

Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich

Peter Szopo, Karl Aiginger, Gerhard Lehner

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für
Handel, Gewerbe und Industrie

Wien, Oktober 1985

**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
Chefredakteur: Dr. Helmut Kramer, A-1140 Wien, Mondweg 5/2/3 Vorstand: Präsident: Rudolf Sallinger,
Vizepräsidenten: Adolf Czettel, Dr. Theodor Pütz, Geschäftsführer: Dr. Helmut Kramer.**

Satz und Druck: Carl Ueberreuter Druckerei Ges. m. b. H., 2100 Korneuburg

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Dieses WIFO-Gutachten kann gegen einen Druckkostenbeitrag von S 450,— bezogen werden.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
---------	---

1. Einleitung	7
---------------	---

2. Das System der Investitionsförderung in Österreich — Ein institutioneller Überblick	15
2.1 Die direkte Investitionsförderung	16
2.2 Steuerliche Investitionsförderung — Ein historischer Überblick	48
2.3 Adressaten, Ziele und Instrumente der Investitionsförderung — Schwerpunkte und Entwicklungstrends	52

3 Funktionen und Ziele der direkten Investitionsförderung	69
3.1 Direkte Investitionsförderung als wirtschaftspolitisches Instrument	69
3.2 Wirtschaftliche Perspektiven und Aufgaben der Investitionsförderung	81
3.3 Die Ziele des bestehenden Investitionsförderungssystems und ihre Umsetzung	107

4 Instrumente der Investitionsförderung	115
4.1 Das Förderungsinstrumentarium im Lichte der modernen Investitionstheorie	115
4.2 Empirische Evidenz	116

5. Die Effizienz des österreichischen Investitionsförderungssystems	135
5.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Effizienzbeurteilung staatlicher Förderungen	135
5.2 Datenbasis und methodische Anmerkungen	137
5.3 Die Förderungstätigkeit der einzelnen Aktionen und Institutionen	148
5.4 Umfang, Entwicklung und Struktur der direkten Investitionsförderungen insgesamt	220

Anhang A: Zur Berechnung von Förderungsintensitäten	268
Anhang B: Zur Messung von Strukturunterschieden	270
<hr/>	
6 Zusammenfassung der Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen	273
6 1 Das österreichische Investitionsförderungssystem seit Beginn der siebziger Jahre	274
6 2 Überlegungen zur Reform der direkten Investitionsförderung	286
<hr/>	
Literaturverzeichnis	309
<hr/>	

Vorwort des Herausgebers

Auf Grund eines Beschlusses der Bundesregierung wurde im Wege des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie im April 1984 eine Kommission zur „Reform des direkten Förderungswesens“ unter der Leitung von Professor Horst Knapp, bestehend aus Vertretern der Wirtschaftsressorts und der Sozialpartner unter Beiziehung von Experten, ins Leben gerufen. Im Zuge dieser Arbeiten wurde durch das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung die vorliegende Studie über „Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich“ erstellt.

Schon in den ersten Nachkriegsjahrzehnten hatte die Wirtschaftspolitik die Bedeutung der Investitionstätigkeit für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft erkannt. Seit den sechziger Jahren verstärkte sich die Tendenz zum Ausbau der direkten Förderung, wobei eine fühlbare Akzentverlagerung von der Konjunkturförderung zur Strukturverbesserung erfolgte.

In der Periode nach 1973 waren — wie immer in Rezessionsphasen — die noch bestehenden Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft und vor allem der Industrie besonders sichtbar geworden. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker begannen sich dabei zunehmend mit der Notwendigkeit der Unterstützung eines verstärkten innovativen statt imitativen Strukturwandels in Österreich auseinanderzusetzen und auch die Investitionsförderung in dieser Richtung weiterzuentwickeln. Das bedeutete, Forschung, Entwicklung und Investitionstätigkeit als Einheit zu sehen. Man wollte so über das Aufgreifen und die Entwicklung vermehrt auch zur Anwendung neuer Technologien, zur Herstellung neuer Produkte und Dienstleistungen, sowie deren Umsetzung auf neuen Märkten mit neuen Absatzwegen kommen. Dazu trat im weiteren Verlauf die zunehmende Beachtung der Umweltverträglichkeit von Produkten und Produktionsprozessen. Die strukturpolitische Neuorientierung fand ihren ersten wesentlichen Niederschlag in der Schaffung neuer Instrumente der direkten Investitionsförderung wie beispielsweise der TOP-Aktion, bei der der Innovationsförderung besondere Priorität eingeräumt wurde.

Für die Österreichische Investitionskredit AG (Investkredit) war die Betrauung mit der Durchführung dieser Aktion durch das Bundesministerium für Finanzen eine Würdigung ihrer bisherigen Tätigkeit, aber auch Herausforderung durch eine neue Aufgabe. Als Investitionsbank für die österreichische Wirtschaft hatte sie sich bemüht, seit ihrer Gründung im Jahr 1957 in Erfüllung ihres satzungsgemäßen Auftrages der Finanzierung und Förderung von Investitionen, ihren Beitrag zu dem Aufholzprozeß Österreichs zu leisten.

Für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ist die Bank sehr rasch ein geeigneter Kooperationspartner sowohl bei der Konzeption als auch bei der Abwicklung von Förderaktionen geworden. Ohne selbst Förderentscheidungen zu treffen, übernimmt die Investkredit die Projektaufbereitung, -prüfung und -überwachung, die Darstellung der Förderwürdigkeit im Sinne der Richtlinien, die Erlangung der Förderzusage für den Kunden und die Zuschußverrechnung unter

eigener Verantwortung. Für ihre Kunden kann sie daher optimale Finanzierungspakete, bei denen die Bank allein oder zusammen mit Konsortialpartnern das volle Kreditrisiko und damit die Verantwortung für die vergebenen Finanzierungsmittel übernimmt, zusammenstellen; darüber hinaus werden die vorhandenen Förderhilfen für den Kunden und seine Projekte erschlossen.

Die Weiterentwicklung des Instrumentariums direkter Wirtschaftsförderung in Österreich hatte zur Folge, daß dieser Bereich unübersichtlicher wurde. Die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Aktionen und die Wirkungen des Gesamtsystems als Folge dieses schrittweisen Ausbaus der direkten Investitionsförderung in Österreich fanden bisher noch keinen systematischen Niederschlag in der einschlägigen Literatur. Öffentliche Förderungspolitik ist auch international ein ganz neues Forschungsgebiet. Die vorliegende Studie kann daher als erste umfassende Arbeit in Österreich auf dem Gebiet der direkten Investitionsförderung angesehen werden, die sich in grundlegender Weise mit den Zusammenhängen des gesamten Instrumentariums beschäftigt. Der Untersuchungsgegenstand umfaßt alle Aktionen der direkten Investitionsförderung in Österreich, deren Träger der Bund oder bundesweit agierende Einrichtungen sind. Im Lichte der neuesten internationalen Ansätze unter Berücksichtigung der institutionellen Besonderheiten Österreichs wird dieses Thema ökonomisch-theoretisch und empirisch fundiert diskutiert.

Die Studie stellt einen Anstoß zur Diskussion des Gesamtinstrumentariums der Wirtschaftsförderung dar und zeigt, daß Forschungsförderung, Investitionsförderung und Exportförderung an gleichen Zielen auszurichten sind. Diese Ziele formuliert der jüngst im Auftrag der Bundesregierung vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung vorgelegte Strukturbericht unter Hinweis auf die gegenwärtigen Schwächen der österreichischen Wirtschaftsstruktur (Produkte mit relativ zurückgehender Nachfrage und unterdurchschnittlicher Preisentwicklung auf den Weltmärkten) wie folgt: „Spezialisierung auf die Produktion von Gütern, die folgende Eigenschaften haben:

- Überdurchschnittliche Nachfrageentwicklung auf dem Weltmarkt
- Spezifische Produktionsvorteile des betreffenden Landes, und zwar Spezialisierung auf die Frühphasen des Produktzyklus und „flexible Spezialisierung“
- Die Produktion sollte ein Minimum an nicht oder schwer ersetzbaren Ressourcen verbrauchen“

Die hier vorliegende Untersuchung bietet wichtige Hinweise, inwieweit vorerst im Bereich der Investitionsförderung den genannten Zielsetzungen entsprochen wird. Der Vorstand der Investskredit freut sich durch die Herausgabe dieser Untersuchung, deren umfangreiche Ergebnisse einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Der Vorstand
ÖSTERREICHISCHE INVESTITIONSKREDIT
AKTIENGESELLSCHAFT

Wien, September 1985

1. EINLEITUNG

Die Subventionierung von Unternehmen ist ein in allen Industriestaaten übliches Instrument, um gesamtwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Zwar fehlen auf Grund der theoretischen Unklarheiten über den Subventionsbegriff und auf Grund einer gewissen Zurückhaltung der meisten Länder, ihre Subventionspolitik offenzulegen, methodisch einwandfreie und international vergleichbare Subventionsstatistiken. Empirische Indikatoren und diverse nationale Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, daß in praktisch allen Industriestaaten seit den sechziger Jahren die Subventionen an die Wirtschaft deutlich ausgeweitet wurden. Die Wirtschaftspolitik reagierte damit auf die Wirtschaftskrisen der siebziger und frühen achtziger Jahre, auf die geänderte internationale Arbeitsteilung und den raschen technologischen Wandel, um nur die wichtigsten wirtschaftlichen Problembereiche zu nennen. Durch Subventionen in verschiedenster Form wurde versucht die Wettbewerbssituation der exponierten Wirtschaftssektoren zu verbessern, besonders gefährdete Industrien — meist im Grundstoffbereich — zu stützen, regionale Ungleichgewichte zu bekämpfen sowie Energie- und Technologiepolitik zu betreiben. Darüber hinaus dürfte die Beschränkung des handelspolitischen Instrumentariums im Zuge der GATT- und der EG-Integration eine Verlagerung zu den Subventionen bewirkt haben (Senti, 1983).

In den letzten Jahren ist allerdings das Eingreifen des Staates in das wirtschaftliche Geschehen durch Subventionen zunehmend problematisiert worden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Eine wesentliche Rolle dürfte spielen, daß die durch die Wirtschaftsentwicklung bedingte hohe "Nachfrage" der Unternehmen nach öffentlichen Finanzhilfen in den meisten Industriestaaten in Widerspruch zu den Konsolidierungsbemühungen der Budgetpolitik geriet. Neben diesen budgetären Erwägungen sind auch grundsätzliche, zum Teil ordnungspolitische Bedenken gegenüber Subventionen virulent geworden: entweder weil vermutet wird, daß staatliche Subventionspolitik auf Grund bürokratisch-administrativer Hemmnisse und politischer Interventionen ihre Ziele nicht erreicht; oder weil — wie vor allem im angelsächsischen Raum, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland — die prinzipielle Ablehnung staatlicher Interventionen in das Marktgeschehen gewachsen ist. Schließlich ist auch im Zuge der handelspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den großen Industrieblöcken der Welt (USA, Japan, EG) und innerhalb der EG die Berechtigung von Subventionen in Zweifel gezogen worden.

Auch in Österreich wurde das Subventionswesen seit den sechziger Jahren nachhaltig ausgeweitet. Diese Feststellung gilt in zweifacher Hinsicht: einerseits quantitativ für die Zahl der Förderungsaktionen und -institutionen sowie für den Umfang der Subventionen; andererseits qualitativ hinsichtlich der Förderungsziele, -adressaten und -instrumente. Gleichzeitig mit dieser Entwicklung — vor allem aber seit Mitte der siebziger Jahre — hat eine rege wirtschaftspolitische

Diskussion über die Aufgaben und die Form der Wirtschaftsförderung eingesetzt, allerdings mit etwas anderen Schwerpunkten als im Ausland. Das Interesse gilt dabei in erster Linie dem System der Investitionsförderung. Im Zentrum der Diskussion stehen die Konjunktur- und die Allokationswirkungen der verschiedenen Förderungsinstrumente, wobei in der Regel besonders der Unterschied zwischen direkten und indirekten (steuerlichen) Instrumenten betont wird¹.

Auch die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Investitionsförderung, und zwar auf jene Aktionen, deren Träger der Bund oder grundsätzlich bundesweit agierende Einrichtungen sind. Die Förderungen der Länder und Gemeinden werden nur in jenen Fällen berücksichtigt, in denen sie mit Bundesförderungen im beschriebenen Sinn einhergehen. Das Schwergewicht der Arbeit liegt bei der direkten Investitionsförderung; die steuerlichen Förderungen werden nur am Rande berücksichtigt. Es werden nur solche Institutionen bzw. Aktionen in Betracht gezogen, die auf die Förderung privater Investitionen abzielen; nur im Falle der Österreichischen Kommunalkredit AG sowie im Falle der Zweckzuschüsse des Bundes an Gemeinden zur Förderung und Pflege des Fremdenverkehrs wird dieser Grundsatz durchbrochen. Untersucht werden der institutionelle Rahmen, der Umfang und die Struktur sowie — nach den verschiedensten Gesichtspunkten — die Wirkungen des direkten Investitionsförderungssystems. Anlaß für die Untersuchung war ein Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, der auf eine Initiative der österreichischen Bundesregierung zurückgeht. Der Forschungsauftrag bestand darin, das bestehende System der Investitionsförderung auf mögliche Schwachstellen hin zu untersuchen und damit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern Anhaltspunkte für seine Weiterentwicklung und Verbesserung zu bieten.

In der vorliegenden Untersuchung nur am Rande behandelt werden die regionalpolitischen Aspekte der Investitionsförderungen. Eine stärkere Beachtung regionalwirtschaftlicher Fragen hätte einen weitgehend anderen Aufbau der Studie und vor allem auch die Berücksichtigung der Förderungsaktivitäten der Bundesländer notwendig gemacht. Diese Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes ist jedoch insofern vertretbar, als gerade die regionalpolitisch motivierten Förderungen im Mittelpunkt einer Reihe neuerer Untersuchungen stehen (Schmidjell — Fink — Plunger — Moser, 1983; Herzog, 1983; Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1984).

Die Subventionierung der privaten Investitionstätigkeit mit dem Ziel, deren Niveau und Struktur zu beeinflussen, ist nur ein — wenngleich in Österreich sehr bedeutendes — Element der staatlichen Wirtschaftsförderung; und diese ist wiederum nur ein Teilbereich der Wirtschaftspolitik insgesamt. Die Frage, wel-

¹ Siehe dazu die Dokumentation neuerer österreichischer Untersuchungen zur Investitionsförderung in Aiginger — Bayer (1981) S. 65f.

che Instrumente und Institutionen nun im einzelnen zum System der Investitionsförderung zu rechnen sind, ist auf theoretischer Ebene gar nicht leicht zu beantworten. Ein Grund dafür ist die Unschärfe des Investitionsbegriffs selbst. So sind gewisse unternehmerische Aufwendungen, beispielsweise für Zwecke der Forschung oder der Markterschließung und -bearbeitung, aus theoretischer Sicht durchaus auch als Investitionen interpretierbar. Der Kapitalstock, der dabei entsteht (z. B. human capital), ist zwar nicht sichtbar, deshalb aber nicht weniger wichtig.

Die Schwierigkeit, das Instrumentarium der Investitionsförderung abzugrenzen, hat jedoch noch einen anderen Grund. Die private Investitionstätigkeit wird auch durch eine Reihe von Instrumenten und wirtschaftspolitischen Aktivitäten beeinflusst, an die üblicherweise im Zusammenhang mit dem Begriff "Investitionsförderung" nicht gedacht wird. Beispiele dafür sind wirtschaftspolitische Maßnahmen, die Niveau und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu ändern trachten (z. B. Konjunkturpolitik, Exportförderung etc.), Maßnahmen, die in das Finanzmarktgeschehen eingreifen (z. B. Sparförderung), oder Maßnahmen, die die Wettbewerbssituation auf einzelnen Märkten beeinflussen (z. B. Zölle, Marktregulierungen).

Angesichts dieser Probleme erfolgte die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes im Rahmen dieser Arbeit pragmatisch. Untersucht wurden direkte Förderungen, die unmittelbar bei (in der Regel: materiellen) Investitionen ansetzen und bei denen die Subventionierung in Form von Finanzhilfen (Zuschüsse, Darlehen) oder Haftungen erfolgt. Soweit dies notwendig erschien, wurde die Darstellung auch auf "diskretionäre" (also nicht im Rahmen bestimmter Aktionen vergebene) Förderungen, auf die indirekten Förderungen sowie auf Einrichtungen ausgedehnt, die in den Randbereich der Investitionsförderung gehören (z. B. Forschungsförderung, Arbeitsmarktförderung).

Nicht in die Untersuchung aufgenommen wurden hingegen der gesamte Komplex der Exportförderung², die Sparförderung, die Wohnbauförderung, steuerliche Ausnahmebestimmungen, die nicht unmittelbar bei den Investitionen ansetzen, und die Aktivitäten von Institutionen, die ausschließlich Beratungs- und Werbezwecken dienen (wie beispielsweise die Österreichische Fremdenverkehrswerbung oder die Gesellschaft für Industrieansiedlung und industrielle Kooperation). Die Untersuchung konzentrierte sich außerdem — auf Wunsch des Auftraggebers — auf zwei Bereiche: einerseits auf die Förderungen für den produzierenden, industriell-gewerblichen Sektor, andererseits auf die Fremdenverkehrsförderungen, wozu auch die Förderungen für die Verkehrswirtschaft gerechnet werden. Förderungen für das Handels- und das Dienstleistungsgewerbe wurden zwar bei den Aktionen, bei denen sie vorkommen (wie beispiels-

² Zur Exportförderung siehe die neueren Arbeiten von Stankovsky (1983A, 1983B) und Breuss (1983, S. 46ff), sowie die dort angegebene Literatur.

weise bei den Aktionen der BÜRGES) statistisch erfaßt, aber nicht weiter untersucht oder gar bewertet. Unberücksichtigt blieb das Förderungswesen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, in der Energiewirtschaft sowie die Bergbauförderung im engeren Sinn.

Als Untersuchungszeitraum für die empirische Analyse wurde die Periode von 1970 bis 1983 herangezogen. Bei der Beschreibung des Förderungssystems wurden außerdem noch Änderungen, die im Laufe des Jahres 1984 erfolgten, berücksichtigt.

Bevor die Gliederung der Arbeit im einzelnen dargestellt wird, noch einige grundsätzliche Bemerkungen zum Untersuchungsgegenstand bzw. -verfahren, mit dem Ziel, falsche oder überzogene Schlüsse aus den Untersuchungsergebnissen zu verhindern. Sie betreffen den ordnungspolitischen Aspekt der Förderungsproblematik, den Stand der wissenschaftlichen Forschung über öffentliche Förderungen und die empirischen Voraussetzungen für die vorliegende Studie.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die direkten Investitionsförderungen nur einen Teil des öffentlichen Förderungswesens ausmachen und dieses wiederum nur ein Teil des gesamten wirtschaftspolitischen Instrumentariums des Staates ist. Es wäre daher naheliegend gewesen, bei der Beurteilung der direkten Förderungen auf die zweifellos wichtige Frage, welche Rolle solche Förderungen überhaupt im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik spielen sollen, einzugehen. Die Verfasser der Untersuchung haben dies allerdings aus zwei Gründen vermieden: erstens, weil — durchaus aus Gründen der (wirtschafts-)politischen Akzeptanz der Untersuchungsergebnisse — auf vor allem ordnungspolitisch motivierte Werturteile und deren Diskussion verzichtet werden sollte, soweit dies in der sozialwissenschaftlichen Forschung überhaupt möglich ist; damit dürfte jedoch die Behandlung der grundsätzlichen Frage nach der wirtschaftspolitischen Stellung der direkten Förderungen ausgeschlossen sein. Dieser Verzicht erscheint den Autoren jedoch insofern vertretbar zu sein — damit sind wir beim zweiten Grund —, als in Österreich gerade an solchen ordnungspolitischen Gesichtspunkten erstellten Arbeiten über (direkte) Förderungen ein geringerer Mangel herrscht als an "ökonomisch-technokratischen" Untersuchungen auf empirischer Basis.

Die zweite einschränkende Bemerkung, die im Zusammenhang mit dieser Untersuchung anzuführen ist, bezieht sich auf den unerfreulich geringen Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften auf dem Gebiete der öffentlichen Förderungen im allgemeinen und der direkten Förderungen im besonderen. Das hängt sicherlich damit zusammen, daß es sich dabei um ein relativ junges Forschungsgebiet handelt. Besonders deutlich wird dies, wenn man den "Stand der Wissenschaft" im Bereich der Steuerökonomie, wo es eine unübersehbare Fülle theoretischer, empirischer oder bloß systematisierender Arbeiten gibt, mit

jenem im verwandten Bereich der "Förderungsökonomie" vergleicht³. Ausdruck dieses Ungleichgewichtes ist es übrigens auch, daß die theoretische und in Verbindung damit die empirische Aufarbeitung der indirekten Förderungen weiter fortgeschritten ist, als dies bei den direkten Förderungen der Fall ist. Konsequenz dieser Situation ist, daß in der vorliegenden Studie eine Reihe auch aus theoretischer Sicht nicht unbedeutender Probleme (z. B. die Bewertung unterschiedlicher Förderungsinstrumente, die Diskussion von "Mitnahmeeffekten" u. a.) nicht zufriedenstellend behandelt werden konnten. Dies alles ist natürlich kein österreichspezifisches Phänomen. Tatsächlich gibt es nur ganz wenige Länder — etwa die Bundesrepublik Deutschland⁴ und Kanada⁵ —, in denen die öffentliche Förderungspolitik einigermaßen gründlich erforscht ist; hinzuzufügen ist, daß es sich dabei um die Ergebnisse langjähriger und mit nicht unbeträchtlichem personellem Aufwand verbundener Forschungsprogramme handelt. In Österreich ist diesbezüglich zwischen indirekten und direkten Förderungen zu unterscheiden: Während die steuerlichen Förderungen sehr ausführlich, wenngleich sicherlich nicht erschöpfend untersucht sind (z. B. Lehner, 1979; Tichy, 1980; Volk, 1981), gibt es auf dem Gebiet der direkten Förderungen nur wenige Arbeiten, die über die Deskription hinauskommen und auch zu analytischen Fragestellungen vordringen. Selbst so verdienstvolle Studien wie jene von Kager — Kepplinger (1981) oder zuvor Haas — Wehsely (1977), deren Urteile und Schlußfolgerungen auch heute noch vielfach Aktualität und Gültigkeit besitzen, sind in dieser Hinsicht nur als erste Ansätze zu betrachten. Gerade die angeführten Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland und aus Kanada zeigen allerdings, daß auf diesem Forschungsgebiet, das nicht nur in Österreich aus institutionellen Gründen schwer zu durchschauen ist, vermutlich nur dann Erkenntnisfortschritte zu erzielen sind, wenn es an einer Stelle längere Zeit hindurch "bearbeitet" wird. Dies war in Österreich bisher nicht der Fall; aber erst

³ Als empirischer Beleg für diese Behauptung läßt sich der "Subject Index of Articles" im Journal of Economic Literature anführen, wo sich unter Punkt 323 ("National taxation and subsidies") die relative Bedeutung der genannten Forschungsbereiche praktisch abzählen läßt. Auch für die zuerst genannte Behauptung, daß öffentliche Förderungen ein relativ junges Gebiet der Ökonomie sind, gibt der "Subject Index" einen Anhaltspunkt: Erst im Jahre 1971 wurde die Bezeichnung des Punktes 323 von "Taxation" auf "National taxation and subsidies" geändert.

⁴ Das Subventionswesen wurde vor allem im Rahmen der Strukturberichterstattung der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute untersucht; neben den entsprechenden Abschnitten in den allgemeinen Teilen der Strukturberichte siehe insbesondere die Spezialstudien wie z. B. Gerstenberger — Heinze — Hummel — Sprenger (1984), Gutowski — Thiel — Weilepp (1984), Jüttemeier (1984). Aber auch außerhalb der Strukturberichterstattung erfolgten zum Teil schon sehr früh entsprechende Arbeiten auf diesem Gebiet; siehe etwa "Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland", Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N F 25 Berlin, 1963, mit Arbeiten verschiedener Autoren, sowie ferner Zavlaris (1970), Ewringmann — Hansmeyer (1975) und Jüttemeier — Lammers (1979).

⁵ Siehe beispielsweise Economic Council of Canada (1982) sowie die für den Council erstellten Arbeiten und Diskussionspapiere wie u. a. Delorme (1983), Damus (1984), Mintz — Carriere — McCaughey (1984).

dies würde gewährleisten, daß nicht bei jeder Forschungsarbeit in diesem Bereich "in der Nähe des Nullpunktes" begonnen werden muß

Der dritte Punkt, auf den einleitend zu dieser Arbeit schließlich hinzuweisen ist, betrifft die — um es euphemistisch zu formulieren — nicht zufriedenstellende Datenlage im Förderungsbereich. Es ist heute unmöglich, sich in relativ kurzer Zeit (also etwa innerhalb eines Monats) einigermaßen detailliert darüber zu informieren, welche Wirtschaftsbereiche (z. B. Industriebranchen) in welchem Ausmaß gefördert werden. Diese Feststellung gilt vermutlich nicht nur für Beobachter von außen, die auf publizierte Berichte angewiesen sind, sondern auch für die Wirtschaftspolitiker selbst. Auch diese Situation ist wahrscheinlich keine österreichische Besonderheit. Dennoch wird diese Klage in der Folge noch mehrfach wiederholt werden. Und zwar, einerseits weil sonst unverständlich bliebe, warum viele der interessanten und wirtschaftspolitisch wichtigen Fragen nicht oder nicht befriedigend behandelt werden konnten. Und andererseits, weil die Möglichkeit einer raschen und gründlichen Information über das Förderungswesen nicht nur für dessen wissenschaftliche Erforschung von außen von Bedeutung ist — unter diesem Gesichtspunkt ließe sich der Informationsmangel noch ertragen und außerdem in handelspolitisch schwierigen Zeiten und angesichts der ähnlichen Praxis im Ausland auch durchaus rechtfertigen —, sondern weil diese Informationsmöglichkeit auch eine unverzichtbare Voraussetzung für eine optimale Ausgestaltung und Handhabung des Förderungsinstrumentariums ist.

Nun zu den einzelnen Abschnitten der vorliegenden Untersuchung:

Im folgenden Kapitel 2 der Arbeit erfolgt eine Beschreibung des Investitionsförderungssystems in der oben angeführten Abgrenzung. Im Anschluß an die Darstellung der einzelnen Förderungsaktionen und -institutionen wird versucht, einige verallgemeinerbar erscheinende Charakteristika und Entwicklungstrends des österreichischen Investitionsförderungssystems festzuhalten und — sofern dies möglich ist — auch in tabellarischer Form aufzubereiten.

Im Abschnitt 3 werden die Ziele und Funktionen investitionsfördernder Maßnahmen beschrieben, und zwar sowohl aus theoretischer Sicht als auch vor dem Hintergrund der aktuellen Probleme und absehbaren Tendenzen im produzierenden Sektor und der Fremdenverkehrswirtschaft in Österreich. Anschließend wird dargestellt, welche wirtschaftspolitischen Ziele gegenwärtig im österreichischen Investitionsförderungssystem dominieren und welche Probleme bei ihrer Umsetzung auftreten.

Im Abschnitt 4 wird — nach einleitenden Bemerkungen zur Investitionsförderung aus dem Blickwinkel der modernen Investitionstheorie — versucht, an Hand von Simulationen mit makroökonomischen Investitionsfunktionen die Wirkung der direkten Investitionsförderungen abzuschätzen. Darüber hinaus wer-

den die Ergebnisse der gleichzeitig mit der vorliegenden Studie erfolgten Unternehmensbefragung (IFES, 1985) über den Einfluß der Förderungen auf das Investitionsverhalten zusammengefaßt und den Ergebnissen früherer WIFO-Umfragen gegenübergestellt.

Im Kapitel 5 werden der Umfang, die Struktur und die Entwicklung der direkten Investitionsförderungen in den Jahren 1970 bis 1983 dargestellt. An Hand dieser Daten werden — soweit dies die theoretischen und empirischen Voraussetzungen zulassen — die konjunktur- und strukturpolitischen Wirkungen des Investitionsförderungssystems beurteilt. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit muß bei der empirischen Analyse zweistufig vorgegangen werden: Zuerst werden die verschiedenen Förderungsinstitutionen und -aktionen einzeln untersucht, und erst im Anschluß daran werden auch Aussagen über das Gesamtsystem getroffen.

Im letzten Abschnitt der Studie (Kapitel 6) werden zunächst die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt. Abschließend werden — nicht als eigentliches Forschungsergebnis, sondern eher als Diskussionsanregung — die Überlegungen des Instituts zur Reform der direkten Investitionsförderung skizziert.

2. DAS SYSTEM DER INVESTITIONSFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH — EIN INSTITUTIONELLER ÜBERBLICK

Das österreichische Investitionsförderungssystem ist in einem Zeitraum von mehr als dreißig Jahren historisch gewachsen. Die wechselnden wirtschaftlichen Problemstellungen — der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg, der Aufholprozeß gegenüber den anderen entwickelten Industriestaaten und die Etablierung der österreichischen Wirtschaft als kleiner offener Industriestaat in einer interdependenten Weltwirtschaft — sowie die sich ändernden wirtschaftspolitischen Schwerpunkte haben in einer Vielfalt an Förderungsaktionen und -institutionen ihren Niederschlag gefunden. Resultat ist ein komplexes, nicht leicht durchschaubares Förderungssystem; selbst wenn man nur die Förderungsaktionen des Bundes und der prinzipiell bundesweit agierenden Institutionen in Betracht zieht, stehen einer Vielzahl von Förderungs- und Entscheidungsträgern eine Vielzahl von Förderungsadressaten gegenüber, die unter den verschiedensten Gesichtspunkten und mit einem vielfältigen Instrumentarium gefördert werden

Im folgenden Abschnitt wird das System der Investitionsförderung in Österreich beschrieben. Da die vorliegende Untersuchung jedoch nicht als Führer durch das Förderungswesen gedacht ist, wird die Beschreibung relativ kurz ausfallen und sich auf die Grundzüge des Systems beschränken. Genauere Darstellungen, wie sie vor allem aus der Sicht der investierenden Unternehmen von Bedeutung sind, finden sich im "Handbuch für Investoreninformation", dessen Herausgeber das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie ist, sowie in der Zusammenstellung der "Kreditmöglichkeiten für die gewerbliche Wirtschaft", herausgegeben von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft¹. Darüber hinaus veröffentlichen auch die Kreditinstitute eine Reihe von Informationsbroschüren über die diversen Förderungsaktionen und deren Abwicklung und Konditionen.

In Österreich wird — wie übrigens auch in anderen Ländern und wie auch in den Untersuchungen der OECD zu diesem Thema — zwischen direkten und indirekten Förderungen unterschieden. Oft erfolgt die Abgrenzung zwischen diesen beiden Förderungstypen an Hand institutioneller Unterschiede oder an Hand der unterschiedlichen Wirkungen, die ihnen zugeschrieben werden. Als direkte Förderungen gelten etwa solche, die projektgebunden sind, auf die kein Rechtsanspruch besteht und die die Außenfinanzierung begünstigen, während indirekten Förderungen die jeweils gegenteiligen Eigenschaften zugeschrieben werden. Solche Zuordnungen sind jedoch nicht unbedingt zutreffend, da die an-

¹ Beide Publikationen erscheinen in mehrjährigen Abständen und werden zwischendurch durch Austauschblätter auf dem jeweils aktuellen Stand gehalten.

geführten Eigenschaften und Effekte in der Regel von der konkreten Ausformung der Instrumente abhängen und insofern änderbar sind². Darüber hinaus sind solche Zuordnungen eher verwirrend, da sie nicht zwischen der Frage der Zielsetzungen staatlicher Interventionen und der Frage der Instrumentenwahl deutlich unterscheiden. Dies dürfte dazu beigetragen haben, daß die wirtschaftspolitische Alternative zwischen direkten und indirekten Förderungen in Österreich häufig Anlaß für ordnungspolitische Kontroversen zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer war.

Um ähnliche Probleme zu vermeiden wurde für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung eine pragmatische Abgrenzung zwischen den beiden angeführten Förderungstypen gewählt. Direkte Investitionsförderungen sind demnach solche, die zu Ausgaben des Förderungsträgers für (zinsgünstige) Darlehen, für Zinsen-, Kreditkosten-, Annuitäten- oder Haftungskostenzuschüsse sowie für Investitionszuschüsse führen; auch Haftungen und Bürgschaften werden — sozusagen als potentielle Ausgaben — der direkten Förderung zugerechnet. Als indirekte Förderung werden ausschließlich steuerliche Vergünstigungen, die im Zusammenhang mit Investitionen gewährt werden, betrachtet³.

2.1 Die direkte Investitionsförderung

Teilt man die bundesweiten Maßnahmen der direkten Investitionsförderung nach Förderungsinstitutionen ein, lassen sich grob drei Bereiche unterscheiden: Förderungsaktionen, die von (in der Regel) eigens dafür geschaffenen Fonds abgewickelt werden; Aktionen, deren Abwicklung durch Sonderkreditinstitute erfolgt; und schließlich die sogenannten "eigenen" Aktionen des Bundes. Diese Einteilung ist allerdings nicht unproblematisch, da es bei einer Reihe von Aktionen sowohl bei der Finanzierung als auch bei der Abwicklung (Prüfung, Entscheidung) zu Überschneidungen kommt. Welche Institution dann letztlich als Förderungsträger einer bestimmten Aktion zu bezeichnen ist, steht daher nicht immer eindeutig fest. Da die angeführte Einleitung in Österreich häufig ver-

² Gerade in den letzten Jahren eingeführte Instrumente wie die Investitionsprämie oder die Beteiligungsfinanzierung durch Genußscheine sind Beispiele dafür, daß oft angeführte Schwächen steuerlicher Förderungen — ihre Gewinnabhängigkeit und ihre Bevorzugung der Innenfinanzierung — zu beheben sind

³ Wir lehnen uns also an die Abgrenzung des "Subventionsberichts" der Bundesregierung an. Dort sind direkte Förderungen definiert als 'Ausgaben des Bundes für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Bund außerhalb der Bundesverwaltung stehenden physischen oder juristischen Person aus Bundesmitteln gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten'. Indirekte Förderungen sind definiert als 'Einnahmenverzichte des Staates, die einem anderen Rechtsträger durch Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm gewährt werden' (Siehe dazu beispielsweise den Bericht der Bundesregierung über die Subventionen des Bundes im Jahre 1983" Teilzahl 3 212 sowie 3 311)

wendet wird (siehe z. B. Kager — Kepplinger, 1981, und Schmoll, 1984), werden wir im folgenden an ihr festhalten, ohne ihr aus ökonomischer Sicht allzu große Bedeutung zu widmen

Im einzelnen wird die direkte Investitionsförderung von folgenden Institutionen finanziert und abgewickelt:

Fonds: ERP-Fonds, Bürgschaftsfonds-Gesellschaft m. b. H., Finanzierungsgarantie-Gesellschaft m. b. H., Wasserwirtschaftsfonds, Forschungsförderungsfonds, Umweltfonds;

Sonderkreditinstitute: Österreichische Investitionskredit AG, Österreichische Kommunalkredit AG, Österreichische Hotel- und Fremdenverkehrstreuhand Ges. m. b. H.;

Bundesministerien: Bundeskanzleramt (vor allem bis Ende 1984), Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (insbesondere ab 1985), Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Bauten und Technik, Bundesministerium für soziale Verwaltung sowie in diversen Beiräten auch noch andere Ressorts

An der Abwicklung einzelner Aktionen sind ferner die Länder und Gemeinden sowie die Kammern der gewerblichen Wirtschaft beteiligt. In einer Reihe von Beratungs- oder Entscheidungsgremien wirken außerdem Vertreter der im Parlament vertretenen Parteien sowie der großen Interessenorganisationen mit. Auch die Oesterreichische Nationalbank ist zu den Förderungsinstitutionen zu rechnen, da sie bei bestimmten Aktionen zur Finanzierung beiträgt bzw. beigetragen hat. Da es sich bei den direkten Förderungen in überwiegendem Maße um die Verbilligung der Fremdmittelfinanzierung handelt, spielen schließlich die Kreditinstitute im Förderungssystem eine wichtige Rolle, die sich nicht nur auf die eigentliche Finanzierungsfunktion beschränkt, sondern auch die Beratung der Investoren und die Bearbeitung bzw. die Prüfung von Förderungsanträgen umfaßt.

2.1.1 Die Förderungstätigkeit der Fonds

2.1.1.1 Der ERP-Fonds

Der ERP-Fonds ist das älteste Instrument der direkten Investitionsförderung in der 2. Republik. Er geht auf ein im Rahmen des European Recovery Program ("Marshall-Plan") im Jahr 1948 zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Republik Österreich abgeschlossenes Abkommen zurück. Dieses Abkommen legte fest, daß der Schilling-Gegenwert aus dem Verkauf der von den Vereinigten Staaten unentgeltlich zur Verfügung gestellten Hilfsgüter auf einem Sonderkonto ("Hilfsfonds") bei der Oesterreichischen Nationalbank zu erlegen

war. Diese Mittel wurden in den fünfziger Jahren vor allem zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen und zur Gewährung von Investitionsdarlehen an verstaatlichte und private Unternehmen herangezogen⁴.

Der ERP-Fonds in seiner heutigen Form wurde 1962 durch das Inkrafttreten des ERP-Fonds-Gesetzes (BGBl Nr. 207/1962) geschaffen. Dem ERP-Fonds, der im Eigentum des Bundes steht, wurden die im Rahmen der Abwicklung des European Recovery Program entstandenen Vermögenswerte übertragen; dieses Vermögen wird als "Eigenblock" bezeichnet. Darüber hinaus wurde dem ERP-Fonds ein Refinanzierungsrahmen bei der Oesterreichischen Nationalbank eingeräumt ("Nationalbankblock"), innerhalb dessen die Notenbank Kredite des Fonds durch den Ankauf von Finanzwechseln finanziert (§ 83 Nationalbankgesetz 1955, i. d. g. F.).

Die Förderungstätigkeit des Fonds besteht vor allem in der Vergabe mittel- und langfristiger Investitionskredite zu Zinssätzen, die unter den Marktzinsen liegen. Ferner vergibt der Fonds Darlehen an Kreditunternehmungen, die das langfristige Investitions- oder Aufschließungskreditgeschäft satzungsgemäß als Hauptaufgabe betreiben.

Das Förderungsziel des Fonds ist in § 1 Abs. 2 des ERP-Fonds-Gesetzes sehr allgemein angegeben. Demgemäß hat der Fonds "die Aufgabe, den Ausbau, die Rationalisierung und die Produktivität der österreichischen Wirtschaft zu fördern". Die Konkretisierung dieser eher vagen Zielsetzungen erfolgt in den jeweiligen Jahresprogrammen des Fonds, die das geplante Darlehensvolumen und seine Aufteilung auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche enthalten, sowie in den nach § 11 ERP-Fonds-Gesetz zu erstellenden Grundsätzen, nach denen die Investitionskredite vergeben werden, und den aus diesen Grundsätzen abgeleiteten Richtlinien.

Die Vergabe von Investitionskrediten erfolgt derzeit im Rahmen von acht verschiedenen Aktionen, von denen für die vorliegende Studie jedoch nur die folgenden fünf von Interesse sind⁵: ERP-Großkredite, ERP-Mittelkredite, ERP-Sonderprogramm zur Schaffung von industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen in bestimmten Problemgebieten⁶, ERP-Kredite an die Fremdenverkehrswirtschaft so-

⁴ Zur Tätigkeit des ERP-Fonds in den Jahren 1948 bis 1962, also vor Inkrafttreten des ERP-Fonds-Gesetzes, siehe Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1948, 1950, 1951, 1953), ERP-Fonds (1963) sowie Haas — Wehsely (1977).

⁵ Die drei hier nicht berücksichtigten Aktionen sind: ERP-Kredite an die Landwirtschaft, ERP-Kredite an die Forstwirtschaft sowie ERP-Kredite an die Energiewirtschaft; die Kredite an die Energiewirtschaft werden jedoch praktisch nach den gleichen Richtlinien vergeben wie die ERP-Großkredite.

⁶ Tatsächlich handelt es sich bei dem Sonderprogramm um mehrere zu verschiedenen Zeitpunkten eingeführte Aktionen, die jetzt jedoch auch in den ERP-Jahresprogrammen zusammengefaßt werden.

wie ERP-Kredite an die Verkehrswirtschaft. Grundsätze und Richtlinien dieser Aktionen unterscheiden sich zum Teil voneinander.

Im Bereich der ERP-Großkredite sehen die Richtlinien — im wesentlichen seit einigen Jahren unverändert — folgende Förderungskriterien vor. Gefördert werden sollen:

- a) Investitionen, mit denen die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbunden ist;
- b) Innovationen, d. h. die Einführung neuartiger Produktionsverfahren oder neuartiger Produkte;
- c) Investitionen zur Schaffung oder Erweiterung von Einrichtungen der angewandten industriellen Forschung und Entwicklung;
- d) Vorhaben überwiegend exportorientierter Unternehmen zur Ausweitung der Exporte;
- e) Energieeinsparungsinvestitionen;
- f) Recyclingvorhaben;
- g) Investitionen, die unter dem Gesichtspunkt der regionalen Strukturpolitik von Bedeutung sind; dazu zählen Investitionen in wirtschaftlichen Randgebieten und in Gebieten mit überalterter Wirtschaftsstruktur;
- h) technische und wirtschaftliche Neugründungen;
- i) Angliederung aussichtsreicher Sparten und/oder Kapazitätserweiterungen in volkswirtschaftlich interessanten Produktionssparten; als volkswirtschaftlich interessant gelten Vorhaben, die zu einer Exportausweitung oder einer Importsubstitution führen;
- j) Vorhaben, die zu Rationalisierung durch zwischenbetriebliche Kooperation oder durch Konzentration führen;
- k) Umweltschutzinvestitionen;
- l) Investitionen in Lagerungsobjekte für Brenn- und Rohstoffe für die eigene Produktion;
- m) strukturverbessernde Investitionen im Handel; Investitionsprojekte des Sektors Handel werden jedoch nur gefördert, wenn sie der Verarbeitung eines Erzeugnisses unmittelbar vor seiner Konsumreife dienen; "reine" Handelsprojekte, wie etwa Ladeneinrichtungen, werden nicht gefördert.

Voraussetzung für die Förderung einer Investition ist, daß auf sie zumindest eines der genannten Kriterien a bis m zutrifft.

Die Förderungskriterien für ERP-Mittelkredite und die ERP-Sonderprogramme sind ähnlich wie bei den Großkrediten. Für Mittelkredite gelten die Kriterien a, b, e, f, g, i, j und m. Für Förderungen im Rahmen der ERP-Sonderprogramme ist zusätzlich zu den Kriterien a bis m noch erforderlich,

- n) daß es sich um Projekte in den taxativ aufgezählten Förderungsgebieten handelt;

- o) daß — wenn keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden — bestehende Arbeitsplätze langfristig gesichert werden;
- p) daß mit dem geförderten Projekt eine möglichst hohe Wertschöpfung und möglichst hohe Löhne verbunden sind;
- q) daß eine Ausrichtung der Produktion auf Güter mit langfristig gesicherter Nachfrage und vorwiegend überregionalem Absatz erfolgt

Von den Großkrediten im Normalprogramm unterscheiden sich die Sonderprogramme durch günstigere Kreditkonditionen.

Die ERP-Fremdenverkehrskredite haben das programmatische Ziel, die Qualität des österreichischen Fremdenverkehrsangebots zu verbessern. Die Richtlinien sehen folgende Förderungskriterien vor: Gefördert werden sollen vor allem die Modernisierung und Rationalisierung, die Neuerrichtung, die Erweiterung sowie Auf-, Um- und Zubauten von Verpflegungs- und Beherbergungsbetrieben. Rationalisierungen und Modernisierungen werden gefördert, wenn damit einem Personalmangel abgeholfen wird und/oder wenn dadurch die Ausstattung der Betriebe den internationalen Standard der A- und B-Kategorie erreicht. Dieses Qualitätskriterium gilt auch für Kapazitätserweiterungen, die jedoch außerdem noch unter fremdenverkehrs- und regionalpolitischen Gesichtspunkten beurteilt werden. Nach den Richtlinien können ferner unter bestimmten Einschränkungen Schwimmbäder sowie Kurmittelhäuser gefördert werden.

Ebenfalls der Fremdenverkehrsförderung zuzurechnen sind die ERP-Kredite für die Verkehrswirtschaft. Gefördert werden gemäß Richtlinien die Neuerrichtung, die Anschaffung und die Modernisierung von Anlagen oder Verkehrseinrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, wie etwa Seilbahnen, Sessellifte, unter bestimmten Bedingungen Schlepplifte, die Binnenschifffahrt und andere Personenverkehrsmittel. Bevorzugt werden — sowohl bei der Kreditaktion für die Verkehrswirtschaft als auch bei jener für die Fremdenverkehrswirtschaft — Projekte, die für die Schaffung einer zweiten Saison wichtig sind, sowie Projekte in noch nicht voll erschlossenen Fremdenverkehrsgebieten.

Die einzelnen ERP-Aktionen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Kriterienkataloge, sondern auch in den Kreditkonditionen und, wenngleich nur sehr geringfügig, in der Förderungsabwicklung. Zunächst zu den Kreditkonditionen: Die Zinssätze sind mit derzeit 5% bei allen hier untersuchten ERP-Aktionen gleich hoch, mit Ausnahme der Sonderprogramme, bei denen die Zinssätze in den ersten Jahren deutlich niedriger sind. Die ERP-Zinssätze wurden seit Anfang der siebziger Jahre nur zweimal geändert. In der internationalen Hochzinsphase 1980/81 erfolgte zunächst eine Erhöhung um 1 Prozentpunkt und im Geschäftsjahr 1983/84 dann eine Senkung im gleichen Ausmaß. Die Laufzeiten der ERP-Darlehen und die erforderlichen Eigenmittelquoten differieren sowohl zwischen den verschiedenen Aktionen als auch innerhalb der Aktionen je nach Investitionsart. Bei den Groß- und Mittelkrediten betragen die maximalen Laufzei-

ten fünf bis zehn Jahre, bei den anderen Aktionen sind sie länger; bei den Sonderprogrammen sind bis zu fünf, bei den Fremdenverkehrs- und Verkehrskrediten bis zu zwei tilgungsfreie Jahre möglich. Die erforderlichen Eigenmittelquoten betragen bei den Großkrediten 50% und darüber, bei den anderen Aktionen sind sie tendenziell niedriger.

Bei der Abwicklung der Kreditanträge herrscht im wesentlichen das "Hausbankenprinzip". Die Ansuchen um ERP-Groß-, -Mittel- oder -Sonderkredite sind bei den dazu ermächtigten Kreditunternehmen einzureichen; diese Kreditunternehmen besorgen die bankmäßige Prüfung der Anträge. Bei ERP-Verkehrskrediten ist der Antrag über ein ermächtigtes Kreditinstitut an das Bundesministerium für Verkehr zu richten; bei ERP-Fremdenverkehrskrediten gibt es nur ein ermächtigtes Kreditunternehmen, und zwar die Österreichische Hotel- und Fremdenverkehrs-Treuhandgesellschaft m. b. H. Über die Anträge entscheiden die ERP-Kreditkommissionen bzw. in bestimmten Bereichen die ERP-Fachkommissionen. Die Mitglieder der Kommissionen werden von der Bundesregierung auf die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode bestellt; dabei sind gemäß § 7 Abs. 2 ERP-Fonds-Gesetz "die Vorschläge und das Kräfteverhältnis der im Nationalrat vertretenen Parteien zu berücksichtigen".

2.1.1.2 Die Bürgschaftsfonds-Gesellschaft (BÜRGES)

Die BÜRGES ist sowohl unter dem Gesichtspunkt ihres Förderungsvolumens als auch im Hinblick auf ihr wirtschaftspolitisches Image die wichtigste Förderungseinrichtung für Klein- und Mittelbetriebe. Sie wurde bereits im Jahre 1954 gegründet und zählt damit gemeinsam mit dem ERP-Fonds zu den ältesten Förderungsinstitutionen der österreichischen Wirtschaftspolitik. Die BÜRGES wirkte ursprünglich nur eine Aktion — die Kleingewerbekreditaktion — ab; erst seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre erfolgte ihr weiterer Ausbau, der sowohl neue Aufgabenbereiche als auch neue Instrumente brachte.

Die von der BÜRGES derzeit durchgeführten Förderungsaktionen lassen sich in fünf Gruppen zusammenfassen, die sich in wichtigen Punkten — also im Hinblick auf die Förderungsadressaten, die Zielsetzungen, die Instrumente, die Konditionen der Förderungen und die Abwicklung — voneinander unterscheiden.

- a) Kleingewerbekreditaktion: Im Rahmen dieser Aktion werden Investitionskredite des Produktions-, des Dienstleistungsgewerbes (einschließlich Fremdenverkehrs- und Verkehrsgewerbe) und des Handelsgewerbes (derzeit bis zu einer Kredithöhe von 500 000 S) gefördert. Die Förderung erfolgt durch die Übernahme einer Bürgschaft von maximal 90% des Kreditbetrages und die Gewährung entweder von Zinszuschüssen (derzeit 3 Prozentpunkte) oder einem einmaligen Investitionszuschuß (derzeit 12%).

- b) Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz: Diese BÜRGEs-Aktion ist die einzige, die auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage — eben dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969 — beruht. Gefördert werden Investitionskredite für die schon unter Punkt a) genannten Sektoren bis zu einer Kredithöhe von derzeit 5 Mill. S. Die Förderung besteht in der Gewährung von Zinszuschüssen (in der Regel 3 Prozentpunkte) und Haftungskostenzuschüssen (1% auf die Dauer von einem Jahr). In bestimmten Sonderfällen können jedoch die 5-Mill.-S-Grenze überschritten und höhere Zinszuschüsse gewährt werden (z. B. bei Investitionen in Problemregionen). In diesen Fällen hat die BÜRGEs vor ihrer Entscheidung den "Gewerbestrukturbeirat" gemäß § 8 Gewerbestrukturverbesserungsgesetz anzuhören. Im Rahmen der Bestimmungen für Sonderfälle werden auch zwei "TOP-Aktionen für Klein- und Mittelbetriebe" durchgeführt: die "TOP-Kredit-Aktion" für "Investitionen mit wesentlicher struktureller Relevanz" sowie die "TOP-Unternehmensgründungs-Aktion". Diese beiden Aktionen weisen nicht nur eine höhere Förderung auf als die Normalfälle, sondern es kommen auch zusätzliche Instrumente — und zwar Prämien und Haftungen — zur Anwendung. Im Rahmen der TOP-Aktionen werden allerdings nur Unternehmen des produzierenden Sektors gefördert.
- c) Förderungen von Betriebsneugründungen und -übernahmen ("Existenzgründungsaktion"): Im Rahmen dieser Aktion werden — wie ihre Bezeichnung bereits zum Ausdruck bringt — die Gründung und die Übernahme von Klein- und Mittelbetrieben gefördert. Bei ihrer Einführung im Jahr 1977 beschränkte sich die Aktion auf die Förderung von Betrieben, die der Nahversorgung dienen, bzw. auf solche in abwanderungsgefährdeten Regionen. Erst 1979 wurde die Aktion erweitert, seither können alle Betriebe gefördert werden, ausgenommen jene, die bloß ein Büro für die Betriebstätigkeit benötigen, und jene, "bei denen der Gewerbeantritt von einer Prüfung des Bedarfs und der Konkurrenzverhältnisse abhängt". Die Förderung erfolgt durch einen einmaligen Zuschuß in Höhe von derzeit 15% des Bankkredits bzw. der Gründungsinvestition oder Übernahmekosten (falls kein Bankkredit aufgenommen wird). Im Falle der Kreditfinanzierung kann die BÜRGEs überdies durch die Übernahme einer Bürgschaft von maximal 80% des Kredits fördern. Die Bemessungsgrundlage für die Förderung (Kredithöhe, Gründungsinvestitionen, Übernahmekosten) ist mit 2 Mill. S. limitiert.

Während die bisher genannten Aktionen grundsätzlich allen von der BÜRGEs angesprochenen Sektoren offenstehen, handelt es sich bei den folgenden Aktionen ausschließlich um Fremdenverkehrsförderung.

- d) Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion: Durch diese Aktion werden Investitionskredite des Gastgewerbes bis zu einem Kreditbetrag von derzeit 1,5 Mill. S. gefördert. Gefördert wird durch einen Förderungszuschuß (von 3%

jährlich) oder eine Bürgschaft von maximal 80% oder eine Kombination beider Förderungsarten. Die Auszahlung des Förderungszuschusses erfolgt jährlich (was einem Zinszuschuß entspricht), in drei Teilbeträgen in Höhe von 50%, 35% und 15% in den ersten drei Jahren oder als Einmalprämie

- e) Prämienaktionen im Fremdenverkehr sowie Zuwendungen an Fremdenverkehrsbetriebe an Seen: Im Rahmen der Prämienaktionen "Komfortzimmer und Sanitärräume", "Jederzeit warme Küche" und "Sanitärräume auf Campingplätzen" werden für eine Reihe taxativ aufgezählter und genau bestimmter Investitionen des Gast- und Beherbergungsgewerbes bzw. von Campingplatzinhabern Einmalprämien — sie sind je nach Investition verschieden hoch — gewährt. Auch bei den "Zuwendungen an Fremdenverkehrsbetriebe an Seen" handelt es sich um Einmalprämien; sie wurden Fremdenverkehrsbetrieben gewährt, die durch Kanalanschlußgebühren im Zusammenhang mit der Reinhaltung der österreichischen Seen belastet wurden, und lagen zwischen 15 und 30% dieser Gebühren. Diese Aktion läuft Ende 1984 aus.

Seit 1984 wurde außerdem mit gemeinsamen Förderungen der BÜRGES mit einzelnen Bundesländern begonnen. Bei einigen BÜRGES-Aktionen (Kleingewerbestrukturverbesserungsgesetz, Fremdenverkehrs-Sonderkredite) können Investitionen in "Entwicklungs- und Problemregionen" eine zusätzliche Förderung seitens der BÜRGES erhalten, wenn sich das betreffende Bundesland daran beteiligt.

So heterogen wie die Aktionen der BÜRGES sind auch die von ihr verfolgten Zielsetzungen und die Zugangskriterien zu den verschiedenen Förderungen. Ein zusammenfassender Überblick ist daher sehr schwierig. Dies liegt auch daran, daß die in den Richtlinien genannten Förderungskriterien von sehr unterschiedlicher Qualität sind: eher vagen Formulierungen stehen sehr konkrete, quantifizierbare Kriterien gegenüber.

Von den drei Aktionen a) bis c), die nicht auf einen bestimmten Sektor beschränkt sind, weist nur die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969 einen umfassenden Kriterienkatalog auf. Demnach muß ein gefördertes Investitionsprojekt zumindest eine der folgenden Auswirkungen erkennen lassen:

- Verbesserung der Unternehmens- oder Betriebsstruktur, insbesondere der Produktionsstruktur, der Produktionsentwicklung, auf dem Gebiet des Design und der Innovation oder der Dienstleistungsstruktur;
- Rationalisierung;
- Verbesserung der Wirtschaftsstruktur durch die Art der Produkte oder Produktion;
- Ermöglichung oder Erleichterung zwischenbetrieblicher Kooperation, von Unternehmenszusammenschlüssen oder Betriebsverlegungen;
- Verbesserung der Kosten- und Absatzstruktur.

Schwerpunktmäßig gefördert werden darüber hinaus vor allem Förderungswerber, die

- ihr Erzeugungsprogramm auf hochwertige Spezialprodukte umstellen bzw. ihr Dienstleistungsangebot verbessern;
- in Entwicklungs- und Problemregionen investieren oder dort Betriebe mit aussichtsreichen Produktions- bzw. Dienstleistungsprogrammen gründen;
- Investitionen durchführen, mit denen die Qualität der Arbeitsplätze entscheidend gehoben wird;
- Investitionen zur Schaffung von Lagerkapazitäten durchführen;
- Investitionen zur sinnvollen Energienutzung, zur Energieeinsparung und zur Abfallwiederverwertung durchführen;
- Investitionen im Bereich der Mikroelektronik durchführen;
- Fertigungsüberleitungsinvestitionen tätigen.

Ferner werden im Rahmen der beiden TOP-Aktionen, die von der BURGES durchgeführt werden, Projekte mit wesentlicher struktureller Relevanz gefördert, wobei in diesen Fällen Kriterienkataloge herangezogen werden, die sich an das TOP-Schema anlehnen (siehe Abschnitt 2.1.3.3). Schließlich werden auch in den einzelnen Sektoren bestimmte Schwerpunkte in den Richtlinien hervorgehoben. Inhaltlich andere Kriterien als die bereits genannten finden sich jedoch nur im Handel, im Fremdenverkehr und im Verkehrsgewerbe. Im Handel wird die Umstellung auf Selbstbedienung bzw. die Spezialisierung durch Vergrößerung der Verkaufsfläche gefördert; im Fremdenverkehrsbereich werden eine Reihe auf Qualitätsverbesserung abzielende Kriterien genannt; und im Verkehrsbereich werden die Anschaffung von Spezialfahrzeugen sowie die Errichtung von Taxifunkzentralen als besondere Schwerpunkte angeführt.

Die beiden anderen Aktionen, die allen Sektoren offenstehen — die Kleingewerbekreditaktion und die "Existenzgründungsaktion" —, weisen im wesentlichen keine strukturpolitischen Zugangskriterien auf. Die Kleingewerbekreditaktion kommt für alle Investitionskredite bis zur betraglichen Grenze in Frage⁷, die "Existenzgründungsaktion" für alle Gründungen und Übernahmen, ausgenommen die schon unter c) angeführten Sonderfälle, die jedoch nicht strukturpolitisch motiviert sind

⁷ Nur bei den erhöhten Förderungen durch die Regionalprämie werden strukturpolitische Kriterien genannt. Die Investitionen müssen zumindest eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Einstellung auf die gegebenen und zu erwartenden Marktverhältnisse;
- Verbesserung der Produktivität;
- sinnvolle Energienutzung;
- Umweltschutzinvestitionen;
- Änderung des Erscheinungsbildes des Betriebes;
- innovatorische Investitionen

Die Förderungskriterien bei den Fremdenverkehrsaktionen der BÜRGES sind verglichen mit dem Kriterienkatalog der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz präziser formuliert. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß die Kriterienfindung und -formulierung bei Aktionen, die nur einen und zudem relativ homogenen Wirtschaftssektor ansprechen, leichter ist. Durch die Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion sollten vor allem Um- und Zubauten zur Erneuerung und Modernisierung von Gästezimmern, Gast- und Restaurationsräumen und den zugehörigen Nebenräumen sowie die Anschaffung von Geräten, Maschinen und Einrichtungen gefördert werden. Bei den Prämienaktionen werden — wie schon erwähnt — die förderbaren Investitionen taxativ aufgezählt, so daß sich das Problem unklarer oder nicht zielkonformer Kriterien praktisch nicht stellt.

Die BÜRGES fördert — wie ihr Name zum Ausdruck bringt und wie auch aus der Darstellung der Förderungsinstrumente hervorgeht — nicht nur mittels finanzieller Zuschüsse, sondern auch durch die Übernahme von Bürgschaften. Im wesentlichen ist die BÜRGES im österreichischen öffentlichen Haftungssystem jene Institution, die für Kleinprojekte zuständig ist. Vor allem durch die TOP-Unternehmensgründungsaktion, bei der für Kredite bis zu 10 Mill. S eine maximal 80prozentige Ausfallsbürgschaft übernommen werden kann, wurde dieses Prinzip durchbrochen.

Die Finanzierung der BÜRGES-Förderungen erfolgt aus dem Budget. Dabei stehen der BÜRGES zum Teil auch zweckgebundene Mittel — und zwar 7,5% der Bundesgewerbesteuer — für die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz zur Verfügung, was im Förderungswesen eine nur selten vorkommende Finanzierungsform ist. Neben den Budgetmitteln erhält die BÜRGES auch Mittel des ERP-Fonds als Haftungskapital im Rahmen der Kleingewerbeaktion.

Die Abwicklung der BÜRGES-Aktionen erfolgt weitgehend nach dem "Hausbankenprinzip". Nur bei den Prämienaktionen im Fremdenverkehr — bei denen keine Kreditinstitute eingeschaltet sind — erfolgt die Einreichung der Anträge über die jeweiligen Landesregierungen.

2.1.1.3 Die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft

Die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft m. b. H. (FGG) wurde 1969 unter dem Namen "Entwicklungs- und Erneuerungsfonds" (EEF) gegründet. Aufgabe dieses Fonds war es, "zur Erleichterung der Finanzierung von Entwicklungs- und Erneuerungsinvestitionen" (§ 1 EE-Fonds-Gesetz) Ausfallsbürgschaften für Kredite an inländische Produktions- und Forschungsunternehmen sowie an Fremdenverkehrsunternehmen zu übernehmen. Durch das Garantiesgesetz 1977, BGBl. Nr. 296/1977 — es brachte die Umbenennung des EEF in "Finan-

zierungsgarantie-Gesellschaft“ — und dessen Novellierung in den Jahren 1979, 1981, 1982 und 1983 erfolgte eine wesentliche Ausweitung des Instrumentariums und gewissermaßen sogar eine Neuorientierung dieser Förderungsinstitution. Bis 1977 war die Gesellschaft ausschließlich ein Instrument der Investitionsförderung durch Garantieübernahmen; mit dem Garantiesgesetz 1977 wurde es der Gesellschaft auch ermöglicht Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Unternehmen sowie Investitionen durch Zuschüsse zu fördern. Und Anfang der achtziger Jahre kam schließlich als weiterer Aufgabenschwerpunkt die Hilfestellung bei Unternehmenssanierungen hinzu.

Nach der seit 1. Jänner 1984 geltenden Fassung des Garantiesgesetzes 1977 stehen der FGG nun im einzelnen die folgenden Förderungsmöglichkeiten zur Verfügung:

- a) die Übernahme von Garantien für langfristige Kredite zur Finanzierung von Investitionen einschließlich des mit diesen Investitionen verbundenen Betriebsmittelbedarfes, zur Finanzierung von Fertigungsüberleitungen sowie zur Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen im Sinne des Umweltfondsgesetzes;
- b) die Übernahme von Garantien für Beteiligungsfinanzierungen, nachrangige Kredite und sonstige langfristige Kredite zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Unternehmen;
- c) die Gewährung von Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüssen oder sonstigen Zuschüssen zur Finanzierung von Investitionen „von besonderem gesamtwirtschaftlichen Interesse“ (§ 1b Abs. 1 Garantiesgesetz 1977);
- d) die Gewährung von Finanzierungshilfen zur Durchführung von Sanierungen (Finanzierung von Sanierungskonzepten, Überbrückungshilfen);
- e) der Erwerb von Forderungen gegenüber insolventen inländischen Unternehmen zur Vermeidung von „Nachfolgeinsolvenzen“⁸.

Zur Investitionsförderung sind auf alle Fälle die unter a) und c) genannten Förderungen zu rechnen. Wenn man ferner davon ausgeht, daß eine Verbesserung der Finanzierungsstruktur eines Unternehmens auch die Investitionsfinanzierung erleichtert, können auch die unter b) angeführten Garantien zur Investitionsförderung gezählt werden. Die Finanzierung der FGG-Förderungen erfolgt vor allem aus dem Bundesbudget sowie aus den Garantieentgelten, die von den Förderungsnehmern zu entrichten sind. Zum Tätigkeitsbereich der FGG gehört neben den aufgezählten eigenen Förderungen die Mitwirkung bei der Abwicklung einer Reihe anderer Förderungsaktionen. So führt die FGG die betriebswirtschaftliche Prüfung von Anträgen durch, die bei der Arbeitsmarktförderung eingereicht werden, und Mitarbeiter der FGG wirken in den Beurteilungs-

⁸ Förderungen dieser Art sind zwar im Garantiesgesetz nach wie vor vorgesehen, die dafür verfügbaren Mittel wurden im Laufe des Jahres 1983 jedoch ausgeschöpft.

kommissionen der TOP-Aktionen und der Branchenaktionen des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie mit.

Förderungsadressaten der FGG sind im Falle von Haftungsübernahmen "inländische industrielle und gewerbliche Produktions- oder Forschungsunternehmungen sowie Unternehmungen der inländischen Fremdenverkehrs- oder Verkehrswirtschaft" (§ 1 Abs 2 Garantiesgesetz 1977); die anderen Förderungen der FGG kommen grundsätzlich für alle Unternehmungen mit Sitz im Inland in Frage. Gesamtwirtschaftlich orientierte Zugangskriterien zu Förderungen, wie es sie bei den anderen Förderungsaktionen gibt, sind im Garantiesgesetz praktisch nicht vorgesehen⁹. Der ohnehin sehr vage Hinweis auf "Entwicklungs- und Erneuerungsinvestitionen" als Förderungsgegenstand in der Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 1969 wurde ins Garantiesgesetz 1977 nicht mehr aufgenommen.

Die Förderungen der FGG werden nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vergeben (Schram, 1979). Grundgedanke der FGG-Garantien ist es, Finanzierungen zu ermöglichen, die, trotz günstiger Ertragsaussichten, auf Grund einer zu geringen Risikobereitschaft der Kapitalgeber nicht zustande kämen. Dies bedeutet konkret beispielsweise, daß von der FGG Garantien für Kredite nur übernommen werden, wenn ausreichende bankmäßige Sicherheiten nicht zur Verfügung stehen. Es dürfen aber nur dann Garantien übernommen werden, wenn "auf Grund der von der Gesellschaft zu beurteilenden Vorschauen die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens, zu dessen Gunsten die Garantie übernommen wird, erwarten lassen, daß die Verbindlichkeiten aus den garantierten Krediten (Darlehen) während der Laufzeit der Garantie vereinbarungsgemäß zurückgezahlt werden können oder die garantierte Beteiligung eine nachhaltige Verbesserung der Finanzstruktur ergibt" (§ 1 Abs 2 Garantiesgesetz 1977)

Die FGG ist im Rahmen des dreistufigen österreichischen Haftungssystems jene Institution, die die "Großprojekte" abdeckt. Die Mindestgarantie der FGG beträgt derzeit im Einzelfall 2,5 Mill. S bzw. 1 Mill. S für Fremdenverkehrsunternehmen, wobei diese Beträge bei einzelnen Garantiearten jedoch unterschritten werden können. Die Garantiequote — also der Anteil des Garantievolumens am gesamten Finanzierungsvolumen — ist je nach Garantieart verschieden, liegt aber in den meisten Fällen unter 100%. Die maximale Laufzeit der Garantien betrug bis 1983 17 Jahre und wurde Anfang 1984 auf 20 Jahre erhöht. Die Garantieentgelte sind zweimal jährlich zu entrichten; sie schwanken zwischen 0,25% und 0,5% der aushaftenden garantierten Finanzierung — je nachdem für welche

⁹ Im Garantiesgesetz wird zwar zweimal auf ein "besonderes gesamtwirtschaftliches Interesse" Bezug genommen, doch betrifft dies Aufgabenbereiche, die wohl von der FGG abgewickelt werden, bei denen es sich aber eher um "eigene" Förderungen des Bundes handelt, die auf größere Projekte ausländischer Investoren bzw. auf besonders dringliche Sanierungsfälle zugeschnitten sind.

Finanzierung die Garantie übernommen wird. Diese Sätze dürften niedriger sein als die Risikokomponenten in den Sollzinsen österreichischer Kreditinstitute (wobei es über letztere jedoch nur sehr vage Informationen gibt). Anträge für Garantien können entweder bei der FGG direkt oder im Wege über den Kreditgeber eingebracht werden.

2.1.1.4 Der Wasserwirtschaftsfonds

Der Wasserwirtschaftsfonds wurde 1958 geschaffen. Seine Aufgabe bestand zunächst in der Förderung öffentlicher Investitionen zur Errichtung und Erweiterung von Wasserversorgungs- und Kanalisationsanlagen. Im Jahre 1969 erfolgte die Einbeziehung von "betrieblichen Abwasserbehandlungsanlagen" sowie von "abwasserbezogenen Maßnahmen innerbetrieblicher Art" in die Förderungen des Fonds (siehe § 10b Wasserbautenförderungsgesetz i. d. F. des BGBl. Nr. 120/1983). Angesichts der Themenstellung der vorliegenden Untersuchung werden wir uns nur auf diese Förderungen beschränken, obwohl sie vom Umfang her sicherlich nicht den Förderungsschwerpunkt des Fonds bilden.

Im Gesetz und in den Richtlinien des Fonds ist der Förderungsgegenstand aus technischer Sicht eingegrenzt. Darüber hinaus sind keine Kriterien vorgesehen, die den Kreis der Förderungsadressaten oder der Projekte einschränken. Die Förderung des Fonds besteht in der Gewährung günstiger Darlehen: Der Zinssatz beträgt derzeit 3% jährlich, die Laufzeit liegt je nach Art des Projektes zwischen 15 und 20 Jahren. Das Darlehen darf 50% bzw. in Sonderfällen 60% des Projektvolumens nicht überschreiten; ein Sonderfall liegt vor, "wenn der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft bestätigt, daß die vorgesehene Behandlung der Abwässer zur Abwendung eines Notstandes oder zur Beseitigung der Folgen eines solchen . . . oder zum Schutz der öffentlichen Interessen, insbesondere der Volksgesundheit, der Volkswirtschaft oder zwischenstaatlicher Belange dringlich ist" (§ 10b Abs. 2 Wasserbautenförderungsgesetz).

Zur Finanzierung des Wasserwirtschaftsfonds tragen der Bund und die Länder bei, zum Teil durch die Zweckbindung von Steuern und Abgaben.

2.1.1.5 Der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft

Der "Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft" (FFF) wurde zusammen mit dem "Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung" im Jahre 1967 durch das Forschungsförderungsgesetz (BGBl. Nr. 377/1967) ins Leben gerufen. Seine Aufgabe ist — wie schon aus seinem Namen zu schließen

ist — die Forschungsförderung, und er zählt daher nicht zur Investitionsförderung im eigentlichen Sinn. Materielle Investitionen (bauliche Anlagen, Forschungseinrichtungen) werden nur gefördert, wenn sie unmittelbar für bestimmte Forschungsvorhaben notwendig sind.

Im Forschungsförderungsgesetz wird der Förderungsgegenstand eher unverbindlich beschrieben: Gefördert werden sollen "bestimmte, genau umschriebene Forschungsvorhaben" (§ 11 Abs 1). Erst aus den Publikationen des FFF selbst geht hervor, welche Kriterien bei der Vergabe der Förderungen eine Rolle spielen. Demnach untersucht und bewertet der Fonds die Projekte im Hinblick auf die folgenden Kriterien:

- technische Neuheit;
- technische Zweckmäßigkeit;
- Durchführungsmöglichkeit beim Antragsteller;
- technisches Entwicklungsrisiko;
- Sicherstellung der Produktionsmöglichkeiten beim Antragsteller oder einem Kooperationspartner;
- wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Antragstellers;
- Marktaussichten und wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeiten;
- volkswirtschaftliche Auswirkungen.

An Hand dieser Kriterien beurteilt das Fondssekretariat die Anträge, wobei vor allem die technische Neuheit besonders hoch bewertet wird. Ein inhaltlicher Förderungsschwerpunkt — also etwa ein Forschungsschwerpunkt, der bevorzugt gefördert werden soll — wurde erstmals 1984 festgelegt, und zwar der Bereich "Mikroelektronik".

Als Förderungsinstrumente stehen dem Fonds mehrere Möglichkeiten offen, die er alternativ oder auch gleichzeitig einsetzen kann: Darlehen (derzeit zu 4,5%), nicht rückzahlbare Zuschüsse einschließlich Kreditkostenzuschüsse und Haftungen. Darüber hinaus hat der Fonds auch eine beratende Funktion, stellt Kontakte zu Sachverständigen her und hilft u. U. bei der wirtschaftlichen Verwertung der Forschungsergebnisse. Finanziert wird der Fonds aus dem Bundesbudget; außerdem stehen ihm natürlich die Rückflüsse aus gewährten Darlehen zur Verfügung; und seit 1983 wurden ihm zusammen mit dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von der OeNB Mittel zur Verfügung gestellt.

Anträge auf Förderungen des FFF sind direkt beim Fonds einzubringen. Die Anträge werden vom Sekretariat des Fonds geprüft, wobei, falls dies notwendig ist, auch externe Sachverständige herangezogen werden. Die Entscheidung über die Förderung erfolgt vom Präsidium des Fonds, das gemäß § 14 Abs 1 Forschungsförderungsgesetz aus Vertretern der Sozialpartner besteht.

2.1.1.6 Der Umweltfonds

Der Umweltfonds ist eine der jüngsten Förderungseinrichtungen in Österreich. Er wurde 1983 durch das Umweltfondsgesetz (BGBl. Nr. 567/1983) geschaffen und hat im Laufe des Jahres 1984 seine Tätigkeit aufgenommen. Seine gesetzliche Aufgabe ist es "Maßnahmen zum Schutz der Umwelt" (§ 1 Abs. 1 Umweltfondsgesetz) zu fördern. Zu diesen Maßnahmen zählen die Verbesserung oder Ersetzung bestehender Produktionsanlagen mit dem Ziel, die Umweltbelastung durch Luftverunreinigung und Lärm zu verringern, ferner Herstellungs-, Instandhaltungs- und Betriebsmaßnahmen zum Sammeln, Verwerten oder Beseitigen von Sonderabfällen und schließlich die Herstellung von Pilotanlagen im Bereich der Umwelttechnologie. Es werden nicht nur materielle Investitionen, sondern auch damit zusammenhängende Konzepte und Gutachten bzw. Ablösen und Entschädigungen gefördert. Förderbar ist in allen Fällen jedoch nur der "umweltrelevante" Teil der Gesamtkosten eines Vorhabens.

Die Förderung durch den Fonds erfolgt in der Regel durch Kreditkostenzuschüsse in Höhe von 6%, doch stehen dem Fonds auch Investitions- und sonstige verlorene Zuschüsse sowie zinsbegünstigte Darlehen als Förderungsinstrumente zur Verfügung. Die Finanzierung des Umweltfonds erfolgt aus dem Bundesbudget.

Die Förderungsanträge sind zusammen mit einer Reihe technischer und wirtschaftlicher Projektunterlagen entweder direkt oder im Wege über das finanzierende Kreditinstitut beim Fonds einzubringen. Die Bearbeitung und Prüfung der Anträge erfolgt im Fonds; die Entscheidung über die Gewährung einer Förderung liegt beim Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz, der dabei durch eine Kommission aus Vertretern der betroffenen Ministerien, der Sozialpartner und der im Parlament vertretenen politischen Parteien beraten wird.

2.1.2 Die Förderungstätigkeit der Sonderkreditinstitute

2.1.2.1 Die Österreichische Investitionskredit AG

Die Österreichische Investitionskredit AG (Investkredit) wurde im Jahre 1957 als Spezialbank für langfristige Investitionsfinanzierungen gegründet. Sie ist ein privatwirtschaftliches Kreditinstitut; nach mehrmaligen Änderungen in ihrer Eigentümerstruktur befindet sich das Aktienkapital seit den Kapitalerhöhungen in den Jahren 1967 bis 1969 und 1978 fast zur Gänze im Besitz der großen österreichischen Kreditunternehmungen aller Sektoren (siehe Lang, 1975, S. 88ff, sowie Österreichische Investitionskredit AG, o. J.). Dennoch wird die Investkredit in der Regel zum öffentlichen Förderungswesen gerechnet. Dies hat — abgesehen davon, daß der Bund durch Garantien und ERP-Darlehen Hilfestellung bei der Gründung des Instituts leistete — vor allem zwei Gründe. Erstens werden

(bzw. wurden) über die Investkredit eine Reihe von Förderungsaktionen des Bundes, aber auch anderer öffentlicher Stellen (einige Bundesländer, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) abgewickelt. Und zweitens war bzw. ist es der Investkredit in begrenztem Umfang möglich, sich zu günstigeren als den am Markt herrschenden Konditionen zu refinanzieren, und zwar einerseits durch Darlehen des ERP-Fonds, andererseits — in Zusammenhang mit bestimmten Förderungsaktionen — durch Offenmarkttransaktionen der Oesterreichischen Nationalbank. Darüber hinaus werden natürlich von der Investkredit vergebene Kredite — wie dies grundsätzlich für Kredite eines jeden kommerziellen Kreditinstitutes in Österreich gilt — durch die anderen Förderungseinrichtungen und -aktionen der direkten Investitionsförderung (FGG, Zinsenzuschußaktion 1978, Papieraktionen etc.) gefördert.

Seit 1970 werden (bzw. wurden) von der Investkredit mit Unterstützung des Bundes oder der OeNB folgende Förderungsaktionen abgewickelt:

- Investitionsförderungsaktion 1976, 1977 und 1978, bei der Investitionskredite zu einem Mischzinssatz vergeben wurden, der durch die Mischung marktmäßiger bzw. durch die OeNB begünstigter Refinanzierungen zustande kam;
- Wirtschaftsstruktur 80 (WISA); diese Aktion wurde in den Jahren 1979 und 1980 durchgeführt und zwar nach dem gleichen Prinzip wie die oben genannte Aktion;
- TOP-1-Aktion;
- TOP-Kreditaktion für Fertigungsüberleitungen;
- TOP-2-Aktion für immaterielle Investitionen.

Mit den beiden zuerst genannten Aktionen wurden — wie dies im österreichischen Förderungssystem häufig ist — sehr allgemeine Zielsetzungen, wie beispielsweise die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Leistungsbilanz etc., verfolgt, ohne daß jedoch eine Konkretisierung dieser Ziele etwa in Form quantifizierbarer Zugangskriterien erfolgte. Dieser Weg wurde erst mit der TOP-1-Aktion und mit der TOP-Kreditaktion für Fertigungsüberleitungen — beide Aktionen wurden ursprünglich ausschließlich über die Investkredit finanziert und abgewickelt — eingeschlagen und mit der TOP-2-Aktion für immaterielle Investitionen fortgesetzt (zu den TOP-Aktionen siehe 2.1.3.3).

Im "eigenen" Geschäft der Investkredit — also losgelöst von irgendwelchen Förderungsaktionen — wird natürlich nur nach kommerziellen und nicht nach strukturpolitischen Kriterien entschieden. Dennoch sollte die Kreditvergabe — wenn die mit der Gründung der Investkredit verbundenen Zielsetzungen erfüllt werden — Schwerpunkte erkennen lassen. Und zwar ist zu erwarten, daß die Kredite der Investkredit längerfristig sind als jene anderer Kreditunternehmen, daß als Kreditnehmer vor allem Industriebetriebe auftreten, und — als Konsequenz dieser Schwerpunkte — daß die Investkredit eher für österreichische Verhältnisse größere Projekte finanziert

2.1.2.2 Die Österreichische Kommunalkredit AG zur Aufschließung von Industriegelände

Die Österreichische Kommunalkredit AG zur Aufschließung von Industriegelände (in der Folge: Kommunalkredit) wurde im Jahre 1959 gegründet — also fast gleichzeitig mit der Investkredit und ebenso wie diese mit öffentlicher Unterstützung. Wie die Investkredit ist auch die Kommunalkredit eine Tochtergesellschaft der anderen österreichischen Kreditunternehmen sowie einiger Versicherungen, anders als bei der Investkredit ist jedoch bei der Kommunalkredit auch die Republik Österreich — und zwar seit 1978 — Aktionär.

Die Kommunalkredit finanziert — wie auch aus ihrem Namen hervorgeht — Investitionen im Zusammenhang mit der Beschaffung und Aufschließung von Industriegelände sowie die Errichtung von Fabriksgebäuden. Regionale Förderungsschwerpunkte sind dabei unterindustrialisierte Gebiete sowie Gebiete mit schwacher oder problematischer Wirtschaftsstruktur. Darüber hinaus verfolgt die Kommunalkredit bei ihren Förderungen keine strukturpolitischen Zielsetzungen.

Die Förderung der Kommunalkredit besteht in der Gewährung langfristiger Kredite zu Zinsen, die unter den Marktzinsen für solche Finanzierungen liegen. Die maximale Laufzeit beträgt derzeit 15 Jahre, der Zinssatz liegt bei 7%. Ermöglicht werden diese Konditionen dadurch, daß der Kommunalkredit neben der Refinanzierung zu Marktkonditionen noch andere Finanzierungsquellen zu günstigeren Konditionen zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei in erster Linie um Darlehen des ERP-Fonds, aber auch um Darlehen aus Mitteln der Arbeitsmarktförderung und — ähnlich wie bei der Investkredit — in begrenztem Umfang um Refinanzierungshilfen seitens der Oesterreichischen Nationalbank.

Eine Besonderheit der Kommunalkredit — die sie von anderen Förderungseinrichtungen abhebt — ist der Umstand, daß als Darlehensnehmer nur Gemeinden in Betracht kommen; sie sind formell Schuldner, wenngleich sie die Darlehen an die investierenden Unternehmen weiterleiten. Die Geschäftspolitik der Kommunalkredit betont vor allem den Sicherheitsaspekt der Darlehen (Neubauer, 1977, S. 120); wenn die Gemeinden oder die in der Folge geförderten Unternehmen nicht über ausreichende Sicherheiten verfügen, fordert die Kommunalkredit eine Landeshaftung. In den meisten Fällen wird außerdem erwartet, daß zumindest ein Drittel der Aufschließungs- und Baukosten aus Eigenmitteln der Gemeinde oder des entsprechenden Industrieunternehmens finanziert wird. Abgesehen davon sind für die Darlehen der Kommunalkredit weder eine starre Ober- noch eine Untergrenze vorgesehen.

Die Darlehensansuchen sind von den Gemeinden an die Kommunalkredit zu richten, die darüber unter bankmäßigen Gesichtspunkten entscheidet. Über die volks-, regional- und kommunalwirtschaftlichen Aspekte der Ansuchen ent-

scheidet hingegen ein zu diesem Zweck bei der Kommunalkredit eingerichteter Beirat, dem Vertreter des Bundeskanzleramts, einiger Ministerien, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes angehören.

2.1.3 Die Förderungstätigkeit der Bundesministerien

Die Investitionsförderung erfolgt nicht nur über Fonds und Sonderkreditinstitute, sondern auch durch die sogenannten "eigenen" Aktionen des Bundes, die — zumindest in den meisten Fällen — überwiegend von den damit betrauten Bundesministerien abgewickelt werden. In diesem Zusammenhang muß allerdings noch einmal darauf hingewiesen werden, daß diese institutionelle Betrachtungsweise des Förderungswesens in vielen Fällen keine klaren Zuordnungen der Aktionen erlaubt. Wie aus der Darstellung der vorigen Abschnitte hervorgeht, sind bei Aktionen, die über Fonds und Sonderkreditinstitute abgewickelt werden, vielfach auch Bundesministerien involviert. Umgekehrt sind — wie folgende Darstellung zeigt — diverse Förderungseinrichtungen wie beispielsweise der ERP-Fonds oder die FGK in die Abwicklung der unmittelbar den Ministerien zugeordneten Förderungsaktionen eingeschaltet.

2.1.3.1 Die Förderungsaktionen des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie

2.1.3.1.1 Die "Papierförderungsaktionen"

Die am längsten existierende industriebranchenspezifische Investitionsförderung des Handelsministeriums ist jene für Investitionen der Zellstoff- und Papierindustrie. Seit 1973 wurden nacheinander drei Papierförderungsaktionen durchgeführt, und zwar von 1973 bis 1978, von 1978 bis 1981 und schließlich von 1982 bis 1984. Während bei der Einrichtung dieser Aktion Umweltschutzargumente im Vordergrund standen, wurde die Fortführung auf dreifache Weise begründet: "Die Notwendigkeit . . . ergibt sich insbesondere aus der Tatsache der anhaltenden Zolldiskriminierung der stark exportorientierten österreichischen Exportindustrie am EG-Markt, weiters im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung einer Verwertung heimischer Rohstoffe und Altrohstoffe und schließlich infolge unaufschiebbarer produktinnovatorischer Umstrukturierungsmaßnahmen in diesem Wirtschaftszweig" (Vortrag an den Ministerrat, 21. Juni 1978).

Die Förderung erfolgte bei allen drei Aktionen in Form von Zinszuschüssen, die Förderungskriterien und -konditionen waren allerdings verschieden. Bei der ersten Aktion war der Umweltschutz Förderungsschwerpunkt, wobei die förderbaren Investitionen bzw. die damit zu erreichende Umweltentlastung in den

Richtlinien relativ detailliert beschrieben wurden. Weitere Förderungsschwerpunkte waren die Kapazitätserweiterung in der Zellstoffindustrie ("... um die Wirtschaftlichkeit der Umweltschutzinvestitionen sicherzustellen und um den künftigen Bedarf aus der heimischen Erzeugung decken zu können ..."), Investitionen im Zusammenhang mit Kooperationen von Unternehmen der Papierindustrie, Investitionen im Zusammenhang mit der Spezialisierung eines Unternehmens sowie Rationalisierungsinvestitionen. Förderungsschwerpunkte der zweiten und dritten Aktion waren Investitionen im Zusammenhang mit der Herstellung von Produkten, "die neue Marktbereiche eröffnen bzw. die Erlösschöpfung auf den Absatzmärkten verbessern", sowie Rationalisierungsinvestitionen. Besondere Bedeutung ist dabei — laut Richtlinien — jenen Investitionen zugekommen, die den Energieverbrauch je Produktionseinheit verringern, oder die die Handelsbilanz importseitig entlasten oder exportseitig verbessern, oder die die Verwertung von Altrohstoffen aus heimischem Abfall ermöglichen. Im Rahmen der zweiten Aktion wurden außerdem neben materiellen Investitionen der Unternehmens- und Anteilserwerb gefördert.

Der Zinsenzuschuß betrug im wesentlichen bei allen drei Aktionen 4 Prozentpunkte, wobei die Förderungszeit bei den ersten beiden Aktionen in der Regel zwölf und bei der dritten fünf Jahre betrug. Kreditobergrenzen sahen die Richtlinien nicht vor, hingegen jedoch — seit der zweiten Aktion — eine Kredituntergrenze von 5 Mill. S. Ebenfalls seit der zweiten Förderungsaktion war eine kapitalisierte Abgeltung des Zinsenzuschusses möglich. Die Abwicklung der Förderung erfolgte bei allen Aktionen gleich. Die Förderungsansuchen waren zusammen mit einem Gutachten der Vereinigung Österreichischer Papierindustrieller, daß das Projekt den strukturpolitischen Intentionen der Branche und den Förderungsrichtlinien entspricht, über die "Hausbank" an das Handelsministerium zu richten, wo nach Anhörung einer Reihe anderer Stellen (diverse Ministerien, Sozialpartner, FGG) über den Antrag entschieden wurde.

2.1.3.1.2 Die Förderungsaktionen "Textil", "Bekleidung" und "Leder"

Bei den Förderungsaktionen für die Textil-, für die Bekleidungs- sowie für die ledererzeugende und lederverarbeitende Industrie handelt es sich um drei getrennte Aktionen. Sie wurden jedoch fast gleichzeitig eingeführt — im Laufe des Jahres 1979 —, sie wurden ähnlich begründet — zunehmender Wettbewerbsdruck bzw. Wettbewerbsnachteile der österreichischen Unternehmen in diesen Branchen — und unterscheiden sich in den Förderungszielen, in der Art der Förderung und der Abwicklung kaum voneinander. Bei der Verlängerung der drei Aktionen im Jahre 1983 wurden überhaupt bereits gemeinsame Richtlinien beschlossen. Es ist daher naheliegend, diese drei Aktionen gemeinsam darzustellen.

Förderungsziel ist bei allen drei Aktionen die Modernisierung der Anlagegüter im Produktionsbereich sowie — allerdings nur bei der Bekleidungs- und bei der Lederförderungsaktion — die Förderung der Produktgestaltung. Gefördert wird jedoch im Rahmen aller drei Aktionen nur, wenn es durch die Investitionen zu keiner Kapazitätserweiterung kommt. Seit der Prolongation der Aktionen im Jahre 1982 sind außerdem unter bestimmten Umständen Bauinvestitionen förderbar sowie die Produktgestaltung auch im Rahmen der Textilaktion. Bei der neuerlichen Verlängerung der Aktionen im Jahre 1983 wurde der Katalog förderbarer Investitionen noch um Computeranlagen (Hard- und/oder Software) zur Produktionssteuerung ergänzt. Bei der Verlängerung der Aktionen — die bis dahin nur die Textil-, die Bekleidungs- und die Lederindustrie förderten — wurden sie außerdem auf das Gewerbe ausgedehnt.

Die Förderung besteht in der Gewährung eines einmaligen, nicht rückzahlbaren Investitionszuschusses in der Höhe von 10% der Projektkosten. Gefördert werden allerdings nur Projekte, die (derzeit) in der Textilbranche nicht unter 2 Mill. S, in der Bekleidungsbranche nicht unter 750.000 S und in der Lederbranche nicht unter 1,5 Mill. S liegen. In den Förderungsrichtlinien wird außerdem explizit darauf hingewiesen, daß die Inanspruchnahme dieser Förderung andere Förderungen nicht ausschließt.

Förderungsanträge sind im Wege des zuständigen Fachverbandes bzw. der Bundesinnung beim Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie einzubringen. Dem Handelsminister steht als beratendes Organ ein Beirat zur Seite, dem Vertreter des Handels- und des Finanzministeriums, des zuständigen Fachverbandes bzw. der Bundesinnung und der Sozialpartner angehören.

Alle drei Branchenaktionen liefen Ende 1984 aus. Zur Erfüllung der bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Förderungszusagen mußten jedoch auch 1985 noch Budgetmittel zur Verfügung gestellt werden.

2.1.3.1.3 Gemeinsame Kreditaktion für Klein- und Mittelbetriebe der gewerblichen Wirtschaft

Diese Aktion wird gemeinsam vom Handelsministerium, den Ländern und den Kammern der gewerblichen Wirtschaft durchgeführt. Sie wurde bereits im Jahre 1954 ins Leben gerufen und ist damit eine der ältesten Förderungsaktionen Österreichs. Adressatenkreis sind Kleingewerbetreibende. Die Förderung besteht in der Gewährung zinsgünstiger Kredite, wobei sich die genauen Konditionen von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Die maximale Kredithöhe liegt derzeit bei knapp unter 100 000 S, der Zinssatz beträgt 3,5% bis 5%, die Laufzeit in der Regel fünf bis sieben Jahre. Förderungszweck ist — nach den Rahmenrichtlinien des Handelsministeriums für diese Aktion — die Förderung von Investitionen, die eine Rationalisierung des Betriebes und eine Verbesse-

nung seiner Konkurrenzfähigkeit zum Ziele haben. In einigen Ländern werden außerdem Betriebsmittelkredite vergeben. Die Abwicklung der Aktion fällt je nach Bundesland entweder in die Kompetenz der Landesregierung und/oder in jene der Kammer der gewerblichen Wirtschaft. Der Bund fordert für die von ihm eingesetzten Mittel eine Haftung der anderen mit der Aktion verbundenen Stellen

2.1.3.1.4 Fremdenverkehrsförderungsaktion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie und der Bundesländer

Diese Aktion — sie wird auch als "Hausaktion" bezeichnet — existiert bereits seit dem Jahr 1960. Ihr Ziel ist die "Erhaltung und weitere Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Fremdenverkehrswirtschaft durch Hebung der Qualität und Bereicherung des Angebotes". Die konkreten Förderungskriterien, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, wurden seit Bestehen der Aktion zwar mehrfach geändert, ihre Grundstruktur blieb jedoch in den siebziger und frühen achtziger Jahren unverändert. 1984 erfolgte eine Modifizierung des Förderungskataloges, mit dem Ziel die "Hausaktion" stärker von den BÜRGES-Fremdenverkehrskrediten abzugrenzen. Gefördert werden nun Beherbergungsneubauten in "dezentralen Gebieten", wenn damit eine örtliche oder regionale Strukturverbesserung erzielt wird, die Erneuerung von Beherbergungs- und Verpflegungsbetrieben und die Erweiterung des Verpflegungsangebots in Orten, wo ein Mißverhältnis zwischen Verpflegungskapazität und dem sonstigen Fremdenverkehrsangebot vorliegt oder in Zukunft droht. Beim Neubau von Beherbergungsbetrieben schreiben die Führungsrichtlinien — ähnlich wie beim ERP-Fonds — Mindeststandards vor, die zu erreichen sind. Ein weiterer Förderungsschwerpunkt sind Fremdenverkehrseinrichtungen für einen größeren Personenkreis, die eine bestehende Unterkunfts- oder Verpflegungskapazität ergänzen, wie etwa Freizeit-, Erholungs- und touristische Sportanlagen, Tagungs- und Kongreßeinrichtungen, Einrichtungen zur Betreuung von Gästekindern, Familien und Behinderten, Investitionen zur Schaffung verkehrsfreier Zonen und Zentren, infrastruktureller Einrichtungen sowie Einrichtungen für Mitarbeiter.

Die Förderung dieser Aktion besteht in der Gewährung von Zinsenzuschüssen, wobei die Auszahlung — wie bei den BÜRGES-Fremdenverkehrskrediten — entweder als einmalige Prämie oder in drei Teilbeträgen in Höhe von 50%, 35% und 15% in den ersten drei Jahren oder als Zinsenzuschuß in jährlich gleichen Teilbeträgen erfolgt. Der Zinsenzuschuß beträgt 3 bis 5 Prozentpunkte $p a$, in Ausnahmefällen auch mehr. Die Laufzeit der Förderungszuschüsse beträgt 5, 7½ oder 10 Jahre, je nachdem ob es sich bei der geförderten Investition um die Anschaffung von Maschinen, Geräten, Einrichtungen etc. oder um "gemischte" Projekte oder um reine Bauinvestitionen handelt. Neben den Zinsenzuschüssen können noch Haftungskostenzuschüsse in Höhe von 1% für die angeführten

Laufzeiten gewährt werden. Schließlich können noch sogenannte "Innovationsprämien" bzw. "Qualifizierungsprämien" in Höhe von höchstens 15% gewährt werden, und zwar für besonders innovative Einrichtungen zur Betreuung von Gästen bzw. für die Erneuerung von Fremdenverkehrsbetrieben. Gefördert werden (derzeit) Kredite bis maximal 10 Mill. S; ob dieser Kredit ganz oder nur teilweise gefördert wird, hängt von der fremdenverkehrspolitischen Bedeutung des Projekts ab; nach welchen Kriterien diese beurteilt wird, geht aus den Richtlinien nicht hervor. Die Finanzierung der Förderungen erfolgt — wie der Name der Aktion schon zum Ausdruck bringt — sowohl aus Budgetmitteln des Bundes als auch der Länder.

Die Förderungsanträge können über das kreditgebende Institut oder auch direkt beim Handelsministerium eingebracht werden. Vor der Entscheidung des Ministeriums werden von der Landesregierung, der Landeskommission der gewerblichen Wirtschaft und der Kammer für Arbeiter und Angestellte Gutachten über die fremdenverkehrspolitische Bedeutung des entsprechenden Projekts eingeholt.

2.1.3.1.5 Zweckzuschüsse des Bundes an Gemeinden zur Förderung und Pflege des Fremdenverkehrs

Diese Aktion fällt insofern aus dem Rahmen, als es sich dabei nicht um eine Förderung privater Investoren, sondern um eine Förderung kommunaler Investitionen handelt. Mit Zuschüssen dieser Art wurde nicht erst in den siebziger Jahren begonnen, aber mit dem Finanzausgleichsgesetz 1973 erfolgte gewissermaßen eine Kodifizierung des Zuschußwesens. Gefördert werden durch diese Aktion fremdenverkehrspolitische Infrastruktureinrichtungen der Gemeinden wie beispielsweise Freizeit-, Erholungs- und touristische Sportanlagen, Tagungs-, Kongreß- und Veranstaltungseinrichtungen, Einrichtungen für die Betreuung von Gästen, Maßnahmen zur Ortsverschönerung und Ortserhaltung, Schaffung verkehrsfreier Zonen und touristischer Zentren und andere Infrastruktureinrichtungen. Der Katalog förderbarer Investitionen deckt sich also zum Teil mit jenem bei der "Hausaktion". Dies war auch der Grund, daß die Zweckzuschüsse hier behandelt werden.

Die Förderung besteht in einem einmaligen Zuschuß in der Höhe von 7,5%, 10% oder 12,5% der Projektkosten, wobei die Höhe des Zuschusses von der fremdenverkehrspolitischen Bedeutung des Projekts abhängig ist. Betraglich fixierte Förderungsgrenzen gibt es nicht.

Die Entscheidung über die Gewährung der Zweckzuschüsse erfolgt im Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, wo die Anträge einzubringen sind. Vor der Entscheidung erhalten die jeweilige Landesregierung, der Gemeinde- sowie der Städtebund Gelegenheit zu Stellungnahmen.

2.1.3.1.6 ERP-Kredit-Ersatzaktion für die Fremdenverkehrswirtschaft

Die Ersatzaktion für die Fremdenverkehrswirtschaft wurde — wie jene für die Verkehrswirtschaft — im Jahre 1972 ins Leben gerufen. Ausschlaggebend dafür war, daß der ERP-Fonds auf Grund knapper Mittel sehr viele Darlehensanträge nicht erfüllen konnte. In den Richtlinien der Ersatzaktion ist daher vorgesehen, daß im Prinzip nur solche Förderungswerber in Frage kommen, die einen beantragten ERP-Kredit mangels verfügbarer Mittel nicht erhalten haben.

Die Förderungsziele und -kriterien der Ersatzaktion decken sich daher mit jenen des Fonds. Zum Unterschied vom Fonds werden jedoch in der Ersatzaktion keine Darlehen vergeben, sondern Zinszuschüsse. Die Höhe des Zuschusses beträgt 3 Prozentpunkte jährlich für die Dauer von maximal 12 Jahren.

In der Regel sind die im Zuge der Ersatzaktion geförderten Kredite etwas teurer als die ERP-Kredite selbst. Gefördert werden im Rahmen der Ersatzaktion nur Kredite der Österreichischen Hoteltreuhand, die auch bei ERP-Darlehen für die Fremdenverkehrswirtschaft das einzige abwickelnde Kreditinstitut ist. Betragsgrenzen für die förderbaren Kredite sind nicht fixiert; wenn das geförderte Projekt mehr als 100 Mill. S kostet, entscheidet das Handelsministerium gemeinsam mit dem Finanzressort.

Wie bei der Fremdenverkehrs-Förderungsaktion, die das Handelsministerium gemeinsam mit den Bundesländern abwickelt ("Hausaktion"), gibt es auch in der Ersatzaktion eine "Qualifizierungsprämie" bzw. eine "Innovationsprämie" für Betriebserneuerungen, bei denen bestimmte in den Richtlinien angeführte Standards erreicht werden, bzw. für Einrichtungen für die Betreuung von Gästen auf der Basis neuer Ideen oder Techniken.

2.1.3.2 Die Förderungsaktionen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Das Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr spielt mit Beginn des Jahres 1985 vor allem aus zwei Gründen eine zentrale Rolle im österreichischen Förderungswesen. Erstens führt es selbst eine Reihe überwiegend regionalpolitisch motivierter Förderungsaktionen durch, und zweitens ressortiert der ERP-Fonds zu diesem Ministerium. Es hat seine wichtige Stellung jedoch erst durch die Novellierung des Bundesministeriengesetzes im Herbst 1984 erhalten. Zuvor lagen nahezu alle Kompetenzen, die dieses Ressort im Förderungsbereich nun hat, beim Bundeskanzleramt. Im früheren Verkehrsministerium wurde lediglich die ERP-Kredit-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft abgewickelt.

2.1.3.2.1 Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten Österreichs

Ziel dieser Aktion, die 1979 ins Leben gerufen wurde, ist es, die eigenständige Entwicklung von Gebieten zu fördern, die auf Grund ihres Standortes benachteiligt sind. Eine Besonderheit dieser Förderungsaktion ist es, daß nur solche Projekte gefördert werden, deren Träger in einer "kooperativen Organisationsform" zusammengeschlossen sind, in denen das wirtschaftliche Risiko auf alle Mitglieder aufgeteilt ist. Solche Organisationsformen sind vor allem Vereine, Genossenschaften, Gesellschaften nach dem bürgerlichen Recht und Personengesellschaften nach dem Handelsrecht; Voraussetzung ist in allen Fällen jedoch, daß alle Beteiligten stimmberechtigt sind.

Förderbar sind praktisch Projekte aller Wirtschaftsbereiche. Die Projekte müssen den folgenden Anforderungen genügen bzw. die folgenden Auswirkungen erkennen lassen:

- Produkte bzw. Leistungen mit guten Marktchancen;
- hohe Produkt- bzw. Leistungsqualität (z. B. gesundheitsfördernd, dauerhaft, ökologisch verträglich);
- Nutzung regionaler und lokaler Produktions- bzw. Leistungsgrundlagen;
- energiesparende, ökologisch verträgliche und humane Arbeitsbedingungen;
- Erhaltung regional wichtiger wirtschaftlicher Versorgungseinrichtungen;
- Erhöhung der regionalen Wertschöpfung;
- Erhöhung der Arbeitseinkommen;
- Schaffung neuer Arbeitsplätze;
- Erhöhung der Arbeitsqualität;
- Importsubstitution.

Bei jedem dieser Kriterien werden Punkte vergeben; die Summe entscheidet über die Förderbarkeit. Darüber hinaus müssen die Projekte natürlich in den explizit in den Richtlinien aufgezählten Förderungsgebieten oder in ähnlich benachteiligten Gebieten liegen.

Die Förderung besteht in einmaligen Investitionszuschüssen bis zu einer Höhe von 50% der Projektkosten, maximal jedoch von 1 Mill. S. Die Förderungsanträge sind beim Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr einzubringen (bis Ende 1984 beim Bundeskanzleramt), wo über die Förderungen entschieden wird.

2.1.3.2.2 Gemeinsame regionale Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder

Mit den gemeinsamen Sonderförderungsaktionen wurde im Jahre 1980 begonnen. Sie werden oft auf Grund ihres Förderungsmodus bzw. der Förderungs-

höhe auch als 100 000-S-Aktionen bezeichnet. Derzeit existieren neun solche Aktionen, und zwar für die folgenden Gebiete: Waldviertel (seit 1980), nördliches Weinviertel (1982), südliches Niederösterreich (1981), Problemgebiete der Steiermark (1981), oberösterreichische Problemgebiete einschließlich der Region Steyr (1984), burgenländische Problemgebiete (1984), Osttirol (1984), Lungau und Oberpinzgau (1981 bzw. 1984) sowie Kärntner Problemgebiete (1983). Die Förderungsgebiete sind in den Richtlinien zu den einzelnen Aktionen erschöpfend beschrieben, die Richtlinien enthalten jedoch auch eine "salvatorische Klausel", nach der unter gewissen Bedingungen auch Projekte außerhalb der bezeichneten Förderungsgebiete gefördert werden können.

Ziel der Aktionen ist die Arbeitsplatzbeschaffung und -erhaltung in wirtschaftlichen Problemgebieten. Die einzelnen Förderungsaktionen sind ähnlich konzipiert, aber sie unterscheiden sich vor allem in quantitativen Förderungskriterien wie etwa hinsichtlich der erforderlichen Investition je Arbeitsplatz. Die Förderungen gelten prinzipiell für Betriebe des gewerblich-industriellen Sektors mit dem Schwerpunkt Produktion. Eine selektive Förderung von Betrieben des Dienstleistungssektors, sofern dadurch ein Beitrag zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zu erwarten ist, ist bei den Förderungsaktionen in Salzburg und Tirol vorgesehen; die Förderung des Fremdenverkehrs ist in diesen Gebieten mit relativ gut entwickeltem Fremdenverkehr jedoch ausgeschlossen. Im Waldviertel und in den burgenländischen Problemgebieten ist explizit auch eine Förderung des Fremdenverkehrs vorgesehen.

Gefördert werden laut Richtlinien Betriebsneugründungen und -erweiterungen, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen; unter gewissen Voraussetzungen wurden allerdings auch Investitionen gefördert, mit denen keine Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erfolgt. Bei Gründungen wird verlangt, daß — von Aktion zu Aktion verschieden — mindestens zwischen 10 und 20 Arbeitsplätze geschaffen werden und Investitionen von mindestens 400 000 S bis 600 000 S getätigt werden. Bei Erweiterungen werden je nach Aktion mindesten drei bis fünf zusätzliche Arbeitsplätze und Investitionen je Arbeitsplatz in Höhe von mindestens 200 000 S vorausgesetzt. Investitionen, mit denen keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden, werden nur gefördert, wenn sie mindestens ein Volumen von 3,5 Mill. S bzw. in einigen Fällen von 5 Mill. S erreichen. Gefördert werden Projekte und Investitionen, die möglichst vielen der folgenden Kriterien genügen:

- technologisch hochwertige, ertragsverbessernde und umweltfreundliche Investitionen und Produktionsverfahren;
- Herstellung neuer Produkte, die eine Exportsteigerung oder eine Importsubstitution erwarten lassen;
- Produkte mit Absatzchancen;
- Nutzung regionaler und lokaler Rohstoffe und Vorprodukte;

- Realisierung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben;
- Kostenersparnis auf dem Energie- und Rohmaterialektor;
- Vorhandensein einer technisch und kaufmännisch geeigneten Leitung;
- Schaffung neuer, qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze;
- Berücksichtigung qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte;
- Bei Investitionen, die nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen, muß sich der Betrieb verpflichten, den Beschäftigungsstand der letzten 2 bis 3 Jahre für die Dauer von mindestens 2 Jahren zu halten

Im Waldviertel und im Burgenland werden — wie bereits erwähnt — auch Fremdenverkehrsprojekte gefördert. Förderbar sind Hotelbauten mit 25 bis 200 Betten und einer Mindestinvestition pro Bett von 300 000 S, die Errichtung von Restaurationsbetrieben und Investitionen in bestehenden Fremdenverkehrsbetrieben, wobei in den Richtlinien Qualitätsstandards vorgeschrieben werden. Bevorzugt werden vor allem Investitionen in Orten, die bereits über eine entsprechende Infrastruktur verfügen, in Orten, in denen ein Kurbetrieb möglich erscheint, und in Orten, in denen auch die Ausübung des Wintersports möglich ist, ferner Investitionen, die auf Grund der landschaftlichen Vorzüge Zukunftschancen besitzen, sowie Investitionen, die neben der Unterbringung und Verpflegung auch entsprechende Freizeiteinrichtungen aufweisen.

Das Ausmaß der Förderung beträgt in den meisten Bundesländern 25% der förderbaren Investition, maximal jedoch 100 000 S je Arbeitsplatz. Investitionen, die keine zusätzlichen Arbeitsplätze schaffen, werden mit einem einmaligen Zuschuß von 15%, maximal jedoch mit (in der Regel) 5 Mill. S gefördert. Statt der Zuschüsse können auch zinsgünstige Darlehen gewährt werden, über deren Konditionen die Richtlinien jedoch nichts aussagen. Einreichstelle für Förderungsanträge ist das Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (früher war es das Bundeskanzleramt) Entschieden wird von Bund und Land

2.1.3.2.3 Koordinierte regionale Zinsenzuschußaktionen

Mit diesen Aktionen wurde im Jahre 1984 begonnen. Es handelt sich dabei um gemeinsame Förderungsaktionen des Bundes und der Länder, gedacht als Ergänzung zu den "100 000-S-Aktionen". Derzeit existieren solche Aktionen nur für zwei Bundesländer — Burgenland und Oberösterreich —, eine Ausdehnung auf die anderen Gebiete, für die "100.000-S-Aktionen" existieren, ist allerdings geplant.

Wie bei allen Aktionen, die der Bund mit den Ländern jeweils einzeln vereinbart, gibt es zwischen den Aktionen geringfügige Unterschiede. Die Richtlinien sehen vor, daß Investitionen gewerblicher Unternehmen gefördert werden, wenn sie mindestens zwei der folgenden Auswirkungen erkennen lassen:

- Überleitung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in die Fertigung einschließlich Markterschließung;
- Realisierung neuer oder wesentlich verbesserter Produkte oder Verfahren;
- Erschließung neuer Exportmöglichkeiten;
- Umweltschutz;
- Verbesserung des Energiehaushalts;
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur;
- Schaffung neuer und Erhaltung bestehender Arbeitsplätze oder Verbesserung der innerbetrieblichen Arbeitsbedingungen

Die Förderung besteht in einem Zinsenzuschuß von 2 bis 3 Prozentpunkten zu Krediten, die von der Investkredit allein oder zusammen mit der "Hausbank" des Unternehmens bereitgestellt werden. Die förderbaren Kredite müssen in der Regel zwischen 1 und 15 Mill. S liegen und eine maximale Laufzeit von 10 bis 15 Jahren aufweisen, wobei maximal 2 bis 5 Jahre tilgungsfrei sein können. Mindestens 25% des Investitionsvorhabens sind aus Eigenmitteln des Investors zu finanzieren. Sowohl die Abwicklung als auch die Entscheidung erfolgt einvernehmlich zwischen Bundes- und Landesstellen.

2.1.3.2.4 Zinsenzuschußaktion 1978

Vor allem zwei Faktoren veranlaßten die Wirtschaftspolitik im Jahr 1978 investitionsfördernde Maßnahmen zu ergreifen. Einerseits war die Wirtschaftspolitik im Laufe des Jahres 1977 von dem expansiven Kurs, auf dem sie sich seit der Rezession des Jahres 1975 befunden hatte, auf eine zahlungsbilanzorientierte Linie übergegangen. Die wirtschaftspolitisch herbeigeführte Nachfragedämpfung ging natürlich auch zu Lasten der privaten Investitionen. Andererseits wurde den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern gleichzeitig bewußt, daß die Zinssätze in Österreich die Abwärtsbewegung, die in den anderen "Hartwährungsändern" nach 1975 feststellbar war, nicht mitgemacht hatten und Österreich dadurch zu einem "Hochzinsland" geworden war. Es wurde daher im Lauf des Jahres 1978 eine Zinssenkungspolitik eingeschlagen, zu der aus wechselkurspolitischen Gründen nicht nur die Geldpolitik (in institutioneller Betrachtungsweise: die Notenbank), sondern auch die Fiskalpolitik (der Bund bzw. das Finanzministerium) beitragen sollten. Ergebnis dieser Bestrebungen war — neben einer Reihe anderer Maßnahmen — die Zinsenzuschußaktion 1978.

Adressaten dieser Förderungsaktion waren österreichische Produktions- und Forschungsunternehmen. Förderbar waren Investitionen, die zumindest eines der folgenden Kriterien erfüllten:

- Anwendung neuer Produktionsverfahren;
- Herstellung neuer Produkte, insbesondere solcher, die eine Importsubstitution oder Exportausweitung erwarten ließen;
- Erschließung heimischer Rohstoffvorkommen und Recycling;

- Erschließung heimischer Energiereserven;
- Realisierung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben;
- Umweltschutz;
- Kosteneinsparung;
- Schaffung neuer oder Erhaltung bestehender Arbeitsplätze.

Förderungsanträge mußten bis spätestens Ende 1980 eingebracht werden und innerhalb von zwei Jahren tatsächlich beansprucht werden. Förderbar waren Investitionskredite ab 5,0 Mill. S bis zu 75% der Projektkosten — mit einer Laufzeit bis zu zehn und einer tilgungsfreien Zeit bis zu zwei Jahren. Der Zinszuschuß betrug 3 Prozentpunkte auf die Dauer von maximal fünf Jahren. Die Finanzierung der Zuschüsse erfolgte aus dem Bundesbudget. Die Einreichung erfolgte über die "Hausbanken" beim ERP-Fonds. Entschieden wurde durch eine Beurteilungskommission aus je zwei Vertretern des ERP-Fonds und der FGG.

2.1.3.2.5 ERP-Kredit-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft

Die ERP-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft wurde 1972 geschaffen, da der Fonds selbst auf Grund seiner knappen Mittel sehr viele Förderungsanträge nicht erfüllen konnte. Die Förderungsziele und die Abwicklung sind praktisch gleich wie bei den ERP-Darlehen. Unterschiedlich ist hingegen die Art der Förderung: Bei der Ersatzaktion besteht sie in der Gewährung von Zinszuschüssen im Ausmaß von 3,5 Prozentpunkten jährlich für die Höchstdauer von 15 Jahren. Diese Förderung kann außerdem als einmaliger Investitionszuschuß ausbezahlt werden.

2.1.3.3 Die Förderungsaktionen des Bundesministeriums für Finanzen

Das Finanzministerium spielt naturgemäß eine zentrale Rolle bei allen indirekten Förderungen. Darüber hinaus hat es aber auch im Bereich der direkten Förderungen einen nicht unmaßgeblichen Einfluß. Bei der Entscheidung über die Finanzierung und Dauer einer Förderungsaktion, bei der Festlegung von Zinsklauseln bzw. überhaupt von Förderungskonditionen, bei Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über gemeinsame Förderungen und vor allem bei "diskretionären" Förderungen außerhalb einer bestimmten Aktion — um die wichtigsten Bereiche zu nennen — wirkt das Finanzministerium mit. Nur eine geringe Rolle spielt es hingegen in der täglichen Förderungspraxis.

Die Stellung des Finanzministeriums im Förderungsbereich hängt einerseits damit zusammen, daß der überwiegende Teil der bundesweiten Förderungen in der einen oder anderen Form über das Bundesbudget "läuft", womit in Österreich traditionellerweise ein vergleichsweise starker Einfluß des Finanzministers verbunden ist. Auf Initiative des Finanzministeriums wurden auch jene "Allge-

meinen Richtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln“ erstellt, die für im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes vergebene Förderungen verbindlich sind. Andererseits ressortieren einige Förderungseinrichtungen auf Grund entsprechender gesetzlicher Grundlagen beim Bundesministerium für Finanzen, wie beispielsweise die FG (oder die in dieser Arbeit nicht untersuchte Exportförderung). Eigene Investitionsförderungsaktionen in dem Sinne, daß Anträge beim Finanzministerium eingebracht und abgewickelt werden, gibt es nicht. Auch bei den im folgenden dem Finanzministerium zugeordneten TOP-Aktionen, die unter der Federführung des Finanzministeriums entstanden sind und letztlich in seine Zuständigkeit fallen, erfolgt die Abwicklung und de facto die Entscheidung außerhalb des Ressorts.

2.1.3.3.1 TOP-1-Aktion und TOP-Kreditaktion für Fertigungsüberleitungen

Mit diesen beiden TOP-Aktionen wurde im Herbst 1981 begonnen. Ihre Entstehung geht auf die stärkere Betonung strukturpolitischer Akzente in der österreichischen Wirtschaftspolitik zurück, wofür der neuerliche Wachstumseinbruch Anfang der achtziger Jahre, die sich abzeichnenden Schwierigkeiten einer Reihe von Industrieunternehmen und das langjährige Leistungsbilanzproblem ausschlaggebend waren¹⁰. Bei der Ausgestaltung der beiden Aktionen wurde versucht, vor allem zwei Zielen Rechnung zu tragen. Einerseits wurden ausschließlich offensive strukturpolitische Ziele, die auf eine Beschleunigung des Strukturwandels hinauslaufen, in den Richtlinien verankert. Dabei wurden neuere, am Produktlebenszyklus orientierte Ansätze der Strukturtheorie aufgegriffen. Andererseits wurde versucht, den Zugang zu den TOP-Förderungen durch ein quantifizierbares Beurteilungsschema mit 33 Kriterien zu objektivieren, um so den oft erhobenen Vorwurf zu entkräften, direkte Förderungen würden primär nach nicht-sachlichen Kriterien (z. B. auf Grund von politischem Einfluß oder auf Grund persönlicher Beziehungen) vergeben.

Beide Aktionen unterscheiden sich in ihren Grundzügen nur marginal. In beiden werden materielle Investitionen gefördert, wobei jedoch stärker als bei anderen Aktionen immaterielle Projektteile (z. B. Forschung und Entwicklung, Markterschließung) mit berücksichtigt werden. Im Rahmen der Fertigungsüberleitungsaktion werden Investitionen und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Realisierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten und mit der Überführung dieser Projekte in die Produktion gefördert.

Die 33 Kriterien, an Hand derer über die Förderungswürdigkeit entschieden wird, fallen in sechs Gruppen. Und zwar wird beurteilt:

¹⁰ Zum wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Umfeld bei der Einführung der TOP-Aktionen sowie zu einer genaueren Darstellung der Förderungsphilosophie, der Förderungskriterien und des Verfahrens siehe Aiginger — Bayer (1982).

- die Dynamik des Unternehmens gemessen an Betriebsleistung, Exportumsatz, Cash-flow, Investitionen, Beschäftigten, der Anpassung an Marktgegebenheiten und an der Qualität der Unternehmensplanung und der internen Organisation;
- die strukturpolitische Relevanz des Unternehmens an Hand von Wertschöpfungskennziffern, an Hand des unit values der Hauptprodukte, der Forschungs- und Entwicklungsintensität, der Beschäftigungsstruktur sowie des Energieaufwandes;
- die strukturpolitische Relevanz des Projekts an Hand der Nachfrageaussichten, an Hand einiger Produktcharakteristika (unit value, RCA-Wert), an Hand seines innovatorischen Gehalts, seines Einflusses auf die Beschäftigtenstruktur und der mit ihm verbundenen regionalpolitischen Effekte;
- die leistungsbilanzpolitische Relevanz des Unternehmens und des Projekts an Hand der Vertriebsorganisation im Ausland, der Exportquote bzw. deren voraussichtlicher Änderung, der erwarteten Änderung der Importquote auf Grund des Projekts, der Projektwirkungen auf den Energieverbrauch des Unternehmens sowie auf die ausländischen Marktanteile im Inland;
- die Nebenwirkungen des Projekts auf die inländische Konkurrenz, auf den Infrastrukturaufwand, der durch das Projekt unter Umständen ausgelöst wird, auf die Umwelt und auf die Rohstoffversorgung;
- die Erreichung der Projektziele an Hand der Projektdauer und der mit dem Projekt verbundenen Risiken.

Jedes dieser Kriterien wird mit Punkten bewertet, die dann — gewichtet — addiert werden; an Hand der Gesamtpunktezahl wird dann über die Förderwürdigkeit des Projekts entschieden. Nach den Erfahrungen der ersten neun Monate mit dieser neuen Art der Förderungsvergabe wurde das Gewichtungsschema in einigen Punkten geändert, ohne daß damit jedoch die grundsätzliche Orientierung der Förderung berührt worden wäre.

Förderungsadressaten sind Unternehmen des produzierenden Sektors. Die Förderung besteht in der Gewährung von Zinsenzuschüssen; sie sind derzeit mit 3 Prozentpunkten festgesetzt (bzw. bei Fertigungsüberleitungen in den ersten fünf Jahren auf 4 Prozentpunkte). Die Kredite müssen mindestens 2,5 Mill. S und dürfen maximal 70 Mill. S betragen, ihre Laufzeit ist mit zehn Jahren beschränkt, wobei maximal zwei (bei Fertigungsüberleitungen maximal fünf) Jahre tilgungsfrei sein dürfen. Der förderbare Kostenanteil beträgt maximal 75% des Projekts. Finanziert wird die Aktion seit 1982 aus dem Bundesbudget; zuvor wurde sie durch zinsgünstige Offenmarktoperationen der Notenbank mit Schuldverschreibungen der Investkredit ermöglicht. Die OeNB hat jedoch auch in den Jahren 1983 und 1984 durch Offenmarktoperationen zusätzliche Förderstranchen für Fertigungsüberleitungsprojekte ermöglicht.

Gefördert werden konsortiale Kredite der Investkredit und der jeweiligen "Hausbank", bei beiden kann alternativ der Förderungsantrag eingebracht werden.

Die Anträge werden von der Investkredit geprüft und dem vom Finanzministerium bestellten Beurteilungskomitee zur Entscheidung vorgelegt

2.1.3.3.2 Die TOP-2-Aktion für immaterielle Investitionen

Der mit der TOP-1-Aktion begonnene Weg auch immaterielle Projektteile zu fördern wird mit der 1984 geschaffenen TOP-2-Aktion fortgesetzt. Nach dem gleichen Verfahren und unter Anwendung ähnlicher Förderungskriterien werden im Rahmen der TOP-2-Aktion immaterielle Investitionen produzierender (bzw. in enger Verbindung mit der Sachgüterproduktion stehender) Unternehmen gefördert. In den Richtlinien werden die folgenden Förderungsbereiche explizit aufgezählt:

- Aufbau von Systemen zur Beschaffung und Verarbeitung unternehmensex-
terner Daten über Märkte, Konkurrenten, Technologien;
- Einführung bzw. Umstellung von Planung, Organisation und sonstigen
Steuer- und Kontrollinstrumenten im Unternehmen;
- Entwicklung von Software für den Produktionsbereich;
- Verbesserung der Logistik;
- Auf- und Ausbau des Industrial Design, der funktionalen Produktgestaltung
und der Qualitätssicherung;
- Projekte der Markterschließung.

Gefördert werden Kredite von 2,5 bis 30 Mill. S mit einer maximalen Laufzeit bis zu fünf Jahren (maximal zwei Jahre tilgungsfrei). Die Förderung besteht in der Gewährung eines Zinszuschusses in Höhe von 3 Prozentpunkten.

2.1.3.4 Die Arbeitsmarktförderung

Die Arbeitsmarktförderung — sie fällt in den Kompetenzbereich des Bundesministeriums für soziale Verwaltung — wird hier nur sehr kurz behandelt. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die investitionsfördernden Maßnahmen im Rahmen dieses Instrumentariums nur eine untergeordnete Rolle spielen, wenngleich ihr Anteil gerade in den letzten Jahren gestiegen ist. Hinsichtlich einer umfassenden Beschreibung und Analyse des Arbeitsmarktförderungsgesetzes und seiner Wirkungen ist auf Wösendorfer (1980) zu verweisen.

Die gesetzliche Verankerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch das Arbeitsmarktförderungsgesetz erfolgte im Jahre 1969. Während bei den schon zuvor existierenden Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch die sozialpolitischen Zielsetzungen überwogen, dominieren im Arbeitsmarktförderungsgesetz im engeren Sinne wirtschaftspolitische Intentionen. Die beiden wichtigsten Förderungsschwerpunkte sind Maßnahmen zur Mobilitätsförderung sowie zur Arbeitsbeschaffung. Weitere Förderungsbereiche sind die Arbeitsmarktinforma-

tion, die Lehrausbildung und Berufsvorbereitung, die Förderung behinderter Personen, die Förderung von Ausländern, die Ausstattung von Schulungseinrichtungen und die Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe. Die Finanzierung der Förderungen erfolgt im wesentlichen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung.

Investitionsfördernde Maßnahmen erfolgen vor allem auf Grund des § 35 AMFG ("Beihilfen zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Gebieten oder Produktionszweigen, in denen nicht nur kurzfristige Unterbeschäftigung besteht oder die in nächster Zeit von struktureller Arbeitslosigkeit bedroht werden") und — seit Ende 1982 — auf Grund des § 39a AMFG ("Beihilfen zur Lösung von Beschäftigungsproblemen mit besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung"). Die Förderungen gemäß § 39a nehmen im AMFG insofern eine Sonderstellung ein, als sie als einzige nicht aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, sondern aus dem Bundesbudget finanziert werden, wobei allerdings "eine angemessene Beteiligung anderer Gebietskörperschaften, deren Interessen durch die betreffende Förderungsmaßnahme des Bundes berührt sind, anzustreben" ist (§ 39a Abs 2).

Die Förderung gemäß § 35 kann durch unverzinsliche Darlehen (in der Regel bis zu 20% der Kosten) oder durch verzinsliche Darlehen (bis zu 30% der Kosten) oder durch Zinsenzuschüsse (abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Darlehensnehmers) erfolgen. Die Darlehenslaufzeit kann bis zu 20 Jahren betragen, wobei die Verzinsung sich am ERP-Zinssatz orientiert; Zinsenzuschüsse können maximal für fünf Jahre gewährt werden. Die Förderung nach § 39a kann durch unverzinsliche und verzinsliche Darlehen sowie durch Zinsenzuschüsse und Einmalzuschüsse erfolgen. Art und Höhe der Förderung werden im Einzelfall festgelegt.

Die Einreichung um Förderungen erfolgt beim zuständigen Landesarbeitsamt bzw. beim Bundesministerium für soziale Verwaltung. Die Entscheidung liegt beim Sozialministerium im Einvernehmen mit dem Finanz- und dem Handelsministerium.

2.1.4 Von der Förderung ausgeschlossene Investitionen

Aus der Tatsache, daß mit Investitionsförderungen bestimmte wirtschaftspolitische Ziele angestrebt werden und daher entsprechende (mehr oder weniger präzise) Zugangskriterien für die Erlangung einer Förderung existieren, ergibt sich, daß grundsätzlich nicht alle Investitionsvorhaben förderbar sind. Im vorliegenden Abschnitt geht es jedoch nicht um diese nicht förderbaren Projekte, die sich zumindest theoretisch ohnehin als Negativbild der einzelnen Förderungskataloge ergeben. Im folgenden werden vielmehr jene in den meisten Förderungsrichtlinien explizit angeführten Investitionsprojekte bzw. unternehmerischen Aktivitäten dargestellt, die von vornherein — also ohne daß noch irgend-

welche inhaltliche Kriterien überprüft werden müßten — von einer Förderung ausgeschlossen sind. Im großen und ganzen ist diese Liste bei allen Investitionsförderungsaktionen einigermaßen gleich, so daß auf die einzelnen Aktionen nicht eingegangen zu werden braucht. Die wichtigsten nicht förderbaren Vorhaben sind:

- der Ankauf von Grundstücken und Baulichkeiten;
- der Ankauf von Personen-, Liefer- und Lastkraftwagen (wobei jedoch in der Regel für das Verkehrsgewerbe Ausnahmegestimmungen gelten);
- der Ankauf von gebrauchten Investitionsgütern;
- Betriebsmittelkredite (wobei es bei einzelnen Aktionen Ausnahmen gibt);
- Umschuldungen und sonstige bloß die Finanzierungsstruktur betreffende Maßnahmen;
- der Bau von Verwaltungsgebäuden, Garagen und anderen Gebäuden, die nicht unmittelbar für die Produktion oder Leistungserbringung wichtig sind;
- der Ankauf von Büro- und Buchungsmaschinen;
- Honorare von Experten (entweder überhaupt oder insofern sie einen festgelegten Anteil der Projektkosten übersteigen);
- Investitionen, die vor Einreichung des Förderungsantrages oder eines davon abgeleiteten Stichtages (z. B. sechs Monate vor Einreichung) begonnen wurden.

Diese Ausschließungsgründe finden sich — wie erwähnt — bei den meisten Aktionen. Es gibt auch immer wieder Ausnahmen. Dies gilt insbesondere für jene Aktionen, bei denen einer der oben angeführten Punkte gerade Förderungsziel ist (wie etwa — um nur ein Beispiel zu nennen — die Verbesserung der Finanzierungsstruktur im Falle der FG).

2.2 Steuerliche Investitionsförderung — Ein historischer Überblick

In dieser Darstellung werden die in Österreich in den letzten Jahrzehnten ergriffenen steuerlichen Investitionsförderungsmaßnahmen bloß beschrieben. Es erfolgt keine Analyse ihrer Wirkungen.

Die steuerliche Investitionsförderung hat in Österreich eine lange Tradition. Schon in der ersten Republik wurde 1923 im sogenannten "Baufwandsgesetz" eine vorzeitige Abschreibung zugelassen. In den Investitionsförderungsgesetzen von 1926, 1928 und 1931 war diese Begünstigung weiter verankert. Es war eine vorzeitige Abschreibung von 50% möglich. In einer Novelle zum Personensteuergesetz wurde 1934 die Investitionsförderung weitergeführt.

Die steuerliche Investitionsbegünstigung wurde 1938 beibehalten (VO zur wirtschaftlichen Wiederbelebung Österreichs vom 23. März 1938) und während des

Krieges durch die sogenannte "Oststeuerhilfeverordnung" aus dem Jahr 1941 noch weiter ausgebaut. Nach dem Krieg wurde zunächst die steuerliche Investitionsförderung abgeschafft. Lediglich die Bestimmungen über die kurzlebigen (geringwertigen) Wirtschaftsgüter blieben bestehen. Die Grenze für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten dieser Güter blieb nach 1945 unverändert bei 200 S.

Erst 1948 wurde für die Gewinnermittlung 1947 durch ein spezielles Gesetz (kurz "Scheingewinngesetz" genannt) die Möglichkeit geschaffen, Wirtschaftsgüter, die vor 1946 angeschafft oder hergestellt wurden, mit dem dreifachen Satz der AfA oder wahlweise von den dreifachen Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzuschreiben.

Diese Bestimmungen wurden mit einigen Modifikationen mehrfach verlängert, praktisch bis zur Schilling-Eröffnungsbilanz 1955. Diese erhöhten Abschreibungen waren aber keine Investitionsförderung im eigentlichen Sinn. Sie bezogen sich immer auf in Vorjahr(en) angeschaffte oder hergestellte Investitionsgüter. Sie dienten bloß als ein gewisses Äquivalent für die damals rasch steigenden Wiederbeschaffungspreise und damit einer Verringerung der Scheingewinnbelastung.

Diese Abschreibungsbegünstigungen mußten außerbücherlich vorgenommen werden. Die Literatur von damals läßt erkennen, daß die Auswirkungen steuerlicher Maßnahmen auf die Bilanzstruktur noch stark beachtet wurden. Es wurde daher eine "bilanzschonende" Vorgangsweise gewählt.

Eine steuerliche Investitionsbegünstigung wurde erstmals für das Jahr 1948 in Form einer Investitionsrücklage in Höhe von 15% des steuerpflichtigen Gewinnes zugelassen. Die Investitionsrücklage durfte allerdings die Anschaffungs- und Herstellungskosten der im laufenden Jahr getätigten Investitionen nicht übersteigen. Außerdem mußte die erhöhte Abschreibung für die vor 1946 angeschafften Wirtschaftsgüter auf die (Höhe der) Rücklage angerechnet werden. Insofern bestand ein Zusammenhang zwischen der Investitionsrücklage und der erhöhten Abschreibung nach dem "Scheingewinngesetz". Ab 1948 wurde der Betrag für die kurzlebigen Wirtschaftsgüter auf 800 S erhöht.

Für die Jahre 1949 bis 1952 wurde durch verschiedene Steueränderungsgesetze die Investitionsrücklage auf 20% erhöht. Für bestimmte Gebäude (Arbeiterwohnstätten) konnte ab 1951 eine Sonderrücklage in Höhe von 25% gebildet werden. Die sogenannte Investitionsrücklage II (dies ist jene Rücklage, die zu Lasten der Gewinne 1951/52 gebildet wurde) und die Sonderrücklage durften in den einzelnen Wirtschaftsjahren zusammen 25% des Gewinnes (des betreffenden Wirtschaftsjahres) nicht übersteigen. Erst ab 1951 waren Pkw von dieser Investitionsbegünstigung ausgeschlossen. Bis dahin waren sie den anderen Wirtschaftsgütern gleichgestellt.

Diese Investitionsrücklage wirkte wie eine Abschreibung auf 120% der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Nach bestimmungsgemäßer Verwendung konnten die Investitionsrücklagen auf das Kapitalkonto oder auf eine freie (versteuerte) Rücklage übertragen werden. Diese Rücklagen haben daher die Eigenkapitalbasis gestärkt

Ab 1953 ist eine grundlegende Änderung der steuerlichen Investitionsförderung eingetreten. Anstelle der Investitionsrücklagen wurde durch das Ausfuhrförderungsgesetz 1953 (§ 5) eine vorzeitige Abschreibung für die abnutzbaren Wirtschaftsgüter eingeführt. Die Sätze der vorzeitigen Abschreibung betragen für Ausrüstungen (bewegliche Anlagegüter) 50% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, für Gebäude (unbewegliche abnutzbare Wirtschaftsgüter) 20%. Die vorzeitige Abschreibung durfte nicht für jene Wirtschaftsgüter bzw. jenen Teil der Anschaffungs- und Herstellungskosten beansprucht werden, der zu Lasten der Investitionsrücklage II bzw. der Sonderrücklage verrechnet wurde. Von der vorzeitigen Abschreibung waren wie schon von der Investitionsrücklage Pkw ausgeschlossen, ebenso Einrichtungsgegenstände für Büros, Empfangsräume und Wartezimmer.

Diese Bestimmungen des Ausfuhrförderungsgesetzes galten für die Jahre 1953 und 1954. Für 1955 war die vorzeitige Abschreibung in einem sogenannten Bewertungsfreiheitsgesetz verankert. Dieses Gesetz wurde für 1956 aus konjunkturellen Gründen nicht verlängert. Der kräftige Aufschwung sollte nicht zusätzlich durch steuerliche Maßnahmen verstärkt werden

Im Jahre 1957 wurde im Rahmen eines (neuen) Bewertungsfreiheitsgesetzes wieder eine vorzeitige Abschreibung zugelassen. Die Sätze der vorzeitigen Abschreibung wurden allerdings geändert. Sie betragen für Gebäude (unbewegliche, abnutzbare Wirtschaftsgüter) 20%, für bewegliche Wirtschaftsgüter 40%. Es wurde versucht, die vorzeitige Abschreibung auch als Instrument der Regionalpolitik einzusetzen. Für bestimmte Gebiete, die durch die Nachkriegswirkungen besonders benachteiligt waren, galten höhere Sätze der vorzeitigen Abschreibung (für unbewegliche Anlagegüter 25%, für bewegliche Anlagegüter 60%). Das Bewertungsfreiheitsgesetz wurde mehrmals verlängert und die Abschreibungssätze geändert. (Im Jahre 1964 wurde der Satz der vorzeitigen Abschreibung für bewegliche Anlagegüter auf 35%, in den begünstigten Gebieten auf 50% reduziert.) Das Gesetz war bis 1966 in Kraft.

Ab 1967 ist die vorzeitige Abschreibung im Einkommensteuergesetz unbefristet verankert. Wenngleich sich durch diese gesetzliche Umstellung in der Wirkung nichts geändert hat, läßt sich dennoch eine gewisse Modifikation in der systematischen Einstellung zur vorzeitigen Abschreibung und zu den Investitionsbegünstigungen generell erkennen. Bisher waren diese Maßnahmen in zeitlich befristeten Sondergesetzen verankert. Offenbar empfand man bis dahin die

steuerlichen Investitionsbegünstigungen als Ausnahmeregelungen von den Bewertungsgrundsätzen

Neben der vorzeitigen Abschreibung wurde ab 1967 auch die Bildung einer Investitionsrücklage in Höhe von 20% des Gewinnes zugelassen. Ab 1973 wurde der Satz auf 25% erhöht. Diese Rücklage mußte innerhalb von vier Jahren nach ihrer Bildung gegen vorzeitige Abschreibung aufgelöst werden, ansonsten war sie mit erhöhten Sätzen nachzuersteuern. Diese Rücklage ist in ihren Wirkungen nicht mit jenen Investitionsrücklagen vergleichbar, die zwischen 1948 und 1952 gebildet werden konnten. Die ab 1967 zulässige Rücklage sollte nur dazu dienen, den zeitlichen Spielraum für die Investitionsentscheidungen zu vergrößern. Ab 1968 wurde die Grenze für die geringwertigen Wirtschaftsgüter von bisher 1 200 S (ab 1958) auf 2 000 S angehoben. Gleichzeitig wurde die Bezeichnung von kurzlebigen Wirtschaftsgütern auf geringwertige Wirtschaftsgüter geändert.

Das Instrumentarium der steuerlichen Investitionsförderung wurde 1972 durch die Einführung eines Investitionsfreibetrages ergänzt. Dieser Investitionsfreibetrag kann in Höhe von 20% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten beansprucht werden. Er schmälert die Abschreibungsbasis nicht und wirkt daher wie eine Abschreibung auf 120% der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Zunächst hatte das einzelne Unternehmen nur das Wahlrecht zwischen vorzeitiger Abschreibung und Investitionsfreibetrag für alle Anlagegüter insgesamt, die in einem Wirtschaftsjahr angeschafft wurden. Es konnte ursprünglich somit nicht für das einzelne Anlagegut wählen. Ab 1973 wurde das Wahlrecht erweitert. Seither kann für das einzelne Wirtschaftsgut entschieden werden, ob die vorzeitige Abschreibung oder der Investitionsfreibetrag beansprucht wird. Damit wurde der Entscheidungsspielraum vergrößert.

Der Investitionsfreibetrag ist zunächst gesondert in der Bilanz auszuweisen. Nach Ablauf der Behaltefrist der Wirtschaftsgüter (nach fünf Jahren) ist der Investitionsfreibetrag auf Kapitalkonto oder freie Rücklage zu übertragen. Der Investitionsfreibetrag entspricht in seiner Wirkung der Investitionsrücklage der Jahre 1949 bis 1952.

Für die Jahre 1974 bis 1976 wurde für bewegliche Anlagegüter eine zusätzliche vorzeitige Abschreibung von 25% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zugelassen. Die Ausrüstungsinvestitionen konnten in diesen Jahren daher mit 75% vorzeitig abgeschrieben werden. Ab dem Jahre 1975 wurde andererseits die vorzeitige Abschreibung für unbewegliche Anlagegüter abgeschafft. Diese Bestimmung galt de facto allerdings nur für das Jahr 1975. Ab 1976 wurde eine vorzeitige Abschreibung für Bauten (mit erhöhten Sätzen) jedoch nur zeitlich befristet wieder zugelassen. Diese Befristungen sind jedoch mehrmals verlängert worden. Für die vorzeitige Abschreibung für Gebäude besteht (rechtlich) gegen-

wärtig ein ähnlicher Zustand, wie er für die vorzeitige Abschreibung allgemein vor 1967 bestanden hat.

Seit dem Jahre 1982 kann anstelle der vorzeitigen Abschreibung oder des Investitionsfreibetrages eine Investitionsprämie geltend gemacht werden. Sie ist nur für bewegliche Anlagegüter zulässig. Sie betrug ursprünglich 6% der Anschaffungs- und Herstellungskosten, ab Oktober 1982 8%; für Kfz gilt der halbe Satz. Diese Investitionsprämie wird auf dem Abgabekonto des Steuerpflichtigen gutgeschrieben. Die Investitionsprämie mindert die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht. 1984 wurde eine zusätzliche Variante der Investitionsprämie eingeführt. Sie sieht für Ausrüstungsinvestitionen in bestimmten Gebieten eine Prämie von 40% der Anschaffungs- und Herstellungskosten vor. Diese Prämie kann nur für körperliche, ungebrauchte Wirtschaftsgüter, die in neuen Betriebsstätten investiert werden, beansprucht werden.

Vergleicht man die gegenwärtige steuerliche Investitionsförderung mit der historischen Entwicklung, ergibt sich folgendes Bild: In den späten vierziger Jahren/Anfang der fünfziger Jahre standen die einzelnen Maßnahmen nicht nebeneinander, sondern sie lösten einander zeitlich ab. Es gab keine Wahlmöglichkeiten. Ab 1973 stehen die Instrumente nebeneinander. Es gibt Wahlmöglichkeiten. Der Entscheidungsspielraum wurde größer, die Wirkungen sind breiter gestreut.

2.3 Adressaten, Ziele und Instrumente der Investitionsförderung — Schwerpunkte und Entwicklungstrends

Die Abschnitte 2.1 und 2.2 lassen erkennen, daß eine übersichtliche, "systematische" Darstellung der Investitionsförderungen sehr schwierig ist. Eindeutige Zuordnungen zwischen den Förderungsinstitutionen und -aktionen auf der einen Seite und den Adressaten, Zielen und Instrumenten auf der anderen Seite sind praktisch nicht oder nur in wenigen Fällen möglich. In der Regel spricht jede einzelne Förderungsinstitution bzw. -aktion Adressaten in mehreren Wirtschaftssektoren an, sie verfolgt eine Mehrzahl und oft auch eine Vielzahl von Zielen und setzt zu diesem Zweck mehrere Instrumente ein.

Im folgenden wird dennoch versucht einige verallgemeinerbare Muster und Trends des Investitionsförderwesens herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck wurden einige Merkmale der erfaßten Institutionen und Aktionen wie Adressatenkreis und organisatorische Details in tabellarischer Form zusammengestellt (siehe Übersichten 2.1 bis 2.8), um einen raschen Überblick über die Investitionsförderung in Österreich zu ermöglichen. Dabei wurde — wie auch bei der umfassenderen Darstellung der vorhergehenden Abschnitte — das Förderungssystem nach Institutionen (Fonds, Sonderkreditinstitute, Ministerien) und steuerlichen Förderungen eingeteilt. Innerhalb dieser vier Gruppen wurde eine

chronologische Darstellung gewählt. Generell ist zu diesen Übersichten anzumerken, daß es nicht immer leicht war, die oft sehr komplizierten Förderungsregelungen in einer solchen letztlich doch simplifizierenden Form darzustellen. Insbesondere ließen sich Ausnahmeregelungen und Sonderfälle, wie sie bei vielen Aktionen vorkommen, sowie im Lauf der Zeit erfolgte Änderungen nicht geeignet wiedergeben. Schwierigkeiten gab es auch bei Aktionen, die eigentlich aus mehreren Einzelaktionen mit teilweise verschiedenen Richtlinien und Verfahrensgrundsätzen bestehen, wie dies beispielsweise bei den Bund/Land-Aktionen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr der Fall ist. Diese Übersichten können daher die verbalen Beschreibungen der Abschnitte 2.1 und 2.2 sicherlich nicht ersetzen, auf die in Zweifelsfragen daher zurückgegriffen werden sollte.

In der ersten Gruppe von Spalten der Übersichten 2.1 bis 2.3 wird erfaßt, welche Wirtschaftssektoren von den einzelnen Aktionen angesprochen werden. In den nächsten Spalten sind die Förderungsinstrumente angeführt. Als Kreditkostenzuschüsse gelten dabei alle Geldzuwendungen, die die Fremdfinanzierung verbilligen sollen, also Zinsen-, Annuitäten- und Haftungskostenzuschüsse. Einmalige Zuwendungen werden hingegen als Prämie angeführt, und zwar auch dann, wenn sie auf ein Kreditvolumen bezogen sind. Es folgen dann drei Spalten, in denen versucht wurde, weitere differenziertere Zielsetzungen der Aktionen festzuhalten. In der Spalte "Differenzierung nach Branche" erscheint bei allen jenen Aktionen ein "+", die innerhalb der in den ersten Spalten aufgezählten Sektoren (Industrie, Gewerbe, Handel, Fremdenverkehr, Verkehr) differenzieren, wie dies — ex definitione — bei den Branchenaktionen der Fall ist oder auch bei den Prämienaktionen der BÜRGES, die ja jeweils sehr spezielle Investitionen fördern und daher immer nur für Teilbereiche des Fremdenverkehrssektors in Frage kommen. In der Spalte "Differenzierung nach Region" werden alle jene Aktionen gekennzeichnet, deren Förderungsausmaß je nach Region unterschiedlich ist (wenn eine Förderungsaktion auf bestimmte Regionen beschränkt ist bzw. Projekte aus solchen Regionen bevorzugt). In der Spalte "Differenzierung nach Größe" werden schließlich jene Förderungsaktionen erfaßt, die zwischen "großen" und "kleinen" Förderungsadressaten bzw. Projekten unterscheiden. (Verwaltungstechnisch bedingte Differenzierungen werden nicht beachtet.) In den folgenden Spaltengruppen wird zusammengefaßt, bei welchen Stellen die Förderungsanträge einzubringen sind und wo geprüft und entschieden wird. In der letzten Spalte schließlich wird angegeben, bei welchen Aktionen der Bund und die Länder gemeinsam fördern (wobei auch der durch die Zweckbindung von gemeinschaftlichen Abgaben finanzierte Wasserwirtschaftsfonds zu den in diesem Sinne gemeinsamen Aktionen gerechnet wird).

In der Übersicht 2.4 wird versucht, auch die steuerlichen Förderungen in ähnlicher Form darzustellen. Es ist klar, daß dabei auf einige Punkte, die bei den direkten Förderungen von Bedeutung sind, verzichtet werden konnte. Im Zusam-

menhang mit der regionalen Differenzierung ist zu erwähnen, daß auch bei der vorzeitigen Abschreibung von 1957 bis 1973 regional unterschiedliche Abschreibungssätze galten. Insofern handelt es sich bei der nach regionalpolitischen Gesichtspunkten eingeführten Investitionsprämie in Höhe von 40% nicht um eine im Steuerrecht noch nicht dagewesene Neuerung.

Noch schwieriger war eine konzise Zusammenfassung der Förderungsinhalte der einzelnen Aktionen (Übersichten 2.5 bis 2.8). Dies hängt vor allem damit zusammen, daß in den Richtlinien der Aktionen in den meisten Fällen nicht deutlich zwischen sehr allgemeinen Zielsetzungen wie Strukturverbesserung oder Arbeitsplatzsicherung etc. und den konkreten Zugangskriterien unterschieden wird. Hinzu kommt, daß in den verschiedenen Förderungsrichtlinien eine Reihe ähnlicher, aber doch nicht gleicher (zumindest nicht gleich formulierter) Zielsetzungen auftauchen, und es ist fraglich, ob die hier gewählte Zusammenfassung den Intentionen der einzelnen Aktionen gerecht wird. Schließlich ist auf ein grundsätzliches Problem bei dieser — sozusagen an den Richtlinien klebenden — Darstellung hinzuweisen: Wenn in den Richtlinien einer Aktion ein bestimmtes Kriterium (beispielsweise die Wertschöpfung, die mit dem zur Förderung eingereichten Projekt erzielt werden kann) nicht auftaucht, heißt dies natürlich nicht, daß Projekte mit hoher Wertschöpfung nicht förderbar sind. Zu vermuten ist allerdings, daß diesem Kriterium kein allzu großes Augenmerk geschenkt wird (wenngleich aber auch nicht ausgeschlossen werden kann, daß unter einem anderen Titel — etwa dem sehr oft genannten Ziel der Strukturverbesserung — die Wertschöpfung sehr wohl beachtet wird). Auch wenn bei zwei Aktionen das gleiche Ziel bzw. Kriterium auftaucht, impliziert dies nicht, daß in beiden Aktionen dasselbe geschieht. So wird beispielsweise bei der Vergabe von TOP-Förderungen auch auf die umweltpolitischen Nebenwirkungen der Projekte geachtet, dennoch sind nicht Umweltschutzinvestitionen an sich, wie dies beim Umweltfonds der Fall ist, Förderungsgegenstand der TOP-Aktionen. Angesichts dieser Einschränkungen sind die Übersichten 2.5 bis 2.8 mit Vorsicht zu interpretieren.

Aus den Übersichten 2.1 bis 2.4 geht hervor, daß der Ausbau des Investitionsförderungssystems im Zeitablauf beschleunigt vorangetrieben wurde. In der hier gewählten Einteilung der Aktionen zeigt sich, daß in den fünfziger Jahren fünf Förderungseinrichtungen bzw. -aktionen geschaffen wurden, in den sechziger Jahren acht, von 1970 bis 1979 bereits sechzehn und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre (bis Mitte 1984) weitere elf. Auch wenn man aus dem Abzählen von Aktionen keine allzu weitreichenden Schlüsse ziehen darf — denn häufig ist es arbiträr und aus ökonomischer Sicht bedeutungslos, ob Förderungsvarianten in einer Aktion "untergebracht" werden, oder ob sie zu einer Vermehrung der Aktionen führen —, sind diese Zahlen wohl ein Indikator für die zunehmende Rolle der Investitionsförderung in der österreichischen Wirtschaftspolitik.

Übersicht 2.1: Die Förderaktionen der Fonds

Bezeichnung der Aktion bzw. Institution (Einführungsjahr)	Förderungsadressat			Förderungs- instrument		Differenzie- rung nach		Einreichstelle		Prüfung, Ent- scheidung		Gemein- same För- derung Bund + Land						
	Industrie	Gewerbe	Handel	Fremdenverkehr	Verkehr	Kreditkostenzuschuß	Darlehen	Haftung	Prämie	Branche	Region		Große	Bund	Länder Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut	Hausbanken
ERP-Großkredite (1948, 1962)																		
ERP-Mittelkredite (1948, 1962)																		
ERP-Fremdenverkehrskredite (1948, 1962)																		
ERP-Verkehrskredite (1948, 1962)																		
BÜRGES-Kleingewerbekreditaktion (1955)																		
ERP-Kredite „Ersatzarbeitsplätze in Kohlenbergbaugebieten“ (1966)																		
BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion (1967)																		
Forschungsförderungsfonds (1967)																		
Kreditkostenzuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz (1969)																		
Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (1969, 1977)																		
Kredite für betriebliche Abwasserreinigungs- anlagen (1969)																		
BÜRGES-Prämienaktion „Kornitzimmer und Sanitäräume“ (1972)																		
ERP-Sonderprogramm für industriell-gewerbliche Arbeitsplätze in grenznahen Entwicklungs- gebieten (1973)																		
BÜRGES-Existenzgründungsaktion (1977)																		
BÜRGES-Prämienaktion „Jederzeit warme Küche“ (1977)																		
BÜRGES-Prämienaktion „Sanitäräume auf Campingplätzen“ (1979)																		
Zuwendung für Fremdenverkehrsbetriebe an Seen (1979)																		
TOP-Kreditaktion für das Gewerbe (1983)																		
TOP-Unternehmensgründungsaktion (1983)																		
Umweltfonds (1984)																		

Das Investitionsförderungssystem wurde nicht nur — in einem wie auch immer gemessenen Sinn — quantitativ ausgedehnt, sondern hat sich auch qualitativ verändert: Es wurde ambitiöser, differenzierter und dadurch auch komplexer. Dieser Prozeß erfolgte nicht nur durch die Einführung neuer Aktionen; auch bei den länger bestehenden Aktionen und Förderungseinrichtungen läßt sich feststellen, daß der Adressatenkreis sukzessive ausgeweitet wurde, daß die Zielkataloge länger (siehe Übersicht 2.8) und die Förderungskriterien detaillierter wurden, und daß neue Förderungsinstrumente hinzukamen. Umgekehrt — wie in diesem Zusammenhang angemerkt werden muß — gibt es nur ganz wenige Beispiele für Förderungsaktionen, die im Zeitablauf restriktiver wurden und einmal angesprochene Förderungsbereiche aufgaben.

Die gestiegene Komplexität des Investitionsförderungssystems kommt in mehrfacher Weise zum Ausdruck. Auf der institutionellen Ebene ist in diesem Zusammenhang vor allem auf die Ausweitung der Ministerien-Aktionen hinzuweisen. Bis in die siebziger Jahre hinein erfolgte die Abwicklung der direkten Investitionsförderung überwiegend über die Fonds — primär über den ERP-Fonds und die BÜRGES —, während die Sonderkreditinstitute und vor allem die "eigenen" Aktionen des Bundes keine so große Rolle spielten. Seither wurde jedoch gerade der Bereich der "eigenen" Aktionen nachhaltig ausgebaut, was zu einer deutlichen Erhöhung der unmittelbar mit Investitionsförderungen betrauten Stellen geführt hat. Da darüber hinaus für viele Prüfungs- und Beurteilungsfragen in den Ministerien keine entsprechenden Fachleute zur Verfügung standen, mußten Teile der Abwicklung doch ausgelagert und auf andere Förderungseinrichtungen übertragen werden, so daß insgesamt die Verflechtungen zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen gestiegen sind und der Anschein der Intransparenz des Förderungssystems verstärkt wurde.

Übersicht 2.2: Die Förderungen der Sonderkreditinstitute

Bezeichnung der Aktion bzw. Institution (Einführungsjahr)	Förderungsadressat					Förderungs-instrument				Differenzierung nach			Einreichstelle			Prüfung, Entscheidung					
	Industrie	Gewerbe	Handel	Fremdenverkehr	Verkehr	Kreditkostenzuschuß	Darlehen	Haltung	Prämie	Branche	Region	„Größe“	Bund	Länder, Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut	„Hausbanken“	Bund	Länder, Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut
Österreichische Investitionskredit AG (1957) ¹	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+
Österreichische Kommunalkredit AG (1959)	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+	-	-	+	-	+	+	+	+	-	+

¹ Gilt nur für das eigene Geschäft; nicht jedoch für die von der Investkredit durchgeführten Aktionen

Übersicht 2.3: Die Förderungsaktionen der Ministerien

Bezeichnung der Aktion bzw. Institution (Einführungsjahr)	Förderungsadressat				Förderungs- instrument			Differenzie- rung nach			Einreichstelle			Prüfung, Ent- scheidung			Gemein- same För- derung Bund + Land						
	Industrie	Gewerbe	Handel	Fremdenverkehr	Verkehr	Kreditkostenzuschub	Darlehen	Haftung	Prämie	Branche	Region	Größe	Bund	Länder Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut		Hausbanken	Bund	Länder Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut	
Gemeinsame Kreditaktion für Klein- u. Mittelbetriebe der gewerblichen Wirtschaft (1954)	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+	
Fremdenverkehrs-Zinsenzuschußaktion BmFHGI (1960)	-	-	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Arbeitsmarktförderung (1969)	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	+	+	-	-	-	+
ERP-Ersatzaktion Fremdenverkehr (1972)	-	-	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
ERP-Ersatzaktion Verkehr (1972)	-	-	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Papieraktionen (1973)	+	+	+	-	-	+	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Zuschüsse an Gemeinden zur Förderung und Pflege des Fremdenverkehrs (1973)	-	-	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Zinsenzuschußaktion (1978)	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in Berggebieten (1979)	+	+	+	+	+	-	-	+	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Textilaktion (1979)	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Bekleidungsaktion (1979)	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Lederaktion (1979)	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Gemeinsame regionale Sonderförderungsaktionen Bund/Länder (1980—1984)	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+
TOP-1-Aktion (1981)	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
TOP-Kreditaktion für Fertigungsüberleitungen (1981)	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
TOP-2-Aktion (1984)	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Koordinierte regionale Zinsenzuschußaktionen (1984)	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+

Übersicht 2.4: Steuerliche Förderungen

Bezeichnung der Aktion bzw. Institution (Einführungsjahr)	Förderungsadressat					Differenzierung nach			Einreichsstelle					Prüfung, Entscheidung				Gemeinsame Förderung Bund + Land
	Industrie	Gewerbe	Handel	Fremdenverkehr	Verkehr	Branche	Region	„Größe“	Bund	Länder, Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut	„Hausbanken“	Bund	Länder, Gemeinden	Fonds	Sonderkreditinstitut	
Vorzeitige Abschreibung (1953)	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Investitionsrücklage (1967)	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Investitionsbeitrag (1972)	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Investitionsprämie 8% (1982)	+	+	+	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+
Investitionsprämie 40% (1984)	+	+	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+

Auch im Hinblick auf die Förderungsadressaten erfolgte eine Differenzierung des Systems. Bis Anfang der siebziger Jahre ließen sich die Förderungsaktionen im wesentlichen in solche für den produzierenden Sektor, für die Fremdenverkehrs- und für die Verkehrswirtschaft einteilen. Wenn innerhalb dieser Kategorien differenziert wurde, dann nach Unternehmensgröße und nach regionalen Gesichtspunkten. In den siebziger Jahren wurde nun eine Reihe von Aktionen geschaffen, die spezifischere Merkmale als die Zugehörigkeit zu einem der genannten Wirtschaftssektoren zum Anknüpfungspunkt ihrer Förderungen machten. Beispiele dafür sind etwa die Branchenaktionen des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie oder die Prämienaktionen der BURGES, bei denen nur ganz bestimmte Arten von Investitionen gefördert werden. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich auch bei den steuerlichen Förderungen. Während die älteren Instrumente, das sind die vorzeitige Abschreibung, die Investitionsrücklage und der Investitionsfreibetrag, allen Sektoren offenstehen, wurde bei den neueren Instrumenten (wie bei der 40prozentigen Investitionsprämie) mit gewissen Differenzierungen begonnen.

Ebenso hat sich auch bei den Zielen und den Zugangskriterien der Förderungsaktionen die Vielfalt und Komplexität erhöht. Die in den siebziger Jahren akut gewordenen Probleme — wie vor allem die Unsicherheit bzw. die Verteuerung der Energie- und Rohstoffversorgung, die Gefährdung der Umwelt oder die deutliche Passivierung der österreichischen Leistungsbilanz — haben ebenso ihre Spuren in den Förderungsrichtlinien der bestehenden und der neu hinzuge-

Übersicht 2.5: Förderungsziele und Förderungskriterien: Strukturpolitik

	ERP-Großkredite	ERP-Mittelkredite	ERP-Sonderprogramme	BÜRGES-Kleingewerbe	BÜRGES-Gewerbestrukturverbesserung	BÜRGES-Existenzgründung	BÜRGES-TOP-Kredite	FGG-Garantien	Wasserwirtschaftsfonds	Forschungsförderungsfonds	Umweltfonds	Kommunalkredit	Papieraktion	Branchenaktionen (Text., Bekl., Leder)	Gemeinsame Kreditakt: f. Klein- u. Mittelb.	Sonderaktion entwicklungsschwache Räume	100.000-S-Aktionen	Regionale Zinszuschußaktionen	Zinszuschußaktion 1978	TOP-1-Aktion (inkl. Fertigungüberleitung)	TOP-2-Aktion	
Rationalisierung, neue Produktionsverfahren	+	+	+		+	+							+	+	+		+	+	+	+	+	+
Neue Produkte, Spezialprodukte	+	+	+		+	+							+			+	+	+	+	+	+	+
Exportausweitung	+		+			+							+				+	+	+	+	+	+
Importsubstitution	+		+			+							+			+	+		+	+	+	+
Wertschöpfung			+			+										+				+	+	+
Unit Value						+														+	+	+
Beschäftigtenstruktur						+															+	+
Neugründungen	+		+		+	+	+					+										
Fertigungsüberleitung (Investitionen für)																		+		+		
Forschung und Entwicklung	+		+			+			+									+	+	+	+	+
Kapazitätsbeschränkung														+								
Verbesserung des innerbetrieblichen Transports					+									+								+
Immaterielle Investitionen (z B Markterschließung, Verbesserung des Informationswesens, der Planung und Organisation)																						+
Produktgestaltung, Design														+								+
Software														+								+

Übersicht 2.6: Weitere Förderungsziele und Förderungskriterien

	ERP-Großkredite	ERP-Mittelkredite	ERP-Sonderprogramme	BÜRGES-Kleingewerbe	BÜRGES-Gewerbestrukturverbesserung	BÜRGES-Existenzgründung	BÜRGES-TOP-Kredite	FGG-Garantien	Wasserwirtschaftsfonds	Forschungsförderungsfonds	Umweltfonds	Kommunalkredit	Papieraktion	Branchenaktionen (Text., Bekl., Leder)	Gemeinsame Kreditakt. f. Klein- u. Mittelb.	Sonderaktion entwicklungsschwache Räume	100.000-S-Aktionen	Regionale Zinszuschußaktionen	Zinszuschußaktion 1978	TOP-1-Aktion (inkl. Fertigungsüberleitung)	TOP-2-Aktion
Beschäftigungspolitik																					
Schaffung neuer und Erhaltung bestehender Arbeitsplätze	+	+	+													+	+	+	+		
Verbesserung der innerbetrieblichen Arbeitsbedingungen																+		+			
Weibliche Arbeitskräfte in qualifizierte Positionen																	+				
Regionalpolitik																					
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	+	+	+		+	+						+				+	+	+		+	+
Nutzung regionaler Produktionsgrundlagen (Vorleistungen)																+	+				
Erhaltung der regionalen Versorgung																+					
Umweltpolitik																					
Umweltschutz (Investitionen)	+		+			+		+			+	+				+		+	+	+	+
Entwicklung von Umwelttechnologie											+										
Recycling	+	+	+		+						+								+		
Umweltgerechte Produktion																+					
Energie- und Rohstoffpolitik																					
Energie- und Rohstoffeinsparung, Energie- und Rohstofferschließung	+	+	+		+	+								+		+	+	+	+	+	+
Bevorratung, Versorgungssicherheit	+		+		+																
Unternehmenskooperation und -konzentration, Betriebsstättenzusammenlegung und -verlagerung																					
	+	+	+		+							+	+								
Beurteilung der Projektsnebenwirkungen																					
Infrastrukturbedarf																				+	+
Auswirkungen auf Inlandskonkurrenz																				+	+
Risikominderung				+	+	+	+	+	+												

Übersicht 2.7: Fremdenverkehrsförderung — Förderbare Projekte und Leistungen

	Zinsenzuschußaktion des BMFHG	Kleingewerbekreditaktion der BÜRGES	Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969	Betriebsneugründungaktion der BÜRGES	Fremdenverkehrssonderkreditaktion der BÜRGES	Prämienaktion der BÜRGES	ERP-Fremdenverkehrs-kredite und ERP-Ersatzaktion	ERP-Seilbahnkredite und ERP-Ersatzaktion	Zweck-Zuschüsse des Bundes an Gemeinden	Sonderaktion des Bundeskanzleramtes
Erweiterung der Beherbergungskapazität	+	+	+	+	+		+			+
Erweiterung der Verpflegungskapazität	+	+	+	+	+		+			+
Qualitätsverbesserung von Beherbergungsbetrieben	+	+	+	+	+	+	+			+
Qualitätsverbesserung von Verpflegungsbetrieben	+	+	+	+	+	+	+			+
Besondere Berücksichtigung von Entwicklungsschwachen Gebieten	+	+	+	+	+	+	+			+
Seilbahnen (Erweiterung, Modernisierung)		+						+		
Schaffung von Sportanlagen, Freizeit- und Erholungseinrichtungen	+								+	
Hallenbad, Sauna	+	+	+				+		+	
Kur- und Rektionseinrichtungen	+						+		+	
Tagungs- und Veranstaltungseinrichtungen	+				+				+	
Wanderwege, Loipen	+								+	+
Verkehrsfreie Zonen und Zentren	+								+	
Einrichtungen für die Betreuung von Gästen (v. a. Familien mit Kindern, Behinderte)	+								+	
Unterkünfte und sonstige Einrichtungen für Mitarbeiter	+				+	+				+

kommenen Aktionen hinterlassen wie die Rezeption neuerer, am Konzept des Produktlebenszyklus ansetzender Theorien des wirtschaftlichen Strukturwandels. Anfang der achtziger Jahre wurde mit der TOP-Aktion ein Grundproblem des Förderungswesens aufgegriffen, nämlich die geeignete Umsetzung relativ abstrakter Zielsetzungen in ökonomisch sinnvolle, möglichst quantifizierbare und objektivierbare Förderungskriterien. Dies war sicherlich ein wichtiger Impuls, was jedoch nichts daran ändert, daß damit eine Verkomplizierung der Förderungsvergabe eingetreten ist.

Schließlich wurde seit Bestehen der Investitionsförderungen auch das Förderungsinstrumentarium laufend ausgebaut. Zwar waren im Bereich der direkten Förderung die möglichen Instrumente — also Kreditkostenzuschuß, Darlehen, Haftung, Prämie — schon in den fünfziger Jahren vorhanden, doch hat sich einfach durch die Vermehrung der Aktionen auch die Zahl der Förderungsvarianten im Hinblick auf die Konditionen, Laufzeiten, Förderungsgrenzen etc. erhöht. Demgegenüber wurden im Bereich der indirekten, also steuerlichen Förderung in mehrjährigen Abständen bis herauf in die achtziger Jahre neue Instrumente eingeführt. Sukzessive wurde versucht, mit der Investitionsrücklage, dem Investitionsfreibetrag sowie mit der Investitionsprämie (und auch mit der durch das Beteiligungsfondsgesetz geschaffenen Förderung) Schwachstellen der vorzeitigen Abschreibung — des ältesten und quantitativ sicherlich wichtigsten Instruments der steuerlichen Investitionsförderung — zu bereinigen.

Übersicht 2 8a Vergleich der Förderungsschwerpunkte 1970—1984:
ERP-Fonds-„Großkredite“

1970	1984
1. Forschung und Entwicklung	1. Schaffung neuer Arbeitsplätze
2. Anpassung und Umstellung (im Hinblick auf die Integration)	2. Innovationen
3. Verbesserung der Regionalstruktur	3. Forschung und Entwicklung
4. Rationalisierung	4. Exportunternehmen
5. Erweiterungs- und Wachstumsprojekte	5. Energieeinsparung
	6. Recycling
	7. Regionale Strukturpolitik
	8. Bedeutende Neugründungen
	9. Angliederung aussichtsreicher Sparten und/oder wesentliche Kapazitätserweiterung
	10. Kooperation und Konzentration
	11. Umweltschutz
	12. Bevorratung

Übersicht 2 8b Vergleich der Förderungsschwerpunkte 1970 — 1984:
BÜRGES-Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungs-
gesetz

1970	1984
1 Rationalisierung	1 Rationalisierung
2. Verbesserung der Unternehmens- oder Betriebsstruktur	2. Verbesserung der Unternehmens- oder Betriebsstruktur
3 Verbesserung der Regionalstruktur	3. Verbesserung der Wirtschaftsstruktur (insbesondere der Export- und Regionalstruktur)
4. Zwischen-/Überbetriebliche Kooperation	4. Zwischen-/Überbetriebliche Kooperation
5. Unternehmenszusammenschlüsse oder Betriebsverlegungen	5 Unternehmenszusammenlegung oder Betriebsverlegungen
6 Verbesserung der Kosten- und Absatzstruktur	6 Verbesserung der Kosten- und Absatzstruktur
7. Innerbetrieblicher Transport	7 Innerbetrieblicher Transport
8 Umstellung auf Spezialprodukte	8. Umstellung auf Spezialprodukte
9 Betriebsgründung aussichtsreicher Produktions- oder Dienstleistungsbetriebe in abwanderungsgefährdeten Gebieten	9. Neugründung aussichtsreicher Betriebe in abwanderungsgefährdeten Gebieten
	10. Investitionen in Entwicklungs- und Problemgebieten, falls Landesbeteiligung erfolgt
Im Produktionsgewerbe und der Industrie:	11. Investitionen zur Qualitätsverbesserung der Arbeitsplätze, um Abwanderungen zu vermeiden
10 Umstellung auf neue Produktionsverfahren oder -ziele	12. Betriebsstättenzusammenlegung
11. Bereinigung des Produktionsprogrammes	13 Betriebsverlegung im öffentlichen Interesse
12. Sortimentbereinigung	14. Lager für Heizöl, Dieselöl, Benzin
13. Produktionsstättenzusammenlegung	15. Erweiterung von Lagern für Heizöl, Dieselöl, Benzin
Im Dienstleistungsgewerbe:	16. Gemeinschaftslager für Heizöl, Dieselöl, Benzin
14 Umstellung auf gegebene Marktverhältnisse	17. Sinnvolle Energienutzung, Energieeinsparung, Abfallwiederverwertung
Im Handel:	18. Umweltschutzinvestitionen
15. Umstellung auf Selbstbedienung	19. Fertigungsüberleitungen
16. Spezialisierung	20 Investitionen auf dem Gebiet der Mikroelektronik
Im Fremdenverkehr:	21 Unternehmensgründung mit wesentlicher struktureller Relevanz
17 Qualitätsverbesserung der A1- und B-Betriebe	
18 Qualitätsverbesserung, um in B-Kategorie zu kommen	

Übersicht 2.8b Vergleich der Förderungsschwerpunkte 1970 — 1984:
BÜRGES-Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungs-
gesetz (Fortsetzung)

1970	1984
19 Qualitätsverbesserung durch Neu- und Zubauten	22 Unternehmensgründung von Unternehmen für Planungsaufgaben und die Entwicklung und den Verkauf von Kno-how
20 Verbesserung der Verpflegungs-kapazität	
21 Verbesserung der sanitären An-lagen	
Im Verkehrsgewerbe:	Im Produktionsgewerbe und der Industrie:
22 Spezialfahrzeuge	23 Umstellung auf neue Produk-tionsverfahren oder -ziele
23 Güterumschlaggeräte	24 Bereinigung des Produktions-programmes
	25 Sortimentbereinigung
	Im Dienstleistungsgewerbe:
	26 Umstellung auf gegebene Markt-verhältnisse
	Im Handel:
	27 Umstellung auf Selbstbedienung
	28 Spezialisierung
	Im Fremdenverkehr ¹ :
	29 Brandschutzinvestitionen
	30 Qualitätsverbesserung durch Um- bzw. Zubauten bzw. Moder-nisierung
	31 Hallenbad, Sauna, Warmwasser-Sprudelbad
	32 Verbesserung des Verpflegungsangebots von Beherbergungsbetrieben
	33 Qualitätsverbesserung von Verpflegungsbetrieben
	Im Verkehrsgewerbe:
	34 Spezialfahrzeuge
	35 LKW und Autobusse zu Schulungszwecken
	36 Güterumschlaggeräte
	37 Taxifunkzentralen

¹ Bei allen Investitionsvorhaben ist besonders auf eine ästhetisch einwandfreie Form Rücksicht zu nehmen

Übersicht 2.8c Vergleich der Förderungsschwerpunkte 1970—1984:
BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion

1970	1984 ¹
1. Aus-, Um- und Zubau von Gäste- und Personalzimmern	1. Allwetterbetriebe und Sporteinrichtungen
2. Aus-, Um- und Zubau von Gast- und Restaurationsräumlichkeiten	2. Tagungs-, Kongreß- und Veranstaltungseinrichtungen
3. Küchen	3. Kur- und Rekreationseinrichtungen
4. Sanitäre Anlagen	4. Freizeit-, Erholungs- und touristische Sportanlagen
5. Anschaffung von Maschinen, Geräten und Einrichtungen	5. Einrichtung für die Betreuung von Gästekindern, Familien und Behinderten
	6. Investitionen für verkehrsfreie Zonen
	7. Infrastrukturelle Einrichtungen
	8. Innovative Einrichtungen für die Betreuung von Gästen
	9. Einrichtungen für Mitarbeiter
	10. Beherbergungsneubauten in dezentralen Gebieten
	11. Betriebserneuerungen

¹ Bei allen Investitionsvorhaben ist besonders auf eine ästhetisch einwandfreie Form Rücksicht zu nehmen

Oft sind es jedoch nicht die Vielfalt und die Komplexität des Förderungssystems an sich, die als problematisch empfunden werden. Anlaß zu Kritik ist vielmehr die Vermutung, daß Überschneidungen und Verflechtungen, eine mangelnde Koordination und Kompetenzkonflikte zwischen den Förderungsinstitutionen und ihre zu geringe Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten zu Inkonsistenzen und administrativen Verzögerungen führen und das Förderungswesen unnötig verkomplizieren. Im folgenden soll auf diesen Aspekt näher eingegangen werden.

Man kann im Bereich der direkten Investitionsförderung aus institutioneller und sehr aggregierter Sicht vor allem zwei "Förderungsblöcke" unterscheiden: einerseits den "HGI-Block" bestehend aus dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie mit seinen Branchen- und Fremdenverkehrsaktionen sowie der BÜRGES, und andererseits den "ÖWV-Block" bestehend aus dem Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr mit seinen regionalpolitischen Aktionen und dem ERP-Fonds. Um diese beiden Blöcke herum gruppieren sich die anderen Förderungseinrichtungen: das Bundesministerium für Fi-

nanzen, das mit den TOP-Aktionen und auf Grund seiner Nähe zur FGG und (auf Grund der TOP-Aktionen) zur Investkredit an Bedeutung gewonnen hat (und außerdem naturgemäß die zentrale Rolle im Bereich der steuerlichen Förderung spielt); ferner die Institutionen mit Spezialaufgaben wie der Wasserwirtschaftsfonds, der Umweltfonds oder die Kommunalkredit, und schließlich in den Randbereich des Investitionsförderungswesens gehörende Einrichtungen wie die Arbeitsmarktförderung, die in den letzten Jahren stark ausgeweitet wurde, und der Forschungsförderungsfonds. Besonders zu erwähnen sind noch zwei Förderungseinrichtungen, die in den siebziger und vor allem in den frühen achtziger Jahren praktisch zu "Stabstellen des Förderungswesens" geworden sind: die FGG und die Investkredit. Dies hängt vermutlich vor allem mit der Ausweitung der "eigenen" Aktionen der Ministerien zusammen, die eben nur möglich war, weil — wie bereits dargestellt — eine Reihe von Verfahrensschritten bei der Förderungsvergabe gar nicht in den Ministerien selbst erfolgte

Wenn man nun nach Korrespondenzen zwischen diesen Förderungseinrichtungen einerseits und Förderungsadressaten und Förderungszielen andererseits sucht, so zeigen sich wohl da und dort Schwerpunkte, im großen und ganzen sind die Unterschiede allerdings nicht sehr groß. Dies gilt insbesondere für die beiden vorhin erwähnten großen "Förderungsblöcke". Beide — also sowohl der "HGI-Block" als auch der "ÖWV-Block" — fördern Unternehmen aus allen Wirtschaftssektoren, in beiden finden sich Aktionen für große Unternehmen und Projekte sowie für den klein- und mittelbetrieblichen Bereich, und beide verfolgen schließlich sowohl struktur- als auch regionalpolitische Zielsetzungen. In vielen Fällen sind außerdem — wie die Übersichten 2.5 bis 2.7 zeigen — die konkreten Förderungsziele und Zugangskriterien sehr ähnlich.

Bemerkenswert ist, daß es solche Überschneidungen nicht nur zwischen den verschiedenen "Förderungsblöcken" gibt, sondern auch in ihnen selbst. So gibt es beispielsweise im Förderungskomplex, den das Handelsministerium gemeinsam mit der BÜRGES bildet, insgesamt zehn verschiedene Aktionen, mit denen die Fremdenverkehrswirtschaft gefördert wird (bzw. noch immer acht, wenn die Prämienaktionen der BÜRGES als eine Aktion gezählt werden). Davon sind vier Aktionen solche, in denen nicht nur Fremdenverkehrsunternehmen, sondern auch Unternehmen aus anderen Sektoren gefördert werden, sechs (bzw. vier) Aktionen betreiben ausschließlich Fremdenverkehrsförderung. Gerade im Fremdenverkehrsbereich, der von den wirtschaftlichen Bedingungen und Problemen her betrachtet doch wesentlich homogener ist als etwa der produzierende Sektor, ist die Vielzahl an Förderungsaktionen — insgesamt gibt es fast zwanzig verschiedene Aktionen, die (auch) den Fremdenverkehrssektor fördern — nicht ganz verständlich.

Angesichts der institutionellen Vielfalt des Förderungswesens stellt sich naturgemäß die Frage, welche Koordinationsmechanismen es in diesem Bereich

gibt. Um dies zu beantworten, muß allerdings zwischen formellen und informellen Koordinationseinrichtungen unterschieden werden. Der formellen Ebene zuzurechnen ist das Bundesministeriengesetz; es regelt, daß die "Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes", insbesondere auch die "wirtschaftliche Koordination einschließlich der Strukturpolitik" in die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes fällt (siehe Anlage zu § 2 Bundesministeriengesetz 1973). Unter der Führung des Bundeskanzleramtes entstand 1974 das "interministerielle Kontaktkomitee für die Koordinierung bundesweiter Finanzierungs- und Förderungseinrichtungen", das — wie sein Name zum Ausdruck bringt — eine gewisse Koordinierungsfunktion in grundsätzlichen Angelegenheiten des Förderungswesens übernommen hat. So wurde beispielsweise im Rahmen dieses Komitees ein gemeinsames Antragsformular für alle Förderungseinrichtungen entwickelt, das nunmehr schon weitgehend verwendet wird.

Im Bundeskanzleramt wurde außerdem das sogenannte FINKORD-System installiert, dessen Aufgabe die datenmäßige Erfassung der bundesweiten Förderungen ist. Primäres Ziel ist es, einen Überblick über die Doppel- und Mehrfachförderungen von Projekten zu erlangen. Daneben werden jedoch auch andere Kennziffern und Charakteristika der Förderungsanträge festgehalten, wie etwa Kennziffern über die Größe der einreichenden Unternehmen bzw. der Projekte, Angaben über den Standort, die Sektorzugehörigkeit und die Eigentümerstruktur des Unternehmens etc. Das FINKORD-System hat im Lauf des Jahres 1983 seine Tätigkeit aufgenommen; einige Förderungsaktionen bzw. -institutionen werden noch nicht erfaßt, wie etwa die BÜRGES, die "Hausaktion" des Handelsministeriums oder die Arbeitsmarktförderung, was den Wert dieser Initiative derzeit noch stark mindert. Mit der Novellierung des Bundesministeriengesetzes im Herbst 1984 wanderte das FINKORD ins Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr.

Ein weiteres koordinierendes Element im Förderungsbereich stellen die von der Bundesregierung erlassenen (und vor allem im Bundesministerium für Finanzen erarbeiteten) "Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln" dar. Die derzeit geltenden Richtlinien stammen aus dem Jahr 1977, solche Richtlinien gab es aber auch schon Ende der vierziger und in den fünfziger Jahren. Sie enthalten im wesentlichen aus dem Verwaltungs- und dem Haushaltsrecht abgeleitete und sehr allgemeine Formvorschriften, die bei der Gewährung von Förderungen zu beachten sind, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes gewährt werden, und für die keine besonderen gesetzlichen Vorschriften existieren. Sie schränken die praktische Ausgestaltung der Förderungsaktionen jedoch relativ wenig ein und sagen naturgemäß nichts über Förderungsinhalte aus.

Für eine gewisse Koordinierung zwischen den verschiedenen Förderungseinrichtungen sorgt schließlich deren Verflechtung untereinander sowie die infor-

mellen Kontakte zwischen den in diesen Institutionen tätigen Beamten, Experten und Wirtschaftspolitikern. Wie die Darstellung der Förderungseinrichtungen und -aktionen gezeigt hat, existiert eine Vielzahl beratender und entscheidender Gremien, die in den allermeisten Fällen von mehreren Förderungseinrichtungen oder mit der Förderung betrauten Ministerien beschickt werden, so daß auf dieser Ebene die Kommunikation zwischen diesen Institutionen möglich ist und tatsächlich auch erfolgt. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der FGG und der Investkredit zu. Sie haben sich — wie oben bereits erwähnt — in zunehmendem Maße zu den Stabstellen des Förderungswesens entwickelt, deren Experten bei einer Vielzahl von Aktionen mitwirken und damit dazu beitragen, daß bei der Prüfung und wirtschaftlichen Beurteilung von Förderungsanträgen einigermaßen einheitliche bzw. zumindest ähnliche Standards zur Anwendung kommen. Einen ähnlichen Effekt hat überdies die in vielen Fällen vorhandene und auf relativ wenige Personen konzentrierte Mitwirkung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Abwicklung von Förderungen.

3. FUNKTIONEN UND ZIELE DER DIREKTEN INVESTITIONSFÖRDERUNG

3.1 Direkte Investitionsförderung als wirtschaftspolitisches Instrument

3.1.1 Zur ökonomischen Begründung der Investitionsförderung

In der Einleitung zur vorliegenden Untersuchung wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften auf dem Gebiet der öffentlichen Förderungen nicht sehr fortgeschritten ist. Dies gilt insbesondere für Investitionsförderungen. Die Finanzwissenschaft, die sich mit der theoretischen Fundierung staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozess beschäftigt, erweist sich als nicht sehr hilfreich. Zwar sind aus der Literatur eine Reihe von Gründen bekannt, warum die dezentrale Koordinierung der einzelwirtschaftlichen Aktivitäten durch die vom Markt empfangenen Preissignale nicht zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum führen muß. Im wesentlichen kann ein solches "Marktversagen" auf drei einander teilweise überschneidende Ursachengruppen zurückgeführt werden¹: unvollständiger Wettbewerb (etwa auf Grund steigender Skalenerträge), Unsicherheit und Externalitäten (auf Grund fehlender Märkte) sowie unvollständige Informationen. Neben solchen Mängeln des Marktmechanismus können außerdem auch meritorische Zielsetzungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger (z. B. Versorgungssicherheit bei bestimmten Gütern, verteilungspolitische Zielsetzungen u. a.) Anlaß für staatliche Interventionen sein. Die Übertragung dieser Überlegungen auf Investitionen und investitionsfördernde Maßnahmen des Staates ist allerdings nicht unproblematisch. Die finanzwissenschaftliche Literatur, die sich mit Marktversagen und den daraus folgenden Möglichkeiten und Wirkungen staatlicher Investitionen befaßt, stützt sich in der Regel auf die statische Gleichgewichtstheorie. Sie geht von gegebenen gesamt- bzw. einzelwirtschaftlichen Präferenzen und von einer gegebenen Produktionstechnologie aus und untersucht die Wohlfahrtswirkungen von Steuern und Subventionen, aber auch von Zöllen, Marktregulierungen etc. Bei Investitionsentscheidungen, und damit auch bei der staatlichen Investitionsförderung, geht es jedoch um das Problem der Ressourcenallokation in einer "ungleichgewichtigen Welt", in der sich die Präferenzen der Konsumenten, ihre Güternachfrage und die Produktionstechnologien ständig ändern. Es ist daher fraglich, ob die in statischen Modellen abgeleiteten Ergebnisse auch unter dynamischen Bedingungen — insbesondere unter Berücksichtigung des Kapitalstockwachstums — Gültigkeit besitzen bzw. überhaupt sinnvoll übertragbar sind².

¹ Siehe beispielsweise Atkinson — Stiglitz (1980 S. 34ff)

² In der Regel wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur nur die Subventionierung von Produktion oder Konsum untersucht

Um mehr über die Investitionsförderung aussagen zu können, muß man diese letztlich mikroökonomische und wohlfahrtstheoretische Ebene der finanzwissenschaftlichen Literatur verlassen und bei der praktischen Anwendung dieses Instruments ansetzen. In der Regel verfolgt die staatliche Investitionsförderung mehrere Ziele: die Verstetigung der privaten Investitionstätigkeit, die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote und die Beeinflussung der Investitionsstruktur. Sie ist somit gleichzeitig konjunktur-, wachstums- und strukturpolitisches Instrument und hat unter Umständen weitreichende allokativen und distributiven Wirkungen. Zwar können die Wirtschaftswissenschaften auch in diesen Bereichen keine einigermaßen akzeptierten und vor allem für die Wirtschaftspolitik relevanten Theorien anbieten, aber insgesamt scheint ein eher makroökonomischer Zugang zur Investitionsförderungsproblematik momentan fruchtbarer zu sein.

Die konjunkturpolitische Funktion der Investitionsförderung wird, da es sich in der Ökonomie eingebürgert hat, Probleme nach ihrer Fristigkeit (von kurz- bis langfristig) zu reihen, meist an erster Stelle genannt. In der Praxis dürfte sie jedoch nicht von so großer Bedeutung sein, wofür es auch eine Reihe von Gründen gibt. Die Investitionen spielen zwar in den meisten Konjunkturtheorien eine zentrale Rolle (siehe z. B. Tichy, 1976, S. 19ff); und auch in der Empirie erweisen sie sich als sehr konjunkturreagibel. Umstritten ist jedoch ob bzw. durch welche ablaufpolitischen Maßnahmen sich die zyklischen Investitionsschwankungen verstetigen lassen. Das Instrument Investitionsförderung weist als konjunkturpolitisches Instrument Gemeinsamkeiten mit der Geldpolitik auf. Sowohl geldpolitisch als auch durch Investitionsförderungsmaßnahmen bewirkte Zinssenkungen haben — so sie überhaupt wirksam sind — den Vorzug, daß viele Wirtschaftssektoren angesprochen werden, während Impulse durch direkte staatliche Nachfrage in der Regel zunächst nur wenigen Wirtschaftsbereichen — und zwar überwiegend der Bauwirtschaft — zugute kommen (Haas, 1982, S. 283ff). In anderer Hinsicht dürfte die Investitionsförderung der Geldpolitik sogar überlegen sein. Während eine vom Ausland abweichende Zinspolitik der Notenbank bei fixen Wechselkursen und hoher Kapitalmobilität nicht (bzw. nur mit kontinuierlichen Reservenverlusten) durchzuhalten ist, scheint das Instrumentarium der Investitionsförderung zumindest für Teilbereiche der Wirtschaft eine Abkopplung vom Ausland zu ermöglichen³.

Fraglich ist allerdings — sowohl bei der Geldpolitik als auch bei der Investitionsförderung —, ob es sich dabei um sehr rasch einsetzbare und wirksame Instrumente handelt, so daß tatsächlich eine konjunkturpolitisch erwünschte (und nicht etwa eine prozyklische) Wirkung erzielt wird. Die für Österreich nur sehr spärlich vorhandene empirische Evidenz über die Zinselastizität der Investitionsnachfrage liefert dazu keine eindeutigen Aussagen, vor allem die Wirkun-

³ Siehe Wagner (1985); allerdings sind den Autoren keine Beiträge bekannt, in denen diese Frage systematisch untersucht wird.

gen einer expansiven Geldpolitik werden vielfach eher skeptisch beurteilt⁴. Die rasche Wirksamkeit eines wirtschaftspolitischen Instruments hängt jedoch nicht nur vom Verhalten der angesprochenen Sektoren ab (also von dem aus dem Lehrbuch bekannten "Wirkungs-Lag"), sondern auch davon, wie rasch die wirtschaftspolitischen Instanzen Probleme erkennen ("Erkennungs-Lag") und wie rasch sie darauf reagieren ("Entscheidungs- und Durchführungs-Lag"). In der Geldpolitik dürften diese zuletzt genannten Lags sehr kurz sein, was damit zusammenhängt, daß geldpolitische Entscheidungen im wesentlichen in einer einzigen, dem parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsfindungsprozeß unmittelbar nicht unterworfenen Institution — der Notenbank — erfolgen. Auf das Investitionsförderungsinstrumentarium trifft wie auf die meisten fiskalpolitischen Maßnahmen tendenziell das Gegenteil zu: Einmal beschlossene Jahresprogramme, Ausgabenpläne, Förderungsaktionen etc. sind kurzfristig wahrscheinlich weitaus weniger flexibel, als es für ein konjunkturpolitisches Instrumentarium notwendig wäre. Dies gilt umso mehr dann, wenn das Instrument Investitionsförderung — aus welchen Gründen auch immer — auf sehr viele und nicht ausreichend koordinierte Institutionen "verteilt" ist. Insgesamt gesehen dürfen die konjunkturpolitischen Möglichkeiten der direkten Investitionsförderung daher nicht überschätzt werden, wengleich sie zumindest pro-zyklische Wirkungen, wie sie der steuerlichen Förderung oft zugeschrieben werden, vermeidet⁵.

Die wachstumspolitische Bedeutung der Investitionsförderung wurde in Österreich vor allem von Streißler in einer Reihe von Arbeiten — zuletzt Streißler (1981) — betont. Er streicht in erster Linie die positiven gesamtwirtschaftlichen externen Effekte von Investitionen heraus⁶. Sie beruhen einerseits auf den durch die Investitionen ausgelösten Multiplikatorprozessen: Die Nachfrage des investierenden Unternehmens führt zu einem Anstieg der Beschäftigung, der Einkommen und der effektiven Nachfrage, der auch anderen Unternehmen zugute kommt; die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten steigt, und auch in den anderen Unternehmen und Wirtschaftsbereichen werden Investitionen profitabel. Andererseits führen Investitionen auf Grund des technischen Fortschritts zu Produktivitätssteigerungen: Der Kapitalstock wird moderner und produktiver, und bei den Arbeitnehmern, die die neuen Kapitalgüter erzeugen und verwenden, kommt es zu Lerneffekten. Von diesem Produktivitätszuwachs profitieren nicht nur das investierende, sondern auch die vor- und nachgelagerten Unternehmen, und zwar sowohl auf Grund der unmittelbaren Austauschbeziehungen zwischen den Unternehmen als auch auf Grund der

⁴ Siehe dazu Abschnitt 4, Anm. 1

⁵ Siehe z. B. Lacina (1976); skeptisch ob dieser Vorwurf zutrifft ist Tichy (1980, S. 34)

⁶ Ähnlich bereits Scitovsky (1954); allerdings handelt es sich bei den von Scitovsky und Streißler angeführten Externalitäten um sogenannte "pekuniäre externe Effekte", die in der engeren wohlfahrtstheoretischen Literatur in der Regel nicht zu den externen Effekten gerechnet werden (siehe beispielsweise Mishan 1971, S. 6ff)

durch den Produktivitätszuwachs ausgelösten Lohn- und Nachfragesteigerungen. Die Existenz solcher Externalitäten bewirkt, daß die sozialen Erträge von Investitionen größer sind als die individuellen — vom investierenden Unternehmen realisierbaren — Erträge, was vermuten läßt, daß auf Grund von Marktsignalen allein zu wenig investiert wird. Es besteht daher die theoretische und durch die Wirtschaftspolitik ausnutzbare Möglichkeit durch allgemein investitionsfördernde Maßnahmen zusätzliche Anreize zu setzen und damit das Investitionsniveau zu erhöhen.

Die Beziehung zwischen Investitionsförderung, gesamtwirtschaftlicher Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum ist allerdings noch nicht endgültig geklärt. Gerade die dominierende neoklassische Wachstumstheorie kommt — zumindest in ihrer "puren" Fassung ohne technischen Fortschritt — zum Ergebnis, daß kein Zusammenhang zwischen Investitionsquote und Wirtschaftswachstum herrscht. Auch empirische Untersuchungen dieses Zusammenhangs konnten bisher keine schlüssigen Resultate erzielen (Aiginger, 1980). Bezogen auf Österreich hat Tichy (1980) die These vertreten, daß sich die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe österreichische Investitionsquote nur in vergleichsweise geringem Umfang in einem höheren Wachstum bemerkbar gemacht hat. Aber selbst wenn der von der keynesianischen Wachstumstheorie postulierte positive Zusammenhang zwischen Investitionsquote und Wirtschaftswachstum besteht, kann — wie Orosel (1982) gezeigt hat — die zumindest theoretische Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß Investitionsanreize dennoch zu einer niedrigeren Investitionsquote und einem niedrigeren Wachstum führen. Für die wirtschaftspolitische Handhabung des Instruments "Investitionsförderung" gibt die theoretische Diskussion relativ wenig her. Auf keinen Fall lassen sich daraus Angaben über die optimale Investitionsquote ableiten.

Aber aus dem vorhergehenden Absatz läßt sich auch folgern, daß unter Umständen die Investitionsquote weniger wichtig ist als die Investitionsstruktur. Diese — keineswegs sehr originelle — "Einsicht" hat ja gerade in den siebziger und frühen achtziger Jahren ihren praktischen Niederschlag gefunden als in jeder Diskussion über das Investitionsförderungsinstrumentarium dessen Strukturwirkungen im Mittelpunkt standen. Aber auch die konkrete Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Investitionsförderungssystems erfolgte unter strukturpolitischen Gesichtspunkten — eher unausgesprochen, wie es scheint, in den fünfziger und sechziger Jahren, explizit spätestens seit dem "Koren-Plan" und der großen strukturpolitischen Debatte Mitte bzw. Ende der sechziger Jahre.

Eine knappe Begründung staatlicher Interventionen zur Beeinflussung der Investitionsstruktur ist schwierig. Investitionen können nach Wirtschaftssectoren und nach Branchen, nach Regionen, nach der Größe der investierenden Unternehmen und nach vielen anderen Strukturmerkmalen aufgeschlüsselt werden.

Und jedes dieser Strukturmerkmale kann — jeweils aus ganz unterschiedlichen Gründen — Ansatzpunkt wirtschaftspolitischer Eingriffe sein. Es kann an dieser Stelle daher nur auf einige wenige der in diesem Zusammenhang relevanten theoretischen Überlegungen eingegangen werden. Dabei wurde versucht, insbesondere jene Gesichtspunkte zu betonen, die im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Diskussion und die Gegebenheiten in Österreich von Bedeutung sind.

In vielen Fällen ist der Strukturwandel in der Wirtschaft Anlaß für staatliche Interventionen. Gerade die in den siebziger und achtziger Jahren in den Industrieländern aufgetretenen makroökonomischen Schwierigkeiten haben diese Motive in den Vordergrund treten lassen. Häufig wird zwischen zwei Arten, und zwar offensiver und defensiver Strukturpolitik, unterschieden (z. B. Aiginger — Bayer, 1982). Ein "offensives" Subventionsargument besteht in der Schwerpunktsetzung für Produktionen oder Technologien, für die es noch keine Markt-Incentives gibt bzw. wo diese zu langsam funktionieren. Diese Tätigkeit des Staates wird entweder mit "Strukturpolitik als Gestaltungspolitik" (vgl. Oppenländer, 1984) oder als Förderung von "promising activities" (OECD, 1983A) oder in letzter Zeit als "industrial targeting" (Diskussion in den USA nach japanischem Vorbild) bezeichnet. Die Notwendigkeit für eine solche Politik wird im wesentlichen auf folgende Faktoren zurückgeführt (siehe z. B. Michalski, 1983, S. 50):

- Informationsmängel, etwa mit der Konsequenz, daß auf den Finanzmärkten keine ausreichend langfristigen Finanzierungen angeboten werden;
- positive externe Effekte von Innovationen, für die der Urheber der Innovation nicht entlohnt wird;
- ein enger Binnenmarkt oder eine geringe Unternehmensgröße — beides ist in kleinen Ländern wie Österreich nicht unwahrscheinlich — verhindern eine volle Ausnutzung der economies of scale;
- economies of scale in dem Sinn, daß die Risiken neuer Technologien für Privatunternehmen zu groß sind;
- meritorische "Güter", wie beispielsweise das Ziel einer nationalen Versorgungssicherheit in bestimmten Technologiebereichen;
- Marktunvollkommenheiten, wie etwa ein internationales Monopol in einem bestimmten Technologiebereich, das sich nur mit staatlicher Unterstützung brechen läßt.

Offensive Strukturpolitik ist also der wirtschaftspolitische Versuch, den strukturellen Wandel zu beschleunigen. Demgegenüber verfolgt die defensive Strukturpolitik das Ziel, die auf Grund geänderter Angebots- und Nachfrageverhältnisse notwendigen Anpassungen der Produktionsstruktur zu verzögern bzw. in manchen Fällen — etwa im Bereich der Landwirtschaft oder bei strategischen Gütern — unter dem Hinweis auf das Ziel "Versorgungssicherheit" sogar hintanzuhalten. In der Regel geht es jedoch nicht um die permanente Erhaltung von —

vom Markt her betrachtet — obsoleten Produktionen, sondern um das Problem, die mit jeder Umschichtung der Produktionsmittel verbundenen Anpassungskosten zu minimieren. Übermäßige Anpassungskosten entstehen sowohl bei einem zu raschen als auch bei einem zu langsamen Abbau ineffizienter Produktionen. Im ersten Fall kommt es — vor allem auf Grund nicht perfekt funktionierender Faktormärkte — zu Output- und Einkommensverlusten, zu Arbeitslosigkeit und zur Vernichtung von "human capital" und von physischem Kapital; im zweiten Fall wird die Reallokation der Ressourcen hin zu produktiveren Verwendungen behindert, wodurch ebenfalls (in diesem Fall: Opportunitäts-)Kosten in Form nicht realisierter Einkommensmöglichkeiten entstehen⁷.

In der Praxis ist der Unterschied zwischen offensiven und defensiven Zielsetzungen und Maßnahmen nicht immer so klar. Oft werden Maßnahmen zur Rückführung von Produktionskapazitäten mit Bemühungen zur Modernisierung der verbleibenden Kapazitäten verknüpft.

Eine aktive Begründung der Subventionen von strukturschwachen Branchen wäre auch die Hilfe, aus dem strukturschwachen Bereich auszusteigen und in zukunftssträchtige umzusteigen. Die wirtschaftlichen Probleme sind allerdings oft so drückend und die bestehenden Organisations- und Qualifikationsstrukturen so starr, daß sich volkswirtschaftliche Argumentationen und betriebliche Praxis in hohem Maße unterscheiden.

Im großen und ganzen lassen sich diese Überlegungen auch auf regionalpolitisch motivierte Interventionen des Staates übertragen, wobei sich jedoch die Zielsetzungen etwas verschieben. Es geht bei der Regionalpolitik nicht mehr "nur" um eine möglichst effiziente Produktionsstruktur, sondern auch darum regionale Disparitäten zu verringern (bzw. ein Anwachsen zu verhindern) oder der Entvölkerung bzw. Überalterung bestimmter Regionen entgegenzuwirken. Ohne dieses Ziel würde es zur immer stärkeren Zentralisierung der Unternehmensstandorte kommen. Regionalpolitik und sektorale Strukturpolitik lassen sich vielfach nicht trennen. Dies wird besonders in jenen Fällen defensiver Strukturpolitik deutlich, in denen das wirtschaftliche Schicksal einer Region mit der Existenz eines Großunternehmens oder eines Industriezweiges eng verknüpft ist; aktuelle Beispiele dafür lassen sich im In- wie im Ausland unschwer finden.

Ein weiteres Strukturmerkmal, das Anlaß für staatliche Eingriffe bietet, ist die Unternehmensgröße. In den meisten westlichen Industriestaaten existieren Unterstützungsprogramme, um vermutete Benachteiligungen kleiner und mittlerer Unternehmen zu kompensieren. Die theoretische Begründung solcher Maßnahmen beruht vor allem auf der Hypothese, daß diese Unternehmen auf den Kreditmärkten schlechtere Bedingungen vorfinden als Großunternehmen. Als mög-

⁷ Zu einzelnen Aspekten dieses Problems siehe etwa Forster — Rees (1983)

liche Ursachen und Formen dieser Benachteiligung werden in der Literatur angeführt:

- Preisdifferenzierendes Verhalten der Kreditinstitute zu Lasten von Nachfragern geringerer Kreditbeträge, etwa auf Grund von economies of scale bei der Kreditgewährung (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1961, S 426) oder auf Grund einer relativ schwächeren Verhandlungsposition "kleinerer" Kreditnachfrager (Schmoll, 1984, S 26)
- Kreditrationierung durch die Kreditinstitute, wobei angenommen wird, daß Klein- und Mittelunternehmen stärker betroffen sind. In der umfangreichen Literatur über Kreditrationierungen wird zwar in der Regel nicht nach der "Größe" des Kreditnehmers unterschieden; die Annahme, daß die für die Kreditrationierung verantwortlichen Faktoren — zu geringe Eigenmittel des Kreditnachfragers bzw. ungenügende Informationen des Kreditgebers über den Kreditnachfrager⁸ — vor allem bei Klein- und Mittelunternehmen eine Rolle spielen, wird jedoch vielfach vertreten⁹ und läßt sich vermutlich ohne Schwierigkeiten in Kreditrationierungsmodelle integrieren.
- Ausschluß kleiner und mittlerer Unternehmen von den titrierten Kreditmärkten auf Grund institutioneller Regelungen. So dürfen beispielsweise in Österreich Emissionsbewilligungen nur "juristischen Personen, die ihre Kapitalmarktfähigkeit durch Darlegung ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse glaubhaft machen" (§ 3 Abs. 2 Wertpapieremissions-Gesetz) erteilt werden.

Darüber hinaus wird vielfach die Meinung vertreten, daß die kleinen und mittleren Unternehmen auch in der Wirtschaftspolitik selbst benachteiligt werden, etwa weil die ökonomisch-technischen Vorteile von Großbetrieben überschätzt werden, oder weil generell die Anliegen und Probleme solcher Unternehmen in der Öffentlichkeit und damit im politischen Prozeß stärker wahrgenommen werden (siehe z. B. Aiginger — Tichy, 1982, S 6 und S 111)

Ein in Österreich besonders wichtiger, aber auch in anderen Staaten angesprochener Förderungsbereich (OECD, 1984, S. 9ff) ist die Fremdenverkehrswirtschaft. Die meisten der bisher angeführten theoretischen Überlegungen über die Berechnung bzw. die Notwendigkeit investitionsfördernder Maßnahmen der Wirtschaftspolitik lassen sich auch auf diesen Bereich übertragen. Dabei dürfen einige Faktoren — auf Grund produktionstheoretischer Spezifika des Fremdenverkehrssektors — eine besondere Rolle spielen: externe Effekte (die Be-

⁸ Siehe beispielsweise den Überblicksaufsatz von Clemenz (1984)

⁹ Zu Argumenten dafür daß eher Klein- und Mittelunternehmen kreditrationiert sind, siehe u. a. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1961) Schmoll (1984, S 25) Economic Council of Canada (1982, S 12)

herbergungs- und Verpflegungsqualität prägt das Urteil der Reisenden über eine ganze Region, ein Bundesland oder ein Land), "economies of scale" (erst ab einer bestimmten Verpflegungs- und Beherbergungskapazität bzw. einem Bestand an Infrastruktureinrichtungen läßt sich ein Ort, eine Region etc. touristisch vermarkten) sowie die Bedeutung überbetrieblicher, mit der Leistungserbringung verbundener Einrichtungen (wie z. B. Verkehrsinfrastruktur, Sportanlagen, Tagungs- oder Kureinrichtungen) Hinzu kommt schließlich, daß auch in der Regionalpolitik ein expandierender Fremdenverkehrssektor als Entwicklungschance für nicht oder wenig industrialisierte Gebiete gesehen wurde.

Ein für die volkswirtschaftliche Begründung jeglicher strukturpolitischer Intervention — vor allem aber für die Förderung strukturschwacher Branchen und Betriebe — wichtiges Argument ist der internationale Subventionswettbewerb. Er hat die Konsequenz, daß die eigene Subvention schon dadurch gerechtfertigt gilt, daß sie ausländische Subventionen kompensiert. Die derzeit existierenden Integrationsabkommen und handelspolitischen Vereinbarungen konnten eine derartige Subventionspraxis nicht verhindern. Der verschiedentlich vorgeschlagene Weg eines "einseitigen Ausstiegs aus dem internationalen Subventionskarussell" (Hiemenz — Weiss, 1984) ist allerdings — gerade für eine außenhandelsabhängige Wirtschaft wie jene Österreichs — nicht unproblematisch, da er einen sehr raschen Strukturwandel von (subventionsbedürftigen) strukturschwachen zu (nicht subventionsbedürftigen) international wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektoren voraussetzt.

3.1.2 Steuersystem, Finanzmärkte und direkte Investitionsförderungen

Im Prozeß der Unternehmensfinanzierung spielen neben den öffentlichen Förderungen im wesentlichen zwei Gruppen von Einflußfaktoren eine Rolle: monetäre Einflüsse, die vor allem durch die Struktur der Finanzmärkte bedingt sind, und die Wirkungen des Steuersystems. Die Implikationen dieser Faktoren für die Unternehmensfinanzierung sowie die Wechselwirkungen zwischen ihnen waren gerade in den siebziger Jahren Gegenstand einer umfangreichen Literatur, und zwar sowohl im Bereich der Volkswirtschaftstheorie (siehe z. B. Atkinson — Stiglitz, 1980, S. 132ff, Auerbach, 1983) als auch der Betriebswirtschaftslehre (Swoboda, 1981).

Auch in Österreich wurden — vor allem in den Arbeiten des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen — viele der in diesem Zusammenhang wichtigen wirtschaftspolitischen Probleme (wenn auch nicht immer erfolgreich) behandelt, wie z. B. die Verbesserung des Funktionierens des Renten- und Aktienmarktes, die Schaffung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die steuerliche Behandlung von Körperschaftsgewinnen etc. Auf die Konsequenzen all dieser Fragen für die direkten Förderungen kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit, die sich eher

Übersicht 3.1: Besteuerung der Gewinneinkommen 1965—1985

	Einkommen- steuer ¹	Kapital- ertragsteuer ¹	Körper- schaftsteuer ¹	Gewerbe- steuer ²	Aufsichts- ratabgabe	Zinsertrag- steuer	Gewinnsteu- ern insgesamt	Gewinne lt. VGR ³ in Mrd. S	Steuerquote	
									unbereinigt ⁴	bereinigt ⁵
	in %									
1965	6.732	118	3.159	4.243	30	-	14.281	68,9	20,7	...
1966	7.501	125	3.009	4.546	32	-	15.214	72,6	20,9	22,7
1967	8.196	124	2.901	4.641	33	-	15.895	74,6	21,3	22,5
1968	8.317	153	2.796	4.784	37	-	16.086	80,7	19,9	21,8
1969	8.279	291	3.338	5.037	39	-	16.985	90,2	18,8	21,9
1970	9.427	265	3.678	5.449	44	-	18.863	105,9	17,8	22,1
1971	10.791	336	4.188	5.898	47	-	21.260	109,5	19,4	21,7
1972	13.081	288	4.691	6.816	49	-	24.926	123,1	20,2	23,1
1973	15.438	332	3.978	7.537	56	-	27.342	129,1	21,2	23,5
1974	17.675	512	5.867	8.694	58	-	32.806	147,0	22,3	26,0
1975	16.910	337	7.318	9.091	65	-	33.721	143,2	23,5	24,4
1976	16.259	504	5.925	8.725	69	-	31.481	167,6	18,8	21,7
1977	16.689	555	6.775	9.235	72	-	33.326	177,8	18,7	21,4
1978	17.730	601	7.239	9.500	72	-	35.142	179,3	19,6	20,3
1979	19.046	564	8.687	9.824	74	-	38.195	208,7	18,3	21,4
1980	20.778	651	9.604	10.157	80	-	41.270	228,2	18,1	21,3
1981	22.854	562	9.811	10.905	91	-	44.223	229,6	19,3	20,2
1982	23.692	590	8.236	10.841	87	-	43.446	269,9	16,1	19,0
1983	23.159	618	8.181	10.883	96	-	42.937	292,3	14,7	17,2
1984	24.300	700	8.000	10.800	175	300	44.275	314,4	14,1	15,8
1985	25.500	800	9.700	11.400	170	3.300	50.870	337,6	15,1	16,8

Q: 1965—1978: Kitzmantel — Bachmayer — Rainer (1981), Übersicht 63, allerdings wurden die in der Zwischenzeit erfolgten Revisionen der VGR berücksichtigt, so daß sich in den letzten drei Spalten Differenzen ergeben. 1979—1985: Amtsbeihilf zum Bundesfinanzgesetz 1985 (Allgemeine und Kapitel-Erläuterungen), S. 124; Statistisches Zentralamt; WIFO; eigene Berechnungen. — ¹ 1965—1972 inklusive Zuschläge. — ² Gewerbesteuer und Bundesgewerbesteuer inklusive Gewerbesteuer. — ³ Einkünfte aus Besitz und Unternehmung. — ⁴ Gewinnsteuern in % des Gewinnes. — ⁵ Gewinnsteuern in % des Durchschnittsgewinnes der beiden Vorjahre.

auf das immanente Funktionieren des Förderungswesens konzentriert, nicht eingegangen werden. Wir greifen im folgenden nur zwei sehr grundsätzliche Aspekte heraus

Der erste Punkt betrifft den Zusammenhang zwischen der Höhe der Unternehmensbesteuerung und den direkten Förderungen. Oft wird in wirtschaftspolitischen Diskussionen ein trade-off formuliert, in dem Sinne, daß mit einer geringeren Unternehmensbesteuerung die Voraussetzung für einen Abbau der direkten Förderungen geschaffen werden könne. Diese Vorstellung hat auch in der parallel zu der vorliegenden Arbeit stattfindenden Unternehmensbefragung ihren Niederschlag gefunden, wo eine Frage lautet: "Es wäre denkbar, Förderungsmittel für die Wirtschaft zu streichen und dafür betriebsabhängige Steuern zu senken. Was halten Sie von dieser Idee?" (IFES, 1985). Diese Sicht legt die Vermutung nahe, daß der Ausbau des direkten Investitionsförderungssystems im Untersuchungszeitraum mit einem Anstieg der Steuerbelastung für Unternehmen korrespondierte. Tatsächlich läßt sich ein solcher Zusammenhang empirisch allerdings nicht feststellen (siehe Übersicht 3.1). Langfristig — also abgesehen von den durchaus vorhandenen zyklischen Schwankungen — bleibt die Gewinnsteuerquote annähernd konstant. Auch andere Untersuchungen deuten nicht auf eine gewachsene Steuerbelastung für Unternehmen hin, sondern eher auf das Gegenteil (Bayer, 1984, S. 442; Haas, 1980, S. 76ff). Der Ausbau des direkten Förderungssystems ist eher im Licht der in den siebziger Jahren erfolgten Ertragsabschwächung und des damit zunehmenden Anteils von Unternehmen in der Verlustzone zu sehen. Dadurch wurde es notwendig, beim Versuch die Investitionen zu stützen und ihre Struktur zu beeinflussen, verstärkt auf Instrumente zurückzugreifen, die nicht unmittelbar bei den unternehmerischen Gewinnen ansetzen.

Der zweite Punkt, den wir hier noch aufgreifen, bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen der Struktur der Kapitalmärkte und dem öffentlichen Förderungssystem. Dies ist ein sehr grundsätzliches Problem, weil es letztlich um die Frage geht, in welcher institutionellen Form die Ressourcenallokation in einer Wirtschaft erfolgt. Tatsächlich lassen sich in dieser Hinsicht zum Teil beträchtliche Unterschiede selbst zwischen Ländern feststellen, die prinzipiell die gleiche Wirtschaftsordnung haben. Zysman (1983) unterscheidet etwa "capital-market based systems", wo die Unternehmensfinanzierung überwiegend auf den privaten Kapitalmärkten (vor allem Aktienmärkten) erfolgt (wie z. B. in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien), "credit based systems" mit starken staatlichen Interventionen (wie in Japan und Frankreich) sowie "credit based systems" mit starker Stellung der Kreditinstitute (wie in der Bundesrepublik Deutschland). In Österreich dürfte eine Mischform des zweiten und des dritten Systems herrschen.

Solche Strukturen der Finanzmärkte prägen aber nicht nur die Art der Unternehmensfinanzierung, sondern sind auch bestimmend für die Möglichkeiten bzw.

für die Notwendigkeit des Staates Industriepolitik zu betreiben. Die zwischen einzelnen Ländern unterschiedliche Rolle des Staates in der Ressourcenallokation ist daher kein kurzfristiges Phänomen, das sich etwa auf die ordnungspolitische Orientierung der jeweils an der Macht befindlichen Regierung zurückführen läßt. Solche Unterschiede lassen sich — wenn man die Wirtschaftsgeschichte wichtiger Industriestaaten betrachtet — vielmehr sehr lange zurückverfolgen und dürften vor allem mit dem Zeitpunkt, zu dem ein Land in den Industrialisierungsprozeß eintritt, und den in dieser Phase entstandenen Institutionen zu tun haben (Zysman, 1983; Gerschenkron, 1962).

Für die Förderungspolitik des Staates folgt daraus, daß — entgegen den ökonomisch-theoretischen Begründungen staatlicher Wirtschaftspolitik, wie sie im vorigen Abschnitt dargestellt wurden — die Form der wirtschaftspolitischen Intervention nicht (etwa als Ergebnis eines ökonomischen Optimierungskalküls) jederzeit frei wählbar ist. Die Erweiterung der wirtschaftspolitischen Optionen erfordert daher in der Regel institutionelle Reformen. Ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß der Staat Investitionsförderung betreibt, hängt entscheidend von der Leistungsfähigkeit der privaten Finanzmärkte ab, die allerdings nur langsam entwickelt werden kann. Dennoch stellt sich in vielen Fällen nicht die Alternative zwischen staatlicher Intervention und keiner Intervention, sondern die Frage, ob nicht an die Stelle von Investitionsförderungen staatliche Impulse zur Schaffung neuer Finanzmärkte treten sollten. Auch dieser Weg ist nicht notwendigerweise mit einer Erfolgsgarantie verbunden, wie die bisher vergeblichen Versuche in Österreich einen Aktienmarkt zu etablieren gezeigt haben; und auch die Belebung des Rentenmarktes ist — wie die Entwicklung im Jahre 1984 gezeigt hat — noch nicht gesichert und vor allem unter dem Aspekt der Unternehmensfinanzierung unergiebig. In zwei weiteren Fällen muß sich erst herausstellen, ob langfristig haltbare Lösungen erreicht werden können: bei der Schaffung der Beteiligungsfonds zur Belebung des Beteiligungsmarktes und bei der Initiative im Bereich der Wagnisfinanzierung. Insgesamt gesehen sollte bei Diskussionen über das Förderungswesen die Option die österreichischen Finanzmärkte auszubauen nicht vernachlässigt werden.

3.1.3 Investitionsförderung aus politologischer Sicht

Die Kluft zwischen dem Bild eines rationalen und effizienten Förderungssystems, wie es aus ökonomischen, organisations- und verwaltungstheoretischen Überlegungen folgt, und der tatsächlichen Förderungspraxis ist enorm. Zudem läßt sich, obwohl diese Diskrepanz schon seit langem bekannt ist und beklagt wird, keinerlei Annäherung feststellen. In dieser Hinsicht brachte weder die verstärkte Verwendung ökonomisch ausgebildeter Fachleute in der Verwaltung noch der Umstand, daß die Organisation staatlichen Handelns zunehmend auch zum Forschungsgegenstand der Ökonomie geworden ist, eine Änderung. In dieser Situation stellt sich die Frage, ob nicht in der ökonomischen Betrachtung

tungsweise wichtige Faktoren, die für die institutionelle Ausgestaltung und für die Effizienz des wirtschaftspolitischen Instruments Investitionsförderung (bzw. allgemeiner: Wirtschaftsförderung) entscheidend sind, übersehen oder zumindest falsch bewertet werden, so daß es notwendig wird ergänzend auch andere sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze heranzuziehen

In einer gesamtgesellschaftlichen Sicht läßt sich die Wirtschaftsförderung des Staates als Einrichtung interpretieren, deren Zweck es ist, das Spannungsverhältnis zwischen dem politischen und dem ökonomischen System zu entschärfen. Dieses Spannungsverhältnis ergibt sich vor allem auf Grund der verschiedenen Funktionen, die der politische und der ökonomische Bereich einer Gesellschaft erfüllen. Im politischen System geht es um die Vermeidung und Lösung sozialer Konflikte und die Erfüllung bzw. Verarbeitung von Partialinteressen, möglicherweise mit unerwünschten ökonomischen Konsequenzen (Budgetbelastung, Strukturversteinerung); im ökonomischen Bereich geht es hingegen um die optimale Ressourcenverwendung und Güter- und Leistungserstellung, unter Umständen jedoch mit einer Belastung des politischen Systems (vor allem durch Verteilungsprobleme). Zur Bewältigung dieser Widersprüche — also letztlich zum Ausgleich zwischen politischen und ökonomischen Anforderungen — existieren in jedem modernen Industriestaat westlicher Prägung eine Reihe von Institutionen. Es sind dies beispielsweise sozialpartnerschaftliche Einrichtungen — wie sie gerade in Österreich von Bedeutung sind — und vielfach auch die Zentralbanken. Aber auch die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen im allgemeinen und Investitionsförderungen im besonderen lassen sich unter diesem Gesichtspunkt sehen. Bereits Lehner (1976, S. 77) hat darauf hingewiesen, daß staatliche Wirtschaftsförderungsmaßnahmen "... als Mittel des wirtschaftspolitischen Kompromisses die Konflikte überbrücken helfen, die aus unterschiedlichen Zielsetzungen des Staates, der Konsumenten und der Unternehmungen entstehen" (wobei sich diese Liste an abstimmungsbedürftigen Interessen noch um zahlreiche Beispiele verlängern ließe). Diese Funktion des Förderungswesens hat zwangsläufig zur Folge, daß in der täglichen Förderungspraxis ökonomische Effizienzkriterien verletzt werden.

Eine derartige Interpretation der staatlichen Wirtschaftsförderung ist nicht neu. Bereits Ewringmann — Hansmeyer (1975) berücksichtigen in einer Untersuchung über die Subventionen des Landes Nordrhein-Westfalen diesen Gesichtspunkt. Er beruht auf systemtheoretischen Überlegungen, wie sie in neueren politologischen Arbeiten häufig verwendet werden (siehe Luhmann, 1981, sowie den Überblick von Willke, 1982).

Bemerkenswert am systemtheoretischen Zugang zur Förderungsproblematik ist nicht so sehr, daß politische Einflüsse dafür verantwortlich gemacht werden, daß das Wirtschaftsförderungssystem so wenig ökonomischen Effizienzkriterien entspricht. Schon seit langem weisen Ökonomen darauf hin, daß wahltaktisches Verhalten der Politiker und der Einfluß von Interessengruppen ("lobbies")

die Ursachen für eine suboptimale Ausgestaltung bzw. Verwendung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums sind; gerade in Untersuchungen über Subventionen (Sozialtransfers, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen) wird dieser Vorwurf immer wieder erhoben. Weniger verbreitet ist hingegen — zumindest unter Ökonomen — die Einsicht, daß die politischen Einflüsse durchaus eine wichtige, das politische und das Gesamtsystem stützende Funktion erfüllen können.

Die hier skizzierte Betrachtung des Wirtschafts- und damit des Investitionsförderungssystems bedeutet nicht, daß Effizienzbeurteilungen sowie Überlegungen über die Ausgestaltung bzw. Reform dieses Instrumentariums nach ökonomischen Kriterien nutzlos sind. Vor allem läßt sich daraus nicht der Schluß ableiten, daß die derzeitige Form des Förderungswesens in Österreich beide Funktionen — die ökonomische und die politische — in einem ausgewogenen Verhältnis berücksichtigt. Die systemtheoretische Sicht erklärt jedoch erstens (und besser als jede ökonomische Theorie), warum dieses Instrumentarium so heterogen, vielfach inkonsistent und undurchschaubar geworden ist. Sie macht zweitens auf den trade-off aufmerksam, der sich daraus ergibt, daß ein ökonomisch effizientes Förderungssystem (beispielsweise eines mit sehr präzisen, strengen Kriterien) vielfach weniger gut geeignet ist, seine Funktion als "Mittel des wirtschaftspolitischen Kompromisses" zu erfüllen (und umgekehrt). Und sie macht drittens deutlich, daß jede Reform des Förderungswesens nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein politisches Problem ist. Reformvorschläge — von denen es gerade in diesem Bereich und nicht nur in Österreich lange Listen gibt —, die dem Rechnung tragen, haben eine größere Chance auf Realisierung.

3.2 Wirtschaftliche Perspektiven und Aufgaben der Investitionsförderung

3.2.1 Produzierender Sektor

Österreich ist ein Land mit einem überdurchschnittlich großen industriell-gewerblichen Sektor. Nach der OECD-Statistik lag der Anteil des industriell-gewerblichen Sektors (nach der internationalen Statistik als Industrie plus Gewerbe, ohne Bergbau definiert) 1981 bei 27% des Brutto-Inlandsproduktes. Höher lag der Anteil nur in der Bundesrepublik Deutschland (32%), in Japan (31%) sowie in Portugal und Italien.

Die Entwicklung des Industrieanteils im Zeitablauf ist von der gewählten Maßzahl abhängig. In nomineller Rechnung ist der Industrieanteil Österreichs zwischen 1964 und 1982 von 33½% auf 28% gesunken, dieser Rückgang war etwas größer als im Durchschnitt der OECD-Länder (im ungewichteten Durchschnitt sank der Industrieanteil von 30% auf 25%). In realer Rechnung blieb der Indu-

Übersicht 3.2: Investitionen in % des Brutto-Inlandsproduktes

	Ø 1964/1973		Ø 1973/1982	
	nominell	real	nominell	real
Österreich	27,2	25,9	26,0	25,4
BRD	24,8	24,0	21,4	20,9
Schweiz	28,0	28,3	23,7	26,0
Schweden	23,4	-	20,4	20,7
Norwegen	27,9	-	30,4	30,7 ¹
Belgien	22,1	-	21,0	21,0
OECD-Europa	22,7	23,5	21,3	21,3
USA	18,3	19,7	18,2	18,2
Japan	33,2	31,3	32,1	32,8

Q: WIFO-Datenbank (OECD) — ¹ 1973/1981.

Übersicht 3.3: Industrieanteil¹ an der Wertschöpfung

	1964		1973		1981	
	nom	real	nom	real	nom	real
Österreich	33,5	28,8	33,0	32,0	28,0 ²	30,1 ²
BRD	39,9	34,6	37,7	36,7	35,2 ³	34,6 ³
Schweden	30,5	27,9	27,8	29,9	24,1	26,0
Norwegen	22,1	21,7	22,9	23,1	16,2	-
Belgien	32,5	29,1	31,9	33,4	25,6	-
USA	28,4	24,7	24,8	25,7	22,2	23,8
Japan	33,0	23,6	33,4	30,7	29,6	35,4

Q: WIFO-Datenbank (OECD). — ¹ Anteil der Sachgüterproduktion (Manufacturing) — ² 1982 — ³ 1980

strieanteil praktisch konstant, eventuell ist sogar in den letzten 20 Jahren eine geringfügig steigende Tendenz zu beobachten. Von 1964 bis 1982 stieg der Anteil der Sachgüterproduktion (verarbeitende Industrie plus Gewerbe nach der Statistik des Österreichischen Statistischen Zentralamtes) von 28,8% auf 30,1%. In anderen Ländern, wie z. B. in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, ist der Industrieanteil auch in realer Rechnung rückläufig. Der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich starke Rückgang in nomineller Rechnung verglichen mit der größeren Stabilität des Industriesektors in realer Rechnung erklärt sich aus dem mangelnden Durchsetzungsvermögen von Preiserhöhungen durch die österreichische Industrie: Die österreichischen Industriepreise steigen schwächer als die Outputpreise in den anderen entwickelten Industrieländern. Anteilig an den Produktionsfaktoren ist der Industrieanteil rückläufig. Waren 1964 noch 32,6% aller Erwerbstätigen im Sachgüterbereich tätig, so waren es 1982 nur noch 29,5%. Der Anteil des Sachgüterbereiches an den Investitionen sank im selben Zeitraum von 19,5% auf 18,4%.

Die Charakteristika der österreichischen Industriestruktur sind in einer Vielzahl von Studien beschrieben worden. Es sollen hier nur einige der am häufigsten erwähnten Beschreibungsmerkmale genannt werden. Die Arbeitsproduktivität der österreichischen Industrie ist in den letzten zwei Jahrzehnten zwar etwas rascher gestiegen als in anderen Industrieländern, dennoch bleibt ein großer Rückstand sowohl in der Arbeitsproduktivität als auch in der damit verbundenen Lohnhöhe je Beschäftigten. Nach Berechnungen von Bayer (1983) ist die Produktivität in Österreich in der Periode 1964 bis 1981 jährlich um 4,2% gestiegen. Höher war die Produktivitätssteigerung nur in Japan mit 6,7% jährlich und in Belgien mit 5,4%. Die gute Position Österreichs in dieser jährlichen Produktivitätssteigerung war sowohl bis 1973 gegeben wie auch seit dem Einbruch des Wachstumstempos. Dieser Aufholprozeß in der Arbeitsproduktivität (reale Wertschöpfung je Beschäftigten) konnte den Rückstand Österreichs nur verringern. Setzt man die Arbeitsproduktivität in Österreich 100, so beträgt sie in der amerikanischen Industrie 192, in der Schweiz 153, in der Bundesrepublik Deutschland 132 und in den Niederlanden 138, einen niedrigeren Produktionswert je Arbeitsstunde erzielt nur die italienische, die englische und die spanische Industrie (92, 87, 71 — Quelle: Wirtschaftsberichte 3/September 1984 nach Berechnungen der Dresdner Bank). Die oben erwähnte Differenz zwischen Realentwicklung, in der Österreich günstiger abschneidet, und der nominellen Entwicklung, in der Österreich weniger günstig abschneidet, könnte auch bedeuten, daß der Aufholprozeß in der Industrieproduktivität der durch die realen Produktivitäten charakterisiert wird, etwas überzeichnet ist. Jedenfalls zeigen die verbleibenden Produktivitätsunterschiede je Arbeitsstunde den vor der österreichischen Industrie liegenden Aufholprozeß.

Die Investitionsquote der österreichischen Industrie liegt im internationalen Durchschnitt überdurchschnittlich hoch. Österreich hat nach Japan und Norwegen eine der höchsten gesamtwirtschaftlichen Investitionsquoten. Für den industriellen Sektor und insbesondere nach Elimination des Bergbausektors gilt der

Übersicht 34. Durchschnittliches Industriewachstum¹

	1964/1973		1973/1981		1964/1981	
	nom	real	nom	real	nom	real
	Durchschnittliches jährliches Wachstum in %					
Österreich	9,2	6,1	7,1	2,3	8,2	4,3
BRD	7,9	5,0	5,1	1,2	6,6	3,2
Schweden	7,6	4,4	10,4	-0,2	8,9	2,2
Norwegen	10,5	4,7	9,6 (9,7) ²	0,3 ²	10,1 (8,8) ²	2,8 ²
Belgien	9,5	6,8	6,0 (7,2) ²	1,7 ²	7,9 (8,5) ²	4,5 ²
USA	6,9	4,5	8,9	1,2	7,8	3,0
Japan	16,6	13,0	8,8	6,0	12,1	9,7

Q: WIFO-Datenbank (OECD) — ¹ Wachstum der Sachgüterproduktion (Manufacturing) — ² 1973/1980 bzw. 1964/1980

Übersicht 3.5: Durchschnittliches Wachstum der Industriepreise¹

	1964/1973	1973/1981	1964/1981
	Durchschnittliches jährliches Wachstum in %		
Österreich	3,0	4,7	3,8
BRD	2,8	3,8	3,3
Schweden	3,1	10,6	6,6
Norwegen	5,5	9,4 ²	5,8 ²
Belgien	2,5	5,4 ²	3,8 ²
USA	2,2	7,6	4,7
Japan	3,1	2,6	2,2

Q: WIFO-Datenbank (OECD) — ¹ Sachgüter — ² 1973/1980 bzw. 1964/1980

Befund einer überdurchschnittlichen Investitionsquote für die letzten Jahre nicht mehr. War der Anteil der Industrieinvestitionen in Prozent der Wertschöpfung in Österreich zu Beginn der siebziger Jahre bei 18% gelegen (Durchschnitt 1970 bis 1974), so war er in den Industrieländern bei 17,2% gelegen (Durchschnitt über 11 Länder). Im Durchschnitt der Jahre 1979 bis 1981 hingegen lag die Investitionsquote nur noch bei 15,5% in Österreich, im internationalen Schnitt waren es 16,1%.

Der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben der österreichischen Industrie liegt mit 1% des Umsatzes niedriger als in den meisten entwickelten In-

Übersicht 3.6: Industrieinvestitionen (in % der Wertschöpfung) im internationalen Vergleich

	Ø 1964/69	Ø 1970/74	Ø 1975/78	Ø 1979/81	1981
Kanada	19,60	19,23	19,84	23,28	26,68
USA	9,39	9,31	10,90	14,22	14,81
BRD	13,33	13,62	10,86	12,26	12,91
Frankreich	19,49	18,83	17,11	17,92	18,24
Belgien	17,19	16,70	12,54	11,63	11,94
Finnland	20,01	23,06	20,47	16,73	18,12
Italien	13,13	15,59	12,91	12,00 ¹	12,42 ²
Norwegen	21,42	23,61	35,03	22,21	27,17
Schweden	15,62	16,52	16,79	14,87	14,96
Großbritannien	13,60	14,22	18,05	16,47	15,17
Österreich	15,20	17,99	15,10	15,54	14,50 ³
Ungewichteter Ø					
über 11 Länder	16,18	17,15	17,24	16,10	17,28

Q: Aiginger K., 'Industrifinanzierung in Österreich im internationalen Vergleich', Wien 1984. Anmerkung: Nominelle Quoten Industrie inkl. Bergbau (in Frankreich inkl. Energie und Wasserversorgung) — ¹ Ø 1979/80 — ² 1980 — ³ Ø 1981/83 (1981: 17,67)

Übersicht 3.7: Forschungs- und Entwicklungsausgaben im internationalen Vergleich

	Forschungsquote ¹		Steigerung der Forschungsquote F-&-E-Ausgaben 1978			
	in %	Rang	in Prozent- punkten	Rang	in %	Rang
BRD	1,98	2	-0,2	7	52,4	11
Belgien	1,12	8	-0,3	9	70,7	9
Frankreich	1,70	6	-0,3	9	111,7	6
Italien	0,90	11	0	3	208,9	1
Niederlande	1,93	3	0	3	111,2	7
Großbritannien	1,92	4	-0,1	6	161,7	4
Japan	1,73	5	0	3	157,7	5
USA	2,25	1	-0,4	11	66,5	10
Dänemark	1,00	10	0,2	2	188,5	2
Kanada	1,05	9	-0,2	7	88,2	8
Österreich	1,17	7	0,4	1	176,0	3

F-&-E-Ausgaben des Unternehmenssektors 1979

	in Mill. S	Anteil am BIP
USA	510.025	1,60
Japan	163.626	1,22
BRD	168.262	1,66
Frankreich	82.535	1,08
Italien	21.482	0,49
Niederlande	20.349	0,97
Belgien	14.123	0,97
Schweden	18.724	1,31
Dänemark	4.375	0,50
Norwegen	1.175	0,66
Schweiz	22.993	1,80
Österreich	6.802 ²	0,65

Q: Volk, E. in: Wirtschaftliche Perspektiven Österreichs in den achtziger Jahren WIFO-Gutachten im Auftrag der CA-BV Wien 1984 — ¹ F-&-E-Ausgaben in Prozent des BIP — ² Für Österreich 1981

dustriestaaten. Die überdurchschnittliche Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der privaten Wirtschaft wie auch der öffentlichen Hand hat sich in den letzten Jahren wenig verändert. Entsprechend bleibt die Patent- und Lizenzbilanz der österreichischen Wirtschaft negativ. Patent- und Lizenzeinnahmen von 470 Mill. S stehen Ausgaben in der Höhe von 2.461 Mill. S gegenüber. Das Defizit dieser Bilanz ist in den letzten 15 Jahren von 488 Mrd. S auf

Übersicht 38: Das Defizit der Bilanz bei Patenten und Lizenzen

	Eingänge	Ausgänge	Defizit
1954	55,0	96,0	— 41,0
1955	59,0	117,0	— 58,0
1956	38,0	97,0	— 59,0
1957	27,0	131,0	— 104,0
1958	36,0	167,0	— 131,0
1959	42,0	218,0	— 176,0
1960	52,0	205,0	— 153,0
1961	66,0	247,0	— 181,0
1962	92,0	273,0	— 181,0
1963	93,0	318,0	— 225,0
1964	86,0	364,0	— 278,0
1965	80,0	421,0	— 341,0
1966	123,0	439,0	— 316,0
1967	96,0	486,0	— 390,0
1968	123,0	492,0	— 369,0
1969	121,0	609,0	— 488,0
1970	173,0	904,0	— 731,0
1971	173,0	747,0	— 574,0
1972	167,0	887,0	— 720,0
1973	170,0	923,0	— 753,0
1974	229,0	1.205,0	— 976,0
1975	185,0	1.321,0	— 1.136,0
1976	314,0	1.424,0	— 1.109,0
1977	364,0	1.593,0	— 1.229,0
1978	364,0	1.590,0	— 1.226,0
1979	397,0	1.663,0	— 1.266,0
1980	391,0	1.800,0	— 1.409,0
1981	381,0	1.581,0	— 1.200,0
1982	533,0	1.860,0	— 1.327,0
1983	470,0	2.461,0	— 1.992,0

Q: OENB-Zahlungsbilanzstatistik

1 992 Mrd S gestiegen Einsatzwilligkeit und Qualifikationsstruktur der österreichischen Arbeitskräfte werden im allgemeinen nicht zu den expansionsbehindernden Faktoren der österreichischen Industrie gezählt. Die Problemlösungskapazität der Sozialpartnerschaft und die relative Konstanz der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden in der Regel als Vorteile Österreichs genannt.

Das reale Wachstum der österreichischen Industrie war in den letzten 20 Jahren höher als in den OECD-Ländern. Zwischen 1960 und 1983 wuchs die österrei-

Übersicht 3.9. Das österreichische Handelsbilanzdefizit nach SITC-Gruppen in Mill. S

	SITC-0	SITC-1	SITC-2	SITC-3	SITC-4	SITC-5
1964	-3.831,5	-503,9	58,8	-3.161,4	-571,7	-2.520,0
1973	-6.959,9	-618,9	-338,8	-8.129,3	-952,5	-5.717,6
1983	-8.849,1	-197,3	-2.764,5	-44.124,1	-1.201,2	-9.082,2
	SITC-6	SITC-7	SITC-8	SITC-9	SITC-0/4	SITC-5/9
1964	5.529,8	-6.835,5	809,7	6,7	-8.009,7	-3.009,3
1973	7.455,6	-19.859,2	760,3	-5,1	-16.999,4	-18.886,6
1983	29.513,4	-20.079,5	-13.711,7	-703,4	-57.136,3	-14.063,4

Q: WIFO-Datenbank

chische Industrie um jährlich 4%, jene der europäischen OECD-Länder um 3%. Allerdings wird dieser Erfolg durch die schon erwähnte geringere Durchsetzbarkeit von Preissteigerungen gemildert. Dies zeigt sich etwa in einer Betrachtung der Entwicklung der Marktanteile der österreichischen Wirtschaft an den Exporten der Industrieländer. In nomineller Rechnung lag der Marktanteil der österreichischen Industrie an den Exporten der Industriestaaten 1960 bei 1,34%, stieg dann auf einen Maximalwert von 1,47% im Jahre 1979 und lag im Jahre 1983 wiederum wieder bei 1,35%, also praktisch unverändert seit 23 Jahren. In realer Rechnung stieg der österreichische Marktanteil im selben Zeitbereich von 1,32% im Jahre 1960 auf 1,53% im Jahre 1983. Dies zeigt, daß es uns gelungen ist, mehr Waren, aber mit relativ großen Preiszugeständnissen abzusetzen. Die geringe Fähigkeit, Preissteigerungen am Weltmarkt durchzusetzen, kann mit der strukturellen Charakteristik der österreichischen Industrieprodukte zusammenhängen. Der Verarbeitungsgrad der österreichischen Industrie (etwa gemessen an einem Erlös je Mengeneinheit = unit value) ist noch immer für ein entwickeltes Industrieland unbefriedigend. Zwar liegt der Verarbeitungsgrad der österreichischen Gesamtexporte höher als jener der Importe (16,8 S je kg im Jahr 1983 verglichen mit 10,6 S je kg), doch ist dieser Vergleich durch die höhere Importquote bei den niedrig verarbeiteten Rohstoffen und Energieprodukten verzerrt. Als Indikator für Strukturschwächen der österreichischen Industrie kann gewertet werden, daß die Relationen bei Industriefertigwaren (SITC-Positionen 5 bis 9) umgekehrt sind: Hier liegt der unit value der Importe mit 38,5 S je kg um die Hälfte höher als jener der Exporte (25,2 S je kg).

Ein weiterer Indikator der noch nicht überwundenen Strukturprobleme der österreichischen Industrie ist die Exporthöhe und die Exportstruktur. Der Anteil der Exporte am Produktionswert des industriell-gewerblichen Sektors ist zwischen 1955 und 1983 von 21% auf 45% gestiegen. Gleichzeitig ist der Anteil der Importe am Inlandsverbrauch noch schneller gestiegen (25% auf 50%), so daß ein

Übersicht 3 10 Durchschnittliches Wachstum der österreichischen Industrie
(Nach Sektoren und Branchen 1956 bis 1982)

	Produktionsindex	Produktionswert	Preisindex	Beschäftigte
Basissektor	1,9	7,6	4,4	—1,5
Chemie	7,7	9,5	1,7	1,5
Baubranchen	4,8	8,7	3,6	—0,5
Technische Verarbeitungs- produkte	4,9	9,3	3,8	1,2
Traditionelle Konsumgüter- branchen	3,6	6,8	2,9	—0,8
Bergbau und Magnesit	0,0	4,4	4,4	—3,8
Erdöl	1,0	11,7	10,6	—1,7
Eisenhütten	2,9	7,1	4,1	—0,1
Metallhütten	4,2	5,9	1,7	—0,2
Steine — Keramik	3,7	8,2	4,3	—1,3
Glas	4,4	8,4	3,9	—1,2
Chemie	7,7	9,5	1,7	1,5
Papierherzeugung	4,3	6,9	2,5	—2,1
Papierverarbeitung	6,9	9,7	2,6	0,3
Holzverarbeitung	6,5	9,5	2,7	0,8
Nahrungs- und Genußmittel	3,8	7,7	3,6	—0,1
Lederherzeugung	—0,2	4,1	4,2	—3,7
Lederverarbeitung	4,3	7,5	3,1	0,1
Textilien	2,7	4,3	1,5	—2,5
Bekleidung	3,7	8,0	4,2	1,0
Gießereien	0,7	5,1	4,4	—1,5
Maschinen	5,0	10,2	5,0	1,2
Fahrzeuge	2,1	7,6	5,4	0,6
Eisen- und Metallwaren	4,4	8,1	3,6	0,8
Elektro	8,2	10,9	2,5	1,7
Insgesamt	4,4	8,1	3,4	—0,0

Q: WIFO-Datenbank

Defizit in der Handelsbilanz bei industriell-gewerblichen Waren (SITC 5 bis 9) von 14,1 Mrd. S verbleibt. Besonders problematisch ist das Defizit in den rasch wachsenden Kategorien der chemischen Produkte und der technischen Verarbeitungsgüter, und hier wieder insbesondere der höherwertigen. Bei einfacheren Maschinen hat Österreich einen Handelsbilanzüberschuß, in den Gütergruppen mit einem höheren Elektronikgehalt jedoch einen erheblichen Importüberschuß. Konform mit den Strukturschwächen im österreichischen Außenhandel geht der relativ geringe Exportradius der österreichischen Industrie. Der

Übersicht 3 11. Marktanteil Österreichs nominell bzw. real an den Exporten der Industrieländer

	nominell	real
1960	1,34	1,32
1961	1,36	1,30
1962	1,36	1,31
1963	1,30	1,20
1964	1,26	1,20
1965	1,27	1,23
1966	1,21	1,22
1967	1,24	1,25
1968	1,21	1,26
1969	1,27	1,33
1970	1,30	1,31
1971	1,29	1,28
1972	1,33	1,32
1973	1,32	1,27
1974	1,33	1,31
1975	1,32	1,30
1976	1,35	1,36
1977	1,37	1,34
1978	1,42	1,35
1979	1,47	1,40
1980	1,41	1,41
1981	1,30	1,45
1982	1,35	1,50
1983	1,35	1,53

Q: WIFO-Datenbank

Anteil der Exporte, der in die naheliegenden Märkte wie die Nachbarländer Bundesrepublik Deutschland und Schweiz geht, ist höher als in anderen Industriestaaten, der Anteil an Exporten in die Übersee hingegen viel geringer. Auch darf die Steigerung der Exportquote nicht den Eindruck erwecken, daß diese nunmehr höher liegt als in den vergleichbaren kleinen Industrieländern. Die statistisch gemessene Exportquote liegt etwa im unteren Mittelfeld ähnlich großer Wirtschaftsräume. Die Pro-Kopf-Exportquote in Dollar je Einwohner liegt in Österreich 1982 mit 2 066 \$ um rund ein Drittel niedriger als im Durchschnitt der kleinen Industrieländer (2 934 \$, Quelle: Kramer, 1984).

Das strukturelle Problem der österreichischen Industrie wird oft auch an Hand der sektoralen Produktionsstruktur beschrieben. Der Anteil des Basissektors liegt in Österreich mit 16,8% der Wertschöpfung (Durchschnitt 1979 bis 1981)

Übersicht 3.12: Verarbeitungsgrad (Unit Value) der österreichischen Importe und Exporte

SITC rev. 2	Importe			Exporte		
	Wert 1983 1.000 S	Unit Value 1983 S je kg	Veränderung gg. das Vor- jahr in %	Wert 1983 1.000 S	Unit Value 1983 S je kg	Veränderung gg. das Vor- jahr in %
26 Spinnstoffe	2.506.961	33,1	32,4	3.234.590	22,4	22,1
61 Leder, Lederwaren, Pelze	2.440.003	196,5	223,1	1.602.935	200,3	215,4
62 Kautschukwaren	3.325.124	29,8	49,9	4.286.204	43,3	44,1
63 Kork- und Holzwaren	2.097.024	19,2	18,4	3.920.352	8,2	8,0
641 Papier und Pappe	3.766.773	13,4	13,1	10.020.951	9,5	8,9
642 Waren aus Papier	1.609.098	27,2	26,8	4.016.809	18,4	17,0
65 Textilien	16.337.417	115,2	111,4	16.173.080	141,4	126,5
66 Waren aus mineralischen Stoffen	6.454.043	9,1	9,2	9.318.619	11,1	10,8
67 Eisen und Stahl	9.456.055	9,6	9,5	24.032.458	9,9	8,8
68 Nichteisen-Metalle	7.597.869	34,1	34,5	6.587.342	38,2	39,2
69 Metallwaren, anders nicht genannt	11.811.612	51,4	52,2	14.449.627	47,4	48,5
76 Straßenfahrzeuge	34.195.413	75,6	79,5	11.801.351	84,4	88,4
79 Andere Transportmittel	1.266.936	103,6	62,4	897.524	60,8	126,1
84 Bekleidung, Zubehör	14.901.046	466,9	481,7	9.580.671	547,4	554,6
85 Schuhe	3.836.462	206,1	231,1	5.254.497	284,5	323,7
87 Meß- und Prüfapparate	4.821.218	630,0	636,0	3.128.151	935,0	1.011,5
88 Fotografische Apparate, Uhren	4.976.805	362,2	364,3	2.520.734	1.215,8	1.399,1
894 Spiele und Sportgeräte	2.199.067	120,5	118,2	3.960.653	228,2	228,1
896 Musikinstrumente	1.695.661	340,7	327,5	945.838	603,3	551,4
Technische Verarbeitungsprodukte' ..	125.255.476	107,7	106,9	103.664.896	100,6	106,6
0 Ernährung	19.943.070	11,2	11,7	11.093.939	10,6	8,4
1 Getränke, Tabak	1.426.199	11,4	12,7	1.228.923	8,9	7,7
2 Rohstoffe	21.005.887	2,2	2,3	18.241.359	3,5	3,5
3 Brennstoffe, Energie	48.076.694	3,3	3,2	3.952.607	19,7	16,6
4 Tierische und pflanzliche Öle und Fette	1.451.243	10,0	9,9	250.009	7,3	7,0
5 Chemische Erzeugnisse	35.026.835	14,2	13,9	25.944.589	10,3	10,1
6 Bearbeitete Waren	64.895.018	22,5	22,9	94.408.377	16,5	15,3
7 Maschinen, Verkehrsmittel	103.645.841	113,9	112,2	83.566.384	117,1	124,9
8 Sonstige Fertigwaren	51.897.141	131,4	135,9	38.185.425	171,0	175,1
9 Waren anders nicht genannt	971.207	4.091,0	7.172,9	267.826	2.875,0	2.852,2
5 bis 9 Industriewaren	256.436.042	37,6	38,5	242.372.601	26,2	25,2

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, eigene Berechnungen. — ' SITC 69 + 7 + 87 + 88.

Übersicht 3.13: Vergleich des Verarbeitungsgrades der österreichischen Exporte mit anderen Ländern (1973, 1983 nach Warengruppen)

	SITC-5	SITC-6	SITC-7	SITC-8	SITC-9	SITC-5	SITC-6	SITC-7	SITC-8	SITC-9	SITC-5	SITC-6	SITC-7	SITC-8	SITC-9
Österreich	0,35 ¹	0,47	3,78 ²	3	19,33	0,48 ¹	0,84	6,77	9,64	67,98					
BRD	0,41 ¹	0,49	4,00	4,31 ¹	1,81	0,81 ¹	0,94	7,08	7,17	5,45					
Schweiz	2,49 ¹	1,81 ¹	8,14	3	27,40	4,43 ¹	1,81	17,19	3	144,59					
Schweden	0,38 ²	0,36	3,34 ¹	3,29	3	0,51 ²	0,65	7,32 ²	4,31	3					
Norwegen	0,10 ²	0,30	3	3	3	3	0,69	3	3	3					
Belgien	0,15 ²	0,33	2,54 ¹	3	0,95	0,42	0,55	4,96	3,51 ²	0,94					
OECD-Europa	0,28 ¹	0,41 ¹	5,31	3,75 ²	1,08 ²	0,73	0,76	6,49	6,66 ¹	1,83 ¹					
Japan	3	0,34	3	3	3	0,82 ²	0,65 ²	3	3	3					

Q: WIFO-Datenbank (UNO). — ¹ Weniger als 90% Repräsentation. — ² Weniger als 70% Repräsentation. — ³ Weniger als 50% Repräsentation.

Übersicht 3.14: Außenhandelsquoten

	Exportquote		Importquote	
	mit Niwodul ¹	ohne	mit Niwodul ¹	ohne
1964	16,8	..	22,1	..
1965	17,0	..	22,7	..
1966	17,5	..	23,3	..
1967	17,8	..	22,3	..
1968	18,1	..	22,2	..
1969	20,3	20,5	23,1	23,2
1970	22,2	22,2	26,3	26,0
1971	21,1	21,2	26,1	26,3
1972	20,2	20,6	25,5	26,2
1973	21,6	21,6	26,8	27,2
1974	25,5	26,4	30,3	31,1
1975	23,4	22,0	27,2	26,2
1976	24,4	23,7	30,3	30,5
1977	24,2	22,8	30,6	31,6
1978	24,1	23,4	28,5	29,1
1979	26,3	25,9	31,1	31,3
1980	27,4	25,0	34,2	34,1
1981	29,4	27,3	35,2	34,5
1982	29,3	26,7	32,1	31,7
1983	30,2	27,5	33,5	33,3

Q: WIFO-Datenbank — ¹ Niwodul: Nicht in Waren oder Dienste unterteilbare Leistungen

deutlich höher als in der Bundesrepublik Deutschland (11,0%) und auch höher als in den Niederlanden und den USA (15,7% bzw. 15,5%). Der Anteil der Chemieindustrie liegt hingegen deutlich niedriger, ebenso jener der technischen Verarbeitungsprodukte. Hingegen liegt der Anteil des Bauzulieferungssektors mit 11,4% höher als in den Vergleichsländern ebenso jener der traditionellen Konsumgüter mit 25,7% (verglichen z. B. mit der Bundesrepublik Deutschland mit 15,2%, Quelle: Aiginger — Czerny — Klameth — Musil, 1984). Die Beschreibung des strukturellen Prozesses an Hand einer so groben Klassifikation wie der Industriesektoren ist sicher nicht hinreichend, gemeinsam mit den oben beschriebenen Faktoren des niedrigen Verarbeitungsgrades und des niedrigen Exportradius sowie der geringen Preisdurchsetzbarkeit ergibt diese Struktur aber doch ein zusammenpassendes Bild.

Ergänzt kann die Beschreibung der Charakteristika der österreichischen Industrie noch durch Hinweise auf die Finanzierungsstruktur (geringe Eigenkapitalzufuhr von außen), die geringe Gründungstätigkeit, die mangelnde Mobilität von

Übersicht 3.15. Internationale Exportquoten (Warenexporte)

	1964	1973	1981
Österreich	17,1	20,9	26,8
BRD	15,4	19,0	25,4
Dänemark	"	21,9	28,0
Schweden	18,7	23,4	25,2
Norwegen	20,3	24,5	32,5
Niederlande	"	40,0	44,2
Belgien	30,0	9,7	52,0

Q: WIFO-Datenbank (OECD)

Übersicht 3.16: Pro-Kopf-Export in Dollar

	1970	1979	1982
Große Industrieländer	270	1 180	1 298
Kleine Industrieländer	603	2 813	2 934
davon: Österreich	385	2 061	2 066
Belgien	1 201	5 756	5 315
Dänemark	681	2 870	3 004
Finnland	500	2 347	2 715
Irland	380	2 116	2 317
Niederlande	904	4 540	4 634
Norwegen	633	3 328	4 279
Schweden	845	3 329	3 216
Schweiz	818	4 173	4 015
Österreich in % des Durchschnitts der kleinen Industrieländer	64	73	70

Q: Kramer H. 'Ansatzpunkte für eine Steigerung der österreichischen Exportquote' Wien 1984

Arbeit und Kapital sowie das Fehlen von multinationalen Unternehmungen mit dem Stammsitz in Österreich werden. Eine besondere Schwäche in der Umsetzung neuer Technologien in der Produktion (Fertigungsüberleitung), ungenügende Marketinganstrengungen und die vielfach noch nicht vollzogene Reorganisation der größeren Unternehmungen (Divisionalisierung, Produktverantwortlichkeit, Profit Centers) ergänzen oft die Liste der Strukturschwächen der österreichischen Industrie. Geht man von der Analyse des Ist-Zustandes und der Beschreibung der strukturellen Schwächen über zu einer Zielvorstellung für die Position der österreichischen Industrie in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren, so muß eine kurze Bewertung des industriell-gewerblichen Sektors im weiteren Entwicklungsprozeß am Anfang stehen. Der Industriesektor ist ein Wirt-

Übersicht 3.17: Investitionsstruktur und Investitionsquoten nach Industrie-sektoren
(Durchschnitt 1979/1981)

	Anteil der Sektoren in % an der Wertschöpfung				Investitionen in % an den Investitionen				Investitionen in % des Netto-Produktionswertes			
	Öster- reich	BRD	Nieder- lande	USA	Öster- reich	BRD	Nieder- lande	USA	Öster- reich	BRD	Nieder- lande	USA
Basissektor (ohne Bergwerke)	16,8	11,0	15,7	15,5	20,8	15,0	16,2	19,1	20,3	12,4	15,4	10,9
Chemie	11,6	20,7	15,6	16,2	18,7	19,2	21,2	21,4	26,2	8,4	20,2	11,8
Bauzulieferungssektor	11,4	7,3	6,8	6,2	12,1	7,8	6,8	6,5	17,3	9,6	14,8	9,5
Technische Verarbei- tungsprodukte	33,7	45,1	34,6	44,2	28,6	43,6	27,0	40,2	13,9	8,8	11,9	8,1
Traditionelle Konsum- güter	25,7	15,2	27,2	16,4	19,2	13,7	28,2	12,0	12,1	8,1	15,4	6,5
Verarbeitende Indu- strie (ohne Bergwerke)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	16,3	9,0	14,9	8,9

Q: Eigene Berechnungen nach OECD, Industrial Structure Statistics 1982, Paris, 1984. Die Differenz der Sektorensumme zur Gesamtsomme ist nicht nach Sektoren zuordenbar.

schaftszweig mit relativ hoher Produktivität und damit auch hohem Pro-Kopf-Einkommen. Gleichzeitig sind trotz der höheren absoluten Produktivität auch die Produktivitätssteigerungen in diesem Sektor überdurchschnittlich. Der größte Teil der wirtschaftsnahen Forschung findet in diesem Sektor statt, hier werden die meisten neuen Technologien entwickelt bzw. in die Produktion übergeleitet. Weiters ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung des Industriesektors und des Dienstleistungssektors nicht unabhängig voneinander zu sehen sind. Ein großer Teil der in den letzten Jahren überproportional wachsenden Dienstleistungsunternehmen entstand in engem Zusammenhang, teilweise sogar durch Auslagerung von Funktionen aus dem Industriebereich. Bei einer Entindustrialisierung ist zu befürchten, daß auch der Dienstleistungssektor an Dynamik einbüßt. Dazu kommt, daß die Beschäftigtendynamik je Wertschöpfungseinheit im Dienstleistungssektor sich in den nächsten zehn Jahren wahrscheinlich weniger dynamisch entwickeln wird als bisher, da die Rationalisierungswelle etwa durch den Einsatz elektronischer Erfindungen nunmehr auch auf den Dienstleistungssektor übergreifen beginnt. Als wirtschaftspolitische Option sollte deswegen zumindest eine Konstanz des industriellen Sektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung angestrebt werden. Dies sollte nicht nur für den realen Anteil der Industrie, sondern nach Möglichkeit auch für den nominalen Anteil angestrebt werden, zumindest, wenn man den industriellen Sektor einschließlich der Schnittstellen des Industriesektors mit dem Dienstleistungssektor versteht. Eine so gefaßte "weitere" Industriepolitik würde neben typischen industriellen Tätigkeiten jedenfalls das Marketing, die Entwicklung von Software, die aktive Forcierung der internationalen Arbeitsteilung etwa in Form von Handelshäusern sowie den Planungsexport betreffen. Das industriepolitische Leitbild wäre es, einen frühzeitigen Rückgang des industriellen Sektors in Österreich zu verhindern bzw. einen weiter definierten Sektor der "Industrie plus industrienahen Dienstleistungen" bewußt zu erweitern. Bei einem höheren Anteil der industrienahen Dienstleistungen wäre auch anzustreben, durch Anbot von Dienstleistungen und durch Spezialisierung einen Preisspielraum für österreichische Industriegüter zu erreichen, der nicht mehr dem internationalen Durchschnitt nachhinkt.

Die Gesamtstrategie, alle Spielräume und wirtschaftspolitischen Optionen gegen einen vorzeitigen Rückgang des Industriesektors zu nutzen, erfordert auch die Umschichtung innerhalb des industriellen Sektors von den einfachen, leicht kopier- und transferierbaren Produktionssparten zu jenen hochwertigen Spezialprodukten, für die energie- und rohstoffarme Industrieländer komparative Vorteile besitzen. Ein zügiger Strukturwandel von Basissektoren zu solchen des technischen Verarbeitungsbedarfes sowie von einfachen Konsumgütern zu technisch oder chemisch hochwertigen Produkten ist ebenso anzustreben wie eine Verschiebung der österreichischen Industrieproduktion von jenen Gütern, die sich in der zweiten oder dritten Phase des Produktzyklus befinden, zu solchen, die in der ersten Phase des Produktzyklus oder am Beginn der zweiten

Phase stehen. Ebenso wäre eine Forcierung des Forschungs- und Entwicklungsaufwandes notwendig um den bisherigen Import von Technologien durch Eigenentwicklungen oder zumindest durch aktive Adaptionen an bestehenden Verfahren zu ersetzen. In der neuen Technologie wird es der österreichischen Industrie oft nicht gelingen bei den zentralen Erfindungen führend zu sein, wohl aber sind im Rahmen einer Technologiepolitik gezielt Marktnischen innerhalb jeder Technologiesparte anzustreben. Eine Erreichung des ehrgeizigen Zieles der Konstanzhaltung bzw. Erweiterung des Industrieanteiles ist von der Dynamik der strukturellen Anpassungsprozesse abhängig. Eine Beurteilung der tatsächlichen Geschwindigkeit des Anpassungsprozesses ist aus mehreren Gründen schwer. Einer davon ist, daß nicht nur Anpassungsvorgänge in der österreichischen Industrie nötig sind, sondern daß diese infolge der ungünstigen Ausgangslage immer schneller sein müssen als im Ausland. Ein Erfolg wird etwa an den folgenden Indikatoren meßbar sein:

- Rückgang des Handelsbilanzdefizites bei Industriewaren;
- Erhöhung des Verarbeitungsgrades der Exporte bei Industriefertigwaren über jenen der Importe;
- Durchsetzung von Preiserhöhungen am Weltmarkt;
- Abnahme unseres Defizits bei Hochtechnologieprodukten;
- Vergrößerung des Exportradius unserer Ausfuhren;
- aktive Marketingstrategie;
- Erreichen international üblicher Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Industrie;
- Umschlagen des bisherigen Trends des Überwiegens von Betriebsschließungen im Verhältnis zu Betriebsgründungen;
- Erhöhung der Mobilität von Kapital und Arbeit, sichtbar in einer Verringerung der regionalen und branchenmäßigen Lohn- und Renditenunterschiede;
- abnehmender Energieeinsatz je Wertschöpfungseinheit;
- Abnahme der Schornsteinindustrien und damit der Umweltbelastung je Wertschöpfungseinheit

Die notwendige Strukturanpassung, wie sie oben geschildert wird, kann zum Teil durch eine Forcierung der industriellen Investitionstätigkeit erreicht werden. Investitionen sind notwendig um neuere technologische Entwicklungen in den Produktionsprozeß einzubauen. Die Umstellung auf neue Techniken, auf neue Produktionsverfahren sowie auf neue Produkte läßt in der Übergangsphase auch einen besonders hohen Investitionsaufwand erwarten. Allerdings ist der Anteil der industriellen Investitionen an der Wertschöpfung schon bisher gesunken und er wird es auch bei einer Strategie zur Erhaltung des industriellen Anteils am Brutto-Inlandsprodukt langfristig tun. Ein Reflex der höheren Steigerungen der Kapitalproduktivität im industriellen Sektor wird teilweise in einer Umschichtung von den sogenannten materiellen Investitionen zu immateriellen Investitionen sichtbar werden müssen. Zu den immateriellen Investitionen zählt

Übersicht 3 18 Anteil von immateriellen Investitionen am Umsatz 1981

	Betriebe	Beschäftigte	Forschung und Entwick- lung	Vertriebs- ausgaben
Industrie insgesamt	503	212 115	2,01	5,74
Grundstoffe	33	19 216	2,18	5,44
Investitionsgüter	224	117 679	2,10	4,84
Konsumgüter	246	75 220	1,90	6,60
Bergwerke	9	6 467	2,09	2,73
Eisenhütten	4	23 460	1,75	0,48
Erdöl	1	4 812	2,00	0
Steine, Keramik	44	5 243	1,42	4,07
Glas	7	622	3,43	12,07
Chemie	69	25.055	2,92	8,95
Papierherzeugung	10	6.335	0,71	1,16
Papierverarbeitung	16	2 386	1,09	3,67
Holzverarbeitung	23	3 611	1,13	5,37
Nahrungs- und Genußmittel	30	6 274	0,99	8,27
Lederherzeugung	6	305	0,43	1,43
Lederverarbeitung	15	4 451	3,10	10,39
Gießerei	10	4 228	1,51	2,88
Metallhütten	6	3 480	2,37	5,80
Maschinen	76	34 991	2,25	5,72
Fahrzeuge	11	17 691	1,81	4,34
Eisen- und Metallwaren	59	12 317	2,05	4,88
Elektro	36	33 084	3,76	5,42
Textil	44	14 060	1,52	4,79
Bekleidung	27	3 243	0,78	4,90
Nach Größenklassen:				
0— 99 Beschäftigte			1,94	5,49
100— 499 Beschäftigte			1,86	5,94
500— 999 Beschäftigte			2,35	7,52
über 1 000 Beschäftigte			2,69	3,95

Q: Aiginger K., Die Industrieinvestitionen in Österreich in den Jahren 1955 bis 1980, Schriftenreihe der Österreichischen Investkredit AG Wien 1982 Anmerkung: Zum Vergleich Anteil der materiellen Investitionen am Umsatz 1980 bis 1983 6,0%

man Investitionen in die Ausbildung und Höherqualifikation der Mitarbeiter, zweitens Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen sowie Aufwendungen zur Erzielung der Marktreife von Produkten, und drittens Marketingaufwendungen. Schon quantitativ dürften diese drei Kategorien der immateriellen Investitionen jene der materiellen Investitionen bereits erreicht haben. Nach einer Um-

frage des Institutes liegen die Forschungsaufwendungen zwischen 1% und 2% des industriellen Umsatzes, die Marktaufwendungen zwischen 5% und 6% des industriellen Umsatzes. Rechnet man noch 1 oder 2 Prozentpunkte für die bisher statistisch nicht erfaßten Ausgaben der Unternehmen zur Höherqualifikation ihrer Mitarbeiter, so sieht man, daß die industrielle Investitionsquote, die in den achtziger Jahren bei 6% des Umsatzes liegt, bereits erreicht ist. Dies gilt im geringeren Ausmaß für die kapitalintensiveren Grundstoffsektoren und in höherem Ausmaß für die Konsumgüterbranchen, in denen heute bereits die immateriellen Investitionen die materiellen Investitionen übertreffen. Dieses Übertreffen in quantitativer Form und die zunehmende Bedeutung der immateriellen Investitionen für die Entstehung und Vermarktung vor allem von neuen Produkten ließe eine Forcierung der immateriellen Investitionen als wirtschaftspolitisches Ziel sinnvoll erscheinen.

Zwei Faktoren sind bei einer Umschichtung der wirtschaftspolitischen Förderung von materiellen Investitionen zugunsten jener von immateriellen Investitionen besonders zu beachten. Erstens: Immaterielle Investitionen sind bilanzmäßig meist Ausgaben, die im Jahr der Ausgabe ohnehin zu 100% gewinnmindernd in Rechnung gestellt werden können (Personalausgaben), während bei materiellen Investitionen ohne steuerliche Sonderregelung nur eine Abschreibung im Ausmaß des Wertverzehres möglich ist (so daß die Technik der Förderung in einer Vorverlagerung späterer Abschreibungsmöglichkeiten ihren Ausdruck fand). Zweitens ist bei der Förderung immaterieller Investitionen zu berücksichtigen, daß der Tatbestand der immateriellen Investitionen in der Regel weniger leicht für den externen Prüfer ersichtlich ist als jener der materiellen Investitionen. Innerhalb dieser Einschränkungen wäre eine Erweiterung der Förderung immaterieller Investitionen bzw. Einschränkung der Förderung materieller Investitionen bei Kategorien von Anlagegütern, die mit der technischen und produktmäßigen Weiterentwicklung der Firmen in nur indirektem Zusammenhang stehen, aus der Sicht des vor uns liegenden Strukturwandels aussichtsreich.

3.2.2 Investitionsförderung in der Fremdenverkehrswirtschaft

Die herausragende Stellung Österreichs auf dem internationalen Reiseverkehrsmarkt und die damit verbundene Bedeutung des Fremdenverkehrssektors für die österreichische Gesamtwirtschaft ist — nicht zuletzt durch zahlreiche Arbeiten des Instituts (siehe z. B. jüngst Smeral — Kramer — Walterskirchen, 1984, und Smeral, 1985) — hinlänglich dokumentiert. Österreich ist demnach unter den OECD-Ländern dasjenige Land mit der höchsten Tourismusintensität (Ausländernächtigungen pro Kopf der Bevölkerung) und mit den höchsten Reiseverkehrseinnahmen, und zwar sowohl pro Kopf der Bevölkerung als auch bezogen auf das BIP. Die RCA-Werte zeigen außerdem, daß in Österreich unter den höher entwickelten OECD-Staaten die relative Spezialisierung im internationalen

Übersicht 3.19. Tourismusintensität verschiedener Länder 1982

	Ausländer- nchtigungen pro Kopf der Bevölkerung	Reiseverkehrs- einnahmen pro Kopf der Bevölkerung in \$	Reiseverkehrs- einnahmen in % des BIP	RCA-Werte ¹
Österreich	11,88	714,82	8,09	0,64
Belgien	—	159,72	1,87	—0,31
BRD	0,42	89,55	0,84	—1,15
Frankreich	2,01	128,44	1,29	0,42
Griechenland	4,57	156,97	4,01	1,84
Großbritannien	2,45	99,77	1,17	—0,23
Italien	1,80	147,55	2,39	1,68
Jugoslawien	1,65	68,48	—	2,89
Niederlande	—	107,78	1,12	—0,82
Portugal	—	86,08	3,69	1,83
Spanien	4,39	188,67	3,95	2,04
Schweden	—	122,73	1,03	—0,61
Schweiz	5,67	616,41	4,14	0,35
Turkei	—	8,06	0,70	—
Australien	—	72,70	0,69	0,62
Japan	—	6,43	0,07	—1,74
Kanada	—	122,50	1,01	—0,46
USA	—	48,62	0,37	0,01

¹ RCA = Revealed comparative advantage berechnet nach der Formel $\ln \left(\frac{X_T/M_T}{X/M} \right)$

X_T, M_T = Touristische Exporte bzw. Importe

X, M = Exporte und Importe im weiteren Sinn

Q: Smeral (1985) Übersicht 17

Tourismus stark ausgeprägt ist. Es ist daher nicht überraschend, daß auch die Fremdenverkehrspolitik bzw. die Fremdenverkehrsförderung einen sehr hohen Stellenwert in der österreichischen Wirtschaftspolitik einnimmt.

Aber gerade wegen seines Gewichts dürfen die Schwierigkeiten nicht übersehen werden, die im Untersuchungszeitraum in diesem Sektor aufgetreten sind. Seit der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre hat die Fremdenverkehrswirtschaft in Österreich ihre Stellung als "Wachstumsbranche" verloren (Smeral — Kramer — Walterskirchen, 1984): Die touristische Nachfrage blieb — anders als im westlichen Ausland — hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Zum Unterschied von den sechziger Jahren und frühen siebziger Jahren mußte die österreichische Fremdenverkehrswirtschaft Verluste bei den Nächtigungs- marktanteilen hinnehmen. Aber auch bei den Einnahmen aus dem Ausländer- reiseverkehr hat Österreich in dieser Periode Anteile verloren, und zwar sowohl

in realer als auch in nomineller Rechnung. Auch langfristig ist nicht damit zu rechnen, daß der österreichische Fremdenverkehrssektor eine ähnliche Dynamik wie vor 1973 entwickelt. Aus den Projektionen von Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984, S. 69ff) über die touristischen Entwicklungstrends bis zum Jahr 2000 ergibt sich folgendes Bild: Österreich wird mit einiger Sicherheit bei den Nächtigungen weiter Marktanteile verlieren; bei einem Wirtschaftswachstum von 2% dürften in Westeuropa die Nächtigungen um 2¾% steigen, in Österreich hingegen nur um 2%. Auch gemessen an den Einnahmen lassen sich Marktanteilsverluste Österreichs nicht ausschließen, wenngleich dies durch eine erfolgreiche Fremdenverkehrspolitik vermeidbar erscheint. Das Ziel, diese Marktanteile konstant zu halten oder gar auszuweiten, mußte die Leitlinie der österreichischen Fremdenverkehrspolitik werden.

Insgesamt zeigen die Untersuchungen des österreichischen Fremdenverkehrs, daß er offenbar in überdurchschnittlich hohem Maße von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig ist, was auf strukturelle Schwächen in diesem Sektor schließen läßt. Im wesentlichen geht es dabei um die folgenden, miteinander verflochtenen Problembereiche (siehe Smeral — Kramer — Walterskirchen, 1984, S. 51ff; Haase, 1980, S. 63ff):

- Der im internationalen Vergleich geringe Nächtigungsaufwand ausländischer Touristen in Österreich. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß in Österreich Urlaubsreisen überwiegen, bei denen die durchschnittlichen Aufwendungen geringer sind als etwa bei Geschäftsreisen. Der geringe Nächtigungsaufwand könnte allerdings zusätzlich auch mit einer wenig entwickelten Struktur bzw. Qualität des Angebots zu tun haben.

Übersicht 3.20: Durchschnittlicher Aufwand je Nächtigung (1) aus 5 verschiedenen Herkunftsländern 1981

	Herkunft der Gäste:				
	BRD	Niederlande	Groß- britannien	Frankreich	USA
	\$				
Zielländer					
Österreich	55	36	63	45	345
Italien	44	18	52	74	470
Spanien	65	..	52
Griechenland	60	35	38	48	479
Portugal	68	33	53	..	615
Jugoslawien	30	16	41	49	396
Durchschnitt Ferienländer	51	29	55	53	461
Dänemark	91	35	193	150	391
Niederlande	289	..	99	106	335
Schweden	216	148	132	..	534

Q: Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984) Übersicht 42 — ¹ Nächtigungen in allen touristischen Unterkünften

Übersicht 3.21: Entwicklung des österreichischen Fremdenverkehrs nach der Herkunft

	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		Anteile in %		
	1964/1973	1973/1982	1964	1973	1982
	Insgesamt	5,2	1,6	100,00	100,00
Inländer	1,5	1,9	32,37	23,50	24,02
aus Wien	1,3	-1,3	17,33	12,33	9,50
aus den übrigen Bundesländern	1,8	4,6	15,04	11,18	14,52
Ausländer	6,7	1,6	67,63	76,50	75,98
aus der BRD	6,8	0,3	51,06	59,96	52,98
aus den Niederlanden	7,1	8,0	3,66	4,30	8,21
aus Großbritannien	4,5	1,4	3,28	3,08	3,01
aus Frankreich	2,3	5,8	1,49	1,15	1,82
aus Belgien/Luxemburg	8,4	5,6	1,04	1,36	2,18
aus der Schweiz	5,8	4,3	0,94	0,99	1,23
aus den USA	4,5	-1,8	1,76	1,65	1,22
aus Italien	5,5	5,3	0,56	0,57	0,78
aus Schweden	6,0	6,7	0,64	0,69	1,09
aus Jugoslawien	3,1	3,2	0,38	0,32	0,36
aus den übrigen Ländern	3,5	3,9	2,82	2,43	3,09

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Übersicht 3.22: Nächtigungsanteile 1982

	der deutschen Gäste	Nächtigungsanteile 1982 in %		
		der wichtigsten fünf Gästeländer	USA	der Gäste aus Japan
In:				
Österreich	70	90	1,6	0,2
Italien	43	72	4,5	0,6
Schweiz	44	75	6,3	1,3
Spanien	26	84	2,0	"
Portugal	15	71	4,1	0,3
Griechenland	15	63	4,4	0,7
Belgien	16	63	7,3	1,1
Dänemark	43	82	4,8	"
Schweden	21	72	5,0	0,9

Q: Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984) Übersicht 44

Übersicht 3.23: Vergleich der Nächtigungszahlen von Überseeurlaubern 1982

	Österreich Nächtigung- zahlen in Mill.	Schweiz Nächtigung- zahlen in Mill.	Italien ¹ Nächtigung- zahlen in Mill.	Großbritannien Nächtigung- zahlen in Mill.	Griechenland Nächtigung- zahlen in Mill.	BRD Nächtigung- zahlen in Mill.					
	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in %					
Industriestaaten in Übersee	1,920	2,13	3,291	8,96	37,584	27,48	5,778	6,25	10,23	3,856	18,48
Australien	0,146	0,16	0,269	0,73	10,181	7,44	0,543	0,59	1,57	0,172	0,82
Kanada	0,169	0,19	0,245	0,67	7,118	5,20	0,532	0,58	1,19	0,221	1,06
USA	1,439	1,60	2,310	6,29	19,186	14,03	4,182	4,53	6,10	2,829	13,56
Japan	0,166	0,18	0,468	1,27	1,099	0,80	0,520	0,56	1,37	0,634	3,04
Lateinamerika	0,156	0,17	0,491	1,34	2,485	1,82	1,502	1,63	0,45	0,437	2,09
Asien - Ozeanien	0,283	0,31	1,136	3,09	17,975	13,14	0,305	0,33	3,36	0,982	4,70
Afrika	0,125	0,14	0,594	1,62	11,604	8,49	0,429	0,46	1,61	0,508	2,43
Westeuropa	85,876	95,47	30,818	83,88	64,059	46,84	79,243	85,78	62,72	13,991	67,05
Osteuropa (inkl. Jugoslawien)	1,027	1,15	0,408	1,11	1,981	1,44	1,903	2,06	11,52	1,078	5,17
Sonstige Länder	0,567	0,63	—	—	1,067	0,78	3,224	3,49	10,10	0,014	0,06
TOTAL ²	89,954	100,00	36,738	100,00	136,755	100,00	92,383	100,00	100,00	20,865	100,00

Q: Smeral (1985), Übersicht 14. — ¹ 1981. — ² Rundungen ergeben Rechenunterschiede. — ³ Nächtigungen nicht verfügbar, Anteile mit Grenzkünften berechnet.

— Die hohe Konzentration auf Gäste aus der Bundesrepublik Deutschland bzw. in weiterer Folge aus Nordwesteuropa. Dies bedeutet einerseits eine starke wirtschaftliche Abhängigkeit von einem bzw. einigen wenigen Ländern; andererseits deutet es darauf hin, daß andere europäische und überseeische Märkte vernachlässigt werden. Gerade auf den überseeischen Märkten könnte jedoch ein sehr kaufkräftiges Publikum angesprochen werden.

Übersicht 3.24 Kapazitätsauslastung in Österreich nach Saisonen

	Alle Betriebe	Sommer Gewerbliche Betriebe in %	Alle Betriebe	Winter Gewerbliche Betriebe
1973/74			19,7	23,5
1974	34,2	35,9		
1978/79			22,0	26,1
1979	32,3	36,4		
1979/80			23,0	27,5
1980	33,3	38,3		
1980/81			24,1	28,7
1981	32,8	37,8		
1981/82			24,6	29,3
1982	31,1	35,8		
1982/83			23,6	27,8
1983	29,9	34,8		

Q: Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984) Übersicht 47.

Übersicht 3.25 Auslastungsgrad der Hotelliere 1982

	Prozent der angebotenen Bettenkapazität
Belgien	67,2
Finnland	58,0
Spanien	52,2
Schweiz	42,0
Norwegen	41,8
Irland	36,0
BRD	35,9
Österreich	31,9

Q: Smeral (1985) Übersicht 21

- Die ebenfalls im internationalen Vergleich geringe Kapazitätsauslastung der österreichischen Beherbergungsbetriebe, und zwar sowohl der Privat- als auch der gewerblichen Unterkünfte. Auch dies mag auf Strukturschwächen des Angebots, aber auch auf verbesserungsfähige Werbe- und Verkaufsmethoden zurückführbar sein

Die wirtschaftspolitische Lösung dieser Probleme erfordert eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze. Bereits der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978, S. 202ff) hat ein Bündel von fremdenverkehrspolitischen Maßnahmen vorgeschlagen: eine Strategie verstärkter Preis- und Produktdifferenzierungen, verbesserte Werbeanstrengungen, organisatorische Maßnahmen im Verkaufsbereich.

Übersicht 3.26. Qualität der Hotelzimmer
Anteil der Zimmer erster Qualität¹ an der Gesamtzahl der Zimmer

	1974	1979	1982	1983
		Anteil in %		
		Sommerhalbjahre ²		
Burgenland	32,0	51,1	63,2	66,2
Kärnten	21,9	36,2	48,3	50,4
Niederösterreich	15,9	32,5	43,1	46,9
Oberösterreich	20,3	34,1	46,2	49,1
Salzburg	27,2	45,4	57,9	61,4
Steiermark	18,4	34,8	45,7	48,4
Tirol	24,3	43,2	54,5	57,4
Vorarlberg	24,3	44,9	57,8	57,5
Wien	41,2	51,7	58,2	60,7
Österreich	23,6	40,6	52,3	55,0
		Winterhalbjahre ³		
Burgenland	25,5	41,0	57,6	61,4
Kärnten	27,1	44,2	53,1	56,1
Niederösterreich	14,6	30,8	41,3	45,2
Oberösterreich	19,3	35,0	47,9	49,4
Salzburg	28,0	45,2	53,5	60,6
Steiermark	18,2	32,8	44,6	47,6
Tirol	25,8	42,8	53,7	56,5
Vorarlberg	28,7	46,4	55,9	59,6
Wien	44,1	58,3	63,8	65,6
Österreich	25,0	41,7	51,9	55,5

Q: Smeral (1985) Übersicht 19 — ¹ Zimmer mit Bad oder Dusche und WC — ² Stichtag: letzter August — ³ Stichtag: letzter Februar

reich — diesen Punkt hat auch Haase (1980), der für ein nationales Reservierungssystem eintritt, aufgegriffen —, einen weitgehenden Verzicht auf Kapazitätserweiterungen und den Übergang auf einen "Qualitätstourismus", eine Verbesserung der touristischen Infrastruktur und Maßnahmen im Bereich der Ausbildung für touristische Berufe. In eine ähnliche Richtung gehen auch die wirtschaftspolitischen Anregungen von Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984, S. 72ff): gezielte Bemühungen um Ferntouristen, Maßnahmen zur Verbreiterung der Saison, die Hebung des Qualitätsniveaus, die Schaffung von Ferienwohnungen, die Bereitstellung begleitender Dienstleistungen, die Verbesserung des Angebots für Jugendliche, die (allerdings differenzierte) Entwicklung bisher noch nicht für den Fremdenverkehr erschlossener "Landschaftsreserven" sowie organisatorische Maßnahmen im Bereich der Werbung und des Verkaufs.

Die Situation im Fremdenverkehr ist — Smeral — Kramer — Walterskirchen (1984) haben an Hand der angeführten Probleme darauf hingewiesen — nicht unähnlich jener des produzierenden Sektors in Österreich, wo sich ebenfalls ein enger Exportradius, ein relativ geringer Verarbeitungsgrad der Produkte und im internationalen Vergleich niedrige Durchschnittserlöse feststellen lassen.

Es ist daher nicht überraschend, daß auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht und vor allem im Hinblick auf die Rolle der Investitionsförderung Parallelen zu den Erfordernissen im produzierenden Sektor erkennbar sind. Wie in diesem ist auch im Fremdenverkehrssektor eine teilweise Umschichtung von materiellen zu immateriellen Investitionen notwendig. Viele der angeführten fremdenverkehrspolitischen Vorschläge — insbesondere Maßnahmen zur besseren Vermarktung, Bemühungen um neue Märkte und vielfach auch Bemühungen zur Qualitätsverbesserung und Spezialisierung des touristischen Angebots (z. B. Erlebnisurlaub, Angebot für Familien mit Kindern etc.) — erfordern nicht bzw. nicht in erster Linie Investitionen in physisches Kapital (Gebäude, Einrichtungen usw.), sondern eher laufende Aufwendungen (vor allem Personalausgaben) und organisatorische Maßnahmen. Wie bereits in Abschnitt 3.2.1 festgestellt wurde, ist allerdings die Förderung immaterieller Investitionen nicht unproblematisch — sowohl hinsichtlich der Art der Förderung als auch hinsichtlich der Erkennbarkeit des Förderungstatbestandes —, so daß eine solche Umstellung bzw. Ergänzung des Förderungsinstrumentariums nur schrittweise und partiell erfolgen sollte.

Ein besonderes Problem der "traditionellen" Förderung materieller Investitionen ist die Frage der Kapazitätsausweitung. Aus praktisch allen Untersuchungen über den österreichischen Fremdenverkehr geht hervor, daß im Beherbergungsbereich Überkapazitäten herrschen und daß daher zumindest in den bereits voll erschlossenen Regionen auf die Förderung kapazitätserweiternder Investitionen weitgehend verzichtet werden sollte. Diese Forderung ist allerdings zu relativieren, da sie unter Umständen eine "barrier of entry" für neue, innovative Fremdenverkehrsbetriebe darstellt bzw. die Expansion bestehender erfolgreicher Un-

ternehmen behindert, und daher unterstellt, daß die notwendige Strukturverbesserung innerhalb der existierenden Kapazitäten erfolgen kann. Da dies fraglich ist, sollten Kapazitätserweiterungen nicht generell ausgeschlossen werden, bei ihrer Förderung sollten allerdings besonders strenge Förderungskriterien hinsichtlich der Qualität des Angebots bzw. unter Umständen auch hinsichtlich der Qualifikation der Beschäftigten zur Anwendung kommen.

3.3 Die Ziele des bestehenden Investitionsförderungssystems und ihre Umsetzung

Primärer Ansatzpunkt für die Erfolgsbeurteilung staatlicher Subventionspolitik sind sicherlich die mit den Subventionen angestrebten Ziele. Dies gilt natürlich auch für die Investitionsförderung. Das Problem dabei ist — es wird nicht nur in Österreich beklagt —, daß sich diese Ziele schwer bestimmen lassen. Sie sind in der Regel sehr allgemeiner Natur und dadurch eher vage; das beste Beispiel dafür ist das sehr oft angeführte Ziel der Strukturverbesserung, wobei es die verschiedensten Varianten gibt: Verbesserung der Wirtschafts-, der Regional-, der Produkt(ions)-, der Unternehmens-, der Kosten- oder der Absatzstruktur. Um dennoch Aussagen über die Intentionen des Förderungswesens machen zu können, wurde neben den explizit als "Förderungsziele" deklarierten Abschnitten in den diversen Richtlinien auch noch die etwas konkreteren und aufschlußreicheren "Förderungskriterien" herangezogen. Die Ergebnisse dieser Auswertung sind in den Übersichten 2.5 bis 2.7 zusammengefaßt.

3.3.1 Produzierender Sektor

Auf der Ebene der in den Richtlinien zum Ausdruck kommenden Intentionen der Förderungen für den produzierenden Sektor dominieren tendenziell offensive, also den Strukturwandel beschleunigende Zielsetzungen und Kriterien (Zu beachten ist allerdings, daß eine Reihe überwiegend defensiver Maßnahmen, z. B. die Arbeitsmarktförderung, oder Hilfen für verstaatlichte Unternehmen, nicht berücksichtigt werden.) Die beiden am häufigsten genannten Ziele sind einerseits die Einführung neuer Produktionsverfahren und die Rationalisierung, andererseits die Umstellung auf neue Produkte und auf Spezialprodukte; in beiden Fällen muß "neu" jedoch nicht notwendigerweise bedeuten, daß wirklich Innovationen getätigt werden, sondern daß gegenüber der bisherigen Situation im investierenden Unternehmen neuartige Produkte hergestellt bzw. Produktionsverfahren angewendet werden. Auch auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ausgerichtete Ziele (Exportausweitung, Importsubstitution) sowie Unternehmensneugründungen und die Förderung von betrieblicher Forschung und Entwicklung bzw. der damit verbundenen Investitionen werden häufig in den Richtlinien als Förderungsinhalte genannt. Allerdings sind — darauf wurde schon im Abschnitt 3.1.1 hingewiesen — die Grenze zwischen offensiven und defensiven

Förderungsmaßnahmen oft fließend. Es ist nicht auszuschließen bzw. in der Praxis sogar wahrscheinlich, daß unter den genannten Zielsetzungen — insbesondere unter dem Titel "Rationalisierung" und "Importsubstitution" — auch defensive, strukturerhaltende Anpassungsmaßnahmen gefördert werden

Die — wie an Hand dieser Ziele zu erkennen ist — dominierende, wenngleich sicherlich in dieser Form nirgends ausdrücklich artikulierte "Philosophie" des österreichischen Fördersystems läßt sich im wesentlichen folgendermaßen zusammenfassen: Förderung von (überwiegend materiellen) Investitionen, mit dem Ziel, die Produktivität zu erhöhen und den Umstieg auf neue, möglichst innovative Produkte zu erleichtern, um auf diese Weise ein rasches reales Wachstum ohne Verletzung der außenwirtschaftlichen Restriktionen zu erreichen. Anders formuliert: Die Investitionsförderung läßt sich am ehesten als wachstums- und strukturpolitisches und, im Zusammenhang damit, als leistungsbilanzpolitisches Instrument begreifen. Beschäftigungspolitische Ziele hatten demgegenüber lange Zeit nur eine untergeordnete Bedeutung. Und zwar nicht, weil sie etwa in der wirtschaftspolitischen Diskussion keine Rolle gespielt hätten, sondern weil offenbar die Meinung vorherrschte, daß eine dem Wirtschaftswachstum verpflichtete Förderungspolitik die beschäftigungspolitischen Ziele ohnehin abdeckt. Diese wachstumspolitische Orientierung des Investitionsförderungsinstrumentariums wird im Laufe der siebziger und der frühen achtziger Jahre allerdings tendenziell abgeschwächt. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in diesem Zeitraum, das Erkennen bzw. die Betonung negativer Folgen des Wachstumsprozesses und die zeitweise angespannte Energie- und Rohstoffsituation bewirken, daß verstärkt auch nicht unmittelbar wachstumsrelevante Förderungsschwerpunkte aufgegriffen werden. Dies zeigt sich vor allem in zweifacher Hinsicht: Einerseits in der zunehmenden Bedeutung der Ziele "Arbeitsplatzbeschaffung" und "Arbeitsplatzsicherung" in den Förderungsrichtlinien; die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen werden somit offenbar — um es mit Termini zu formulieren, die in geldpolitischen Analysen gebräuchlich sind — von gesamtwirtschaftlichen Endzielen der Förderungspolitik zu deren Zwischenzielen. Andererseits wurde im Untersuchungszeitraum damit begonnen, umwelt- sowie energie- und rohstoffpolitische Zielsetzungen bzw. damit verbundene Kriterien in den Förderungsrichtlinien zu verankern; sie zählen heute bereits zu den am häufigsten genannten Förderungsschwerpunkten. Ihre Aufnahme in die Zielkataloge des Förderungssystems ist auch keineswegs überraschend, handelt es sich doch gerade bei ihnen um die "klassischen", auch in der ökonomischen Theorie immer wieder angeführten Beispiele, bei denen externe Effekte wahrscheinlich und staatliche Interventionen notwendig sind. Allerdings zeigt sich an Hand dieser Ziele auch, daß bei der Interpretation der Förderungsrichtlinien Vorsicht am Platz ist, wenn Fehlschlüsse vermieden werden sollen. Kenner des Förderungssystems versichern jedenfalls, daß gerade die umweltpolitischen Ziele in den Förderungsrichtlinien ein größeres Gewicht haben als in der täglichen Förderungspraxis

Diese Darstellung der Förderungsziele zeigt allerdings, daß auf dieser allgemeinen und — wenn man will — programmatischen Ebene eine Diskussion und Kritik der Ziele sehr schwierig ist. Gegen die grundsätzlichen Intentionen des Förderungsinstrumentariums, wie es aus den Führungsrichtlinien zum Ausdruck kommt, läßt sich ebensowenig einwenden wie gegen die meisten der explizit angeführten Förderungsinhalte. Es ist sicherlich volkswirtschaftlich wünschenswert "technisch und wirtschaftlich interessante Neugründungen" (ERP-Fonds), "technologisch hochwertige, ertragsverbessernde und umweltfreundliche Investitionen" (100 000-S-Aktionen), die "Rationalisierung der Produktion oder Dienstleistungserbringung" (BÜRGES-Gewerbestructur) oder auch die "Anschaffung von Anlagegütern zur Herstellung solcher Produkte, die neue Marktgebiete eröffnen" (3. Papierförderungsaktion) zu fördern, um nur einige, mehr oder weniger zufällig herausgegriffene Beispiele anzuführen.

Natürlich lassen sich auch auf dieser allgemeinen Ebene Anregungen formulieren, die auf eine Akzentverschiebung der Förderungsschwerpunkte des Systems hinauslaufen. Im wesentlichen geht es dabei darum — wie im Abschnitt 3.2.1 dargelegt wurde —, die Orientierung der Förderungen am materiellen Investitionsbegriff abzuschwächen und damit den Bias des Systems zu kapitalintensiven Produktionen zu korrigieren. Dies sollte allerdings — wie an dieser Stelle betont werden muß — nicht durch den oben beschriebenen Prozeß erfolgen, daß die Ziele "Arbeitsplatzschaffung und -sicherung" nunmehr als Zugangskriterien — etwa in Form von Beschäftigungsaufgaben — in die Führungsrichtlinien der Aktionen aufgenommen werden. Dagegen sprechen vor allem strukturpolitische Überlegungen. Mit der Hinwendung von kapitalintensiven zu arbeitsintensiven (Niedriglohn-)Produktionen werden sicherlich nicht jene Produktionen geschaffen, die in einem entwickelten Industriestaat wie Österreich langfristig Überlebenschancen haben (siehe zu dieser Problematik auch Knigge — Semlinger, 1984, S. 490f). Dagegen spricht aber auch, daß die Beschäftigungswirkungen ein sehr schwer anwendbares Zugangskriterium sind. Denn erstens, ist es bei zyklischen Beschäftigungsschwankungen gar nicht einfach zu bestimmen, was "echte zusätzliche Dauerarbeitsplätze" sind, zweitens lassen sich bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten Produktionsverlagerungen kaum ausschließen und drittens ist es in der Praxis wenig wahrscheinlich, daß einem Unternehmen, das unter Umständen sogar in einer "Problemregion" liegt, bei Nichterreichung der Beschäftigungsziele einmal gewährte Förderungen wieder entzogen werden (falls nicht wirklich "böswilliges" Verhalten nachgewiesen werden kann).

Ein unter strukturpolitischen Gesichtspunkten besser geeigneter Weg die Bevorzugung kapitalintensiver Produktionen abzuschwächen liegt — wie in den letzten Jahren in einer Fülle von Arbeiten betont wurde — in der Erweiterung des herkömmlichen Investitionsbegriffes und damit in der zumindest teilweisen Neubestimmung des Förderungsgegenstandes. Konkret heißt dies, daß stärker

als dies bisher der Fall war, auch immaterielle Investitionen, insbesondere Marktaufwendungen, Forschungs- und Entwicklungsausgaben sowie Aufwendungen im Zusammenhang mit Unternehmensorganisationen, in den Förderungsaktionen berücksichtigt werden sollten. Eine viel weitgehendere Neuerung — wenngleich auf ähnlichen strukturpolitischen Überlegungen fußend — brächte die vor allem in der Bundesrepublik Deutschland in regionalpolitischen Arbeiten vorgeschlagene Umstellung auf eine humankapitalorientierte Förderung (siehe zuletzt Lammers — Thoro, 1982, Knigge — Semlinger, 1984), was jedoch sicherlich noch nicht ausdiskutiert ist.

Solche grundsätzlichen Überlegungen zum Förderungssystem, bzw. zur staatlichen Strukturpolitik überhaupt, sind ohne Zweifel außerordentlich wichtig. Gerade bei den in den letzten drei bis vier Jahren erfolgten Erweiterungen des Investitionsförderungssystems — konkret: bei den TOP-Aktionen — wurden einzelne dieser neuen Ansätze aufgegriffen. Es ist daher zu erwarten, daß bereits in absehbarer Zukunft Erfahrungen über die praktischen Probleme einer solchen Förderungspolitik vorliegen, soweit dies nicht ohnehin schon der Fall ist. Möglicherweise ist die Frage der Förderungsziele allerdings gar nicht das dringlichste Problem der Förderungspolitik. Strukturfragen werden in Österreich schon seit Ende der sechziger Jahre intensiv diskutiert (siehe vor allem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1970, 1972, 1978A, 1978B, 1984) und auf der allgemeinen Ebene, auf der sich solche Diskussionen üblicherweise bewegen, ist offenbar ein sehr weitreichender Konsens zu erzielen. Wenig Aufmerksamkeit wurde bisher hingegen der Umsetzung dieser grundsätzlichen Intentionen im Rahmen des bestehenden Förderungssystems geschenkt, wobei vor allem zwei Aspekte vernachlässigt wurden: einerseits die Frage, welche Konsequenzen die Berücksichtigung neuer Ziele für den bestehenden Kern des Förderungswesens hat, andererseits die noch viel wichtigere Frage, an Hand welcher Förderungskriterien die angestrebten (gesamtwirtschaftlichen End-)Ziele überhaupt erreicht werden können.

Zunächst zum ersten Punkt: Insgesamt zeigt die Entwicklung der Förderungsrichtlinien sehr wohl, daß im Förderungswesen auf neue wirtschaftliche Probleme zumindest insofern reagiert wird, als die Förderungsinhalte überdacht werden. Die oben beschriebene, in den siebziger Jahren erfolgte Aufnahme umwelt- und energiepolitischer Ziele in die Förderungsrichtlinien belegt dies. Dieser an sich wünschenswerte Prozeß ist allerdings — zumindest in der Form, in der er erfolgt — nicht ganz unproblematisch. Es läßt sich feststellen, daß neue wirtschaftliche Problemstellungen und daraus folgende Förderungsarbeiten in der Regel in einer Erweiterung und weniger in einem Umbau des bestehenden Förderungssystems ihren Niederschlag finden. Die Erweiterung erfolgt dabei entweder durch die Einrichtung neuer Aktionen und Institutionen oder durch die "Verlängerung" der bestehenden Kataloge von Förderungszielen und -kriterien.

In beiden Fällen bleibt allerdings der schon existierende Kern des Förderungssystems im wesentlichen unberührt. Dies hat mehrere Konsequenzen. Zum einen wird dadurch das Förderungssystem kontinuierlich komplizierter; während die Probleme, die im Rahmen der Wirtschaftspolitik jeweils Priorität genießen, einander ablösen, ist dies bei den zu ihrer Bewältigung geschaffenen institutionellen Maßnahmen nicht gleichermaßen der Fall, so daß sich die Zahl der Förderungseinrichtungen und Förderungsinhalte ständig erhöht. Zum anderen stellt sich die zentrale Frage, ob die "alten" und die neu hinzukommenden Ziele überhaupt vereinbar und damit die einzelnen Förderungsaktionen bzw. das Förderungswesen insgesamt noch konsistent sind. Eine in dieser Hinsicht problematische Zielkombination resultiert etwa aus der — wie oben bereits erwähnt — in den letzten Jahren erfolgten Hinwendung zu den unmittelbaren Beschäftigungswirkungen eines Projektes als Förderungskriterium in einem Förderungssystem, das sonst eher auf Rationalisierung, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und ähnliche Ziele hin ausgerichtet ist. Und schließlich hat die Berücksichtigung immer neuer Ziele ohne gleichzeitige Preisgabe "alter" Förderungsarbeiten — auch wenn es dabei nicht unmittelbar zu Inkonsistenzen kommt — auf jeden Fall zur Folge, daß der selektive Charakter der direkten Förderungen, der ja vielfach als zentrales Element dieses Instrumentariums angesehen wird, tendenziell geschwächt wird. Dies ist insbesondere bei jenen Aktionen der Fall — und sie bilden die Mehrzahl —, bei denen die verschiedenen Förderungsziele bzw. -kriterien ungewichtet nebeneinander stehen und bereits die Erfüllung der Anforderungen in einem einzigen Punkt (bzw. manchmal auch in zwei Punkten) ein Projekt als förderungswürdig ausweist.

Dies leitet zum zweiten der oben angeführten Probleme über: zur Frage, nach welchen Kriterien in den Förderungsinstitutionen darüber entschieden wird, welche Investitionsprojekte den wirtschaftspolitischen Intentionen entsprechen. Ohne Behandlung dieser zentralen Frage läßt sich über die Ziele des Förderungswesens aus ökonomischer Sicht nur sehr wenig aussagen. Allerdings läßt sich vermuten, daß ohne explizit gemachte, wirklich präzise und gründlich diskutierte Vorstellungen der Entscheidungsinstanzen über die erforderlichen Selektionskriterien die Erreichung der Förderungsziele — wie auch immer sie im einzelnen lauten mögen — beeinträchtigt wird. Gerade dies dürfte leider im österreichischen Förderungswesen in überwiegendem Maße der Fall sein.

Natürlich läßt sich die Meinung vertreten — um dies vorweg festzuhalten —, daß das Fehlen wirksamer Kriterien unproblematisch ist. Eine solche Position ergibt sich etwa, wenn man die Investitionsförderung eher als "Instrument des wirtschaftspolitischen Kompromisses" (Lehner, 1976) sieht, und nicht so sehr als Instrument zur Beeinflussung der Ressourcenallokation (siehe Abschnitt 3.1.3). Von einem anderen Standpunkt wird es sogar positiv bewertet, daß die Förderungsrichtlinien keine präzise Selektion ermöglichen: Denn "das Gießkannenprinzip sichert jedoch die Chancengleichheit kleiner und mittlerer Unterneh-

mungen, denn dort, wo die öffentliche Hand tatsächlich selektiv ... fördert, fördert sie Groß- und Mammutbetriebe“ (Dorn, 1980B, S. 134)

Wenn man den zuletzt geäußerten Vorwurf nicht teilt bzw. eine eventuelle Diskriminierung kleinerer Unternehmen für behebbar hält, und wenn man ferner Investitionsförderung nicht nur als Instrument der Konfliktvermeidung sieht, sondern auch bzw. sogar primär als i. e. S. wirtschaftspolitisches Instrument, dann ist das Problem der geeigneten Zugangskriterien zu den Förderungen nicht zu umgehen. Die Forderung nach solchen Kriterien ist verglichen mit der doch recht langen "Förderungsgeschichte" relativ jung. Erst im Zuge der seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre geführten strukturpolitischen Debatte, in der auch immer wieder das Förderungsinstrumentarium diskutiert wurde, tauchten erstmals entsprechende Vorschläge auf (Haas — Wehsely, 1977; Schram, 1979; Tichy, 1979; Haase, 1982; Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk, 1982; Schmoll, 1984). Ihren Niederschlag fanden sie in der 1981 eingerichteten TOP-Aktion, der eine Reihe ähnlicher Initiativen (TOP-Aktionen im Rahmen der BÜRGE-Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz, TOP-2-Aktion für immaterielle Investitionen) folgten. Die TOP-Aktion war bereits Gegenstand von Untersuchungen und Diskussionen (Aiginger — Bayer, 1982; Dorn, 1983; Richter, 1983; Aiginger, 1983; Kahn — Schneider — Trammell, 1984, S. 57ff) und wird auch in der vorliegenden Arbeit ausführlich behandelt, so daß auf ihre Einzelheiten hier nicht eingegangen zu werden braucht. Im folgenden soll daher nur die — unseres Erachtens allerdings sehr wichtige — Frage erörtert werden, welche Konsequenzen die mit der Ein- und Durchführung der TOP-Aktion(en) gemachten Erfahrungen für die anderen Förderungsaktionen bzw. für das Förderungssystem insgesamt haben.

Ein sehr positiver Effekt der um die TOP-Aktion(en) geführten Diskussion, liegt in der Erfahrung und in dem Erkenntnisgewinn, die dabei von dem mit dem Förderungssystem befaßten und an ihm interessierten Personenkreis gewonnen wurde. Sowohl die im Zuge der Kriterienerstellung erfolgten (unpublizierten) Arbeiten als auch die nachher publizierten Beiträge der Befürworter und Kritiker der Aktion (siehe die im vorigen Absatz angeführte Literatur) hat unseres Erachtens über einige Aspekte der Förderungspolitik mehr Klarheit gebracht als die Mehrzahl der früher erschienenen Arbeiten auf diesem Gebiet. Schon allein dies würde eine Wiederholung einer solchen Kriterienerarbeitung, und zwar diesmal für eine bestehende Aktion bzw. Institution, rechtfertigen.

Ein zweiter, ebenfalls sehr positiver Aspekt der TOP-Kriterien, der auch für die anderen Aktionen Bedeutung hat, ist die erstmalige Verankerung quantifizierbarer Kriterien (wozu durchaus auch die Benotung an sich qualitativer Projekts- oder Unternehmensmerkmale gerechnet werden kann). Dies ist aus zweierlei Gründen von Bedeutung. Erstens erzeugt es bei denjenigen, die über die Förderung entscheiden, einen "Rationalitätsdruck", d. h. einen Zwang sich über die eigene Entscheidung Klarheit zu verschaffen. Dies schafft sicherlich — auch

wenn dies von Kritikern angezweifelt wird (Dorn, 1983) — mehr Objektivität und mehr Immunisierung gegen im Förderungsbereich angeblich vorkommende Interventionen als ohne solche Kriterien. Zweitens: gerade die Quantifizierbarkeit der Kriterien ermöglicht a) die "gewichtete Berücksichtigung" aller für die Förderung ausschlaggebenden Faktoren und vermeidet so die problematische Situation, daß die Erfüllung eines oder weniger aus einer Vielzahl von Kriterien über die Förderung entscheidet, was in der Regel dazu führt, daß die einlaufenden Anträge nach Maßgabe der verfügbaren Finanzmittel alle gleichermaßen gekürzt werden; und b) die Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Projekten, was bei dem soeben beschriebenen und sehr verbreiteten Selektionsverfahren ebenfalls nicht bzw. nur sehr unzureichend gewährleistet ist.

Ein drittes und in gewissem Sinne strittigeres Charakteristikum ist die inhaltliche Ausrichtung der Entscheidungskriterien. Die Tatsache, daß schon nach einem Jahr die TOP-Richtlinien modifiziert wurden (siehe Aiginger — Bayer, 1982), als auch die fundierte Kritik von Richter (1983) und von Dorn (1983) zeigen, daß die Kriteriendiskussion längst noch nicht abgeschlossen ist. Dies gilt für die eigentlichen TOP-Kriterien, und dies gilt umso mehr für den Fall, daß für andere Aktionen mit anderen Zielsetzungen (z. B. für Aktionen regionalpolitischer Natur) ähnliche Kriterien erstellt werden sollen. Aus dem Umstand, daß es schwierig ist, geeignete Kriterien für Förderungsentscheidungen zu finden, kann jedoch — und das scheint manchmal der Fall zu sein — nicht geschlossen werden, daß ohne Kriterien die Entscheidung leichter ist.

Ein letzter Punkt, der bei der Übertragbarkeit solcher Kriterien auf andere Förderungsbereiche zu beachten ist, ist die Frage, welche Entscheidungsrationalität eine bestimmte Organisationsstruktur verkraftet. Das Problem ist durch die Ansiedlung zweier, dem TOP-Verfahren nachgebildeten Förderungsaktionen im Rahmen der BÜRGES virulent geworden. Von Kennern dieser Förderungen wird angezweifelt, ob diese Aktionen bisher sonderlich erfolgreich waren. Auf jeden Fall sind bisher nur relativ wenige Förderungen zustande gekommen, was unter Umständen mit der Langwierigkeit des Verfahrens zusammenhängt (ähnlich auch Lang — Osmond — Reiter, 1984). Aus diesen Erfahrungen kann der Schluß gezogen werden, daß es möglicherweise nicht opportun ist, in Institutionen, die bisher ein "Massengeschäft" betrieben haben — und dies ist bei der BÜRGES mit ihren mehr als 10.000 Förderungsfällen im Jahr zweifellos der Fall — anspruchsvolle Verfahren, wie es das TOP-Verfahren nun einmal ist, zu etablieren. Vermutlich ist für solche Institutionen bzw. Förderungsaktionen ein etwas einfacherer Katalog mit "Negativ-Kriterien" der geeignetere Weg, die ökonomische Rationalität zu erhöhen.

3.3.2 Fremdenverkehrswirtschaft

Verglichen mit dem produzierenden Sektor ist die Fremdenverkehrswirtschaft ein homogener Bereich mit einer wesentlich geringeren Problemvielfalt. Aus

ökonomischer Sicht wäre daher ein einfaches und mit klaren Zielen operierendes Förderungssystem zu erwarten. Dies ist allerdings nur sehr bedingt der Fall. Wie beim produzierenden Sektor enthalten die Richtlinien der Fremdenverkehrsaktionen einerseits eine Vielzahl verschiedener Förderungstatbestände und Ziele, andererseits jedoch einige wenige Schwerpunkte, die in fast allen Aktionen vorkommen. Es sind dies: die Erweiterung der Beherbergungs- und Verpflegungskapazitäten, die Qualitätsverbesserung des Fremdenverkehrsangebots und die besondere Berücksichtigung entwicklungsschwacher Regionen. Selbst wenn man die Aktionen aggregiert — also etwa die Prämienaktionen der BÜRGES und ebenso die ERP-Fremdenverkehrskredite und die ERP-Ersatzkredite zusammenfaßt — werden die angeführten Schwerpunkte immerhin noch in sieben bis neun verschiedenen Aktionen verfolgt. Aber auch nicht so oft genannte Ziele wie beispielsweise die Errichtung von Hallenbädern, die Schaffung von Einrichtungen für Mitarbeiter, die Schaffung von Konferenzeinrichtungen etc. werden in der Regel in mehreren Aktionen verfolgt. Insgesamt unterscheiden sich die verschiedenen Aktionen relativ wenig voneinander, was vor allem damit zusammenhängt, daß die genannten Schwerpunkte sehr umfassend sind und daher wenig Fremdenverkehrsinvestitionen nicht förderbar erscheinen.

Im wesentlichen stellt sich in der Fremdenverkehrsförderung eine ähnliche Problematik wie in jener für den produzierenden Sektor: Die Umsetzung neuer Förderungsschwerpunkte in das bestehende Förderungssystem funktioniert nicht optimal. Zwar wurde im Untersuchungszeitraum die Qualitätsverbesserung des Fremdenverkehrsangebots als Förderungsanliegen erkannt und in den Förderungsrichtlinien bzw. durch die Einführung neuer Aktionen (vor allem der Prämienaktionen) berücksichtigt. An der starken Orientierung des Förderungssystems an der Kapazitätserweiterung — die mit Recht lange Zeit das primäre Ziel war — hat sich jedoch wenig geändert. Hier gilt, was bereits im Zusammenhang mit den Förderungszielen im produzierenden Sektor ausgeführt wurde: Parallel zur Einführung neuer Ziele und Förderungstatbestände sollte eine Überprüfung und unter Umständen Relativierung oder Preisgabe "alter" Förderungsbereiche einhergehen, um inkonsistente Zielkombinationen im Förderungssystem zu vermeiden.

Ein Bereich, wo es vermutlich zu Inkonsistenzen kommt, ist die regionalpolitische Komponente der Fremdenverkehrsförderung. Wie aus den Richtlinien hervorgeht, ist die besondere Berücksichtigung entwicklungsschwacher Regionen ein Anliegen fast aller Förderungsaktionen. In neueren regionalpolitischen Arbeiten werden allerdings die Chancen dieser Regionen im traditionellen, "industrialisierten" Massentourismus eher skeptisch beurteilt (siehe beispielsweise Glatz — Scheer, 1981A, S. 25ff). Es ist daher fraglich, ob es genügt, bei Aktionen, die insgesamt auf gerade diesen Fremdenverkehr und auf die Förderung in den entwickelten Fremdenverkehrsgebieten ausgerichtet sind, die besondere Berücksichtigung der noch nicht entwickelten Regionen zu verankern. Zielfüh-

render ist es vermutlich, spezifische Fremdenverkehrskonzepte für solche Regionen zu entwickeln und die regionalpolitischen Aktionen daran zu orientieren, aber die anderen Aktionen von dieser Aufgabe zu entlasten. Dafür spricht auch, daß bei einer Reihe von Aktionen — insbesondere im ERP-Fonds, in der Hausaktion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie und in der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz — relativ große Projekte gefördert werden, die für touristisch wenig erschlossene Gebiete nicht so bedeutsam sei dürften. Tatsächlich konnte Rauch (1982) an Hand der Förderungen in Tirol zeigen, daß dabei vor allem die bereits entwickelten, fremdenverkehrsintensiven Regionen zum Zug kommen. Ein zweites Problem — es wurde ebenfalls bereits im Zusammenhang mit den Förderungen für den produzierenden Sektor ausgeführt — ist die oft sehr allgemeine Bestimmung des Förderungsziels bzw. des Förderungstatbestandes. Um dies zu verbessern und den selektiven Charakter des Förderungssystems zu stärken, wäre zu überlegen, ob nicht auch im Fremdenverkehrsbereich stärker quantifizierbare Kriterien erarbeitet und verwendet werden sollten. Dies dürfte im Fremdenverkehrsbereich sogar leichter fallen, da auf Grund der angeführten Homogenität des Sektors vermutlich leichter ein Konsens darüber zu erzielen ist, welche Investitionen strukturbessernd wirken. Dies belegt auch die Einrichtung der BÜRGENS-Prämienaktionen, bei denen sogar überhaupt auf Kriterien verzichtet und die förderbaren Investitionen taxativ und sehr konkret aufgezählt werden konnten, wozu es bei den Förderungen für den produzierenden Sektor praktisch keine Parallele gibt.

Auch im Zusammenhang mit institutionellen Änderungen im Rahmen der Fremdenverkehrsförderung erscheint eine Konkretisierung der Förderungsziele wichtig zu sein. Derzeit ist die Situation durch eine relativ große Zahl inhaltlich weitgehend ähnlicher Aktionen geprägt. Es wäre zu überlegen, ob nicht durch eine deutlichere inhaltliche Abgrenzung zwischen den Aktionen die Transparenz und damit die Effizienz der Fremdenverkehrsförderung erhöht und die Existenzberechtigung verschiedener Aktionen einsichtiger gemacht werden könnte. Ein erster Ansatz in diese Richtung erfolgte erst 1983 durch eine Neufassung und Abstimmung der Richtlinien der Hausaktion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie einerseits und der BÜRGENS-Fremdenverkehrskredite andererseits. Vermutlich wäre es auch sinnvoll, bei einer solchen inhaltlichen Abstimmung der verschiedenen Aktionen zu überprüfen, ob sich die fremdenverkehrspolitischen Ziele nicht durch eine geringere Zahl von Aktionen bzw. Förderungsinstitutionen realisieren lassen.

4. INSTRUMENTE DER INVESTITIONSFÖRDERUNG

4.1 Das Förderungsinstrumentarium im Lichte der modernen Investitionstheorie

Bei aller Komplexität und trotz des hohen Formalisierungsgrades der modernen Investitionstheorie lassen sich die Bestimmungsgrößen der Investitionen grob in drei Kategorien teilen. Die Investitionen werden umso höher sein, erstens je niedriger die Kapitalnutzungskosten sind, zweitens je höher die Nachfrage liegt und drittens je besser die Gewinnsituation ist. Die Abhängigkeit der Investitionen von den Kapitalnutzungskosten ist zunächst aus der in der betriebswirtschaftlichen Literatur als selbstverständlich angenommenen Abhängigkeit der Investitionen vom Zinssatz hervorgegangen. Sie geht aber über den Zinssatz insoweit hinaus, als auch die Abschreibungskosten und die steuerliche Behandlung der Investitionen (einerseits die Gewinnbesteuerung, andererseits des Förderungsinstrumentariums) als wichtig für die Investitionsentscheidung betrachtet werden. Die Nachfrageabhängigkeit der Investitionen ist unter dem Namen Akzelerator bekannt: Die Akzeleratorhypothese besagt, daß ein bestimmtes Verhältnis zwischen dem Kapitalstock und dem Produktionsvolumen technisch bedingt ist. Diese zunächst rein technische Betrachtungsweise wurde dann später durch Einbezug der tatsächlichen Kapazitätsauslastung und durch Variable, die die Schnelligkeit der Anpassung des tatsächlichen Kapitalstocks an die gewünschte Norm bestimmen, flexibler gemacht (flexibler Akzelerator). Gewinne sind sowohl ein wesentliches Element der Finanzierungsmöglichkeit als auch ein Signal für zukünftige Erfolge. Liquiditätsvariable und Cash-flow korrelieren im Zeitablauf (nicht notwendigerweise bei einem Querschnittsvergleich) ziemlich stark mit dem Gewinnverlauf, obwohl sie sich zumindest in ihrer Relevanz für die Steuerzahlung oder in der Berechnung der Abschreibungen von diesem unterscheiden. Eine Ableitung der Bestimmung der Investitionen durch den Cash-flow aus einer neoklassischen Nutzenmaximierung findet sich bei Krelle (1960, S. 279ff).

Neben diesen drei "klassischen" Investitionsdeterminanten dürfte in letzter Zeit der Investitionsbedarf infolge von technologischen oder marktmäßigen Entwicklungen an Bedeutung gewinnen. Selbst bei ungenügender Gewinnlage und schwacher Gesamtnachfrage verlangen technische Neuerungen im Produktionsprozeß ein Mindestmaß an Investitionen, ebenso verlangen eine Verschiebung der Nachfrage zwischen einzelnen Märkten oder Änderungen in den Konsumentenwünschen selbst bei sinkender Nachfrage ein erhebliches Investitionsvolumen. Diese Motive, die man unter dem Schlagwort "Technologie-Push-These" zusammenfassen könnte, sind schwer durch gesamtwirtschaftliche Variable in den Griff zu bekommen und insbesondere steht keine Zeitreihe zur Messung dieser Einflußgröße zur Verfügung. Sie dürften aber in der Situation

seit Anfang der achtziger Jahre einen entscheidenden Anstoß zur Erholung der Investitionstätigkeit in den Industrieländern gewesen sein.

Die staatliche Investitionsförderung — etwa in Form der direkten Investitionsförderung — hat indirekt auf alle erwähnten Investitionsmotive einen Einfluß. Am leichtesten darstellbar ist der Einfluß der Kapitalnutzungskosten. Hier soll der Einfluß der staatlichen Investitionsförderungsmaßnahmen an Hand eines typischen Beispiels demonstriert werden. Als typisches Beispiel wird eine Senkung des Nominalzinssatzes um 3 Prozentpunkte gewählt (das heißt, daß ein Marktzinssatz von 10% durch die staatliche Investitionsstützung um 3 Prozentpunkte auf einen tatsächlichen Nominalzinssatz für das investierende Unternehmen von 7% reduziert wird).

4.2 Empirische Evidenz

4.2.1 Kapitalnutzungskosten

4.2.1.1 Das Konzept der Kapitalnutzungskosten

Zu den Kapitalnutzungskosten zählen neben dem Zinssatz auch die Abschreibungen und die Steuerzahlungen. Dieser weitere Kapitalkostenbegriff wird in der Literatur "User-Cost" genannt. Das Konzept findet sich bei Keynes und wurde dann in der neoklassischen Investitionstheorie von Jorgenson (1963) ausgestaltet. Der Kapitalnutzungspreis ist jener Preis, den der Kapitalstock pro Zeitperiode einem Unternehmen kostet (auch Schattenpreis genannt) und den es bei Optimierung seines Gewinnes bzw. bei der Minimierung der Kosten zu berücksichtigen hat. Die Kapitalnutzungskosten können in drei Komponenten zerlegt werden. Eine Investition von z. B. 100 S erfordert zunächst Kapitalnutzungskosten in der Höhe des Zinssatzes. Die Kapitalnutzungskosten sind umso höher, je kurzlebiger die getätigten Investitionen sind, deswegen geht als zweite Komponente der Abschreibungssatz in die Kapitalnutzungskosten ein. Da Investitionen nicht im ersten Jahr voll abgeschrieben werden können, muß auch die Steuerbelastung als dritte Komponente berechnet werden. Sie ist umso höher, je höher der relevante Steuersatz ist und je niedriger die Steuerbegünstigungen sind. Aus diesen drei Komponenten zusammen ergibt sich der Kapitalnutzungspreis.

Geht man von dem theoretischen Konzept zur empirischen Rechnung über, stellen sich eine Reihe von statistischen und konzeptuellen Fragen. Sie werden in der oben genannten Dreiteilung: Zinssatz, Abschreibungssatz und Steuerbelastung besprochen.

Der Zinssatz soll die Finanzierungskosten erfassen, allerdings im Sinn eines Opportunitätskostenkonzeptes, in dem auch alternative Verwendungsmöglich-

Übersicht 4 1: Berechnung der Kapitalnutzungskosten (User Cost)

$$\text{Standard: } UC'_{nom} = q[(1 - bu_1)\rho - \pi + \delta] \left[\frac{1 - u_2 z}{1 - u_2} \right]$$

q = Preisindex der Investitionsgüter

b = Fremdfinanzierungsanteil (Industrie AG)

u_1 = Grenzsteuersatz (Gewinnsteuern ohne Gewerbesteuer)

u_2 = Grenzsteuersatz (Gewinnsteuern plus Gewerbesteuer)

ρ = Nominalsatz (Prime Rate)

π = Preiserwartung (Industriepreise, extrapolative Erwartungsbildung)

δ = Ökonomische Abschreibung

$$z = \sum_1^{\infty} \frac{b_1}{(1 + r)^{i-1}}$$

b_2 = steuerliche Abschreibung (inkl. vorz. Afa und Investitionsfreibetrag)

r = Zukunftsdiskont (10%)

Variation 1: Berücksichtigung der Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung

$$UC 2 = q[(1 - bu_1)\rho - \pi + \delta] \left[\frac{1 - u_2 z_2}{1 - u_2} \right]$$

$$z_2 = cz + (1 - c)z_1$$

c = Anteil der Investitionen, für die Investitionsbegünstigung tatsächlich in Anspruch genommen wurde

z_1 = Barwert der Normalabschreibungen

Variation 2: Annahme sinkender Lebensdauer

$$UC 3 = q[(1 - bu_1)\rho - \pi + \delta] \left[\frac{1 - u_2 z}{1 - u_2} \right]$$

Variation 3: Annahme von Normalabschreibung

$$UC 4 = q[(1 - bu_1)\rho - \pi + \delta] \left[\frac{1 - u_2 z_1}{1 - u_2} \right]$$

Variation 4: Annahme voller Fremdfinanzierung

$$UC 5 = q[(1 - b_1 u_1)\rho - \pi + \delta] \left[\frac{1 - u_2 z}{1 - u_2} \right]$$

$$b_1 = 1$$

Q: Aiginger (1982), S. 133.

keiten berücksichtigt werden. Es wird daher in der Literatur oft ein Mischzinssatz aus einem Kreditzins und einem Ertragszins genommen. Der ökonomisch relevante Zinssatz ist ein Realzinssatz, d. h. ein Nominalzinssatz minus der erwarteten Inflation. Eine weitere Komplikation besteht darin, daß das Steuersystem eine Absetzung von Nominalzinsen erlaubt, womit eine Erhöhung des Nominalzinssatzes bei gleicher Realbelastung eine Senkung der effektiven Zinsbelastung ergibt. Diese Reduktion gilt allerdings nur in dem Ausmaß, in dem die Investitionen tatsächlich fremdfinanziert sind (der Parameter b in Gleichung 1 ist der Anteil der Fremdfinanzierung). Als Steuersatz (u_1 in Gleichung 1) wird der marginale Steuersatz der Industrieunternehmen genommen und zwar in dem Ausmaß, in dem die steuerzahlenden Industrie- und Gewerbebetriebe tatsächlich in dem jeweiligen Jahr belastet werden (Nullfälle wurden nicht berücksichtigt, die Gewerbesteuer wurde ebenfalls nicht berücksichtigt, da Dauerschuldzinsen nicht von der Gewerbesteuer abgezogen werden können). Als Nominalzinssatz wurde die Prime Rate genommen, die Preiserwartungen, die den Zinssatz verringern, wurden an Hand der vergangenen Inflationsrate geschätzt. Zusammenfassend ergibt sich eine effektive Belastung der Industrieunternehmen durch die Kapitalnutzungskosten, die umso höher ist, je höher der Nominalzinssatz ist, je höher die Steuerbelastung ist, andererseits die Belastung umso niedriger, je höher die Inflationserwartungen sind und je höher die Fremdfinanzierung liegt.

Das zweite Element der Kapitalnutzungskosten sind die Abschreibungen. Es handelt sich dabei um die ökonomischen Abschreibungen im Sinne eines tatsächlichen Wertverzehres, nicht jedoch um steuerliche Abschreibungen. Das geometrische Abschreibungsverfahren wurde angewandt, wobei in der Standardvariante der Kapitalnutzungskosten eine Lebensdauer für Bauinvestitionen von 40 Jahren und für Ausrüstungsinvestitionen von $17\frac{1}{2}$ Jahren angenommen wird. Da eine Befragung der Vereinigung Österreichischer Industrieller die Möglichkeit eines Sinkens der ökonomischen Lebensdauer erbracht hat, wurde in der Zusatzvariante (Kapitalnutzungspreis 3) die Lebensdauer der Investitionen im Zeitablauf systematisch verkürzt und zwar auf 15 Jahre am Ende der Untersuchungsperiode für Ausrüstungsinvestitionen und auf 35 Jahre für Bauinvestitionen. In der Standardvariante tragen die Abschreibungskosten, da sie konstant sind, wohl zum Niveau, nicht aber zur Veränderung der Kapitalnutzungskosten in der Zeit bei. In der Variante 3 beeinflussen sie den Verlauf in einer systematischen Weise, diese Komponente führt zu einer trendmäßigen Steigerung der Kapitalnutzungskosten.

Die Berechnung des Steuereffektes ist die komplizierteste und variantenreichste Komponente der User Costs. Könnte ein Investitionsgut im Jahr der Anschaffung abgeschrieben werden, hätte diese Komponente keinen Einfluß. Diese Wirkung spiegelt sich in der Variablen z wieder, dem Barwert der steuerlich möglichen Abschreibung. Könnten im ersten Jahr 100% abgeschrieben werden, so

Abbildung 4.1. Kapitalnutzungskosten — User cost (Real je 100 S) Bauten

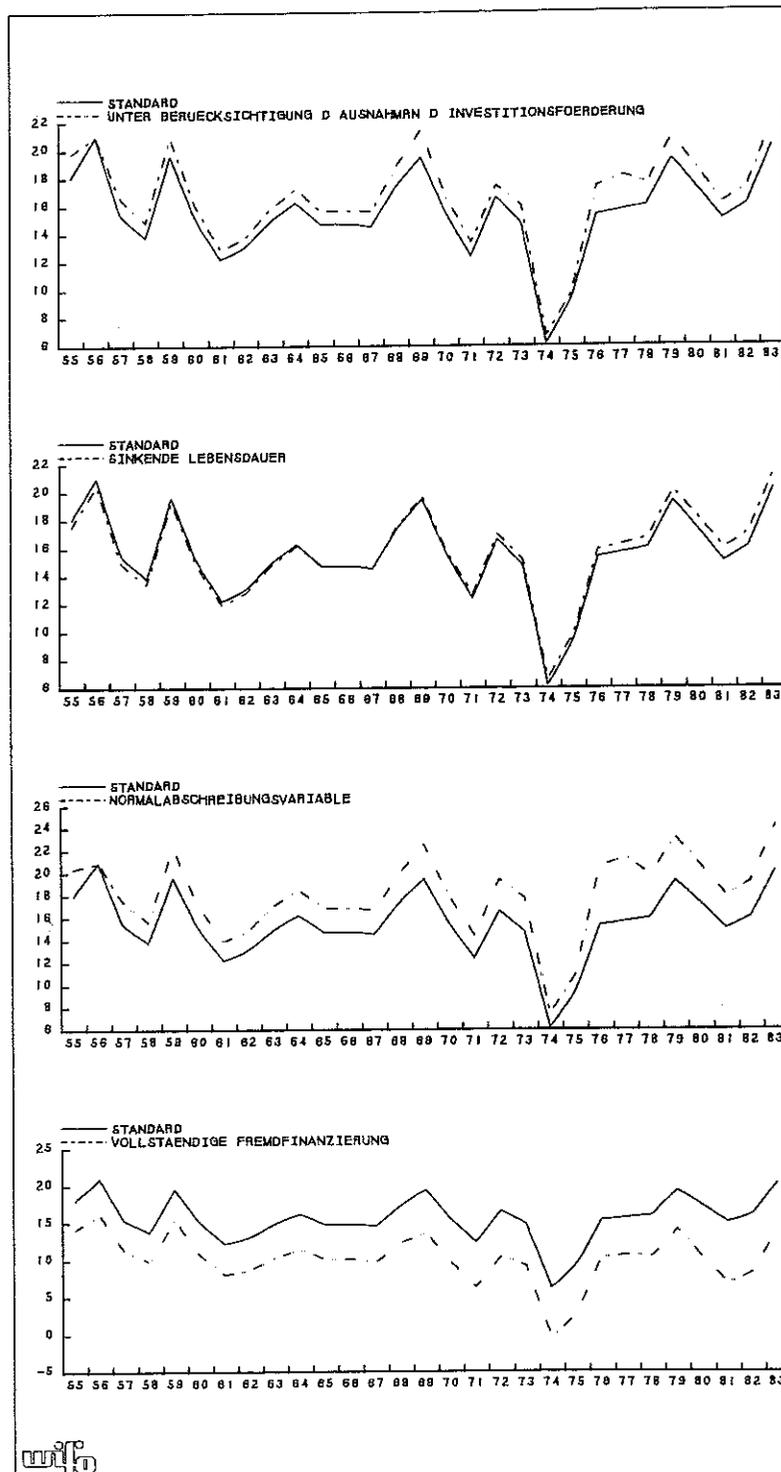
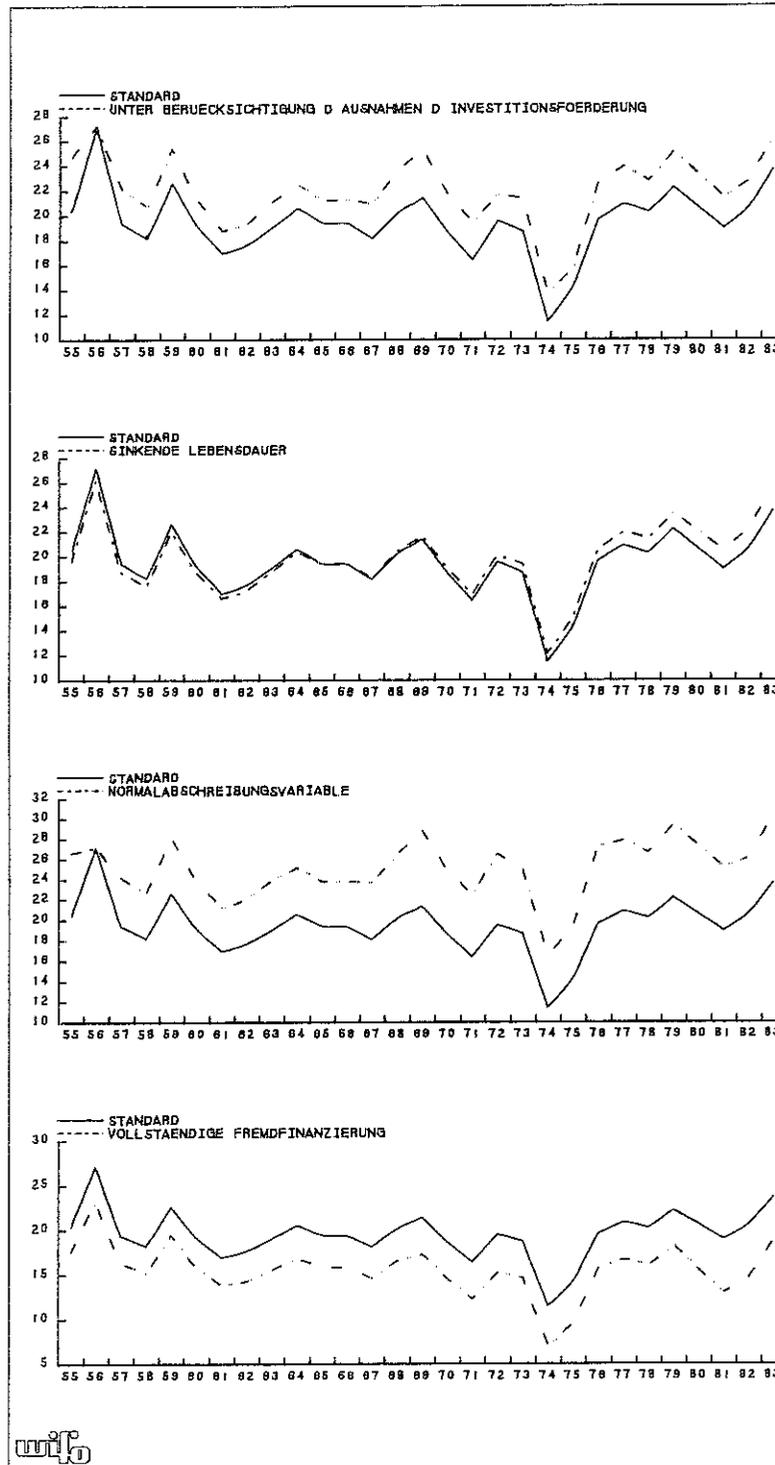


Abbildung 4.2 Kapitalnutzungskosten — User cost (Real je 100 S) Aufrüstungen



würde der Barwert 1 sein, Zähler und Nenner des Steuerterms wären gleich groß. In dem Ausmaß, in dem die Abschreibung steuerlich erst in späteren Jahren erfolgen kann, sinkt der Barwert der steuerlichen Abschreibungen, weil spä-

Übersicht 4 2a Kapitalnutzungskosten (User Cost) Industrie — Insgesamt

	Realzins nach Steuer	Abschr -Satz	Steuerkomponente	UCI
1955	0,0654	0,0882	0,0416	0,1951
1956	0,0676	0,0882	0,0918	0,2476
1957	0,0472	0,0883	0,0424	0,1779
1958	0,0378	0,0886	0,0381	0,1646
1959	0,0746	0,0888	0,0517	0,2152
1960	0,0449	0,0890	0,0419	0,1757
1961	0,0269	0,0893	0,0356	0,1510
1962	0,0323	0,0896	0,0379	0,1597
1963	0,0406	0,0890	0,0426	0,1760
1964	0,0511	0,0897	0,0494	0,1901
1965	0,0410	0,0898	0,0457	0,1764
1966	0,0413	0,0898	0,0459	0,1770
1967	0,0886	0,0899	0,0395	0,1681
1968	0,0560	0,0901	0,0462	0,1923
1969	0,0613	0,0902	0,0561	0,2077
1970	0,0391	0,0902	0,0453	0,1746
1971	0,0186	0,0901	0,0406	0,1492
1972	0,0410	0,0900	0,0540	0,1850
1973	0,0365	0,0900	0,0457	0,1723
1974	-0,0138	0,0900	0,0186	0,0948
1975	0,0037	0,0899	0,0299	0,1235
1976	0,0518	0,0898	0,0394	0,1810
1977	0,0553	0,0897	0,0450	0,1900
1978	0,0469	0,0898	0,0502	0,1869
1979	0,0632	0,0899	0,0586	0,2117
1980	0,0500	0,0900	0,0534	0,1935
1981	0,0369	0,0903	0,0481	0,1753
1982	0,0436	0,0906	0,0553	0,1896
1983	0,0672	0,0906	0,0666	0,2244
1955—1960	0,0563	0,0885	0,0512	0,1960
1961—1974	0,0367	0,0899	0,0431	0,1697
1975—1983	0,0465	0,0901	0,0496	0,1862
1955—1983	0,0438	0,0897	0,0468	0,1802

UCI: Standard

Übersicht 4 2b. Kapitalnutzungskosten (User Cost) Industrie — Insgesamt
(Fortsetzung)

	<i>UC2</i>	<i>UC3</i>	<i>UC4</i>	<i>UC5</i>
1955	0,2282	0,1880	0,2423	0,1619
1956	0,2476	0,2394	0,2476	0,2050
1957	0,1995	0,1718	0,2152	0,1430
1958	0,1844	0,1591	0,1987	0,1303
1959	0,2370	0,2104	0,2598	0,1800
1960	0,1925	0,1715	0,2131	0,1388
1961	0,1656	0,1483	0,1847	0,1162
1962	0,1733	0,1569	0,1945	0,1229
1963	0,1922	0,1738	0,2146	0,1370
1964	0,2056	0,1887	0,2278	0,1494
1965	0,1912	0,1757	0,2117	0,1363
1966	0,1919	0,1770	0,2125	0,1370
1967	0,1893	0,1688	0,2105	0,1275
1968	0,2185	0,1939	0,2408	0,1509
1969	0,2395	0,2100	0,2664	0,1606
1970	0,1986	0,1778	0,2235	0,1273
1971	0,1719	0,1532	0,1947	0,1004
1972	0,2014	0,1900	0,2395	0,1349
1973	0,1934	0,1779	0,2225	0,1252
1974	0,1112	0,1008	0,1321	0,0417
1975	0,1355	0,1307	0,1620	0,0705
1976	0,2073	0,1886	0,2486	0,1374
1977	0,2181	0,1986	0,2554	0,1454
1978	0,2083	0,1968	0,2406	0,1389
1979	0,2355	0,2225	0,2714	0,1679
1980	0,2154	0,2054	0,2482	0,1356
1981	0,1954	0,1882	0,2256	0,1071
1982	0,2087	0,2038	0,2374	0,1239
1983	0,2471	0,2398	0,2810	0,1712
1955—1960	0,2149	0,1900	0,2294	0,1599
1961—1974	0,1888	0,1709	0,2126	0,1262
1975—1983	0,2079	0,1972	0,2411	0,1331
1955—1983	0,2001	0,1830	0,2249	0,1353

UC2: Unter Berücksichtigung der Ausnützung der Investitionsförderung

UC3: Sinkende Lebensdauer

UC4: Normalabschreibungsvariante

UC5: Vollständige Fremdfinanzierung

Übersicht 4.3: Kapitalnutzungskosten (User Cost) Industrie — Ausrüstung

	Realzins nach Steuer	Abschr.-Satz	Steuerkomponente	UC1	UC2	UC3	UC4	UC5
1955	0,0654	0,1138	0,0255	0,2047	0,2485	0,1964	0,2673	0,1758
1956	0,0676	0,1138	0,0908	0,2723	0,2723	0,2622	0,2723	0,2328
1957	0,0472	0,1138	0,0331	0,1941	0,2219	0,1869	0,2421	0,1630
1958	0,0378	0,1138	0,0305	0,1821	0,2077	0,1756	0,2263	0,1515
1959	0,0746	0,1138	0,0386	0,2270	0,2544	0,2213	0,2830	0,1957
1960	0,0449	0,1138	0,0330	0,1917	0,2133	0,1868	0,2396	0,1588
1961	0,0269	0,1138	0,0294	0,1702	0,1881	0,1661	0,2129	0,1384
1962	0,0323	0,1138	0,0309	0,1770	0,1945	0,1736	0,2219	0,1441
1963	0,0436	0,1138	0,0339	0,1913	0,2120	0,1888	0,2405	0,1566
1964	0,0511	0,1138	0,0415	0,2064	0,2255	0,2047	0,2529	0,1698
1965	0,0410	0,1130	0,0392	0,1940	0,2124	0,1931	0,2379	0,1579
1966	0,0413	0,1138	0,0394	0,1945	0,2130	0,1945	0,2386	0,1585
1967	0,0386	0,1138	0,0293	0,1817	0,2093	0,1826	0,2369	0,1461
1968	0,0560	0,1138	0,0330	0,2029	0,2364	0,2047	0,2650	0,1666
1969	0,0613	0,1138	0,0398	0,2149	0,2538	0,2176	0,2897	0,1743
1970	0,0391	0,1138	0,0337	0,1866	0,2176	0,1903	0,2499	0,1456
1971	0,0186	0,1138	0,0320	0,1644	0,1945	0,1690	0,2246	0,1226
1972	0,0410	0,1138	0,0413	0,1961	0,2171	0,2018	0,2662	0,1531
1973	0,0385	0,1138	0,0368	0,1872	0,2134	0,1936	0,2495	0,1457
1974	— 0,0138	0,1138	0,0146	0,1146	0,1374	0,1214	0,1664	0,0696
1975	0,0037	0,1138	0,0244	0,1419	0,1580	0,1501	0,1938	0,0962
1976	0,0518	0,1138	0,0316	0,1972	0,2270	0,2063	0,2737	0,1577
1977	0,0553	0,1138	0,0406	0,2097	0,2399	0,2201	0,2800	0,1684
1978	0,0469	0,1138	0,0420	0,2027	0,2282	0,2144	0,2664	0,1598
1979	0,0632	0,1138	0,0456	0,2226	0,2515	0,2353	0,2948	0,1841
1980	0,0500	0,1138	0,0424	0,2062	0,2331	0,2201	0,2734	0,1553
1981	0,0369	0,1138	0,0394	0,1901	0,2150	0,2051	0,2524	0,1300
1982	0,0436	0,1138	0,0484	0,2058	0,2286	0,2226	0,2628	0,1469
1983	0,0672	0,1138	0,0561	0,2371	0,2635	0,2550	0,3031	0,1893
1955—1960	0,0563	0,1138	0,0419	0,2120	0,2364	0,2049	0,2551	0,1796
1961—1974	0,0367	0,1138	0,0339	0,1844	0,2089	0,1858	0,2395	0,1463
1975—1983	0,0465	0,1138	0,0412	0,2015	0,2272	0,2143	0,2667	0,1542
1955—1983	0,0438	0,1138	0,0378	0,1954	0,2203	0,1986	0,2512	0,1557

UC1: Standard. — UC2: Unter Berücksichtigung der Ausnützung der Investitionsförderung. — UC3: Sinkende Lebensdauer. — UC4: Normalabschreibungsvariante. — UC5: Vollständige Fremdfinanzierung.

Übersicht 4.4: Kapitalnutzungskosten (User Cost) Industrie — Bauten

	Realzins nach Steuer	Abschr.-Satz	Steuerkompo- nente	UC1	UC2	UC3	UC4	UC5
1955	0,0654	0,0500	0,0654	0,1808	0,1979	0,1756	0,2052	0,1411
1956	0,0676	0,0500	0,0932	0,2108	0,2108	0,2053	0,2108	0,1637
1957	0,0472	0,0500	0,0564	0,1537	0,1658	0,1492	0,1747	0,1129
1958	0,0378	0,0500	0,0499	0,1377	0,1485	0,1338	0,1563	0,0978
1959	0,0746	0,0500	0,0721	0,1968	0,2099	0,1933	0,2236	0,1557
1960	0,0449	0,0500	0,0558	0,1507	0,1601	0,1477	0,1715	0,1075
1961	0,0269	0,0500	0,0455	0,1224	0,1296	0,1199	0,1394	0,0806
1962	0,0323	0,0500	0,0492	0,1316	0,1387	0,1295	0,1499	0,0882
1963	0,0436	0,0500	0,0570	0,1506	0,1595	0,1490	0,1718	0,1046
1964	0,0511	0,0500	0,0622	0,1633	0,1728	0,1624	0,1865	0,1160
1965	0,0410	0,0500	0,0563	0,1473	0,1561	0,1468	0,1683	0,1007
1966	0,0413	0,0500	0,0567	0,1480	0,1568	0,1480	0,1691	0,1014
1967	0,0386	0,0500	0,0566	0,1452	0,1558	0,1457	0,1663	0,0963
1968	0,0560	0,0500	0,0685	0,1745	0,1883	0,1757	0,2001	0,1245
1969	0,0613	0,0500	0,0840	0,1953	0,2151	0,1971	0,2266	0,1372
1970	0,0391	0,0500	0,0652	0,1543	0,1662	0,1565	0,1786	0,0961
1971	0,0186	0,0500	0,0551	0,1236	0,1339	0,1267	0,1442	0,0629
1972	0,0410	0,0500	0,0754	0,1664	0,1749	0,1701	0,1946	0,1043
1973	0,0365	0,0500	0,0606	0,1472	0,1596	0,1512	0,1769	0,0906
1974	—0,0138	0,0500	0,0254	0,0616	0,0672	0,0662	0,0742	—0,0052
1975	0,0037	0,0500	0,0392	0,0929	0,0978	0,0982	0,1089	0,0275
1976	0,0518	0,0500	0,0522	0,1540	0,1747	0,1593	0,2070	0,1039
1977	0,0553	0,0500	0,0521	0,1574	0,1820	0,1632	0,2146	0,1076
1978	0,0469	0,0500	0,0638	0,1607	0,1755	0,1676	0,1978	0,1042
1979	0,0632	0,0500	0,0803	0,1935	0,2090	0,2013	0,2324	0,1411
1980	0,0500	0,0500	0,0720	0,1720	0,1855	0,1806	0,2059	0,1024
1981	0,0369	0,0500	0,0631	0,1500	0,1619	0,1593	0,1797	0,0678
1982	0,0436	0,0500	0,0674	0,1610	0,1738	0,1710	0,1928	0,0835
1983	0,0672	0,0500	0,0851	0,2023	0,2183	0,2130	0,2423	0,1393
1955—1960	0,0563	0,0500	0,0655	0,1717	0,1822	0,1675	0,1904	0,1298
1961—1974	0,0367	0,0500	0,0584	0,1451	0,1553	0,1461	0,1676	0,0927
1975—1983	0,0465	0,0500	0,0639	0,1604	0,1754	0,1682	0,1979	0,0975
1955—1983	0,0438	0,0500	0,0616	0,1554	0,1671	0,1574	0,1817	0,1019

UC1: Standard. — UC2: Unter Berücksichtigung der Ausnützung der Investitionsförderung. — UC3: Sinkende Lebensdauer. — UC4: Normalabschreibungsvariante. — UC5: Vollständige Fremdfinanzierung.

tere Steuerersparnisse im Ausmaß des Zukunftsdiskonts reduziert werden müssen. Zur Berechnung dieses Barwertes werden die steuerliche Lebensdauer und die Möglichkeiten der steuerlichen Investitionsbegünstigung berücksichtigt. Die vorzeitige Abschreibung und der Investitionsfreibetrag werden in der Standardvariante nach der Relation ihrer tatsächlichen Nutzung zusammengewichtet. In der Variante Kapitalnutzungskosten 2 wird auch berücksichtigt, daß ein Teil der Industriebetriebe die steuerliche Investitionsförderung nicht in Anspruch nimmt, die Kapitalnutzungskosten liegen in dieser Variante daher höher. (In den Kapitalnutzungskosten läßt sich auch die seit 1982 mögliche Investitionsprämie berücksichtigen. Es wurde angenommen, daß alle Unternehmungen, die weder Investitionsfreibetrag noch vorzeitige Abschreibungen nutzten, die Investitionsprämie in Anspruch genommen haben. Die vorhandenen Daten für 1982 über die Nutzung der Investitionsprämie lassen diese Annahme als nicht unwahrscheinlich erscheinen. Die so berechneten Kapitalnutzungskosten liegen höher als die Kapitalnutzungskosten 1, weil rein rechnerisch die Investitionsprämie eine höhere Steuerbelastung mit sich bringt als die vorzeitigen Abschreibungen und der Investitionsfreibetrag unter der Voraussetzung, daß diese tatsächlich genutzt wurden. Der Vorteil der Investitionsprämie ist für jene Unternehmungen gegeben, die diese beiden Abschreibungsformen mangels an Gewinn nicht nutzen konnten; daher ergibt sich gegenüber der Kapitalnutzungskostenvariante 2, die die Nichtnutzung der vorzeitigen Abschreibungen und des Investitionsfreibetrages berücksichtigt, eine Senkung des Kapitalnutzungspreises für 1982.)

Die Kapitalnutzungskosten für die Ausrüstungsinvestitionen in der Industrie liegen im Durchschnitt der Periode 1955 bis 1983 bei 19,5 S für ein Investitionsgut in der Höhe von 100 S. Im Durchschnitt der Periode war davon rund ein Viertel (4,4 S bzw. 22½%) für den Realzinssatz aufzuwenden, etwas mehr als die Hälfte (11,4 S bzw. 58½%) für die Abschreibungen und ebenfalls rund ein Viertel (3,8 S bzw. 19½%) für die Steuerkomponente. Die Kapitalnutzungskosten weisen keinen Trend auf, vielleicht waren sie 1983 geringfügig höher als Mitte der fünfziger Jahre.

Die Kapitalnutzungskosten für Bauinvestitionen sind niedriger (im Durchschnitt 1955 bis 1983 15,5 S), da der Abschreibungssatz ebenfalls niedriger ist. Er macht hier nur rund ein Drittel der Kapitalnutzungskosten aus.

Für die gesamten Industrieinvestitionen (Bauten und Ausrüstung) liegen die Kapitalnutzungskosten für die Periode 1955 bis 1983 bei 18,0 S.

4.2.1.2 Direkte Investitionsförderung und Kapitalnutzungskosten

Der Einfluß der direkten Investitionsförderung auf die Kapitalnutzungskosten findet über den Zinssatz statt. Eine Stützung des Zinssatzes um 3 Prozentpunkte, die wir als Normaltypus der direkten Investitionsförderung annehmen wollen,

senkt die Kapitalnutzungskosten um mehr als 3 Prozentpunkte, da die Steuerkomponente den Nominaleffekt verstärkt. Für die Industrie senkt eine Reduktion des Nominalzinses von 3 Prozentpunkten die Kapitalnutzungskosten um 3,7 Prozentpunkte oder um rund ein Fünftel. Eine Wirkung einer Investitionsförderungsmaßnahme auf die anderen Komponenten der Kapitalnutzungskosten ist quantitativ wahrscheinlich gering und kann vernachlässigt werden. Die Inflationserwartungen müßten von der Investitionsförderung unabhängig sein, bestenfalls könnte eine marginale Senkung des Outputpreises durch die kostengünstigere Produktion vermutet werden (dies würde die Kapitalnutzungskosten marginal erhöhen). Eine Senkung des Zukunftsdiskontes wäre theoretisch denkbar, sollte jedoch nur dann eintreten, wenn man mit der Investitionsförderung von Jahr zu Jahr mit Sicherheit rechnen kann. Eine Senkung des Zukunftsdiskontes würde theoretisch die Kapitalnutzungskosten senken, da der Barwert der steuerlichen Abschreibungen dadurch steigt und zukünftige Steuerentlastungen nicht im selben Ausmaß diskontiert werden

4.2.2 Empirische Evidenz über die Bedeutung der Investitionsdeterminanten

In einer Studie des Institutes aus dem Jahr 1982 (Aiginger, 1982) wurde die empirische Relevanz der einzelnen Investitionsdeterminanten für die Entwicklung der Industrieinvestitionen detailliert geschätzt. Für die vorliegende Studie wurden die damaligen Ergebnisse um die zwei weiteren inzwischen verfügbar gewordenen Jahre erweitert.

Die gemeinsame Aussage der früheren und der jetzigen Berechnungen, aber auch von anderen für Deutschland und für Österreich verfügbaren Studien liegt darin, daß die Investitionstätigkeit durch die Entwicklung der Nachfrage und der Kapitalnutzungskosten gemeinsam relativ gut erklärt werden kann. Dabei ist der Einfluß der Nachfrageänderung stärker und statistisch besser abgesichert als jener der Kapitalnutzungskosten. Ein Einfluß der Gewinne auf die Investitionstätigkeit kann in einzelnen Erklärungsansätzen gefunden werden, doch ist er instabil und schwindet bei gemeinsamer Erklärung der Investitionstätigkeit durch Nachfrage und Kapitalnutzungskosten. Doch ist ein Einfluß der Gewinnfähigkeit auf die Investitionstätigkeit nach Unternehmungen und wohl auch auf den Zeitpunkt der Investitionstätigkeit sicher nicht zu leugnen.

Nach den vorliegenden Gleichungen erhöht eine Steigerung der Wertschöpfung um 1 Prozentpunkt die Industrieinvestitionen um 570 Mill. S. Eine Herabsetzung des Nominalzinssatzes um 1 Prozentpunkt erhöht die Industrieinvestitionen um 400 Mill. S (zu Preisen 1976).

Mißt man daher den Effekt der Direktinvestitionsförderung wieder an unserem Normfall mit einer Stützung des Zinssatzes um 3 Prozentpunkte durch die öffent-

Übersicht 4.5: Bestimmung der Industriesteuer durch Nachfrage und Kapitalnutzungskosten

Industrieinvestitionen real =	14.902 + 0,1427 ($\mu W_t - K_{t-1}$) +	700 t	- 33,870	Kapitalnutzungskosten	$R^2 = 0,90$
Gleichung 1	5,88	5,44	15,25	- 2,65	$DW = 1,26$
	(17%)	(18%)	(7%)	(38%)	$STDF = 1,88$
Industrieinvestitionen real =	11.457 + 0,1386 ($\mu W_t - K_{t-1}$) +	691 t	- 57,741	Realzins nach Steuer	$R^2 = 0,91$
Gleichung 2	9,09	5,33	15,21	- 2,87	$DW = 1,26$
	(11%)	(19%)	(7%)	(35%)	$STDF = 1,85$

Hypothetische Maßnahme (im Jahr 1983)

Wirkung auf Volumen der Industriesteuer
 Gleichung 1 Gleichung 2
 Preise 1976 Preise 1983 Preise 1976 Preise 1983
 in Mill. S

Wirkung einer Senkung des Nominalzinssatzes um	3	Prozentpunkte	+ 1.258	+ 1.728
der Kapitalnutzungskosten um	-3,7	Prozentpunkte	+ 1.258	+ 1.728
des Realzinses nach Steuern um	-2,5	Prozentpunkte	+ 573	+ 787
Wirkung einer Nachfragesteigerung um 1%			+ 1.716	+ 2.358
um 3%				+ 1.664
				+ 2.286

μ = durchschnittlicher Kapitalkoeffizient, W = Wertschöpfung, K = Kapitalstock.

liche Hand, so übersetzt sich dieser in eine Senkung der Kapitalnutzungskosten von 3,7 Prozentpunkten und eine Steigerung der Industrieinvestitionen von 1¼ Mrd. S (Preise 1976; zu Preisen 1983 sind es 1,7 Mrd. S). Es muß natürlich berücksichtigt werden, daß die vorliegende Schätzung erstens auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbaut, zweitens strukturelle Unterschiede nach den Unternehmungen nicht berücksichtigt und drittens z. B. jene Fälle nicht berücksichtigt, in denen Unternehmungen ohne Investitionsförderung (unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Kapitalnutzungskosten) die Investition unterlassen hätten. Daher wird folgende Abschätzung wohl eine Untergrenze der Förderungswirkungen darstellen: Eine Investitionsstützung von ungefähr 1 Mrd. S pro Jahr (3% Stützung bei einem Investitionsvolumen der Industrie von 30 bis 35 Mrd. S) hätte eine einmalige Erhöhung der Industrieinvestitionen von 1,7 Mrd. S (Preise 1983) zur Folge¹.

4.2.3 Andere Einflußkanäle der Investitionsstützung

Der vergangene Abschnitt hat ergeben, daß eine 3prozentige Stützung des Zinsniveaus einen Effekt von rund 1¼ Mrd. S auf ein Jahres-Investitionsvolumen der Industrie mit sich bringt. Dies bestätigt — wenn auch in etwas modifizierter Weise — die oft geäußerte Hypothese, daß die Investitionsförderung fast zur Gänze nur Mitnahmeeffekte auslöst (d. h. Investitionen verbilligt, die auch ohne Stützung getätigt worden wären). Der Einwand des Mitnahmeeffektes wird gegen die Investitionsförderung im allgemeinen, oft aber im besonderen Maß gegen die Förderung von gewinnträchtigen Betrieben in die Diskussion gebracht. Hier wird oft nur die kurzfristige Wirkung auf die Entscheidung über ein einzelnes Investitionsprojekt berücksichtigt. Selbst wenn die Förderung ein Projekt betrifft, das auch ohne sie durchgeführt worden wäre, so ermöglicht die Förderung eine frühere Rückzahlung des Kredites und diese Mittel stehen dann wiederum für Forschung, Fertigungsüberleitungen und andere Investitionsgüter zur Verfügung. Ceteris paribus erhöht die Investitionsförderung auch die Gewinne der geförderten Betriebe. Zusätzlich könnte angeführt werden, daß im Zuge der Förderungsentscheidung auch eine gewisse Beratung der investierenden Firmen, zusätzliche Planungsrechnungen und Marktvorschau den Firmen zur Verfügung gestellt werden und deren Entscheidungsgrundlagen für weitere Investitionsprojekte verbessert werden. Die Möglichkeit der Selbsteinordnung des Unternehmens und den Vergleich mit anderen Unternehmungen hilft im positiven Fall, den eingeschlagenen Weg mit größerer Sicherheit zu gehen, im negativen Fall die Abweichungen zu analysieren. Weiters ist zu berücksichtigen, daß ein

¹ Zu den Gründen, warum ökonometrische Berechnungen möglicherweise zur Unterschätzung des Zinseinflusses auf die Investitionstätigkeit führen siehe Aiginger (1982, besonders S. 130ff). Zu den Argumenten zählen relative geringe Schwankungen der Zinshöhe in der Beobachtungsperiode und simultane (etwa durch die Konjunkturlage beeinflusste) Variation von Zinsen und Investitionen, die den negativen Zusammenhang der Variable überdecken.

Investitionsförderungssystem gerade dann, wenn es nicht von vornherein den schlechteren Unternehmungen gewidmet sein soll, notwendigerweise ein System mit einem erheblichen Teil von Mitnahmeeffekten sein muß. Die Senkung des Zinssatzes für Investitionsgüter ist möglicherweise auch ausschlaggebend für die Unternehmensentscheidung zwischen Investition in Realvermögen oder in Finanzvermögen. Gerade wenn der Ertrag von Realanlagen unter jenen von Finanzanlagen zu sinken droht, kann die Investitionsförderung zugunsten der Realanlagen entscheiden. Andererseits bedeutet sie allerdings in ihrer bisherigen Form auch eine Begünstigung der materiellen Investitionen gegenüber immateriellen Investitionen (in Vertrieb, Forschung und Weiterbildung der Mitarbeiter).

4.2.4 Investitionsförderung aus der Sicht der Unternehmer

Eine Direktbefragung von Unternehmen bezüglich ihrer Einschätzung von Bestimmungsfaktoren der Investitionstätigkeit (darunter u. a. von Förderungen) stellt eine notwendige Ergänzung von statistischen und ökonometrischen Berechnungen dar. Dies erstens, weil die Aussagekraft von ökonometrischen Berechnungen, insbesondere dann wenn sich Einflußfaktoren gleichzeitig verändern (Multikollinearität) oder nur selten variiert werden, eingeschränkt ist, und zweitens, weil die subjektive Einschätzung einer Bestimmungsgröße selbst eine wichtige Information ist.

Der Einfluß unterschiedlicher Investitionsmotive und -determinanten wurde durch Direktbefragungen in Österreich 1972, 1976 und 1981 erhoben (und in Aiginger, 1982, S. 95-103, beschrieben). Die Ergebnisse der WIFO-Umfrage (1981) unter Industriebetrieben sollen kurz wiederholt und dann um die Ergebnisse der IFES-Befragung 1985 für Industrie, Gewerbe und Fremdenverkehr ergänzt werden (IFES, 1985). Die IFES-Ergebnisse werden in einem eigenen Teil ausführlich beschrieben werden, so daß hier nur einige für die Einschätzung der Wichtigkeit der Direktförderung maßgebliche Ergebnisse berichtet werden müssen.

In der WIFO-Umfrage 1981 (unter 1.100 Industriebetrieben mit ca. 300.000 Beschäftigten) waren 15 mögliche Einflußfaktoren auf die Investitionstätigkeit auf ihre Wichtigkeit zu überprüfen. Die genaue Frage lautete: "Beurteilen Sie bitte aus Ihrer Erfahrung — unabhängig von der Entwicklung in Ihrem Unternehmen — welche Faktoren generell für die unternehmerische Investitionsentscheidung wichtig sind?" Es gab vier Antwortmöglichkeiten: die Kategorie "sehr wichtig", "wichtig" sowie "wenig wichtig" und "eher unwichtig". Die 15 möglichen Einflußfaktoren auf die unternehmerische Investitionsentscheidung beinhalteten sowohl Investitionsmotive wie auch Investitionsziele, da die Übergänge zwischen diesen beiden Kategorien fließend sind. Einige vorgegebene Antwortkategorien überlappten sich auch bewußt, da oft makroökonomisch verwandte oder idente

Übersicht 4.6: Beurteilung der Wichtigkeit von Faktoren für die Investitionsentscheidung
(WIFO 1981, bzw. IFES 1985)

	WIFO-Umfrage			IFES-Umfrage				
	Industrie ins- gesamt	0—99 Besch.	100—499 Besch.	500—999 Besch.	1.000 und mehr Besch.	Industrie	Gewerbe	Fremdenver- kehr
Technische Neuerungen	83,0	79,5	87,2	90,0	91,4	82	69	40
Eigene Forschung und Entwicklung bestehende Ertragslage	—	—	—	—	—	55	19	4
Ertragslage	91,0	94,2	8,0	93,4	73,8	90	86	84
erwartete Ertragslage						95	85	86
Produktpreise	73,8	73,6	74,7	79,7	59,1	77	76	68
Auslandsnachfrage	27,2	21,7	27,9	53,4	63,6	51	8	49
Konkurrenzfähigkeit						97	87	91
Konkurrenzfähigkeit im Ausland	43,0	35,2	49,9	63,3	72,6	60	59	76
Erhältlichkeit von Krediten	23,3	29,6	12,3	13,6	27,3	72	76	87
Kreditbedingungen						84	86	78
Inlandsnachfrage	78,5	82,7	74,8	73,8	50,0	87	89	86
Steuerliche Begünstigungen	59,6	68,2	52,5	36,6	20,0	82	82	86
Kapazitätsauslastung	87,3	87,9	85,6	89,7	86,7	19	5	—37
Ausländische Konkurrenz im Inland	19,1	26,2	15,4	53,0	—26,4	92	80	76
Kostensenkung	93,6	91,9	95,6	96,5	100,0	88	86	85
Eigenkapitalausstattung	64,4	74,6	61,8	19,2	0	54	57	74
Staatlich geförderte Kredite	32,3	29,6	32,8	48,4	43,4	—27	—31	—11
Arbeitskräfteknappheit	—13,8	—13,1	—11,5	—12,2	—42,3	39	47	51
Energieverteuerung	64,2	63,5	64,4	58,6	77,8	23	27	33
Umweltschutzaufgaben	—	—	—	—	—	50	44	20
Neue Produkte bzw. Dienstleistungen	—	—	—	—	—			

Anmerkung: Saldo aus der Summe der Prozentanteile, die einen Faktor als „sehr wichtig“ und „wichtig“ einstufen und der Summe der Prozentanteile, die den Faktor als „wenig wichtig“ oder „eher unwichtig“ bezeichnen.

Übersicht 4.7. Hat ihr Unternehmen in den vergangenen 3 Jahren um eine Förderung angesucht?

	Ja	Nein
Industrie insgesamt	63	37
bis 19 Beschäftigte	46	54
20—99 Beschäftigte	56	44
100 und mehr	77	23
Gewerbe	47	53
Fremdenverkehr	45	55

	Wurde das Ansuchen		
	voll angenommen	teilweise befriedigt	abgelehnt
Industrie insgesamt	68	19	10
bis 19 Beschäftigte	63	13	20
20—99 Beschäftigte	76	15	7
100 und mehr	67	23	7
Gewerbe	70	15	12
Fremdenverkehr	72	14	9

Q : IFES 1985

Begriffe je nach Formulierung von den Unternehmen unterschiedlich bewertet werden.

Die direkte Investitionsförderung sollte mit dem Faktor "Staatlich geförderte Kredite" erfaßt werden, die steuerliche primär unter dem Motiv "Steuerliche Begünstigungen". Einen direkten Hinweis auf die Bedeutung von Fremdfinanzierung (und damit von Förderungen) kann noch die Wichtigkeit des Motives "Erhältlichkeit von Krediten" geben, einen indirekten Hinweis auf die Bedeutung von steuerlicher Förderung die Einschätzung des Motives "Eigenkapitalausstattung" (da stille Reserven aus vorzeitigen Abschreibungen zum Eigenkapital i. w. S. zählen)

Steuerliche Begünstigungen wurden von einem Überhang von 59,6% der Unternehmen als wichtig eingestuft (genauer Saldo aus Anteilen, die diesen Faktor als "wichtig" oder "sehr wichtig" bezeichneten minus jenen Anteilen, die den Faktor als "wenig wichtig" oder als "eher unwichtig" bezeichneten). Die Bedeutung steuerlicher Förderungen wurde von kleineren Industriebetrieben stärker betont (Saldo +68,2% bis 99 Beschäftigte) als bei Unternehmen mit 1.000 und mehr Beschäftigten (Saldo +20%). Staatlich geförderte Kredite wurden mit einem Überhang von 32,3% als wichtig eingestuft, wobei die Betonung der Wichtigkeit in diesem Fall mit der Unternehmensgröße stieg (bei den Unterneh-

men mit 1.000 und mehr Beschäftigten war der Überhang der Wichtig-Meldungen höher als bei der steuerlichen Förderung: +43,4%).

Die Eigenkapitalausstattung wurde von einem Überhang von 64,4% als wichtig eingestuft (mit der Unternehmensgröße fällt der Saldo), bei der Erhältlichkeit von Krediten beträgt dieser 23,3% (am geringsten war er in den beiden Mittelbetriebskategorien)

Von der Gegenüberstellung der einzelnen Förderungskategorien abgesehen ist interessant, daß selbst die als relativ wichtig bezeichnete steuerliche Förderung unter den Investitionsdeterminanten nur an 9. Stelle unter 15 Determinanten lag (die staatlich geförderten Kredite lagen an 11. Stelle)

Als wichtigstes Investitionsmotiv wurde die Kostensenkung genannt. Sie wurde von 97% der Unternehmen als wichtig oder sehr wichtig eingestuft (Saldo +93,6%). Praktisch gleich oft wurde die Investitionsdeterminante Ertragslage genannt. Beide Antwortkategorien hängen eng zusammen; die Häufigkeit der Nennung zeigt, daß in einem Zeitpunkt (1981) steigender Kosten und sinkender Erträge der Wirtschaftlichkeit die größte Bedeutung im Investitionsprozeß zugemessen wird.

Etwas weniger oft, aber dennoch im Spitzenfeld, wurden jene Motive eingereiht, die in der Investitionstheorie als Akzelerator bekannt sind. Die Auslastung der Kapazitäten wurde von 94% der Betriebe als wichtig eingestuft und lag unter den Bestimmungsgrößen an 3. Stelle, die Inlandsnachfrage wurde von 89% als wichtig oder sehr wichtig eingestuft (5. Stelle). Die Auslandsnachfrage lag deutlich zurück, dies dürfte dadurch bedingt sein, daß ein Teil der Unternehmen im geschützten Sektor operiert.

Von über 90% wurde ein Faktor als wichtig angesehen, der in den Investitionsfunktionen keinen Platz findet, weil für ihn keine Zeitreihe mit Jahreswerten vorliegt: Technische Neuerungen waren das viertwichtigste Investitionsmotiv.

Die Befragung des IFES unter 400 Industriebetrieben brachte für 1985 sehr ähnliche Ergebnisse. Die Antwortkategorie "Steuerliche Begünstigungen" (diesmal unter expliziter Aufzählung von vorzeitiger Abschreibung, Investitionsfreibetrag usw.) wurde von 94% der Industriefirmen als "sehr wichtig" oder "wichtig" bezeichnet. Der Überhang der Wichtig-Meldungen über die Unwichtig-Meldungen lag für die steuerliche Förderung bei Industriebetrieben bei 87% (Gewerbe +89%, Fremdenverkehr +86%), für die Direktförderungen bei +54% (bzw. +57% und +74%).

Bei insgesamt "höherem" Niveau der Bezeichnung als zumindest "wichtig" blieb die stärkere Betonung der steuerlichen Förderung erhalten. Interessanterweise ist das unternehmensgrößenspezifische Gefälle (steigende Bedeutung von geförderten Krediten und sinkende von steuerlicher Förderung und Eigenkapital)

in der IFES-Umfrage mit der hier allgemein höheren Betonung der Wichtigkeit aller Faktoren nicht zu sehen

Die Eigenkapitalausstattung lag nach der IFES-Umfrage 1985 mit der Einschätzung als wichtig oder sehr wichtig durch 94% der Industriebetriebe im Spitzfeld, sie wurde nur noch von dem Motiv erwarteter Ertragslage (97%) und Konkurrenzfähigkeit (ebenfalls 97%) geschlagen, die Erhältlichkeit von Krediten und die Kreditbedingungen landeten im Mittelfeld von 20 Antwortkategorien.

Eine weitere Frage der IFES-Untersuchung ermittelte direkt ob "die Förderungsmaßnahmen einen Einfluß auf die Investitionsentscheidung hatten", wobei direkte und steuerliche Maßnahmen zugleich gemeint waren. 34% der Industriebetriebe verneinten einen Einfluß, wobei Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten in stärkerem Ausmaß diese Antwortkategorie wählten. Einen Einfluß auf den Zeitpunkt der Investition billigten den Förderungsmaßnahmen 33% der Industrieunternehmungen zu, 42% auch auf die Höhe der Investition (wahrscheinlich damit überlappend 23% auf die Qualität, 21% auf die Auswahl des Investitionsprojektes).

Mit dieser Antwortverteilung ungefähr gleichlaufend war die noch direktere Frage ob, in dem befragten Unternehmen in den letzten drei Jahren ohne Förderung weniger investiert worden wäre: 31% bejahten diese Frage in der Industrie (28% im Gewerbe, 35% im Fremdenverkehr), 66% der Industriefirmen verneinten sie, wobei die Verringerung der Investitionen bei den kleineren Unternehmungen stärker gewesen wäre.

Beide Umfragen zusammen — obwohl nach verschiedener Methodik erhoben, ein unterschiedliches Firmensample ansprechend und zum Teil mit unterschiedlicher Fragestellung und Antwortmöglichkeit — ergeben das Bild, daß die Unternehmer Förderungen für wichtig halten, allerdings Ertragslage und Kostenentwicklung als noch wichtiger betrachten. Innerhalb der beiden Blöcke der direkten bzw. der indirekten steuerlichen Förderung halten Unternehmungen die steuerliche Förderung für die "bedeutsamere", wobei größere Unternehmungen zumindest nach der WIFO-Umfrage und der Sektor Fremdenverkehr nach der IFES-Umfrage in gewisser Hinsicht Ausnahmen darstellen. Eigenkapital wird von den Unternehmungen als relativ wichtiger angesehen als Krediterhältlichkeit und Kreditbedingungen

5. DIE EFFIZIENZ DES ÖSTERREICHISCHEN INVESTITIONSFÖRDERUNGSSYSTEMS

5.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Effizienzbeurteilung staatlicher Förderungen

Eine Studie der vorliegenden Art, die Anhaltspunkte für wirtschaftspolitische Entscheidungen liefern soll, ist nicht der geeignete Ort, um weitreichende methodologische Überlegungen anzustellen. Um jedoch zu vermeiden, daß bei den Adressaten der Untersuchung Antworten auf Fragen erwartet werden, die beim gegebenen Stand der Wirtschaftswissenschaften seriös nicht beantwortet werden können, sind einige methodologische Hinweise auf die theoretischen und praktischen Probleme einer Effizienzbeurteilung staatlicher Förderungen nicht zu umgehen

Vielfach wird überhaupt die Übertragung des ökonomischen Effizienzbegriffs — etwa definiert als die Erfüllung bestimmter Funktionen bzw. Ziele mit einem minimalen Aufwand — auf das Handeln der politisch-administrativen Instanzen in Frage gestellt (z. B. Hotz, 1978). Begründet wird dies damit, daß die staatlichen Ziele und Funktionen meist nicht klar artikuliert sind und sich ständig ändern, Ziele und Instrumente oft nicht auseinandergehalten werden und Zielinkonsistenzen die Regel sind. Darüber hinaus ist in vielen Fällen strittig unter welchen Bedingungen von Zielerfüllung gesprochen werden kann. Und schließlich sei — selbst im Bereich der Wirtschaftspolitik — die Quantifizierung aller möglichen Folgen staatlicher Interventionen (bzw. Nicht-Interventionen) und damit die Gegenüberstellung verschiedener Zweck-Mittel-Relationen nicht möglich

Aber auch auf einer weniger grundsätzlichen Ebene wird das Problem der Effizienzbeurteilung nicht wesentlich einfacher. Vor allem zwei Fragen sind zu lösen. Erstens: Welche Wirkung hat eine bestimmte Förderung auf das Verhalten des Empfängers? Und zweitens: Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen haben die durch die Förderung bewirkte Veränderung der relativen Preise bzw. Umverteilung von Ressourcen? Beide Fragen sind in dieser Form aus theoretischen und empirischen Gründen nicht oder nicht befriedigend zu beantworten. Das einfachere — weil partialanalytische — Problem dürfte noch die Frage nach den unmittelbaren Wirkungen auf die Förderungsadressaten sein. Analytischer Ansatzpunkt ist etwa im Fall der Investitionsförderung die Schätzung einer Investitionsfunktion wie in Abschnitt 4, allerdings auf einer disaggregierten Ebene wie z. B. für einzelne Wirtschaftssektoren, Industriebranchen, Regionen etc. Dabei treten jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten auf; sie hängen vor allem damit zusammen, daß das Investorenverhalten auf einer disaggregierten Ebene sehr stark variiert und die aus der Makroökonomie bekannten Investitionsfunktionen in der Regel schlechte Ergebnisse bringen (Hahn, 1985A, Aigin-

ger, 1977) Umgekehrt fehlen allerdings meist die empirischen Voraussetzungen um spezifische Investitionsfunktionen für Teilbereiche der Wirtschaft zu finden. Dies gilt gerade auch für die im vorliegenden Zusammenhang relevante Disaggregation der Förderungen. Selbst um eine sehr grobe und unvollständige Aufteilung der bundesweiten Förderungen auf Industriebranchen zu erzielen, sind — wie sich noch zeigen wird — eine Vielzahl zum Teil sehr restriktiver Annahmen notwendig. Dies resultiert unter anderem daraus, daß sich eine Vielzahl von Aktionen überschneidet, und die entsprechenden Förderungen nicht einmal rechnerisch und daher schon gar nicht in ihren ökonomischen Konsequenzen auseinandergehalten werden können. Hinzu kommt noch als weitere Schwierigkeit, daß die von den einzelnen Bundesländern gewährten Förderungen derzeit überhaupt nicht in einer für eine empirische Analyse brauchbaren Form erfaßbar sind. Aber selbst bei einer ausreichend guten Dokumentation der Förderungsempfänger und der ihnen insgesamt zufließenden Finanzmittel wäre damit noch nicht das Inzidenzproblem gelöst. Ähnlich wie im Zusammenhang mit Steuern stellt sich auch im Förderungsbereich die Frage, ob das empfangende gleichzeitig auch das letztendlich begünstigte Unternehmen ist, oder ob die mit dem Förderungsempfänger verflochtenen Abnehmer und Anbieter — insbesondere die Anbieter von Faktorleistungen sowie die Kreditgeber — die Förderung "ab-schöpfen".

Vor noch größeren Problemen steht man bei der Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Investitionsförderung, also vor allem bei der Frage nach ihren Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur. Die OECD (1983B, S 12) erwähnt vier mögliche Methoden solche Effekte abzuschätzen: sozioökonomische Wirkungsanalysen (in der nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen Folgen abgeschätzt werden sollen), gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsanalysen, intersektorale Untersuchungen in Form von Input-Output-Analysen sowie schließlich Kosten-Nutzen-Analysen. Generell läßt sich allerdings feststellen — so auch die OECD —, daß in den allermeisten Fällen in der Realität die empirischen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Verfahren nicht vorhanden sind. An Beispielen hierfür herrscht kein Mangel. So läßt sich etwa die wichtige Vorfrage, welche Wirkungen staatliche Darlehen und Zinssubventionen auf die Finanzmärkte haben auf Grund der Interdependenzen zwischen den einzelnen Märkten praktisch nicht abschätzen (Damus, 1984). Auch die strukturpolitischen Wirkungen von Förderungen sind schwer zu beurteilen. Dies beruht vor allem auf der Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Strukturforschung einerseits und den institutionellen und den damit bedingten statistischen Voraussetzungen andererseits. Alle neueren Ansätze der Strukturtheorie und auch der empirischen Erforschung des Strukturwandels kommen zu dem Ergebnis, daß auf der Ebene von Wirtschaftssektoren, Industriesektoren oder selbst Industriebranchen kaum sinnvolle Aussagen möglich sind. An die Stelle von "Wachstumssektoren" und "Wachstumsbranchen" sind Überlegungen getreten, die an unternehmens- oder an produktspezifischen Merkmalen

oder auch an Kennzeichen des Produktionsprozesses ansetzen. Demgegenüber dominieren in der institutionellen Gliederung der Wirtschaft und in der statistischen Erfassung wirtschaftlicher Vorgänge — wie etwa Investitionen, Produktion, Beschäftigung etc. und eben auch Förderungen — nach wie vor (und vielfach mit guten Gründen) die genannten Aggregate wie Sektoren und Branchen. Es läßt sich zwar an Hand der Zielkataloge und der Förderungskriterien vermuten bei welchen Aktionen strukturpolitische Überlegungen eine Rolle spielen und wie wahrscheinlich eine zielkonforme Förderungsvergabe ist. Eine empirische Überprüfung dieser Vermutungen ist allerdings nur in sehr beschränktem Umfang möglich.

Im folgenden wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt, um das Förderungssystem empirisch zu durchleuchten: Zuerst wurden die verschiedenen Förderungsaktionen bzw. -institutionen einzeln untersucht, und erst im Anschluß daran wurde versucht, auch Aussagen über das Gesamtsystem zu treffen. Eine solche Vorgangsweise war notwendig, weil die Investitionsförderung — wie die Darstellung des Abschnittes 2 gezeigt hat — kein homogenes Instrument, sondern vielmehr ein auf viele Institutionen zersplittertes, die unterschiedlichsten Zielsetzungen verfolgendes Instrumentarium ist. Bei einer aggregierten Betrachtungsweise — selbst wenn sie auf Grund der Datenlage ohne weiteres möglich wäre — würden daher viele Aspekte des österreichischen Förderungswesens verlorengehen. Hinzu kommt, daß nur auf der disaggregierten Ebene einigermaßen abgesicherte, "brauchbare" empirische Unterlagen existieren. Wenn man hingegen über das Förderungssystem insgesamt Aussagen machen will, muß die Datenbasis erst mühsam und auf einer Vielzahl nicht unproblematischer Maßnahmen beruhend, konstruiert werden. Umgekehrt wäre es allerdings auch nicht vertretbar gewesen, sich nur auf die einzelnen Aktionen zu beschränken und das System insgesamt nicht zu behandeln. Denn einerseits ist es natürlich trotz aller Unterschiede zwischen den Einzelaktionen legitim nach den Wirkungen des Gesamtsystems zu fragen; und andererseits ergibt sich vielfach erst auf der aggregierten Ebene die Möglichkeit die Wirkungen der Förderungen zu untersuchen, da viele Förderungsaktionen für sich genommen zu unbedeutend sind, um in der Entwicklung von Wirtschaftssektoren oder Industriebranchen ihren Niederschlag zu finden.

5.2 Datenbasis und methodische Anmerkungen

5.2.1 Zur Beschreibung und Untersuchung der einzelnen Förderungsaktionen

Die Daten über die einzelnen Förderungsaktionen stammen aus einer Vielzahl verschiedener Quellen. Einheitliche Standards, welche Förderungsmerkmale erfaßt werden sollen, existieren nicht, so daß sich die empirischen Unterlagen von

Aktion zu Aktion in wichtigen Punkten unterscheiden: bei der Aggregation der Förderungsnehmer, bei der Erfassung des Förderungsumfangs (Zusagen oder tatsächliche Inanspruchnahme, Ströme oder Bestände) und bei der Erfassung der Förderungskonditionen (Laufzeiten, tilgungsfreie Zeiten, Verzinsung) In der Regel sind die Förderungen der Fonds und der Sonderkreditinstitute etwas besser dokumentiert und leichter zugänglich als die von den Ministerien gewährten Förderungen. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß diese Institutionen in den meisten Fällen aus gesetzlichen Gründen zur Publikation von Jahres- oder Geschäftsberichten verpflichtet sind

Von der Datenverfügbarkeit hängt natürlich ab, welche empirischen Analysen der einzelnen Förderungsaktionen möglich sind. Generell ist die Datenlage im Förderungsbereich eher unbefriedigend, so daß in vielen Fällen kaum mehr als eine Deskription der Förderungstätigkeit — Anzahl der Förderungsfälle, Förderungsvolumen, Merkmale der Förderungen wie Zinssätze bzw. -stützungen, Laufzeiten etc. — möglich ist. Dies erlaubt sicherlich keine Beurteilung der Förderungswirkungen aus ökonomischer Sicht; aber für gewisse institutionelle Entscheidungen mag es durchaus von Belang sein, wieviel Förderungsfälle eine Institution jährlich abwickelt, ob sie auf große oder kleine Projekte konzentriert ist, wie sich die Förderungskonditionen im Zeitablauf entwickeln und in welchem Maße bestimmte Förderungsinstrumente beansprucht werden, um nur einige Beispiele zu bringen

Analytisch eine Spur ergiebiger ist die doch bei den meisten Aktionen auf Grund der Daten mögliche Disaggregation der Förderungsnehmer nach Wirtschaftssektoren, Industriebranchen oder nach regionalen Gesichtspunkten. Die Analyse der Förderungsstruktur und der Vergleich mit der Struktur der tatsächlich erfolgten Investitionen und mit anderen Wirtschaftsdaten mit Hilfe der Berechnung von Förderungsintensitäten (siehe Abschnitt 5, Anhang A) und der Betragssummen-Norm (siehe Abschnitt 5, Anhang B) läßt zumindest grobe Rückschlüsse darüber zu, wie die Förderung funktioniert und wirkt. Fragen, die sich so teilweise beantworten lassen, sind etwa: Welche Verschiebungen in der Verteilung der Förderungsmittel sind im Untersuchungszeitraum eingetreten? Wie selektiv sind die einzelnen Förderungsaktionen (im Hinblick auf Wirtschaftsbereiche oder Regionen)? Welche Konsequenzen haben diskretionäre Eingriffe im Förderungsbereich (wie beispielsweise Richtlinienänderungen oder die Einführung neuer Förderungsinstrumente) auf die Entwicklung der Förderungen? Anzumerken ist allerdings, daß sich auch diese Fragen eher auf das Förderungssystem selbst beziehen und weniger auf seine Wirkungen auf die reale Wirtschaft.

Selbst derart einfache Analysen sind jedoch mit einer Reihe von Datenproblemen konfrontiert. Vor allem die Gliederung der Förderungen nach Wirtschaftssektoren und Industriebranchen dürfte nicht bei allen Aktionen und während des gesamten Untersuchungszeitraumes in gleichbleibender Qualität erfolgt

sein. Bei einer Förderungsaktion hat sich herausgestellt, daß das als gefördert ausgewiesene Investitionsvolumen einzelner Branchen höher war als das tatsächlich im entsprechenden Zeitraum durchgeführte. Dies kann unterschiedliche Ursachen haben. Erstens ist es — da über die zeitliche Abfolge der geförderten Investitionsprojekte und damit auch über den Zuzählungszeitraum praktisch nichts bekannt ist — schwierig festzustellen, welche Förderungen zeitlich mit welchen Investitionen korrespondieren. Zweitens ist es möglich (bzw. sogar recht wahrscheinlich), daß die Branchengliederung, nach der etwa das WIFO oder das Statistische Zentralamt Investitionen erfaßt, nicht (bzw. nicht immer) mit jener einzelner Aktionen übereinstimmt. Und drittens — und diese Möglichkeit läßt sich nicht ausschließen — können die aus den Förderungsanträgen abgeleiteten Angaben über die geförderten Projekte zumindest in einigen Fällen nicht zuverlässig sein. Generell ist daher auf Grund der Datensituation vor einer Überinterpretation empirischer Aussagen im Förderungsbereich zu warnen.

Im empirischen Teil wurden allerdings nicht alle der im deskriptiven Abschnitt 2 angeführten Förderungen untersucht, sondern nur jene, die im engeren Sinn der direkten Investitionsförderung zuzurechnen sind und die bereits vor 1984 bestanden haben. Im Hinblick auf den Untersuchungszeitraum ist noch anzumerken, daß die Gesamtperiode, wo immer dies möglich und sinnvoll war, in drei Teilperioden unterteilt wurde, und zwar in der Regel: 1970 bis 1974, 1975 bis 1979 sowie 1980 bis 1983. Ausschlaggebend für eine solche Unterteilung war die Überlegung, daß die Entwicklung in einzelnen Jahren vielfach durch Sondereinflüsse verzerrt sind, so daß die Zusammenfassung mehrerer Jahre und die Gegenüberstellung dieser Teilperioden der sinnvollere Weg ist, um die Tendenzen innerhalb des gesamten Untersuchungszeitraums zu erfassen.

5.2.2 Zur Aggregation von Förderungen

Für einen groben Überblick über die im Rahmen einzelner Aktionen und Institutionen vergebenen Förderungen mögen die relativ einfachen Vergleiche und Kennziffern reichen, wie sie im vorigen Abschnitt beschrieben wurden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind jedoch nicht die einzelnen Förderungsaktivitäten von Interesse, sondern die Wirkungen des Förderungswesens insgesamt. Dies setzt allerdings voraus, daß sich die folgenden Fragen beantworten lassen: In welchem Umfang wird direkte Investitionsförderung in Österreich betrieben? Und: Wer (d. h. welcher Wirtschaftsbereich) erhält diese Förderungen?

Diese beiden Fragen sind leider weniger trivial, als es zunächst den Anschein hat. Das Problem besteht darin, daß die über die einzelnen Förderungsaktionen vorliegenden Zahlen nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar, besser: adärierbar sind. Dies hat zwei Gründe: einen praktischen, der durch das Berichtswesen der Förderungsinstitutionen bedingt ist; und einen eher theoretischen, der durch die Vielfalt der Förderungsinstrumente und -konditionen bedingt ist.

sowie dadurch, daß der "Wert" einer Förderung auch von objektiven und subjektiven Merkmalen des Förderungsnehmers abhängig ist

Zunächst zur Datenproblematik: Wie schon mehrfach betont, sind die statistischen Unterlagen über das Förderungswesen von Aktion zu Aktion unterschiedlich. Bei der Zusammenfassung der einzelnen Aktionen und bei der Berechnung der Gesamtförderung ergeben sich daher eine Reihe von Schwierigkeiten

Vor allem die unterschiedliche Aggregierung der Förderungsnehmer und dabei vor allem die Zuordnung zu den Industriebranchen schafft Probleme. Wenn bei der Aktion "X" die Förderungen an die Branchen "A" und "B" gemeinsam ausgewiesen werden, und bei der Aktion "Y" die Branchen "B" und "C", dann muß bei Aussagen über beide Aktionen (bzw. über das gesamte Förderungssystem) bereits das Aggregat "A + B + C" gebildet werden. Auf diese Weise erhält man in der Summe Aggregate, deren ökonomische Sinnhaftigkeit zum Teil zweifelhaft, zumindest aber wenig aussagekräftig, ist. Sämtliche neueren Theorien des Strukturwandels haben die Branchenebene verlassen, weil sie eine zu aggregierte Betrachtungsweise impliziert; um wieviele skeptischer sind dann erst Analysen zu beurteilen, die sich auf mehr oder weniger zufällig (durch ein nicht aufeinander abgestimmtes Berichtswesen) zustandegekommene Aggregate beziehen.

Aber auch die fehlenden Angaben über die Förderungskonditionen — und zwar nicht über jene, die in den Richtlinien festgelegt sind, sondern über jene der tatsächlich vergebenen Förderungen — erschweren eine Zusammenfassung der einzelnen Förderungen. Dies wiegt umso schwerer, als in diesem Bereich nicht nur das Förderungswesen weiße Flecken hat, sondern auch auf den österreichischen Finanzmärkten die Einsicht, daß zum Funktionieren von Märkten auch eine entsprechende Publizität gehört, nicht sehr verbreitet ist.

Aber auch wenn alle diese Daten vorhanden wären, könnten — damit sind wir beim angeführten theoretischen Problem — die verschiedenen Förderungen nicht ohne weiteres zusammengezählt werden. Ein "Förderungsschilling" in Form eines verbilligten Darlehens ist — aus der Sicht des Förderungsgebers ebenso wie aus der Sicht des Förderungsnehmers — anders zu bewerten, also wenn die Förderung in Form eines nichtrückzahlbaren Investitionszuschusses erfolgt, und dies wiederum ist verschieden von einem "Förderungsschilling" in Form einer öffentlichen Haftung. Aber selbst, wenn man sich auf ein Instrument beschränkt, ist zwischen Förderungen verschiedener Konditionen zu differenzieren. Daher sind globale Förderungssummen, wie sie im Bundeshaushalt ausgewiesen werden — z. B. 29,7 Mrd. S für direkte Investitionsförderung im Bundesvoranschlag für das Jahr 1985¹ — und wie sie, aus dem Budget abgeleitet,

¹ Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1985 (Allgemeine und Kapitel-Erläuterungen), Wien, 1985, S. 264

auch in den jährlichen Subventionsberichten der Bundesregierung aufscheinen — wie z. B. 20,9 Mrd. S direkte Subventionen für das Jahr 1983² —, aus ökonomischer Sicht nicht sehr aussagekräftig.

In der Pionierarbeit von Kager — Kepplinger (1981, S. 180ff) wurde dieses Problem insofern umgangen, als nicht die eigentlichen Förderungen addiert wurden, sondern die geförderten Darlehen, unabhängig durch welches Instrument die Förderung erfolgte. Dieses in Anbetracht der Datenlage naheliegende Verfahren hat zwei Schwächen: Zum einen behandelt es Darlehen gleich, die unter Umständen auf Grund unterschiedlicher Konditionen der Förderungsinstrumente gänzlich verschiedene Förderungswirkungen haben, und zum zweiten können auf diese Weise nur jene Förderungen erfaßt werden, bei denen es ein korrespondierendes Kreditvolumen gibt, was jedoch in vielen Fällen nicht zutrifft

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten, die Förderungen in einer ökonomisch sinnvollen Weise zusammenzufassen und dabei insbesondere den Aspekt der Förderungswirkung zu berücksichtigen. Dies ist nicht nur eine reine "Rechenaufgabe", wengleich tatsächlich ein nicht unbeträchtlicher Rechenaufwand damit verbunden ist. Gravierender sind jedoch die konzeptionellen Probleme, die dabei auftreten und die eine Reihe zusätzlicher Annahmen erforderlich machen. Ein erster Schritt, um die verschiedenen Förderungen zusammenzufassen, ist die Berechnung von Barwerten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die zeitlichen Verläufe der Förderungen vom Förderungsinstrument und seiner Ausgestaltung abhängig sind. (Die Barwertberechnungen erfolgten jedoch nur für Förderungen durch Kredite mit begünstigten Zinssätzen sowie durch einmalige Investitionszuschüsse. Auf Barwertberechnungen von Haftungen wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit verzichtet.) Bereits für diese Berechnungen — Barwertberechnungen sind aus finanzmathematischer Sicht ein relativ einfaches Verfahren — waren allerdings eine Reihe ökonomisch keineswegs trivialer Annahmen erforderlich.

Erstens wurde angenommen, daß der Marktzinssatz, der für die Berechnung des Förderungsmaßes der einzelnen Instrumente herangezogen wurde, für alle Kreditnehmer gleich und während des gesamten Untersuchungszeitraumes konstant geblieben ist. Da jene Förderungen, die in den letzten Jahren vergeben wurden, in den meisten Fällen noch in die Zukunft hineinreichen, wird überdies unterstellt, daß der vergangene Zinssatz auch ein (unverzerrter) Schätzwert des künftigen langfristigen Zinssatzes ist. Die Annahme konstanter Zinssätze wird sicherlich durch die Empirie nicht bestätigt. Im Gegenteil: In den siebziger und frühen achtziger Jahren haben die Schwankungen der Zinssätze sogar zugenommen. Dennoch ist diese Annahme weniger problematisch, als es zu-

² Bericht der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1982. Wien, 1983, S. 4.

nächst den Anschein hat. Festverzinsliche Kredite sind in Österreich eher selten; die Regel sind vielmehr variable Zinssätze, die in Abhängigkeit vom jeweiligen Marktzinssatz schwanken. Man kann daher gerade bei längerfristigen Finanzierungen, wie sie im Förderungsbereich eher vorkommen, davon ausgehen, daß sie — unabhängig vom Zeitpunkt ihres Zustandekommens — insgesamt annähernd gleich hoch verzinst sind. Diese Annahme hat außerdem den Vorteil, daß zwischen verschiedenen Formen des Zinsenzuschusses (Stützung auf einen bestimmten Zinssatz, Stützung um bestimmte Prozentpunkte) sowie praktisch auch zwischen zinsgestützten und unter dem Marktzinssatz verzinsten Krediten nicht zu unterschieden werden braucht.

Bei den folgenden Berechnungen wurde ein Marktzinsniveau von 10% unterstellt. Die Annahme der Zinskonstanz und die unzureichende (Kredit-)Zinsstatistik haben die Konsequenz, daß das unterstellte Zinsniveau ebenfalls den Charakter einer Annahme hat und kein unmittelbar beobachtbares empirisches Datum ist. Die 10%-Annahme leitet sich von der Sekundärmarktrendite her, die im Durchschnitt des Untersuchungszeitraumes 8,6% betrug. Die minimale empirische Evidenz, die über die Zinsstruktur in Österreich vorliegt, läßt einen Abstand von 1,25 bis 1,5 Prozentpunkten zwischen der Sekundärmarktrendite und dem Kreditzinssatz plausibel erscheinen, zumal auch die bei einer Reihe von Förderungsaktionen existierenden Zinsklauseln auf eine ähnliche Größenordnung hindeuten³.

Die zweite Annahme, die für die Berechnung der Barwerte erforderlich war, betrifft die Wahl des Diskontierungszinssatzes. Wir haben angenommen, wie dies häufig erfolgt, daß die Diskontierungsrate gleich dem Marktzinssatz und damit auch für alle Unternehmen gleich ist. Beides ist unter der Berücksichtigung von Unsicherheit, unvollkommenen Kapitalmärkten und steuerlichen Einflüssen nicht selbstverständlich. Sowohl für die Annahme eines über als auch eines unter dem Marktzinssatz liegenden Kalkulationszinssatzes der investierenden Unternehmen lassen sich Argumente finden. Hinzu kommt, daß Förderungen nicht nur aus der Sicht des Förderungsnehmers betrachtet werden können, sondern auch aus jener der "Allgemeinheit" (sozusagen als Förderungsgeber); dadurch sind bei der Diskontierung künftiger Erträge (bzw. Nutzen) und Kosten neben einzel- auch gesamtwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, was — wie die umfangreiche Literatur im Bereich der Kosten-Nutzen-Analyse belegt (siehe OECD, 1983B, S. 20ff, und die dort angegebene Literatur) — die Problematik nicht vereinfacht.

³ Auch die von anderen Stellen vorgenommenen Versuche Förderungsbarwerte zu berechnen sind mit ähnlichen Problemen konfrontiert, wobei sich beispielsweise die folgenden Annahmen über das Marktzinsniveau finden: Kager — Kepplinger (1981 S. 266ff) rechnen mit Marktzinssätzen von 4 bis 9%, die Alpen-Treuhand Gesellschaft m. b. H. rechnete 1984 in internen Unterlagen für das Bundeskanzleramt mit 8,5%, und in internen Unterlagen des "Interministeriellen Kontaktkomitees für die Koordinierung bundesweiter Finanzierungs- und Förderungseinrichtungen" wird als Vergleichszinssatz die Sekundärmarktrendite plus einem Zuschlag von 2 Prozentpunkten herangezogen.

Schließlich nehmen wir an, daß durch die Diskontierung mit dem Marktzinssatz auch die während der Laufzeit einer Förderung eintretenden Preissteigerungen ausreichend berücksichtigt werden. Auf einen bestimmten Zeitpunkt abgezinste Geldströme oder -bestände sind daher in den zu diesem Zeitpunkt herrschenden Preisen ausgedrückt

Die Barwertberechnungen ermöglichen die Addition verschiedener Förderungen, und ergeben so ein Bild vom tatsächlichen Wert der in den einzelnen Jahren im Rahmen der Investitionsförderung erfolgten Transfers. Diese Barwerte sagen jedoch noch relativ wenig über ihren "Förderungswert" aus der Sicht des Unternehmens. Um solche Aussagen treffen zu können, müssen noch zwei weitere Faktoren berücksichtigt werden: die Einflüsse des Steuersystems sowie die Relation zwischen gewährter Förderung und dem Volumen des damit geförderten Projekts. Beide Faktoren spielen bei der Bewertung von Förderungen eine weitaus größere Rolle als etwa die gerade so ausführlich diskutierten Annahmen über Zinssätze und Diskontierungsraten

Es ist klar, daß "erfolgreiche" Investitionsförderungen — also Förderungen die die Gewinnsituation und (langfristig) das Vermögen eines Unternehmens verbessern — auch steuerliche Auswirkungen haben. Im folgenden geht es jedoch nicht um diese Sekundäreffekte, sondern um die unmittelbar mit der Verbuchung von Förderungen verbundenen (einkommen- oder körperschaftsteuerlichen) Wirkungen. Dabei muß zwischen Zinsenzuschüssen (bzw. verbilligten Darlehen) und einmaligen Investitionszuschüssen unterschieden werden. Generell gilt, daß "Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln (einschließlich Zinsenzuschüsse), die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, eines Beschlusses der zuständigen Landesregierung, eines Beschlusses des zuständigen Gemeinderates oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes zur Anschaffung oder Herstellung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens gewährt und hierfür auch verwendet werden", von der Einkommensteuer befreit sind (§ 3 Z 29 Einkommensteuergesetz 1972). Bei Zinsenzuschüssen steht allerdings dieser Steuerfreiheit die aus dem § 20 Abs 2 EStG 1972 abgeleitete Regelung gegenüber, daß bei der Ermittlung der Einkünfte nur die um die Zuschüsse verminderten Zinsausgaben abgezogen werden dürfen. Dies hat zur Folge, daß ein Förderungsnehmer mit dem Grenzsteuersatz u ($0 \leq u < 1$) einen Zinsenzuschuß nicht in vollem Ausmaß lukriert (außer $u = 0$). Vom Barwert $B(z_r, T)$ des Zuschusses (bezogen auf ein Darlehen in Höhe einer Geldeinheit, mit dem Marktzinssatz r und der Laufzeit T) bleiben ihm netto⁴:

⁴ Unter steuerlichen Gesichtspunkten ist zwischen einem unter dem Marktzinssatz verzinsten Darlehen und einem durch Zinsenzuschüsse verbilligten Darlehen daher kein Unterschied. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch, daß Zinsenzuschüsse, die abgezinst am Beginn der Kreditlaufzeit ausbezahlt werden, aus der Sicht des EStG dennoch wie Zinsenzuschüsse behandelt werden.

$$5.1 \quad BN(z, T) = B(z, T)(1-u)$$

Auch Förderungen in Form einmaliger Zuwendungen werden indirekt durch einkommensteuerliche Wirkungen verringert. Aus dem § 4 Z. 10 EStG. 1972 folgt, daß solche Zuwendungen nicht zu den Anschaffungs- oder Herstellungskosten der damit geförderten Kapitalgüter gerechnet werden dürfen. Förderungen verringern somit die Basis für die Berechnung der AfA, der vorzeitigen Abschreibung bzw. des Investitionsfreibetrages und erhöhen ceteris paribus die Einkommensteuerleistung des Förderungsnehmers. Unter der Berücksichtigung dieses Effektes und unter den Annahmen, daß für das geförderte Projekt die vorzeitige Abschreibung in Anspruch genommen wird und die Normalabschreibung linear erfolgt, hat eine einmalige öffentliche Zuwendung in Höhe einer Geldeinheit den folgenden Nettowert:

$$5.2 \quad SN_{, T} = 1 - u \left(\mu + \frac{1}{T} \int_0^{T^*} e^{-rt} dt \right)$$

Dabei ist μ der Satz der vorzeitigen Abschreibung, T der Zeitraum für die Berechnung der AfA, T^* die tatsächliche Abschreibungsdauer und r der Markt- und damit der Diskontierungszinssatz. Es gilt nun auf Grund der derzeitigen Abschreibungsregeln im österreichischen Einkommensteuergesetz: $0 < \mu < 1$ sowie $T^* = (1 - \mu) T$; daraus ergibt sich, daß der Klammerausdruck auf der rechten Seite von Gleichung 5.2 immer zwischen 0 und 1 liegt. Beachtenswert ist, daß durch den Einfluß des Steuersystems auch bei der Beurteilung von einmaligen Zuwendungen künftige wirtschaftliche Entwicklungen — beispielsweise der Gewinnverlauf beim Förderungsnehmer — eine Rolle spielen. Aus den Gleichungen 5.1 und 5.2 folgt weiters:

$$5.3 \quad \frac{d BN}{BN} / \frac{d u}{u} = \frac{-u}{1-u}$$

$$5.4 \quad \frac{d SN}{SN} / \frac{d u}{u} = \frac{-\alpha u}{1-\alpha u} \quad \alpha = \mu + \frac{1}{T} \int_0^{T^*} e^{-rt} dt$$

Aus diesen Gleichungen gehen zwei sehr wichtige Punkte hervor. Erstens: Der Einfluß des Steuersystems auf die Förderungen ist unter Umständen beträchtlich und darf nicht vernachlässigt werden. Zweitens: Der Einfluß des Steuersystems ist vom Grenzsteuersatz des Förderungsadressaten abhängig. Generell gilt, daß Empfänger mit geringen Steuersätzen mehr von direkten Förderungen profitieren als jene mit hohen Steuersätzen; die Wirkung der Steuern auf den Förderungswert ist im Falle der Zinsenzuschüsse geringfügig stärker als bei Direktzuschüssen. Die steuerlichen Effekte haben allerdings die Konsequenz, daß Förderungen je nach der wirtschaftlichen Position des Förderungsnehmers sehr unterschiedlich zu betrachten sind. Daraus folgt, daß Berechnungen von Förde-

rungswerten an Hand aggregierter Daten immer nur mittels vereinfachender Annahmen durchgeführt werden können und daher Modellcharakter besitzen; für den einzelnen Förderungsfall lassen sich daraus nur sehr bedingt Rückschlüsse ziehen.

Bei den im Rahmen dieser Untersuchung vorgenommenen Berechnungen wurde alternativ mit einem hohen (50%) und einem niedrigeren (30%) Grenzsteuersatz operiert, der jeweils über die gesamte Untersuchungsperiode konstant gehalten wurde. Extremere Werte — also etwa hohe Sätze von 60% und mehr bzw. unter 30% — wurden vermieden, da dies mit dem Charakter der angenommenen Steuersätze als Durchschnittssätze (über die Zeit und über die Unternehmen) wenig vereinbar gewesen wäre. Darüber hinaus läßt sich zur Begründung der gewählten Sätze — außer einer gewissen Plausibilität — allerdings nichts anführen. Versuche empirische Evidenz über die tatsächlichen Grenzsteuersätze österreichischer Unternehmen zu gewinnen waren nicht erfolgreich⁵. Dies gilt insbesondere für den Versuch branchenweise Steuerfunktionen zu schätzen, um so die Frage zu beantworten, ob der Einfluß des Steuersystems auf die Förderungen die einzelnen Branchen systematisch unterschiedlich betroffen hat. Die vorgenommenen Schätzungen lassen diese Frage eher verneinen, sie sind jedoch statistisch außerordentlich schlecht abgesichert.

Einen ähnlich nachhaltigen Einfluß auf die Bewertung von Förderungen wie die steuerlichen Wirkungen haben auch die — von Aktion zu Aktion verschiedenen — Bestimmungen bis zu welcher Höhe ein Projekt gefördert wird, also wie hoch der geförderte Anteil am Gesamtprojekt ist. Es geht also darum, die Förderung je investierter Geldeinheit zu ermitteln; wir bezeichnen diesen Wert als relativen Förderungsbarwert. Wenn f_1 der Anteil des zinsgestützten Darlehens bzw. f_2 der Anteil des einmaligen Investitionszuschusses am gesamten Projekt ist, so ergibt sich für die jeweiligen Förderungsbarwerte b_1 und b_2 folgendes:

$$5.5 \quad b_1 = f_1 BN(z, T)$$

beziehungsweise

$$5.6 \quad b_2 = f_2 SN_{r, T}$$

Um diesen Effekt zu berücksichtigen genügt es nicht, die in den Förderungsrichtlinien angegebenen Förderungsquoten heranzuziehen. In der Praxis handelt es sich dabei um Grenzwerte, die — von Aktion zu Aktion bzw. von Förderungsfall zu Förderungsfall verschieden — nicht unbedingt erreicht werden. Bei-

⁵ Anzumerken ist jedoch, daß diese Frage nicht primärer Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit war. Die entsprechenden Versuche wurden daher — als sich keine interpretierbaren Ergebnisse zeigten — relativ früh abgebrochen. Es läßt sich nicht ausschließen, daß in einer längeren und aufwendigeren Untersuchung auch in dieser Frage Fortschritte zu erzielen sind.

spielweise sehen die Richtlinien des ERP-Fonds für industriell-gewerbliche Großkredite im Normalprogramm vor, daß bis zur Hälfte eines Projekts durch den Fonds finanziert werden kann; tatsächlich lag in den siebziger Jahren — siehe dazu Abschnitt 5.3.1.1 — der Finanzierungsbeitrag des ERP-Fonds mit 15 bis 20% wesentlich darunter.

Bei der empirischen Ermittlung dieser Förderquoten für die einzelnen Aktionen zeigte sich jedoch, daß die tatsächlichen Werte nicht in allen Fällen verfügbar waren (etwa bei der Kommunalkredit, um nur ein Beispiel zu nennen). In diesen Fällen mußte, trotz der grundsätzlichen Bedenken, auf die in den Richtlinien angegebenen Werte zurückgegriffen werden; wo immer diese möglich war, wurde jedoch versucht durch Befragung der an der Förderungsvergabe Beteiligten die Plausibilität der so ermittelten Zahlen zu überprüfen und entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Nicht ausgeschaltet werden konnten natürlich auch bei diesen Berechnungen jene Fehler, die in den Daten selbst liegen (z. B. auf Grund von Fehlmeldungen).

In der vorliegenden Arbeit geht es allerdings nicht um Einzelprojekte, sondern um die Zusammenfassung der Förderungen nach Wirtschaftssektoren und Industriebranchen. D. h. es stellt sich das Problem, die Förderungsbarwerte und relativen Förderungsbarwerte zu aggregieren. Während dies bei den absoluten Förderungsbarwerten unproblematisch ist — die entsprechenden Werte brauchen bloß addiert zu werden — sind bei der Aggregation der relativen Barwerte zwei Faktoren zu berücksichtigen. Erstens ist es auf Grund der unterschiedlichen Größenordnung der einzelnen Aktionen erforderlich, die relativen Barwerte zu gewichten. Und zweitens muß berücksichtigt werden, daß es Doppelförderungen und Mehrfachförderungen gibt. Dies hat die Konsequenz, daß die als gefördert gemeldeten Investitionsvolumina der einzelnen Aktionen zum Teil die selben Projekte enthalten. Da das genaue Ausmaß dieser Doppel- oder Mehrfachförderungen über einen längeren Zeitraum hinweg nicht bekannt ist, konnten diesbezüglich nur Annahmen getroffen werden. Und zwar wurden die relativen Förderungsbarwerte alternativ unter der Annahme berechnet, daß 10%, 20% bzw. 30% der gemeldeten Investitionen doppelt gefördert werden (wobei allerdings mangels Information nicht auf die möglicherweise unterschiedliche Häufigkeit von Doppel- und Mehrfachförderungen in den einzelnen Wirtschaftssektoren und Branchen eingegangen werden konnte). Der relative Barwert der einem bestimmten Adressatenkreis (Wirtschaftssektor, Branche) insgesamt zugeflossenen Förderungen errechnet sich somit aus folgender Formel:

$$5.7 \quad b_i = \frac{1}{1-d} \sum_{j=1}^n f_{ij} a_{ij} X_{ij}$$

Dabei gilt: i ist die Bezeichnung der Förderungsadressaten (Sektor, Branche etc.), j ein Index, der die erfaßten n Aktionen durchläuft, d der Parameter für

Mehrfachförderungen ($d = 0,1, 0,2, 0,3$), f_{ij} die Relation zwischen nomineller Förderung (Darlehen oder Einmalzuschuß) in der Aktion j an den Wirtschaftsbereich i und dem entsprechenden Investitionsvolumen, q_{ij} der Anteil der in der Aktion j geförderten Investitionen an den insgesamt geförderten Investitionen

des Wirtschaftsbereiches: i (d. h. $\sum_{j=1}^n q_{ij} = 1$), X_{ij} der Förderungsbarwert und zwar entweder eines Darlehens in Höhe einer Geldeinheit ($X_{ij} = BN(z, r, T)$ aus 5.1) oder eines Einmalzuschusses in dieser Höhe ($X_{ij} = SN_{r, T}$ aus 5.2)

Der Vorteil dieser Kennzahlen — Förderungsbarwerte vor und nach Steuern, relative Förderungsbarwerte —, deren Ermittlung nun so ausführlich dargestellt wurde, liegt darin, daß sie genauere Anhaltspunkte für die Beurteilung der ökonomischen Wirkungen von Subventionen bieten als deren nominelle Werte. Dies gilt sowohl für Fragestellungen, die sich aus der Sicht des Förderungsnehmers stellen, als auch für solche aus der Sicht des Förderungsgebers. In Abschnitt 5.4 wird an Hand einiger einfacher Regressionen untersucht, ob sich ein Einfluß der Förderungen auf die Entwicklung in einzelnen Wirtschaftssektoren feststellen läßt. Da die Förderungsbarwerte in den verschiedenen Definitionen den "wahren" Wert der Förderungen für den Empfänger widerspiegeln, wäre zu erwarten, daß sie — Rationalverhalten der Unternehmer vorausgesetzt — bessere Ergebnisse bringen als die unmittelbar aus den Geschäftsberichten der Förderungsinstitutionen entnommenen Förderungssummen.

Aber auch für den Förderungsgeber — also für die öffentliche Hand — sind die diversen Barwerte eine wichtige Information zusätzlich zu den Budgetzahlen. Zum einen geben sie darüber Auskunft, wieviel dem Staat einzelne Aktionen bzw. die Förderungen insgesamt tatsächlich kosten. Zum anderen ermöglichen sie Aussagen darüber, wieviele Förderungen den einzelnen Wirtschaftssektoren zufließen und sind damit nahezu notwendige Voraussetzung für laufende wirtschafts-, insbesondere industriepolitische Entscheidungen.

Generell ist allerdings zu den Barwertberechnungen noch einmal ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß es sich bei den auf diese Weise ermittelten Werten nicht um "harte" Daten handelt, sondern eher um Schätzungen. Die Ergebnisse der Berechnungen — siehe Abschnitt 5.4 — geben zwar sicherlich ein einigermaßen zutreffendes Bild der Größenordnung der gewährten Förderungen und ihrer Verteilung; es darf jedoch nicht übersehen werden, daß diese Berechnungen eine Reihe von Schwachstellen haben und daher mit Vorsicht zu interpretieren sind. Dies war letztlich auch der Grund dafür, daß im folgenden Abschnitt 5.3 zunächst sehr ausführlich auf die einzelnen Aktionen eingegangen wird — nur auf dieser Ebene liegen einigermaßen "harte" Daten vor —, bevor Aussagen über das Gesamtsystem gemacht werden.

5.3 Die Förderungstätigkeit der einzelnen Aktionen und Institutionen

5.3.1 Der ERP-Fonds

5.3.1.1 Allgemeines

Der ERP-Fonds zählt zu den wenigen Förderungseinrichtungen mit einem vergleichsweise guten Berichtswesen. Die Jahresberichte des Fonds enthalten die Anzahl der in den einzelnen Aktionen jährlich genehmigten Darlehen, die entsprechenden Darlehensvolumina und die mit diesen Darlehen geförderten Investitionsvolumina. Diese Daten liegen ferner nach Bundesländern und nach Industriebranchen bzw. Investitionsart gegliedert vor.

Die folgenden Übersichten geben einen Überblick über die Förderungstätigkeit des Fonds. Das Volumen der aushaftenden Investitionskredite stieg von 8,2 Mrd. S im Jahre 1969/70 auf 10,9 Mrd. S im Jahr 1982/83. Etwas mehr als 60% der Kredite wurden aus dem "Nationalbankblock" finanziert; der "Nationalbankblock" wird ausschließlich für Kredite an die Bereiche Industrie, Gewerbe und Handel sowie für die Energiewirtschaft herangezogen. Die Mittel des "Eigenblocks" werden für die Investitionskredite an die Bereiche Fremdenverkehr, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft sowie, in geringem Maße, an die Bereiche Industrie, Gewerbe und Handel verwendet. Die Strukturverschiebungen zwischen den einzelnen Bereichen waren im Beobachtungszeitraum nur gering. Den weitaus größten Anteil am Kreditvolumen weist nach wie vor der Förderungsbereich Industrie, Gewerbe und Handel sowie Energie auf (rund zwei Drittel); je 10% bis 15% entfallen auf die Fremdenverkehrswirtschaft und die Land- und Forstwirtschaft, wobei der zuerst genannte Bereich Anteile gewinnen konnte, während die Land- und Forstwirtschaft etwas an Bedeutung verlor; auf den Verkehrssektor entfallen 7% bis 8% des Kreditvolumens mit — im Zeitablauf — steigender Tendenz. Die jährlichen Kreditzusagen stiegen seit Anfang der siebziger Jahre von 1,1 Mrd. S auf 1,9 Mrd. S an, wobei die Verteilung auf die Sektoren von Jahr zu Jahr stark schwankte. Insgesamt zeigt sich bei den Kreditzusagen eine leichte Verschiebung von den Bereichen Land- und Forstwirtschaft und Energie zu den in der vorliegenden Studie erfaßten Sektoren. Aus dem "Eigenblock" des Fonds werden neben den Investitionskrediten eine Reihe weiterer Aufgaben des Fonds finanziert. Für die Investitionsförderung in Österreich sind dabei nur die Darlehen an Investitionsbanken und Bürgschaftseinrichtungen von Bedeutung. Diese Darlehen stiegen seit 1969/70 stärker als die Investitionskredite.

Auffällig an der Entwicklung der jährlichen ERP-Darlehen ist die deutliche Verringerung im Geschäftsjahr 1972/73. Im Rahmen des von der Bundesregierung und den Sozialpartnern vereinbarten Stabilisierungspakets wurde — als

Übersicht 5.1: Aushaffende ERP-Investitionskredite (Stände zu Jahresmitte in Mill. S)

	„Eigenblock“				Land- u. Forst- wirtschaft	„Eigenblock“ ins- gesamt	„Nationalbank- block“ ¹⁾	Summe
	Industrie, Gewerbe, Handel	Fremdenverkehr	Verkehr					
1969/70	393,3	910,4	569,3	1.181,3	3.054,3	5.133,0	8.187,3	
1970/71	348,9	1.001,0	599,7	1.234,2	3.183,8	5.429,0	8.612,8	
1971/72	316,7	1.093,4	659,9	1.263,0	3.333,0	5.463,0	8.796,0	
1972/73	275,0	1.137,7	686,9	1.293,7	3.393,3	5.441,8	8.835,1	
1973/74	233,4	1.127,6	685,6	1.323,6	3.370,2	5.372,5	8.742,7	
1974/75	190,3	1.131,0	725,7	1.403,4	3.450,4	5.270,6	8.721,0	
1975/76	147,1	1.282,4	762,9	1.459,6	3.652,0	5.614,4	9.266,4	
1976/77	102,4	1.421,6	763,5	1.423,5	3.711,0	5.936,2	9.647,2	
1977/78	56,4	1.484,3	822,7	1.443,0	3.806,4	6.224,0	10.030,4	
1978/79	11,8	1.468,7	805,0	1.500,6	3.786,1	6.429,5	10.215,6	
1979/80	0,3	1.457,1	813,5	1.457,9	3.728,8	6.453,5	10.182,3	
1980/81	—	1.436,9	841,6	1.422,4	3.700,9	6.786,9	10.487,8	
1981/82	94,3	1.473,2	829,6	1.423,6	3.820,7	6.705,6	10.526,3	
1982/83	225,3	1.510,0	889,0	1.459,4	4.083,7	6.801,0	10.884,7	

Q.: ERP-Jahresberichte. — 1) Die Mittel des Nationalbankblocks werden für Kredite an die Sektoren Industrie, Gewerbe und Handel sowie an den Sektor Energie verwendet.

Übersicht 5.2: Kreditzusagen des ERP-Fonds

	Jährliche Kredit- zusagen (in Mill. S)	Verteilung nach Wirtschaftssektoren (in %)					Land- und Forstwirtschaft		
		Großkredite	Industrie, Gewerbe, Handel Mittelkredite	Sonderpro- gramme	Verkehr	Fremden- verkehr		Energie	
1969/70	1.163,6	46,0	4,2	6,0	56,2	5,2	12,9	8,6	17,2
1970/71	1.282,4	47,1	3,6	9,5	60,2	4,7	11,7	7,8	15,6
1971/72	1.176,1	52,8	2,5	1,4	56,7	5,1	12,8	8,5	17,0
1972/73	880,4	26,8	2,6	16,6	46,0	6,8	17,0	11,4	18,7
1973/74	1.242,5	41,6	2,7	14,7	59,0	4,8	12,1	8,1	16,1
1974/75	1.704,7	52,1	1,1	14,8	68,0	3,5	8,8	5,9	13,8
1975/76	1.544,2	41,3	2,0	13,4	56,7	4,5	19,4	6,5	13,0
1976/77	1.583,6	37,1	1,7	24,0	62,8	5,7	9,5	9,5	12,7
1977/78	1.371,6	36,6	1,8	20,0	58,4	5,1	10,9	10,9	14,6
1978/79	1.418,7	41,1	0,9	18,1	60,1	4,9	10,6	10,4	14,1
1979/80	1.412,8	46,6	0,5	12,6	59,7	4,9	10,6	10,6	14,2
1980/81	1.636,5	39,3	0,2	25,6	65,1	4,3	9,2	9,2	12,2
1981/82	1.763,7	44,2	0,5	19,2	63,9	5,1	11,3	7,2	12,5
1982/83	1.933,7	41,2	0,2	22,1	63,5	6,2	11,4	6,5	12,4

Q.: ERP-Jahresberichte.

Übersicht 5.3 Aushaftende ERP-Darlehen an Investitionsbanken und Bürgschaftseinrichtungen (Stände zu Jahresmitte in Mill. S)

	Darlehen an Investitions- banken	Darlehen an Bürgschafts- einrichtungen
1969/70	633,2	66,0
1970/71	669,4	74,3
1971/72	702,4	83,1
1972/73	733,8	92,6
1973/74	768,7	102,8
1974/75	795,2	114,1
1975/76	823,7	126,8
1976/77	848,9	135,5
1977/78	883,4	155,2
1978/79	921,4	166,9
1979/80	945,0	179,1
1980/81	972,8	191,3
1981/82	989,8	207,4
1982/83	1 003,5	226,9

Q : ERP-Jahresberichte

Begleitmaßnahme zu den gleichzeitig eingeführten Kreditrestriktionen im Bereich der Kreditunternehmungen — das bereits beschlossene Jahresprogramm des Fonds um mehr als 400 Mill. S gekürzt. Diese Mittel wurden dann im Geschäftsjahr 1974/75, als die internationale Rezession erkennbar wurde, zusätzlich zum normalen Jahresprogramm freigegeben.

Die wohl signifikanteste Entwicklung, die sich aus den Daten herauslesen läßt, ist der relative Bedeutungsverlust, den der ERP-Fonds im Berichtszeitraum erfahren hat. Er spielt sowohl im Bereich der Investitionsförderung als auch im Rahmen der Investitionsfinanzierung überhaupt eine deutlich geringere Rolle als noch Anfang der siebziger Jahre. Die aushaftenden Investitionskredite des Fonds stiegen von 1969/70 bis 1982/83 nur um 33%, die jährlichen Kreditzusagen um 66%; real entspricht dies einer Verminderung des Kreditvolumens um 34% bzw. der Kreditzusagen um 17%⁶. Zum Vergleich: In der gleichen Periode sind die Brutto-Anlageinvestitionen in der österreichischen Wirtschaft nominell um 170% und das aushaftende Bankkreditvolumen um 470% gewachsen, die Ausgaben des Bundes für Wirtschaftsförderung haben sich verzehnfacht⁷.

⁶ Wie bei allen Überlegungen dieser Art stellt sich die Frage nach dem "richtigen" Deflator. Unter dem Gesichtspunkt der Förderungswirkung der ERP-Kredite wurde hier der Inflationsdeflator der VGR herangezogen.

⁷ Das Geschäftsjahr und daher die Daten über die Förderungstätigkeit des ERP-Fonds gehen jeweils vom 1. Juli bis Ende Juni des folgenden Kalenderjahres. Bei Vergleichen mit anderen Förderungsaktionen bzw. mit allgemeinen Wirtschaftsdaten wurden die ERP-Daten des Geschäftsjahres 1969/70 dem Kalenderjahr 1970, die Daten des Jahres 1970/71 dem Jahr 1971 u. s. w. zugeordnet.

Ausschlaggebend für den Bedeutungsverlust des ERP-Fonds waren zwei Faktoren: die Einführung einer Vielzahl anderer Förderungsaktionen und -einrichtungen seit Ende der sechziger Jahre sowie die reale Schrumpfung des ERP-Vermögens und damit der für die Darlehensgewährung zur Verfügung stehenden Mittel. Das zuerst genannte Phänomen braucht hier nicht mehr kommentiert zu werden; es wurde bereits bei der Beschreibung des Investitionsförderungssystems behandelt. Hingegen soll auf den zweiten Aspekt — die schrumpfende Mittelausstattung des Fonds — im folgenden näher eingegangen werden.

Der ERP-Fonds steht vor einer grundsätzlichen Schwierigkeit: Einerseits ist er als Förderungseinrichtung konzipiert. Dies legt nahe, daß die Konditionen von ERP-Darlehen (für die Förderungsadressaten) merklich günstiger gestaltet werden als die Konditionen vergleichbarer Finanzierungen auf den Kapitalmärkten. Andererseits schreibt das ERP-Fonds-Gesetz vor, daß der Fonds seine Mittel wirtschaftlich zu verwalten hat (§ 4 Abs. 1), daß — mit wenigen Ausnahmen — der Fonds keine Leistungen erbringen oder Maßnahmen treffen darf, durch die sein Vermögen dauernd vermindert wird (§ 4 Abs. 2), und daß der Zinssatz der ERP-Darlehen in der Regel den Zinssätzen auf den Kapitalmärkten nahekommen soll (§ 12 Abs. 1). Diese Bestimmungen sollen ein "Austrocknen" des Fonds verhindern. Denn die Finanzierung der ERP-Darlehen erfolgt ausschließlich — wie in Abschnitt 2.1 bereits dargestellt — entweder aus dem ERP-Vermögen selbst ("Eigenblock") oder aus dem "Nationalbankblock". Der Fonds erhält darüber hinaus weder Mittel aus dem Bundesbudget, noch hat er Zugang zu einer Refinanzierung auf dem Kapitalmarkt. Auf realer Basis kann der Fonds daher das Niveau seiner Darlehensgewährung und seines Vermögens nur aufrechterhalten, wenn der Darlehenszinssatz hoch genug ist, um neben den Verwaltungskosten und dem Ausfallrisiko auch die während der Kreditlaufzeit eingetretenen Preissteigerungen abzudecken.

Seit Bestehen des Fonds wird bei seiner Gestionierung der Förderungsaspekt allerdings stärker betont als der gesetzliche Auftrag, das Fondsvermögen und damit das langfristige Weiterbestehen des Fonds zu sichern. Diese Tendenz hat sich in den siebziger Jahren verstärkt. Der "normale" ERP-Zinssatz wurde bis 1980 unverändert mit 5% festgesetzt, obwohl die Marktzinssätze und die Preissteigerungsraten zeitweise den doppelten Wert erreichten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in den ERP-Sonderprogrammen und für bestimmte Investitionen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft die Zinssätze noch deutlich unter dem "normalen" ERP-Zinssatz liegen. Erst der neuerliche Zinsanstieg und die Inflationsbeschleunigung Ende der siebziger Jahre bewirkten, daß die ERP-Zinssätze im Geschäftsjahr 1980/81 um 1 Prozentpunkt erhöht wurden. Am grundsätzlichen Problem des Fonds — dem Gegensatz zwischen Förderungsauftrag und finanzieller Selbsterhaltung — hat jedoch auch diese Zinserhöhung nichts geändert.

Abbildung 5.1 Marktzinssatz, Inflation und ERP-Zinssatz

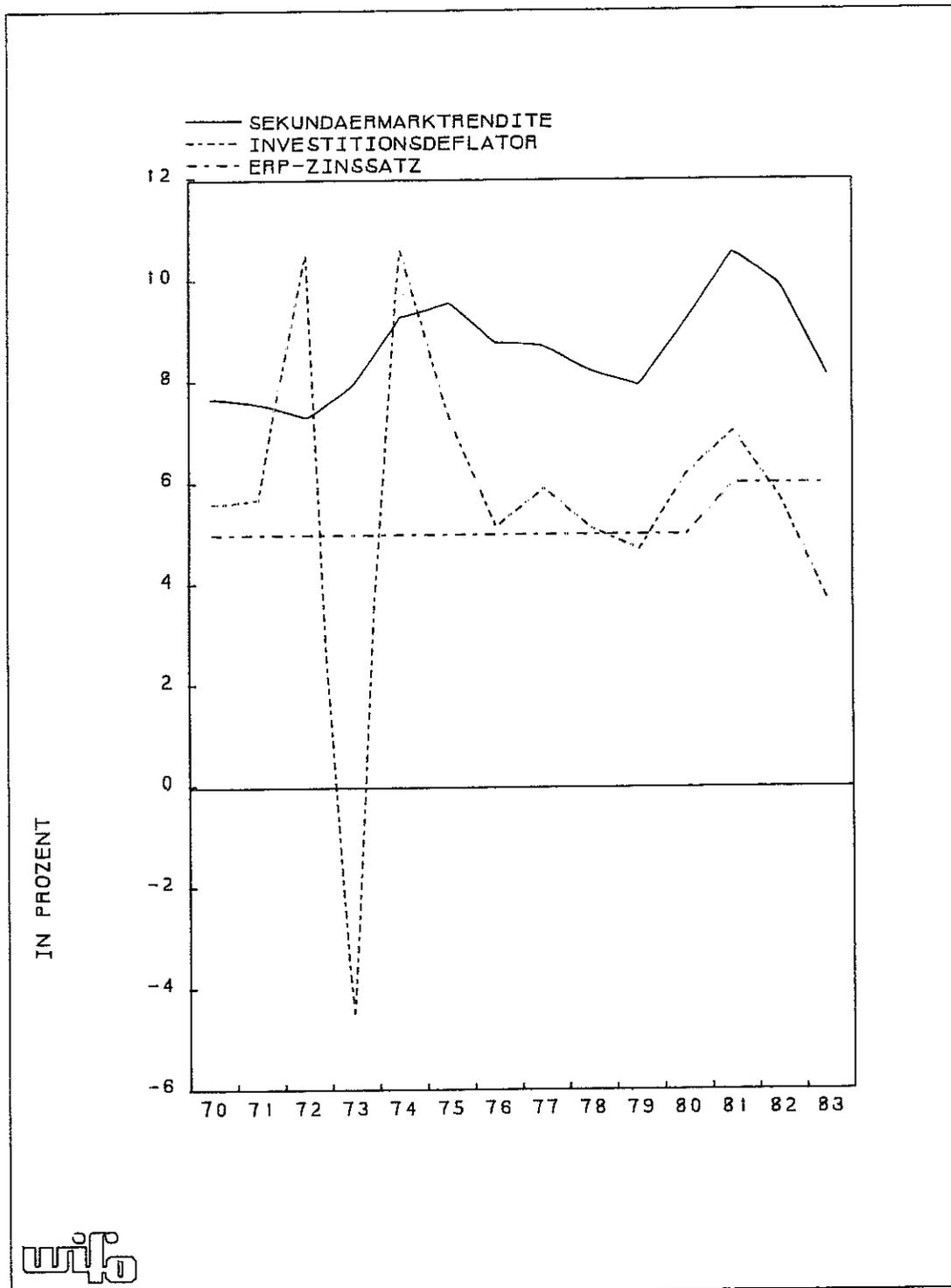


Abbildung 5.2 ERP-Kredite: Gewogene durchschnittliche Laufzeiten

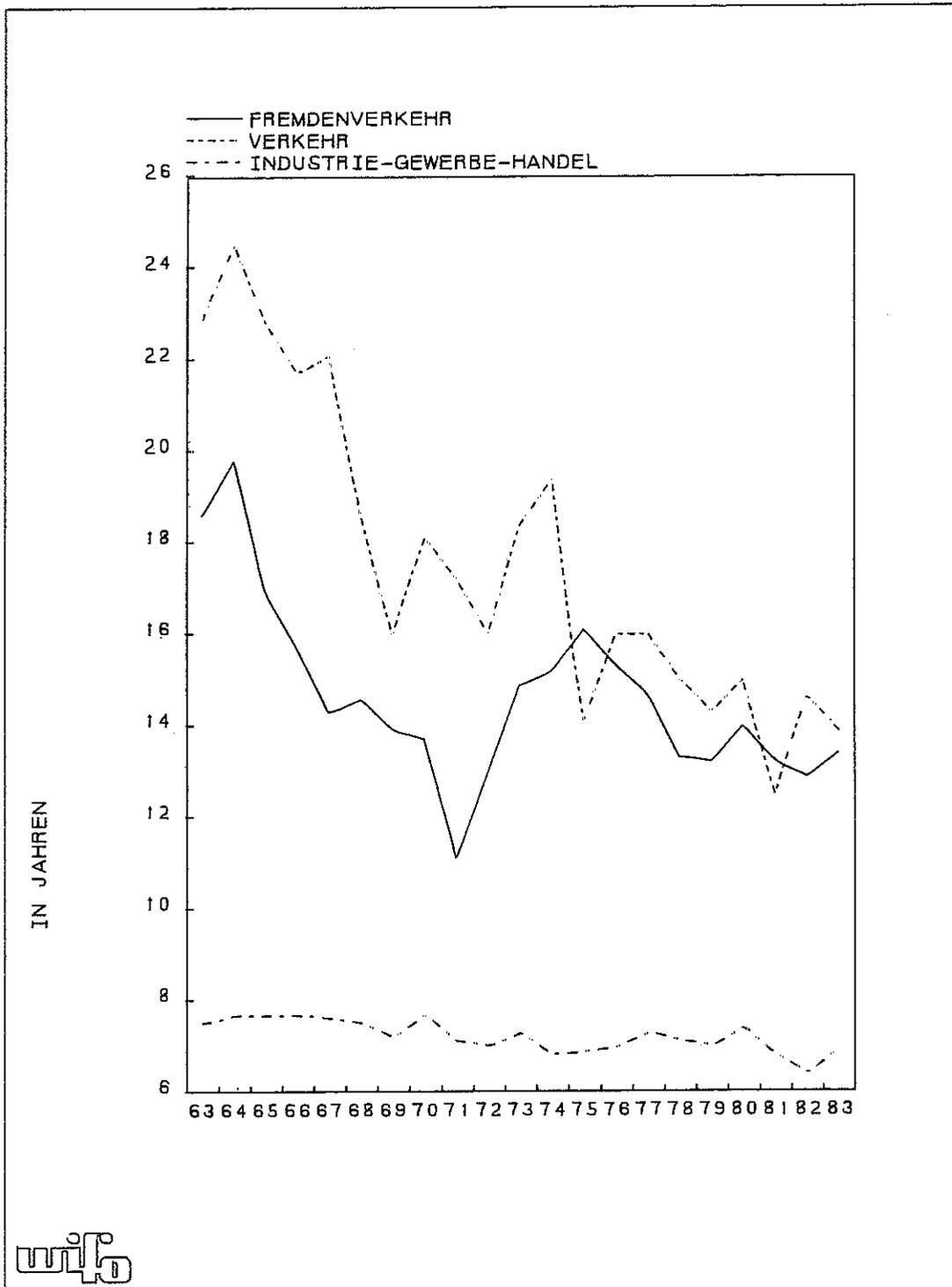
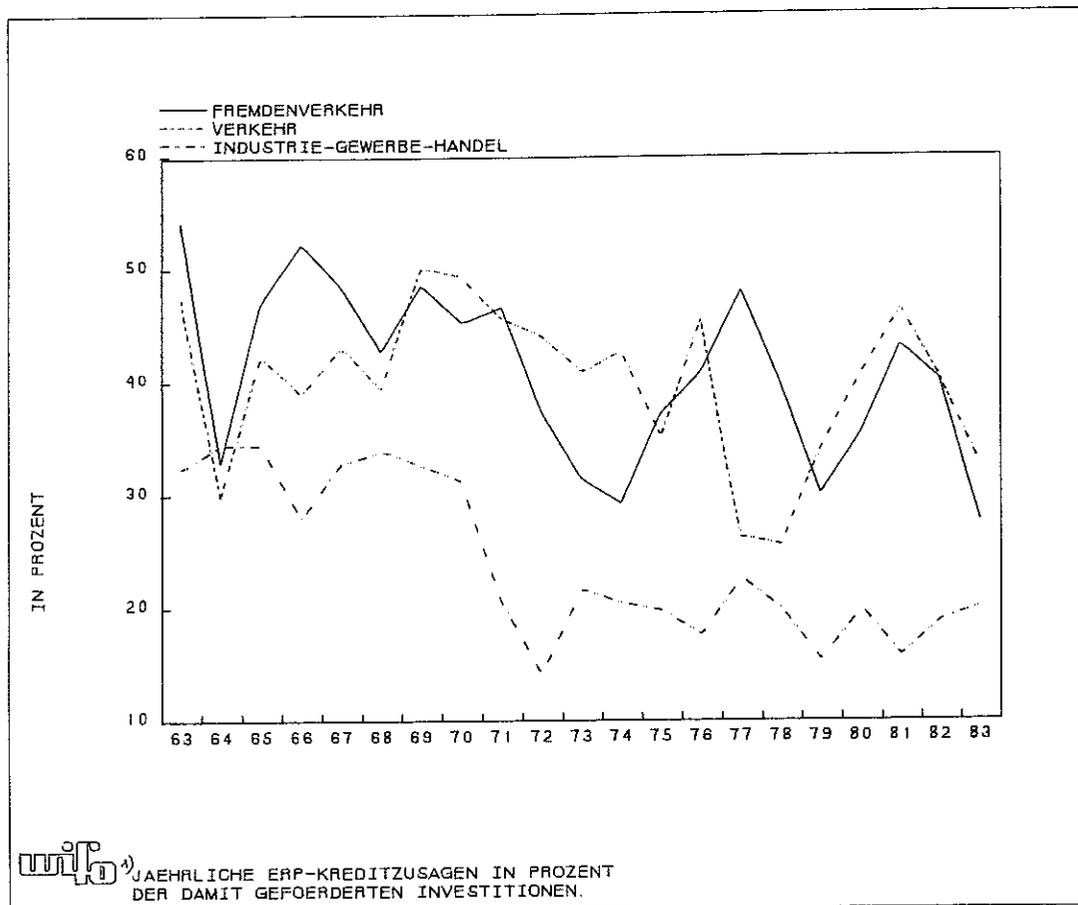


Abbildung 5.3: Finanzierungsquote der ERP-Kredite¹



Der angespannten Finanzierungssituation des Fonds wurde in zweifacher Weise begegnet: durch eine in gewisser Hinsicht restriktivere Vergabepaxis bei der Gewährung von ERP-Darlehen und durch die Einrichtung ergänzender, zum Teil temporärer Förderungsaktionen, deren Finanzierung nicht aus dem ERP-Vermögen erfolgt bzw. erfolgte, die jedoch durch den Fonds und in ähnlicher Weise wie die Fonds-eigenen Aktionen abgewickelt werden bzw. wurden.

Ein Indikator für eine restriktivere Kreditgewährung des Fonds ist die Verkürzung der Kreditlaufzeiten. Bei allen ERP-Aktionen sind die durchschnittlichen gewogenen Kreditlaufzeiten seit den sechziger Jahren tendenziell gesunken. Am wenigsten deutlich zeigt sich das im Bereich Industrie, Gewerbe und Handel, doch beruht dies auf einem Struktureffekt. Die Laufzeiten der Groß- und Mittelkredite haben ebenfalls abgenommen, doch gleichzeitig wurden die Kredite in Rahmen von Sonderprogrammen, in denen die Kreditlaufzeiten länger sind,

kräftig ausgeweitet. Bei den Kreditaktionen für Industrie, Gewerbe und Handel läßt sich ferner feststellen, daß der Beitrag der ERP-Kredite zur Finanzierung der mit ihnen geförderten Investitionen seit den siebziger Jahren deutlich geringer ist. Bei den Großkrediten (einschließlich Sonderprogrammen) ging der Finanzierungsbeitrag von mehr als 30% in den sechziger Jahren auf Werte zwischen 15% und 20% zurück, bei den Mittelkrediten von mehr als 55% auf Werte zwischen 35% und 50%. Bei den anderen Aktionen des Fonds hat eine solche Entwicklung nicht oder zumindest nur temporär stattgefunden. Die Möglichkeiten, durch solche Maßnahmen der Fondspolitik ein ausreichendes Förderungsvolumen aufrechtzuerhalten, sind jedoch nur beschränkt ausnützlich, wenn das einzelne Darlehen seinen Förderungscharakter behalten soll. Angesichts des Überhanges der Förderungsanträge gegenüber den verfügbaren ERP-Mitteln wurden daher im Laufe der siebziger Jahre eine Reihe zusätzlicher, im Nahbereich des ERP-Fonds angesiedelter Förderungsaktionen eingerichtet: die ERP-Kredit-Ersatzaktionen für die Verkehrs- und die Fremdenverkehrswirtschaft, die Zinsstützungsaktion und die Sonderkreditaktion des Jahres 1976 sowie die Zinsstützungsaktion 1978. Diese Aktionen entsprechen bzw. entsprachen sowohl vom Förderungsinhalt als auch von der Abwicklung her weitgehend den vergleichbaren Fonds-eigenen Aktionen⁸.

Gerade angesichts seines enger werdenden finanziellen Spielraums zählt der ERP-Fonds zu jenen Förderungseinrichtungen bei denen eine Reform mittelfristig unausweichlich ist — und zwar unabhängig von jeglicher Beurteilung seiner bisherigen Effizienz. Ohne eine solche Reform besteht nur die Möglichkeit, die Förderungskonditionen laufend zu verschlechtern, insbesondere den Finanzierungsanteil des Fonds an den geförderten Projekten zu senken. Aber dies ist weder langfristig durchhaltbar, noch — wenn man davon ausgeht, daß die Merkflichkeit einer Förderung auch ihre Wirksamkeit beeinflußt — unter Förderungsgesichtspunkten wünschenswert. Als Ausweg liegen zwei, einander nicht ausschließende Lösungen auf der Hand: ein Überdenken der vielfältigen Förderungsinhalte mit dem Ziel gewisse Einschränkungen zu erreichen sowie eine zusätzliche finanzielle Dotierung des Fonds.

Die Überprüfung der Förderungsinhalte hat wiederum zwei Aspekte. Zum einen stellt sich die Frage, ob es nach wie vor sinnvoll ist, mit den ERP-Förderungen praktisch alle Wirtschaftssektoren anzusprechen. Diese Situation ist historisch erklärbar und hatte in den fünfziger und sechziger Jahren, als das Förderungswesen noch nicht so ausgebaut war, seinen Sinn. Inzwischen bestehen für jeden der angesprochenen Sektoren jedoch eine Fülle anderer Förderungsmöglichkeiten, so daß eine Preisgabe einzelner Förderungsbereiche — zumal wenn

⁸ Obwohl es diese Übereinstimmungen auch gerechtfertigt hätten, diese Aktion im Zusammenhang mit dem ERP-Fonds zu behandeln, werden — um die ursprüngliche Systematik beizubehalten — der Umfang und die Struktur der im Rahmen dieser Aktion vergebenen Förderungen im Abschnitt über die "eigenen" Aktionen des Bundes dargestellt.

sie ohnehin nur mehr relativ geringe Fondsmittel bekommen, wie dies etwa für den Energiesektor zutrifft — vertretbar erscheint. Zum anderen sollte eine Überprüfung der Förderungsinhalte — unabhängig von einer eventuellen sektoralen Schwerpunktsetzung — auch vor den Führungsrichtlinien in den einzelnen Bereichen nicht halt machen. Die Verlängerung der Zielkataloge im Laufe der Zeit hat den ERP-Fonds sicherlich nicht zu einem selektiveren Instrument werden lassen; genau dies wäre jedoch im Hinblick auf seine finanziellen Probleme erforderlich.

Der zweite, langfristig wirksamere Weg, die Förderungstätigkeit des Fonds sicherzustellen, wäre natürlich eine Erhöhung der für ERP-Förderungen verfügbaren Mittel, also die Zuführung von Budgetmitteln. Auch eine finanzielle Beteiligung der Bundesländer sollte nicht ausgeschlossen werden. Im Hinblick auf die gerade in den letzten Jahren zunehmend häufiger gewordenen gemeinsamen Bund/Land-Förderungen ist es überraschend, daß diese Möglichkeit bisher beim ERP-Fonds nicht in den Richtlinien verankert wurde, obwohl der Fonds viel eher als regionalpolitisches Instrument anzusehen ist als etwa die BURGES, bei der solche gemeinsamen Förderungen seit kurzem existieren.

5.3.1.2 ERP-Kredite an den industriell-gewerblichen Sektor

Die jährlichen Kreditzusagen für den industriell-gewerblichen Sektor stiegen von rund 650 Mill. S im Geschäftsjahr 1969/70 auf 1,2 Mrd. S im Jahr 1982/83. Die Kredite an diesen Sektor können in drei verschiedenen Aktionen gewährt werden: als Großkredite im Normalverfahren, als Großkredite in den Sonderprogrammen sowie als Mittelkredite. Die relative Bedeutung dieser Aktionen hat sich im untersuchten Zeitraum insofern entscheidend geändert, als die Kreditvergabe im Rahmen der Sonderprogramme kräftig ausgeweitet wurde. Im zuletzt untersuchten Geschäftsjahr (1982/83) entfiel auf sie bereits ein Anteil von 35% der Kreditzusagen an den industriell-gewerblichen Sektor. Die regionalpolitische Orientierung des ERP-Fonds hat damit zugenommen. Diese Entwicklung ging zu Lasten der anderen beiden Aktionen. Zwar wird nach wie vor das größte Kreditvolumen in Form von Großkrediten im Normalverfahren vergeben, doch ist dieser Anteil von 80% bis 90% auf weniger als zwei Drittel gesunken. Praktisch bedeutungslos sind die Mittelkredite geworden. Während noch Anfang der siebziger Jahre an die 50 Mill. S Kredite jährlich im Rahmen dieser Aktion vergeben wurden, waren es seit 1979/80 nur mehr einstellige Millionenbeträge. Dies ist insofern überraschend, als die hohen Marktzinsen Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre eher eine stärkere Beanspruchung relativ billiger Förderungsmittel hätten erwarten lassen. An der angespannten Finanzierungssituation des Fonds liegt es in diesem Fall nicht. Denn noch immer werden in den Jahrsprogrammen des Fonds für Mittelkredite jährlich 50 Mill. S vorgesehen, die dann mangels Förderungsansuchen in den anderen Aktionen eingesetzt werden. Kritiker des ERP-Fonds in seiner jetzigen Form vermuten jedoch, daß

das Verfahren zur Erlangung von ERP-Krediten zu langwierig sei, um auch für kleinere Projekte genügend Anreiz zu bieten⁹. Die durchschnittliche Höhe eines ERP-Kredites an den industriell-gewerblichen Sektor hat sich seit Anfang der siebziger Jahre etwa verdoppelt und betrug in den letzten Jahren zwischen 10 und 15 Mill. S. Dadurch, daß die Grenze von 500 000 S zwischen den Mittel- und den Großkrediten seit Bestehen des Fonds nicht erhöht wurde, sind die Kreditanträge sozusagen aus dem Mittelkreditbereich hinausgewachsen. Es stellt sich die Frage, ob es angesichts dieser Entwicklung sinnvoll ist, die Aktion für die Mittelkredite in unveränderter Form bzw. überhaupt weiterzuführen.

Über die Größenstruktur der vom ERP-Fonds geförderten Unternehmen liegen für den Berichtszeitraum keine publizierten Daten vor. Die oben erwähnte durchschnittliche Kredithöhe von 10 bis 15 Mill. S. in den letzten Jahren läßt jedoch vermuten, daß die ERP-Darlehen an — relativ zur Unternehmenstruktur des industriell-gewerblichen Bereichs insgesamt — eher große Unternehmen fließen. Diese Vermutung wird durch FINKORD-Daten für das Jahr 1983/84 bestärkt: Im Durchschnitt hatte ein antragstellendes Unternehmen in diesem Jahr rund 1 500 Beschäftigte. Insgesamt kamen aus dem industriell-gewerblichen Bereich 98 Kreditanträge; davon entfielen 38% auf Unternehmen der Größenklasse 1 (weniger als 100 Beschäftigte), 37% auf die Größenklasse 2 (100 bis 400 Beschäftigte), 11% auf die Größenklasse 3 (500 bis 999 Beschäftigte) und 18% auf Unternehmen der Größenklasse 4 (mehr als 1 000 Beschäftigte). Betrachtet man statt der Zahl der Anträge die Höhe der beantragten Förderungen, verschiebt sich das Bild deutlich zu den größeren Unternehmen: 22% des insgesamt beantragten Förderungsvolumens entfielen auf Unternehmen der Größenklasse 1, 14,5% auf Größenklasse 2, 9,4% auf Größenklasse 3 und 54,1% auf Größenklasse 4. Verglichen mit der Verteilung der gesamten industriell-gewerblichen Investitionen nach dieser Größenklasse deuten die Zahlen auf eine überdurchschnittliche Förderung der Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten hin¹⁰.

Die Verteilung der ERP-Kredite nach Industriebranchen bzw. -sektoren ist in Übersicht 5.4 zusammengefaßt. Die Verteilung nach Sektoren hat sich seit Mitte der siebziger Jahre deutlich verschoben: Die Branchen des Bereichs "technische Verarbeitungsprodukte" haben seither nachhaltig an Gewicht gewonnen; in den letzten Jahren entfiel auf diesen Sektor jeweils rund die Hälfte aller Kreditzusagen. Diese Entwicklung ging vor allem zu Lasten des Basissektors, dessen Anteil an den jährlichen Kreditzusagen seit 1976/77 die 20%-Grenze kaum mehr überschritten hat. Die Anteile der anderen Sektoren (Chemie, Baubranchen, traditionelle Konsumgüterbranchen) schwankten von Jahr zu Jahr zum Teil recht beträchtlich, ohne daß längerfristige Trends deutlich geworden sind.

⁹ Dorn (1980A, S. 44)

¹⁰ Der Vergleich stützt sich auf das beantragte und nicht auf das genehmigte Förderungsvolumen, weil die von 1. Juli 1983 bis 30. Juni 1984 eingelangten Förderungsanträge zum Teil noch nicht behandelt sind, so daß über das letztlich genehmigte Volumen noch nichts ausgesagt werden kann.

Übersicht 5.4: ERP-Kreditzusagen: Verteilung nach Branchen (in Prozent)

	1969/ 1970	1970/ 1971	1971/ 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974/ 1975	1975/ 1976	1976/ 1977	1977/ 1978	1978/ 1979	1979/ 1980	1980/ 1981	1981/ 1982	1982/ 1983
Erdöl und Bergbau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,9	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,0
Stahlindustrie	10,1	19,6	11,5	9,0	10,4	11,6	11,7	10,2	1,9	18,0	14,2	0,0	11,5	0,0
Metallindustrie	0,0	1,1	5,9	3,6	0,8	15,7	1,4	0,3	2,3	2,3	4,6	7,0	2,1	1,2
Gießerei	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	1,1	0,0	0,0	0,2	0,6
Papierherzeugung ¹	4,9	5,6	9,6	8,9	5,8	9,4	9,0	4,2	2,4	0,0	0,0	0,0	2,6	6,0
Basissektor	15,0	26,3	27,0	21,5	17,0	36,7	22,1	30,6	11,4	21,4	20,5	7,0	16,4	8,8
Chemie	9,0	13,5	16,5	12,6	16,0	13,1	16,1	11,4	19,0	5,5	21,3	11,6	14,6	15,4
Glas ²	12,8	13,9	6,9	5,2	11,3	5,8	6,6	3,4	1,5	7,6	0,6	2,9	7,6	1,4
Steine — Keramik, Bau ²	3,4	4,5	3,6	2,4	8,2	0,4	2,8	2,8	5,6	3,3	1,7	8,5	4,0	2,3
Holz, Säge	16,2	18,4	10,5	7,6	19,5	6,2	9,4	6,2	7,0	3,6	3,8	2,8	4,8	2,2
Baubranchen	3,6	2,0	2,8	1,2	4,2	3,5	7,5	1,9	14,1	14,5	6,1	14,2	16,4	5,9
Nahrungs- und Genussmittel	1,1	0,9	0,2	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	5,7	0,6	4,5	4,0	1,3	4,0
Leder	17,5	7,5	5,5	6,5	5,8	5,9	10,4	9,2	0,5	0,0	0,0	2,8	0,0	2,0
Textil ³	1,2	2,0	2,7	2,2	2,0	1,8	2,1	0,5	2,1	1,8	1,9	3,8	1,7	3,1
Bekleidung ³	23,4	12,4	11,2	10,0	12,0	11,5	20,0	11,6	0,8	0,4	1,1	1,4	1,2	2,7
Papierwaren ¹	1,2	2,0	2,7	2,2	2,0	1,8	2,1	0,5	0,3	2,7	3,3	0,4	1,0	2,0
Tradition. Konsumgüterbranchen	23,4	12,4	11,2	10,0	12,0	11,5	20,0	11,6	9,4	5,5	10,8	12,4	5,2	13,8
Maschinen, Stahlbau ⁴	23,8	20,5	19,2	13,2	20,1	20,8	15,7	29,8	20,0	3,2	1,4	4,2	8,8	14,1
Fahrzeuge, Kfz-Werkstätten ⁴	10,0	7,2	14,1	31,6	11,6	8,8	13,4	6,5	2,6	7,6	7,3	13,1	11,1	10,1
Eisen und Metallwaren ⁴	33,8	27,7	33,3	44,8	31,7	29,6	29,1	36,3	17,1	23,7	3,5	26,2	18,2	13,8
Elektro	2,6	1,7	1,5	3,4	3,8	2,9	3,3	3,8	4,3	17,6	27,7	9,7	8,1	12,4
Techn. Verarbeitungsprodukte	2,6	1,7	1,5	3,4	3,8	2,9	3,3	3,8	43,9	52,1	39,9	53,2	46,2	50,4
Sonstige ⁵	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q.: ERP-Jahresberichte; eigene Berechnungen. — ¹ Zum Teil geschätzt. — ² Bis 1976/77 ist eine Trennung dieser Branchen nicht möglich. — ³ Siehe Fn. 2. — ⁴ Siehe Fn. 2. — ⁵ Graphisches Gewerbe, Transportgewerbe, Handel.

Übersicht 5.5 ERP-Kreditzusagen: Förderungsintensität der Industriebranchen/
Sektoren¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Erdöl und Bergbau	0	0,9	0,2
Stahlindustrie	3,0	4,1	2,3
Metallindustrie	3,7	15,0	9,1
Gießerei	0	2,8	0,5
Papierherzeugung	4,0	3,1	1,3
<i>Basissektor</i>	<i>2,1</i>	<i>3,0</i>	<i>1,5</i>
<i>Chemie</i>	<i>3,1</i>	<i>3,7</i>	<i>5,1</i>
Glas, Steine, Keramik, Bau	3,3	3,1	3,2
Holz, Säge	1,7	1,8	1,3
<i>Baubranchen</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>
Nahrungs- und Genußmittel	1,0	1,5	1,3
Leder	1,5	0,7	3,6
Textil, Bekleidung	3,5	4,0	2,7
Papierwaren	3,9	4,9	4,8
<i>Traditionelle Konsumgüterbranchen</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>	<i>2,1</i>
Maschinen, Stahlbau, Fahrzeuge, Kfz-Werkstätten, Eisen- und Metallwaren	3,4	5,4	3,9
Elektro	5,6	4,3	4,1
<i>Technische Verarbeitungsprodukte</i>	<i>4,0</i>	<i>5,0</i>	<i>4,0</i>
<i>Branchen insgesamt</i>	<i>2,8</i>	<i>3,4</i>	<i>2,9</i>
Betragssummennorm ²	37,2	39,7	48,0

Q: ERP-Jahresbericht; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Um die Branchenverteilung der ERP-Kredite besser beurteilen zu können, ist jedoch ein Vergleich mit der branchenmäßigen Verteilung der Industrieinvestitionen notwendig. Die Förderungsintensitäten zeigen, daß sich zwischen den Gruppen der über- bzw. der unterdurchschnittlich geförderten Branchen relativ wenig Verschiebungen ergaben. Folgende Branchen wurden in allen drei Teilperioden überdurchschnittlich gefördert: die Metallindustrie, der Chemiebereich, die papierverarbeitenden Branchen, die Elektrobranche sowie die Gruppe der Branchen Maschinen- und Stahlbau, Fahrzeuge (einschließlich Kfz-Werkstätten), Eisen- und Metallwaren. Unterdurchschnittlich gefördert wurden in allen Teilperioden die folgenden Branchen: Erdöl und Bergbau, die Gießereien, die Holzverarbeitenden Branchen (einschließlich Sägewerke) sowie die Nahrungs- und Genußmittelbranche. In fünf Fällen ergaben sich Veränderungen in den Teilperioden: bei der Branche Stahlindustrie, die in den Perioden 1970/1974 bzw. 1975/1979 eine überdurchschnittliche Förderung verzeichnete,

1980/1983 aber auf eine Position mit leicht unterdurchschnittlicher Förderung zurückfiel, bei der papiererzeugenden Branche, die in den Jahren 1970 bis 1974 überdurchschnittlich gefördert wurde, seither aber zunehmend an Bedeutung verloren hat; bei den Textil- und Bekleidungsbranchen, die in den ersten beiden Teilperioden überdurchschnittlich gefördert wurden; bei der ledererzeugenden Branche, die erst in den Jahren 1980 bis 1983 überdurchschnittlich gefördert wurde; und schließlich bei den Branchen Glas, Steine und Keramik, die in der Periode 1975 bis 1979 unter-, vorher und nachher aber überdurchschnittlich gefördert wurden. Die Entwicklung der Förderungsintensitäten der Papierbranchen, der Leder-, der Bekleidungs- und der Textilbranchen zeigt, daß die Einführung von Branchenaktionen noch keinen Aufschluß über die Beanspruchung anderer, nicht branchenspezifischer Förderungsaktionen zuläßt.

Die Branchenstruktur der ERP-Kredite war der Grund, daß in früheren Untersuchungen über die Förderungstätigkeit des Fonds seine strukturpolitische Wirkung eher negativ (Haas — Wehsely, 1977, S. 236ff) oder zumindest skeptisch (Kager — Kepplinger, 1981, S. 104ff) beurteilt wurde. Hauptkritikpunkt war die relativ starke Förderung "traditioneller" Branchen aus dem Basissektor und dem Konsumgüterbereich. In diesem Punkt ist jedoch im Laufe des Untersuchungszeitraumes eine gewisse Verbesserung eingetreten. Vor allem seit Anfang der achtziger Jahre weisen die Chemiebranchen eine stark überdurchschnittliche Förderungsintensität auf, während der Basissektor deutlich unterdurchschnittlich gefördert wird. Insgesamt scheint der ERP-Fonds — darauf deuten auch die Berechnungen der Betragssummen-Norm hin — bei seiner Kreditvergabe etwas selektiver geworden zu sein.

Übersicht 5 6: ERP-Kreditzusagen: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1971/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	5,8	9,1	6,8
Kärnten	2,8	6,8	6,7
Niederösterreich	3,1	2,9	3,4
Oberösterreich	2,2	2,8	2,8
Salzburg	1,0	3,1	2,1
Steiermark	4,9	5,6	4,5
Tirol	1,8	2,8	2,1
Vorarlberg	1,1	1,5	0,6
Wien	1,6	2,9	1,2
Österreich	2,7	3,5	3,0
Betragssummennorm ²	35,3	33,2	39,3

Q: ERP-Jahresberichte; WIFO-Datenbank; Statistisches Zentralamt; eigene Schätzungen und Berechnungen. — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Es muß in diesem Zusammenhang allerdings noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Branchenstruktur der Förderungen nur sehr bedingt als ein Indikator für die strukturpolitische Relevanz einer Aktion gelten kann. Die Branchenstruktur der Kredite läßt auch kein Urteil darüber zu, ob die Förderungen des Fonds den Förderungsschwerpunkten der Richtlinien entsprechen. Direkte Branchenschwerpunkte werden in den Richtlinien nicht genannt; und die Frage, welche Branchenstruktur die Verfolgung der explizit genannten Förderungsziele nach sich ziehen müßte, läßt sich praktisch nicht beantworten. Dies ist jedoch nicht bzw. nicht primär ein Problem fehlender Daten. Es liegt — beim ERP-Fonds ebenso wie bei fast allen Förderungsaktionen — vielmehr an der sehr allgemeinen und dadurch vagen Formulierung der Förderungsziele, die deshalb keinen bzw. keinen erkennbaren empirischen Gehalt mehr haben.

Förderungsintensitäten können nicht nur branchen-, sondern auch bundesländerweise berechnet werden. Dabei zeigt sich in allen drei Teilperioden annähernd das gleiche Bild: Vor allem das Burgenland, aber auch Kärnten und die Steiermark, wurden — gemessen an den Industrieinvestitionen in diesen Ländern — durch den ERP-Fonds überdurchschnittlich gefördert, Tirol, Vorarlberg, Oberösterreich, Salzburg und Wien hingegen unterdurchschnittlich. Einen Vorzeichenwechsel gab es nur bei Niederösterreich, das nur in der zweiten Periode unter-, sonst jedoch überdurchschnittlich gefördert wurde. Erwartungsgemäß waren vor allem die Kreditzusagen im Rahmen der ERP-Sonderprogramme regional stark konzentriert: zwischen 75 und 100% der jährlichen Kreditzusagen entfielen auf die Bundesländer Steiermark, Niederösterreich, Kärnten und Burgenland. Demgegenüber entsprach die Struktur der Großkredite nach Bundesländern viel eher jener der Industrieinvestitionen. Dies deutet darauf hin, daß regionale Gesichtspunkte bei der Vergabe von Großkrediten nur eine untergeordnete Rolle spielen.

5.3.1.3 ERP-Kredite an die Fremdenverkehrswirtschaft

Die ERP-Kredite an die Fremdenverkehrswirtschaft haben — ähnlich wie der Fonds insgesamt — im Untersuchungszeitraum fast kontinuierlich an Bedeutung verloren. Anfang der sechziger Jahre erreichte das aushaftende Volumen der ERP-Kredite an die Fremdenverkehrswirtschaft immerhin ein Sechstel der von diesem Sektor aufgenommenen Bankkredite und ein Jahrzehnt später noch rund ein Achteil. Bis 1983 ist dieses Verhältnis auf 1:33 gesunken.

Die Aufteilung der ERP-Darlehen auf die einzelnen Sparten hat sich seit Anfang der siebziger Jahre merklich geändert. Vor allem die Sparte "Schwimmbäder", auf die früher in einzelnen Jahren bis zu ein Viertel der Kreditzusagen entfiel, hat stark an Bedeutung verloren. Die Schlepliffförderung wird seit dem Geschäftsjahr 1972/73 überhaupt nicht mehr im Rahmen dieser Aktion durchgeführt; dies hängt damit zusammen, daß die entsprechende Kompetenz durch eine Novelle

Übersicht 5.7: ERP-Kreditzusagen an die Fremdenverkehrswirtschaft: Verteilung nach Sparten

	in Millionen Schilling					in Prozent						
	Beherber- gung	Verpfie- gung	Schlepp- lifte	Schwimm- bäder	Kurmittel- häuser	insgesamt	Beherber- gung	Verpfie- gung	Schlepp- lifte	Schwimm- bäder	Kurmittel- häuser	insgesamt
1969/70	78,7	9,7	8,2	36,6	16,7	150,0	52,5	6,5	5,5	24,4	11,1	100,0
1970/71	95,2	10,8	13,3	23,2	7,5	150,0	63,5	7,2	8,9	15,5	5,0	100,0
1971/72	96,2	6,1	6,7	37,0	4,0	150,0	64,1	4,1	4,5	24,7	2,7	100,0
1972/73	116,1	2,8	—	21,4	9,7	150,0	77,4	1,9	—	14,3	6,5	100,0
1973/74	96,8	18,0	—	35,2	—	150,0	64,5	12,0	—	23,5	—	100,0
1974/75	109,1	7,5	—	13,4	20,0	150,0	72,7	5,0	—	8,9	13,3	100,0
1975/76	181,8	58,2	—	37,0	23,0	300,0	60,6	19,4	—	12,3	7,7	100,0
1976/77	109,3	16,0	—	4,7	20,0	150,0	72,9	10,7	—	3,1	13,3	100,0
1977/78	121,0	23,0	—	6,0	—	150,0	80,7	15,3	—	4,0	—	100,0
1978/79	119,2	26,8	—	—	4,0	150,0	79,5	17,9	—	—	2,7	100,0
1979/80	94,8	25,2	—	—	30,0	150,0	63,2	16,8	—	—	20,0	100,0
1980/81	110,7	34,3	—	—	5,0	150,0	73,8	22,9	—	—	3,3	100,0
1981/82	149,7	26,3	—	4,0	20,0	200,0	74,9	13,2	—	2,0	10,0	100,0
1982/83	164,2	25,8	—	2,0	28,0	220,0	74,6	11,7	—	0,9	12,7	100,0

Q.: ERP-Jahresberichte; eigene Berechnungen.

des Bundesministeriengesetzes vom Handels- auf das Verkehrsministerium übergegangen ist. Durch diesen Wegfall und durch den geringeren Mittelbedarf für Schwimmbäder haben naturgemäß die übrigen Förderungsbereiche an Gewicht gewonnen. Den größten und im Zeitverlauf leicht gestiegenen Anteil an den ERP-Fremdenverkehrsdarlehen hat die Sparte "Beherbergungen"; auf sie entfielen in den letzten Jahren rund drei Viertel der Kreditzusagen. Auch die Sparte "Verpflegung" konnte ihren Anteil erhöhen: von rund 5 bis 10% der Kreditzusagen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre auf rund 10 bis 20% seither. Nicht so eindeutig verlief die Entwicklung im Förderungsbereich "Kurmittelhäuser"; dies ist jedoch darauf zurückzuführen, daß auf Grund der Größe der Projekte die jährlichen Schwankungen relativ groß sind.

Die fremdenverkehrspolitische Beurteilung der ERP-Darlehen umfaßt zwei Aspekte: einerseits die Frage, ob der Fonds zur Qualitätsverbesserung im österreichischen Fremdenverkehr beiträgt, andererseits das Problem der regionalpolitischen Wirkungen der ERP-Förderungen. Zunächst zur ersten Frage: Auf Grund der Zugangskriterien zu ERP-Fremdenverkehrskrediten, wo explizit Qualitätskriterien angeführt sind, läßt sich vermuten, daß der Fonds tendenziell zur Qualitätsverbesserung der Fremdenverkehrsbetriebe beiträgt. Für eine quantitative Untermauerung dieser Vermutung reichen jedoch die zur Verfügung stehenden Daten nicht aus. Hiefür wären detaillierte Angaben über die durchgeführten Investitionen und über den Stand in den investierenden Betrieben vor und nach der Durchführung der Investitionen erforderlich. Solche Informationen liegen nicht vor und dürften auch im ERP-Fonds selbst nicht systematisch erfaßt und ausgewertet werden.

Auch im Hinblick auf eine regionalpolitische Beurteilung ist die Datenlage nicht viel besser. Ein — allerdings nur bedingt aussagekräftiger — Anhaltspunkt ist die Struktur der ERP-Kredite nach Bundesländern; aus ihr lassen sich die Förderungsintensitäten der Bundesländer berechnen, wobei jedoch — mangels brauchbarer Daten — nicht die Fremdenverkehrsinvestitionen, sondern die Nächtigungszahlen im Fremdenverkehr nach Bundesländern zum Vergleich herangezogen wurden. Dabei zeigt sich, daß zumindest auf Länderebene kaum Schwerpunkte existieren; die Abweichungen zwischen der Förderungs- und der Nächtigungsstruktur sind relativ gering. Eine stärkere Förderung jener Länder, in denen der Fremdenverkehr — gemessen an den Nächtigungszahlen — nur wenig Rolle spielt, läßt sich statistisch nicht feststellen.

Eine Untersuchung der Verteilung der ERP-Kredite unterhalb der Länderebene war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, zumal auch der Fonds selbst bzw. die österreichische Hoteltreuhand keine entsprechenden Aufzeichnungen führen. Eine solche Untersuchung existiert derzeit nur für das Land Tirol (Rauch, 1982). Darin untersucht der Autor die Fremdenverkehrsförderung des Bundes und des Landes und ihre regionale Verteilung innerhalb Tirols im Zeitraum 1970 bis 1980. Im Hinblick auf die Darlehen des ERP-Fonds kommt er zum Schluß,

Übersicht 5.8 ERP-Kreditzusagen an die Fremdenverkehrswirtschaft: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	3,2	1,9	0,4
Kärnten	1,1	1,3	1,7
Niederösterreich	1,0	2,0	3,8
Oberösterreich	1,4	2,0	1,2
Salzburg	1,6	1,1	1,5
Steiermark	1,8	1,9	2,0
Tirol	1,4	1,7	1,3
Vorarlberg	3,6	3,3	1,1
Wien	0,9	1,4	1,2
Österreich	1,6	1,7	1,5
Betragssummennorm ²	25,2	22,3	23,1

Q.: ERP-Jahresberichte; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ ERP-Kreditzusagen je Nächtigung Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an ERP-Kreditzusagen und Nächtigungen Siehe Abschnitt 5 Anhang B

daß durch sie vor allem die ohnehin fremdenverkehrsintensiven Kleinregionen gefördert wurden, und zwar auch jene, die unabhängig vom Fremdenverkehr als "wirtschaftsstark" gelten können (Rauch, 1982, S 103ff).

Diese Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, daß die in den Richtlinien angeführte bevorzugte Förderung "in Entwicklungsgebieten des Fremdenverkehrs" in der Praxis eher von untergeordneter Bedeutung ist. Dies dürfte damit zusammenhängen, daß der ERP-Fonds bei den Förderungen für den Fremdenverkehr ebenso wie bei jenen für den industriell-gewerblichen Sektor eher größere Projekte anspricht. So werden entsprechend den Richtlinien Auf-, Um- oder Zubauten bei Beherbergungsbetrieben nur gefördert, wenn mindestens schon 30 Betten vorhanden sind; Neubauten werden nur gefördert, wenn mindestens 55 Betten beabsichtigt sind. Der durchschnittliche ERP-Kredit in der Sparte "Beherbergung" lag in den letzten Jahren bei 4,5 Mill. S. Der Finanzierungsbeitrag dieser Darlehen — also das Verhältnis von ERP-Kredit zu Investition — lag zwischen 30 und 40% ("Beherbergung") und 40 bis 50% ("Verpflegung"), d. h. es wurden durch ERP-Darlehen relativ große Projekte gefördert. Gerade solche Projekte werden für traditionelle Fremdenverkehrsgebiete eher geeignet sein als für jene Regionen, die vom Fremdenverkehr noch nicht erschlossen sind (Rauch, 1982, S 77).

5.3.1.4 ERP-Kredite an die Verkehrswirtschaft

Wie bei der Darstellung der ERP-Richtlinien in Abschnitt 2.1.1.1 bereits erwähnt wurde, handelt es sich bei den ERP-Krediten an die Verkehrswirtschaft eigent-

Übersicht 5.9: ERP-Kreditzusagen an die Verkehrswirtschaft: Verteilung nach Sparten

	in Mill. S			in Prozent			insgesamt
	Seilbahnen	Sessellifte	Schlepplifte	Sonst.	insgesamt	Sonst.	
1969/70	51,8	8,2	—	—	60,0	86,3	100,0
1970/71	51,7	8,3	—	—	60,0	86,2	100,0
1971/72	52,0	8,0	—	—	60,0	86,7	100,0
1972/73	60,0	—	—	—	60,0	100,0	100,0
1973/74	33,0	27,0	—	—	60,0	55,0	100,0
1974/75	46,8	4,0	9,2	—	60,0	78,0	100,0
1975/76	61,5	—	8,5	—	70,0	87,9	100,0
1976/77	90,0	—	—	—	90,0	100,0	100,0
1977/78	70,0	—	—	—	70,0	100,0	100,0
1978/79	70,0	—	—	—	70,0	100,0	100,0
1979/80	70,0	—	—	—	70,0	100,0	100,0
1980/81	70,0	—	—	—	70,0	100,0	100,0
1981/82	90,0	—	—	—	90,0	100,0	100,0
1982/83	110,2	—	7,5	2,3	120,0	91,8	100,0

Q.: ERP-Jahresberichte; eigene Berechnungen.

lich um Fremdenverkehrsförderung: Es werden nur solche Verkehrsprojekte gefördert, die dem Fremdenverkehr dienen. In der Praxis wurden überwiegend bzw. in einzelnen Jahren ausschließlich die Errichtung und die Modernisierung von Seilbahnanlagen gefördert. Bis Mitte der siebziger Jahre wurden außerdem Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit Sesselliften und in einigen wenigen Jahren im Zusammenhang mit Schleppliften gefördert.

Im großen und ganzen kann bei der Beurteilung der ERP-Kredite an die Verkehrswirtschaft wiederholt werden, was im Hinblick auf die Fremdenverkehrskredite des Fonds bereits festgestellt wurde. So läßt sich die Frage, ob durch die Verkehrskredite des Fonds die in den Richtlinien angeführten Zielsetzungen erreicht werden konnten, im allgemeinen an Hand der zur Verfügung stehenden Daten kaum zufriedenstellend beantworten. Dies gilt etwa für die Frage, ob die geförderten Investitionen tatsächlich zur Schaffung einer zweiten Saison in bestehenden Fremdenverkehrsgebieten beigetragen haben; dies gilt aber auch für die Frage, ob und in welchem Ausmaß die geförderten Investitionen dem sehr allgemeinen Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Fremdenverkehrswirtschaft zu gewährleisten, dienen.

Nur hinsichtlich der regionalpolitischen Zielsetzungen existieren einige wenige Anhaltspunkte. Sie deuten jedoch nicht darauf hin, daß es gelungen ist — wie in den Richtlinien vorgesehen — schwerpunktmäßig Investitionen in Fremdenverkehrsentwicklungsgebieten und in von Entsiedlung bedrohten Gegenden zu fördern. Insgesamt sind die Abweichungen zwischen der bundesländerweisen

Übersicht 5.10: ERP-Kreditzusagen an die Verkehrswirtschaft: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	0	0	0
Kärnten	1,0	0,9	0
Niederösterreich	0,9	0,7	0
Oberösterreich	0	4,0	2,1
Salzburg	2,4	2,9	1,8
Steiermark	2,6	1,3	3,2
Tirol	3,7	2,3	2,0
Vorarlberg	3,0	1,4	4,8
Wien	0	0	0
Österreich	2,5	2,1	2,1
Betragssummennorm ²	39,6	33,9	35,0

Q.: ERP-Jahresberichte; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ ERP-Kreditzusage je Nächtigung im Winterhalbjahr. Siehe Abschnitt 5 Anhang A. — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an ERP-Kreditzusagen und Nächtigungen im Winterhalbjahr. Siehe Abschnitt 5 Anhang B.

Struktur der ERP-Verkehrskredite und jener der Nächtigungen im Fremdenverkehr — und zwar der Nächtigungen im Winterhalbjahr — relativ gering, und sie gehen außerdem in die "falsche" Richtung: Der Zusammenhang zwischen Förderungsintensität eines Bundeslandes und dem Anteil an den Nächtigungen — gemessen durch den Rangkorrelationskoeffizienten — ist in allen drei Untersuchungsperioden positiv (in der Periode 1980 bis 1983 allerdings statistisch insignifikant) Vermutlich ist jedoch — wie schon im Zusammenhang mit den ERP-Fremdenverkehrskrediten ausgeführt wurde — die Bundesländerebene eine zu hohe Aggregationsstufe um noch regionale Schwerpunkte feststellen zu können. Aber wie auch bei den Fremdenverkehrskrediten kann auf die Untersuchung von Rauch (1982) verwiesen werden; er zeigt zumindest für ein Bundesland — und zwar Tirol —, daß die Verkehrskredite in überdurchschnittlichem Maße fremdenverkehrsintensiven Kleinregionen zugute kamen (Rauch, 1982, S 110ff).

5.3.1.5 Aktionen im Rahmen des Konjunkturbelebungsprogrammes 1975/76

Neben der im Abschnitt 5.3 1.1 erwähnten erhöhten Darlehensgewährung des Fonds im Geschäftsjahr 1974/75 wurden in den Jahren 1975 und 1976 in organisatorischer Verbindung mit den ERP-Förderungen zwei weitere konjunkturstützende Förderungsmaßnahmen beschlossen. Zum einen wurde 1975 die Geschäftsführung des ERP-Fonds mit der Durchführung einer Zinsenstützungsak-

Übersicht 5 11 Zinsenstützungsaktion und Sonderkredite 1975/76
Verteilung der Kredite

	Anzahl	Kreditvolumen	
		Mill. S	%
Zinsenstützungsaktion			
Industrie	51	1.915,6	91,2
Landwirtschaft	35	91,3	4,3
Fremdenverkehr	6	23,5	1,1
Verkehr	19	71,1	3,4
	111	2.101,5	100
Sonderkredite			
Industrie/Gewerbe	21	700,0	50,0
Fremdenverkehr	108	500,0	35,7
Landwirtschaft	56	200,0	14,3
	185	1.400,0	100

Q : ERP-Fonds

tion für Kredite des Bankenapparats in Höhe von 2 Mrd. S beauftragt. Die Finanzierung dieser Aktion erfolgte dadurch, daß die bis zu diesem Zeitpunkt bei der OeNB zinsenlos gehaltene Verlustreserve des Fonds zum Teil in festverzinslichen österreichischen Wertpapieren angelegt wurde; mit den aus dieser Veranlagung verbundenen Zinseinnahmen wurden die vom Kreditapparat vergebenen Investitionskredite auf einen Zinssatz von 7,5% herabgestützt. Zum anderen wurde 1976 die Durchführung einer Sonderkreditaktion in Höhe von 1,4 Mrd. S beschlossen, wobei die Refinanzierung durch die Ausgabe von Sonderfinanzierungsobligationen (zu 4 $\frac{1}{8}$ %) erfolgte. Die Konditionen dieser Kredite entsprachen weitgehend jenen der "normalen" ERP-Darlehen.

Den weitaus größten Anteil — mehr als 90% — an den durch die Zinsenstützungsaktion geförderten Krediten hatte die Industrie. Auf die Landwirtschaft entfielen rund 4%, auf den Verkehrssektor 3% und auf den Fremdenverkehrssektor nur 1% der Kredite. Die Verteilung der Förderungen auf die einzelnen Industriebranchen hatte eine ähnliche Struktur wie jene der "normalen" ERP-Industriekredite. Überdurchschnittlich gefördert wurden vor allem die Stahl- und die Metallindustrie sowie der Bergbau und der Bereich "Maschinenbau, Fahrzeuge, Eisen- und Metallwaren".

An den Sonderkrediten hatte der industriell-gewerbliche Sektor einen Anteil von 50%. Auf die Fremdenverkehrswirtschaft entfielen 35,7% (bzw. fast 60% aller Anträge) und auf die Landwirtschaft 14,3%. Die Förderungen im industriellen Be-

Übersicht 5 12 ERP-Zinsstützungsaktion 1976: Förderungsintensität der Industriebranchen¹

Bergbau	7,5
Stahlindustrie	13,0
Metallindustrie	25,2
Papierherstellung u. -verarbeitung	1,9
Chemie	1,3
Glas, Keramik, Steine, Erden, Bau	3,8
Holz	0,2
Nahrungs- und Genussmittel	2,1
Textil	4,4
Maschinen, Fahrzeuge, Eisen- und Metallwaren	5,7
Elektro	0,4
Branchen insgesamt	3,6
Betragssummennorm ²	71,9

Q : ERP-Fonds; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Übersicht 5.13 ERP-Sonderkreditaktion 1976: Förderungsintensität der Industriebranchen¹

Stahlindustrie	8,0
Chemie	5,5
Holz	0,5
Maschinen, Fahrzeuge, Eisen- und Metallwaren	4,4
Elektro	5,6
Branchen insgesamt	2,7
Betragssummennorm ²	83,8

Q : ERP-Fonds; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Übersicht 5.14 ERP-Sonderkredite für die Fremdenverkehrswirtschaft
Verteilung nach Sparten

	Anzahl	Kreditvolumen	
		Mill S	%
Beherbergung	54	253,3	50,7
Verpflegung	37	148,6	29,7
Kurmittelhäuser	4	26,2	5,2
Schwimmbäder	13	71,9	14,4

Q : ERP-Fonds

reich waren nur auf wenige Branchen konzentriert. Überdurchschnittlich gefördert wurden vor allem die Stahlindustrie, die Chemiebranchen und die Elektroindustrie. Die Sonderkredite an die Fremdenverkehrswirtschaft verteilten sich folgendermaßen auf die einzelnen Sparten: Wie bei den ERP-Fremdenverkehrskrediten entfiel der höchste Anteil (51%) auf Beherbergungsprojekte, 30% entfielen auf Projekte von Verpflegungsbetrieben, 14% auf Schwimmbäder und 13% auf Kurmittelhäuser.

5.3.2 Die Bürgschaftsfonds-Gesellschaft

5.3.2.1 Allgemeines

Die statistischen Informationen über die Förderungstätigkeit der BÜRGES sind zwar im Laufe der siebziger Jahre besser geworden, und außerdem stand den Autoren dieser Arbeit — allerdings nur in sehr geringem Maße — auch unveröffentlichtes Datenmaterial zur Verfügung. Insgesamt gesehen sind die BÜRGES-Förderungen allerdings — etwa verglichen mit jenen des ERP-Fonds oder der

FGG — nach wie vor ungenügend dokumentiert. Das vorhandene Zahlenmaterial reicht wohl aus, die Tätigkeit der BÜRGES grob zu beschreiben und einem nicht mit dem Förderungswesen vertrauten Personenkreis einen Eindruck von dieser Förderungsinstitution zu vermitteln. Eine wirkliche Beurteilung der BÜRGES-Förderungen aus ökonomischer Sicht und eine Einschätzung ihrer Effizienz ist allerdings praktisch nicht möglich.

Die BÜRGES ist im Untersuchungszeitraum — zum Unterschied vom ERP-Fonds — in jeder Hinsicht kräftig gewachsen. Mit den Prämienaktionen, der Existenzgründungsaktion und vor allem mit der Ende der sechziger Jahre bei der BÜRGES etablierten Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz, der Anfang der achtziger Jahre dann noch zwei TOP-Aktionen angehängt wurden, sind die Förderungsinhalte und -instrumente beträchtlich ausgeweitet worden. Aber auch in quantitativer Hinsicht zeigt sich die Expansion der BÜRGES: Das Volumen der von ihr jährlich geförderten Kredite ist von etwas mehr als 1 Mrd. S auf zuletzt 5 bis 6 Mrd. S angestiegen. Das jährliche Volumen der erst im Untersuchungszeitraum eingeführten Prämienaktionen betrug 1983 fast 60 Mill. S. Schließlich wickelt die BÜRGES derzeit mehr als 10.000 Förderungsfälle jährlich ab, verglichen mit 3.000 bis 5.000 Anfang der siebziger Jahre. Gerade unter dem zuletzt genannten Gesichtspunkt zählt die BÜRGES zu den bedeutendsten Einrichtungen der Investitions- bzw. überhaupt der Wirtschaftsförderung.

Übersicht 5.15: Die Förderungstätigkeit des BÜRGES

	Anzahl der durchgeführten Aktionen	Anzahl der Förderungsfälle	Geförderte Darlehen ¹ (in Mill. S)	Gewährte Prämien ² (in Mill. S)
1970	3	3 178	1 017,3	0
1971	3	4 763	1 543,6	0
1972	4	3 967	1 395,6	19,0
1973	4	4 414	1 693,3	42,5
1974	4	3 941	1 917,3	24,4
1975	4	5 356	2 268,0	44,6
1976	4	7 236	3 006,9	52,2
1977	6	9 882	3 610,0	72,7
1978	6	10 711	4 905,6	81,0
1979	8	13 359	7 360,5	89,6
1980	8	14 777	7 862,1	93,1
1981	8	11 359	6 369,3	86,9
1982	8	10 468	5 712,8	67,4
1983	10 ³	11 426	5 635,0	58,5

Q : BÜRGES — ¹ Gefördert durch Bürgschaften, Zinsenzuschüsse und einmalige Zuschüsse — ² Im Rahmen der Fremdenverkehrsprämienaktionen — ³ Die im Jahr 1983 hinzugekommenen „TOP-Aktionen“ werden allerdings im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz durchgeführt

rung in Österreich. Zum Unterschied von den meisten anderen Förderungseinrichtungen erreichte sie einen wirklich nennenswerten Teil der österreichischen Unternehmen. Es ist insofern auch nicht verwunderlich, daß die BÜRGEs einen hohen wirtschaftspolitischen und letztlich auch politischen Stellenwert genießt. Generell ist noch anzumerken, daß sowohl hinsichtlich der gewährten Darlehen und Prämien als auch hinsichtlich der abgewickelten Fälle der Höhepunkt in den Jahren 1979 und 1980 erreicht wurde und seither die Tendenz eher rückläufig ist, wofür vermutlich die rezessiven Einflüsse in den frühen achtziger Jahren verantwortlich sind.

Im folgenden wird die Förderungstätigkeit der BÜRGEs, gegliedert nach den von ihr durchgeführten Aktionen, dargestellt. Wir beginnen dabei in chronologischer Reihenfolge mit den Aktionen, die sowohl den produzierenden als auch den Dienstleistungssektor ansprechen, und behandeln anschließend — ebenfalls chronologisch geordnet — die "reinen" Fremdenverkehrsaktionen.

5.3.2.2 Kleingewerbekreditaktion

Die Kleingewerbekreditaktion ist — wie im deskriptiven Abschnitt schon erwähnt — die älteste BÜRGEs-Aktion und wird aus diesem Grund manchmal auch als "BÜRGEs-Stammaktion" bezeichnet. Sie ist vor allem gemessen an der Zahl der Förderungsfälle nach wie vor die bedeutendste BÜRGEs-Aktion; auf sie entfielen Anfang der siebziger Jahre rund drei Viertel und in den letzten Jahren immer noch um die 40% aller Förderungsfälle. Gemessen an den von der BÜRGEs insgesamt geförderten Darlehen ist der Anteil der Kleingewerbekreditaktion natürlich deutlich geringer; er ging von rund 30% Anfang der siebziger Jahre auf rund 20% zurück. Der durchschnittlich geförderte "Kleingewerbe-Kredit" stieg im Untersuchungszeitraum von 125 000 S auf 270 000 S an und war damit beträchtlich unter den jeweils geltenden Kreditobergrenzen (bis 1975 200 000 S, 1975 bis 1978 250 000 S, seit 1978 500 000 S). Real (d. h. deflationiert mit dem Investitionsdeflator) blieb der durchschnittliche Kredit annähernd konstant.

Das im Rahmen dieser Aktion geförderte Kreditvolumen erreichte 1980 mit 1,8 Mrd. S seinen Höhepunkt. In den beiden Folgejahren ging es rezessionsbedingt um insgesamt 40% zurück. Die Verteilung der "Kleingewerbe-Kredite" auf die einzelnen Sektoren schwankte von Jahr zu Jahr, im großen und ganzen blieb die Reihenfolge jedoch unverändert. Der größte Anteil entfiel auf das Produktionsgewerbe (etwa ein Drittel), rund ein Fünftel des geförderten Kreditvolumens entfiel auf den Handel, jeweils zwischen 15 und 20% auf das Dienstleistungsgewerbe und den Fremdenverkehr und zwischen 11 und 19% — mit fallender Tendenz — auf das Verkehrsgewerbe. Die durchschnittliche Kredithöhe war in allen Sektoren mit Ausnahme des Verkehrssektors — dort war sie niedriger — annähernd gleich hoch.

Übersicht 5 16: BÜRGEK-Kleingewerbekreditaktionen

	Gefördertes Kreditvolu- men (Mill S)	Produzieren- des Ge- werbe	Dienstlei- stungsge- werbe	Anteil der Sektoren ¹ in %			Sonstiges
				Fremdenver- kehr	Verkehr	Handel	
1970	293,7	34,6		20,8			44,6
1971	448,3	33,7		17,6			48,6
1972	327,2	32,2		16,8			50,9
1973	291,0	28,3		15,1			56,6
1974	254,1	29,6	17,2	14,3	18,7	20,2	
1975	334,4	31,3	17,4	14,0	16,3	21,1	
1976	570,6	33,0	18,4	13,7	14,7	20,2	
1977	747,0	36,0	14,2	13,9	13,8	22,1	
1978	1.067,0	38,5	15,5	13,4	11,9	20,7	
1979	1.373,0	35,1	14,4	14,1	13,7	22,7	
1980	1.763,7	37,6	13,2	14,2	13,4	21,6	
1981	1.104,9	37,2	13,1	17,2	13,4	19,1	
1982	1.029,2	29,4	18,9	18,4	11,5	19,1	
1983	1.207,8	31,3	19,3	17,4	11,6	20,4	

Q : BÜRGEK — ¹ Bis 1973 wurden das Dienstleistungsgewerbe Verkehr und Handel unter „Sonstiges“ ausgewiesen

Die Kleingewerbekreditaktion ist eine grundsätzlich unselektive Förderungsaktion für Unternehmen, die nicht über ausreichende Banksicherheiten verfügen. Sie kann einerseits als Ergänzung zur steuerlichen Förderung für nicht ertragsstarke Unternehmen gesehen werden (Lang — Osond — Reiter, 1984, S. 11), andererseits als Ausgleich dafür, daß Kleinstunternehmen generell auf den Finanzmärkten und vermutlich auch bei den selektiver orientierten Förderungsaktionen schwierigere Bedingungen vorfinden.

Neben der Verteilung der geförderten Darlehen nach Wirtschaftssektoren ist in den BÜRGEK-Berichten auch die Verteilung nach Bundesländern ausgewiesen. Ihre Auswertung ist allerdings nicht ergiebig, da im Rahmen dieser Aktion (zumindest bis 1983) keine regionalpolitischen Schwerpunkte verfolgt wurden und da außerdem die zum Vergleich notwendigen Investitionen nicht nach Bundesländern vorliegen.

Im Jahr 1975 wurde das im Rahmen dieser Aktion zur Verfügung stehende Instrumentarium erweitert. Und zwar wurde für den Förderungsnehmer die Möglichkeit geschaffen, wahlweise anstelle des Zinszuschusses von 3% jährlich einen einmaligen Förderungszuschuß im Ausmaß von 12% des Kreditbetrages in Anspruch zu nehmen (eine Bürgschaft wird in beiden Fällen gewährt). Die Inanspruchnahme der beiden Förderungsvarianten wird seit 1977 in den BUR-

GES-Publikationen ausgewiesen. Damals — also zwei Jahre nach Einführung der neuen Förderungsart — wurden etwa zwei Drittel der Darlehen durch Zinsenzuschüsse und ein Drittel durch einmalige Zuschüsse gefördert; seither ist der Anteil der durch Zinsenzuschüsse geförderten Darlehen auf rund ein Viertel zurückgegangen. Diese Verschiebung zum einmaligen Förderungszuschuß ist insofern nicht überraschend, als er — wenn man den Gegenwartswert nach Steuern betrachtet — in allen praktisch relevanten Fällen deutlich günstiger ist als der Zinsenzuschuß¹¹; überraschend ist umgekehrt, daß diese Verschiebung so langsam erfolgte und daß nach wie vor ein relativ hoher Anteil der Darlehen durch Zinsenstützungen gefördert wird. Ob dies darauf zurückzuführen ist, daß in den kleinen Gewerbebetrieben, die Förderungsadressaten dieser Aktion sind, möglicherweise nicht ausreichend kalkuliert wird¹² oder ob die Beratung durch die Kreditunternehmungen nicht befriedigend funktioniert, läßt sich hier allerdings nicht feststellen.

5.3.2.3 Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz

Die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz ist im Untersuchungszeitraum die — gemessen am insgesamt geförderten Kreditvolumen — bedeutendste Aktion der BÜRGES. Das geförderte Kreditvolumen lag in den Jahren 1979 und 1980 jeweils bei 4½ Mrd. S; seither ist es — wie generell die Förderungen der BÜRGES — tendenziell zurückgegangen und betrug 1983 rund 3 Mrd. S. Auch diese Aktion ist laut Richtlinien "für Unternehmungen, die in bezug auf die Bilanzsumme und die Zahl der Arbeitnehmer als kleine und mittlere Unternehmungen der betreffenden Branche anzusehen sind"; es werden allerdings deutlich größere Unternehmen angesprochen bzw. Projekte finanziert als in der Kleingewerbekreditaktion. Der durchschnittlich geförderte Kreditbetrag betrug in den letzten Jahren etwas mehr als 2 Mill. S und war damit nominal etwa doppelt so hoch und real annähernd gleich hoch wie Anfang der siebziger Jahre, als mit dieser Aktion begonnen wurde.

Den größten Anteil an den im Rahmen dieser Aktion vergebenen Förderungen — er lag in den letzten Jahren knapp über 40% — hatte der produzierende Sektor. Auf den Fremdenverkehr und auf den Handel entfielen meist ein Fünftel bis ein Viertel der jährlich vergebenen Förderungen, wobei in beiden Bereichen eine leicht abnehmende Tendenz feststellbar ist. Gerade im Rahmen der Fremdenverkehrsförderung — etwa im Zusammenhang mit einer institutionellen Neu-

¹¹ Zur unterschiedlichen Wirkung der steuerlichen Bestimmungen auf einmalige Zuschüsse und auf Zinsenzuschüsse siehe Abschnitt 5.2.2. Generell gilt: Der Vorteil des einmaligen Zuschusses ist umso größer, je länger die Abschreibungsdauer der AfA, je niedriger der Satz der vorzeitigen Abschreibung und je höher der Markt- und Diskontierungssatz sind.

¹² "Nicht ausreichende Kalkulation" heißt in diesem Zusammenhang etwa, daß künftige Einnahmen und Ausgaben nicht diskontiert werden; in diesem Fall ist unter plausiblen Annahmen meist die Variante mit Zinsenzuschüssen günstiger als der einmalige Zuschuß.

Übersicht 5 17. BÜRGES-Gewerbestrukturverbesserung

	Gefördertes Kreditvolu- men (Mill S)	Produzieren- des Ge- werbe	Dienstlei- stungsge- werbe	Anteil der Sektoren ¹ in %			Sonstiges
				Fremdenver- kehr	Verkehr	Handel	
1970	648,6	48,2		15,0			36,8
1971	939,2	40,6		29,1			30,4
1972	917,1	35,0		40,3			24,6
1973	1 202,1	30,2		35,0			34,8
1974	1 531,1	39,2	9,8	24,3	2,0	24,8	
1975	1 762,2	39,4	10,4	19,7	3,4	27,1	
1976	2 161,8	40,0	11,4	20,2	4,9	23,5	
1977	2 404,6	35,0	12,0	23,1	4,2	25,7	
1978	3 201,8	36,8	11,2	24,4	4,2	23,4	
1979	4 612,7	41,3	11,9	22,8	5,1	18,9	
1980	4 512,5	43,1	9,1	23,6	5,3	18,9	
1981	3 917,6	43,4	10,1	23,5	5,0	18,0	
1982	3 431,6	46,1	10,1	20,2	7,6	16,0	
1983	3 001,8	42,7	9,8	16,4	10,4	20,7	

Q : BÜRGES — ¹ Bis 1973 wurden das Dienstleistungsgewerbe, Verkehr und Handel unter 'Sonstiges' ausgewiesen

ordnung dieses Förderungsbereiches — darf die Aktion nach dem Gewerbe-
strukturverbesserungsgesetz nicht außer acht gelassen werden. Unter dem Ge-
sichtspunkt des geförderten Kreditvolumens wurde in dieser Aktion immerhin
mehr Fremdenverkehrsförderung betrieben als in jeder anderen der "reinen"
Fremdenverkehrsaktionen (BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkredite, "Haus-
aktion", ERP-Ersatzkredite, ERP-Fremdenverkehrskredite).

Der Anteil des Dienstleistungsgewerbes an den Gewerbestrukturverbesserungskrediten betrug rund 10%. Die wenigsten Förderungen entfielen auf das
Verkehrsgewerbe, sein Anteil stieg jedoch nahezu ununterbrochen und betrug
zuletzt ebenfalls bereits 10%.

Zum Unterschied von der Kleingewerbekreditaktion wird mit der Aktion nach
dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz eine — sogar recht lange — Reihe
von Förderungsschwerpunkten verfolgt. Die Verteilung der Förderungen nach
diesen Schwerpunkten ist in der Übersicht 5.18 dargestellt. Generell ist zu die-
sem Katalog anzumerken, daß er die Schwächen der meisten solcher Kataloge
im Förderungssystem teilt: Er ist sehr umfangreich und wenig selektiv, allgemei-
nere Schwerpunkte sind nicht konkretisiert bzw. eher unglücklich formuliert
(z. B. Umstellung auf gegebene Marktverhältnisse), die intendierte Unterschei-
dung in allgemeine und sektorspezifische Schwerpunkte wird nicht durchgehal-

Übersicht 5 18 Förderungsschwerpunkte der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz (Anteil am geförderten Kreditvolumen)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Allgemeine Schwerpunkte								
Zwischen- bzw. überbetriebliche Kooperation	1,9	1,0	2,0	1,6	1,1	1,2	0,8	1,2
Verbesserung des innerbetrieblichen Transports	7,3	7,5	6,1	6,9	8,3	7,3	6,7	5,4
Umstellung auf Spezialprodukte	0,1	0,2	0,1	—	0,1	0,0	0,1	—
Verbesserung des Dienstleistungsprogramms	5,2	4,9	7,1	5,8	5,1	4,3	5,9	6,3
Neugründung in Abwanderungsgebieten	0,9	1,6	0,5	0,4	1,3	1,4	1,2	0,9
Qualitätsverbesserung der Arbeitsplätze	0,2	—	0,1	0,3	0,1	—	—	—
Betriebsstättenzusammenlegung	14,7	15,5	12,6	11,4	11,0	9,3	12,7	9,6
Betriebsstättenverlegung	4,4	5,3	6,3	5,1	6,0	4,7	3,8	4,4
Lagerkapazitäten für Heizöl, Dieselöl								
Benzin	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	—	—	0,0
Energiepolitische Ziele ¹	—	—	—	1,6	2,9	4,0	4,3	2,3
Umweltschutzinvestitionen, Abfallwiederverwertung	—	—	—	—	—	0,7	3,8	1,4
Ausbau des Gewerberechts	1,3	1,2	1,5	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7
Fertigungsüberleitung	—	—	—	—	—	—	—	0,1
Schwerpunkte für den produzierenden Sektor								
Neue Produktionsverfahren	11,5	9,6	11,3	16,8	18,7	21,3	22,8	24,7
Neue Produktionsziele	11,0	9,7	10,2	9,8	6,1	6,1	4,6	5,9
Bereinigung des Produktionsprogramms	0,9	0,7	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0	0,1
Sortimentbereinigung	0,3	1,3	1,2	0,9	0,3	0,1	0,0	—
Schwerpunkte für das Dienstleistungsgewerbe								
Umstellung auf gegebene Marktverhältnisse	1,4	0,5	0,7	2,7	1,8	1,9	1,7	2,6
Schwerpunkte für den Fremdenverkehr								
Verbesserung/Erweiterung der Beherbergungskapazitäten ²	10,6	11,8	11,0	10,8	11,3	9,9	8,8	8,0
Hallenbad, Sauna, Sprudelbad	0,8	0,2	0,6	0,6	0,2	0,8	0,3	0,2
Verpflegungsangebot in Beherbergungsbetrieben	3,8	5,1	6,8	7,5	5,2	6,5	7,7	4,3
Verbesserung von Verpflegungsbetrieben	5,7	5,4	5,0	2,5	5,4	5,1	0,9	2,1
Brandschutz	—	—	—	—	—	—	—	0,1
Schwerpunkte für das Verkehrsgewerbe								
Anschaffung von Spezialfahrzeugen Lastkraftwagen oder Autobusse für Schulungen	2,8	2,2	2,1	2,7	3,2	3,4	5,0	5,5
Anschaffung von Güterumschlaggeräten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Einrichtung von Taxifunkzentralen	0,6	—	—	0,2	0,1	—	0,0	0,1
Autobusse für den Gelegenheitsverkehr	—	—	—	—	—	—	—	0,2
								3,1
Schwerpunkte für den Handel								
Umstellung auf Selbstbedienung	11,7	14,3	12,9	9,4	8,2	8,0	5,2	5,4
Spezialisierung	2,7	1,0	1,4	1,9	2,9	3,2	2,9	5,3

Q.: BÜRGES, eigene Berechnungen. — ¹ Umfaßt die folgenden Investitionen: Wärmepumpen, Sonnenkollektoren, Kleinkraftwerke, Energierecycling, sonstige Energiesparmaßnahmen. — ² Dieser Schwerpunkt hatte hintereinander bzw. auch zeitlich einander überschneidend verschiedene Ausprägungen; die Unterschiede bestanden hinsichtlich der Größe der Förderungsadressaten, hinsichtlich der erforderlichen Kapazitätsausweitung und hinsichtlich der erforderlichen Qualitätsstandards

ten, bestimmte Differenzierungen sind — zumindest von außen — nicht ganz verständlich (z. B. der Unterschied zwischen "Bereinigung des Produktionsprogrammes" und "Sortimentbereinigung" als Schwerpunkte für den produzierenden Sektor).

Zu den Schwerpunkten im einzelnen: bei den allgemeinen Schwerpunkten sind die Betriebsstättenzusammenlegung und -verlegung sowie die Verbesserung des innerbetrieblichen Transports die häufigsten Förderungsanlässe. Eine große Rolle spielt auch das Ziel "Verbesserung des Dienstleistungsprogrammes", allerdings ist dies eigentlich als sektorspezifischer Punkt zu sehen.

Bei den Förderungsschwerpunkten für den produzierenden Sektor entfällt der überwiegende Teil der Förderungen auf die Ziele "neue Produktionsverfahren" bzw. "neue Produktionsziele", ersteres mit zu-, zweiteres mit abnehmender Tendenz. Wenn man diese beiden Schwerpunkte stellvertretend für die Unternehmensstrategien "Anpassung durch Kostensenkung" bzw. "Anpassung durch Produktverbesserung" sieht, dann ist diese Gewichtsverlagerung allerdings nicht unproblematisch. So wichtig Rationalisierungsinvestitionen sind, so wenig darf übersehen werden, daß zu einer offensiven Anpassungsstrategie auch — und unter Umständen sogar langfristig wirksamer — Produktinnovationen gehören. Beim Dienstleistungsgewerbe gibt es nur den sehr unspezifizierten Schwerpunkt "Umstellung auf gegebene Marktverhältnisse"; die Mehrzahl der Förderungen in diesem Bereich erfolgt jedoch wie bereits erwähnt unter dem "allgemeinen" Schwerpunkt "Verbesserung des Dienstleistungsprogrammes".

Im Fremdenverkehr dominiert der Förderungsschwerpunkt "Verbesserung/Erweiterung der Beherbergungskapazitäten". Die konkrete Ausformung dieses Punktes hat sich im Zeitablauf sukzessive verändert, eine Kombination qualitätsverbessernder und kapazitätserweiternder Ansätze war in allen Fällen gegeben. Daneben spielte außerdem die Verbesserung des Verpflegungsangebots in Beherbergungsbetrieben eine gewisse Rolle. Im Verkehrsgewerbe war die Anschaffung von Spezialfahrzeugen der häufigste Förderungsanlaß. Er hat außerdem an Bedeutung gewonnen, wobei nicht geklärt werden kann, ob der Bedarf an Spezialfahrzeugen so zugenommen hat oder ob bei der Anerkennung von Fahrzeugen als Spezialfahrzeuge nun großzügiger verfahren wird. Im Handel schließlich sind zwei Förderungsschwerpunkte angeführt: die Umstellung auf Selbstbedienung, die an Gewicht verloren hat, sowie mit wachsender Bedeutung die Spezialisierung.

Wie im deskriptiven Teil dargestellt wurde, sind Anfang 1983 innerhalb der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz zwei zusätzliche Förderungsvarianten eingerichtet worden: die beiden TOP-Aktionen für besonders strukturverbessernde Investitionen bzw. Unternehmensgründungen. Die bisherigen Erfahrungen mit diesem Versuch, auch im Förderungswesen für den klein- und mittelbetrieblichen Bereich die ökonomische Rationalität zu erhöhen, waren

allerdings nicht ganz zufriedenstellend. Zum einen zeigten sich gewisse Anlaufschwierigkeiten, die sich darin manifestieren, daß 1983 nur zwei TOP-Fälle zustandekamen. Dies mag daran liegen, daß — wie bereits an anderer Stelle betont wurde — die BÜRGE bisher nicht mit sehr differenzierten Selektionsverfahren konfrontiert war bzw. daß auch die von der BÜRGE in der Regel angesprochenen Unternehmen mit der Komplexität dieser neuen Förderungsvarianten nicht gleich zurechtkamen. Zum anderen stellten sich — allerdings erst 1984, als die TOP-Varianten intensiver beansprucht wurden — gewisse Überschneidungen mit der TOP-1-Aktion heraus. Da die TOP-Kriterien im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz etwas einfacher sind als die "originalen" TOP-Kriterien, reichen auch größere Unternehmen bei der BÜRGE ein statt bei der für sie eher gedachten TOP-1-Aktion, zumal auch das relative Förderungsausmaß der beiden Aktionen für eine solche Entscheidung spricht.

Auf eine Untersuchung der Branchenstruktur der für den produzierenden Sektor vergebenen Förderungen muß — wie bereits ausgeführt — mangels Daten verzichtet werden. Auch die Verteilung der Mittel nach Bundesländern wird nicht untersucht, da regionale Gesichtspunkte im Rahmen dieser Aktion nur eine relativ geringe Rolle spielen¹³.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß auch im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz für die Förderung verschiedene Auszahlungsvarianten bestehen. Wie bei der Kleingewerbekreditaktion dürfte dabei die Auszahlung als einmaliger Kreditkostenzuschuß in den allermeisten Fällen die günstigste Variante sein. Aufzeichnungen über die tatsächliche Inanspruchnahme der diversen Förderungsvarianten werden allerdings nicht veröffentlicht.

5.3.2.4 Förderung von Betriebsneugründungen und -übernahmen ("Existenzgründungsaktion")

Die "Existenzgründungsaktion" ist neben den bisher untersuchten Aktionen die dritte BÜRGE-Aktion, in der alle Wirtschaftsbereiche angesprochen werden. In den beiden ersten Jahren ihres Bestehens — 1977 und 1978 — hatte sie ein relativ geringes Förderungsvolumen, was auf den zunächst doch sehr eingeschränkten Adressatenkreis zurückzuführen ist. Erst mit der Ausweitung der Aktion auf alle Gründungen bzw. Übernahmen (innerhalb der betraglichen Grenzen) hat die Aktion quantitativ eine größere Bedeutung erlangt. Zuletzt betrug das jährliche Förderungsvolumen $\frac{3}{4}$ Mrd. S. Das durchschnittliche Förderungs-

¹³ Hinzuweisen ist auf die schon mehrfach erwähnte Untersuchung von Rauch (1982), der am Beispiel Tirols zum Ergebnis kommt, daß die Fremdenverkehrsförderungen im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz überdurchschnittlich fremdenverkehrsintensiven Regionen zugute gekommen sind.

volumen betrug in den letzten Jahren etwa 500.000 S bis 600.000 S und war damit doppelt so hoch wie zu Beginn der Aktion.

Viele der im Zusammenhang mit der "Existenzgründungsaktion" interessanten und an Hand des vorliegenden Datenmaterials analysierbaren Aspekte wurden erst kürzlich von Reitzner (1983) umfassend untersucht. Wir können auf seine Ergebnisse verweisen und uns im folgenden kurz fassen.

Die Verteilung der Förderungsmittel nach Sektoren zeigt, daß von dieser Aktion in einem überdurchschnittlich hohen Maß die Fremdenverkehrswirtschaft profitiert. Auf sie entfielen seit 1981 jeweils mehr als 40% des jährlichen Förderungsvolumens; das sind mehr als das Produktions- und das Dienstleistungsgewerbe zusammen erhielten. Rund ein Fünftel der Förderungen entfiel auf den Handel. Das Verkehrsgewerbe wurde nur in den ersten drei Jahren der Aktion und in nur geringem Ausmaß gefördert.

In der "Existenzgründungsaktion" werden sowohl "echte" Unternehmensgründungen als auch Übernahmen, vor allem im Familienverband, gefördert. Wie sich die Förderungen auf diese beiden Bereiche verteilen, wird von der BÜRGES nicht ausgewiesen, Reitzner (1983) hat jedoch die Förderungen in den beiden Jahren 1979 und 1980 dahingehend ausgewertet. Er kommt zu dem Ergebnis, daß österreichweit weniger Neugründungen als Übernahmen gefördert werden; 1979 betrug das Verhältnis zwischen beiden Förderungsarten 0,8, im Folgejahr 0,7. Am höchsten war der Anteil der Neugründungen noch im Gewerbe, wo er knapp unter 50% lag. Im Fremdenverkehr betrug dieser Anteil 43% (1979) bzw. 46% (1980), im Handel 38% bzw. 45%. Auf Länderebene ist das Bild nicht einheitlich: In zwei Ländern — und zwar in Vorarlberg und in Salzburg — überwiegen deutlich die Neugründungen, im Burgenland war dies zumindest 1979

Übersicht 5 19: BURGES-„Existenzgründungsaktion“

	Gefördertes Volumen (Mill. S)	Produzieren- des Gewerbe	Dienstlei- stungsge- werbe	Anteil der Sektoren		
				Fremdenver- kehr in %	Verkehr	Handel
1977	67,2	36,5	17,2	23,5	0,9	21,8
1978	120,4	34,6	15,3	23,3	0,4	26,4
1979	422,9	27,5	15,4	35,1	1,0	21,0
1980	650,4	27,8	11,9	37,7	—	22,6
1981	668,3	27,5	12,3	41,9	—	18,3
1982	652,0	21,8	16,8	41,0	—	20,4
1983	764,0	22,1	18,8	43,0	—	16,1

Q : BURGES

Übersicht 5.20: Die Förderung von Neugründungen und Übernahmen in den Jahren 1979 und 1980

	% Anteil an der Zahl der Bundeskammer-Mitglieder der 1982:		% Anteil an der Zahl der Förderungsfälle bei Übernahme				% Anteil am Förderungsvolumen für				Relation		
	Neugründung		Neugr.		Übernahme		Neugründung		Übernahme		Neugr. : Übern.		
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980	
Burgenland	3,2	3,0	4,2	1,6	3,5	1,4	0,95	2,8	4,2	1,2	3,0	1,9	1
Kärnten	7,0	7,6	7,5	7,9	10,4	0,7	0,56	4,6	5,2	8,6	11,6	0,43	0,3
Niederösterreich	15,7	14,9	16,6	14,5	10,1	0,77	1,3	16,1	17,0	15,8	12,0	0,8	1
Oberösterreich	13,6	19,2	17,3	17,0	17,0	0,84	0,8	16,7	14,1	17,1	18,0	0,8	0,55
Salzburg	8,4	9,8	14,1	6,8	6,7	1,07	1,65	10,1	16,1	6,1	7,7	1,3	1,5
Steiermark	12,4	6,7	4,5	3,9	4,2	1,3	0,84	7,1	6,8	6,2	5,3	0,9	0,9
Tirol	10,7	14,4	12,8	11,1	12,1	0,96	0,83	19,6	17,7	15,0	19,2	1,05	0,65
Vorarlberg	14,9	11,6	9,2	3,9	4,9	2,24	1,5	15,6	10,1	6,2	6,0	2	1,2
Wien	24,1	12,8	13,8	33,3	31,1	0,3	0,35	7,4	8,8	23,8	17,2	0,25	0,36
Österreich	100,0						0,74					0,8	0,7

Q.: Reitzner (1983), S. 399, Tabelle 5. — Exklusive ruhende Mitgliedschaften.

der Fall und 1980 war das Verhältnis ausgeglichen; in den anderen Bundesländern lag das Schwergewicht bei den Übernahmen.

Auffallend an den Förderungen im Rahmen der "Existenzgründungsaktion" ist, daß das Kreditvolumen, das sowohl durch einen Zuschuß als auch durch eine Bürgschaft gefördert wird, geringer ist als das nur durch Zuschüsse geförderte Volumen. Auch das könnte Ausdruck des Übergewichts wenig riskanter Übernahmen gegenüber wirklichen Neugründungen sein. Noch überraschender und vermutlich nicht durch das Verhältnis von Neugründungen zu Übernahmen zu erklären ist der Umstand, daß im Zeitablauf ein immer geringerer Anteil der Förderungen zusätzlich zum Zuschuß auch Bürgschaften beansprucht. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Anfang der achtziger Jahre hätten eher das Gegenteil erwarten lassen.

Schwierig zu beantworten ist die Frage nach der regionalen Struktur der Förderung. Reitzner (1983) vergleicht die Verteilung der Förderungen nach Bundesländern mit der Struktur der Bundeskammermitgliedschaften und kommt zum Schluß, daß die westlichen Bundesländer (Salzburg, Tirol und Vorarlberg) sowie Oberösterreich überdurchschnittlich gefördert werden. Ein besserer Vergleich wäre jedoch jener zwischen den Förderungen und den jährlichen Neugründungen und Übernahmen in den einzelnen Ländern. Auf Grund fehlender Daten ist dies leider nicht möglich. Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, daß die größere wirtschaftliche Dynamik in den westlichen Bundesländern auch in einer erhöhten Anzahl an Neugründungen und Übernahmen ihren Ausdruck findet, und unter diesem Gesichtspunkt die Förderung dieser Länder gar nicht überdurchschnittlich war.

5.3.2.5 Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion

Die Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion zählt mit den ERP-Fremdenverkehrskrediten und der Hausaktion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie zu den ältesten "reinen" Fremdenverkehrsaktionen. Das im Rahmen dieser Aktion jährlich geförderte Kreditvolumen stieg von 75 Mill. S im Jahre 1970 auf fast 1 Mrd. S in den Jahren 1979 und 1980 an und sank dann auf 600 bis 700 Mill. S. Der Anteil an den insgesamt von der BÜRGEES geförderten Darlehen betrug in den meisten Jahren zwischen 10 und 13%; nur Mitte der siebziger Jahre, vermutlich durch die Einrichtung der Prämienaktion für Komfortzimmer bzw. der ERP-Ersatzaktion, sank dieser Anteil auf 7 bis 8%.

Der durchschnittliche geförderte Kredit lag in den letzten Jahren bei rund 600 000 S; die BÜRGEES-Fremdenverkehrs-Sonderkreditaktion ist somit unter den oben angeführten Fremdenverkehrsaktionen aber auch im Vergleich zu den Gewerbestrukturverbesserungskrediten jene Aktion, bei der die kleinsten Projekte gefördert werden. Dies ist möglicherweise auch der Grund, daß in dieser

Aktion noch am ehesten regionalpolitische Zielsetzungen wie die überdurchschnittliche Förderung touristisch bisher weniger erschlossener Regionen erreicht wurde. Die bundesländerweise Verteilung der Förderungsmittel zeigt, daß

Übersicht 5.21 BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkredite

	Gefördertes Kreditvolumen (Mill S)
1970	75,0
1971	156,1
1972	151,3
1973	200,2
1974	132,2
1975	171,4
1976	274,5
1977	391,2
1978	516,3
1979	951,9
1980	935,9
1981	678,5
1982	600,0
1983	661,4

Q : BÜRGES

Übersicht 5.22 BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkredite: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1984
Burgenland	4,2	11,3	11,5
Kärnten	1,3	4,1	4,9
Niederösterreich	7,5	16,6	17,4
Oberösterreich	4,1	10,1	10,2
Salzburg	1,0	3,5	3,5
Steiermark	2,5	7,0	7,2
Tirol	0,9	4,3	4,5
Vorarlberg	1,2	3,9	5,4
Wien	1,7	8,4	11,0
Österreich	1,9	5,7	6,1
Betragssummennorm ²	63,1	43,1	41,1

Q.: BÜRGES, Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank, eigene Berechnungen — ¹ Fremdenverkehrs-Sonderkredit je Nächtigung Siehe Abschnitt 5 Anhang — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an den Fremdenverkehrs-Sonderkrediten und Nächtigungen Siehe Abschnitt 5 Anhang B

die Länder mit niedriger Fremdenverkehrsintensität die höchsten Förderungsintensitäten aufweisen (der Rangkorrelationskoeffizient ist in allen drei untersuchten Teilperioden mit 5prozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit signifikant). Auch in der schon mehrfach zitierten Untersuchung von Rauch (1982) über die Verteilung der Fremdenverkehrsförderung innerhalb Tirols schneiden die BÜRGES-Fremdenverkehrs-Sonderkredite unter regionalpolitischen Gesichtspunkten noch relativ günstig ab. Hinsichtlich der anderen Zielsetzungen der Aktion — im wesentlichen Qualitätsverbesserung und Erneuerungen in Fremdenverkehrsbetrieben sowie Beseitigung des Mißverhältnisses zwischen Verpflegungs- und Beherbergungsangebot — geben die publizierten Daten keinerlei Aufschluß.

Erwähnt sei schließlich noch, daß auch bei den Fremdenverkehrs-Sonderkrediten der Anteil der Kredite, der zusätzlich zum Zinszuschuß noch mit Bürgschaften gefördert wird, ständig abnimmt und 1983 nur mehr ein Fünftel betrug. Wie bei der "Existenzgründungsaktion" kann für diese kontraintuitive Entwicklung jedoch keine Erklärung angeboten werden.

5.3.2.6 Fremdenverkehrsprämienaktionen (einschließlich "Seenaktion")¹⁴

Die Prämienaktionen wurden erst im Laufe der siebziger Jahre eingerichtet. Die älteste Aktion, jene für "Komfortzimmer und Sanitärräume", ist auch die quantitativ bedeutendste; die im Rahmen dieser Aktion ausbezahlten Prämien betragen 1983 rund 40 Mill. S, nachdem sie Anfang der achtziger Jahre fast 70 Mill. S betragen hatten. Ein deutlich geringeres Volumen hat bereits die Aktion "Jederzeit warme Küche", wo die jährlich ausbezahlten Prämien zwischen 10 und 15 Mill. S schwanken. Nur einen relativ geringen Umfang hatten die beiden zuletzt ins Leben gerufenen Aktionen, jene für "Sanitärräume auf Campingplätzen" und die "Seenaktion", bei denen die ausbezahlten Prämien immer und zum Teil beträchtlich unter 10 Mill. S lagen.

Dadurch, daß in den Prämienaktionen keine Darlehen gefördert werden und dadurch, daß nicht die Investitionsvolumina, sondern nur die Prämienauszahlungen veröffentlicht werden, wirken diese Aktionen auf den ersten Blick relativ unbedeutend. Wenn man aber beispielsweise annimmt, daß diese Prämien ein Viertel oder ein Fünftel der geförderten Projekte betragen, dann errechnet sich in den letzten Jahren ein jährlich gefördertes Investitionsvolumen von 200 bis 500 Mill. S, also nur etwas weniger als bei den ERP-Fremdenverkehrskrediten.

¹⁴ Die "Seenaktion" wird meist zu Recht nicht zu den "echten" Prämienaktionen gerechnet. Bei ihr geht es zum Unterschied von den anderen Aktionen nicht um die Qualitätsverbesserung in den Betrieben, sondern um die Entschädigung der Betriebe für die im Zusammenhang mit der Seenreinhaltung entstandenen Kosten. Daß die "Seenaktion" hier dennoch gemeinsam mit den Prämienaktionen behandelt wird, hat ausschließlich den pragmatischen Grund, daß sie quantitativ zu unbedeutend erschien, um ihr einen eigenen Abschnitt zu widmen.

Übersicht 5.23: BÜRGES-Fremdenverkehrsprämienaktionen: Ausbezahlte Prämien

	Komfortzimmer/ Sanitärräume	Jederzeit warme Küche	(in Mill. S) Sanitärräume auf Campingplätzen	Seenaktion	Gesamt
1972	19,0				19,0
1973	42,5				42,5
1974	24,4				24,4
1975	44,6				44,6
1976	52,2				52,2
1977	62,2	10,5			72,7
1978	68,6	12,4			81,0
1979	66,5	13,2	1,1	8,8	89,6
1980	69,2	11,8	4,6	7,5	93,1
1981	61,1	14,0	5,1	6,7	86,9
1982	49,4	13,1	3,3	1,6	67,4
1983	39,8	14,9	3,1	0,7	58,5

Q : BÜRGES

Unter dem Gesichtspunkt der Förderungsfälle sind die Prämienaktionen mit bis zu 3 600 Fällen jährlich sogar zu den umfangreichsten Fremdenverkehrsaktionen zu zählen.

Die Prämienaktionen sind auf die rasche Abwicklung zahlreicher und einigermaßen standardisierter Förderungsfälle ausgerichtet. Dies ist der Vorteil von Aktionen für einen relativ homogenen Sektor. Die förderbaren Investitionen sind ziemlich konkret beschreibbar, so daß auch ohne Hilfe von Kriterien der Förderungsgegenstand einigermaßen präzise abgrenzbar ist.

Obwohl die Aktionen eigentlich nicht regionalpolitischer Natur sind, weisen ihre Förderungen in dieser Hinsicht Schwerpunkte auf. Die Aktion für die Campingplätze und die Seenaktion kam in erster Linie dem Bundesland Kärnten zugute. Bei den beiden größeren Aktionen, vor allem bei jener für Komfortzimmer und Sanitärräume, dürften vor allem kleinere Betriebe in weniger entwickelten touristischen Gebieten (insbesondere in Niederösterreich, Burgenland und der Steiermark) überdurchschnittlich gefördert worden sein.

5.3.3 Die Finanzierungsgarantie-Gesellschaft

Im Vergleich mit dem ERP-Fonds und der BÜRGES, wo jährlich einige hundert bzw. tausend Förderungsfälle abgewickelt werden, spielt die FGG quantitativ nur eine geringe Rolle. In den mehr als dreizehn Jahren von ihrer Gründung im Jahr 1969 bis 1983 hat die FGG (bzw. ihr Vorläufer, der EEF) insgesamt nur 460

Garantien mit einem Gesamtvolumen von 6,9 Mrd. S übernommen. Dies ist insofern überraschend, als häufig die Meinung vertreten wird, daß sich die österreichischen Banken bei der Kreditvergabe zu sehr an dinglichen Sicherheiten orientieren und zuwenig risikobereit seien (Dorn, 1980B, S. 114ff). Von daher wäre eigentlich eine stärkere Beanspruchung der FGG zu erwarten gewesen, zumal etwaige Restriktionen auf Grund strukturpolitischer Zielsetzungen bei FGG-Förderungen ja keine Rolle spielen. Warum hat also die FGG nicht mehr an Bedeutung gewonnen? Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß FGG-Garantien — zum Unterschied von den meisten anderen Förderungen — nicht kostenlos sind. Wichtiger dürfte aber sein, daß viele Unternehmen, wie "Insider" des Förderungswesens vermuten, die von der FGG als Förderungsvoraussetzung verlangten Informationen, Projektunterlagen, Vorschaurechnungen etc. nicht beibringen können oder wollen — entweder mangels eines entsprechenden betrieblichen Planungswesens, oder weil "gute" Unternehmen FGG-Garantien nicht notwendig hätten, oder auch einfach aus Publizitätsscheu. Aber auch die Kreditgeber dürften vielfach nicht an FGG-Garantien interessiert sein. Und zwar aus zwei Gründen: einerseits, weil — wie eben ausgeführt — die Kreditnehmer eine Einschaltung der FGG oft nicht wünschen und unter Umständen die Bank wechseln, wenn Kreditinstitute auf einer FGG-Garantie bestehen; andererseits,

Übersicht 5 24: FGG: Garantierte Finanzierungen nach Wirtschaftssektoren¹

	industriell-gewerbliche Produktionsunternehmen	industriell-gewerbliche Forschungsunternehmen	(in Mill. S) Fremdenverkehrsunternehmen	Verkehrsunternehmen ²	Insgesamt
1969/1970	125,7	—	5,5	—	131,2
1971	312,4	5,0	18,9	—	336,3
1972	157,3	—	3,8	33,6	194,7
1973	132,3	—	76,5	3,5	212,3
1974	161,8	—	62,0	—	223,8
1975	233,4	5,6	— 8,0	10,0	241,0
1976	729,4	—	49,8	41,5	820,7
1977	127,9	—	64,5	29,0	221,4
1978	308,0	—	17,2	66,3	391,5
1979	245,1	—	23,5	62,3	330,9
1980	262,3	—	47,8	87,2	397,3
1981	534,5	—	9,4	—41,5	502,4
1982	2 178,2	—	39,4	—	2 217,6
1983	694,0	—	39,5	—	733,5

Q : Geschäftsberichte der FGG — ¹ Negative Zahlen kommen durch Stornierungen schon genehmigter Förderungen in den Vorjahren zustande — ² Garantien in den Bereichen 'Seilbahnen' und 'Lifte' wurden wie beim ERP-Fonds dem Bereich 'Verkehr' zugeordnet

weil für von der FGG garantierte Kredite Zinsobergrenzen existieren, die während der gesamten Kreditlaufzeit gelten; langfristige Kredite zu einem fixen Zinssatz werden von den österreichischen Kreditinstituten aber nur ungern vergeben. Schließlich könnte die geringe Beanspruchung der FGG auch darauf zurückzuführen sein, daß — wie die Untersuchung von Hahn (1982) nahelegt — der österreichische Kreditapparat gar nicht so sehr auf dingliche Sicherheiten fixiert und in diesem Sinne risikoscheu ist, wie oft vermutet wird

Förderungsadressaten der FGG sind industriell-gewerbliche Produktions- und Forschungsunternehmen, Fremdenverkehrs- sowie Verkehrsunternehmen. Förderungsschwerpunkt ist der produzierende Sektor; auf ihn entfallen in der Regel zwischen 70 und 95% der jährlich übernommenen Garantien. Der Rest verteilt sich auf den Fremdenverkehrsbereich (Berherbergungs- und Gastgewerbe, Kur- und Sportveranstaltungen) und auf den Verkehrsbereich (Lifte und Seilbahnen) Praktisch keine Rolle spielte die Förderung industriell-gewerblicher Forschungsunternehmen; bisher wurden nur zwei Investitionsprojekte solcher Unternehmen gefördert. Dies beruht jedoch nicht auf einer entsprechenden Förderungspolitik der FGG, sondern auf dem Umstand, daß kommerzielle Forschungsunternehmen in Österreich nicht sehr häufig sind.

Übersicht 5.25. FGG-Garantien: Förderungsintensitäten der Industriebranchen¹

	1970/1974 ²	1975/1979	1980/1983
Gießerei	0,43	0,14	0,34
Papierherzeugung und -verarbeitung	4,37	6,27	24,4
Chemie	0,21	0,46	1,40
Glas	—	—	3,15
Steine, Keramik	0,75	1,30	—
Holz	1,87	0,96	0,61
Nahrungs- und Genußmittel	0,14	0,20	0,26
Leder	1,13	0,32	0,54
Textil, Bekleidung	0,82	3,33	2,22
Maschinen	0,98	0,13	0,84
Fahrzeuge	0,41	1,00	0,50
Eisen- und Metallwaren	1,29	4,71	2,74
Elektro	0,86	0,73	2,33
Insgesamt	1,04	1,69	3,27
Betragssummennorm ³	70,5	100,0	110,4

Q : Geschäftsberichte der FGG; WIFO-Datenbank. — ¹ Siehe Abschnitt 5, Anhang A — ² Einschließlich des ‚Rumpffjahres‘ 1969 in dem der Vorläufer der FGG — der EEF — seine Tätigkeit aufnahm — ³ Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Wie schon dargestellt wurde (Abschnitt 2.1.1.3), verfolgt die FGG mit ihren Förderungen keine spezifischen strukturpolitischen Zielsetzungen. Dennoch lassen sich recht große Abweichungen zwischen der Branchenstruktur der FGG-Förderungen und jener der Industrieinvestitionen feststellen. Ausschlaggebend dafür ist die außerordentlich hohe Förderung der Papierindustrie (Papierherstellung und -verarbeitung), auf die fast die Hälfte des Garantievolumens seit Bestehen der FGG bzw. des EEF entfiel. Vor allem in der dritten Teilperiode — also in den Jahren 1980 bis 1983 — ist im Zusammenhang mit einigen Großprojekten die Förderungsintensität der Papierindustrie stark angestiegen; in diesem Zeitraum war ein Viertel der von dieser Branche durchgeführten Investitionen von der FGG garantiert. Relativ zur Papierindustrie wurden die anderen Branchen nur in geringem Umfang gefördert, wobei die Förderungsintensitäten im Zeitablauf stark schwankten. Lediglich die Eisen- und Metallwarenbranche zählte im gesamten Berichtszeitraum zu den stärker geförderten Branchen; der Basissektor — ausgenommen eben die Papierbranche — sowie die Nahrungs- und Genussmittelbranche wurden nicht oder nur sehr wenig gefördert.

Versuche — angesichts der Aufgabenstellung der FGG — die Verteilung der Garantien durch die unterschiedliche Eigenkapitalausstattung der Branchen zu erklären lieferten keine signifikanten Ergebnisse. Insbesondere die Konzentration auf die Papierindustrie erscheint aus dieser Sicht nicht verständlich; die Bilanzrelationen deuten jedenfalls nicht darauf hin, daß Kredite an die Papierindustrie im Vergleich zu solchen an andere Industriebranchen eine überdurchschnittlich riskante Veranlagung für den Kreditgeber darstellen. Allerdings ist bei jeder aggregierten Betrachtungsweise der FGG-Förderungen der relativ geringe Repräsentationsgrad der von der FGG erfaßten Unternehmen in Rechnung zu stellen.

Über die Größenordnung der von der FGG geförderten Unternehmen werden erst seit 1982 Daten veröffentlicht. Sie zeigen, daß die FGG vor allem Klein- und Mittelbetriebe fördert. 1982 hatten mehr als 90% der geförderten Unternehmen bzw. auch der geförderten Industrieunternehmen weniger als 500 Beschäftigte und rund 40% der Unternehmen (bzw. rund 30% der Industrieunternehmen) weniger als 100 Beschäftigte, 1983 waren die Relationen ähnlich. Natürlich verschiebt sich das Bild zu den Großunternehmen, wenn man die Verteilung der Förderungsmittel betrachtet; nach unseren Schätzungen dürften in den beiden Jahren maximal 50% der garantierten Finanzierungen für Projekte von Unternehmen mit unter 500 Beschäftigten gewährt worden sein.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderungen zeigt sich — angesichts des industriellen Förderungsschwerpunktes der FGG wenig überraschend —, daß die Förderungen vor allem den Bundesländern Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark zugute kamen. Insgesamt war die Bundesländerstruktur der Förderungen stark schwankend und kaum interpretierbar. Dies war

Übersicht 5.26 FGG-Garantien: Anteile der Bundesländer

	1970/1974 ¹	1975/1979	1980/1983
Burgenland	1,7	2,1	1,4
Kärnten	6,9	4,7	1,8
Niederösterreich	7,5	36,9	19,4
Oberösterreich	39,7	10,3	33,3
Steiermark	8,5	26,6	26,3
Salzburg	4,3	6,7	3,2
Tirol	13,0	11,4	1,0
Vorarlberg	4,7	0,1	4,3
Wien	13,6	1,3	9,0
Österreich	100,0	100,0	100,0

Q: Geschäftsberichte der EFF; eigene Berechnungen — ¹ Einschließlich des 'Rumpffjahres' 1969 in dem der Vorläufer der FGG — der EEF — seine Tätigkeit aufnahm

auch zu erwarten, da regionalpolitische Überlegungen bei der Vergabe der FGG-Förderungen keine Rolle spielen durften.

Der FGG stehen derzeit sieben Garantiearten zur Verfügung. Nach wie vor am meisten beansprucht wird die Garantie für langfristige Investitionskredite, das älteste und bis 1977 einzige Förderungsinstrument der FGG. Mit dem Übergang vom EEF zur FGG sowie durch die Novellierung des Garantiesetzes im Jahre 1981 wurde eine Reihe zusätzlicher Garantiearten geschaffen. Die Erfahrungen mit den neuen Instrumenten waren recht unterschiedlich. Rasch durchgesetzt haben sich die Garantien im Zusammenhang mit der Finanzierung von Fertigungsüberleitungen; sie sind bereits die zweithäufigste Garantieart. Praktisch keine Bedeutung erlangten demgegenüber die Garantien für Betriebsmittelkredite. Insgesamt liegt das Schwergewicht auf den Garantien zur Förderung von Investitionen; Garantien zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur wurden nur in geringem Maße — seit 1977 in 28 Fällen — in Anspruch genommen. Dabei handelte es sich überwiegend um Beteiligungen. Die Alternative — Garantien auf nachrangige Kredite — wurde überhaupt nur in sieben Fällen gewählt, im Bereich der Investitionsfinanzierung gar nur in zwei Fällen. Die Pionierrolle der FGG bei der Einführung des nachrangigen Kredits in Österreich wurde nicht belohnt. Offenbar erfüllte sich die Hoffnung, daß "... die Eigenmittelfunktion nachrangiger Kredite richtig verstanden und akzeptiert wird" (Schram, 1979, S. 230) nicht.

Der durchschnittliche garantierte Finanzierungsbetrag lag im Jahr 1983 bei 15 Mill. S; er war damit etwa doppelt so hoch wie 1970, was jedoch real — und zwar deflationiert mit dem Investitionsdeflator — keine Zunahme bedeutet. Die

Übersicht 5.27. Die Garantieübernahmen der FGG 1979 bis 1983
(Anzahl der Fälle)

Garantien für:	
Langfristige Investitionskredite (ab 1969)	407
Betriebsmittelkredite im Zusammenhang mit Investitionsgarantien (ab 1977)	2
nachrangige Investitionskredite (ab 1977)	2
Kredite für Fertigungsüberleitungen (ab 1981)	21
Garantien zur Förderung von Investitionen	432
Garantien für:	
nachrangige Kredite zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur (ab 1977)	7
Beteiligungen (ab 1977)	17
Langfristige Kredite zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur (ab 1981)	4
Garantien zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur	28
Übernommene Garantien insgesamt	460

Q : Geschäftsbericht 1983 der FGG Tabelle 1

durchschnittliche Laufzeit der Garantien blieb im gesamten Untersuchungszeitraum annähernd konstant bei zehn bis zwölf Jahren

Die Gesamthaftungssumme der FGG betrug Ende 1983 6,5 Mrd. S, wobei allerdings die Haftungen auf Grund des § 1a Garantiesetz 1977, die sicherlich nicht zur Investitionsförderung gerechnet werden können, unberücksichtigt bleiben. Zu beachten ist jedoch, daß die FGG-Garantien zu einem nicht unwesentlichen Teil Doppelförderungen darstellen, da auch die Finanzierungen anderer Förderungseinrichtungen (z. B. ERF-Fonds, Sonderkreditinstitute) garantiert werden. Die Zahlungen aus Haftungsfällen schwankten von Jahr zu Jahr beträchtlich, wobei sich erwartungsgemäß eine steigende Tendenz feststellen läßt.

Die FGG ist nicht nur eine Haftungseinrichtung; über sie werden außerdem seit dem Jahr 1980 die Förderungen des Bundes im Zusammenhang mit einigen Großprojekten abgewickelt. Bisher wurden für zwei Betriebsansiedlungen in Wien und Oberösterreich insgesamt 2,7 Mrd. S an Förderungen ausbezahlt (1980: 293,8 Mill. S, 1981: 2.116,2 Mill. S, 1982: 115,0 Mill. S, 1983: 216,1 Mill. S), und zwar in Form einmaliger Investitionszuschüsse. In beiden Fällen handelt es sich um Unternehmungen der Fahrzeugbranche (GM, BMW).

5.3.4 Der Wasserwirtschaftsfonds

Der Wasserwirtschaftsfonds war die erste Institution im Förderungswesen mit der spezifischen Aufgabe der Förderung von Umweltschutzinvestitionen im Unternehmensbereich¹⁵. Gemessen an den jährlichen Darlehenszusagen haben die Förderungen des Wasserwirtschaftsfonds für abwasserbezogene Investitionen von Unternehmen ein ähnlich hohes Volumen wie etwa die ERP-Sonderprogramme, wobei auch die Darlehenskonditionen ähnlich günstig sind. Allerdings schwankte das Förderungsvolumen des Fonds von Jahr zu Jahr beträchtlich. Da die Kredite außerdem nur entsprechend der tatsächlichen Projektdurchführung — sie kann einige Jahre in Anspruch nehmen — zugezählt werden, war die Differenz zwischen den jährlichen Kreditzusagen und den tatsächlichen Auszahlungen recht groß.

Aus der spezifischen Aufgabenstellung des Fonds ergibt sich, daß die Förderungen sehr selektiv sind, also einem sehr begrenzten Kreis von Unternehmen

¹⁵ Hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß sich die vorliegenden Ausführungen und Zahlenangaben ausschließlich auf die Förderungen für den betrieblichen Bereich beziehen. Die Finanzierung der kommunalen Investitionen, die das Schwergewicht der Fondstätigkeit darstellt, bleibt außer Betracht.

Übersicht 5 28. Wasserwirtschaftsfonds: Kredite für betriebliche Abwasserreinigungsanlagen

	Zusagen	Auszahlungen (in Mill. S)
1970	38,2	3,2
1971	92,4	18,5
1972	49,6	53,5
1973	225,2	71,6
1974	.	136,9
1975	1 382,0	46,0
1976	569,6	206,2
1977	—	338,7
1978	222,7	403,7
1979	183,1	286,6
1980	288,6	154,2
1981	797,7	79,5
1982	180,2	276,3
1983	499,9	658,3

Q : Bundesministerium für Bauten und Technik

zugute kommen. In überwiegendem Maße — und zwar zu mehr als 70% — waren das im Untersuchungszeitraum Unternehmen der Papier- und Zellstoffindustrie; nennenswerte Anteile entfielen außerdem auf die chemische Industrie (10%) sowie auf den Bereich Bergbau und Hütten (8%). Bezogen auf die im selben Zeitraum insgesamt durchgeführten Investitionen wurde — wie die Förderungsintensitäten zeigen — allerdings nur die Papier- und Zellstoffindustrie überdurchschnittlich gefördert (Zur Datenlage ist anzumerken, daß für die Untersuchung nur die Branchenverteilung der kumulierten Förderungen, nicht jedoch der jährlichen Förderungen zur Verfügung standen. Aus diesem Grund kann hier nur die Gesamtperiode 1970 bis 1983 analysiert werden. Vergleiche mit früheren Untersuchungen ergaben jedoch, daß die Hauptaussage — die starke Konzentration auf die Papier- und Zellstoffindustrie — auch während der gesamten Periode Gültigkeit haben dürfte.) Der Wasserwirtschaftsfonds förderte in erster Linie größere Projekte; im Jahr 1983 betrug die durchschnittliche Kreditzusage fast 22 Mill. S, die geförderten Projekte waren im Durchschnitt annähernd doppelt so hoch.

Die Förderungen waren nicht nur auf Branchen-, sondern auch auf Bundesländerebene relativ stark konzentriert. Vor allem die Steiermark war in allen drei Teilperioden, für die Förderungsintensitäten berechnet wurden, überdurchschnittlich gefördert. In den Jahren 1970 bis 1974 wiesen außerdem noch Oberösterreich, und 1975 bis 1979 Kärnten eine überdurchschnittliche Förderungsintensität auf.

Übersicht 5.29 Wasserwirtschaftsfonds: Anteile und Förderungsintensitäten der Industriebranchen, 1970 bis 1984¹

	Anteile an den Kredit- zusagen	Förderungs- intensitäten
Bergbau, Hütten	8,1	0,7
Maschinen, Metalle	2,3	0,1
Steine, Erden, Keramik	0,8	0,2
Chemie	10,8	1,1
Papier	70,7	12,3
Holz	0,3	0,1
Nahrungs- und Genußmittel	4,2	0,6
Leder	0,5	0,6
Textil, Bekleidung	1,5	0,3
Branchen insgesamt	100	1,4
Betragssummennorm ²		125,1

Q : Bundesministerium für Bauten und Technik; eigene Berechnungen — ¹ Zu den Förderungsintensitäten siehe Abschnitt 5. Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5. Anhang B.

Übersicht 5.30 Wasserwirtschaftsfonds: Förderungsintensitäten der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	0,00	0,01	0,71
Kärnten	0,19	1,46	0,49
Niederösterreich	0,13	0,36	0,32
Oberösterreich	0,57	0,61	0,60
Salzburg	0,04	0,10	0,06
Steiermark	0,38	3,65	2,97
Tirol	0,02	0,66	0,30
Vorarlberg	0,13	0,11	0,29
Wien	0,02	0,03	0,05
Österreich	0,25	0,96	0,83
Betragssummennorm ²	78,5	99,7	95,9

Q: Bundesministerium für Bauten und Technik; WIFO-Datenbank; Statistisches Zentralamt; eigene Schätzungen und Berechnungen — ¹ Zu den Förderungsintensitäten siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

5.3.5 Die Österreichische Investitionskredit AG

Die Investkredit hat — wie im deskriptiven Teil ausgeführt — im Förderungssystem eine Zwitterstellung inne: Sie wickelt einerseits eine Reihe von Förderungsaktionen ab, und sie ist andererseits kommerzielles Kreditinstitut. Leider ist es — trotz vergleichsweise informativer Geschäftsberichte — nicht möglich diese beide Funktionen empirisch zu trennen. Bei der folgenden Untersuchung der von der Investkredit vergebenen Kredite ist daher zu berücksichtigen, daß auch die nicht geförderten und somit ausschließlich nach kommerziellen Gesichtspunkten gewährten Finanzierungen inkludiert sind

Die Investkredit hat sich im Untersuchungszeitraum sehr dynamisch entwickelt: Die Zahl der jährlichen Kreditfälle hat sich seit Anfang der siebziger Jahre fast verfünffacht (1983: 281), und das Volumen der jährlich vergebenen Kredite ist fast auf das Sechsfache gestiegen; 1983 betrug es rund 4 Mrd. S. Das Wachstum der Investkredit verlief allerdings — vor allem auf Grund wirtschaftspolitischer Änderungen im Förderungssystem — nicht kontinuierlich.

So stieg beispielsweise als Folge der "Zinsenzuschußaktion 1978" das Volumen der jährlich neu vergebenen Kredite um 3 Mrd. S auf fast 5 Mrd. S in den Jahren 1979 und 1980, um im Jahr darauf wieder beträchtlich zu sinken. Das spezifische Element der Investkreditfinanzierung ist — unabhängig von eventuellen Förderungselementen — die Langfristigkeit der zur Verfügung gestellten Mittel. Kredite mit kurz- und mittelfristigen Laufzeiten (bis zu 5 Jahren) hatten nur

Übersicht 5.31 Österreichische Investitionskredit AG: Gewährte Kredite seit 1970

	Anzahl	Kreditvolumen in Mill S
1970	60	673
1971	59	720
1972	49	1.139
1973	64	1.070
1974	35	795
1975	41	1.408
1976	69	2.039
1977	104	2.105
1978	176	1.880
1979	168	4.867
1980	152	4.809
1981	138	2.952
1982	222	4.251
1983	281	3.943

Q: Investkredit

einen Anteil von 5 bis 7% an den gesamten Krediten; der überwiegende Teil entfiel jedoch — und zwar etwa je zur Hälfte — auf Kredite mit einer Laufzeit zwischen 5 und 10 Jahren bzw. mit mehr als 10 Jahren. Ein weiteres Charakteristikum der Investkredit ist, daß sie für österreichische Verhältnisse relativ große Kredite vergibt bzw. Projekte finanziert. Der durchschnittliche Kredit der Investkredit lag in den letzten Jahren, allerdings mit starken Schwankungen, zwischen 15 und 30 Mill S, das durchschnittlich finanzierte Projekt zwischen 40 und 100 Mill. S. Die Investkredit spricht damit eher größere Unternehmen an; auch die bei der Investkredit angesiedelten Förderungsaktionen sind — wenn man die Förderungsgrenzen in Betracht zieht — tendenziell für größere Mittelbetriebe und für Großbetriebe gedacht

Das Schwergewicht der Finanzierungen der Investkredit liegt im industriellen Sektor, auf ihn entfielen in den meisten Jahren mehr als zwei Drittel der gewährten Kredite. Der Rest entfiel — allerdings mit von Jahr zu Jahr stark schwankenden Anteilen — auf Gewerbe und Handel, auf den Fremdenverkehr und in einzelnen Jahren auf die Energiewirtschaft.

Die Rolle der Investkredit bei der Finanzierung der Industrieinvestitionen wurde bereits von Aiginger (1982, S. 49ff) ausführlich beleuchtet. An den grundlegenden Tendenzen hat sich seither kaum etwas geändert. Bemerkenswert ist vor allem das zunehmende Gewicht der Investkredit. Während Anfang der siebziger

Übersicht 5.32: Investkredit: Verteilung der Kreditvergabe nach Wirtschaftssektoren und Branchen (in Prozent)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Basissektor	57,8	9,4	22,3	17,5	12,0	46,8	30,4	15,9	12,9	19,3	16,2	12,1	13,5	12,0
Chemie	4,3	15,7	0,9	13,7	14,7	14,9	28,3	24,8	18,3	9,9	13,9	29,6	15,6	10,6
Baubranchen	7,5	22,4	1,8	24,6	33,7	2,8	7,1	4,6	5,4	10,1	10,5	11,3	12,9	9,6
Traditionelle Konsumgüter- branchen	3,4	15,3	1,7	3,7	3,0	1,4	1,4	5,3	12,0	3,5	7,7	4,3	3,0	5,6
Technische Verarbeitungs- produkte	18,6	31,1	8,8	5,1	12,0	3,5	9,4	15,5	15,2	12,1	22,4	21,7	41,7	25,1
Sonstige Industrie	1,7	0	1,2	1,6	0,2	0	5,7	1,1	2,8	0,6	1,1	1,5	1,4	2,1
Industrie insgesamt	93,3	94,0	36,7	66,2	75,5	69,4	82,3	67,2	66,6	55,4	71,9	80,5	88,2	65,0
Energie	0	0	30,7	0	0	0	6,1	10,0	8,1	19,0	2,3	0	0,2	12,7
Bauwirtschaft	0,0	0,2	6,6	0,6	0	0,8	3,2	3,3	2,8	0,9	3,0	1,9	1,6	2,3
Fremdenverkehr	0	0	5,3	6,7	1,5	0,8	0	4,5	2,1	0,3	3,1	2,0	1,6	1,4
Verkehr	0,4	3,7	16,2	1,9	19,2	0,2	0,7	1,2	5,7	4,5	4,6	0,5	0,7	1,4
Handel und Gewerbe	6,0	2,1	4,5	12,1	0	0,0	7,4	6,7	6,1	8,4	9,0	9,3	2,2	3,9
Sonstiges (z. B. Intra- struktur)	0,2	0	0	12,4	3,8	28,8	0,2	7,2	8,7	11,5	6,0	5,9	5,5	13,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Investkredit, eigene Berechnungen.

Jahre um die 10% der Industrieinvestitionen von der Investkredit finanziert worden waren, lag dieser Anteil seit Mitte der siebziger Jahre fast immer über 15% bzw. in einigen Jahren sogar über 30%. Eine ähnliche Entwicklung zeigt der Anteil der Investkredit an den gesamten vom Kreditapparat vergebenen Krediten an die Industrie. Allerdings ist der Anteil der Investkredit bei den Krediten wesentlich geringer als bei den Investitionen. Dies deutet darauf hin, daß die Investkredit in vielen Fällen konsortiale Finanzierungen gemeinsam mit anderen Kreditinstituten betreibt, was vermutlich mit der Eigentümerstruktur der Investkredit zusammenhängt.

Ein Vergleich mit der Branchenstruktur der Investitionen ergibt folgendes Bild: Überdurchschnittlich von der Investkredit finanzierte Branchen waren während des gesamten Untersuchungszeitraumes die Metallindustrie, die Papierindustrie und der Bereich "Glas, Steine und Keramik". Einen gemessen an den Investitionen hohen Anteil an den Finanzierungen der Investkredit hatten außerdem die Chemiebranchen (seit Mitte der siebziger Jahre), die Elektroindustrie (Anfang der siebziger und dann wieder Anfang der achtziger Jahre) sowie die Fahr-

Übersicht 5.33: Investkredit — gewährte Kredite: Förderungsintensität der Industriebranchen/Sektoren¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Bergbau und Stahlindustrie	2,0	7,7	6,5
Metallindustrie	15,0	8,2	22,9
Papier	5,6	15,3	10,0
<i>Basissektor</i>	<i>4,0</i>	<i>10,4</i>	<i>9,0</i>
<i>Chemie</i>	<i>2,9</i>	<i>12,8</i>	<i>20,5</i>
Glas, Steine, Keramik	6,1	7,2	13,1
Holz, Säge	1,4	1,8	4,1
<i>Baubranchen</i>	<i>3,9</i>	<i>4,8</i>	<i>8,4</i>
Nahrungs- und Genußmittel	0,9	3,0	4,6
Textil	2,4	3,6	6,0
<i>Traditionelle Konsumgüterbranchen</i>	<i>1,4</i>	<i>3,2</i>	<i>5,1</i>
Maschinen und Stahlbau	3,5	4,9	5,4
Fahrzeuge	0	0	20,8
Eisen- und Metallwaren	0,9	4,4	5,0
Elektro	3,1	5,0	9,6
<i>Technische Verarbeitungsprodukte</i>	<i>2,2</i>	<i>4,1</i>	<i>8,7</i>
<i>Branchen insgesamt</i>	<i>3,0</i>	<i>6,8</i>	<i>9,4</i>
Betragssummennorm ²	52,5	51,3	49,4

Q: Investkredit-Jahresbericht; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

zeugindustrie (erst seit Beginn der achtziger Jahre). In sektoraler Betrachtungsweise haben im Untersuchungszeitraum der Chemiesektor und die technischen Verarbeitungsprodukte gewonnen und die Baubranchen verloren. Der Basissektor hatte erst in den letzten Jahren ein unterdurchschnittliches Gewicht. Auffällig ist die kontinuierlich geringe Bedeutung der traditionellen Konsumgüter, was aus deren besserer Eigenmittelausstattung und ihrer eher mittelbetrieblichen Struktur erklärbar ist (Aiginger, 1982, S 51ff)

Aiginger (1982) hat außerdem nach verschiedenen Merkmalen die Gesamtindustrie und die Investkreditkunden miteinander verglichen und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen: Das Umsatzwachstum der Investkreditkunden entsprach zwischen 1970 und 1980 etwa jenem in der Gesamtindustrie, das Beschäftigungswachstum war hingegen etwas höher. Bei einer Reihe von Kennziffern wiesen die Investkreditkunden höhere Werte auf, und zwar bei der Exportquote, der Investitionsquote und bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (gemessen am Umsatz). Die Vertriebsausgaben (ebenfalls in Prozent des Umsatzes) waren bei den Investkreditkunden genauso hoch wie in der Gesamtindustrie.

Unter dem Gesichtspunkt der Bundesländerstruktur sind die Abweichungen zwischen den Finanzierungen der Investkredit und den Industrieinvestitionen erwartungsgemäß relativ gering, wenngleich sich ein relativ konstantes Muster zeigt. Niederösterreich und Tirol hatten in allen Teilperioden einen überdurchschnittlichen, Burgenland, Vorarlberg und Oberösterreich einen unterdurchschnittlichen Anteil. Seit 1977, verstärkt aber seit Anfang der achtziger Jahre

Übersicht 5.34: Kredite der Investkredit an die Industrie: Förderungsintensitäten der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	1,8	4,0	4,0
Kärnten	2,1	13,2	10,2
Niederösterreich	4,2	10,7	18,1
Oberösterreich	2,7	6,2	10,5
Salzburg	5,4	7,9	19,9
Steiermark	4,7	8,8	7,7
Tirol	8,1	12,3	19,4
Vorarlberg	1,5	8,6	8,9
Wien	4,6	10,8	6,5
Österreich	3,9	9,2	11,3
Betragssummennorm ²	27,4	20,1	35,8

Q: Investkredit; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A —
² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

führt die Investkredit für nahezu alle Bundesländer Zinsenzuschußaktionen durch, an denen sich seit 1984 nun auch zum Teil der Bund (und zwar das Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr) beteiligt

5.3.6 Die Österreichische Kommunalkredit AG

Die Kommunalkredit spielte auf Grund ihres eng umschriebenen Geschäftsgebietes — der Finanzierung von Investitionen zur Aufschließung von Industriegelände — immer eine (quantitativ gesehen) weniger bedeutsame Rolle als die Investkredit. Auch im Untersuchungszeitraum entwickelten sich die beiden Sonderkreditinstitute unterschiedlich. Während die Investkredit — wie im vorigen Abschnitt dargestellt — rasch expandierte, verlief die Entwicklung der Kommunalkredit weniger dynamisch: Die Zahl der jährlich vergebenen Kredite ging sogar leicht zurück, und auch das jährliche Kreditvolumen nahm abgesehen von jährlichen Schwankungen bis Ende der siebziger Jahre kaum zu. Erst im Zusammenhang mit der Zinsenzuschußaktion 1978 und mit einigen größeren Ansiedlungsprojekten ist seit 1979 das Kreditvolumen deutlich gestiegen und war etwa dreimal so hoch wie Anfang der siebziger Jahre. Parallel dazu erhöhte sich die durchschnittliche Darlehenshöhe — sie lag in den Jahren 1970 bis 1978 meist zwischen 5 und 8 Mill. S — auf über 20 Mill. S.

Trotz der etwas höheren Finanzierungstätigkeit in den vergangenen vier bis fünf Jahren darf die schwierige Situation der Kommunalkredit nicht übersehen werden.

Übersicht 5 35. Kommunalkredit: Kredite seit 1970

	Anzahl	Kreditvolumen in Mill. S
1970	25	148,0
1971	23	136,0
1972	22	139,0
1973	16	78,8
1974	23	145,3
1975	23	156,5
1976	30	243,1
1977	29	171,6
1978	17	156,5
1979	16	337,2
1980	19	434,2
1981	30	437,7
1982	16	266,9
1983	17	434,8

Q : Kommunalkredit

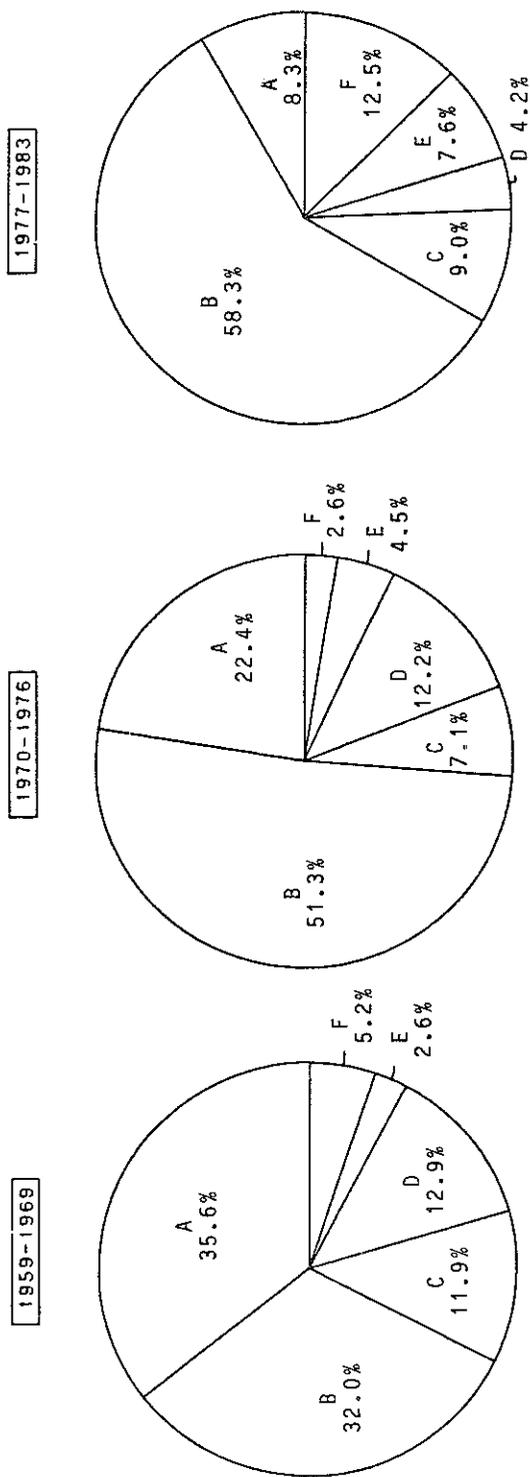
den. Der Kommunalkredit stehen nur mehr in relativ geringem Maße Finanzierungsmittel zu günstigen Sonderkonditionen zur Verfügung, so daß der Anteil dieser Mittel an der gesamten Refinanzierung ständig sinkt. In den letzten Jahren betrug der Anteil der öffentlichen zinsgünstigen Finanzierungsmittel nur mehr rund ein Viertel an der Bilanzsumme, während er Anfang der siebziger Jahre noch mehr als die Hälfte betragen haben dürfte. Diese Verschiebung schlägt natürlich auf das Aktivgeschäft der Kommunalkredit in Form höherer Zinssätze durch und stellt die Funktion der Kommunalkredit als Förderungsinstitution langfristig in Frage. Wenn dies verhindert werden soll, muß die Refinanzierungsproblematik der Bank gelöst werden, zumal der ERP-Fonds, über den bisher der überwiegende Teil der zinsgünstigen Mittel zur Verfügung gestellt wurde, sich selbst in einer angespannten Finanzierungssituation befindet.

Neben der Finanzierungssituation bedarf jedoch auch die Aufgabenstellung der Kommunalkredit im Rahmen des gesamten Förderungssystems einer Überprüfung. Es zeigt sich nämlich, daß es im Untersuchungszeitraum in immer geringerem Maße gelungen ist, die ursprünglichen Intentionen der Kommunalkredit zu erfüllen und die Ansiedlung neuer Betriebe zu fördern. Während von 1959 bis 1969 noch mehr als die Hälfte aller Projekte auf die Förderungsschwerpunkte "Errichtung von Zweigbetrieben in neuen Standorten", "Errichtung österreichischer Töchter durch ausländische Unternehmungen" und "österreichische Firmenneugründungen" entfiel, war es Anfang der achtziger Jahre nur mehr ein Fünftel. Gleichzeitig gewannen vor allem die "Betriebserweiterungen in bestehenden Standorten" sowie "Betriebsübersiedlungen" und "allgemeine Aufschließungsmaßnahmen" an Gewicht. Im Zusammenhang mit dieser Schwereverlagerung stehen vermutlich auch die Verschiebungen bei den regionalpolitischen Motiven der Förderungen. Die "Industrialisierungsmaßnahmen in unterentwickelten agrarischen Gebieten" haben an Bedeutung verloren, hingegen Projekte zur "Sanierung von Industriegebieten mit ungünstiger Betriebsstruktur" sowie "industriefördernde Maßnahmen größerer Städte" an Bedeutung gewonnen.

Die Verschiebungen im wirtschaftlichen Charakter der geförderten Projekte und bei den regionalpolitischen Motiven sind Reflexe der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung im Untersuchungszeitraum. Seit den Wirtschaftskrisen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre war es einerseits das zentrale Anliegen der Wirtschaftspolitik aller Gebietskörperschaften bestehende Produktionen zu halten. Andererseits wurde es auf Grund der ungünstigen Wirtschaftslage, auf Grund des Umstandes, daß Europa als Industriestandort zunehmend Konkurrenz bekam, und auf Grund des gestiegenen internationalen und nationalen Wettstreits um Neuansiedlungen generell schwieriger mittels öffentlicher Förderungen Betriebsansiedlungen anzuregen.

Die Beurteilung der Branchenstruktur der Kommunalkreditdarlehen ist problematisch. Zum Unterschied von der im Förderungswesen beispielhaften Erfas-

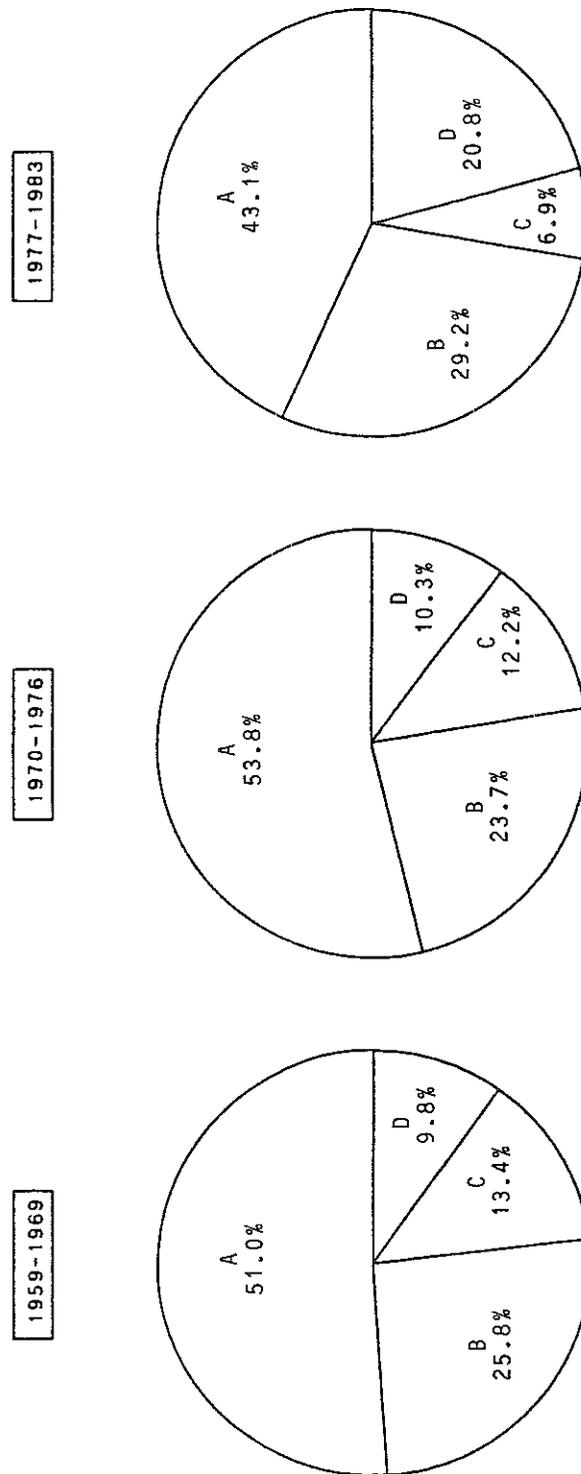
Abbildung 5.4: Kommunalkredit: Wirtschaftlicher Charakter der geförderten Projekte



A... Errichtung von Zweigbetrieben in neuen Standortgemeinden; B... Betriebsweiterungen in den bestehenden Standortgemeinden; C... Betriebsübersiedlungen in neue Standortgemeinden; D... Errichtung österreichischer Tochterfirmen durch ausländische Unternehmen; E... Österreichische Firmengründungen; F... allgemeine Aufschießungsmaßnahmen für Industriensiedlungen.

Q.: Kommunalkredit, eigene Berechnungen.

Abbildung 5.5: Kommunalkredit: Regionalpolitische Motive für die geförderten Projekte



A... Industrialisierungsmaßnahmen in unterindustrialisierten, vorwiegend agrarischen Gebieten; B... Sanierungsmaßnahmen in Industriegebieten mit ungünstiger Betriebsstruktur; C... Industrieprojekte in Bergbau- und Erdölgebieten; D... industriiefördernde Maßnahmen größerer Städte.

Q.: Kommunalkredit, eigene Berechnungen.

Übersicht 5.36: Kommunalkredit — Darlehen: Förderungsintensität der Industriebranchen¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Papierherstellung und -verarbeitung	1,04	0,53	0,89
Chemie	0,10	1,02	0,65
Glas	0,88	2,46	2,13
Steine, Keramik, Baustoffe	0,57	0,57	0,76
Holz	1,03	—	1,16
Nahrungs- und Genussmittel	0,42	0,99	0,30
Lederherstellung	3,43	1,74	3,22
Textil, Bekleidung	1,26	2,36	0,25
„Metall“/Elektro ²	0,54	0,75	1,04
Branchen insgesamt	0,62	0,91	0,91
Betragssummennorm ³	42,5	34,5	29,0

Q : Kommunalkredit; WIFO-Datenbank; Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A
 — ² Im Aggregat „Metall“ sind enthalten: Stahlindustrie Metallindustrie Gießerei Maschinen Fahrzeuge Eisen- und Metallwaren — ³ Siehe Abschnitt 5 Anhang B

sung der Förderung nach wirtschaftlichen und regionalpolitischen Kriterien ist die Erfassung der Branchenstruktur insofern unbefriedigend, als die Stahl- und Metallindustrie, die Gießereien, die Maschinen- und Fahrzeugindustrie, die Eisen- und Metallwarenindustrie sowie die Elektroindustrie in einem Aggregat ausgewiesen sind. Auffallend an der Branchenstruktur der Darlehen ist die hohe Förderung der Leder- sowie der Textil- und Bekleidungsindustrie. Auch die Glas- und die Holzindustrie wurden zumindest in Teilperioden überdurchschnittlich gefördert. Als Förderungsadressaten sind in der Vergangenheit also — sofern man ein Branchenkonzept vertritt — überwiegend traditionelle Branchen aufgetreten. Das angeführte umfassende Aggregat aus Metallgrundstoff-, Metallverarbeitungs- und Elektrobranchen hat zwar in der dritten Teilperiode (1980 bis 1983) an Gewicht gewonnen, doch das Aggregat ist zu heterogen, um daraus Schlußfolgerungen ziehen zu können. Die Branchenstruktur der Darlehen war bereits in den bisherigen Untersuchungen Anlaß zur Kritik, weil vermutet wurde, daß vor allem arbeitsintensive Niedriglohnproduktionen finanziert worden waren (Haas — Wehsely, 1977, S. 241; Kager — Kepplinger, 1981, S. 159ff). Zur Branchenstruktur ist noch anzumerken, daß sich parallel zu der oben erwähnten Verschiebung von Neugründungen hin zu Maßnahmen für bestehende Betriebe feststellen läßt, daß (an Hand der Betragssummen-Norm) die Branchenstruktur der Darlehen weniger akzentuiert wird und sich tendenziell der Struktur der Investitionen angleicht.

Im Hinblick auf die Bundesländerverteilung der Kredite muß die Aussage der früheren Untersuchungen etwas relativiert werden, daß vor allem der ostösterreichische Raum überdurchschnittlich gefördert wurde. In dieser Allgemeinheit

Übersicht 5 37: Kommunalkredit: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1970/1974	1975/1979	1980/1983
Burgenland	3,7	2,8	1,5
Kärnten	2,7	3,6	6,9
Niederösterreich	0,6	0,8	0,6
Oberösterreich	0,4	0,5	0,6
Salzburg	0,2	0,2	0,0
Steiermark	1,0	0,8	0,3
Tirol	0,4	1,5	2,1
Vorarlberg	—	0,7	—
Wien	0,0	0,3	1,7
Österreich	0,6	0,8	1,1
Betragssummenorm ²	67,3	46,1	85,0

Q : Kommunalkredit; WIFO-Datenbank; Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A
 — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

stimmt dies nur für die erste der drei hier untersuchten Perioden. Generell zeigt sich, daß nur Kärnten und Burgenland in allen drei Teilperioden überdurchschnittlich gefördert wurden; eine unerwartet hohe Förderungsintensität weist seit Mitte der siebziger Jahre jedoch auch Tirol auf. Versuche, die Verteilung der Kommunalkreditdarlehen mit dem Industrialisierungsgrad der einzelnen Bundesländer in Zusammenhang zu bringen, waren nur partiell erfolgreich. Berechnungen des Rangkorrelationskoeffizienten ergaben zwar, daß in allen Teilperioden die Länder mit geringem Industrieanteil eine höhere Förderungsintensität aufwiesen, allerdings war die statistische Signifikanz dieses Ergebnisses nicht sehr hoch.

5.3.7 Die "Papierförderungsaktionen"

Trotz der branchenspezifischen Orientierung dieser Förderungen erreichten sie einen beträchtlichen, auch im Rahmen des gesamten Investitionsförderungssystems durchaus bemerkenswerten Umfang. Das jährlich geförderte Kreditvolumen lag — allerdings mit großen Schwankungen — in der Regel bei mehreren hundert Millionen Schilling. Bemerkenswert ist auch die Entwicklung im Zeitablauf: Während die direkten Investitionsförderungen insgesamt Anfang der achtziger Jahre deutlich schrumpften (siehe Abschnitt 5 4), wurden die "Papierförderungsaktionen" weiter stark ausgeweitet. In einzelnen Jahren war das durch die "Papieraktionen" geförderte Kreditvolumen beispielsweise höher als die ERP-Darlehen an die gesamte Industrie oder die durch die TOP-1-Aktion geförderten Kredite.

Übersicht 5.38: „Papierförderungsaktionen“ Anzahl und Volumen der geförderten Kredite

	Anzahl der Förderungsfälle	Gefördertes Kreditvolumen insgesamt Mill S	Durchschnittliches gefördertes Kreditvolumen Mill S	Förderungsintensität ¹
1973	5	235,0	47,0	18,6
1974	3	99,0	33,0	7,0
1975	5	855,2	171,0	66,7
1976	4	363,9	91,0	20,7
1977	5	280,0	56,0	12,0
1978	10	590,9	59,1	19,4
1979	10	450,6	45,1	40,9
1980	16	611,0	38,2	45,7
1981	16	1 742,3	108,9	91,4
1982	9	900,8	100,1	38,7
1983	5	1 646,6	329,3	44,2

Q.: Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen. — ¹ Gefördertes Kreditvolumen in Prozent der gesamten Investitionen der Papierbranchen

Um über den Einfluß öffentlicher Förderungen auf die Entwicklung der Papierbranchen Aussagen machen zu können, müssen neben den spezifischen Papierförderungen auch die anderen, allgemeinen Aktionen berücksichtigt werden. Immerhin zeigt sich jedoch bereits an Hand der „Papieraktionen“ allein die schon in früheren Untersuchungen festgestellte überaus hohe Förderung der österreichischen Papierindustrie (Haas — Wehsely, 1977, S. 245; Kager — Kepplinger, 1981, S. 207; Hahn, 1984). Die durch die „Papierförderungsaktionen“ geförderten Darlehen erreichten immerhin im Durchschnitt rund ein Drittel und die als gefördert gemeldeten Projekte sogar zwei Drittel der insgesamt von den Papierbranchen durchgeführten Investitionen. Die Gegenüberstellung zwischen den Investitionen der Papierindustrie und den im Rahmen der „Papieraktionen“ geförderten Krediten zeigt, daß die beträchtliche Ausweitung der Förderungen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre eine ebenso deutliche Ausweitung der Investitionstätigkeit nach sich zog — allerdings erst mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren.

Im Rahmen der „Papierförderungen“ wurden eher größere Projekte gefördert. Der durchschnittliche geförderte Kreditbetrag schwankte — wenn man vom „Ausreißer“ des Jahres 1975 mit 171 Mill. S absieht — zwischen 30 und 90 Mill. S; die entsprechenden Investitionsprojekte waren zirka doppelt so groß. Die Tendenz zu Großprojekten verstärkte sich — wie die Daten zeigen — Anfang der achtziger Jahre, als das durchschnittliche Kreditvolumen auf über 100 Mill. S bzw. im Jahr 1983 über 300 Mill. S anstieg.

Hinsichtlich der bundesländerweisen Verteilung der Förderungen geht aus internen Daten des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie hervor, daß sich die Förderungen im wesentlichen auf die Bundesländer Steiermark, Oberösterreich und Niederösterreich konzentrierten. Explizit formulierte regionalpolitische Zielsetzungen wurden mit den "Papierförderungen" allerdings nicht verfolgt

5.3.8 Die Förderungsaktionen "Textil", "Bekleidung" und "Leder"

Die umfangreichste der drei Branchenaktionen des Handelsministeriums war die "Textilaktion". Im Rahmen dieser Aktion wurden jährlich durchschnittlich rund 60 Förderungsfälle mit einem gesamten Investitionsvolumen von 500 bis 650 Mill. S abgewickelt; das durchschnittlich geförderte Investitionsprojekt lag daher zwischen 8 und 11 Mill. S. Generell ist bei den Branchenaktionen jedoch zu beachten, daß die Angaben über die geförderten Investitionen nicht unproblematisch sind; da einzelne Teile von Investitionen nicht oder nur beschränkt förderbar waren (z. B. Bauinvestitionen), meldeten viele Unternehmen diese Investitionen gar nicht. Aber schon auf Grund der als gefördert gemeldeten Investitionen zeigt sich, daß die "Textilaktion" eine recht große "Reichweite" hatte. Immerhin hatten die durch diese Aktion geförderten Investitionen einen Anteil von knapp unter 40% bis über 50% an den gesamten Investitionen dieser Branche in den Jahren 1979 bis 1983.

Im Rahmen der "Bekleidungsaktion" wurden jährlich rund 25 Förderungsfälle abgewickelt. Das gesamte geförderte Investitionsvolumen schwankte zwischen 45 und 131 Mill. S, das durchschnittliche Investitionsprojekt zwischen 2,3 Mill. S und 4,6 Mill. S. Die Förderungsintensität — also das Verhältnis zwischen geförderten und Gesamtinvestitionen der Branche — lag zwischen einem Fünftel und etwas mehr als einem Drittel.

Übersicht 5.39: „Textilaktion“: Anzahl und Umfang der Förderung

	Anzahl der Förderungsfälle	Auszahlungen Mill. S	Gefördertes Investitionsvolumen insgesamt Mill. S	Durchschnittliches gefördertes Investitionsvolumen Mill. S	Förderungsintensität ¹
1979	54	15,4	612,9	11,4	49,2
1980	55	68,7	505,7	9,2	38,8
1981	63	48,5	571,9	9,1	37,4
1982	71	51,7	598,6	8,4	42,8
1983	74	65,0	649,6	8,8	50,8

Q.: Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Gefördertes Investitionsvolumen in Prozent der gesamten Investitionen der Textilbranche

Eine ähnliche Größenordnung wies auch die "Lederaktion" auf. Im Durchschnitt wurden ebenfalls fast 25 Fälle jährlich abgewickelt mit einem gesamten Investitionsvolumen (abgesehen vom "Rumpfsjahr" 1979) von 80 bis fast 160 Mill. S. Das durchschnittliche Investitionsvolumen lag zwischen 3,5 Mill. S und 5 Mill. S, die Förderungsintensität stieg von etwa einem Fünftel auf über 50%.

Ob die spezifischen Zielsetzungen der Branchenaktionen erreicht wurden, läßt sich an Hand der verfügbaren Daten nur schwer beurteilen. Sicherlich haben die Branchenaktionen zur Investitionsbeschleunigung Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre und damit zur Modernisierung des Kapitalstocks in diesen Branchen beigetragen. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob mit diesen Investitionen auch die längerfristige Existenz der investierenden Unternehmen gesichert werden konnte. Darüber läßt sich auf aggregierter Ebene allerdings nicht einmal spekulieren. Ähnlich verhält es sich mit Aussagen über die Erreichung des "Nebenzieles", nämlich kapazitätserweiternden Investitionen entgegenzuwirken. Hier zeigt sich — ausgenommen bei der lederverarbeitenden In-

Übersicht 5.40: „Bekleidungsaktion“: Anzahl und Umfang der Förderungen

	Anzahl der Förderungsfälle	Auszahlungen Mill. S	Gefördertes Investitionsvolumen insgesamt Mill. S	Durchschnittliches gefördertes Investitionsvolumen Mill. S	Förderungsintensität ¹
1979	18	0,3	82,1	4,6	31,7
1980	20	7,7	45,1	2,3	16,3
1981	25	5,1	69,5	2,8	17,8
1982	25	7,9	75,2	3,0	20,5
1983	36	9,5	131,4	3,7	37,2

Q : Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Gefördertes Investitionsvolumen in Prozent der gesamten Investitionen der Bekleidungsbranche

Übersicht 5.41: „Lederaktion“: Anzahl und Umfang der Förderungen

	Anzahl der Förderungsfälle	Auszahlungen Mill. S	Gefördertes Investitionsvolumen insgesamt Mill. S	Durchschnittliches gefördertes Investitionsvolumen Mill. S	Förderungsintensität ¹
1979	4	0,5	14,6	3,7	6,0
1980	20	8,6	86,7	4,3	25,5
1981	17	3,8	79,2	4,7	18,0
1982	42	8,9	147,1	3,5	38,0
1983	32	12,3	156,2	4,9	50,2

Q : Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Gefördertes Investitionsvolumen in Prozent der gesamten Investitionen der Lederbranche

dustrie —, daß der reale Kapitalstock in den angesprochenen Branchen bereits seit Anfang bzw. seit Mitte der siebziger Jahre stagniert oder sogar zurückgeht (Hahn, 1983); ein Einfluß der Branchenaktionen läßt sich nicht isolieren.

Die Branchenaktionen kamen — wie auf Grund der Betriebsgrößenstruktur in den Textil-, Bekleidungs- und Lederbranchen zu erwarten war und wie auch FIN-KORD-Daten zeigen — überwiegend Klein- und Mittelbetrieben (bis zu 500 Beschäftigten) zugute. Der Vergleich zwischen Investitionen und Förderungen nach Größenklassen deutet allerdings darauf hin, daß Betriebe mit weniger als 90 Beschäftigten unter- und Betriebe mit 500 bis 1.000 Beschäftigten überdurchschnittlich gefördert wurden. Bei den Unternehmen mit 100 bis 500 Beschäftigten entsprach der Anteil an den Förderungen annähernd ihrem Anteil an den Investitionen.

Hinsichtlich der Bundesländerverteilung der Förderungen geht aus internen Daten des Handelsministeriums hervor, daß die meisten Förderungen im Fall der "Textilaktion" in die Bundesländer Vorarlberg (rund 40%), Niederösterreich (17%) und Tirol (14%) gingen, bei der "Bekleidungsaktion" nach Wien (29%), Niederösterreich (22%) und Oberösterreich (13%) und bei der "Lederaktion" in die Bundesländer Steiermark (33%), Oberösterreich (26%) und Niederösterreich (25%). Allerdings ist auch hier anzumerken, daß mit den Branchenaktionen keinerlei regionalpolitischen Zielsetzungen verfolgt wurden.

5.3.9 Die Fremdenverkehrsförderungsaktionen des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie

Die verfügbaren Informationen über die Fremdenverkehrsförderungen des Handelsministeriums ("Hausaktion", ERP-Ersatzaktion, Zweckzuschüsse an Gemeinden nach dem FAG) sind nur beschränkt aussagekräftig. Erfasst werden die Anzahl der Förderungsfälle, die geförderten Kreditvolumina und ihre Verteilung nach Bundesländern sowie die Budgetausgaben für die einzelnen Aktionen. Nicht verfügbar sind allerdings Angaben über das Volumen und die Art der geförderten Investitionsprojekte.

Im Rahmen der Fremdenverkehrsförderungsaktion des Handelsministeriums und der Bundesländer ("Hausaktion") wurden in den meisten Jahren zwischen 200 und 600 Förderungsfälle mit einem gesamten Kreditvolumen von 200 Mill. S bis 1 Mrd. S abgewickelt. Das durchschnittliche geförderte Kreditvolumen verdoppelte sich im Untersuchungszeitraum und betrug in den achtziger Jahren rund 2½ Mill. S. Von den drei angeführten Aktionen dürfte die "Hausaktion" jene sein, bei der die kleinsten Projekte durchgeführt werden.

In der ERP-Ersatzaktion für den Fremdenverkehr, mit der 1973 begonnen wurde, stieg das jährlich geförderte Kreditvolumen bis Anfang der achtziger Jahre auf

Übersicht 5.42: Fremdenverkehrsförderungen des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie

	„Hausaktion“		ERP-Ersatzaktion		Fälle	FAG-Aktion		Zuschüsse Mill. S
	Fälle	Kredit- volumen Mill. S	Fälle	Kredit- volumen Mill. S		Kredit- volumen Mill. S	Fälle	
1973	535	772,1	30	100,3	64	350,7	.	
1974	173	216,1	27	85,7	52	159,0	3	16,5
1975	396	463,7	21	85,9	32	66,7	56	31,6
1976	339	402,8	45	163,3			99	33,6
1977	262	345,7	86	401,6			105	33,6
1978	499	605,5	139	727,4			86	32,8
1979	613	991,7	141	757,9			103	51,5
1980	266	617,9	73	409,4			162	50,2
1981	259	582,1	153	989,2			148	43,8
1982	214	596,5	140	1.012,4			142	50,0
1983	105	238,5	130	831,4			143	50,0

Q: Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie

1 Mrd. S. Die Ersatzaktion hat daher inzwischen eine um vieles größere Bedeutung als die ERP-Fremdenverkehrskredite selbst. In den letzten Jahren hatte sie außerdem — gemessen am geförderten Kreditvolumen — einen größeren Umfang als die „Hausaktion“. Im Rahmen der Ersatzaktion wurden jedoch weniger und dafür deutlich größere Projekte finanziert. Das durchschnittlich geförderte Kreditvolumen stieg von etwas mehr als 3 Mill. S auf über 7 Mill. S an.

Im Rahmen der FAG-Aktion wurden in den meisten Jahren zwischen 80 und 150 Förderungsfälle abgewickelt. Seit 1974 werden nur mehr einmalige Zuschüsse gewährt, die jährlich einen Umfang von 30 bis 50 Mill. S hatten. Das damit geförderte, von Gemeinden durchgeführte Investitionsvolumen dürfte rund zehnmal so hoch gewesen sein. Die Größenordnung der geförderten Projekte dürfte sich — soweit dies auf Grund der verfügbaren Daten erkennbar ist — zwischen jener der Ersatzaktion und jener der „Hausaktion“ bewegt haben.

Die Verteilung der Förderungen auf einzelne Sparten der Fremdenverkehrswirtschaft — also etwa auf Beherbergungs-, Verpflegungs- und Infrastrukturprojekte — ist leider ebenso wenig bekannt wie die Verteilung nach Förderungsschwerpunkten, also z. B. in welchem Maße und wo neue Kapazitäten geschaffen wurden, bzw. in welchem Maße und wo bestehende Kapazitäten modernisiert wurden. Inwieweit die Zielsetzungen der Aktionen erreicht werden konnten, läßt sich an Hand der verfügbaren Daten daher nicht beurteilen.

Die Verteilung der Förderungen nach Bundesländern ergibt kein einheitliches Bild. Nur für zwei Bundesländer läßt sich bei allen drei Aktionen in allen untersuchten Teilperioden dasselbe Ergebnis feststellen: Das Burgenland wurde in

Übersicht 5.43. „Hausaktion“: Kreditzusagen an die Fremdenverkehrswirtschaft: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1973/1975	1976/1979	1980/1983
Burgenland	16,4	12,9	8,2
Kärnten	2,8	2,1	2,1
Niederösterreich	18,4	19,0	9,7
Oberösterreich	4,4	7,5	5,1
Salzburg	5,6	7,2	6,0
Steiermark	4,6	3,4	4,8
Tirol	2,7	3,8	3,6
Vorarlberg	4,5	6,0	3,6
Wien	1,6	0,8	0,1
Österreich	4,7	5,4	4,3
Betragssummennorm ²	46,6	50,4	36,0

Q : Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Kreditzusagen je Nächtigung. Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an den Kreditzusagen und Nächtigungen. Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Übersicht 5.44. ERP-Ersatzaktion: Kreditzusagen an die Fremdenverkehrswirtschaft: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1973/1975	1976/1979	1980/1983
Burgenland	2,6	16,7	9,9
Kärnten	0,5	3,0	3,6
Niederösterreich	1,4	5,4	4,8
Oberösterreich	0,5	2,4	3,2
Salzburg	0,4	4,5	7,1
Steiermark	0,5	4,5	4,6
Tirol	0,9	4,9	8,4
Vorarlberg	2,2	7,6	11,3
Wien	2,5	5,0	8,9
Österreich	0,9	4,8	6,8
Betragssummennorm ²	49,0	20,8	29,9

Q : Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Kreditzusagen je Nächtigung. Siehe Abschnitt 5, Anhang A — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an den Kreditzusagen und Nächtigungen. Siehe Abschnitt 5 Anhang B

allen Fällen über-, Kärnten unterdurchschnittlich gefördert. Bei den anderen Bundesländern erfolgte die Förderungen von Aktion zu Aktion verschieden. Eine Rangkorrelationsanalyse zwischen der Bedeutung des Fremdenverkehrs

Übersicht 5.45: Förderungsaktion gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG): Zuschüsse zu Fremdenverkehrsinvestitionen: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1974/1978	1979/1983
Burgenland	1,27	1,04
Kärnten	0,13	0,21
Niederösterreich	0,83	1,45
Oberösterreich	0,65	0,57
Salzburg	0,07	0,12
Steiermark	0,46	0,58
Tirol	0,07	0,14
Vorarlberg	0,16	0,52
Wien	1,58	2,29
Österreich	0,28	0,41
Betragssummennorm ²	99,1	84,4

Q : Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie; Statistisches Zentralamt; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ FAG-Zuschüsse je Nächtigung. Siehe Abschnitt 5, Anhang A — ² Aus den Anteilen der Bundesländer an FAG-Zuschüssen und Nächtigungen. Siehe Abschnitt 5, Anhang B

in den einzelnen Bundesländern (gemessen an den Nächtigungen pro Kopf) und den Förderungsintensitäten lieferte folgendes Ergebnis: Bei allen drei Aktionen ließ sich feststellen, daß tendenziell fremdenverkehrsintensive Bundesländer unterdurchschnittlich gefördert wurden. Allerdings war dieser Zusammenhang nur im Falle der Zuschüsse nach dem FAG statistisch signifikant (in der Periode 1974/1978 betrug der Rangkorrelationskoeffizient 0,97, in der Periode 1979/1983 0,93)

5.3.10 Die regionalpolitischen Förderungsaktionen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

Es wurde bereits in der Einleitung zu dieser Arbeit darauf hingewiesen, daß die regionalpolitischen Aspekte des Förderungswesens nur am Rande behandelt werden. Die folgenden Ausführungen zu den Regionalförderungen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr sind daher nur als globale Beschreibung dieser Aktionen zu verstehen. Ansätze zu einer Effizienzuntersuchung dieser Förderungen sind nur auf einer weitaus disaggregierteren Ebene möglich. Soweit Untersuchungen dieser Art vorliegen, wird auf deren Ergebnisse Bezug genommen.

5.3.10.1 Gemeinsame regionale Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder

Die "100 000-S-Aktionen" haben seit ihrer Einführung im Jahre 1980 rasch an Bedeutung gewonnen. 1983 wurden bereits 67 Investitionsprojekte mit Zuschüssen von mehr als 170 Mill. S gefördert. Das als gefördert gemeldete Investitionsvolumen betrug 2,8 Mrd. S. Abgesehen vom Jahr 1980 entfiel der weit aus überwiegende Teil der Zuschüsse (über 90%) auf industriell-gewerbliche Investitionsprojekte. Überdurchschnittlich gefördert wurden die traditionellen Konsumgüterbranchen, insbesondere die Leder- und Bekleidungsindustrie sowie die technischen Verarbeitungsprodukte, insbesondere die Eisen- und Metallwaren.

Hinsichtlich der Verteilung der Zuschüsse auf Neugründungs- bzw. auf Erweiterungsprojekte ergibt sich an Hand der vorliegenden Zahlen kein einheitliches Bild. In zwei Jahren — 1980 und 1982 — überwogen Zuschüsse für Neugründungen, in den beiden anderen Jahren solche für Erweiterungen. Das Investitionsvolumen je Förderungsfall dürfte in der Regel — wie auch zu erwarten war — bei Neugründungen höher gewesen sein; die entsprechenden Zahlen bei den Erweiterungen schwankten allerdings beträchtlich (zwischen 7 Mill. S und 83 Mill. S), so daß es schwierig ist eine allgemeine Aussage zu treffen. Die zusätzlichen Arbeitsplätze pro Förderungsfall waren bisher in jedem Jahr bei Neugründungen mit 42 bis 88 deutlich höher als bei Erweiterungsprojekten (14 bis 31), der Zuschuß pro geschaffenen Arbeitsplatz — zuletzt rund 80.000 S bis 90.000 S — in der Regel niedriger als bei den Erweiterungen (knapp über 100 000 S).

Übersicht 5 46. "100 000-S-Aktionen": Geförderte Kredite

	Anzahl	Zuschüsse/Darlehen ¹		
		Insgesamt in Mill. S	Anteile der Sektoren in %	
			Industrie, Gewerbe	Fremdenverkehr
1980	9	57,1	31,6	68,4
1981	29	119,6	97,1	2,9
1982	41	134,1	92,6	7,4
1983	67	173,4	97,6	2,4

Q : Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr; eigene Berechnungen. — ¹ Auf Grund der verfügbaren Daten konnten Zuschüsse und Darlehen nicht getrennt werden.

Übersicht 5 47 "100.000-S-Aktionen": Gewährte Zuschüsse: Förderungsintensität der Branchen bzw. Sektoren¹

	1980/1983
Metallindustrie	0,83
Gießerei	0,24
<i>Basissektor</i>	<i>0,05</i>
<i>Chemie</i>	<i>0,29</i>
Glas	0,62
Steine, Keramik, Bau	0,26
Holz und Säрге	0,23
<i>Baubranchen</i>	<i>0,29</i>
Nahrungs- und Genußmittel	0,17
Leder	2,35
Textil	0,58
Bekleidung	2,04
Papierverarbeitung	0,36
<i>Traditionelle Konsumgüterbranchen</i>	<i>0,57</i>
Maschinen, Stahlbau	0,27
Eisen- und Metallwaren	0,93
Elektro	0,28
<i>Technische Verarbeitungsprodukte</i>	<i>0,36</i>
<i>Branchen/Sektoren gesamt</i>	<i>0,30</i>
Betragssummennorm ²	72,2

Q : ERP-Fonds; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Wie bereits oben erwähnt, ist eine Beurteilung regionalpolitischer Förderungsaktivitäten auf einer aggregierten Ebene kaum möglich. Im Falle der "100.000-S-Aktionen" liegt dies vor allem daran, daß sich die angesprochenen Regionen beträchtlich voneinander unterscheiden, was auch in den geförderten Projekten zum Ausdruck kommt. Hellmer — Nowotny (1984) haben dies an Hand eines Vergleichs zwischen den "100 000-S-Aktionen" für ein entwicklungsschwaches Problemgebiet (das Waldviertel) und für ein strukturschwaches Problemgebiet (die Obersteiermark) gezeigt. Während im Waldviertel tendenziell Erweiterungsprojekte kleinerer, arbeitsintensiver und organisatorisch selbständiger Unternehmen gefördert wurden, waren es in der Obersteiermark eher Zweigstellengründungen größerer, regionalextern kontrollierter Unternehmen. Dies zeigt, daß ohne Analyse der betroffenen Regionen und ihrer Wirtschaftsstruktur sich daher zu den Förderungen wenig sagen läßt.

Übersicht 5.48 "100 000-S-Aktionen": Förderungen, Investitionen und neue Arbeitsplätze nach Art des geförderten Projekts

	Neugründungen		Erweiterungen	
	Verteilung der Förderungen ¹ in %			
1980	85,7		14,3	
1981	37,0		63,0	
1982	65,8		34,2	
1983	46,7		53,3	
	Durchschnittliche Förderung ¹ in Mill S			
1980	8,2		2,7	
1981	4,9		3,8	
1982	8,0		1,5	
1983	5,1		1,8	
	Durchschnittliches Investitionsvolumen in Mill S			
1980	50,1		7,6	
1981	52,4		83,4	
1982	46,9		7,7	
1983	62,6		35,5	
	Neue Arbeitsplätze pro Projekt			
1980	42		22	
1981	43		31	
1982	88		14	
1983	62		17	
	Förderung je neuen Arbeitsplatz (1) in S			
1980	193 000		125 000	
1981	115 000		120 000	
1982	92 000		106 000	
1983	82 000		109 000	

Q : Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr; eigene Berechnungen — ¹ Auf Grund der verfügbaren Daten konnten Zuschüsse und Darlehen nicht getrennt werden

5.3.10.2 Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher Berggebiete Österreichs

Die Sonderaktion ist in einem doppelten Sinn eine "kleine" Aktion. Einerseits hat sie insgesamt nur einen relativ bescheidenen Umfang; von 1980 bis 1983 wurden mit Zuschüssen von 39 Mill. S rund 60 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von zirka 120 Mill. S gefördert. Andererseits spricht sie auch

Übersicht 5.49. Sonderaktion für entwicklungsschwache Berggebiete

	jährliche Zuschüsse in Mill. S
1980	2,4
1981	3,5
1982	12,3
1983	20,8

Q : Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

	Verteilung der Projekte nach Sektoren	
		in %
Landwirtschaft	24	40,7
Energie	3	5,1
Gewerbe	15	25,4
Fremdenverkehr	17	28,8

Q : Held — Schablitzki — Scheer 1984 Tab 3

eher kleinere Projekte an; der durchschnittliche Zuschuß lag bei rund 650 000 S je Projekt, das durchschnittliche Projektvolumen lag bei rund 2 Mill S.

Die Sonderaktion ist als Ergänzung zu den bestehenden Einrichtungen der Wirtschaftsförderung konzipiert. Ihr Ziel ist es, in besonders peripheren Gebieten mit Projekten auf überwiegend genossenschaftlicher Basis eine "eigenständige" regionale Entwicklung zu fördern, die vor allem auf dem Ausbau regionaler Wirtschaftskreisläufe und der Nutzung der regionalen Ressourcen und Produktionsfaktoren beruht. Förderbar sind — wie in Abschnitt 2.1 3 2.1 dargestellt — Projekte aller Wirtschaftssektoren, sofern sie den Richtlinien genügen. In der bisherigen Praxis überwogen mit einem Anteil von rund 40% landwirtschaftliche Projekte — vor allem landwirtschaftliche Veredelungs- und Vermarktungsinitiativen; 29% der Projekte entfielen auf den Fremdenverkehrssektor und rund ein Viertel auf den gewerblichen Sektor (Held — Schablitzki — Scheer, 1984). Die regionale Verteilung der Förderungen zeigt, daß sie fast vollständig auf die vier Länder Niederösterreich, Steiermark, Oberösterreich und Kärnten entfielen

Wie bei der Mehrzahl der in den Ministerien selbst administrierten Aktionen ist auch bei der Sonderaktion die laufende Berichterstattung über die erfolgten Förderungen und die geförderten Projekte unzureichend. Dieser Mangel wird im Falle der Sonderaktion jedoch dadurch ausgeglichen, daß in unregelmäßigen Abständen die erfolgten Förderungen dargestellt und der Versuche einer Evaluierung unternommen werden (Glatz — Scheer, 1981B; Held — Schablitzki — Scheer, 1984)

5.3.11 Die Zinsenstützungsaktion 1978

Die Zinsenstützungsaktion 1978 war gemessen am jährlich geförderten Kreditvolumen die bislang umfangreichste Aktion der direkten Investitionsförderung. In den Jahren 1978 bis 1980 wurden mit einem gesamten Kreditvolumen von

Übersicht 5.50 Zinsenstützungsaktion 1978: Verteilung der geförderten Kredite (1978 bis 1980) nach Sektoren und Branchen

	Anzahl	Geförderte Kredite ¹		Durchschnittlicher geförderter Kredit
		Mill S	%	
Bergbau	8	200,5	0,7	25,1
Erdöl	2	1 600,0	5,2	800,0
Stahlindustrie	43	6.700,5	21,9	155,8
Metallindustrie	19	734,9	2,4	38,7
Gießerei	8	169,0	0,6	21,1
Papierherzeugung	1	15,0	0,0	15,0
<i>Basissektor</i>	<i>81</i>	<i>9 419,9</i>	<i>30,9</i>	<i>116,3</i>
<i>Chemie</i>	<i>94</i>	<i>3 712,1</i>	<i>12,2</i>	<i>39,5</i>
Glas	15	820,3	2,7	54,7
Steine — Keramik	39	776,7	2,5	19,9
Holz, Säge	54	797,4	2,6	14,8
<i>Baubranchen</i>	<i>108</i>	<i>2 394,4</i>	<i>7,8</i>	<i>22,2</i>
Nahrungs- und Genußmittel	51	1 418,9	4,6	27,8
Lederverarbeitung	14	193,2	0,6	13,8
Textil	58	963,5	3,2	16,6
Bekleidung	10	145,4	0,5	14,5
Papierverarbeitung	22	441,3	1,4	20,1
<i>Traditionelle Konsumgüter-</i> <i>branchen</i>	<i>155</i>	<i>3 162,3</i>	<i>10,4</i>	<i>20,4</i>
Maschinen- und Stahlbau	66	1 165,6	3,8	17,7
Fahrzeuge	14	3 309,0	10,8	236,4
Eisen- und Metallwaren	92	1 868,7	6,1	20,3
Elektro	64	3 123,9	10,2	48,8
<i>Technische Verarbeitungs-</i> <i>produkte</i>	<i>236</i>	<i>9 467,2</i>	<i>31,0</i>	<i>40,1</i>
Bauindustrie	24	442,8	1,5	18,5
Handel	1	540,0	1,8	540,0
Graphisches Gewerbe	34	502,7	1,6	14,8
Diverses	6	892,1	2,9	148,7
<i>Insgesamt</i>	<i>739</i>	<i>30 533,2</i>	<i>100,0</i>	<i>41,3</i>

Q : Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr eigene Berechnungen — ¹ Zusagen

30,5 Mrd S mehr als 700 Investitionsprojekte subventioniert. Die Aktion hatte daher einen entscheidenden Anteil an der Kulminierung der direkten Investitionsförderung in diesem Zeitraum

Gefördert wurden größere industrielle Investitionsprojekte. Die höchsten Anteile mit je 31% (rund 9,5 Mrd S) entfielen auf den Sektor der technischen Verarbeitungsgüter und auf den Basissektor. Die Chemiebranchen erhielten 3,7 Mrd S bzw. 12,2% des geförderten Kreditvolumens, die traditionellen Konsumgüterbranchen 3,2 Mrd S bzw. 10,4% und die Baubranchen 2,4 Mrd S bzw. 7,8%. Der geförderte Kredit lag im Durchschnitt der drei Jahre und aller Branchen bei 41 Mill S, das damit geförderte Investitionsprojekt dürfte im Durchschnitt zwi-

Übersicht 5.51: Zinsstützungsaktion 1978: Förderungsintensitäten nach Sektoren und Branchen¹

	1978/1980
Bergbau	9,5
Erdöl	16,3
Stahlindustrie	79,8
Metallindustrie	65,0
Gießerei	15,2
Papierherzeugung	0,3
<i>Basissektor</i>	<i>34,8</i>
<i>Chemie</i>	<i>40,0</i>
Glas	36,2
Steine — Keramik	13,4
Holz-, Sägeindustrie	11,0
<i>Baubranchen</i>	<i>15,6</i>
Nahrungs- und Genußmittel	19,1
Lederverarbeitung	28,0
Textil	26,1
Bekleidung	17,2
Papierverarbeitung	45,2
<i>Traditionelle Konsumgüterbranchen</i>	<i>23,2</i>
Maschinen- und Stahlbau	13,5
Fahrzeuge	86,4
Eisen- und Metallwaren	28,7
Elektro	35,1
<i>Technische Verarbeitungsprodukte</i>	<i>33,9</i>
<i>Insgesamt</i>	<i>30,2</i>
Betragssummennorm ²	59,4

Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

schen 60 und 70 Mill. S betragen haben. Hinsichtlich des durchschnittlichen Kredit- bzw. Projektvolumens lassen sich allerdings zwischen den Sektoren und Branchen erhebliche Unterschiede feststellen, die im wesentlichen auf die unterschiedliche Betriebsgrößenstruktur zurückzuführen sind. Besonders im Basissektor wurden in der Erdöl- und in der Stahlindustrie außerordentlich große Projekte gefördert.

Der Entstehungszusammenhang dieser Aktion und ihre konkrete Ausgestaltung — die Vergabe enormer Förderungsmittel in relativ kurzer Zeit und an Hand eines wenig selektiven Kriterienkatalogs — deuten darauf hin, daß bei dieser Aktion konjunkturpolitische Überlegungen im Vordergrund standen.

Unter strukturpolitischen Gesichtspunkten waren die Förderungen der Zinsenstützungsaktion sehr ähnlich den ERP-Industriekrediten in diesem Zeitraum. Aus der Berechnung der Förderungsintensitäten geht hervor, daß bei der Zinsenstützungsaktion die Chemiebranchen, die Stahl- und Metallindustrie, die Fahrzeug- und Elektroindustrie sowie die papierverarbeitende Industrie überdurchschnittlich gefördert wurden. Die strukturpolitischen Wirkungen der Zinsenstützungsaktion wurden mehrfach sehr skeptisch beurteilt (z. B. Tichy, 1979). Wie beim ERP-Fonds wurde vor allem die hohe Förderung "traditioneller" und kapitalintensiver Branchen kritisiert.

5.3.12 Die ERP-Kredit-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft

Die ERP-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft erreichte — ähnlich der Fremdenverkehrs-Ersatzaktion — innerhalb kurzer Zeit ein weitaus höheres Förder-

Übersicht 5.52: ERP-Kredit-Ersatzaktion für die Verkehrswirtschaft: Geförderte Darlehen

	Mill. S
1972	73,7
1973	54,0
1974	56,0
1975	64,0
1976	86,9
1977	54,8
1978	246,7
1979	216,3
1980	236,6
1981	269,5
1982	232,0
1983	200,7

Q : Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr

rungsvolumen als die eigentliche ERP-Kreditaktion. Von 1972 bis 1977 betrug das jährlich geförderte Kreditvolumen 50 bis 90 Mill. S, seit 1978 lag es immer über 200 Mill. S. Wie die ERP-Kredite kamen auch die Ersatzkredite fast zur Gänze der Seilbahnwirtschaft zugute.

Daten über die bundesländerweise Verteilung der Förderungen standen nicht zur Verfügung. Es ist jedoch anzunehmen, daß sie weitgehend mit jener der ERP-Kredite übereinstimmt. Aus der Untersuchung von Rauch (1982) über die Verteilung der Förderungen innerhalb des Landes Tirol geht hervor, daß auch bei der Ersatzaktion wirtschaftlich starke und fremdenverkehrsintensive Regionen überdurchschnittlich gefördert wurden. Stärker als bei den ERP-Krediten wurden bei der Ersatzaktion jedoch auch einige wirtschaftlich schwache und in bezug auf den Winterfremdenverkehr wenig entwickelte Regionen gefördert.

5.3.13 TOP-1-Aktion und TOP-Kredite für Fertigungsüberleitungen

Die TOP-Aktionen werden statistisch von der Investkredit, die auch bei der Abwicklung eine wichtige Rolle spielt, erfaßt. Ein eigener periodischer Bericht über die TOP-Aktionen existiert nicht. Allerdings wurden die TOP-Aktionen bereits einmal ausführlich beschrieben und untersucht (Aiginger — Bayer, 1982), und eine neuerliche Evaluierung — unter Berücksichtigung der in der Zwischenzeit abgeschlossenen Investitionsprojekte — ist in Arbeit.

Die TOP-Aktionen haben innerhalb der kurzen Zeit ihres Bestandes einen beträchtlichen Umfang erreicht. 1981 wurde ein Kreditvolumen von $\frac{3}{4}$ Mill. S gefördert, 1983 waren es bereits mehr als 2,2 Mrd. S. Das war beispielsweise bereits mehr als die insgesamt vom ERP-Fonds in diesem Jahr vergebenen Darlehen. Auf Fertigungsüberleitungsprojekte entfielen bisher zwischen 30 und 45% des jährlich geförderten Kreditvolumens. Insgesamt wurden von 1981 bis 1983 170 Förderungsfälle abgewickelt. Der durchschnittliche TOP-Kredit lag knapp unter 30 Mill. S.

Rund die Hälfte der geförderten Kredite entfielen auf den Sektor der technischen Verarbeitungsgüter, der damit jener Sektor war, der am meisten gefördert wurde. Rund 20% der Kredite entfielen auf die Chemiebranchen und je rund 10% auf die übrigen Sektoren. Aus der Berechnung der Förderungsintensitäten geht hervor, daß die Chemiebranchen und die technischen Verarbeitungsgüter überdurchschnittlich und die anderen Sektoren unterdurchschnittlich gefördert wurden. Auf Branchenebene finden sich in allen Sektoren überdurchschnittlich geförderte Branchen: im Basissektor die Metallindustrie und der Bergbau, innerhalb der Baubranchen die Glasindustrie, im Sektor der traditionellen Konsumgüter die Lederindustrie und die Bekleidungsindustrie und bei den technischen Verarbeitungsgütern die Elektro- und die Eisen- und Metallwarenindustrie.

Übersicht 5.53: TOP-Aktionen — Geförderte Kredite

	1981			1982			1983		
	Anzahl	Kreditvolumen Mill. S	Anteil der Fertigungs- überlegun- gen in %	Anzahl	Kreditvolumen Mill. S	Anteil der Fertigungs- überlegun- gen in %	Anzahl	Kreditvolumen Mill. S	Anteil der Fertigungs- überlegun- gen in %
Bergbau	2	75,0	100	1	5,0	0	1	23,5	100
Stahlindustrie	0	0	0	1	60,0	100	1	60,0	100
Metallindustrie	1	52,5	0	3	90,0	50	3	74,5	73
Gießerei	0	0	0	1	25,0	0	0	0	0
Papierherzeugung	0	0	0	1	25,0	0	1	60,0	0
Basissektor	3	127,5	59	7	205,0	51	6	218,0	63
Chemie	7	246,7	40	9	256,0	0	14	396,0	48
Glas	0	0	0	1	60,0	0	1	60,0	0
Steine, Keramik	1	60,0	0	3	55,0	0	2	80,0	0
Holz	1	7,0	0	3	74,3	0	3	69,5	0
Baubranchen	2	67,0	0	7	189,3	0	6	209,5	0
Nahrungs- und Genußmittel	0	0	0	0	0	0	4	120,0	42
Lederherzeugung und -verarbeitung	0	0	0	2	28,0	29	1	40,0	38
Textil	0	0	0	2	14,0	0	5	170,5	23
Bekleidung	0	0	0	2	74,5	0	1	12,0	0
Papierverarbeitung	0	0	0	1	15,0	0	0	0	0
Traditionelle Konsumgüterbranchen	0	0	0	7	131,5	6	11	342,5	31
Maschinen, Stahlbau	5	215,0	42	13	318,8	47	13	237,9	47
Fahrzeuge	0	0	0	3	135,0	44	1	18,0	0
Eisen- und Metallwaren	2	59,0	0	5	119,0	5	11	304,5	17
Elektro	2	20,0	0	17	488,1	52	17	517,1	80
Technische Verarbeitungsprodukte	9	294,0	31	38	1.060,9	44	42	1.077,5	54
Sonstige ¹	0	0	0	2	13,5	0	0	0	0
Gesamt	21	735,2	36	70	1.856,2	31	79	2.243,5	45

Q.: Investikredit; eigene Berechnungen. — ¹ Druckerei.

Übersicht 5.54 TOP-Kreditzusagen: Förderungsintensität der Industriebranchen/Sektoren¹

	1981—1983
Bergbau	5,6
Stahlindustrie	1,6
Metallindustrie	18,1
Gießerei	1,7
Papierherstellung	1,2
Basissektor	2,9
Chemie	9,5
Glas	7,3
Steine, Keramik	3,7
Holz	4,0
Baubranchen	4,4
Nahrungs- und Genussmittel	1,4
Lederherstellung	8,1
Lederbearbeitung	5,4
Textil	4,4
Bekleidung	7,8
Papierverarbeitung	1,4
Traditionelle Konsumgüterbranchen	2,9
Maschinen, Stahlbau	5,0
Fahrzeuge	2,6
Eisen- und Metallwaren	6,2
Elektro	9,9
Technische Verarbeitungsprodukte	6,1
Branchen insgesamt	5,1
Betragssummennorm²	51,6

Q: Investkredit; WIFO-Datenbank; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A — ² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Gerade bei den TOP-Aktionen ist die Beurteilung der Förderungen an Hand der branchenmäßigen Verteilung noch problematischer als bei anderen Aktionen, da bei der Festlegung der Zugangskriterien zu TOP-Förderungen bewußt von Branchenüberlegungen abgesehen wurde. Aiginger — Bayer (1982) haben daher an Hand der in den Förderungskriterien enthaltenen Kennzahlen zur Unternehmensdynamik und -struktur die Gesamtindustrie mit jenen Unternehmen verglichen, die TOP-Förderungen beantragt bzw. erhalten haben. Dabei zeigte sich, daß in praktisch allen Fällen die geförderten Unternehmen günstigere Werte aufwiesen als die ansuchenden Unternehmen und diese wiederum günstigere Werte als die Gesamtindustrie.

Übersicht 5.55 TOP-Kreditzusagen: Förderungsintensität der Bundesländer¹

	1981/1983
Burgenland	4,0
Kärnten	8,0
Niederösterreich	4,8
Oberösterreich	3,5
Salzburg	7,6
Steiermark	3,6
Tirol	8,9
Vorarlberg	7,2
Wien	3,6
Österreich	4,6
Betragssummennorm ²	28,3

Q : Investkredit; WIFO-Datenbank; Statistisches Zentralamt; eigene Berechnungen — ¹ Siehe Abschnitt 5 Anhang A —

² Siehe Abschnitt 5 Anhang B

Hinsichtlich der Größe der geförderten Unternehmen ergab die Auswertung durch Aiginger — Bayer folgendes Bild: auf Unternehmen der Größenklasse 1 (bis 99 Beschäftigte) entfielen 11% der geförderten Anträge und 22% der geförderten Kredite, auf Unternehmen der Größenklasse 2 (100 — 499) 51% bzw 33%, auf Unternehmen der Größenklasse 3 (500 — 999) 13% und 9% und auf Unternehmen der Größenklasse 4 (1.000 Beschäftigte und mehr) 25% bzw 42%. Überdurchschnittlich gefördert wurden daher vor allem die kleineren Mittelbetriebe, besonders wenig gefördert wurden die Kleinbetriebe. (Die Größenstruktur der geförderten Unternehmen hat damit ein ganz anderes Profil als jene der vom ERP-Fonds geförderten, wo vor allem die Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten zu dominieren scheinen, aber auch die Kleinbetriebe bis 100 Beschäftigte relativ gut abschnitten.)

5.4 Umfang, Entwicklung und Struktur der direkten Investitionsförderungen insgesamt

Im folgenden wird dargestellt, welchen Umfang und welche Struktur die direkten Investitionsförderungen insgesamt im Untersuchungszeitraum hatten und welche signifikanten Änderungen auftraten. Zu diesem Zweck wurden mehrere Aggregate und Kennzahlen herangezogen: die geförderten Kredite, die Direktzuwendungen in Form von Prämien und einmaligen Investitionszuschüssen, die im Rahmen der untersuchten Aktionen übernommenen Haftungen, die als gefördert gemeldeten Investitionsprojekte, die Barwerte der Förderungen und

schließlich die laufenden Budgetausgaben des Bundes für Förderungen. Jedes dieser Aggregate beleuchtet das Förderungswesen von einem anderen Gesichtspunkt, so daß erst ihre zusammenhängende Untersuchung ein "richtiges", d. h. einigermaßen vollständiges Bild der direkten Investitionsförderungen ergibt.

5.4.1 Die geförderten Kredite

Das österreichische Investitionsförderungssystem zielt — wie die Darstellung und die Untersuchung der einzelnen Aktionen gezeigt haben — überwiegend auf eine Förderung der Fremdfinanzierung, und zwar durch Direktkredite, ab. Es ist daher naheliegend, als ersten Indikator zur Beurteilung der direkten Investitionsförderung die durch sie geförderten Kredite in Relation zu den gesamten Bankkrediten heranzuziehen. Dies ist jedoch aus statistischen Gründen nicht so einfach. Die von der OeNB in der "halbjährlichen Kreditstatistik" erfaßten subventionierten Kredite gehen — sowohl im Hinblick auf die Förderungsträger als auch auf die Förderungsbereiche — weit über die direkte Investitionsförderung des Bundes hinaus. Etwas aufschlußreicher, weil disaggregierter, sind die Sondererhebungen der Notenbank über subventionierte Kredite. Sie erfolgten bisher jedoch nur zweimal (Oesterreichische Nationalbank, 1966, 1979), und auch die letzte Erhebung ist nicht mehr sehr aktuell. Darüber hinaus lassen sich auch aus den dort angegebenen Zahlen nicht jene Kreditstände herausrechnen, die den in der vorliegenden Arbeit untersuchten Aktionen zuzuordnen sind. Aus der Sondererhebung geht jedoch hervor, daß die Kredite unter dem Titel "Wirtschaftsförderung", die vom Bund und von den vermutlich überwiegend dem Bund zurechenbaren Fonds subventioniert worden waren, im Jahre 1977 einen Bestand von 55,8 Mrd. S hatten; das waren etwa 25% in Relation zu den damals aushaftenden Bankkrediten an die Sektoren Industrie, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel¹⁶. Allerdings umfassen die subventionierten Kredite in dieser Abgrenzung auch geförderte Exportfinanzierungen; der den Investitionsförderungen zurechenbare Bestand dürfte wesentlich unter dem Wert von 58,8 Mrd. S liegen.

Um einen laufenden Überblick über die geförderten Investitionskredite zu bekommen, muß man daher explizit von der hier untersuchten Aktionen und dem über sie vorliegenden Datenmaterial ausgehen. Dabei ist allerdings in Kauf zu nehmen, daß von den geförderten Krediten in den allermeisten Fällen keine Bestände bekannt sind, sondern nur die jährlich neu vergebenen Kreditvolumina. Dies hat insbesondere den Nachteil, daß eine Gegenüberstellung zwischen geförderten Krediten und den insgesamt vom Kreditapparat gewährten Krediten nicht ohne weiteres möglich ist.

¹⁶ Zu beachten ist, daß diese 25% kein Anteil im eigentlichen Sinne sind, da die geförderten Kredite auch Kredite enthalten, die bei den Bankkrediten nicht erfaßt werden

Bei der Aggregation von Förderungen besonders zu beachten ist die Frage der Doppelförderungen. Auch wenn sie bei der Zusammenfassung der geförderten Krediten eine geringere Rolle spielen als bei der Aggregation der geförderten Projekte, darf selbst in diesem Fall die Problematik nicht übersehen werden (siehe dazu bereits Kager — Kepplinger, 1981, S. 184ff). Für die folgende Darstellung wurden bei den geförderten Krediten zwei Korrekturen vorgenommen, um zumindest die beiden größten Bereiche zu eliminieren, in denen Doppelzählungen auftreten. Erstens: Die Kredite der Investkredit wurden überhaupt nicht berücksichtigt, da ihr "Beitrag" zur Investitionsförderung (des Bundes) ohnehin über die einzelnen Aktionen erfaßt wird. Zweitens: Die Finanzierung, für die die FGG Haftungen übernimmt, wurden nur zur Hälfte berücksichtigt, da es sich dabei in einem beträchtlichen Ausmaß um Kredite handelt, die gleichzeitig auch von anderen Förderungseinrichtungen subventioniert werden¹⁷.

Das auf diese Weise gewonnene Bild über die jährlich neu vergebenen, geförderten Investitionskredite weist vor allem zwei Merkmale auf, die sich übrigens

¹⁷ Die empirische "Fundierung" dieser Annahmen beruht auf Angaben der FGG, wonach fast 40% der von ihr garantierten Finanzierungen von Sonderkreditinstituten und vom ERP-Fonds gewährt wurden; wenn man davon ausgeht, daß der überwiegende Teil dieser Finanzierungen ohnehin gefördert wird, und wenn man ferner unterstellt, daß von den verbleibenden 60% rund ein Fünftel ebenfalls aus geförderten Darlehen besteht, dann rechtfertigt dies die Annahme von den FGG-garantierten Krediten nur die Hälfte zu berücksichtigen.

Übersicht 5.56: Jährlich geförderte Kredite

	Insgesamt (in Mill. S)	Anteile der Sektoren in %					
		Industrie	Gewerbe	Fremdenver- kehr	Verkehr	Handel	Sonstiges ¹
1970	2 312,0	37,5	17,9	26,0	2,6	0	16,0
1971	3 156,8	34,4	16,9	30,9	1,9	0	15,9
1972	3 106,3	30,2	13,7	38,6	4,8	0	12,6
1973	4 077,9	21,0	10,9	50,9	2,8	0	14,3
1974	3 869,9	30,9	22,5	30,5	5,0	11,1	0
1975	5 375,0	43,5	18,4	24,3	4,1	9,7	0
1976	10 339,8	51,9	12,6	25,9	3,9	5,6	0
1977	6 225,3	29,7	22,2	31,3	5,2	11,6	0
1978	14 289,5	57,4	12,7	19,9	4,0	6,0	0
1979	19 259,1	56,4	14,3	20,8	3,2	5,3	0
1980	25 527,9	67,5	10,6	13,0	2,8	6,0	0
1981	12 041,5	41,9	18,9	28,2	4,6	6,4	0
1982	11 967,4	46,1	17,1	26,5	5,1	5,1	0
1983	12 171,2	53,9	14,2	20,7	5,7	5,6	0

¹ Das bis einschließlich 1973 ausgewiesene Aggregat „Sonstiges“ setzt sich aus Darlehen an die Sektoren Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel zusammen; eine Aufteilung war allerdings erst ab 1974 möglich.

— wie sich noch zeigen wird — auch bei den Untersuchungen der anderen Aggregate feststellen lassen. Erstens wird die enorme Ausweitung der staatlichen Förderungsaktivitäten im Untersuchungszeitraum deutlich. Innerhalb eines Jahrzehnts — von 1970 bis 1979 — stieg das jährlich geförderte Kreditvolumen von 2,3 Mrd. S auf mehr als 25 Mrd. S an; und selbst wenn man berücksichtigt, daß Anfang der achtziger Jahre ein Rückgang zu verzeichnen war, bleibt immer noch eine Verfünffachung dieses Kreditvolumens zwischen 1970 und 1983. Zweitens geht aus den Zahlen hervor, daß die direkten Investitionsförderungen im Zeitablauf beträchtlich schwankten¹⁸. Dies läßt sich bereits für die erste Hälfte der siebziger Jahre feststellen. Besonders sprunghaft verlief die Entwicklung jedoch ab Mitte der siebziger Jahre, als die Wirtschaftspolitik zunächst auf die Rezession des Jahres 1975 und dann auf die deutlicher sichtbar werdenden Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft reagierte. Anfang der achtziger Jahre sank dann trotz der neuerlichen Rezession das Niveau der jährlich neu geförderten Kredite ab.

Auch die Verteilung der geförderten Kredite auf die einzelnen Wirtschaftssektoren weist von Jahr zu Jahr beträchtliche Sprünge auf. Ausschlaggebend dafür sind vor allem die Einführung neuer bzw. das Auslaufen befristeter sektorspezifischer Aktionen gewesen. Die Industrie und das Gewerbe hatten zusammen in den meisten Jahren einen Anteil von mehr als 50% an den geförderten Krediten, auf den Fremdenverkehrs- und den Verkehrssektor entfielen zusammen in der Regel zwischen 20 und 40% und auf den Handel um die 6%¹⁹. Soweit dies auf Grund der jährlichen Schwankungen überhaupt möglich ist, lassen sich im Untersuchungszeitraum drei Phasen unterscheiden. In den Jahren 1970 bis 1973 ging der Zuwachs bei den geförderten Krediten praktisch ausschließlich auf die verstärkte Fremdenverkehrsförderung zurück; der Fremdenverkehrssektor hatte kurze Zeit sogar den höchsten Anteil (1973 über 50%) an den geförderten Krediten. In der Periode von 1974 bis 1980, vor allem aber Ende der siebziger Jahre, wurden die geförderten Kreditgewährungen an alle Sektoren deutlich ausgeweitet. Der bei weitem höchste Zuwachs war dabei im industriellen Sektor zu verzeichnen, der damit deutlich an Gewicht gewann. Nur unterdurchschnittlich nahmen in dieser Phase die geförderten Fremdenverkehrskredite zu. Die dritte Periode von 1981 bis 1983 begann mit einer beträchtlichen Verringerung — einer Halbierung — der jährlich neu vergebenen geförderten Kredite, die nahezu voll-

¹⁸ Auf Grund der Förderungszusagen wie sie bei den meisten Aktionen ausgewiesen werden, dürften die jährlichen Schwankungen allerdings etwas überzeichnet werden; vermutlich schwanken die tatsächlichen Zuteilungen, die sich in vielen Fällen nach dem Fortschritt der geförderten Investitionsprojekte orientieren, weniger stark

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Abgrenzungen zwischen den Sektoren "Industrie" und "Gewerbe" sowie auch zwischen den Sektoren "Fremdenverkehr" und "Verkehr" nicht bei allen Förderungsaktionen einwandfrei möglich sind. Aus diesem Grund werden für einzelne empirische Aussagen die jeweiligen Sektoren auch aggregiert untersucht

ständig zu Lasten der Industrieförderung ging. Seither sind die geförderten Kredite an die Industrie jedoch wieder überdurchschnittlich gewachsen, während jene an das Gewerbe zurückgegangen sind und jene an den Fremdenverkehrs- und Verkehrssektor stagnierten.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Vergleich zwischen Bankkrediten insgesamt und geförderten Krediten schwierig ist. Von ersteren sind die Stände und deren Veränderungen bekannt, von den zweiten nur die "Brutto-Veränderungen" der Stände, also die jährlich neu vergebenen Kredite. Um dennoch Aussagen über die quantitative Bedeutung der geförderten Kredite auf den österreichischen Markt für Direktkredite machen zu können, wurden daher zunächst aus den von der OeNB veröffentlichten Statistiken über die Bankkredite ebenfalls "Brutto-Veränderungen" geschätzt. Zwischen den Veränderungen der aushaftenden Kreditstände ($\Delta K_t = K_t - K_{t-1}$), den jährlichen Tilgungen (KT_t) und den brutto neu eingeräumten Krediten (BK_t) besteht folgender Zusammenhang:

$$5.8 \quad \Delta K_t = BK_t - KT_t$$

Von diesen drei Variablen wird nur K_t laufend statistisch erfaßt. Um daher BK_t zu schätzen, müssen Annahmen über die jährlichen Tilgungen KT_t getroffen werden. Im folgenden wurde angenommen, daß der am Ende der Periode $t-1$ aushaftende Kreditbestand linear getilgt wird, wobei alternativ mit drei verschiedenen durchschnittlichen Laufzeiten (LZ) gerechnet wurde, und zwar mit drei, fünf und sieben Jahren²⁰. Daraus ergibt sich:

$$5.9 \quad KT_t = \frac{K_{t-1}}{LZ} \quad LZ = 3, 5, 7$$

sowie

$$5.10 \quad BK_t = \Delta K_t + \frac{K_{t-1}}{LZ}$$

Die auf diesem Weg geschätzten Kreditgewährungen BK_t lassen sich nun mit den geförderten Krediten, wie sie in Übersicht 5.56 zusammengefaßt sind, vergleichen. Es zeigt sich, daß in den Jahren 1970 bis 1974 die geförderten Kredite nur eine relativ geringe Rolle in Relation zu den insgesamt vergebenen Bankkrediten spielten. Selbst in der dritten Variante ($LZ = 7$ Jahre), in der den geförderten Krediten noch das relativ größte Gewicht zukommt, hatten sie in dieser Periode nur einen Anteil von rund 10% an den jährlich den Sektoren Industrie, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel eingeräumten Bankkrediten. In

²⁰ Durch die Annahme linearer Tilgungsverläufe werden die jährlichen Tilgungen vermutlich geringfügig überschätzt.

Übersicht 5.56a: Anteile der geförderten Kredite an der Bruttoveränderung der aushaftenden Kredite in %

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
1970	6,0	8,2	9,7
1971	6,6	8,8	10,3
1972	5,6	7,6	8,9
1973	7,3	10,5	12,9
1974	5,6	7,8	9,3
1975	7,9	11,6	14,5
1976	11,6	15,8	18,6
1977	6,4	9,0	10,8
1978	12,0	16,2	19,1
1979	14,3	19,7	23,5
1980	17,1	23,8	28,7
1981	7,3	10,2	12,4
1982	7,7	11,8	15,3
1983	8,4	13,8	19,0

Variante 1: Laufzeit 3 Jahre

Variante 2: Laufzeit 5 Jahre

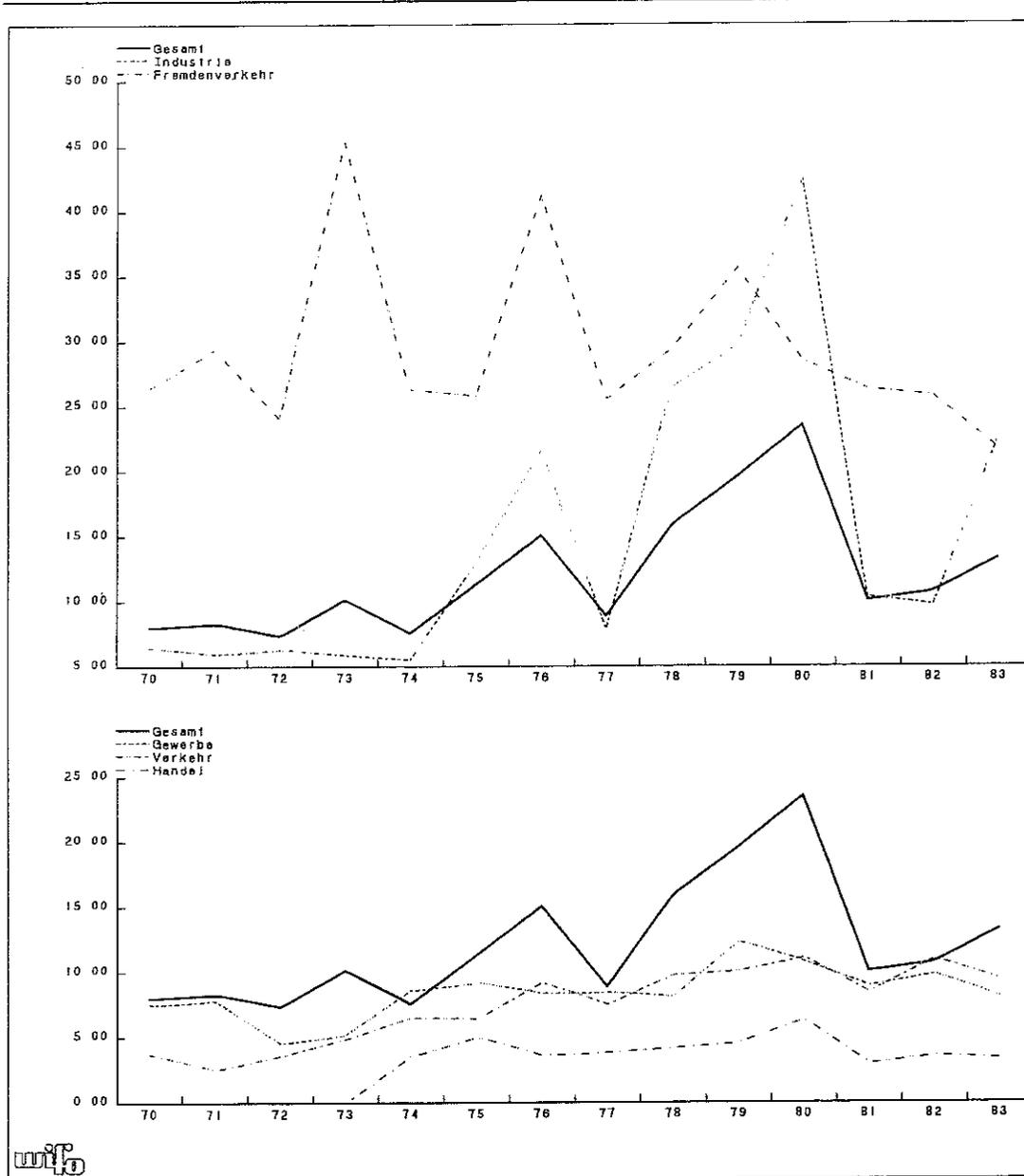
Variante 3: Laufzeit 7 Jahre

Q : eigene Berechnungen

den Jahren 1975 bis einschließlich 1980, in denen wie dargestellt die geförderten Kredite mit Ausnahme des Jahres 1977 beträchtlich ausgeweitet wurden, stieg das Verhältnis zwischen den geförderten und den Gesamtkrediten auf das Dreifache; in der niedrigsten Variante ($LZ = 3$ Jahre) erreichte es 17%, in der höchsten Variante fast 30%. Mit dem Rückgang der geförderten Kredite im Jahre 1981 sank auch ihr Anteil an den Gesamtkrediten, er blieb allerdings immer noch deutlich höher als Anfang der siebziger Jahre.

Die Stellung der geförderten Kredite im Rahmen der gesamten Kreditfinanzierung ist jedoch von Sektor zu Sektor sehr verschieden. Generell zeigt sich, daß die geförderten Kredite im Fremdenverkehrssektor und seit 1975 auch in der Industrie einen überdurchschnittlich hohen Anteil aufwiesen, während sie in den anderen Sektoren nur eine relativ geringe Rolle spielten. Ein besonders hohes Gewicht hatten die geförderten Finanzierungen offenbar im Fremdenverkehrsreich. Ein Viertel bis ein Drittel der jährlichen Fremdenverkehrskredite dürften im Untersuchungszeitraum in der Regel staatlich gefördert worden sein; es ist allerdings nicht unwahrscheinlich, daß die vorliegenden Berechnungen den Anteil der geförderten Kredite gerade im Fremdenverkehrsbereich tendenziell unterschätzen, da Fremdenverkehrskredite oft sehr lange Laufzeiten aufweisen. Allerdings läßt sich seit 1979 ein kontinuierlicher Rückgang des Anteils geförderter Fremdenverkehrskredite feststellen.

Abbildung 5.6. Anteil der geförderten Kredite an der Bruttoveränderung der aushaftenden Kredite in %



Annahme: durchschnittliche Kreditlaufzeit = 5 Jahre

Die forcierte Förderung der Industrie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zeigt sich auch im Vergleich der geförderten Kredite mit den Bankkrediten insgesamt. Bis 1974 hatten die geförderten Kredite je nach Art der Berechnung nur

einen Anteil von etwa 5 bis 8% an den insgesamt vom Kreditapparat der Industrie gewährten Krediten. Im Zuge der Rezessionsbekämpfung in den Jahren 1975 und 1976 stieg dieser Anteil sprunghaft an und erreichte bis 1980 zwischen 30 und 50%. Auf Grund des Rückgangs der geförderten Kredite Anfang der achtziger Jahre ging auch ihr Anteil an den Bankkrediten zurück; nach diesem Niveausprung läßt sich allerdings wieder eine steigende Tendenz feststellen.

Die niedrigen Quoten zwischen geförderten und Gesamtkrediten beim Gewerbe und beim Verkehrssektor sind mit Vorsicht zu interpretieren. Sie sind darauf zurückzuführen, daß bei den Krediten auch Wirtschaftszweige erfaßt werden, die überhaupt keine Förderungen im Rahmen der untersuchten Aktionen erhalten. So sind bei den Krediten an den Verkehrssektor auch die Schienenbahnen und die Luftfahrtunternehmungen erfaßt, die keine Förderungsadressaten sind. In den tatsächlich vom Förderungssystem angesprochenen Bereichen, wie z. B. der Seilbahnwirtschaft, dürfte der Anteil der geförderten Finanzierungen weitaus höher sein.

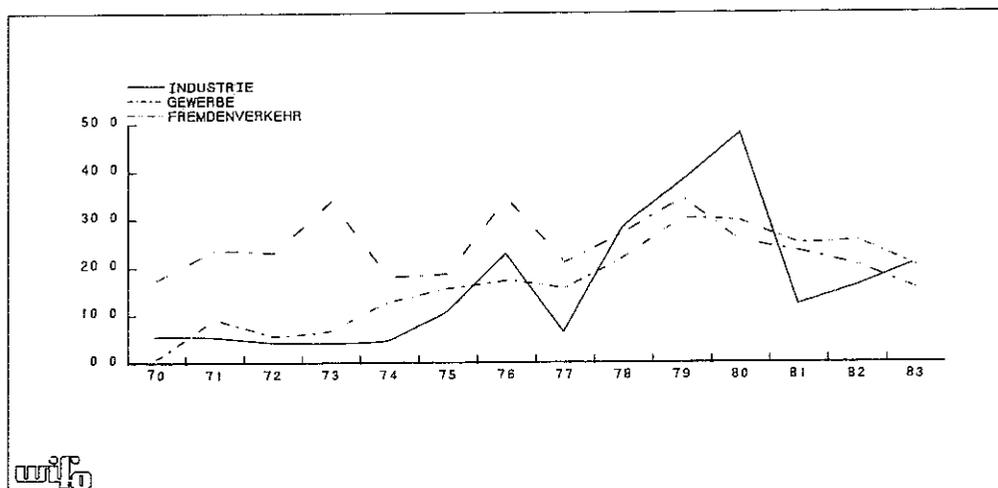
Eine weitere Kennzahl, an Hand derer das Ausmaß und die Entwicklung der geförderten Kredite beurteilt werden kann, erhält man aus dem Vergleich mit den Investitionen der Sektoren. Im wesentlichen bestätigt sich dabei das bereits gewonnene Bild. In der Industrie lassen sich drei Phasen unterscheiden: Bis 1974 erreichten die geförderten Kredite nur rund 5% der jährlichen Brutto-Investitio-

Übersicht 5 57: Geförderte Darlehen in % der Investitionen

	Industrie	Gewerbe	Fremdenverkehr	Seilbahn- wirtschaft
1970	5,2	8,8	17,5	14,8
1971	5,0	9,2	23,8	11,0
1972	3,8	5,6	23,0	26,6
1973	3,7	6,8	33,9	10,3
1974	4,6	12,9	18,0	26,6
1975	10,7	15,7	18,8	19,8
1976	22,8	17,3	34,4	44,0
1977	6,4	15,6	21,1	34,4
1978	28,5	22,0	27,3	61,5
1979	37,9	30,3	34,4	33,1
1980	48,0	29,6	25,4	44,0
1981	12,3	24,9	23,3	34,9
1982	16,1	25,6	20,4	39,0
1983	20,9	20,3	15,6	52,1

Q : eigene Berechnungen

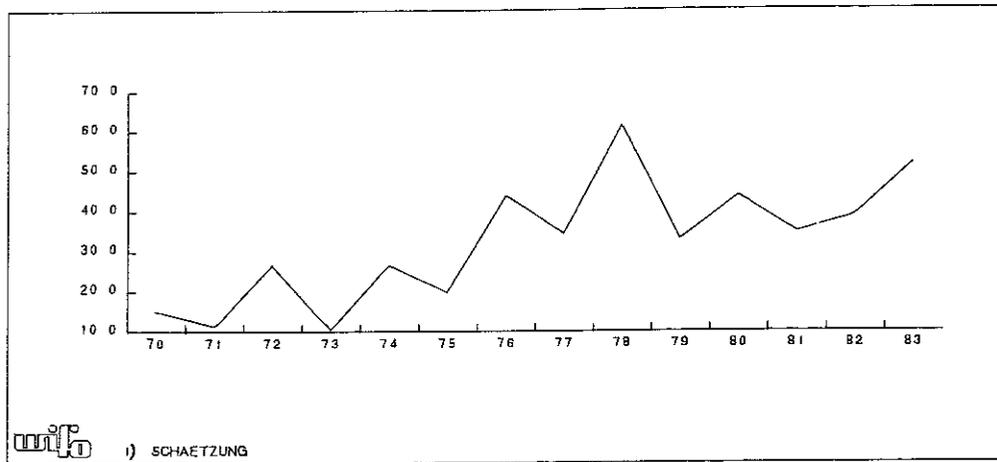
Abbildung 5.7: Anteile der geförderten Kredite an den Gesamtinvestitionen nach Sektoren



nen; 1975 bis 1980 stieg im Zuge der Ausweitung der Förderungen dieses Verhältnis auf über 50% an, Anfang der achtziger Jahre ging es auf unter 20% zurück. Im Fremdenverkehrssektor schwankten die geförderten Kredite bis 1979 ohne deutlich erkennbaren Trend zwischen 18 und 35% der Investitionen; danach gingen sie bis 1983 auf rund 15% zurück. Im Gewerbe stieg das Verhältnis zwischen geförderten Krediten und Investitionen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bis auf 30%; danach sank es wieder und betrug 1983 20%. Die Entwicklung vollzog sich somit im Gewerbe ähnlich wie in der Industrie, wenngleich wesentlich weniger ausgeprägt.

Problematisch ist diese Kennzahl — aus den bereits angeführten Gründen — im Verkehrssektor. Die geförderten Kredite kommen vor allem der Seilbahnwirtschaft zugute, die Investitionen umfassen hingegen jene des gesamten Verkehrssektors, also auch jene der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs, der Luftfahrt etc. Um ein zutreffendes Bild zu erhalten, wurden daher die geförderten Kredite an den Verkehrssektor um jene Kredite vermindert, die dieser Sektor im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz erhalten hat. Die verbleibenden Kredite dürften fast vollständig an die Seilbahnwirtschaft gegangen sein. Der Vergleich der so errechneten geförderten Kredite mit den Investitionen der österreichischen Seilbahnwirtschaft zeigt die relativ starke und im Zeitablauf zunehmende Förderung dieses Wirtschaftszweiges in der Untersuchungsperiode. Bis 1975 schwankten die geförderten Kredite zwischen einem Zehntel und einem Viertel der jährlichen Investitionen, danach lagen sie immer über 30%, in einzelnen Jahren sogar noch wesentlich höher.

Abbildung 5.8. Die Relation der geförderten Kredite zu den Investitionen der Seilbahnwirtschaft¹



Soweit dies möglich war, wurden die geförderten Kredite auch nach Industriebranchen disaggregiert. Dabei zeigte sich das folgende Bild: Die höchsten Anteile entfielen in den meisten Jahren auf die Branchen der technischen Verarbeitungsprodukte sowie auf die Papier- und Zellstoffindustrie; danach folgten die Chemiebranchen sowie — vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre — die Grundstoffbranchen. Sehr geringe Anteile hatten die Lederindustrie und die Holzverarbeitende Industrie.

Die Verteilung der geförderten Kredite allein ist jedoch angesichts der beträchtlichen Größenunterschiede zwischen den betrachteten Branchenaggregaten noch wenig aussagekräftig. Zieht man den Vergleich zwischen den geförderten Krediten und den jährlichen Investitionen heran, zeigt sich zunächst einmal bei allen Branchen ein ähnliches Muster: relativ niedrige Förderungsintensitäten in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, ein enormer Anstieg der geförderten Kredite relativ zu den Investitionen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und ein deutlicher Rückgang zu Beginn der achtziger Jahre. Als die am weitest geförderte Branche stellt sich die Papier- und Zellstoffindustrie im Untersuchungszeitraum heraus. Sie wurde in allen Jahren seit 1970 überdurchschnittlich gefördert; besonders seit Mitte der siebziger Jahre dürften die Investitionen dieser Branche überwiegend durch geförderte Kredite finanziert worden sein.

Bei den anderen Branchen spielten die geförderten Kredite eine deutlich geringere Rolle. Die technischen Verarbeitungsprodukte zählten in den meisten Jahren des Untersuchungszeitraums zu den etwas stärker geförderten Sektoren.

Übersicht 5.58: Verteilung der jährlich vergebenen Industriekredite auf die Industriebranchen

	Bergbau, Erdöl, Eisen- und Metallhüt- ten, Gießereien	Eisen- und Metallwa- ren, Fahrzeuge, Ma- schinen, Elektro, Stahlbau	Steine, Er- den, Kera- mik, Glas	Chemie	Papier	Holz	Nahrungs- und Genuß- mittel	Leder	Textil, Be- kleidung	Industrie ins- gesamt
	Anteile in %									
1970	8,4	34,4	10,6	8,5	10,7	3,5	4,3	2,9	16,7	100,0
1971	17,8	27,4	14,1	11,8	10,0	4,2	4,2	0,7	9,7	100,0
1972	14,2	32,8	8,4	14,4	14,3	3,6	3,2	1,7	7,4	100,0
1973	7,2	27,2	3,4	8,0	44,2	3,0	1,0	0,1	5,9	100,0
1974	8,3	28,9	9,3	12,3	24,4	8,5	3,3	0,0	4,9	100,0
1975	14,7	20,2	3,3	7,8	46,8	0,2	2,7	0,3	3,9	100,0
1976	27,4	29,6	4,2	14,8	14,4	0,7	3,7	0,2	4,9	100,0
1977	16,3	24,5	2,2	10,1	34,6	1,7	3,0	0,0	7,7	100,0
1978	32,1	19,8	4,0	22,8	12,5	1,3	6,2	0,4	2,5	100,0
1979	27,3	30,4	12,1	7,6	8,8	3,1	6,7	0,3	3,7	100,0
1980	28,1	39,2	5,1	10,7	5,8	3,1	2,9	1,0	4,2	100,0
1981	5,3	23,2	4,5	10,5	51,3	0,9	1,6	1,1	1,6	100,0
1982	8,2	38,1	5,8	11,8	27,6	3,5	1,3	0,7	3,1	100,0
1983	3,8	32,4	3,8	11,2	38,1	2,0	3,3	1,1	4,4	100,0

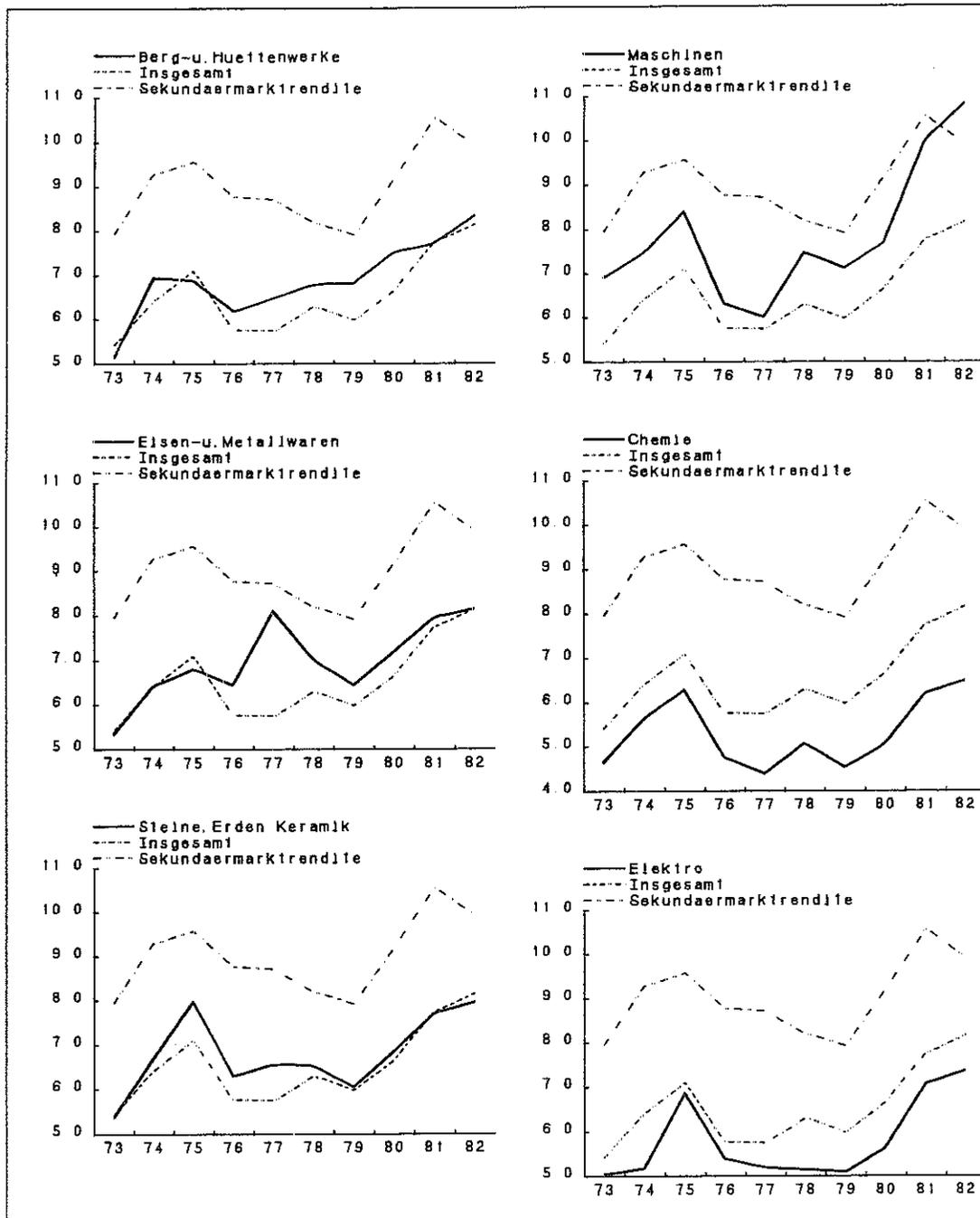
Q.: eigene Berechnungen.

Übersicht 5.59: Geförderte Kredite in Prozent der Investitionen in der Industrie
(ohne FG)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Industrie gesamt	4,8	4,2	3,4	3,3	4,2	10,0	21,1	5,9	27,4	33,9	46,5	11,4	12,5	19,1
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metallhütten, Gießerei	2,0	3,2	1,9	0,9	1,5	5,5	27,5	3,7	38,4	35,4	55,4	3,7	4,4	4,6
Eisen- u. Metallwaren, Fahrzeuge, Maschinen, Stahlbau, Elektro	6,7	4,7	4,9	4,0	4,8	7,9	24,3	6,0	20,2	33,9	55,5	5,7	13,8	21,6
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	7,2	7,0	2,5	1,3	3,9	5,4	14,4	1,6	12,4	47,6	27,8	8,4	11,2	10,3
Chemie	3,1	4,2	4,1	2,0	3,8	5,1	18,2	5,3	54,0	25,9	55,1	14,6	17,5	19,9
Papierherzeugung u. Papierverarbeitung	5,9	5,3	9,0	26,8	18,5	79,4	40,5	25,7	32,4	77,9	72,1	125,1	51,0	61,2
Holzverarbeitung u. Säge	1,8	2,1	1,8	1,2	4,2	0,5	2,6	1,5	6,3	14,0	14,8	1,8	7,5	3,7
Nahrungs- u. Genußmittel, Zucker	2,3	2,3	1,3	0,4	1,7	2,7	8,5	1,9	17,9	30,7	18,7	2,6	1,8	6,9
Lederherzeugung u. -verarbeitung, Schuhe	13,6	2,8	5,6	0,4	0,3	4,6	5,3	0,8	16,0	10,8	47,2	11,4	7,5	21,4
Textil u. Bekleidung	9,9	5,4	4,0	2,6	3,4	6,7	15,6	8,9	13,5	23,7	44,7	3,8	7,6	16,0

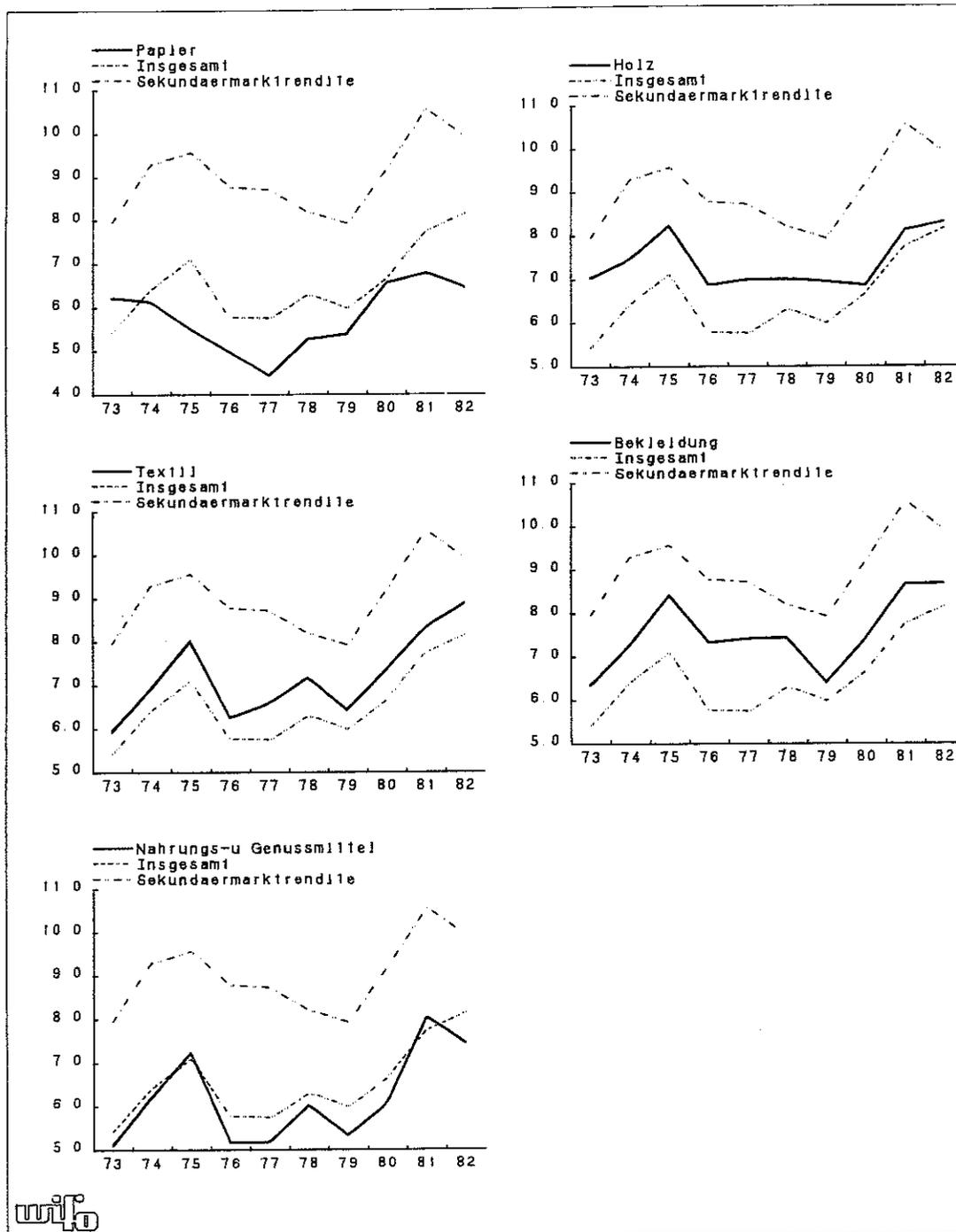
Q.: eigene Berechnungen.

Abbildung 5.9a: Sekundärmarktrendite und Durchschnittszinssätze in der Industrie



Q nach Berechnungen von Hahn (1985 C)

Abbildung 5.9b: Sekundärmarktrendite und Durchschnittszinssätze in der Industrie



Q. nach Berechnungen von Hahn (1985 C)

Der Chemiesektor wurde am Beginn der Untersuchungsperiode weniger und erst seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre stärker gefördert; bei den Textil- und Bekleidungsbranchen verlief die Entwicklung genau umgekehrt. Über das Aggregat "Steine, Erden, Keramik, Glas" läßt sich überhaupt kein allgemeines Urteil abgeben, da die jährlichen Sprünge besonders groß waren. Bei der Lederindustrie deuten die Daten darauf hin, daß sie nur Anfang der siebziger und Anfang der achtziger Jahre zu den stärker begünstigten Branchen zählte. Der Grundstoffbereich erhielt vor allem zwischen 1976 und 1980 in überdurchschnittlichem Ausmaß geförderte Kredite (Konjunkturbelebungsprogramme 1975/76, Zinsenstützungsaktion 1978)

Zwei Branchen hatten während des gesamten Zeitraumes relativ zu ihren Investitionen unterdurchschnittlich geringen Zugang zu geförderten Krediten: die Nahrungs- und Genußmittelbranche sowie die Holzverarbeitende und Sägeindustrie. Bei beiden lagen die geförderten Kredite fast in jedem Jahr unter 10% der Investitionen

Der Vergleich zwischen den geförderten Krediten in der Industrie insgesamt und in den einzelnen Branchen auf der einen Seite und der durchschnittlichen (Brutto-)Zinsbelastung der Industrie nach Hahn (1985C) auf der anderen, läßt keine eindeutigen Rückschlüsse zu. Überraschend ist zunächst, daß die Differenz zwischen der durchschnittlichen Zinsbelastung der Industrie und dem Marktzinsniveau (d. h. der Sekundärmarktrendite auf dem Kapitalmarkt) seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre stabil blieb oder sogar tendenziell geringer wurde; die enorme Ausweitung der geförderten Kredite in diesem Zeitraum hätte eigentlich eher das Gegenteil erwarten lassen. Dies hängt sicherlich damit zusammen, daß sich die Finanzierungsstruktur in der Industrie im Laufe der siebziger Jahre generell verschlechterte — also sich von lang- zu kurzfristigen Verpflichtungen verschob. Es läßt sich allerdings auch nicht ausschließen, daß die Brutto-Zinssätze öffentlich gestutzter Bankkredite langsamer und weniger sinken bzw. rascher und stärker steigen als die Marktzinssätze.

Da für die Zinsbelastung (bzw. für die Abweichungen vom feststellbaren Marktzinsniveau) neben öffentlichen Stützungen noch eine Reihe anderer Faktoren maßgeblich ist, wie die Fristigkeitsstruktur der Verpflichtungen, das Besicherungspotential, die Unternehmensgröße (Hahn, 1985C), zeigt sich auf Branchenebene kein einheitliches Bild. Im Fall der Papierindustrie korrespondiert die festgestellte hohe Versorgung mit geförderten Krediten erwartungsgemäß mit einer im Branchenvergleich sehr günstigen Zinskostenposition. Ähnliches gilt auch für die Chemiebranchen. Umgekehrt wies die relativ wenig geförderte Holzindustrie im gesamten Untersuchungszeitraum eine überdurchschnittlich hohe Zinsbelastung auf

Bei den anderen Branchen zeigt sich hingegen wenig Übereinstimmung zwischen ihrer Versorgung mit geförderten Krediten und ihrer Zinskostenbelastung.

So lagen beispielsweise die Textil- und Bekleidungsbranchen trotz hoher Förderungen bei den Zinskosten während des gesamten Zeitraums über dem Branchenschnitt. Umgekehrt hatte die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, obwohl sie zu den am wenigsten geförderten Branchen gehört, eine relativ geringe Zinsbelastung.

5.4.2 Einmalige Investitionszuschüsse

Das zweite wichtige Instrument der direkten Investitionsförderung neben Zinszuschüssen sind einmalige Investitionszuschüsse. Die Grenzen zwischen beiden Instrumenten sind allerdings insofern fließend, als es Zinszuschußaktionen gibt, bei denen die (abgezinsten) Zinszuschüsse in Form einer einmaligen Prämie ausbezahlt werden. Es war jedoch aus statistischen Gründen nicht möglich in allen Fällen diese zuletzt genannten Zuschüsse zu ermitteln. Vermutlich gibt es daher zwischen den in den vorigen Abschnitten beschriebenen geförderten Krediten und den Investitionszuschüssen geringfügige Überschneidungen.

Soweit dies aus den Daten hervorgeht, wurde im Rahmen der hier untersuchten Förderungsaktivitäten, mit einmaligen Zuschüssen erst Anfang der siebziger Jahre begonnen. Sie wurden jedoch rasch ausgeweitet und lagen 1983 bereits bei rund 800 Mill. S. Jener Sektor, in dem über einen längeren Zeitraum betrachtet einmalige Prämien die größte Bedeutung hatten, war die Fremdenverkehrswirtschaft. In den letzten Jahren lagen sie knapp unter 200 Mill. S; dies entsprach etwas mehr als 1% der jährlichen Investitionen dieses Sektors. Zum größten Teil werden die Investitionszuschüsse an den Fremdenverkehrssektor im Rahmen von BÜRGES-Aktionen vergeben. Dies gilt auch für das Gewerbe, bei dem die einmaligen Prämien 1983 rund 100 Mill. S — ebenfalls etwas mehr als 1% der Investitionen — betragen.

Im industriellen Bereich wurde erst Ende der siebziger Jahre im Rahmen der Branchenaktionen für die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie mit der Gewährung einmaliger Zinszuschüsse begonnen. Es ist daher nicht überraschend, daß die Prämien in diesen Branchen mit 5 bis 7% der Investitionen in einzelnen Jahren eine relativ große Bedeutung hatten. Der weitaus größte Teil der Direktzuschüsse ging allerdings an den Sektor der technischen Verarbeitungsprodukte. Es handelt sich dabei um die Förderung für die Ansiedlung zweier Motorenwerke in Wien und in Oberösterreich (General Motors, BMW); von den in den Jahren 1980 bis 1983 ausbezahlten Zuschüssen entfielen mehr als die Hälfte auf diese beiden Projekte.

Im Verkehrssektor betragen die Prämien seit Ende der siebziger Jahre zwischen 10 und 20 Mill. S, im Handel lagen sie zwischen 30 und 50 Mill. S. In beiden Sektoren spielten sie daher gemessen an den Investitionen keine nennenswerte Rolle.

Übersicht 5.60: Einmalige Investitionszuschüsse an Sektoren und Industriebranchen
(Mill. S)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	0	0	19,0	42,5	40,9	89,9	109,1	144,7	194,9	313,6	807,1	2.616,6	631,4	820,1
Industrie gesamt	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,2	396,9	2.289,7	307,6	472,4
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metallhütten, Gießerei	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	1,5
Eisen- u. Metallwaren, Fahrzeuge, Maschi- nen, Stahlbau, Elektro	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	306,9	2.166,3	181,2	274,2
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	3,9	21,8
Chemie	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	0,0	27,4
Papierherzeugung u. Papierverarbeitung ...	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1
Holzverarbeitung u. Säge	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,9	6,7	12,9
Nahrungs- u. Genußmittel, Zucker	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,2	0,3	6,1
Lederherzeugung u. -verarbeitung, Schuhe	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	8,6	9,8	26,5	23,4
Textil und Bekleidung	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,7	76,4	75,1	82,4	91,1
Sonstiges	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
Gewerbe	0	0	0,0	0,0	0,0	6,5	11,6	19,0	43,4	73,3	103,3	85,1	82,8	101,8
Fremdenverkehr	0	0	19,0	42,5	40,9	77,9	88,6	112,0	127,0	175,3	236,3	191,4	183,8	180,4
Verkehr	0	0	0,0	0,0	0,0	2,6	4,0	5,1	6,7	15,6	19,2	13,4	11,5	14,1
Handel	0	0	0,0	0,0	0,0	3,0	4,8	8,7	17,8	33,3	50,2	35,2	39,6	40,9

Q.: eigene Berechnungen.

Übersicht 5.61: Einmalige Investitionszuschüsse: Anteile der Wirtschaftssektoren

	Insgesamt (in Mill. S)	Anteile der Sektoren in %					
		Industrie	Gewerbe	Fremden- verkehr	Verkehr	Handel	Sonstiges
1970	0,0						
1971	0,0						
1972	19,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
1973	42,5	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
1974	40,9	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
1975	89,9	0,0	7,2	86,6	2,9	3,3	0,0
1976	109,1	0,0	10,7	81,2	3,7	4,4	0,0
1977	144,7	0,0	13,1	77,4	3,5	6,0	0,0
1978	194,9	0,0	22,3	65,1	3,5	9,1	0,0
1979	313,6	5,2	23,4	55,9	5,0	10,6	0,0
1980	807,1	49,2	12,8	29,3	2,4	6,2	0,1
1981	2.616,6	87,5	3,3	7,3	0,5	1,3	0,1
1982	631,4	40,7	13,1	29,1	1,0	6,3	1,0
1983	820,1	57,6	12,4	22,0	1,7	5,0	1,3

Q.: eigene Berechnungen.

Übersicht 5.62: Einmalige Investitionszuschüsse in Prozent der Gesamtinvestitionen der Sektoren

	Industrie	Gewerbe	Fremdenverkehr	Verkehr	Handel	Gesamt
1970	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1971	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1972	0,00	0,00	0,36	0,00	0,00	0,03
1973	0,00	0,00	0,69	0,00	0,00	0,06
1974	0,00	0,00	0,62	0,00	0,00	0,05
1975	0,00	0,10	1,12	0,01	0,03	0,12
1976	0,00	0,15	1,14	0,01	0,04	0,13
1977	0,00	0,21	1,21	0,02	0,06	0,15
1978	0,00	0,53	1,22	0,02	0,13	0,20
1979	0,06	0,81	1,51	0,04	0,21	0,30
1980	1,11	1,13	1,81	0,05	0,27	0,68
1981	5,60	0,93	1,32	0,03	0,18	2,09
1982	0,90	1,03	1,18	0,03	0,20	0,53
1983	1,51	1,20	1,12	0,03	0,19	0,68

Q.: eigene Berechnungen.

5.4.3 Haftungen für Investitionskredite

Auch die im Rahmen der direkten Investitionsförderung übernommenen Haftungen expandierten im Untersuchungszeitraum beträchtlich. Das von der BÜRGESEN und der FGGE (bzw. EFF) übernommene Haftungsvolumen stieg von etwas mehr als 1 Mrd. S Anfang der siebziger Jahre auf fast 8 Mrd. S im Jahr 1983²¹. Der zeitliche Verlauf war ähnlich wie bei den geförderten Krediten und den Einmalzuschüssen. Bis Mitte der siebziger Jahre war das Haftungsvolumen relativ bescheiden und auch die jährlichen Veränderungen waren mit meist 100 bis 200 Mill. S gering. Erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre — vor allem seit der Umwandlung des EFF in die FGGE und seit der Einführung der Existenzgründungsaktion im Rahmen der BÜRGESEN — wurde das Haftungsinstrument verstärkt eingesetzt. Wie bei den anderen Förderungsinstrumenten war allerdings Anfang der achtziger Jahre auch bei den Haftungsübernahmen eine Abschwächung feststellbar.

Die Zahlungen aus übernommenen Haftungen waren bis Ende der siebziger Jahre außerordentlich gering. Bei der BÜRGESEN wurde erst 1979 die Millionen-

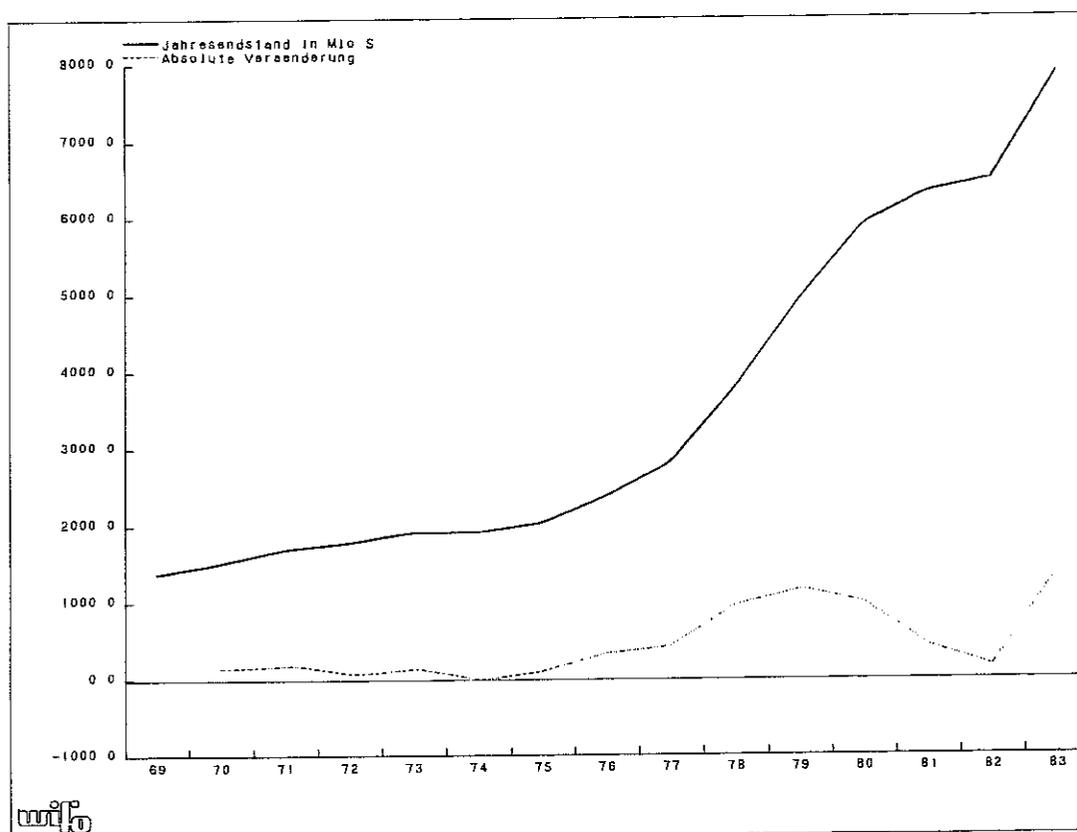
²¹ Haftungen für aushaftende Kredite einschließlich fälliger Zinsen und Kosten

Übersicht 5.63. BÜRGESEN und FGGE: Haftungsvolumen
(Jahresendstände in Mill. S)

	BÜRGESEN ¹	FGGE ²	Insgesamt
1969	1.373,0	1,0	1.374,0
1970	1.473,0	49,0	1.522,0
1971	1.525,0	191,0	1.716,0
1972	1.448,0	340,0	1.788,0
1973	1.342,0	592,0	1.934,0
1974	1.221,0	703,0	1.924,0
1975	1.195,0	843,0	2.038,0
1976	1.392,0	987,0	2.379,0
1977	1.780,0	1.031,0	2.811,0
1978	2.342,0	1.437,0	3.779,0
1979	3.306,0	1.637,0	4.943,0
1980	4.302,0	1.621,0	5.923,0
1981	4.446,0	1.897,0	6.343,0
1982	4.368,0	2.127,0	6.495,0
1983	4.350,0	3.531,0	7.881,0

Q : BÜRGESEN, FGGE. — ¹ Verbindlichkeiten aus Bürgschaften — ² Verbindlichkeiten gemäß EE-Fonds-Gesetz und gemäß § 1 Garantiesetz 1977

Abbildung 5 10: Bürges und FGG: Haftungsvolumen



grenze überschritten. Bei der FGG, die bei weitem größere Finanzierungsvolumina garantiert, waren naturgemäß auch die jährlichen Zahlungen höher; bis einschließlich 1979 überschritten sie jedoch kaum 10 Mill. S. 1980 betrug diese Zahlungen bereits 128 Mill. S und erreichten auch in den Jahren danach immer zweistellige Millionenbeträge.

Insgesamt darf die quantitative Bedeutung der Haftungsübernahmen nicht überschätzt werden. Gemessen an den insgesamt aushaftenden Bankkrediten an die Sektoren Industrie, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel erreichten die Haftungen im Untersuchungszeitraum nie mehr als 2%.

Auch in Relation zu den insgesamt vom Bund übernommenen Haftungen spielten jene im Rahmen der Investitionsförderung weder vom Niveau noch von der Dynamik her betrachtet eine maßgebliche Rolle. 1983 betrug beispielsweise das gesamte Haftungsvolumen des Bundes 440,8 Mrd. S; davon entfielen weniger als 2% auf Haftungen, die im Rahmen des direkten Investitionsförderungssystems (in der hier gewählten Abgrenzung) übernommen wurden, wogegen etwa

Übersicht 5.64: BÜRGES/FGG: Zahlungen aus Haftungsfällen
in Mill. S

	BÜRGES ¹	FGG	Insgesamt
1970	0,1	—	0,1
1971	0,6	—	0,6
1972	0,2	—	0,2
1973	0,1	—	0,1
1974	0,1	—	0,1
1975	0,5	6,9	7,4
1976	0,7	10,3	11,0
1977	0,4	5,9	6,3
1978	0,8	2,2	3,0
1979	1,2	6,4	7,6
1980	1,8	128,2	130,0
1981	2,4	23,9	126,3
1982	6,5	83,2	89,7
1983	8,1	98,0	106,1

Q : BÜRGES, FGG — ¹ Inanspruchnahme aus übernommenen Bürgschaften — ² Zahlungen aus Haftungen gemäß EE-Fonds-Gesetz bzw § 1 Garantiegesetz 1977

Übersicht 5.65: Das Haftungsobligo des Bundes¹
(Jahresendstände in Mrd. S)

	Haftungsobligo insgesamt	Haftungen der BÜRGES/FGG
1970	43,3	1,5
1971	49,4	1,7
1972	55,1	1,8
1973	62,7	1,9
1974	74,3	1,9
1975	104,1	2,0
1976	140,6	2,4
1977	176,7	2,8
1978	219,4	3,8
1979	269,6	4,9
1980	258,4	5,9
1981	360,7	6,3
1982	400,6	6,5
1983	440,8	7,9

Q : Bundesministerium für Finanzen, BÜRGES; FGG — ¹ Beim Vergleich zwischen dem Haftungsobligo des Bundes und jenem der BÜRGES und der FGG ist zu beachten daß die Eventualverbindlichkeiten der BÜRGES im Haftungsobligo des Bundes nicht enthalten sind

drei Viertel auf Haftungen im Rahmen der Ausfuhrförderung entfielen²². Die Haftungen für investitionsfördernde Zwecke (im Rahmen der FG und der BÜRGE) verloren außerdem seit Anfang der siebziger Jahre an Gewicht. Während die Haftungen für Zwecke der Ausfuhrförderung 1983 den siebzehnfachen Wert von 1970 erreichten, und das gesamte Haftungsbilanz des Bundes den zehnfachen, waren die Haftungen der BÜRGE und der FG nur rund fünfmal so hoch

5.4.4 Die geförderten Investitionen

Im Rahmen einer Untersuchung über die direkten Investitionsförderungen liegt es auf der Hand insbesondere die Entwicklung und die Struktur des geförderten Aggregats, also der geförderten Investitionen, zu analysieren. Leider ist auch dieses Aggregat nicht befriedigend erfaßt: Bei einigen Aktionen wird das geförderte Investitionsvolumen überhaupt nicht erhoben, bei anderen läßt sich vermuten, daß die über die Förderungshöchstgrenzen hinausgehenden Projektteile nicht erfaßt werden, und schließlich ist vermutlich generell der zeitliche Aspekt der Investitionsdurchführung schlecht dokumentiert. Aus allen diesen Gründen sind bereits die Investitionszahlen der einzelnen Aktionen mit einer gewissen Skepsis zu betrachten.

Die eigentliche Problematik, die sich bei der Betrachtung des gesamten Förderungssystems bemerkbar macht, ist allerdings das Element der Doppel- und Mehrfachförderungen. Sie bewirken, daß — selbst wenn die Investitionen bei jeder Aktion vollständig und richtig gemeldet und erfaßt werden — das Gesamt-aggregat überhöht ist.

Mehrfachförderungen werden oft mit einer gewissen Skepsis beurteilt. Tatsächlich sind sie abzulehnen, wenn sie es den Förderungsempfängern erlauben, in einer für die Förderungsträger nicht kontrollierbaren Weise eine Überförderung ihrer Projekte zu erreichen. Umgekehrt lassen sich solche Mehrfachförderungen nicht gänzlich vermeiden, etwa weil mehrere Förderungsgesichtspunkte zusammenfallen, oder weil verschiedene Förderungsträger Interesse an ein und demselben Projekt haben, oder schließlich weil eine wirtschaftspolitisch erwünschte Ansiedlung multinationaler Konzerne auf Grund finanzieller Restriktionen innerhalb einer einzigen Förderungsaktion nicht erreicht werden kann. Der Ausweg aus diesem Problem besteht vermutlich nur in einem gut funktionierenden Informationssystem in Kombination mit der Festlegung verbindlicher Höchstförderungsgrenzen für Einzelprojekte sowie unter Umständen für Unternehmen.

²² Die Eventualverbindlichkeiten der BÜRGE sind durch deren Haftungskapital gedeckt; eine Ausfallhaftung des Bundes besteht nicht, so daß die BÜRGE im Haftungsbilanz des Bundes an sich nicht aufscheint.

Übersicht 5.66: Volumen der als gefördert gemeldeten Investitionen (Mill. S)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	4.522,1	7.159,2	8.584,7	7.586,3	8.748,1	14.472,7	23.454,1	14.014,6	29.274,5	36.735,3	48.562,6	36.307,4	32.775,5	34.122,3
Industrie gesamt	2.398,4	4.181,6	5.069,0	2.515,4	4.378,6	9.223,8	15.466,3	6.017,8	17.906,1	21.222,0	32.644,2	22.287,0	19.363,7	21.349,5
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metall- hütten, Gießerei	275,6	535,3	1.208,7	329,1	526,7	1.356,4	4.552,3	1.061,8	5.449,5	5.908,3	7.310,2	732,3	1.449,0	822,7
Eisen- u. Metall- waren, Fahr- zeuge, Maschi- nen, Stahlbau, Elektro	696,3	1.157,5	1.304,5	598,2	1.125,8	2.257,1	3.934,5	1.594,7	3.858,7	5.873,3	13.957,9	12.209,7	9.306,0	8.716,7
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	178,1	624,1	307,3	137,5	465,0	365,7	424,0	217,6	799,5	2.784,6	1.545,3	938,0	859,5	1.033,9
Chemie	239,8	437,0	737,0	433,6	869,3	930,0	2.084,5	672,4	4.128,5	1.436,5	3.627,8	1.502,4	1.552,9	1.943,9
Papierzeugung und Papier- verarbeitung	440,1	615,4	791,4	700,4	693,7	3.618,7	3.039,7	1.568,9	1.665,3	1.436,0	1.456,2	5.115,0	4.132,9	5.123,8
Holzverarbeitung u. Säge	62,5	250,1	150,3	54,5	259,6	19,2	82,1	103,9	268,0	340,6	992,1	204,0	339,6	353,4
Nahrungs- u. Ge- nußmittel, Zucker	73,3	165,1	111,1	19,6	127,7	231,8	536,2	148,5	939,2	1.022,1	808,9	275,3	106,9	653,2
Ledererzeugung u. -verarbeitung, Schuhe	43,6	24,3	31,6	3,0	1,1	21,7	18,9	2,7	73,0	86,3	341,5	148,3	235,2	355,5
Textil und Bekleidung	355,5	285,4	284,1	145,8	220,9	277,8	666,7	464,4	414,6	707,4	1.951,9	928,0	1.164,0	1.648,7
Sonstiges	220,5	428,3	1.031,0	263,3	421,3	1.085,1	3.641,9	849,4	4.359,6	4.726,7	5.848,1	585,8	1.159,2	658,1
Gewerbe	552,0	709,6	569,1	593,2	1.158,4	1.386,9	1.871,7	2.059,9	2.902,2	4.432,8	4.704,6	3.916,4	3.593,8	3.360,2
Fremdenverkehr	957,3	1.465,9	2.041,3	3.407,8	2.246,4	2.605,9	4.474,0	4.055,9	5.764,5	7.939,4	6.906,4	7.414,3	7.217,8	6.476,3
Verkehr	121,7	131,5	381,9	292,1	391,0	526,5	811,7	817,8	1.361,3	1.434,8	1.731,1	1.292,4	1.365,1	1.582,0
Handel	0,0	0,0	0,0	0,0	573,7	729,6	830,5	1.063,2	1.340,4	1.706,3	2.573,9	1.393,8	1.222,8	1.333,5
Sonstiges	492,7	670,5	523,3	777,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	3,5	12,3	20,8

Q.: eigene Berechnungen.

Ansatzweise ist ein solches Informationssystem in Form des bereits beschriebenen FINKORD-Systems vorhanden. Das Problem dieser Einrichtung ist derzeit allerdings noch, daß es nicht einmal auf der Bundesebene alle Förderungsaktivitäten erfaßt. Bisherige Auswertungen der vom FINKORD erhobenen Daten ergaben, daß rund 20% der gemeldeten Förderungsfälle doppelt oder mehrfach gefördert waren. Diese Information beschränkt sich allerdings auf einen relativ kurzen Zeitraum — FINKORD ist erst seit 1984 in Betrieb — und hat außerdem den angeführten Mangel der Unvollständigkeit.

In der vorliegenden Arbeit wurde alternativ eine Mehrfachförderung im Ausmaß von 10%, 20% oder 30% unterstellt. Diese Annahmen waren vor allem notwendig, um überhaupt relative Barwerte (siehe Abschnitt 5.4.5) berechnen zu können. Darüber hinaus ist allerdings der Informationswert genereller (d. h. über die Sektoren und Branchen bzw. über die Zeit gleicher) Mehrfachförderungsquoten relativ gering, da sich weder am Verlauf noch an der Struktur des geförderten Aggregats etwas ändert. Interessant wäre es gewesen, das unterschiedliche Ausmaß der Mehrfachförderungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu erfassen; daß es solche Unterschiede gibt läßt sich an Hand einiger Indikatoren und institutioneller Kenntnisse vermuten, eine empirische "Ausfüllung" dieser Vermutung war allerdings nicht möglich.

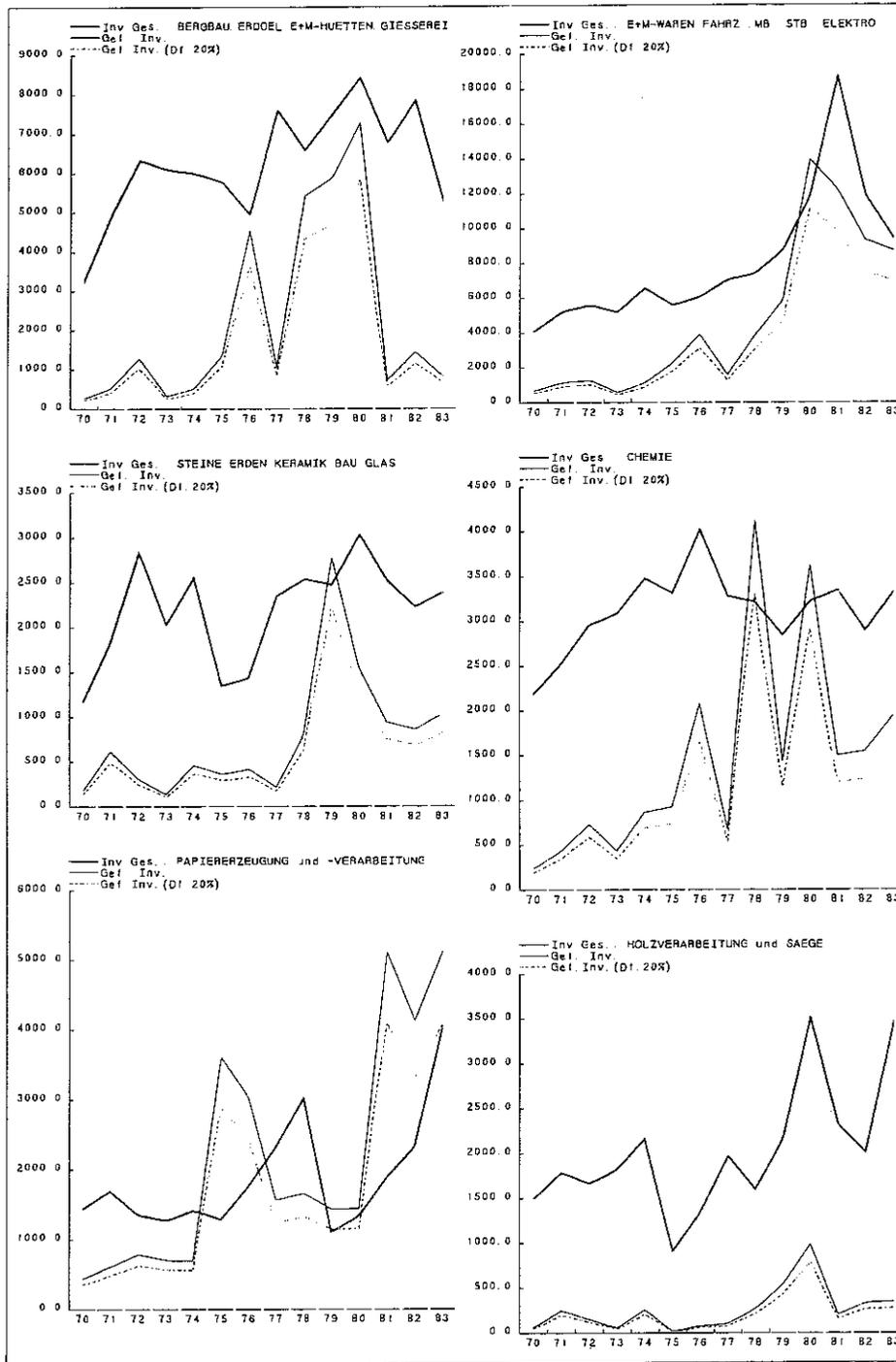
Im Untersuchungszeitraum stiegen die als gefördert gemeldeten Investitionen insgesamt von 4,5 Mrd. S auf 34,1 Mrd. S (1983). Im Verlauf zeigt sich auch an Hand der geförderten Investitionen das bereits mehrfach beschriebene "3-Phasen-Schema" stabiler, stark steigender und wiederum rückläufiger Förderungsaktivitäten. Die Relation zwischen den Investitionen, die als gefördert gemeldet wurden, und den Gesamtinvestitionen war zwischen den Sektoren und den Branchen unterschiedlich. In der Industrie erreichte diese Relation vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beachtliche Werte. Die vorliegenden Zahlen deuten etwa darauf hin, daß zwischen 1978 und 1983 wahrscheinlich mehr als die Hälfte aller Industrieinvestitionen allein im Rahmen der hier erfaßten Aktionen gefördert wurden. Besonders hervorstechend innerhalb der Industrie sind die Papierbranchen, bei denen die als gefördert gemeldeten Investitionen in einzelnen Jahren mehr als doppelt so hoch waren wie die tatsächlich durchgeführten Investitionen. Auch in einer Reihe anderer Branchen läßt sich — allerdings nicht so häufig und auf einem niedrigeren Niveau — ein solcher Effekt feststellen. Selbst wenn diese Zahlen durch eine unzutreffende zeitliche Zuordnung von geförderten und Gesamtinvestitionen etwas überhöht sind, deutet allein dieses Ergebnis darauf hin, daß die Annahme einer für alle Bereiche gleich hohen Mehrfachförderungsquote problematisch ist. Einen ähnlichen Verlauf wie in der Industrie, allerdings auf einem etwas geringeren Niveau, wies das Verhältnis zwischen den geförderten und den Gesamtinvestitionen im Gewerbe auf.

Übersicht 5.67: Anteile der geförderten Investitionen an den Gesamtinvestitionen
(in Prozent)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	9,9	12,9	12,9	11,3	11,4	19,4	29,9	15,2	29,8	35,3	41,5	29,3	30,0	29,5
Industrie gesamt	15,3	20,8	21,1	11,6	17,5	43,5	69,1	20,9	63,0	74,9	91,9	55,4	63,5	71,2
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metall- hütten, Gießerei	8,6	10,8	20,2	5,5	8,8	23,5	92,2	13,9	82,8	78,7	86,3	11,0	18,3	16,2
Eisen- u. Metallwaren, Fahrzeuge, Maschinen, Stahlbau, Elektro	18,5	22,9	24,1	12,8	17,3	44,2	65,8	22,9	54,3	67,8	119,1	65,5	81,1	100,7
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	15,3	34,2	12,2	6,8	20,7	28,1	30,9	9,0	32,6	114,5	54,2	38,1	39,1	46,7
Chemie	11,0	17,7	25,5	14,1	24,9	28,1	52,3	19,9	128,4	53,8	113,8	45,0	54,1	60,1
Papierherzeugung u. Papierverar- beitung	33,8	46,1	60,0	60,9	51,1	282,8	208,1	69,6	54,7	136,2	112,0	279,5	265,6	149,5
Holzverarbeitung u. Säge	4,6	15,4	9,4	3,6	15,1	2,6	5,0	5,7	18,4	25,1	28,9	7,7	17,3	11,0
Nahrungs- u. Genußmittel, Zucker	5,3	10,9	5,4	1,1	6,1	11,0	24,9	5,4	34,8	48,0	32,2	9,6	3,6	23,1
Textil u. Bekleidung	27,8	18,4	18,9	9,4	15,2	22,3	47,8	31,0	28,9	47,0	123,5	49,1	67,1	110,6
Gewerbe	11,5	12,2	7,5	9,1	17,1	22,1	24,8	23,3	35,3	48,9	51,3	42,8	44,9	39,5
Fremdenverkehr	28,0	36,5	39,2	57,6	34,9	37,5	58,1	45,5	55,2	68,3	53,3	51,3	46,7	40,7
Verkehr	0,8	0,7	2,0	1,2	1,4	1,9	2,7	2,6	3,8	3,8	4,5	3,0	3,4	3,8
Handel	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	6,8	7,2	7,8	9,4	10,7	13,8	7,2	6,1	6,3

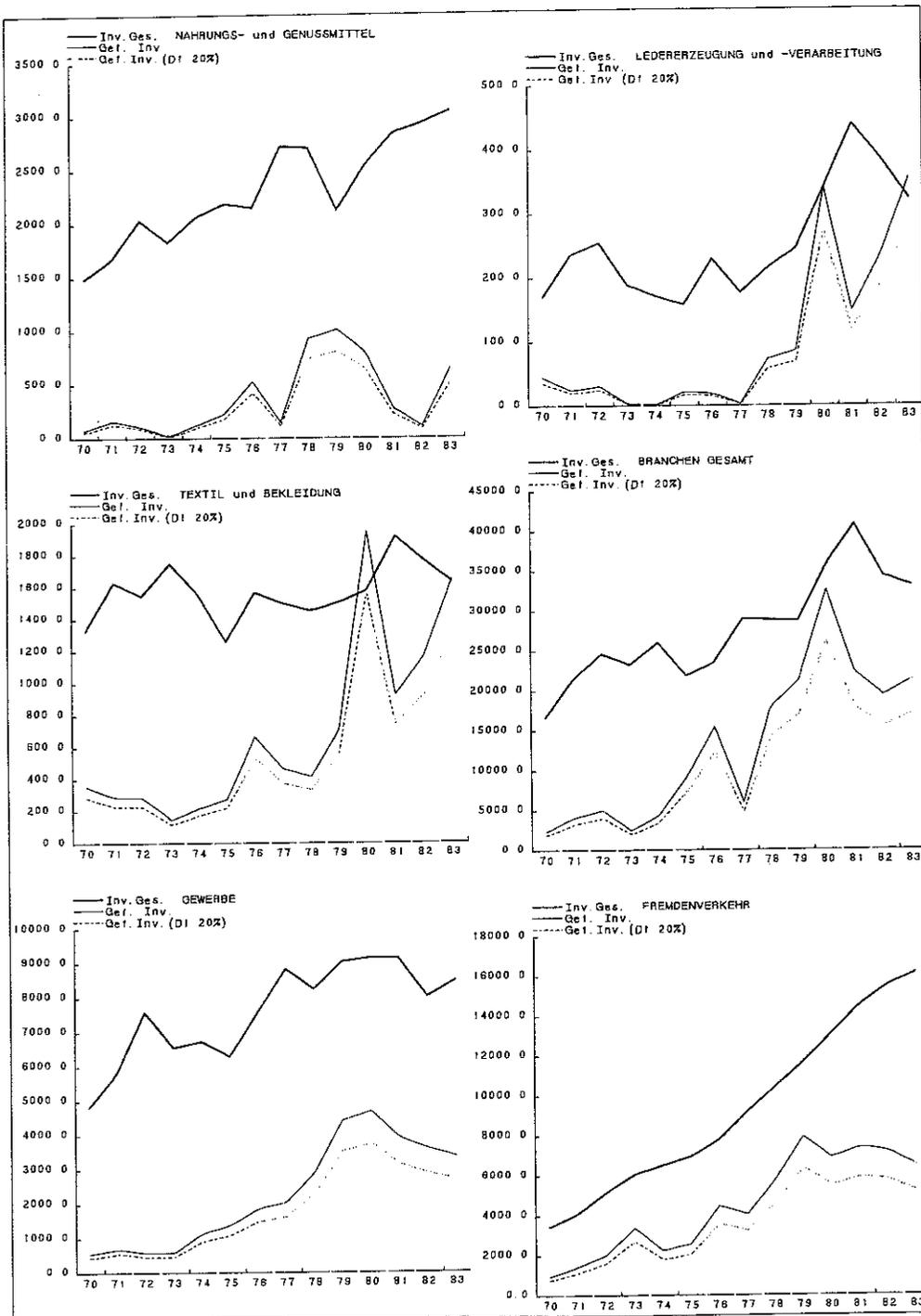
Q.: eigene Berechnungen.

Abbildung 5.11 a Geförderte und Gesamtinvestitionen



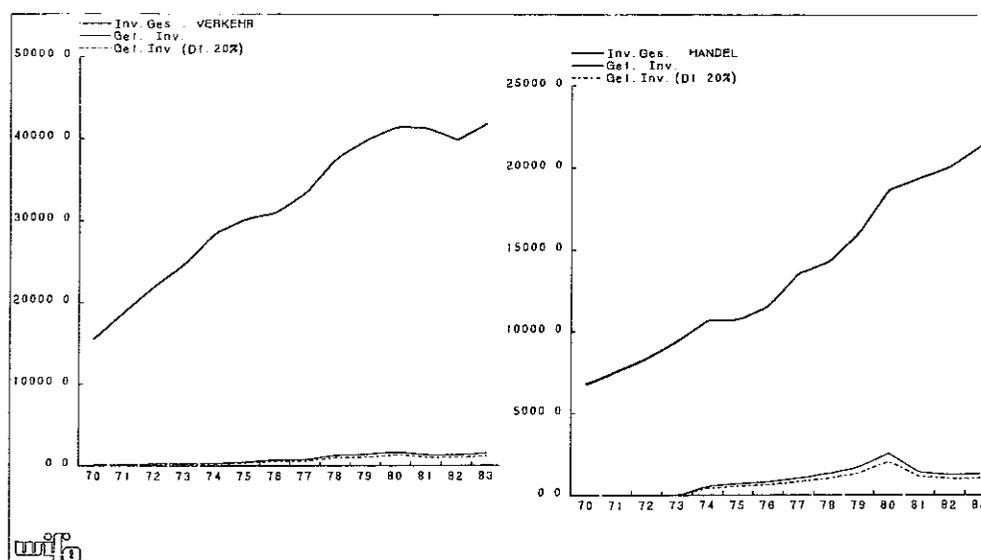
Abkürzung Gef. Inv = Geförderte Investitionen Df. 20% = Doppelförderung 20% Inv. Ges = Gesamtinvestitionen

Abbildung 5 11 b. Geförderte und Gesamtinvestitionen



Abkürzung: Gef. Inv. = Geförderte Investitionen Df. 20% = Doppelförderung 20% Inv. Ges. = Gesamtinvestitionen

Abbildung 5 11 c: Geförderte und Gesamtinvestitionen



Abkürzung Gef. Inv. = Geförderte Investitionen, Df 20% = Doppelförderung 20% Inv Ges. = Gesamtinvestitionen

Einen sehr hohen Anteil dürften die geförderten Investitionen während des gesamten Zeitraums im Fremdenverkehrssektor gehabt haben. Zwischen 1970 und 1975 lag das Verhältnis zwischen den beiden Investitionsreihen zwischen 10 und 40%, in den Jahren danach zwischen 40 und 60%, allerdings mit einer sinkenden Tendenz seit 1979.

Im Verkehr und im Handel waren die entsprechenden Quoten sehr niedrig. Gerade im Verkehrssektor ist dieses Bild jedoch dadurch verzerrt, daß überhaupt die förderbaren Investitionen nur einen sehr geringen Anteil an den Gesamtinvestitionen des Sektors haben. In den tatsächlich vom Förderungssystem angesprochenen Bereichen des Verkehrssektors wie insbesondere der Seilbahnwirtschaft dürften die geförderten Investitionen eine weitaus größere Bedeutung haben.

Insgesamt — also im Durchschnitt aller Sektoren — hatten die als gefördert gemeldeten Investitionen zwischen 1970 und 1974 einen Anteil von 10 bis 20% an den Gesamtinvestitionen, danach in den meisten Jahren von 15 bis 35%. Wenn man die durch den Verkehrssektor bedingte Verzerrung eliminiert und außerdem unterstellt, daß 20% der gemeldeten Förderungsfälle mehrfach gefördert wurden, dann ergibt sich, daß zwischen 1978 und 1983 etwa ein Drittel bis die Hälfte aller Investitionen der untersuchten Sektoren gefördert wurden.

Übersicht 5.68: Gesamtinvestitionen der Sektoren und Branchen in Mill. S
(für Fremdenverkehr: Gast- und Schankgewerbe)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt ...	47.049,0	57.948,0	67.898,0	69.905,0	78.625,0	76.068,0	81.268,0	94.092,0	99.270,0	105.212,0	118.270,0	125.256,0	117.560,0	119.217,0
Industrie gesamt ...	16.567,0	21.617,0	24.688,0	23.221,0	26.081,0	21.827,0	23.587,0	29.093,0	28.761,0	28.668,0	35.903,0	40.910,0	34.286,0	31.387,0
Bergbau, Erdöl, Eisen- und Metall- hütten, Gießerei ...	3.240,0	4.976,0	6.365,0	6.082,0	6.014,0	5.789,0	4.940,0	7.647,0	6.582,0	7.508,0	8.467,0	6.767,0	7.900,0	5.069,0
Eisen- u. Metallwa- ren, Fahrzeuge, Ma- schinen, Stahlbau, Elektro	4.064,0	5.241,0	5.643,0	5.160,0	6.595,0	5.583,0	6.044,0	7.894,0	7.388,0	8.713,0	11.809,0	18.829,0	11.840,0	8.987,0
Steine, Erden, Kera- mik, Bau, Glas	1.167,0	1.830,0	2.855,0	2.024,8	2.570,0	1.345,0	1.436,0	2.361,0	2.548,0	2.473,0	3.045,0	2.511,0	2.225,0	2.213,0
Chemie	2.181,0	2.522,0	2.967,0	3.083,0	3.486,0	3.387,0	4.835,0	3.273,0	3.215,0	2.838,0	3.231,0	3.354,0	2.887,0	3.360,0
Papierzeugung u. Papierverarbeitung	1.440,0	1.706,0	1.344,0	1.266,0	1.423,0	1.283,0	1.762,0	2.328,0	3.047,0	1.102,0	1.336,0	1.907,0	2.326,0	3.725,0
Holzverarbeitung u. Säge	1.493,0	1.795,0	1.663,0	1.819,0	2.175,0	904,0	1.333,0	1.979,0	1.593,0	2.157,0	3.529,0	2.313,0	2.005,0	3.282,0
Nahrungs- u. Ge- nussmittel, Zucker ...	1.486,0	1.673,0	2.050,0	1.834,0	2.085,8	2.202,0	2.153,0	2.738,0	2.720,0	2.128,0	2.565,0	2.866,0	2.949,0	2.829,0
Lederzeugung u. -verarbeitung														
Schuhe	169,0	238,0	256,0	188,0	170,0	157,0	231,0	176,0	217,0	245,0	340,0	441,0	387,0	311,0
Textil u. Bekleidung	1.327,0	1.636,0	1.545,0	1.757,0	1.563,0	1.257,0	1.573,0	1.497,0	1.451,0	1.504,0	1.581,0	1.922,0	1.765,0	1.631,0
Gewerbe	4.806,0	5.802,0	7.609,0	6.546,0	6.755,0	6.274,0	7.558,0	8.851,0	8.223,0	9.059,0	9.176,0	9.140,0	8.000,0	8.497,0
Fremdenverkehr ...	3.440,0	4.094,0	5.206,0	6.120,0	6.554,0	6.953,0	7.704,0	9.230,0	10.445,0	11.643,0	13.040,0	14.527,0	15.544,0	16.166,0
Verkehr	15.474,0	18.855,0	22.049,0	24.632,0	28.531,0	30.294,0	30.911,0	33.324,0	37.606,0	39.846,0	41.452,0	41.288,0	39.725,0	41.841,0
Handel	6.762,8	7.580,0	8.346,0	9.386,0	10.704,0	10.720,0	11.508,0	13.594,0	14.235,0	15.996,0	18.699,0	19.391,0	20.005,0	21.326,0

Q.: eigene Berechnungen.

Übersicht 5.69: Förderungsbarwerte nach Sektoren und Branchen
(Mill. S)

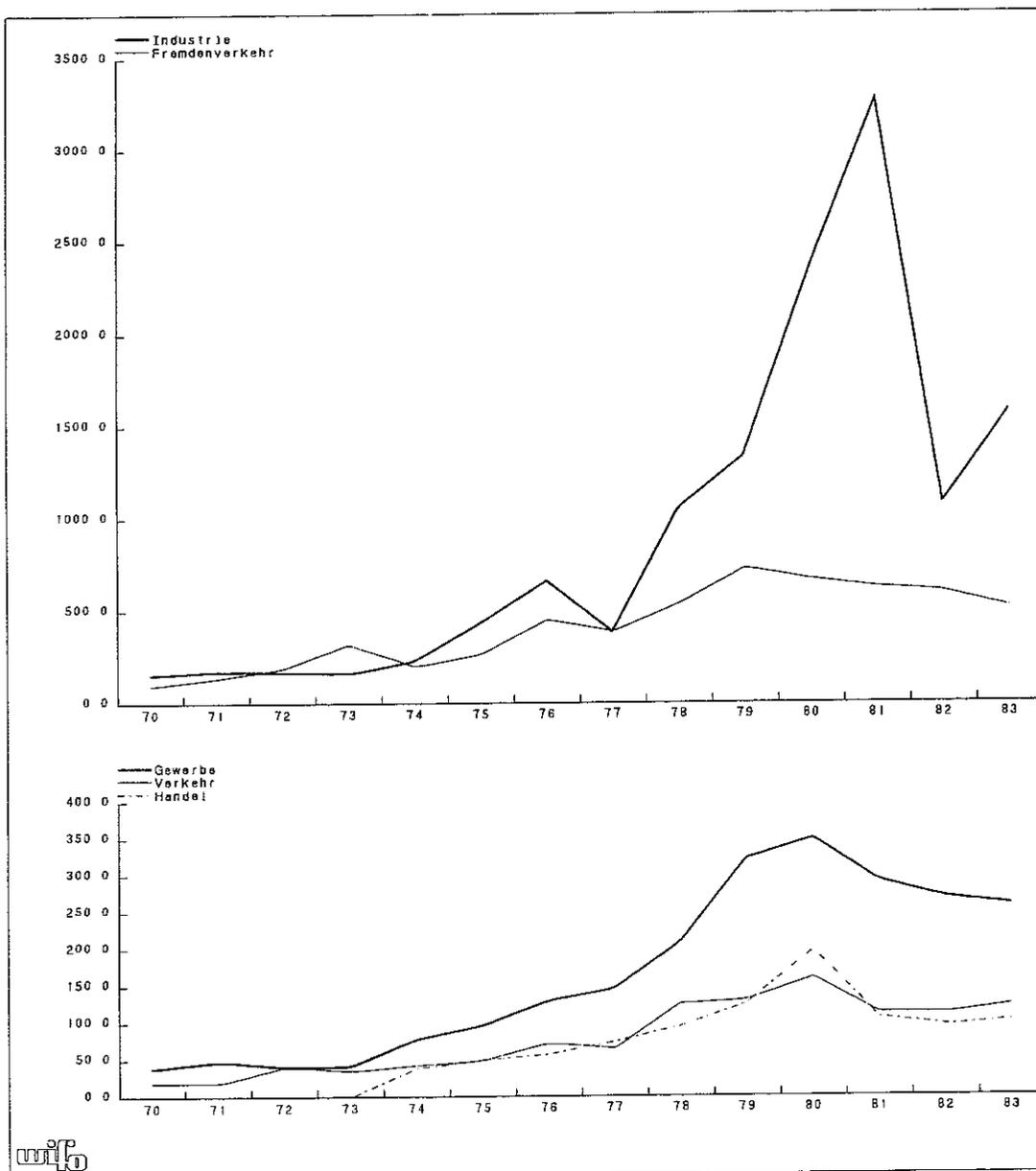
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	343,1	434,0	479,4	610,9	591,8	897,6	1.379,3	1.053,4	2.027,1	2.645,1	3.755,2	4.421,6	2.162,1	2.595,7
Industrie gesamt	154,8	180,7	170,8	160,8	229,4	435,9	667,2	381,3	1.059,4	1.336,4	2.375,7	3.285,2	1.078,0	1.585,3
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metall- hütten, Gießerei	13,0	31,7	23,7	11,3	18,5	63,1	142,7	57,4	275,2	297,7	507,6	59,6	72,9	66,9
Eisen- u. Metall- waren, Fahr- zeuge, Maschi- nen, Stahlbau,	52,0	48,0	53,0	40,6	60,0	84,3	176,5	82,8	192,8	359,8	1.037,7	2.368,5	491,4	650,5
Elektro														
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	16,5	24,7	13,3	5,2	19,5	14,1	25,1	7,8	39,6	137,9	92,5	48,2	46,9	58,8
Chemie	13,0	21,2	24,3	12,9	27,9	33,6	99,3	37,8	208,1	88,3	205,9	112,0	87,6	164,4
Papierzeugung u. Papierverarb...	15,8	18,8	27,7	71,8	61,9	203,2	146,6	142,2	216,5	173,7	181,9	526,1	178,0	350,5
Holzverarbeitung u. Säge	5,2	7,3	5,8	4,2	17,4	1,0	6,0	5,8	15,9	34,5	63,1	8,7	31,8	32,8
Nahrungs- u. Ge- nußmittel, Zucker Ledererzeugung	6,4	7,0	5,3	1,8	7,6	11,5	25,6	11,0	61,5	72,5	55,0	29,9	11,3	45,6
u.-verarbeitung, Schuhe	4,1	1,3	2,5	0,2	0,2	1,3	2,2	0,4	4,3	3,5	26,9	19,5	31,6	36,1
Textil und Beklei- dung	25,4	16,6	11,7	8,5	10,4	16,2	36,2	25,7	24,1	59,6	152,8	90,5	104,1	137,5
Sonstiges	3,4	4,2	3,5	4,4	6,0	7,5	7,0	10,3	21,4	108,8	52,3	22,1	22,3	42,2
Produzierendes Gewerbe	38,1	49,2	39,3	40,7	61,4	73,5	97,7	107,0	156,1	242,2	276,1	226,9	198,3	183,9
Dienstleistungs- gewerbe	0,0	0,0	0,0	0,0	17,8	22,6	33,2	38,7	52,6	80,7	74,4	64,4	70,0	74,6
Fremdenverkehr	97,5	138,6	191,8	320,7	201,3	266,2	450,8	387,1	537,4	729,2	669,4	625,4	602,9	515,4
Verkehr	18,3	18,3	40,8	34,8	42,8	49,1	72,5	64,5	126,0	130,6	160,9	112,6	111,7	123,4
Handel	0,0	0,0	0,0	0,0	39,1	50,4	57,9	74,7	95,6	126,1	197,6	105,4	95,1	102,7
Sonstiges	34,4	47,2	36,8	53,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,8	6,1	10,4

Q.: eigene Berechnungen.

5.4.5 Die Barwerte der Förderungen

Die Expansion der direkten Investitionsförderungen, wie sie sowohl an Hand der Instrumente als auch an Hand der als gefördert gemeldeten Investitionen sichtbar ist, fand auch in den Barwerten der Förderungen ihren Niederschlag. Sie stiegen von 0,3 Mrd. S im Jahr 1970 auf 2,6 Mrd. S im Jahr 1983. Dabei läßt

Abbildung 5.12. Förderungsbarwerte nach Sektoren (Mill. S)



sich eine ähnlicher Verlauf wie bei den geförderten Kreditgewährungen und den Einmalzuschüssen feststellen, d. h. ein geringes Niveau und Wachstum bis Mitte der siebziger Jahre, ein rascher Anstieg in den Jahren 1975 bis 1981 und ein beachtlicher Rückgang im Jahr 1982. Ihre höchsten Werte erreichten die Förderungsbarwerte im Jahr 1980 mit 3,8 Mrd. S, wovon 1,6 Mrd. S allein auf die Zinsenstützungsaktion 1978 entfielen, sowie im Jahr 1981 mit 4,4 Mrd. S, wobei fast die Hälfte dieses Betrages auf die GM/BMW-Förderungen zurückzuführen war.

Aus diesen Zahlen geht allerdings hervor, daß die Bedeutung der direkten Investitionsförderungen nicht überschätzt werden darf. Bezogen auf die gesamten Investitionen der angesprochenen Sektoren betragen die Förderungsbarwerte in keinem einzigen Jahr des Untersuchungszeitraumes mehr als 4%. Schon auf Grund dieser eher bescheidenen Größenordnung läßt sich vermuten, daß sich die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Investitionsförderung — nicht jedoch sektorale Effekte — in Grenzen halten. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, daß aus der Sicht des Förderungsempfängers auf Grund der ertragsteuerlichen Effekte unter Umständen noch deutlich geringere Förderungswerte anzusetzen sind. So hätte etwa bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 30% der Förderungsbarwert des Jahres 1983 mit 2,6 Mrd. S für die Förderungsempfänger nur einen Nettowert von 1,9 Mrd. S gehabt, bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 50% sogar nur 1,4 Mrd. S.

Übersicht 5 70 Förderungsbarwerte unter Berücksichtigung steuerlicher Wirkungen (Mill. S)

	brutto	Grenzsteuersatz = 30%	Grenzsteuersatz = 50%
1979	343,1	240,2	171,6
1971	434,0	303,6	216,9
1972	479,4	336,5	241,4
1973	610,9	429,7	309,1
1974	591,8	416,7	300,0
1975	897,6	628,3	448,7
1976	1.379,3	967,5	693,2
1977	1.053,4	740,4	531,3
1978	2.027,1	1.427,2	1.030,1
1979	2.645,1	1.868,9	1.350,9
1980	3.755,2	2.661,4	1.931,9
1981	4.421,6	3.169,7	2.335,4
1982	2.162,1	1.553,3	1.128,7
1983	2.595,7	1.860,6	1.371,2

Q : eigene Berechnungen

Für die Beurteilung der Anreizwirkungen der Förderungen ist jedoch nicht der Vergleich mit den Gesamtinvestitionen ausschlaggebend, sondern die Relation zwischen den Barwerten und den tatsächlich geförderten Investitionen, also die relativen Barwerte. Für ihre Berechnung war es notwendig neben den Annahmen über die steuerliche Position der Förderungsempfänger auch solche über das Ausmaß der Mehrfachförderungen zu treffen. Generell gilt naturgemäß, daß ein gegebenes Förderungsvolumen um so höhere relative Barwerte ergibt, je geringer das damit geförderte Investitionsvolumen ist. Daraus folgt wiederum, daß bei einem gegebenen Volumen der als gefördert gemeldeten Investitionen die relativen Barwerte um so höher sind, je höher das unterstellte Ausmaß an Mehrfachförderungen. So schwankten im Untersuchungszeitraum — wenn man von einem Grenzsteuersatz von 30% ausgeht und das Jahr 1981 ausklammert — die relativen Barwerte im Durchschnitt aller Sektoren unter der Annahme einer Mehrfachförderung von 10% zwischen 4½% und 7%, bei 20% Mehrfachförderungen zwischen 5 und 7½% und bei 30% Mehrfachförderungen zwischen 5½% und 8½%. Wenn man nun etwa 20% Doppelförderungen für realistisch hält, dann geht aus diesen Zahlen hervor, daß die hier untersuchten Förderungen insgesamt im Durchschnitt einen ähnlich hohen Anreizeffekt hatten, wie beispielsweise ein Zinsenzuschuß von 2,5 bis 3 Prozentpunkte zu einem zehnjährigen Kredit im Ausmaß von 75% des geförderten Investitionsprojektes.

Die zeitliche Entwicklung — also die drei Phasen relativ stabiler, dann stark steigender und schließlich wiederum sinkender Förderungen — verlief in allen Sek-

Übersicht 5.71: Relative Barwerte in Prozent
(Annahme: Grenzsteuersatz = 30%)

	10% Doppelförderung	20% Doppelförderung	30% Doppelförderung
1970	6,17	6,94	7,93
1971	4,89	5,50	6,28
1972	4,40	4,94	5,65
1973	6,72	7,56	8,64
1974	5,44	6,12	7,00
1975	4,93	5,55	6,34
1976	4,76	5,36	6,12
1977	6,00	6,76	7,72
1978	5,47	6,15	7,03
1979	5,70	6,41	7,32
1980	6,15	6,92	7,91
1981	9,81	11,03	12,61
1982	5,62	6,32	7,22
1983	6,27	7,05	8,06

Q : eigene Berechnungen

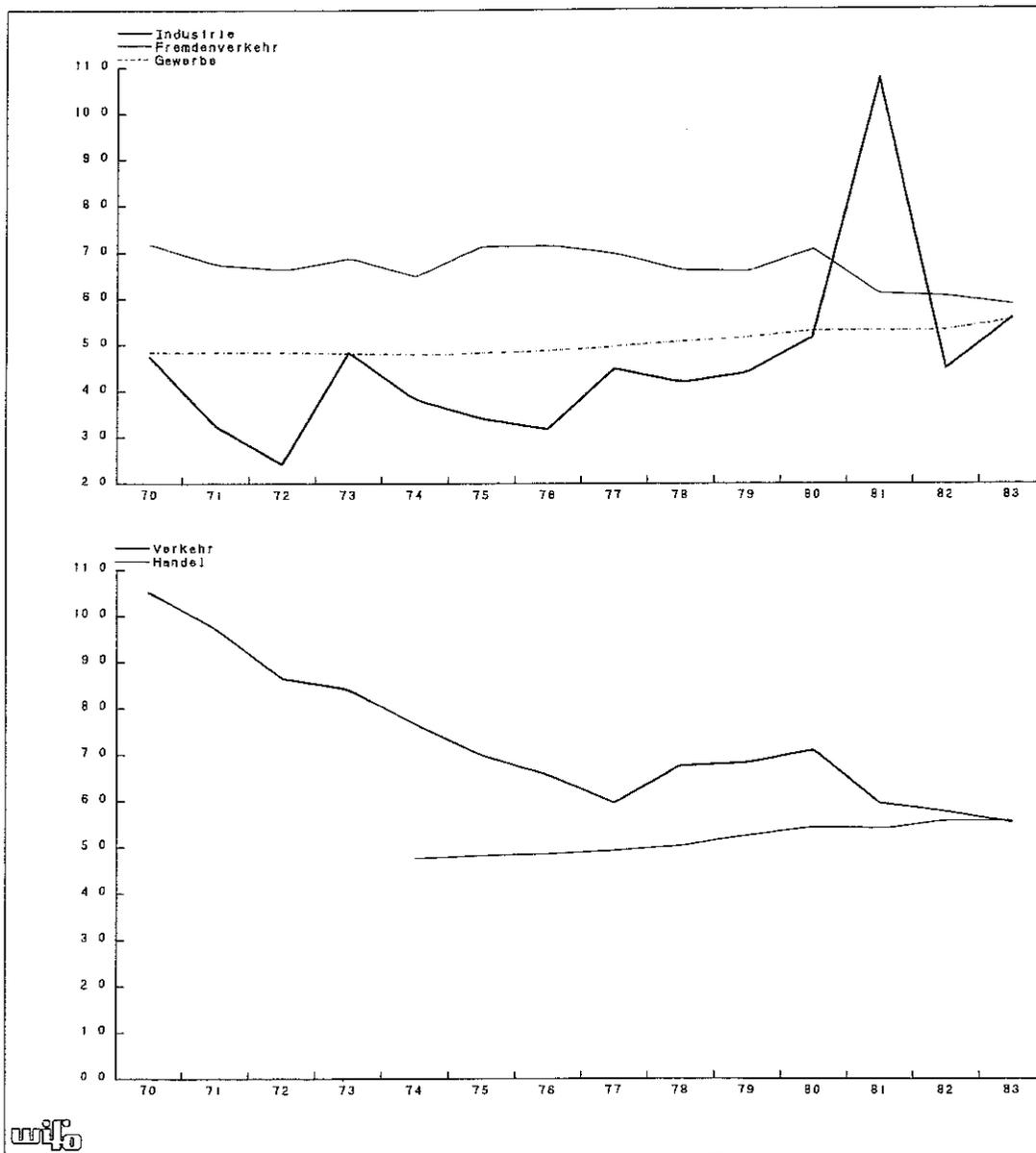
Übersicht 5.72: Förderungsbarwerte nach Sektoren und Branchen
(in Prozent)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Industrie gesamt	45,1	41,6	35,6	26,3	38,8	48,6	48,4	36,2	52,3	50,5	63,3	74,3	49,9	61,1
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metall- hütten, Gießerei	3,8	7,3	4,9	1,8	3,1	7,0	10,3	5,5	13,6	11,3	13,5	1,3	3,4	2,6
Eisen- u. Metallwaren, Fahrzeuge, Maschinen, Stahlbau, Elektro	15,2	11,1	11,0	6,6	10,1	9,4	12,8	7,9	9,5	13,6	27,6	53,6	22,7	25,1
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	4,8	5,7	2,8	0,8	3,3	1,6	1,8	0,7	2,0	5,2	2,5	1,1	2,2	2,3
Chemie	3,8	4,9	5,1	2,1	4,7	3,7	7,2	3,6	10,3	3,3	5,5	2,5	4,0	6,3
Papierzeugung u. Papierverar- beitung	4,6	4,3	5,8	11,7	10,5	22,6	10,6	13,5	10,7	6,6	4,8	11,9	8,2	13,5
Holzverarbeitung u. Säge	1,5	1,7	1,2	0,7	2,9	0,1	0,4	0,6	0,8	1,3	1,7	0,2	1,5	1,3
Nahrungs- u. Genußmittel, Zucker	1,9	1,6	1,1	0,3	1,3	1,3	1,9	1,0	3,0	2,7	1,5	0,7	0,5	1,8
Ledererzeugung u. -verarbeitung, Schuhe	1,2	0,3	0,5	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,7	0,4	1,5	1,4
Textil u. Bekleidung	7,4	3,8	2,4	1,4	1,8	1,8	2,6	2,4	1,2	2,3	4,1	2,0	4,8	5,3
Sonstiges	1,0	1,0	0,7	0,7	1,0	0,8	0,5	1,0	1,1	4,1	1,4	0,5	1,0	1,6
Produzierendes Gewerbe	11,1	11,3	8,2	6,7	10,4	8,2	7,1	10,2	7,7	9,2	7,4	5,1	9,2	7,1
Dienstleistungsgewerbe	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,5	2,4	3,7	2,6	3,1	2,0	1,5	3,2	2,9
Fremdenverkehr	28,4	31,9	40,0	52,5	34,0	29,7	32,7	36,8	26,5	27,6	17,8	14,1	27,9	19,9
Verkehr	5,3	4,2	8,5	5,7	7,2	5,5	5,3	6,1	6,2	4,9	4,3	2,5	5,2	4,8
Handel	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6	5,6	4,2	7,1	4,7	4,8	5,3	2,4	4,4	4,0
Sonstiges	10,0	10,9	7,7	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4

Q.: eigene Berechnungen.

toren einigermaßen ähnlich, wenngleich das Ausmaß der Schwankungen und die Eckjahre teilweise differierten. Hingegen lassen sich hinsichtlich des quantitativen Stellenwerts der Förderungen zwischen den und innerhalb der einzelnen Sektoren zum Teil beträchtliche Unterschiede feststellen.

Abbildung 5 13: Relative Förderungsbarwerte in Prozent



(Annahme Grenzsteuersatz = 30%)

Die meisten Förderungen erhielt in den meisten Jahren der industrielle Sektor; auf ihn entfielen fast immer 40% der Förderungsbarwerte und darüber. Ebenfalls hohe Anteile an den Förderungen wies die Fremdenverkehrswirtschaft auf. Anfang der siebziger Jahre war sie sogar zeitweise Hauptnutznießer der direkten Investitionsförderungen; seit Ende der siebziger Jahre schwankte ihr Anteil an den Förderungsbarwerten zwischen 14 und 28%. Relativ zur Industrie und zum Fremdenverkehrssektor hatten die übrigen Sektoren nur ein geringes Gewicht. Der Anteil des Gewerbes an den Förderungsbarwerten schwankte in den meisten Jahren um 10%. Innerhalb des Gewerbes entfiel der überwiegende Teil der Förderungen auf das produzierende Gewerbe. Der Verkehrssektor und der Handel hatten schließlich in den meisten Jahren Anteile zwischen 4 und 5% an den Barwerten. In diesem Zusammenhang muß jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die Abgrenzung zwischen der Industrie und dem produzierenden Gewerbe sowie zwischen der Fremdenverkehrswirtschaft und dem Verkehrssektor sicherlich mit gewissen Unschärfen behaftet ist. Die Verteilung der Förderungen auf die Sektoren ändert sich im übrigen nahezu überhaupt nicht, wenn die Barwerte nach Steuern berechnet werden. Offenbar sind die Unterschiede der steuerlichen Effekte im Falle von begünstigten Krediten und im Falle von Einmalzuschüssen zu gering, um die Struktur merklich zu beeinflussen.

Bezogen auf die Gesamtinvestitionen war in fast allen untersuchten Jahren die Fremdenverkehrswirtschaft jener Sektor, der die meisten Förderungen erhielt. Auch relativ zu den geförderten Investitionen lagen die Barwerte der Fremdenverkehrsförderungen in fast allen Jahren über dem Durchschnitt aller Sektoren. Zum Unterschied von den anderen Sektoren, insbesondere von der Industrie, wurde der Fremdenverkehrssektor bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre relativ stark gefördert. Umgekehrt profitierte er nur unterdurchschnittlich von der generellen Ausweitung der Förderungen seit 1975, und von 1979 bis 1983 verloren die Fremdenverkehrsförderungen auch relativ zu den Investitionen an Gewicht.

In der Industrie bestätigt die Entwicklung der Barwerte erwartungsgemäß jenes Bild, das sich bereits aus den anderen Förderungsaggregaten ergab: Die direkten Investitionsförderungen gewannen in der Industrie erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre an Bedeutung, vor allem im Zusammenhang mit der Zinsenstützungsaktion 1978 und der GM/BMW-Förderung. Sowohl in bezug auf die gesamten Industrieinvestitionen als auch auf die tatsächlich geförderten Investitionen nahmen die Förderungsbarwerte in dieser Periode deutlich zu.

Auf der Ebene der Industriebranchen bzw. Industriesektoren sind allgemeine Aussagen auf Grund der beträchtlichen jährlichen Schwankungen schwierig. Im wesentlichen zeigt sich jedoch bei den meisten Branchen bzw. Branchenaggregaten ein ähnlicher Förderungsverlauf wie in der Gesamtindustrie, also eine relativ geringe Förderung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und eine deutliche Erhöhung der Förderungen ab dem Jahr 1975.

Übersicht 5.73: Anteil der Netto-Förderungsbarwerte an den Gesamtinvestitionen in Prozent
(Annahme: Grenzsteuersatz = 30%)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sektoren gesamt	0,46	0,47	0,46	0,56	0,53	0,83	1,19	0,79	1,44	1,78	2,25	2,53	1,32	1,55
Industrie gesamt	0,65	0,58	0,48	0,48	0,62	1,40	1,99	0,92	2,58	3,26	4,65	5,76	2,26	3,60
Bergbau, Erdöl, Eisen- u. Metall- hütten, Gießerei	0,28	0,45	0,26	0,13	0,22	0,76	2,82	0,53	2,93	2,78	4,28	0,62	0,65	0,94
Eisen- u. Metallwaren, Fahrzeuge, Maschinen, Stahlbau, Elektro	0,90	0,64	0,66	0,55	0,64	1,06	2,04	0,82	1,83	2,89	6,21	9,09	2,95	5,20
Steine, Erden, Keramik, Bau, Glas	0,99	0,94	0,33	0,18	0,53	0,74	1,22	0,23	1,09	3,90	2,13	1,36	1,48	1,91
Chemie	0,42	0,59	0,57	0,29	0,56	0,71	1,72	0,81	4,53	2,18	4,46	2,35	2,12	3,46
Papierherzeugung u. Papierverar- beitung	0,77	0,77	1,44	3,97	3,05	11,09	5,82	4,28	4,97	11,04	9,53	19,31	5,37	6,59
Holzverarbeitung u. Säge	0,24	0,29	0,25	0,16	0,56	0,08	0,31	0,21	0,78	1,12	1,26	0,26	1,12	0,72
Nahrungs- u. Genußmittel, Zucker	0,30	0,29	0,18	0,87	0,26	0,36	0,83	0,28	1,58	2,39	1,50	0,75	0,27	1,14
Lederherzeugung u. -verarbeitung, Schuhe	1,71	0,39	0,68	0,87	0,87	0,59	0,67	0,16	1,39	1,02	5,56	3,16	5,98	8,49
Textil u. Bekleidung	1,34	0,71	0,53	0,34	0,46	0,90	1,61	1,20	1,16	2,78	6,79	3,35	4,29	6,14
Sonstiges														
Gewerbe	0,56	0,59	0,36	0,44	0,82	1,07	1,21	1,16	1,80	2,53	2,73	2,28	2,40	2,20
Fremdenverkehr	1,99	2,37	2,60	3,70	2,19	2,68	4,08	2,96	3,65	4,48	3,72	3,10	2,79	2,32
Verkehr	0,08	0,07	0,13	0,10	0,10	0,11	0,16	0,14	0,24	0,23	0,27	0,19	0,20	0,21
Handel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,33	0,35	0,39	0,48	0,56	0,75	0,39	0,34	0,35

Q.: eigene Berechnungen.

Der Industriebereich, der am weitaus stärksten von den direkten Investitionsförderungen profitierte, war die Papier- und Zellstoffindustrie. Obwohl sie an den Industrieinvestitionen meist nur einen Anteil von 5 bis 10% hatte, entfielen auf sie in der Regel zwischen 10 und 30% des Förderungsbarwertes der Industrie, in einzelnen Jahren sogar noch mehr. Als Problem erweist sich die Berechnung von relativen Barwerten in dieser Branche, da auf Grund des vermutlich hohen Anteils an Mehrfachförderungen mit der in dieser Studie gemachten technischen Annahme (Doppelförderung zwischen 10 und 30%) das Volumen der geförderten Investitionen beträchtlich überschätzt werden dürfte.

Seit Ende der siebziger Jahre zählte auch der Sektor der technischen Verarbeitungsprodukte zu den deutlich überdurchschnittlich geförderten Branchen, während er zuvor kaum mehr Förderungen erhalten haben dürfte als seinem Anteil an den Investitionen entsprach. Eine Disaggregation der Förderungen an diesen heterogenen Sektor war aus Datengründen allerdings nicht möglich. Es darf jedenfalls nicht übersehen werden, daß das zuletzt günstige Abschneiden dieses Sektors nachhaltig von den Förderungen für GM/BMW bestimmt war, also von nur zwei Projekten. Schließlich zählten noch die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie zu den insgesamt stärker geförderten Branchen, in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre außerdem die Chemiebranchen. Etwas überraschend ist, daß im Rahmen der hier untersuchten Aktionen die Grundstoffindustrie in den meisten Jahren, insbesondere auch Anfang der achtziger Jahre, nur unterdurchschnittlich gefördert wurde. Es ist allerdings in Betracht zu ziehen, daß eine Reihe von Förderungen, die gerade diesen Branchen zugute kamen (Bergbauförderung, Zuwendungen an die verstaatlichte Industrie) in der vorliegenden Arbeit nicht erfaßt wurden. Überdies zeigt sich, daß gerade der Grundstoffsektor dann vermehrt Förderungen erhielt, wenn die Förderungen generell rasch und massiv ausgedehnt wurden.

Generell ist zu vermuten, daß die enorme Ausweitung der Förderungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, im Bemühen konjunkturpolitische Akzente zu setzen, doch zu Lasten strukturpolitischer Zielsetzungen gegangen ist. Umgekehrt dürften seit Anfang der achtziger Jahre generell, insbesondere aber durch das Hinzutreten der TOP-Aktionen, offensive strukturpolitische Intentionen etwas stärker zum Durchbruch kommen.

Einen ähnlichen Verlauf wie in der Industrie hatten — wie aus den Barwerten zu schließen ist — die Gewerbeförderungen. Ihr Stellenwert dürfte allerdings (bezogen auf die Investitionen) geringer sein als in der Industrie. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß das produzierende Gewerbe bei vielen Förderungsaktionen zusammen mit den Industriebranchen erfaßt wird. Nur eine sehr geringe Bedeutung hatten die Förderungen im Aggregat im Verkehrssektor und im Handel. Bei den Förderungen für den Verkehrssektor ist allerdings zu beachten, daß große Bereiche dieses Sektors nicht Adressaten des Förderungssystems sind,

Übersicht 5.74: Förderungsbarwerte nach Aktionen bzw. Institutionen (in Prozent)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Aktionen gesamt.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ERP gesamt	55,1	48,9	48,6	28,8	40,2	36,1	56,0	34,1	21,7	16,7	10,6	10,5	22,5	18,8
ERP-Groß-, Mittel- u. Sonderkredite	37,4	35,0	27,3	13,1	24,3	25,4	12,5	18,5	7,8	6,3	4,4	4,7	10,2	9,3
ERP-Zinsstützungsaktion 1976	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ERP-Sonderkreditaktion 1976	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ERP-Fremdenverkehr	12,3	9,7	8,8	6,9	7,1	4,7	6,1	4,0	2,1	1,6	1,1	0,8	2,1	1,9
ERP-Verkehr	5,3	4,2	3,8	3,0	3,1	2,0	1,5	2,6	1,1	0,8	0,6	0,4	0,9	1,0
ERP-Fremdenverkehr-Ersatzaktion	0,0	0,0	4,0	3,2	2,8	1,8	2,3	7,3	6,9	5,5	2,1	3,2	6,8	4,6
ERP-Verkehr-Ersatzaktion	0,0	0,0	4,7	2,7	2,9	2,2	1,9	1,6	3,9	2,5	2,4	1,4	2,5	2,0
BÜRGEN gesamt	28,2	34,1	31,8	33,4	34,4	28,9	24,7	40,3	27,8	31,7	24,2	16,9	30,8	25,6
Gewerbestrukturverbesserung	17,0	19,5	17,2	17,7	23,3	17,6	14,1	20,5	14,2	15,7	10,8	8,0	14,3	10,4
Kleinverkehrskreditaktion	8,5	10,2	6,7	4,7	4,2	4,0	4,4	7,5	5,8	5,8	5,2	2,8	5,5	5,3
Existenzgründungsaktion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,7	2,4	2,6	2,3	4,5	4,4
Fremdenverkehrsprämienaktionen	0,0	0,0	4,0	7,0	4,1	5,0	3,8	6,9	4,0	3,4	2,5	2,0	3,1	2,3
Fremdenverkehrssonderkreditaktion	2,7	4,4	3,9	4,1	2,8	2,4	2,5	4,6	3,1	4,4	3,1	1,9	3,4	3,1
TOP-Aktionen gesamt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	14,9	16,2
Top-1-Aktion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	8,4	6,8
Top-Fertigungsüberleitung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	6,5	9,4
Branchenspezifische Aktionen	0,0	0,0	0,0	7,5	3,3	18,7	5,2	5,2	5,7	3,9	13,3	56,9	13,0	18,6
Papieraktionen	0,0	0,0	0,0	7,5	3,3	18,7	5,2	5,2	5,7	3,3	3,2	7,7	4,5	6,9
Textil u. Bekleidung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	2,0	1,2	2,8	2,9
Lederaktion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,4	0,5
BMW/GM-Förderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,8	47,9	5,3	8,3
Übrige Aktionen gesamt	16,8	17,0	19,6	30,3	22,1	16,3	14,2	20,4	44,7	47,7	51,9	12,7	18,8	20,9
Wasserwirtschaftsfonds	0,3	1,3	3,4	3,5	7,0	1,5	4,5	9,7	6,0	3,3	1,2	5,4	3,8	7,6
Kommunalkredit	7,4	5,4	5,0	2,2	4,2	3,0	3,0	2,8	1,3	2,2	2,0	1,7	2,1	2,9
Bergbauförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4
Sonderförderung Bund/Land	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	2,7	6,2	6,7
Zinsstützungsaktion 1978	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,5	34,8	43,4	0,0	0,0	0,0
Hausaktion* (BMHG)	9,1	10,3	11,3	18,4	5,3	7,5	4,3	4,8	4,3	5,5	2,4	1,9	4,0	1,3
Förderung nach Finanzausgleich	0,0	0,0	0,0	6,1	5,7	4,2	2,4	3,2	1,6	1,9	1,3	1,0	2,3	1,9

Q.: eigene Berechnungen.

da die öffentliche Hand eine Reihe anderer Interventionskanäle (öffentliches Eigentum, Infrastrukturpolitik) zur Verfügung stehen. In jenen Bereichen des Verkehrssektors, die vom Förderungswesen tatsächlich angesprochen werden, dürfte der Einfluß gar nicht so gering sein.

Über die häufig gestellte Frage, welcher Anteil der Förderungen kleinen und welcher großen Unternehmen zufließt, läßt sich auch an Hand der Barwertberechnungen nichts aussagen. Zu vermuten ist allerdings, daß die Kulminierung der Förderungen Ende der siebziger Jahre eher eine Verschiebung zugunsten größerer Unternehmen bewirkte. Immerhin entfielen allein auf die Zinsenstützungsaktion 1978 und auf die GM/BMW-Förderung zwischen 30 und 50% der Förderungsbarwerte.

Die Barwertberechnungen können auch herangezogen werden, um über die quantitative Bedeutung der einzelnen Förderungseinrichtungen Aufschluß zu gewinnen. Zum Teil bestätigen sich dabei nur die Entwicklungen, die bereits bei der Darstellung der einzelnen Aktionen angeführt wurden. Insbesondere zeigt sich der relative Bedeutungsverlust des ERP-Fonds, über den Anfang der siebziger Jahre noch mehr als die Hälfte der Förderungen vergeben wurden, wogegen es zuletzt — selbst wenn man die ERP-Ersatzaktion berücksichtigt — nur mehr rund 20% waren. Ähnliches — wenngleich auf niedrigerem Niveau — läßt sich im Falle der Kommunalkredit nachvollziehen. Auf der anderen Seite zeigen sich jedoch auch recht interessante Ergebnisse, die vermutlich in dieser Form aus anderen Datenquellen nicht so ohne weiteres ersichtlich sind. Der größte Förderungskomplex seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist — wenn man von den kurzfristigen Aktionen wie der Zinsenstützungsaktion 1978 oder den "Einzelförderungen" großer Projekte absieht — die BÜRGE, auf die seither meist zwischen einem Viertel und einem Drittel der Barwerte entfiel. Ein relativ großes Gewicht hatten in den frühen achtziger Jahren auch die Branchenaktionen; selbst wenn man das "Ausreißerjahr" 1981 ausklammert, wurden zwischen 13 und 19% der Förderungen über solche Branchenaktionen vergeben. Bemerkenswert ist schließlich noch das relativ hohe Gewicht, das die TOP-Aktionen in kurzer Zeit erreichten. Immerhin wurden in den Jahren 1982 und 1983 bereits 15 bis 16% der Förderungen über diese Aktionen gewährt.

5.4.6 Die direkte Investitionsförderung im Bundeshaushalt

In einem ausschließlich über den Bundeshaushalt finanzierten und nicht wachsenden Förderungssystem — in dem sich also die Förderungskonditionen (relativ zu den Marktkonditionen) und das gesamte Förderungsvolumen nicht ändern — oder in einem System, in dem ausschließlich einmalige Zuschüsse gewährt werden, wäre zwischen einer an Budgetzahlen und einer an Barwerten orientierten Betrachtungsweise kein Unterschied. In der Praxis sind diese Vor-

aussetzungen jedoch nicht gegeben, so daß es notwendig ist beide Ansätze zu verfolgen

Im großen und ganzen zeigen die Budgetausgaben für die hier untersuchten Aktionen der direkten Investitionsförderung einen ähnlichen Verlauf wie die anderen, schon beschriebenen Kennzahlen, insbesondere wie die Förderungsbarwerte: ein relativ geringes Niveau und ein bescheidenes Wachstum in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, einen enormen Anstieg in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts bis 1981 und eine deutliche Niveauperkürzung in den Jahren 1982 und 1983

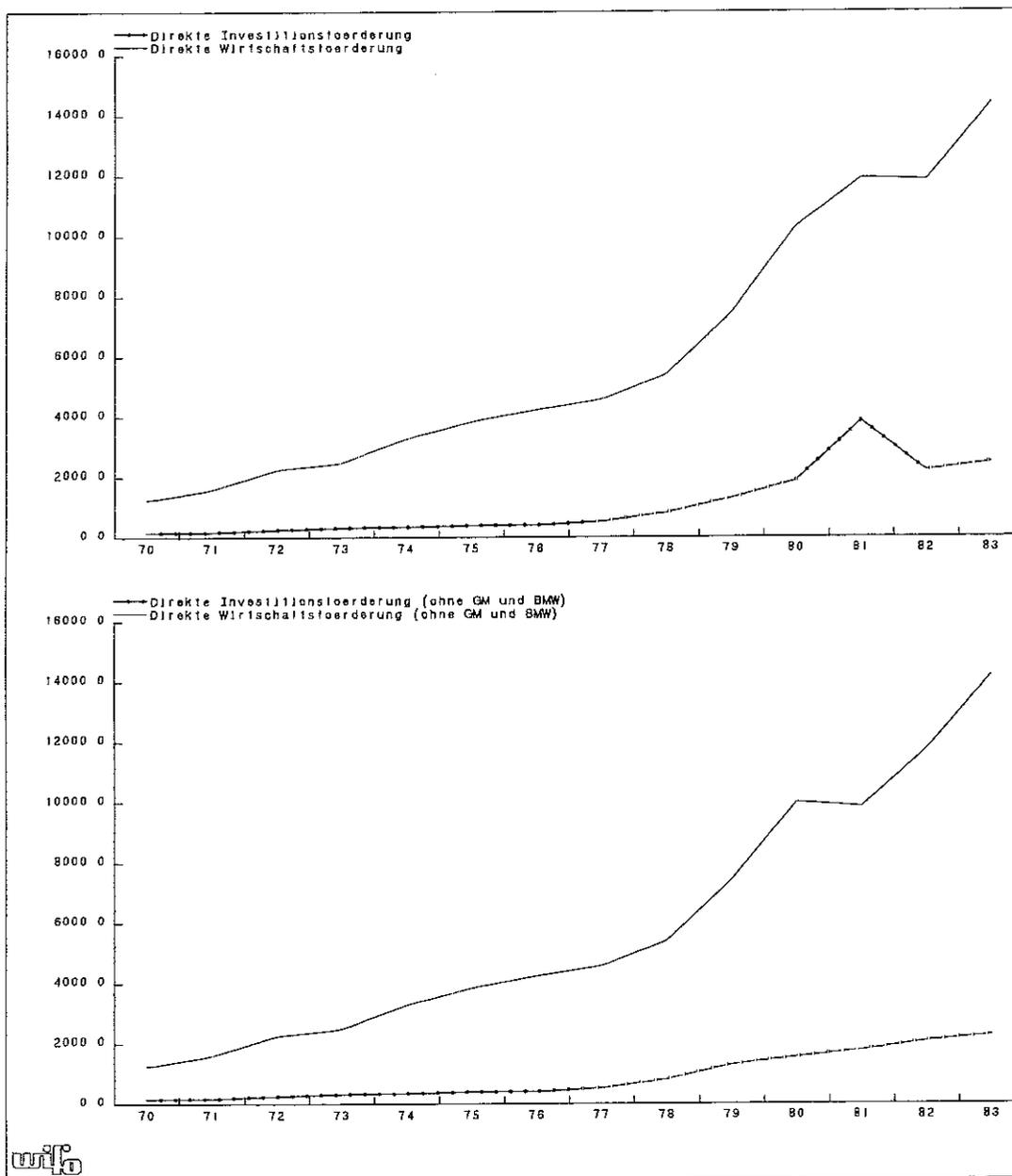
Eine genauere Betrachtung der Zahlen offenbart jedoch gewisse Unterschiede zu den ermittelten Förderungsbarwerten. Vor allem im Niveau lagen die Budgetausgaben mit der Ausnahme eines einzigen Jahres immer unter den entsprechenden Barwerten. Dazu hat sicherlich beigetragen, daß einige Förderungen außerbudgetär finanziert wurden (ERP-Fonds, Nationalbankfinanzierungen). Dies zeigt sich insbesondere Mitte der siebziger Jahre; die Sonderförderungsaktionen im Rahmen des ERP-Fonds (siehe 5.3 1.5) hinterließen im Bundeshaushalt keinerlei Spuren. Im Budget ist die Ausweitung der Förderungen eigentlich erst seit 1978 augenfällig.

Übersicht 5.75. Direkte Investitionsförderung im Bundeshaushalt

	Direkte Investitionsförderung ¹ (in Mill. S)	Direkte Wirtschaftsförderung ² (in Mill. S)	Anteil der direkten Investitionsförderung (in %)
1970	167,0	1 253,0	13,3
1971	178,0	1 608,0	11,1
1972	266,0	2 280,0	11,7
1973	331,0	2 505,0	13,2
1974	356,0	3 309,0	10,8
1975	407,0	3 874,0	10,5
1976	416,0	4 270,0	9,7
1977	527,0	4 589,0	11,5
1978	829,0	5 420,0	15,3
1979	1 311,0	7 446,0	17,6
1980	1 893,0	10 346,0	18,3
1981	3 866,0	11 931,0	32,4
1982	2 208,0	11 870,0	18,6
1983	2 495,0	14 429,0	17,3

Q : Bundesministerium für Finanzen. — ¹ Ausgaben für Zinsenstützungaktion 1978, TOP-Aktionen, Betriebsneugründungen über FG, ERP-Ersatzaktionen, BUERGES, Aktionen des BMHGI (ohne Zweckzuschüsse an Gemeinden), regional- und strukturpolitische Maßnahmen des BKA bzw. BMOEWV. Zuschüsse an die FG — ² Ohne Landwirtschaft

Abbildung 5 14: Ausgaben des Bundes für die direkte Investitionsförderung und die direkte Wirtschaftsförderung (Mill. S)



Die Hauptursachen für den Unterschied zwischen der Budgetbelastung und den Förderungsbarwerten liegen jedoch woanders. Entscheidend waren einerseits die rasche Expansion der Förderungen im Untersuchungszeitraum, anderer-

seits der Umstand, daß ein Großteil der Förderungen in der Gewährung von Zinszuschüssen erfolgte. Während die Zunahme der Förderungen in den Barwerten sofort (d. h. im Jahr der Förderungsvergabe) zum Ausdruck kam, verteilte sich der budgetäre Effekt auf die Folgejahre, mit der Konsequenz, daß die Förderungsausweitung im Budget erst verspätet und weniger deutlich sichtbar wurde. Dies gilt jedoch auch für entgegengerichtete Entwicklungen, wie sich insbesondere dann zeigt, wenn man sowohl die Budgetausgaben als auch die Barwerte um die das Bild verzerrenden Zuwendungen an die Projekte von General Motors und BMW bereinigt. Auch nach einer solchen Bereinigung sanken die Förderungsbarwerte Anfang der achtziger Jahre auf Grund des Wegfalls der Zinszuschußaktion 1978 beträchtlich. Die Budgetzahlen zeigten hingegen nach wie vor einen Anstieg der Förderungen an.

In diesem Zusammenhang muß jedoch wieder darauf hingewiesen werden, daß die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Förderungen nur einen Teil der gesamten Förderungen ausmachten. Wenn man den in den Publikationen des Bundesministeriums für Finanzen als direkte Wirtschaftsförderung deklarierten Betrag heranzieht²³, dann entfiel davon auf Ausgaben für die direkte Investitionsförderung nach der hier gewählten Abgrenzung nur ein Anteil von rund 10 bis 13% in den Jahren 1970 bis 1977, und von 15 bis 32% in den Jahren danach. Allein unter dem Titel "Exportförderung" wurde 1983 ein fast doppelt so hoher Betrag ausgewiesen wie für die direkte Investitionsförderung.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die angeführten Budgetausgaben für direkte Investitionsförderungen sozusagen die Bruttobelastung für den Bund darstellen. Netto, also nach Berücksichtigung der ertragsteuerlichen Effekte der Förderungen, ist die laufende Belastung des Bundeshaushalts — analog der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Reduktion der Förderungswerte aus der Sicht des Empfängers — vermutlich deutlich geringer.

5.4.7 Erste Versuche einer ökonometrischen Untersuchung der Förderungswirkungen

Die in den vorhergehenden Abschnitten ermittelten Förderungen in der Industrie und einzelnen Branchen ermöglichen eine erste Annäherung an die zentrale Frage der Förderungspolitik: Beeinflussen die Förderungen den Investitionsverlauf?

Trotz ihrer Bedeutung kann diese Frage derzeit nicht befriedigend behandelt werden. Dies hat theoretische Gründe, wie in Abschnitt 5.1 bereits dargestellt wurde. Dies hat aber auch empirische Gründe: Die Förderungswerte liegen nur für 14 Jahre vor; wenn man nun neben ein oder zwei Förderungsaggregaten

²³ Siehe zuletzt Bundesministerium für Finanzen: Bundesvoranschlag 1985, Übersicht 12

noch eine Nachfragevariable und die Kapitalnutzungskosten als erklärende Variable für die Investitionen heranzieht, und wenn man ferner etwaige Lags berücksichtigt, wird die Zahl der Freiheitsgrade sehr klein. Schon aus diesem Grund ist bei der Interpretation der Schätzergebnisse Vorsicht geboten.

Bei der Spezifikation der Investitionsfunktionen wurde sehr schematisch vorgegangen. Die realen Investitionen wurden jeweils erklärt durch eine reale Nachfragevariable, durch die realen Kapitalnutzungskosten sowie durch verschiedene Förderungsvariable, die ebenfalls mit dem Deflator der Industrieinvestitionen deflationiert wurden. Als Förderungsvariable wurden alternativ herangezogen: die absoluten Förderungsbarwerte, die relativen Förderungsbarwerte sowie (gleichzeitig) die geförderten Kredite und die Einmalzuschüsse. Alle diese Variablen wurden diversen Transformationen unterworfen (absolute und relative Veränderungen, Lags), so daß sich insgesamt 72 Schätzgleichungen ergaben, die für die Gesamtindustrie und die einzelnen Branchen(gruppen) geschätzt wurden. Auf branchenspezifische erklärende Variable wurde verzichtet (bzw. besser: mußte verzichtet werden, da praktisch keine verfügbar sind).

Es ist unmöglich, in Kürze die möglichen Interpretationen dieser Vielzahl an Schätzungen zusammenzufassen bzw. überhaupt zu präsentieren. In den folgenden Übersichten werden nur die Regressionen für die Gesamtindustrie sozusagen zwecks Illustration präsentiert. Darüber hinaus werden im folgenden nur einige wenige Ergebnisse und mögliche Interpretationen verbal erläutert. Generell zeigt sich erwartungsgemäß, daß die Qualität der Schätzungen keineswegs überragend ist. Wie ebenfalls zu erwarten war, fielen die Regressionen sowohl hinsichtlich des Korrelationskoeffizienten als auch der Signifikanz der Variablen für die Gesamtindustrie deutlich besser aus als für die einzelnen Branchen.

Etwas überraschend ist, daß die Förderungsvariablen doch in einer Vielzahl von Schätzgleichungen signifikante Parameter aufwiesen. Dies war insbesondere bei der Gesamtindustrie als auch beim Sektor der technischen Verarbeitungsgüter, bei der Papier- und bei der Lederindustrie der Fall. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß in den beiden ersten Fällen wohl die hohe Förderung für GM/BMW und die damit verbundenen Investitionen das Ergebnis prägen.

Die Signifikanz der Förderungsvariablen war in einigen Fällen "zu gut", d. h. es wurde der Eindruck nahegelegt, daß der Einfluß der Förderungen besser abgesichert war als jener der Nachfragevariablen und Kapitalnutzungskosten. Dies wäre angesichts der beschriebenen Größenordnung der Förderungen doch eher unerwartet. Tatsächlich zeigte sich, daß die Ergebnisse sehr sensibel auf Spezifikationsänderungen der Investitionsfunktionen reagierten. So konnte etwa der Einfluß der Förderungen durch die Aufnahme des unverzögerten, realen Netto-Produktionswertes der Industrie — der als guter Konjunkturindikator gilt — deutlich verringert werden. Es ist daher nicht auszuschließen, daß eine gute

Übersicht 5.76a. Determinanten der realen Bruttoinvestitionen der Industrie —
1970 bis 1983

	Konst	BIP: R	BIP: R-1	RW: -1	RW: A	RW: A -1	UC	UC: -1	BW	BW: -1	BW: -2	R2*	D-W
1	27 560,8	604,9 (1,70)					-29 647,4 (2,34)		5,6 (3,10)			0,44	1,85
2	22 119,0		1.187,0 (3,34)				-5.513,1 (0,41)			4,0 (2,61)		0,57	2,76
3	20 556,9		1.237,2 (3,75)					3.457,9 (0,23)		3,5 (1,96)		0,57	2,75
4	18 935,3		710,7 (2,03)					41.800,3 (2,19)			-3,1 (1,43)	0,50	1,66
5	34 922,9			-0,04 (0,43)			-23 656,5 (1,31)		4,8 (2,13)			0,30	1,77
6	27 550,6			0,02 (0,22)			-25 404,8 (1,20)			2,4 (0,92)		0,09	1,59
7	37 956,9			-0,1 (1,08)				28 539,8 (1,00)		1,7 (0,64)		0,06	1,55
8	24 295,7			-0,02 (0,25)				52 453,6 (1,80)			-4,7 (1,85)	0,27	1,33
9	29 632,7				0,2 (1,51)		-32 711,5 (2,47)		4,9 (2,88)			0,42	1,87
10	29 674,4				0,2 (1,14)		-27 561,7 (1,64)			3,6 (1,65)		0,18	2,01
11	25 093,8					0,3 (2,91)		-4.382,8 (0,28)		2,3 (1,19)		0,43	2,55
12	21 930,8					0,2 (1,69)		31 899,5 (1,45)			-3,0 (1,26)	0,44	1,67
	Konst	BIP: R	BIP: R-1	RW	RW: A	RW: A -1	UC	UC: -1	BW: A	BW: A -1	BW: A -2	R2*	D-W
1	28 075,4	112,7 (0,25)					-7.459,1 (0,50)		1,3 (0,65)			0,02	1,39
2	18 961,8		1.173,3 (3,43)				21.722,5 (1,74)			3,8 (2,79)		0,60	2,64
3	19 058,9		988,4 (4,19)					26.468,5 (2,75)		3,5 (3,18)		0,71	2,63
4	18 727,7		842,5 (2,34)					33.272,7 (1,83)			-3,4 (0,83)	0,43	1,78
5	10 908,8			0,14 (1,53)			-40 426,0 (1,66)		0,9 (0,51)			0,17	1,19
6	64 780,3			-0,3 (2,12)				101.234,2 (2,37)		4,3 (2,60)		0,43	2,18
7	39 593,2			-0,14 (0,62)				62.735,3 (1,08)			-4,6 (0,87)	0,11	1,52
8	9 221,6			0,14 (1,30)			-35 700,9 (1,29)			1,8 (0,87)		0,23	1,42
9	28 355,7				0,06 (0,46)		- 8 642,8 (0,61)		1,2 (0,61)			0,03	1,40
10	27 688,0				0,08 (0,55)		- 5 356,6 (0,35)			2,7 (1,32)		0,13	1,80
11	23 356,7					0,3 (2,86)		12.987,5 (1,12)		2,8 (2,04)		0,55	2,43
12	22 466,8					0,3 (2,03)		19.889,3 (1,01)			-2,5 (0,55)	0,37	1,95

Legende zu Übersichten 5.76a bis f:
Variablen: BIP... Brutto-Inlandprodukt real; RW... Netto-Produktionswert der Industrie, real; UC... Kapitalnutzungskosten der Industrie, real; BW... absoluter Förderungsbarwert real; bw... relativer Förderungsbarwert, real; GK... geforderte Kredite real; iZ... Einmalzuschüsse, real; Transformationen: A... absolute Änderungen gegenüber der Vorperiode; R... relative Änderungen gegenüber der Vorperiode; -1... Verzögerung um eine Periode; -2... Verzögerung um zwei Perioden. Statistische Kennzahlen: R2*... korrigierter Bestimmtheitskoeffizient; D-W... DURBIN-WATSON-Statistik

Übersicht 5 76b. Determinanten der realen Bruttoinvestitionen der Industrie
1970 bis 1983

	Konst	BIP: R	BIP: R-1	RW: -1	RW: A	RW: A -1	UC	UC: -1	bw	bw: -1	bw: -2	R2"	D-W
1	23 106 3	597,4 (1 80)					-20 282 0 (1 91)		103.586 5 (3 45)			0 50	2 37
2	19 952 4		1.121,4 (2 37)				7 940 6 (0 51)			35.440,3 (1 00)		0 33	2 08
3	19 137 6		1.040,3 (2 71)					18.239,5 (1 23)		22.908,2 (0 66)		0 41	2 09
4	22 685 6		691,9 (2,24)					30.532,3 (2 47)			-57 899 6 (2 05)	0 58	1 70
5	30 884 5			-0,04 (0 51)			-15.873 4 (0 91)		90.820,4 (2 40)			0 35	2 01
6	20 638 8			0 07 (0 85)			-23 322 7 (1 06)			-10.286 9 (0 25)		0 04	1 30
7	33 236 3			-0,07 (0 76)				30.739,4 (1 06)		-6.995 9 (0 17)		0 04	1 43
8	33 248 6			-0,05 (0 62)				40.428,2 (1 58)			-77 531 8 (2 33)	0,37	1 46
9	25 356 9				0 2 (1 31)		-25 482 7 (2 42)		38.517,7 (3 49)			0 51	2 45
10	28 061 7				0 08 (0 55)		-10 598 5 (0 69)			11.253,8 (0 27)		0 01	1 49
11	23 700 2					0,3 (2 43)		6.854,7 (0 43)		12.541,6 (0 35)		0 35	2 13
12	25 535 9					0,2 (2 02)		21.797,2 (1 67)			-59 098 8 (2 01)	0 55	1 60
	Konst	BIP: R	BIP: R-1	RW	RW: A	RW: A -1	UC	UC: -1	bw: A	bw: A -1	bw: A -2	R2"	D-W
1	28 408 8	116,4 (0 28)					- 9 089 7 (0 66)		37 730,2 (1 46)			0 13	1 53
2	19 900 7		1.118 9 (2 81)				18.546,5 (1 28)			41.432,9 (1 90)		0 46	2 39
3	20 120 8		953 2 (3 15)					21.908,5 (1 80)		33.141,3 (1 72)		0 53	2 29
4	19 560 4		604,5 (2 18)					32.438,5 (2 93)			-72 507 0 (2,78)	0 69	1 99
5	12 897 3			0 13 (1 48)			-38 694 1 (1 72)		31 416,9 (1 33)			0 27	1 19
6	57 129 0				0 3 (1 43)			77.964,3 (1 59)		39.413,4 (1 49)		0 22	1 74
7	27 650 0			-0,04 (0 28)				40.972,4 (1 00)			-91 281 1 (2,84)	0 50	2 04
8	6 970 3				0 2 (1 32)		-42 552 6 (1 37)			6.385,3 (0 20)		0 18	1 25
9	28 674 1					0 07 (0 54)	-10 269 2 (0 79)		37 397,3 (1 46)			0 14	1 52
10	28 036 9					0 09 (0 62)	- 6 916 1 (0 44)			29.234,1 (0 99)		0 08	1 68
11	24 019 1						0 3 (2 74)	9.542,3 (0 76)		29.771,3 (1 44)		0 47	2 23
12	21 883 9						0 2 (2 50)	25.073,9 (2 36)			-77 573 2 (3,26)	0 72	1 89

Übersicht 5.76c: Determinanten der realen Bruttoinvestitionen der Industrie 1970 bis 1983

	Konst.	BIP: R	BIP: R, -i	RW: -i	RW: A	RW: A, -i	UC	UC, -i	GK	IZ	GK: -i	IZ: -i	GK: -2	IZ: -2	R2*	D-W
1.	28.917,0	701,5 (1,96)					36.164,3 (2,59)		0,3 (1,49)	1,7 (3,34)					0,50	1,83
2.	24.248,5		937,4 (3,02)				-14.718,3 (1,20)				0,6 (2,55)	0,5 (1,41)			0,71	2,68
3.	22.220,7		1.105,1 (3,61)				-6.661,7 (0,44)				0,5 (2,69)	0,5 (1,09)			0,66	2,89
4.	19.859,8		775,8 (2,38)				26.521,9 (1,50)						0,1 (0,60)	-0,9 (1,82)	0,60	2,29
5.	39.071,5			-0,06 (0,70)			-27.447,3 (1,46)		0,3 (1,17)	1,5 (2,23)					0,32	1,78
6.	35.721,7			-0,04 (0,55)			-25.257,0 (1,45)				0,7 (2,62)	0,3 (0,53)			0,40	1,87
7.	42.613,3			-0,1 (1,53)			18.273,9 (0,72)				0,6 (2,04)	0,1 (0,13)			0,31	1,80
8.	34.361,8			-0,1 (0,88)			47.221,1 (1,72)						0,1 (0,35)	-1,2 (2,07)	0,37	1,68
9.	31.123,5				0,2 (2,09)		-33.431,5 (2,84)		0,2 (0,97)	1,7 (3,41)					0,52	2,17
10.	30.296,4				0,2 (1,44)		-36.418,7 (2,54)				0,7 (3,33)	0,5 (0,94)			0,50	2,09
11.	25.967,1					0,3 (2,38)	-11.534,9 (0,59)				0,4 (1,61)	0,3 (0,48)			0,48	2,47
12.	23.040,6					0,2 (1,87)	16.966,1 (0,80)						0,1 (0,47)	-0,8 (1,54)	0,52	2,07
	Konst.	BIP: R	BIP: R, -i	RW: -i	RW: A	RW: A, -i	UC	UC, -i	GK: A	IZ: A	GK: A, -i	IZ: A, -i	GK: A, -2	IZ: A, -2	R2*	D-W
1.	27.607,8	243,2 (0,62)					-7.167,9 (0,56)		-0,2 (1,02)	0,7 (1,30)					0,26	1,84
2.	19.684,8		1.112,8 (3,28)				18.323,1 (1,53)				0,3 (2,02)	1,2 (2,92)			0,64	2,71
3.	19.651,9		955,4 (4,02)				23.062,6 (2,44)				0,3 (2,29)	1,0 (3,20)			0,73	2,62
4.	18.654,9		612,6 (1,88)				38.250,1 (2,47)						0,03 (0,15)	-1,3 (1,45)	0,62	1,90
5.	14.877,4			0,1 (1,31)			-34.357,1 (1,55)		-0,2 (0,99)	0,5 (1,03)					0,35	1,41
6.	67.028,2			-0,3 (2,34)			101.661,1 (2,54)				0,5 (2,53)	1,3 (2,73)			0,52	2,32
7.	38.699,7			-0,1 (0,82)			73.124,9 (1,62)						0,03 (0,11)	-1,8 (1,73)	0,47	1,58
8.	11.627,8			0,1 (1,08)			-32.008,8 (1,14)		-0,3 (1,22)	0,6 (1,24)					0,26	1,39
9.	28.283,3			0,1 (1,01)			-9.637,4 (0,81)				0,3 (1,09)	0,6 (0,99)			0,31	1,94
10.	27.713,0			0,07 (0,51)			6.066,0 (0,47)				0,3 (1,26)	0,9 (1,50)			0,19	1,81
11.	23.740,4					0,3 (2,55)	10.568,3 (0,89)				0,3 (1,33)	0,9 (2,03)			0,56	2,45
12.	21.290,5					0,2 (1,44)	29.539,0 (1,63)						0,06 (0,25)	-1,2 (1,18)	0,55	1,87

Konjunkturlage zu mehr Investitionen und dies zu einer stärkeren Beanspruchung des Förderungsinstrumentariums führt, was dann bei einer Fehlspezifikation der Schätzgleichung als Förderungswirkung erscheint

Interessant ist auch, daß im großen und ganzen die geförderten Kredite und Investitionszuschüsse signifikantere Parameter aufwiesen als die diversen Barwerte. Dies könnte damit zusammenhängen, daß zwischen Krediten und Zuschüssen einfach auf Grund der Technik der Förderungsvergabe ein statistisch engerer Zusammenhang herrscht. Es könnte jedoch auch sein, daß Unternehmen einer "Förderungssillusion" unterliegen und die Anreizwirkung von begünstigten Krediten und Zuschüssen akzeptieren, relativ unabhängig vom tatsächlichen Wert der staatlichen "incentives". Schließlich sei noch erwähnt, daß die absoluten Veränderungen der Förderungsvariablen — sie wurden inkludiert, um "Gewöhnungseffekte" zu erfassen — praktisch bei allen Branchen insignifikant waren. Nur im Gesamtaggregat und bei den technischen Verarbeitungsgütern hatten sie zum Teil signifikante Parameter, was vermutlich wiederum bloß die Folge der GM/BMW-Förderung war

Anhang A: Zur Berechnung von Förderungsintensitäten

Jeder nach Kausalzusammenhängen fragenden Analyse des öffentlichen Förderungswesen vorgelagert ist die Frage, in welchem Ausmaß beispielsweise die einzelnen Wirtschaftssektoren oder die Industriebranchen oder auch die Bundesländer überhaupt gefördert werden. Weder die absolute Höhe der Förderungen noch einfache Anteilsberechnungen sagen darüber sonderlich viel aus. Erst in der Gegenüberstellung mit anderen wirtschaftlichen Aggregaten und Kennziffern ist es möglich die Höhe und die Struktur von Förderungen zu beurteilen. Die Wirtschaftsforschungsinstitute in der Bundesrepublik Deutschland berechnen etwa seit einigen Jahren sogenannte "Subventionsgrade" als Quotient zwischen den Subventionen an einen Wirtschaftszweig und der um die Subventionen verminderten Wertschöpfung eben dieses Wirtschaftszweiges (siehe beispielsweise Jüttemeier — Lammers, 1979). Häufig werden die Subventionen an einen Wirtschaftssektor oder eine Branche auch in Beziehung zu den dort Beschäftigten gesetzt. Eine allgemeine Antwort auf die Frage, mit welchen ökonomischen Aggregaten die Förderungen zu vergleichen und in Relation zu setzen sind, ist allerdings nicht möglich; dies läßt sich nur im Hinblick auf die konkreten Fragestellungen, die untersucht werden, entscheiden.

Da es in der vorliegenden Untersuchung um investitionsfördernde Maßnahmen geht, liegt es nahe die Förderungen an einen bestimmten Adressatenkreis (z. B. Wirtschaftssektor, Industriebranche, Bundesland) in Relation zu dessen Investitionen zu setzen. Zu diesem Zweck werden die folgenden Quotienten berechnet: Im Zähler stehen die im Rahmen einer bestimmten Aktion z. B. den einzelnen Industriebranchen gewährten Förderungen, und im Nenner stehen die ge-

samen Investitionen dieser Branche. Wir bezeichnen diese Kennziffer als Förderungsintensität. Es ist unmittelbar einsichtig, daß sie umso höher ist je stärker ein Förderungsadressat im Rahmen einer Aktion gefördert wird. Wenn man ferner die gesamten Förderungen dieser Aktion durch die Industrieinvestitionen dividiert und diesen Quotienten mit den Förderungsintensitäten der einzelnen Branchen vergleicht, läßt sich auf einfache Weise feststellen, welche Branchen gemessen an ihren Investitionen über- und welche unterdurchschnittlich gefördert werden.

Die auf diese Weise errechneten Förderungsintensitäten eignen sich nur dazu, Aussagen über die Förderungsschwerpunkte einer Aktion zu machen. Sie sind daher immer in Zusammenhang mit einer bestimmten Förderungsaktion zu sehen. Förderungsintensitäten verschiedener Aktionen können nur dann miteinander verglichen werden, wenn ihre Förderungskonditionen identisch sind. Über den Subventionsgehalt einer Förderung aus der Sicht des Empfängers sagen die Förderungsintensitäten in der Regel nichts aus. Dazu wäre es notwendig, die Förderungen auf eine gemeinsame Basis umzurechnen, also beispielsweise Förderungsbarwerte zu ermitteln. Daß die Förderungsintensitäten diesem Anspruch nicht genügen, war letztlich auch ausschlaggebend für ihre sicherlich unübliche Bezeichnung. Denn der naheliegende Begriff "Förderungsquote" war in der (allerdings nirgends kodifizierten) Terminologie des österreichischen Förderungswesens bereits reserviert für das Verhältnis zwischen dem Barwert einer Förderung und dem mit der Förderung ausgelösten Investitionsvolumen.

Allerdings lassen sich nicht für alle Bereiche die Förderungsintensitäten in der beschriebenen Weise berechnen. Es ist in jenen Fällen nicht möglich, in denen die Investitionen eines Wirtschaftsbereiches nicht bzw. nicht in der gewünschten Gliederung bekannt sind. Dies trifft etwa auf den Fremdenverkehrs- und auch auf den Verkehrssektor zu. In diesen Fällen wurden statt der Investitionen andere Aggregate — z. B. die Nächtigungen im Reiseverkehr — zur Berechnung der Förderungsintensitäten herangezogen. In den Übersichten wird jedoch explizit darauf hingewiesen, wenn die Förderungsintensitäten nicht in bezug auf die Investitionen ermittelt werden.

Ein weiteres Problem bei der Berechnung der Förderungsintensitäten ist die — schon beklagte — mehr als schlechte Datenlage. Einerseits unterscheiden sich die Daten von Aktion zu Aktion zum Teil beträchtlich, andererseits treten auch bei den über eine Aktion verfügbaren Daten im Zeitablauf Änderungen ein, die die Analyse erschweren. Dies macht sich vor allem bei der Gliederung der Förderungen nach Industriebranchen unangenehm bemerkbar. Es müssen daher immer wieder Branchen zusammengefaßt werden, deren separate Betrachtung durchaus von Interesse wäre. Auch eine zeitliche Aggregation ist notwendig, denn bei vielen Aktionen hat der Förderungsempfänger eine nicht unbeträchtliche Frist, innerhalb der er die gewährte Förderung tatsächlich in Anspruch nehmen kann. Beim ERP-Fonds beispielsweise hat der Kreditnehmer maximal zwei

Jahre Zeit, um den bereits genehmigten Kredit zu beanspruchen. Dies hat zur Folge, daß die Förderungszusagen und die Investitionen (oder auch andere Aggregate) eines Jahres nicht unbedingt korrespondieren. Aus diesem Grund wurden die Förderungsintensitäten nicht jährlich, sondern für drei Teilperioden des gesamten Untersuchungszeitraumes berechnet — wenn von den Daten her möglich —, und zwar (in der Regel) für die Jahre 1970 bis 1974, 1975 bis 1979 sowie 1980 bis 1983. Dadurch läßt sich der beschriebene Effekt zwar nicht gänzlich ausschalten, aber zumindest in seiner Bedeutung verringern. Darüber hinaus gibt die zeitliche Zusammenfassung ein besseres Bild der längerfristigen Entwicklung als die oft sehr stark schwankenden Jahreswerte.

Anhang B: Zur Messung von Strukturunterschieden

Ein wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der einzelnen Förderungsaktionen ist die Frage, wie sich die Förderungen auf die Förderungsadressaten verteilen. So ist beispielsweise zu erwarten, daß die Förderungen einer Aktion, die Industrieinvestitionen fördert, ohne dabei regional- oder strukturpolitische Zielsetzungen zu verfolgen, eine ähnliche Branchenstruktur wie die Industrieinvestitionen insgesamt aufweisen. Umgekehrt weicht vermutlich die Branchenstruktur von selektiven Förderungen — etwa für energiesparende Investitionen — von der Struktur der Gesamtinvestitionen ab, weil eben solche Förderungen nicht für alle Branchen wichtig sind oder überhaupt in Frage kommen. Die Unterschiede zwischen der Struktur von Förderungen und jener der Gesamtinvestitionen sagen also unter Umständen etwas über die Intentionen einer Förderungsaktion bzw. über die Realisierung dieser Intentionen aus.

Der Vergleich zweier Strukturen — unter dem Begriff "Struktur" ist dabei die Zusammensetzung eines Aggregates zu verstehen — ist ein in der empirischen Wirtschaftsforschung häufig auftretendes Problem. Bekannt ist es vor allem aus Untersuchungen über den wirtschaftlichen Strukturwandel. Dabei wird die Zusammensetzung eines ökonomischen Aggregates zu zwei verschiedenen Zeitpunkten miteinander verglichen und versucht, die Unterschiede in einer Kennzahl auszudrücken, die das Ausmaß der Veränderung mißt. Formal das gleiche Problem wie bei einem solchen intertemporalen Vergleich liegt vor, wenn die Strukturunterschiede zweier Aggregate zum gleichen Zeitpunkt gemessen werden sollen.

In der Praxis werden eine Reihe verschiedener Kennzahlen zur Messung von Strukturunterschieden herangezogen. Aber nur einige wenige erfüllen auch die mathematischen Anforderungen, die sinnvollerweise an ein solches Maß zu stellen sind (Hahn, 1985B). In der vorliegenden Arbeit ziehen wir die Betragssummen-Norm als Maßzahl heran. Sie wird dem von Hahn (1985B) als Strukturveränderungsmaß vorgeschlagenen Winkelmaß ausschließlich aus pragmatischen Gründen vorgezogen: Sie ist wesentlich einfacher zu berechnen, was

insofern eine Rolle spielt, als die Daten über die einzelnen Investitionsförderungsaktionen und -institutionen nicht auf der WIFO-Datenbank gespeichert sind und die Berechnungen daher händisch durchgeführt werden mußten

Die Betragssummen-Norm ist definiert als:

$$d = \sum_{i=1}^m |X_{ij} - X_{ik}|$$

Dabei ist X_{ij} der Anteil des i -ten Teilaggregats am Aggregat j und X_{ik} der Anteil des i -ten Teilaggregats am Aggregat k . Der Wert der Betragssummen-Norm beträgt Null, falls die beiden verglichenen Strukturen vollkommen identisch sind, und er steigt mit wachsenden Strukturunterschieden auf maximal 2 an (bzw. auf 200, wenn die Anteile — so wie in der vorliegenden Arbeit — als Prozentsätze ausgedrückt werden). Das Konzept der Betragssummen-Norm ist eng verwandt mit jenem der Förderungsintensitäten (siehe Abschnitt 5, Anhang A); in die Berechnung beider Kennziffern geht letztlich die gleiche Information ein.

Mit diesem statistischen Verfahren läßt sich das eingangs erwähnte Problem der Unterscheidung zwischen Aktionen mit und solchen ohne strukturpolitische Zielsetzungen empirisch behandeln. Zu diesem Zweck wurden die Förderungen der einzelnen Aktionen nach Industriebranchen oder auch nach Bundesländern disaggregiert, der entsprechenden Struktur der Industrieinvestitionen gegenübergestellt und die Betragssummen-Norm berechnet. Zu beachten ist allerdings, daß das Konzept der Betragssummen-Norm zwar eine Aussage darüber ermöglicht, wie stark zwei Strukturen voneinander abweichen; über die "Richtung" der Abweichung gibt sie jedoch keine Auskunft.

Bei der Berechnung der Betragssummen-Normen wurde ähnlich vorgegangen wie bei der Ermittlung der Förderungsintensitäten:

- die Branchengliederung wurde, je nach der Verfügbarkeit der Daten, von Aktion zu Aktion unterschiedlich gewählt;
- der gesamte Untersuchungszeitraum wurde in drei Teilperioden — 1970 bis 1974, 1975 bis 1979 und 1980 bis 1983 — unterteilt;
- in jenen Fällen, in denen die Investitionen nicht in der gewünschten Gliederung vorliegen, wurden andere Aggregate zur Berechnung der Betragssummen-Norm herangezogen.

Generell ist zu erwarten, daß die Betragssummen-Normen bei Aktionen mit selektiven, struktur- oder regionalpolitisch motivierten Zugangskriterien höhere Werte aufweisen als bei Aktionen, die zwischen den verschiedenen Förderungswerbern nur wenig differenzieren. In der Praxis muß diese Aussage allerdings eingeschränkt werden, und zwar in erster Linie aus statistischen Gründen. Der Wert, den die Betragssummen-Norm annimmt, ist nicht unabhängig

vom Aggregationsniveau der zugrundeliegenden Strukturen. Dies hat die unangenehme Konsequenz, daß die Betragssummen-Normen verschiedener Aktionen nur bedingt miteinander verglichen werden können, da die entsprechenden Daten (vor allem die Förderungen nach Industriebranchen) — wie schon ausgeführt — in sehr unterschiedlichen Gliederungen vorliegen.

Aber noch aus einem anderen Grund ist bei der Interpretation von Betragssummen-Normen im vorliegenden Zusammenhang Vorsicht geboten. Selektive Aktionen, die etwa spezifische industriepolitische Ziele verfolgen, weisen nur dann eine in der Regel höhere Betragssummen-Norm (beim Vergleich zwischen Förderungen und Investitionen nach Branchen) auf, wenn nicht in allen Branchen ein gleich hoher Anteil von Unternehmen die entsprechenden Zugangskriterien erfüllt. Ganz ähnlich ist die Situation bei der Beurteilung der regionalpolitischen Zielsetzungen von Förderungsaktionen: Die Gliederung der Förderungen und Investitionen nach Bundesländern und der Vergleich dieser beiden Strukturen ist nur dann aussagekräftig, wenn man davon ausgehen kann, daß regionale Schwerpunkte wie beispielsweise die Investitionsförderung in irgendwie definierten "Problemgebieten" sich auch auf Bundesländerebene niederschlagen.

6. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Staatliche Förderungen sind kein Forschungsbereich für Puristen — welcher wissenschaftlichen Disziplin auch immer. Die ungenügende theoretische Fundierung staatlicher Interventionen, unklare Ziele und Kriterien, die unzureichende Datenlage, die verworrene Kompetenzsituation, die institutionellen Überschneidungen und rechtlichen Unklarheiten werden von theoretischen Ökonomen, Wirtschaftsforschern, Verwaltungs- und Verfassungsjuristen gleichermaßen beklagt. Es ist daher nicht überraschend, daß in den meisten (praxisbezogenen) Untersuchungen über das staatliche Förderungswesen mit sehr unterschiedlichen methodischen Ansätzen gearbeitet wird und ein gewisses "Ad-hoc"-Vorgehen nicht selten ist; denn "neither the reporting nor the appraisal of subsidies is an exact science, and no universally accepted, precise, and easily applied techniques to perform either task can be found" (OECD, 1983B, S. 10). Im Lichte dieser Feststellung sind auch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung und die im folgenden dargestellten Schlußfolgerungen zu sehen. Sie haben vielfach nicht den Charakter wissenschaftlicher, empirisch nachprüfbarer und falsifizierbarer Aussagen. Eher entsprechen sie dem, was mit einem englischen Ausdruck als "educated guesses" bezeichnet werden kann: als Feststellungen und Hypothesen, für die es zwar Indikatoren und oft auch theoretische Anhaltspunkte gibt, die sich jedoch einer echten empirischen Überprüfung in vielen Fällen entziehen.

An dieser Stelle ist noch einmal — wie bereits in der Einleitung — darauf hinzuweisen, daß die untersuchte Problematik sehr eng ausgelegt wurde. In der vorliegenden Arbeit ging es in erster Linie darum, die institutionellen Rahmenbedingungen der direkten Investitionsförderung zu analysieren, den Umfang und die Wirkungen der Förderungen zu erfassen, auf Schwachstellen des Systems hinzuweisen und Verbesserungen anzuregen. Aus diesem sozusagen "immanenten" Zugang zur Förderungsproblematik läßt sich jedoch nicht bereits der Schluß ziehen, daß das Instrument der direkten Investitionsförderung (bzw. der Wirtschaftsförderung generell) überhaupt außer Streit zu stellen ist. Im Gegenteil: Die Frage für welche Probleme, in welchem Ausmaß und in welcher Form staatliche Interventionen marktwirtschaftlichen Lösungen vorzuziehen sind, ist ein zentrales wirtschaftspolitisches Anliegen. Es liegt allerdings auf der Hand, daß die Diskussion und die Entscheidungen darüber im politischen Bereich selbst — also in der unmittelbaren Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien und zwischen den maßgeblichen Interessensgruppen — erfolgen müssen. Die Wissenschaft — wie im vorliegenden Fall die empirische Wirtschaftsforschung — kann hingegen nur beratend wirken und Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen anbieten.

6.1 Das österreichische Investitionsförderungssystem seit Beginn der siebziger Jahre — Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Hauptergebnisse der vorliegenden Untersuchung über die direkten Investitionsförderungen lassen sich — im wesentlichen dem Aufbau der Studie folgend — zwei Problembereichen zuordnen. Im Abschnitt 6.1.1 wird dargestellt, zu welchen Ergebnissen die Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen und der Zielsetzungen des Förderungssystems geführt hat. Im anschließenden Abschnitt 6.1.2 stehen die Ergebnisse der empirischen Analyse im Mittelpunkt. Nach der Präsentation einiger globaler Kennziffern, um die Größenordnung der hier untersuchten Förderungsaktivitäten zu veranschaulichen, gehen wir auf die konjunktur- und strukturpolitischen Aspekte der Förderungen ein und behandeln abschließend die zentrale Frage, in welchem Maße Förderungen überhaupt den Investitionsverlauf in einzelnen Sektoren, Branchen und Unternehmen beeinflussen.

6.1.1 Die institutionellen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der direkten Investitionsförderungen

Die markanteste Entwicklung des Investitionsförderungssystems, die sich in der untersuchten Periode feststellen ließ, war sicherlich sein beschleunigter Ausbau. Allein zwischen 1970 und 1984 wurden in der hier gewählten Abgrenzung (also ohne Export-, Produktions- und Verkaufsförderungen sowie ohne Arbeitsmarkt- und Agrarförderungen) je nach Zählweise zwischen 20 und 30 zusätzliche bundesweite bzw. vom Bund (mit)getragene Förderungsaktionen und -institutionen eingerichtet (eine präzisere Angabe ist insofern nicht möglich, als es oft eine Einschätzungsfrage ist, ob eine Förderungsaktivität als eigene Aktion oder bloß als Variante einer anderen Aktion gesehen wird)

Die Dynamik des Förderungswesens darf allerdings nicht isoliert gesehen werden. Generell hat der öffentliche Sektor nach dem Zweiten Weltkrieg in praktisch allen westlichen Industrieländern — wenngleich in Ausmaß und Form unterschiedlich — an Gewicht gewonnen und seine Einflußnahme auf das wirtschaftliche Geschehen verstärkt. Dieser säkulare Prozeß hat sich im Untersuchungszeitraum auf Grund der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung in den meisten Ländern noch verstärkt.

In Österreich — und vermutlich nicht nur hier — hatte der Ausbau der staatlichen Förderungsaktivitäten nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Komponente: Die Ziele der Förderungspolitik wurden ambitiöser und das eingesetzte Instrumentarium vielfältiger. Dies läßt sich auch im System der direkten Investitionsförderung nachvollziehen, dessen Komplexität im Zeitablauf beträchtlich zunahm. Es stieg nicht nur die Zahl der Aktionen und Institutionen,

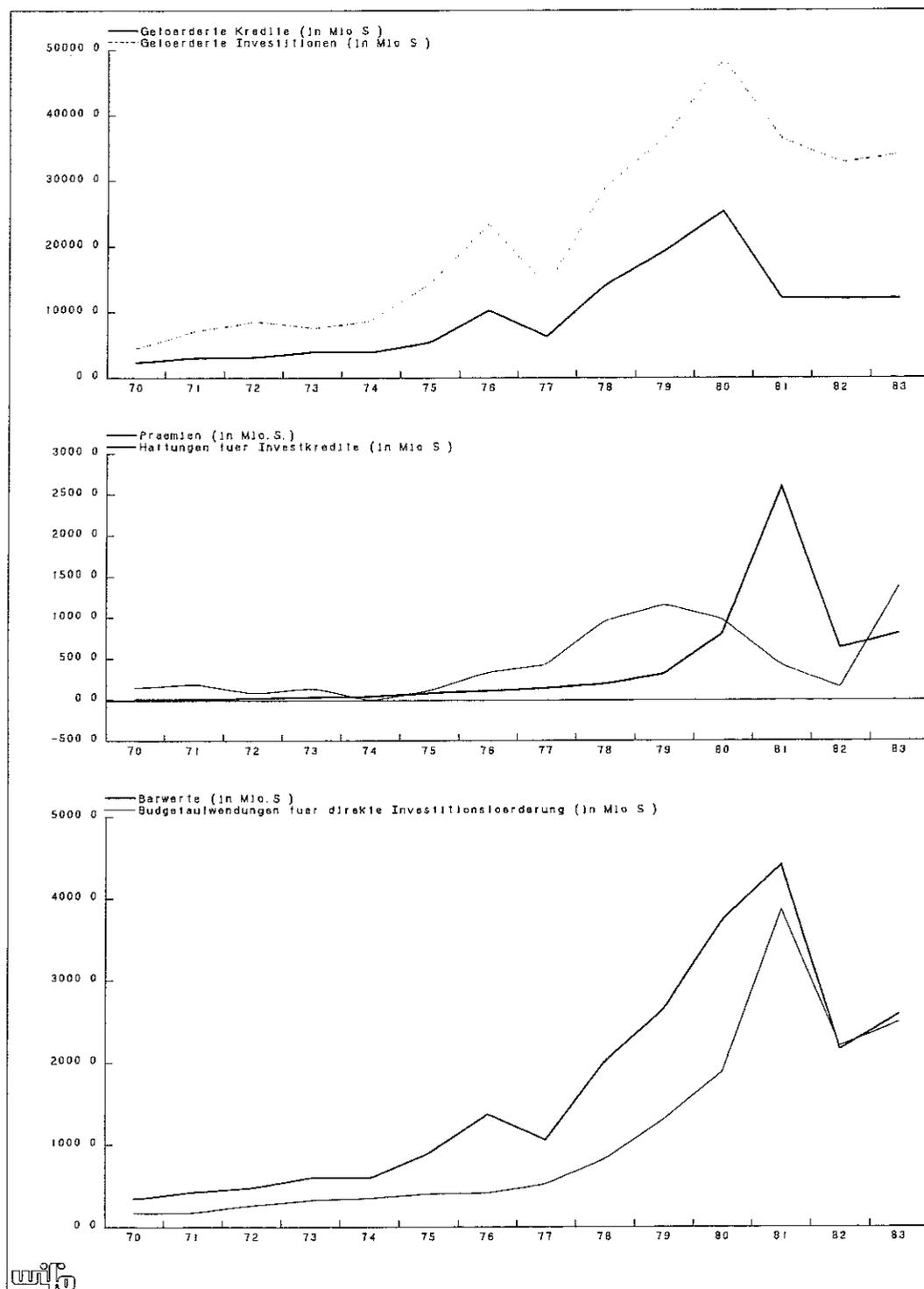
sondern es kam gleichzeitig — auch bei den schon länger bestehenden Förderungseinrichtungen — zu einer Ausweitung und Differenzierung der Förderungsziele und Zugangskriterien, zu einer Erweiterung des Förderungsinstrumentariums und damit insgesamt zu einem wachsenden Angebot an Förderungsvarianten

Diese Entwicklung ist — und zwar unabhängig von eventuellen ordnungspolitischen Überlegungen über die Zunahme staatlicher Interventionen — mit einer gewissen Skepsis zu betrachten. Es ist zumindest fraglich, ob sich die erhöhten Ansprüche an das wirtschaftspolitische Instrument "direkte Investitionsförderung" im Rahmen des historisch gewachsenen Institutionengefüges noch optimal erfüllen lassen. Eher ist zu vermuten, daß die feststellbaren Überschneidungen und Verflechtungen — etwa zwischen den Förderungsaktivitäten im Umfeld des Handelsministeriums und jenen des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (bzw. zuvor des Bundeskanzleramts) — Anlaß für Friktionen und Kompetenzkonflikte sind bzw. waren, die die Funktionsfähigkeit des Förderungssystems beeinträchtigen. Sowohl die Flexibilität des Förderungssystems — also die Möglichkeit und Fähigkeit rasch auf neue wirtschaftliche Gegebenheiten zu reagieren — als auch seine Transparenz — die Durchschaubarkeit der gesamten Förderungsaktivitäten für die Wirtschaftspolitiker und die Förderungsadressaten — durften darunter leiden. Dies gilt umso mehr, als die angesichts der institutionellen Zersplitterung des Systems notwendigen Koordinationseinrichtungen im Untersuchungszeitraum nur teilweise realisiert werden konnten.

Die institutionellen Schwierigkeiten der Förderungspolitik manifestierten sich zum Teil auch in der Entwicklung der Förderungsziele. Grundsätzlich zeigt sich, daß auf der Ebene der in den Richtlinien zum Ausdruck kommenden Intentionen der hier in Betracht gezogenen Aktionen tendenziell offensive, den Strukturwandel beschleunigende Zielsetzungen und Kriterien dominierten. Bei den Förderungen für den industriell-gewerblichen Sektor waren die Umstellung auf neue Produkte und die Einführung neuer Produktionsverfahren die am häufigsten genannten Ziele; auch auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ausgerichtete Ziele sowie die Förderung von Unternehmensgründungen und Forschung und Entwicklung wurden vielfach genannt. Im Laufe der siebziger Jahre kam zusätzlich noch eine Reihe energie- und umweltpolitischer Zielsetzungen hinzu. Im Rahmen der Fremdenverkehrsförderung spielten — wie aus den diversen Förderungsrichtlinien hervorgeht — die Ziele "Qualitätsverbesserung" und "Kapazitätserweiterung" die größte Rolle. Problematisch an diesen Zielsetzungen ist allerdings kaum ihre globale Ausrichtung, sondern ihre Umsetzung in die Förderungspraxis, also ihre Konkretisierung und Operationalisierung in Form der für die Förderungsabwicklung ausschlaggebenden Ziel- und Kriterienkataloge.

Zwei Probleme konnten bisher nicht befriedigend gelöst werden. Erstens: Die Berücksichtigung neuer wirtschaftlicher Problemstellungen und damit verbunde-

Abbildung 6.11a Die Entwicklung der direkten Investitionsförderung in Österreich



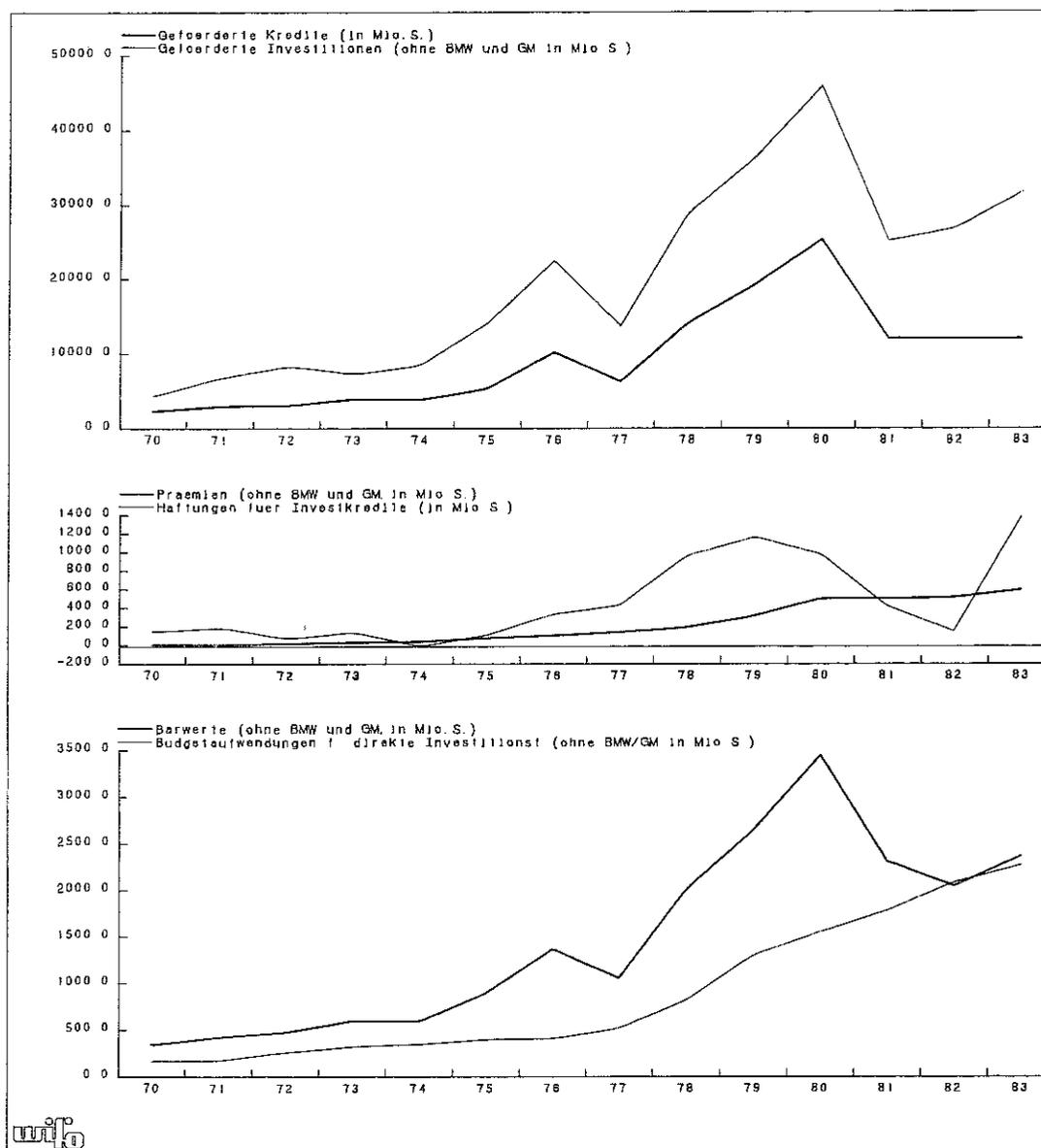
ner Förderungsaufgaben erfolgte bisher im wesentlichen durch die Erweiterung und weniger durch den Umbau des bestehenden Förderungssystems. Anders formuliert: Die Tendenz neue Aufgaben zu übernehmen war größer als die Tendenz obsoleter Förderungsaktivitäten aufzugeben oder umzugestalten. Dies hatte die Konsequenz, daß das Förderungssystem laufend komplizierter wurde, daß der selektive Charakter der direkten Förderungen abnahm und daß die Wahrscheinlichkeit von Inkonsistenzen zwischen den schon bestehenden und den neu hinzukommenden Förderungsaktivitäten stieg. Zweitens: Bei fast allen Aktionen bot die eher vage Formulierung der Förderungsintentionen und Vergabekriterien Anlaß zu Kritik. Präzise, eventuell sogar quantifizierbare Kriterien mit klar erkennbarem empirischem Gehalt waren selten. Es erhebt sich daher die Frage, ob die gegenwärtig im Förderungssystem überwiegenden Selektionsmechanismen, deren sichtbarer Ausdruck die diversen Kriterienkataloge sind, ausreichend entwickelt sind, um die oft sehr anspruchsvollen allokativen politischen Ziele zu erreichen.

6.1.2 Die Ergebnisse der empirischen Analyse

Einleitend zu diesem Abschnitt muß — wie schon mehrere Male — darauf hingewiesen werden, wie schwierig es ist, über Förderungen und ihre Wirkungen empirisch fundierte Urteile zu fällen. Viele wirtschaftspolitisch wichtige Fragen lassen sich entweder aus theoretischen oder viel öfter aus empirischen Gründen nicht bzw. unter dem Gesichtspunkt der statistischen Signifikanz nicht befriedigend beantworten. Vielfach sind nicht einmal die Voraussetzungen für eine erschöpfende Deskription der staatlichen Förderungsaktivitäten gegeben. Die folgenden Aussagen sind daher bewußt vorsichtig gehalten, obwohl sich gerade die hier in der Zusammenfassung präsentierten Ergebnisse in der Regel auf mehrere Indikatoren und aus unterschiedlichen Quellen und Schätzungen stammende empirische Evidenz stützen, so daß sie in diesem Sinn doch als robust gelten können.

Die augenfälligste Entwicklung der Förderungen in den siebziger und frühen achtziger Jahren war ihr enormes Wachstum, das offenbar mit dem institutionellen Ausbau des Förderungssystems einherging. Praktisch alle Förderungsaggregate haben sich im Untersuchungszeitraum vervielfacht: Die jährlich neu vergebenen geförderten Kredite an die Sektoren Industrie, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel stiegen zwischen 1970 und 1983 von 2,3 Mrd. S auf 12,2 Mrd. S, die einmaligen Investitionszuschüsse, die Anfang der siebziger Jahre noch keine Rolle spielten, betrugen 1983 mehr als 800 Mill. S, und das im Rahmen der hier betrachteten Aktionen übernommene Haftungsvolumen nahm von 1,4 Mrd. S auf fast 8 Mrd. S zu; der Barwert der Förderungen (Zinszuschüsse, begünstigte Kredite, Investitionszuschüsse) stieg von wenigen hundert Millionen Schilling im Jahr 1970 bis 1983 auf über 2½ Mrd. S. Auch im Bundeshaushalt fand die Expansion der direkten Investitionshilfen ihren Nieder-

Abbildung 6.11b Die Entwicklung der direkten Investitionsförderung in Österreich (ohne Zuwendungen an BMW und GM)



schlag Die jährlichen Ausgaben unter diesem Titel stiegen von nicht einmal 200 Mill. S auf 2,5 Mrd. S an. Schließlich läßt sich die Entwicklung der Förderungen selbstverständlich an Hand der als gefördert gemeldeten Investitionen, die sich in der Untersuchungsperiode nahezu verachtfacht haben, nachvollziehen

Auf Grund ihres raschen Wachstums hatten die direkten Investitionsförderungen zumindest in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraumes auch aus

gesamtwirtschaftlicher Sicht ein beachtliches Gewicht. Die als gefördert gemeldeten Investitionen schwankten in den Jahren von 1978 bis 1983 zwischen rund 30 Mrd. S und 50 Mrd. S. Wenn man nun unterstellt, daß diese Beträge durch Doppelförderungen und damit Doppelzählungen um rund 20% überhöht sind, errechnet sich ein Anteil der geförderten an den gesamten Investitionen der angesprochenen Sektoren von 30 bis nicht ganz 50%. Mit anderen Worten: Etwa ein Drittel bis fast die Hälfte der Investitionen dieser Sektoren wurden im Untersuchungszeitraum allein durch die hier erfaßten Aktionen gefördert. Wenn man zusätzlich noch die weiteren auf der Bundesebene, vor allem aber auf der Landesebene existierenden Maßnahmen und Einrichtungen berücksichtigt, die direkt oder indirekt investitionsbegünstigend wirken, zeigt sich, in welchem hohen Ausmaß die öffentliche Hand in Österreich versucht die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung zu unterstützen und zu beeinflussen.

Auch vom Finanzierungssektor aus betrachtet spielten die direkten Investitionsförderungen eine nicht unerhebliche Rolle. Gerade die Verbilligung und Erleichterung der Fremdfinanzierung, und zwar über Bankkredite, ist ja eine der tragenden Säulen der Investitionsförderung in Österreich. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte die geförderte Kreditgewährung im Zusammenhang mit der Zinsenstützungsaktion 1978. Nach dem Auslaufen dieser Aktion pendelte sich das jährlich neu vergebene Volumen geförderter Kredite in den Jahren 1981 bis 1983 bei rund 12 Mrd. S ein. Dies dürften — nach den sehr groben Schätzungen, die diesbezüglich nur möglich sind — etwa zwischen 10 und 20% der von den untersuchten Sektoren jährlich brutto aufgenommenen Kredite sein. Nur eine geringe quantitative Bedeutung hatte dabei das Instrument der Haftungsübernahme. Das gesamte Haftungsobligo der FGG und der BÜRGES zusammen erreichte im Jahre 1983 nur annähernd 8 Mrd. S, also weniger als 2% der insgesamt in diesem Jahr an die Sektoren Industrie, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und Handel aushaftenden Kredite.

Über die Zinssatzwirkungen der Förderungen läßt sich an Hand der geringen Informationen über die Marktzinssätze und die Zinssätze geförderter Kredite wenig sagen. Auf Grund der bekannten Förderungskonditionen und der beschriebenen beträchtlichen Ausweitung der gewährten Förderungen wäre jedoch eine deutliche Zinssatzsenkung und -stabilisierung bei den Förderungsempfängern zu erwarten. Empirische Evidenz zu dieser Frage existiert ansatzweise jedoch nur für den Bereich der Industrie. Die Untersuchung von Hahn (1985C) hat ergeben, daß die durchschnittliche Zinsbelastung der Industrie im Zeitraum 1973 bis 1982 um rund 2 bis 3 Prozentpunkte unter der Sekundärmarktrendite lag. Dies deutet — wenn man berücksichtigt, daß nicht die gesamte Fremdmittelversorgung zu begünstigten Konditionen erfolgt — auf eine nicht unbeträchtliche Zinssenkung durch Investitions- und andere Förderungen hin. Dennoch war die Zinskostenbelastung der österreichischen Industrie im untersuchten Zeitraum beispielsweise höher als jene in der BRD, vermutlich als Folge des in Öster-

reich höheren gesamtwirtschaftlichen Zinsniveaus und der ungünstigeren Versorgung mit längerfristigen Fremdmitteln. Eine zinssatzstabilisierende Wirkung der Investitionsförderung läßt sich an Hand der Berechnungen von Hahn nicht erkennen. Das Marktzinsniveau und die durchschnittliche Zinsbelastung verliefen demnach in den von ihm untersuchten Jahren annähernd parallel. Eine mögliche Erklärung dafür ist, daß die Ausweitung der begünstigten Finanzierungen im Laufe der siebziger Jahre durch eine generelle Verschlechterung der Finanzierungsstruktur kompensiert wurde.

Unter einem anderen Blickwinkel als dem der geförderten Investitionen und jenem der geförderten Kreditgewährungen wird der Stellenwert der direkten Förderungen allerdings etwas relativiert. Die in der vorliegenden Studie vorgenommenen Barwertberechnungen ergaben in den Jahren 1970 bis 1977 Förderungsbarwerte von 0,3 bis 1,4 Mrd. S und in den Jahren 1978 und 1979 bzw. 1982 und 1983 solche von 2,0 bis 2,6 Mrd. S. Nur in den Jahren 1980 und 1981, im Zusammenhang mit der Zinsenstützungsaktion 1978 und der Förderung zweier großer Betriebsansiedlungen (GM, BMW), waren die Förderungsbarwerte mit 3,8 Mrd. S bzw. 4,4 Mrd. S deutlich höher. Aus der Sicht der Förderungsempfänger sind jedoch auf Grund ertragsteuerlicher Effekte unter Umständen deutlich geringere Werte anzusetzen. So hätte etwa bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 30% der Förderungsbarwert des Jahres 1983 mit 2,6 Mrd. S für die Förderungsempfänger nur einen Nettowert von 1,9 Mrd. S gehabt, bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 50% gar nur 1,4 Mrd. S. Bezogen auf die gesamten Investitionen der betrachteten Wirtschaftssektoren betragen die Förderungsbarwerte — wiederum unter der Annahme eines 30prozentigen Grenzsteuersatzes — selbst in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums, also in den Jahren hoher Förderung, nur zwischen 2 und 3%. Angesichts dieser eher bescheidenen Größenordnung dürfen die Wirkungen der investitionsfördernden Maßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht überschätzt werden.

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt man, wenn man die direkten Investitionsförderungen aus budgetärer Sicht in Relation zu den anderen staatlichen Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung setzt. Die Ausgaben des Bundes für direkte Investitionsförderungen im Rahmen der hier erfaßten Einrichtungen und Aktionen überschritten erst 1979 die Grenze von 1 Mrd. S und betragen 1983 2,5 Mrd. S. Ihr Anteil an den Ausgaben für die gesamte direkte Wirtschaftsförderung (ohne Landwirtschaft) — nach einer Abgrenzung des Bundesministeriums für Finanzen — lag seit Ende der siebziger Jahre mit Ausnahme des "Ausreißerjahres" 1981 nur zwischen 15 und 19%. Aus diesen Zahlen geht zweierlei hervor. Erstens: Den staatlichen Förderungsaktivitäten stehen neben der direkten Investitionsförderung im engeren Sinn ganz offensichtlich eine Reihe weiterer, quantitativ sogar dominierender Interventionskanäle zur Verfügung. Die Analyse der direkten Investitionsförderungen kann daher immer nur einen unvollständigen Eindruck der gesamten staatlichen Förderungstätigkeit

liefern. Und zweitens ergibt sich aus den relativ geringen Budgetausgaben für direkte Investitionsförderungen, daß die Möglichkeiten durch Einsparungen unter diesem Titel einen finanziellen Spielraum für andere Zwecke — Budgetentlastung, Steuersenkung, Ausgabenerhöhung in einem anderen Bereich — zu eröffnen, eher beschränkt sind.

Aus den bisherigen Ausführungen ist bereits hervorgegangen, daß die direkten Investitionsförderungen in einzelnen Abschnitten des untersuchten Zeitraums eine unterschiedlich große Rolle spielten. Im wesentlichen lassen sich — und zwar an Hand der Entwicklung praktisch aller in diesem Zusammenhang relevanten Aggregate — drei Phasen unterscheiden. Von 1970 bis 1974 hatten die direkten Investitionsförderungen — sowohl von ihrem Niveau als auch von ihren Zuwächsen her betrachtet — gesamtwirtschaftlich nur eine relativ geringe Bedeutung. Der Anteil der jährlich geförderten Kreditgewährungen an den Investitionen der entsprechenden Sektoren lag unter 10%, und mit einmaligen Investitionszuschüssen wurde systematisch überhaupt erst, und zwar in der Fremdenverkehrsförderung, begonnen.

Die zweite Phase reichte von 1975 bis ungefähr 1980/81. In diesem Abschnitt "explodierten" die direkten Investitionsförderungen. Die geförderten Kreditgewährungen stiegen bis 1980 auf über 25 Mrd. S, und auch die Einmalzuschüsse vervielfältigten sich innerhalb weniger Jahre (selbst wenn man das Jahr 1981 ausklammert). Es könnte auch sein, daß diese Phase selbst wieder in zwei Subperioden zerfällt, die sich durch das jeweilige Problembewußtsein der wirtschaftspolitischen Instanzen unterscheiden. In den Jahren 1975/76 erfolgte die Ausweitung der Investitionsförderungen als Reaktion auf die Rezession des Jahres 1975 ausschließlich unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten. Diese Interpretation wird auch dadurch gestützt, daß die zusätzlichen Mittel weitgehend im Rahmen der bestehenden Instrumente, insbesondere über den ERP-Fonds, zur Verfügung gestellt wurden und eine inhaltliche Neuorientierung offensichtlich nicht zur Diskussion stand. Hingegen wurde die Förderungspolitik gegen Ende der siebziger Jahre auch schon von Strukturüberlegungen geprägt, wengleich sie in der größten Förderungsinitiative dieser Zeit, der Zinsenstützungsaktion 1978, noch kaum Eingang fanden.

Die Analyse der beiden ersten Phasen zeigt also, daß bis etwa 1975/76 das Instrument der direkten Investitionsförderung unter konjunkturpolitischen Aspekten "richtig", d. h. tendenziell antizyklisch eingesetzt wurde. Und wenn man Konjunkturpolitik sehr extensiv als die Reaktion auf mehrjährige Wachstumszyklen und deren Arbeitsmarktkonsequenzen interpretiert, erscheint auch die Kulminierung der Förderungsaktivitäten Ende der siebziger Jahre noch vertretbar, wengleich vielleicht im Ausmaß etwas überhöht.

Problematisch war hingegen die Entwicklung der Förderungspolitik in der dritten hier unterschiedenen Phase, die — je nach Betrachtungsweise — die letz-

ten zwei bis drei Jahre des Untersuchungszeitraumes umfaßt. Gerade in dieser Periode einer schweren Rezession, die durch die internationale Zinshausse noch verstärkt wurde, entstand durch den Wegfall zweier umfangreicher Förderungsaktivitäten — die Zinsenstützungsaktion 1978 lief im Jahr 1980 aus und die Förderung der Ansiedlung von GM und BMW hatte nach ihrem Höhepunkt im Jahr 1981 im darauffolgenden Jahr nur mehr einen relativ geringen Umfang — ein deutlich sichtbares "Förderungsloch"

Die Disaggregation der Förderungen nach Wirtschaftssektoren ergibt folgendes Bild: Die meisten Förderungen erhielt in fast allen Jahren der industrielle Sektor; auf ihn entfielen — gemessen an den Förderungsbarwerten — fast immer 40% der Förderungen und darüber. Ebenfalls hohe Anteile an den Förderungen wies die Fremdenverkehrswirtschaft auf. Anfang der siebziger Jahre war sie zeitweise sogar Hauptnutznießer der Investitionsförderungen; seit Ende der siebziger Jahre schwankte ihr Anteil an den Förderungsbarwerten zwischen 14 und 28%. Relativ zur Industrie und zum Fremdenverkehrssektor hatten die übrigen Sektoren nur ein geringes Gewicht. Der Anteil des Gewerbes schwankte in den meisten Jahren um die 10%, die Anteile des Verkehrssektors und des Handels lagen meist zwischen 4 und 8%. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, daß sowohl die Abgrenzung zwischen der Industrie und dem produzierenden Gewerbe als auch zwischen der Fremdenverkehrswirtschaft und dem Verkehrssektor mit Sicherheit einige Unschärfen aufweist

Um allerdings die Stellung der einzelnen Sektoren im Rahmen der Förderungs politik adäquat einschätzen zu können, ist es erforderlich, die gewährten Förderungen in Relation zu den jeweiligen Gesamtinvestitionen zu sehen. Unter diesem Gesichtspunkt war vermutlich die Fremdenverkehrswirtschaft in der Mehrzahl der untersuchten Jahre jener Sektor, der die meisten Förderungen erhielt. Der Anteil der geförderten Kreditgewährungen an den Investitionen schwankte meist zwischen einem Fünftel und einem Drittel, und die einmaligen Investitionszuschüsse spielten überhaupt lange Zeit nur in der Fremdenverkehrsförderung eine nennenswerte Rolle. Zum Unterschied von den anderen Sektoren, insbesondere von der Industrie, wurde der Fremdenverkehrssektor bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre relativ stark gefördert. Umgekehrt profitierte er nur unterdurchschnittlich von der generellen Ausweitung der Förderungen seit 1975, und von 1979 bis 1983 verloren die Fremdenverkehrsförderungen auch relativ zu den Investitionen an Gewicht

In der Industrie gewannen die direkten Investitionsförderungen erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre an Bedeutung, ihr Gewicht in dieser Periode war allerdings beachtlich. So erreichten beispielsweise in den Jahren 1978 bis 1980 die jährlich geförderten Kredite zwischen 28 und 48% der Industrieinvestitionen; insgesamt wurden in diesen drei Jahren sicherlich mehr als die Hälfte der Industrieinvestitionen in der einen oder anderen Form gefördert. Es zeigt sich somit, daß sich die enorme Ausweitung der staatlichen Förderungsaktivitäten nach

dem Wachstumseinbruch des Jahres 1975 vor allem in der Ausdehnung der Industrieförderung niederschlug.

Auf der Ebene der Industriebranchen bzw. Industriesektoren sind generelle Aussagen auf Grund der beträchtlichen jährlichen Schwankungen schwierig. Im wesentlichen zeigt sich jedoch bei den meisten Branchen bzw. Branchenaggregaten ein ähnlicher Förderungsverlauf wie in der Gesamtindustrie, also eine relativ geringe Förderung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und eine deutliche Erhöhung der Förderungen ab dem Jahr 1975.

Der Industriebereich, der am weitaus stärksten von den öffentlichen Investitionsförderungen profitierte, war die Papier- und Zellstoffindustrie. Die Investitionen dieser Branchen im Untersuchungszeitraum wurden mit Sicherheit in überwiegendem Maße staatlich gefördert; der Umstand, daß in einer Reihe von Jahren die insgesamt als gefördert gemeldeten Investitionen der Papierbranchen deren Gesamtinvestitionen zum Teil beträchtlich überstiegen, deutet außerdem auf nicht unerhebliche Doppel- und Mehrfachförderungen hin. Seit Ende der siebziger Jahre zählte auch der Sektor der technischen Verarbeitungsprodukte zu den deutlich überdurchschnittlich geförderten Bereichen, während er zuvor kaum mehr Förderungen erhalten haben dürfte, als seinem Anteil an den Investitionen entsprach. Eine Disaggregation der Förderungen in diesem heterogenen Sektor war aus Datengründen leider nicht möglich. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß das zuletzt günstige Abschneiden dieses Sektors nachhaltig von den umfangreichen Förderungen für die Ansiedlungen von General Motors und BMW, also von nur zwei Projekten, bestimmt wurde. Schließlich zählten noch die Textil-, Bekleidungs- und Lederbranchen zu den insgesamt stärker geförderten Industriebereichen, in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre außerdem die Chemiebranchen. Etwas überraschend ist, daß im Rahmen der hier untersuchten Förderungsaktivitäten die Grundstoffindustrie (Bergbau, Erdöl, Eisen- und Metallhütten, Gießerei) in den meisten Jahren, insbesondere auch Anfang der achtziger Jahre, nur unterdurchschnittlich gefördert wurde. Es ist allerdings in Betracht zu ziehen, daß eine Reihe von Förderungen, die gerade diesen Branchen zugute kamen (Bergbauförderung, Zuwendungen an die Verstaatlichte Industrie) in dieser Arbeit nicht erfaßt wurden. Überdies zeigt sich, daß gerade der Grundstoffsektor dann vermehrt Förderungen erhielt, wenn die Förderungen generell rasch und massiv ausgedehnt wurden, wie etwa 1976 oder im Rahmen der Zinsenstützungsaktion 1978.

Eine Bewertung der strukturpolitischen Effekte der Förderungen ist auf der Branchenebene kaum möglich. Zu vermuten ist allerdings, daß die sehr rasche Ausweitung der Förderungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, im Bemühen konjunkturpolitische Akzente zu setzen, doch zu Lasten strukturpolitischer Zielsetzungen gegangen ist. Umgekehrt dürften seit Anfang der achtziger Jahre generell, vor allem aber durch das Hinzutreten der TOP-Aktionen (etwa im Ver-

gleich zur Zinsenstützungsaktion 1978), offensive strukturpolitische Intentionen stärker zum Durchbruch kommen

Die anderen hier untersuchten Sektoren — das Gewerbe, der Verkehrssektor und der Handel — fallen, wie bereits erwähnt, im Rahmen der Investitionsförderungen nicht so sehr ins Gewicht. Im Gewerbe hatten die Förderungen einen ähnlichen Verlauf wie in der Industrie, im Niveau (bezogen auf die Investitionen) durften sie jedoch eine etwas geringere Bedeutung gehabt haben. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß das produzierende Gewerbe bei vielen Förderungsaktionen zusammen mit den Industriebranchen erfaßt wird. Nur eine sehr geringe Bedeutung hatten die Förderungen im Aggregat im Verkehrssektor und im Handel. Bei den Förderungen für den Verkehrssektor darf allerdings nicht übersehen werden, daß große Bereiche des Verkehrssektors gar nicht Adressaten des Investitionsförderungssystems sind, da der öffentlichen Hand andere Interventionskanäle (z. B. öffentliches Eigentum, Infrastrukturpolitik) zur Verfügung stehen. In jenen Bereichen des Verkehrssektors, die vom Förderungswesen tatsächlich angesprochen werden, dürfte sein Einfluß daher gar nicht so gering sein. Dies gilt insbesondere für den Sektor der Seilbahnwirtschaft; seit 1973 lagen die geförderten Kreditgewährungen an diesen Sektor immer zwischen 30 und 60% seiner Investitionen

Empirisch nicht beantworten läßt sich die häufig gestellte Frage, welcher Anteil der Förderungen kleinen und welcher großen Unternehmen zufließt. Die entsprechenden Informationen wurden bisher nicht systematisch erhoben bzw. ausgewertet. Auch das neu eingerichtete Informationssystem FINKORD ist in dieser Frage nicht sehr hilfreich, da eine Reihe gerade in diesem Zusammenhang wichtiger Aktionen (z. B. die BÜRGEN-Aktionen) bisher nicht erfaßt werden. Wenngleich die Größenstruktur der Förderungen im einzelnen nicht bekannt ist, so gibt es doch einige Indikatoren dafür, wie z. B. die Unternehmensbefragung des IFES (IFES, 1985), die darauf hindeuten, daß tendenziell größere Unternehmen häufiger um Förderungen ansuchen und bei deren Erlangung erfolgreicher sind. Auch läßt sich vermuten, daß die Kulminierung der Förderungen Ende der siebziger Jahre eher eine Verschiebung zugunsten größerer Unternehmen bewirkte. Allein auf die Zinsenstützungsaktion 1978 und die GM/BMW-Förderung entfielen in den Jahren 1978 bis 1981 zwischen 30 und 50% der Förderungsbarwerte.

Generell ist bei der Beurteilung der Förderungswirkungen noch einmal in Erinnerung zu rufen, daß die hier untersuchten Aktionen und Institutionen nur einen Teil der staatlichen Förderungsaktivitäten darstellen. Im Zusammenhang mit den budgetären Auswirkungen der direkten Investitionsförderungen wurde bereits darauf hingewiesen, daß sogar mehr Budgetmittel über andere Förderungsinstrumente vergeben werden. Gerade Anfang der achtziger Jahre wurden der Wirtschaft unter anderen Titeln als jenen der direkten Investitionsförderung (z. B.

6.2 Überlegungen zur Reform der direkten Investitionsförderung

6.2.1 Erfahrungen aus der bisherigen Reformdebatte

Die optimale Organisation staatlichen Handelns ist ein schwieriges Problem. Auch wenn es in den letzten Jahren zunehmend als Forschungsgegenstand der Nationalökonomie entdeckt wurde (siehe Matzner, 1982, und die dort angeführte Literatur), fällt es nicht primär in deren "Kompetenz", zumal wenn sie in der Form der empirischen Wirtschaftsforschung betrieben wird. Bürokratie- und Organisationsforscher, Politologen und Soziologen und vor allem natürlich Verwaltungs- und Verfassungsjuristen können vermutlich mehr zu dieser Frage beitragen. In diesem Sinne sind die folgenden Überlegungen zur Organisation der direkten Investitionsförderung in Österreich daher — zum Unterschied von den Aussagen der empirischen Abschnitte dieser Arbeit — nicht als eigenständige Forschungsergebnisse, sondern eher als zwar nicht unfundierte, aber auf alle Fälle ergänzungsbedürftige Denkanstöße zu werten.

Obwohl es offensichtlich schwierig ist, mit empirischen Methoden gesicherte Aussagen über das Investitionsförderungssystem zu gewinnen, ist nicht zu übersehen, daß vieles in diesem System verbesserungswürdig erscheint. Überlegungen und Vorschläge zu Reformen im Förderungsbereich sind auch keineswegs neu. Ohne Muhe läßt sich die entsprechende Diskussion bis Anfang der sechziger Jahre zurückverfolgen und ein Katalog der jeweils vorgeschlagenen Reformpunkte zusammenstellen (siehe den Anhang zu Abschnitt 6). Es wäre allerdings unseres Erachtens verfehlt, diese Liste um eine Reihe zusätzlicher Reformpunkte zu ergänzen (oder bereits früher gemachte Vorschläge zu wiederholen), ohne vorher zu überlegen, welche Rückschlüsse aus dem bisherigen Verlauf der Reformdiskussion gezogen werden können.

Die Gegenüberstellung der im Laufe der Zeit vorgeschlagenen Verbesserungen des Förderungssystems und dessen tatsächliche Entwicklung offenbart vor allem die Langwierigkeit des Reformprozesses. Sehr viele Anregungen wurden überhaupt nicht aufgegriffen, bzw. wenn sie aufgegriffen wurden dauerte die Umsetzung oft jahrelang. Dies gilt — und das ist das eigentlich Überraschende — auch für nicht kontroversiell erscheinende Reformvorschläge, deren Plausibilität und Berechtigung von keiner Seite bestritten werden und die sich daher auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen, wie etwa die Empfehlungen in den Gutachten des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (siehe dazu ebenfalls den Anhang zu Abschnitt 6). So haben die seit den sechziger Jahren immer wieder erhobenen Forderungen nach besserer Koordination der Förderungsaktivitäten, nach organisatorischen Bereinigungen (Umwidmung und Zusammenfassung von Aktionen), nach Vereinheitlichung der Förderungskonditionen und Zugangsbedingungen etc. bisher nur sehr vage Spuren im Förderungsbereich hinterlassen. Selbst auf den ersten Blick anscheinend unproble-

matische Verbesserungen wie die Einführung des "gemeinsamen Antragsformulars" für alle Aktionen oder die Installierung des Informationssystems FIN-KORD sind auf nicht unerhebliche Widerstände und Friktionen gestoßen und haben mehrere Jahre beansprucht bzw. sind noch immer nicht abgeschlossen.

Aus diesen Beobachtungen läßt sich in erster Linie der Schluß ziehen, daß die Wahrscheinlichkeit einer großen, umfassenden Reform des Investitionsförderungssystems nicht sehr groß ist. Dies ist sicherlich in einem hohen Maße auf politische Einflüsse, insbesondere auf Verteilungskonflikte zurückzuführen. Auch in anderen Bereichen, etwa in steuerpolitischen Fragen, zeigt sich, daß es auf Grund der Vielzahl organisierter und miteinander konkurrierender Interessen schwierig ist, tiefgreifende Reformen durchzusetzen. Zu diesen Faktoren, die fast konstituierend für das politische System westlicher Demokratien zu sein scheinen und daher nicht leicht zu vermeiden sind, tritt jedoch im Falle des staatlichen Förderungswesens erschwerend hinzu, daß es institutionell so zersplittert ist. Während beispielsweise die steuerpolitischen Kompetenzen nur einer einzigen Institution — dem Bundesministerium für Finanzen — übertragen sind, so daß zumindest technisch-administrative Verbesserungen relativ leicht realisierbar sind, ist die Situation im Förderungsbereich — wie im Abschnitt 2 ausführlich dargestellt — anders. Angesichts der Vielzahl miteinander verflochtener, aber dennoch oft mit unterschiedlichen Interessen agierender Institutionen ist es selbst bei geringfügigen Änderungen in der Regel nicht leicht einen Konsens zustande zu bringen. Ein weiteres reformhemmendes Element neben politischen und institutionellen Aspekten dürfte schließlich darin zu suchen sein, daß die Reformbestrebungen vielfach nicht genügend auf globale sozio-ökonomische Tendenzen, wie sie zumindest in den vergangenen drei Jahrzehnten beobachtbar waren, abgestimmt waren. Dies gilt insbesondere — wie noch genauer ausgeführt werden wird — für die oft erhobene und isoliert betrachtet durchaus verständliche Forderung nach einem einfachen, transparenten und zentralisierten (d. h. nur von ganz wenigen wirtschaftspolitischen Instanzen getragenen) Förderungssystem; gleichzeitig wurden jedoch von allen maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppierungen zusätzliche Anforderungen an den Staat herangetragen und damit neue Staatsaufgaben konstituiert, was nicht ohne Rückwirkung auf die wirtschaftspolitischen Instrumente und Institutionen blieb.

Es wäre falsch aus diesen Einwänden zu folgern, daß keine Reformen des Förderungswesens möglich oder gar notwendig sind. Der Umstand, daß viele heikle Punkte (z. B. Kompetenzverschiebungen zwischen Ministerien oder die Abschaffung seit langem bestehender Institutionen) schwer realisierbar oder zumindest nicht unter ökonomischen Gesichtspunkten allein initiiert werden können, heißt nicht, daß nichts getan werden kann. Selbst ohne Inangriffnahme "heißen Eisens" erscheint vieles im Förderungssystem verbesserungsfähig. Allerdings sollte von vornherein ein realistisches Reformszenario ins Auge gefaßt werden. Auch

wenn es zweifellos notwendig ist, Vorstellungen über die Form und die Aufgaben eines "optimalen" Förderungssystems zu entwickeln, ist davon auszugehen, daß ein "großer Wurf", also eine totale Neuordnung des Investitionsförderungssystems kaum rasch erfolgen wird. Unter diesen Gesichtspunkten ist es vermutlich sinnvoller, bei den Reformbemühungen ein zweistufiges Verfahren zu wählen und zu unterscheiden zwischen Verbesserungen, die noch relativ leicht und rasch realisierbar erscheinen, und jenen Maßnahmen, mit denen das langfristige Funktionieren des gesamten Förderungssystems verbessert werden kann.

6.2.2 Ein erster Reformschritt: Kurzfristig realisierbare Reformen auf dezentraler Ebene

Zunächst zur ersten Gruppe von Reformen: Der vorgeschlagene Weg rasch realisierbarer und wirksamer Verbesserungen erfordert es, daß zunächst auf Maßnahmen verzichtet wird, die die gegebenen "Kompetenzgrenzen" im Förderungsbereich (allzusehr) überschreiten. Es sollten also Reformen in Angriff genommen werden, die (weitgehend) innerhalb der einzelnen Ressorts und Förderungseinrichtungen bzw. der im Abschnitt 2.3 skizzierten "Förderungsblöcke" (in erster Linie "ÖWV-" und "HGI-Block") durchgeführt werden können. Es ist klar, daß auf Grund dieser Restriktion der potentielle Reformspielraum deutlich eingeschränkt wird. Umgekehrt darf nicht übersehen werden, daß die gleichzeitige Durchforstung und Reform einer Vielzahl von Aktionen und Institutionen — auch wenn sich die Grundzüge des Förderungssystems insgesamt dadurch nicht ändern — vermutlich die deutlichste Zäsur im österreichischen Förderungswesen seit seinen Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg wäre.

Mit diesen Reformen sollten zwei einander ergänzende Zielsetzungen verfolgt werden. Erstens: organisatorische Bereinigungen, wie vor allem die Zusammenlegung einander stark überschneidender Aktionen bzw. die deutlichere Akzentuierung der verbleibenden Förderungsaktivitäten, die Umgestaltung oder die Abschaffung von Aktionen, die ihren Zweck bereits erfüllt haben oder — aus welchen Gründen auch immer — nicht mehr adäquat erfüllen, etc.; zweitens: die Überprüfung und gegebenenfalls die Neuorientierung einzelner Aktionen im Hinblick auf Förderungsziele, Zugangskriterien, Instrumente etc. Publierte Beispiele für Reformvorschläge auf dieser Ebene gibt es allerdings kaum. Am ehesten kann noch auf den "Bericht zur Tätigkeit der BÜRGEN" von Lang — Osmond — Reiter (1984) hingewiesen werden, in dem eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten in den einzelnen BÜRGEN-Aktionen zur Diskussion gestellt werden. Stärker als es in dieser Arbeit geschieht — sie betont eher technisch-administrative Aspekte der Förderungsvergabe — sollte allerdings auch den Problemen der Förderungsziele und -kriterien das Augenmerk geschenkt werden.

Der Mangel an publizierten, konkreten Reformvorstellungen ist allerdings nicht überraschend. Dies liegt einerseits vor allem daran, daß die für Reformen notwendige Detailkenntnis der Förderungspraxis eine öffentliche Diskussion weitgehend ausschließt. Der Reformprozeß kann daher überwiegend nur intern, also unter Federführung der Förderungspraktiker in den Institutionen selbst, erarbeitet werden. Andererseits hat eine Durchleuchtung und schrittweise Verbesserung des Förderungswesens im hier beschriebenen Sinn bisher nicht oder nur in ersten Ansätzen in jüngster Zeit stattgefunden.

Aber auch ohne genaue Kenntnis der konkreten Förderungspraxis und ohne auf aktionsspezifische Details einzugehen lassen sich auf Grund der vorhergehenden institutionellen und empirischen Untersuchung zumindest die wichtigsten Bereiche lokalisieren, in denen ein gewisser Reformbedarf vermutet werden kann.

Im Bereich des "HGI-Blockes", der neben den eigenen Förderungen des Handelsministeriums noch die BÜRGES umfaßt, lassen sich nach der zumindest eingeleiteten Abschaffung der Branchenaktionen Ende 1984 vor allem zwei Förderungsschwerpunkte feststellen: die Fremdenverkehrsförderung und die Gewerbeförderung, insbesondere die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz. In beiden Bereichen zeigen sich Ansatzpunkte für Reformen.

Im Rahmen der Fremdenverkehrsförderung könnte vor allem die Vielzahl von Aktionen Ausgangspunkt für Reformbestrebungen sein. Im Einflußbereich des Handelsministeriums befinden sich immerhin — wie bereits im Abschnitt 2.3 ausgeführt — sechs Aktionen, die ausschließlich Fremdenverkehrsprojekte fördern (die "Hausaktion", die Zweckzuschüsse an Gemeinden, die ERP-Ersatzkredite, die Fremdenverkehrs-Sonderkredite, die Prämienaktionen und letztlich auch die ERP-Fremdenverkehrskredite) sowie weitere vier Aktionen, in denen auch — und zum Teil nicht unbeträchtlich — Fremdenverkehrsförderung betrieben wird (Gemeinsame Kreditaktion für Klein- und Mittelbetriebe, Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz, "Stammaktion", "Existenzgründungsaktion"). Im Jahre 1983 wurden zwar die Richtlinien bei einer Reihe von Aktionen geändert, um so die Förderungsinhalte der verschiedenen Aktionen besser aufeinander abzustimmen bzw. die Aktionen deutlicher voneinander abzugrenzen. Nach wie vor bietet die Fremdenverkehrsförderung insgesamt allerdings ein recht unübersichtliches Bild, zumal sich die genannten Aktionen im Hinblick auf das Antragsverfahren, den Entscheidungsprozeß und die Förderungsinstrumente und -konditionen teilweise erheblich unterscheiden. Es wäre daher zu überlegen, ob nicht in diesem Förderungsbereich eine über die Abstimmung der Richtlinien hinausgehende Neuordnung der Aktionen — konkret: eine Reduktion der Aktionen und Förderungsvarianten — angestrebt werden sollte.

Der zweite Förderungsbereich im "HGI-Block", in dem ein gewisser Reformbedarf besteht, ist die Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz. Sie zählt vom Förderungsvolumen her zu den bedeutendsten Einzelaktionen des Förderungswesens; ihre große Bedeutung kommt auch darin zum Ausdruck, daß sie zu den ganz wenigen Aktionen mit gesetzlicher Verankerung zählt, und ihr außerdem — was allerdings nicht unproblematisch ist — zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen. Diskussionswürdig ist bei dieser Aktion in erster Linie der Kriterienkatalog, auf Grund dessen die Förderungen vergeben werden (siehe Übersicht 2 8b). Er war bereits zu Beginn der Aktion im Jahre 1969 sehr umfangreich und wenig selektiv; seither wurde er jedoch noch wesentlich ausgeweitet, so daß inzwischen wenige Investitionen als nicht mehr förderungswürdig erscheinen. Angesichts dieser Problematik wurden dann im Jahr 1983 im Rahmen der Aktion nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz zwei TOP-Aktionen etabliert, mit denen auch im gewerblichen Bereich mit einer sehr selektiven Förderung begonnen werden sollte. Es ist noch zu früh ein endgültiges Urteil über den Erfolg dieser Aktionen zu fällen. Es zeigten sich jedoch bisher eine Reihe von Anlaufschwierigkeiten, die vor allem daraus resultieren dürften, daß weder die BÜRGES noch die "typischen" BÜRGES-Adressaten bisher mit solchen Selektionsverfahren konfrontiert waren. Ein Ausweg aus dieser Situation könnte unter Umständen dadurch erreicht werden, daß die Diskrepanz zwischen den wenig verbindlichen "Normalkriterien" und den "TOP-Kriterien" geschlossen wird, etwa indem der allgemeine Kriterienkatalog deutlich restriktiver gestaltet wird als bisher, ohne jedoch ganz so anspruchsvoll zu werden wie nach dem TOP-Verfahren. Alternativ dazu könnte auch versucht werden, die Selektivität der Aktion durch die Erarbeitung eines Katalogs von "Negativkriterien" zu erhöhen.

Ergänzend zu diesen Vorschlägen ist noch auf die bereits zitierte Arbeit von Lang — Osond — Reiter (1984) hinzuweisen, in der auch für die anderen BÜRGES-Aktionen Reformvorschläge erarbeitet wurden, die noch zu diskutieren wären.

Im "ÖWV-Block", dem zweiten großen Förderungskomplex neben dem "HGI-Block", gibt es vor allem in einem Förderungsbereich einen Reformbedarf: dem ERP-Fonds. Die schwierige Situation des Fonds wurde bereits im Abschnitt 5 3 1 ausführlich dargestellt. Sie ist im wesentlichen das Ergebnis des langfristigen Schrumpfungsprozesses des (realen) ERP-Vermögens, der dem Fonds zunehmend die Wahrnehmung seines Förderungsauftrages erschwert. Ohne Lösung dieses Problems bleibt dem Fonds nur die Möglichkeit seine Förderungskonditionen sukzessive zu verschlechtern, wie dies in der Vergangenheit bereits feststellbar war. Auch die möglichen Auswege — die einander im übrigen nicht ausschließen — aus dieser Situation wurden bereits aufgezählt. Eine Möglichkeit besteht in einer restriktiveren Vergabe von ERP-Darlehen, entweder indem Förderungsbereiche, die bisher angesprochen wurden, aufgegeben werden,

oder indem über verschärfte Förderungskriterien der Zugang zu ERP-Darlehen erschwert wird. Die andere, aus der Sicht des Fonds langfristig wirksamere Möglichkeit besteht darin, dem Fonds neue Mittel zuzuführen. Dieser Weg wurde bereits in den siebziger Jahren in mehreren Varianten mehr oder weniger direkt beschritten (mit den Sonderaktionen 1976, der Zinsenstützungsaktion 1978 sowie mit den beiden ERP-Kredit-Ersatzaktionen)

Während die Probleme des ERP-Fonds und die wirtschaftspolitischen Optionen zu ihrer Lösung relativ leicht bestimmbar sind, ist dies beim zweiten Förderungsschwerpunkt im "ÖWV-Block", der Regionalförderung, nicht der Fall. Dies liegt teilweise daran, daß — um noch einmal darauf hinzuweisen — regionalpolitische Fragestellungen in der vorliegenden Arbeit nur am Rande behandelt wurden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß der umfassende Ausbau der Regionalförderung erst in jüngster Zeit erfolgte bzw. überhaupt noch im Gange ist, so daß es — von allen sonstigen theoretischen und empirischen Problemen abgesehen — sicherlich noch zu früh ist, fundierte Urteile zu fällen. Aber unabhängig von der konkreten Förderungspraxis läßt sich auch in diesem Bereich die Frage aufwerfen, ob seine institutionelle Ausgestaltung optimal ist. Immerhin wird derzeit im Einflußbereich des Ressorts "Öffentliche Wirtschaft und Verkehr" auf vier Ebenen Regionalpolitik betrieben: mit den "100.000-S-Aktionen", mit den koordinierten regionalen Zinsenzuschußaktionen, mit der Sonderförderungsaktion für entwicklungsschwache Berggebiete und schließlich auch — seit langem schon — im Rahmen des ERP-Fonds. Wie immer in solchen Fällen institutioneller Mehrgleisigkeiten ist zu überprüfen, erstens ob sie tatsächlich sachlich gerechtfertigt und daher unvermeidbar sind, und zweitens, ob die verschiedenen Aktivitäten zumindest ausreichend koordiniert sind. Es gibt Hinweise dafür, daß zumindest letzteres nicht der Fall ist; so ist es etwa selbst innerhalb des "ÖWV-Blockes" bisher nicht gelungen, eine Übereinstimmung über die Abgrenzung der regionalwirtschaftlichen Problemgebiete zu erzielen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß gerade in diesem Bereich rasche Reformen dadurch behindert sind, daß die regionalpolitischen Aktivitäten des Bundes in einem hohem Maße — zum Teil sogar vertraglich — mit den Bundesländern abgestimmt sind und Änderungen seitens des Bundes "im Alleingang" daher wenig wahrscheinlich sind.

Außerhalb der beiden dominierenden, als "HGI-" bzw. als "ÖWV-Block" bezeichneten Förderungsbereiche bietet vor allem die Österreichische Kommunalcredit AG Anlaß für Reformüberlegungen. Ihre Situation ist nicht unähnlich jener des ERP-Fonds. In den sechziger und eigentlich noch Anfang der siebziger Jahre hatte sie ein recht beachtliches Gewicht im Rahmen der direkten Investitionsförderung. Seither hat sie jedoch an Bedeutung verloren, was damit zusammenhängt, "daß die Zuteilung von Finanzierungsmitteln zu Sonderkonditionen, die die Basis für die Vergabe von Darlehen zu Förderungsbedingungen bilden, schon seit einiger Zeit nicht mehr mit der Nachfrage nach Kommunaldar-

lehen Schritt halten konnte“ (Schramke, o. J., S. 27). Bei der Kommunalkredit sollte daher — ebenso wie beim ERP-Fonds — eine Debatte über die längerfristigen Zukunftsperspektiven dieses Instituts geführt werden. Wenn eine solche Debatte zwischen dem Bund — als Aktionär und letztlich auch als Förderungsträger — und den übrigen Aktionären (also dem Kreditapparat) ergibt, daß die Kommunalkredit langfristig einen Platz in der österreichischen Förderungslandschaft haben soll, dann sind allerdings entsprechende Maßnahmen erforderlich: einerseits die Sicherstellung der Refinanzierungsmöglichkeiten des Instituts, wie dies für die Wahrnehmung der Förderungstätigkeiten notwendig ist; andererseits ein Überdenken der Förderungsinhalte, mit dem Ziel, der Kommunalkredit im Rahmen des Aufgabenbereiches „regionalpolitisch motivierte Betriebsansiedlungen“, in dem inzwischen mehrere Förderungseinrichtungen tätig sind, eine spezifische und eindeutig definierte Rolle zuzuweisen.

Ganz anders stellt sich hingegen die Situation bei der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft m.b.H. dar. Sie ist unter jenen Förderungseinrichtungen, die ausschließlich unter dem Einfluß der öffentlichen Hand stehen, sicherlich jene mit dem größten Stab betriebswirtschaftlich, bankbetrieblich und auch technisch ausgebildeter Fachleute. Es ist daher nicht überraschend, daß im Zuge der Ausweitung des Förderungswesens der FGG — vor allem seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre — zusätzlich zum „normalen“ Haftungsgeschäft laufend neue Aufgaben übertragen wurden: die Erstellung von Expertisen für andere Förderungseinrichtungen, die Abwicklung einiger großer Betriebsansiedlungen, die Übernahme von Forderungen zur Verhinderung von „Nachfolgeinsolvenzen“, die Beteiligung am österreichischen Wagnisfinanzierungsprojekt u. a. Auch wenn es bei jedem einzelnen dieser teilweise heterogenen Aufgabenbereiche naheliegend und erfolgreich war, die FGG mit seiner Wahrnehmung zu betrauen, darf dennoch nicht übersehen werden, daß dies in der Mehrzahl der Fälle auf Grund eines aktuellen Bedarfs und weniger auf Grund langfristiger Planung erfolgte. Eine Durchforstung des Förderungswesens sollte daher auch die FGG miteinbeziehen und überprüfen, ob alle der ihr zugefallenen Aufgaben auch künftig bei ihr angesiedelt sein sollten. Generell spricht vieles dafür — wie noch im folgenden Abschnitt über die langfristigen Reformperspektiven im Förderungsbereich ausgeführt werden wird —, die Stellung der FGG im Förderungssystem zu stärken und sie — neben ihrer Funktion als Haftungseinrichtung — als Institution mit gewissen Koordinierungs-, Kontroll- und Evaluierungsfunktionen zu etablieren.

Kaum Anlaß für Änderungen bieten die drei TOP-Aktionen, die von der Investkredit abgewickelt werden und letztlich zum Finanzministerium ressortieren. Zum einen bestehen die Aktionen erst seit relativ kurzer Zeit, und ihre Förderungsziele und -kriterien wurden bei ihrer Einführung gründlich diskutiert. Zum anderen erfolgten bereits auf Grund der bisherigen Erfahrungen gewisse Änderungen bei der Förderungsabwicklung (Übergang auf das „Hausbankenprinzip“)

und bei der Förderungsvergabe (Neugewichtung der Förderungskriterien). Überdies wurde die Förderungspraxis der TOP-1-Kreditaktion und der Fertigungsüberleitungsaktion bereits neun Monate nach Einführung dieser Aktionen unter ökonomischen Gesichtspunkten untersucht (Aiginger — Bayer, 1982), und eine neuerliche derartige Überprüfung findet noch im Laufe des Jahres 1985 statt. Dies deutet darauf hin, daß die beteiligten Institutionen an einer in kurzen Abständen erfolgenden Überprüfung und Verbesserung der Aktionen interessiert sind.

Eine Sonderstellung unter den in der vorliegenden Arbeit untersuchten Institutionen nimmt auf Grund seiner speziellen Zielsetzung der Wasserwirtschaftsfonds ein. Er verfolgt ausschließlich umweltpolitische Ziele, ohne jegliche industriepolitische Intentionen im engeren Sinn. Inwieweit bei dieser Aufgabenerfüllung ein Reformbedarf besteht — etwa hinsichtlich der technischen Kriterien der Förderungsvergabe — läßt sich aus ökonomischer Sicht nicht beurteilen. Zu überprüfen wäre allerdings, inwieweit die Förderungstätigkeit des Fonds mit den umweltpolitischen Förderungen im Rahmen anderer Aktionen zusammenpaßt, zumal vermutlich gerade die Umweltpolitik im Förderungssystem mittelfristig weiter an Gewicht gewinnen wird. Sicherlich verbesserungsfähig wäre außerdem die statistische Erfassung der Förderungen des Fonds. Obwohl er zu den quantitativ bedeutendsten Förderungseinrichtungen zählt, obwohl generell das Interesse an umweltpolitischen Aktivitäten gestiegen ist und obwohl seine Förderungen auf Grund ihrer Konzentration auf ganz wenige Wirtschaftsbereiche unter Umständen auch unter industriepolitischen Gesichtspunkten von Bedeutung sind, verfügt der Wasserwirtschaftsfonds nicht über ein zufriedenstellendes Berichtswesen.

Gerade am Sektor der Umweltaktivitäten zeigt sich jedoch, daß schon bei den Detailreformen die Gesamtperspektive im Auge behalten werden muß. Es wäre nicht effizient, wenn hier Investitionsprojekte unter dem Umweltaspekt initiiert würden, für die aus strukturellen Gesichtspunkten in einem hochentwickelten Industriestaat keine Priorität besteht. Oder allgemeiner: Es ist nicht sinnvoll, wenn jedes Projekt in irgendeinem Förderungstopf "seinen Platz hat" und insgesamt keine Förderungstendenz zu beobachten ist.

6.2.3 Längerfristige Reformperspektiven des Investitionsförderungssystems

6.2.3.1 Reformziele

Ziel der im vorigen Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen ist im wesentlichen die Straffung des bestehenden Förderungssystems, d. h. der Abbau der augenfälligsten Doppelgleisigkeiten, Überschneidungen und Inkonsistenzen, wie sie als Ergebnis der sukzessiven Ausweitung der staatlichen Förderungsaktivitäten

entstanden sind. Vermutlich noch wichtiger als diese — salopp formuliert — “Entschlackung“ sind allerdings solche Reformen, die die künftige, und zwar langfristige Effizienz des Instruments “direkte Investitionsförderung“ gewährleisten. Dabei sollen gleichzeitig drei miteinander verflochtene Zielsetzungen im Zentrum stehen. Erstens: mehr ökonomische Rationalität; also die Überprüfung der grundsätzlichen Förderungsschwerpunkte und der für ihre Umsetzung erforderlichen Förderungskriterien und Instrumente; zweitens: mehr Flexibilität der Institutionen und Instrumente, um so Friktionen bei der Preisgabe obsoleter Förderungsaufgaben, bei der Umschichtung von Förderungsmitteln zwischen Schwerpunkten und bei der Wahrnehmung neuer wirtschaftlicher Problem- und unter Umständen Förderungsbereiche weitgehend zu vermeiden; drittens: mehr Transparenz und Koordination im Förderungssystem, und zwar — unter jeweils unterschiedlichen Gesichtspunkten — für die wirtschaftspolitischen Instanzen, die die Förderung konzipieren, tragen und abwickeln, für die Förderungsadressaten, für das Parlament und die organisierten Interessensgruppen sowie auch für die interessierte Öffentlichkeit.

6.2.3.2 “Mehr ökonomische Rationalität“

Das Ziel, mehr ökonomische Rationalität im Förderungswesen zu schaffen, ist ein vielschichtiges Problem. Auf einer sehr grundsätzlichen — und in der vorliegenden Arbeit kaum berührten — Ebene setzt es eine umfassende Diskussion über die Stellung der direkten Investitionsförderung im Gesamtrahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik voraus. Auch wenn es sich nicht als konkreter Reformauftrag an eine bestimmte Institution adressieren läßt, ist darauf hinzuweisen, daß Fragen wie die relative Bedeutung verschiedener Förderungsbereiche, das Verhältnis zwischen finanziellen Förderungen und anderen Formen staatlicher Interventionen (Bereitstellung öffentlicher Güter, Informationseinrichtungen, Regulierungen u. a.), die Wechselwirkung zwischen mikroökonomisch orientierten Eingriffen und den makroökonomischen Instrumenten, oder die Alternative zwischen ordnungs- und ablaufpolitischen Eingriffen etc. immer wieder neu überdacht werden müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß im Förderungsbereich mit hohem finanziellen Mitteleinsatz Probleme behandelt werden, die mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen rascher, billiger und nachhaltiger gelöst werden können.

Wäre das Ziel der Investitionsförderung die generelle Verbilligung der Investitionstätigkeit, so ließen sich relativ einfache Förderungsmodelle gestalten. Eine Investitionsprämie, eine generelle Zinssubvention oder eine Senkung etwa der Gewinnsteuern hätten vermutlich die gewünschte Wirkung. Je nach der Wahl eines dieser Instrumente wäre der Zusammenhang zur Investitionstätigkeit enger oder weiter, ebenso unter Umständen der damit verbundene finanzielle Aufwand.

In der Regel werden jedoch unter ökonomischen Gesichtspunkten gerade selektive Eingriffe, die die relativen Preise der Kapitalgüter untereinander ändern, als zentrales Element der direkten Investitionsförderung gesehen; nur so haben die in den diversen Förderungsrichtlinien angeführten Schwerpunkte und Zugangskriterien einen Sinn. Eine konkrete Reformaufgabe besteht daher darin, den selektiven Charakter des direkten Förderungssystems zu stärken und seine Förderungsschwerpunkte laufend zu überprüfen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist es, daß an die Stelle sehr umfassender, also eine Vielzahl von Zielen verfolgender Aktionen, Schwerpunktaktionen treten, denen klar umrissene und pro Aktion nur sehr wenige Förderungsaufgaben zugeordnet werden. Auch damit ist noch nicht sichergestellt, daß die direkte Investitionsförderung insgesamt selektiver wird. Aber es wird zumindest klargelegt, welche Aktionen (bzw. Institutionen) welche Ziele verfolgen, und es läßt sich leichter als bisher feststellen, welches quantitative Gewicht die einzelnen Schwerpunkte haben. Beide Faktoren erleichtern es, den Erfolg und die weitere Notwendigkeit der verschiedenen Förderungsaktivitäten zu beurteilen, und erhöhen so die Wahrscheinlichkeit, daß die Förderungsschwerpunkte — den wirtschaftspolitischen Anforderungen Rechnung tragend — laufend geändert werden. Darüber hinaus trägt die Einrichtung von Schwerpunktaktionen zur Spezialisierung in den Förderungsinstitutionen bei und wirkt so dem oft vermuteten Informationsdefizit der Förderungseinrichtungen gegenüber den auf dem Markt agierenden Unternehmen entgegen.

Mögliche Schwerpunkte, um in diesem Sinne das System direkter Investitionsförderungen zu strukturieren, wären beispielsweise die folgenden:

1. *Förderung der "erfolgreichen" Unternehmungen*: Eine Förderung von erfolgreichen Unternehmungen hat in zweifacher Weise eine positive Wirkung. Auf der einen Seite bedeutet sie eine Verlagerung von Ressourcen zu jenen Unternehmungen, in denen ein höheres Wachstum, ein stärkerer technischer Fortschritt und höhere Faktoreinkommen möglich sind, auf der anderen Seite bedeutet sie einen Anreiz für jene Unternehmungen, die noch nicht in dieser Gruppe sind, den Weg in diese Richtung zu beschreiten. Eine staatliche Unterstützung könnte als Verstärkung der Marktsignale interpretiert werden oder damit begründet werden, daß die erfolgreichen Unternehmungen in der Regel Pionierunternehmungen sind und Pioniere stets ein höheres Risiko als die nachfolgenden Imitatoren zu tragen haben. Allerdings wird eine Förderung von erfolgreichen Unternehmungen zumindest in statischer Betrachtung in der Regel als Mitnahmeeffekt bezeichnet werden können, d. h. die Investitionen wären auch ohne Förderung durchgeführt worden. In dynamischer Betrachtung relativiert sich das Argument der Mitnahmeeffekte. Erstens werden durch die Verbilligung der Investitionskosten neue Mittel für die Unternehmen frei. Diese neuen Mittel stehen wieder für Forschung, Fertigungsüberleitung und Investitionen zur Verfügung und nunmehr gerade bei "guten" Unterneh-

men Dies noch dazu im Zeitpunkt eines Investitionsschubes, wo erfahrungsgemäß zusätzliche Adaptionen große Erträge ermöglichen Zweitens bedeutet die Bestätigung ein erfolgreiches Unternehmen zu sein einen Anreiz den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Wäre der betriebswirtschaftliche oder der steuerliche Gewinn ein vollkommenes Maß für den "Erfolg" von Unternehmungen, so müßte ein derartiges Modell nicht im Rahmen der direkten Investitionsförderung diskutiert werden, da erfolgreiche Unternehmungen hinlänglich mit einer Steuersenkung bzw. einer indirekten Form der Investitionsbegünstigung "belohnt" werden könnten und vom Bankenapparat bevorzugt behandelt würden. Der Gewinn ist aber in vieler Hinsicht ein unvollkommener Erfolgsindikator, z. B. da die Branchen im unterschiedlichen Ausmaß der internen und vor allem der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt sind, Wettbewerbseinschränkungen oder Monopolgrade die Gewinnhöhe beeinflussen können und letztlich Marktstörungen zumindest über einige Jahre die Nachhaltigkeit der Gewinnchancen überdecken können (vgl. Scheingewinne der Grundstoffbranchen am Beginn der siebziger Jahre). Weiters wird gegen den Gewinn als ausreichenden Erfolgsindikator eingewandt, daß vergangene Gewinne (in der Regel ein bis fünf Jahre) zurückliegende Kennzahlen sind; und schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Gewinn gerade in der Gründungsphase des Betriebes und in Zeiten schwerwiegender technologischer Umwälzungen eine unverlässliche Auskunft über die Erfolgchancen gibt. Die Beurteilung des Innovationsgrades eines Investitionsprojektes, der Pläne für eine innerbetriebliche Reorganisation und über die Erhöhung des Verarbeitungs- und Qualitätsgrades der Produkte können von staatlicher Hand, im Rahmen einer Kommissionsentscheidung, zusätzlich zu den Gewinnzahlen für die Beurteilung der Chance einer Investition herangezogen werden. Die direkte Investitionsförderung bietet sich in diesem Punkt gerade für Umstellungsphasen von Betrieben, sei es in der Produktionspalette, sei es in der Organisationsstruktur, sei es bei Marktveränderungen als Ergänzung zu einem gewinnabhängigen indirekten Förderungssystem an.

2. *Erhaltungssubvention in Krisensituation*: Ziel dieser Form der Investitionsförderung wäre es Arbeitsplätze in einer Krisenregion oder in einem konjunkturellen Tief "auf eine begrenzte Zeit" zu erhalten. Eine solche Subvention für eine im voraus festgelegte Zeit kann volkswirtschaftlich positive Effekte haben, da die Krisenwirkung mit ihren negativen kumulativen Folgen (Einkommens- und Steuerverlust) hinausgeschoben wird. Wichtig für eine solche Politik ist die Bekanntgabe des zeitlichen Endes der Förderung, da bis dahin Alternativen — sei es in der Ansiedlung neuer Betriebe, sei es in der Suche nach neuen Arbeitsplätzen durch die betroffenen Arbeitnehmer — gefunden werden müssen.

3. *Die Umstellungshilfe.* Die Umstellungshilfe ist eine finanzielle Unterstützung von Betrieben, die im Zuge von systematischen wirtschaftlichen Tendenzen in Schwierigkeiten geraten sind, und die auf Grund ihrer finanziellen Auszehrung nicht genügend eigene Mittel zur Veränderung ihrer Situation haben. Um mittelfristig auf den Erfolgspfad zu kommen, ist für solche Firmen in der Regel ein großer Einschnitt notwendig. Dieser Einschnitt umfaßt eine neue Produktpalette, meistens die Eroberung neuer Marktsegmente, eine gründliche Umstellung des Maschinenparks und ebenso der Unternehmensorganisation. Für diese Umstellung ist in der Regel ein im Verhältnis zum Umsatz sehr hohes Investitionsvolumen notwendig. Wird dieses von der öffentlichen Hand gefördert und gelingt die Umstellung, so ist dies wahrscheinlich die volkswirtschaftlich rentabelste Form der Investitionsförderung. In diesem Fall sind keine Mitnahmeeffekte gegeben, da die Investition ohne öffentliche Unterstützung nicht stattgefunden hätte und die Investition die Erhaltung wertvoller Infrastruktur und vielfach auch einer regional ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur ermöglicht.

Das Problem dieser Förderungsart ist allerdings, daß die Erfolge der Umstellung vom externen Beobachter nicht immer beurteilt werden können, und daß die Schaffung der nötigen Voraussetzungen für den Erfolg dieses Schnittes oft auch nicht von öffentlicher Hand hergestellt werden können. Weiters überfordert auch die Kontrolle eventueller Reorganisationskonzepte das technische Wissen und die Zeitrestriktion der befaßten öffentlichen Institution. Die Grenze zwischen der Umstellungsinvestition und jener unter 2. erwähnten zeitlich begrenzten Erhaltungssubvention ist damit in der Praxis fließend. Die Gefahr eines Überganges von der potentiell ertragreichsten zu einer tatsächlich volkswirtschaftlich nachteiligen Subvention ist gegeben.

4. *Das Branchenförderungsmodell.* Eine Branchenförderung wäre im Prinzip sowohl für unterdurchschnittlich wachsende Branchen (das passive Ende der Strukturpalette) als auch für rasch wachsende Branchen (das aktive Ende der Strukturpalette) möglich. Insbesondere bei der Förderung der rasch wachsenden Branchen stößt man jedoch auf die Schwierigkeiten, denen das Wachstumsbranchenkonzept gegenübersteht. Es gibt nur sehr wenige Branchen, die in allen Ländern überdurchschnittlich wachsen und in denen die Entwicklung innerhalb der Branchen relativ gleichmäßig ist. Tatsächlich sind — auch international — die meisten Branchenförderungsaktionen, Aktionen für Branchen mit Wachstumsproblemen (Schiffswerften, Kohlebergbau, Bekleidungs- und Papieraktionen).

Als Gegenbeispiele — im Sinne der Förderung von "promising activities" — gelten in vielen Ländern die Förderung von Mikroelektronik und von Biotechnologie. Das System des japanischen "industrial targeting" kann ebenfalls als Beispiel für diese Richtung genannt werden.

Für die Beurteilung von Branchenförderungsaktionen, die für Problembranchen errichtet wurden, gilt ähnliches wie für Umstellungshilfen. Je nach Ausführung kann es sich dabei um sehr erfolgreiche Aktionen handeln, in denen es tatsächlich einer Branche gelingt, im verbleibenden, verkleinerten Markt erfolgreich Spezialprodukte anzubieten und den dafür notwendigen Beschäftigungs- und Kapazitätsabbau in einer für die Beschäftigung und die Regionalstruktur relativ schmerzfreien Art durchzuführen. Dies erfordert makroökonomisch allerdings auch ein Konzept wie die bei dieser Aktion notwendigerweise schrumpfende Industriebeschäftigung durch Alternativmaßnahmen in anderen Branchen, aber in ungefähr denselben Regionen kompensiert werden kann. Ein Neuaufbau von Kapazitäten, für die es in zehn Jahren ähnliche Probleme wie für die alten Kapazitäten gibt, wäre eine volkswirtschaftliche Fehlinvestition.

5. *Regionalförderung*: Ziel der Regionalförderung ist es, die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen zu verringern und innerhalb der Regionen eine ausgeglichene Regionalstruktur zu erhalten. Die Zielsetzung der Regionalförderung hat sich im letzten Jahrzehnt insofern verschoben, als neben Regionalproblemen in Randgebieten auch Regionalprobleme in jenen Zonen hinzugekommen sind, die wegen einer monokulturartigen Industriestruktur und wegen eines hohen Grundstoffanteils durch die Entwicklung der letzten zehn Jahre besonders stark betroffen waren (alte Industriegebiete). Das allgemeine Problem einer Regionalförderung besteht darin, daß sie oft die Gefahr beinhaltet, dem für die gesamte Industrie erwünschten Strukturwandel entgegenzuwirken. Das Ausmaß der regionalen Probleme verleitet oft dazu, auch Industrieansiedlungen zu fördern, für die ein entwickeltes Industrieland keine komparativen Vorteile mehr besitzt. Andererseits sind potentiell erfolgreiche hochtechnologische Unternehmungen in der Regel so umworben, daß sie auch in Agglomerationszentren erfolgreich arbeiten können (übrigens besitzen technologieintensive Unternehmungen besondere Vorteile aus der Nähe zu Universitäten und zu qualifizierten Beschäftigten). Als Teillösung für den möglichen Gegensatz zwischen Struktur- und Regionalpolitik schlägt die OECD vor, daß für den Fall, daß Subventionen bevorzugt an notleidende oder an neu zu gründende Betriebe in bestimmten Regionen vergeben werden, auch die bestehenden Unternehmungen in dieser Region von einer Förderung profitieren sollen. Dies würde den Druck zur Förderung geringwertiger Produktionen verringern und Investitionen von bestehenden erfolgreichen Betrieben in Problemzonen erleichtern.
6. *Besondere Förderungszwecke — Umwelt, Energie*: In nahezu allen Industriestaaten gibt es heute eigene Förderungsaktionen für spezielle Probleme, deren Lösung durch Marktmechanismen dem Staat als zu langsam erscheinen. Ein Beispiel dafür ist der Umweltschutz, wo die Verschmutzung dem Verursacher in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Marktsystems in der Regel zu

geringe Kosten verursacht, um eine Vermeidung rentabel zu machen. Ein weiteres Beispiel wäre eine Einschränkung des Energieverbrauches, die auf Grund der weltweiten Knappheit bzw. der nationalen Importnotwendigkeit wirtschaftspolitischen Vorrang besitzt.

Die Problematik dieses Förderungsbereiches liegt darin, daß zumindest in der Umbruch- oder Reparaturphase in aller Regel die am stärksten die Umwelt belastenden Unternehmungen und die Unternehmungen mit dem höchsten Energieverbrauch in den Genuß der höchsten Subvention kommen. Langfristig wäre hingegen eine stärkere Belastung der Unternehmungen, die die Umwelt in einem größeren Ausmaß belasten, und von Betrieben, die in einem stärkeren Ausmaß Energie verbrauchen, sinnvoll. In der beschriebenen Übergangsphase müßte zumindest verhindert werden, daß mit den Subventionen die Kapazitäten erweitert werden, damit nicht der in Relation zur Produktion gesunkenen Umweltbelastung (bzw. Energieverbrauch) ein absolut gleichbleibender Effekt (durch die Kapazitätserhöhung) gegenübersteht. Die Gefahr, daß in der Übergangsphase Umwelt und Energie als Argumente herangezogen werden, die die strukturelle Wirkung der direkten Investitionsförderung zugunsten von Finalprodukten kompensiert, muß gesehen werden.

7. *Hilfe bei Betriebsneugründungen.* Die Subventionen an bestehende Betriebe, ebenso wie die steuerliche Subventionsförderung aber auch die gesetzlichen Beschränkungen (Verwaltungsaufwand) für Neugründungen lassen eine staatliche Unterstützung bei Neugründungen gerechtfertigt erscheinen. Darüber hinaus wird vermutet, daß Neugründungen besonders in technologieintensiven Sparten in hohem Maße zur Veränderung der Struktur der Wirtschaft beitragen. Tatsächlich sind die Neugründungen sehr heterogen über die Branchen und den technologischen Standort, und neugegründete Betriebe sind in den ersten drei Jahren besonders insolvenzanfällig. Dieser Gefahr steht jedoch der hohe Mobilitäts- und Erneuerungsbedarf der österreichischen Wirtschaft gegenüber.

Von entscheidender Bedeutung für ein gut funktionierendes Förderungssystem ist die Operationalisierung der Förderungsziele. Dies erweist sich dort als geringeres Problem, wo sich die zur Erreichung der Förderungsziele erforderlichen Investitionen relativ konkret beschreiben lassen (wie z. B. bei den Prämienaktionen im Fremdenverkehr). In allen anderen Bereichen ist die Frage eines Kriterienkatalogs, an Hand dessen der Zugang zu Förderungen geregelt wird, allerdings nicht zu umgehen. Die Kriterien sollten möglichst an objektiven Tatbeständen ansetzen und weitgehend in quantifizierbarer Form gefaßt sein. Auf diese Weise könnte sowohl der interne Entscheidungsprozeß rationaler gemacht werden als auch die Rechtfertigung gegenüber Förderungswerbern und anderen interessierten Stellen erleichtert werden. Gleichzeitig wäre auch zu überlegen, Ausschlusskriterien — und zwar ebenfalls in quantifizierbarer Form — zu

formulieren. Es sollte zumindest ebenso leicht sein, festzustellen, welche Investition nicht gefördert wird, wie welche zu fördern ist.

Als zielführend könnte es sich — Empfehlungen der OECD folgend — außerdem erweisen, die Mittelvergabe auf Firmenebene mit incentives zur Verbesserung der Unternehmensführung und -organisation zu verbinden. Gerade für Unternehmen in kritischen Phasen ihres Wachstums — etwa an der Schwelle vom Mittel- zum Großbetrieb — spielen solche Anreize unter Umständen eine wichtige Rolle.

Ein letzter Punkt in diesem Abschnitt betrifft schließlich — um einen Begriff aus der Steuerökonomie zu entlehnen — die Bemessungsgrundlage für Förderungen, also die Abgrenzung des Investitionsbegriffs: Die noch immer tragende, aber teilweise relativierte Bedeutung der materiellen Investitionen in der zukünftigen Industriestruktur läßt es wünschenswert erscheinen, den Tatbestand der industriellen Investitionen so weit wie möglich zu fassen. Je nach Vollziehbarkeit sollte er auch Markterschließungsaufwendungen, Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, die Kosten der Überleitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Praxis, betriebliche Ausbildungsanstrengungen und Reorganisationskosten (z. B. im Bereich der Software) beinhalten. Ebenso könnte eine relativ stärkere Förderung von Investitionsgüterarten, die mit der technologischen Entwicklung des Unternehmens in engerem Zusammenhang stehen (Maschinen), erwogen werden.

6.2.3.3 “Mehr Flexibilität“

Die Forderung nach einem flexiblen wirtschaftspolitischen Instrumentarium, mit dem rasch auf neu auftauchende Probleme reagiert werden kann, ist so plausibel, daß eine weitere Begründung nicht erforderlich erscheint. Auf zwei Aspekte, die im Förderungswesen eine gewichtige Rolle spielen, muß hier jedoch näher eingegangen werden.

Ein wesentliches Charakteristikum des Förderungssystems ist es — im deskriptiven Teil der Arbeit wurde darauf hingewiesen —, daß neue Anforderungen an das System vielfach die Gründung einer neuen Institution zur Folge haben. Dies ist insofern problematisch, als sich umgekehrt die Preisgabe obsoletter Förderungsaufgaben und der entsprechenden Einrichtungen sowie der Wandel in den bestehenden Förderungseinrichtungen wesentlich zögernder vollzieht. Dies bewirkt, daß das Förderungssystem insgesamt laufend komplexer und weniger selektiv wird. Und dies hat außerdem zur Folge, daß es schwieriger wird neue Förderungsaktivitäten zu implementieren bzw. überhaupt Wirtschaftspolitik zu betreiben, da neben den “realen“ wirtschaftlichen Problemen, die Anlaß für staatliche Maßnahmen sind, nunmehr auch zunehmend die Folgeeffekte des selbst geschaffenen Förderungssystems berücksichtigt werden

müssen. Eine wichtige Voraussetzung für eine flexible Förderungspolitik ist es daher, Bedingungen zu schaffen, unter denen institutioneller Wandel wahrscheinlicher ist als derzeit. Im wesentlichen läuft diese Forderung darauf hinaus, einmal getroffene institutionelle Lösungen — Förderungsaktionen, Schwerpunkte, Zugangskriterien, verfügbare Finanzmittel etc. — so oft wie irgend möglich zur Diskussion zu stellen und so einen Druck für laufende Verbesserungen auszuüben.

Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung führt noch eine andere Überlegung. Wie die Analyse des Förderungswesens gezeigt hat, ist der derzeitige Wissensstand in diesem Bereich sehr beschränkt und unsicher. Allgemeingültige Regeln, welche institutionellen Lösungen, welche Förderungsschwerpunkte und Instrumente etc. optimal sind, lassen sich daher in der Regel nicht aufstellen, wie sich an Beispielen zeigen läßt. So wird manchmal ein genereller Verzicht auf Doppelförderungen angeregt. Und tatsächlich sind Doppel- und Mehrfachförderungen abzulehnen, wenn sie es einzelnen Förderungsnehmern erlauben, in nicht nachvollziehbarer Weise die Finanzierung und das Risiko eines Investitionsprojekts fast vollständig auf die öffentliche Hand abzuwälzen. Umgekehrt gibt es jedoch immer wieder — und gerade wenn verstärkt auf die hier vorgeschlagenen Schwerpunktaktionen übergegangen wird — Fälle, bei denen das Zusammenreffen mehrerer Förderungsanlässe eine Doppel- oder Mehrfachförderung rechtfertigt. (Darunter sind jedoch nicht solche Förderungsanträge zu verstehen, die von "Stammkundschaften" des Förderungssystems routinemäßig jedes Jahr gleichzeitig bei mehreren Institutionen eingebracht werden, um die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Förderungszusage zu erhöhen.) Ein anderes Beispiel für die Schwierigkeit allgemeine Aussagen zu treffen sind die Branchenaktionen. Alle neueren Entwicklungen der ökonomischen Strukturtheorien führen vom Branchenkonzept weg, so daß es folgerichtig wäre, einen generellen Verzicht auf Branchenaktionen zu vertreten. Gleichzeitig müssen wir jedoch zur Kenntnis nehmen, daß eine Reihe institutioneller Regelungen in unserer Wirtschaft nach wie vor auf der Brancheneinteilung beruhen (Organisation der Interessenvertretungen, statistische Erhebungen); überdies läßt sich nicht ausschließen, daß unter bestimmten Bedingungen Branchen immer noch das homogenste Aggregat sind (z. B. wenn Förderungen als Ausgleich für außenwirtschaftliche Beschränkungen gewährt werden). Für das Förderungswesen folgt aus solchen Unsicherheiten, daß es a priori möglichst wenig eingeschränkt sein sollte im Hinblick darauf, welche Probleme es zu lösen versucht und welcher Institutionen und Instrumente es sich dazu bedient. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, daß ex post die Möglichkeiten verbessert werden, bestehende Förderungsvarianten zu ändern bzw. wieder abzuschaffen.

Beide Probleme — die relative Starrheit der Institutionen und die Ungewißheit über die optimale Ausgestaltung und über die Wirkungen des Förderungssystems — führen somit zum selben Ergebnis: Eine zentrale Reformaufgabe ist

es, im Förderungssystem Mechanismen zu verankern, die Veränderungen wahrscheinlicher machen als dies bisher der Fall ist. Da eine zentrale "Förderungsbehörde", der diese Aufgabe übertragen werden kann, nicht existiert, bleibt nur die Möglichkeit nach dem "sunset"-Prinzip vorzugehen und weitgehend alle bestehenden Regelungen im Förderungsbereich generell zu befristen und Verlängerungen nur in Verbindung mit einer Überprüfung und Diskussion der bisherigen Förderungspraxis zuzulassen. Auf diese Weise müßten Aktionen und ihre Förderungsschwerpunkte, Richtlinien, Instrumente und die Höhe der Förderungen alle zwei bis drei Jahre neu durchdacht und legitimiert werden. Dabei wäre alles zu unternehmen, damit diese Überprüfungen und die nachfolgenden Verlängerungen nicht zu Formalakten werden. Anders als bei den schon bisher üblichen, zum Teil sogar jährlichen Richtlinienänderungen sollte dies nicht eine ausschließlich interne Aufgabe — innerhalb der betroffenen Förderungsinstitution —, sondern etwas "breiter" angelegt sein, also unter Beiziehung externer Fachleute aus anderen Förderungseinrichtungen, aus Interessenvertretungen und unabhängigen Stellen. Eine zentrale Rolle könnte dabei der FGG zufallen. Sie ist eine von allen Förderungsinstitutionen anerkannte Einrichtung, deren Experten bereits jetzt in vielen Fällen eine beratende Funktion ausüben; darüber hinaus steht sie dem Finanzministerium nahe, das — wenn man die internationalen Erfahrungen (siehe OECD, 1983B) auf Österreich übertragen kann — im Prinzip bei der Evaluierung von Förderungsaktionen eigentlich eine dominierende Stellung haben sollte.

Aus dem Ziel nach mehr Flexibilität im Förderungswesen und der daraus abgeleiteten Forderung institutionellen Wandel zu stimulieren folgt jedoch auch, daß bei einer weiteren Verrechtlichung des Förderungssystems mit großer Vorsicht vorzugehen ist. Insbesondere gilt dies für die Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Förderungszwecke. Sie erschwert die ohnehin nicht leichte Aufgabe, Finanzmittel zwischen Förderungsaufgaben neu zu verteilen; darüber hinaus besteht die Gefahr, daß in Jahren, in denen die zweckgebundenen Mittel nicht ausgeschöpft werden, nach zusätzlichen Förderungsmöglichkeiten gesucht wird, was sich bei jährlicher Budgetierung doch leichter vermeiden läßt.

6.2.3.4 "Mehr Transparenz und Koordination"

Als grundlegendes Problem des Förderungswesens wird oft seine komplizierte Organisation, also die Vielfalt an Institutionen, Aktionen, Instrumenten etc. empfunden. Dies ist insofern berechtigt, als unbestritten ist, daß Komplexität generell Kosten verursacht. Im Förderungsbereich entstehen solche Kosten auf drei Ebenen:

- auf jener der Förderungsadressaten, für die der Zugang zu Informationen über Förderungsmöglichkeiten und zu Förderungen selbst schwieriger und langwieriger wird;

- auf jener der Förderungsinstanzen, deren mangelnder Überblick über die Funktionsweise und die genauen Wirkungen des Förderungssystems den optimalen Einsatz dieses Instrumentariums sowie Verbesserungen erschwert;
- auf jener der parlamentarischen und öffentlichen Kontrollinstanzen, für die es zunehmend schwieriger wird sich ein Urteil über das Förderungswesen zu bilden.

Konsequenz aller dieser Faktoren ist, daß mit steigender Komplexität und damit verbundener Intransparenz auch die Wahrscheinlichkeit steigt, daß die Förderungsadressaten nicht oder nicht im gewünschten Maße erreicht werden, daß unbeabsichtigte Nebenwirkungen auftreten, daß das bestehende Instrumentarium nicht rasch genug an neue wirtschaftliche Gegebenheiten angepaßt werden kann, und daß Probleme und Mängel im Förderungssystem selbst nicht erkannt und korrigiert werden

Es ist daher verständlich, daß gerade die Vereinfachung des Förderungswesens häufig als primäres Reformziel genannt bzw. überhaupt als notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Instruments "Investitionsförderung" gesehen wird. Dabei wird jedoch übersehen, daß diese Verkomplizierung teilweise systematische Ursachen hat. Zum einen hat der Staat laufend, vor allem aber seit dem Wachstumsknick Mitte der siebziger Jahre, neue Aufgaben übernommen, ohne alte Aufgaben aufzugeben bzw. wurden die Ansprüche an die Problemlösungskapazität staatlicher Wirtschaftspolitik ständig erhöht; zum anderen hat die Unsicherheit über die optimale Organisationsform staatlicher Interventionen dazu geführt, daß viele Aktivitäten ausgegliedert und neugeschaffenen Institutionen übertragen wurden. Diese Entwicklungen, die eine deutlich sichtbare Ausweitung und Ausdifferenzierung der wirtschaftspolitischen Instrumente und Institutionen brachten, beschränkten sich nicht nur auf die direkte Investitionsförderung, sondern lassen sich auch in anderen wirtschaftspolitischen Bereichen feststellen, etwa im Steuersystem (Gerade die Entwicklungen im Steuersystem zeigen übrigens, daß weder die Kodifizierung einer Materie noch die Zentralisierung der Verwaltung in einer Behörde — dem Bundesministerium für Finanzen und seinen nachgeordneten Dienststellen — diesen Prozeß der Verkomplizierung bremsen und somit hinreichende Bedingungen für Einfachheit und Transparenz sind)

Es ist nicht unwahrscheinlich, daß das Förderungssystem auch künftig trotz aller entgegengerichteten Reformbestrebungen ein in vielfacher Hinsicht sehr heterogenes, kompliziertes wirtschaftspolitisches Instrument bleibt. Es sollten daher jedenfalls Maßnahmen getroffen werden, die sicherstellen, daß auch ein komplexes Förderungssystem für die "Beteiligten" (Adressaten, Förderungsinstanzen) durchschaubarer und damit effizienter wird. Im wesentlichen muß es sich dabei um Maßnahmen handeln, die das Berichtswesen der Förderungsin-

stitutionen nachhaltig verbessern, die Evaluierung bestehender Institutionen und Aktionen forcieren, die koordinierenden Elemente im System ausbauen sowie den Zugang zu Förderungen und Informationen für die Förderungsadressaten (technisch-administrativ) erleichtern. Da die meisten dieser Vorschläge in dieser Allgemeinheit zum Teil bereits oft geäußert wurden, sollen sie im folgenden noch etwas präzisiert werden

- Bei der Forderung nach einem verbesserten Berichtswesen sind vor allem drei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens ist streng zwischen "externer" und "interner" Transparenz zu unterscheiden (OECD, 1983B, S. 10). Wichtig ist es also nicht nur die diversen Geschäftsberichte und andere für die Öffentlichkeit bestimmte Informationen aussagekräftiger zu machen; ebenso wichtig ist es, ein internes Informationssystem aufzubauen, das den Förderungs- und Kontrollinstanzen eine rasche Informationsmöglichkeit über das Förderungsgeschehen bietet. Zweitens ist zu beachten, daß es nicht nur darum geht mehr Zahlen und Fakten festzuhalten, sondern vor allem bessere Informationen zu liefern. Insbesondere sollten bei Förderungen nicht nur analog zu den öffentlichen Haushalten die jährlichen Geldströme erfaßt werden, sondern alle jene Konditionen und Elemente, die es ermöglichen von Budgetzahlen zu für wirtschaftliche Fragestellungen sinnvolleren Kennziffern (Barwerte u. a.) zu kommen; dazu gehört natürlich auch, daß die Brutto-Zinssätze geförderter Kredite erfaßt werden. Detaillierte Informationen über die Förderungskonditionen sind insbesondere bei Mehrfachförderung wichtig, da sich nur auf diese Weise die Gesamtförderung einzelner Projekte ermitteln lassen. Und drittens muß darauf hingewiesen werden, daß ein Berichts- und Informationswesen erst dann wirklich wertvoll und ein Gewinn ist, wenn es einigermaßen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. In diesem Sinne müßte der weitere Ausbau des Systems FINKORD mit Nachdruck betrieben werden.

Die OECD hat vorgeschlagen von jeder Förderung zumindest die folgenden Elemente zu erfassen (OECD, 1983B, S. 239f):

1. das Ziel der Subvention und ihre gesetzliche Grundlage;
 2. die Art der Subvention, ihre Kosten für die öffentliche Hand, ihren Wert für den Empfänger sowie die Methoden, wie diese Angaben ermittelt wurden;
 3. die Identifikation und Beschreibung des Empfängers (Sektor, Branche, Region, betriebswirtschaftliche Kennzahlen);
 4. die Verwendung der Subvention
- Evaluierungen der bisherigen Förderungsaktivitäten, um dadurch Anhaltspunkte für Verbesserungen des bestehenden Förderungssystems zu bekommen, sind in Österreich sehr selten. Es ist daher kein Zufall, daß in einer OECD-Studie, die die entsprechenden Praktiken in einem Dutzend Industrieländer untersucht, Österreich nicht vorkommt (OECD, 1983B). Derzeit gibt es

überhaupt nur zwei Beispiele, wo solche Evaluierungen regelmäßig erfolgen bzw. geplant sind: die TOP-Aktionen sowie die Aktion für entwicklungsschwache Berggebiete. Eine Ausweitung bzw. sogar Institutionalisierung dieser Untersuchungstätigkeit sollte daher angestrebt werden. In Verbindung mit der im Abschnitt 6.2.3.3 vorgeschlagenen Befristung von Förderungsaktivitäten würde von solchen periodischen Überprüfungen von Förderungsinhalten, -richtlinien, -verfahren etc., ein permanenter Druck, das Förderungssystem zu verbessern, ausgehen. Organisatorisch wäre es allerdings sinnvoll, diese Evaluierungsaufgabe nicht nur — so wie bisher — vorwiegend externen Forschungsinstituten (insbesondere WIFO und IHS) zu übertragen, sondern auch in den Förderungsinstitutionen selbst ein oder zwei entsprechende Stabstellen zu schaffen, denn die internationalen Erfahrungen scheinen darauf hinzudeuten, daß der Prozeß der Förderungsevaluierung institutionell nicht vollständig losgelöst werden sollte vom Prozeß der Förderungsvergabe (OECD, 1983B, S. 243f).

- Die Forderung nach mehr Koordination geht von der Voraussetzung aus, daß auch künftig eine zentrale "Förderungskompetenz" auf Bundesebene nicht wahrscheinlich ist. Eine wichtige Verbesserung wäre es jedoch bereits, wenn es gelänge, die vielfältigen Kompetenzüberschneidungen zwischen den Ministerien und sonstigen Förderungseinrichtungen zu reduzieren, so daß die Verantwortlichkeit wenn schon nicht für das Gesamtsystem, so doch für einzelne Teilbereiche klarer erkennbar werden. Aber auch eine solche "Entflechtung" löst das Koordinierungssystem nicht, zumal gewisse Kompetenzüberschneidungen zwischen Ministerien vermutlich unvermeidbar sind und daher auch Überschneidungen bei der Förderungspolitik. (In noch viel stärkerem Maße trifft dies übrigens auf die Koordinationsproblematik zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften — also zwischen Bund und Ländern und Gemeinden bzw. zwischen den Ländern sowie Gemeinden untereinander — zu.) Eine Patentlösung für dieses Problem gibt es nicht. Abstrakt formuliert geht es um das Problem der Koordinierung, wobei weder der Marktmechanismus noch eine eindeutige Entscheidungshierarchie, wie sie innerhalb einer einzigen Institution vorliegt, als Koordinierungsmechanismus zur Verfügung stehen.

Die bisherigen Einrichtungen, um mit diesem Problem fertig zu werden, hatten — sofern dies von außen erkennbar ist — nur sehr beschränkten Erfolg. Dies könnte unter Umständen daran liegen — dies ist allerdings bloß eine Vermutung, die von "Förderungsinsidern" noch ernsthaft überprüft werden müßte —, daß sich die bisherigen Koordinierungsversuche im wesentlichen nur innerhalb funktional weitgehend homogener Personengruppen abspielen: Die Politiker und Interessenvertreter verständigen sich überwiegend auf informeller Ebene, die Beamten und Vertreter der Förderungsinstitutionen im "interministeriellen Beamtenkomitee" bzw. in der täglichen Förderungspraxis,

und auch die wissenschaftlich orientierten Technokraten der Stabstellen und der Forschungsinstitute bleiben über Direktkontakte bzw. Veröffentlichungen in Verbindung. Ebenenübergreifende institutionalisierte Kontakte sind hingegen selten. Am ehesten erfolgen sie noch in den Arbeitsgruppen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, die jedoch zu einzelnen Problembereichen nur selten und unregelmäßig zusammentreten. Es wäre daher zu überlegen, ob nicht eine Gruppe von Interessenvertretern, Beamten und Vertretern der diversen Förderungsinstitutionen und wissenschaftlichen Experten konstituiert werden sollte, die — ähnlich wie die "Prognosegruppe" des Beirats — in periodischen Abständen zusammentritt und gewisse Koordinierungsfunktionen (Abstimmung von Jahresprogrammen, von Führungsrichtlinien, von Verfahrensänderungen u. a.) übernimmt. Darüber hinaus könnte versucht werden, durch eine Neufassung der "Allgemeinen Rahmenrichtlinien" zumindest in administrativen Fragen und hinsichtlich des Berichtswesens ein einheitliches Vorgehen der verschiedenen Förderungseinrichtungen vorzuschreiben.

- Die Forderung, administrative Hemmnisse abzubauen, denen der Förderungswerber gegenübersteht, ist so evident, daß sie nicht weiter begründet werden muß. Im wesentlichen läuft sie darauf hinaus, Verfahrensgrundsätze, Richtlinien, administrative Ausnahmebestimmungen etc. der verschiedenen Institutionen und Aktionen soweit wie irgend möglich zu standardisieren (Allerdings wird dies nur dann einigermaßen rasch funktionieren, wenn es gleichzeitig gelingt, die im vorigen Abschnitt beschriebene Koordinierungsproblematik einigermaßen in den Griff zu bekommen.) Darüber hinaus sollte angestrebt werden, den Antrag einer Firma auf Investitionsförderung mit einem Service- und Informationsangebot der fördernden Stelle zu koppeln. Ein Betrieb soll nicht nur erfahren, warum er gefördert wurde bzw. warum nicht, sondern z. B. wie er sich bezüglich der von ihm eingebrachten Unternehmenskriterien vom Durchschnitt der Branche und dem Industriedurchschnitt unterscheidet oder etwa welche anderen öffentlichen Einrichtungen ihn bei der Lösung seiner Probleme unterstützen könnten. In diesem Fall stünde dem Verwaltungsaufwand, der sowohl im Unternehmen als auch bei der staatlichen Kommission entsteht, ein Informationswert gegenüber.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß es vor allem wichtig ist die Reformbestrebungen gerade im Förderungsbereich laufend voranzutreiben. Alle vier eben angeführten Maßnahmenbereiche — Verbesserung des Berichtswesens, Evaluierungen, Bemühungen um Koordination und administrative Erleichterungen für den Förderungswerber — sind dann schwierig, wenn sie nur in mehrjährigen Abständen unter dem Druck aktueller Probleme erfolgen. In diesem Sinne muß die Reform der direkten Investitionsförderung wie überhaupt des Förderungswesens zu einem permanenten wirtschaftspolitischen Anliegen werden.

Anhang: Bisherige Reformvorschläge zum österreichischen Investitionsförderungssystem¹

Organisatorische Bereinigung (Zusammenfassung, Umwidmung), bessere Koordination der Förderungseinrichtungen	Beirat (1968 1970, 1972), Aiginger — Bayer (1981) Schmoll (1984)
Vereinheitlichung der Konditionen und/oder Zugangskriterien	Beirat (1968), Schmoll (1984)
Verbesserung der Dokumentation und des Berichtswesens über Förderungen; Jahresförderungsbericht	Beirat (1968, 1978), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982) Schmoll (1984)
Bessere Kontrolle der Förderungen, Einschaltung von Rechnungsprüfern	Beirat (1968), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982), Schmoll (1984)
Strukturberichterstattung. Sachverständigenrat für Strukturfragen	Tichy (1979), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982)
Zentrale Prüfungsstellen für die strukturpolitische Relevanz von Förderungen	Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982)
Reorganisation der öffentlichen Verwaltung	Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982)
Quantifizierbare (gesamtwirtschaftliche) Zugangskriterien zu Förderungen	Haas — Wehsely (1977), Schram (1979), Tichy (1979), Haase (1982), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982) Schmoll (1984)
Strukturpolitische Differenzierung der steuerlichen Förderung	Aiginger (1977), Aiginger — Tichy (1982), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982)
Technologie- und Förderungsschwerpunkte	Beirat (1970), Haase (1982), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982)
Verbilligte Unternehmensberatungen	Aiginger — Tichy (1982)
Kommunikationsfördernde koordinierende (Informations-)Einrichtungen im Innovationsbereich (Innovationshandbuch, Innovationszentrum)	Beirat (1970), Tichy (1979), Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982), Aiginger — Tichy (1982)
(Ausschließlich) bankmäßige Abwicklung der Aktionen	Beirat (1968) Schmoll (1984)
Ausbau des Garantiewesens	Beirat (1970)
Ausbau bzw Schaffung der Beteiligungsfinanzierung und von Beteiligungsfondsgesellschaften	Beirat (1968, 1970, 1973, 1978), Haas — Wehsely (1977), Tichy (1979), Aiginger — Bayer (1981)
Ausbau von Sonderkreditinstituten	Beirat (1968 1970)
Förderung von Betriebsmittelkrediten	Schmoll (1984)
Bundes- bzw Landesförderungsgesetze	Beirat (1968)
Zinshöchstgrenze im Förderungsbereich	Beirat (1978)

¹ Es wurde versucht einen möglichst umfassenden Überblick über die bisher geäußerten Verbesserungsvorschläge zu geben. Vollständigkeit wurde nicht angestrebt und sicherlich auch nicht erreicht. Es ist klar, daß durch die stichwortartige Wiedergabe dieser Verbesserungs- und Erweiterungsvorschläge Differenzierungen untergehen und der Zusammenhang und die dahinterstehende Argumentation nicht adäquat berücksichtigt werden; eine seriöse Beurteilung dieser Vorschläge ist daher nur aufgrund ihrer Formulierung in den Originalquellen möglich. Ebenso ist klar, daß sich die Autoren der vorliegenden Untersuchung nicht notwendigerweise mit den hier zur Information aufbereiteten Vorschlägen identifizieren.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aiginger, K., Micro-Economic Tests of Macro-Economic Investment Theories by the Means of Entrepreneurial Surveys, Paper presented at the 13th CIRET Conference, München, 1977
- Aiginger, K., "Probleme und Trendbrüche in der Investitionstätigkeit", in Seidel, H., Kramer, H (Hrsg.), Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Gustav Fischer, Wien-Stuttgart, 1980, S. 95-119
- Aiginger, K., "Die Industrieinvestitionen in Österreich in den Jahren 1955 — 1980", Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit Aktiengesellschaft, N. F. 7, Wien, 1982
- Aiginger, K., "Top oder Flop — das ist die Frage — Zur Kritik an der TOP-Aktion", Wirtschaftspolitische Blätter, 1983 30(5), S. 120-130.
- Aiginger, K., Bayer K., "Der Einfluß der Investitionsförderung auf die Kapitalstruktur der österreichischen Industrie". Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, Vierteljahres-Schriftenreihe, 1981, (1)
- Aiginger, K., Bayer, K., "Die TOP-Aktion — Eine neue Form der Investitionsförderung", WIFO-Monatsberichte, 1982, 55(10), S. 594-605
- Aiginger, K., Bayer, K., Haase, K., Schulmeister S., Volk, E., Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik Manuskript, Wien, 1982
- Aiginger, K., Czerny, M., Klameth, W., Musil, K., "Ergebnisse des Investitionstests vom Frühjahr 1984", WIFO-Monatsberichte, 1984, 57(7), S. 433-450
- Aiginger, K., Tichy, G., "Entwicklungschancen der Klein- und Mittelbetriebe in den achtziger Jahren", Politische Studien, 1982, Sonderheft 1 (Erweiterte Neuauflage: Die Größe der Kleinen, Signum, Wien, 1984)
- Atkinson A B Stiglitz, J E Lectures in Public Economics, McGraw - Hill, London, 1980.
- Auerbach, A., "Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital", Journal of Economic Literature, 1983, 21(3), S. 905-940
- Bayer, K., "Produktivitätswachstum österreichischer Industriebranchen im internationalen Vergleich", WIFO-Monatsberichte, 1983, 56(10), S. 630-639
- Bayer, K., "Profitability in Austrian Industrial Corporations", in Holland, D. M. (Hrsg.), Measuring Profitability und Capital Costs, Lexington Books, Lexington, 1984 S. 421-464.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4 Teil, Wien, 1968
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik, Wien, 1970
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Vorschläge zur regionalen Industriepolitik Wien, 1972
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978A). Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien, 1978
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978B), Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung, Wien, 1978.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Regionale Strukturpolitik, Wien 1984.

- Bruss F, Österreichs Außenwirtschaft 1945-1982. Signum, Wien 1983
- Clemenz G "Theorien der Kreditrationierung", Working Paper 8402 des Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien, 1984
- Damus, S. Government Loan Subsidies — A Study prepared for the Economic Council of Canada Ottawa, 1984
- Delorme, F, "Selective Economic Subsidization und Stabilization Policy in an Inflationary Environment: A Dynamic Aggregative Model", Economic Council of Canada Discussion Paper 238 Ottawa, 1983
- Dorn, H (1980A), 'Öffentliche Förderung der Mittelbetriebe in Österreich', Quartalshefte der Girozentrale, 1980, 15(2), S 41-61
- Dorn, H (1980B), "Mobilitätshemmnisse im Fremdfinanzierungssystem", in Aiginger K (Hrsg.) Wirtschaftliche Mobilität in Österreich. Signum, Wien 1980, S 112-144
- Dorn H, "Warum ist die TOP-Kreditaktion nicht top?" Wirtschaftspolitische Blätter, 1983, 30(1) S 60-80
- Economic Council of Canada. Intervention und Efficiency — A Study of Government Credit und Credit Guarantees to the Private Sector, Ottawa 1982
- ERP-Fonds, Jahresbericht und Jahresabschluß 1962/63, Wien, 1963
- Ewringmann D, Hansmeyer, K H, Zur Beurteilung von Subventionen, Westdeutscher Verlag Opladen, 1975
- Forster, B. A. Rees, R, "The optimal rate of decline of an inefficient industry", Journal of Public Economics, 1983, 22(2) S 227-242
- Gerschenkron A Economic Backwardness in Historical Perspective, Belknap Press, Cambridge Mass, 1962
- Gerstenberger W, Heinze, J, Hummel, M, Sprenger, R U Staatliche Interventionen, IFO-Studien zur Strukturforschung 4, München 1984
- Glatz, H, Scheer G. (1981A), "Eigenständige Regionalentwicklung — Ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete in Österreich" Raumplanung für Österreich, 1/1981, Schriftenreihe des Bundeskanzleramts Sektion IV/6, Wien, 1981
- Glatz H, Scheer, G. (1981B), "Aus Mitteln der Sonderaktion geförderte Projekte", Raumplanung für Österreich, 2/1981, Schriftenreihe des Bundeskanzleramts, Sektion IV/6, Wien, 1981
- Gutowski A, Thiel E, Weilepp, M, Analyse der Subventionspolitik — Das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie, Verlag Weltarchiv, Hamburg, 1984
- Haas, E "Grundfragen der österreichischen Steuerpolitik" WISO, 1980 3(1), S 69-81
- Haas, E., "Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?" Wirtschaft und Gesellschaft, 1982 8(2), S 283-288
- Haas, E, Wehsely H., "Die direkte Investitionsförderung in Österreich 1948 bis 1976" Wirtschaft und Gesellschaft 1977 3(3) S. 229-263.

- Haase, K. "Möglichkeiten der Tourismuspolitik" in Seidel, H., Kramer, H. (Hrsg.), Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Gustav Fischer, Wien-Stuttgart 1980, S. 62-86
- Haase, K., '19 Thesen für eine österreichische Strukturpolitik nach japanischem Vorbild — Zweiter Teil', Wirtschaftspolitische Blätter, 1982, 29(1), S. 102-113
- Hahn, F., "Entwicklung und Struktur der Bankkredite an die Industrie", WIFO-Monatsberichte 1982 55(7), S. 434-446
- Hahn, F., "Neufassung der WIFO-Kapitalstockschatzung für die Industrie und das Gewerbe nach Branchen", WIFO-Monatsberichte, 1983 56(8), S. 534-542
- Hahn, F., Die öffentliche Subventionierung der Papier- und Pappeindustrie in den skandinavischen Ländern, in der BRD, in den Niederlanden und in Österreich — Ein internationaler Vergleich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung unveröffentlichtes Manuskript, Wien, 1984
- Hahn, F. (1985A), "Zum Strukturwandel des Investitionsverhaltens nach Wirtschaftsbereichen in Österreich — eine Bestandsaufnahme" in Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, "Strukturmerkmale von Endnachfrage und Produktion der österreichischen Wirtschaft" Österreichische Strukturberichterstattung Kernbericht 1984 Band III, Wien, 1985
- Hahn, F. (1985B), "Zur Messung des Strukturwandels", in Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung "Tendenzen im weltwirtschaftlichen Strukturwandel" Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1984, Band I, Wien, 1985, S. 31-40
- Hahn, F. (1985C), "Die Zinsbelastung der österreichischen Industrie", WIFO-Monatsberichte, 1985, 58(5), S. 284-300
- Held, A., Schablitzki, G., Scheer, G., Analyse der Zielerreichung und Effektivität der Berggebietsaktion des Bundeskanzleramts, Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramts, Wien, 1984
- Hellmer, S., Nowotny, E., "Wirkungsanalyse eines regionalpolitischen Förderungsprogramms: Die Sonderförderungsaktion für struktur- und entwicklungsschwache Problemgebiete am Beispiel des Waldviertels und der Obersteiermark", in Blaas, W., Rüscher, G., Schönböck, W. (Hrsg.), Regionalökonomische Analysen für Österreich, Orac Wien 1984
- Herzog, H., Strukturelle Charakteristika von Regionalentwicklung und Regionalpolitik in Österreich, 1955—1980", Wirtschaftsuniversität Wien, IIR-Forschung, 1983, (7)
- Hiemenz, U., Weiss, F. D., "Das internationale Subventionskarusell — Dabeisein oder Abspringen?", Kieler Diskussionsbeiträge 98, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1984
- Hotz, B., 'Staatliche Bürokratie und Effizienz: Fallstudien zur kantonalen Wirtschaftspolitik', Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1978 114(3), S. 539-565
- IFES (Institut für empirische Sozialforschung), Entbürokratisierung der Wirtschaft — Inanspruchnahme von Investitionsförderungen sowie Förderungsmaßnahmen für Unternehmensgründungen Wien, 1985
- Jorgenson, D. W., "Capital Theory und Investment Behavior", American Economic Review, 1963, 53(2), S. 247-259
- Jüttemeier, K. H., Deutsche Subventionspolitik in Zahlen, 1973-1981, Institut für Weltwirtschaft Kiel 1984

- Jüttemeier, K. H., Lammers, K., "Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland" Kieler Diskussionsbeiträge 63/64 Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1979
- Kager, M., Kepplinger, H., Investitionsförderung in Österreich, Orac, Wien 1981.
- Kahn, H., Schneider, E., Trammell, J., Österreich: Wirtschaftliche Herausforderungen der 80er Jahre — 2. Teil eine Studie über die Zukunft Österreichs, Zentralsparkasse und Kommerzbank, Wien, 1984
- Knigge, R., Semlinger, K., "Beschäftigungsorientierte Reform der regionalen Strukturpolitik — Von der Sachkapital — zur Humankapitalförderung", WSI-Mitteilungen, 1984 37(8), S 487-495.
- Kramer, H., "Ansatzpunkte für eine Steigerung der österreichischen Exportquote", in Oesterreichische Nationalbank (Hrsg.), Der Weg zur Welthandelsnation, Wien, 1984 S 71-84
- Krelle, W., "Die Investitionsfunktion" Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1960, 172(5), S 345-391.
- Lacina, F., "Steuerliche Investitionsförderung — Ausbau oder Umbau?", Wirtschaft und Gesellschaft, 1976 2(3), S. 9-26
- Lammers, K., Thoro, C., "Sachkapitalförderung oder Humankapitalförderung in der regionalen Wirtschaftspolitik?", Kieler Arbeitspapiere, 156, Kiel 1982
- Lang, H., Investitionsbanken — Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung durch Sonderkreditinstitute, Manz, Wien, 1975
- Lang, H., Osmond, A., Reiter, A. Bericht zur Tätigkeit der BURGES — Beurteilung der Effizienz und Anregungen zur Verbesserung und Umgestaltung der Förderungsaktionen und deren Abwicklung, unveröffentlicht, Wien, 1984.
- Lehner, G., "Wirtschaftsförderung als Instrument des wirtschaftspolitischen Kompromisses", Wirtschaftspolitische Blätter, 1976 23(2), S 76-88.
- Lehner, G., Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, WIFO-Gutachten im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 1979
- Luhmann, N., Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Olzog, München-Wien, 1981
- Matzner, E., Der Wohlfahrtsstaat von morgen — Entwurf eines zeitgemäßen Modells staatlicher Interventionen, Österreichischer Bundesverlag, Wien, 1982
- Michalski, W., "Positive Strukturanpassung als wirtschaftspolitische Herausforderung", in Kramer, H., Butschek, F. (Hrsg.), Strukturpolitik als Dimension der Vollbeschäftigungspolitik, Gustav Fischer, Wien-Stuttgart, 1983, S. 45-57.
- Mintz, J. M., Carriere, J., McCaughey, C., "Determining the Subsidy Involved with Government Credit Programs: An Application to a Selected Group of Programs", Economic Council of Canada, Discussion Paper 256, Ottawa 1984.
- Mishan, E. J., "The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature 1971, 9(1), S 1-28
- Neubauer, J., "Die Funktion der Österreichischen Kommunalkredit AG im Rahmen der Industriefinanzierung", Österreichisches Bank-Archiv, 1977, 25(4) S 114-123

- OECD (1983A) Positive Adjustment Policies — Managing Structural Change, Paris, 1983
- OECD (1983B), Transparency for Positive Adjustment — Identifying and Evaluating Government Intervention, Paris, 1983.
- OECD Tourism Policy and International Tourism in OECD Member Countries — Evolution of Tourism in OECD Member Countries in 1983, Paris, 1984
- Oppenländer, K H , Zur Begründung sektoraler Strukturpolitik, Referat anlässlich der 47 Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Bonn, 10 -11 Mai 1984
- Orosel, G , "Capital Formation as a Problem of Economic Theory — Some Aspects", *Empirica*, 1982, 9(1), S 31-48
- Österreichische Investitionskredit Aktiengesellschaft (Hrsg), 25 Jahre Investkredit, im Eigenverlag, Wien, 1982
- Oesterreichische Nationalbank, 'Sondererhebung über subventionierte Kredite', Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank, 1966, (8), S. 492-496.
- Oesterreichische Nationalbank, 'Sondererhebung über subventionierte Kredite" Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank, 1979, (6), S. 427-438
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 'Zur Verwendung der Schillingerlöse aus den ausländischen Hilfslieferungen", *WIFO-Monatsberichte*, 1948, 21(6), S. 222-227.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 'Die Counterpartmittel und ihre Verwendung", *WIFO-Monatsberichte*, 1950, 23(8), S 366-369
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 'Die Counterpartmittel und ihre Verwendung", *WIFO-Monatsberichte*, 1951, 24(2), S 58-60
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, "Die wirtschaftliche Bedeutung des ERP-Counterpartfonds", *WIFO-Monatsberichte*, 1953, 26(5), S 160-166
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, "Kommerzielle Kredite an die kleingewerbliche Wirtschaft" *WIFO-Monatsberichte*, 1961, 36(10), S 426-430.
- Rauch, F , Die Fremdenverkehrsförderung als Instrument zur Steigerung regionaler Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Bundeslandes Tirol, Diplomarbeit am Institut für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, 1982.
- Reitzner, R. N., "Gewerbeförderung am Beispiel der Existenzgründungsaktion", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1983, 9(3), S 391-410.
- Richter, J., "Die TOP-Kriterien — Meßprobleme und empirischer Hintergrund", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1983, 30(1), S. 81-90
- Schmidjell, E , Fink, K , Plunger, W., Moser, H , 'Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer", Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Band 30, Wien, 1983
- Schmoll, A Das System der direkten Investitionsförderung im Gewerbe Manz, Wien, 1984
- Schram, J , "Die Förderung der langfristigen Unternehmensfinanzierung durch Haftungen — Die

Realisierung des EE-Fonds-Konzeptes“ in Clement, W Socher, K. (Hrsg.), Empirische Wirtschaftsforschung und monetäre Ökonomik Duncker & Humblot, Berlin, 1979, S. 225-234.

Schramke, P., '25 Jahre Österreichische Kommunalkredit AG', in Festschrift aus Anlaß des 25jährigen Bestandes der Österreichischen Kommunalkredit Aktiengesellschaft zur Aufschließung von Industriegelände, Wien, o. J.

Scitovsky, T., "Two Concepts of External Economies", Journal of Political Economy, 1954, 62(2) S. 143-151

Senti, R., "Subventionen und Gegenmaßnahmen in der geltenden Welthandelsordnung", Außenwirtschaft 1983, 38(1) S. 21-38

Smeral, E., "Längerfristige Entwicklung und struktureller Wandel im internationalen und österreichischen Tourismus" in Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 'Zur Position Österreichs im Strukturwandel der Weltwirtschaft', Österreichische Strukturberichterstattung, Kernbericht 1984, Band II, Wien 1985 S. 197-264

Smeral, E., Kramer, H., Walterskirchen, E., Situation des österreichischen Fremdenverkehrs und Perspektiven bis zum Jahr 2000, WIFO-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie, Wien, 1984

Stankovsky, J. (1983A), "Grundlagen der Exportförderung in Österreich", WIFO-Monatsberichte 1983, 56(7), S. 459-474

Stankovsky, J. (1983B), "Bedeutung, Mittelbedarf und Kosten der Exportförderung in Österreich WIFO-Monatsberichte, 1983, 56(8) S. 517-528

Streibler, E., "Investitionsförderung und Wirtschaftswachstum", Quartalshefte der Girozentrale, 1981, 16(3), S. 21-27

Swoboda, P., Betriebliche Finanzierung, Physica, Würzburg-Wien, 1981.

Tichy, G., Konjunkturschwankungen — Theorie, Messung, Prognose, Springer, Berlin 1976

Tichy, G., "Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung", Quartalshefte der Girozentrale, 1979, 14, Sonderheft 1, S. 77-131

Tichy, G., "Investorenverhalten in Österreich — ist die hohe Investitionsneigung eine Folge der weitgehenden staatlichen Förderung?", in Bombach G., Gahlen, B., Ott, A. E. (Hrsg.), "Neuere Entwicklungen in der Investitionstheorie und -politik", Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 9, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1980, S. 131-175

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

Wagner, M., "Nachfrageorientierte Beschäftigungssicherung — Die österreichische Variante des Keynesianismus 1974/1984", in Buttler, F., Kühl, I., Rahmann, B. (Hrsg.), "Staat und Beschäftigung", Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 88, Nürnberg, 1985, S. 185-217

Willke, H., Systemtheorie, Gustav Fischer, Stuttgart-New York, 1982

Wösendorfer, J., "Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz" Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXVII, Linz, 1980

Zavlaris D , "Die Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1951' , Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 14, Berlin, 1970

Zysman, J., Governments, markets, and growth: Financial systems and the politics of industrial change Cornell University Press, Ithaca-London 1983.

