



Kurzanalyse ausgewählter Fördermaßnahmen Wiens in der COVID-19-Krise

Eine erste qualitative Einschätzung

**Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler-Unger,
Matthias Firgo, Oliver Fritz, Michael Klien,
Philipp Piribauer, Gerhard Streicher**

Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Arnold,
Maria Riegler, Birgit Schuster

August 2020

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kurzanalyse ausgewählter Fördermaßnahmen Wiens in der COVID-19-Krise

Eine erste qualitative Einschätzung

Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler-Unger, Matthias Firgo, Oliver Fritz, Michael Klien, Philipp Piribauer, Gerhard Streicher

August 2020

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Rahmen des Konsulentenvertrages mit dem Magistrats der Stadt Wien,
MA 23 – Wirtschaft, Arbeit und Statistik**

Begutachtung: Peter Huber

Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Arnold, Maria Riegler, Birgit Schuster

Die vorliegende Kurzanalyse bietet einen kompakten Überblick über Inhalt und Umsetzungsstand von insgesamt 17 der von der Stadt Wien bisher gesetzten Maßnahmen zur Unterstützung der regionalen Unternehmen und ihrer Beschäftigten in der COVID-19-Krise und nimmt eine erste qualitative Einschätzung ihrer potentiellen Effekte vor. Angesichts des noch unvollständigen Datenstandes kann die vorliegende Studie die zu bewertenden Maßnahmen nicht umfassend evaluieren. Sie stellt vielmehr eine informierte Zwischenbilanz dar, die es erlaubt, erste Schlussfolgerungen zum bisher Erreichten zu ziehen, aber auch Verbesserungspotentiale aufzuzeigen, wodurch Lehren für möglicherweise notwendige weitere Initiativen abgeleitet werden können. Die Ergebnisse lassen eine rasche Umsetzung der Maßnahmen sowie – großteils – deren regionale Treffsicherheit und kurzfristige ökonomische Wirksamkeit erkennen. Die Kernaufgabe des untersuchten Maßnahmenpaketes, in der Pandemie rasch wirksame Soforthilfe zu leisten, scheint damit erfüllt. Weitere (längerfristige) Nutzendimensionen wurden durch die Maßnahmen nur teilweise berührt, sie werden bei möglichen weiteren, auf die Stützung der Konjunktur gerichteten Initiativen stärker in den Vordergrund zu rücken sein.

2020/383-2/S/WIFO-Projektnummer: 2020

© 2020 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/66811>

Kurzanalyse ausgewählter Fördermaßnahmen Wiens in der COVID-19-Krise

Eine erste qualitative Einschätzung.

Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler-Unger, Matthias Firgo, Oliver Fritz, Michael Klien, Philipp Piribauer, Gerhard Streicher

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	III
Executive Summary	1
1. Forschungsfrage und Umsetzung	4
2. Zur ökonomischen Legitimation der Unterstützungsmaßnahmen: Einige alloktionstheoretische Überlegungen	8
3. Maßnahmengruppe: Akuthilfen für Wiener Unternehmen	11
3.1 Bürgschaften für Überbrückungskredite ("Corona-Überbrückungsaktion" WKBG)	13
3.2 Erleichterungen bei Gebühren und Abgaben	15
3.3 ÖHT-Anschlussförderung	17
3.4 Notlagenfonds Wien	20
3.5 Temporäre Unternehmensbeteiligungen (SaWB)	21
4. Maßnahmengruppe: Förderung des Konsums in Wien	26
4.1 Wirtshausgutscheine	26
4.2 Taxigutscheine für Wienerinnen und Wiener 65+	29
5. Maßnahmengruppe: Versorgungssicherheit; Kritische Produkte	31
5.1 Kofinanzierung Corona Emergency Call FFG	32
5.2 WWTF-Call zur Datensammlung/-analyse in der aktuellen Krise	34
5.3 Koordination Fertigung Schutzmasken	35
5.4 Innovate4Vienna - Innovationsförderung	36
6. Maßnahmengruppe: Kompetenzaufbau in der Digitalisierung und Förderung von Innovation	38
6.1 Home-Office-Förderung	40
6.2 "Wien Online" Förderprogramm	42
6.3 Ideenwettbewerb Creatives for Vienna #weltvonmorgen	45

6.4	Angebote Internethandel "Kauf in Wien für Wien"	47
7.	Maßnahmengruppe: Arbeitsmarkt und Qualifizierung	49
7.1	Aufstockung der Mittel für Insolvenz- und Unternehmensstiftungen	50
7.2	Ausbildungspaket für Menschen unter 25 Jahren (Überbetriebliche Lehrausbildung, Qualifikationspass, Jugendstiftung Zukunftsberufe)	53
8.	Schlussfolgerungen	56
8.1	Zur Wirkung des Maßnahmenpakets: Eine zusammenfassende qualitative Einschätzung	56
8.2	Lehren aus dem Maßnahmenpaket: Einige weiterführende Überlegungen	62
	Literatur	68

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: COVID-induzierte Maßnahmen Wiens nach Maßnahmengruppen	5
Abbildung 2: Akuthilfen für Wiener Unternehmen	12
Abbildung 3: Maßnahmen zur Förderung des Konsums	26
Abbildung 4: Maßnahmen zu Versorgungssicherheit und der Sicherung kritischer Produkte	32
Abbildung 5: Maßnahmen im Bereich digitaler Kompetenzen und Innovation	38
Abbildung 6: Maßnahmen im Bereich Arbeitsmarkt und Qualifizierung	50
Abbildung 7: Bewertungsraster für COVID-bezogene wirtschaftliche Maßnahmen in Wien	57

Executive Summary

Die Stadt Wien hat zur Stützung der Wiener Stadtwirtschaft in der COVID-19-Krise ein Bündel von Maßnahmen implementiert und unterschiedlichen fördernden Stellen zur Abwicklung überantwortet. Im Rahmen seiner Konsulententätigkeit hat das WIFO die 17 ökonomisch relevantesten dieser Maßnahmen im Detail und als Gesamtpaket einer ersten Kurzanalyse unterzogen. Dabei war eine tragfähige, quantitative Maßnahmenevaluierung wegen teilweise noch unvollständiger Datengrundlagen und einer erst schrittweisen Entfaltung bzw. empirischen Sichtbarkeit der Wirkungen noch nicht möglich. Die Kurzstudie kann daher nur eine informierte qualitative Einschätzung bieten, welche freilich mit Interpretationsspielräumen behaftet ist, und trotz Beteiligung eines breiten Kreises von FachexpertInnen des WIFO ein subjektives Element enthält.

Auch bei vorsichtiger Interpretation der Ergebnisse scheint es allerdings möglich, in Hinblick auf Inhalt, Umsetzung und potentiellen Wirkungen der zu bewertenden Maßnahmen ein vorsichtig positives Resümee zu ziehen: Das zu beurteilende COVID-induzierte Maßnahmenpaket dürfte seine intendierte (Kern-)Aufgabe als schnell und kurzfristig wirkendes Programm zur Aktivierung der regionalen Wirtschaft in einer schwierigen wirtschaftlichen Ausnahmesituation grosso modo erfüllt haben.

- Gesichert scheint, dass die Auflage eines solchen Pakets in der spezifischen Situation der COVID-19-Krise mit ihren simultanen Verwerfungen auf Angebots- und Nachfrageseite und der Gefahr selbst verstärkender Effekte auch nach den strengen Kriterien der Allokationstheorie als ökonomisch legitim und sinnvoll zu bewerten ist.
- Der gewählte Policy-Mix fokussiert mit den Maßnahmengruppen Akuthilfen für die Unternehmen, der Förderung des Konsums besonders betroffener Branchen, der Versorgungssicherheit bei kritischen Produkten, dem unternehmerischen Kompetenzaufbau in der Digitalisierung, sowie Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen auf Stoßrichtungen, welche in den bisher durchlaufenen Phasen der Krise als dringlich einzustufen waren (und sind). Gleichzeitig scheint der gewählte Maßnahmenmix hinreichend regionalspezifisch, um auch vor dem Hintergrund ungleich größerer Fördervolumina auf Bundesebene einen Unterschied auszumachen.
- Hervorzuheben sind die rasche Implementierung und Umsetzung nahezu aller Maßnahmen. Diese Schnelligkeit auch in der Abwicklung ist insofern hoch zu bewerten, als die neuen Maßnahmen zusätzlich zum traditionellen Förderportefeuille der abwickelnden Förderstellen umzusetzen waren. Sie wurde durch organisatorische Flexibilität, neue fördertechnischen Lösungen, sowie Abstriche in der Kontrollintensität gewährleistet, wobei letztere in der spezifischen Situation als vertretbar gewertet werden können.
- Die kurzfristigen Wirkungen der Maßnahmen auf Regionalprodukt und Beschäftigung sind nach den vorliegenden Einschätzungen für deren Mehrheit als positiv, und für fast alle Initiativen als zumindest tendenziell positiv zu bewerten. Auch deren regionale Treffsicherheit scheint kurzfristig gegeben. Zusammen mit der raschen Umsetzung spricht dies für die Funktionsfähigkeit des Maßnahmenpakets als "schnelle Hilfe". Erwartungen in Hinblick auf entscheidende makroökonomische Effekte sind allerdings wegen des beschränkten Finanzierungsvolumens zu relativieren.

- Auch längerfristige Effekte des Maßnahmenpakets auf Regionalprodukt und Beschäftigung sind mit Abstrichen zu vermuten. Sie dürften aber durch Abflusseffekte im Input-Output-Zusammenhang begrenzt sein, und scheinen von teils ambivalenten Effekten auf den regionalen Strukturwandel begleitet.

In Ansätzen können aus den Ergebnissen unserer Analyse des abgewickelten Maßnahmenpakets auch Lehren für weitere unterstützende bzw. stabilisierende Maßnahmen gezogen werden, welche im weiteren Verlauf der COVID-19-Krise auch von Seiten der Wirtschaftspolitik Wiens notwendig werden könnten. Inwieweit dies der Fall sein wird, ist derzeit nicht eindeutig zu beantworten: Einerseits befindet sich die Stadtwirtschaft weiter in der tiefsten Rezession seit der frühen Nachkriegszeit, steigende Infektionszahlen rücken erneute Restriktionen zur Dämpfung der Pandemie wieder in den Bereich des Möglichen, und der erwartete Anstieg der Unternehmensinsolvenzen wird weitere ökonomische Konsequenzen zeitigen. Andererseits lassen vorlaufende Indikatoren wie erste Realisierungen in den letzten beiden Monaten eine schrittweise Verbesserung der Wirtschaftslage erkennen. Auch wurden von Bundesseite umfassende, auch konjunkturstützende Maßnahmen auf den Weg gebracht, deren Wirkungen in den nächsten Monaten spürbar werden sollten.

- Für die regionale Ebene dürfte es in dieser Situation sinnvoll sein, zunächst die Wirkungen dieser großformatig dotierten Maßnahmen abzuwarten und die weitere Entwicklung der Stadtwirtschaft zu beobachten, um frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen. Allerdings kann dies kein passives "wait and see" bedeuten.
- Zwar ist das regionale Unterstützungssystem nach den bisherigen Erfahrungen in der Lage, fördernde Maßnahmen mit hoher Dringlichkeit rasch umzusetzen. Allerdings war dies nur mit organisatorischen Notmaßnahmen, einer Überlastung der Personalressourcen, verkürzten Verfahren und teilweisen Abstrichen in der Kontrollintensität zu erreichen. Dies war nach dem überraschenden Auftreten der Pandemie verständlich, kann jetzt aber durch eine gezielte Vorbereitung von in den nächsten Monaten möglicherweise notwendigen weiteren Initiativen verhindert bzw. minimiert werden. Die Devise muss daher jetzt "prepare and see" heißen.
- Abwicklungstechnisch scheint dafür wichtig, dass im bisherigen Paket vor allem jene Maßnahmen ohne größere Probleme auf- und umgesetzt werden konnten, für welche Erfahrungen aus Vorläuferprogrammen genutzt werden konnten. Damit dürfte es sinnvoll sein, bei weiteren Bedarfen eher noch aufreichte Maßnahmen zu verlängern oder bereits abgeschlossene Initiativen zu verbessern und wieder aufzulegen, als gänzlich neue Maßnahmen aufzusetzen.
- Aus der Unsicherheit über die Nachfrage nach neu aufgelegten Förderangeboten könnte folgen, Dotierungsgenehmigungen nicht mehr für einzelne Maßnahmen, sondern für Maßnahmengruppen zu erteilen. Dies würde den abwickelnden Stellen größere Flexibilität in der Umschichtung von Mitteln zwischen den Einzelmaßnahmen erlauben. Auch könnte es sinnvoll sein, im Design der Maßnahmen zunächst eine nur moderate Förderintensität vorzusehen, und diese in der Folge entsprechend der Entwicklung der Anträge wo notwendig zu adaptieren.

- Die Nutzung fördertechnischer Möglichkeiten zur Beschleunigung der Abwicklung dürfte auch bei allfällig notwendigen weiteren Maßnahmen sinnvoll sein. Allerdings wäre anzudenken, schon in den Förderkriterien stärker Ex-Post-Kontrollen vorzusehen und glaubhaft zu implementieren, und Fördertatbestände mit hoher Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten von der Förderung auszuschließen.
- Schließlich wird in der Vorbereitung allfällig notwendiger weiterer Maßnahmen auch zu berücksichtigen sein, dass deren qualitätsvolle Umsetzung nur mit ausreichenden Humanressourcen in den abwickelnden Stellen möglich sein wird. Vorbereitungen für eine allfällige Aufstockung ihres Personals (und seine Qualifizierung) sind damit ebenso wesentlicher Bestandteil eines "prepare and see" wie die Sicherung der finanziellen Grundlagen für die Dotierung der allfällig notwendigen Maßnahmen selbst.
- In inhaltlicher Hinsicht ist zu erwarten, dass ein weiterer potentieller Förderbedarf auch Soforthilfen zur Sicherung der Liquidität krisenbetroffener Unternehmen umfassen wird. Auch dürfte es jedenfalls sinnvoll sein, eine weitere Aufstockung der Plätze in den regionalen Unternehmensstiftungen vorzubereiten. Insgesamt dürfte sich der Bedarf nach Initiativen der öffentlichen Hand in weiterer Folge aber stärker von Soforthilfen zu Maßnahmen der Konjunkturstabilisierung verschieben.
- Für die regionale Ebene ist dies insofern eine Herausforderung, als solche Maßnahmen der Konjunkturstützung insgesamt groß dimensioniert sein müssen, um tatsächlich Wirkung zu entfalten. Relevante Wirkungen sind damit an dieser Front schon aus budgetären Gründen nur zu erwarten, wenn solche Maßnahmen gleichgerichtet und in enger Koordination mit den anderen Gebietskörperschaften auf- und umgesetzt werden. Dabei sollten regionale Initiativen jedenfalls zu solchen auf Bundesebene komplementär sein, und sich auf solche Förderaktivitäten konzentrieren, die "vor Ort" besser umsetzbar sind, und/oder regionsspezifische Bedarfe adressieren.
- Grundsätzlich könnte es bei weiterführenden konjunkturstützenden Maßnahmen sinnvoll sein, sie verstärkt auf jene Aktivitäten auszurichten, welche auch in wirtschaftlichen "Normalzeiten" aufgrund von Formen des Marktversagens nicht in gesamtwirtschaftlich optimalem Umfang zustande kommen. Dies würde bedeuten, auch hier die Förderung von immateriellen Investitionen etwa in Forschung, Innovation und Qualifizierung, aber auch "neue" Aktivitäten und wissensintensive Gründungen in den Vordergrund zu stellen. Letztere auch, weil bisherige Maßnahmen weitgehend ausschließlich auf bestehende Unternehmen fokussierten.

Nicht zuletzt sollten sich allfällige weiterführende Maßnahmen der Konjunkturstützung schon aufgrund des notwendigen Mitteleinsatzes auf Bereiche konzentrieren, in welchen eine Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft ohnehin ansteht, und durch öffentliche Investitionen gestützt werden muss. Dies lässt eine klare Ausrichtung auf die Ziele der "Smart-City-Rahmenstrategie" bzw. die Bewältigung der hier benannten Herausforderungen (wie Klimawandel, Energieeffizienz etc.) geboten erscheinen. Die aus der Rahmenstrategie abgeleiteten sektoralen Fachkonzepte sollten die dafür notwendigen Grundlagen und Ansatzpunkte bieten.

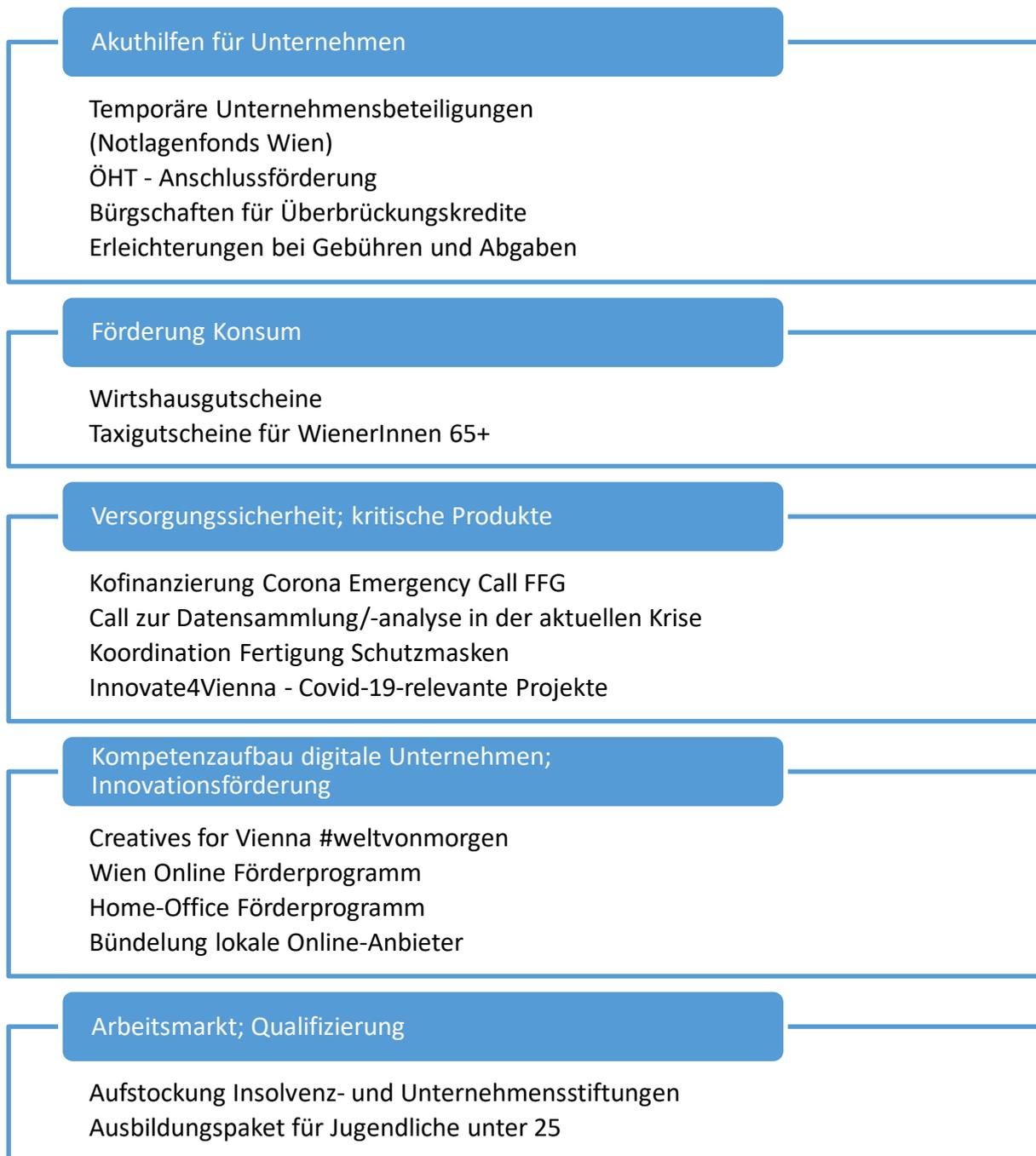
1. Forschungsfrage und Umsetzung

Die COVID-19-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen haben die Weltwirtschaft und mit ihr die Wirtschaftsentwicklung Österreichs und seiner Bundesländer massiv in Mitleidenschaft gezogen. Mit den Mitte März verfügten Shutdown- und Lockdown-Maßnahmen kamen erhebliche Teile der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Stillstand, noch aktive Teile waren mit einem historisch beispiellosen, simultanen Einbruch in allen Nachfragekomponenten und erheblichen Verwerfungen in den Wertschöpfungsketten konfrontiert. Folge war eine Rezession historischen Ausmaßes. Die nationale Wirtschaftsleistung sank im I. Quartal um 2,8% und im II. Quartal um 12,8% im Vergleich zum Vorjahr (*Bierbaumer-Polly, 2020*), wobei Wien von dieser Entwicklung strukturell in durchaus vergleichbarem Ausmaß tangiert war. Nach rezenten Analysen (*Bachtrögler et al., 2020*) waren am Höhepunkt der restriktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie mehr als zwei Drittel der Wiener Erwerbstätigen in Branchengruppen tätig, die von diesen Maßnahmen und ihren ökonomischen Wirkungen zumindest erheblich betroffen waren, Branchen mit mehr als 310.000 Beschäftigten waren in dieser Phase in Wien gänzlich stillgelegt oder konnten ihre Tätigkeit nur in marginalem Umfang fortsetzen. Folgerichtig brach auch hier der Index der unternehmerischen Erwartungen in den ersten vier Monaten des Jahres 2020 in der Industrie (–37 Prozentpunkte) wie im Dienstleistungsbereich (–57 Prozentpunkte) massiv ein. Am Höhepunkt der Krise (April 2020) unterschritt die Zahl der unselbständig Beschäftigten in Wien den Vorjahreswert um 5,4%, fast 460.000 Personen waren arbeitslos oder zur Kurzarbeit angemeldet, rund 46% des regionalen Arbeitskräftepotentials (*Mayerhofer et al., 2020a*). Mit der Lockerung der Maßnahmen trat zwar eine gewisse Entspannung ein, die Lage bleibt allerdings weiter prekär. Auch zuletzt (Juli 2020) liegt die Zahl der unselbständig Beschäftigten in Wien um 2,8% unter dem Vorjahreswert, die Zahl der Arbeitslosen noch immer um 40,6% über diesem Wert.

Die öffentlichen Gebietskörperschaften haben auf diese ökonomische Zäsur entsprechend reagiert. Schon in der ersten Phase der ökonomischen Krise wurde eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die als Soforthilfe vor allem der Sicherung der Liquidität und der betroffenen Unternehmen und damit ihrem Überleben in der Krise sollten. Initiativen zur Stabilisierung der Beschäftigung und damit zur Dämpfung von Einkommens- und damit Nachfrageeinbrüchen kamen hinzu. Sie wurden in der Folge um Maßnahmen ergänzt, die verstärkt das "Wiederhochfahren" der Wirtschaft unterstützen sollen, und damit der Stabilisierung der nach wie vor düsteren Konjunkturlage dienen. Die dazu eingesetzten Mittel waren durchaus massiv. So wurden auf Bundesebene schon in der ersten Phase diverse Hilfspakete mit insgesamt 38,6 Mrd. € oder 9,7% des BIP des Jahres 2019 dotiert (Maßnahmenpaket 1; "Rettungspaket"), das im Juni 2020 folgende "Konjunkturpaket" war nochmals 11,6 Mrd. € schwer. Gleichzeitig bzw. ergänzend haben auch die Bundesländer regionale Maßnahmenpakete zur Stützung ihrer Regionalwirtschaften aufgesetzt, deren Gesamtvolumen nicht bekannt ist, aber jedenfalls nicht an jene des Bundes heranreicht.

Auch die Stadt Wien hat schon früh vielfältige Initiativen zur Stützung der Wiener Stadtwirtschaft in der COVID-19-Krise gesetzt, wobei die umfangreichsten Maßnahmen Gegenstand unserer Analyse sind. Einen zusammenfassenden Überblick über diese Maßnahmen bietet Abbildung 1.

Abbildung 1: **Betrachtete COVID-induzierte Maßnahmen Wiens nach Maßnahmengruppen**



Q: Stadt Wien (2020); WIFO-Darstellung.

Insgesamt lassen sich auf Basis einer rezenten Informationsgrundlage für die Krisen-Steuerungsgruppe des Vienna Economic Council (*Stadt Wien, 2020*) 17 unterschiedliche COVID-induzierte Maßnahmen mit einiger ökonomischer Relevanz abgrenzen, die in Teilen in Kooperation mit

der Wirtschaftskammer Wien aufgesetzt und unterschiedlichen abwickelnden Stellen überantwortet wurden. 16 davon konnten wie geplant umgesetzt werden. In ihrer Intention und Abwicklungslogik sind diese Maßnahmen durchaus heterogen, jedoch können sie von ihrer Zielsetzung insgesamt 5 Maßnahmengruppen zugeordnet werden, die Akuthilfen für die Unternehmen, die Förderung des Konsums, Versorgungssicherheit und die Bereitstellung kritischer Produkte, den Kompetenzaufbau der Unternehmen im Bereich Digitalisierung sowie Initiativen zu Arbeitsmarkt und Qualifizierung zum Inhalt haben.

Alle diese Maßnahmen wurden – der Dramatik und raschen Entfaltung der Krise entsprechend – in kürzester Frist aufgesetzt und dotiert, auch ihre Umsetzung erfolgte sehr rasch und ist bei einer Reihe der Maßnahmen bereits abgeschlossen. Dies erforderte verkürzte Entscheidungswege und Implementierungsprozesse, auch für organisatorische und institutionelle Vorbereitungen und Abstimmungsprozesse, aber auch für die konzeptionelle Fundierung und das konkrete Design der einzelnen Maßnahmen blieb angesichts des Überraschungsmoments der Pandemie und der Notwendigkeit rascher Hilfe ungleich weniger Zeit, als dies bei der Neukonzeption unterstützender Fördermaßnahmen in Normalzeiten die Regel ist.

Umso dringlicher sind für die handelnden Akteure frühzeitige Informationen über die Funktionsweise und -fähigkeit sowie die bisher abzusehenden Wirkungen der getroffenen Maßnahmen. Dies auch, weil der weitere Verlauf der Pandemie wie auch die weitere Konjunkturerwicklung unklar bleiben, sodass die Notwendigkeit weiterer auch regionaler Maßnahmen denkbar ist. Erfahrungen aus den bisherigen Interventionen können für das Design solcher "neuer" Maßnahmen wertvoll sein. Vor diesem Hintergrund hat die Magistratsabteilung 23 der Stadt Wien das WIFO beauftragt, die in Abbildung 1 dargestellten COVID-induzierten Maßnahmen im Rahmen einer Kurzanalyse zu sichten und einer ersten, vorläufigen Bewertung zu unterziehen.

Angesichts des üblichen zeitlichen Nachlaufs relevanter Datengrundlagen und einer erst schrittweisen Entfaltung bzw. empirischen Sichtbarkeit von Maßnahmenwirkungen kann eine solche Analyse keine umfassende Evaluierung der identifizierten COVID-induzierten Maßnahmen Wiens bieten, auch eine quantitative Abschätzung ihrer wirtschaftlichen Effekte ist derzeit noch nicht möglich. Angestrebt ist vielmehr eine kompakte Kurzstudie, welche einen knappen Überblick über Inhalt und Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen bietet, mögliche erkennbare Probleme in Design und Abwicklung benennt, und auf Basis der derzeit vorliegenden Informationen und wo möglich unter Nutzung ökonomischer Erkenntnisse zu vergleichbaren Maßnahmen eine erste qualitative Einschätzung der möglichen Wirkungen der Wiener Maßnahmen vornimmt. Im Erfolgsfall kann so eine informierte Zwischenbilanz entstehen, die es erlaubt, Schlussfolgerungen zum bisher Erreichten zu ziehen, aber auch Verbesserungspotentiale zu orten und damit Lehren für möglicherweise notwendige weitere Initiativen abzuleiten.

Zu diesem Zweck werden in der Folge nach einigen übergeordneten allokationstheoretischen Überlegungen zur ökonomischen Legitimation einschlägiger Maßnahmen (Abschnitt 2) die einzelnen Wiener Maßnahmen nach Maßnahmengruppen im Detail gesichtet (Abschnitte 3-7). Kurze Informationen zu Inhalt und Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahme werden hier jeweils von einem bewertenden Sukkus gefolgt. Er enthält neben Beobachtungen zu allfälligen Besonderheiten in Design und Abwicklung der jeweiligen Maßnahme sowie Überlegungen zu deren ökonomischen Wirkungsmechanismen nicht zuletzt eine erste qualitative Einschätzung

ihrer tendenziellen Wirkungen auf mehrere wirtschaftspolitisch relevante Nutzendimensionen. Bewertet werden dabei neben der Schnelligkeit der Umsetzung, ihrer regionalen Treffsicherheit und ihren Wirkungen auf Regionalprodukt und Beschäftigung als wohl zentrale Nutzendimensionen dieser Maßnahmen auch Einschätzungen zu ihren Wirkungen auf den regionalen Strukturwandel zu Aktivitäten mit urbanen Standortvorteilen, auf Produktivität, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit am Standort, sowie zu ihren Wirkungen auf Verteilung und Chancengleichheit sowie die Erreichung der Klimaziele. Obwohl diese Einschätzungen unter Beteiligung eines breiten Spektrums von Fachexperten des WIFO aus unterschiedlichen Forschungsbereichen zustande gekommen sind, enthalten sie notwendig ein subjektives Element. Es wurde allerdings versucht, die jeweiligen Einschätzungen in nachvollziehbarer Form zu begründen.

Die getroffenen Einschätzungen zu den einzelnen Maßnahmen und ihren Nutzendimensionen werden in der Folge in einer Bewertungsmatrix (Abbildung 7) zusammengefasst, welche wiederum als Grundlage für Schlussfolgerungen zum gewählten Policy Mix und zu den Wirkungen des Gesamtpaketts dient (Abschnitt 8). Überlegungen zu möglicherweise sinnvollen Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung der Regionalwirtschaft aus der COVID-19-Krise schließen die Arbeit ab.

Die Autorinnen und Autoren bedanken sich an dieser Stelle bei Stephanie Hauer und Michael Kolesnik vom Büro des amtsführenden Stadtrats der Geschäftsgruppe Finanzen, Wirtschaft, Digitalisierung und Internationales der Stadt Wien, Alina Pohl und Peter Wieser von der Magistratsabteilung 23 der Stadt Wien, GD Wolfgang Kleemann von der ÖHT, Alexander Juen, Eva Krennbauer, Monika Nigl und Hanna Schweiger vom WAFF sowie Christian Bartik, Alfred Braumann, Walter Pauger und Elisa Stockinger von der Wirtschaftsagentur Wien für aufschlussreiche Gespräche und die Bereitstellung der für unsere Analyse notwendigen Informationsgrundlagen. Weiterer Dank gilt den WIFO-Kolleginnen und Kollegen Jürgen Bierbaumer-Polly, Julia Bock-Schappelwein, Stefan Ederer, Rainer Eppel, Klaus Friesenbichler, Werner Hölzl, Jürgen Janger und Thomas Url für fruchtbare Diskussionen und Hinweise zur Erarbeitung der maßnahmenspezifischen qualitativen Bewertungen.

2. Zur ökonomischen Legitimation der Unterstützungsmaßnahmen: Einige alloktionstheoretische Überlegungen

Einleitend zu unserer Darstellung und Bewertung der ausgewählten COVID-induzierten Maßnahmen der Stadt ist zunächst die Frage zu stellen, inwieweit die öffentliche Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten in einer funktionierenden Marktwirtschaft ökonomisch überhaupt legitimierbar ist, und inwieweit die Antwort darauf in Krisenphasen wie der COVID-Pandemie mit ihren ökonomischen Auswirkungen grundsätzlich anders ausfällt. Diese zunächst vielleicht überraschende Frage ist relevant, weil nach den Theoremen der Wohlfahrtsökonomik (etwa *Atkinson – Stiglitz*, 1989)¹⁾ das Zusammenspiel der individuellen Entscheidungen der ökonomischen Akteure bei (vollständigem) Wettbewerb eine optimale Allokation der Ressourcen *ceteris paribus* auch ohne steuernde Eingriffe der öffentlichen Hand herstellt: So wird ein rational handelndes Unternehmen dann (und nur dann) eine ökonomische Aktivität setzen (als Beispiel etwa eine Investition durchführen), wenn die erwarteten (abgezinsten) Kosten der Aktivität für das Unternehmen geringer sind als der daraus zu erwartende (abgezinst) Ertrag. Gehen von der ökonomischen Aktivität keine Effekte auf Dritte aus, ist diese Entscheidung einzelwirtschaftlich, in der Summe solcher Entscheidungen aber auch gesamtwirtschaftlich (pareto-)optimal. In diesem Fall können förderpolitische Eingriffe zugunsten einer bestimmten ökonomischen Aktivität (etwa die Förderung eines Investitionsprojekts) zwar wirksam sein. Gesamtwirtschaftlich bedeuten sie aber eine Pareto-Verschlechterung, weil solche Eingriffe eine bereits optimale Allokation der Ressourcen in Richtung der geförderten Aktivität verändern, und Marktverzerrungen zugunsten einzelner Akteure (den geförderten Unternehmen) gegenüber den übrigen Marktteilnehmern auslösen.

Allerdings ist diese Aussage nach Erkenntnissen der Theorie des Marktversagens (etwas *Stiglitz*, 1988; *Fritsch et al.*, 1993) und später des System- und Koordinationsversagens (etwa *Rodrik*, 1996, 2007) schon in wirtschaftlichen "Normalzeiten" für mehrere Fälle zu relativieren, in welchen fördernde Eingriffe zugunsten bestimmter Aktivitäten selbst in Phasen außerhalb von Krisen ökonomisch sinnvoll sind:

1. **Externe Effekte:** Zunächst ist dies bei Aktivitäten der Fall, von welchen (positive) externe Effekte auf andere Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgehen. In diesem Fall beeinflusst die ökonomische Aktivität eines Unternehmens auch den Ertrag anderer Unternehmen. Damit ist der gesamtwirtschaftliche Ertrag der Aktivität höher als der einzelwirtschaftliche Ertrag für das agierende Unternehmen, welches für seine Entscheidung über die Durchführung der Aktivität aber allein diesen einzelwirtschaftlichen Ertrag berücksichtigt. Damit wird die Aktivität in geringerem Ausmaß zustande kommen, als dies gesamtwirtschaftlich optimal wäre, ihre Förderung macht damit auch ökonomisch Sinn. In der Praxis sind solche externen Effekte kaum bei klassischen Investitionen, wohl aber bei (immateriellen) Investitionen in den unternehmerischen Wissenskapitalstock (etwa durch F&E oder Qualifizierung) zu

¹⁾ Für eine nähere Darstellung der hier erzielten ökonomischen Erkenntnisse für den konkreten Fall der Förderung von Unternehmensinvestitionen vgl. *Mayerhofer – Klien* (2016).

erwarten, weil Wissens-Spillovers zwischen den Unternehmen mittlerweile empirisch vielfach nachgewiesen sind²⁾). Folgerichtig bilden Maßnahmen zur Stärkung von immateriellen Investitionen in F&E und den Wissens- und Humankapitalaufbau den Kern des Fördersystems Wiens wie auch anderer Metropolregionen.

- 2. Informationsexternalitäten:** Ebenso sind fördernde Maßnahmen ökonomisch schon in wirtschaftlich "normalen" Zeiten legitim, wenn in der reinen Marktlösung die Diffusion der Produktion in neue Bereiche und Aktivitäten aufgrund von Informationsexternalitäten beeinträchtigt ist³⁾). Tatsächlich tragen Akteure, die sich als erste in ein neues Aktivitätsfeld wagen ("self discovery; Hausmann – Rodrik, 2003), im Fall des Scheiterns die vollen Kosten des Misserfolgs. Im Erfolgsfall können sie dagegen nur einen Teil der damit verbundenen Erträge lukrieren, weil ihr Erfolg auch andere Akteure dazu veranlassen wird, die neue Aktivität aufzunehmen. Sie partizipieren damit an deren Ertrag, ohne das Erstrisiko des Pionier-Unternehmens tragen zu müssen. Die Zahl von Versuchen, in "neuen" Aktivitäten zu reüssieren, bleibt damit unter Marktbedingungen suboptimal, sodass deren Förderung Sinn macht. Dies legitimiert unterstützende Aktivitäten zugunsten solcher "neuer" Aktivitäten und nicht zuletzt technologie- und wissensintensiver Gründungen, auch sie bilden damit ein wesentliches Feld öffentlicher Förderinitiativen in konjunkturellen Normalzeiten.
- 3. Koordinationsversagen:** Letztlich kann Förderung auch in funktionierenden Märkten legitim sein, wenn für den Erfolg eines neu zu entwickelnden Handlungsfeldes simultane ökonomische Aktivitäten zahlreicher (fragmentierter) Akteure notwendig sind. Sie werden unter Marktbedingungen nicht zustande kommen, weil die Aktivität eines einzelnen Unternehmens nur bei gleichgerichteten Aktivitäten auch anderer Akteure ertrageich ist, es diese Aktivitäten Dritter aber nicht beeinflussen kann (Rodrik, 1996, 2007). Auch in solchen Fällen, die etwa im Rahmen der Bewältigung der "großen gesellschaftlichen Herausforderungen" regelmäßig auftreten⁴⁾, kann die öffentliche Hand über fördernde Initiativen als Anstoßgeber und Katalysator fungieren, um erwünschte Innovationen mit gesellschaftlichem Mehrwert auf den Weg zu bringen.

²⁾ Vgl. für einen Überblick etwa Audretsch – Feldman (2004) bzw. Feldman – Kogler (2010).

³⁾ Dies ist vor allem für hoch entwickelte Regionen wie Wien von Bedeutung, weil solche Regionen ihre komparativen Vorteile (gegenüber Regionen mit Kostenvorteilen) vor allem bei technologie- und humankapitalintensiven Produktionen und solchen in frühen Produktzyklusphasen vorfinden. Solche Vorteile verlieren mit der Standardisierung des Fertigungsprozesses im Zuge der "Alterung" von Produkten im Produktlebenszyklus freilich sukzessive an Bedeutung (Duranton – Puga, 2001; Neffke et al., 2011). Vor allem hoch entwickelten Regionen gehen daher beständig Produktionen durch Abwanderung an kostengünstigere Standorte verloren, eine beständige Erneuerung des regionalen Produktionsportefeuilles wird damit notwendig.

⁴⁾ So kann etwa im Bereich der Klimaziele die Durchsetzung der Elektromobilität daran scheitern, dass dazu simultane (und große) Investitionen fragmentierter Akteure nicht nur in den Bau von Elektroautos, sondern auch in verbesserte Batterien, neue Werkstoffe, ein Netz von e-Tankstellen etc. notwendig sind. Sie werden auf Basis rein einzelwirtschaftlicher Kalküle wegen der gegenseitigen Bedingtheit der Entscheidungen der Akteure oft nicht zustande kommen, koordinierende bzw. fördernde Eingriffe der öffentlichen Hand sind als Anstoß notwendig.

Abseits dieser spezifischen Fälle findet sich für eine (generelle) staatliche Förderung von ökonomischen Aktivitäten in "normalen" Konjunkturlagen aus wohlfahrts- und allokatorentheoretischer Sicht dagegen keine Legitimation.

Anders ist dies allerdings in der derzeitigen Krisenlage, in welcher ökonomisch zumindest zwei tragfähige Begründungen für eine auch breite Förderung von Unternehmen abseits der oben genannten Sonderfälle ins Treffen geführt werden können.

4. Negative externe Effekte aus erwartungsbedingter Nachfragezurückhaltung: Zum

Einen stellen solche Krisenlagen eine Situation dar, in welcher ökonomische Unsicherheit, pessimistische Erwartungen zur weiteren Nachfrage nach eigenen Produkten, aber auch (und nicht zuletzt) Liquiditätsengpässe die Unternehmen (simultan) dazu veranlassen können, Investitionen und andere Ausgabenbedarfe aufzuschieben. In diesem Fall geht vom betriebswirtschaftlichen Verhalten des einzelnen Unternehmens ein (negativer) externer Effekt auf die anderen Unternehmen aus, weil der Ausfall seiner Investition bzw. Ausgabe als Teil der Nachfrage anderer Unternehmen wiederum auch deren (erwartete) Erträge beeinträchtigt. Dies kann in der Folge auch diese Unternehmen zur Kürzung ihrer Ausgaben veranlassen, welche wiederum entsprechende (negative) Effekte nach sich ziehen und so fort. In diesem Fall können allgemeine stützende Maßnahmen der öffentlichen Hand diese makroökonomische Abwärtsspirale durchbrechen und zur Stabilisierung der Nachfrage und damit der Gesamtwirtschaft beitragen. Temporär sind damit in einer solchen Situation auch breit angelegte Unterstützungsmaßnahmen (außerhalb der oben benannten Aktivitätsfelder) legitim.

5. Verursacherprinzip: Letztlich ist eine Legitimation solcher Maßnahmen in der COVID-19-Krise wohl auch aus der Überlegung ableitbar, dass in vielen Bereichen unternehmerische Probleme erst durch die (notwendigen) Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Eindämmung der Pandemie (wie Betretungsverbote, Lockdown etc.) entstanden sind⁵⁾. Unternehmen sind durch diese Maßnahmen damit unverschuldet in betriebswirtschaftliche Probleme geraten, sodass öffentliche Hilfen angemessen scheinen, sofern die Schiefelage tatsächlich durch die Krise und die zu ihrer Bekämpfung notwendigen Maßnahmen entstanden ist.

Sind fördernde Eingriffe der öffentlichen Hand damit im Fall der derzeitigen COVID-19-Krise auch für breite Unternehmensbereiche und Aktivitäten abseits der benannten Sonderfälle allokatorentheoretisch legitimierbar, so bedeutet dies noch nicht, dass alle zu diesem Zweck gesetzten Maßnahmen auch in gleichem Maße sinnvoll und effizient sind. Im folgenden Hauptteil der Arbeit (Abschnitte 3-7) werden die einzelnen Initiativen daher – nach Maßnahmengruppen geordnet – in Inhalt und Umsetzung dargestellt und einer ersten Bewertung auf Basis des derzeitigen Informationsstands unterzogen.

⁵⁾ Das Epidemiegesetz 1950 sah folgerichtig eine Entschädigung der betroffenen Betriebe im Fall epidemologisch notwendiger Maßnahmen vor, diese Regelung kam mit Erlass der Verordnung zu vorläufigen Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 allerdings nicht zur Anwendung.

3. Maßnahmengruppe: Akuthilfen für Wiener Unternehmen

Soforthilfen der öffentlichen Hand zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen und Finanzierungsengpässe der Unternehmen sind in einer Situation der massiven Rezession, wie sie derzeit zu konstatieren ist (vgl. die Daten der Einleitung) dringend notwendig. Automatische Stabilisatoren, welche auch auf der Unternehmensebene wirken⁶⁾, reichen hier nicht aus, um negative selbstverstärkende Effekte (siehe oben Abschnitt 2, Punkt 4) zu vermeiden, weil die Personal- und (vor allem) Kapitalkosten der Unternehmen nur langsam an eine stark rückläufige Nachfrage angepasst werden können (*Sachverständigenrat, 2020*). Da die Zahlungsverpflichtungen dafür weitgehend persistent sind (und fallenden Umsätzen gegenüberstehen), können auch bei strukturell "gesunden" Unternehmen Liquiditäts- bzw. Finanzierungsengpässe entstehen. Öffentliche Unterstützung, etwa in Form von Kurzarbeitsmaßnahmen (als Möglichkeit zur temporären Personalkostenreduktion) bzw. von Überbrückungskrediten, Bürgschaften oder Fixkostenersätzen, können in solchen Fällen notwendig sein, um einen massiven Abbau von Kapazitäten in Form von Schließungen und/oder Insolvenzen zu vermeiden.

Tatsächlich scheint eine Senkung von Insolvenzrisiken auch zentrales Element, um ein "Wiederhochfahren" der Wirtschaft in den nächsten Monaten nicht zu gefährden: Zwar zeigen rezente Insolvenzstatistiken (etwa *Alpenländischer Kreditorenverband, 2020*) für den bisherigen Jahresverlauf trotz COVID-19-Krise einen deutlichen Rückgang der eröffneten Firmeninsolvenzen (1. Halbjahr Österreich -28,3%, Wien -35,7%)⁷⁾. Er ist aber vorrangig auf den über Wochen eingestellten Gerichtsbetrieb im Lockdown sowie temporäre Maßnahmen zur Eindämmung einer Pleitewelle auch im Insolvenzrecht zurückzuführen⁸⁾, auch die öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmen sowie Stundungen von Abgabepflichten dürften zur Dämpfung der Insolvenzen beigetragen haben. Diese Maßnahmen könnten für die Zahlungsunfähigkeit von Unternehmen in Teilen allerdings nur aufschiebende Wirkung haben. Kreditschutzverbände wie Wirtschaftsforschungsinstitute gehen daher von einem erheblichen Anstieg von Kreditausfällen und Insolvenzen in den nächsten Monaten ("Insolvenzwelle") aus, im Jahresschnitt könnte die Insolvenzrate beim 3- bis 5-fachen des langjährigen Durchschnitts zu liegen kommen⁹⁾. Ein

⁶⁾ Zu nennen sind hier vor allem Unternehmenssteuern, welche bei Verlusten entfallen, aber etwa auch der CO₂-Preis im Emissionshandel, der bei geringerer Nachfrage einen günstigeren Energiepreis induziert.

⁷⁾ Im 1. Halbjahr wurden in Wien 349 Unternehmens-Insolvenzverfahren eröffnet, was einem Rückgang von etwa 36% gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres entsprach. Die betroffenen Gesamtpassiva waren dennoch höher als im Vorjahr, weil einige Großinsolvenzen eröffnet wurden.

⁸⁾ Innerhalb des 1. Halbjahres 2020 konzentrierte sich der Rückgang der eröffneten Firmeninsolvenzen im Vorjahresvergleich auf die Lockdown-Phase (KW1 bis KW11 -5,8%; KW12 bis KW22 -49,9%). Einschlägige Adaptionen im Insolvenzrecht bzw. deren Umsetzung betrafen nach *Alpenländischem Kreditorenverband (2020)* die Verlängerung der Insolvenzantragsfrist (von 60 auf 120 Tage), die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht für Unternehmen, deren Überschuldung zwischen 1. März und 31. Oktober 2020 eintritt bzw. eingetreten ist sowie den Verzicht auf Insolvenzanträge durch öffentlich-rechtliche Gläubiger (etwa Österreichische Gesundheitskasse, Finanzämter etc.).

⁹⁾ Die Erfahrungen während der Finanz- und Wirtschaftskrise stützen eine solche Erwartung: Auch hier nahm die Zahl der Insolvenzanträge in Österreich erst mit Verzögerung zu, letztendlich stieg sie aber um fast 15%, jene der Insolvenzverbindlichkeiten um rund ein Drittel. Nach Berechnungen von *Boss et al. (2009)* erhöht ein Rückgang des heimischen Bruttoinlandsprodukts um 1% das Kreditausfallrisiko im Durchschnitt um 6,7%.

solches erhöhtes Kreditausfallsrisiko könnte den "Rebound" der Volkswirtschaft insofern beeinträchtigen, als es betroffene kreditgebende Institutionen dazu veranlassen kann, den Zugang zu Fremdkapital auch für andere Unternehmen zu limitieren (Tew, 2009). Dies kann wiederum Liquiditätsengpässe auch in zunächst nicht betroffenen Unternehmen auslösen, womit sich die Wirtschaftsflaute innerhalb sowie über die Branchen hinweg ausbreiten könnte.

Vor diesem Hintergrund werden liquiditätssichernde (Akut-)Maßnahmen in der COVID-19-Krise von der neueren Literatur großteils positiv gesehen (etwa *Boot et al., 2020; Guerrieri et al., 2020; Didier et al., 2020*). Solche Maßnahmen bilden daher (auch) in Österreich das Herzstück der (v. a. frühen) Initiativen zur Krisenbewältigung auf Bundesebene. Konkret hat die Bundesregierung seit Ausbruch der Krise eine Reihe von teilweise aufeinander aufbauenden Hilfspaketen auf den Weg gebracht, die vorrangig Soforthilfen beinhalten, und deren Gesamtvolumen mit 38,6 Mrd. € immerhin 9,7% des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2019 ausmacht¹⁰⁾. Auch das am 16. Juni lancierte und mit insgesamt 11,6 Mrd. € (oder 2,9% des BIP) dotierte zweite Maßnahmenpaket auf Bundesebene ("Konjunkturpaket") enthält weitere Maßnahmen zur Sicherung der Unternehmens-Liquidität¹¹⁾. Von der Größenordnung her treten hier jedoch Entlastungsmaßnahmen (etwa Senkung Einkommensteuertarif) sowie Investitionen gegenüber Soforthilfen stärker in den Vordergrund.

Abbildung 2: **Akuthilfen für Wiener Unternehmen**



Q: Stadt Wien (2020); WIFO-Darstellung

¹⁰⁾ Konkret wurde per Budgetüberschreitungsermächtigung der COVID-19-Krisenbewältigungsfonds mit rund 28 Mrd. € dotiert, weitere 10 Mrd. € betreffen steuerliche Maßnahmen, welche (als Mindereinnahmen) keiner eigenen budgetären Bedeckung bedürfen. Der genannte Fonds speist wiederum einen Notfallfonds (15 Mrd. €), der vor allem Fixkostenzuschüsse an Unternehmen vergibt, Haftungen und Garantien (9 Mrd. €), sowie ein Soforthilfepaket (4 Mrd. €), das einen Härtefallfonds sowie diverse Sofortmaßnahmen auf Ressort-Ebene finanziert. Ebenfalls daraus dotiert wird ein Gemeindeinvestitionspaket (1 Mrd. €), während die ebenfalls umfangreichen Kurzarbeitsbeihilfen (zunächst 12 Mrd. €) aus der variablen Gebarung des Arbeitsmarktbudgets bedeckt werden.

¹¹⁾ Zu erwähnen ist hier v. a. die Verlängerung des Fixkostenzuschusses bei Umsatzausfall, auch die Möglichkeit eines steuerlichen Verlustrücktrags auf die Jahre 2019 (und in Ausnahmen 2018) hat unmittelbar liquiditätsstützende Wirkung.

Wien hat diese Akuthilfen des Bundes für die Unternehmen im zu bewertenden Maßnahmenset um fünf eigene Initiativen ergänzt, wovon letztlich vier wie geplant umgesetzt werden konnten (Abbildung 2). Eine Bewertung dieser regionalen Maßnahmen muss natürlich ihre eher geringe Dotierung im Vergleich zu den genannten Bundesinitiativen in Rechnung stellen¹²⁾, gleichzeitig aber auch ihre intendierte Funktion als "schnelle Hilfe".

Tatsächlich treten gerade bei Akuthilfen Aspekte der Schnelligkeit in der Umsetzung sowie der kurzfristigen Wirksamkeit auf Regionalprodukt und Beschäftigung gegenüber anderen Nutzendimension (wie Klima-, Verteilungs- oder Genderaspekten, aber auch ihrem Einfluss auf den Strukturwandel) in den Vordergrund. Auch besteht ein notwendiger Trade-Off zwischen ihrem raschen und flexiblen Einsatz einerseits, und Aspekten der Treffsicherheit sowie von Mitnahmeeffekten bzw. Missbrauchspotentialen andererseits. Sie werden in der folgenden Bewertung der einzelnen Maßnahmen mit zu berücksichtigen sein.

3.1 Bürgschaften für Überbrückungskredite ("Corona-Überbrückungsaktion" WKBG)

3.1.1 Inhalt der Maßnahme

In einer zunächst bis zum 30. September 2020 befristeten Unterstützungsaktion übernimmt die Wiener Kreditbürgschafts- und Beteiligungsbank AG (WKBG) bei Liquiditätsbedarfen von Wiener KMU in Zusammenhang mit der COVID-19-Krise Bürgschaften für neue bzw. zusätzliche Betriebsmittelrahmenkredite zwischen 5.000 € und 500.000 €. Der Haftungsumfang beträgt bis zu 80% des Kreditvolumens, bei Laufzeiten von 3 (endfällig) bzw. 5 (jährliche 20%ige Abschichtung) Jahren.

Gegenüber dem traditionellen Bürgschaftsinstrument der WKBG bei Betriebsmittelkrediten bietet die Aktion einen höheren Haftungsrahmen (80% vs. 60%) bei reduziertem Bearbeitungsentgelt (0,5% vs. 1%) und geringerer Bürgschaftsprovision (0,8% gegenüber bis zu 2% der Kreditsumme p.a.), wobei diese Kosten zudem von der öffentlichen Hand getragen werden. Um dies zu ermöglichen, haben Stadt Wien und Wirtschaftskammer Wien zunächst einen Zuschuss von je 5 Mio. € an die WKBG geleistet. Ende April wurde das Aktionsbudget nochmals um 10 Mio. € aus dem Notlagenfonds Wien (siehe dort) verdoppelt.

3.1.2 Umsetzung der Maßnahme

Wie auch vergleichbare Maßnahmen des Bundes wurde die Corona-Überbrückungsaktion rasch implementiert und in der Folge stark nachgefragt. Der Ausschöpfungsgrad ist bereits zwei Monate vor Ende der Aktion hoch: Bis Ende Juli 2020 wurden 194 Garantieanträge genehmigt bzw. entsprechende Haftungsvereinbarungen abgeschlossen. Bei einer durchschnittlichen Kredithöhe von etwa 92.000 € wurde ein Kreditvolumen von rund 17,5 Mio. € besichert, weitere Anträge sind in Bearbeitung.

¹²⁾ Harmonisierte Vergleichsdaten zu den COVID-induzierten Maßnahmen der Bundesländer liegen nicht vor. Grobe Schätzungen des WIFO gehen von Soforthilfen (ohne Investitionen und Eventualverbindlichkeiten) von etwa 1,5 Mrd. € in allen Bundesländern bzw. rund 153 Mio. € in Wien zu Jahresmitte 2020 aus.

3.1.3 Bewertung der Maßnahme

Grundsätzlich sind Kreditbürgschaften ein wirksames und vielfach erprobtes Instrument, um Insolvenzen und Kapazitätsanpassungen aus unternehmerischen Liquiditätsengpässen entgegen zu wirken. Gleichzeitig reduzieren sie die Kreditausfallrisiken der Banken und verringern deren Eigenkapitalbindung. Dies sollte wiederum ihre Bereitschaft erhöhen, Kredite zur Betriebsmittelfinanzierung zu vergeben.

Allerdings machen Überbrückungskredite bei kurz- und mittelfristigen Liquiditätsabflüssen aus dem Unternehmen (nur) dann Sinn, wenn der Geschäftsentfall temporär ist. Auch muss nach Beendigung der Krise ein Aufholen der Umsatzauffälle zu erwarten sein, sodass der aufgenommene Kredit auch bedient werden kann. Voraussetzung für eine sinnvolle Bürgschaft ist daher ihre zeitliche Befristung, um eine langfristige Finanzierung eigentlich insolventer Unternehmen auszuschließen¹³⁾. Vor allem aber bedarf es eines nachhaltigen Geschäftsmodells des antragstellenden Unternehmens, welches eine Rückzahlung in der Zukunft erwarten lässt. Unter diesem Aspekt scheint das gewählte Modell einer Haftungsübernahme von bis zu 80% des Kreditvolumens (im Gegensatz zum Bundesmodell etwa des AWS mit bis zu 100% Garantie) höchst sinnvoll, weil dadurch ein Selbstbehalt des abwickelnden Kreditinstituts gewährleistet bleibt. Dies erhöht das finanzielle Eigeninteresse der beteiligten Hausbank am Erfolg des Geschäftsfalles (und dessen ex-ante-Prüfung) und sollte damit in Richtung einer Selektion überlebensfähiger Unternehmen wirken. Gleichzeitig werden dadurch Anreize für das Kreditinstitut reduziert, bevorzugt "schwierige Fälle" in ihrem Portfolio in die Bürgschaft zu bringen.

Dies ist wiederum für die langfristige Tragfähigkeit des WKBG-Modells wesentlich, weil Garantiemodelle ihr Risiko vor allem über Portfolio-Diversifizierung begrenzen, und das allgemeine Ausfallrisiko in der COVID-19-Pandemie durch die Möglichkeit eines Wiederanstiegs der Neuinfektionen und damit wieder notwendiger behördlicher Einschränkungen bei ökonomischen Aktivitäten durchaus erheblich ist. Wesentlich dürfte es daher sein, in der Umsetzung Klumpenrisiken (etwa durch Konzentration auf Tourismus-abhängige Unternehmen) zu vermeiden. Auch ist unter Risikoaspekten die Senkung der Garantiegebühr, welche in Haftungsmodellen ja der Abdeckung von Verlusten aus Garantiefällen dient, als Teil der zu bewertenden Maßnahme zu hinterfragen, zumal diese Gebühr ja ohnehin von der öffentlichen Hand übernommen wird.

Grundsätzlich ist die Maßnahme als Akuthilfe für die Wiener Unternehmen allerdings als positiv und erfolgreich zu werten, auch hat ihre im Vergleich zum Bundesmodell risikoaversere Ausgestaltung (mit 80% statt 100% Haftung) gemessen am Ausschöpfungsgrad nicht zu einem Verlust an Konkurrenzfähigkeit gegenüber nationalen Garantieangeboten geführt¹⁴⁾. Positiv ist in der qualitativen Bewertung (Matrix) vor allem die rasche Umsetzung (Verfügbarkeit der neuen

¹³⁾ Eine Verschiebung einzelner Insolvenzen in den Zeitraum nach Ende der Bürgschaft ist dennoch nicht gänzlich auszuschließen.

¹⁴⁾ Dies ist wohl dadurch erklärbar, dass die WKBG-Bürgschaft im Vergleich zum Bundesmodell längere Laufzeiten erlaubt, und eine Besicherung auch höherer Betriebsmittelbedarfe sowie eines breiteren Spektrums von Kostenarten (nicht nur enge Betriebskosten plus kalkulatorischer Unternehmerlohn, sondern auch darüber hinaus gehende Personalaufwände, die Vorfinanzierung von AMS-Kurzarbeit u. a.) erlaubt. Zudem könnten die in der WKBG realisierten raschen Entscheidungsroutinen (Grundsatzentscheidung in 3-5 Tagen) eine Rolle gespielt haben, weil sie für Unternehmen wie abwickelnde Bank eine zeitnahe Orientierungssicherheit garantieren.

Konditionen ab 16. März 2020; aktuell bereits hohe Ausschöpfungsrate) hervorzuheben. Sie dürfte nicht zuletzt aus dem Einsatz bzw. der Adaption eines bereits etablierten Instrumentariums folgen. Auch sollte die Wirkung der Maßnahme auf Regionalprodukt und Beschäftigung sowie deren regionale Treffsicherheit kurzfristig jedenfalls positiv sein, weil sie auf Wiener KMU mit Liquiditätsproblemen fokussiert, und ihnen deren Überbrückung ohne Kapazitätsanpassungen oder Insolvenz erlaubt. Sind damit die für Soforthilfen zentralen Kriterien der Schnelligkeit und kurzfristigen Stabilisierungswirkung erfüllt, so sind die übrigen (v. a. langfristigen) Nutzendimensionen der Maßnahme weniger klar zu umreißen. So dürfte die regionale Treffsicherheit der Maßnahme langfristig vernachlässigbar sein, weil die Garantie zeitlich begrenzt ist. Auch sollten deren Wirkungen auf Verteilung und Chancengleichheit neutral und ihr Beitrag zu den Klimazielen vernachlässigbar sein, sofern eine auch sektorale Diversifizierung des geförderten Unternehmensportefeuilles gelingt, und es nicht zu einer Häufung von Garantiefällen in Branchen mit problematischer Klimabilanz (etwa dem Städtetourismus mit seiner hohen Flugaffinität) kommt. Ambivalent scheinen letztlich die Wirkungen auf den Strukturwandel und die Produktivität bzw. Innovation am Standort, und daraus die langfristigen Effekte auf Regionalprodukt und regionale Beschäftigung zu sein: Werden durch die Maßnahme tatsächlich prinzipiell "gesunde" Unternehmen mit allein COVID-bedingten Liquiditätsempässen gerettet, sind in diesen Dimensionen positive Effekte zu erwarten. Werden dadurch dagegen auch Sanierungsfälle im Markt gehalten, kann dies auch wettbewerbsstärkere Mitbewerber behindern und damit strukturkonservierende und langfristig wachstumsdämpfende Effekte zeitigen.

3.2 Erleichterungen bei Gebühren und Abgaben

3.2.1 Inhalt der Maßnahme

Als einzige einnahmenseitige Maßnahme der Stadt Wien in Zusammenhang mit COVID-19 ermöglicht die Stadt Wien bei glaubhaft gemachter Betroffenheit von der Krise Zahlungserleichterungen bei allen dem Wiener Abgabenorganisationsrecht (WAOR) unterliegenden Gebühren und Abgaben. Konkret können damit für ein breites Spektrum von Abgaben (etwa Kommunalabgabe, Dienstgeberabgabe, Fremdenverkehrssteuer, Marktgebühren, Gebrauchsabgaben, Müll-, Wasser-, Abwassergebühren etc.) auf Antrag Stundungen, Ratenzahlungen sowie die Herabsetzung bzw. Nichtfestsetzung von Stundungszinsen und Säumniszuschlägen gewährt werden sind. Der Antrag dazu kann formlos (per E-Mail) und ohne zusätzliche Nachweispflichten eingebracht werden und gilt automatisch als genehmigt, wenn er nicht innerhalb eines Monats abgelehnt wird ("Genehmigungsfiktion").

Zudem gelten gesetzliche Befreiungen von Verwaltungsabgaben für Berechtigungen und Amtshandlungen, die wegen Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 notwendig sind. Auch werden Gebrauchsabgaben (etwa für Schanigärten, Verkaufsstände, Warenausräumungen im Handel etc.) gänzlich oder teilweise erlassen, wenn die Gebrauchserlaubnis wegen solcher Maßnahmen nicht oder nur teilweise ausgeübt werden kann, auf ihre Ausübung verzichtet wird, oder der Träger der Erlaubnis sonst von COVID-19 (etwa durch Ertragseinbußen, Liquiditätsempässe o.ä.) betroffen ist.

Alle diese Regelungen sind gelten für den Zeitraum von 1. März bis 31. Dezember 2020.

3.2.2 Umsetzung der Maßnahme

Mit Stand 31. 07. 2020 liegen nach Angaben des Büros des zuständigen Stadtrats 5.727 Anträge auf Zahlungserleichterungen (zumeist Stundung) im Bereich Kommunalsteuer bzw. Dienstgeberabgabe ("U-Bahn-Steuer") vor, das davon betroffene Abgabenvolumen kann derzeit nicht beziffert werden. Bezogen auf die übrigen Abgaben wurden insgesamt 1.162 Anträge eingebracht (und genehmigt). Sie betreffen ein Abgabenvolumen von rund 2,27 Mio. €, darunter vor allem Wasser- und Abwassergebühren (1,1 Mio. €), Ausgleichsabgaben (0,35 Mio. €), Ortstaxen (0,27 Mio. €) sowie Grundsteuer und Müllabfuhrabgaben (0,24 Mio. €).

3.2.3 Bewertung der Maßnahme

Zunächst ist festzuhalten, dass die hier zu bewertende Maßnahme nur einen kleinen Teil der Mindereinnahmen der Stadt Wien im Bereich Gebühren und Abgaben in der COVID-19-Pandemie ausmacht. Tatsächlich wirken (auch) die Steuern und Abgaben der Länder und damit Wiens im Konjunkturzyklus als "automatische Stabilisatoren" – mit erheblicher konjunkturstütztender Wirkung aus geringeren Abgabenvolumina bei rückläufiger ökonomischer Aktivität. So gehen interne Prognoserechnungen derzeit davon aus, dass die Einnahmen aus Abgaben und Gebühren in Wien im Jahr 2020 den Voranschlag um 160,7 Mio. € unterschreiten dürften. Das Gros entfällt dabei auf verringerte Einnahmen aus der Kommunalsteuer (–103,2 Mio. €), welche unmittelbar auf Beschäftigungseinbußen und Kurzarbeit in der Krise reagiert¹⁵⁾. Auch die übrigen relevanten Mindereinnahmen sind vorrangig als (quasi "automatische") Folgen der COVID-19-Krise¹⁶⁾ zu qualifizieren.

Im Vergleich zu diesem massiven stabilisierenden Impuls dürften die hier zu bewertenden diskretionären Maßnahmen zwar eine positive, in ihrer Größenordnung aber deutlich kleinere Wirkung entfalten. So ist eine Förderkomponente aus der Befreiung von Abgaben für Amtshandlungen in Zusammenhang mit (medizinisch notwendigen) Shutdown- bzw. Lockdown-Maßnahmen grundsätzlich schwer argumentierbar. Ähnliches gilt für den Erlass von Gebrauchsabgaben, wenn die ihnen zugrunde liegende Berechtigung aufgrund solcher Maßnahmen nicht ausgeübt wird bzw. werden kann. Stundungen und Ratenzahlungen bedeuten wiederum vor allem einen zeitlichen Aufschub der Abgabenbelastung und können damit den Liquiditätsspielraum der antragstellenden Unternehmen erhöhen. Ihre kurzfristige Wirkung auf Regionalprodukt und Beschäftigung in Wien sollte damit (tendenziell) positiv sein. Eine Entlastung von Abgaben ist mit dieser Maßnahme aber nicht oder allenfalls aus dem Verzicht auf Stundungszinsen etc. verbunden, wobei auch in letzterem Fall wegen des derzeit niedrigen (Markt-)Zinsniveaus kaum von einer relevanten Förderwirkung auszugehen ist. Langfristige Wirkungen auf

¹⁵⁾ Die Kommunalsteuer reagiert auf die in Abschnitt 7 dargestellten Verwerfungen am Arbeitsmarkt stark, weil sie auf der Lohnsumme des Unternehmens basiert und damit von der Beschäftigtenzahl abhängig ist, und im Fall von Kurzarbeit nur das Entgelt für die herabgesetzte Arbeitszeit, nicht aber die Kurzarbeits- (bzw. eine allfällige Qualifizierungs-) Unterstützung der Steuer unterliegt.

¹⁶⁾ Zu nennen sind hier v. a. Mindereinnahmen aus der Ortstaxe (13,6 Mio. € gegenüber dem Voranschlag), wo Ausfälle vor allem aus fehlenden Nächtigungen im (Städte-)Tourismus resultieren; aus der Dienstgeber-Abgabe (–11,1 Mio. €), welche auf der Zahl der Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer beruht, und solche mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von höchstens 10 Stunden von der Abgabe befreit sind; sowie aus der Parkometerabgabe (–10,6 Mio. €) mit ihrer Sensitivität gegenüber Veränderungen im motorisierten Individualverkehr.

BRP und Beschäftigtenzahl dürften damit vernachlässigbar bleiben, auch für die weiteren Nutzendimensionen unserer Bewertungsmatrix sind eher neutrale bzw. kaum relevante Wirkungen zu erwarten: Strukturell begünstigen die genannten Zahlungserleichterungen bei den größten Abgabenpositionen (v. a. Kommunal- bzw. Dienstgeberabgabe) zwar arbeitsintensive (gegenüber kapitalintensiven) Unternehmen, solche sind aber sowohl in Bereichen mit und ohne urbanen Standortvorteilen sowie solchen mit hoher und niedriger Produktivität und Innovationsorientierung zu finden. Auch in Hinblick auf die Klimaziele und Verteilung bzw. Chancengleichheit sind keine systematischen Effekte anzunehmen.

Eindeutig positiv sind letztlich freilich die regionale Treffsicherheit sowie die rasche Umsetzung der Maßnahme zu bewerten, sodass zusammen mit ihrem (tendenziell) positiven kurzfristigen Effekt auf Output und Beschäftigung in der Region ein positives Resümee zu ihrer Funktionsfähigkeit als Akuthilfe zu ziehen ist. Die (kurzfristige) Treffsicherheit ergibt sich dabei notwendig aus dem Fokus auf Unternehmen mit Abgabenlasten in Wien, die Schnelligkeit in der Umsetzung (auch) aus ihrem innovativen Design: Die automatische Genehmigung der Anträge nach Ablauf einer vorgegebenen Frist für behördliche Einsprüche erlaubt es der Behörde, eine hohe Zahl von Anträgen rasch zu bearbeiten. Den beantragenden Unternehmen verschafft sie wiederum rasche Planungssicherheit. Diese Vorteile dürften im vorliegenden (Sonder-)Fall gegenüber Nachteilen aus design-immanenten Abstrichen bei Kontrollmöglichkeiten auf potentiellen Missbrauch und unternehmerische COVID-Betroffenheit¹⁷⁾ höher zu gewichten sein.

3.3 ÖHT-Anschlussförderung

3.3.1 Inhalt der Maßnahme

Das Beherbergungswesen als Kernbereich der Tourismuswirtschaft war und ist von der COVID-19-Krise besonders betroffen: Im Zuge des Lockdowns verhängte die österreichische Bundesregierung im März 2020 ein behördliches Betretungsverbot für touristische Zwecke, das erst Ende Mai 2020 wieder aufgehoben wurde. Durch fortlaufende internationale Reisebeschränkungen, die aktuell prekäre wirtschaftliche Situation in vielen Ländern, vor allem aber auch durch die Unsicherheit von Konsumentinnen und Konsumenten hinsichtlich einer möglichen Ansteckungsgefahr, den Konsequenzen im Infektionsfall und eines durch die verhängten bzw. empfohlenen Schutzmaßnahmen beeinträchtigten Urlaubserlebnisses, blieb die Nachfrage nach Urlaubs- und Geschäftsreisen seither sehr gedämpft.

Wien als Städtedestination von internationalem Rang leidet aus verschiedenen Gründen (hoher Anteil von Gästen aus Fernmärkten, Bedeutung des Kongresstourismus, Ausfall von Veranstaltungen etc.) stärker unter der Krise als viele andere Destinationen in Österreich. Mit einer Erholung der Nachfrage ist im laufenden Jahr nicht mehr zu rechnen. Damit muss die wirtschaftliche Situation der Wiener Beherbergungsbetriebe als äußerst kritisch beurteilt werden.

¹⁷⁾ Für die "Glaubhaftmachung" negativer unternehmerischer Auswirkungen der COVID-Krise genügt die Bezugnahme auf taxativ aufgeführte Betroffenheitsgründe im formlosen Antrag ohne zusätzliche Nachweispflichten. Eine individuelle Prüfung der Anträge beschränkt sich daher auf Plausibilitätsüberlegungen.

Im Rahmen des Coronavirus-Maßnahmenpakets hat die Bundesregierung die Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) damit beauftragt, ein Sonderförderungsprogramm aufzulegen, das kleinen und mittleren Tourismusbetrieben über bundesbehaffete Darlehen benötigte Liquidität zuführen soll. Dabei werden vier Fördermodelle mit unterschiedlichen Maximalkreditsummen und Haftungsquoten angeboten. Die Stadt Wien hat sich, wie weitere 5 Bundesländer, dazu entschlossen, das ÖHT-Fördermodell "COVID-19 80%-Garantie BMLRT I", das eine Haftungsquote des Bundes von 80% für Kredite bis zu 500.000 € und 3 Jahren Laufzeit vorsieht, mit einem Zinsen- / Kapitalkostenzuschuss zu ergänzen. Die Förderhöhe beträgt 3.000 € je 100.000 € vom Bund behaffeter Kreditsumme, wobei jener Teil des Zuschusses, der den tatsächlich angefallenen Zinsaufwand übersteigt, zurückzuzahlen ist. Zuschussberechtigt sind innerhalb der von den ÖHT-Fördermaßnahmen abgedeckten Tourismus- und Freizeitwirtschaft nur Betriebe des Bereichs Beherbergung (ÖNACE I 55).

Die Antragstellung erfolgt über die ÖHT, welche nach Ausstellung der Haftungserklärung die Unterlagen zur Genehmigung an die Wiener Wirtschaftsagentur weiterleitet. Die Zinsstützung des Landes gilt vorerst für Darlehen, die bis 31. Dezember 2020 in Anspruch genommen werden, wobei eine Verlängerung der Maßnahme rasch und unbürokratisch möglich ist.

3.3.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Überbrückungskredite der ÖHT wurden ursprünglich mit Bundeshaftungen im Ausmaß von 80% angeboten (BMLRT-Modelle I und II). Erst später, nach Kritik aus der Tourismuswirtschaft, dass trotz dieser Haftungsübernahme Kredite durch Hausbanken nur zögerlich bzw. auf Basis von umfangreichen Sicherheiten vergeben werden, wurde das Corona-Hilfsprogramm für den Tourismus um die Modelle mit Haftungsquoten von 90 bzw. 100% ergänzt. Diese beiden Modelle sind für die Unternehmen aufgrund der geringen Zinsbelastung (mit 0% Zinsen in den ersten beiden Jahren im Modell mit einer 100%-Haftung bzw. einem Fixzinssatz von 1% im Modell mit einer 90%-Garantie) und dem vollständigen Entfall von Sicherheiten sehr attraktiv. Die finanzierenden Hausbanken können auf eine vollständige (100%-Garantie) bzw. fast vollständige (90%-Garantie) Risikoübernahme zählen, verzeichnen jedoch geringere Zinseinnahmen als in den BMLRT-Modellen.

In Wien ist die Zahl der Anträge für Kredite nach dem Modell BMLRT I und damit auch für Zinszuschüsse der Stadt im Vergleich zur Nachfrage nach Krediten der anderen Modelle geringer als in anderen Bundesländern: Nach Auskunft der ÖHT wurden (mit Stand Mitte August 2020) in Wien 69 Kreditanträge im BMLRT-Modelle I gestellt, das entspricht rund 47% aller im Rahmen des Überbrückungskreditpakets für den Tourismus. Die Wirtschaftsagentur Wien berichtet, dass mit Stand 28. Juli 2020 als Anschlussförderung des Landes eine Summe von 342.840 € endabgerechnet wurde. Laut ÖHT sind für die im Bundesländervergleich relativ geringe Nachfrage nach BMLRT I Krediten in Wien zwei Gründe ausschlaggebend:

- Die regionale Struktur der Banken in Österreich: Während günstige Refinanzierungsmöglichkeiten es Großbanken mit Sitz in Wien erleichtern, die im Modell COVID-19 100%-Garantie vorgesehene 0%-Verzinsung in den ersten beiden Jahren der Kreditlaufzeit zu

gewährleisten, stellt dies für kleinere Banken am Land eine relativ große Hürde dar, so dass sie eher zu den BMLRT-Krediten tendieren.

- Die Größenstruktur von Beherbergungsunternehmen in Wien: Unternehmen mittlerer Größe (mit 50 bis 249 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemessen als Vollzeitäquivalente) stehen nur die Modelle COVID-19 100%-Garantie und COVID-19 90%-Garantie offen, sofern sie nicht als Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten einzustufen sind. In Wien fallen jedoch viele Beherbergungsbetriebe in diese Größenkategorie und haben somit in der Regel keinen Zugang zu den BMLRT-Krediten.

3.3.3 Bewertung der Maßnahme

Auch wenn der Tourismus in Wien lediglich einen Anteil von rund 4,3% am Bruttoregionalprodukt einnimmt (direkte und indirekte Effekte laut TSA für Wien¹⁸), sind die starke Krisenbetroffenheit und die dynamische Entwicklung der letzten Jahre Grund genug, mit staatlichen Interventionen die Wirkungen auf die Tourismuswirtschaft abzumildern und die Zahl von Unternehmensinsolvenzen möglichst gering zu halten. Die Überbrückungskredite der ÖHT stützen die Liquidität der Beherbergungsbetriebe und helfen ihnen, die Krise zu überstehen. Die Bemühungen der Stadt Wien, mit Zinszuschüssen die Maßnahmen des Bundes bzw. der ÖHT zu verstärken, können unter diesen Gesichtspunkten jedenfalls als ökonomisch sinnvoll erachtet werden.

Durch die spezifischen Gegebenheiten in Wien (Bankenstruktur, Größenstruktur im Beherbergungswesen, siehe oben) ist die Nachfrage nach Krediten des Modells BMLRT I in Wien relativ gering, weshalb auch die Wirkung der Zinszuschüsse der Stadt Wien beschränkt ist. Zum Zeitpunkt, als die Wiener Anschlussförderungen beschlossen wurden, standen Unternehmen allerdings nur die beiden BMLRT-Kreditangebote offen. Eine Erweiterung der Anschlussförderung auf die beiden Modelle mit höheren Haftungsquoten erscheint aber aufgrund der in diesen Modellen sehr geringen Zinsbelastung für die Unternehmen wenig sinnvoll.

Allerdings beschränkt sich die Anschlussförderung Wiens auf Kredite für Beherbergungsbetriebe, obgleich Überbrückungskredite der ÖHT allen Unternehmen offenstehen, die der Sparte Tourismus- und Freizeitwirtschaft der Wirtschaftskammer angehören – und somit auch Gastronomiebetrieben. Nachdem auch die Gastronomie in Wien von der Coronakrise und dem Ausbleiben von Touristinnen und Touristen hart getroffen wird, ist diese branchenspezifische Einschränkung jedenfalls zu hinterfragen.

Kritisch hinsichtlich der beiden Haftungsmodelle mit Garantiequoten von 90 und 100%, für die Wien aber keine Anschlussförderung anbietet, ist anzumerken, dass dadurch auch solche Betriebe Zugang zu Krediten bekommen, die trotz der in fast ganz Österreich positiven Entwicklung der touristischen Nachfrage in den letzten Jahren betriebswirtschaftlich nicht reüssieren konnten und deren Kreditwürdigkeit von den Banken daher als gering eingestuft wird. Ein auch im Tourismus notwendiger, stetiger Strukturwandel, der für eine Bereinigung der Branche sorgt,

¹⁸) Laimer, P., Ostertag-Sydler, J., Ehn-Fragner, S., Fritz, O., Streicher, G. (2019), Ein Tourismus-Satellitenkonto für Wien. Ökonomische Zusammenhänge, Methoden und Hauptergebnisse 2017. Studie von Statistik Austria und dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Wien Tourismus.

wird dadurch zumindest verlangsamt. Dieses Problem ist für die BMLRT-Kredite, in denen auch die Hausbanken einen Teil des Kreditrisikos übernehmen, weniger relevant.

Entscheidet man sich als liquiditätsstützende Maßnahme für Überbrückungskredite statt Zuschüsse wird ganz generell und unabhängig vom konkreten Kreditmodell die Liquidität der Betriebe zwar kurzfristig gestützt, in der längeren Frist durch die Rückzahlungserfordernisse aber auch eingeschränkt.

Die, laut Aussage der ÖHT, sehr rasche Bearbeitung der Kreditanträge kann als positiv bewertet werden, angesichts der Tatsache, dass die Coronakrise Wien stärker und länger als andere Tourismusregionen in Österreich betrifft. Daher ist eine über Überbrückungskredite organisierte Hilfe für die Unternehmen, die Krise ohne Insolvenz zu überstehen, sowohl in der kurzen wie auch in der langen Frist als wichtiger Beitrag zu regionaler Wertschöpfung und Beschäftigung wie auch zur Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Wiener Tourismuswirtschaft zu beurteilen, deren Erfolg von einer leistungsfähigen Beherbergungsinfrastruktur abhängt. Damit werden zwar die in der Vergangenheit fraglos existierenden Standortvorteile gesichert, andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme auch Betriebe unterstützt, die trotz ausgezeichneter Entwicklung der touristischen Nachfrage in Wien wirtschaftlich wenig erfolgreich waren – damit kann ein gegebenenfalls notwendiger Strukturwandel auch verzögert werden. Die regionale Treffsicherheit ist gegeben, da die Zinszuschüsse nur Wiener Beherbergungsbetrieben offenstehen.

3.4 Notlagenfonds Wien

3.4.1 Inhalt der Maßnahme

Stadt Wien und Wirtschaftskammer Wien haben den für Krisensituationen eingerichteten "Notlagenfonds" der WKW schon früh mit einem Zuschuss von jeweils 10 Mio. € aufdotiert. Der Fonds sollte Wiener EPU's und Kleinstunternehmen bis zu 10 Beschäftigten bei Notlagen durch die Pandemie Soforthilfen zur Verfügung stellen. Konkret geplant war die Unterstützung solcher Unternehmen bei starker Betroffenheit (Umsatzrückgang > 50%) durch Miet- und Betriebskostenzuschüsse bis maximal 600 € pro Monat, bei extremer Betroffenheit (Umsatzrückgang > 75%) war zusätzlich ein Ausfallersatz für Umsatzeinbußen bis maximal 5.000 € vorgesehen.

Ziel war eine unbürokratische Auszahlung der Akuthilfen sofort nach Antragstellung, zur Beschleunigung der Abwicklung sollten Expertinnen und Experten der WKW durch solche der Wirtschaftsagentur Wien ergänzt werden.

3.4.2 Umsetzung der Maßnahme

Der Fonds war bereits am Beginn der behördlich verfügbaren Shutdown- bzw. Lockdown-Maßnahmen aufgesetzt, Mittelvergaben in der ursprünglich geplanten Form wurden jedoch aufgrund der weitgehend zeitgleichen Ankündigung des inhaltlich gleichgerichteten Härtefallfonds der Bundesregierung nicht aufgenommen. Stattdessen wurden 10 Mio. € der reservierten Fondsmittel zugunsten der in Abschnitt 3.1 dargestellten "Corona-Überbrückungsaktion" der

WKBG umgeschichtet, die verbliebenen Fondsmittel dienen Soforthilfen in nicht vom Härtefallfonds des Bundes erfassten (regionsspezifischen) Sonderfällen¹⁹⁾.

3.4.3 Bewertung der Maßnahme

Da in der ursprünglich geplanten Form nie operativ, kann eine Bewertung des Notfallfonds in unserer Bewertungsmatrix entfallen. Die Sistierung der in seinem Rahmen zunächst geplanten Maßnahmen scheint angesichts des vom Bund aufgesetzten Härtefallfonds nachvollziehbar, die Umschichtung eines Teils seiner Mittel zur Bürgschaftsaktion der WKBG wegen der hohen Nachfrage nach dieser Aktion und ihrem Erfolg als Akuthilfe für liquiditätsschwache Wiener Unternehmen sinnvoll.

Dennoch ist das dargestellte Schicksal der geplanten Maßnahme klares Indiz für die mangelnde Abstimmung der Maßnahmenentwicklungen der agierenden Gebietskörperschaften, namentlich dem Bund als dominierendem Akteur und den Bundesländern (bzw. Wien). Dies ist für die Frühphase der Pandemie mit ihren dringlichen Handlungsbedarfen verständlich, sollte aber in der nun folgenden Phase allfälliger "Konjunkturpakete" zur Unterstützung der Erholung der Wirtschaft aus der Krise einer besseren Information über bzw. einer stärkeren Koordination der nun zu ergreifenden Maßnahmen weichen, um deren Erfolg zu maximieren und Kosten aus fehlender Kommunikation und Kooperation, wie sie am Beispiel des Wiener Notfallfonds zweifellos entstanden sind²⁰⁾, zu vermeiden.

3.5 Temporäre Unternehmensbeteiligungen (SaWB)

3.5.1 Inhalt der Maßnahme

Stadt Wien und Wirtschaftskammer Wien haben eine "Stolz auf Wien Beteiligungs GmbH" (SaWB) gegründet und mit jeweils 15 Mio. bzw. 5 Mio. € dotiert. Sie ist organisatorisch an die Wien Holding angebunden und soll sich temporär an Zielunternehmen am Standort Wien beteiligen, deren Existenz aufgrund der COVID-19-Krise gefährdet ist. Ausgewählten Klein- und Mittelunternehmen mit zwischen 10 und 250 Beschäftigten, die Hilfe benötigen, soll damit Eigenkapital zur Verfügung gestellt werden, um neben der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe auch Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen.

Angestrebt wird eine echte Gesellschafterposition der SaWB im jeweiligen Zielunternehmen (stille Beteiligung als Ausnahme), wobei die Beteiligung auf 20% des Stammkapitals bzw. der Gesellschaftereinlagen im Zielunternehmen bzw. 1 Mio. € beschränkt bleibt, und auf maximal 7 Jahre eingegangen wird. Trotz dieser Beschränkung auf eine Beteiligung unterhalb der

¹⁹⁾ Als Beispiel wird etwa das derzeit noch aktive "Fiaker-Futtermittelpaket" aus dem Notlagenfonds finanziert, mit welchem den von Ausfällen im internationalen Städtetourismus besonders betroffenen Wiener Fiaker-Betrieben der Aufwand für die Versorgung der Tiere mit einem Betrag von 250 € je Pferd abgegolten wird (*Stadt Wien, 2020*).

²⁰⁾ Zu nennen ist hier jedenfalls der Aufwand für das Design der Maßnahmen im Notfallfonds und die Vorbereitungen zu deren Umsetzung. Auch sind Effizienzverluste im Gesamtsystem der Soforthilfen anzunehmen, wenn ein bereitstehender Fonds für Notfälle wegen der frühzeitigen Ankündigung eines (größeren) Bundesfonds sistiert wird, dessen Implementierung und Umsetzung dann in der Folge nur schleppend erfolgt.

Sperrminorität erhält die SaWB im Fall der Beteiligung umfassende, vertraglich fixierte Mitwirkungsrechte im Zielunternehmen, namentlich zwingende Zustimmungsvorbehalte bei taxativ benannten Gesellschafterbeschlüssen und Geschäftsführungsmaßnahmen²¹⁾, sowie bei weiteren Verpflichtungen, welche durch das Zielunternehmen bei Beteiligung vertraglich einzugehen sind²²⁾. Die Exit-Bedingungen für die SaWB werden ebenfalls schon zum Zeitpunkt des Beteiligungserwerbs festgelegt, wobei sie auch Anreize für einen zeitnahen Rückkauf enthalten²³⁾.

Um der zeitlich versetzten sektoralen Betroffenheit der Wiener Wirtschaft gerecht zu werden, sind für die Vergabe mehrere Tranchen vorgesehen. Die Auswahl potentieller Zielunternehmen erfolgt auf Basis von Einzelbewertungen anhand eines umfassenden Kriterienkatalogs, der qualitative Kriterien ("Bedeutung für die Wiener Identität", "Relevanz für die Erhaltung des Systems", "Einklang mit der Wirtschaftsstrategie 2030") wie quantitative Kriterien (etwa zur betriebswirtschaftlichen Performance, zur Krisenbetroffenheit bzw. zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des jeweiligen Wirtschaftssegments) einbezieht. Zudem wird jede potentielle Beteiligung von Wirtschaftsprüfern anhand marktüblicher Methoden und Due Diligence bewertet, wobei historische Entwicklung (Unternehmenskennzahlen) wie Zukunftsperspektive des Unternehmens (Geschäftsmodell) in die Bewertung einfließen. Jede Beteiligung bedarf zudem einer abschließenden Empfehlung durch einen zu diesem Zweck eingerichteten Investorenbeirat.

3.5.2 Umsetzung der Maßnahme

Die zur Umsetzung der Maßnahme gegründete Beteiligungsgesellschaft ist seit Mai operativ, seither können Anträge von potentiellen Zielunternehmen für die erste Tranche gestellt werden. Mit Stand 31. Juli 2020 sind 20 Anträge eingegangen, mit einem Teil dieser Unternehmen laufen derzeit Gespräche.

Parallel finden Gespräche mit Banken, Versicherungen und privaten Unternehmen zu einer möglichen Erhöhung des Beteiligungskapitals der SaWB von derzeit 25 Mio. € um weitere 15 bis 20 Mio. € statt, Details dazu sind derzeit nicht verfügbar.

²¹⁾ Taxativ aufgezählt sind hier das Jahresbudget, Kapitalveränderungen und Umgründungen, eine allfällige Sitzverlegung, das Beteiligungs- und Liegenschaftsmanagement, die Gewährung von Krediten oder Garantien für Dritte, die Aufnahme oder Abgabe von Geschäftszweigen und Produktionsarten, Rechtsgeschäfte mit Verbindlichkeit über mehr als 110% des Jahresbudgets, die außerplanmäßige Rückführung von Krediten, Rückkäufe von Schuldverschreibungen, Rechtsgeschäfte mit Gesellschaftern, wirtschaftlichen Eigentümern und Organmitgliedern, sowie die Gewährung von Gewinn- oder Umsatzbeteiligungen sowie sonstige variable Bezüge für Geschäftsführung und leitende Angestellte.

²²⁾ Sie betreffen die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung von zumindest 80% der Beschäftigung für zwei Jahre, zum Beibehalt von Ausgaben für Innovationen, MitarbeiterInnenförderung sowie Aus- und Weiterbildung, den Beibehalt der Zahl der Lehrlinge für 2 Jahre, den Verzicht auf eine aggressive Expansionsstrategie sowie auf die Querfinanzierung von Geschäftsbereichen, die vor dem 31.12.2019 in Schwierigkeiten waren. Zudem werden Managerbezüge für 3 Jahre mit Ausnahme einer Indexanpassung eingefroren, und variable Managerbezüge über 3 Jahre nicht gewährt.

²³⁾ Nach den bisher vorliegenden Informationen ist eine Call-Option des Zielunternehmens für die Beteiligung jederzeit möglich, wobei der Optionsausübungspreis nach dem per Gutachten bestimmten Verkehrswert berechnet wird. Die SaWB kann eine Put-Option nach Ablauf der Beteiligungsdauer, aus wichtigem Grund auch davor ziehen, zudem ist auch ein Verkauf an Dritte möglich, wenn der aus der Option Verpflichtete den Optionspreis nicht binnen einer vereinbarten Zahlungsfrist bezahlt. Der Optionsausübungspreis erfasst dabei zumindest die Investitionen der SaWB sowie deren marktübliche Verzinsung.

3.5.3 Bewertung der Maßnahme

Die Maßnahme stellt ohne Zweifel die weitreichendste und in der Umsetzung komplexeste Intervention zur Unterstützung der regionalen Unternehmen in der COVID-19-Krise dar und bedarf daher einer etwas näheren Betrachtung. Ihre Bewertung muss derzeit freilich rudimentär bleiben, weil Auswahlentscheidungen zu Beteiligungen noch ausstehen. Zudem ist die Maßnahme im nationalen Rahmen solitär, sodass Erfahrungen aus ähnlichen Initiativen kaum vorliegen²⁴⁾. Auch die in Deutschland implementierten staatlichen Unternehmensbeteiligungen im Rahmen des COVID-19-Stabilisierungsfonds (WSF) sind als Referenz aus Gründen der Maßstäblichkeit²⁵⁾ untauglich, auch richtet sich diese Initiative explizit an große Unternehmen, während in Wien KMU unterstützt werden sollen.

Für die begünstigten Zielunternehmen bedeutet eine Zufuhr von Eigenkapital jedenfalls eine Verbesserung ihrer Kapitalstruktur und damit der Bonität, was wiederum ihre Kapitalkosten senken kann. Dazu kommt ein Leverage-Effekt, sofern durch die öffentliche Beteiligung die Aufnahme weiteren Fremdkapitals möglich ist. Zusätzliche Wirkungen können durch "Signalling"-Effekte entstehen, etwa in Hinblick auf eine Verbesserung des Lieferantenstatus.

Vor diesem Hintergrund sieht auch der deutsche *Sachverständigenrat* (2020) in seinem Sondergutachten zur Bewertung der wirtschaftlichen Lage in der COVID-Pandemie staatliche Beteiligungen in der derzeitigen Krise unter bestimmten Voraussetzungen als sinnvolles Instrument an. Dabei betont er, dass begünstigte Sanierungsfälle ursächlich durch COVID entstanden sein müssen, um nicht wettbewerbsschwache Unternehmen künstlich im Markt zu halten. Auch sollten Beteiligungen nur nach definierten Auswahlkriterien sowie zeitlich befristet und mit klar festgelegtem Ausstiegsszenario eingegangen werden.

Nach den vorliegenden Grundlagenpapieren scheinen diese Kriterien bei der hier zur bewertenden Maßnahme weitgehend erfüllt: Detaillierte Regelungen zu Zugangsvoraussetzungen²⁶⁾, Auswahlkriterien und Entscheidungsprozess, zu Beteiligungsstrategie und Beteiligungsart, Exit-Strategie und Abschichtung, sowie zu Mitwirkungsrechten der SaWB und Verpflichtungen der Zielunternehmen zeugen jedenfalls von einem starken Bemühen, die Maßnahme konzeptionell und im Design möglichst professionell aufzusetzen, und damit ihre Effizienz und Resilienz sicher zu stellen. Dies scheint freilich auch notwendig, weil die öffentliche Hand hier doch stärker als in anderen zu bewertenden Maßnahmen ein erhebliches Risiko in einer in der Abwicklung komplexen Materie nimmt.

Ein solches erhöhtes Risiko ergibt sich schon aus der Nachrangigkeit von Eigenkapital (und damit der Beteiligung) in einem möglichen Insolvenzverfahren, auch sind teils design-bedingte adverse Selektionseffekte und Klumpenrisiken nicht auszuschließen: So wird zwar konzeptionell

²⁴⁾ Eine öffentliche Sanierungsgesellschaft war in Österreich mit der BIG über viele Jahre aktiv, sie wurde jedoch von der vorangegangenen Regierung aufgelöst. Eine umfassende Analyse ihrer Aktivitäten und Erfolge liegt nicht vor.

²⁵⁾ Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist mit insgesamt 600 Mrd. € dotiert, rund 100 Mrd. davon sind für Unternehmensbeteiligungen vorgesehen.

²⁶⁾ Die wirtschaftliche Betroffenheit von der COVID-Krise wird hier über den Nachweis von Liquiditätsproblemen sowie einem Umsatzrückgang von mindestens 30% gegenüber der Vor-Krisen-Periode definiert, die wirtschaftliche Tragfähigkeit über das Fehlen eines Insolvenzverfahrens oder die Voraussetzungen dazu.

ein moderates Risiko angestrebt, weshalb Beteiligungen auf Unternehmen beschränkt bleiben sollen, die (nur) durch COVID in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sind, mit der Beteiligung aber eine hohe Erholungswahrscheinlichkeit aufweisen. Intendiert sind also Zielunternehmen, deren prinzipiell tragfähiges Geschäftsmodell nur temporär (und unverschuldet) gestört ist. In der Praxis könnten die zwar sinnvollen, für die Unternehmen aber weitreichenden Auflagen im Beteiligungsfall allerdings dazu führen, dass sich für die Maßnahme nur Sanierungsfälle bewerben, welchen alternative Finanzierungsmöglichkeiten nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Dies impliziert die Gefahr einer Konzentration des Beteiligungsportefeuilles auf Hochrisiko-Fälle, welcher im Auswahlprozess gegenzusteuern sein wird.

Ähnlich scheint es unter Risikogesichtspunkten problematisch, in die Auswahlkriterien zur Priorisierung der antragstellenden Unternehmen Branchenkriterien wie die "Relevanz des Wirtschaftssegments" oder die "Relevanz für die Erhaltung des Systems" einzubeziehen, weil solche Kriterien die sektorale Diversifizierung der Beteiligungsstruktur als risikodämpfendes Element schwächen bzw. Klumpenrisiken verstärken können. Da die genannten Branchenkriterien auch inhaltlich mit Problemen behaftet sind²⁷⁾, könnte es sinnvoll sein, im Auswahlprozess stattdessen stärker auf schützenswerte firmenspezifische Assets der beantragenden Unternehmen (wie unternehmensspezifisches Wissen, besondere Geschäftskontakte, Vorleistungsstrukturen etc.) abzustellen, welche im Konkursfall verloren gehen würden. Nach Ansicht der Autorinnen und Autoren rechtfertigen nur solche, auch für den Standort relevante Assets, die bei Ausscheiden des Unternehmens nicht durch andere (bestehende oder neue) ökonomische Akteure ersetzt werden können, ein Eingreifen der öffentlichen Hand zugunsten eines einzelnen Sanierungsfalls, weil dieses ja immer auch mit negativen (pekuniären) Effekten für Mitbewerber am Standort verbunden ist.

Nicht zuletzt wird der Erfolg der Maßnahme dadurch determiniert sein, inwieweit es gelingen kann, die – wie dargestellt – gut aufgesetzten Regelungen zu Auswahlprozess, Beteiligungsmanagement und Abschichtung auch in der Praxis um- bzw. durchzusetzen. Hier sind gerade in überschaubaren regionalen Settings Anreizprobleme aus Principal-Agents-Beziehungen (im konkreten Fall etwa zwischen Stadt Wien/WKW und Beteiligungsgesellschaft sowie zwischen dieser und den Zielunternehmen) zu überwinden. Sie könnten in der Abwicklung durch den Beizug professioneller SanierungsmanagerInnen minimiert werden. Im Auswahlprozess können schwer definierbare qualitative Kriterien wie der "Beitrag zur Wiener Identität" zusätzliche Freiheitsgrade eröffnen und seine Stringenz beeinträchtigen. Auch dieses Problem sollte aber bei

²⁷⁾ So wird die "Relevanz des Wirtschaftssegments" u. a. anhand der relativen Größe der jeweiligen NACE-Wirtschaftsabteilung in Wien identifiziert, was problematisch ist, weil keinerlei empirische Evidenz vorliegt, wonach "größere" Branchen systematisch höhere unternehmerische Wachstumspotentiale eröffnen. Zudem ist die Branchen-Priorisierung damit durch die unterschiedlich feine Granulation der NACE-Klassifikation nach Wirtschaftsbereichen verzerrt. Die "Relevanz für die Erhaltung des Systems" wird wiederum allein qualitativ gesetzt, wobei die Einstufung in vielen Fällen diskussionswürdig bleibt. So wird etwa die Systemrelevanz weiter Teile der wissensintensiven Dienstleistungen im Katalog als gering eingestuft, obwohl diese im Metropolenvergleich das Spezialisierungsprofil Wiens dominieren (etwa Mayerhofer *et al.*, 2015) und deren große Bedeutung für das Wachstum anderer Wirtschaftsbereich mittlerweile theoretisch wie empirisch unstrittig ist (Mayerhofer – Firgo, 2016). In der zusammenfassenden Priorisierung findet sich der Tourismus vor diesem Hintergrund auf Rang 1 der Reihung, was in Hinblick auf das angesprochene Klumpenrisiko vor dem Hintergrund eines möglichen Wiederanstiegs der Neuinfektionen im weiteren Jahresverlauf problematisch scheint.

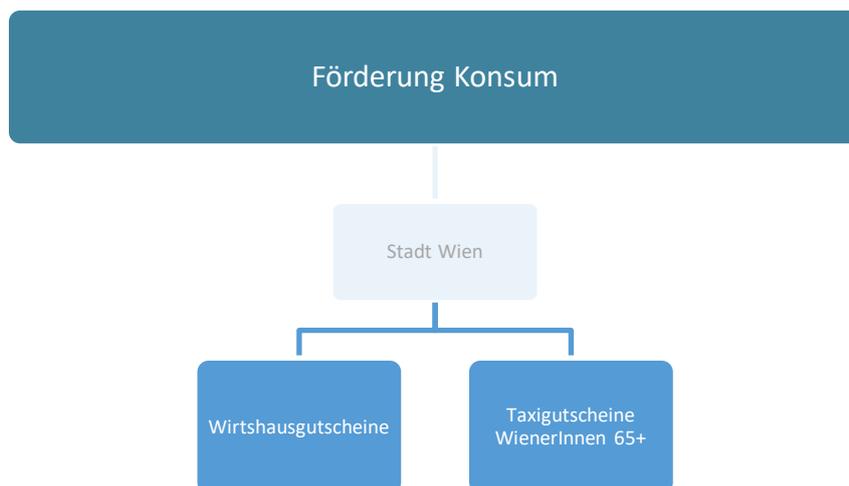
strikter Umsetzung der Dualität von Einzelbewertungen und abschließender Beiratsempfehlung beherrschbar bleiben.

Insgesamt rechtfertigt die Maßnahme damit auf Basis des derzeitigen Wissensstandes in Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit als Akuthilfe eine vorsichtig positive Einschätzung. Zwar konnte die Maßnahme wegen ihrer Komplexität nicht so rasch wie die zuvor analysierten Initiativen umgesetzt werden, dies stellt aber nur bedingt ein Problem dar, weil COVID-induzierte Insolvenzfälle – wie gezeigt – bisher kaum aufgetreten bzw. erst in den nächsten Monaten verstärkt zu erwarten sind. Die regionale Treffsicherheit der Maßnahme ist durch ihre Beschränkung auf EU-Unternehmen mit Standort und Geschäftstätigkeit in Wien kurzfristig gegeben und dürfte angesichts des Zeithorizonts der Beteiligungen und deren Auflagen zumindest im Erfolgsfall auch längerfristig nachwirken. Ähnliches gilt für die Wirkung der Maßnahme auf Regionalprodukt und Beschäftigung, sofern durch die Beteiligungen – wie intendiert – tatsächlich nur Unternehmen mit (allein) temporären Schwierigkeiten aus der COVID-Krise im Markt gehalten werden. Auch in diesem Fall scheinen die Wirkungen auf den regionalen Strukturwandel sowie die Produktivität und Innovation am Standort allerdings eher ambivalent, weil die Initiative jedenfalls Unternehmen in Schwierigkeiten gegenüber vergleichbaren Unternehmen ohne solche Probleme begünstigt, und das damit aufrecht erhaltene Angebot ersterer negative Preiseffekte auf letztere auslösen kann. Relevante Effekte auf die Verteilung und die Chancengleichheit am Standort sind zumindest beizeitigem Wissensstand nicht zu erkennen, die Erreichung der Klimaziele könnte dagegen durch die derzeit implementierten Branchenkriterien marginal negativ beeinflusst werden.

4. Maßnahmengruppe: Förderung des Konsums in Wien

Neben den zahlreichen Maßnahmen, die sich direkt an die Unternehmen und damit die Angebotsseite der Wirtschaft richten, hat die Stadt Wien im Rahmen des zu bewertenden Maßnahmenpakets auch zwei Aktionen umgesetzt, die an der Nachfrageseite ansetzen, dabei jedoch auf spezifische Zielgruppen fokussieren, die von der COVID-19-Pandemie und ihren ökonomischen Folgen besonders betroffen sind. Zum einen wurden Gutscheine für den gastronomischen Konsum von Speisen und nicht-alkoholischen Getränken ausgegeben, um eine Branche zu unterstützen, bei der nach Wiedereröffnung der Betriebe aus verschiedenen Gründen mit mangelnder Nachfrage zu rechnen war. Zum anderen konnten ältere Personen, die aus virologischer Sicht als Risikogruppe einzustufen sind, Taxigutscheine bei der Stadt beantragen. Sie sollten ihnen Erledigungen des täglichen Lebens erleichtern, gleichzeitig aber auch die Nachfrage des von den pandemiebedingten Bewegungseinschränkung besonders betroffenen Taxigewerbes stimulieren.

Abbildung 3: **Maßnahmen zur Förderung des Konsums**



Q: Stadt Wien (2020); WIFO-Darstellung

4.1 Wirtshausgutscheine

4.1.1 Inhalt der Maßnahme

Die Wiener Gastronomie ist von der COVID-19-Krise mehrfach betroffen: Aufgrund der Ansteckungsgefahr ist mit einer Konsumzurückhaltung in öffentlichen Räumen zu rechnen, der krisenbedingte wirtschaftliche Abschwung geht mit Einkommensverlusten und entsprechenden Konsumrückgängen einher, und auch der Einbruch des Wiener Tourismus wirkt dämpfend auf die Nachfrage nach gastronomischen Leistungen. Unter den österreichischen Bundesländern ist Wien jenes, dessen Tourismuswirtschaft am stärksten unter der COVID-19-Krise zu leiden hat. Dafür sind einerseits die für Wien wichtigen Herkunftsmärkte, namentlich die besonders

bedeutenden Fernmärkte mit verantwortlich²⁸⁾: Darüber hinaus trugen in der Vergangenheit Kongresse und Firmenveranstaltungen, die heuer großteils abgesagt oder verschoben werden mussten, wesentlich zum touristischen Nächtigungsaufkommen in Wien bei ²⁹⁾. Eine geringere Anzahl an Touristen ist zumindest für jene Gastronomiebetriebe, die an oder in der Nähe von touristischen "Hot Spots" liegen, mit beträchtlichen Nachfrageeinbußen verbunden. Gleichzeitig ist eine lebendige, vielfältige gastronomische "Szene" als "externer Effekt" ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für den Tourismus, sodass Maßnahmen zur wirtschaftlichen Rettung von Gastronomiebetrieben auch unter diesem Aspekt gerechtfertigt werden können.

Der Wirtshausgutschein im Umfang von 25 € für Ein-Personen-Haushalte und 50 € für Mehrpersonenhaushalte sollte den durch diese Faktoren verursachten Ausfall der Nachfrage zielgerichtet direkt und indirekt dämpfen. Alle Wiener Gastronomiebetriebe können an der Aktion teilnehmen, insgesamt stellt die Stadt Wien dafür 40 Mio. € bereit.

4.1.2 Umsetzung der Maßnahme

Auch wenn die Vorbereitung der Verrechnung des Gutscheins zwischen Gastronomiebetrieben und der Stadt Wien einiges an Vorbereitung erforderte, konnten in der zweiten Juni-Hälfte Gutscheine an die insgesamt 950.000 Wiener Haushalte versandt werden. Die Umsetzung wird digital unterstützt: Auf einer eigenen Website (<https://wienergastrogutschein.at/>) können sich die rund 9.000 Wiener Gastronomiebetriebe für die Teilnahme registrieren und werden dort auch gelistet, sodass sich die Konsumentinnen und Konsumenten informieren können. Die Abrechnung des Gutscheins wird von der Wien Holding organisiert, nähere Informationen dazu (etwa zu den daraus entstehenden Verwaltungskosten oder der Zahl der teilnehmenden Betriebe) liegen nicht vor. Laut Medienberichten wurden bis Ende Juli 342.215 Gutscheine (und damit rund ein Drittel der insgesamt ausgegebenen Gutscheine) mit einem Wert von 12,46 Mio. € eingelöst, und 12,33 Mio. € bereits ausbezahlt. Die Maßnahme läuft Ende September 2020 aus.

4.1.3 Bewertung der Maßnahme

Der Gastrogutschein stellt den Konsumentinnen und Konsumenten Geld zur Verfügung, das nur in Wiener Gastronomiebetrieben ausgegeben werden kann und wirkt damit in zweifacher Hinsicht – hinsichtlich der von der Krise betroffenen Branche und der Region – zielgerichtet. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Gutschein auch gastronomische Ausgaben ersetzt, die sowieso getätigt worden wären, es also zu Mitnahmeeffekten kommt. Das Volumen an eingelösten Gutscheinen liegt somit über jenem Umsatz, den die Aktion direkt anstößt, womit ein Teil

²⁸⁾ Betrag der Anteil dieser (Extra-EU-)Märkte an den gesamten Nchtigungen des Jahres 2019 in Österreich 6,2%, so waren es in Wien 22,2%. Während die Reisefreiheit innerhalb Europas seit Juni wiederhergestellt wurde, bleiben die Grenzen für Länder außerhalb von EU- und Schengenraum aber bis auf weiteres geschlossen. Die Nachfrage inländischer Gäste, die der heimischen Tourismuswirtschaft aktuell und in den kommenden Monaten positive Impulse verleihen sollte, spielt dagegen in Wien eine nur untergeordnete Rolle, nur 17,3% der Nchtigungen entfallen auf diese Gruppe.

²⁹⁾ 2019 betrug ihr Anteil an den gesamten Nchtigungen in Wien rund 9%.

der nicht unbeträchtlichen Kosten, die der öffentlichen Hand aus dieser Maßnahme erwachsen, ohne Nachfragewirkung bleibt.

Der Gutschein setzt darüber hinaus aber auch einen Anreiz, Gastronomiebetrieben in der Stadt trotz fortdauernder Pandemie einen Besuch abzustatten, und kann somit der Angst vor einem Besuch von Lokalen durch positive Erfahrungen entgegenwirken. Diese indirekte Wirkung der Maßnahme kann die Umsätze der Gastronomie auch längerfristig (bis zum Ende der Pandemie) erhöhen und wirkt den Mitnahmeeffekten entgegen.

Auch wenn der Gutschein in zweifacher Hinsicht zielgerichtet wirkt, lässt er andererseits die wirtschaftlichen Situation des konkreten Gastronomiebetriebs sowie den Bedarf der jeweiligen Konsumentin/des jeweiligen Konsumenten an einer solchen Leistung außer Acht: Jeder Betrieb kann sich am Programm beteiligen, auch solche, deren Dienstleistungen ausreichend nachgefragt werden, und die damit eines solchen staatlichen Nachfrageimpulses nicht bedürften. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich erfolgreiche Betriebe zu einem geringeren Anteil an der Aktion beteiligen, was diesen Kritikpunkt wesentlich abschwächt. Weiters wird der Gutschein allen Haushalten, ungeachtet ihrer Einkommens- und Vermögenssituation, übermittelt.

Eine Steigerung der Bedarfsgerechtigkeit durch eine Differenzierung nach der Höhe des Haushaltseinkommen wäre allerdings mit einem hohen bürokratischen Aufwand sowie einer zeitlichen Verzögerung in der Umsetzung des Programms verbunden gewesen, auch wenn eine solche die angesprochenen Mitnahmeeffekte reduziert hätte. Alternativ dazu wäre es eventuell möglich gewesen, die Ausgabe der Gutscheine auf gewisse Berufsgruppen mit einem im Durchschnitt niedrigen Einkommensniveau zu beschränken (z. B. Handelsangestellte), oder auf Gruppen zu fokussieren, die in der Krise besonders gefordert waren (neben Handelsangestellten etwa auf Beschäftigte in der Pflege oder im Gesundheitsdienst). Eine selektive Verteilung der Gutscheine hätte jedenfalls die Kosten für die Stadt Wien erheblich reduziert.

Gutscheine in der Höhe von 25 bzw. 50 € für den Konsum von Speisen und nicht-alkoholischen Getränken stellen jedenfalls einen Wert dar, der in vielen gastronomischen Betrieben im Rahmen eines üblichen Besuchs kaum erreicht wird. Eine Stückelung der Gutscheine ist nicht vorgesehen, die Differenzbeträge für Rechnungen unter 50 bzw. 25 € verfallen. Es ist daher zu vermuten, dass Konsumentinnen und Konsumenten die Gutscheine häufiger in Gastronomiebetrieben mit höheren Preisniveaus verbrauchen, sodass Lokale mit preisgünstigeren Angeboten tendenziell in geringerem Ausmaß von den Gutscheinen profitieren. Mit einer Stückelung der Gutscheine hätten solche (unerwünschten) strukturellen Effekte vermieden werden können, allerdings zum Preis eines höheren Verwaltungsaufwands für Betriebe und die öffentliche Verwaltung.

Damit ergibt sich folgende Bewertung der Maßnahme: Die Gutscheine wurden in der zweiten Junihälfte versandt, also in etwa einen Monat nach Wiedereröffnung der Gastronomiebetriebe, da auch den Wirten die Gelegenheit gegeben werden musste, sich für die Aktion anzumelden. Die positiven direkten und indirekten Wirkungen auf die gastronomischen Umsätze stützen das Regionalprodukt und die Beschäftigung kurzfristig, längerfristige Wirkungen dürften nur dann von der Maßnahme ausgehen, wenn damit einige Betriebe vor der Insolvenz gerettet werden können. Ob die Wirkung der Gutscheine allerdings so weitreichend war und ist, ist fraglich. Die regionale Treffsicherheit ist kurzfristig gegeben, nachdem die Gutscheine nur in Wiener

Betrieben eingelöst werden können, angesichts der kaum vorhandenen langfristigen Wirkungen ist allerdings auch deren Treffsicherheit in diesem Zeitraum als wenig relevant einzuschätzen. Von einem Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe kann nur dann ausgegangen werden, wenn der Gutschein Konsumentinnen und Konsumenten davon überzeugt hat, dass der Besuch von Gastrobetrieben relativ ungefährlich ist und auch das Erlebnis nicht zu kurz kommt. Wirkungen auf Klimaziele, Verteilungsgerechtigkeit oder Chancengleichheit können nicht identifiziert werden. Urbane Standortvorteile werden mit der Aktion dann gefördert, wenn sie dazu beiträgt, eine vielfältige und lebhaftere gastronomische Szene in der Stadt zu erhalten.

4.2 Taxigutscheine für Wienerinnen und Wiener 65+

4.2.1 Inhalt der Maßnahme

Die Taxigutscheine, die allen Wienerinnen und Wienern ab 65 Jahren im Wert von 50 € auf Anforderung zur Verfügung gestellt wurden, sollten älteren Wienerinnen und Wienern "Besorgungen des Alltags", also notwendige Wege außer Haus, erleichtern. Gerade Personen dieser Altersgruppe gelten als Risikogruppe, in welcher Ansteckungen durch das Virus öfter zu schweren Erkrankungen und Todesfällen führen. Aus diesem Grund war auch der Kontakt zu Familienmitgliedern oder Freunden, die im Normalfall bei Einkäufen, Bankgeschäften, Arztbesuchen etc. unterstützen, während des Lockdowns möglichst zu vermeiden. Zudem diente die Maßnahme auch der Unterstützung des Taxigewerbes, das vor allem während des Lockdowns am Höhepunkt der COVID-19-Krise erheblichen wirtschaftlichen Schaden erlitten hat.

4.2.2 Umsetzung der Maßnahme

Der Wiener Taxigutschein in Höhe von 50 Euro pro Person konnte bis Ende Mai 2020 beantragt werden. Dieses Angebot haben laut Medienberichten, die sich auf Aussagen von Stadtrat Hanke beziehen, rund 108.500 Wienerinnen und Wienern über 65 Jahre genutzt, etwas mehr als ein Drittel der Bevölkerung in dieser Alterskohorte. Die Gutscheine beanspruchten ein Finanzierungsvolumen von rund 5,5 Mio. €, waren nach einer schriftlichen Information an die betreffende Person individuell zu beantragen und wurden per Post zugestellt. Eine Einlösung der Taxigutscheine ist noch bis Ende Oktober möglich, bis Mitte Juli waren nach Medienberichten 417.000 solcher Bons verwendet worden, wofür der Stadt rund 2,1 Mio. € an Kosten entstanden.

4.2.3 Bewertung der Maßnahme

Effizienz und Effektivität der Maßnahme sind differenziert zu beurteilen: Die faktische wirtschaftliche Situation der Taxiunternehmen und damit der Bedarf an einer solchen Unterstützungsleistung wurde nicht überprüft und ähnliche Anbieter von Mobilitätsleistungen (etwa Uber) von der Aktion ausgeschlossen. Weiters wurde zwar einer Personengruppe (Menschen über 65 Jahren), in der alters- und gesundheitsbedingt besondere Mobilitätsbedürfnisse auftreten, Hilfe bei Alltagsbesorgungen geleistet, allerdings ungeachtet ihres tatsächlichen Bedarfs: Nicht jede Person über 65 Jahre leidet unter körperlichen, mobilitätsbehindernden Einschränkungen oder benötigt für Wege des täglichen Bedarfs Unterstützung durch andere. Auch wurden die Einkommensverhältnisse der Beziehungsberechtigten nicht berücksichtigt, was Mitnahmeeffekte

begünstigt. Gegen eine Berücksichtigung individueller Bedürftigkeit spricht allerdings auch hier der wohl unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand einer Bedarfsprüfung.

Diskussionswürdig bleibt auch die Frage, ob Taxigutscheine die bestmögliche Lösung waren, um den durch das Virus besonders gefährdeten älteren Personen Unterstützung bei notwendigen Erledigungen zukommen zu lassen: Auch Taxifahrten stellen – trotz des vorgeschriebenen Mund-Nasen-Schutzes in den Fahrzeugen – ein Infektionsrisiko dar, und bieten im Vergleich zu Fahrten, die von Familienangehörigen oder Freunden durchgeführt werden, wie auch Fahrten in öffentlichen Verkehrsmitteln keinen erhöhten Schutz. Aus virologischer Sicht wäre es für ältere Personen zudem sinnvoller gewesen, Einkäufe in Supermärkten, Besuche von Arztpraxen oder Bankfilialen etc. gänzlich zu vermeiden oder auf ein Minimum zu reduzieren. Zumindest in einigen Bereichen stehen Angebote für die Erbringung entsprechender Dienstleistungen, die solche Wege ersetzen können, seit langem zu Verfügung: So bieten viele Lebensmittelketten Bestell- und Lieferservices an, und Ärzte sind sogar vertraglich verpflichtet, Hausbesuche durchzuführen.

Die Maßnahme ist in ihrer Umsetzungsgeschwindigkeit positiv zu beurteilen, allerdings ist nicht bekannt, wie rasch die Anträge erledigt und die Gutscheine ausgesandt wurden. Eine Wirkung auf Regionalprodukt und Beschäftigung ist in der kurzen Frist dann gegeben, wenn durch die Aktion das Taxigewerbe seinen Betrieb trotz Lockdowns und eingeschränkter Mobilität der Wiener Bevölkerung aufrecht erhalten konnte, in der langen Frist sind solche Effekte nicht zu erwarten. Die regionale Treffsicherheit ist in der kurzen Frist hoch, hat die Maßnahme doch das Wiener Taxigewerbe gestützt. Weitergehende Wirkungen sind nicht anzunehmen, allerdings widerspricht eine Förderung des Individualverkehrs in der Stadt den gesteckten Klimazielen.

5. Maßnahmengruppe: Versorgungssicherheit; Kritische Produkte

Die COVID-19-Pandemie hat der Frage nach der Resilienz internationaler Liefer- und Wertschöpfungsketten wieder stärkeres wirtschaftspolitisches Gewicht verliehen. So kam es durch einen sprunghaften Anstieg in der Nachfrage zu Engpässen bei Schutzausrüstung (Masken, Handschuhe) und Medizintechnik (Beatmungsgeräte). Zusätzlich zum Nachfrageüberhang führten Exportbeschränkungen einzelner EU-Länder sogar dazu, dass selbst der freie Warenhandel im europäischen Binnenmarkt kurzzeitig eingeschränkt war.

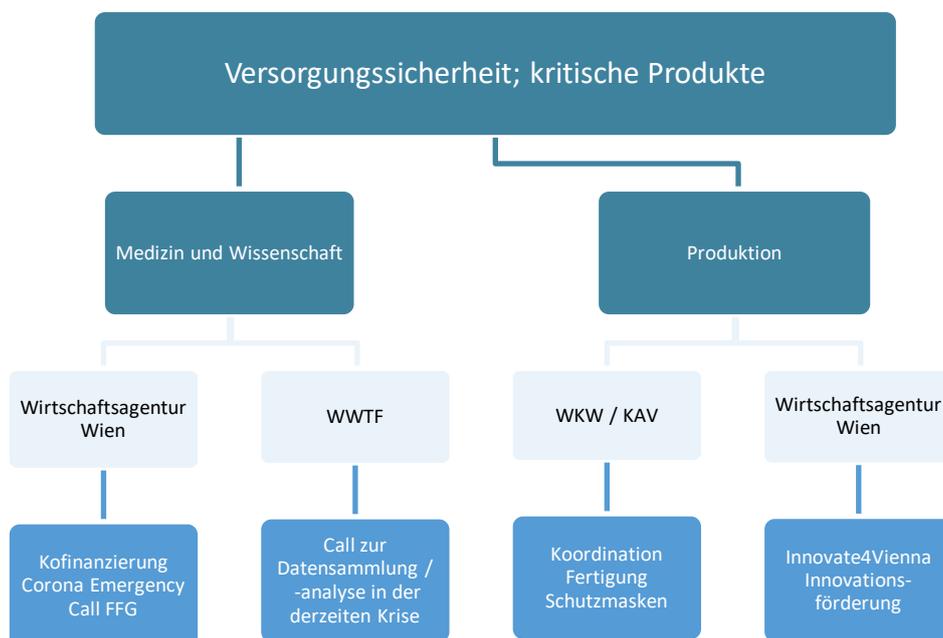
Auch bei der Suche nach Behandlungsmöglichkeiten für das Coronavirus war und ist die Situation als sehr wettbewerbsmäßig geprägt. Die Forschung nach Impfstoffen und Behandlungsmöglichkeiten ist tendenziell als "Winner-takes-it-all" Wettbewerb zu sehen, was Forschungsaktivitäten zu hemmen vermag. Demgegenüber steht die hohe Nachfrage nach medizinischen Lösungen zur Pandemie und deren hohe erwartete Rentabilität, die zu einem globalen Forschungswettbewerb geführt hat. Ähnlich wie bei Schutzausrüstungen in der frühen Phase der Pandemie ist jedoch nach Vorliegen solcher Impf- und Behandlungsmöglichkeiten ein Angebotsengpass zu erwarten, womit nationale und regionale Initiativen zur Sicherung der Versorgung mit solchen kritischen Produkten durchaus ihre Berechtigung haben.

Die auf regionaler Ebene hierzu ergriffenen Maßnahmen – sie sind in Abbildung 4 – aufgeführt, sind dabei auch vor dem Hintergrund der Forschungsstrategie Wiens zu sehen (*Stadt Wien*, 2019). Neben der Dimension der Versorgungssicherheit haben diese Maßnahmen auch das Potential, zur Stärkung des intendierten Wiener Spitzenthemas "Gesundheitsmetropole Wien" beizutragen. Erfolgreiche Forschung in diesen Bereichen hätte über einen Demonstrationseffekt den Charakter einer doppelten Dividende. Eine Stärkung des FEI-Standorts wäre aus dieser Warte ein weiteres Argument für die angeführten Maßnahmen.

Im Konkreten lassen sich die Maßnahmen der Wiener Stadtregierung im Bereich Versorgungssicherheit und kritische Produkte grob in zwei Stränge einteilen. Im Bereich Medizin und Wissenschaft werden Aktivitäten über speziell aufgelegte Calls bzw. Förderprogramme finanziert. Dabei geht es einerseits um die medizinische Bekämpfung der Pandemie, wie beispielsweise Arzneien zur Krankheitsbehandlung ("Kofinanzierung zum Corona Emergency Call der FFG"). Aber auch die Grundlagenforschung wird über einen WWTF-Call "Datensammlung/-analyse in der aktuellen Krise" gefördert.

Auf der anderen Seite wurden auch produktionsseitige Maßnahmen gesetzt, um die Versorgungssicherheit mit kritischen Produkten zu erhöhen. Spezifisch für die Fertigung von Schutzmasken kann die Produktion von 17.000 Stück/Tag genannt werden, die durch eine Kooperation von Wirtschaftskammer Wien und dem KAV begleitet wurde. Hinzu kommt die Innovationsförderung "Innovate4Vienna", wo innovative Güter und Dienstleistungen zur Bekämpfung von COVID-19 (z. B. Schutzbekleidung) bis zur Marktproduktion begleitet werden. Neben der Vernetzung der relevanten Akteure geht es dabei auch um die Förderung zur Umstellung von Prozessen. Insgesamt liegt der Fokus der Maßnahmen in diesem Bereich damit klar auf Hilfestellungen, um die regionale Produktion kritischer Güter zu ermöglichen und zu unterstützen.

Abbildung 4: **Maßnahmen zu Versorgungssicherheit und der Sicherung kritischer Produkte**



Q: Stadt Wien (2020); WIFO-Darstellung.

Vor diesem Hintergrund sind die Maßnahmen im Bereich "Versorgungssicherheit und kritische Produkte" nicht als klassische Unternehmenshilfen oder als Konjunkturmaßnahmen zu sehen, sondern als vertikale Interventionen, die vorrangig auf eine Bewältigung der gesundheitlichen Krise fokussieren. Trotz tendenziell positiver Wirkungen auf BIP und Wertschöpfung – insgesamt wie auch regional in Wien – stellt ihr kurzfristiges Stabilisierungspotential damit rein konzeptionell nur eine nachrangige Nutzendimension der Maßnahmen in dieser Gruppe dar.

Auch andere Zieldimensionen, die in der Bewertungsmatrix enthalten sind, werden durch die Maßnahmen kaum oder nur marginal berührt. So ist die Erreichung der Klimaziele einzig bei der Maskenproduktion berührt. Auch Wirkungen auf die Bereiche Chancengleichheit, Verteilungs- und Genderaspekte sind konzeptionell und auch in unserer Schnellevaluierung nicht identifizierbar.

Neben der Innovationsdimension ist allerdings bei den Maßnahmen der Gruppe nicht zuletzt auch deren Schnelligkeit von hoher Relevanz. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei der Analyse und Behandlung von COVID-19, aber auch der Produktion von Schutzmasken und anderer kritischer Güter, ist eine schnelle Umsetzung naturgemäß zentral.

5.1 Kofinanzierung Corona Emergency Call FFG

5.1.1 Inhalt der Maßnahme

Ziel des von den Bundesministerien für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) sowie für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Integration und Technologie (BMK) mit insgesamt 26 Mio. € dotierten und von der FFG durchgeführten Emergency-Calls zur Erforschung von COVID-19 war es, die Umsetzung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und klinische

Studien österreichischer Unternehmen in Zusammenhang mit dem Corona-Virus zu unterstützen. Thematisch wurden von der FFG Arbeiten zur Biologie des Virus und seiner Übertragung, zur Infektionsprävention und -kontrolle, zur Forschung und Entwicklung von Medikamenten und Therapieverfahren sowie zur Planung und Durchführung von klinischen Studien sowie alternative und innovative industrielle Fertigungsstrategien in medizinisch kritischen Bereichen mit Zeithorizont von bis zu 12 Monaten unterstützt, wobei die Förderung pro Projekt mit 3 Mio. € gedeckelt war.

Um die Entwicklung von innovativen Behandlungen zusätzlich zu beschleunigen, hat die Wirtschaftsagentur Wien für Wiener Projekte, die einen höheren Finanzierungsbedarf haben, diese Bundesmittel im Rahmen einer Bund-Land-Kooperation durch eine Kofinanzierung von 2 Mio. € aufgestockt.

5.1.2 Umsetzung der Maßnahme

Ein erster Ausschreibungsleitfaden wurde bereits mit 10. März 2020 veröffentlicht. Einreichungen für die beiden Calls waren bis 8. April bzw. 11. Mai 2020 möglich, Förderbeschlüsse folgten in kurzer Frist (22. April bzw. 28. Mai). Die Abwicklung der Zusatzförderung durch die Wirtschaftsagentur Wien erfolgte in enger Abstimmung mit der FFG bzw. Bundesinstitutionen.

Zusatzfinanzierungen durch die Wirtschaftsagentur wurden für zwei ausgewählte Projekte beschlossen, allerdings kam es wegen eines zwischenzeitlichen (ausschließenden) Eigentümerwechsels bei einem der einreichenden Unternehmen nur in einem Fall zur Ausschüttung. Die Aktion ist mittlerweile abgeschlossen, die vorgesehenen 2 Mio. € an Zusatzfinanzierung wurden nicht vollständig abgerufen.

5.1.3 Bewertung der Maßnahme

Das schon in der Ausschreibung benannte Bemühen um schnelle Entscheidung und Abwicklung des Wettbewerbsverfahrens ist klar erkennbar, die Schnelligkeit der Umsetzung der Maßnahme damit hoch. Ihre Wirkungen sind angesichts des geringen Gesamtvolumens der Zusatzdotierung und ihrer nicht vollständigen Ausschöpfung als überschaubar einzustufen, auch muss hier unklar bleiben, ob die im genehmigten Projekt durchgeführte Zusatzdotierung durch die Wiener Maßnahme die unternehmerische Durchführungsentscheidung tatsächlich maßgeblich beeinflusst hat. Gleichzeitig blieb freilich auch der mit der Maßnahme verbundene Aufwand eher gering.

Inhaltlich hängt die regionale Wirkung der Maßnahmen primär von der Verwendung der gewährten Mittel im Projekt ab. Zwar haben beide Unternehmen mit Förderzusage (Apeiron bzw. Themis) ihren Sitz in Wien, allerdings sind Investitionen in Reagenzien oder Medizintechnik typischerweise mit einer äußerst hohen Importneigung verbunden. Dagegen ist eine Ausweitung der Beschäftigung (zusätzliches Forschungspersonal) durchaus wertschöpfungsrelevant, nicht zuletzt auch auf regionaler Ebene. Langfristig ist die Wirkung unklar und hängt vorrangig vom Erfolg oder Misserfolg der Forschung ab. In beiden Fällen ist die Wirkung der Maßnahmen daher als tendenziell positiv zu sehen.

Das grundsätzlich hohe Risiko der Forschungsförderung und auch der Kofinanzierung des Calls durch Wien ist durch die überschaubare Beteiligungshöhe limitiert, grundsätzlich muss es vor

dem Hintergrund der Forschungsförderungsstrategie gesehen werden. So ist die Förderung risikanter und hoch-riskanter Forschung, die aus Unternehmenssicht wegen der hohen Unsicherheit oft nicht durchgeführt wird, deklariertes Ziel der FFG. Auch in der gegenwärtigen Situation zwar wenig wahrscheinlicher, aber potenziell massiver positiver Wirkungen eines COVID-19-Projektes dürften solche Projekte bei profitorientiertem Kalkül der Unternehmen einer Förderung bedürfen. Die geringen Erfolgsaussichten sind dabei kein valides Argument gegen eine solche Förderung, weil nur derartige Projekte überhaupt einer öffentlichen Unterstützung bedürfen.

5.2 WWTF-Call zur Datensammlung/-analyse in der aktuellen Krise

5.2.1 Inhalt der Maßnahme

Im Rahmen der "COVID-19 Rapid Response Förderung" unterstützte der Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF) Wiener Unternehmen und Forschungseinrichtungen beim Sammeln wissenschaftlicher bzw. forschungsrelevanter Daten in Zusammenhang mit Forschungen zur COVID-19-Pandemie in den Themenbereichen "Das Virus verstehen und bekämpfen", "Ausbau der Testkapazitäten", "Epidemiologie und Public Health", "Gesellschaft in der Krise verstehen", "Bildung und Schule" sowie "Wirtschaft und Logistik". Dotiert wurde die Maßnahme aus Mitteln des WWTF sowie in Teilen durch private Akteure, darunter die MEGA-Bildungsstiftung der B&C sowie der Berndorf Privatstiftung. Die Maßnahme war mit etwa mehr als 1 Mio. € dotiert, pro gefördertem Projekt wurden maximal 50.000 € vergeben.

5.2.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme wurde noch im März innerhalb von einer Woche ins Leben gerufen und ist mittlerweile abgeschlossen. Insgesamt wurden 24 Projekte gefördert, die meisten mit einer Förderungssumme nahe der Obergrenze von 50.000 €. Von den geförderten Projekten, deren Inhalt auf der Homepage des WWTF abrufbar ist, stammen 9 aus dem Bereich Biologie/Medizin, 10 aus Soziologie und Ökonomie, die übrigen aus (Computer)Modellierung und Forecasting.

5.2.3 Bewertung der Maßnahme

Die Genese und der Austausch von Daten ist in einer Phase wie der COVID-19-Pandemie, in welcher die einschlägige Forschung hoch aktiv ist, und zahlreiche, oft inhaltlich nahe und/oder komplementäre Projekte von unterschiedlichen Forschungsinstitutionen parallel verfolgt werden, erfolgskritisch, ihre Förderung daher hoch sinnvoll. Die zu bewertende Maßnahme wurde als Rapid Response Call ihrer Aufgabe entsprechend äußerst rasch umgesetzt und richtete sich dezidiert an Wiener Forschungseinrichtungen, sodass deren regionale Treffsicherheit zumindest kurzfristig gegeben scheint. Kurzfristig dürfte sich daraus auch eine positive Wirkung auf das Regionalprodukt ergeben haben, da sowohl die Datensammlung als auch die Analyse zusätzliche Beschäftigung oder eine Ausweitung bestehender Beschäftigungsverhältnisse nach sich zieht. Nach Abschluss der Maßnahmen sind langfristig allerdings kaum direkte Effekte auf die Wertschöpfung zu erwarten, indirekte Effekte über den Erfolg der dadurch induzierten bzw. unterstützten Forschung sind angesichts der hohen Unsicherheit über die erzielbaren Ergebnisse im Forschungsbereich schwer abzuschätzen. Ebenfalls abhängig vom Ausgang der Forschung, d. h. allenfalls indirekt mit der Förderung in Zusammenhang stehend, sind auch potentielle

Wirkungen auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit und den regionalen Strukturwandel, auch Wirkungen auf die Klimaziele und die Verteilung und Chancengleichheit am Standort sind kaum zu erwarten.

5.3 Koordination Fertigung Schutzmasken

5.3.1 Inhalt der Maßnahme

Ziel der Maßnahme war die Überwindung des zu Beginn der Pandemie bestehenden Mangels an Schutzbekleidung durch regionale Produktion. Speziell für Arbeiten in Bereichen mit erhöhtem Ansteckungsrisiko im Gesundheitsbereich und in der Pflege galt es in der Frühphase, die Ausstattung mit hochwertigen Schutzmasken zu verbessern. Zu diesem Zweck hat die Wirtschaftskammer Wien gemeinsam mit dem KAV einen Prozess zur regionalen Produktion von wiederverwertbaren Schutzmasken aufgestellt. Eine besondere Herausforderung in diesem Zusammenhang stellte dabei nicht nur die Produktion, sondern auch die zeitnahe Zertifizierung der hergestellten Schutzmasken durch das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) bzw. das Institut für Ökologie, Technik und Innovation GmbH (ÖTI) dar.

5.3.2 Umsetzung der Maßnahme

Durch eine Verfahrensbeschleunigung³⁰⁾ bei der Zertifizierung der CPA-Masken (Corona Atemschutz Pandemie Masken) konnte die Produktion von CPA-Masken (Corona Atemschutz Pandemie Masken) am 22.04.2020 aufgenommen werden, produziert wurden rund 17.000 Stück pro Tag. Grundsätzlich hat sich die Verfügbarkeit von Schutzbekleidung inklusive Schutzmasken bis zum Sommer 2020 wieder deutlich verbessert.

5.3.3 Bewertung der Maßnahme

Diese Maßnahme zur Versorgungssicherheit war angesichts des mangelnden Vorhalts und damit des dringlichen Bedarfs an Schutzmasken in der Frühphase der Pandemie sinnvoll. Die Umsetzung erfolgte gemessen an den zu diesem Zeitpunkt herrschenden Bedingungen rasch, war regional treffsicher und dürfte kurzfristig auch direkt auf Wertschöpfung bzw. Beschäftigung gewirkt haben, wobei die damit verbundenen Volumina bei einer Produktionsleistung von 17.000 Masken pro Tag und einem Preis von 4 € pro Maske auch quantitativ nicht als vernachlässigbar einzuschätzen sind.

Allerdings bleibt zweifelhaft, ob ein subventionierter Preis, der mit hoher Wahrscheinlichkeit markant unter dem Weltmarktpreis für derartige Masken liegt, auch langfristig erzielbar sein wird. Vor diesem Grund wird in der qualitativen Bewertung keine langfristige Wirksamkeit der Maßnahmen unterstellt. Neben dem hohen Preisunterschied zum Weltmarkt und der potentiell effizienteren Möglichkeit, Schutzmasken in Form von Lagerhaltung bereitzustellen, ist auch die beihilfen- bzw. vergaberechtliche Situation unklar: Fixe Abnahmegarantien in Hinblick auf Mengen wie Preise könnten von nicht berücksichtigten Anbietern beeinträchtigt werden. Wenngleich es

³⁰⁾ Der Erlass des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) vom 3. April 2020, GZ 2020-0.198.830 ermöglicht die Zertifizierung von Schutzmasken auch ohne angebrachter CE-Kennzeichnung. Sie können medizinischen Fachkräften für die Dauer der derzeitigen Gesundheitsbedrohung zugänglich gemacht werden.

hier Initiativen auf europäischer Ebene gibt, die rechtlichen Rahmenbedingungen für kritische Produkte zu adaptieren, ist daher zum aktuellen Zeitpunkt unklar, ob eine staatliche subventionierte lokale bzw. regionale Maskenproduktion nachhaltig und rechtlich haltbar ist.

Erwähnenswert bei der lokalen Maskenproduktion sind freilich ihre potenziell positiven Wirkungen auf das Erreichen der Klimaziele aufgrund kürzerer Transportwege. Da ökologische Aspekte auch vergaberechtlich eher abgesichert sind, wäre ein Einbezug dieses Aspekts bei zukünftigen Beschaffungen überlegenswert.

In puncto Strukturwandel ist die Wirkung der Maßnahme als tendenziell negativ zu sehen. Trotz des Vorteils, in der Frühphase der Pandemie eine lokale Maskenproduktion zu haben, passt die Produktion eines textilen (low-tech) Produkts wie Schutzmasken eher nicht zur Spezialisierungsstruktur der Wiener Stadtwirtschaft, die überdies von überdurchschnittlich hohen Löhnen und Bodenpreisen gekennzeichnet ist.

5.4 Innovate4Vienna – Innovationsförderung

5.4.1 Inhalt der Maßnahme

Mit der Innovationsförderaktion Innovate4Vienna unterstützte die Wirtschaftsagentur Wien COVID-19-relevante Produktions- und Entwicklungsprojekte in den Bereichen medizinische Geräte und Software, Softwarelösungen, Schutzausrüstung, Hygiene- und Desinfektionsmaßnahmen, Tools für social distancing, die Erweiterung diagnostischer Kapazitäten sowie Logistiklösungen. Auch wurde eine Online-Matching-Plattform ins Leben gerufen, um potenzielle GeschäftspartnerInnen für die Entwicklung und Umsetzung einer Idee im Maßnahmenzusammenhang zu vernetzen. Gefördert wurden Personalkosten, Kosten für externe Dienstleistungen, die Anschaffung technischer Anlagen und Maschinen sowie Sach- und Materialkosten mit bis zu 75% des eingereichten Projektvolumens. Insgesamt wurde dafür ein Fördervolumen von 4 Mio. € veranschlagt, bei einer Förderhöchstsumme von 200.000 € je Förderfall.

5.4.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Fördermaßnahme trat mit 10. 04. 2020 in Geltung und war bis 30. 06. 2020 befristet. Sie wurde in vier Runden durchgeführt. Insgesamt wurden 183 Förderanträge eingereicht, davon wurden 38 genehmigt und Mittel in Höhe von 4,03 Mio. € zugesagt. Gemessen an den zugesagten Mitteln waren dabei Unternehmen aus den Bereichen Information und Kommunikation (1,3 Mio. €) und freiberufliche/techn. Dienstleistungen (0,7 Mio. €) besonders erfolgreich, aber auch in den Bereichen "Handel" und "Herstellung von Waren" wurden jeweils mehr als 0,5 Mio. € vergeben. Nach Größenklasse dominierten auch gemessen am Fördervolumen kleine (1,93 Mio. €) und kleinste Unternehmen (1,15 Mio. €), vor mittleren Unternehmen und EPU's mit 0,45 Mio. € bzw. 0,33 Mio. €.

Die Aktion ist abgeschlossen, per Ende Juli 2020 war rund 1 Mio. € der zugesagten Mittel bereits ausbezahlt.

5.4.3 Bewertung der Maßnahme

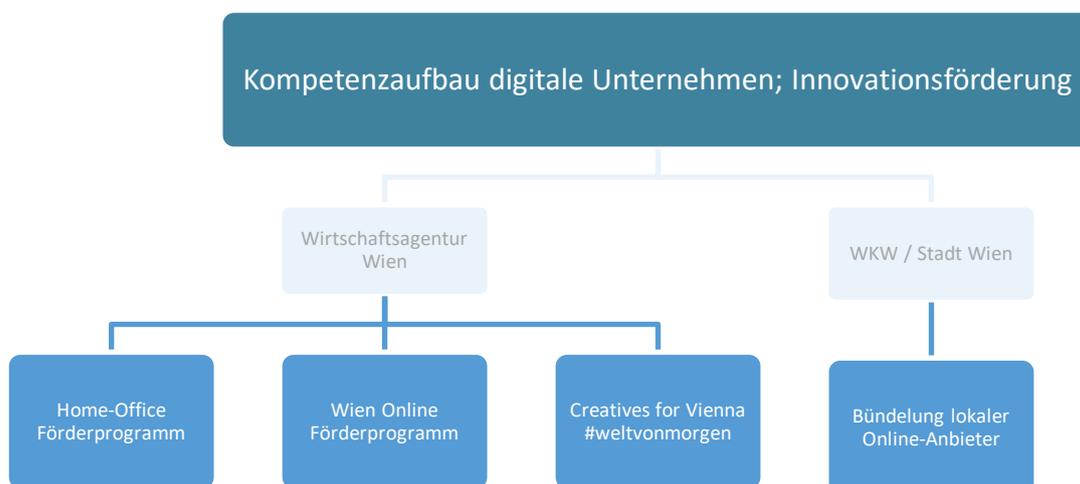
Die Maßnahme kann als Mischung aus Prozess- und Produktförderung gesehen werden. Einerseits im Sinne einer Stärkung des "Networking" relevanter Akteure zur Vorbereitung und Konzeption innovativer Ideen in Zusammenhang mit COVID-19 in den genannten Bereichen, andererseits als Begleitung von Innovationen zur marktlichen Verwertung im Sinne einer Förderung der Produktentwicklung. Die konzeptionell angestrebte "Drehscheibenfunktion" in der Vernetzung relevanter Akteure auf Angebots- und Nachfrageseite wurde dabei durch eine Informationsveranstaltung, die regelmäßige Information relevanter Institutionen (etwa Krankenanstaltenverbund) über potentielle PartnerInnen, sowie die Einrichtung einer Online-Plattform (www.innovate4vienna.at) unterstützt. Ihre Sinnhaftigkeit für die NutzerInnen wird derzeit evaluiert, bei positivem Ergebnis ist eine Weiternutzung angedacht. Vergabeentscheidungen in der "klassischen" Förderkomponente wurden von einer Jury getroffen, wobei in der Bewertung der Beitrag der Einreichung zur Krisenbewältigung anhand eines beizuschließenden "Letters of Intent" im Vordergrund stand.

Kurzfristige Effekte aus der Maßnahme auf Wertschöpfung und Beschäftigte sind vorrangig aus der klassischen Förderkomponente anzunehmen. Langfristige Wirkungen sind vorrangig aus der Vernetzungskomponente möglich, abhängig vom Innovationserfolg auch aus der klassischen Förderkomponente.

6. Maßnahmengruppe: Kompetenzaufbau in der Digitalisierung und Förderung von Innovation

Insgesamt vier der 17 zu bewertenden Unterstützungsmaßnahmen Wiens waren der Förderung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gewidmet (Abbildung 5). Neben einem inhaltlich breiten Ideenwettbewerb (#weltvonmorgen), der sich vor allem an die von der Krise besonders betroffene Wiener Kreativwirtschaft richtete und neue, innovative Konzepte für die Stadt mit und nach der Corona-Krise generieren sollte, lag der Schwerpunkt dabei im Aufbau unternehmerischer Kompetenzen in der Digitalisierung. Dabei wurde mit Hilfen zur Umsetzung von Home-Office und von elektronischen Absatzkanälen bzw. Online-Angeboten auf zwei digitale Lösungen fokussiert, welche besonders geeignet schienen, klein(st)en und mittleren Unternehmen in Wien die Bewältigung der durch die COVID-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung ergriffenen Shutdown- und Lock-down-Maßnahmen zu erleichtern.

Abbildung 5: **Maßnahmen im Bereich digitaler Kompetenzen und Innovation**



Q: Stadt Wien (2020), WIFO-Darstellung.

Die vorliegende empirische Evidenz bestätigt diese Ausrichtung für beide Zielbereiche.

Im Bereich "Home-Office" waren viele Unternehmen gezwungen, aufgrund der zur Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 verfügbaren behördlichen Maßnahmen ihre Geschäftstätigkeit rasch auf Telearbeit umzustellen. So ergab eine WIFO-Sonderbefragung im April 2020, dass rund drei Viertel der befragten österreichischen Unternehmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise Home-Office einsetzten oder dies planten (Hölzer – Kügler, 2020)³¹). Dies ist mit

³¹) Nach den Ergebnissen eines Sondermoduls der Arbeitskräfteerhebung 2015 von Statistik Austria arbeiteten zu diesem Zeitpunkt 13% der Erwerbstätigen in Österreich zumindest teilweise von zu Hause aus, wobei die Nutzung von Home-Office mit dem Alter, der Qualifikation sowie einer Führungsposition zunimmt. Home-Office wurde danach besonders stark im Bildungswesen und im IKT-Bereich eingesetzt, wobei Selbständige nach Eurostat-Daten öfters als un- selbständig Beschäftigte im Home-Office arbeiten.

umfassenden Anforderungen an Hardware und Software, Netzwerk- und Datenzugänge sowie eine entsprechend schnelle Internetverbindung verbunden, auch digitale Skills und entsprechendes Equipment im Unternehmen waren in weiterer Hinsicht gefordert; mussten viele Unternehmen doch etwa ihr Vertriebssystem und die Unternehmenskommunikation rasch auf Onlinebetrieb umstellen (Bock-Schappelwein – Firgo – Kügler, 2020).

Strukturanalysen zeigen hier für die Wiener Stadtwirtschaft eine vergleichsweise günstige Ausgangslage: So bewertet eine rezente Kurzanalyse von Bachtrögler et al. (2020) im Auftrag der Stadt Wien das branchenbezogene Risiko angebotsseitiger Störungen durch den Ausfall von Arbeitskräften im Zuge der COVID-19-Krise. Die Möglichkeit zu Heim- bzw. Telearbeit bildet dabei das Hauptkriterium einer Branchenbewertung, da Quarantänemaßnahmen, Reisebeschränkungen sowie Betreuungspflichten bei Schul- bzw. Kindergartenschließungen bei notwendiger Anwesenheit am Betriebsstandort einen Ausfall von Arbeitskräften begründen, während in Branchen, in welchen die Leistungserbringung der Beschäftigten auch online möglich ist, ein solches Risiko als geringer eingestuft werden kann. Die Ergebnisse lassen angesichts der spezifischen Wirtschaftsstruktur Wiens Vorteile im nationalen Vergleich erkennen: Bei insgesamt auch in Wien erheblichem Risiko für angebotsseitig bedingte Produktionsausfälle ist der Erwerbstätigenanteil in Branchen mit nur moderatem Risiko von Produktionsausfällen durch fehlende Arbeitskräfte in Wien deutlich höher (17,9%, Österreich 11,9%), während der Anteil von Beschäftigten in Branchen mit hohem oder sehr hohem Ausfallsrisiko um immerhin 12 Prozentpunkte unter jenem in Österreich liegt. Ähnlich zeigt eine Berechnung des Home-Office-Potentials von Arbeitskräften auf Basis von Eurostat-Daten und einer Analyse von Tätigkeitsprofilen (Bock-Schappelwein – Firgo – Kügler, 2020) bei einem nationalen Home-Office-Potential von rund 45% der unselbständig Beschäftigten für Wien das höchste Potential im Bundesländervergleich (Minima in Tirol und Kärnten).

Im Bereich "Online-Vertriebskanäle" zeigen (nationale) Daten von KMU-Forschung Austria³²⁾ die Dringlichkeit einschlägiger Maßnahmen. So lagen etwa die Umsätze im stationären Einzelhandel im März und April 2020 österreichweit um 2,2 Mrd. EUR unter jenen der beiden Vorjahresmonate. Die nominellen Einbußen im April 2020 lagen bei –20,0%, außerhalb des Einzelhandels zur Grundversorgung bei –46,2%. Nach Branchen waren die Einbußen insbesondere im Einzelhandel mit Bekleidung, mit Möbeln, Schuhen und Lederwaren, Uhren und Schmuck sowie mit Sportartikeln mit Umsatzrückgängen zwischen –70% und –50% besonders drastisch, als einzige Branche verzeichnete der Lebensmitteleinzelhandel in den Monaten März und April deutliche (jeweils zweistellige) Umsatzzuwächse gegenüber 2019. Die Umsätze des österreichischen Interneteinzelhandels stiegen dagegen von 600 Mio. € im März und April 2019 auf 1,2 Mrd. € im März und April 2020, und erreichten damit bereits rund 10% des gesamten Einzelhandelsvolumens (ohne Tankstellen). Insbesondere im April (+150%) gewann der österreichische Internet-Einzelhandel gegenüber dem Vorjahresmonat massiv an Dynamik (im März noch +50%). Im Juni 2020 verkauften nach KMU-Forschung Austria bereits mehr als 10.000 von etwa 42.000

³²⁾ https://news.wko.at/news/oesterreich/bsh_pk_20200623_praesentation.pdf [abgerufen am 16.07.2020].

EinzelhändlerInnen in Österreich im Internet, weitere 10% der EinzelhändlerInnen ohne Internet-Vertriebskanal planten danach einen Start des Online-Verkaufs noch in diesem Jahr.

Trotz dieser Zuwächse bei heimischen Händlern sind nach Einschätzung des Handelsverbandes³³⁾ freilich die großen internationalen Player im Online-Handel die Hauptprofiteure der gestiegenen Aktivitäten im absatzseitigen e-Commerce. Ähnlich stellt sich die Situation in der Lebensmittel- und Genussmittelnahversorgung dar, wo – zumindest im städtischen Umfeld wie in Wien – die großen Lebensmitteleinzelhandelsketten auf bereits bestehenden Online Vertriebskanäle setzen konnten.

6.1 Home-Office-Förderung

6.1.1 Inhalt der Maßnahme

Gegenstand der Maßnahme war die Förderung der für Home-Office-Lösungen notwendigen Hard- und Software, von Schnittstellen zur IT-Infrastruktur des Unternehmens, sowie von Beratungsleistungen in Zusammenhang mit dem Aufbau von Home-Office-Infrastrukturen. Nach Förderrichtlinie³⁴⁾ war die Inanspruchnahme der Maßnahme auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Kleinstunternehmen in Wien beschränkt, bei einer Förderquote von 75% wurden bis zu 10.000 € je Projekt vergeben. Auf der Webseite der abwickelnden Wirtschaftsagentur Wien³⁵⁾ wurde zudem eine Zusammenstellung aller Wiener Unternehmen bereitgestellt, die Home-Office-Lösungen und entsprechende Beratung anbieten.

6.1.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme wurde von der Wirtschaftsagentur Wien schon vor dem Lockdown in kurzer Zeit konzipiert und war bereit am 18. März für Anträge geöffnet. Zu ihrer Umsetzung wurden per Beschluss des Stadtsenats vom 17. März 2020 zunächst 2 Mio. € zur Verfügung gestellt, angesichts der unerwartet hohen Nachfrage (mehr als 2.000 Einreichungen innerhalb von 14 Tagen) wurde das dafür zur Verfügung stehende Volumen innerhalb kurzer Zeit in zwei Tranchen auf insgesamt 10 Mio. € aufgestockt. Auch die Umsetzung der Maßnahme erfolgte nachfragebedingt äußerst rasch. Mit Förderzusagen in Höhe von rund 10 Mio. € an 2049 Unternehmen (bei 100 abgelehnten Anträgen) ist das Fördervolumen mittlerweile ausgeschöpft, rund 3,1 Mio. € an Förderungen sind mit Stand Ende Juli 2020 auf Basis eingereichter Rechnungen (keine Akontozahlungen) bereits ausbezahlt. Bei geförderten Kosten von durchschnittlich rund 4900 € je Projekt profitierten von den Förderzusagen gemessen am Gesamtvolumen vor allem Unternehmen aus den Bereichen Freiberufliche und technische Dienstleistungen (3,0 Mio. €, Information und Kommunikation (1,52 Mio. €), und Handel (1,07 Mio. €), nach Größenklassen vor allem

³³⁾ <https://www.trendingtopics.at/rainer-will-vom-handelsverband-jetzt-muss-geld-fliesen> [abgerufen am 16.07.2020].

³⁴⁾ <https://cockpit.wirtschaftsagentur.at/Cockpit/Cockpit.aspx?target=2111927&&select=3110829>.

³⁵⁾ <https://wirtschaftsagentur.at/foerderungen/programme/ausgeschoepft-home-office-131/>.

Kleinstunternehmen (4,3 Mio. €), vor Kleinunternehmen (2,8 Mio. €) und Ein-Personen-Haushalten (1,74 Mio. €). Eine Weiterführung oder Wiederauflage der Förderung ist nicht geplant.

6.1.3 Bewertung der Maßnahme

Die Maßnahme wurde äußerst rasch auf- und umgesetzt und angesichts des offenbar hohen Förderbedarfs, aber auch der Diffusion von Informationen zum Förderangebot durch interessierte Multiplikatoren (v. a. großen Handelsunternehmen mit einschlägigen Hardware-Angeboten) rasch und unerwartet stark nachgefragt. Auch die Förderquote von 75% der beantragten Kosten hat wohl zur Attraktivität der Förderung beigetragen. Da die Nachfrage im Vorfeld unterschätzt worden war (die ursprünglich budgetierte Summe musste innerhalb kurzer Zeit verfünffacht werden), kam es zu personellen Engpässen in der Abwicklung, die agenturintern erhebliche organisatorische Flexibilität erforderten, und wohl auch Abstriche in der Kontrollintensität (etwa in Hinblick auf allfällige Mitnahmeeffekte) notwendig machten.

Hauptsächlich wurden Rechnungen über den Kauf von Hard- und Software eingereicht (und bewilligt). Förderungen für Beratungsdienstleistungen zum Aufbau eines Telearbeitssystems (durch Wiener Anbieter), welche konzeptionell auch mit Hinblick auf die Wirtschaftsstruktur Wiens besonders intendiert waren, wurden dagegen kaum nachgefragt. Dies dürfte in Teilen mit der beschränkten Möglichkeit von Beratungsdiensten im "lockdown" selbst in Zusammenhang gestanden sein, könnte aber auch darauf hindeuten, dass die Abwicklung der Geschäftstätigkeit der einreichenden Unternehmen im Home-Office bereits vor Inanspruchnahme der Förderung erprobt bzw. in Teilen umgesetzt war. Auch sind erhebliche Mitnahmeeffekte in der Förderung der Hardware nicht auszuschließen. Vor diesem Hintergrund und der hohen Nachfrage wäre eine geringere Förderquote der eingereichten Kosten wohl ausreichend gewesen, ein Umstand, der zum Zeitpunkt des Designs der Maßnahme aber nicht absehbar war.

Positiv ist auch unter Effizienzgesichtspunkten zu bewerten, dass fast 90% der Förderbewilligungen auf Kleinstunternehmen (907 Zusagen), Ein-Personen-Unternehmen (487 Zusagen) und kleine Unternehmen (402 Zusagen) entfielen. Dies deshalb, weil nach den Ergebnissen der neueren Evaluierungsliteratur zu Firmenförderungen (siehe etwa *Criscuolo et al.*, 2019) die finanzielle Unterstützung kleiner Einheiten im Durchschnitt eine vergleichsweise höhere Förderwirkung erwarten lässt als jene (finanzstärkerer) größerer Unternehmen.

Da die Unternehmenstätigkeit durch Umstellung auf Home-Office aufrechterhalten werden kann bzw. die finanzielle Mehrbelastung für diese Umstellung durch die Förderung geschmälert wird, ist in der qualitativen Bewertung kurzfristig ein tendenziell positiver Effekt auf die Beschäftigung (wenn die Erledigung der Aufgaben von zu Hause aus möglich ist, müssen Beschäftigte eher nicht abgebaut oder für Kurzarbeit angemeldet werden) und die regionale Wertschöpfung zu erwarten. Eine stärker positive Bewertung (auch) der kurzfristigen Arbeitsplatz- und Outputwirkungen verbietet sich freilich aus der Tatsache, dass die letztlich vorrangig geförderte Hardware kaum in Wien produziert (also regional "importiert") wird. In der langfristigen Bewertung dieser Wirkungen spiegelt sich die Erwartung, dass es den umstellenden Unternehmen möglich sein sollte, auch langfristig von der Einrichtung von Telearbeitsplätzen sowie etwaigen

Onlinevertriebs- und -Kommunikationskanälen zu profitieren. Wäre der Telearbeitsbetrieb hingegen auch ohne die Förderung in derselben Größenordnung möglich gewesen, wäre der Effekt auf Beschäftigung und Output neutral; auch die geringe Nachfrage nach Beratungsdienstleistungen im Rahmen der Maßnahme spricht gegen erhebliche Wertschöpfungszuwächse auf lokaler Ebene.

Ähnliche Überlegungen determinieren die qualitative Einschätzung der regionalen Treffsicherheit der Maßnahme: Zwar werden direkt in Wien ansässige KMUs und Kleinstunternehmen angesprochen, auch haben Wiener Spezialisierungen in den wissensintensiven Dienstleistungen ein vergleichsweise hohes Home-Office-Potential (und wurden daher auch tatsächlich verstärkt gefördert). Gleichzeitig wird die (letztlich vorrangig) geförderte EDV-Hardware kaum in Wien produziert.

Umwelt-, Klima- oder Verteilungsziele werden mit der Maßnahme nicht explizit verfolgt. Nach Bock-Schappelwein et al. (2020) weisen Frauen zwar ein etwas höheres Home-Office-Potential auf als Männer, empirischen Belege für gender-spezifische Wirkungen der Home-Office-Förderung sind allerdings nicht verfügbar³⁶). Auch ist bezogen auf arbeitsmarktbezogene Indikatoren eine Ungleichverteilung der Wirkungen zwischen Beschäftigten unterschiedlicher Branchen und Qualifikationen sowie zwischen Angestellten und ArbeiterInnen zu vermuten.

Der Effekt auf Produktivität, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit ist zunächst unklar, da die Produktionsprozesse im Home-Office zumindest kurzfristig zu einer geringeren Produktivität führen könnten. Allerdings hat Wien innerhalb Österreichs strukturell das höchste Home-Office-Potential, und die technische Infrastruktur für eine schnelle Internetverbindung ist gegeben. Daher könnten aus der Beschleunigung der digitalen Transformation der Unternehmensprozesse und der Digitalisierung der Arbeitswelt durch den COVID-19-bedingten Lockdown – damit einhergehend auch der Abbau von Hürden und Vorbehalten gegen das Arbeiten im Home-Office sowohl auf ArbeitgeberInnen- wie ArbeitnehmerInnenseite - Innovationspotentiale entstehen. Diese könnten auch zu einer Stärkung der urbanen Standortvorteile beitragen.

6.2 "Wien Online" Förderprogramm

6.2.1 Inhalt der Maßnahme

Mit der von der Wirtschaftsagentur Wien aufgesetzten und abgewickelten Maßnahme wurden Projekte von Wiener Kleinstunternehmen (mit bis zu 10 Beschäftigten) aus den Bereichen Nahversorgung, endkundenorientierte Dienstleistungen und Kreativwirtschaft gefördert, welche die Errichtung eines neuen bzw. die Erweiterung eines bestehenden digitalen Online-Vertriebssystems oder den Aufbau von Online-Plattformen zur Bündelung des regionalen Angebots zum Ziel hatten. Letztlich mit insgesamt 15 Mio. € dotiert, wurden durch die Maßnahme Kosten für

³⁶) Prinzipiell dürfte die Verlagerung der Erwerbsarbeit nach Hause allerdings spürbare Auswirkungen auf die Verteilung (zusätzlich anfallender) unbezahlter Arbeit (insbesondere Kinderbetreuung) zwischen im selben Haushalt lebenden Männern und Frauen haben (siehe <https://www.wu.ac.at/vw3/forschung/laufende-projekte/genderspezifischeeffektevoncovid-19>).

Beratung, Programmierung und den Erwerb bzw. die Anmiete von Online-Vertriebssystemen, Design- und IT-Dienstleistungen (sowie erste Schritte zum Aufbau der Versandlogistik) gefördert. Statische Websites waren nicht Gegenstand des Förderprogramms. Eingereichte Kosten wurden mit maximal 75% gefördert, die maximale Förderung war mit 10.000 € limitiert.

6.2.2 Umsetzung der Maßnahme

Auch diese Maßnahme wurde von der Wirtschaftsagentur rasch auf- und umgesetzt. Einreichungen waren ab 10. April rückwirkend für Projekte ab dem ersten März möglich, auch hier wurde das Fördervolumen während der Laufzeit nachfragebedingt (von zunächst 7 Mio € auf 15 Mio €) aufgestockt. Dennoch wurde das Fördervolumen frühzeitig ausgeschöpft und das Programm bereits abgeschlossen. Insgesamt sind im Rahmen der Maßnahme 2.395 Anträge eingegangen, wovon 1.861 genehmigt und mit einer Förderung von durchschnittlich rund 7.700 € dotiert wurden. Insgesamt wurde in der Maßnahme ein Fördervolumen von 14,36 Mio. € vergeben³⁷, Schwerpunkte sind in den Bereichen Handel (4,76 Mio. €), freiberufliche und technische Dienste (1,23 Mio. €), die Herstellung von Waren (1,18 Mio. €) sowie Beherbergung und Gastronomie (1,01 Mio. €) sowie nach Größe bei Kleinstunternehmen (5,97 Mio. €) und EPU (4,85 Mio. €) erkennbar. Zur Jahresmitte waren dank Akontozahlungen (70%) bereits Auszahlungen von 2,23 Mio. € erfolgt, solche aus Endabrechnungen (61.600 €) liefen gerade an.

6.2.3 Bewertung der Maßnahme

Die Maßnahme ist hinsichtlich ihres Nutzens als überwiegend positiv zu bewerten. Äußerst positiv hervorzuheben ist auch hier die schnelle Auf- bzw. Umsetzung der Maßnahme durch die abwickelnde Agentur, aber auch die hohe Nachfrage nach diesem inhaltlich doch komplexen Angebot, das auch den Unternehmen begleitende organisatorische Umstellungen abverlangt. Letzteres zeigt die große Bedeutung, welche die Wiener Unternehmen Online-Angeboten im Vertriebsbereich angesichts der derzeitigen Situation für ihren Erfolg offenbar beimessen, zeitliche Reserven für die zu ihrer Realisierung notwendigen Arbeiten im Lockdown könnten dazu gekommen sein. Trotz dieser überraschend hohen Nachfrage gelang die organisatorische und förderliche Abwicklung der Maßnahme weitgehend problemlos, weil Lehren aus den Erfahrungen mit der noch früher gestarteten Home-Office-Förderung in die Umsetzung einfließen konnten³⁸.

Im Vergleich zu dieser ist auch die regionale Treffsicherheit der Maßnahme zumindest kurzfristig klarer, weil die Maßnahme ebenfalls auf in Wien ansässige Kleinstunternehmen und EPU beschränkt war, und angesichts der hier stärkeren Ausrichtung auf Beratungs-, Programmier- und

³⁷) Ein Anmeldestopp wurde am 15. Mai bei Förderanträgen über 18,3 Mio. € verhängt.

³⁸) So erlaubten hier Akontozahlungen nach Vorlage einer ersten Auftragsbestätigung eine weitere Minimierung der Zeitverzögerung bis zur Förderwirkung, auch wird für die (End-)Abrechnung neben der Vorlage von Rechnungen auch ein Link zum durch die Förderung entstandenen Webshop verlangt, was zusätzliche Kontrollmöglichkeiten mit geringem Aufwand erlaubt. Des Weiteren wurden Abwicklungsroutinen etabliert, welche Probleme aus dem frühzeitigen Auslaufen der Aktion aufgrund der Ausschöpfung der Mittel minimierten.

Dienstleistungen aber auch in Hinblick auf die dadurch ausgelöste Nachfrage ungleich stärker Wiener Unternehmen zu Gute gekommen sein sollte. Dies rechtfertigt auch positive Einschätzungen zu den kurzfristigen Effekten auf Regionalprodukt und Beschäftigung, sowie auf Produktivität, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Zahlen des Bundesverbandes E-Commerce und Versandhandel Deutschland (bevh) zeigen für Waren des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Tierbedarf, Medikamente, Drogerie) in Deutschland im 2. Quartal bzw. 1. Halbjahr 2020 ein deutlich stärkeres Umsatzplus als für den deutschen Online-Handel insgesamt³⁹⁾. Auch in Österreich dürfte der Online-Handel in diesen Branchen deutlich stärker zugelegt haben als der Online-Handel insgesamt. Waren auch im kleinstrukturierten Bereich Online-Angebote zum Teil bereits vorhanden (v. a. im Bereich Feinkost, oder etwa im Ab-Hof-Verkauf in der Landwirtschaft), versuchten viele Anbieter im Zuge der COVID-19-Krise einen Online-Betrieb neu aufzubauen. Die Maßnahme trug folglich dazu bei, die Kosten für den Aus- und Aufbau eines Online-Shops für Klein- und Kleinstunternehmen im Bereich Nahversorgung und Kreativwirtschaft zu reduzieren und sollte somit zumindest kurzfristig Zahl und Umfang des Angebots im Wiener Online-Handel erhöht haben.

Während die Maßnahme damit die aus erzwungenen Geschäftsschließungen entstehenden kurzfristigen Umsatzausfälle abgefedert haben dürfte, sind ihre mittel- bis langfristigen Effekte wohl geringer. Der Aufbau eines Webshops ist durch ein vielfältiges Angebot an vorhandenen Applikationen rasch möglich. Deutlich ressourcenintensiver ist es, einen Online-Shop langfristig aufrecht zu erhalten und logistisch zu betreuen. Dieser Aufwand ist für vorwiegend auf ein stationäres Angebot ausgerichtete Händler im Vergleich deutlich größer, sowohl im Vergleich zum rein stationären Angebot, als auch im Vergleich zu Angeboten reiner Online-Händler. Wie viele der geförderten Unternehmen die nun geschaffenen Online-Shops dauerhaft als zusätzlichen Kanal betreiben werden, bleibt damit abzuwarten. Ein sich laut bevh abzeichnender, dauerhaft höherer Anteil des Online Handels dürfte jedenfalls in überdurchschnittlichem Ausmaß den etablierten Online-Händlern zugutekommen.⁴⁰⁾

Gleichfalls bleibt abzuwarten, wie sich das während COVID-19 (im Lockdown wie auch in der Lockerungsphase) veränderte Konsumverhalten mittel- bis langfristig darstellen wird. So war der starke Zuspruch zu Online-Angeboten für Waren des täglichen Bedarfs wohl vor allem der Schließung stationärer Geschäfte bei aufrechten Konsumnotwendigkeiten geschuldet. Ein Teil der Konsumentinnen und Konsumenten wird zwar auch nach COVID-19 diese (neuen) Online-Angebote nutzen wollen, sei es aufgrund guter Erfahrungen (z. B. Flexibilität) oder dem vergrößerten Angebot. Allerdings ist auch anzunehmen, dass sich die Konsumgewohnheiten zu einem

³⁹⁾ <https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/e-commerce-plus-von-92-prozent-im-1-halbjahr-2020-dauerhaft-mehr-e-commerce-beim-taeglichen-beda.html> [abgerufen am 16.7.].

⁴⁰⁾ Die zunehmende Verbreitung und Akzeptanz des Online-Handels in der Bevölkerung dürfte insgesamt zu einer Verstärkung des Wettbewerbsvorteils großer Online-Händler führen, da diese in Bezug auf Verfügbarkeit, Preis, Lieferzeiten etc. von im Online-Handel besonders stark ausgeprägten Größenvorteilen (Economies of Scale) profitieren.

erheblichen Teil wieder in Richtung *back-to-normal* entwickeln werden, auch im Bereich des Online-Handels mit den etablierten Verkaufsplattformen.

In Teilen kann bei zunehmender Besserung der Situation für den stationären Einzelhandel daher wieder mit der Einstellung von Online-Kanälen gerechnet werden, wenn die Umsätze gegenüber dem parallel betriebenen stationären Vertrieb gering ausfallen bzw. nur mit vergleichsweise hohem Aufwand erzielt werden können. Dabei ist davon auszugehen, dass ein tieferes bzw. breiteres Sortiment mit höheren Aufwänden einhergeht (aufwändigere Lagerlogistik, System zur Kontrolle von Echtzeit-Lagerbeständen im Webshop, etc.). Auch ist die maximale Fördersumme der Maßnahme in Relation zu den Kosten für den Aufbau eines Online-Shops und der entsprechenden Logistik bei einem breiten Sortiment als eher gering einzustufen.

Neben den erwähnten positiven Effekten sollte die Maßnahme jedenfalls auch positiv zur Erreichung der Klimaziele beitragen, wenn sie Transport-Emissionen für Konsumentinnen und Konsumenten bzw. für bestellte Waren gegenüber dem regionalen stationären Angebot bzw. dem Online-Angebot überregionaler Anbieterinnen und Anbieter reduziert. Tendenziell positive Effekte sind zudem aus Gender-Perspektive zu erwarten, wenn sich durch größere Anteile des Online-Handels an den Umsätzen der Wiener Einzelhändlerinnen und Einzelhändler die Flexibilität der Arbeitszeiten für Personen mit Betreuungspflichten (vorwiegend Frauen) erhöht. Zudem erleichtert der Wegfall von Geschäftsflächen für Start-Ups ohne entsprechende Kapitalausstattung den Einstieg in den Einzelhandel gegenüber dem stationären Handel.

In Bezug auf den strukturellen Wandel kann die Maßnahme positive Wirkungen entfalten, wenn sie eine dauerhafte Verflechtung von online und stationärem Handel ermöglicht, und somit die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen erhöht. Eine verzögernde Wirkung auf den Strukturwandel ist nicht anzunehmen, da die mittel- bis langfristige Markt-Austrittswahrscheinlichkeit eines bereits vor COVID-19 schleppenden Handelsbetriebs durch die Maßnahme auf Dauer kaum beeinflusst werden dürfte.

Die COVID-19-Krise führt jedenfalls eindringlich vor Augen, wie wichtig Digitalisierungs-Kampagnen für Klein- und Kleinstunternehmen insgesamt sind. Kurzfristige Maßnahmen wie "Wien Online" sind dabei lediglich ein (relevanter) Baustein. Die digitale Transformation der ansässigen (Handels-)Unternehmen ist freilich ein langfristiger Prozess, der in strukturierter Weise begleitet werden sollte. In diesem Sinne könnte eine Weiterführung bzw. adaptierte Neuauflage diese Maßnahme sinnvoll sein, möglicherweise mit stärkerer Betonung der Förderung von Kooperationen in Plattformen, welche schon in der hier zu bewertenden Maßnahme konzeptionell intendiert war, aber in der Förderpraxis kaum umgesetzt werden konnte.

6.3 Ideenwettbewerb Creatives for Vienna #weltvonmorgen

6.3.1 Inhalt der Maßnahme

Mit dieser mit etwas mehr als 1 Mio. € dotierten Maßnahme reagierte die Wirtschaftsagentur einerseits auf den zweifellos großen Bedarf an kreativen Ideen für eine Welt nach COVID-19, andererseits auf die besondere Krisenbetroffenheit breiter Akteurskreise der mit konventionellen

Förderprogrammen schwer erreichbaren regionalen Kreativwirtschaft. In ihrem Rahmen wurden neuartige und kreative Ideen, Konzepte, Strategien, Produkte und Services etwa zur Nutzung des öffentlichen Raums, zum kollaborativen Arbeiten, zur lokalen Produktion und zum nachhaltigen Wirtschaften in der Stadt mit und nach Corona im Rahmen eines Ideenwettbewerbs mit jeweils 5.000 € prämiert⁴¹⁾. Die Teilnahme am Wettbewerb war kostenlos und richtete sich an einen breiten Kreis von Kreativen aus den Bereichen Design und Mode, Medien und Verlagswesen, Animation, Filmwirtschaft und Musik, Architektur und Stadtplanung, Multimedia, Games und App-Entwicklung sowie den regionalen Kunstmarkt. Die Auswahl der eingereichten Konzepte wurde von einer unabhängigen Jury sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Wien und der abwickelnden Agentur vorgenommen, Entscheidungskriterien waren die kreative Qualität sowie das Aktivierungs- und Veränderungspotential der Einreichung, daraus folgende Synergiepotentiale für die Stadt Wien, sowie Nachhaltigkeitsaspekte.

6.3.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme setzte auf frühere Ideenwettbewerbe⁴²⁾ auf und konnte daher bereits am 10. April für Einreichungen geöffnet werden. Sie wurde in 4 Tranchen abgewickelt, wobei die Umsetzung jeweils in kurzer Frist erfolgte⁴³⁾. Insgesamt wurden 704 Einreichungen begutachtet, wovon 240 mit jeweils 5.000 € prämiert wurden. Insgesamt wurden damit 1,2 Mio. € ausgeschüttet, die geförderten Konzepte wurden auch online verfügbar gemacht⁴⁴⁾. Auf dieser Basis fand vom 27. Juli bis zum 16. August 2020 ein Publikumsvoting zu den prämierten Einreichungen statt, die drei Erstplatzierten wurden mit einer Top-Up-Förderung ausgezeichnet.

6.3.3 Bewertung der Maßnahme

Die Maßnahme ist überwiegend positiv zu bewerten. So richtet sich die Fördermaßnahme mit der Kreativszene an einen Bereich, der von der COVID-19-Pandemie besonders negativ betroffen ist, und dessen Akteure von traditionellen Fördermaßnahmen oft kaum erreicht werden. Die thematisch wie nach Zielgruppen sehr breite Ausgestaltung des Ideenwettbewerbes und dessen im Vergleich zu Vorgängermaßnahmen höhere Dotierung ist daher nachvollziehbar.

Mehr als 700 Einreichungen bestätigen das allgemeine Interesse an der Suche nach kreativen Konzepten und Visionen, welche das Erfahrungs- und Veränderungspotential der Pandemie auch nach der Krise anwendbar machen. Dennoch konnte die Aktion rasch umgesetzt werden, wofür wohl auch Erfahrungen aus Ideenwettbewerben in den Vorjahren mitverantwortlich zeichneten. Die regionale Treffsicherheit der Maßnahme war kurzfristig gegeben, da sich der Ideenwettbewerb dezidiert an Einreichende in Wien richtete. Langfristig dürfte sie als eher

⁴¹⁾ siehe <https://www.wien.gv.at/presse/2020/06/21/creatives-for-vienna-der-ideenwettbewerb-fuer-die-weltvonmorgen>.

⁴²⁾ Solche wurden von der Wirtschaftsagentur Wien schon in den Vorjahren regelmäßig ausgerichtet, allerdings mit meist engeren Themen und geringeren Fördervolumina.

⁴³⁾ So konnten etwa in der ersten Tranche mit Start am 10. April Vorschläge bis 26. April eingereicht werden, die entscheidende Jurysitzung fand am 5. Mai statt.

⁴⁴⁾ Sie sind unter <https://wirtschaftsagentur.at/creative-industries/wettbewerbe/creatives-for-vienna/praemierte-ideen/> abrufbar.

gering zu veranschlagen sein, auch weil Wissens-Spillovers aus der Verbreitung der neuen Ideen und Visionen einen wesentlichen Bestandteil des Förderkonzepts darstellten und solche nicht an den Stadtgrenzen Halt machen. Aufgrund urbaner Standortvorteile ist die Kreativwirtschaft für Wien als auch für eine international tragfähige Spezialisierung besonders wichtig, gleichzeitig tragen ihre Vorleistungen und Beiträge auch zum Erfolg einer Reihe anderer, meist technologie- und wissensintensiver Branchengruppen in der Stadt bei. Aus strukturpolitischer Sicht ist die Maßnahme damit jedenfalls positiv zu bewerten. Wirkungen auf die übrigen Nutzendimensionen sind schwierig einzuschätzen, sie dürften allerdings schon angesichts der insgesamt beschränkten Dotierung der Maßnahme als eher gering einzuschätzen sein. Von einem positiven, aber kaum spürbaren Beitrag zu Beschäftigung und Regionalprodukt ist wohl zumindest kurzfristig auszugehen, weil die Maßnahme einer weitgehend "stillgelegten" Branchengruppe Perspektive signalisierte und den prämierten Akteuren eine Überbrückungshilfe bot. Die hohe Anzahl an Preisen dürfte für sie zwar potentielle Prestige-Effekte vermindert haben, das nachgelagerte Publikumsvoting könnte allerdings als medienwirksame Top-Up-Förderung solche Effekte zumindest für die Sieger hervorgerufen haben. Spürbare Effekte auf die weiteren Nutzendimensionen sind kaum abzusehen. Zwar beschäftigen sich eine Reihe der prämierten Konzepte mit Aspekten der Nachhaltigkeit oder Chancengleichheit, allerdings scheinen sie gerade in diesen Bereichen oft (und notwendig) zu wenig konkret und umsetzungsnahe, um eine Wirkungsmächtigkeit annehmen zu können.

6.4 Angebote Internethandel "Kauf in Wien für Wien"

6.4.1 Inhalt der Maßnahme

Laut Drittem Zwischenbericht des VEC vom 10. Juni wurden das Verzeichnis der Wirtschaftskammer Wien zu kleinen und mittleren Unternehmen in Wien in eine Seite der Stadt Wien eingebunden⁴⁵⁾ und online gestellt. Damit sollen bestehende Online-Bestellmöglichkeiten lokaler Anbieter gebündelt und sichtbar gemacht werden.

6.4.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme wurde mit 5.4.2020 mit der Freischaltung umgesetzt.

6.4.3 Bewertung der Maßnahme

Positiv hervorzuheben ist jedenfalls die zügige Umsetzung der Maßnahme. Sie wirkt mittelbar (vergleichbar mit Werbung), indem sie die Sichtbarkeit bestehender Online-Shops bündelt und erhöht. Eine Wirkung kann die Maßnahme folglich nur dann entfalten, wenn sie entsprechende Sichtbarkeit erlangt und zu einer signifikanten Zahl an Aufrufen führt. Die unmittelbaren Effekte auf die Wiener Wirtschaft gehen jedoch von den bestehenden Online-Shops aus. Der Mehrwert der Maßnahme bleibt unklar, insgesamt dürfte ihr Effekt auf die definierten Nutzendimensionen jedoch weitgehend vernachlässigbar sein. Dies nicht zuletzt, weil ähnlich gelagerte Plattformen

⁴⁵⁾ <https://www.wien.gv.at/zusammen/einkaufen> [abgerufen am 21.8.2020].

bzw. Online-Verzeichnisse von regionalen Handelsunternehmen mit Online-Angeboten bereits existieren und in extra dafür geschaffene und entsprechend vermarktete Websites integriert wurden⁴⁶). Eine Einschätzung des Effektes der hier bewerteten Maßnahme würde aber letztendlich Daten über die Zahl der Aufrufe der Website und die Zahl der Weiterleitungen auf Websites der gelisteten Unternehmen erfordern⁴⁷).

⁴⁶) Siehe etwa jene des Handelsverbandes unter www.retail.at/oesterreichische-Webshops. Hier sind auch Einschränkungen in der Suche nach Bundesland möglich.

⁴⁷) Zweifel an einem regen Verkehr bzw. einer aktiven Wartung der Website lässt übrigens deren Aufmacher aufkommen, wonach kleine und mittlere Unternehmen in Wien gelistet werden sollen, "bei denen Sie weiter Waren und Dienstleistungen kaufen können. Dabei dürfte sich "weiter" dem Kontext nach auf die Phase des (partiellen), inzwischen aufgehobenen Lockdowns beziehen. Gelistet sind zudem Geschäfte mit und ohne Online-Shop.

7. Maßnahmengruppe: Arbeitsmarkt und Qualifizierung

Zur Bekämpfung der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie wurden Mitte März 2020 umfassende Einschränkungen im Handel, Gastgewerbe, bei persönlichen Dienstleistungen und im Kunst- und Kulturbereich implementiert. Durch den Ausfall globaler Lieferketten und eine hohe Unsicherheit waren aber bis auf einige wenige Ausnahmen (z. B. Information und Kommunikation) alle Branchengruppen von der COVID-19-Krise betroffen (*Bachtrögler et al., 2020*), erhebliche Beschäftigungseinbußen und eine höhere Wahrscheinlichkeit von Firmenkonkursen waren die Folge. Im März und April 2020 brach die Zahl der unselbständigen Beschäftigungsverhältnisse in Wien gegenüber dem Vorjahr um 4,0% bzw. 5,3% ein. Gleichzeitig verhinderte die Kurzarbeit noch Schlimmeres: Anfang Mai waren 232.813 Wiener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit, was rund 29% aller aktiv unselbständig Beschäftigten entsprach. Dennoch stieg die Zahl der Arbeitslosen dramatisch an. In Wien waren nach schon +38,9% im März im April 2020 178.725 Personen als arbeitslos gemeldet, 64.300 Personen oder 56,2% mehr als im Vorjahr. Am aktuellen Rand flacht der Anstieg der Arbeitslosigkeit etwas ab (Mai +57,2%, Juni +48,6%, Juli +40,6% gegenüber dem Vorjahr), die Arbeitslosenquote lag aber auch im Juli 2020 noch bei 15,3% (April 17,9%) und damit mehr als 4 Prozentpunkte höher als im Juli des Vorjahres⁴⁸).

Von dieser prekären Lage am Arbeitsmarkt sind verstärkt junge Menschen (bis 25 Jahre) betroffen: Während die Zahl der in Wien gemeldeten Arbeitslosen zwischen 25 und 50 Jahren im April und Mai gegenüber dem Vorjahr um 58,3% bzw. 58,7% gestiegen war, schnellte die Jugendarbeitslosigkeit im April um 88,4% und im Juni sogar um mehr als das Doppelte (+104,1%) in die Höhe. Auch im Juni (+87,4%, Arbeitslosigkeit Wien +48,6%) und zuletzt im Juli (+63,3%, Arbeitslosigkeit Wien +40,6%) nahm die Zahl der unter 25-jährigen Arbeitslosen schneller zu als die Wiener Arbeitslosigkeit insgesamt. Berücksichtigt man auch Schulungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, zeigt sich zwar, dass der größte Anstieg der Summe aus Arbeitslosen und Schulungsteilnehmern von März bis Juli im Haupterwerbsalter zu verzeichnen war. Allerdings ist die Situation für Jugendliche als besonders kritisch zu beurteilen, weil ihr Arbeitsmarkteintritt erschwert wird und längere Beschäftigungslosigkeit schon am Beginn der Erwerbstätigkeit die weitere Erwerbskarriere besonders negativ beeinflussen dürfte. Darüber hinaus nahm die Zahl der Lehrstellensuchenden im Mai gegenüber dem Vorjahr um 94,4%, im Juni um 40,0% und zuletzt um 37,8% auf insgesamt 4.476 Personen zu, während zuletzt nur 392 offene Lehrstellen (Juni 510, April 179, März 403) verfügbar waren.

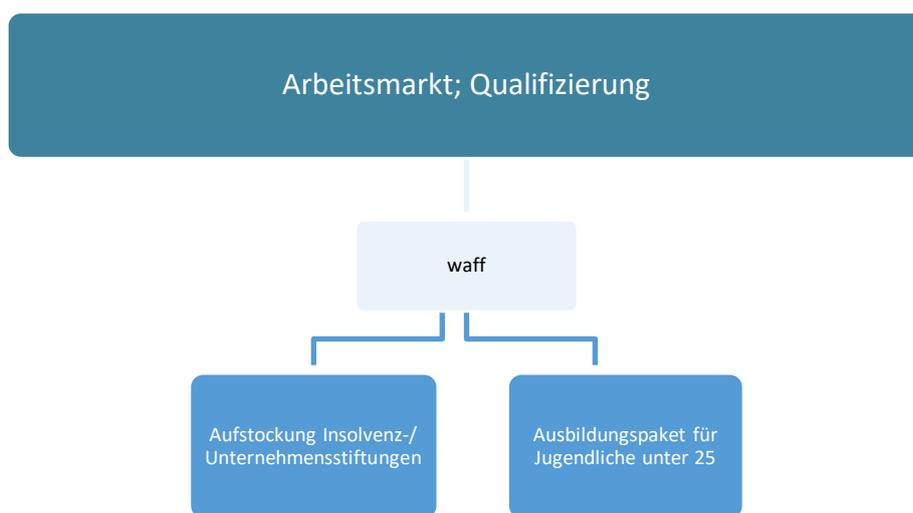
Die Zahl der Firmeninsolvenzen nahm im 1. Halbjahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr ab, was allerdings mit dem eingestellten Gerichtsbetrieb im Lockdown sowie mehreren Maßnahmen zur Liquiditätsstärkung bzw. im Insolvenzrecht⁴⁹) mit möglicherweise nur aufschiebender Wirkung in Zusammenhang stand (siehe dazu Abschnitt 3). Damit ist ein spürbarer Anstieg an

⁴⁸) Siehe *Bock-Schappelwein – Hyll (2020)* für weitere Details zur Arbeitsmarktentwicklung in Österreich am aktuellen Rand.

⁴⁹) Hier dürfte insbesondere die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht bei Überschuldung zwischen 1. März und 31. Oktober 2020 wirksam gewesen sein, siehe im Detail dazu <https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerbe-recht/insolvenz-covid-19.html>. Die Antragspflicht bei Insolvenz blieb unverändert aufrecht.

Firmeninsolvenzen als Folge des massiven Konjunktur einbruchs im Zuge der Corona-Pandemie für Herbst und insbesondere im Jahr 2021 zu erwarten. Gemäß den Ergebnissen einer Sonderbefragung zur COVID-19-Krise im Rahmen des WIFO-Konjunkturtests im Mai 2020 gaben rund 30% der befragten Unternehmen an, eine finanzielle Notlage zu erwarten, wenn sich die Geschäftslage bis August/September nicht verbessert (Hölzl – Klien – Kügler, 2020).

Abbildung 6: **Maßnahmen im Bereich Arbeitsmarkt und Qualifizierung**



Q: Stadt Wien (2020); WIFO-Darstellung.

Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen, welche versuchen, Vorbereitungen zur Dämpfung der Arbeitsmarktkonsequenzen des zu erwartenden Anstiegs der Firmeninsolvenzen zu treffen, ebenso sinnvoll wie solche, die eine Verbesserung der Jobchancen Jugendlicher am Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Mit der Aufstockung der Mittel für Insolvenz- und Unternehmensstiftungen und einem Ausbildungspaket für Jugendliche hat der waff im Rahmen der COVID-induzierten Maßnahmen Wiens folgerichtig Schwerpunkte in diesen beiden Bereichen gesetzt.

7.1 Aufstockung der Mittel für Insolvenz- und Unternehmensstiftungen

7.1.1 Inhalt der Maßnahme

Um die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Betriebe und die dort Beschäftigten abzufedern, wurde gemäß dem Dritten Zwischenbericht der Krisen-Steuerungsgruppe des Vienna Economic Council (VEC) die Finanzierung für Plätze in den Arbeitsstiftungen des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) um insgesamt 3 Mio. € erhöht. Konkret wurden die Plätze für das Jahr 2020 (Planzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer) für die Insolvenzstiftung um 330 auf 350 Plätze sowie die Plätze für Wienerinnen und Wiener in den Unternehmensstiftungen (diese umfassen die Wiener Regionalstiftung, die Branchenstiftung Finance sowie eigens eingerichtete Unternehmensstiftungen) um 105 auf 350 Plätze erhöht. Während sich die Insolvenzstiftung an Personen mit Hauptwohnsitz in Wien richtet, die aufgrund der Insolvenz ihres Arbeit-

gebers (mit Firmensitz in Wien) arbeitslos geworden sind, fördert die Stadt Wien auch Stiftungsplätze für Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Hauptwohnsitz in Wien in den oben genannten Unternehmensstiftungen⁵⁰). Die Stiftungsteilnahme umfasst Hilfen für die betroffenen Wiener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der beruflichen (Um-)Orientierung und der Planung ihres Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt sowie eine Qualifizierungsphase.

7.1.2 Umsetzung der Maßnahme

Die Aufstockung der Stiftungsplätze erfolgte per Vorstandsbeschluss am 25. Mai 2020. Bisher (per 20. August 2020) gab es laut Informationen des waff heuer 12 Eintritte in die Insolvenzstiftung, davon acht seit der Aufstockung (im Jahr 2019 traten insgesamt 22 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Insolvenzstiftung ein). Seit Beginn des Jahres kam es zudem zu 158 Eintritten von Wienerinnen und Wienern in die Unternehmensstiftungen des waff (im Gesamtjahr 2019 verzeichnete man 179 Eintritte von Stiftungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit Hauptwohnsitz in Wien). Per Mitte August 2020 wurde noch keine neue Unternehmensstiftung in Folge der COVID-19-Maßnahme eingerichtet, Gespräche mit betroffenen Unternehmen im Tourismus- bzw. Gastgewerbe sind allerdings im Gange.

Vor dem Hintergrund der nicht absehbaren Entwicklung der Pandemie, der jeweils notwendigen Maßnahmen und deren wirtschaftlichen Auswirkungen erwartet der waff ab dem Herbst 2020 und im Jahr 2021 eine Zunahme der Insolvenzen, vor allem im Tourismus und in davon abhängigen Branchengruppen sowie – je nach Entwicklung der Auftragslage – in der Sachgüterproduktion, im Einzelhandel und im Dienstleistungsbereich. Die von der Stadt Wien finanzierte Aufstockung der Stiftungsplätze für Wienerinnen und Wiener für das Jahr 2020 soll dieser Erwartung Rechnung tragen.

7.1.3 Bewertung der Maßnahme

Vor dem Hintergrund der oben benannten, durch die COVID-19-Krise verursachten Arbeitsmarktprobleme ist ein rasch umgesetztes Maßnahmenpaket zur Senkung der Arbeitslosigkeit und zur Verhinderung der Verfestigung derselben unerlässlich. Regionale Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie die Unterstützung der Beschäftigungsvermittlung und eine Qualifizierungsoffensive, erscheinen in Ergänzung des bundesseitigen Instruments der COVID-Kurzarbeit (und seiner Weiterentwicklung) dabei als wesentliche Pfeiler.

Ergebnisse aus der internationalen und österreichischen Literatur⁵¹) deuten – vor dem Hintergrund des erwarteten Anstiegs an Insolvenzen – auf ein substanzielles Erfolgspotenzial der

⁵⁰) Für Details zu den einzelnen Stiftungen siehe: https://www.waff.at/wp-content/uploads/2019/10/2019_09_infoblatt_arbeitsstiftungen-1.pdf.

⁵¹) Nach den Ergebnissen der internationalen Literatur (etwa Card *et al.*, 2015; Crepon – van den Berg, 2016) zeigen Qualifizierungsmaßnahmen vor allem mittelfristig positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Maßnahmenteilnehmerinnen und -teilnehmern. Im Gegensatz dazu wirken Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitssuche zumeist vor allem kurzfristig, während die mittelfristigen Effekte ebenso positiv, aber geringer ausfallen. Auch für Österreich bestätigen Studien die positiven Wirkungen einer Unterstützung bei der Arbeitssuche: So finden Eppel – Mähringer – Weber (2014), dass ein intensiverer Kontakt mit dem AMS-Beratungspersonal sowie eine höhere Anzahl an

Aufstockung der Plätze in den waff Arbeitsstiftungen hin. Diese können die Folgen für die betroffenen Arbeitskräfte abfedern, die individuellen Chancen arbeitslos gewordener Personen auf einen neuen Arbeitsplatz erhöhen und damit die Gefahr einer Verfestigung der regionalen Arbeitslosigkeit reduzieren, indem sie durch finanzielle Absicherung eine Neuorientierung in Form von Berufsorientierung, Aus- und Weiterbildung, Praktika sowie Hilfen bei der Arbeitssuche ermöglichen. Nachdem sich der Erfolg der Arbeitsstiftungen des waff hinsichtlich der (Re-)Integration der Stiftungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach 2011 verschlechtert hatte, wurde im Jahr 2016 eine Evaluierung der zugrunde liegenden Ursachen durchgeführt⁵²). Grundsätzliches Ergebnis war hierbei, dass sich der Erfolg der Stiftungsteilnahme nach Verlassen des Programms nicht unmittelbar, sondern erst in der mittleren Frist einstellt. Dies spiegelt die Ergebnisse der Evaluierungsliteratur zur aktiven Arbeitsmarktpolitik wider, wonach eine intensivere, längere, fachliche Aus- und Weiterbildung weniger kurz- als mittelfristig die Beschäftigungschancen steigert. In den Jahren 2016 bis 2019 lag die Erfolgsquote der Stiftungsteilnahme – gemessen am Anteil der ausgetretenen Stiftungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (ohne vorzeitige Austritte aus gesundheitlichen, persönlichen oder anderen Gründen), die innerhalb der Stiftung oder unmittelbar (bis 6 Monate) danach in der Nachbetreuung Arbeit gefunden haben – immerhin bei 64%, 65%, 62% bzw. 65%.

Die Qualifikation der Arbeitskräfte ist wesentliche Determinante für Produktivität, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit am Standort. Großflächigere Qualifizierungsmaßnahmen haben zudem eine konjunkturbelebende Wirkung, da sie personalintensiv sind. Auch senken sie in Phasen eines starken Überangebots temporär das Arbeitskräfteangebot und entlasten so den Arbeitsmarkt. Relativierend ist anzumerken, dass die derzeit hohe Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie auf einen Mangel an Ausbildung (und/oder Mismatch-Phänomene), sondern auf allgemeinen Einbruch der Wirtschaftsleistung in der COVID-Krise zurückgeht. Arbeitsmarktpolitische Initiativen zur Verbesserung der individuellen Qualifikation der Arbeitskräfte dürfte in solcher Lage (auch mittelfristig) nur einen begrenzten Einfluss auf Beschäftigung und Regionalprodukt haben. Für einen markanten Rückgang der Arbeitslosigkeit wird vielmehr eine nachhaltige Erholung der regionalen Wirtschaft notwendig sein.

Im Unterschied zur Wirkungsrichtung ist es schwer einzuschätzen, ob die Aufstockung der Stiftungsplätze (im Jahr 2020) umfassend genug war, um den weiteren Bedarf abzudecken. Dieser wird maßgeblich von der weiteren Entwicklung von Konjunktur und insbesondere der Insolvenzen (und ihrem Zeitpunkt) abhängig sein, was wiederum von Faktoren wie dem Infektionsgeschehen, dem Erfolg der Stützungsmaßnahmen, und der globalen Wirtschaftsentwicklung beeinflusst wird. Wesentlich wird damit vor allem die Planung der Stiftungsplätze für das Jahr 2021 sein. Gegeben die hohe Unsicherheit und die erhebliche Wahrscheinlichkeit eines Anstiegs der

Vermittlungsvorschlägen positiv mit den Suchanstrengungen und der Abgangsrate der Probanden in Beschäftigung korrelieren. Böheim – Eppel – Mahringer (2017, 2017a) zeigen auf Basis eines kontrollierten Zufallsexperiments (u. a.) in Wien, dass der Vermittlungserfolg durch eine verbesserte Betreuungsrelation und damit eine an individuelle Problemlagen angepasste Beratung gesteigert werden kann. Eppel – Mahringer – Sauer (2017) identifizieren auch positive Effekte von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, welche für Arbeitssuchende der mittleren Altersgruppen besonders ausgeprägt sind (siehe dazu auch Eppel et al., 2018).

⁵²) Siehe https://www.waff.at/wp-content/uploads/2018/04/45_kurz-dt-outplacementstiftungen.pdf.

Insolvenzen in den nächsten Monaten dürfte es zielführend sein, hier Optionen zu einer weiteren, bedarfsabhängigen Aufstockung der budgetierten Plätze in finanzieller, aber auch organisatorischer Hinsicht mitzudenken.

Die regionale Treffsicherheit der Maßnahme ist angesichts ihrer Beschränkung auf Unternehmen mit Sitz in Wien bzw. Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Hauptsitz Wien gegeben. Dabei ist zu betonen, dass die Arbeitslosigkeit in Wien schon vor der COVID-Krise überdurchschnittlich hoch war und sich die Krise hier nicht überproportional auf die regionale Arbeitslosigkeit ausgewirkt hat. Die größten (relativen) Beschäftigungsverluste entfielen auf die westlichen (Tourismus-)Bundesländer Tirol und Salzburg. Ungeachtet dessen ist die Arbeitslosigkeit als Folge der Krise auch in Wien drastisch gestiegen und der arbeitsmarktpolitische Handlungsbedarf unstrittig.

Da Arbeitsstiftungen die negativen Folgewirkungen eines Arbeitsloseintritts eindämmen und die Chancen von Arbeitslosen erhöhen sollten, ist auch eine positive Wirkung auf Verteilung und Chancengleichheit am Standort anzunehmen. Auch Gendereffekte dürften positiv sein, zumal arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei Frauen tendenziell größere Wirkungen entfalten. Letztlich haben sie grundsätzlich auch das Potenzial, den Strukturwandel positiv zu begleiten, indem sie eine Umorientierung und Umschulung in Richtung zukunftsreicher Bereiche mit steigender Nachfrage nach Arbeitskräften auf den Weg bringen (können).

7.2 Ausbildungspaket für Menschen unter 25 Jahren (Überbetriebliche Lehrausbildung, Qualifikationspass, Jugendstiftung Zukunftsberufe)

7.2.1 Inhalt der Maßnahme

Um die zu erwartende Lehrstellenlücke zu reduzieren bzw. im besten Fall auszugleichen, sollen zusätzliche Ausbildungsplätze für die überbetriebliche Lehrausbildung geschaffen werden. Entsprechend der zu erwartenden Bedarfslage hat die Stadt Wien daher den Finanzierungsbeitrag dazu von 6,7 Mio. auf 10 Mio. € erhöht. Da die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie Jugendliche, Ausbildungseinrichtungen und Betriebe vor neue Herausforderungen (etwa in Hinblick auf neue Werkstätten, digitale Infrastruktur, aber auch pädagogische Konzepte) stellen, werden die Mittel der Stadt neben der Aufstockung der Ausbildungsplätze in der überbetrieblichen Lehrausbildung auch weiteren Vorhaben im Bereich Innovationen, Investitionen und pädagogischer Entwicklungsarbeit dienen⁵³).

⁵³) Konkret zu nennen sind a) die Erweiterung der Jugendwerkstatt (praktische Berufsorientierung) in den Bereichen Fahrradmechanik, Chemielabortechnik, Augenoptik, Glasbautechnik, bautechnische Assistenz und ein spezielles Werkstattangebot für Mädchen im technischen Bereich; b) Ausbildungsplätze (jeweils eine Gruppe à 15 Plätze) in den Lehrberufen FahrradmechanikerIn, Berufsobergruppe Maschine/Metall, AugenoptikerIn, Berufsobergruppe Gesundheit; c) Investitionskosten für die Einrichtung der (neuen) Werkstätten; d) Initiative "Distance Learning": Mittel werden für den Erwerb von Laptops, Web-Kameras, Kopfhörern, etc. im Rahmen der Initiative "Distance Learning", um allen Lehrlingen die Voraussetzungen für digitale Lernformen zu ermöglichen; sowie e) die Beauftragung eines Konzepts und einer Machbarkeitsstudie zu einem "Ausbildungsverbund im Lichte Coronas" mit der Möglichkeit für ausbildende Betriebe, die Lehrausbildung temporär (z. B. in Zeiten wirtschaftlicher Probleme) einer überbetrieblichen Lehrausbildungseinrichtung zu übertragen. Dies soll dazu dienen, Ausbildungsplätze in Betrieben zu erhalten.

Des Weiteren werden 7 Mio. € eingesetzt, um allen 18- bis 25-jährigen arbeitslosen Wienerinnen und Wienern ohne abgeschlossene Ausbildung einen Qualifikationspass anzubieten. Von Mitte Juni bis Ende September soll das AMS Wien 3.000 Personen aus dieser Zielgruppe kontaktieren mit dem Ziel, sie beim Erlangen eines Formalabschlusses, etwa durch das Nachholen von Lehrabschlüssen, bzw. der Absolvierung einer curricularen Ausbildung zu unterstützen. Die Kompetenzen der Personen, das konkrete Ausbildungsziel, bereits erfolgte und noch offene Qualifizierungsschritte werden dabei in einem persönlichen Dokument erfasst, das Beraterinnen und Beratern von AMS Wien und waff bei der Auswahl anzubietender Unterstützungsmaßnahmen unterstützen soll.⁵⁴⁾ Zusätzlich wird eine "Jugendstiftung für Zukunftsberufe" als Arbeitsstiftung für Jugendliche, die die Vermittlung und Ausbildung von Jugendlichen in zukunftssträchtigen Branchen wie Gesundheit und Pflege forcieren soll, eingerichtet. Dafür soll eine Kooperation mit Branchen und Unternehmen, die Fachkräfte benötigen, aufgebaut werden.

7.2.2 Umsetzung der Maßnahme

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Verwerfungen am Lehrstellenmarkt wurde die Planung "Überbetriebliche Lehrausbildung 20/21", welche AMS und waff gemeinsam finanzieren, im Mai neu aufgerollt. In einem ersten Schritt wurden die Ausbildungsplätze von 3.771 auf 3.991 erhöht; die entsprechenden Plankosten betragen laut waff nun 82 Mio. € (zuvor 77 Mio. €). Diese Plätze stehen im September 2020 zur Verfügung. Zusätzlich wurde eine finanzielle Aufstockungsoption von rund 25% (auf insgesamt 102 Mio. €) verankert, um rasch und flexibel auf steigende bzw. neue Bedarfe reagieren zu können. Das Ausbildungsverbund-Konzept zum Erhalt von Lehrstellen in Betrieben, die durch die COVID-19-Krise in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind oder dies erwarten, wird derzeit erarbeitet und abgestimmt.

Im Bereich der Berufs- und Bildungsberatung für 18- bis 25-jährige Arbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung im Rahmen des Qualifikationspasses wurden zwischen 1. Juni und 18. August 2020 über 1.800 Personen vom AMS Wien kontaktiert, 783 Berufs- und Bildungsberatungen durchgeführt und 491 neue bzw. aktualisierte Qualifikationspässe ausgestellt. Der Zielerreichungsgrad liegt bei rund einem Viertel; angestrebt werden insgesamt 2.000 Neuausstellungen bzw. Aktualisierungen von Qualifikationspässen. In Hinblick auf die "Jugendstiftung Zukunftsberufe", die gemäß waff in Summe (über mehrere Jahre) 800 Plätze umfassen soll, laufen derzeit letzte Abstimmungsprozesse, ihr Start ist für September 2020 vorgesehen.

7.2.3 Bewertung der Maßnahme

Da die zusätzlichen Ausbildungsplätze ab September 2020 zur Verfügung stehen sowie auch die "Jugendstiftung für Zukunftsberufe" zu diesem Zeitpunkt starten soll, könnten die Maßnahmen im Bereich der überbetrieblichen Lehrlingsausbildung wie auch der Qualifikation von Jugendlichen potentiell rasch zu einer Dämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit beitragen. Zusätzliche überbetriebliche Ausbildungsplätze wirken einer Lehrstellenlücke angesichts rückläufiger betrieblicher Lehrstellen und der steigenden Zahl von Lehrstellensuchenden entgegen.

⁵⁴⁾ <https://www.wien.gv.at/arbeit-wirtschaft/corona-ausbildungspaket.html>.

Auch der Qualifikationspass sollte der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und darüber hinaus die individuellen Beschäftigungschancen durch Qualifizierung erhöhen. Der anvisierte schrittweise Kompetenzerwerb adressiert dabei auch eventuelle "Lernprobleme" oder individuelle Problemlagen vieler junger Arbeitsloser mit mangelnder Ausbildung. Zwar haben Qualifizierungsmaßnahmen nach den Erkenntnissen der Evaluierungsliteratur nicht kurz-, sondern erst mittelfristig positive Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen. Nichtsdestotrotz sind die Arbeitsplatzchancen für Personen mit maximal Pflichtschulabschluss als Zielgruppe des Qualifikationspasses deutlich geringer als bei einer durch das Wiener Ausbildungspaket angestrebten höheren Ausbildung⁵⁵). Dementsprechend dürften die zusätzlichen Lehrstellen in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen (bereits kurzfristig), sowie der Qualifikationspass (zumindest ab der mittleren Frist) zu sinkender Arbeitslosigkeit und wachsenden Beschäftigungschancen beitragen.

Die Qualifikation der Arbeitskräfte ist ein zentraler Faktor für Produktivität, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Ihre Wirkung auf die Klimaziele ist generell als vernachlässigbar einzustufen, jedoch könnte die Jugendstiftung mit dem Ziel der Qualifizierung für Zukunftsberufe, z. B. im Bereich der Bekämpfung des Klimawandels, längerfristig positiv beitragen. Die Wirkung auf Verteilung und Chancengleichheit wird als positiv eingeschätzt: Mit dem Ausbildungspaket werden die Beschäftigungs- und Einkommenschancen benachteiligter junger Menschen gesteigert, die sich beim Arbeitsmarkteinstieg besonders schwertun, keinen guten Start ins Erwerbsleben haben und damit der Gefahr ausgesetzt sind, langfristig am Arbeitsmarkt ausgegrenzt zu sein. Spezifische Gender-Aspekte sind im Wiener Ausbildungspaket kaum zu erkennen, es ist daher in dieser Hinsicht als neutral zu bewerten. Nicht zuletzt durch die Jugendstiftung (Qualifizierung für Zukunftsberufe) ist aus dem Wiener Ausbildungspaket allerdings eine tendenziell positive Wirkung auf den Strukturwandel zu erwarten.

⁵⁵) Nach Daten des AMS hatten im Jahr 2019 rund 44% der Arbeitslosen in Österreich maximal einen Pflichtschul-, weitere 31% einen Lehrabschluss. In Wien war die Arbeitslosenquote bei Personen mit Pflichtschulabschluss im Bundesländervergleich am höchsten (31,9%, Österreich 22,3%).

8. Schlussfolgerungen

8.1 Zur Wirkung des Maßnahmenpakets: Eine zusammenfassende qualitative Einschätzung

Eine zusammenfassende Einschätzung des gesamten zu bewertenden Pakets von Wiener Maßnahmen zur Dämpfung der negativen Effekte der COVID-19-Krise für die regionalen Unternehmen und ihre Beschäftigten steht naturgemäß unter demselben Vorbehalt, der schon für die qualitative Bewertung der Einzelmaßnahmen in den Abschnitten 3 bis 7 ins Treffen geführt wurde: Eine quantitative Maßnahmenevaluierung scheidet zum jetzigen Zeitpunkt (noch) am zeitlichen Nachlauf relevanter Datengrundlagen sowie einer erst teilweisen Entfaltung und damit empirischen Sichtbarkeit der mit den Maßnahmen verbundenen Wirkungen. Möglich ist allein eine informierte qualitative Einschätzung, welche freilich breite Interpretationsspielräume eröffnet und auch bei Beteiligung eines breiten Kreises von FachexpertInnen (wie in dieser Arbeit) ein subjektives Element enthält.

Auch bei vorsichtiger Interpretation unserer Ergebnisse scheint es allerdings möglich, in Hinblick auf Inhalt, Umsetzung und Effekte der zu bewertenden Maßnahmen ein vorsichtig positives Resümee zu ziehen.

Gesichert scheint zunächst, dass die Auflage eines solchen Pakets auch nach den strengen Kriterien der Allokationstheorie in der spezifischen Situation der COVID-19-Krise mit ihren simultanen Verwerfungen auf Angebots- und Nachfrageseite und der Gefahr selbst verstärkender Effekte als ökonomisch legitim und sinnvoll zu bewerten ist (vgl. Abschnitt 2; Kriterium (4)).

Die inhaltliche Einschätzung des umgesetzten Wiener Maßnahmenpakets kann an den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Bewertung stabilisierender fiskalpolitischer Maßnahmen in solchen Krisensituationen ansetzen (etwa *Bernanke, 2008; DeLong – Summers, 2012*). Konsens ist hier, dass für deren Effizienz solcher Maßnahmen vier Eigenschaften vorteilhaft sind, welche in der englischsprachigen Literatur als "the 4Ts" bekannt sind: Solche Maßnahmen müssen danach rasch ("*timely*") und zielgerichtet ("*targeted*") jene ökonomischen Akteure und Sektoren unterstützen, die durch die Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen sind, weil dies die Tiefe und Dauer der Rezession reduzieren kann. Gleichzeitig sollen solche Maßnahmen zeitlich befristet sein ("*temporary*"), um die öffentlichen Haushalte nicht dauerhaft zu belasten. Letztlich müssen die zu bewertenden Initiativen auch einfach zu verstehen sein und ohne großen zusätzlichen bürokratischen Aufwand umgesetzt werden können ("*transparent*").

Ein Blick auf die zusammenfassende Bewertungsmatrix zu den analysierten COVID-induzierten Maßnahmen Wiens (Abbildung 7), welche aus der eingehenden Sichtung und qualitativen Bewertung der einzelnen regionalen Initiativen in den Abschnitten 3 bis 7 entstanden ist, zeigt in dieser Hinsicht ein grosso modo nicht ungünstiges Bild.

Abbildung 7: **Bewertungsraster für ausgewählte COVID-bezogene wirtschaftliche Maßnahmen in Wien**

			Wirkung								
			+	positiv / rasch							
			-	negativ / langsam							
			0	neutral / vernachlässigbar							
			(+), (-)	tendenziell positiv/ negativ							
			±	ambivalent							
Maßnahmen- gruppe	Maßnahme	Art	Nutzendimensionen								
			Schnelligkeit Umsetzung (potentiell)	Regionale Treffsicher- heit (kurz- fristig)	Wirkung auf Regional- produkt und Beschäfti- gung (kurz- fristig)	Regionale Treffsicher- heit (lang- fristig)	Wirkung auf Regional- produkt und Beschäfti- gung (lang- fristig)	Wirkung auf Produktivität, Innovation, Wettbe- werbsfähig- keit	Wirkung auf Strukturwan- del (urbane Standortvor- teile)	Wirkung auf Erreichung der Klimaziele	Wirkung auf Verteilung, Chancen- gleichheit inkl. Gender- Aspekte
Akuthilfen für Unternehmen	Temporäre Unternehmensbeteiligungen	AS	(+)	+	+	(+)	(+)	±	±	(-)	0
	ÖHT-Anschlussförderung	AS	+	+	(+)	+	(+)	(+)	(+)	-	0
	(Notlagenfonds Wien)	AS
	Bürgschaften für Überbrückungskredite	AS	+	+	+	+	+	+	±	0	0
	Erleichterung bei Gebühren und Abgaben	ES	+	+	(+)	0	0	0	0	0	0
Förderung Konsum	Wirtshausgutscheine	AS	+	+	+	(+)	(+)	(+)	(+)	0	0
	Taxigutscheine für WienerInnen 65+	AS	+	+	(+)	0	0	0	0	-	0
Versorgungs- sicherheit, Kritische Produkte	Kofinanzierung Corona Emergency-Call FFG	AS	+	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	+	0	0
	Call zur Datensammlung/-analyse in der aktuellen Krise	AS	+	+	+	(+)	(+)	(+)	0	0	0
	Koordination Fertigung Schutzmasken	AS	+	+	+	0	0	0	(-)	+	0
	Innovate4Vienna - COVID-19-relevante Projekte	AS	+	+	+	(+)	(+)	(+)	±	0	0

Wirkung	
+	positiv / rasch
-	negativ / langsam
0	neutral / vernachlässigbar
(+), (-)	tendenziell positiv/ negativ
±	ambivalent

Maßnahmen- gruppe	Maßnahme	Art	Nutzendimensionen									
			Schnelligkeit Umsetzung (potentiell)	Regionale Treffsicher- heit (kurz- fristig)	Wirkung auf Regional- produkt und Beschäfti- gung (kurz- fristig)	Regionale Treffsicher- heit (lang- fristig)	Wirkung auf Regional- produkt und Beschäfti- gung (lang- fristig)	Wirkung auf Produktivität, Innovation, Wettbe- werbsfähig- keit	Wirkung auf Strukturwan- del (urbane Standortvor- teile)	Wirkung auf Erreichung der Klimaziele	Wirkung auf Verteilung, Chancen- gleichheit inkl. Gender- Aspekte	
Kompetenzaufbau digitale Unterneh- men; Innovations- förderung	Home-Office Förderprogramm	AS	+	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	0
	Wien Online Förderprogramm	AS	+	+	+	(+)	(+)	+	(+)	+	(+)	(+)
	Creatives for Vienna #weltvonmorgen	AS	+	+	(+)	0	0%	(+)	+	0	0	0
	Bündelung lokale Online-Anbieter	AS	+	+	0	0	0	0	0	0	0	0
Arbeitsmarkt, Qualifizierung	Aufstockung Insolvenz- und Unternehmens- stiftungen	AS	(+)	+	+	+	+	+	+	(+)	0	+
	Ausbildungspaket für Jugendliche unter 25 Jahren	AS	+	+	+	+	+	+	+	(+)	(+)	+

Q: WIFO-Darstellung. – AS: Ausgabenseite, ES: Einnahmenseite.

Dies gilt zunächst für den gewählten Policy-Mix des zu bewertenden regionalen Maßnahmenpakets: Zwar sind die 16 umgesetzten Wiener Maßnahmen in konzeptioneller wie fördertechischer Hinsicht durchaus heterogen. In ihrer übergeordneten Zielstellung können sie aber weitgehend konsistent fünf thematischen Gruppen zugeordnet werden. Sie verfolgen mit Akuthilfen für die Unternehmen, der Förderung des Konsums in besonders betroffenen Branchen, der Stärkung der Versorgungssicherheit bei kritischen Produkten, dem unternehmerischen Kompetenzaufbau in der Digitalisierung sowie Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen sämtlich Stoßrichtungen, welche zumindest in den bisher durchlaufenen Phasen der COVID-19-Krise (Shutdown/Lockdown und deren schrittweiser Lockerung) als besonders dringlich einzustufen waren und sind ("targeted")⁵⁶).

Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die ergriffenen Einzelmaßnahmen überwiegend regional-spezifisch sind und Initiativen der übergeordneten Ebene nicht kopieren oder doppeln. Angesichts des im Vergleich zum Bund ungleich geringeren Mitteleinsatzes in Wien stellt dies eine notwendige Bedingung für die Wirkungsmächtigkeit der regionalen Maßnahmen dar. Wiener Initiativen mit Ähnlichkeit zu solchen auf nationaler Ebene oder in anderen Bundesländern finden sich nur in den Bereichen Akuthilfen (Erleichterung bei Abgaben, ÖHT-Anschlussförderung, abgeschwächt Bürgschaften) sowie Versorgungssicherheit (Corona-Emergency-Call, Maskenproduktion), wo dies entweder inhaltlich gerechtfertigt ist (Abgabenerleichterungen, Maskenproduktion) oder Effizienzgewinne durch Anschluss an eine Förderaktion des Bundes verspricht. Alle übrigen Wiener Maßnahmen sind fördertechisch solitär (etwa temporäre Unternehmensbeteiligungen, Gutscheine, spezifisches Modell regionaler Stiftungen) oder fokussieren auf spezifische regionale Bedarfe (etwa Ausbildungspaket, Creatives for Vienna) und Lösungspotenziale (etwa Home-Office, Wien Online).

Eine zusammenfassende Sichtung der qualitativen Bewertungen der einzelnen Maßnahmen zu ihrer Wirkung nach Nutzendimensionen (Abbildung 7) lässt erkennen, dass das Gesamtpaket seiner intendierten Kernfunktion als "schnelle Hilfe" für die regionalen Unternehmen in der sich entfaltenden Krise gerecht geworden sein dürfte.

Besonders hervorzuheben ist hier die äußerst rasche Implementierung und Umsetzung nahezu aller zu bewertenden Wiener Maßnahmen ("timely"). Mit Ausnahme weniger in Design und/oder Vorbereitung besonders komplexer Maßnahmen (Unternehmensbeteiligungen, Arbeitsmarktpaket) bzw. solchen, deren Umsetzung im Shutdown/Lockdown nicht sinnvoll war (Wirtschaftsgutscheine), wurden fast alle Maßnahmen in kurzer Frist aufgesetzt und konnten noch in der Phase der Geschäftsschließungen und Betretungsverbote geöffnet werden. Mittlerweile ist die Mehrzahl der Förderaktionen bereits abgeschlossen, auch Auszahlungen und Abrechnungen wurden schon in erheblichem Ausmaß geleistet⁵⁷). Diese Schnelligkeit auch in der

⁵⁶) Vgl. dazu die einleitenden Überlegungen zur Legitimation der jeweiligen Maßnahmengruppen am Beginn der Abschnitte 3 bis 7. Sie lassen die zumindest weitgehende Erfüllung des Kriteriums "targeted" vermuten.

⁵⁷) Mit Ausnahme der Aufstockung der Insolvenz- und Unternehmensstiftungen sowie der Bündelung lokaler Online-Anbieter sind im Übrigen auch alle Maßnahmen mit einer Befristung versehen, sodass auch das Kriterium "temporary" in hohem Ausmaß erfüllt ist.

Abwicklung ist insofern hoch zu bewerten, als die neuen Maßnahmen zusätzlich zum traditionellen Förderportefeuille umzusetzen waren. Dies stellte die abwickelnden Stellen teils vor erhebliche Probleme⁵⁸⁾, eine rasche Abwicklung konnte dennoch durch organisatorische Flexibilität (Personalumschichtungen), aber auch neue fördertechnische Lösungen (etwa Akontozahlungen, Genehmigungsfiktion) sowie – in der konkreten Situation vertretbare – Abstriche in der Kontrollintensität etwa in Hinblick auf COVID-Betroffenheit oder Mitnahmeeffekte sichergestellt werden.

Auch die kurzfristige Treffsicherheit der Maßnahmen ist weitgehend durchgängig als hoch zu bewerten ("targeted"), weil die Förderkriterien deren Gültigkeitsbereich weitgehend durchgängig auf Wiener Unternehmen bzw. Beschäftigte mit Wohnort Wien beschränkten. Im weiteren Zeitverlauf dürfte sie sich abschwächen, weil die Wirkungen einiger Maßnahmen auf die kurze Frist beschränkt bleiben, und/oder Input-/Output-Beziehungen zu einer Diffusion der Effekte über die Grenzen Wiens führen dürften.

Letztlich sind auch die kurzfristigen Wirkungen der Maßnahmen auf Regionalprodukt und Beschäftigung nach den vorliegenden Einschätzungen für deren Mehrheit als positiv und für fast alle Initiativen als zumindest tendenziell positiv zu bewerten. Dies unterstreicht zusammen mit den Einschätzungen zu Schnelligkeit und (kurzfristiger) regionaler Treffsicherheit die Funktionsfähigkeit des Maßnahmenpakets als "schnelle" Hilfe. Dabei ist zum einen zu bedenken, dass unsere Bewertungen auf der Einnahmenseite nur die diskretionär gesetzten Abgabenerleichterungen (v. a. Stundungen, Ratenzahlungen) erfassen, nicht aber die generellen Wirkungen des regionalen Abgabensystems als "automatischer Stabilisator" mit seinen erheblichen stabilisierenden Wirkungen⁵⁹⁾. Zum anderen ist freilich zu sehen, dass die in der Bewertungsmatrix gelisteten Initiativen im Vergleich zu den österreichweit implementierten Maßnahmen gering dotiert sind. Hohe Erwartungen in Hinblick auf entscheidende makroökonomische Effekte sind damit zu relativieren. Die kurzfristigen Wirkungen der Maßnahmen dürften in Relation zum eingesetzten Mittelvolumen als erheblich, insgesamt aber als moderat einzustufen sein.

Während die kurzfristigen Wirkungen des zu bewertenden Maßnahmenpakets unter Berücksichtigung des dazu eingesetzten Finanzierungsvolumens damit als positiv einzuschätzen sind, sind dessen Effekte auf lange Frist sowie auf die weiteren analysierten Nutzendimensionen weniger eindeutig. So dürfte die langfristige Wirkung des gesetzten Maßnahmenpakets auf Output und Beschäftigung in der Region zwar überwiegend positiv oder tendenziell positiv, aber begrenzt sein. Diese Einschätzung ergibt sich einerseits aus dem beschränkten Ausgangsvolumen, einer auch intendiert temporären Wirkung mancher Maßnahmen mit späterer Mehrbelastung (etwa Anschlussförderung, Bürgschaften, Steuerstundungen) sowie der im Zeitablauf rückläufigen regionalen Treffsicherheit aus Abflusseffekten im Input-Output-Zusammenhang. Andererseits folgt sie auch aus den Einschätzungen zu den Wirkungen der Maßnahmen auf

⁵⁸⁾ So stieg etwa in der Wirtschaftsagentur Wien das abzuwickelnde Fördervolumen von rund 30 Mio. € pro Jahr 2020 durch die neuen Maßnahmen auf das Doppelte. Zu den im langjährigen Schnitt etwa 1.000 Einreichungen pro Jahr kamen nach Angaben der Agentur heuer rund 5.500 Einreichungen im Rahmen der COVID-Maßnahmen hinzu.

⁵⁹⁾ Insgesamt erwartet die Stadt Wien derzeit für das Jahre 2020 immerhin Mindereinnahmen aus Gebühren und Abgaben von 160,7 Mio. € gegenüber dem Voranschlag. Im Vergleich zum Vorjahr dürfte dies nach derzeitigem Informationsstand eine Entlastung der Abgabepflichtigen um rund 11% bedeuten.

Produktivität und Innovation sowie den regionalen Strukturwandel – mit tendenziell positiven, aber beschränkten Effekten im ersteren, und ambivalenten Effekten im letzteren Fall.

So sind (tendenziell) positive Effekte auf Innovationsfähigkeit und Produktivität der Stadtwirtschaft zwar von den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit ihrer Qualifizierungskomponente sowie den auf Digitalisierung und Forschungsaktivitäten zielenden Maßnahmen der Bereiche Kompetenzaufbau und Versorgungssicherheit zu erwarten. Keine solchen Effekte dürften aber von den übrigen Initiativen ausgehen, zumal Akuthilfen vermutlich eher die weniger innovativen bzw. produktiven Unternehmen benötigen bzw. abrufen, und die konsumbezogenen Maßnahmen im Förderportefeuille auf Branchen mit eher geringem Produktivitätsniveau und Innovationspotential fokussieren. Nach Maßnahmen ähnlich, aber noch stärker ambivalent ist die Wirkung des Pakets auf die Richtung des regionalen Strukturwandels zu bewerten, auch wenn tragfähige Aussagen hierzu erst nach Vorliegen vollständiger Informationen über die Inanspruchnahme der Maßnahmen nach Branchen möglich sein werden: So dürften vor allem die im Paket implementierten innovationsbezogenen und arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen in Richtung einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu Branchen mit Standortvorteilen in der Stadt wirken. Für die übrigen Maßnahmen sind dagegen vernachlässigbare oder ambivalente Effekte zu vermuten – namentlich bei jenen, die sich an den breiten Unternehmensbestand richten (und hier der Gefahr von negativen Selektionseffekten unterliegen), oder aus Gründen der Versorgungssicherheit Produkte forcieren, für welche regionale Standortvorteile schwer zu erkennen sind.

Gering bis vernachlässigbar dürfte letztlich die Wirkung des zu bewertenden Maßnahmenpakets auf übergeordnete Klimaziele bzw. Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit geblieben sein, wobei ein solcher Beitrag freilich konzeptionell auch nicht intendiert war. Zu letzteren sollten allein die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit ihrem Fokus auf benachteiligte ArbeitnehmerInnen-Gruppen spürbar beitragen, zumal solche Maßnahmen nach bisheriger Evidenz bei Frauen stärkere Wirkung entfalten. Klimarelevante Effekte dürften sich auf vereinzelte branchenbezogene Maßnahmen beschränken – mit negativer Wirkung bei Förderung von Aktivitäten mit kritischer Klimabilanz (etwa Städtetourismus) und positiver Wirkung bei solcher mit klimaschädlicherer Alternativerbringung (etwa regionaler Online-Handel).

Zusammenfassend kann freilich auch auf Basis der derzeit noch eingeschränkten Informationssituation ein vorsichtig positives Resümee gezogen werden. Vor allem dürfte das hier zu beurteilende COVID-induzierte Maßnahmenpaket mit seinen 16 umgesetzten Maßnahmen seine intendierte (Kern-)Aufgabe als schnell und kurzfristig wirkendes Programm zur Aktivierung der regionalen Wirtschaft in einer schwierigen wirtschaftlichen Ausnahmesituation erfüllt haben. Der gewählte Maßnahmenmix scheint hinreichend regionalspezifisch, um auch vor dem Hintergrund ungleich größerer Fördervolumina auf Bundesebene einen Unterschied auszumachen. Auch können die am Beginn des Abschnitts erwähnten Kriterien für die Effizienz solcher, kurzfristig stabilisierender Maßnahmen ("*timely – targeted – temporary – transparent*") grosso modo als überwiegend erfüllt gelten. Kurzfristige Effekte aus dem Paket auf Regionalprodukt und Beschäftigung scheinen daher mit einiger Wahrscheinlichkeit gesichert. Auch längerfristige Effekte daraus sind mit Abstrichen zu vermuten. Sie dürften allerdings durch Abflusseffekte und das insgesamt überschaubare Mittelvolumen begrenzt sein und scheinen von teils

ambivalenten strukturellen Effekten begleitet. Systematische Wirkungen auf den Klimawandel dürften vom zu bewertenden Maßnahmenpaket letztlich kaum ausgegangen sein, standen bei dessen Konzeption aber auch nicht im Vordergrund.

8.2 Lehren aus dem Maßnahmenpaket: Einige weiterführende Überlegungen

Abschließend scheint noch die Diskussion einiger Beobachtungen sinnvoll, welche in der Analyse des Maßnahmenpakets in inhaltlicher wie abwicklungstechnischer Hinsicht gemacht werden konnten, weil aus ihnen möglicherweise Lehren für weitere unterstützende bzw. stabilisierende Maßnahmen gezogen werden können, welche im weiteren Verlauf der COVID-19-Krise auch von Seiten der Wirtschaftspolitik Wiens notwendig werden könnten. Inwieweit es zu solchen weiteren Wiener Maßnahmen in den nächsten Wochen und Monaten tatsächlich kommen wird bzw. muss, ist derzeit nicht eindeutig zu beantworten:

Einerseits befindet sich die Stadtwirtschaft weiter in der tiefsten Rezession seit der frühen Nachkriegszeit, die Infektionszahlen steigen zuletzt wieder deutlich und rücken erneute medizinisch motivierte (aber nun wohl partielle) Restriktionen zur Dämpfung der Pandemie in den Bereich des Möglichen, und der mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwartende Anstieg der Unternehmensinsolvenzen wird weitere ökonomische Konsequenzen zeitigen. Auch bieten die Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 mit gedämpfter Investitionstätigkeit über mehrere Folgejahre⁶⁰⁾ für die Erwartung einer insgesamt pointiert V-förmigen Wirtschaftsentwicklung und damit einer raschen Erholung weiter Teile der Stadtwirtschaft nur wenig Raum. Weitere konjunkturstabilisierende bzw. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnten damit auch auf regionaler Ebene notwendig werden.

Andererseits lassen vorlaufende Indikatoren aus Unternehmensbefragungen (Hölzl et al., 2020a), aber auch erste Realisierungen in Produktion und Beschäftigung in den letzten beiden Monaten eine schrittweise Verbesserung der Wirtschaftslage erkennen. Auch werden die Maßnahmen des immerhin 38,6 Mrd. € schweren "Rettungspakets" des Bundes zunehmend wirkungsmächtig, und mit dem "Konjunkturpaket" von Mitte Juni wurde auf nationaler Ebene eine Reihe weiterer, nun pointiert konjunkturstützender Maßnahmen mit einem Volumen von immerhin 11,6 Mrd. € (oder 2,9% des BIP von 2019) auf den Weg gebracht, deren Wirkungen in den nächsten Monaten spürbar werden sollten.

Vor diesem Hintergrund dürfte es für die regionale Ebene sinnvoll sein, zunächst die Wirkungen dieser großformatig dotierten Maßnahmen abzuwarten und die weitere Entwicklung der Stadtwirtschaft auch im sektoralen Detail genau zu beobachten, um frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen. Dabei kann dies freilich kein passives "wait and see" bedeuten: Zwar haben die Erfahrungen mit dem bisherigen Maßnahmenpaket Wiens gezeigt, dass das regionale Unterstützungssystem in der Lage ist, fördernde Maßnahmen mit hoher Dringlichkeit in kurzer Frist vorzubereiten, zu implementieren und letztlich auch abzuwickeln. Allerdings waren die damit verbundenen Herausforderungen für die abwickelnden Stellen durchaus erheblich. Sie konnten nur mit organisatorischen Notmaßnahmen wie kurzfristigen Personalschichtungen,

⁶⁰⁾ Vgl. hierzu zu etwa OECD (2015), Oberhofer et al. (2016) bzw. für die regionale Ebene in Österreich Mayerhofer – Klien (2016).

einer dauerhaft nicht nachhaltigen Be- bzw. Überlastung der verfügbaren Personalressourcen, verkürzten Verfahren in der Vorbereitung mit ihrer latenten Gefahr von Designmängeln und Fehleinschätzungen zur Fördernachfrage sowie teilweise mit Abstrichen in der Kontrollintensität etwa in Hinblick auf Mitnahmeeffekte bewältigt werden. Dies war in der Frühphase der Pandemie mit ihrem überraschend auftretenden massiven Förderbedarf verständlich und nicht zu vermeiden, kann jetzt aber durch eine gezielte Vorbereitung von in den nächsten Monaten möglicherweise notwendigen weiteren Initiativen in finanzieller, konzeptioneller und ressourcentechnischer Hinsicht verhindert oder zumindest minimiert werden. Vor diesem Hintergrund kann die nun sinnvolle Handlungslinie damit kein "wait and see", sondern nur ein "prepare and see" sein, wofür Erfahrungen aus dem ersten Maßnahmenpaket durchaus hilfreich sein können.

Grundsätzlich kann hier unterstellt werden, dass auch weitere potentiell notwendige Maßnahmen den Kriterien "*timely – targeted – temporary – transparent*" werden genügen müssen, um effizient zu sein. Dies lenkt den Blick zunächst auf Lehren aus der Abwicklung des bisherigen Maßnahmenpakets.

Neben der weitgehend trivialen Erkenntnis, dass die Wahrscheinlichkeit einer raschen und administrativ unproblematischen Abwicklung einer Maßnahme mit deren Komplexitätsgrad abnimmt, ist hier vor allem die ebenfalls wenig überraschende Evidenz wichtig, dass im vorliegenden Paket vor allem jene Maßnahmen ohne größere Probleme auf- und umgesetzt werden konnten, für welche bereits erprobte Routinen bzw. Erfahrungen aus bestehenden bzw. Vorläuferprogrammen genutzt werden konnten (etwa Bürgschaften, Abgabenerleichterungen, "Creatives for Vienna"). Dies lässt es geboten erscheinen, bei weiteren Bedarfen in den bisher verfolgten Maßnahmengruppen eher noch aufreichte Maßnahmen zu verlängern oder bereits abgeschlossene Initiativen auf Basis der nun vorliegenden Erfahrungen zu adaptieren und wieder aufzulegen, als gänzlich neue, zusätzliche Maßnahmen zu implementieren.

Aus der Erfahrung, dass die Nachfrage nach neu aufgelegten Förderangeboten (zumal bei notwendig kurzer Vorbereitung) ex ante oft schwer abzuschätzen ist, könnte der Schluss folgen, Dotierungsgenehmigungen nicht mehr für einzelne Maßnahmen, sondern für Maßnahmengruppen zu erteilen. Dies würde den abwickelnden Stellen eine größere Flexibilität in der Umschichtung von verfügbaren Mitteln von wenig zu stark nachgefragten Einzelmaßnahmen erlauben. Aus der Erfahrung, dass organisatorische und abwicklungstechnische Probleme vor allem bei Maßnahmen auftraten, die (teils erheblich) stärker nachgefragt wurden als geplant, könnte es zudem sinnvoll sein, im Design der Maßnahmen zunächst eine nur moderate Förderintensität vorzusehen und diese in der Folge entsprechend der Entwicklung der Anträge gegebenenfalls zu adaptieren.

Angesichts der auch weiteren Notwendigkeit einer raschen Umsetzung allfälliger Maßnahmen dürfte es sinnvoll sein, fördertechnische Möglichkeiten zur Beschleunigung der Abwicklung (etwa Genehmigungsfiktion, Akontozahlungen mit späterer Abrechnung) weiter beizubehalten. Auch wird sich die Kontrollintensität in der Abwicklung der Förderfälle sinnvoll auch weiter an der Höhe der Förderung (und damit dem potentiellen Schaden bei Missbrauch) orientieren. Allerdings könnte es sinnvoll sein, schon in den Förderkriterien stärker (auch stichprobenartige) Ex-Post-Kontrollen vorzusehen und glaubhaft zu implementieren. Jedenfalls wird es in Zukunft abseits von Akuthilfen wieder stärker notwendig sein, Mitnahmeeffekte in der Förderung stärker

zu minimieren. Dies könnte etwa bedeuten, Fördergegenstände mit hoher Wahrscheinlichkeit solcher Effekte aus der Förderung auszuschließen.

Schließlich wird in der Vorbereitung allfällig notwendiger weiterer Maßnahmen auch zu berücksichtigen sein, dass deren qualitätsvolle Umsetzung dauerhaft nur mit angemessenen Humanressourcen in den abwickelnden Stellen möglich sein wird. Vorbereitungen für eine allfällige Aufstockung ihrer Personalressourcen (und deren Qualifizierung) wären damit ebenso wesentlicher Bestandteil eines "prepare and see" wie die Sicherung der finanziellen Grundlagen für die Dotierung der Maßnahmen selbst.

In inhaltlicher Hinsicht ist zu erwarten, dass ein weiterer potentieller Förderbedarf angesichts von Rückpralleffekten bei zeitlich befristeten temporären Akuthilfen und dem nach Expertenmeinungen zu erwartenden Anstieg des Risikos von Insolvenzen auch weitere Soforthilfen zur Sicherung der Liquidität krisenbetroffener Unternehmen umfassen wird. Vor allem könnten auch weitere Initiativen am Arbeitsmarkt könnten notwendig sein. So dürfte es angesichts des erwarteten Anstiegs der Firmeninsolvenzen notwendig sein, eine weitere (relevante) Aufstockung der Plätze in den bisher nur beschränkt aufdotierten regionalen Unternehmensstiftungen finanziell und organisatorisch vorzubereiten.

Insgesamt dürfte sich der Bedarf nach Initiativen der öffentlichen Hand in weiterer Folge aber stärker von Soforthilfen und "Rettungspaketen" zu allgemeinen Maßnahmen der Konjunktur Stabilisierung und der nachfrageseitigen Unterstützung der Erholung der Wirtschaft aus der Krise ("Konjunkturpakete") verschieben.

Für die Vorbereitung möglicherweise notwendiger weiterer Maßnahmen Wiens stellt dies insofern eine große Herausforderung dar, also solche weiterführende Maßnahmen der Konjunkturstützung zusätzlich zu den oben benannten "4Ts" noch zwei weitere Kriterien erfüllen sollten, um Erfolg zu versprechen: Zum einen müssen sie angesichts der Breite und Tiefe der derzeitigen Krise insgesamt wohl groß dimensioniert sein ("*tremendous*"), um tatsächlich Wirkung zu entfalten. Gleichzeitig sollten sie – auch aufgrund des damit notwendigen erheblichen Mitteleinsatzes und der Möglichkeit von "Doppeldividenden" – vor allem an Bereichen ansetzen, in welchen eine Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft aus übergeordneten Überlegungen bzw. Herausforderungen ohnehin ansteht und durch öffentliche Investitionen unterstützt werden muss ("*transformative*").

Nun ist das erste dieser Kriterien schon aus budgetären Gründen mit solitären Maßnahmen der regionalen Ebene nicht zu erfüllen. Relevante Wirkungen sind damit an dieser Front nur dann zu erwarten, wenn entsprechende Maßnahmen gleichgerichtet und in enger Koordination bzw. Kooperation mit den anderen Gebietskörperschaften auf- und umgesetzt werden können. Dies würde eine Abkehr vom bisherigen Vorgehen in der Krise bedingen, in der Maßnahmenentwicklungen des Bundes und der Bundesländer weitgehend unabgestimmt aufgesetzt und abgewickelt wurden. Dies war in der Frühphase der Pandemie mit ihren dringlichen Handlungsbedarfen verständlich, zeitigte aber schon hier zusätzliche Kosten und Effizienzverluste⁶¹). Für die Effekte potentieller Wiener Maßnahmen zur Konjunkturbelebung wäre ein solches Vor-

⁶¹) Vgl. dazu etwa das Beispiel des Wiener Notlagenfonds (Abschnitt 3.4).

gehen freilich fatal: Derartige Förderungen dürften aufgrund erheblicher Abflusseffekte und damit kleiner Multiplikator- und Akzelerator-Wirkungen auf regionaler Ebene selbst bei relevanter Größenordnung kaum wirksam sein, wenn sie nur von einer Region oder von mehreren Regionen, aber weitgehend unkoordiniert und in unterschiedlicher zeitlicher Abfolge getätigt werden⁶²). Erst ein konsequentes gemeinsames Vorgehen zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaftsebenen verspricht daher die notwendige Schlagkraft, um selbst verstärkende Effekte in der Krise zu überwinden und konjunkturstabilisierende Wirkung zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund wird es zur Vorbereitung allfälliger konjunkturstabilisierender Maßnahmen nicht zuletzt notwendig sein, weiter an einer guten Gesprächsbasis und tragfähigen Mechanismen für eine rasche gemeinsame Entscheidungsfindung zwischen den Ebenen im föderalen System zu arbeiten. Jedenfalls wird anzustreben sein, dass prospektiv vorbereitete Initiativen auch in diesem Bereich mit Fördermöglichkeiten auf Bundesebene komplementär sind. Auch dürfte es unter Wirkungsaspekten auch hier sinnvoll sein, sich in bewusster Arbeitsteilung auf solche Aktivitäten zu konzentrieren, in welchen Förderaktivitäten "vor Ort" besser umsetzbar sind als auf übergeordneter Ebene⁶³), und/oder regionsspezifische Bedarfe adressiert werden.

In Hinblick auf die ebenfalls sinnvolle "transformative" Wirkung allfällig aufzusetzender konjunkturstabilisierender Maßnahmen wird es jedenfalls sinnvoll sein, solche Initiativen mit Stoßrichtung auf die in der "Smart City Rahmenstrategie" (*Stadt Wien, 2019*) definierten übergeordneten Zielsetzungen aufzusetzen. Die daraus abgeleiteten sektoralen Fachkonzepte, etwa die neue Wirtschafts- und Innovationsstrategie (*Stadt Wien, 2020a*), sollten die dafür notwendigen Grundlagen und Ansatzpunkte bieten.

Eine konkrete Ausarbeitung von inhaltlichen Vorschlägen dazu würde den beschränkten Rahmen der hier angestellten Kurzanalyse sprengen. An dieser Stelle sollen daher einige wenige Überlegungen mit Bezug zu den hier erzielten Ergebnissen genügen.

Grundsätzlich könnte es auch für weiterführende konjunkturstützende Wiener Maßnahmen sinnvoll sein, sie verstärkt auf jene Bereiche auszurichten, in welchen nach den alloktionstheoretischen Überlegungen in Abschnitt 2 selbst in wirtschaftlichen "Normalzeiten" ökonomische Aktivitäten wegen externer Effekte (Abschnitt 2, Punkt 1), Informations-Externalitäten (dort Punkt 2) oder Koordinationsversagen (dort Punkt 3) nicht im gesamtwirtschaftlich optimalen Umfang zustande kommen, sodass deren Förderung auch nach der Krise ökonomisch sinnvoll wäre.

⁶²) Für eine quantitative Abschätzung der durch interregionale Vorleistungs- und Absatzverflechtungen verursachten Abfluss- und Feedback-Effekte vgl. für den Fall der EU-Strukturfonds die rezente Arbeit von *Mayerhofer et al. (2020)*.

⁶³) Dies wird zum einen im niedrighwelligen Bereich der Fall sein, wo ökonomische Akteure individuell zu adressieren (Informations- und Beratungsleistungen), im Auffinden bzw. Nutzen von Nischen zu unterstützen (Gründungsförderung), oder für gemeinsame Aktivitäten zusammenzuführen und zu koordinieren sind (etwa Kooperationsberatung, Stärkung der "Spizenthemen"). Jedenfalls sollten regionale Initiativen aufgrund von Kontaktvorteilen vor Ort vor allem bei der Unterstützung von KMU überlegen sein, sie sollten daher auch bei weiteren, potentiell notwendigen Maßnahmen im Vordergrund stehen.

Dies würde zum einen (nach Punkt 1) bedeuten, auch in solchen weiterführenden Initiativen die Förderung von immateriellen Investitionen etwa in Forschung, Innovation und Qualifizierung mit ihren externen Effekten aus Wissens-Spillovers in den Vordergrund zu stellen⁶⁴). Dazu könnten etwa zusätzliche Mittel für Innovationsförderungen der Wirtschaftsagentur bzw. für Qualifikationsförderungen des waff eingesetzt werden, für welche in diesen Institutionen auch ausreichend Erfahrung und Expertise akkumuliert ist. Hier kann auch die Beobachtung als Anregung dienen, dass etwa die im Rahmen des bisherigen Maßnahmenpakets aufgesetzten, aber bereits wieder ausgelaufenen Förderungen von Home-Office und digitalen Vertriebskanälen in den regionalen Unternehmen auf betriebliche Veränderungen mit durchaus erheblichem auch mittelfristigen Potential für die Krisenresistenz und Wettbewerbsfähigkeit des Wiener Unternehmensbestandes abzielten. Eine Wiederauflage dieser Initiativen könnte damit sinnvoll sein, freilich im Fall der Home-Office-Förderung mit gänzlicher Neukonzeption der Förderkriterien und bei beiden mit stärkerer Betonung von Beratungs- und Vernetzungsleistungen gegenüber der reinen Förderung von Hardware (mit hoher Importneigung).

Zum zweiten würde aus den alloktionstheoretischen Überlegungen (nach Punkt 2) folgen, bei zukünftigen, auch konjunkturpolitisch motivierten Initiativen "neue" Aktivitäten und vor allem technologie- und wissensintensive Gründungen stärker in den Vordergrund zu stellen. Tatsächlich war das bisherige Maßnahmenpaket allein auf den Unternehmensbestand und sein Überleben ausgerichtet, während Gründungen und "junge" Unternehmen mit ihren besonderen Finanzierungsproblemen kaum im Fokus standen. Dies scheint auch unter Arbeitsmarktaspekten korrekturbedürftig, weil die fehlende Beschäftigungsdynamik in Krisen immer auch aus fehlenden Gründungen und Start-Ups resultiert, und bei fehlenden Gründungen auch eine "normale" Exit-Rate auf Unternehmensebene mit Beschäftigungseinbußen einhergehen kann. Hier könnten etwa gewinnabhängig rückzahlbare Zuschüsse (Hözl – Schmidt-Dengler, 2020) für Start-Ups und junge Unternehmen als neues Instrument sinnvoll sein, weil sie rasch umsetzbar und administrativ wenig aufwändig sind und bei Erfolg der Maßnahmen ein nur überschaubares Finanzierungsvolumen erfordern.

Letztlich und nicht zuletzt könnten zukünftige, konjunkturstützende Initiativen auch verstärkt auf Phänomene des Koordinationsversagens (nach Punkt 3) abstellen, was deren klare Ausrichtung auf die erwähnten Ziele der Smart-City-Strategie bzw. auf die Bewältigung der in dieser Strategie benannten "großen" gesellschaftlichen Herausforderungen (wie Klimawandel, Energieeffizienz etc.) bedeuten würde. Eine solche Ausrichtung würde auch das in dieser Studie gezeigte Faktum korrigieren, dass die bisher im COVID-Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen relevante Wirkungen auf die Klimaziele weder intendierten noch letztlich zeitigten. Die öffentliche

⁶⁴) Immaterielle Investitionen sind für unternehmerische Alleinstellungsmerkmale im Wettbewerb insofern zentral, als sie verstärkt unternehmensintern erstellt oder – bei externem Zukauf – unternehmensspezifisch adaptiert werden müssen (Rammer – Peters, 2016; Mayerhofer – Firgo, 2016). Die neuere empirische Literatur hebt dabei vor allem ihre Bedeutung für hoch entwickelte Standorte (wie Wien) hervor (etwa OECD, 2013; Aiginger – Janger, 2015). So konnten Corrado *et al.* (2012) für die EU und Österreich zeigen, dass der Beitrag der immateriellen Investitionen zum Wachstum der Stundenproduktivität in der Periode 1995-2007 deutlich über jenen der materiellen Investitionen hinausging. Für die Phase nach 2008 konnte Falk (2016) zeigen, dass immaterielle Investitionen (auch) in Österreich unter allen Inputfaktoren den (zusammen mit dem Faktor Arbeit) größten Wachstumsbeitrag leisteten.

Hand könnte hier die Investitionsentscheidungen des privaten Sektors durch Fördermaßnahmen und koordinierende Aktivitäten in die gewünschte Richtung lenken. Wesentlich wird es aber auch sein, mit öffentlichen Investitionen in diesen Bereichen eine Rolle als "first mover" einzunehmen. Dies scheint auch insofern sinnvoll, als es bei abgeschlossener Planung solcher Investitionen möglich ist, ihre Umsetzung dem Krisenverlauf entsprechend zu gestalten. Auch sind die Wirkungen öffentlicher Investitionen auf Wachstum, Produktivität sowie nicht zuletzt die Investitionstätigkeit des privaten Unternehmenssektors mittlerweile breit belegt⁶⁵).

⁶⁵ So konnte die *OECD* (2015) für die hoch entwickelten Industriestaaten zeigen, dass ein Rückgang öffentlicher Investitionen nicht nur direkt die Wachstumsrate des produktiven Kapitalstocks einer Volkswirtschaft senkt, sondern auch negative (indirekte) Spillover-Effekte auf Unternehmensinvestitionen und gesamtwirtschaftliche Produktivität hat. In einer Meta-Studie finden *Bom – Ligthart* (2014) positive und signifikante Effekte der öffentlichen auf die private Investitionstätigkeit, wobei sich diese Effekte bei Investitionen lokaler und regionaler Gebietskörperschaftsebenen sowie für Basisinfrastrukturen (Verkehrsinfrastruktur, Daseinsvorsorge) als größer erwiesen. Auch kann gezeigt werden, dass öffentliche Investitionen das langfristige Wachstum beeinflussen (etwa *IMF*, 2015) und erhebliche Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität hervorbringen (etwa *Fournier – Johannsson*, 2016).

Literatur

- Aiginger, K., Janger, J. (2015), "Intangibles and Green Investment for restarting Growth", in BMWFW (ed.), Investing in Europe's Future. Restarting the Growth Engine, Vienna, S. 119-146.
- Alpenländischer Kreditorenverband (2020), "Insolvenzstatistik. 1. Halbjahr 2020 (Hochrechnung) und Vergleich der Entwicklung in den ersten fünf Monaten", AKV, Wien.
- Atkinson, A.B., Stiglitz, J.E. (1989), "Lectures on Public Economics", 2nd Ed., McGraw-Hill, Singapore.
- Audretsch, D.B., Feldman, M.P. (2004), "Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation", in Henderson, J.V., Thisse, J.F. (eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, Vol.4, North Holland, S. 2713-2739.
- Bachtrögler, M., Firgo, M., Fritz, O., Klien, M., Mayerhofer, P. (Koord.), Piribauer, P., Streicher, G. (2020), "Kurzanalyse zur relativen Betroffenheit der Wiener Wirtschaft von der aktuellen COVID-19-Krise", WIFO-Studie im Auftrag der Stadt Wien, MA23, Wien.
- Bachtrögler, M. (Koord.), Firgo, M., Fritz, O., Klien, M., Mayerhofer, P., Piribauer, P., Streicher, G. (2020a), "Regionale Unterschiede der ökonomischen Betroffenheit von der aktuellen COVID-19-Krise in Öst erreich. Ein Strukturansatz auf Ebene der Bundesländer, WIFO Working Papers, 597, Wien.
- Bernanke, B. S. (2008), The economic outlook: testimony before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives, Washington, January 17, 2008, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20080117a.htm>.
- Bierbaumer-Polly, J. (2020), "Covid-19-Pandemie verursacht historischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im II. Quartal 2020", Presseaussendung des WIFO, 30. Juli, Wien.
- Bock-Schappelwein, J., Firgo, M., Kügler, A. (2020), „Digitalisierung in Österreich: Fortschritt und Home-Office-Potential“, WIFO Monatsberichte, 93(7), S. 527-538.
- Bock-Schappelwein, J., Hyll, W. (2020), "COVID-19-Pandemie: Beschäftigungssituation für Frauen schwieriger", WIFO Research Brief, 9/20, Wien, https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66188&mime_type=application/pdf
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017), "Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien", WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017a), "Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS", AMS info 386/387, Wien.
- Boot, A., Carletti, E., Haselmann, R., Kotz, H.H., Krahen, J.P., Pelizzon, L., Schaefer, S., Subrahmanyam, M. (2020), "The Coronavirus and financial Stability, VoxEU, March 24th.
- Bom, P., Lighthart, J. (2014), "What have we learned from three Decades of Research on Productivity of public Capital", Journal of Economic Surveys, 28(5), S. 889-916.
- Boss, M., Fenz, G., Pann, J., Pühr, C., Schneider, M., Ubl, E., (2009), "Modelling Credit Risk through the Austrian Business Cycle: an Update of the OeNb Model", Finanzmarktstabilitätsbericht, 17, S. 92-108.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2015), "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", IZA Discussion Paper, 9236.
- Corrado, C., Haskel, J., Jona-Lasinio, C., Iommi, M. (2012), "Intangible Capital and Growth in advanced Economies: Measurement Methods and comparative Results", IZA Discussion Paper Series, DP 677, Bonn.
- Crépon, B., Van Den Berg, G.J. (2016). "Active labor market policies". *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.
- Crisuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., Van Reenen, J. (2019), "Some causal effects of an industrial policy". *American Economic Review*, 2019, 109(1), 48-85.
- Didier, T., Huneus, F., Larrain, M., Schmukler, S.L. (2020), "Financing Firms in Hibernation during the COVID-19 Pandemie", World Bank, Policy Research Working Paper, 9236, Washington.
- Duranton, G., Puga (2001), "Nursery Cities: urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products", *American Economic Review*, 91(5), S 1454-1477.

- Eppel, R., Fink, M., Mahringer, H. (2016), "Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. Arbeitslosengeld, Vermittlungsvorschläge, Maßnahmenzuweisungen und Sanktionen", WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.
- Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Horvath, T., Huemer, U., Mahringer, H., Eichmann, H., Eibl, J. (2018), "Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung", Synthesebericht. WIFO Studie, Wien.
- Eppel, R., Mahringer H., Sauer, P (2017) ., "Österreich 2025 – Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik", WIFO-Monatsberichte, 90(6), S. 493-505.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A. (2014), "Job Search Behaviour and Job Search Success of the Unemployed", WIFO Working Papers, 471, Wien, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47259>.
- Falk, M. (2016), "Corporate Investment in Austria: Stylized Facts, Impacts, Determinants and Investment Policies", WIFO-Studie, Wien.
- Feldman, M.P., Kogler, D.F. (2010), "Stylized Facts in the Geography of Innovation", in Hall, B.H., Rosenberg, N. (eds.), Handbook of the Economics of Innovation, Vol.1, Elsevier, S. 380-410.
- Fournier, J.-M., Johansson, A. (2016), "The Effect of the Size and the Mix of public Spending on Growth and Inequality", OECD Economic Department Working Papers.
- Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H.J. (1993), "Marktversagen und Wirtschaftspolitik", München, 1993.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., Wernig, I. (2020), "Macroeconomic Implications of COVID-19: can negative Supply Shocks cause Demand Shortages?", NBER Working Paper, 26918, Washington, MA.
- Hausmann, R., Rodrik, D. (2003), "Economic Development as Self-Discovery", Journal of Development Economics, 72, 603-633.
- Hözl, W., Kügler, A. (2020), "Reaktionen der Unternehmen auf die COVID-19-Krise. Eine Analyse auf Basis der Sonderbefragung im Rahmen des WIFO-Konjunkturtests vom April 2020", WIFO-Monatsberichte, 93(5), S. 347-353,
- Hözl, W., Schmid-Dengler, P. (2020), "Ein Mechanismus zur Unterstützung von Unternehmen in der COVID-19-Krise, WIFO Research Briefs, 7, Wien.
- Hözl, W., Klien, M., Kügler, A., (2020), "Liquiditätsengpässe und Erwartungen bezüglich der Normalisierung. Ergebnisse der zweiten Sonderbefragung zur COVID-19-Krise im Rahmen des WIFO-Konjunkturtests vom Mai 2020", WIFO-Konjunkturtest Sonderausgabe, 2, Wien. https://www.wifo.ac.at/pubma-datensaeetze?detail-view=yes&publikation_id=66032
- Hözl, W., Bachtrögler-Unger J., Kügler, A. (2020a), "Erholung der Konjunktüreinschätzungen nimmt Gestalt an. Ergebnisse des WIFO-Konjunkturtests vom Juli 2020", WIFO-Konjunkturtest, 7, Wien.
- IMF (2015), "Making public Investment more efficient", IMF Staff Report, International Monetary Fund, Washington.
- Mayerhofer, P., Bachtrögler, J., Nowotny, K., Streicher, G. (2020), "Quantitative Wirkungen der Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU", ÖROK Schriftenreihe, 207, Wien.
- Mayerhofer, P., Bachtrögler, J., Fritz, O., Huber, P., Klien, M., Streicher, G., Bierbaumer-Polly, J. (2020a), "Bericht zur Wiener Wirtschaft. Konjunkturbericht Frühjahr 2020", WIFO-Studie im Auftrag der Stadt Wien, MA23 und der Wirtschaftskammer Wien, Wien.
- Mayerhofer, P., Firgo, M. (2016), "Wissensintensive Unternehmensdienste, Wissens-Spillovers und regionales Wachstum. Teilprojekt 2: Strukturwandel und regionales Wachstum – Wissensintensive Unternehmensdienste als 'Wachstums-motor'?", WIFO-Studie, Wien.
- Mayerhofer, P., Firgo, M., Schönfelder, S. (2015), "Vierter Bericht zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Wiens", WIFO-Studie, Wien.
- Mayerhofer, P., Klien, M. (2016), "Unternehmensinvestitionen in den österreichischen Bundesländern. Entwicklung – Struktur – Funktion regionaler Förderung", WIFO-Studie, Wien.
- Neffke, F., Henning, M. Boschma, R. (2011), "How do Regions diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions", Economic Geography, 87(3), 237-265.
- Oberhofer, H., Glocker, C., Hözl, W., Huber, P., Kaniowski, S., Nowotny, K., Pfaffermayr, M., Ebell, M., Kontogianis, N. (2016), "Single Market Transmission Mechanisms before, during and after the 2008/2009 Crisis: a quantitative Assessment", Final Report prepared for the European Commission, DG Growth, WIFO, NIESR, Vienna.

- OECD (2015), "Lifting Investment for higher sustainable Growth", in OECD Economic Outlook, Vol. 2015/1, Paris, S. 212-296.
- OECD (2013), "The Future of Science, Technology and Innovation Policies", OECD, Paris.
- Rammer, C., Peters, B. (2016), "Investitionsschwäche oder Strukturverschiebung der Investitionstätigkeit? Zur Rolle immaterieller Investitionen für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen", Wirtschaftspolitische Blätter, 63(1), S. 67-86.
- Rodrik, D. (1996), "Coordination Failure and Government Policy: a Model with Applications to East Asia and Eastern Europe", Journal of international Economics, 40(1-2), S. 1-22.
- Rodrik, D. (2007), "Industrial Policy for the Twenty-first Century", in Rodrik, D., One Economics many Recipes: Globalisation, Institutions and Economic Growth, Princeton University Press, Princeton, S. 99-152.
- Sachverständigenrat (2020), Die Gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - Sondergutachten, Wiesbaden.
- Stadt Wien (2020), "Dritter Zwischenbericht der Krisen-Steuerungsgruppe des Vienna Economic Council", MA23 Wirtschaft, Arbeit und Statistik, Wien.
- Stadt Wien (2020a), "Wien 2020 Wirtschaft & Innovation", MA 23 Wirtschaft, Arbeit und Statistik, Wien.
- Stadt Wien (2019), "Smart City Wien Rahmenstrategie 2019-2050, MA18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Wien.
- Stiglitz, J. (1988), "Economics of the Public Sector", W.W. Norton and Company, New York.
- Tew, P.L. (2009), "Two Essays on the contagion and systematic Effects of Financial Distress", University of Mississippi, Mississippi, US.
- Summers L., DeLong, J. B., Summers L. H., "Fiscal Policy in a Depressed Economy", Brookings Papers on Economic Activity, 2012, 43(1), S. 233-297.