

# Die Top-Aktion

## Eine neue Form der Investitionsförderung<sup>1)</sup>

### Einleitung

Seit Oktober 1981 gibt es im Rahmen der direkten Investitionsförderung des Bundes eine neue Förderungsart: Industriell-gewerbliche Investitionen, mit deren Hilfe international konkurrenzfähige "intelligente" Produkte (serienmäßig) hergestellt werden sollen, die zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Sanierung der Leistungsbilanz beitragen, werden in einer Sonderaktion gefördert. Diese Aktion unterscheidet sich deutlich von bisherigen Förderungsaktionen, in denen meist sehr allgemeine Zielsetzungen gegeben waren. Hier werden jedoch gezielt offensive Aspekte betont ("erstklassige" Investitionen, "Leistungsbilanzverbesserung", "intelligente Produkte", "Top-Aktion"), und man versucht, die Kreditvergabe nach einem objektiven Beurteilungsschema mit 33 Kriterien durchzuführen, die von einer Vergabekommission qualitativ bewertet werden sollen.

Im folgenden Abschnitt wird der Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Umwelt für die Top-Aktion abgesteckt, dann werden die Hauptrichtlinien beschrieben. Im dritten Abschnitt wird die wirtschaftstheoretische Philosophie des Produktzyklus dargelegt, die dem danach folgenden Kriterienkatalog zugrunde liegt. Abschnitt 4 enthält eine statistische Beschreibung der ersten acht Monate der Aktion. Die abgelehnten und angenommenen Anträge werden nach den der Aktion zugrundeliegenden Kriterien analysiert. Diese Analyse ist eine Art Konsistenzprüfung, die zeigt, wie sich die geförderten Unternehmen vom Durchschnitt der industriell-gewerblichen Betriebe unterscheiden. Eine endgültige Erfolgsbewertung wird erst in einigen Jahren möglich sein, wenn die Effekte auf die Leistungsbilanz, den Unternehmenserfolg und andere volkswirtschaftlich relevante Kriterien analysiert werden können. Im letzten Abschnitt wird versucht, die bisherigen Erfahrungen mit der Top-Aktion abzuwägen, wobei besonders mit anderen Instrumenten der direkten Investitionsförderung verglichen wird und die Ergebnisse der Diskussion über das Bewertungsschema innerhalb der Bewertungskommission mit den Experten der Investitionskredit AG und den Sozialpartnern dargelegt werden.

<sup>1)</sup> Diese Untersuchung stellt eine gekürzte Fassung eines vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegebenen Projekts "Erfahrungen mit der Top-Aktion für Industrieinvestitionen" dar. Die vollständige Fassung wird Ende Oktober 1982 unter obigem Titel von der Investitionskredit AG veröffentlicht

### Das wirtschaftspolitische Umfeld und das Verfahren der Top-Aktion

Die Verringerung des Wirtschaftswachstums, die Hartnäckigkeit der Inflation und die Zunahme der Arbeitslosigkeit haben zu einem Überdenken der bisherigen wirtschaftspolitischen Instrumente geführt. Insbesondere die Verschärfung der internationalen Konkurrenz, die Erdölverteuerung, die wachsenden Importe aus Entwicklungsländern und "neuen" Industrieländern sowie die Krise der Grundstoffindustrien haben die Instrumente der Strukturpolitik in den Vordergrund geschoben<sup>2)</sup>

Grundsätzlich muß eine erfolgreiche Strukturpolitik, die eine langfristige Absicherung der Arbeitsplatzchancen der heimischen Bevölkerung im internationalen Wettbewerb erreichen will, defensive wie offensive Maßnahmen setzen. Die Erleichterung der Anpassung für schrumpfende Sektoren und Unternehmungen einerseits und die Förderung zukunftssträchtiger Produktionen andererseits stellen wirtschafts- und sozialpolitische Ziele dar, die einander nicht widersprechen müssen. Es scheint jedoch, daß in der Vergangenheit Instrumente mit defensivem Charakter überwogen und damit die Chancen österreichischer Betriebe, sich auch in Zukunft auf dem Weltmarkt und auf dem heimischen Markt zu behaupten, nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Der Wunsch, in erhöhtem Maße auf die Zukunft gerichtete Instrumente einzusetzen, verstärkt durch die zunehmenden Anlässe für punktuelle Interventionen infolge von Krisen in einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen, die steigende Zahl von Insolvenzen und Kritik über den in der Praxis nicht ausgenützten Spielraum für Strukturpolitik in den direkten Investitionsförderungen waren die Hauptgründe dafür, in der Investitionsförderung einen neuen Weg zu versuchen.

Im Rahmen eines 4-Punkte-Strukturprogramms<sup>3)</sup> wurden zwischen April und Oktober 1981 die Verfahrens- und Finanzierungsrichtlinien für "erstklassige leistungsbilanzverbessernde Investitionen"<sup>4)</sup> erarbeitet. Förderbar sind 75% der Investitionssumme, je-

<sup>2)</sup> Vgl. z. B. Aiginger — Bayer — Haase — Schulmeister — Volk (1982).

<sup>3)</sup> Neben der Top-Aktion waren Finanzierungshilfen für Fertigungsüberleitungen, Kapitalstärkung für Klein- und Mittelbetriebe durch Bereitstellung von nachrangigem Kapital und Insolvenzhilfen vorgesehen.

<sup>4)</sup> Wortlaut der schriftlichen Unterlage des Bundesministeriums für Finanzen für die Pressekonferenz vom 13. Juli 1981.

doch muß die Kredithöhe mindestens 2,5 Mill. S und darf höchstens 60 Mill. S betragen. Durch die Obergrenze wird die Ausschöpfung der finanziellen Mittel durch Großprojekte begrenzt. Der gewählte Investitionsbegriff geht über den "materiellen Investitionsbegriff" der meisten anderen Förderungsaktionen insofern hinaus, als Kosten für Forschung und Entwicklung sowie für Markterschließung hinzugezählt werden können. Die Laufzeit der Kredite beträgt 10 Jahre, davon können maximal 2 Jahre tilgungsfrei gestellt werden.

In der ersten Tranche von Oktober 1981 bis Mai 1982 lag der Zinssatz 1½ Prozentpunkte über der Bankrate. Für Fertigungsüberleitungen war ein Betrag von 200 Mill. S reserviert. In diesem Fall ermäßigt sich der Zinssatz um 3%. Die erste Tranche, die über die Oesterreichische Nationalbank finanziert wurde, belief sich auf ein förderbares Kreditvolumen von 1½ Mrd. S.

Nach Auslaufen der ersten Tranche (im Frühsommer 1982) wurde die Top-Aktion mit geänderter Finanzierungsstruktur verlängert. Die Zinsstützung erfolgt nun durch das Bundesministerium für Finanzen im Rahmen des Budgets. Die Stützung besteht in einem Zinszuschuß, sodaß Topkredite seit dem Frühsommer 1982 zu einem Zinssatz von 8% (gleichbleibend über die Laufzeit) vergeben werden.

#### **Die Grundgedanken und der Aufbau des Bewertungsschemas**

Die Grundphilosophie des Förderungsschemas liegt in der Annahme, daß der Strukturwandel nicht bloß als eindeutige Verschiebung der Produktion zwischen Sektoren, Branchen oder Produkten stattfindet, sondern als komplexer Such- und Allokationsprozeß, in dem traditionelle und wenig verarbeitete Güter unter steigendem Einsatz von Technik und qualifizierten Arbeitskräften immer weiter entwickelt werden müssen, um den differenzierten Nachfragewünschen zu entsprechen. Zu den Unterschieden zwischen den Branchen kommen solche zwischen den Unternehmungen innerhalb der gleichen Branche hinzu. Der notwendige Strukturwandel ist nichts Einmaliges, sondern ein dauernder Prozeß.

Die Top-Förderungsaktion soll jene Unternehmen unterstützen, die die besten Chancen und den stärksten Willen zum Strukturwandel haben. Diese werden nicht nach der Branchenzugehörigkeit (Wachstumsbranchenkonzept) oder nach taxativ aufzählenden Produktlisten (Wachstumsproduktkonzept) bestimmt, sondern nach Vermutungstatbeständen für die frühe Phase im Produktzyklus und nach dem relativen Standortvorteil in einem entwickelten Industrieland. Die Wahrscheinlichkeit, daß das eine oder andere Kriterium im Einzelfall irreführende Schlüsse erlauben

könnte, wird durch die Anwendung einer größeren Zahl von Indikatoren als Kontrolle und Korrektur auf ein Minimum reduziert. In den Begriffen der Volkswirtschaftslehre kann das Kriterienschema als Realisierung der Theorie des "Produktzyklus" oder der "internationalen Arbeitsteilung", im Gegensatz zu den früher oft vertretenen Konzepten der Wachstumsbranchen oder der Wachstumsprodukte, interpretiert werden.

Das Konzept des Produktzyklus geht davon aus, daß jedes Produkt einen wenn auch unterschiedlich langen Lebenszyklus durchmacht, den man vereinfachend in drei Phasen darstellen kann. In der "Einführungsphase" ist das Produkt noch nicht standardisiert, wird in kleinen Serien produziert und dabei weiterentwickelt. Das wissenschaftlich-technische Personal ist der entscheidende Produktionsfaktor, eventuell sind auch die einsetzenden Marketingkosten bereits wichtig. Die finanziellen Erfordernisse sind hoch (vor allem Personalkosten für qualifizierte Beschäftigte). Die Kapitalintensität ist vergleichsweise gering, die Preiselastizität ebenfalls ("Verkäufermarkt").

In der "Wachstumsphase" wird die Produktion standardisiert, der Kapitalaufwand steigt, das Management wird zum entscheidenden Produktionsfaktor. Die Wachstumsrate, zunächst der Umsätze, ist hoch, die Ertragskraft erreicht nach dem Umsatzhöhepunkt ihr Maximum (Albach, 1981). Die Zahl der Produzenten steigt, die Preiselastizität sinkt.

In der "Reifephase" erlaubt die Standardisierung der Technik eine weitere Zunahme der Kapitalintensität, die Beschäftigung unqualifizierter Arbeitskräfte und damit auch die Transferierung der Produktion in Entwicklungsländer. Niedrige Energiekosten, Rohstoffnähe und eine belastbare Umwelt werden zu den entscheidenden Produktionsfaktoren. Die Zahl der Unternehmen sinkt (durch Konzentrationstendenzen).

Die Produktzyklustheorie hat in den letzten Jahren insbesondere in ihren Konsequenzen für die internationale Arbeitsteilung an Gewicht gewonnen. Die Energieverteuerung, das verringerte Wirtschaftswachstum und das Auftreten neuer Industrieländer haben die Vorteile der Entwicklungsländer in der Reifephase der Produkte verstärkt, teilweise sind die Schwellenländer in die zweite Phase des Produktzyklus vorgedrungen. Die neuere Theorie der internationalen Arbeitsteilung beschreibt die Vorteile von Industrieländern bei "skill-intensiven Produkten" mit Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte und ständiger Weiterentwicklung der Produktionsmethoden, hingegen haben die Entwicklungsländer Vorteile bei standardisierten Verfahren, gleichgültig ob sie arbeitsintensiv oder kapitalintensiv sind (vgl. Urban, 1980), da Kapital relativ leicht zu billigen Arbeitskräften transportiert werden kann (siehe die Ansiedlung vieler multinationaler Unternehmungen in Schwellenländern).

Das Bewertungsschema der Top-Aktion knüpft an die

Produktzyklustheorie und die Verlagerung der internationalen Produktionsstandorte an, indem es die verwendeten Produktionsfaktoren und das erzielte Produkt aus der Sicht des Produktionszyklus analysiert und diese Einordnung an Hand des tatsächlich gegebenen Unternehmenserfolgs (Gewinne, Beschäftigung, realisierte Exporte) noch erhärtet

**Beurteilungskriterien**

Aus diesem Beurteilungskomplex ergaben sich fünf Gruppen von Beurteilungskriterien (mit insgesamt 33 Einzelkriterien, siehe Übersicht 1):

1. Dynamik des Unternehmens in den letzten fünf Jahren,
2. Beurteilung der Einsatzfaktoren und des Outputs des Gesamtunternehmens aus der Sicht des Produktzyklus,
3. Beurteilung des Projekts aus der Sicht des Produktzyklus,
4. Wirkungen des Unternehmens/Projekts auf die Handelsbilanz,
5. Nebenwirkungen des Projekts,
6. Chancen der Projektdurchführung

Die *Dynamik* des antragstellenden Unternehmens in der Vergangenheit (Gruppe 1) wird als Anhaltspunkt dafür herangezogen, wie das Unternehmen die Pro-

Übersicht 1

**Die Kriterien und Gewichte im Top-Bewertungsschema**

	Gewichte
	Gruppe Kriterien in %
<b>1 Dynamik des Unternehmens</b>	
1.1 Entwicklung der Betriebsleistung	1
1.2 Entwicklung des Exportumsatzes	1
1.3 Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft (Cash Flow)	1
1.4 Entwicklung der Investitionen in Sachanlagen	1
1.5 Entwicklung der Beschäftigtenzahl	1
1.6 Anpassung des Produktionsprogramms an geänderte Marktgegebenheiten	1
1.7 Qualität der Unternehmensführung und der Unternehmensplanung	1
	7
<b>2 Strukturpolitische Relevanz des Unternehmens</b>	
2.1 Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) je Beschäftigten vor Projekt	2,5
2.2 Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) in % der Betriebsleistung vor Projekt	2,5
2.3 Verarbeitungsgrad der Hauptprodukte des Unternehmens unter Berücksichtigung von Unit Values	2,5
2.4 Forschungs- und Entwicklungsintensität des Unternehmens	2,5
2.5 Beschäftigtenstruktur des Unternehmens vor Projekt d i Personalaufwand je Beschäftigten	2,5
2.6 Energieaufwand in % der Betriebsleistung vor Projekt	2,5
	15
<b>3 Strukturpolitische Relevanz des Projekts</b>	
3.1 Erwartete Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) je Beschäftigten bei Projekt	4,2
3.2 Erwartete Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) in % der Betriebsleistung bei Projekt	4,2
3.3 Verarbeitungsgrad der Produkte, auf die sich das Projekt bezieht (Unit Values)	4,2
3.4 RCA der europäischen Industrieländer gegenüber Rest der Welt bei Produktgruppe in der das Projekt durchgeführt wird	4,2
3.5 Innovatorischer Gehalt des Produkts und des Verfahrens auf das sich das Projekt bezieht	4,2
3.6 Beschäftigtenstruktur im Rahmen des Projekts d i Personalaufwand je Beschäftigten	4,2
	25
<b>4 Leistungsbilanzpolitische Relevanz des Unternehmens und des Projekts</b>	
4.1 Vertriebsorganisation des Unternehmens im Ausland	5
4.2 Exportquote des Unternehmens vor Projekt	5
4.3 Erwartete Änderung der Exportquote des Unternehmens durch Projekt	5
4.4 Erwartete Änderung der Importquote des Unternehmens durch Projekt	5
4.5 Auswirkungen des Projekts auf Energieverbrauch des Unternehmens	5
4.6 Einsatz sensibler Rohstoffe bei Produktion, der das Projekt dient	5
4.7 Erwarteter Einfluß auf ausländische Marktanteile im Inland durch Projekt	5
	35
<b>5 Nebenwirkungen des Projekts</b>	
5.1 Auswirkungen des Projekts auf inländische Konkurrenzunternehmen	2,5
5.2 Standort des Projekts — regionalwirtschaftlicher Effekt	2,5
5.3 Projektbezogener Infrastruktur- und Folgeaufwand für Gemeinde	2,5
5.4 Umweltbelastung durch Produktion der das Projekt dient	2,5
	10
<b>6 Erreichung der Projektziele</b>	
6.1 Vorgesehene Dauer bis zur vollen Auswirkung des Projekts	2,7
6.2 Technisches und marktträgliches Risiko für Erreichen der Projektziele	2,7
6.3 Risiken aus der Finanzierungsstruktur des Unternehmens für das Erreichen der Projektziele	2,7
	8
<b>Summe</b>	<b>100 100</b>

bleme des Strukturwandels in der Vergangenheit bewältigte. Die quantitativen Kriterien der Unternehmensdynamik — überdurchschnittliche Dynamik der Umsätze, der Exporte, des Cash Flow, der Investitionen und des Beschäftigtenstands — sowie die qualitativen Kriterien — Anpassung des Produktionsprogramms an die Marktgegebenheiten (Einführung neuer Produkte, Spezialisierung u. a.) und die Unternehmensführung (Kostenrechnung, Planungshorizont u. a.) — haben zusammen ein relativ geringes Gewicht (7% der Gesamtpunktezahl), insbesondere verglichen mit dem Automatismus einer gewinnabhängigen steuerlichen Investitionsförderung. Allerdings dürfte das Gewicht höher sein als bei anderen direkten Förderungen, und die Beurteilung des Unternehmenserfolgs liefert gewissermaßen eine Einstimmung vor der Beurteilung des Projekts und seiner Chancen (Gruppe 3). Auch wirkt der bisherige Unternehmenserfolg implizit noch in anderen Gruppen und Kriterien mit (vgl. Exportquote, Wertschöpfung je Beschäftigten).

Die zweite Gruppe der Kriterien bewertet das Unternehmen aus der volkswirtschaftlichen Sicht. Eine hohe Wertschöpfung je Beschäftigten ist ein Anhaltspunkt für die Qualität und den Verarbeitungsgrad eines Produkts, aber auch für die Kapitalintensität der Produktion. Der Unit Value (Erlös in S je kg) des Hauptprodukts des Unternehmens im Export dient ebenfalls der Abschätzung des Verarbeitungsgrads<sup>5)</sup>. Die Wahl des Export-Unit-Value (an Stelle des Unit Value in der heimischen Produktion) geht von der Überlegung aus, daß der Export in Länder mit höherem Brutto-Inlandsprodukt geht und damit ein leading indicator für die künftige Entwicklung der heimischen Nachfrage sein könnte (Übersicht 2). Die übrigen Kriterien dieser zweiten Gruppe wollen über eine Abschätzung der eingesetzten Produktionsfaktoren die Stellung des Unternehmens im Produktzyklus (bzw. den Anteil der Produkte einer Unternehmung in den einzelnen Phasen des Produktzyklus) abtasten. Ein Unternehmen mit einem Großteil der Produkte in der Frühphase des Produktzyklus wird einen hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwand (Punkt 2.4) haben, qualifizierte Arbeitskräfte benötigen (Punkt 2.5) und nur gering mit Energie belastet sein (Punkt 2.6).

<sup>5)</sup> Auch diese Kennzahl ist ein lange bekannter Qualitätsindikator, doch wurde ihre Relevanz für die strukturpolitische Diskussion erst kürzlich wieder durch eine Studie von Kramer (1980) demonstriert. Der Zusammenhang zwischen Unit Value und Verarbeitungsgrad kann an der Produktkette Eisenerz-Stahl-Maschinen demonstriert werden: Roheisen hat den 5fachen Unit Value von Eisenerz, Rohstahl den 10fachen, Bleche den 13fachen, Röhren den 35fachen, fertige Stahlkonstruktionen den 65fachen. Eine ähnliche Kette läßt sich für andere Produktlinien entwickeln. Im extremen Fall eines Engineering-Exports strebt der Unit Value gegen unendlich, weil der Planungsarbeit im Zähler kein materieller Aufwand im Nenner gegenübersteht. Es läßt sich auch zeigen, daß der Unit Value in den höher entwickelten Ländern deutlich höher ist und etwa auch im EG-Bereich höher liegt als in Österreich.

## Übersicht 2

## Unit Value des österreichischen Exports und RCA-Wert der EG nach SITC-Einstellern

SITC	Unit Value S je kg	RCA <sup>1)</sup>
0 Ernährung	12,8	-0,14
1 Getränke Tabak	9,2	0,35
2 Rohstoffe	3,9	-0,91
3 Brennstoffe Energie	6,3	-1,00
4 Tierische und pflanzliche Öle und Fette	6,6	-0,29
5 Chemische Erzeugnisse	10,5	0,39
6 Bearbeitete Waren	15,0	0,14
7 Maschinen Verkehrsmittel	108,4	0,45
8 Sonstige Fertigwaren	156,0	0,06
9 Waren a n g	280,1	0,19

$$1) RCA = \ln \left( \frac{\text{Export Einsteller}}{\text{Import Einsteller}} / \frac{\text{Export insgesamt}}{\text{Import insgesamt}} \right)$$

Die 6 Indikatoren zur Beurteilung der strukturpolitischen Position des Unternehmens haben ein Gewicht von zusammen 15% am Kriterienkatalog.

Die dritte Gruppe von Kriterien will das Projekt beurteilen, in dessen Rahmen die Investition durchgeführt wird. Die Veränderung der (bereinigten) Wertschöpfung je Beschäftigten bzw. der Wertschöpfungsquote und die Veränderung der Beschäftigtenstruktur werden für das Projekt berechnet. Der innovatorische Gehalt der Produkte bzw. des Verfahrens, auf das sich das Projekt bezieht, wird qualitativ beurteilt. Die Gruppe der Projektbeurteilung hat ein Gewicht von 25% am Kriterienschema.

Die vierte Gruppe will die Wirkung des Unternehmens bzw. des Projekts auf die Handelsbilanz feststellen. Schon bei der Feststellung des Ist-Zustands fällt es oft schwer, die Importwirkung exakt zu bestimmen (Punkt 4.4), weniger Probleme bereiten indirekte Exporte bei der Berechnung der Exportquote (4.2) und ihrer Veränderung (Punkt 4.3). Die Vertriebsorganisation im Ausland (Punkt 4.1) wird bewertet, weil hier eine Schwachstelle der österreichischen Industrie und eine Ursache für den relativ geringen Radius der Ausfuhren vermutet wird. Vertriebsorganisationen im Ausland und ausländische Produktionsstätten sollten auch den Absatz der neuen Produktion im Ausland garantieren. Eine hohe Exportquote und ihre positive Veränderung ebenso wie eine Verringerung der direkten Importe, die Verdrängung ausländischer Marktanteile (4.7), die Reduzierung des Energieverbrauchs (Punkt 4.5) werden positiv beurteilt (siehe Übersicht 1). Die Abhängigkeit der Produktion vom Einsatz sensibler Rohstoffe (Punkt 4.6) wird negativ eingeschätzt, ihre eventuelle Verringerung positiv. Als dritter Qualitätsindikator (neben dem Unit Value und der bereinigten Wertschöpfung) wird die relative Handelsposition der EG für das betreffende Produkt gewertet. Diese Kennzahl heißt RCA-Wert (Revealed Comparative Advantage) und vergleicht die Handelsbilanz des Produkts mit der der Gesamtindustrie in

der betroffenen Region<sup>6)</sup>. Die Verwendung dieses Indikators (Punkt 3 4) geht vom Gedanken der allmählichen Produktionsverlagerung von Produkten von höherentwickelten Ländern in Entwicklungsländer aus. Hat die EG als relativ hochentwickelter Wirtschaftsraum bei einem Produkt schon ein Defizit, so kommt die Produktionsaufnahme für ein Industrieland wie Österreich zu spät und kann höchstens kurzfristige Erfolge versprechen. Hat die EG noch einen Überschuß (positiver RCA-Wert), so kann dies für Österreich noch einige Zeit länger gelten. Die sieben Punkte dieser Gruppe haben mit 35% das höchste Gewicht im Kriterienkatalog. Projekte, die von exportierenden Unternehmen durchgeführt werden und gleichzeitig Importe substituieren oder eine Energieersparnis bringen, erreichen in der Endabrechnung eine sehr hohe Punkteanzahl.

Von den *Nebenwirkungen* eines Projekts (Gruppe 5) wird eine Konkurrenzierung anderer inländischer Anbieter (insbesondere, wenn sie diese gefährden) negativ beurteilt, ebenso ein infrastruktureller Folgeaufwand für die Gemeinde oder eine Umweltbelastung Arbeitsmarktpolitische Aspekte werden bewertet, aber nur als einer von vier Gesichtspunkten in dieser Gruppe. Die Gruppe hat insgesamt ein Gewicht von 10%.

In einer letzten Gruppe (Gruppe 6) werden die Chancen der *Projektdurchführung* abgetastet. Eine bessere Eigenkapitalausstattung, Erfahrungen über die Märkte bzw. die Technik, die dieses Projekt erfordert, und eine kürzere Dauer der Durchführung der Investition werden als Indikatoren für das Erreichen der Ziele gewertet. Bei Fertigungsüberleitungen werden allerdings eine längere Projektdauer und ein überschaubares technisches Risiko als wünschenswert betrachtet. Die Gruppe hat im Schema ein Gewicht von 8%.

Die Investitionskredit AG legt der Kommission für jedes Projekt einen Prüfbericht vor, der die Grundlage der Bewertung bildet<sup>7)</sup>. Für jedes der 33 Kriterien werden von jedem Beurteiler 0, 2, 4, 6 oder 8 Punkte vergeben. Innerhalb einer Gruppe haben alle Punkte das gleiche Gewicht. Die Gruppen selbst haben, wie

<sup>6)</sup> Unter den möglichen Definitionen des RCA-Wertes wurde folgende gewählt:

$$RCA = \ln \frac{\frac{X_i}{M_i}}{\frac{X}{M}}$$

$X_i$  = Export Dreisteller  
 $M_i$  = Import Dreisteller,  
 $X$  = Export insgesamt,  
 $M$  = Import insgesamt.

<sup>7)</sup> Der Projektbericht besteht in einer Beschreibung der Firma (Eigentümer, Beteiligungen Produktpalette, Konkurrenz), einer Darstellung des geplanten Investitionsprojekts, der Entwicklung der Ertrags- und Vermögenslage, einer Beschreibung der Markttendenzen und schließlich einer Vorschaurechnung (bis zum ersten Normaljahr nach Projektdurchführung).

oben ausgeführt, unterschiedliche Gewichte (vgl. Übersicht 1). Die Gesamtpunktezahl entscheidet über die Kreditvergabe.

### Statistik der Ablehnungen und Bewilligungen: Oktober 1981 bis Mai 1982

In diesem Abschnitt werden die zwischen Herbst 1981 und Ende Mai 1982 erledigten Anträge daraufhin untersucht, inwieweit einzelne Kennzahlen der Firmen, die Anträge gestellt haben, und derer, die Förderungszusagen erhalten haben, von jenen der gesamten österreichischen Industrie abweichen.

Zwischen Oktober 1981 und Ende Mai 1982 fanden 18 Vergabesitzungen statt. Dabei wurde über 73 Kreditanträge im Ausmaß von 2.494 Mill. S entschieden<sup>8)</sup>. Von diesen Anträgen wurden 43 bewilligt, 12 wesentlich gekürzt<sup>9)</sup> und 18 abgelehnt. 34 Anträge wurden von der Investitionskredit AG bereits im Vorprüfungsverfahren ausgeschieden, weil keine Chance bestand, den Kriterien zu entsprechen. Läßt man die letztgenannten außer acht, so wurden 59% der Anträge bewilligt, zählt man die in der Vorprüfung ausgeschiedenen hinzu, sinkt die Annahmequote nach der Zahl der Fälle betrachtet auf 40% (siehe Übersicht 3)

Gemessen an der *Eigentumsstruktur* ging die regste Nachfrage nach Topkrediten von Unternehmen in überwiegend ausländischem Eigentum aus: Damit waren sie in der Antragstellung gegenüber ihrem Anteil am gesamten industriell-gewerblichen Sektor überrepräsentiert. Allerdings war hier auch die Ablehnungsquote besonders hoch. Gemessen am beantragten Kreditvolumen wurden rund 40% abgelehnt. Das gewährte Kreditvolumen umfaßt 34% des gesamten gewährten Volumens und lag damit noch immer deutlich höher als der Anteil dieser Firmen am Investitionsvolumen des industriell-gewerblichen Sektors (30%).

6 Konzernbetriebe von Banken und 4 Unternehmen der Verstaatlichten Industrie haben Anträge gestellt. Von den Konzernbetrieben wurden 4 Anträge, von den Anträgen der Verstaatlichten Industrie wurden alle (vier) bewilligt. Diese relativ geringe Repräsentanz des direkt und indirekt verstaatlichten Sektors an den gewährten Krediten (in Relation zu dem Anteil dieser Gruppen am Investitionsvolumen) ist schon in der Antragsstruktur begründet. Von Unternehmen in mehrheitlich inländischem Eigentum wurden 38 Anträge gestellt, davon wurden 25 Anträge bewilligt. An

<sup>8)</sup> Hinzu kommen 4 Anträge mit einem Kreditvolumen von 139 Mill. S, die im Zeitpunkt der statistischen Auswertung behandelt, aber noch nicht entschieden waren, weil z. B. zusätzliche Informationen eingeholt werden mußten. Diese Anträge sind in den folgenden Statistiken nicht enthalten.

<sup>9)</sup> Als wesentlich wurde eine Kürzung um 10% oder mehr gewertet.

Übersicht 3

Anträge und Kreditvergabe bei der Top-Aktion

	Zahl der Anträge			Anteil der Bewilligungen in %	Kredithöhe			Projektkosten			Anteil der Branchen an den Krediten insgesamt		
	Insgesamt bewilligt	gekürzt	abgelehnt		beantragt	bewilligt	Anteil der Bewilligungen in %	beantragt	bewilligt	Anteil der Bewilligungen in %	beantragt	bewilligt	
													in Mill. S
Bergwerke, Eisenhütten	4	2	2	—	50,0	205,1	187,5	91,4	637,7	316,7	49,7	8,2	10,5
Metallhütten	2	1	1	—	50,0	105,4	65,0	61,6	173,6	97,6	56,3	4,2	3,6
Stein- und keramische Industrie	10	4	—	6	40,0	389,6	196,5	50,4	645,8	241,1	37,3	15,6	11,0
Chemische Industrie	15	10	3	2	66,7	547,9	428,8	78,3	1.032,6	797,5	77,2	22,0	24,0
Papierindustrie	3	1	1	1	33,3	79,3	18,5	13,3	423,3	37,2	8,8	3,2	1,0
Holzverarbeitung	2	2	—	—	100,0	61,0	61,0	100,0	82,0	82,0	100,0	2,5	3,4
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	3	—	—	3	0	64,8	0	0	92,5	0	0	2,6	0
Lederverarbeitung	1	1	—	—	100,0	8,0	8,0	100,0	25,9	25,9	100,0	0,3	0,4
Textilindustrie	2	1	—	1	50,0	37,9	14,5	38,3	50,9	19,5	38,3	1,5	0,8
Gießereindustrie	1	1	—	—	100,0	60,0	60,0	100,0	103,6	103,6	100,0	2,4	3,4
Maschinenindustrie	13	9	2	2	69,2	446,0	396,8	89,0	843,4	736,2	87,3	17,9	22,2
Fahrzeugindustrie	1	—	—	1	0	60,0	0	0	110,0	0	0	2,4	0
Eisen- und Metallwarenindustrie	7	6	—	1	85,7	165,0	156,0	94,5	274,5	260,3	94,8	6,6	8,7
Elektroindustrie	9	5	3	1	55,6	264,2	197,0	74,6	364,6	275,0	75,4	10,6	11,0
Basissektor	10	5	4	1	50,0	449,9	331,0	73,6	1.338,2	555,1	41,5	18,0	18,5
Chemie	15	10	3	2	66,7	547,9	428,8	78,3	1.032,6	797,5	77,2	22,0	24,0
Baubranchen	12	6	—	6	50,0	450,6	257,5	57,1	727,8	323,1	44,4	18,1	14,4
Technische Verarbeitungsprodukte	30	20	5	5	66,7	935,2	749,8	80,2	1.592,5	1.271,5	79,8	37,5	41,9
Traditionelle Konsumgüterbranchen	6	2	—	4	33,3	110,6	22,5	20,3	169,3	45,4	26,8	4,4	1,2
Industrie insgesamt	73	43	12	18	58,9	2.494,2	1.789,6	71,8	4.860,4	2.992,6	61,5	100,0	100,0

der bewilligten Kredithöhe beträgt der Anteil dieser Gruppe 43%.

Die antragstellenden Unternehmen hatten im Durchschnitt 1.045 *Beschäftigte*. Diese Kennzahl (durchschnittliche Unternehmensgröße) ist von einigen Großunternehmen stark nach oben verzerrt. Der mittlere Wert (Median) liegt bei 386 Beschäftigten, somit in der Höhe eines typischen industriellen Mittelbetriebs in Österreich. Bei der Zahl der genehmigten Fälle liegt der Median<sup>10)</sup> mit 411 etwas höher, bei den abgelehnten Fällen liegt er bei 333, bei den gekürzten Fällen am niedrigsten (237).

Gemessen am bewilligten Kreditbetrag entfielen 9,5% auf Kleinbetriebe mit einem Beschäftigtenstand bis 99 Mitarbeiter, weniger als ihrem Anteil an den Investitionen des industriell-gewerblichen Sektors entspricht (32%; ohne Kleinbetriebe bis 20 Beschäftigte 19%). Die kleineren Mittelbetriebe erhielten mit 33% der Förderungsmittel einen größeren Teil, als ihrem Anteil an den Investitionen entspricht, der Anteil der größeren Mittelbetriebe liegt bei 15% der Mittel und 9,5% der Investitionen. Auch die Großunternehmer erhielten trotz der betragsmäßigen Limitierung von 60 Mill. S einen größeren Anteil (42%), als ihrem Anteil an den Industrieinvestitionen (37%) entspricht. Das typische geförderte Unternehmen lag im Bereich der kleineren Mittelbetriebe und dürfte damit deutlich kleiner als bei anderen Förderungsaktionen gewesen sein<sup>11)</sup>.

<sup>10)</sup> Der Median ist jener Wert, der insofern in der Mitte liegt, als es gleich viele Unternehmen gibt, die einen niedrigeren wie einen höheren Wert aufweisen.

<sup>11)</sup> Für die Zinsenzuschußaktion 1978 liegt keine Auswertung

Nach *Industriesektoren* betrachtet erzielte der Sektor der technischen Verarbeitungsgüter sowohl von der Antragsstruktur wie von der Bewilligung her den höchsten Anteil. 30 Anträge kamen aus diesem technologieintensiven Industriesektor mit raschem Produktwechsel, davon wurden 20 Anträge oder 80% des beantragten Kreditvolumens bewilligt. Der Basissektor, der bisher im Rahmen der direkten Investitionsförderung überproportional vertreten war, stellte nur 10 Anträge, von denen 5 Anträge oder 74% der beantragten Kreditsumme bewilligt wurden. Der Chemie-sektor war mit 15 Anträgen relativ stark vertreten, davon wurden der Zahl nach zwei Drittel der Anträge oder 78% des beantragten Kreditvolumens bewilligt. Unterproportional war die Bewilligungsquote in den Baubranchen (6 von 12 Anträgen) und bei den traditionellen Konsumgütern (2 von 6 genehmigt). Damit scheint der Versuch, den Strukturwandel von den (in Österreich überproportionalen) Sektoren des Basisbereichs und der traditionellen Konsumgüter zu den technischen Verarbeitungsgütern und zur Chemieindustrie zu unterstützen, nach den vorliegenden statistischen Kennzahlen erfolgreich gewesen zu sein. Die Förderung war dabei insofern flexibler als nach einem Branchenkonzept, als sowohl im Basissektor wie auch bei den traditionellen Konsumgütern jene Unternehmen Förderungen erhielten, die sich von den Durchschnittszahlen ihres Sektors deutlich abhoben. Andererseits sind Unternehmen im Bereich der

nach Größenklassen vor. Nach der Zahl der bewilligten Anträge und des vergebenen Kreditvolumens zu schließen, liegt der Durchschnittskredit rund doppelt so hoch wie bei den Topinvestitionen.

Übersicht 4

**Kennzahlen zur Unternehmensdynamik**  
Vergleich der Antragsteller und der Gesamtindustrie

	Antragsteller	Genehmigt	Gekürzt	Abgelehnt	Zum Vergleich: Industrie insgesamt
					in %
Umsatzwachstum <sup>1)</sup>	11,6	12,1	13,4	9,1	9,1
Exportwachstum <sup>1)</sup>	17,1	15,9	22,9	15,5	11,6
Exportquote <sup>2)</sup>	42,0	55,7	36,5	16,0	39,8
Cash-Flow-Wachstum <sup>1)</sup>	9,9	12,6	11,2	2,3	7,6
Cash-Flow-Quote <sup>3)</sup>	9,5	9,4	10,9	8,5	5,9 <sup>4)</sup>
Investitionswachstum <sup>1)</sup>	12,2	13,2	9,0	12,1	9,0
Investitionsquote <sup>3)</sup>	8,1	7,8	7,9	8,8	6,3
Beschäftigungswachstum <sup>1)</sup>	3,7	3,6	7,6	1,3	-0,4

<sup>1)</sup> Durchschnittliche jährliche Veränderung 1975/1980 — <sup>2)</sup> 1980 — <sup>3)</sup> In % der Betriebsleistung, Durchschnitt 1975/1980 — <sup>4)</sup> In % des Umsatzes Durchschnitt 1975/1979 (Oesterreichische Nationalbank)

technischen Verarbeitungsgüter keineswegs allein infolge ihrer Branchenzugehörigkeit gefördert worden.

Bei den Indikatoren zur *Unternehmensdynamik* fällt auf, daß sich schon die antragstellenden Unternehmen positiv vom Industriedurchschnitt abheben (siehe Übersicht 4). Die Betriebsleistung der Antragsteller, ihre Exportumsätze, ganz besonders aber ihre Beschäftigtenzahlen sind zwischen 1975 und 1980 deutlich stärker gewachsen als im Industriedurchschnitt. Auch die Cash-Flow-Quote, die Investitionsquote und die Exportquote der Antragsteller heben sich positiv von der Gesamtindustrie ab.

Die Unterschiede zwischen den Unternehmen, deren Anträge bewilligt wurden, und jenen, deren Anträge abgelehnt wurden, gehen fast immer in die erwartete Richtung, doch sind die Unterschiede oft kleiner als zwischen den Antragstellern und dem Industriedurchschnitt.

Auch hinsichtlich der *Strukturkennzahlen* für das Unternehmen stellen die Antragsteller bereits eine gewisse positive Auslese dar (siehe Übersicht 5). Ausnahmen davon gibt es beim Anteil der bereinigten Wertschöpfung am Umsatz und der Exportquote vor dem Projekt, die bei den Antragstellern knapp niedriger bzw. nur knapp höher liegen als im Industriedurchschnitt. Auch beim Facharbeiteranteil, beim Personalaufwand je Beschäftigten, beim Forschungsanteil und der Energiequote sind die Differenzen eher gering<sup>12)</sup>. Schon unter den Antragstellern zeigen sich große Unterschiede beim Unit Value gegenüber dem Industriedurchschnitt: Während der Erlös im Industriedurchschnitt 22 S je kg beträgt, liegt er bei den

<sup>12)</sup> Welche Unterschiede zum Industriedurchschnitt "groß" bzw. "gering" sind, ist schwer zu beurteilen, da dafür die Streuung der Quoten in der Grundgesamtheit wichtig wäre. Ein Unterschied in der Energiequote zwischen 3,0% am Umsatz bei den Antragstellern und 4,3% in der Grundgesamtheit wird hier als gering bezeichnet, weil immerhin 11 von 20 Branchen ein niedrigeres Energie-/Umsatzverhältnis hatten.

Übersicht 5

**Strukturkennzahlen**  
Vergleich der Antragsteller und der Gesamtindustrie

	Antragsteller	Genehmigt	Gekürzt	Abgelehnt	Zum Vergleich: Industrie insgesamt
Bereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten (1.000 S)	280,4	269,9	332,9	267,5	222,6 <sup>1)</sup>
in % der Betriebsleistung	36,3	39,3	33,2	31,4	37,2 <sup>1)</sup>
Unit Value (S je kg)					
Durchschnitt	99,9	134,9	75,4	38,3	22,2 <sup>2)</sup>
Median	60,0	75,8	66,6	16,7	—
Forschungsquote (in %)	2,3	3,3	1,3	0,6	1,6 <sup>1)</sup>
Personalaufwand je Beschäftigten (1.000 S)	222,7	221,2	221,0	227,5	195,0 <sup>1)</sup>
Facharbeiteranteil (in %)	19,5	20,6	17,5	18,3	18,5 <sup>1)</sup>
Energiequote (in %)	3,0	2,0	2,1	6,1	4,3 <sup>1)</sup>
RCA-Wert der EG-Länder	0,41	0,46	0,42	0,29	0,27 <sup>2)</sup>
Exportquote vor Projekt (in %)	42,0	55,7	36,5	16,0	39,6 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> 1978 — <sup>2)</sup> 1980 — <sup>3)</sup> 1979

Antragstellern bei 100 S. Da der Unit Value bei einigen Firmen eher hohe Werte erreicht und das arithmetische Mittel sehr anfällig für Verzerrungen durch Extremwerte ist, empfiehlt sich hier die Berechnung eines Medians (mittleren Wertes), obwohl es für diese Kennzahl keinen Vergleichswert für die Gesamtindustrie gibt. Der Median liegt für die antragstellenden Unternehmen bei 60 S je kg.

Die Unterschiede in den Strukturkennzahlen zwischen den Unternehmen, für die Kredite bewilligt wurden, und jenen, für die sie abgelehnt wurden, sind in dieser Kennzahlengruppe sehr ausgeprägt. Von dieser Tendenz gibt es nur eine Ausnahme. Bei der Kennzahl Personalaufwand je Beschäftigten liegen die genehmigten Fälle etwas niedriger als die abgelehnten (jedoch höher als im Industriedurchschnitt). Diese Tendenz ist, trotz der positiven Bewertung dieser Kennzahlen im Rahmen des Beurteilungsschemas, darauf zurückzuführen, daß diese Unternehmen mit hohem Personalaufwand je Beschäftigten entweder in der Unternehmensdynamik oder bei den übrigen Strukturkennzahlen (Verarbeitungsgrad, Exportquote, RCA-Wert) schlecht abschneiden. In diesen Fällen dürfte die hohe Entlohnung Resultat institutioneller oder monopolistischer Entwicklungen sein (die weitaus höchste Durchschnittsentlohnung aller Branchen gibt es in der Erdölbranche). Der Facharbeiteranteil unter den bewilligten Fällen ist (etwas) höher als bei den abgelehnten. Diese Kennzahl dürfte die Qualifikation der Arbeitskräfte eher in den Griff bekommen, obwohl auch hier institutionelle Bedingungen eine wichtige Rolle spielen. Der Unit Value liegt bei den genehmigten Fällen viermal so hoch wie bei den abgelehnten (der Median ist immerhin noch fast viermal so hoch wie der Industriedurchschnitt). Die Forschungsausgaben betragen bei den Unternehmen mit bewilligten Projekten 3,3% des Umsatzes, bei den Ablehnungen 0,6%. Der Energieverbrauch erreicht bei den Genehmigungen 2% des Umsatzes und liegt

bei den Unternehmen, deren Anträge abgelehnt wurden, bei 6%. Vielleicht am deutlichsten ist die Unterteilung der Unternehmen nach der Exportquote. Während sich die antragstellenden Unternehmen nicht wesentlich von der Gesamtindustrie unterscheiden, liegt die Exportquote der genehmigten Fälle viel höher (55,7% gegenüber 16% bei den abgelehnten).

Die Kennzahlen, die sich primär auf die *Wirkungen des Projekts* beziehen (Gruppe 3 und Teile der Gruppe 4), lassen sich nicht so leicht statistisch auswerten. Teilweise können die erwarteten Auswirkungen des Projekts tatsächlich quantifiziert werden (z. B. Änderung der Qualifikationsstruktur und damit der durchschnittlichen Lohnhöhe), bei kleineren Umstellungen im Verfahren kann jedoch nur die Unternehmensentwicklung im allgemeinen abgeschätzt werden, eventuell erkennbare Trendänderungen lassen sich dem Projekt zuschreiben. Hinsichtlich der erwarteten Änderung der Exportquote geben 49 Antragsteller eine wesentliche Steigerung (mehr als 5 Prozentpunkte) oder das Halten eines außerordentlich hohen Exportanteils (über 80%) an, 10 Unternehmen erwarten einen Anstieg von bis zu 5 Prozentpunkten und 11 keine Veränderung. Unter den abgelehnten Fällen gibt rund die Hälfte (10 Unternehmen) eine starke Steigerung an, unter den bewilligten Fällen drei Viertel der Firmen. Eine Verringerung der Importquote wurde unter den Antragstellern nur von einem Viertel der Unternehmen angestrebt, dieser Anteil war unter den Bewilligungen höher als unter den Ablehnungen. Aus dem Vergleich beider Tendenzen scheint sich ableiten zu lassen, daß "Topinvestitionen" schon nach der Einschätzung der Antragsteller, aber auch aus der Eigendynamik des Innovationsprozesses stärker auf Exporte bedacht sind als auf Imports substitution

In Hinblick auf die erwartete künftige Veränderung der Wertschöpfung zeigt sich das zunächst etwas überraschende Ergebnis, daß in den bewilligten Fällen nur ein Wachstum von 7½% angegeben wurde, in den abgelehnten Fällen aber ein Wachstum von 12,2%. Um einen Sonderfall bereinigt lag allerdings das erwartete Wachstum auch unter den Ablehnungen bei 7%. In den bewilligten Fällen wurde eine Konstanz der Wertschöpfungsquote, bei den abgelehnten eine Zunahme von 2½ Prozentpunkten erwartet. Das geringe "Durchschlagen" dieser beiden Kriterien trotz eines relativ hohen Gewichtes im Bewertungsschema dürfte damit zu erklären sein, daß bei Unternehmen, die sich in der Vergangenheit unterdurchschnittlich entwickelten, die Erwartung einer besonders guten Entwicklung in der Zukunft von der Kommission nicht zum Nennwert genommen wurde. Unternehmen mit einer sehr guten bisherigen Entwicklung hingegen konnten auch unter sehr vorsichtigen Zukunftsannahmen eine positive Vorscheurechnung vorlegen.

Von den antragstellenden Unternehmungen hatten 39 kein Auslandsvertriebsnetz im Sinne einer Kette von Verkaufsorganisationen (Hilfsmittel der Quantifizierung: 3 oder mehr Auslandsniederlassungen). Der Vertrieb erfolgte in 13 Fällen durch die ausländische Muttergesellschaft, in 18 Fällen bestand ein Auslandsvertriebsnetz. Das Vertriebsnetz der antragstellenden Firmen war damit deutlich besser ausgebaut als im Durchschnitt der österreichischen Industrie. Von den 18 Firmen, die ein Vertriebsnetz hatten, wurde nur ein Antrag abgelehnt und einer gekürzt. Von den 39 Firmen, die kein eigenes Netz hatten, wurden 12 Anträge abgelehnt und 8 gekürzt.

### **Qualitative Einschätzung der bisherigen Erfahrungen**

#### **Allgemeines**

Die bisher vorgestellten Ergebnisse ließen sich weitgehend "objektivieren", insofern als die Erfahrungen in statistischen Kennzahlen faßbar waren. Die weiteren Erfahrungen gehören, teilweise auch infolge der Kürze der bisherigen Laufzeit der Aktion, eher in den subjektiven Bereich.

Die Top-Aktion ist die bisher anspruchsvollste Aktion der direkten Investitionsförderung in Österreich. Es stellte sich daher die Frage, ob die Vielzahl der geforderten Informationen, die teilweise erstmals verlangten volkswirtschaftlichen Indikatoren (wie bereinigte Wertschöpfung, Unit Value, RCA-Wert) sowie die verlangte Vorscheurechnung nicht die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Unternehmen überfordern. Tatsächlich waren diese Schwierigkeiten geringer als befürchtet. Die Zahl der antragstellenden Firmen war relativ groß, wie sich aus einem Vergleich der antragstellenden (einschließlich der von der Investitionskredit AG im Vorprüfungsverfahren ausgeschiedenen) Firmen und der genehmigten Fälle zeigt. Die statistischen Kennzahlen konnten von den Firmen ebenso wie die Vorscheurechnung geliefert werden, wobei die Unterstützung der Unternehmen durch die Investitionskredit AG besonders wertvoll war. Der Kreditrahmen wurde bisher voll ausgeschöpft, wenn auch gegen Ende der Berichtsperiode ein deutlicher Rückgang der Anträge, die der Kommission vorgelegt wurden, festzustellen war.

Besonders schwierig zu beurteilen ist, ob durch die Top-Aktion tatsächlich zusätzliche Investitionen gefördert oder nur "Mitnahmeeffekte" erzielt werden. Von den durch die Top-Aktion geförderten Projekten wäre zweifellos der größte Teil der Projekte auch ohne Förderung durchgeführt worden. Andernfalls wäre es auch keine Förderung besonders "guter" Projekte oder besonders "guter" Unternehmen, son-

den eine Förderung für "Grenzinvestitionen", deren Rendite gerade unter den Finanzierungskosten liegt. Das heißt jedoch nicht, daß die Förderung sinnlos ist, und zwar aus mehreren Gründen:

- Erstens werden bei den Unternehmen durch die Verbilligung der Kreditkosten neue Mittel frei. Diese neuen Mittel stehen wieder für Forschung, Fertigungsüberleitungen und Investitionen zur Verfügung, und das gerade bei "guten" Unternehmen und gerade zu einem Zeitpunkt eines Investitionschubs, wo erfahrungsgemäß zusätzliche Adaptionen große Erträge ermöglichen.
- Zweitens werden im Zuge der Beratung der investierenden Firmen, der zusätzlichen Planungsrechnungen und der Marktvorschau durch die Investitionskredit AG den Firmen auch zusätzliche technische und Marktinformationen zur Verfügung gestellt. Dies verbessert die Entscheidung und erhöht den Informationsstand (senkt die Informationskosten).
- Drittens bietet die Bestätigung des innovativen Charakters durch die positive Kommissionsentscheidung möglicherweise auch einen Anreiz, später neuerlich ähnliche Projekte durchzuführen.

Die Möglichkeit der Selbsteinordnung des Unternehmens und des Vergleichs mit anderen Unternehmungen hilft im positiven Fall, den eingeschlagenen Weg mit größerer Sicherheit zu gehen, im negativen Fall die Abweichungen zu analysieren.

**Vergleich der Top-Aktion mit anderen Aktionen der direkten Investitionsförderung**

Der Intention nach ist die Top-Aktion eindeutig der offensiven Strukturpolitik zuzurechnen. Wie weit sie diese Zielsetzung erfüllt, läßt sich daran messen, ob sie in ihrer Praxis eher Betriebe und Projekte in Branchen der technischen Verarbeitungsindustrie (Metallverarbeitung) und der Chemieindustrie als in Branchen der traditionellen Konsumgüterfertigung, der Baustoffindustrien und der Grundstoffindustrie geför-

dert hat. Dieses Kriterium folgt der Idee des Produktzyklus insofern, als empirisch nachgewiesen ist, daß zur Zeit eine Mehrzahl jener Produkte und Prozesse, die sich in der Frühphase des Produktzyklus befinden und damit langfristige Zukunftschancen haben, in eben diesen erstgenannten Branchen entwickelt wird. Gleichzeitig wäre der Nachweis zu führen, daß die Top-Aktion stärker als die bisher etablierten Instrumente der direkten Investitionsförderung die Branchenstruktur in Richtung der erstgenannten zwei Sektoren verbessert hat. Ein Vergleich der Kreditstrukturverteilung nach Sektoren der Top-Aktion mit anderen Förderungsinstrumenten zeigt (Übersicht 6), daß in dieser Aktion überwiegend Projekte aus dem technischen Verarbeitungsbereich (Elektro-, Fahrzeug-, Eisen- und Metallwaren-, Maschinenindustrie) gefördert wurden (42%). An zweiter Stelle folgt der Chemiesektor, dann der Basissektor, der Baustoffbereich und weit abgeschlagen der Sektor der traditionellen Konsumgütererzeugung. Mit dieser Reihung und Branchenverteilung kommt die Top-Aktion ganz nahe an die Verteilung der Fördermittel des Forschungsförderungsfonds der Gewerblichen Wirtschaft heran und liegt deutlich besser als alle anderen, von Kager — Kepplinger behandelten Förderungsinstrumente. Besonders deutlich hebt sich die Praxis der Top-Aktion von der viel größeren Zinsenstützungsaktion 1978 ab, aber auch von der Praxis der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft und jener der Investitionskredit AG, die beide das relativ größte Volumen an den in Österreich kopflastigen Grundstoffsektor, und hier wieder ganz überwiegend an die Papierindustrie vergeben haben.

Mißt man die Verteilung des geförderten Kreditvolumens der Top-Aktion (und der anderen Förderungsinstrumente) an der Investitionsverteilung des Jahres 1981, zeigt sich, daß der technische Verarbeitungsbereich und der Chemiesektor, aber auch der Baustoffbereich größere Förderungsanteile bekommen haben, als ihrem Investitionsanteil entspricht, die anderen Sektoren hingegen geringere Förderungsanteile. Aus diesem Vergleich geht hervor, daß die Aktivitäten

Übersicht 6

**Vergleich der Branchenstrukturen einiger Förderaktionen**

	ERP <sup>1)</sup>	EEF/FGG <sup>2)</sup>	FFF <sup>3)</sup>	Investkredit <sup>4)</sup>	Direkte Förderung <sup>5)</sup>	Zinsenstützung	Top-Aktion	Investitionsstruktur Industrie
	1970/1979			Anteile in %		1978	1981/82	
Basissektor	25,4	36,8 <sup>6)</sup>	11,6	34,4	37,3	33,5	18,5	30,6
Chemie	13,2	4,3	23,7	23,1	11,9	14,3	24,0	10,5
Baubranchen	8,8	12,6	3,8	14,8	9,2	7,1	14,4	12,0
Technische Verarbeitungsprodukte	35,6	32,0	54,1	18,4	26,0	33,4	41,9	31,4
Traditionelle Konsumgüterbranchen	14,4	14,3	6,8	9,3	15,7	11,7	1,2	15,5

Q: Für ERP, EEF/FGG, FFF Investkredit Direkte Förderung siehe Kager — Kepplinger (1981), diverse Tabellen; eigene Berechnungen — <sup>1)</sup> ERP-Kreditzusagen — <sup>2)</sup> Verbürgte Kreditsumme der Finanzierungsgarantie-Gesellschaft (FGG; früher: Entwicklungs- und Erneuerungsfonds: EEF) — <sup>3)</sup> Verteilung der Fördermittel des Forschungsförderungsfonds der Gewerblichen Wirtschaft (FFF) — <sup>4)</sup> Verteilung der Kredite an die Industrie — <sup>5)</sup> ERP, EEF/FGG KKG (Kommunikationskredit-AG) WWF (Wasserwirtschaftsfonds) Zinsenstützungsaktion 1978 Sonderaktion des Bundes; ohne Investkredit — <sup>6)</sup> Fast ausschließlich Papiersektor

des Forschungsförderungsfonds und der Top-Aktion als einzige nach dem Kriterium der sektoralen Zugehörigkeit die Bezeichnung offensive Strukturpolitik verdienen. Die anderen Aktionen hingegen fallen eher in die Kategorie der strukturerhaltenden, defensiven Instrumente. Dabei ist zu betonen, daß in der jetzigen Förderpraxis der Umfang der defensiven Instrumente den der offensiven Instrumente um ein Vielfaches (das Zehn- bis Zwanzigfache) übersteigt.

**Änderungen im Bewertungsschema**

Die Erfahrungen aus einem dreiviertel Jahr Praxis mit der Top-Aktion führten im Frühjahr 1982 innerhalb der

*Übersicht 7*

**Neugewichtung der Kriteriengruppen**

Gruppenbezeichnung	Gewichte	
	Altes Schema	Neues Schema
	in %	
1a		12
1b	7	8
2	15	20
3	25	22
4	35	25
5	10	8
6	8	5

Bewertungskommission und der Investitionskredit AG zu einer Diskussion, die im Juli 1982 durch den Vorschlag eines neuen Gewichtungsschemas abgeschlossen wurde.

*Übersicht 8*

**Neugewichtung und Zuordnung der einzelnen Punkte im neuen Schema**

	Gewichte	
	alt	neu
	in %	
<b>1 Dynamik des Unternehmens</b>		
1.1 Entwicklung der Betriebsleistung	1.0	2.4
1.2 Entwicklung des Exportumsatzes	1.0	2.4
1.3 Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft (Cash Flow)	1.0	2.4
1.4 Entwicklung der Investitionen in Sachanlagen	1.0	2.4
1.5 Entwicklung der Beschäftigtenzahl	1.0	1.4
1.6 Anpassung des Produktionsprogramms an geänderte Marktgegebenheiten	1.0	4.0
1.7 Unternehmensplanung und interne Organisation	1.0	4.0
	<hr/>	<hr/>
	7.0	19.0
<b>2 Strukturpolitische Relevanz des Unternehmens</b>		
2.1 Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) je Beschäftigten	4.6 <sup>1)</sup>	3.3
2.2 Wertschöpfung (ohne AfA und Zinsen) in % der Betriebsleistung	4.6 <sup>1)</sup>	3.3
2.3 Verarbeitungsgrad der Hauptprodukte des Unternehmens (Unit Values)	2.5	3.3
2.4 Forschungs- und Entwicklungsintensität des Unternehmens	2.5	3.3
2.5 Beschäftigtenstruktur des Unternehmens vor Projekt	2.5	3.3
2.6 Energieaufwand in % der Betriebsleistung vor Projekt	2.5	3.3
	<hr/>	<hr/>
	19.2	19.8
<b>3 Strukturpolitische Relevanz des Projekts</b>		
3.1 Nachfrageentwicklung für Produktgruppe auf die sich das Projekt bezieht	—	3.7
3.2 Verarbeitungsgrad der Produkte auf die sich das Projekt bezieht (Unit Values)	4.2	3.7
3.3 Standortvorteil hochentwickelter Industrieländer bei Produktgruppe auf die sich das Projekt bezieht (RCA)	4.2	3.7
3.4 Innovatorischer Gehalt des Projekts	4.2	3.7
3.5 Änderung der Beschäftigtenstruktur durch Projekt	4.2	3.7
3.6 Standort des Projekts — regionalwirtschaftlicher Effekt	2.5	3.7
	<hr/>	<hr/>
	19.3	22.2
<b>4 Leistungsbilanzpolitische Relevanz des Unternehmens und des Projekts</b>		
4.1 Vertriebsorganisation des Unternehmens im Ausland	5.0	4.2
4.2 Exportquote des Unternehmens vor Projekt	5.0	4.2
4.3 Erwartete Änderung der Exportquote des Unternehmens durch Projekt	5.0	4.2
4.4 Erwartete Änderung der Importquote des Unternehmens durch Projekt	5.0	4.2
4.5 Auswirkungen des Projekts auf Energieverbrauch des Unternehmens	5.0	4.2
4.6 Erwarteter Einfluß auf ausländische Marktanteile im Inland durch Projekt	5.0	4.2
	<hr/>	<hr/>
	30.0	25.2
<b>5 Nebenwirkungen des Projekts</b>		
5.1 Auswirkungen des Projekts auf inländische Konkurrenzunternehmen	2.5	2.0
5.2 Projektbezogener Infrastruktur- und Folgeaufwand für Gemeinde	2.5	2.0
5.3 Umweltbelastung durch Produktion, der das Projekt dient	2.5	2.0
5.4 Auswirkungen des Projekts auf die Rohstoffversorgung	5.0	2.0
	<hr/>	<hr/>
	12.5	8.0
<b>6 Erreichung der Projektziele</b>		
6.1 Vorgesehene Dauer bis zur vollen Auswirkung des Projekts	2.7	1.7
6.2 Technisches und marktmaßiges Risiko für Erreichen der Projektziele	2.7	1.7
6.3 Risiken aus der Finanzierungsstruktur des Unternehmens für das Erreichen der Projektziele	2.7	1.7
	<hr/>	<hr/>
	8.1	5.1
<i>Summe</i>	100.0	100.0

<sup>1)</sup> Summe der Gewichte von 2.1 und 3.1 bzw. 2.2 und 3.2 im alten Schema

Wichtigstes Resultat der Diskussion war eine Aufwertung der Kriteriengruppe 1 (Dynamik des Unternehmens), die nun in eine mit "harten" Daten quantifizierbare und eine stärker qualitative Untergruppe (1a, 1b) geteilt ist. Besonders die Punkte "Anpassung des Produktionsprogramms an Marktgegebenheiten" und "Unternehmensplanung und Organisation" wurden stark aufgewertet, da es sich nach Meinung der Kommissionsmitglieder um Punkte handelt, die für das Gelingen des Investitionsprojekts besonders wichtig sind. Die genaue Bewertung dieser Punkte soll durch eine große "Prüfliste" in der Vorprüfung durch die Investitionskredit AG ermöglicht werden.

Weitere Änderungen können der Gegenüberstellung der jeweiligen Gewichte im "alten" und "neuen" Schema (Übersichten 7, 8) entnommen werden.

### Die Übertragbarkeit der Top-Aktion auf andere Förderungen

Die Zukunft der direkten Wirtschaftsförderung scheint in hohem Maße mit der Objektivierung der Mittelvergabe und der nachträglichen Kontrolle des erfolgreichen Einsatzes zusammenzuhängen. Wenn öffentliche Mittel zur Strukturhaltung beigetragen haben oder hauptsächlich schrumpfende Wirtschaftsbereiche oder Unternehmen fördern, wird der Ruf nach einer Verringerung der Eingriffe immer lauter. Andererseits werden in einer Zeit steigender Unsicherheit auf dem Weltmarkt und zunehmender Unternehmenszusammenbrüche verstärkt punktuelle Eingriffe des Staates notwendig, sollen nicht allzu hohe soziale und volkswirtschaftliche Kosten auflaufen.

Die Top-Aktion hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, besonders erfolgreiche Aktivitäten zu fördern und damit ein Gegengewicht zu den bisherigen Förderungsmaßnahmen zu setzen. Sie spielt bisher — wie es dem Experimentiercharakter entspricht — quantitativ gesehen eine sehr kleine Rolle. Die Kosten für die staatliche Direktförderung (Investitionsförderung, Forschungsförderung, Bürges, Exportförderung, Arbeitsmarktförderung) belaufen sich auf 11½ Mrd. S (Statistik zur Budgetrede 1982, S. 165), die Kosten für die Top-Aktion zunächst auf rund 30 Mill. S. Eine volle Übertragung der Kriterien auf andere Förderungsaktionen ist nicht möglich, da andere Förderungen andere Zielsetzungen erreichen wollen. Allerdings könnte jener Teil der Mittel, der besonders erfolgversprechenden Projekten zukommt, schrittweise erweitert werden. Weiters sollte beachtet werden, daß nicht die anderen Förderungen nach diametral anderen Gesichtspunkten vorgenommen werden und damit die Top-Aktion neutralisieren.

Einige Grundgedanken könnten zumindest teilweise z. B. auf die ERP-Aktion, die Forschungsförderung,

die Exportförderung, die Arbeitsmarktförderung und die Regionalförderung übertragen werden.

Viele Kredite, die im Rahmen etwa der Regionalförderung und der Arbeitsmarktförderung vergeben werden, verfolgen zwar andere Zielsetzungen als die Top-Aktion. Doch könnte z. B. die Beachtung des Unit Value schon bei Neuansiedlungen spätere Probleme verhindern. Bei Mitteln der Arbeitsmarktförderung könnte die stete Beobachtung der Entwicklung des Unit Value oder des Zieles, zumindest Branchendurchschnitte zu erreichen, Orientierungshilfen liefern oder an Stelle der bisherigen Auflagen (meist das Halten eines Beschäftigtenstands) treten. Viele Insolvenzfälle, die sich jahrelang hinzogen, waren immer wieder durch Berichte über die erfolgreiche Sanierung in einer kurzen konjunkturellen Aufhellungsphase gekennzeichnet, während ein Vergleich mit dem Branchenschnitt hinsichtlich Verarbeitungsgrad der Produkte, Qualifikation der Arbeitskräfte und Investitionsquote ein weniger freundliches Bild gezeigt hätte. Bei Neuansiedlungen von Zweigbetrieben ausländischer Konzerne wäre eine gewisse Eigenständigkeit der Zweigstelle in Produktverantwortung, Vertrieb und Produktentwicklung sowie Kooperation mit bereits ansässigen Unternehmen als Auflage für den Einsatz öffentlicher Mittel denkbar.

Die Exportfinanzierung versucht besonders Länderrisiken abzudecken und dort helfend einzugreifen, wo die Produktions- und Finanzierungsphase besonders lange ist. Im Falle einer Verknappung der verfügbaren Mittel sollte auch die Stellung des Produkts im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung beachtet werden. Bei einem hochverarbeiteten Produkt ist der Ausfall eines Auftrags in einem Land durch einen anderen Markt leichter ersetzbar.

Eine Minimalforderung an die direkte Investitionsförderung sollte darin liegen, daß die Mittelvergabe und -verwendung im Nachhinein auf ihre Effizienz überprüft wird. Wenn sich schon nicht in allen Aktionen die gleichen Kriterien verwenden lassen, so sollte zumindest überprüft werden, wie die gesamten verzweigten Förderungsmaßnahmen per Saldo gewirkt haben. Ein einheitlicher statistischer Bericht könnte jedenfalls nach den Kriterien der Top-Aktion vorgenommen werden. Die gleiche Forderung ist an die Wirtschaftsstatistik und die Wirtschaftsanalyse zu richten. Wenn die Kriterien der Topinvestitionen jene Kennzahlen sind, nach denen sich die strukturpolitische Förderung ausrichten soll, so muß dies auch für die Entwicklung des Strukturwandels gelten. Konsumentenfreundlich aufgearbeitete Kennzahlen über den Strukturwandel würden auch die Selbsteinordnung der Unternehmungen unter strukturellen Gesichtspunkten erleichtern.

Karl Aiginger  
Kurt Bayer

## Literaturhinweise

- K. Aiginger — K. Bayer*: Der Einfluß der Investitionsförderung auf die Kapitalstruktur der österreichischen Industrie, Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, 1/1981.
- K. Aiginger — K. Bayer — K. Haase — St. Schulmeister — E. Volk*: Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik ("Ybbsitzer Papier"), unveröffentlichtes Manuskript des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, Wien 1982.
- K. Aiginger — G. Tichy*: Entwicklungschancen der Klein- und Mittelbetriebe in den achtziger Jahren, Politische Studien, Sonderheft 1, München 1982.
- H. Albach*: Finanzkraft und Marktbeherrschung, Tübingen 1981.
- K. Bayer*: Charakteristika der österreichischen Industriestruktur — Ein Vergleich mit der BRD, Monatsberichte 8/1978
- E. Haas — H. Wehsely*: Die direkte Investitionsförderung 1948 bis 1976, Wirtschaft und Gesellschaft, 3/1977, S. 229-247.
- K. Haase*: 23 Thesen für eine österreichische Strukturpolitik nach japanischem Vorbild, Wirtschaftspolitische Blätter, 6/1981, 1/1982.
- S. Hirsch*: Location of Industry and International Competitiveness, Clarendon Press, Oxford 1967.
- H. Hollstein*: Die Auswirkungen der Exportoffensive der Niedriglohnländer auf die Branchenstruktur der Schweizer Industrie, Unterlagen der ETH-Zürich, Bd. 19, Dessenhofen 1979.
- M. Kager*: Entwicklung der Industriestruktur in Österreich und in der BRD 1960 bis 1975, Schriftenreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Wachstumsforschung, Nr. 5, Wien 1979
- M. Kager — H. Kepplinger*: Investitionsförderung in Österreich, Schriftenreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Wachstumsforschung, Nr. 6, Wien 1981
- H. Kramer*: Industrielle Strukturprobleme Österreichs, Institut für Angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1980.
- OECD*: Industrial Policies for Promising Activities. A Review of Issues, Policies and Experiences, DSTI/IND/81.8, Paris 1981.
- W. Schenk*: Technologiebedingte Strukturschwächen in der österreichischen Wirtschaft, Z-Perspektiven, Wien 1979, S. 19-46.
- W. Schenk*: Wettbewerbsverschärfung und technologischer Wandel in der Industrie, in *H. Seidel — H. Kramer* (Hrsg.): Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren. Überlegungen zu den Entwicklungstendenzen, Wien-Stuttgart 1980.
- H. Seidel*: Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Schriftenreihe der Bundeskammer, 32, Wien 1978.
- W. Urban*: Arbeits- und Qualifikationsintensität der österreichischen Industriesparten, Monatsberichte 4/1980