. Hafungen) oder die nicht als Förderungsausgaben aufscheinen.
2. Alle Förderungen werden nur "brutto" erfaßt. Bei den direkten Förderungen wird weder berücksichtigt, daß sie zum Teil durch zweckgebundene Abgaben der Subventionsempfänger finanziert werden (wie die agrarischen Preisausgleiche), noch daß Förderungen in Form von Darlehen in der Folge entsprechende Rückflüsse an den Staat nach sich ziehen. Analog dazu werden auch bei indirekten Förderungen in Form von "Steuerkredit" (wie bei der vorzeitigen Abschreibung) die "Rückzahlungen" in späteren Jahren aufgrund der dann möglicherweise höheren Steuerbemessungsgrundlage nicht beachtet. Darüber hinaus werden auch die ertragsteuerlichen Folgewirkungen direkter und indirekter Förderungen — sie ändern in einigen Fällen die Bemessungsgrundlage für unternehmerische Ertragsteuern oder die Abschreibungsbasis — nicht erfaßt.
3. Die funktionelle Gliederung der Budgetausgaben und damit auch jene der Förderungen nach Aufga-

benbereichen in den Subventionsberichten ist problematisch. Es gibt eine Reihe von Förderungen, die sich nicht eindeutig einem Aufgabenbereich zuordnen lassen. Beispiele dafür sind etwa die Preisausgleiche im Rahmen der landwirtschaftlichen Marktordnung — sie können entweder dem Aufgabenbereich 34 (Land- und Forstwirtschaft) oder dem Bereich 22 (Soziale Wohlfahrt) zugeordnet werden — oder die Arbeitsmarktförderung, die dem Aufgabenbereich "Soziale Wohlfahrt" ebenso zugerechnet werden kann, wie — zumindest zu einem großen Teil — dem Aufgabenbereich 36 (Industrie und Gewerbe).

4. Und schließlich erweist sich im Subventionsbericht eine Reihe statistischer Brüche als Problem. Sie lassen sich im wesentlichen in zwei Gruppen einteilen: Einerseits hat sich — angesichts der schwierigen Abgrenzungsfragen in diesem Bereich nicht überraschend — im Zeitablauf die Einschätzung, ob eine Staatsausgabe zu den Subventionen zu zählen ist oder nicht, geändert. Andererseits gab es einige institutionelle Änderungen, die bewirkten, daß sich staatliche Aktivitäten statistisch in geänderter Form niederschlugen.

#### **Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung**

Im System of National Accounts (*United Nations*, 1968), das auch der österreichischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde liegt, sind Subventionen sehr restriktiv definiert. Subventionen sind demnach laufende Transfers des öffentlichen Sektors, deren Empfänger die einzelnen Industrien sind und die das Faktoreinkommen der Produzenten erhöhen. Als solche Transfers gelten auch Abgänge am Produktionskonto öffentlicher Betriebe als Folge einer entsprechenden Preispolitik der öffentlichen Hand. Subventionen schlagen sich in der VGR (gegeben das Brutto-Inlandsprodukt zu Marktpreisen) rechnerisch also als Erhöhung des BIP zu Faktorkosten nieder. Sie sind konzeptionell das Gegenstück zu den indirekten Steuern, die sich in der Gesamtrechnung genau in entgegengerichteter Weise niederschlagen (also das BIP zu Faktorkosten senken). Auf den ersten Blick hat die Erfassung der Subventionen im Rahmen der VGR gegenüber dem Subventionsbericht mehrere Vorzüge. Erstens werden die Subventionen des gesamten öffentlichen Sektors, nicht nur jene des Bundes, erfaßt. Zweitens sind die VGR-Subventionen nach Wirtschaftsbereichen gegliedert und damit für strukturpolitische Fragestellungen besser geeignet. Drittens schließt die VGR durch die Erfassung der Transfers an öffentliche Betriebe eine erhebliche Lücke der Subventionsberichte. Und schließlich ist viertens die VGR derzeit die einzige Da-

<sup>4)</sup> Siehe z. B. *Subventionsbericht 1984*, Abschnitt 3.21. Nicht als Subvention gelten: Sozialleistungen, Entschädigungszahlungen, finanzielle Zuwendungen an Gebietskörperschaften zur Finanzierung der ihnen übertragenen Pflichtaufgaben, Ausgaben im Zusammenhang mit übernommenen Finanzhaftungen, die Mittelzufuhr an Unternehmen in Form von Kapitalbeteiligungen.

Übersicht 1

**Die Subventionen des Bundes laut Subventionsbericht und laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung**

	Subventionsbericht	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung <sup>1)</sup>
	Mill. S	
1970	5 731	6 244
1971	5 871	7 408
1972	7 010	7 742
1973	8 284	9 003
1974	10 170	12 574
1975	11 549	14 652
1976	11 442	15 363
1977	11 192	17 222
1978	12 651	19 640
1979	14 309	20 444
1980	14 611	21 616
1981	18 287	23 423
1982	18 229	26 881
1983	21 059	30 745
1984	21 626	30 550

Q: Subventionsberichte Österreichisches Statistisches Zentralamt eigene Berechnungen — <sup>1)</sup> Subventionen des Bundes und der Bundesfonds

tenquelle über Subventionen, die in allen Industrieländern erstellt wird, und daher praktisch auch die einzig verfügbare Datenbasis für internationale Subventionsvergleiche.

Die Aussagekraft der VGR in Hinblick auf Subventionen wird allerdings durch eine Reihe konzeptioneller und praktischer Probleme erheblich eingeschränkt. Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Unterscheidung zwischen Subventionen und staatlichen Kapitaltransfers. Zu beachten ist ferner, daß das Volumen der Subventionen laut VGR aufgrund der restriktiven Begriffsabgrenzung in einem beträchtlichen Ausmaß von institutionellen Merkmalen der staatlichen Förderungspolitik abhängig ist (etwa von der Wahl des Förderungsinstruments oder von der Art der Förderungsabwicklung). Ein weiteres Problem tritt insofern auf, als in der VGR nur direkte Förderungen berücksichtigt werden, nicht jedoch die steuerlichen Begünstigungen und daher die Förderungspolitik nur sehr unvollständig erfaßt wird. Wie beim Subventionsbericht der Bundesregierung ist auch bei den Subventionen laut VGR zu berücksichtigen, daß die Förderungen zum Teil "brutto" erfaßt werden. Der Umstand etwa, daß bei den Preisausgleichen im Rahmen der Agrarmarkordnung die Empfänger selbst durch zweckgebundene Abgaben zur Finanzierung beitragen, verringert auch in der VGR das ausgewiesene Subventionsvolumen nicht. Schließlich gibt es — unabhängig von allen methodischen und theoretischen Aspekten — bei der Ermittlung der Subventionen laut VGR eine Reihe statistischer Schwierigkeiten, insbesondere bei der Zuordnung der Förderungen an die einzelnen Industrien.

Viel dynamischer entwickelten sich hingegen die Subventionen des Bundessektors laut VGR. Sie wuchsen mit einer durchschnittlichen Jahresrate von mehr als 12% (bzw. 13% ohne Bundesfonds), bezogen auf das BIP nahmen sie auf 2 1/2% zu. Ausschlaggebend für die unterschiedliche Entwicklung der beiden Subventionsaggregate waren vor allem die nur in der VGR als Subventionen erfaßten betriebswirtschaftlichen

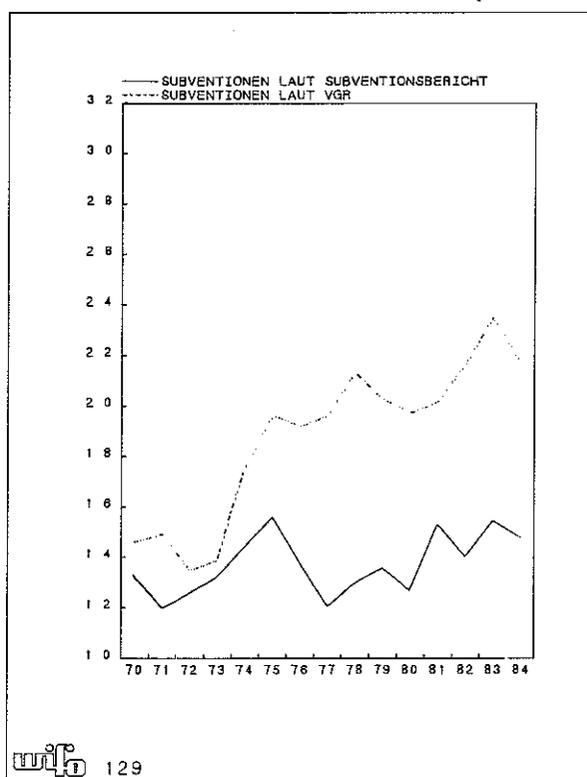
**Umfang und Struktur der Subventionen**

**Direkte Subventionen**

Es gibt Anzeichen dafür, daß die staatlichen Förderungen im Untersuchungszeitraum an Bedeutung gewonnen haben. Gerade im Subventionsbericht, also jener Publikation, die dem Parlament und einer breiteren Öffentlichkeit als Informationsquelle über die Subventionspolitik des Bundes dient, wird dies allerdings am wenigsten deutlich. Die direkten Förderungen laut Subventionsbericht stiegen in den Jahren von 1970 bis 1984 von nicht ganz 6 Mrd S auf 21,6 Mrd S. Sie wuchsen damit mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 10% langsamer als die Staatsausgaben — und zwar selbst dann, wenn man diese um den Finanzschuldenaufwand bereinigt — und kaum rascher als die Gesamtwirtschaft. Die aus Förderungen und BIP gebildete Quote blieb annähernd konstant bei 1 1/2%.

Abbildung 1

**Anteil der Subventionen am Brutto-Inlandsprodukt**



**Subventionen nach Subventionsträgern**  
Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

	Subventionen insgesamt	Bund	Bundesfonds	Länder	Gemeinden (einschließlich Wien)	Kammern	Sozialversicherungsträger
	Mill. S			Anteile in %			
1954	1 900	76,3	18,6	1,6	0,4	3,1	
1962	3 969	69,6	24,4	1,2	0,2	4,4	
1970	6 521	70,5	22,0	1,8	0,4	5,3	
1977	23 692	62,4	10,3	2,4	0,6	2,1	22,3
1984	38 950	69,6	8,8	4,0	3,6	1,9	12,1

	Brutto-inlandsprodukt (nominell)	Subventionen insgesamt	Bund	Bundesfonds	Länder	Gemeinden (einschließlich Wien)	Kammern	Sozialversicherungsträger
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %							
1954/1962	+ 9,4	+ 9,6	+ 8,4	+ 13,4	+ 5,1	+ 1,5	+ 14,6	
1962/1970	+ 8,8	+ 6,4	+ 6,5	+ 5,0	+ 12,7	+ 15,2	+ 9,0	
1970/1977 <sup>1)</sup>	+ 11,3	+ 20,2	+ 18,2	+ 7,9	+ 24,6	+ 26,0	+ 5,2	
1977/1984 <sup>2)</sup>	+ 7,1	+ 7,4	+ 9,1	+ 5,1	+ 15,7	+ 38,8	+ 6,2	- 1,6

Q: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eigene Berechnungen — <sup>1)</sup> Bereinigt um den Niveausprung durch Einführung des Entgeltfortzahlungsgesetzes — <sup>2)</sup> Das in dieser Periode ausgewiesene Wachstum ist durch eine Umstellung im Rechnungswesen in Wien nach oben verzerrt

Transfers an die Bundesbetriebe. Noch rascher als die Subventionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung nahmen die staatlichen Finanzierungsausgaben insgesamt (Beteiligungs- und Wertpapiererwerb, Darlehensgewährung, Kapitaltransfers an Private, laufende Transfers an Unternehmen) zu. Allein die Finanzierungsausgaben des Bundessektors erreichten in den meisten der untersuchten Jahre 40% und mehr der gesamten Außenfinanzierung des privaten Sektors. (Allerdings sind in den Finanzierungsausgaben auch einige Ausgaben enthalten, die selbst bei einer sehr weiten Abgrenzung der Subventionen diesen nicht zuzurechnen sind.)

Bei allen Förderungsaggregaten wurden allerdings die längerfristigen Tendenzen von beträchtlichen kurzfristigen Schwankungen überlagert. Sowohl die Subventionen laut Subventionsbericht als auch jene laut VGR stiegen zwischen 1972 und 1975 sowie Anfang der achtziger Jahre kräftig. Dazwischen hatten sie eine Phase langsameren Wachstums. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß Subventionsstatistiken, die unmittelbar aus dem Budget abgeleitet werden, den zeitlichen Verlauf der Förderungspolitik nicht in geeigneter Form wiedergeben. Dies betrifft vor allem die Ausweitung der Wirtschaftsförderung als Reaktion auf den Wachstumsknick 1975. Sie erfolgte derart, daß sie das Bundesbudget nicht bzw. zunächst nicht berührte. Beispiele dafür sind etwa die investitionsfördernden Maßnahmen Mitte der siebziger Jahre im Rahmen des ERP-Fonds oder die Zinsenstützungsaktion 1978, die sich budgetär erst Anfang der achtziger Jahre voll auswirkte.

Die rasche Ausweitung der Subventionen blieb nicht auf den Bundessektor beschränkt. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich auch bei den Ländern und Gemeinden feststellen. Die gesamtwirtschaftliche Subventionsquote — die Subventionen des öffentlichen Sek-

tors insgesamt laut VGR in Prozent des BIP — stieg seit 1970 um 1 Prozentpunkt auf rund 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>%<sup>5)</sup>.

Der verstärkte Einsatz des staatlichen Förderungsinstrumentariums in der betrachteten Periode ist keine österreichische Besonderheit. Die überwiegende Mehrzahl der westlichen Industriestaaten reagierte in ähnlicher Weise auf die wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten, die die Wirtschaftskrisen der siebziger und frühen achtziger Jahre, die Änderung der internationalen Arbeitsteilung und der rasche technologische Wandel mit sich brachten. Es gibt Anzeichen dafür — in Österreich wie auch in anderen Ländern —, daß innerhalb des wirtschaftspolitischen Instrumentariums eine Verlagerung von den öffentlichen Investitionen zu den Subventionen stattfand. Ausschlaggebend dafür war vermutlich der Umstand, daß das Förderungsinstrumentarium eine größere "Reichweite" hat, also mehr Wirtschaftssektoren erreicht als die öffentlichen Investitionen und überdies geeigneter ist industriepolitische Probleme zu bewältigen, die gerade im vergangenen Jahrzehnt eine große Rolle spielten.

Aus österreichischer Sicht darf allerdings die Entwicklung der Subventionen seit den siebziger Jahren nicht überbewertet werden. Langfristig, im Zeitraum seit Mitte der fünfziger Jahre, ist die aus der VGR abgeleitete gesamtwirtschaftliche Subventionsquote in Österreich relativ wenig, etwa um <sup>3</sup>/<sub>4</sub> Prozentpunkte gestiegen. Eine Entwicklung in Richtung "Subventionswirtschaft", in der ein ständig steigender Teil der wirtschaftlichen Transaktionen im Zusammenhang mit staatlichen Förderungen erfolgt, ist im Aggregat

<sup>5)</sup> Nicht berücksichtigt werden dabei die Transfers der Sozialversicherungsträger an die Unternehmen aufgrund des Entgeltfortzahlungsgesetzes. Sie werden zwar aufgrund der VGR-Systematik als Subventionen erfaßt, ihrem Charakter nach handelt es sich jedoch um Sozialausgaben.

## Übersicht 3

## Subventionen nach Wirtschaftsbereichen

	1964		1970		1976		1980		1983		1984	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
	Mill S											
Land- und Forstwirtschaft	173	2 588	230	2 815	826	4 353	1 175	4 121	1 494	5 034	1 566	4 851
Bergbau	3	1	75	73	219	219	217	217	208	208	194	194
Sachgüterproduktion	3 365	232	3 742	277	5 953	1 177	8 397	3 150	14 671	6 929	15 117	7 297
Energie- und Wasserversorgung	10	5	8	1	357	357	371	371	605	605	488	488
Bauwesen	104	89	167	147	346	346	343	343	329	329	298	298
Handel <sup>1)</sup>	283	43	307	48	406	335	712	396	1 009	511	780	501
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	561	493	1 143	1 063	6 242	6 169	9 292	9 147	11 135	10 959	11 225	11 166
Vermögensverwaltung	19	8	209	1	356	— 6	259	88	250	68	—253	— 65
Sonstige Dienste	224	219	363	352	657	657	849	849	1 041	1 041	1 133	1 133

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, eigene Berechnungen A laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, bereinigt um geringe statistische Fehler B unterscheidet sich von Variante A vor allem durch alternative Erfassung und Zuordnung der agrarischen Preisausgleiche — <sup>1)</sup> Einschließlich Beherbergungs- und Gaststättenwesen

## Übersicht 4

Subventionsgrade<sup>1)</sup> nach Wirtschaftsbereichen

	1964		1970		1976		1980		1983		1984	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Land- und Forstwirtschaft	0,81	13,67	0,89	12,25	2,27	13,22	2,65	9,97	3,38	12,37	3,31	11,02
Bergbau	0,13	0,04	2,73	2,65	5,50	5,50	4,46	4,46	3,73	3,73	3,11	3,11
Sachgüterproduktion	4,47	0,30	2,95	0,21	2,85	0,55	3,03	1,12	4,52	2,09	4,31	2,03
Energie- und Wasserversorgung	0,16	0,08	0,08	0,00	1,62	1,62	1,21	1,21	1,56	1,56	1,26	1,26
Bauwesen	0,54	0,46	0,54	0,48	0,58	0,58	0,42	0,42	0,37	0,37	0,33	0,33
Handel <sup>2)</sup>	0,69	0,10	0,45	0,07	0,33	0,27	0,43	0,24	0,50	0,25	0,38	0,24
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	4,13	3,61	5,12	4,75	15,34	15,14	16,07	15,28	16,45	16,15	15,29	15,20
Vermögensverwaltung	1,32	0,06	0,66	0,00	0,48	—0,00	0,22	0,07	0,15	0,04	—0,13	—0,04
Sonstige Dienste	2,79	2,73	2,60	2,52	2,45	2,45	2,19	2,19	2,16	2,16	2,21	2,21

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, eigene Berechnungen A laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, bereinigt um geringe statistische Fehler, B unterscheidet sich von Variante A vor allem durch alternative Erfassung und Zuordnung der agrarischen Preisausgleiche — <sup>1)</sup> Quotient aus Subventionen und Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt — <sup>2)</sup> Einschließlich Beherbergungs- und Gaststättenwesen

nicht sehr ausgeprägt. Dies gilt umso mehr, als im gleichen Zeitraum der Schutz und die damit verbundene Begünstigung der österreichischen Wirtschaft durch Zölle und andere außenwirtschaftliche Restriktionen im Zuge des europäischen Integrationsprozesses beträchtlich abgebaut wurden.

Ebenso wie Aussagen über das Niveau und die Entwicklung der Subventionen hängt auch die Einschätzung der sektoralen Struktur staatlicher Förderungen vom betrachteten Aggregat und gewissen Zuordnungskonventionen ab. Geht man von der Subventionsabgrenzung der VGR aus, ordnet allerdings die Förderungen im Zusammenhang mit der Agrarproduktion anders als in der amtlichen Statistik tatsächlich dem Sektor Land- und Forstwirtschaft zu, so ergibt sich folgendes Bild: Auf den Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung entfielen in den letzten Jahren mehr als 40% der Subventionen; mit einem Subventionsgrad (Subventionen bezogen auf den BIP-Beitrag) von rund 15% wurde er zu dem am meisten geförderten Sektor. Auf die Land- und Forstwirtschaft, die 1970 noch mehr als die Hälfte der Förderungen erhalten hatte, entfiel zuletzt nur mehr rund ein Fünftel. Da dieser Sektor jedoch auch stark an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung verlor — sein Anteil am BIP verringerte sich seit Beginn der siebziger Jahre um fast 1 Prozentpunkt —, blieb sein Subventionsgrad mit zuletzt 11% bis 12% nahezu unverän-

dert hoch. Einen relativ geringen Subventionsgrad erreichte die Sachgüterproduktion. Sie war jedoch jener Sektor, dem die Ausweitung der staatlichen Förderungen am meisten zugute kam. Zwischen 1970 und 1984 stiegen die VGR-Subventionen an die Sachgüterproduktion von wenigen hundert Mill S auf 7,3 Mrd. S, der Subventionsgrad nahm von 0,3% auf mehr als 2% zu. Der deutliche Anstieg der Subventionen an die Industrie und das produzierende Gewerbe ist umso beachtlicher als die Förderung einiger großer Betriebsansiedlungen sowie die Kapitalzuführungen an die Verstaatlichte Industrie in den VGR-Subventionen überhaupt keinen Niederschlag fanden<sup>6)</sup>.

<sup>6)</sup> Die Zuordnung der Maßnahmen für die Verstaatlichte Wirtschaft zu den Subventionen ist methodisch ein schwieriges Problem. Im wesentlichen geht es dabei darum, Zahlungen im Rahmen der Eigentümerfunktion des Staates, die betriebswirtschaftlich notwendig erscheinen, von jenen Mittelzuführungen zu trennen, zu denen ein privater Unternehmer nicht bereit wäre. (Es geht dabei nur um die Ausgaben für die Verstaatlichte Wirtschaft im Kapitel 54; Ausgaben, die nicht im Rahmen der Eigentümerfunktion außerhalb des Kapitels 54 erfolgen, werden im Prinzip ohnehin bei den Subventionen erfaßt.) Solche Subventionen im Rahmen des Kapitels 54 dürften erst seit 1982 in größerem Umfang budgetär wirksam sein. 1983 erreichten sie jedoch bereits 1 Mrd. S (Ersatz an ÖIAG und Leistungen für die Österreichische Länderbank AG im Ansatz 1/54848), und im Bundesvoranschlag 1986 sind sie bereits mit über 4 Mrd. S veranschlagt (zu den angeführten Positionen kommen noch Leistungen an die Creditanstalt-Bankverein sowie eine Kapitalerhöhung bei der ÖIAG)

(Zum Unterschied von dieser Berechnung werden in der amtlichen Statistik die Subventionen im Zusammenhang mit der Agrarproduktion überwiegend der Sachgüterproduktion sowie dem Handel und dem Kreditapparat zugerechnet, sodaß diese Sektoren zum Teil deutlich höhere Subventionen und Subventionsgrade aufweisen. Die Land- und Forstwirtschaft ist demgegenüber nach den offiziellen VGR-Daten ein relativ gering subventionierter Sektor.)

Bemerkenswert ist die Zusammensetzung der Förderungen. "Klassische" Subventionen, wie sie in der wohlfahrtsökonomischen Literatur behandelt werden — laufende Finanzhilfen, die in einem marktwirtschaftlichen System bei gegebenen Technologien und Präferenzen zur Korrektur externer Effekte gewährt werden —, kommen in der Praxis kaum vor. Die dominierenden Förderungsarten — Agrarpreisausgleiche, implizite Subventionen, die in Defiziten öffentlicher Unternehmungen zum Ausdruck kommen, sowie Subventionen im Zusammenhang mit unternehmerischen Investitions- und Finanzierungsentscheidungen — unterscheiden sich davon zum Teil recht deutlich. So stellen die Preisausgleiche keineswegs eine Reaktion auf Marktversagen dar, sondern sie sind deshalb notwendig, weil zum Erreichen bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele (Versorgungssicherheit, Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen) der Marktmechanismus weitgehend außer Kraft gesetzt und durch staatliche Regulierungen ersetzt wird. Bei den Defiziten öffentlicher Unternehmen ist die Subventionsproblematik (z. B. welche Nachfragergruppen erhalten günstigere Preise) überhaupt nur ein Teilaspekt des mit der Existenz solcher Unternehmen generell verbundenen Problemkomplexes, der Fragen wie die Effizienz, die Organisation, die Preisgestaltung und die Finanzierung öffentlicher Unternehmungen umfaßt. Am deutlichsten zeigt sich allerdings die Diskrepanz zwischen (Subventions) Theorie und Praxis bei den Förderungen im Zusammenhang mit unternehmerischen Investitions- und Finanzierungsentscheidungen. Sie unterscheiden sich von den beschriebenen "klassischen" Subventionen, die beispielsweise an der Produktion ansetzen, in mehrfacher Hinsicht:

- Sie beeinflussen eher die Zinssätze als die Güterpreise, im Zusammenhang damit verlagert sich das Subventionsgeschehen von den Güter- zu den Finanzmärkten.
- Im Vordergrund stehen in vielen Fällen, insbesondere bei der Investitionsförderung, nicht die ökonomischen Wirkungen in der laufenden Periode, sondern die langfristigen Konsequenzen auf die Wirtschaftsstruktur und das Wachstum
- Ihre Nachfrageeffekte einerseits und ihre budgetären Konsequenzen andererseits fallen bei einigen Instrumenten (Zinszuschüsse, Haftungsübernahmen) zeitlich auseinander. Das hat aus budget-

politischer Sicht vor allem zwei Konsequenzen: Erstens wird die Aussagekraft der öffentlichen Haushalte beeinträchtigt, und zweitens tragen die angeführten Instrumente — ungeachtet des Umstands, daß es sich bei ihnen meist um Ermessensausgaben handelt — zur Starrheit des Budgets bei, da sich Förderungszusagen budgetär erst mit Verzögerung auswirken, dann aber nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

- Sie bewirken häufig eine Risikoübernahme des Staates.
- Der Förderungsakt selbst (vom Einreichen über die Entscheidung und Förderungsvergabe bis zur Kontrolle) ist administrativ meist relativ aufwendig.

### Indirekte steuerliche Subventionen

Seit dem Jahr 1978 gibt der Subventionsbericht der Bundesregierung auch einen Überblick über die Förderungen in Form steuerlicher Begünstigungen. Es werden zwischen 120 und 130 steuerrechtliche Bestimmungen erfaßt, die als Ausnahme von der "generellen" Norm interpretiert werden können. Die größte Zahl an Ausnahmen findet sich im Einkommensteuerrecht (obwohl im Subventionsbericht eine Reihe sozialpolitisch motivierter Begünstigungen im Einkommensteuergesetz gar nicht erfaßt wird).

Die indirekten Förderungen werden in der Literatur häufig als "Steuerausgaben" ("tax expenditures") bezeichnet, um so ihre Ähnlichkeit mit ausgabenwirksamen Subventionen zu betonen (OECD, 1984). Der durch sie insgesamt verursachte jährliche Entfall von Einnahmen stieg nach den Angaben des Subventionsberichts von 65 Mrd. S im Jahr 1978 auf über 95 Mrd. S 1984. Davon betraf etwas mehr als die Hälfte Einnahmen des Bundes, der Rest die Einnahmen der anderen Finanzausgleichspartner. Bezogen auf die öffentlichen Abgaben betrug der gesamte Einnahmenausfall knapp über 30%, jener des Bundes (bezogen auf den Netto-Abgabenerfolg) knapp unter 30%.

Diese Zahlen deuten darauf hin, daß die indirekten Subventionen einen beachtlichen Umfang erreichen

Übersicht 5

#### Indirekte (steuerliche) Subventionen

	Einnahmenausfall insgesamt		Einnahmenausfall Bund	
	Mill. S	In % der öffentlichen Abgaben (brutto)	Mill. S	In % der öffentlichen Abgaben (netto)
1978	65.020	32,3	35.926	29,5
1979	68.825	31,6	37.961	28,3
1980	74.132	31,5	38.590	26,8
1981	79.921	30,7	41.476	25,9
1982	87.084	32,5	46.637	28,5
1983	92.207	32,7	49.401	28,3
1984	95.280	30,4	51.225	26,5

Q: Subventionsbericht eigene Berechnungen

und sowohl aus förderungspolitischer als auch generell aus wirtschaftspolitischer Sicht große Aufmerksamkeit verdienen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die quantitative Erfassung der indirekten Subventionen von besonders großen Unsicherheiten geprägt ist, und zwar vor allem aus zwei Gründen: Erstens handelt es sich bei den Angaben über den jährlichen Einnahmefall, anders als bei den Direktförderungen, nicht um konkrete Budgetdaten, sondern um Schätzungen, die auf einer hypothetischen Größe — dem Abgabenerfolg, wie er sich ohne Begünstigungen ergäbe — beruhen. Begünstigungen, bei denen solche Schätzungen aufgrund fehlender statistischer Unterlagen praktisch nicht möglich sind, werden im Subventionsbericht zwar angeführt, aber nicht quantifiziert. Zweitens stellt sich bei der Erfassung der indirekten Förderungen allgemein das Problem, welche Steuerbestimmungen die Norm darstellen und welche als Ausnahmebestimmungen anzusehen sind. Bei einer Reihe von Sonderregelungen ist fraglich, ob sie nicht rechtssystematische oder verwaltungstechnische Ursachen haben, mit der Konsequenz, daß sie unter Umständen nicht als Subventionen aufzufassen sind, sondern eigentlich doch als Bestandteil der Steuernorm (siehe dazu *Ruppe, 1973*).

In Österreich wurde in den siebziger und achtziger Jahren sowohl das direkte als auch das indirekte Förderungsinstrumentarium nachhaltig ausgebaut. Es wurde nicht nur mehr gefördert, sondern zum Teil auch mit neuen Instrumenten und mit neuen Zielsetzungen. Ob dabei generell eine Verschiebung zwischen den beiden Förderungsvarianten eingetreten ist, läßt sich aus den angeführten statistischen Problemen anhand der aggregierten Daten des Subventionsberichts und aufgrund des kurzen Vergleichszeitraums nicht beurteilen. Hinzu kommt, daß die Grenze zwischen direkter und indirekter Förderung in jenen Fällen nicht so einfach zu ziehen ist, bei denen — wie insbesondere in der Sparförderung, aber auch in der Investitionsförderung — im Steuerrecht prämiennähnliche Instrumente angewendet werden.

Günstiger ist die Datensituation nur in einem, allerdings wirtschaftspolitisch sehr zentralen Bereich: in der Investitionsförderung. Dort ergibt die Weiterführung früherer Untersuchungen (*Volk, 1981, Szopo — Aiginger — Lehner, 1985*) folgendes Bild: Nach wie vor hat die steuerliche Investitionsförderung ein deutlich höheres Gewicht. Der Anteil der steuerlich geförderten Investitionen an den gesamten Brutto-Anlageinvestitionen des privaten Sektors schwankte von 1970 bis 1981 — bis in dieses Jahr reichen die Daten — meist zwischen 29% und 34%, jener der direkt geförderten Investitionen zwischen 4% und nicht ganz 20%. In den siebziger Jahren hat sich allerdings die relative Bedeutung der beiden Förderungsarten deutlich verschoben. Während die mit der steuerlichen

Förderung verbundenen Aggregate (geförderte Investitionen, Förderungsbarwerte, Budgetbelastung) real stagnierten bzw. gegen Ende des Jahrzehnts sogar rückläufig waren, wurde die direkte Förderung rasch und nahezu ohne Unterbrechung ausgeweitet.

### Ausblick

Eine umfassende Würdigung der Subventionen insgesamt, also beispielsweise eine Einschätzung ihrer konjunkturellen, allokativen und distributiven Wirkungen, ist nicht möglich. Dazu sind das Förderungsinstrumentarium und die mit ihm verfolgten Ziele zu heterogen, die statistischen Unterlagen ungenügend und die methodischen Voraussetzungen zu wenig entwickelt. Eine vergleichbare und in dieser Form ebenso wenig zu beantwortende Problemstellung wäre etwa die Frage nach den ökonomischen Wirkungen des gesamten Steuersystems einer Wirtschaft. In beiden Fällen — bei den Steuern ebenso wie bei den Subventionen — lassen sich diese Fragen, die letztlich auf eine Evaluierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums hinauslaufen, jeweils nur für einzelne Instrumente und Zielsetzungen behandeln (z. B. konjunkturelle Wirkungen der steuerlichen Investitionsförderung, allokativen Effekte der Regionalförderung usw.), und selbst in diesen konkreten Fällen sind viele Fragen empirisch nicht zu beantworten. Auch ohne schlüssige empirische Evidenz in die eine oder andere Richtung spricht eine Reihe von Gründen für einen künftig restriktiveren Einsatz des Förderungsinstrumentariums. Eine ähnlich rasche Expansion der Subventionen wie in den siebziger Jahren stünde in Widerspruch zu den Konsolidierungsbemühungen in der Budgetpolitik. Sie würde unter Umständen in einigen Bereichen, wie z. B. im Agrarsektor und in Fällen der defensiven Industrieförderung, Anreize in die falsche Richtung setzen (Überschußproduktion, Verhinderung struktureller Anpassungen) und dadurch einen weiteren Subventionsbedarf hervorbringen. Sie könnte darüber hinaus — auch wenn sich das im Vorhinein schwer abschätzen läßt — zu handelspolitischen Schwierigkeiten führen. Und schließlich könnte sie an institutionelle Grenzen stoßen, da bereits jetzt die Komplexität des Förderungswesens, also die Vielfalt an Förderungsinstitutionen, -instrumenten, -zielen usw. als problematisch empfunden wird. Zu diesen Faktoren kommt noch hinzu, daß aufgrund der bereits ergriffenen oder in Aussicht gestellten Stützungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für die Verstaatlichte Industrie mittelfristig ohnehin ein erhöhter Subventionsbedarf absehbar ist.

Die Realisierung subventionsdämpfender oder sogar -senkender Maßnahmen umfaßt nicht "bloß" die Kürzung einzelner Budgetposten. Vor allem in den zen-

tralen Subventionsbereichen, die quantitativ von Bedeutung sind (Verkehrssektor, Landwirtschaft, übrige Wirtschaftsförderung), hängt der bisherige Subventionsbedarf eng mit ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den bisher angestrebten Zielsetzungen zusammen, sodaß Änderungen bei den Subventionen nur im Zusammenhang mit einer Reihe anderer Maßnahmen bzw. unter Umständen mit geänderten wirtschaftspolitischen Prioritäten zu vertreten sind. "Einfache" Kürzungs- und Begrenzungstechniken, wie sie verschiedentlich vorgeschlagen werden (z. B. linearer Subventionsabbau, Subventionsdeckelung), sind in diesen Bereichen vermutlich wenig erfolgversprechend<sup>7)</sup> Am ehesten geeignet erscheinen solche Verfahren noch für die Vielzahl der im Subventionsbericht erfaßten Direktsubventionen an Haushalte und private, nicht auf Gewinn berechnete Institutionen, meist für wissenschaftliche, künstlerische, publizistische oder sportliche Aktivitäten. Obwohl gerade diese Förderungen bei der jährlichen Präsentation des Subventionsberichts in den Medien die größte Aufmerksamkeit erfahren, erreichen sie insgesamt nur ein relativ bescheidenes Volumen, sodaß auch das Einsparungspotential eher gering zu veranschlagen ist<sup>8)</sup>.

Auf den ersten Blick sehr groß erscheint hingegen das Potential für einen Subventionsabbau bei den Steuerbegünstigungen. Allerdings müssen dabei zwei Dinge auseinandergehalten werden: die Beseitigung von steuerrechtlichen Ausnahmebestimmungen, die ökonomisch nicht (mehr) gerechtfertigt oder rechtssystematisch problematisch erscheinen, auf der einen Seite, die Möglichkeit der budgetären Entlastung auf der anderen Seite. Die Notwendigkeit der zuerst genannten Zielsetzung ist weitgehend unum-

stritten. Vor allem Reformvorschläge zur Einkommensteuer laufen in der Regel auf einen Abbau der vielen und vielfältigen Begünstigungen hinaus, nicht nur mit dem Ziel die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, sondern auch mit dem Ziel, dem Prinzip der synthetischen Besteuerung wieder näher zu kommen und das Einkommensteuerrecht einfacher, durchschaubarer und damit leichter administrierbar zu gestalten. Das bloße Streichen von Steuerbegünstigungen hätte allerdings einen beträchtlichen Anstieg der Steuerbelastung zur Folge. Ein solcher Schritt ist daher nur in Verbindung mit einer entsprechenden Tarifsenkung vorstellbar, und zwar ebenso aus ökonomischen Überlegungen wie aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit. Aus budgetärer Sicht ist daher von einer "Durchforstung" des Steuerrechts praktisch kein Beitrag zur Verringerung des Defizits zu erwarten<sup>9)</sup>.

Insgesamt ist zu rechnen, daß die öffentlichen Förderungen — in welcher Form auch immer — auch künftig eine große Rolle im Rahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik spielen. Im Zusammenhang damit muß auch der weiteren Entwicklung der Subventionsberichterstattung und -forschung Augenmerk gewidmet werden, wie dies ansatzweise im neuen Haushaltsrecht erkennbar ist. Zwei Ziele sind anzustreben: einerseits die Ausweitung und Verbesserung der statistischen Erfassung der Subventionen, andererseits die empirische Untersuchung einzelner Förderungsaktivitäten und unter Umständen die Erarbeitung wirtschaftspolitischer Alternativen. Eine bessere Subventionsberichterstattung allein ist zwar keine Gewähr für ein effizientes, "kostengünstiges" Förderungsweisen, sie kann aber den schwierigen Reformprozeß in diesem Bereich erleichtern und beschleunigen.

Peter Szopo

<sup>7)</sup> Zu verschiedenen Verfahren des Subventionsabbaus siehe z. B. Albrecht — Thormählen (1985), Kap. 6 und Gerken — Jüttemeyer — Schatz — Schmidt (1985), Kap. 5.

<sup>8)</sup> So betragen die Direktsubventionen an private Haushalte und nicht gewinnorientierte Institutionen im Jahr 1984 nur 2,4 Mrd. S, wovon allerdings etwa die Hälfte auf die beiden Positionen "Zuschüsse für den Schutzwasserbau" und "Arbeitsmarktförderung" entfiel. Auf die angeführten künstlerischen und anderen Subventionen entfiel daher nur etwas mehr als 1 Mrd. S.

<sup>9)</sup> Längerfristig hätte eine aufkommensneutrale Steuerreform im skizzierten Sinn — also Streichung von Steuerbegünstigungen mit gleichzeitiger Tarifsenkung — sogar ein langsames Wachstum der Steuereinnahmen zur Folge, wenn man unterstellt, daß derzeit nicht alle Begünstigungen (Freibeträge, Freibgrenzen u. a.) entsprechend dem nominellen Wirtschaftswachstum angepaßt werden.

## Literaturhinweise

Albrecht, D., Thormählen T. Subventionen — Politik und Problematik Verlag Peter Lang Frankfurt am Main 1985.

Andei, N. "Subventionen", in Albers, W. et al. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaften Gustav Fischer, J. C. B. Mohr Vandenhoeck & Ruprecht Stuttgart 1977 Band 7 S. 491-510

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) Neunter Subventionsbericht, Bonn, 1983

Fuest W., "Subventionen — Problematik und Begrenzungsmöglichkeiten" Deutscher Institutverlag Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 1985 (132) Köln.

Gerken, E., Jüttemeier, K. H., Schatz, K. W., Schmidt, K. D., "Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau", Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 1985 (113/114)

Hansmeyer, K. H., "Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument" in Hansmeyer, K. H. (Hrsg.), Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 1963, S. 9-32

Lehner, G., "Staat und wirtschaftlicher Strukturwandel", Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1984, Band V, WIFO, Wien, 1985 S. 53-94

Molitor, B., "Subventionen — Ärgernis in der Marktwirtschaft", Wirtschaftsdienst 1984 63(3) S. 117-121.

OECD, Tax Expenditures — A Review of the Issues and Country Practices Paris 1984.

Prest, A. R., "How Much Subsidy?" IEA Research Monographs 1974 (32) London

Ruppe, H. G., "Steuerbegünstigungen als Subventionen?" in Wenger, K. (Gesamtredaktion) Förderungsverwaltung, Springer, Wien, 1973, S. 57-68.

Saunders, P., Klau, F., "The Role of the Public Sector" OECD Economic Studies 1985 (4)

Subventionsbericht 1984 (Bericht der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1984), Wien, 1986

Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich WIFO-Gutachten Wien 1985.

United Nations 'A System of National Accounts', Studies in Methods Series F, No 2, Rev 3, New York 1968

Volk, E., "Zur empirischen Forschung auf dem Gebiet der Investitionsförderung in Österreich", Wirtschaft und Gesellschaft 1981 7(3) S. 347-363.