

KOMMUNALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG AM BEISPIEL OBERÖSTERREICH

1. Einleitung	56
2. Definition kommunaler Wirtschaftsförderung.....	56
3. Begründung für Wirtschaftsförderung	57
4. Kritik an Wirtschaftsförderung	58
5. Gemeindefragebogen	60
6. Unternehmensfragebogen	67
7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	72

Auszug aus WISO 4/2000

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Roland Binder

**Studium der Handels-
wissenschaften an
der Universität Linz,
Traineeprogramm bei
SOLVAY Deutschland**

1. Einleitung

*empirische
Erhebung*

*Förderhöhe
von ca.
150 Mio. ATS*

Im Rahmen einer von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich unterstützten und im April 2000 an der Johannes Kepler Universität eingereichten Diplomarbeit wurde versucht, mittels einer empirischen Erhebung die Fördersituation in den oberösterreichischen Gemeinden zu erheben sowie deren Effizienz zu überprüfen. Bisher gab es keine Analysen und Daten zu dieser Fragestellung. Dies verwundert insofern, als für kommunale Förderungen nicht zu unterschätzende Beträge ausgezahlt werden. Die Untersuchungsgruppe inkl. Statutarstädte umfasste ca. 60 Prozent aller Gemeinden in Oberösterreich. Diese vergaben Förderungen in der Höhe von 116 Millionen ATS pro Jahr. Unter der Annahme, dass auch jene Gemeinden, welche auf den Fragebogen nicht geantwortet haben, ähnlich fördern, würde sich eine Förderhöhe von ca. 150 Millionen ATS ergeben.

Die Erhebung der Fördersituation erfolgte mittels Fragebögen an alle oö. Gemeinden. Da allein aus diesen Daten die Förderungseffizienz nur bedingt gemessen werden konnte, wurden im Anschluss daran geförderte Unternehmen ebenfalls mittels Fragebogen kontaktiert und die Ergebnisse ausgewertet.

Im ersten Teil des Artikels werden die grundlegenden Begriffe der Wirtschaftsförderung erklärt und die Begründung für Fördermaßnahmen sowie Kritikpunkte im Allgemeinen erläutert. Im zweiten Teil des Artikels werden die Ergebnisse der beiden Fragebögen vorgestellt und am Ende werden Schlussfolgerungen und Vorschläge präsentiert.

2. Definition kommunaler Wirtschaftsförderung

*keine
einheitliche
Begriffsdefinition*

Der Begriff „kommunale Wirtschaftsförderung“ wird in der Literatur häufig verwendet, wobei eine einheitliche Begriffsdefinition allerdings nicht existiert.¹ Nach Ehlers und Knemeyer wird kommunale Wirtschaftsförderung interpretiert als die

„zur Daseinsvorsorge zählende Aufgabe der Gemeinden, Städte und Landkreise, die durch die Schaffung bzw. Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft mittels Förderung und Pflege das wirtschaftliche und soziale Wohl der Bevölkerung in der Gemeinde oder im Kreis sichert und/oder steigert.“²

Aufgabe der Gemeinde ist letztendlich nicht die Förderung der Wirtschaft an sich, sondern vielmehr die Nutzung der Wirtschaftsförderung als Mittel der Zukunftssicherung und Verbesserung des gemeindlichen Lebens.³

*Mittel der
Zukunftssicherung*

3. Begründung für Wirtschaftsförderung

Obwohl Wirtschaftsförderung generell wegen der Möglichkeit der Verzerrung des freien Wettbewerbs oft kritisch gesehen wird und daher auch insbesondere durch EU-Recht zahlreichen Beschränkungen unterliegt⁴, wird sie in gewissen Fällen auch als sinnvoll erachtet. Wirtschaftsförderung wird vor allem dann notwendig, wenn es zu Marktversagen kommt, wobei als Gründe dafür externe Effekte, öffentliche Güter, Unsicherheit, Unteilbarkeit und unvollständige Konkurrenz genannt werden. Die Beseitigung des Marktversagens rechtfertigt das Eingreifen des Staates und die Verwendung von Förderungen wird als relativ marktkonformes Instrument gesehen.⁵

*zahlreiche
Beschränkungen
durch EU-Recht*

Eine Förderung soll aber nicht nur Marktversagen ausgleichen, sondern auch das Gesamtergebnis für alle Beteiligten verbessern. Die Abschätzung des Gesamtergebnisses, also die Nettowirkung der Förderungsmaßnahmen, ist dabei außerordentlich schwierig, da Vorteile möglichen Nachteilen aufgerechnet werden müssten. Die Entscheidung ist letztendlich eine politische.⁶

*nicht nur
Ausgleich von
Marktversagen*

4. Kritik an Wirtschaftsförderung

eine Reihe von Argumenten Obwohl Wirtschaftsförderung durch die Existenz von Marktversagen als gerechtfertigt angesehen wird, gibt es eine Reihe von Argumenten, die gegen sie sprechen.

vermutete Mitnahmeeffekte Als erster Kritikpunkt an Wirtschaftsförderung wird angeführt, dass die öffentliche Hand selbst nur auf unvollständige und asymmetrische Informationen zurückgreifen kann, was die Korrektur des Marktversagens durch Förderungen erschwert oder sogar verhindert. Als Beispiel dafür wird die Existenz vermuteter Mitnahmeeffekte gesehen.⁷

Unter den gerade angesprochenen Mitnahmeeffekten versteht man, dass Unternehmen für Aktivitäten, die sie auch ohne Förderung durch die öffentliche Hand in gleicher Weise durchführen würden, noch zusätzlich für diese Verhaltensweise vorgesehene Förderungen in Anspruch nehmen.⁸ Förderungsmaßnahmen erhöhen demnach nur das Einkommen der Empfänger, ohne deren Verhalten in gewünschtem Maße zu beeinflussen oder anders gesagt, Unternehmen erhalten finanzielle Mittel für etwas, was sie ohnehin tun würden.⁹

Mitnahmeeffekte nicht ohne weiteres zu erkennen Das Problem mit Förderungen im Hinblick auf den Mitnahmeeffekt besteht darin, dass nicht ohne weiteres zu erkennen ist, welche geförderten Verhaltensweisen und Aktivitäten wirklich auf die Förderungen zurückzuführen sind und welche ohne die Förderung nicht – oder nur in geringerem Ausmaß – stattgefunden hätten. Da allgemein angenommen wird, dass Unternehmer auch ohne Förderungen investieren würden, qualifizierte Mitarbeiter auch bei schlechter Wirtschaftslage zu halten versuchen oder Innovationen durchführen würden, wird mit ziemlicher Sicherheit angenommen, dass nur ein Teil der durchgeführten geförderten Investitionen, Arbeitsplatzschaffungen usw. der Wirtschaftsförderung gutgeschrieben werden kann.¹⁰

Ein weiterer Kritikpunkt an Wirtschaftsförderungsmaßnahmen

liegt in ihren Beharrungstendenzen begründet. Sie ergeben sich daraus, dass es bei Fördermaßnahmen oft an geeigneten Zielmaßstäben fehlt und es so sehr schwierig ist zu beurteilen, ob die Fortdauer der Förderung zur Erfüllung des eigentlichen Förderzweckes erforderlich ist.¹¹ Ein weiterer Grund für Beharrungs- und Ausweitungstendenzen wird in der vermuteten geringen Effizienz von Fördermaßnahmen gesehen. Diese mangelnde Effizienz führt dazu, dass die Förderungsziele nicht oder nur zum Teil erreicht werden. Damit bleibt eine Bedürftigkeit bestehen, mit der die Fortsetzung oder Ausweitung einer Subventionierung begründet wird.¹²

*Beharrungs-
tendenzen*

*geringe Effizienz
von Förder-
maßnahmen*

Ein weiterer Kritikpunkt an Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ergibt sich aus dem oftmals praktizierten „Gießkannenprinzip“. Die Ursache dafür liegt in den begrenzten verfügbaren Mitteln sowie in einem falsch verstandenen Gleichheitsgrundsatz. Demnach bekommen alle Unternehmen, die einen Antrag stellen, auch eine Förderung, allerdings so wenig, dass die Anreizfunktion der Förderung nicht mehr wirksam ist.¹³

*"Gießkannen-
prinzip"*

„Gießkannenförderung“ schließt auf höhere Mitnahmeeffekte. Wenn eine Förderung so unbedeutend ist, dass sie keinen Anreiz darstellt, dann ist zu vermuten, dass ein Projekt auch ohne Förderung in derselben Form durchgeführt worden wäre.

Die letzten Kritikpunkte an Wirtschaftsförderungen betreffen schließlich Mehrfachförderungen sowie den so genannten „Subventionsdschungel“. In Österreich gibt es ca. 500 begünstigte Regional-, Forschungs-, Strukturverbesserungs-, Fremdenverkehrs-, Investitions- und sonstige Wirtschaftsförderungen, von denen ca. 150 direkte Förderungen sind.¹⁴

*"Subventions-
dschungel"*

*150 direkte
Förderungen*

Diese Vielzahl von Einzelhilfen führt zu einem „Subventionsdschungel“, in dem sowohl Subventionsgeber als auch Subventionsnehmer das Problem haben, die für ihre Zwecke relevanten Informationen herauszufiltern. Erschwerend kommt

mangelnde Abstimmung dabei noch die mangelnde Abstimmung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften hinzu, da einzelne Förderungssubjekte dies oft – bewusst oder unbewusst – ausnutzen, um so in den Genuss von Mehrfachförderungen zu kommen, die in der Literatur allgemein abgelehnt werden.¹⁵

5. Gemeindefragebogen

5.1. Untersuchungsgebiet und Methodik

Untersuchungsgebiet Oberösterreich Untersuchungsgebiet waren die Gemeinden des Bundeslandes Oberösterreich. Oberösterreich setzt sich aus 18 Verwaltungseinheiten zusammen, von denen Linz, Wels und Steyr Städte mit eigenem Statut sind. Auf die restlichen 15 politischen Bezirke entfallen insgesamt 442 Gemeinden.¹⁶

Fragebogen an alle 445 Gemeinden Zur Untersuchung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten der öö. Gemeinden wurde ein Fragebogen an alle 445 Gemeinden geschickt. Die drei Städte Steyr, Wels und Linz erhielten einen verkürzten Fragebogen, dessen Ergebnis jeweils durch eine persönliche Befragung ergänzt wurde. Untersuchungszeitraum war dabei das Jahr 1998, da die Fragebögen noch 1999 zur Aussendung kamen und es somit nicht möglich war, Daten für das volle Kalenderjahr 1999 zu erhalten. Von den 445 Gemeinden, die einen Fragebogen erhielten, antworteten 266 – das entspricht einer Rücklaufquote von rund 59,80 %.

5.2. Untersuchungsergebnis

5.2.1. Ziele der Gemeinden

Schaffung von Arbeitsplätzen Von den 266 befragten Gemeinden, die den Fragebogen beantworteten, versuchten 170 oder 63,91 % die ansässigen Unternehmen in irgendeiner Form zu fördern. Als häufigstes verfolgtes Ziel wurde von den Gemeinden die Schaffung von Arbeitsplätzen (87,06 %) genannt, gefolgt von Sicherung der kommunalen Einnahmen (27,65 %) und Verbesserung der betrieblichen Standortbedingungen (24,12 %).

Von den 87 % der Fälle, in denen das Ziel Arbeitsplätze genannt wurde, wurde allerdings nur von knapp 70 % der Gemeinden angegeben, dass in den geförderten Unternehmen tatsächlich Arbeitsplätze entstanden bzw. gesichert wurden. Die restlichen 30 % der Gemeinden wussten entweder überhaupt nicht, wie viele Arbeitsplätze entstanden, oder gaben an, dass keine Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Dieses Ergebnis ist insofern problematisch, da Wirtschaftsförderung nicht Selbstzweck oder „blinde Förderung“ sein soll. Die Definition eines Zieles ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Effizienz einer Förderung zu messen.

nicht Selbstzweck

Aufgrund des offensichtlichen Mangels an Zielüberprüfung sowie der häufigen Angabe, dass trotz des Zieles „Arbeitsplätze“ kein einziger Arbeitsplatz geschaffen bzw. gesichert wurde, ist zu vermuten, dass bei der kommunalen Wirtschaftsförderung der Untersuchungsgruppe ein hoher Grad an Ineffizienz zumindest bezüglich des Ziels „Arbeitsplätze“ besteht.

hoher Grad an Ineffizienz

Die tatsächliche Höhe dieser Ineffizienz ist allerdings schwer zu quantifizieren, denn auch wenn die Erreichung eines Ziels nicht kontrolliert wird und somit keine Angaben über die Auswirkungen einer Förderung gemacht werden können, kann eine Förderung trotzdem den gewünschten Effekt, in diesem Fall „Arbeitsplätze“, bringen.

Weiters ist anzumerken, dass es nur in rund 50 % der fördernden Gemeinden Richtlinien bezüglich Wirtschaftsförderung gab. Da aber das Vorhandensein von Richtlinien stark dazu beiträgt, dass sich der Förderungsgeber über die verfolgten Ziele klar wird, ist das oben dargestellte Ergebnis nicht überraschend.

Richtlinien bezüglich Wirtschaftsförderung

5.2.2. Ausgaben

Aufgrund des Ergebnisses des Gemeindefragebogens wurde festgestellt, dass die fördernden Gemeinden (ohne Linz, Wels

und Steyr) 1998 insgesamt ca. 33 Millionen Schilling ausgaben (im Schnitt S 237.000/Gemeinde), wobei diese 33 Millionen allerdings nur Förderung mittels finanzieller Zuschüsse oder Zinszuschüsse für Darlehen betreffen.¹⁷ Steyr gab insgesamt S 12 Mio., Wels ca. S 58 Mio. und Linz ca. S 19 Mio. aus.

*relativ geringe
Beträge*

*7 % der Fälle
mehr als
1 Mio. ATS*

Die Aufspaltung dieses Ergebnisses nach Förderhöhe ergab dabei, dass bei einem Großteil der Fälle nur relativ geringe Beträge vergeben wurden. So waren 44 % der Förderungen kleiner als ATS 50.000, wobei diese Förderungen einen Anteil von nicht einmal 4,2 % am gesamten Fördervolumen hatten. Demgegenüber standen rund 7 % der Fälle, in denen für ein Förderinstrument in einer Gemeinde mehr als ATS 1.000.000 ausgegeben wurden. Diese trugen allerdings fast 50 % zum gesamten Fördervolumen bei.

Diese letzte Zahl scheint den Vorwurf der Gießkannenförderung etwas zu relativieren, da zwar anscheinend häufig kleine Förderbeträge vergeben werden, diese aber verglichen mit der Gesamtsumme an vergebenen Mitteln relativ vernachlässigbar scheinen. Allerdings muss man bedenken, dass es sich bei obigen Zahlen um die Summe je Förderinstrument und nicht um die Summe der von einem Unternehmen erhaltenen Beträge handelt. So wurden z. B. in vielen Gemeinden finanzielle Zuschüsse von S 50.000 gegeben, diese aber im Schnitt auf vier Unternehmen aufgeteilt. Da kleine Beträge für ein Unternehmen kaum einen Anreiz darstellen, ihr Verhalten an den Zielen des Förderungsgebers auszurichten, geben obige Daten ebenfalls bereits einen Hinweis darauf, dass hohe Mitnahmeeffekte bestehen dürften.

5.2.3. Gegenüberstellung von Förderanträgen und Ablehnung

Ein weiterer Hinweis darauf, dass bei der Vergabe von Förderungen Effizienzprobleme auftreten, ergibt sich aus der Ablehnungsquote von Ansuchen um Förderungen. Das Ergeb-

nis der Untersuchung zeigt, dass in allen 266 öö. Gemeinden, die den Fragebogen beantworteten, insgesamt 1.175 Förderansuchen gestellt wurden (ohne Linz, Wels und Steyr). Von diesen Anträgen wurden allerdings insgesamt nur 4,3 % abgelehnt.

4,3 % Ablehnung

Diese Ablehnungsquote lässt den Schluss zu, dass die Selektivität bei der Vergabe von Ansuchen relativ gering ist. Es scheint ein falsch verstandener Gleichheitssatz vorzuherrschen, aufgrund dessen anscheinend so gut wie jeder, der ein Ansuchen stellt, auch eine Förderung bekommt, unabhängig davon, ob ein Unternehmen sie benötigt oder nicht.

Dieses Faktum spiegelt sich auch in der bereits oben genannten Tatsache wider, dass viele Unternehmen nur Minimalbeträge erhalten. Die Förderung jedes Ansuchenden führt dazu, dass es zu einer Zersplitterung der begrenzten finanziellen Mittel der Gemeinden kommt und für Projekte, die wirklich förderungswürdig wären, zu wenig Mittel vorhanden sind.

*Zersplitterung
der begrenzten
finanziellen
Mittel*

5.2.4. Weitere Indikatoren für Ineffizienz

Im Rahmen der Untersuchung wurde auch versucht weitere Indikatoren für die Effizienz bzw. für das Vorliegen eines Mitnahmeeffekts zu erheben. Als Indikatoren dienten dabei die Förderung von begonnenen Projekten, Förderungen im Nachhinein sowie die Überprüfung, ob auch von anderer Seite gefördert wurde. Der Mitnahmeeffekt wurde dabei immer in Prozent der Förderfälle berechnet, da eine Berechnung nach Fördervolumen aufgrund der teilweise mangelhaften Angaben der Gemeinden bezüglich Höhe der vergebenen Beträge nicht sinnvoll durchgeführt werden konnte.

5.2.4.1. Förderung von begonnenen Projekten

Als erster Indikator dient Förderung von begonnenen Projekten. Mit einem Mitnahmeeffekt ist besonders dann zu rechnen, wenn ein Unternehmen erst in der Durchführungsphase eines

*erst in der
Durchführungsphase*

Projektes oder gar erst ex-post um eine Förderung ansucht und sie auch erhält. Im Fall der Gewährung einer Förderung vor Beginn einer Investition ist die Gefahr eines Mitnahmeeffektes dagegen geringer.¹⁸

Begründet wird diese Argumentation dadurch, dass man davon ausgeht, dass ein Unternehmer seine Investitionen zunächst plant und anschließend ausführt. Dabei werden „physische Merkmale“ (Dimensionierung, Ort der Durchführung usw.) des Projekts geplant als auch die finanzielle Komponente des Vorhabens sowie der Zeitpunkt der Durchführung.

*Rentabilität,
Risiko und
Liquidität*

Förderungen von bereits beendeten oder begonnenen Projekten haben daher überhaupt keinen bzw. nur geringen Einfluss auf Zeitpunkt, Umfang oder Qualität des Projekts. Es wird nur mehr die Rentabilität, das Risiko sowie die Liquidität des Vorhabens für das Unternehmen verbessert, weshalb von hohen Mitnahmeeffekten auszugehen ist.

*Scheitern ohne
Förderung*

Diese Annahme kann allerdings dadurch eingeschränkt werden, dass in Ausnahmefällen auch eine ex-post Förderung sinnvoll sein kann. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn ein ohne Förderung durchgeführtes Projekt zu scheitern droht, aber Förderungen es in den positiven Bereich bringen könnten.

*Frage nach der
Förderung
begonnener
Projekte*

Die Verwendung des Indikators „Förderung begonnener Projekte“ zeigt, dass sich die meisten Gemeinden der Gefahr von Mitnahmeeffekten aufgrund dieses Umstandes nicht bewusst sind. Von den befragten oö. Gemeinden, die 1998 Wirtschaftsförderungen vergaben und die Frage nach der Förderung begonnener Projekte beantworteten – insgesamt 150 Gemeinden – gaben 33 % an, keine begonnenen Projekte zu fördern. 43 % gaben an, begonnene Projekte zu fördern, 24 % waren dazu zumindest teilweise bereit.

Aufgrund dieses Ergebnisses ist in mind. 43 % der Gemeinden

von hohen Mitnahmeeffekten auszugehen. Rechnet man zu diesen Gemeinden noch die 24 % der Gemeinden dazu, die zum Teil begonnene Projekte förderten, so ergibt sich ein Mitnahmeeffekt von 67 %. Da allerdings in nicht allen Gemeinden, die teilweise begonnene Projekte fördern, auch tatsächlich nur solche gefördert wurden, ist nach dem Indikator „Förderung von begonnenen Projekten“ davon auszugehen, dass somit in 43 % bis 67 % der Förderfälle ein Mitnahmeeffekt vorliegen kann.

*Mitnahmeeffekt
von 67 %*

5.2.4.2. Überprüfung von anderen Finanzquellen

Die Ursache dafür, dass Gemeinden überprüfen sollten, ob der Förderungswerber über alternative Finanzierungsquellen verfügt, wird damit begründet, dass im Fall alternativer Finanzierungsquellen für ein Projekt die Rolle der Förderung als gering anzusehen ist und der Mitnahmeeffekt vermutlich hoch sein wird. War aber keine alternative Finanzierung möglich, so war die Förderung für das Unternehmen wichtig und der Mitnahmeeffekt eher gering.¹⁹

*Rolle der
Förderung*

Um einen Mitnahmeeffekt auszuschließen, wäre es daher nötig, dass eine Gemeinde bei Antragstellung überprüft, ob ein Förderungswerber keine alternativen Finanzierungsquellen mehr hat. Tut sie das nicht, so besteht zumindest ein Potenzial für einen Mitnahmeeffekt.

*keine
alternativen
Finanzierungs-
quellen*

Die Untersuchungsergebnisse haben gezeigt, dass von den fördernden Gemeinden, die die Frage nach Überprüfung alternativer Finanzierungsquellen beantworteten – insgesamt 159 – nur 28 % angaben, eine Kontrolle durchzuführen. 56 % beantworteten die Frage mit „Nein“ und die restlichen 16 % gaben an, teilweise zu überprüfen.

*28 % führen eine
Kontrolle durch,
16 % teilweise*

Dieses Ergebnis legt den Grundstein für das Vorliegen von hohen Mitnahmeeffekten. Da nämlich fast drei Viertel der fördernden Gemeinden angaben, nicht oder nur teilweise zu prüfen, ob ein Förderungswerber noch andere Finanzierungsquellen besitzt, sind sie weniger in der Lage, die zur Verfü-

gung stehenden Fördermittel effizient einzusetzen. Aus der fehlenden Überprüfung der Verfügbarkeit von alternativen Finanzierungsquellen kann allerdings nicht automatisch geschlossen werden, dass solche auch wirklich vorhanden gewesen wären. Deshalb ergibt sich aus obigen Daten nur ein Potenzial für einen Mitnahmeeffekt, und zwar in Höhe von 56 % bis 72 % der Förderfälle.

5.2.4.3. Überprüfung ob von anderer Seite (Bund, Land) gefördert wurde

Hinweis auf Effizienz

Ein weiterer Hinweis auf die Effizienz von Förderungen ergibt sich daraus, ob Gemeinden prüften, ob der Förderungswerber auch von anderer Seite Unterstützung erhielt. Wird dies nämlich unterlassen, so kann es dazu kommen, dass der Förderungswerber auch bei anderen Organisationen um eine Förderung für ein und dasselbe Projekt ansucht und sie auch erhält.

weit weg vom theoretischen Idealzustand

Die gewonnenen Ergebnisse betreffend dieser Fragestellung zeigen, dass die Situation in den öö. Gemeinden weit weg vom theoretischen Idealzustand ist. Von den befragten Gemeinden, die Wirtschaftsförderung betrieben und Angaben zur Frage nach Überprüfung von Förderungen von anderer Seite machten – insgesamt 161 –, antworteten 48 %, dass eine solche Überprüfung nicht erfolgte. 19 % gaben an, dass eine Überprüfung zum Teil erfolgte, und nur 33 % der befragten Gemeinden gab an, dass tatsächlich eine Kontrolle erfolgte.

relativ hohe Mitnahmeeffekte

Das Ergebnis ist damit wieder ein Zeichen dafür, dass relativ hohe Mitnahmeeffekte vorliegen dürften. Zwar kann auch hier nicht automatisch aus der fehlenden Überprüfung der Unterstützung von anderer Seite geschlossen werden, dass die Unternehmen auch tatsächlich von anderen Organisationen Förderungen erhalten. Durch die mangelnde Überprüfung werden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von möglicherweise nicht zu rechtfertigenden Mehrfachförderungen geschaffen. Dadurch kann wiederum von einem

potenziellen Mitnahmeeffekt von zwischen 48 % und 67 % der Förderfälle ausgegangen werden.

Da die Auswertung des Gemeindefragebogens nur Hinweise auf die Höhe des Mitnahmeeffekts ermöglicht, wurde zur Kontrolle der Vermutungen auch ein Fragebogen an geförderte Unternehmen gesandt. Die daraus gewonnen Ergebnisse werden im Folgenden präsentiert.

6. Unternehmensfragebogen

Zur Untersuchung der Effizienz von kommunalen Förderungen wurden die einzelnen Gemeinden ersucht, einige von ihnen geförderte Unternehmen zu nennen. Dabei wurden von rund 30 % der 170 fördernden Gemeinden insgesamt 243 Adressen von Unternehmen bekannt gegeben, wobei davon allerdings rund 120 Adressen aus Linz kamen. Die Rücklaufquote des Unternehmensfragebogens betrug nach Ausscheidung von Unternehmen, welche angaben, keine Förderung erhalten zu haben (rund 34 % des gesamten Rücklaufs), schließlich 21,4 %. 82 % der antwortenden Betriebe wiesen weniger als 25 Beschäftigte, 54 % sogar weniger als 10 Beschäftigte auf. Die Unternehmen verteilten sich auf 17 verschiedene Gemeinden.

*243 Adressen
von
Unternehmen*

*54 % weniger als
10 Beschäftigte*

6.1. Förderumfang

Die 52 Unternehmen der Untersuchungsgruppe erhielten insgesamt S 3,5 Mio., wobei fast 45 % von ihnen Beträge von unter S 25.000 erhielten. Da diese relativ geringen Beträge kaum Auswirkungen auf die Entscheidung eines Unternehmens haben dürften, liegt der Verdacht nahe, dass der Mitnahmeeffekt relativ hoch sein dürfte.

*45 % Beträge
von unter ATS
25.000,--*

6.2. Mehrfachförderungen

Ein weiterer Hinweis für hohe Mitnahmeeffekte ergab sich daraus, dass 64 % der geförderten Unternehmen auch bei

Unterschied in der Ablehnungsquote anderen Stellen um Förderung ansuchten, von denen rund 48 % (man beachte den Unterschied in der Ablehnungsquote!) auch tatsächlich gefördert wurden und somit Mehrfachförderungen erhalten haben.

nur Minimalförderung Da die Unternehmen die Fragebögen korrekt beantworteten, konnte auch eine Auswertung nach Fördervolumen vorgenommen werden. Diese ergab, dass die 48 % der Unternehmen, die sowohl von den Gemeinden als auch von anderer Seite gefördert wurden, insgesamt 23 % der von den Kommunen vergebenen Fördermittel erhielten. Dieser geringe Wert ist insofern nicht überraschend, da wie gezeigt viele Gemeinden nur Minimalförderungen vergeben haben.

6.3. Förderung begonnener Projekte

19 % nach Projektende Die Unternehmensbefragung ergab, dass von insgesamt 50 Unternehmen, die Angaben zum Zeitpunkt des Ansuchens machten, nur ein Drittel vor Projektdurchführung den Antrag abgaben, wobei 19 % sogar erst nach Projektende einen Antrag stellten.

Stimmt man mit dem Grund für die Ablehnung von Förderungen im Nachhinein, nämlich dass dabei die Förderung Art und Umfang des Projekts kaum mehr beeinflussen kann, überein, so ergibt sich ein Mitnahmeeffekt von insgesamt 67 % der Förderfälle (58 % des Fördervolumens)

6.4. Alternative Finanzierungsquellen und Bestandteil der Förderung an Projektkalkulation

Verfügbarkeit anderer Finanzierungsquellen Wie bereits oben angeführt, ist ein weiterer Indikator für die Höhe des Mitnahmeeffektes in der Verfügbarkeit anderer Finanzquellen zu sehen. Der Unternehmensfragebogen ergab hinsichtlich dieses Indikators das relativ überraschende Ergebnis, dass 52 % der Unternehmen angaben, über keine alternativen Finanzierungsquellen verfügt zu haben. Damit

wäre der Mitnahmeeffekt in einer Höhe von „nur“ 48 % der Förderfälle anzusiedeln, wobei aber diese 48 % der Unternehmen insgesamt fast 60 % der ausbezahlten Fördermittel erhielten.

Diese Zahlen werden allerdings durch weitere Ergebnisse deutlich relativiert. Als weiterer Maßstab für die Wichtigkeit der Förderung wurde den Unternehmen die Frage gestellt, ob die Förderung in die Kalkulation für das Projekt mit einbezogen wurde. Der Gedanke dabei ist, dass im Fall einer Einbeziehung der Förderung in die Kalkulation diese einen Einfluss auf die Entscheidung des Unternehmens hatte, das Projekt durchzuführen. Geschah dies nicht, kann vermutet werden, dass sie eine relativ geringe Rolle spielte und somit mitgenommen wurde.²⁰

*Kalkulation für
das Projekt*

Insgesamt gaben 84 % der Unternehmen, die die Frage beantworteten, an, dass sie die Förderung nicht mit einbezogen hätten. Dieses Ergebnis bedeutet, dass mit einem Mitnahmeeffekt in 84 % der Fälle gerechnet werden kann, unter die 79 % des Fördervolumens fielen.

6.5. Mitnahmeeffekt aufgrund der „Was wäre gewesen wenn?“-Frage

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass je nach Indikator mit einem Mitnahmeeffekt in 48 % bis 84 % der Förderfälle bzw. 23 % bis 79 % des vergebenen Fördervolumens gerechnet werden kann. Zu seiner noch genaueren Bestimmung wurden die Unternehmen gefragt, was in Abwesenheit von Förderungen gewesen wäre. Die möglichen Antworten dabei waren:

*die möglichen
Antworten*

- a. Das Projekt wäre unverändert durchgeführt worden
- b. Projekt wäre in einer anderen Gemeinde durchgeführt worden.
- c. Das Projekt wäre zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden.

- d. Das Projekt wäre zur selben Zeit, aber in kleinerem Ausmaß durchgeführt worden.
- e. Das Projekt wäre nicht durchgeführt worden.

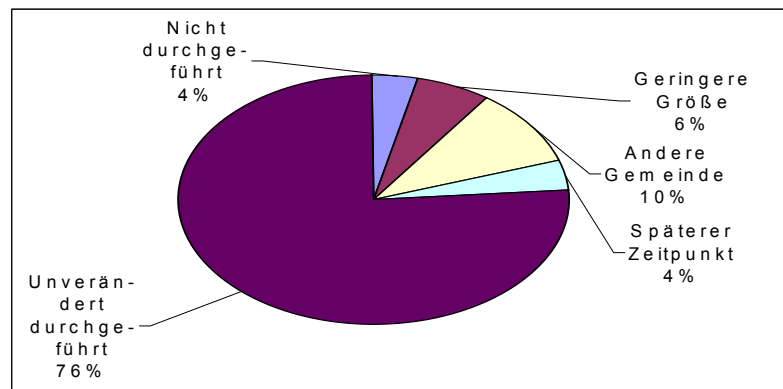
Antwort a bedeutet einen Mitnahmeeffekt von 100 %, da die Unternehmen eine Förderung für etwas erhalten, was sie auch ohne Unterstützung in genau derselben Form getan hätten. Dagegen bedeutet Antwort e, dass die Förderung sinnvoll war, da das vom Förderer gewünschte Ziel sonst nicht erreicht worden wäre. Antwort b bedeutet, dass aus Sicht der Gemeinde die Förderung ebenfalls sinnvoll war. Allerdings muss hierbei eingewandt werden, dass es dadurch zu einem Förderwettkampf zwischen den Gemeinden kommen kann, der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll ist. Antworten c und d bedeuten je nach zeitlicher Verschiebung bzw. geringerem Ausmaß einen partiellen Mitnahmeeffekt.²¹

Die Auswertung des Unternehmensfragebogens brachte dabei folgendes Ergebnis:

Was wäre in Abwesenheit von Förderung passiert?

Änderung des Projekts

Grafik 1: Änderung des Projekts in Abwesenheit von Förderung



Grafik 1 zeigt dabei, dass 76 % der Unternehmen ohne Förderung genau so gehandelt hätten wie mit Förderung. Dies bedeutet, dass in 76 % der Förderfälle ein Mitnahmeeffekt vorlag, wovon 72 % des Fördervolumens betroffen waren. Dagegen kann nur in 14 % der Fälle (24 % des Fördervolumens), in denen das Projekt ohne Förderung nicht durchgeführt worden wäre bzw. in einer anderen Gemeinde durchgeführt worden wäre, ein Mitnahmeeffekt ausgeschlossen werden. Da in den restlichen beiden Fällen von einem teilweisen Mitnahmeeffekt ausgegangen werden kann, ist die volle Höhe des Mitnahmeeffekts zwischen 76 % und 86 % der Förderfälle (72 % und 76 % des Fördervolumens) anzusetzen.

*Höhe des
Mitnahmeeffekts
zwischen 76 %
und 86 % der
Förderfälle*

Gegen die hier benutzte Methode spricht, dass sie auf Fragen beruht, die ein Unternehmen aus Angst vor zukünftigen negativen Auswirkungen, d. h. verringerten Aussichten auf zukünftige Förderung, bewusst falsch beantworten kann.²² Weiters muss sich der befragte Unternehmer an die Situation zum Zeitpunkt der Förderung zurückerinnern und sich über das „Was wäre gewesen wenn“ im Klaren sein. Das ist einerseits subjektiv und birgt andererseits die Gefahr, dass er die Bedeutung der Förderung für das Projekt über-, aber auch unterschätzen kann.²³

Aufgrund der anonymen Befragung sowie der festgestellten hohen Mitnahmeeffekte kann davon ausgegangen werden, dass es relativ wenig strategisches Antwortverhalten gab. Da die Förderung zum Zeitpunkt der Befragung auch noch nicht länger als 2 Jahre zurücklag, ist anzunehmen, dass sich die geförderten Unternehmen noch relativ gut an die Situation bei Antragstellung und Fördererhalt zurückerinnern konnten. Somit dürften die festgestellten Mitnahmeeffekte tatsächlich weitgehend der Realität entsprechen. Dies wird auch durch die anderen Indikatoren, die den Mitnahmeeffekt in ähnlich hohen Bereichen ansiedeln, bestätigt.

*wenig
strategisches
Antwortverhalten*

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

*relativ geringe
Effizienz*

Wie aus nachstehender Tabelle, die alle im zweiten und dritten Teil verwendeten Indikatoren für den Mitnahmeeffekt zusammenfassend darstellt, ersichtlich, brachten all diese Indikatoren das Ergebnis, dass die Effizienz von kommunalen Förderung relativ gering sein dürfte.

Tabelle 1: Zusammenfassung – Indikatoren für Mitnahmeeffekt

Indikatoren für die Höhe des Mitnahmeeffekts		
	in % der Förderfälle	in % des Fördervolumens
Gemeindebefragung		
Förderung von begonnenen Projekten	43–67 %	–
Überprüfung alternativer Finanzierungsquellen	56–72 %	–
Überprüfung von Mehrfach-Förderungen	48–67 %	–
Unternehmensbefragung		
Mehrfachförderung erhalten	48 %	23 %
Förderung begonnener Projekte	67 %	58 %
Alternative Finanzierungsquellen	48 %	60 %
„Was wäre gewesen wenn“-Frage	76–86 %	72–76 %

Die Tabelle zeigt, dass sich der Mitnahmeeffekt nach Förderfällen, je nach verwendetem Indikator, zwischen 43 % und 86 % bewegen dürfte, wobei der beste Indikator, die „Was wäre gewesen wenn“-Frage, den höchsten Wert anzeigt.

Die Tatsache, dass der Mitnahmeeffekt nach Fördervolumen fast immer niedriger ist als derjenige nach Förderfällen, liegt an der hohen Zahl von Minimalförderungen. Die Vergabe von solchen „Gießkannenförderungen“ führt in den meisten Fällen zu Mitnahmeeffekten.

Mitnahmeeffekt nach Fördervolumen immer niedriger

Aufgrund der durch die Indikatoren vermuteten hohen Mitnahmeeffekte sollte die Vergabe von kommunalen Wirtschaftsförderungen generell überdacht werden, was aber nicht bedeutet, dass sie generell abzulehnen sind. Vor allem zum Ausgleich von Marktversagen, das z. B. bei externen Effekten oder bei „unvollkommenem Wettbewerb“ vorliegt, ist der Einsatz von Wirtschaftsförderung – auch auf kommunaler Ebene – wirtschaftlich vertretbar. Allerdings muss auch in diesen Fällen eine Kosten-Nutzen-Abschätzung durchgeführt werden.

Kosten-Nutzen-Abschätzung

Um Wirtschaftsförderung effizient durchzuführen und um Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden, müssten sich die Fördergeber zuallererst klar werden, was sie mit bestimmten Förderungen erreichen wollen, d. h; sie müssten nachprüfbar Ziele definieren. Im Anschluss daran sind Richtlinien zur Vergabe und für die Kontrollrechte der Gemeinde festzulegen. Auch sollte klar sein, dass nur solche Unternehmen gefördert werden, die über einen schlechten Zugang zu günstigen Finanzierungsquellen verfügen.

Richtlinien zur Vergabe

Gemeinden sollten so weit als möglich subsidiär fördern, d. h; möglichst nur dann Unterstützung vergeben, wenn keine andere Organisation fördert. Drittens müssen Gemeinden darauf achten, dass die Förderung von begonnenen oder beendeten Projekten vermieden wird, weil Förderungen in den meisten Fällen nichts mehr bewirken. Schließlich sollten Gemeinden auch die Vergabe von Minimalförderungen vermeiden, da sie ebenfalls nur sehr wenig Einfluss auf ein Projekt haben.

subsidiäre Förderung

Minimalförderungen mit wenig Einfluss vermeiden

Bei Beachtung dieser Grundsätze hätten die Gemeinden mehr

finanzielle Mittel zur Förderung wirklich förderungswürdiger Projekte zur Verfügung. Die vergebenen Förderungen würden für Förderungswerber eine höhere „Merklichkeit“ aufweisen und somit einen höheren Anreiz darstellen: Die Bereitschaft von Unternehmen steigt, sich gemäß den Zielen des Förderungsgebers zu verhalten und Mitnahmeeffekte würden sinken.

Literaturnachweise:

Bücher:

- Aicher, J.: Kahlschlag oder Baumschule – Kontrolle im Subventionsdschungel, Kraus, H.; Schwab, W.: Wege zur besseren Finanzkontrolle, Böhlau Verlag: Wien 1992
- Grätz, C.: Kommunale Wirtschaftsförderung – Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation, Studienverlag Brockmayer: Bochum 1983
- Hart, M., Scott, R.: Measuring the Effectiveness of Small Firm Policy: Some Lessons from Northern Ireland, *Regional Studies* 28 1994
- Icks, A.: Innovative kommunale Wirtschaftsförderung: Wege – Beispiele – Möglichkeiten, Deutscher Universitätsverlag: Wiesbaden 1999
- Knemeyr, F.-L.: Kommunale Wirtschaftsförderung, in: Fröhler, L. (Hrsg.): *Wirtschaft und Verwaltung*, Gildefachverlag: Alfeld 1989
- Lenihan, H.: An evaluation of a regional development agency's grants in terms of deadweight and displacement. University of Limerick: Limerick 1997
- Pilz, D.; Januska, G.: Kommunale Standortpolitik: Die Struktur- und Regionalförderungen der EU aus Sicht der Gemeinden, in: Pilz, D., Platzer, R., Stadler, W. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft – Kommunale Haushalte, Kooperationsmodelle, Finanzierungslösungen*, MANZ Verlag: Wien 1996
- Schubert, R.: *Kommunale Wirtschaftsförderung: Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis*, Köhler-Druck: Tübingen 1998
- Smekal, C.: *Wirtschaftsförderung in Tirol: Analyse der direkten Investitionshilfen*, Tiroler Handelskammer: Innsbruck 1986
- Supper, M.: *Wirtschaftsförderung in marktwirtschaftlicher Sicht*, in: Gantner, M. und Rinderer, C. (Hrsg.): *Staatliche Wirtschaftsförderung: ökonom. Effizienz und polit. Rationalität*, Verlag Peter Lang: Frankfurt am Main 1988
- Szopo, P.: *Österreichische Strukturberichterstattung – Subventionen in Österreich*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Wien 1986
- Szopo, P.: *Direkte Wirtschaftsförderung in Österreich: Reformimpulse durch*

Budgetkonsolidierung und EG-Integration, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Wien 1990

- Tichy, G.: Ansätze innovativer Wirtschaftsförderung, in: Kropfberger, D. (Hrsg.): Mittelstandsförderung, Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstitutes für Sparkassenwesen, Heft 2/1989
- Tschebull, J.: Sinn und Unsinn der Wirtschaftsförderung, in: Gantner, M. und Rinderer, C. (Hrsg.): Staatliche Wirtschaftsförderung: ökonom. Effizienz und polit. Rationalität, Verlag Peter Lang: Frankfurt am Main 1988
- Virgens, M.: Marketing in der kommunalen Wirtschaftsförderung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionsvergabe, Verlag Peter Lang: Frankfurt am Main 1992
- Werner, G.: Subventionsabbau – gesetzliche Zwänge schaffen, Karl Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler: Wiesbaden 1995

Internetadressen:

- Politische Gliederung: <http://www.ooe.gv.at/geographie/polgl/index.htm>
- Persönliche Interviews
- Brandstetter, Magistrat der Stadt Linz – Stadtkämmerei 2. Februar 2000; Lemmerer, Magistrat der Stadt Steyr, 21. Dezember 1999;
- Ploier, Magistrat der Stadt Wels, 13. Jänner 2000

Anmerkungen:

- 1 vgl. Grätz, C.: (1983), S. 7
- 2 vgl. Schubert, R.: (1998), S. 7
- 3 vgl. Knemeyer, F.-L.: (1989), S. 93
- 4 siehe Artikel 92 bis 93 EGV – vgl. Pilz, D., Januska, G.: (1996), S. 207
- 5 vgl. Supper, M.: (1988), S. 37
- 6 vgl. Tichy, G.: (1989), S. 59
- 7 vgl. Szopo, P.: (1990), S. 103
- 8 vgl. Smekal, C.: (1986), S. 206
- 9 vgl. Szopo, P.: (1986), S. 6
- 10 vgl. Smekal, C.: (1986), S. 211
- 11 vgl. Virgens, M.: (1992), S. 183
- 12 vgl. Werner, G.: (1995), S. 47
- 13 vgl. Aicher, J.: (1992), S. 57
- 14 vgl. Tschbull, J.: (1988), S. 20
- 15 vgl. Virgens, M.: (1992), S. 182
- 16 vgl. Politische Gliederung: <http://www.ooe.gv.at/geographie/polgl/index.htm>
- 17 Auf die quantitative Erhebung von Förderungen wie z. B. Hilfe bei Grundstücksaufschließungen, Steuervergünstigungen, Bereitstellung verbilligter Grundstücke etc. wurde aufgrund der Schwierigkeiten, diese Daten anzugeben, verzichtet.
- 18 vgl. Smekal, C.: (1989), S. 208 ff
- 19 vgl. Lenihan, H.: (1997), S. 15
- 20 vgl. Lenihan, H.: (1997), S. 14
- 21 vgl. Lenihan, H.: (1997), S. 12 ff
- 22 vgl. Hart, M., Scott, R.: (1994), S. 849
- 23 vgl. Lenihan, H.: (1997), S. 3

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at