

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom Institut im Rahmen der Schriftenreihe „WIFO-Gutachten“ publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Gutachten“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen von WIFO-Gutachten bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91, A-1103 Wien, Tel. 78 26 01/282).

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

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Peter Szopo

Wien, 1990

ISBN 3-901069-04-6

188 Seiten, S 380,-

Die direkte Wirtschaftsförderung ist, salopp formuliert, ein „Dauerbrenner“ der österreichischen Wirtschaftspolitik und der 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 strukturpolitische Aspekte an Bedeutung. In den siebziger Jahren ging es vor allem um die instrumentelle Ausgestaltung (direkte und 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.

In den letzten zwei Jahren haben sich die Diskussions- und Tätigkeits-

Problemstellung

schwerpunkte 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.
2. Ferner wurden eine Reihe förderungs-, forschungs- und technolo-

giepolitischer Maßnahmen zur Stärkung offensiver Förderungsschwerpunkte sowie administrative Verbesserungen der Projektprüfung und Förderungsabwicklung in Aussicht gestellt.

3. Die integrationspolitischen Absichten der Bundesregierung, also die Erwägung eines Beitritts zur EG, warfen die Frage auf, welche Konsequenzen ein solcher Schritt für die österreichische Wirtschaftsförderung hätte. Darüber hinaus ist auch im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) sowie des GATT die Diskussion über

die Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten intensiver geworden.

Ergebnisse der Untersuchung

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 erreichte das Förderungsvolumen 1987 fast 3½% des Brutto-Inlandsproduktes

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%. Ursache dieser Entwicklung waren vor allem die Finanzhilfen an die direkt und indirekt verstaatlichte Industrie, die gerade in den Jahren 1986 und 1987 mit 16,5 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.

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

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 Branchenaktio-

nen „Textil, Bekleidung, Leder“; bis zu ihrer Einstellung hatten sie einen Barwert von insgesamt 200 bis 400 Mill S jährlich gehabt

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

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 am aggregierten Förderungsbarwert von rund 70%, 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%.

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 den Maschinenbau. Gemessen an der Wertschöpfung wurden die Grundmetallbranchen weitaus am stärksten gefördert

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.

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

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 Investitionsprämien-gesetz). Bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt war die direkte Wirtschaftsförderung Ende der achtziger Jahre kaum höher als zu Beginn des Jahrzehnts

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 traglich 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.

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“ — Haftungen, temporäre Beteiligungen — einzusetzen sowie finanzierungsneutrale Förderungsinstrumente, die nicht zwischen fremd- und eigenmittelfinanzierten Projekten unterscheiden, zu wählen. *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 geringere Erfahrung in der „EG-konformen“ Gestaltung seiner Förderungen als bisherige Mitgliedsländer.

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.

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

Zwar ist schwer anzugeben, welche der derzeitigen Förderungsaktivi-

täten 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 der EG 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.