

Die gemeinsamen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder – Zur Wirksamkeit eines Förderungsprogrammes am Beispiel Kärntens*

HANS-JOACHIM BODENHÖFER
GEORG HÜTTNER

1. Einleitung

Trotz eines wachsenden Umfangs der Wirtschaftsförderung gibt es nur wenige Untersuchungen zur Wirksamkeit der entsprechenden Förderungsmaßnahmen¹. In der Literatur vielfach kritisiert wurden jedoch Praxis und Organisation der Wirtschaftsförderung: die Konzentration auf die Investitionsförderung, mit der ein struk-

* Der vorliegende Aufsatz beruht auf einer Studie für die Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft, die die Autoren mit einer Evaluierung der eigenen Förderungspraxis in den vergangenen Jahren, insbesondere der Förderungen im Rahmen der Gemeinsamen Sonderförderungsaktion des Bundes und der Länder, beauftragt hat (H.-J. Bodenhöfer, G. Hüttner: Evaluierung der Wirtschaftsförderung durch die BABEG. Man., Klagenfurt 1990).

turkonservierender Effekt verbunden ist, die geringe Selektivität der Förderung und damit verbunden eine Förderungsintensität, die vielfach nur Mitnahmeeffekte erwarten läßt, die unübersichtliche Vielzahl von Förderungsprogrammen und Förderungsinstitutionen sowie der hohe budgetäre Aufwand bei ungeklärtem Förderungseffekt². Diese Kritik hat auch bereits zu Einschränkungen der Wirtschaftsförderung geführt (wie der seit 1989 nicht mehr zulässigen vorzeitigen Abschreibung, bei der eine indirekte Investitionsförderung in einem Zinsgewinn aus zeitlichen Gewinnverlagerungen liegt, oder – wenig verständlich – im Fall der hoch selektiven TOP-1 Kreditaktion) und neuerdings zu Reformvorschlägen, die nur noch fünf (gegenüber derzeit 14) Förderungsinstitutionen und eine Straffung der Förderungsprogramme vorsehen.

Auch die Gemeinsamen Sonderförderungsaktionen, die nach 1980 in verschiedenen Bundesländern durchgeführt wurden, sind mit Jahresende 1989 ausgelaufen und wurden durch eine innovationsorientierte Regionalförderung ersetzt, die sich über den industriell-gewerblichen Sektor hinaus auch auf wirtschaftsbezogene Dienstleistungen sowie auf Unternehmensneugründungen richtet. Dennoch scheint eine ex post-Evaluierung dieser Aktion sinnvoll im Hinblick auf mögliche Schlußfolgerungen, die sich hieraus für die künftige Förderungs politik ableiten lassen.

2. Die Gemeinsamen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder (SFA)

Als neues Instrument einer primär regionalpolitisch motivierten Förderung wurden zwischen 1980 und 1984

neun „Gemeinsame Sonderförderungsaktionen“ in sieben Bundesländern eingerichtet, die eine Förderung der Schaffung und Sicherung von industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen durch verlorene Zuschüsse bis zu S 100.000,- je Arbeitsplatz vorsahen³. Für die entwicklungs- und strukturschwachen Problemgebiete in Kärnten bestand seit 1983 eine SFA; die Förderungsmittel konnten alternativ in Form einer Arbeitsplatzprämie oder einer Investitionsprämie in Anspruch genommen werden.

Seit der Einrichtung der SFA in Kärnten wurden 66 Projekte mit Förderungsmitteln in Höhe von 184,2 Millionen Schilling gefördert; dies entspricht 10,4 Prozent aller SFA-Projekte bzw. 9,9 Prozent aller Förderungsmittel. Gemessen an den Investitionen je Projekt handelte es sich in Kärnten um relativ große Vorhaben (42,3 gegenüber 31,8 Millionen Schilling im österreichischen Durchschnitt), während der Vergünstigungseffekt (Förderung zu förderbaren Investitionen) unter dem Durchschnittswert lag (6,6 gegenüber 9,3 Prozent). Zur überdurchschnittlichen „Größe“ der Kärntner SFA-Projekte hat ein strukturell-politisch negativer Aspekt beigetragen: beim Anteil von Betriebsneugründungen an allen SFA-Projekten weist Kärnten im Vergleich der Bundesländer den geringsten Wert auf.

Die Evaluierung der Förderung wurde auf die Förderungsfälle des Zeitraumes 1982 bis 1985 beschränkt, für die sich bis 1988 ein „mittlerer“ Beobachtungszeitraum der Unternehmensentwicklung nach der Förderungsentscheidung ergibt. Neben der SFA-Förderung wurden auch die Fälle einer Förderung durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital in die Untersuchung einbezogen. Gefördert wurden in diesem Zeitraum 49 Unternehmungen; aufgrund von Mehrfachförderungen ergeben sich 54 Förderungsfälle. Der Förderungsbarwert der Investitions- und Arbeitsplatzprämien im Rahmen der SFA be-

trägt rund 92 Millionen Schilling. Im Verhältnis zu den geförderten Investitionen ergibt sich eine durchschnittliche Förderungsintensität von 5,1 Prozent bei erheblicher Streuung im Vergleich der Förderungsfälle (die Investitionsprämie ist mit 15 Prozent, die Arbeitsplatzprämie mit 25 Prozent der verbundenen Investitionen limitiert). Mit 70,8 Millionen Schilling des gesamten Förderungsaufwands dominierten die Projekte, die mit einer Arbeitsplatzprämie gefördert wurden. Mit diesen Projekten sollten 927 industrielle Arbeitsplätze neu geschaffen oder gesichert werden, sodaß sich eine Förderung von S 76.375,- je Arbeitsplatz ergibt.

Die Förderungen im betrachteten Zeitraum waren in hohem Maße (87 Prozent) auf nur sechs Industriezweige konzentriert: die Elektro/Elektronikindustrie, die Metallwarenindustrie, die Holzverarbeitung, den Maschinenbau, die Lederverarbeitung und die Papiererzeugung/-verarbeitung. Mit Ausnahme der Holzverarbeitung und der Papierindustrie, die zwar zu den traditionellen Schwerpunkten der Kärntner Industrie zählen, jedoch zugleich auch längerfristig im industriellen Wachstum zurückgeblieben sind, betreffen diese Förderungsschwerpunkte die „Wachstumsindustrien“ im Verlauf des Strukturwandels der Kärntner Industrie.

3. Wirtschaftsförderung und industrielles Wachstum

Die Förderungsschwerpunkte und einfache Kennziffern der SFA-Projekte ergeben nur erste Anhaltspunkte für eine Evaluierung der Förderungs-politik. Aus diesem Grund wurde zu nächst über eine schriftliche Befragung der geförderten Unternehmungen versucht, ein detaillierteres Bild der Förderungspraxis und ihrer Effekte auf die Entwicklung des industriellen Sektors in Kärnten zu gewinnen. Die erhobenen Daten zu Unterneh-

mensstruktur und -entwicklung (1983–1988) geben Aufschluß über

- das Wachstum von Umsatz und Nettoproduktionswert;
- das Wachstum der Beschäftigung;
- die Beschäftigungsstruktur (Facharbeiter- und Angestelltenquote);
- die Exportquote;
- den insgesamt Personalaufwand und den Durchschnittslohn von Arbeitern und Angestellten;
- den Bruttobetriebsüberschuß;
- den Materialeinsatz und die Bezugsstruktur dieser Vorleistungen;
- die Investitionen;
- den F&E-Aufwand und Zahlungen für bzw. Erlöse von Patenten und Lizenzen.

Von 42 befragten Unternehmen (abzüglich fünf nicht mehr bestehender Unternehmen und von zwei Sonderfällen einer Beteiligung) standen 30 auswertbare Fragebögen zur Verfügung, womit ein Rücklauf von 71 Prozent erreicht wurde. Für die nicht-antwortenden Unternehmen konnte z. T. auf Unterlagen der Förderungsinstitution zurückgegriffen werden. Als Referenzstandard für die Analyse und Bewertung der Unternehmenskennzahlen wurden die entsprechenden Werte des jeweiligen Industriezweiges in Kärnten, die Kennzahlen des jeweiligen gesamtösterreichischen Industriezweiges sowie die Entwicklung der gesamten Kärntner Industrie bzw. des gesamten industriellen Sektors in Österreich herangezogen.

Die Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung der Gruppe der geförderten Unternehmen wird stark beeinflusst durch das Wachstum von drei Großunternehmen, von denen eines im Zeitraum 1986 bis 1988 die Beschäftigung stark abgebaut hat. Ohne diese Großunternehmen weisen die übrigen geförderten Unternehmen im Zeitraum 1983 bis 1986 eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bruttoproduktion von knapp 20 Prozent auf, die 1986 bis 1988 auf 9 Prozent zurückgegangen ist. In die erste Periode fällt die Förderung, die

offensichtlich einen Wachstumsschub der Unternehmen ausgelöst oder ermöglicht hat, während die Wachstumsrate in den darauf folgenden Jahren deutlich abgeschwächt wurde. Die geförderten Klein- und Mittelbetriebe haben zugleich eine stärkere Wachstumsdynamik entwickelt als die geförderten Großunternehmen. In beiden Perioden lag das Wachstum der geförderten Industriebetriebe auch deutlich über der Zunahme der gesamten industriellen Produktion in Kärnten bzw. über dem Wachstum des gesamten industriellen Sektors in Österreich. Die Förderung hat damit zur überdurchschnittlichen industriellen Dynamik in Kärnten beigetragen und den Anteil der geförderten Unternehmen an der gesamten Kärntner Industrieproduktion erhöht. Insofern wurden Wachstumsunternehmen gefördert und hierdurch ein Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes mit ihrem noch bestehenden Industrie-Defizit geleistet. Auch im Hinblick auf die Industriebeschäftigung haben die geförderten Unternehmen einen positiven Wachstumsbeitrag geleistet.

Diese Unterschiede der Wachstumsdynamik geben auch einen Ansatzpunkt, den Effekt der Förderung auf das industrielle Wachstum in Kärnten einzugrenzen. Grundsätzlich wirkt die Bestimmung der Effekte der Förderung auf die Unternehmensentwicklung ein unlösbares Zurechnungsproblem auf, da das tatsächliche Unternehmenswachstum neben dem möglichen Förderungseffekt durch eine Vielzahl gleichzeitig wirksamer interner und externer Erfolgsfaktoren bestimmt wird und zudem der Förderungseffekt auch lediglich in einem „Mitnahmeeffekt“ liegen kann. Wenn der Förderungseffekt aus diesem Grunde nicht isoliert werden kann, bleibt nur die Möglichkeit, seine Richtung und Größenordnung aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen zu bestimmen bzw. aufgrund von plausiblen Schätzungen einzugrenzen.

Plausibel erscheint es derart, aufgrund des überdurchschnittlichen Wachstums der geförderten Unternehmungen von einem positiven Förderungseffekt auszugehen und die hypothetische Obergrenze dieses Förderungseffekts als Differenz zwischen dem tatsächlichen Wachstum der geförderten Unternehmen und einer Entwicklung, wie sie dem Durchschnitt des gesamten industriellen Sektors entsprochen hätte, zu bestimmen. Da die Kärntner Industrie 1983 bis 1988 ein überdurchschnittliches Wachstum durchlaufen hat, das auf einen generellen Aufholprozeß der Industrieentwicklung bzw. auf generell wirksame Standortfaktoren des industriellen Wachstums zurückgeführt werden kann, stellt die Wachstumsrate der gesamten Kärntner Industrie den relevanten Vergleichsmaßstab zur Bestimmung der Obergrenze eines Effekts der Wirtschaftsförderung dar. Als Obergrenze des Förderungseffekts würde sich entsprechend für den Zeitraum 1983 bis 1988 ein Produktionswert-Plus von 1,051 Milliarden Schilling ergeben. Im Vergleich zur Beschäftigungsentwicklung der gesamten Kärntner Industrie kann als Obergrenze des Beschäftigungseffekts der Förderung von einem Plus von 851 Arbeitsplätzen ausgegangen werden⁴. Auch wenn nicht auszuschließen ist, daß ein wesentlicher Teil der Förderungen von ohnehin stark wachsenden Unternehmen nur „mitgenommen“ wurde, d. h. das tatsächliche Wachstum von Umsatz und Beschäftigung durch die Förderung nicht beeinflusst wurde, ergeben sich jedoch weder aus theoretischen Überlegungen noch aus den empirischen Daten Anhaltspunkte für die Bestimmung einer entsprechenden Untergrenze des Förderungseffekts.

Neben dem Wachstumseffekt sind zudem die qualitativ-strukturellen Förderungseffekte von Interesse, d. h. die Frage des Beitrags der Förderung zu einer „Verbesserung“ der Industriestruktur des Landes. Aus den er-

hobenen Unternehmensdaten lassen sich relevante Kennziffern bilden, die im Vergleich zu Branchendurchschnittswerten bzw. zu Durchschnittswerten für die gesamte Kärntner Industrie den technologischen Entwicklungsstand, die Wettbewerbsfähigkeit, die Investitionsaktivität und die Rentabilität der geförderten Betriebe aufzeigen. Hierin kommt zum Ausdruck, ob „überdurchschnittliche“ Betriebe gefördert wurden, deren Wachstum auch qualitativ zu einer Verbesserung der Industriestruktur des Landes beigetragen hat, oder ob Betriebe dominieren, die eher Strukturschwächen und künftig eher geringe Wachstumspotentiale aufweisen.

Einen ersten relevanten Indikator stellt die Produktivität der geförderten Betriebe (Nettoproduktionswert je Beschäftigten) dar. In der Mehrzahl liegt die Produktivität der geförderten Betriebe unter den Durchschnittswerten für die Kärntner Industrie, während im Branchenvergleich im Zeitverlauf – möglicherweise aufgrund eines förderungsinduzierten starken Umsatzwachstums – ein Aufholen der Produktivitätsentwicklung festzustellen ist. Entsprechend dem relativ niedrigen Produktivitätsniveau der geförderten Betriebe zeigt sich auch beim Personalaufwand je Beschäftigten (als Indikator der Lohnhöhe) ein relativ niedriges Lohnniveau: nicht nur im Vergleich zur Kärntner Industrie, sondern auch im Branchenvergleich stellen die geförderten Betriebe überwiegend Niedriglohn-Unternehmen dar. Das niedrige Lohnniveau der geförderten Betriebe, die ja entsprechend den Förderungsrichtlinien in entwicklungs- und strukturschwachen Problemgebieten Kärntens liegen, ist tatsächlich noch stärker ausgeprägt, als der Facharbeiteranteil an der Beschäftigung in den geförderten Betrieben deutlich höher liegt als im Durchschnitt der österreichischen Industrie, aber auch deutlich höher als in den betreffenden österreichischen Industriezweigen. Die geförderten Be-

triebe haben damit bei einer überdurchschnittlichen Qualifikationsstruktur der Beschäftigung im Hinblick auf das Unternehmenswachstum von einem ausgeprägten Lohnkostenvorteil profitiert.

Die relativ niedrigen Lohnkosten haben offensichtlich auch dazu beigetragen, daß die geförderten Betriebe eine Rentabilität erreichen (gemessen am Bruttobetriebsüberschuß je Beschäftigten), die in etwa den Durchschnittswerten für die Kärntner Industrie bzw. für die jeweilige Kärntner Industriebranche entspricht, wobei im Zeitverlauf zudem eine Tendenz zur Rentabilitätsverbesserung zu beobachten ist. Im Hinblick auf die Investitionsdynamik liegen die geförderten Betriebe in der Mehrzahl unter den Vergleichswerten für die Kärntner Industrie bzw. für die betreffenden Kärntner Industriezweige. Strukturpolitisch interessante Indikatoren sind schließlich noch die Exportorientierung und die F&E-Intensität der geförderten Betriebe. Gemessen an der Entwicklung der Exportquote der Betriebe ergibt sich keine eindeutige Veränderung der Exportorientierung als Ausdruck der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen. Während 17 Betriebe keine F&E-Aufwendungen aufweisen, geben 12 Unternehmen Aktivitäten im F&E-Bereich an.

Abgesehen von einer tendenziellen Konzentration der Förderung auf die Wachstumsbereiche der Kärntner Industrie und abgesehen vom Wachstumseffekt der Förderung im Hinblick auf Umsatz und Beschäftigung in der Kärntner Industrie ist damit der strukturell-qualitative Effekt der Förderung kaum positiv einzuschätzen: die Förderung war nicht auf „überdurchschnittliche“ Unternehmungen konzentriert, sondern hat vielmehr relativ produktivitätsschwache Betriebe mit niedrigem Lohnniveau begünstigt. Lohnkostenvorteile, wie sie für entwicklungs- und strukturschwache Regionen charakteristisch sind, begrün-

den zwar einen wesentlichen Standortvorteil für dort anzusiedelnde bzw. expandierende Betriebe, sie können jedoch nicht auf Dauer die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe sichern. Das Ziel der Förderung, insbesondere von bestehenden Betrieben, muß daher über ein Umsatz- und Beschäftigungswachstum hinaus auch in der strukturellen Verbesserung im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe liegen. Im längerfristigen Strukturwandel des industriellen Wachstums erscheint der „typische“ Förderungsbetrieb strukturell gefährdet, jedenfalls kaum geeignet, das künftige Wachstum der industriellen Produktion zu tragen, das von der Leistungsfähigkeit in einem verschärften Innovationswettbewerb bestimmt sein wird.

Um dieses aus den Unternehmenskennzahlen abgeleitete Ergebnis eines unzureichenden Beitrags der Förderung zu einer Verbesserung der Industriestruktur des Landes zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren, wurde in einem weiteren Untersuchungsschritt eine Anzahl von Fallstudien durchgeführt. Das Ziel dieser Fallstudien – beschränkt auf die Förderungsfälle in den Bereichen Maschinenbau und Eisen- und Metallwarenindustrie – lag in der Ergänzung der erhobenen Unternehmensdaten durch qualitative Informationen zur Struktur und zu den Entwicklungschancen der geförderten Betriebe. Als Referenzstandard für die zusammenfassende Bewertung dieser Informationen wurde von einer förderungspolitisch relevanten Typologie von Betrieben ausgegangen:

- (1) Außengesteuerte Produktionsbetriebe
 - (1.1) Mit einfachen Produkten und Produktionsverfahren
 - (1.2) Mit qualitativ hochwertigen Produkten und technisch anspruchsvollen Produktionsverfahren
- (2) Voll-integrierte Betriebe
 - (2.1) Mit einfachen Produkten und

- Produktionsverfahren
- (2.1.1) „Stapelgüter“
- (2.1.2) Diversifizierte Qualitätsprodukte

(2.2) Mit qualitativ hochwertigen Produkten und mittlerem Technologieniveau der Produktionsverfahren

(2.3) Mit hochqualifizierten neuen Produkten und hochqualifizierter, dynamischer Produktionstechnologie

wobei den einzelnen Betriebstypen, orientiert am Konzept des Produktlebenszyklus, jeweils charakteristische Merkmale von Produktionsstruktur und -verfahren, Erfolgspotential und Zukunftschancen zugeordnet sind.

Von den untersuchten zehn Betrieben (ohne ausgelagerte Produktionsbetriebe ausländischer Unternehmen und kleine Unternehmen handwerklichen Zuschnitts) gehören zwei Betriebe zum Typus des außengesteuerten Produktionsbetriebs (mit einem in Kärnten ansässigen Mutterunternehmen); während einer dieser Betriebe durch einfache Produkte und einfache Produktionstechnologie charakterisiert ist, liegt im anderen Fall eine qualitativ hochwertige Produktion mit technisch komplizierten Produktionsverfahren vor. Die übrigen acht Förderungsfälle betreffen überwiegend (fünf Fälle) Unternehmen, die einfache Produkte mit einfachen Produktionsverfahren erzeugen, wobei die Produktion von drei Unternehmen dem Bereich „diversifizierter Qualitätsprodukte“ zuzuordnen ist. Drei Unternehmen schließlich gehören zum Bereich hochqualifizierter, innovativer Produkte mit qualifizierter und dynamischer Produktionstechnik.

Stellt man dieser Zuordnung der geförderten Unternehmen die jeweiligen Daten aus der Unternehmensbefragung (Qualifikationsstruktur, Lohnhöhe, Wertschöpfung und Rentabilität) sowie Einschätzungen ihres künftigen Erfolgspotentials (die sich auf die Effizienz der Produktionstech-

nologie, das Entwicklungsniveau und -potential der Produkte sowie auf die Entwicklungschancen von Absatzmärkten und relativer Wettbewerbsposition beziehen) gegenüber, so zeigt sich als charakteristisches Muster:

- die Unternehmen mit qualitativ hochwertigen Produkten weisen bei hoher Qualifikationsintensität, guter Marktposition und guten künftigen Marktchancen sowie hoher eigenständiger Innovationskraft insgesamt ein hohes Erfolgspotential auf; trotz gewisser Einschränkungen der insgesamt positiven Bewertung in Einzelfällen weisen diese Betriebe eine „überdurchschnittliche“ Charakteristik auf;
- die Unternehmen im Bereich „diversifizierter Qualitätsprodukte“ zeigen insgesamt nur ein durchschnittliches Erfolgspotential, d. h. es fehlen ausgeprägte und spezifische Erfolgsfaktoren, die eine überdurchschnittliche Entwicklung erwarten ließen;
- für die Betriebe mit einfachen Produkten und einfacher Produktionstechnologie zeigen sich nahezu durchwegs negative Erfolgsfaktoren der künftigen Unternehmensentwicklung; alle diese Betriebe erscheinen strukturell gefährdet.

4. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Förderung

Für die Evaluierung der SFA-Förderung in Kärnten wurde versucht, über den unmittelbaren Effekt auf Wachstum und Beschäftigung der geförderten Betriebe hinaus, auch die Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte abzuschätzen, die sich aufgrund der interindustriellen Verflechtung in der Gesamtwirtschaft sowie aufgrund der Einkommens- und Nachfrageeffekte einer höheren Beschäftigung ergeben. Liegt das Ziel der Förderung nicht nur in der kurzfristigen Schaffung von Arbeitsplätzen, gleich welcher Qualität, sondern auch in einem

Beitrag zu langfristigen strukturellen Zielen der Industriepolitik, so stellen die indirekten Förderungseffekte, die sich aus der Vorleistungsverflechtung der geförderten Unternehmen ergeben sowie die Sekundäreffekte einer erhöhten Konsum- und Investitionsnachfrage einen wesentlichen Indikator für die „Nachhaltigkeit“ der Förderungspolitik dar⁵.

Für die Erfassung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Wirtschaftsförderung stellt die Input-Output-Analyse den geeigneten methodischen Ansatz dar⁶. Die Berechnung wurde gesondert für ausgewählte Industriezweige sowie für die Förderungsfälle von Großunternehmen durchgeführt. Für die Gesamtgruppe der geförderten Unternehmen⁷ – und ausgehend von einem direkten Förderungseffekt, der von der „Norm“ des Wachstums der Kärntner Industrie abgeleitet wird – ergibt sich als gesamtwirtschaftlicher Effekt eine zusätzliche Wertschöpfung im Jahr 1986 von rund 380 Millionen Schilling, die mit der Entstehung von 556 Arbeitsplätzen verbunden war. Von dieser zusätzlichen Wertschöpfung entfällt nur ein Betrag von 206 Millionen Schilling auf das Wachstum der geförderten Betriebe (54 Prozent), während 174 Millionen Schilling (46 Prozent) den indirekten und Sekundäreffekten zuzurechnen sind. Vom induzierten Beschäftigungswachstum entfallen nur 38 Prozent direkt auf die geförderten Betriebe, während 62 Prozent des Beschäftigungseffekts vor allem der Vorleistungsverflechtung dieser Betriebe zuzurechnen sind. Grob vereinfacht kann daher davon gesprochen werden, daß der gesamtwirtschaftliche Effekt der Förderung zu einer Verdoppelung der direkten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte bei den geförderten Unternehmen führt.

Stellt man diesem gesamtwirtschaftlichen Förderungseffekt den Barwert der Förderung (rund 80 Millionen Schilling) gegenüber, ergibt sich ein Ausdruck der gesamtwirt-

schaftlichen „Rentabilität“ der Förderung. Für das Jahr 1986 ergibt sich hieraus (unter Ausschluß der geförderten Großunternehmen) eine gesamtwirtschaftliche Rentabilität der Förderung von 474 Prozent sowie ein Förderungsaufwand von S 144.000,- bezogen auf die Gesamtzahl der entstandenen Arbeitsplätze.

Ein Teilaspekt der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschaftsförderung betrifft die förderungsinduzierten Zuwächse von Steueraufkommen und Sozialabgaben, die mit der zusätzlichen Wertschöpfung und Beschäftigung verbunden sind. Aus fiskalischer Sicht läßt sich derart eine finanzwirtschaftliche „Rentabilität“ der Förderung bzw. eine „Amortisationsdauer“ von Förderungsausgaben errechnen.

Methodisch wurde hierbei von einem einfachen makroanalytischen Ansatz ausgegangen, d. h. von der gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquote. Diese Vorgangsweise unterstellt, daß diese durchschnittlichen Quoten auf die geförderten Unternehmen bzw. auf die insgesamt induzierte Wertschöpfung zutreffen, was bei einer größeren Zahl von Förderungsfällen in verschiedenen Industriezweigen zulässig erscheint. Zudem sind die entsprechenden Quoten für die Gesamtwirtschaft im Zeitverlauf relativ konstant und können daher auch für künftige Jahre unterstellt werden.

Aufgrund des hohen Anteils der Steuern und Sozialabgaben an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (1986: 47,2 Prozent) ergibt sich, bezogen auf die hypothetische Obergrenze des direkten Förderungseffekts zusammen mit den indirekten und Sekundär-Effekten (1986: rund 380 Millionen Schilling [ohne die Förderungsfälle von Großunternehmen]), auch ein hoher finanzwirtschaftlicher Rückfluß (1986: 179 Millionen Schilling, davon 118 Millionen Schilling zusätzliches Steueraufkommen) bzw. in Relation zum Barwert der Förderungen eine Rückflußquote von

224 Prozent. Dies bedeutet eine „Amortisationsdauer“ der staatlichen Förderungsausgaben von weniger als einem Jahr⁸. Dieser finanzwirtschaftliche Rückfluß fällt auf gesamtwirtschaftlicher Ebene an. Für die Beteiligung des Landes als Förderungsgeber (von 50 Prozent der SFA-Förderungen) an diesem zusätzlichen Abgabenaufkommen ließe sich aufgrund der Finanzausgleichsregelungen nur in eher arbiträrer Weise ein finanzwirtschaftlicher Rückfluß bzw. eine Amortisationsdauer der Förderungsausgaben berechnen.

5. **Schlußfolgerungen**

Die Evaluierung der SFA-Förderung in Kärnten hat zu einem Ergebnis geführt, das in gewisser Weise widersprüchlich ist. Einerseits hat die Förderung zu einem „Wachstumsschub“ der geförderten Unternehmen geführt. Der Förderungseffekt war jedoch insofern nicht nachhaltig, als viele geförderte Unternehmen im weiteren Verlauf nur eine unterdurchschnittliche Expansionsrate erreicht haben. Zudem hat die Förderung nur in beschränktem Maße zu einer Verbesserung der Industriestruktur beigetragen; im Vergleich mit Durchschnittswerten für die Kärntner Industrie zeigt sich, daß die Förderung nicht auf „überdurchschnittliche“ Unternehmen (im Hinblick auf Produktivität, Lohnhöhe, Exportorientierung etc.) konzentriert war. Andererseits jedoch ergibt sich aus gesamtwirtschaftlicher und fiskalischer Sicht eine hohe „Rentabilität“ der Förderung – ein Ergebnis, aus dem trotz unbefriedigender Wachstums- und Struktureffekte der Förderung die Schlußfolgerung abgeleitet werden könnte, diesen so rentablen Einsatz von Budgetmitteln fortzuführen und noch zu verstärken.

Die Bestimmung des Wachstumseffekts der Förderung beruhte dabei auf der Hypothese, daß ein den Industrie-

durchschnitt übertreffendes Wachstum der geförderten Unternehmen dem Effekt der Förderung zuzurechnen sei (zumindest im Sinn einer Obergrenze des hypothetischen Förderungseffekts). Die Gegenposition zu dieser Annahme wäre, daß die Förderung bei ohnehin stark wachsenden Unternehmen nur Mitnahmeeffekte bewirkt, also das Wachstum nicht gefördert habe. Die Ergebnisse der durchgeführten Fallstudien sprechen zwar dafür, daß sich – in diesen Fällen – die reinen Mitnahmeeffekte in Grenzen gehalten haben, doch wurden auch stark expansive Unternehmen gefördert, für die es fraglich erscheint, ob die Förderung ursächlich für die Ausschöpfung eines gegebenen Wachstumspotentials bzw. für einen beschleunigten Wachstumsprozeß gewirkt hat. Der tatsächliche Umfang eines Förderungseffekts muß daher letztlich offen bleiben. Lassen sich jedenfalls positive Wachstumseffekte der Förderung feststellen, so werden diese für die Gesamtwirtschaft aus interindustriellen Verflechtungen und aufgrund der Einkommenswirkungen noch verstärkt und es ergibt sich, infolge des hohen Anteils an der induzierten Wertschöpfung, der der öffentlichen Hand zufließt, auch eine hohe Rentabilität der Förderung in fiskalischer Sicht.

Die ermittelte hohe Rentabilität der SFA-Förderung impliziert jedoch nicht, daß diese Förderungsaktion unverändert fortgeführt werden sollte: der Einsatz der Förderungsmittel in einem industrie- und strukturpolitisch orientierten und in höherem Maße selektiven Förderungsprogramm kann durchaus eine noch höhere Rentabilität ergeben, möglicherweise, in längerfristiger Betrachtung, auch der Einsatz der Mittel für infrastrukturelle Vorhaben zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen oder schließlich auch ihre Verwendung für eine generelle steuerliche Entlastung des Unternehmenssektors, die höhere Investitionen induzieren kann.

Gegenüber den allgemeinen Programmen einer direkten Wirtschaftsförderung bedeutsam ist hierbei jedoch auch die primär regionalpolitische Zielsetzung der SFA-Förderung, die sich auf entwicklungs- und strukturschwache Regionen richtet. Eine solche Förderungsaktion läuft stets Gefahr, strukturpolitisch angestrebten Zielen entgegenzuwirken, indem Strukturhaltung zur Sicherung von Arbeitsplätzen betrieben wird und sie wird grundsätzlich von gesamtwirtschaftlich sinnvollen industrie- und strukturpolitischen Zielen Abstriche machen müssen, wenn sie der Konzentration der industriellen Entwicklung auf die Zentralräume entgegenwirken will. Die regionalpolitische Zielsetzung bedeutet in jedem Fall, das vorhandene Entwicklungspotential in einer Region möglichst voll auszuschöpfen und dieses im zeitlichen Verlauf zu erhöhen.

Während sich eine Erhöhung des Potentials, d. h. eine Verbesserung der Standortbedingungen und der Wachstumschancen, nur längerfristig durch infrastrukturelle Investitionen im Ausbildungs-, Technologie- oder Verkehrsbereich gewinnen läßt, setzt die Nutzung eines vorhandenen Entwicklungspotentials vor allem ein umfassendes und flexibel und phantasievoll eingesetztes Förderungsinstrumentarium voraus. Neben der Förderung von Wachstumsbereichen und Innovationen wird es dabei mit der Erweiterung und dem „up-grading“ von bestehenden Betrieben, der Stärkung der Regionalverflechtung und der Förderung von Firmenkooperationen, der Neugründung von Unternehmungen oder der Initiierung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte um Ansatzpunkte der Förderung gehen, die von ihren Anforderungen her die bisherige institutionell-organisatorische Struktur der Förderung überfordern und neue Formen der Förderungsorganisation und -praxis notwendig machen. Die neue Regionalförderung, die die bisherige SFA-

Förderung ablöst, geht mit ihren Zielsetzungen und Förderungskriterien, wie sie in den bereits vorliegenden Richtlinien enthalten sind, zwar ein gutes Stück in die richtige Richtung, bleibt jedoch bei unveränderten Strukturen und Förderungsgrundsätzen notwendig hinter dem regionalpolitisch Möglichen und Wünschbaren zurück.

Anmerkungen

- 1 Vgl. u. a. K. Aiginger und K. Bayer: Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der TOP-Aktion, WIFO, Wien 1985. K. Bayer und W. Blaas: Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Rentabilität von Ansiedlungssubventionen. Man., Wien 1987. H. Glatz und H. Moser: Ausländische Direktinvestitionen in der österreichischen Industrie. Frankfurt/M. 1988.
- 2 Vgl. u. a. P. Szopo, K. Aiginger und G. Lehner: Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich. Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit AG, Bd. 11, Wien 1985.
- 3 Vgl. K. Aiginger (Projektleiter) u. a.: Die Gemeinsamen Regionalen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Öffentliche Wirtschaft und Verkehr. Wien 1989.
- 4 Diese Schätzung der Förderungseffekte ist allerdings in zweierlei Hinsicht verzerrt: durch Abweichungen der industriellen Struktur der Gruppe der geförderten Unternehmen von der Struktur der gesamten Kärntner Industrie sowie durch die Nicht-Berücksichtigung der insolvent gewordenen geförderten Unternehmen bzw. der nicht-antwortenden geförderten Unternehmen. Aufgrund der zusätzlich verfügbaren Informationen kann davon ausgegangen werden, daß sich die notwendigen Korrekturen nach unten und oben annähernd ausgleichen.
- 5 Ein weiterer gesamtwirtschaftlicher Effekt wäre der auf die Leistungsbilanz; für die Fragestellung der Entwicklung der Kärntner Industrie konnte dieser Aspekt außer acht bleiben.

- 6 Vgl. ÖStZA: Input-Output-Tabelle 1976, Band 1-3, Wien 1986 und J. Richter: Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft - Ergebnisse der provisorischen Input-Output-Tabelle 1976. Wien 1981.
- 7 Ohne die getrennt untersuchten Förderungsfälle von Großunternehmen: die (durchschlagende) Sonderentwicklung eines geförderten Großbetriebes in Form eines vorübergehenden Umsatzeinbruchs hätte für 1986 ein negatives Resultat im Hinblick auf den Wertschöpfungseffekt ergeben.
- 8 In der zitierten Fallstudie von K. Bayer und W. Blaas wird bei einer ähnlichen methodischen Vorgangsweise für die Betriebsansiedlung General Motors Aspern (mit einer Ansiedlungssubvention von 3,3 Milliarden Schilling) eine Amortisationsdauer von 5 bis 6 Jahren ermittelt (a. a. O., S. 56). Für ein zweites Fallbeispiel einer Ansiedlungssubvention beträgt die errechnete Amortisationsdauer ebenfalls weniger als ein Jahr.