

Auswirkungen von Investitionsförderungen auf die Beschäftigung in der Ernährungswirtschaft

Gerhard Pretterhofer

Modernisierungs- und Rationalisierungsinvestitionen in der Ernährungswirtschaft stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und sichern dadurch die Absatzmöglichkeiten landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Durch die Schaffung zusätzlicher Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten werden neue Arbeitsplätze in diesem Sektor geschaffen. Die einzelnen Branchen weisen Unterschiede in den Investitionsschwerpunkten auf, die sich auch in ungleich starken Beschäftigungswirkungen niederschlagen.

Schlüsselwörter: Investitionsförderung, Arbeitsplatzeffekte, Ernährungswirtschaft

1. Einleitung

Die Zunahme der internationalen Arbeitsteilung und das Zusammenwachsen von Wirtschaftsräumen erfolgte in jüngster Vergangenheit mit einer vergleichsweise rasanten Geschwindigkeit. Für viele Unternehmen bedeutet dieser Wandel des wirtschaftlichen Umfeldes zusätzliche Absatzchancen. Wohlfahrtsgewinne, die durch neue Märkte und wirtschaftliche Kooperationsfelder entstehen, verteilen sich jedoch unterschiedlich auf wirtschaftliche Gruppen und Länder. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind nur für expandierende Wirtschaftsbereiche positiv. Auch im Ernährungssektor verursacht der verstärkte Konkurrenzdruck - in Österreich vor allem seit dem EU-Beitritt - Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen, die sich im Verlust von Arbeitsplätzen niederschlagen.¹ Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollen helfen, diese negativen Effekte zu lindern.

¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen von PUWEIN in diesem Band.

Die folgenden Ausführungen haben die Beschäftigungseffekte bei Investitionsförderungen im Allgemeinen und im Rahmen der VO (EG) 951/97 (Sektorplanförderung) - und zwar für die Jahre 1995-1998 - zum Inhalt. Es werden nur die direkten Beschäftigungseffekte in den Unternehmen, welche geförderte Investitionen tätigen, dargestellt. Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte auf Sektoren außerhalb der Ernährungswirtschaft werden an dieser Stelle nicht behandelt². Weiter sollen die Ziele und die Implementierung dieser Investitionsfördermaßnahme erläutert werden.

2. Beschäftigte in der Ernährungswirtschaft

Die Lebensmittelindustrie zählt in Österreich zu den bedeutendsten Industriezweigen und nimmt gemeinsam mit den gewerblichen Erzeugern einen zentralen Stellenwert in der österreichischen Wirtschaft ein. Der Umstrukturierungsprozess in der Ernährungswirtschaft, der durch den EU-Beitritt verstärkt wurde, spiegelt sich in den Strukturdaten der Lebensmittelindustrie wider. 1997 betrug der Jahresproduktionswert der 309 Betriebe (1995: 352, 1996: 328) 81,3 Mrd. S und verzeichnet gegenüber 1996 einen Rückgang von 0,7 % (Veränderung 1995/96: - 3,2 %). Die Zahl der Beschäftigten reduzierte sich von 34.876 (1995) auf 31.983 (1997). Insgesamt weist das ÖSTAT im Bereich Lebensmittelindustrie und -gewerbe für 1998 1.386 Betriebe (mit 10 und mehr Beschäftigten pro Betrieb), 61.600 Beschäftigte und einen Jahresproduktionswert von 145 Mrd. S aus.

Laut Fachverband sind die 5 beschäftigungsreichsten Branchen in der Lebensmittelindustrie die Brauereien (5.000) vor Fleischwaren (3.800), Süßwaren (3.500), Obst- und Gemüseveredelung (2.800) und Großbäckereien (2.500). In diesen 5 von 34 Branchen ist die Hälfte der Beschäftigten tätig. Insgesamt beschäftigen mehr als ein Drittel der 450 Mitgliedsbetriebe des Fachverbandes – statistisch erfasst sind seit 1995 nur mehr rund 350 – nur bis zu 20 Mitarbeiter. Am anderen Ende der Skala haben nur 5 Betriebe jeweils über 500 Mitarbeiter. Der Rest verteilt sich auf 160 Betriebe mit 20 bis 100 und 100 Betriebe mit 100

2 BAASKE quantifizierte in der Studie "Effekte der Landwirtschaft für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Österreich" die gesamten Beschäftigungseffekte der investiven Agrarförderungen. Für die Investitionen im Rahmen der Sektorplanförderung werden für 1997 Effekte von rd. 4.400 Personenjahren ausgewiesen. Hochgerechnet für den Zeitraum 1995 bis 1998 beträgt die Beschäftigungswirkung nach dieser Kalkulation etwa 15.700 Personenjahre.

bis 500 Mitarbeitern. Das Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in der Industrie ist im Jahresdurchschnitt von 1970 bis 1996 ziemlich stabil geblieben: 1970 lag es mit 52.000 von 640.000, 1996 mit 34.000 von 460.000 Beschäftigten jeweils bei rd. 8 %. Von 1994 bis 1996 hat die Industrie 12.000 Beschäftigte (-3 %), die Lebensmittelindustrie 5.000 (-12 %) Mitarbeiter verloren.

3. Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Österreich (Sektorplanförderung)

Die Verordnung (EG) Nr. 951/97 des Rates hat die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse zum Inhalt. Es sind folgende **Ziele** definiert:

- Marktentlastung durch Strukturverbesserung,
- Verbesserung/Rationalisierung der Vermarktungswege und der Verarbeitungsprozesse,
- Qualitätsverbesserung und Umweltschutz,
- Schaffung neuer Absatzmöglichkeiten (neuartige hochwertige Erzeugnisse, inkl. Produkte des ökologischen Landbaues),
- Einsatz von neuen, umweltverträglichen Technologien,
- Qualitätssicherung und Hygieneverbesserung,
- Investitionen in Regionen mit wirtschaftlichen Anpassungsschwierigkeiten,
- Herbeiführen der durch die Reform der GAP notwendig gewordenen Anpassungsschritte.

Die Verordnung kennt keine arbeitsmarktpolitischen Ziele, aber Erwartungen hinsichtlich positiver Auswirkungen von Investitionsförderungen auf die Beschäftigungssituation sind natürlich gegeben.

Als Basis für die Entscheidung über die Förderbarkeit eines Projektes dient ein Gutachten der externen Förderabwicklungsstelle. Dabei werden in einem **Bewertungsschema** folgende Dimensionen beurteilt:

- a) **Wirtschaftliche Situation** des Unternehmens: Ergebnisse der Bilanzanalyse (Umsatzentwicklung, Ertragslage, Bilanzstruktur) geben Aufschluss über die finanzielle Situation des Unternehmens. Auch eine Beurteilung von Organisation und Manage-

ment der Unternehmen ist Gegenstand der Untersuchung. Anhand der Indikatoren Nachfrageentwicklung, Marktposition des Unternehmens, Vertriebssystem im betreffenden Produktbereich und Wertschöpfung werden Markttendenzen und die Positionierung des Unternehmens mit seiner spezifischen Produktpalette bzw. seinen technologischen Fähigkeiten analysiert.

- b) **Qualitative Zielerreichung** der Projekte: Die Beurteilung der Verwirklichung der erwünschten Projektziele soll die inhaltliche Entsprechung zu den vorgegebenen Prioritäten liefern. Es geht dabei um
- die Verbesserung der Produktions- und Kostenstruktur,
 - Qualitäts- und Hygieneverbesserungen,
 - Umweltschutz,
 - Verfahrens- und Produktinnovationen,
 - Erhöhung der Saisonungebundenheit bzw. Planbarkeit und
 - Absatzförderung von Produkten aus dem ökologischen Landbau.

Darüber hinaus wird auch die strategische Bedeutung des Investitionsvorhabens anhand der Kriterien Verbesserung der Positionierung des Unternehmens und relative Höhe des Investitionsvolumens in die Bewertung einbezogen.

- c) **Volkswirtschaftliche Bedeutung** der Projekte: Die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Projekts wird anhand folgender Kriterien beurteilt:
- relativer Beitrag der Projekte zur strukturellen Verbesserung im Sektor
 - regionale und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Projekte
 - Anbindung an die Landwirtschaft.

Aus der Gesamtbeurteilung eines Projekts ergibt sich die Förderintensität, die bei einer sehr guten Beurteilung 30 % (Maximum) und bei einer weniger guten Beurteilung 15 % (Minimum) der Projektkosten beträgt. Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung einer Investition (die Schaffung einer Vielzahl von neuen Arbeitsplätzen) kann daher durch eine hohe Förderintensität belohnt werden.

4. Die Effektivität einer Investitionsförderung

Damit sich die mit den förderpolitischen Instrumenten beabsichtigten Wirkungen auf die private Investitionstätigkeit tatsächlich einstellen können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. *Asmacher et al.*, 1987):

- Die Kosten für Kapitalnutzung müssen nachhaltig verändert werden.
- Die Kosten für die Kapitalnutzung sind ein wichtiger Einflussfaktor der privaten Investitionstätigkeit, d.h. zwischen Kapitalnutzungskosten und privater Investitionsnachfrage besteht ein signifikanter Wirkungszusammenhang. Eine Anreizwirkung durch die geringeren Kapitalnutzungskosten sollte gegeben sein.

Die Sektorplanförderung stellt eine Subventionierung der Investitionskosten in Form von verlorenen Zuschüssen dar; die Förderintensität beträgt im Durchschnitt rund 25 %. Die förderbaren Kosten umfassen den Bau und Erwerb von Immobilien (mit Ausnahme des Kaufs von Grund und Boden), Neuinvestitionen für Maschinen und Einrichtungen sowie Architekten- und Beraterhonorare u.ä.. Der Einfluss auf die Kapitalnutzungskosten ist für die Unternehmen daher sehr bedeutsam.

Die Anreizwirkung der Sektorplanförderung stellt sich wie folgt dar: 25 % der Projektbetreiber hätten das Projekt auch ohne Förderungen im vorgesehenen Umfang verwirklicht. Für 19 % der Unternehmen bildete die positive Förderzusage die Voraussetzung, die geplanten Investitionen zu verwirklichen (Initialeffekt). Die übrigen Unternehmen beabsichtigten, das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt (17 %) und/oder in einem reduzierten Ausmaß (44 %) (Vorzieh- oder Verstärkereffekt) zu verwirklichen. Eine Quantifizierung der Anreizwirkung würde umfangreichere Berechnungen bzw. ausführlichere Befragungen notwendig machen.

Mitnahmeeffekte sind nicht vermeidbar und gleichsam der Preis, "den man für den erfolgreichen Lenkungseffekt der Anreizinstrumente einerseits und den Verzicht auf ordnungspolitisch problematische Instrumente (Ge- und Verbote) andererseits bezahlen muss" (*Gräber*, 1992). Sie sind daher nicht unbedingt ein Maßstab für die Effektivität einer Förderung. Eine effektive Förderpolitik zeigt sich aber primär in einer Unterstützung langfristig bedeutsamer Projekte. Eine raschere Umsetzung betriebswirtschaftlich notwendiger und absatzpolitisch erfolgversprechender Investitionsvorhaben ist in diesem Zusammenhang wichtiger als eine Vielzahl kleiner, unbedeutender Projekte zu initiieren, die ohne Förderung nicht lebensfähig sind. Die dadurch entstehenden

positiven Liquiditätseffekte für die Unternehmen wirken sich unmittelbar oder in späterer Folge auf die Wettbewerbskraft der Unternehmen aus.

5. Investitionsförderung und Arbeitsplatzeffekte

Durch die Verbilligung der Investitionskosten sinken die Fixkosten eines geförderten Betriebes (TREYER, 1996). Dieser besitzt wegen der geringeren durchschnittlichen Gesamtkosten im Vergleich zu einem nicht geförderten Betrieb ein tiefer liegendes und schon bei geringerer Menge erreichtes Kostenminimum. Durch die niedrigere langfristige Preisuntergrenze für die Vermarktungsleistung erhöht sich der preispolitische Handlungsspielraum des geförderten Betriebes.

Die Verringerung der Vermarktungsspanne kann an die vor- und nachgelagerte Stufe weitergegeben werden, wobei nicht nur die Förderhöhe, sondern auch die Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage in den jeweiligen Stufen die Preis- und Mengenänderungen beeinflussen. Neben diesen direkten Auswirkungen können investitionsgebundene Förderungen auch indirekt, durch Rationalisierungs- oder Innovations-effekte die variablen Kosten senken oder zusätzlichen cash-flow bzw. Umsatz induzieren.

Eine Verbilligung der Kapitalkosten kann außerdem die Erhöhung der qualitativen (Non-price-)Wettbewerbsfähigkeit begünstigen. Hierzu zählen die Erfüllung gesetzlicher Auflagen im Hygiene- und Umweltbereich oder beispielsweise eine Verbesserung der Angebotslegung durch eine Erhöhung der Produktvielfalt.

Eine Investitionsförderung stellt eine Subventionierung des Faktors Kapital dar. Für die Unternehmen bieten die dadurch verringerten Kapitalkosten einen Anreiz, die bestehenden Produktionskapazitäten auszuweiten und den Output zu erhöhen. Es erhöhen sich sowohl die realisierte Nachfrage nach Investitionen, als auch jene nach Arbeit (Outputeffekt), soweit zwischen diesen Inputs eine komplementäre Beziehung besteht. Denn im Falle, dass Produktionsverfahren geändert werden, können andere Produktionsfaktoren (darunter natürlich der relativ teuer gewordene Faktor Arbeit) durch Kapital ersetzt werden; das ist sinnvoll, weil sich das Faktorpreisverhältnis verändert hat, so dass die Nachfrage nach Arbeit sinkt (Substitutionseffekt).

Ein positiver Zusammenhang zwischen den Investitionen und der Beschäftigung besteht nur dann zwingend, wenn zwischen Arbeit und Kapital (Investitionen) eine limitative Beziehung besteht, d.h. Arbeit und

Kapital werden in einem bestimmten festen Verhältnis in der Produktion eingesetzt und sind gegenseitig nicht substituierbar. Weiters müssen die Produktionskapazitäten, und zwar sowohl die alten, als auch die mit den geförderten Investitionen neu geschaffenen, durch eine entsprechende Nachfrage auch ausgelastet sein. Tatsächlich sind jedoch Arbeit und Kapital in einem gewissen Maß substituierbar, und alte Kapazitäten werden stillgelegt bzw. neue Kapazitäten sind – aus unternehmenspolitisch plausiblen Gründen – noch nicht voll ausgelastet (vgl. ASMACHER ET AL., 1987).

6. Arbeitsplatzeffekte der Fördermaßnahmen nach der VO (EG) 951/97

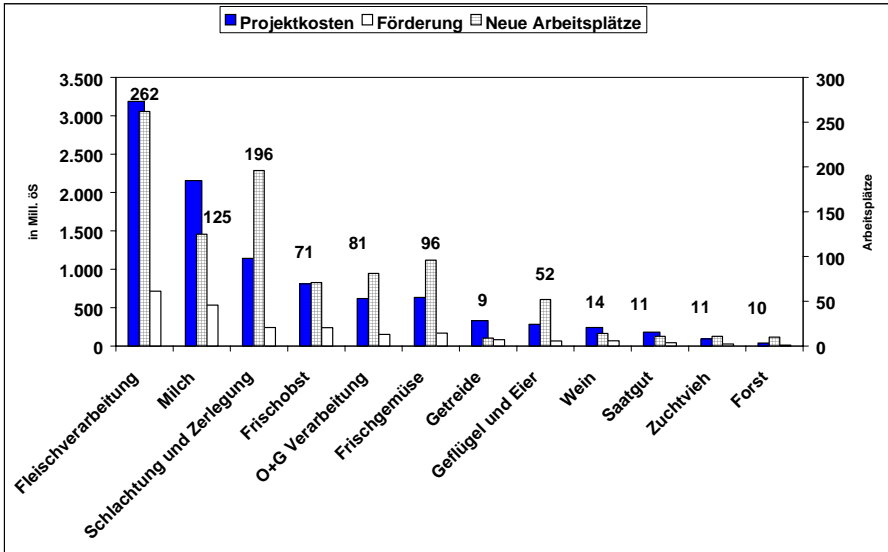
Investitionsschwerpunkte waren laut einer Analyse der Wirkungsindikatoren primär die Verbesserung der Produktions- und Kostenstruktur, die Anpassung an geltende Hygienestandards und die Erhöhung der Qualitätsstandards. Dies machte, mit Ausnahme des Milchsektors, teilweise erhebliche einzelbetriebliche Kapazitätserweiterungen in der Vermarktung, Verarbeitung und Lagerung notwendig (internes Wachstum). Die Erweiterung erfolgt auf horizontaler Ebene durch mengenmäßige Ausweitung des Produktions- und Absatzprogramms (z. B. Anpassung an gesteigerte Nachfrage) oder durch Hinzunahme neuer Produkte (Zunahme der Produktionsbreite). Ebenso finden vertikale Erweiterungen in Form von Vergrößerung der Produktionstiefe durch Angliederung von Produktionsstufen (z.B. Zerlegungskapazitäten in Schlachtbetrieben) statt. Externes Wachstum (in horizontaler oder vertikaler Richtung) durch Zusammenschlüsse oder Übernahmen spielen v.a. im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, aber auch in den Sektoren Geflügel und Fleisch eine Rolle.

Der Output-Effekt der Förderung wird anhand der Entwicklung der Produktionskapazitäten, dem wichtigsten Wirkungsindikator in der bisherigen Förderabwicklung, dokumentiert. Inwieweit durch die Sektorplanförderung Arbeit durch Kapital substituiert wurde, kann angesichts der Datenlage schwer aufgezeigt werden. Umfassende Fallstudien wären zu diesem Zweck notwendig.

Den folgenden Darstellungen liegen 397 Projekte (Zeitraum 1995 bis 1998) zu Grunde, die von 346 Unternehmen umgesetzt werden bzw. wurden. Das gesamte Investitionsvolumen beträgt hierfür 9,712 Mrd. S, die Fördermittel 2,348 Mrd. S. Somit beträgt die Förderintensität 24,2 %.

Die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze beläuft sich auf 938 (siehe Abb. 1).

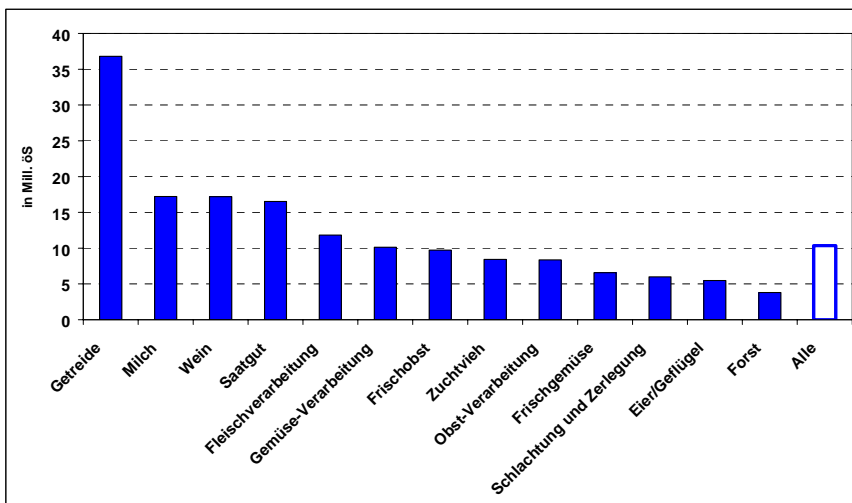
Abbildung 1: Projektkosten, Fördermittel und neu geschaffene Arbeitsplätze



Quelle: ERP-Fonds, eigene Berechnungen

Die Investitionen zeigen im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze eine unterschiedliche Wirksamkeit (siehe Abb. 2). Setzt man die Investitionssumme in Beziehung zur Anzahl der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze, so errechnet sich für alle Sektoren ein durchschnittlicher Wert von 10,2 Mill. S an Investitionen pro Arbeitsplatz. Während für die Sektoren Getreide (36,8 Mill. S), Milch und Wein (je 17,2 Mill. S) die Beschäftigungswirkung durch die geförderten Investitionen eher gering ist, zeigen die Projekte in den Sektoren Geflügel und Eier (5,5 Mill. S), Schlachtung und Zerlegung (6,0 Mill. S) sowie Frischgemüse (6,6 Mill. S) stärkere Beschäftigungseffekte.

Abbildung 2: Investitionskosten je neu geschaffenen Arbeitsplatz nach Sektoren

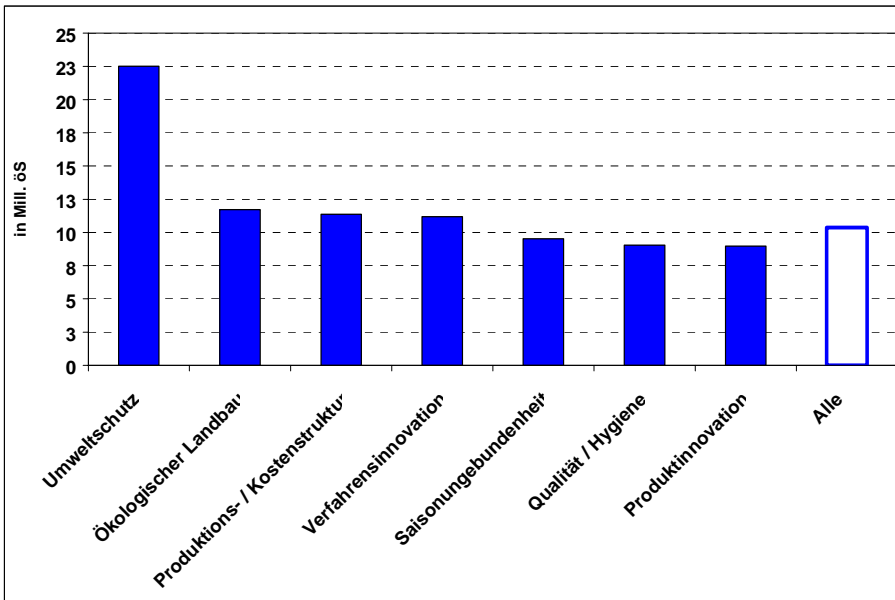


Quelle: ERP-Fonds, eigene Berechnungen

Jedem Projekt können ein, zwei oder - in Ausnahmefällen – auch drei Hauptinvestitionsziele zugeordnet werden. Abb. 3 zeigt die Höhe der Projektkosten je neuen Arbeitsplatz bei Aggregation nach Projektzielen. Umweltschutzingestitionen zeigen den mit Abstand geringsten Effekt im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, während Produktinnovationen und die Verbesserung der Hygiene und der Produktqualität - in den überwiegenden Fällen verbunden mit Ausweitungen der Produktions- und Lagerkapazitäten - in dieser Hinsicht am besten abschneiden.

In Betrieben mit kleinen Investitionsprojekten entstanden vergleichsweise mehr neue Arbeitsplätze als bei Großprojekten. So wurden in den knapp 280 kleinen Projekten bis zu einer Investitionshöhe von 24 Mill. S, die ein Viertel der Gesamtinvestitionen repräsentieren, fast die Hälfte der zusätzlichen Arbeitsplätze (448) geschaffen.

Abbildung 3: Investitionskosten je neu geschaffenen Arbeitsplatz nach Projektschwerpunkten



Quelle: ERP-Fonds, eigene Berechnungen

6. Schlussfolgerungen

Investitionen bewirken Veränderungen der Produktionskapazitäten und der Produktionsverfahren und haben somit unterschiedlich starke Effekte hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Sektorplanförderung hat Gründungs-, Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen zum Gegenstand. Gründungs- und Erweiterungsinvestitionen haben durch die Erstausrüstung eines Betriebes und für den Aufbau seiner inneren und äußeren Organisation oder für die Vergrößerung der betrieblichen Leistungsfähigkeit eine Erhöhung der Produktion unmittelbar zur Folge und lassen daher positive Beschäftigungseffekte erwarten. Rationalisierungsinvestitionen haben hingegen eine Verbesserung bzw. Modernisierung der betrieblichen Anlagen und nicht die Erhöhung der Produktion zum Inhalt. Meist sind sie jedoch mit einer Leistungs-

steigerung verbunden, so dass die Grenze zwischen Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestition oft fließend ist.

Die stärksten positiven Beschäftigungseffekte sind in den Sektoren Geflügel und Eier, Schlachtung und Zerlegung sowie Obst und Gemüse erkennbar, welche Investitionsvorhaben mit umfangreichen Kapazitätsausweitungen zum Inhalt haben. Eine Betrachtung nach Projektschwerpunkten macht deutlich, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes den geringsten Beschäftigungseffekt haben. Im Hinblick auf die Projektgröße zeigen kleinerer Projekte eine stärkere Wirkung auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

Weiters spiegeln sich die verschiedenen großen Rationalisierungspotentiale der einzelnen Sektoren in den dargestellten Beschäftigungseffekten wider. In Bereichen, die auf Grund von starken Marktreglementierungen besonders ungünstige Strukturen erkennen ließen (z.B. die Milchverarbeitung), oder in Unternehmen, welche homogene Produkte vermarkten, die nur wenige Verarbeitungsschritte oder einen hohen Automatisierungsgrad aufweisen (z.B. Getreide), wurden am wenigsten zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Mit Hilfe der Sektorplanförderung gelingt es, Modernisierungs- und Innovationsprozesse zu forcieren und durch zusätzlich geschaffene Kapazitäten in Verarbeitung, Vermarktung und Lagerung neue Arbeitsplätze zu schaffen. Bei den auf Grund des geänderten wirtschaftlichen Umfelds notwendig gewordenen Maßnahmen zur Rationalisierung und Effizienzverbesserung in Unternehmen werden zweifelsohne auch negative Beschäftigungseffekte in den einzelnen Branchen ausgelöst. Die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze kann in diesen Beispielen als positive arbeitsmarktpolitische Wirkung der Förderung gesehen werden.

Summary

Modernisation and rationalisation investments in the food industry improve the competitiveness of the enterprises and as a result of this, secure the sales potentials of agricultural commodities. New jobs are created by increasing the processing and marketing capacities in this sector. Differences in the emphases of investments exist in the various branches and lead to different impacts on employment.

Key words: investment aid, employment, food processing

Literatur

- ASMACHER C., SCHALK H.-J., THOSS R.: Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung, Münster, 1987.
- ERP-FONDS: Bewertungsschema Sektorplan. Wien, 1997.
- GRÄBER, H.: Makroökonomische Evaluierung regionaler Wirtschaftspolitik, dargestellt am Beispiel Bremen. Raumforschung und Raumordnung Heft 3-4, Seite 128 - 136, 1992.
- PLATE R., BÖCKENHOFF E.: Grundlagen der Agrarmarktpolitik. BLV, München 1984.
- PRETTERHOFER G.: Zwischenbewertung Verordnung (EG) Nr. 951/97. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien 1998.
- TREYER E.: Marktstrukturpolitik in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Grauer, Stuttgart 1996.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Gerhard Pretterhofer
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Schweizertalstrasse 36
A-1130 Wien

E-mail: Gerhard.PRETTERHOFER@awi.bmlf.gv.at