
Wirtschaftsförderung in Wien

Probleme und Reformvorschläge unter Berücksichtigung der neuen geopolitischen Rahmenbedingungen (1)

Josef Schmee

1. Einleitung

Geopolitische Veränderungen und die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft setzen Wiener Unternehmen unter verstärkten Anpassungsdruck und erhöhen somit den Bedarf an strukturpolitischen Maßnahmen. Gleichzeitig engen jedoch Budgetbeschränkungen und Restriktionen des gesamteuropäischen Wettbewerbsrechts den wirtschaftspolitischen Spielraum merklich ein. Unter diesen Ausgangsbedingungen gewinnt die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftsförderung an Brisanz.

Der Integrationsprozeß in Westeuropa schreitet seit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes Anfang 1993, der Erweiterung des Integrationsgebietes zum „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) sowie entschlossenen Schritten zur Wirtschafts- und Währungsunion durch die Verträge von Maastricht fort. Österreich befindet sich in einer stark veränderten Position in diesem Integrationsprozeß. Modernisierungs- und Umstrukturierungserfordernisse gewinnen angesichts zunehmendem Wettbewerbsdrucks an Bedeutung. Gleichzeitig stellt die Öffnung der neuen Demokratien in Ost- und Mitteleuropa zur Marktwirtschaft eine große strukturpolitische Herausforderung dar, da die Transformation nicht nur neue Absatzmärkte hervorbringt, sondern heimische Wettbewerber in Teilbereichen zum Teil abrupt unter massivem Wettbewerbsdruck setzt und damit ihre Reaktions- und Anpassungsfähigkeit überfordert. Dies erhöht den Bedarf an Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zur temporären Abfederung des Anpassungsdrucks, wobei eine notwendige Schwerpunktverlagerung von defensiver zu offensiver Strukturanpassung jedoch nicht gefährdet werden darf.

Generell kann die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit den fünfziger Jahren als erfolgreicher Aufholprozeß zu den hochentwickel-

ten Industriestaaten Europas angesehen werden: Die Produktion stieg im Vergleich überdurchschnittlich an, so daß das Produktivitätsniveau Ende der achtziger Jahre den EG-Durchschnitt übertraf. Die Wiener Stadtwirtschaft konnte diesen Aufholprozeß weitgehend nachvollziehen, blieb angesichts ungünstiger geopolitischer Voraussetzungen allerdings gegenüber der österreichischen Gesamtentwicklung etwas zurück. Der Verlust traditioneller Absatzmärkte Wiens in seinem weiteren Umland wurde von der Wiener Produktion nicht mit verstärktem Engagement auf westlichen Auslandsmärkten beantwortet. Auch blieben die Direktinvestitionen im Ausland regional deutlich hinter den entsprechenden Werten fast aller anderen Bundesländer zurück. Wiener Produzenten blieben vielmehr stark dem in weiten Bereichen geschützten österreichischen Binnenmarkt verhaftet, Modernisierungs- und Umstrukturierungsdruck blieben damit begrenzt.

Der fehlende Wettbewerbsdruck auf die Wiener Industrie hat vor allem einen Übergang zu neuen Fertigungs- und Organisationsformen (Stichwort: „*modern manufacturing*“) verhindert. Dieser fehlende Umstrukturierungsdruck auf die Wiener Wirtschaft zeigt sich auch als Ausdruck regional deutlich überdurchschnittlichen Stilllegungsraten bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Gründungsraten; mit Ausnahme der Boomphase der frühen siebziger Jahre gingen danach in der Wiener Industrie in allen Konjunkturphasen mehr Arbeitsplätze durch Stilllegungen verloren, als durch Gründungsaktivitäten geschaffen werden konnten. Das Fehlen eines innovationsorientierten, von Erstgründungen getragenen Wachstumsregimes im industriellen Bereich kann damit als wesentliches Entwicklungshemmnis der Wiener Industrie abgegrenzt werden. Insgesamt lassen sich damit bedeutende strukturelle Defizite ableiten, die korrigierende Eingriffe der Wirtschaftsförderung in Wien vor allem zur a) *Stärkung der Internationalisierung der Stadtoökonomie*; b) *Unterstützung von Innovation auf Produkt- und Prozessebene* sowie c) *Unterstützung von Unternehmensneugründungen* erfordern.

Die Wirtschaftsförderung hat zunächst die Umwälzung der Produktions- und Fertigungstechnologien zu berücksichtigen. Aufgrund der neuen Produktionsbedingungen (Verringerung der Fertigungstiefe, Ausgliederung von Servicefunktionen, Komponentenzukauf etc.) muß die derzeit geringe Innovationsfähigkeit der Wiener Sachgüterproduktion Angelpunkt für weitere Förderanstrengungen sein. Modernisierungsbestrebungen werden damit zur Aufgabe der Verknüpfung wissenschaftlicher Erkenntnisse und betrieblicher Praxis, zu einer Frage des *Technologie-transfers*. Deutliche Schwerpunkte im Beihilfenbereich wären in der Sachgüterproduktion durch Maßnahmen aktiver Strukturpolitik vor allem in der Bildungs- und Technologiepolitik zu setzen. Nur so läßt sich ein Muster interregionaler Arbeitsteilung stabilisieren, das dem Lohngefälle gegenüber Produktionen in den neuen Demokratien angemessen ist. Im tertiären Sektor – mit 73% der Beschäftigten längst dominierender Bereich der Stadtoökonomie – bietet die Ostöffnung die Möglichkeit einer neuen, eigenständigen Exportbasis. Insbesondere im Bereich hoch-

wertiger, produktionsnaher Dienstleistungen (Finanz-, Rechts- und Personalberatung, technische Dienste und Kommunikationsdienste, Software, Management und Verwaltungsfunktionen etc.) könnte sich Wien als Standort mit besonderer Informationsdichte über Marktchancen und institutionelle Gegebenheiten in den neuen Absatzmärkten Ost-Mittel-europas etablieren. Eine derartige Entwicklung wird nur durch eine Vielzahl standortverbessernder Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik zu begründen sein (Verbesserung der Telekommunikations- und Verkehrssysteme, verstärkte Berücksichtigung immaterieller Standortfaktoren wie Steigerung der Lebensqualität und Verbesserung des internationalen Images Wiens). Das Beihilfensystem kann dieses Entwicklungsziel stützen, indem die traditionelle Branchenorientierung der Wirtschaftsförderung um ein Standbein im Bereich hochwertiger Dienstleistungen ergänzt wird.

Generell gestatten es die vollzogenen Liberalisierungsschritte im Kapitalverkehr den Unternehmen zunehmend, Unterschiede in den Standortbedingungen auch auf internationaler Ebene zu nutzen: Betriebliche Teilbereiche – wie Produktion, Forschung, Marketing usw. – wandern an den jeweils besten internationalen Standort ab. Allerdings findet dieser Ansiedlungswettbewerb zwischen Regionen mit ähnlichen Standortmerkmalen statt. Dies erfordert von der Wirtschaftsförderung ein deutliches Umdenken, da mit den bestehenden Verwaltungsgrenzen die neuen Aufgaben wie etwa innovative Betriebsansiedlungen, Qualifizierung der Arbeitnehmer etc. innerhalb der administrativen Grenzen Wiens nicht mehr allein gelöst werden können.

2. Das System direkter Wirtschaftsförderung in Wien

Die in den siebziger Jahren aufflammende Debatte über die Steuerungseffizienz der einzelnen Förderinstrumente löste die völlige Umgestaltung der Wiener Wirtschaftsförderung aus. Die Gewährung öffentlicher Darlehen und die Subventionierung von Bankkrediten als Instrumente städtischer Wirtschaftsförderung wurden zugunsten einmaliger (verlorener) Zuschüsse zurückgedrängt, mehrere an Klein- und Mittelbetriebe gerichtete Förderaktionen wurden zu der noch heute bestehenden Kleinbetriebe-Zuschußaktion (KBZ) zusammengefaßt. Als Nachfolgerin für die Industrieansiedlungsaktion wurde die Strukturverbesserungsaktion etabliert, die – mehrfach verändert – als Struktur- und Umweltverbesserungsaktion (STUVA) bis auf den heutigen Tag die wichtigste Förderung im Schwerpunktbereich Betriebsansiedlung/-umsiedlung verblieb. Mit der Gründung der Wiener Innovationsgesellschaft m. b. H. (Innova) als Gesellschaft mit breiter Trägerschaft (2) wurde 1978 die Innovationspolitik als weiterer Förderschwerpunkt auch auf Landesebene anerkannt.

2. 1 Flächenversorgung und Bodenpolitik des WWFF

Die Bereitstellung gewidmeter und möglichst schon erschlossener Industrie- und Gewerbeflächen für Betriebserweiterungen, -verlagerungen und Neuansiedlungen ist ein traditionelles Element regionaler Wirtschaftsförderung. Der Fonds als Flächenversorger für Industrie und Gewerbe wird sich hierbei auch der steuernden Funktion bewußt sein müssen, die ihm schon allein aufgrund seiner dominierenden Rolle beim Angebot von Gewerbeimmobilien (3) für die räumliche Struktur der Stadt zukommt. So können die rezent präsentierten Zielvorstellungen des Stadtentwicklungsplans 1994 (etwa in bezug auf Entwicklungsachsen, aber auch hinsichtlich der übergreifenden Zielsetzung einer ökologischen Stadtentwicklung) nur dann umgesetzt werden, wenn der Fonds diese Ziele neben wirtschaftlichen Überlegungen in sein Handlungskalkül einbezieht und in der konkreten Alltagstätigkeit auch umsetzt. Eine stärkere institutionelle Verankerung laufender Kontakte mit den für Stadtentwicklungsplanung zuständigen Dienststellen in konzeptionellen, aber auch bei konkreten projektbezogenen Fragen scheint daher auch aus Arbeitnehmersicht notwendig (4). Der Fonds verkauft bzw. vermittelt bei stark schwankendem Volumen pro Jahr Betriebsflächen in der Größenordnung von rund 300.000 m² in Wien. Flächen werden dabei an die Sachgüterproduktion im weitesten Sinn, aber auch an den Dienstleistungsbereich sowie an Forschungs- und Entwicklungszentren vergeben, daneben können Flächen auch an Bauträger vermittelt werden, sofern sie ein multifunktionales Bauvorhaben zu errichten gedenken (5). In der überwiegenden Mehrzahl werden fondseigene Flächen dabei durch Verkauf übereignet, die Vergabe von Baurechten und Bestandsverträgen ergänzt diese Transferform in einem engen Marktsegment.

Insgesamt hat der Fonds seit seinem Bestehen, also im Zeitraum 1982–1993, in 577 Vermittlungsfällen Flächen im Ausmaß von mehr als 3,3 Mill. m² vergeben; davon wurden lediglich 965.000 m² oder 29% der gesamten vermittelten Fläche zur Neuansiedlung in- oder ausländischer Betriebe genutzt, der weitaus größte Flächenverbrauch (1,8 Mill. m² oder 55%) diente dagegen dem Standortwechsel bzw. der Standortspaltung von Unternehmen innerhalb von Wien. Zusammen mit der Vergabe von mehr als 500.000 m² Grundfläche für die Erweiterung von Betrieben an bestehenden Standorten (16%) hat das Flächenmanagement des Fonds damit in erster Linie bestandserhaltende Funktion.

Sektoral gilt dies vor allem für Unternehmen des Großhandels. Im Zeitraum 1987–1993 gingen mehr als ein Drittel aller vermittelten Flächen (mehr als 73 ha) an diesen sehr lagerplatzintensiven Sektor, wobei vorwiegend verkehrsgünstig gelegene Grundstücke im Süden Wiens nachgefragt wurden. Rund 30 ha wurden zudem an Bauträger für multifunktionale Nutzungen vergeben, die in den Jahren 1991–1993 als einziger Wirtschaftsbereich deutlich mehr Flächen nachfragten als im Durchschnitt der späten achtziger Jahre. Zusammen mit Verkehrsnutzungen

(Speditionen 2,5%) und Dienstleistungen (8,1%) wurden damit 62% aller gehandelten gewerblichen Grundflächen an Bereiche außerhalb der eigentlichen Sachgüterproduktion vergeben. Bedeutende Flächen gingen hier vor allem an chemische Betriebe (6,6% des Flächenabsatzes), die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (5,2%), den Maschinenbau (5,1%) und die Elektrotechnik (5,3%).

Räumlich wurden entsprechende Flächengeschäfte in den späten achtziger Jahren vorwiegend in Liesing (23. Bezirk) durchgeführt. Rund 44% aller Flächenvergaben fanden in diesem südlichen Wiener Gemeindebezirk statt, der trotz bereits sichtbarer Ballungsprobleme auf der Südachse vom Unternehmenssektor nach wie vor präferiert wird. Die großen Ansiedlungsgebiete im 22. Bezirk konnten erst in den letzten Jahren „durchschlagend“ vermarktet werden, Imageprobleme und Lücken in der Infrastruktur der Stadterweiterungsgebiete bzw. die Unsicherheit über die tatsächliche Realisierung von Planungen im Infrastruktur- und Verkehrsbereich beeinflussen die Nachfrage der Unternehmen hier jedoch weiterhin negativ. Wesentliche Flächengeschäfte wurden bei im Zeitablauf tendenziell ansteigendem Volumen zudem in den südöstlichen Bezirken Landstraße (3), Simmering (11) und Favoriten (10) durchgeführt, Flächenvergaben im Norden der Stadt blieben bei sinkendem Volumen in Floridsdorf (21) und ansteigendem in der Brigittenau (20) im Vergleich zu den späten achtziger Jahren in ihrem Anteil weitgehend konstant.

Insgesamt ist damit festzustellen, daß eine räumliche (bzw. sektorale) Steuerungsfunktion bei der Flächenvergabe durch den Fonds vor allem aufgrund der Charakteristik des Bodenmarktes als extremer Käufermarkt bisher nur mit Einschränkungen wahrgenommen werden konnte. Grundstücksgeschäfte des WWFF hatten bis vor wenigen Jahren bei den tendenziell auch zu Marktkonditionen attraktiven Gewerbeimmobilien im Süden und Südosten der Stadt ihren Schwerpunkt, oft erfassen sie zudem Großhandelsbetriebe mit flächenintensivem und teilweise emissionsträchtigem Betriebsablauf, die zu bereits spürbaren Ballungsproblemen an den südlichen Verkehrsachsen beitragen. Die deutlich geringeren Erfolge des Flächenmanagements in den Betriebsansiedlungsgebieten im Norden und Nordosten sind umso problematischer, als gerade hier durch rezente Zukäufe in großem Ausmaß neue Flächen verfügbar geworden sind, so daß sich die Flächenbilanz des WWFF in den letzten Jahren deutlich zu Beständen in Transdanubien verschoben hat.

Insgesamt befindet sich der WWFF mit den Ankäufen der letzten Jahre im Besitz von mehr als 200 ha Grundfläche, wobei jedoch rund zwei Drittel dieser Flächen erst ab 1996 zur Verfügung stehen, fast 90% dieser Areale liegen in den Bezirken jenseits der Donau. Schon aufgrund dieses Angebotsdrucks wird der Schwerpunkt der Flächenpolitik des Fonds in Zukunft deutlich in der Vermarktung von Grundstücken im Norden und Nordosten der Stadt liegen. Dies kann eine Entwicklung fördern, die den etwa im Stadtentwicklungsplan 1994 formulierten raumordnungspolitischen Leitlinien durchaus entgegenkommt (6). Ab-

seits von entsprechenden Werbelinien wird ein neues Image dabei nur dann aufzubauen sein, wenn sich die Arbeit des Fonds über die reine Flächenvergabe hinaus auch entlang konkret standortbildender Maßnahmen entwickelt. So könnte die bewußte Errichtung spezialisierter, hochwertig aufgeschlossener Standorte sinnvoll sein, die den dort angesiedelten Unternehmen die Nutzung von externen economies of scale erlauben und deren „Sichtbarkeit“ und Themensetzung eine Imagekorrektur Transdanubiens als Standort hochwertiger Produktionen gestatten. In diesem Zusammenhang ist auch die Errichtung eines „*Technologieparks*“ im Bereich Aspern (22. Bezirk) wünschenswert, im Dienstleistungsbereich sollen zentrale Funktionen eines konzipierten „*Transaktionszentrums in Mitteleuropa*“ in einer City-Erweiterungsachse 2. bis 22. Bezirk angesiedelt sein. Der Fonds kann diese Entwicklungen durch die entsprechende Vergabe von Flächen sowie durch seine Initiatorenfunktion im Bereich Infrastrukturausbau unterstützen, sind doch der Ausbau der zugehörigen überregionalen Netzwerkinfrastruktur zur Nutzung der günstigen Standortlage gegenüber den neuen Märkten in Ost-Mitteleuropa (etwa Errichtung eines Güterverkehrszentrums Süßenbrunn) sowie die Anbindung an hochrangige Nahverkehrsanschlüsse Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklungsstrategien.

2.2 Information und Beratung als Geschäftsfeld des WWFF

Informations- und Beratungsfunktionen öffentlicher Träger lassen sich aus den mit Information verbundenen (positiven) externen Effekten legitimieren. Aufgrund dieser Externalitäten diffundieren Informationen etwa über neue technische oder organisatorische Entwicklungen langsamer, als es sozial wünschenswert wäre. Öffentlichen Informations- und Beratungseinrichtungen kommt damit die Aufgabe zu, die Verbreitungsgeschwindigkeit neuen Wissens auf ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ausmaß anzuheben.

Tatsächlich bilden Förderungs- und Finanzierungsbelange einen großen Teil jener Informations- und Beratungsleistungen, die der WWFF erbringt. Rund 51% aller im Rahmen des Informationszentrums für die Wiener Wirtschaft 1993 erbrachten Fachberatungen (831 von insgesamt 1.606) hatten diesen Schwerpunkt, gemeinsam mit 69 Rechts- und Gewerbeberatungen lag der Löwenanteil der Beratungsleistungen damit auf der Vermittlung „bürokratischen“ Know-hows. Spezifischen Informationen über Ansiedlungsmöglichkeiten und Flächenangebot war etwa ein Sechstel der Beratungen gewidmet, der Aufgabe der Diffusion neuen Wissens über Betriebsberatungen etc. verblieb damit ein knappes Drittel der bestehenden Beratungskapazität (7). Im Zeitablauf spiegelt die Nachfrage nach Beratungsleistungen vor allem den Konjunkturverlauf wider, vor allem Anfragen über Förderungs- und Finanzierungsmöglichkeiten, aber auch allgemeine Beratungen scheinen eine deutliche zyklische Komponente zu besitzen.

Abseits von Möglichkeiten im Bereich Verwaltungsreform und Verfahrenskonzentration, die den einschlägigen Beratungsbedarf spürbar senken könnten (8), sollte der Wirtschaftsförderung dabei über die reine Beratungstätigkeit hinausgehend eine Art „*Lotsenfunktion*“ zukommen, wie sie derzeit erst in Einzelfällen, im wesentlichen bei der Betreuung ausländischer Unternehmen im Ansiedlungsfall, wahrgenommen wird. Die Aufgabenstellung würde sich dabei nicht auf die Erleichterung der Kontaktnahme zwischen Unternehmen und Stadtverwaltung und auf die Vermittlung von Beratungsgesprächen mit der zuständigen Dienststelle beschränken, sondern auch die Koordination verschiedener sachlich zuständiger Magistratsabteilungen zum Inhalt haben, eine Aufgabe, die der antragstellende Unternehmer derzeit im Normalfall durch das zeitraubende Beschreiten des Behördenweges quasi selbst erfüllt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung internationalen Standortwettbewerbs wird darüber hinaus auch die Bedeutung der Wirtschaftsförderung im Bereich der Image- und Goodwill-Werbung für den Standort tendenziell weiter zunehmen müssen. Entsprechende Bemühungen, etwa auch durch die Kooperation mit internationalen Institutionen der Wirtschaftsförderung zum Zwecke der gegenseitigen Unterstützung bei Neuansiedlungen und der Vermittlung von Kooperation, werden weiter auszubauen sein.

3. Wirtschaftsförderung als Geschäftsfeld des WWFF

Zusätzlich zu den bisher behandelten Geschäftsfeldern kommt dem WWFF schließlich auch in der Abwicklung der Beihilfenaktionen der Stadt Wien – also im eigentlichen Bereich direkter Unternehmensförderung – eine dominierende Stellung zu. Zwar werden Einzelförderungen, denen mit einem durchschnittlichen Volumen von rund 195 Mill. S im Zeitraum 1986–1993 und einem Spitzenwert von rund 500 Mill. S 1993 eine bisher extrem starke Stellung im Fördersystem zukommt, auf höherer Ebene durch den Bürgermeister oder den Vizebürgermeister als zuständigem Stadtrat für Wirtschaft und Finanzen entschieden und im Einzelfall durch den Gemeinderat genehmigt. In der Programmförderung, in der Vergabeentscheidungen der dafür zuständigen Magistratsabteilung für Finanzwirtschaft und Haushaltswesen (MA 5) zufallen (9), bedient sich die Stadt allerdings des WWFF, in einigen Fällen auch ausgewählter Kreditinstitute, die die einzelnen Aktionen treuhänderisch verwalten und abwickeln. Eine vorrangige Rolle in der treuhänderischen Abwicklung kommt innerhalb des Bereichs der Kreditinstitute der Bank Austria sowie der Ersten österreichischen Spar-Casse Bank zu, sie sind auch als Gesellschafter von Kapitalbeteiligungs-AG und Kreditbürgschaftsgesellschaft m. b. H. im Fördersystem verankert. Der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds wickelt derzeit 17 unterschiedliche Förderungsaktionen ab. Zusammen mit 7 von Banken oder eigenen Gesell-

schaften betreuten Programmen ergibt sich damit ein sehr differenziertes Förderinstrumentarium, das in der Folge kurz skizziert wird (10).

Ältester Schwerpunkt der Wiener Wirtschaftsförderung ist die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Einige vom Bankensystem abgewinkelte Programme weisen einen eher unspezifischen Fördergegenstand aus, so daß wohl die „allgemeine“ Unterstützung von Kleinunternehmen („Gießkannenförderung“) als Zielsetzung dieser Aktionen angesehen werden kann. Dies gilt zunächst für die „*Gemeinsame Kreditaktion für Klein- und Mittelbetriebe*“, die von Wirtschaftsministerium, Wirtschaftskammer und Stadt Wien alimentiert wird und zinsgestützte Kredite an (nicht näher abgegrenzte) kleine und mittlere Unternehmen in Wien vergibt. Bei wenig spezifiziertem Förderziel können sowohl Investitionskredite als auch Betriebsmittelkredite vergeben werden, wobei die Förderung pro Fall angesichts einer Kreditobergrenze von S 60.000,- marginal bleibt. Aufgrund des „Massencharakters“ der Aktion – pro Jahr werden etwa 500 Fälle positiv entscheiden – bewegt das Programm dennoch ein Fördervolumen von rund 10 Mill. S pro Jahr.

Noch größere Verbreitung findet die „*Wiener Kleinbetriebe-Zuschußaktion*“ (KBZ-Aktion), die bei rund 1.000 Förderfällen pro Jahr von der Stadt mit jährlich rund 40 Mill. S finanziert wird (1993: 34,5 Mill. S). Von ihrer Ausrichtung her wird diese Aktion als Ergänzung zu verschiedenen, dem jeweiligen Vorhaben entsprechenden Bundesförderungen verstanden. Eine Differenzierung in der Förderintensität besteht in der bevorzugten Behandlung von Neugründungen und von Investitionen in einem Schwerpunkt „Nahversorgung“. Die Palette förderbarer Vorhaben ist auch hier von der Erneuerung oder dem Umbau von Portalen und Geschäftseinrichtungen bis zum Ankauf von Maschinen und Anlagen breit gestreut; Immobilienkäufe sowie der Ankauf von Kraftfahrzeugen, aber auch alle immateriellen Investitionsbestandteile, sind explizit ausgeschlossen. Als Ergänzung zu dieser KBZ-Aktion fördert die „*Zusatzaktion der Stadt Wien für Jungunternehmer*“ die Neugründung und Übernahme von Klein- und Mittelbetrieben durch Jungunternehmer. Zu diesem Zweck werden Investitionszuschüsse von 15% (maximal S 750.000,-) für eine extrem breite Palette materieller Investitionsvorhaben vergeben, die vom Erwerb von Objekten und dem Entrichten von Ablösen bis zum Ankauf von Lkws reicht. Immaterielle Komponenten wie etwa Beratungs- oder Schulungskosten, gerade in dieser frühen Phase der Geschäftstätigkeit wichtiger (aber oft vernachlässigter) Bestandteil der Investitionstätigkeit, bleiben außer Ansatz.

Als „neues“ Förderprogramm mit der primären Zielrichtung Kleinstbetriebe wurde 1993 die „*Kleinbetriebeauf(nach)rüstaktion*“ etabliert; im ersten Halbjahr 1994 wurden bereits 223 positive Förderentscheidungen mit einem Fördervolumen von 17,2 Mill. S vergeben. Die Aktion dient der EDV-mäßigen Auf(nach)rüstung von Wiener Kleinstbetrieben mit nicht mehr als 20 Beschäftigten, wobei PCs, Fax- und Kopiergeräte mit bis zu 20% bezuschußt werden. Die Förderhöhe bewegt sich mit

S 10.000,- bis maximal S 200.000,- in denkbar engem Rahmen. Die Sicherstellung der in der Richtlinie vorgesehenen „ausschließlichen betrieblichen Verwendung“ der Geräte dürfte jedoch mit einem dem Fördervolumen angemessenen Kontrollaufwand nur schwer erzielbar sein.

Zweiter traditioneller Schwerpunkt der Programmförderung des WWFF sind jene Aktionen, die vor allem bei der An- oder Umsiedlung von Unternehmen in Wien zum Einsatz kommen und damit eng mit der kommunalen Flächenpolitik in Zusammenhang stehen. 1993 waren ihm etwa 45% aller durch den WWFF vergebenen Fördermittel zuzurechnen. Die Rolle einer Leitaktion kommt dabei der „*Struktur- und Umweltverbesserungsaktion*“ (STUVA) zu, die als „Wiener Strukturverbesserungsaktion“ mit zahlreichen Modifikationen bereits seit 1976 besteht und mit einem Jahresvolumen von rund 116 Mill. S im Durchschnitt der Jahre 1991–1993 die größte einzelne Programmförderung der Stadt Wien darstellt. In ihrem Rahmen werden nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse für die Errichtung und Erweiterung bzw. für Ankauf und Adaptierung von Betriebsobjekten zu Produktions-, Forschungs- und Großhandelszwecken (nicht jedoch für Dienstleistungs-, Bau- und Einzelhandelsaktivitäten) vergeben, wobei diese Zuschüsse nach Betriebsgröße differenzieren. Unternehmen, die sich vorwiegend mit Forschung und Entwicklung befassen, machten mit 0,3% der Fördermittel nur einen Bruchteil des Fördervolumens aus. Das Förderziel der STUVA ist mit der Verbesserung der wirtschaftlichen und räumlichen Stadtstruktur sowie der regionalen und überregionalen Umweltverhältnisse sehr breit angelegt. Dieses reicht von der Linderung der Langzeit- oder Jugendarbeitslosigkeit über die Revitalisierung alter Industrieareale bis zur Verkehrsverminderung und der Einsparung von Trinkwasser. Letztendlich verbleibt die An- oder Umsiedlung bzw. die damit verbundene Bautätigkeit der eigentliche Fördergegenstand der STUVA. Ergänzt werden die Leistungen im Bedarfsfall durch die Aktion „*Refundierung von Anliegerleistungen*“. Durch sie werden bei Neuansiedlungen, Verlagerungen oder -erweiterungen für Produktions- oder Forschungszwecke mit einem Bauvolumen von mindestens 2,5 Mill. S Kosten für Anliegerleistungen, Kanaleinmündungsgebühren oder Gehsteigerstellung ersetzt, sofern diese aufgrund der ungünstigen Lage oder Form des Grundstückes über einen „zumutbaren Normwert“ hinausgehen. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre war dies etwa fünfmal pro Jahr der Fall, das ausgeschüttete Fördervolumen betrug im Schnitt S 130.000,-.

„*Branchenförderungen*“ als an konkreten Branchen oder Sektoren ansetzende Beihilfenaktionen sind abseits von Anpassungshilfen bei abrupten exogenen Schocks ökonomisch schwer legitimierbar, da kaum ableitbar ist, daß der Markt bestimmten Sektoren der Wirtschaft bzw. Branchen der Industrie über private Kapitalgeber zu wenig Kapital zuweist. Die Wirtschaftsförderung Wien setzt branchenbezogene Beihilfenaktionen folgerichtig überwiegend für nichtökonomische Zielsetzungen ein: So hat die „*Garagenförderungsaktion*“, die Baukosten für gewerbliche Hoch- und Tiefgaragen im dichtverbauten Stadtgebiet mit

Barzuschüssen von 20% der Herstellkosten alimentiert, mit der Abdeckung des Stellplatzbedarfs der Wohnbevölkerung sowie der Förderung von Park-and-ride-Anlagen eine klar verkehrspolitische Zielsetzung. Das dabei bewegte Fördervolumen betrug bei stark schwankendem Volumen im Drei-Jahres-Schnitt rund 30 Mill. S (1993: 71,8 Mill.), die Garagenförderaktion gehört damit zu den drei derzeit größten Aktionen des WWFF.

Die „*Hotelmodernisierungsaktion*“ hatte zunächst die Qualitätssteigerung im Wiener Tourismus durch Förderung von Modernisierungsinvestitionen zur Zielsetzung. Der generellen Problematik von Fremdenverkehrs-förderungen (11) bzw. der konkreten Gefahr von Überkapazitäten in Wien wurde begegnet, indem kapazitätssteigernde Investitionen explizit aus der Förderung ausgenommen wurden. Konkret vergibt die Aktion – bevorzugt in Kumulierung mit ERP- oder BÜRGES-Krediten – Barzuschüsse im Ausmaß von 15% bis 40% der Investitionskosten, das durchschnittliche Fördervolumen pro Fall bleibt mit rund S 74.000,- (Durchschnitt 1991–1993) begrenzt.

Die „*Nahversorgungsförderung*“ ist als konkrete Branchenförderung auf Wiener Lebensmitteleinzelhändler mit nicht mehr als 20 Arbeitnehmern beschränkt, wobei die Stärkung der Nahversorgungsfunktion im Vordergrund des Förderinteresses steht. Als Fördergegenstand der Aktion, die zuletzt im Ausmaß von rund 1,5 Mill. S pro Jahr in Anspruch genommen wurde, sind nicht nur materielle Investitionen für Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen (einschließlich der Anschaffung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge), sondern auch die Kosten für externe Beratung und Schulung sowie für neue Dienstleistungen (insbesondere bei der Nutzung gewerblicher Nebenrechte) förderbar.

Eindeutig an der Erhaltung des traditionellen „Lokalkolorit“ orientiert und damit nur teilweise ökonomisch bewertbar ist die „*Förderung des Wiener Traditionsgasthauses*“, die das Leistungsangebot und Erscheinungsbild dieser „Wiener Institution“ gewährleisten bzw. verbessern soll. Die Aktion, die erst mit September 1994 angelaufen ist, wird dabei Investitionen in die Sicherheits- und Hygienestandards sowie in die Verbesserung des Erscheinungsbildes und der Aufenthaltsqualität für den Gast mit 25% der Bemessungsgrundlage fördern, wobei diese mit einer Untergrenze von S 50.000,- auch hier klein(st)e Förderbeträge pro Fall zulässt. Förderobergrenzen von maximal S 500.000,- in drei Jahren stellen auch hier den Charakter einer Bagatelleförderung nach EU-Recht („de minimis“) sicher.

Die 1993 neu beschlossene „*Druckereiförderung*“ kann keine „außer-ökonomische“ Begründung für ihre Existenz aufweisen, eine ökonomische Argumentation gestaltet sich ebenfalls schwierig (12). Die Aktion fördert Investitionen in den Bereichen Druckvorstufe, Druckerei und Endfertigung, sofern sie von kleinen und mittleren Unternehmen mit nicht mehr als 250 Mitarbeitern vorgenommen werden, indem Barzuschüsse bis 10% für kleine bzw. 7,5% für mittlere Unternehmen vergeben werden. Tageszeitungsdruckereien sind von der Förderung ausge-

schlossen. Es stellt sich hier die Frage, ob Mittel zur Bewältigung zweifellos vorfindlicher Strukturveränderungen im Druckereibereich nicht effizienter in der direkten Unterstützung der davon betroffenen Arbeitnehmer, etwa im Rahmen des Wiener Arbeitnehmerförderungsfonds (WAFF), eingesetzt werden könnten.

Die „FCKW-Aktion“ fördert Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen zur Vermeidung von (F)CKW-Emissionen sowie damit in Zusammenhang stehende externe Beratungs-, Planungs- und Schulungskosten mit Barzuschüssen von 20%, 1993 wurden Förderungen von rund 4 Mill. S für 23 Projekte im Gesamtvolumen von etwas über 20 Mill. S vergeben.

Neue Erkenntnisse der förderpolitischen Debatte, die die Bedeutung von Organisationskapital und strategischer Kompetenz beim Aufbau firmenspezifischer Wettbewerbsvorteile in einem zunehmend durch die Verknüpfung von Produktions- und Dienstleistungskomponenten gekennzeichneten Fertigungssystem betonen, führten in etlichen Förderungen seit den achtziger Jahren zu einem Beihilfenschwerpunkt, der explizit die Unterstützung produktionsnaher Dienstleistungen durch Förderungen immaterieller Investitionsbestandteile im Unternehmen zur Zielsetzung hat: So soll die Aktion zur Förderung der Aufnahme zusätzlicher hochqualifizierter Mitarbeiter („*Initiative Qualifizierte Mitarbeiter*“) der Stärkung des firmeninternen Know-hows von KMU dienen, indem über zwei Jahre Lohnsubventionen für hochqualifizierte, zusätzliche Mitarbeiter vergeben werden. In den letzten Jahren wurden im Schnitt etwa 5,8 Mill. S an Förderungen vergeben, 34 Fälle pro Jahr wurden mit im Durchschnitt S 174.000,- unterstützt.

Als gemeinsame Aktionen des Bundes und der Stadt Wien wurden Ende 1993 zudem zwei Förderaktionen aufgelegt, die im Rahmen des Innovations- und Technologiefonds-Gesetzes (ITFG) ebenfalls Mittel auf die Stärkung des Organisationskapitals heimischer Produzenten fokussieren. So soll eine Förderaktion „*Qualitätsoffensive*“ KMU aus den Bereichen Sachgüterproduktion und produktionsnahe Dienstleistungen beim Aufbau von Qualitätssicherungssystemen und ihrer erstmaligen Zertifizierung nach den geltenden internationalen Normen (ÖNORM/ISO 9000 ff. bzw. EN 29000 ff.) unterstützen, indem u. a. externe Ausbildungs- und Beratungskosten alimentiert werden. Ergänzend soll eine Förderaktion „*Produktfindung*“ externe Beratungsleistungen und interne Personalkosten fördern, die bei der strategischen Definition neuer Geschäftsfelder, der Suche nach neuen Produktideen anfallen.

In Stoßrichtung und Fördervolumen stark an Bedeutung gewonnen hat in den letzten Jahren der Schwerpunkt *Innovations- und Technologieförderung*. Ihm kommt sowohl in der Korrektur vorhandener Strukturdefizite als auch in der Rezeption der sich dramatisch verändernden Rahmenbedingungen für die Stadtökonomie entscheidende Bedeutung zu. Die Aktion zur Förderung rechnergesteuerter Technologien (*Aktion C-Tech*) fördert mit einem Volumen von rund 35 Mill. S pro Jahr externe Forschungs- und Entwicklungskosten etc., die bei der Einführung von

C-Technologien in Wiener KMUs anfallen. Zur eigentlichen „Leitaktion“ der Technologieförderung des WWFF dürfte sich in Zukunft die Wiener Innovations- und Technologieförderung entwickeln, in deren Rahmen Produkt- und Verfahrensinnovationen mit wesentlichem Forschungs- und Entwicklungsaufwand und hohem Unternehmensrisiko unterstützt werden. Mit einer möglichen Förderhöhe von bis zu 30 Mill. S pro Jahr und Unternehmen(sgruppe) kann die Aktion auch zur Förderung technologiepolitisch relevanter Großprojekte herangezogen werden.

Zusätzlich zu diesen Programmen in Abwicklung von WWFF und Bankensystem sind schließlich noch weitere eigens für diese Zwecke gegründete Institutionen in das Wiener Beihilfensystem eingebunden: So hat die Bank Austria Handelsbank AG mit der Aktion Exportkredit die Förderung der Exporttätigkeit kleiner und mittlerer Betriebe der Industrie, des Gewerbes und des Handels zum Ziel, die Stadt Wien ist an dieser Aktion über eine Widmungseinlage von (1990–1993) 704 Mill. S beteiligt.

4. Quantitative Analyse des Fördersystems

Insgesamt stellt die Stadt Wien zur Unterstützung seines Unternehmenssektors ein ausdifferenziertes Förderinstrumentarium mit 24 Einzelaktionen bereit, das im Untersuchungszeitraum 1986–1993 im Rahmen der Programmförderung ein Finanzvolumen von rund 1,85 Mrd. S bewegte, seit 1991 wurden pro Jahr rund 255 Mill. S als Beihilfe vergeben. Zusammen mit den Einzelförderungen standen damit rund 3,43 Mrd. S aus dem Budget der Stadt zur Verfügung, ein Volumen, das auf eine allenfalls moderate, keinesfalls aber entscheidende Rolle der regionalen Wirtschaftsförderung im Prozeß des urbanen Strukturwandels schließen läßt: Zuletzt erreichte das verfügbare Steuerungsvolumen der Stadt kaum 0,1% des Wiener Brutto-Urbanproduktes.

4.1 Die quantitative Dimension der Programmförderung des WWFF

Insgesamt wickelt der WWFF pro Jahr zwischen 200 und 350 Förderfälle ab, die eine Projektsumme von rund 1,8 Mrd. S repräsentieren (13). Ihre wesentlichen Programmschwerpunkte gehen aus der nachfolgenden Tabelle 1 hervor.

Tabelle 1:

**Wesentliche Förderaktionen des WWFF
Mittelwerte 1991–1993 in 1.000 S**

Förderungsart	Genehmigte Förderungen	Förderbar- wert	Projektsum- me je Fall
Aktion C-Tech	33.252	31.799	2.078
Nahversorgungsförderung	1.511	1.488	315
Innovations- und Technologieförderung	9.874	9.227	4.763
Struktur- und Umwelt- verbesserungsaktion	115.837	105.911	25.871
FCKW-Aktion	4.058	3.937	875
Initiative „Qualifizierte Mitarbeiter“	5.843	5.333	409
Hotelmodernisierungs- aktion	218	214	593
Refundierung von Anliegerleistungen	443	435	–
Garagenförderungsaktion	29.967	28.657	34.647
Geschäftsstraßen- förderungsaktion	1.079	1.047	–
Insgesamt	202.082	188.048	8.273

Quelle: WWFF

Für die durchschnittliche Größe des durch den WWFF geförderten Projektes im Zeitablauf können keine klaren Tendenzen (nachstehende Übersicht) abgeleitet werden, generell liegt die durchschnittliche Projektsumme je Förderfall seit 1990 bei rund 8 Mill. S. Die genehmigten Fördervolumina je Projekt steigen dagegen nach einem Tiefstand 1987 praktisch kontinuierlich an, zuletzt wurden pro positiv entschiedenem Förderfall erstmals mehr als 1 Mill. S an Förderungen genehmigt. Die Finanzierungsquote der Förderung, die als Barwert in Prozent der gewährten Förderungen angibt, inwieweit genehmigte Förderungen tatsächlich zu einer Begünstigung des Förderungsnehmers führten, liegt im Falle der Aktionen des WWFF aufgrund der alleinigen Ausrichtung auf verlorene Zuschüsse extrem hoch, Schwankungen resultieren hier lediglich aus Verschiebungen zwischen Einzelaktionen mit unterschiedlichen Auszahlungsmodalitäten im Zeitablauf.

Tabelle 2:**Kennzahlen zu den Aktionen des WWFF (1986 bis 1993)**

Jahre	Durchschnittliche Projektsumme in 1.000 S	Genehmigte Förderungen je Projekt in 1.000 S	Förderungsintensität in %	Finanzierungsquote der der Förderung
86	4.203,2	528,6	11,7	93,3
87	3.628,1	366,7	9,3	92,4
88	6.133,9	653,7	9,9	92,8
89	9.471,9	808,7	7,8	91,8
90	7.344,3	701,4	8,9	92,9
91	8.996,6	833,8	8,6	92,5
92	7.504,2	815,7	10,1	92,7
93	8.367,3	1.025,7	11,5	93,5

Quelle: WWFF; Berechnung des WIFO

Obwohl mit diesen Kennzahlen die Frage nicht beantwortet werden kann, inwieweit die Direktförderung des WWFF die Investitionspläne der Wiener Unternehmen tatsächlich beeinflussen konnten, lassen sich zumindest einige empirische Hinweise zu möglichen Förderungswirkungen ableiten: So spricht die in obiger Tabelle 2 ebenfalls sichtbare Zunahme der Förderungsintensität als Quotient aus genehmigter Förderung und gefördertem Projektvolumen für eine kontinuierliche Erhöhung der Anreizwirkung der WWFF-Aktionen seit 1989, der Förderbarwert als steuerndes Element erreichte zuletzt immerhin 11,5% des Projektvolumens. Bezogen auf die gesamten durch die Wiener Sachgüterproduktion (14) getätigten Brutto-Anlageinvestitionen (1991: 13,8 Mrd. S) bleibt das Steuerungsvolumen der Programmförderungen des WWFF allerdings gering, ihr globaler Finanzierungsbeitrag am gesamten Investitionsvolumen von Wiener Industrie und Gewerbe liegt im letzten interpretierbaren Jahr 1991 deutlich unter 1%.

4.2 Sektorale und räumliche Allokation der Fördermittel des Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (15)

Eine sektorale Aufgliederung der Zahlungen für den Zeitraum 1991–1993 zeigt zunächst, daß mit Ausnahme der Land- und Forstwirtschaft zwar alle Wirtschaftsbereiche der Stadt Fördermittel erhalten haben, daß die Bedeutung dieser Beihilfen für die unterschiedlichen Sektoren jedoch stark differiert: Größter Beihilfenempfänger war mit Abstand der Bereich Handel, Lagerung mit einem durchschnittlichen Fördervolumen von 62,5 Mill. S und einem Anteil an allen Beihilfen von rund einem Drittel. Angesichts des in diesem Bereich erwirtschafteten Wert-

schöpfungsanteil (23,2%) ist dieser Förderanteil deutlich überdurchschnittlich, ein Umstand, der in noch verstärktem Ausmaß auch für die Erzeugung und Verarbeitung von Metallen (Förderanteil 22,2%; Wertschöpfungsanteil 12,5%) sowie für den Bereich Druckerei und Verlagswesen gilt (9,4% bzw. 2,4%). In der Sachgüterproduktion werden weiters die Bereiche Papier und Pappe (1,6% bzw. 0,5%) sowie Chemie und Erdöl (5,2% bzw. 3%) moderat stärker gefördert, Energie- und Wasserversorgung sowie Nahrungs- und Genußmittelindustrie können dagegen nur unterdurchschnittlich Fördermittel lukrieren. Große „Verlierer“ im Beihilfensystem sind schließlich neben dem vorwiegend aus Bundesmitteln alimentierten Fremdenverkehr vor allem sonstige Dienstleistungsbereiche, die bei einem Beitrag von 28,6% zum Wiener Urbanprodukt nur 9,4% des Fördervolumens auf sich vereinen können.

Die räumliche Allokation der von den WWFF-Förderprogrammen vergebenen Beihilfenmittel ist für den Zeitraum 1991–1993 mittels nachfolgender Karte 1 schematisch dargestellt. Aufgrund der noch immer großen Bedeutung von Ansiedlungsprogrammen (vor allem der STUVA) im Portefeuille des WWFF ballen sich Förderungen sowohl absolut als auch nach dem einem Projekt durchschnittlich zugewiesenen Fördervolumen in Stadtbezirken mit hoher Ansiedlungstätigkeit (3., 10., 22. und 23. Bezirk), die Förderintensität bleibt dabei den typischen Charakteristika von Ansiedlungsförderungen entsprechend relativ niedrig. Der räumlichen Ausrichtung des Immobilienmarktes in Wien entsprechend konzentrierten sich Fördermittel in den neunziger Jahren dabei allerdings nicht vorwiegend in den aus raumordnungspolitischen Gesichtspunkten zu forcierenden Stadtgebieten nördlich der Donau, mehr als ein Viertel aller Beihilfenmittel flossen vielmehr in den durch Standortgunst und unternehmerische Einstellungen begünstigten südlichen Bezirk Liesing. Auch differenziert das System der Förderaktionen des WWFF insgesamt nur zum Teil nach räumlichen *Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt*, wie sie etwa durch den Indikator Beschäftigte (am Arbeitsort) je Einwohner ausgedrückt werden können (Karte 1). Zwar kommen Bezirken mit hohen Arbeitsplatzdefiziten wie der Donaustadt oder der Brigittenau prominent Förderungen zugute, dies gilt jedoch auch für besser mit Arbeitsplätzen versorgte Gebiete wie Liesing oder den Bezirk Landstraße (16). Ihrer unterschiedlichen Zielsetzung entsprechend unterscheiden sich innerhalb dieses Gesamtrahmens einzelne Förderaktionen in ihrer räumlichen Inzidenz deutlich.

So kamen Gelder zur Technologieförderung (Karte 2) in den letzten drei Jahren vor allem dem Bezirk Liesing und einigen innenstadtnäheren Bezirken zugute, eine „ausgleichende“ Wirkung der Förderung hinsichtlich des räumlichen Technologiegrades der Sachgüterproduktion (wie er in der Karte durch den in der Industrie gezahlten Lohnsatz approximiert werden soll) kommt damit nicht zustande, ist aber im Falle der Technologieförderung auch nicht zu erwarten (und aus wachstumspolitischen Gründen auch nicht wünschenswert). Strukturpolitisch bedenklich scheint allerdings die geringe Bedeckung des Bezirkes Donaustadt (22.)

mit Fördermitteln der Technologieförderung, ein Umstand, der auf eine geringe Technologieorientierung der in diesem „Ansiedlungsbezirk“ vertretenen Betriebe hinweisen könnte (17). Auch die in ihrer Ausrichtung mit den Technologieförderungen verwandte Aktion „Qualifizierte Mitarbeiter“ richtet sich stärker an Betriebe im Zentrum sowie im Südwesten der Stadt und korreliert damit mit dem Anteil der durch diese Aktion als Zielgruppe erfaßten Hochqualifizierten an der Bevölkerungsverteilung. Ansiedlungsgebiete im Nordosten, aber auch im Südosten der Stadt werden auch von dieser Förderaktion nur geringfügig erfaßt.

Die großvolumige Struktur- und Umweltverbesserungsaktion korreliert aufgrund ihrer spezifischen Aufgabenstellung dagegen eindeutig mit den durch den Fonds begleiteten Ansiedlungs- und Umsiedlungsvorgängen in der Stadt, das Fördervolumen konzentriert sich aus diesem Grund klar auf die Bezirke Liesing und Donaustadt. Innenstadtbezirke mit hoher Beschäftigungsdichte sowie die Wohnbezirke im Westen blieben im Untersuchungszeitraum von STUVA-Mitteln nahezu unberührt, die wenigen hier geförderten Investitionen betrafen zudem oft auch Erweiterungsinvestitionen am gegebenen Standort. In diesem Sinn lassen sich auch die großen Wandlungsmuster innerhalb Wiens nachvollziehen: Umsiedlungen fließen vor allem in die südlichen Bezirke Liesing und Favoriten sowie in die Donaustadt.

Gänzlich andere Muster räumlicher Inzidenz zeigen schließlich jene Förderaktionen, die vor allem „nichtökonomischen“ Zielen, etwa der Nahversorgung oder der Verkehrsberuhigung dienen. So konzentrierten sich Fördermittel der „Nahversorgungsförderungsaktion“ (Karte 3) im wesentlichen auf die gut versorgten Gebiete der Innenstadt und einige stadtnahe Wohnbezirke, in die randlagigen Flächenbezirke mit niedriger Versorgungsdichte flossen dagegen kaum Fördermittel aus dem Titel Nahversorgung. Dies ist insofern problematisch, als Bezirke wie Floridsdorf, Donaustadt, Simmering oder Favoriten einen Großteil der im Zuge der Stadterweiterungsprogramme der Stadt neu erschlossenen Wohngebiete beherbergen, deren Versorgung mit Nahversorgungseinrichtungen noch nicht in allen Fällen gesichert erscheint. Es wäre daher zumindest diskutierbar, ob die derzeitige, auf die Modernisierung bestehender Betriebe abstellende Aktion nicht durch Fördermittel für neue Nahversorgungsstrukturen in den Stadterweiterungsgebieten ergänzt werden sollte. Nur so dürfte es jedenfalls gelingen, die Etablierung neuer (Konsum-) Pendlerströme in die Kernstadt hintanzuhalten und jene polyzentrische Entwicklung zu garantieren, die der STEP 1994 als sein räumliches Leitbild erkennen läßt.

5. Die Beihilfenprogramme des Bundes als Bestandteil des regionalen Systems direkter Wirtschaftsförderung

Es sei angemerkt, daß die Förderprogramme des WWFF zwar das dominierende Instrument direkter Wirtschaftsförderung der Stadt Wien

darstellen, allerdings nur einen kleinen Anteil der insgesamt an den Wiener Unternehmenssektor fließenden Beihilfenmittel ausmachen. So kamen im Beobachtungszeitraum 1991–1993 mehr als zwei Drittel aller in Wien vergebenen Mittel aus Programmförderungen des Bundes, die Aktionen der Stadt können somit tendenziell als Ergänzung der wirtschaftsfördernden Aktivitäten des Gesamtstaates angesehen werden.

Mit einem Fördervolumen (Barwert) von rund 1,05 Mrd. S pro Jahr im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1993 flossen zuletzt rund 10,4% aller registrierten (18) Programmfördermittel des Bundes an Unternehmen in Wien. Bundes- und Landesaktionen ergänzen sich in ihrer inhaltlichen Dimension: Während sich ein großer und im Zeitablauf deutlich ansteigender Anteil der Beihilfen des Bundes in Wien auf Technologieförderungen (19) (64%) sowie Umweltaktionen (18%) bezieht, kommen im Beihilfenprogramm des Landes Strukturförderungen, namentlich der vor allem räumliche Ansiedlungsziele verfolgenden STUVA, eine wesentlich größere Bedeutung zu (58%). Aufgrund der stärkeren Ausrichtung auf Bereiche wie Technologieförderung und Umweltschutz, für die in den einschlägigen Passagen des EU-Wettbewerbsrechts zumindest im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen auch hohe Förderintensitäten zulässig sind, können Bundesförderungen schließlich auch einen deutlich höheren Anteil des gesamten Projektvolumens alimentieren. Die Förderintensität von Bundesförderungen in Wien liegt bei leicht steigender Tendenz über die gesamte Untersuchungsperiode deutlich über jener der WWFF-Programme.

Zusammen bewegten Programmförderungen des Bundes und des Landes in Wien im Durchschnitt der Jahre 1991–1993 schließlich ein Fördervolumen von rund 1,3 Mrd. S pro Jahr. Aufgestockt wird dieses Steuerungsvolumen aus Programmförderungen letztendlich auch durch Ad-hoc-Förderungen im Einzelfall, die oft durch Bund und Land alimentiert werden und in der Förderpraxis der letzten Jahre einen nicht zu unterschätzenden Einfluß ausübten. Aufgrund eines Höchstwertes von rund 500 Mill. S allein aus dem Landesbudget im Jahr 1993 kumulieren Mittel der Stadt Wien für *Einzelförderungen* in der oben angezogenen Vergleichsperiode 1991–1993 auf rund 273 Mill. S pro Jahr, das gesamte Steuerungsvolumen der regionalen Wirtschaftsförderung steigt aufgrund dieser Einzelförderungen auf rund 0,3% des Brutto-Urban-Produktes. Die sektorale Wirkung dieser Einzelförderungen ist übrigens deutlich auf wenige Wirtschaftsbereiche beschränkt. In den Jahren 1989 bis 1992 dominierten bei stark fluktuierenden Volumina Zuschüsse an meist in ausländischem Besitz stehende Ansiedlungen im Bereich Elektronik, Elektrotechnik mit mehr als 43% aller gewährten Förderungsmittel, zusammen mit der ebenfalls hohen Unterstützung von (größtenteils Tageszeitungs-)Druckereien (20%) gingen damit rund zwei Drittel aller für Einzelförderungen aufgewandten Mittel an nur zwei Wiener Industriezweige. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der regionalen Wirtschaftsförderung mit dem Instrument der direkten Programmförderung ein Instrument zur Verfügung steht, das moderate Steuerungselemente

zur Unterstützung eines vorwiegend vom Unternehmenssektor zu leistenden Anpassungsprozesses bereitstellt.

6. Forderungen an eine moderne Wirtschaftsförderung

6.1 Umfassende Technologieförderung

Der Unterstützung von Innovation und Technologiefähigkeit wird auch in Zukunft große Bedeutung zukommen. Angesichts der dramatischen Lohnkostendifferentiale durch die Ostöffnung ist aktive (offensive) Strukturpolitik für das Überleben des regionalen Produktionssystems entscheidend. Vor allem die Unterstützung des Strukturwandels einfacher, leicht kopier- und transferierbarer Produktionssparten zu hochwertigen Spezialprodukten, für die der Standort Wien komparative Vorteile bietet, sowie von produktzyklisch „alten“ Produkten zu solchen in frühen Phasen des Produktlebenszyklus ist wesentlich. Die Innovationsorientierung Wiener Unternehmen ist indirekt zu beeinflussen, indem Barrieren und Transaktionskosten des Technologietransfers abgebaut werden, damit die externen Effekte von Investitionen in Forschung und Entwicklung internalisiert werden. *Mit Forschungsmarketing in enger Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaftsförderung ist die Ausrichtung von Forschungseinrichtungen zu überprüfen und sind Kontakte zwischen Wissenschaftlern und Unternehmen zu organisieren.* Wien ist als Standort für Forschung zur Adaption von Produktionen und Produktionstechniken an Ost-Mitteleuropa geeignet, auf Vernetzung industrieller und wissenschaftlicher Forschungskapazitäten zu interdisziplinären Forschungsgemeinschaften („Transfer Sciences“) hinzuwirken, wie erste Erfolge der Wiener Wirtschaftspolitik mit dem IMP-Gentechnologiezentrum am Rennweg vorzeigen.

6.2 Standortbildende Bodenpolitik

Bodenpolitik als Geschäftsfeld der Wirtschaftsförderung bekommt neue Perspektiven. Es geht über das normale (Einzel-)Flächengeschäft hinaus um vorsichtige Clusterbildung zum Aufbau innerbetrieblicher Netzwerke und Aufbau von (teilweise themenorientierten) Industrie- und Gewerbeparks und Technologie- und Gründerzentren. Als größter Anbieter von Gewerbeimmobilien hat der WWFF große Verantwortung in der Durchsetzung des räumlichen Leitbildes des Stadtentwicklungsplanes 1994. *Für den Standort Transdanubien sind attraktivitätssteigernde Maßnahmen erforderlich. Mit Errichtung spezialisierter, hochwertig erschlossener Standorte mit modernen Themen und Designs ist die Imagekorrektur der Bezirke Floridsdorf und Donaustadt in Richtung „Standorte für hochwertige Produktionen“ voranzutreiben.*

6.3 Katalysatorfunktion gegenüber der Verwaltung

Die Aufwertung Wiens zum internationalen Dienstleistungszentrum ist nicht allein mit klassischer kommunaler Wirtschaftsförderung zu erreichen. Es bedarf eines breiten Maßnahmenbündels standortgestaltender Aktivitäten im Bereich materieller wie immaterieller Infrastruktur. Die Wirtschaftsförderung muß als Initiator und Meinungsbildner fungieren, der die Durchsetzung des Gesamtkonzept gegenüber Landes- und Bundesstellen verfolgt. Er hat deutlich zu machen, daß Wien als einziger Standortraum Österreichs die Chance einer internationalen Positionierung als Dienstleistungszentrum hat, weshalb Schwerpunktsetzung auch aus wachstumspolitischen Gründen sinnvoll ist. Die städtische Wirtschaftsförderung muß daher eine Vermittlerrolle und „Lotsenfunktion“ zwischen kommunaler Verwaltung und Privatunternehmen übernehmen.

6.4 Förderung von Netzwerken

Die Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen muß der materiellen Investitionsförderung zumindest ebenbürtig werden. Die Förderung von Produktionsnetzwerken muß durch Beratung über Kooperationslösungen und spezifische Angebote wie Zugriff auf internationale Datenbanken oder Organisation von Zulieferbörsen erfolgen. Dabei ist verstärkte Kooperation im Großraum auf grenzüberschreitender Ebene anzustreben.

6.5 Internationalisierung durch Kooperation

Netzwerkförderung hat zentrale Bedeutung für das Aufgabenfeld Internationalisierung, das angesichts internationaler Arbeitsteilung und der Wiener Defizite künftige Förderanstrengungen legitimiert. Aus Gründen des EU-Rechts muß Förderung der Internationalisierung direkt am mangelnden internationalen Vertriebsnetz für den großen europäischen Absatzmarkt ansetzen. Horizontale Kooperationen zwischen inländischen Unternehmen zur Bearbeitung der EU-Märkte wie die Vermittlung von bilateralen Agreements zwischen EU-Unternehmen und heimischen Anbietern sind anzuraten.

Beihilfen könnten gemeinsame Anstrengungen von kleinen und mittleren Unternehmen in Werbemaßnahmen oder Markencreation unterstützen, indem entsprechende Konzeptarbeiten und Marketing-Aktivitäten in die geförderten „immateriellen Investitionen“ aufgenommen werden. Bemühungen passiver wie aktiver Internationalisierung über Direktinvestitionen sind zu unterstützen. Wirtschaftsförderung muß Wien als Standort für Unternehmen aus der EU und anderen hochentwickelten Industriestaaten attraktiver machen, Fördermaßnahmen hei-

mische Unternehmen befähigen, die Arbeitsteilung mit Osteuropa im Sinne des „industriellen Zentralraums“ durch die Auslagerung von einfachen Fertigungsfunktionen zu nutzen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren.

6.6 Umfassendes Standortmarketing

Standortmarketing muß den klassischen Funktionen der Öffentlichkeitsarbeit genügen und bei der positiven Besetzung und dem Bekanntheitsgrad Wiens ansetzen. „Mega-Marketing“ ist für Wiener Produkte als firmenübergreifende Strategie sinnvoll. Einvernehmen ist herzustellen, daß erfolgreiches Standortmarketing des Zusammenwirkens aller beteiligten Verwaltungsstellen bedarf. Zur Investorenwerbung sollten internationale Kooperationen mit Institutionen der Wirtschaftsförderung angestrebt werden.

6.7 Verstärkte Förderung von Unternehmensgründungen

Besondere Unterstützung von Neugründungen im Förderungssystem liegt nahe. Dabei wäre die „Lotsenfunktion“ der Wirtschaftsförderung im komplexen Bewilligungsprozeß von Produktionen wichtig. Förderaktivitäten im Gründerbereich müßten durch Beratungskomponenten – etwa in „Gründerzentren“ – ergänzt werden. Existenzgefährdende kaufmännische Defizite sind auszuräumen. Die Behandlung von Unternehmensgründungen im Fördersystem der Stadt sollte einer generellen Überprüfung unterzogen werden. Ausschluß von Gründungen aus Beihilfenprogrammen wegen Risikoüberlegungen erscheint wenig sinnvoll.

6.8 Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik

Institutionelle Bestandspflege über Betriebskontakte könnte als Frühwarnsystem für den neuen Wiener Arbeitnehmerförderungsfonds (WAFF) fungieren. Bei betrieblichen Problemen könnten früh Qualifizierungs- oder Beschäftigungsinitiativen erarbeitet werden. Der Kontakt WWFF – WAFF ist zu institutionalisieren, um mit Wissen über die betrieblichen Bedürfnisse und mit Wissen um Details und die Struktur des Arbeitsmarktes in Wien Synergien für effiziente Vollbeschäftigungspolitik zu erschließen.

7. Sofort umsetzbare Forderungen

- Evaluierung bestehender und zukünftiger Förderprogramme hinsichtlich der beabsichtigten Zielsetzungen unter besonderer Berück-

sichtigung von Beschäftigungseffekten, z. B. Aktion „Qualifizierter Mitarbeiter“: Aktionen mit großem Fördervolumen – vor allem die neue Aktion „Wiener Innovations- und Technologieförderung“ – sollten an ein erweitertes Prüfungsprocedere auf Basis stärkerer Kriterienbindung – wie derzeit in einigen Programmen des Bundes wie TOP mit Erfolg praktiziert – gebunden werden.

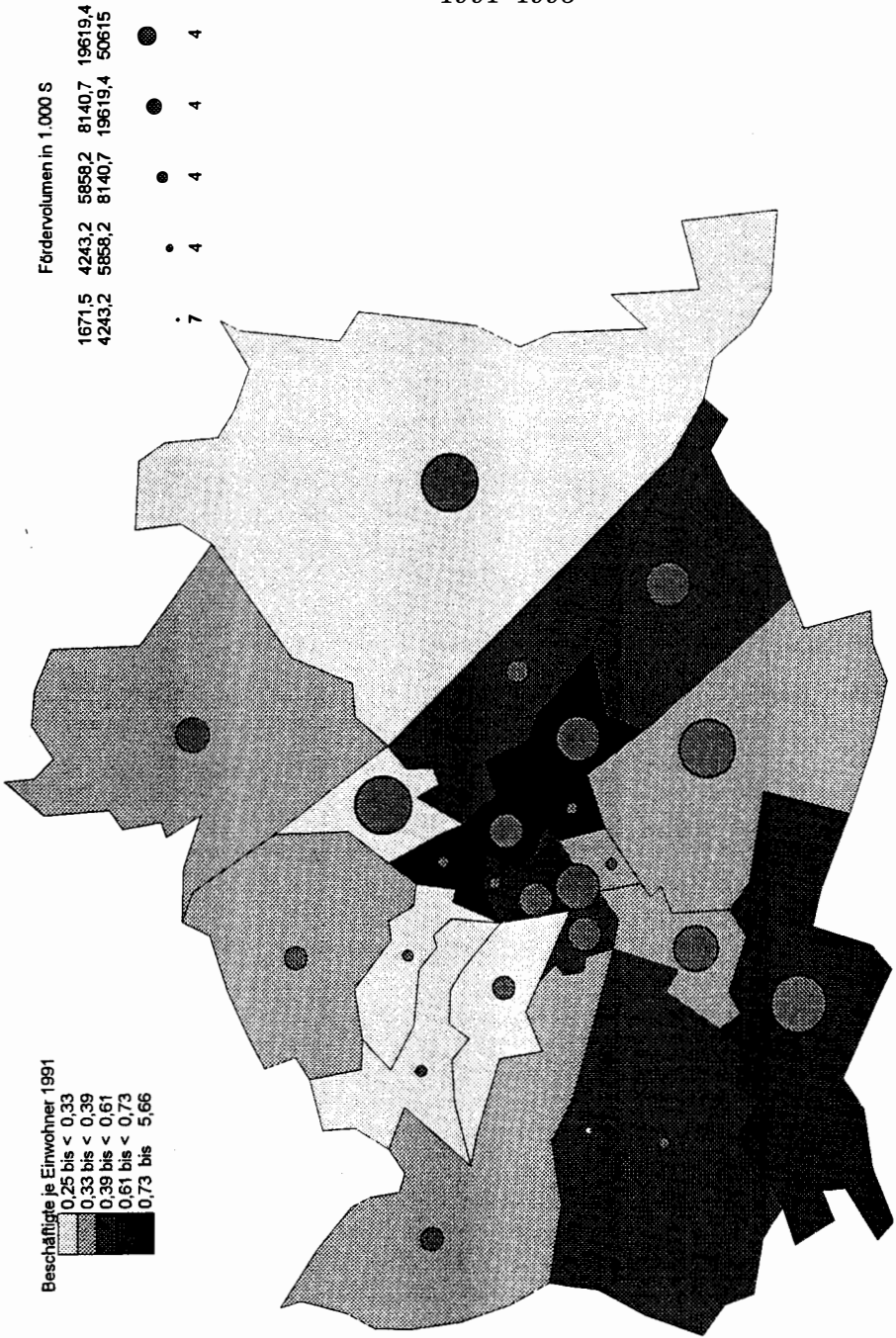
- Der durch die Ostöffnung gewachsenen Gefahr einer Aufweichung der Sozialstandards durch das Entstehen eines sogenannten „grauen“ Arbeitsmarktes muß entgegengewirkt werden. Die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards ist als Minimalkriterium mit selektierender Wirkung explizit in alle Förderungsrichtlinien aufzunehmen.
- Einige ältere, gießkannenmäßige Förderaktionen sollten im Fördergegenstand eingegrenzt werden. Förderwürdigkeit von Kraftfahrzeugen im Rahmen der Klein(st)betriebsförderung ist kritisch zu hinterfragen.
- Die Koordination von Aktionen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften ist notwendig. Ein internes Informationssystem sollte installiert werden, um Doppel- und Mehrfachförderungen zu verhindern. Das Landesinformationssystem ist zu perfektionieren und in ein Informationssystem einzubinden, das alle Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung in Österreich erfaßt (wie es für die diversen Bundesförderungen mit der FINKORD-Datenbank begonnen wurde). In Fällen, in denen das Land etwa eine Bundesförderung aufstockt, wäre die verwaltungsvereinfachende Abstimmung des Prüfungsverfahrens fortzusetzen und zu vertiefen.
- Die Bedeutung kleinräumigen Wettbewerbs mit dem Umland in einem durch internationalen Standortwettbewerb geprägten Umfeld geht zurück. Kooperation in der überregionalen Profilierung der Agglomeration im Standortwettbewerb gewinnt an Bedeutung. Dem muß das Verhältnis der Landesförderungsstellen Rechnung tragen. In klaren Fällen der Standortgunst sollten ansiedlungswillige Betriebe an den beteiligten Partner „weitergereicht“ werden. Verstärkung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit vor allem mit den wirtschaftsfördernden Organisationen in Niederösterreich ist notwendig und sinnvoll. Dem könnte der Aufbau eines (zunächst informellen) Arbeitskreises unter Einschluß der jeweiligen Landsförderstellen dienen. Er sollte die Ansiedlungspolitiken unter Berücksichtigung ökonomischer, raumplanerischer und umweltpolitischer Gesichtspunkte abstimmen, überregionale Standortwerbung aufnehmen und vernünftige Lösungen für meist monetäre Hindernisse (z. B. Finanzausgleich) regionaler Kooperation erarbeiten.

Anmerkungen

- (1) Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Peter Mayerhofer) im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; Konzeption und Koordination: Josef Schmee.
- (2) Ähnlich wie später der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds kann die Innova durch die Mitbeteiligung von Wiener Handelskammer und einigen Banken bereits als frühe Form der „Public-Private-Partnerships“ angesehen werden. Allerdings war der Gesellschaft, die Projekte der Wiener Wirtschaft mit hohem Neuigkeitsgrad durch zinsfreie Darlehen fördern sollte, aufgrund hoher Ausfallsquoten bei den von ihr unterstützten Projekten nur wenig Erfolg beschieden, so daß sie schon 1986 wieder aufgelöst wurde.
- (3) Nach Kantner (Gewerbe und Industrieimmobilien im Großraum Wien für den produzierenden Sektor, Wien 1994) wird der WWFF bis zum Jahr 2000 mit Abstand wichtigster Anbieter von Gewerbe- und Industrieimmobilien in Wien sein, mit Schwerpunkt auf dem Zeitraum zwischen 1996 und 2000 wird der Fonds danach rund 40% des gesamten Angebots an Gewerbeimmobilien in Wien bereitstellen.
- (4) Dies erscheint insofern als notwendig, um die Durchschlagskraft übergreifender raumordnungspolitischer Vorstellungen zu sichern und teilweise bestehende negative Erfahrungen mit dem Stadtentwicklungsplan 1983 – etwa in bezug auf die dort vorgesehenen „Grünkeile“ – hintanzuhalten.
- (5) Auch für sonstige Vorhaben im Interesse der Wiener Wirtschaft – etwa für die Errichtung von Güterterminals oder Park-and-ride-Anlagen – stellt der WWFF die erforderlichen Flächen bereit.
- (6) Sowohl STEP 1994 als auch ein vor kurzem fertiggestelltes räumliches Leitbild für die Agglomeration (Mayerhofer – Palme: Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien, Wien 1994) setzen aufgrund zunehmender Ballungsprobleme im südlichen Siedlungsband vor allem auf die Entwicklung der durch die reaktivierten Wirtschaftsbeziehungen zu den angrenzenden ost-mitteleuropäischen Staaten aufgewerteten Stadtgebiete in Nordosten und Südosten der Stadt.
- (7) Allerdings bleiben die hier dargestellten quantitativen Relationen aufgrund von Meß- und Zuordnungsproblemen lediglich grobe Indikatoren für die Zuordnung der Aktivität.
- (8) So zeigt Mayer (Metropole Wien, Wien 1992) Möglichkeiten auf, durch die entsprechende Gestaltung behördeninterner Vorgänge die Vorteile der Mehrfachstellung der Organe der Stadt als Landes- und Gemeindeorgane zu einer koordinierten Durchführung von Bewilligungsverfahren zu nutzen.
- (9) Ausnahmen sind etwa die neu aufgelegten Förderaktionen des Bundes und des Landes Wien („Qualitätssicherung“, „Produktfindung“) im Rahmen des Innovations- und Technologiefondsgesetzes, in denen die Förderentscheidung durch eine gemeinsame Bewertungskommission getroffen wird. Neben der aufgrund ihrer Entscheidungskompetenz zentralen MA 5 üben auch die Magistratsabteilung für allgemeine Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie Abgaben (MA 4) einen gewissen konzeptionellen Einfluß auf die strategische Ausrichtung der Wirtschaftsförderung in Wien aus.
- (10) Keine Berücksichtigung finden hier die dem Unternehmenssektor in Wien ebenfalls offenstehende Investitionsförderungsaktion, die Betriebsübernahmekreditaktion sowie die Vergabe von Krediten aus dem Kammerjubiläumsfonds. Diese Aktionen werden ohne Beteiligung von Budgetmitteln der öffentlichen Hand von der Wirtschaftskammer Wien ausgerichtet.
- (11) Eine ökonomische Legitimation für eine generelle Fremdenverkehrsförderung gibt es kaum: der Charakter eines öffentlichen Gutes liegt im Fall der geförderten Infrastrukturinvestitionen meist nicht vor, auch die vom Tourismus erbrachten externen Effekte sind zumindest teilweise negativ (Ballungskosten, Verkehrsprobleme), sodaß daraus kein wirklicher Bedarf für Eingriffe in die marktmäßige Allokation der Ressourcen abgeleitet werden kann.

- (12) Die hier geförderten Investitionen stellen keinesfalls öffentliche Güter dar, auch externe Effekte sind zumindest in positiver Richtung nicht erkennbar. Eine ausreichende regionale Versorgung mit Druckereileistungen scheint bei unbeeinflusster Marktallokation angesichts der sektoralen Konzentration von Druckereien in Wien durchaus gegeben. Immerhin erwirtschaften industrielle und großgewerbliche Druckereien in Wien rund 5,6% der regionalen Wertschöpfung, ihr Anteil am Gesamtprodukt liegt damit mehr als doppelt so hoch wie in Österreich insgesamt. Schließlich sind auch Legitimationen defensiver Industriepolitik (abrupter Anpassungsdruck) schwerlich auf Druckereien anwendbar: Zwar ging die Beschäftigung im entsprechenden Wirtschaftsbereich zwischen 1983 und 1991 mit -18,1% etwas stärker zurück als in Industrie und Gewerbe insgesamt (-14,1%), dies allerdings nicht aufgrund einer überdurchschnittlichen starken Abnahme der Druckleistung: Die von den einschlägigen Betrieben in Wien erzeugte Wertschöpfung stieg im selben Zeitraum um knapp 30% an.
- (13) Anzahl der Fälle und Projektsummen könnten durch Elemente der Doppel- und Mehrfachförderung zu hoch ausgewiesen sein, eine entsprechende Korrektur war aufgrund fehlender institutionalisierter Kumulierungskontrolle nicht möglich.
- (14) Regionale Investitionsdaten sind nur für den Bereich Industrie und Gewerbe verfügbar.
- (15) Hier werden „nur“ einige wichtige Programmförderungen des WWFF auf deren sektorale und räumliche Allokation angeführt. Für interessierte Personen kann die Studie in der AK Wien, Abteilung Kommunalpolitik, kostenlos angefordert werden.
- (16) Die ebenfalls niedrigen Förderhöhen im Westen der Stadt entsprechen dagegen der topographischen Situation sowie der traditionellen Ausrichtung dieser Bezirke auf Wohnnutzung.
- (17) Der hohe Lohnsatz wäre in diesem Fall allein als strukturelles Merkmal der hier konzentrierten Großbetriebe und weniger als Indiz für hohe Technologieorientierung zu werten.
- (18) Bisher nicht in FINKORD erfaßt sind die Aktionen der BÜRGES, die Fremdenverkehrsaktionen des BMwA, die Exportkredite der Kontrollbank, Wechselkredite mit Bürgschaft durch die OeNB sowie Mittel für Patentförderung/Seedfinancing und Altlastensanierung. Vor allem das Fehlen großer Teile der Fremdenverkehrs- und Kleingewerbeförderungen des BMwA dürfte zu einer deutlichen Unterschätzung der vergebenen Bundesförderungsmittel in Wien führen. Mitarbeiter des BKA (FINKORD) gehen von einer Dokumentationslücke von bis zu 25% aus.
- (19) Mittel aus ITF und FFF, ERP-Innovations- und Technologieförderung, TOP-Fertigungsüberleitung, ERP-Infrastrukturprogramm (Technologiezentren) sowie Struktur- und Qualitätsoffensivprogramm des BMöWuV.

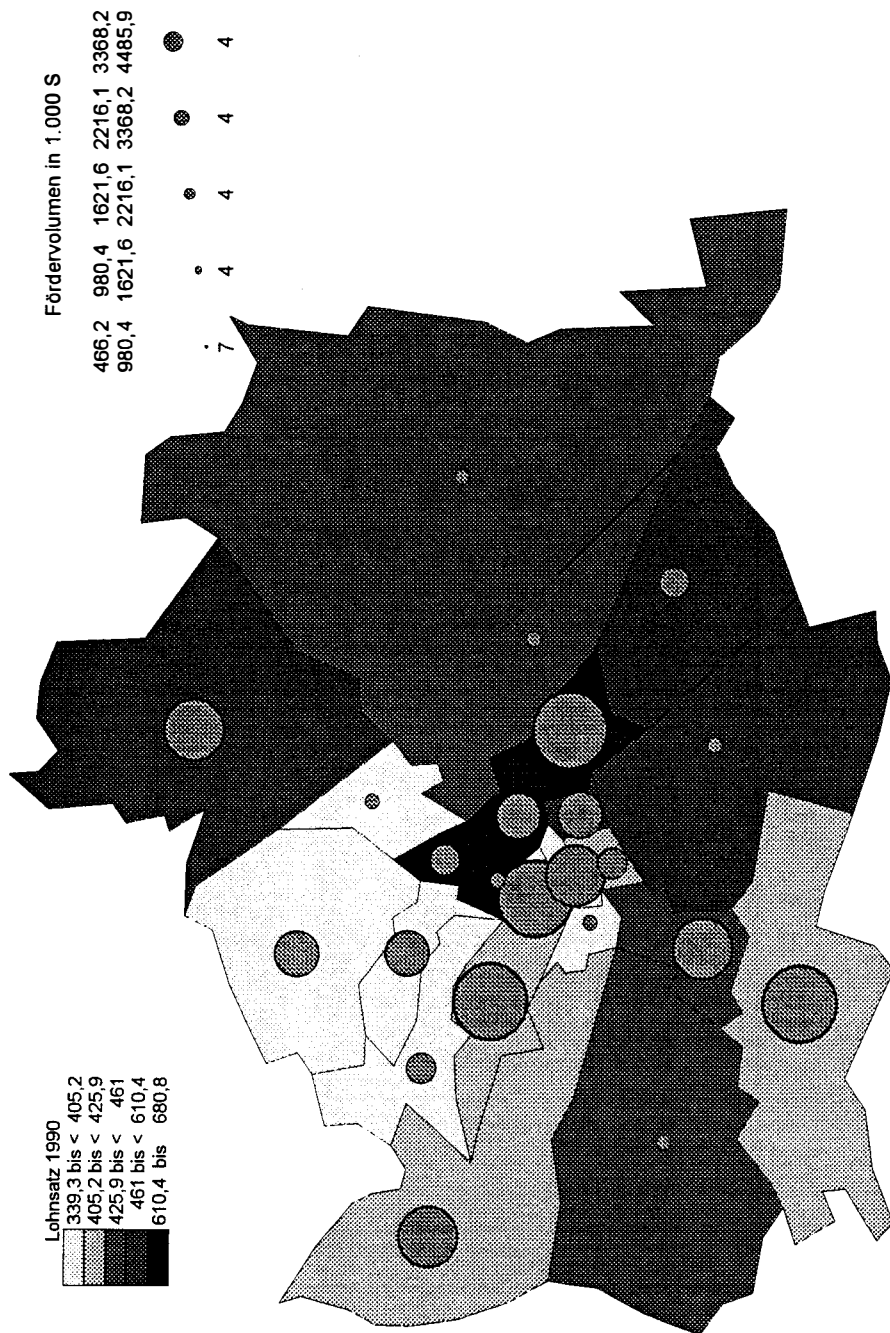
Karte 1:
Räumliche Problemlagen und Förderaktivitäten des WWFF
1991–1993



Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.

Karte 2:

Räumliche Inzidenz der Technologieförderung
Förderung nach Bezirken 1991–1993



Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.

Karte 3:**Räumliche Inzidenz der Nahversorgungsförderungsaktion
Förderung nach Bezirken 1993**

Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.