

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

••
 ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ••

**Urbane Wirtschaftspolitik unter
neuen Rahmenbedingungen
Strategien für eine wachstumsorientierte
Förderpolitik in Wien**

**Peter Mayerhofer, Gerhard Palme,
Christoph Sauer**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer,
Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Mai 2007

Urbane Wirtschaftspolitik unter neuen Rahmenbedingungen

Strategien für eine wachstumsorientierte Förderpolitik in Wien

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme, Christoph Sauer

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Magistrates der Stadt Wien, MA 27

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Executive Summary

Das Europäische Städtesystem verändert sich vor dem Hintergrund von Internationalisierung, Europäischer Integration und technischem Fortschritt rasch. Liberalisierungsschritte im Kapitalverkehr und neue Lösungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen den Unternehmen neue Formen der Standortoptimierung auf internationaler Ebene. Konsequenz ist die stärkere Spezialisierung der Stadtregionen und eine Verschärfung des Städtewettbewerbs.

Erfordert schon dies eine klare Positionierung im internationalen Wettbewerb der Metropolen, so kommen im Fall Wien spezifische Anpassungsbedarfe hinzu, die aus der Lage der Stadt an der europäischen "Wohlstandskante" folgen. Das damit verbundene Einkommens- und Lohngefälle auf kurze Distanz setzt die regionalen Unternehmen einem besonders starken Anpassungs- und Modernisierungsdruck aus, massive Wandlungsprozesse auf Unternehmens- und Branchenebene sind die Folge. Von Seiten der Wirtschaftspolitik ist daher eine explizit wachstumsorientierte Standort- und Förderpolitik notwendig, die den Übergang der regionalen Unternehmen von Märkten mit Preis- zu solchen mit Qualitätswettbewerb unterstützt. Die vorliegende Studie erarbeitet dazu Denkanstöße und Empfehlungen, wobei auf Veränderungen in der Adressatenstruktur des Wiener Fördersystems im Zuge des Strukturwandels in besonderer Weise Rücksicht genommen wird. Konkret werden Vorschläge unterbreitet, wie Internationalisierung und Innovationsorientierung in einem zunehmend auf kleine und mittlere (Dienstleistungs-)Unternehmen fokussierten regionalen Unternehmensbestand effizient unterstützt werden können.

Gute Ausgangsposition im Städtewettbewerb, aber konsequent wachstumsorientierte Standort- und Förderpolitik notwendig

Ausgangslage und Besonderheiten der Wiener Stadtwirtschaft im internationalen Standortwettbewerb werden zunächst auf Basis einer vergleichenden Indikatorenanalyse der großen Zentren des europäischen Städtesystems offen gelegt. Dazu wurde (erstmalig) jenes Indikatorenset auf der Ebene der großen europäischen "Stadtregionen" implementiert, das die EU-Kommission in ihren jährlichen Fortschrittsberichten zur Evaluierung des Lissabon-Prozesses heranzieht. Die Ergebnisse stellen der Wiener Stadtwirtschaft gemessen an den Zielen der EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung grundsätzlich ein gutes Zeugnis aus. Die Ausgangsposition Wiens im europäischen Städtewettbewerb ist danach durchaus intakt. Allerdings lassen sie auch Probleme in Teilbereichen erkennen, die eine erhebliche Herausforderung für die regionale Wirtschafts- und Förderpolitik darstellen:

- In einer Zusammenführung der analysierten EU-Strukturindikatoren zu einem "Sammelindikator" liegt Wien mit einem Gesamtscore von 3,1 (alle 44 untersuchten Stadtregionen 2,3; möglicher Höchstwert 5,0) im vorderen Drittel der europäischen Städtehierarchie.

chie. Dabei wird auf Basis dieses synthetischen Indikators die große Heterogenität des europäischen Städtesystems deutlich. Während einige hoch entwickelte Stadtregionen (etwa München sowie den nordeuropäischen Städten Kopenhagen, Stockholm und Helsinki) in fast allen Teilbereichen Spitzenwerte erzielen, weicht eine Reihe von Zentren bei fast allen Teilindikatoren signifikant nach unten ab. Darunter finden sich mit Städten wie Warschau, Rom, Athen und Berlin auch große europäische Metropolen.

- Die gute Position Wiens resultiert aus Spitzenwerten bei den Indikatoren des Themenfeldes "Innovation und Forschung" (Bildungsstand, F&E-Ausgaben), die als "Wachstumstreiber" auch einen günstigen "Allgemeinen wirtschaftlichen Hintergrund" (BIP pro Kopf, Arbeitsproduktivität) befördern. Ungleich schlechter der Zielerreichungsgrad im Themenfeld "Beschäftigung", wo Wien die EU-Zielwerte für beide Indikatoren (Beschäftigungsquote, Beschäftigungsquote Älterer) klar verfehlt und auch seit 1999 keine Fortschritte erzielt hat. Insgesamt kann Wien aufgrund hoher Wettbewerbsfähigkeit bei Humankapitalausstattung und Technologieorientierung durchaus Erfolge auf Produktions- und Einkommenseite erzielen, kann diese jedoch nur unzureichend auch in Beschäftigungsgewinne und damit eine günstige Lage am regionalen Arbeitsmarkt umsetzen.
- So erzielt Wien im Städtevergleich nicht nur einen hohen ökonomischen Entwicklungsstand, sondern gemessen daran auch eine intakte Wachstumsperformance auf mittlere Frist. Allerdings machten hohe und im Zeitablauf steigende Produktivitäten diese Wirtschaftsdynamik mit nur geringem zusätzlichem Beschäftigungseinsatz möglich. Das Wachstum der Erwerbstätigen lag seit 1995 damit nur halb so hoch wie im Durchschnitt der Städte. Damit ist die Beschäftigungsintensität des Wiener Produktionswachstums auch im Städtevergleich niedrig, in Wien ist also ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum notwendig, um eine auch nur stabile Entwicklung am Arbeitsmarkt zu erzielen.

Nun darf der Befund produktivitätsbedingt geringer Beschäftigungszuwächse nicht dazu verleiten, Aktivitäten zur Effizienzsteigerung mit dem Ziel einer Vermeidung allfälliger Anpassungskosten und einer Verbesserung der Beschäftigungssituation wirtschaftspolitisch bremsen zu wollen: Die regionalen Unternehmen benötigen aufgrund der Nähe zu Regionen mit erheblichen Kostenvorteilen auch in Zukunft hohe Produktivitätsgewinne. Sinnvoll ist allein eine offensive Strategie, die das regionale Wachstum anregt und die Beschäftigungslage damit nachfrageseitig verbessert. Dazu bedarf es einer explizit wachstumsorientierten Standortpolitik, die trotz Budgetrestriktionen konsequent in Aus- und Weiterbildung, Infrastruktur und Innovation investiert. Zudem ist eine regionale Förderpolitik notwendig, die die wirkenden Marktkräfte aufnimmt und in Richtung erwünschter, die Standortvorteile der Stadt unterstützender Aktivitäten verstärkt. Hierzu entwickelt die Studie konzeptionelle Überlegungen.

Rasanter Strukturwandel verändert Adressante der regionalen Förderpolitik

Das regionale Fördersystem kann die Wiener Unternehmen nur dann effizient unterstützen, wenn es der Wirtschaftsstruktur am Standort angepasst ist und Veränderungen in der ökonomischen Basis durch die Modifikation von Zielen und inhaltlichen Schwerpunkten nachvollzieht. Gerade in Wien ist das nicht einfach, weil hier nach unseren Ergebnissen zumindest seit Mitte der 1990er Jahre rasante Veränderungsprozesse auf Unternehmens- und Branchenebene im Gange sind:

- Seit 1996 wurden in Wien rund 480.000 Arbeitsplätze neu geschaffen, und eine ähnlich große Zahl ging wieder verloren. Die Geschwindigkeit des sektoralen Wandels hat sich dabei über die Zeit merklich beschleunigt. Im nationalen Vergleich hat sich die Stadt damit von einer Region mit allenfalls durchschnittlichen Wandlungsprozessen zum Bundesland mit dem intensivsten Strukturwandel entwickelt. Auch im internationalen Vergleich ist Wien eine "Stadtregion in Bewegung", in der letzten Dekade überstieg die Intensität des regionalen Strukturwandels jenen im europäischen Städtesystem um mehr als die Hälfte.

Dabei können drei große Trends identifiziert werden, die den Strukturwandel am Standort prägen und damit entsprechenden Adaptionsbedarf im Fördersystem begründen:

- Die ökonomische Basis der Stadt verschiebt sich rasant zu Dienstleistungsaktivitäten, wobei sich dieser Trend trotz eines bereits hohen Tertiärisierungsgrades auch zuletzt kaum abgeschwächt hat. Während der Dienstleistungsbereich seit Mitte der 1990er Jahre mit +1,6% p.a. noch in ähnlichem Maße Beschäftigung aufbaut wie der Durchschnitt der europäischen Stadtregionen (+1,7% p.a.), erodiert die Wiener Sachgüterproduktion mit –3,7% p.a. ungleich stärker als in allen Städten (–1,2% p.a.). Als Beschäftigungsmotor für die Stadtwirtschaft fällt der industriell-gewerbliche Sektor damit gänzlich aus. Innerhalb des Dienstleistungsbereichs sind die Entwicklungspfade unterschiedlich. Eine extrem hohe Dynamik zeigen vor allem die Wiener Unternehmensdienste (i.w.S.), ihr Beschäftigtenstand hat seit 1995 mit +6,4% pro Jahr ungleich rascher zugenommen als in allen europäischen Großstadtregionen (+3,9% p.a.).
- Sektorunabhängig ist eine Schwerpunktverschiebung zu höher technologischen und qualifikationsintensiven Aktivitätsfeldern evident. In der Sachgüterproduktion sind technologieintensive Branchen zuletzt mehr als doppelt so stark vertreten wie in Österreich, auch Branchen mit hohen Qualifikationsanforderungen sowie solche mit Qualitätswettbewerb sind in Wien deutlich stärker vertreten als in Österreich. Auch im Dienstleistungsbereich ist eine Höherentwicklung zu software- und qualifikationsintensiven Aktivitäten evident, auch hier sind mittlerweile klare Spezialisierungen in diesen Bereichen erkennbar. Allerdings verbleibt im Tertiärbereich ein bedeutendes und noch wachsendes Segment von Branchen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen.

Sie dürften in Zukunft die (einzigen) Jobchancen für unqualifizierte ArbeitnehmerInnen am Standort bieten.

- Letztlich geht der Umbau der regionalen Wirtschaftsstruktur mit erheblichen Veränderungen in der Größenstruktur der regionalen Unternehmen einher. Angesichts deutlich geringerer Betriebsgrößen in den Marktdiensten (Durchschnitt 6,4 Beschäftigte je Arbeitsstätte; Sachgüterproduktion 14,6; Nicht-Marktbereich 16,1) führt schon die fortschreitende Tertiärisierung zu einem Bedeutungsgewinn klein(st)er und mittlerer Einheiten in der regionalen Unternehmensstruktur. Gleichlaufende Tendenzen innerhalb der großen Wirtschaftssektoren kommen hinzu. Damit ist die Größe der durchschnittlichen Wiener Produktionseinheit in der letzten Dekade von 9,9 auf 8,6 unselbständig Beschäftigte gesunken. Die regionale Größenstruktur nähert sich "von oben" an den nationalen Durchschnitt an, der KM U-Bereich gewinnt in Wien an Bedeutung.

Grundlegende Zielsetzung: Innovationsorientierung und Internationalisierung von klein- und mittelbetrieblich strukturierten (Dienstleistungs-)Unternehmen

Diese Veränderungen im Adressatenkreis stellen das Wiener Unterstützungssystem vor erhebliche Herausforderungen. So sind unzählige Klein(st)betriebe durch (direkte) Maßnahmen der Förderpolitik ungleich schwerer zu erreichen als eine überschaubare Anzahl von (bekannten!) Großbetrieben. Eine enge Adressatenorientierung auf Maßnahmenebene ist daher bei schrumpfenden Unternehmensgrößen schwieriger, zumal größenabhängige Adoptionsprobleme von Förderinitiativen auf Klientenseite nachweisbar sind. Die zunehmende Bedeutung hoch qualifizierter Aktivitäten verlangt zudem hohe Kompetenz und Professionalität in den Förderinstitutionen selbst.

Grundsätzlich macht der gezeigte Strukturwandel zu KMU und Tertiärbereich eine verstärkte Ausrichtung der Förderpolitik auf die spezifischen Bedürfnisse von kleinen und mittleren (Dienstleistungs-)Unternehmen notwendig. Dabei sind wirtschaftspolitische Eingriffe zugunsten dieser Unternehmensgruppe aufgrund von Informationsdefiziten und –asymmetrien (und damit Marktversagen) auch ökonomisch legitimierbar. Die Förderung von KMU und Dienstleistungsunternehmen ist damit sinnvoll, sofern sie an den konkreten Nachteilen dieser Unternehmensgruppe (und nicht an deren bloßen Existenz) ansetzt. Einige Gestaltungsprinzipien dazu lassen sich schon aus den besonderen Charakteristika von KMU ableiten:

- So macht die große Heterogenität des klein- und mittelbetrieblichen Dienstleistungssektors differenzierte Förderstrategien notwendig. Einerseits sollten spezialisierte, innovationsorientierte KMU in Zukunftsbereichen im Rahmen einer "Tiefenförderung" erfasst werden, die eine "Know-how-Führerschaft" Wiens im internationalen Städtewettbewerb zum Ziel hat. Sie wird in Hinblick auf Instrumente und Fördernehmer selektiv sein und auch höher schwellige Förderansätze enthalten. Andererseits sind im Zuge einer "Breitenförderung" auch Initiativen notwendig, die größenspezifische Wettbewerbsnachteile im traditionellen (und beschäftigungsintensiven) KMU-Bestand aufgreifen

und ihm so einen friktionsfreien Übergang in ein wettbewerbsintensiveres Umfeld im integrierten Europa ermöglichen.

- Beschränkte Managementressourcen in KMU machen die Zufuhr von externem Wissen in die Unternehmen besonders wichtig, nicht-monetären Instrumenten der Information und Beratung kommt daher ein wichtiger Stellenwert zu. Die vielfach festgestellte "Beratungsferne" kleiner Unternehmen wird dabei über intermediäre Institutionen zu überwinden sein, die dezentral "vor Ort" agieren und so vertrauensbildend wirken. Dazu sind Schulungsmaßnahmen zu verstärken, da kleine Unternehmen ohne unternehmensinterne Kompetenzen nicht in der Lage sind, externes Wissen aufzunehmen und zu verarbeiten.
- Den spezifischen Beschränkungen von KMU in Finanzierung und Risikostruktur entsprechend sind Instrumente der Risikostreuung und der Teilung von Fixkosten vorzusehen. Dazu kommen traditionelle monetäre Instrumente, die größenbedingte Kreditrestriktionen von KMU überwinden helfen. Auch kurzfristige Effekte dieser Maßnahmen sind der Adressatengruppe ausreichend zu vermitteln, weil diese gerade von kleinen Unternehmen besonders hoch bewertet werden.

Grundsätzlich scheint es nicht zuletzt aus Effizienzgründen geboten, Förderaktivitäten auf jene (materiellen und immateriellen) Investitionen zu konzentrieren, die firmenspezifische Wettbewerbsvorteile hervorbringen und damit die Konkurrenzfähigkeit der Adressaten auf zunehmend internationalen Märkten absichern. Konkret lassen es unsere Ergebnisse sinnvoll erscheinen, Aktivitäten von KMU im Bereich Innovationsorientierung und Internationalisierung als Förderschwerpunkte der Wiener Wirtschaftsförderung zu definieren bzw. weiter zu entwickeln.

In beiden Förderschwerpunkten sind dabei Breiten- wie Tiefenaspekte zu verfolgen, ist die Wiener Wirtschaft in beiden Handlungsfeldern doch durch eine geringe Breite und eine schmale Spitze gekennzeichnet: Sowohl Forschung und Entwicklung als auch Erfolge auf Auslandsmärkten konzentrieren sich derzeit auf vergleichsweise wenige regionale Akteure, was nicht zuletzt auch die im nationalen Vergleich nur durchschnittlichen Innovatoren- und Exportquoten in d e r Stadt erklärt.

Insgesamt zeigt unsere Analyse ohne jeden Zweifel, dass Innovation und Internationalisierung sinnvolle Schwerpunktsetzungen für eine urbane Wirtschaftspolitik sind, die ihre Förderaktivitäten auf kleine und mittlere Unternehmen sowie den Dienstleistungsbereich konzentriert. Beide Aktivitäten sind komplementär und selbst verstärkend. Sie führen zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmens- und Regionsebene und wirken positiv auf den regionalen Strukturwandel ein. Besonders trifft dies a uf die Wirtschaft d e r Stadt Wien zu, die als Metropole an der "europäischen Wohlstandskante" besondere Chancen der Globalisierung nutzen kann, wenn es ihr gelingt, auf Märkten mit Qualitätswettbewerb (anstelle von Preiswettbewerb) Fuß zu fassen.

Internationalisierungsförderung: Partielle Adaptionsbedarfe in einem breiten und gut ausgerichteten System

Initiativen zur stärkeren Verankerung von Internationalisierung und Auslandsmarktbearbeitung in den Handlungsmustern (auch) klein- und mittelbetrieblich strukturierter (Dienstleistungs-) Unternehmen in Wien müssen an den spezifischen Besonderheiten der Internationalisierungsprozesse in dieser Unternehmensgruppe ansetzen. Die Studie erarbeitet dazu eine Reihe von theoretischen und empirischen Erkenntnissen, die bei der Definition der Eckpunkte eines effizienten Systems der Internationalisierungsförderung in Wien hilfreich sein können:

- Zunächst lässt unsere Analyse an der ökonomischen Legitimität fördernder Eingriffe zur Stärkung von Internationalisierungsaktivitäten in Wien sowie an deren Ausrichtung auf KMU keinen Zweifel: Größenspezifische Ressourcenbeschränkungen kommen in der Bearbeitung von Auslandsmärkten noch verstärkt zur Geltung. Empirisch kann daher auch für Wien ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Internationalisierung und Unternehmensgröße gezeigt werden. Die besondere Ausrichtung der Förderung auf KMU dient damit dem Ausgleich spezifischer Konkurrenz Nachteile von kleinen Unternehmen auf Auslandsmärkten.
- Einschlägige Förderanstrengungen sollten jedenfalls auch Mikrounternehmen einbeziehen. Zwar sind die Ressourcenbeschränkungen gerade hier besonders drängend, sodass die Gefahr einer Überforderung durch Internationalisierung besteht. Allerdings erlauben die geographische Lage Wiens sowie neue IKT-basierte Vertriebsformen eine Bearbeitung der nahen und dynamischen ost-mitteleuropäischen Märkte mit wenig komplexen Internationalisierungsformen, die auch für kleinste Unternehmen gangbar sind.
- Besondere Förderanstrengungen für KMU sind im Bereich exportfähiger Dienstleistungen zu setzen. Der spezifische Charakter des gehandelten Gutes macht den "direkten" Handel der Leistungen über Distanz hier oft unmöglich, sodass komplexe (und kapitalintensive) Formen des Markteintritts notwendig sind. Ihre Umsetzung ist für KMU aufgrund interner Ressourcenbeschränkungen oft schwierig.
- Generell entstehen Internationalisierungshemmnisse in KMU nicht aus der geringen Unternehmensgröße selbst, sondern aus den damit verbundenen Nachteilen in der Ausstattung mit Finanzmitteln, Humanressourcen und Managementkapital. Eine wenig adäquate Organisationsstruktur und eine mit der Personalunion von Eigner und Manager verbundene Risikoaversion kommen hinzu. Aspekte der Finanzierung und Risikoabsicherung, die Bereitstellung von Internationalisierungs-Know-how und der Aufbau betriebsinternen Human- und Organisationskapital, aber auch Elemente der Kooperationsförderung und der Unterstützung neuer IKT-Anwendungen sind daher notwendig Bestandteile eines effizienten regionalen Fördersystems.

- Komplexe, kapitalbasierte Formen der Internationalisierung (Direktinvestitionen) sind für Kleinunternehmen oft außer Reichweite, Internationalisierungsförderung wird daher in vielen Fällen mit Exportförderung gleichzusetzen sein. In wissensintensiven Teilbereichen sowie im Dienstleistungsbereich können FDI-basierte Strategien aber unabdingbar sein. Hilfen zur Vorbereitung und Umsetzung von aktiven ausländischen Direktinvestitionen sollten exportorientierte Förderinitiativen daher auch in einer KMU-orientierten Internationalisierungsförderung ergänzen.
- Schwerpunkt einer Wiener Internationalisierungsinitiative muss der Dienstleistungsbereich sein. Trotz fortgeschrittener Tertiärisierung der Wiener Wirtschaft wird das Exportportfolio der Stadt noch immer vom Warenhandel dominiert, im Dienstleistungsbereich bildet derzeit allein der (Groß-)Handel eine bedeutende Exportbasis. Der Beitrag anderer Dienstleistungen zum (direkten) Export ist dagegen bisher gering, obwohl die geographische Lage Wiens eine Bearbeitung der dynamischen Märkte Ost-Mitteleuropas über einfache Markteintrittsformen erlauben würde. Wirtschaftspolitische Initiativen können diesem spezifischen Wettbewerbsvorteil von Wiener KMU zum Durchbruch verhelfen.
- Spezifisches Augenmerk sollten dabei wissensintensive Dienstleistungen finden. Obwohl ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich intakt ist, sind sie bisher weitgehend nur auf einem regionalen bzw. nationalen Markt tätig. Wissensintensive Dienstleistungen im Allgemeinen und Unternehmensdienste im Besonderen besitzen damit ein hohes Internationalisierungspotential, das bislang völlig unzureichend genutzt wird. Förderpolitische Initiativen sollten dieses Defizit aufgreifen und die Konzentration einschlägiger Anbieter auf den Heimmarkt aufbrechen.
- Der breite, traditionelle Unternehmensbestand in Wien folgt typischerweise einem vorsichtigen und inkrementalen Expansionspfad, der in reaktiver Weise zunächst auf "nahe", organisatorisch und technisch weniger anspruchsvolle Märkte führt und nur schrittweise zu komplexeren, kapitalintensiven Internationalisierungsstufen und –formen fortschreitet. Kleine und wenig "erfahrene" Wiener Unternehmen sind verstärkt auf physisch und psychisch "nahen" Märkten tätig. Die "nahen" EU-Märkte sowie die neuen Märkte in Ost-Mittel- bzw. Südosteuropa sind damit gerade für kleine (Dienstleistungs-)Unternehmen wichtige "Einstiegsmärkte" in die Internationalisierung. Sie wären in einer KMU-orientierten Internationalisierungsstrategie daher schwerpunktmäßig zu entwickeln.
- Dies nicht zuletzt auch, weil kleine Unternehmen ihre (geringe) Größe sowie die Höhe von Markteintrittskosten zwar als wesentliches Hindernis für Exporte nach Übersee und in den fernen Osten, nicht jedoch für die Ausfuhr nach Ost- und Südosteuropa bezeichnen. Hier sind dagegen neben niedrigen Preisen und fehlender Verkehrsinfrastruktur vor allem Probleme der Partnersuche und fehlende Informationen über die Zielmärkte wesentliche Exportbarrieren. Zusammen mit Hindernissen aus der vermin-

derten Fähigkeit zur Risikotragung (Zahlungsausfall, Rechtsunsicherheit, politische Risiken) erklären sie empirisch einen Großteil der geringeren Exportaktivität von Wiener KMU. Dem Angebot und der Effizienz von Informations- und Beratungsinstrumenten sowie von Hilfen bei der Partnersuche ist daher zentrale Bedeutung beizumessen.

- Die empirische Evidenz linearer, schrittweiser Internationalisierungsprozesse im breiten Unternehmensbestand ist insofern positiv, als die Zielgruppenorientierung des traditionellen Systems der Exportförderung in allen europäischen Ländern (darunter auch in Österreich) auf die Vorstellung hierarchischer Internationalisierungsphasen in den Unternehmen gründet. Allerdings lassen sich auch Unternehmenssegmente identifizieren, die von diesem typischen Entwicklungspfad abweichen. So verfolgen wissensintensive Unternehmen oft schon früh intensive Internationalisierungsziele und versuchen, auf Basis firmenspezifischer Wettbewerbsvorteile in einer Marktnische auf dem Weltmarkt Fuß zu fassen. Förderpolitisch bedarf gerade diese Unternehmensgruppe intensiver Betreuung, weil hier konzentriert (und oft in einem frühen Unternehmensstadium) große Produkt- und Marktentwicklungskosten mit erheblichem Risiko anfallen.

Auf Basis dieser Erkenntnisse wurde das regionale System der Internationalisierungsförderung einer detaillierten Sichtung unterzogen, um seine Brauchbarkeit für die Unterstützung von Auslandsaktivitäten klein- und mittelbetrieblich strukturierter Dienstleistungsunternehmen offen zu legen. Dabei wurden nicht nur regionale Förderansätze in die Betrachtung einbezogen, weil Wiener Unternehmen im Bereich Internationalisierung auch auf die Angebote eines breiten Fördersystems auf Bundesebene zurückgreifen können. Letzteres umfasst neben dem traditionellen System der Export- und Beteiligungsfinanzierung und -besicherung auch ein weites Spektrum von Informations- und Beratungskomponenten, das mit der Internationalisierungsoffensive "go international" in den letzten Jahren erheblich erweitert und aufdotiert worden ist. Auf regionaler Ebene wird dieses System durch die Internationalisierungsförderung Wien ergänzt, die Wiener Unternehmen bei der Einführung neuer Angebote auf etablierten Auslandsmärkten sowie beim Markteintritt in neue Auslandsmärkte unterstützt.

Insgesamt erschließt sich den Wiener KMU damit ein sehr breites und ausdifferenziertes System von Unterstützungsinstrumenten. Traditionelle Formen der Besicherung und Finanzierung von Aktivitäten auf Auslandsmärkten sowie finanzielle Hilfen für ein breites Spektrum von Markterschließungskosten sind in ein vielfältiges Angebot von Informations- und Beratungsmaßnahmen eingebunden. Nicht zuletzt aufgrund der zusätzlichen Mittel der Internationalisierungsoffensive "go international" sind derzeit kaum gravierende Lücken in den angebotenen Instrumenten und Programmen erkennbar.

Die Internationalisierungsförderung Wien ergänzt das System der Bundesförderung mit einem Ansatz, der internationalisierungswilligen Wiener Unternehmen einen Mix aus Finanzierungs- und Beratungsinstrumenten bietet. Dabei sind auch höher schwellige Maßnahmen verfügbar, die eine kontinuierliche Betreuung dieser Unternehmen bis zur Finalisierung ihres Markteintritts gewährleisten. Die starke Beratungskomponente und ein modularer Aufbau stellen eine hohe

Adressatenorientierung der angebotenen Leistungen sicher. In Fördervergabe und –abwicklung ist das Programm gut strukturiert, die klare Aufgabenteilung zwischen den gemeinsamen Trägern WWFF und WKW macht eine weitgehend friktionsfreie Umsetzung möglich.

In Hinblick auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Unternehmen aus dem Dienstleistungsbereich konnte die Sichtung des Systems der Internationalisierungsförderung ebenfalls allenfalls partielle Defizite orten. Die Zugangskriterien der einzelnen Programme sind in Hinblick auf diese Unternehmensgruppen offen gestaltet, die gebotenen Beratungskomponenten sind meist verstärkt auf KMU ausgerichtet. Die Internationalisierungsförderung Wien ist statutengemäß ausschließlich auf kleine und (seit 2005) mittlere Unternehmen fokussiert und bezieht Dienstleistungsunternehmen – der Struktur der Wiener Wirtschaft entsprechend – verstärkt in ihre Förderansätze ein. 2005 wurden fast drei Viertel der regionalen Fördermittel an Dienstleistungsunternehmen vergeben, rund 40% der Förderzusagen betrafen wissensintensive Dienstleistungen, namentlich die Bereiche Unternehmensdienste und EDV.

Insgesamt scheint das regionale Unterstützungssystem damit im Teilbereich Internationalisierung in Hinblick auf die oben genannten Eckpunkte recht gut aufgesetzt. Weitreichende Veränderungen in der Grundorientierung oder gravierende Investitionen zur Beseitigung drängender Defizite sind daher nicht notwendig. Allerdings können auf Basis unserer Ergebnisse doch einige Maßnahmenvorschläge abgeleitet werden, die einer weiteren Stärkung der Internationalisierungsförderung in Wien dienen können. Sie wären gegebenenfalls zusammen mit den Akteuren des Fördersystems zu konkretisieren und umzusetzen:

- Haftungsrahmen für internationalisierende KMU: Kleinere Unternehmen stehen im Zuge von Internationalisierungsschritten oft erheblichen Investitionsnotwendigkeiten gegenüber, die aus der notwendigen Umstellung und Professionalisierung der Organisationsstruktur oder der Adaption der angebotenen Produkte an die Präferenzen im Zielmarkt folgen. Es wird daher ein Haftungsgarantieprogramm vorgeschlagen, das unterhalb der de-minimis-Grenze des EU-Wettbewerbsrechts arbeitet. Es soll kleinen (Dienstleistungs-)Unternehmen mit geringen Sicherheiten Kreditbürgschaften zur Finanzierung notwendiger (auch immaterieller) Investitionen in Zusammenhang mit Internationalisierungsschritten anbieten.
- Risikokapitalfonds für kleinere Unternehmen: Daneben wäre eine geeignete Finanzierungsfazilität für wissensintensive KMU anzudenken, die schon in einer frühen Phase der Unternehmensentwicklung intensive Internationalisierungsziele verfolgen und dazu eine "up-front"-Finanzierung auf Risikokapital- bzw. Mezzaninbasis benötigen. Der Wiener Wachstumsfonds kann hier aufgrund komplexer Kontrollmechanismen, Ausschreibungsmodi und Organisationsstrukturen bei kleineren Projekten kaum Hilfe bieten. Ein neu zu strukturierender Risikokapitalfonds, der nach einfacheren Kriterien arbeitet und kleinere Beteiligungen nach einem verkürzten Verfahren übernimmt,

sollte dieses Instrument daher in der Eigenkapitalunterlegung kleinerer Unternehmen ergänzen.

- VeVerstärkung pro-aktiver Elemente im Beratungssystem: Derzeit ist die Reichweite von regionalen Förderaktivitäten notwendig auf Unternehmen beschränkt, die von sich aus Unterstützung in Internationalisierungsprozessen suchen. Für eine breite Internationalisierung von Wiener KMU wird es dagegen notwendig sein, pro-aktiv auf bisher nicht exportierende Unternehmen zuzugehen und sie zu ersten Schritten der Markterweiterung zu motivieren. Entsprechende Initiativen der WKW sollten daher fortgesetzt und durch einschlägige Informations- und Werbeaktivitäten auch in anderen Teilen des regionalen Fördersystems (etwa dezentral durch Aktivitäten des Regionalen Wirtschaftsservice) ergänzt werden.
- FöFörderung außenhandelsrelevanter Personalentwicklung in KMU: Fehlende Kompetenzen im betriebsinternen Humankapital sind zentrale Barrieren für die Internationalisierung klein- und mittelbetrieblich strukturierter (Dienstleistungs-) Unternehmen. Programme zur Stärkung internationalisierungsrelevanter Qualifikationen in den Betrieben (Qualifikationsverbünde, Programme zum Spracherwerb etc.) sollten daher mit langem Atem betrieben werden, auch wenn sie oft hohe (Anlauf-)Kosten verursachen und begleitende Aktivitäten der Awareness-Bildung erfordern. Zu ergänzen wären sie durch eine stärkere Verankerung außenhandelsrelevanter Lehrinhalte in allen Ausbildungsgängen des berufsorientierten Bildungssystems.
- BeBedarfsgerechte Weiterbildungsangebote für Eigner-Manager: Der Aufbau entsprechenden Internationalisierungs-Know-hows in der Geschäftsführung kleiner und Mikrounternehmen ist nur über die begleitende Schulung der verantwortlichen Eigner-Manager zu erreichen. Angebote der Managementausbildung im höchsten Ausbildungssegment wären daher durch praxisrelevante Qualifikations- und Schulungsprogramme für Eigner-Manager von Kleinunternehmen zu ergänzen. Sie sollten spezifisch auf die Bedarfe und Zeitrestriktionen dieser Personengruppe abgestimmt sein und (auch) grenzüberschreitend organisiert sein.
- HoHorizontale Kooperationen zwischen inländischen KMU zur Auslandsmarktbearbeitung: Während für die Unterstützung grenzüberschreitender Kooperation ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, finden sich derzeit kaum förderpolitische Instrumente, die die Unterstützung horizontaler Kooperationen von internationalisierenden (Dienstleistungs-) Unternehmen im Inland zum Ziel haben. Kooperative Formen der gemeinsamen Auslandsmarktbearbeitung zwischen KMU, wie sie etwa in Form von Gemeinschaftsbüros oder einer gemeinsamen Vertriebsorganisation im Ausland denkbar sind, sollten daher in einschlägige Förderansätze aufgenommen werden.
- VeVertikale Kooperationen zur "indirekten" Internationalisierung: Neu aufzusetzen wären Initiativen, die versuchen, Wiener KMU Zulieferbeziehungen und/oder Vertriebskooperationen mit großen, international ausgerichteten Unternehmen zu vermitteln und

ihnen damit einen "indirekten" Zugang zu Auslandsmärkten zu eröffnen. Kleine Unternehmen können über solche strategische Verbindungen hohe Kosten für einen eigenständigen Markteintritt sparen, ohne auf internationale Nachfrage für ihre Produkte und Dienste verzichten zu müssen. Kontaktbörsen sowie Präsentationen in "Leitbetrieben", in deren Rahmen Wiener KMU ihre Produkte und Kompetenzen darstellen, könnten hier hilfreich sein, Qualifizierungsangebote zur Steigerung strategischer Zulieferkompetenzen in KMU sollten dazu kommen. Letztlich wären auch Anreize für vertikal verbundene Qualifikationsnetze zu setzen, in denen große Unternehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihrer Wiener Zulieferfirmen ausbilden.

- EnEntwicklung von Exportpotentialen in der "Ethnischen Ökonomie": Auslandsaktivitäten werden in hohem Maße durch Netzwerkbeziehungen angestoßen, wobei Sprachkenntnisse des Ziellandes einen wesentlichen Aspekt des Exporterfolges ausmachen. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, den in Wien hohen Anteil von Unternehmen mit Migrationshintergrund stärker für Initiativen zur Internationalisierung des breiten Unternehmensbestandes zu nutzen. Der Aufbau von interkulturellen Kompetenzen in den Förderinstitutionen und die explizite Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe dieser Unternehmensgruppe in den Förderansätzen könnte daher zusätzliche Exportpotentiale eröffnen und die bestehenden Netzwerke der ethnischen Unternehmen anderen Wiener Unternehmen nutzbar machen.
- UnUnterstützung internationalisierungsrelevanter IKT-Anwendungen: Absatzorientierte e-Business-Anwendungen senken die Kosten einer Auslandsmarktbearbeitung und sind daher gerade für ressourcenbeschränkte KMU eine wesentliche (aber noch kaum genutzte) Option. Daher sind Instrumente anzudenken, welche die Implementierung IKT-basierter Absatzinstrumente in KMU unterstützen. Da deren Integration in die betrieblichen Abläufe oft erhebliche Veränderungen in der Betriebsorganisation erfordert, wären dabei neben Formen der Awarenessbildung auch höher schwellige Beratungs- und Schulungsinstrumente einzusetzen. Dazu könnte eine Verzahnung mit Initiativen der Innovationsförderung sinnvoll sein, um Anreize zur Optimierung entsprechender e-Business-Anwendungen auf der Angebotsseite zu schaffen.
- KoKontinuierliche Bearbeitung von Schwerpunktmärkten: Effizienzgesichtspunkte sprechen dafür, die Unterstützungsleistungen des Systems der Internationalisierungsförderung regional zu fokussieren und eine begrenzte Zahl von "Schwerpunktmärkten" zu definieren, die mit verstärkter Intensität bearbeitet werden. Inhaltlich bieten sich dafür nach unseren Ergebnissen die angrenzenden Märkte Ost-Mittel- sowie Südost-Europas an. Sie wären in zielmarktspezifischen Ansätzen sowie in der Zielwahl von Wirtschaftsmissionen verstärkt zu berücksichtigen. Daneben wäre für Schwerpunktmärkte auch eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Akteure zu erarbeiten, um über die Koordination und Abstimmung der Initiativen Synergieeffekte zu erzielen.

- Schwerpunktsetzung bei wissensintensiven Dienstleistungen: Ein sektoraler Schwerpunkt wäre nach unseren Erkenntnissen in der Unterstützung von Internationalisierungsprozessen in wissensintensiven Dienstleistungsbereichen sinnvoll: Derartige Anbieter finden in Wien durch die Grenzlage zu neuen dynamischen Märkten einen besonderen Wettbewerbsvorteil vor, der derzeit noch kaum genutzt wird. Ihre Funktionen als "Türöffner" für andere internationalisierende Bereiche sowie als Grundlage für die Stellung Wiens als Headquarter-Standort kommen dazu. Ausgangspunkt einer Schwerpunktbildung könnte eine groß angelegte Initiative der Awareness-Bildung sein. Sie wäre durch höher schwellige Instrumente zu ergänzen, die auf die spezifischen Bedürfnisse wissensintensiver Dienstleister mit ihren teils untypischen Internationalisierungspfaden abgestimmt sind.
- Elemente des Vor-Ort-Supports im Schwerpunktfeld: In diesem Zusammenhang könnten auch Instrumente des Vor-Ort-Supports im Zielland sinnvoll sein, weil solche Instrumente gerade bei wissensintensiven Dienstleistungen mit ihren geringen Marktradien transaktionskostensenkend wirken. So könnten Businesscenters in den Hauptstädten der genannten Schwerpunktmärkte aufgebaut werden, in denen – nach dem Vorbild der Start-up Centers in Wien selbst – Büroflächen mit hochrangiger IKT-Infrastruktur und zentralen Sekretariats- und Übersetzungsdiensten zur Verfügung stehen. Dazu wäre der Aufbau eines Netzes von "Key Accounters" in Schwerpunktmärkten denkbar, die auf Basis von Kontakten vor Ort spezifische, für wissensintensive Dienstleistungsunternehmen exportrelevante Informationen (etwa über geplante Projekte etc.) aufbereiten und an wissensintensive Dienstleister in Wien diffundieren.
- Institutionelle Lösungen zu Qualitätskontrolle und "Sichtbarkeit nach außen": Nicht zuletzt könnte eine intermediäre Institution ins Leben gerufen werden, welche die Angebote klein- und mittelbetrieblich strukturierter wissensintensiver Dienstleister in Wien bündelt und so nach außen "sichtbar" bzw. von außen ansprechbar macht. Diese Institution könnte auch ein Qualitätskontrollsystem unterhalten, entsprechende (werbewirksame) Zertifizierungen vergeben und gemeinsame Vermarktungsaktivitäten koordinieren. Dazu könnte eine gemeinsame, nach außen sichtbare Marke aufgebaut werden, die den einzelnen Anbietern über die Konnotationen "Qualität" und "Vertrauenswürdigkeit" Wettbewerbsvorteile auf internationalen Märkten eröffnet.
- Optimierung des Regulierungsrahmens: Begleitend wäre der bestehende Regulierungsrahmen in Hinblick auf seine Wirkungen in Internationalisierungsbezügen zu überprüfen. Derzeit stellen vor allem das restriktive Berufs- und Standesrecht der "freien Berufe" sowie eine restriktive Handhabung von Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige erhebliche Barrieren für Expansionsstrategien im Dienstleistungsbereich dar. Andererseits könnten neue Regulierungen zum Schutz intellektueller Eigentumsrechte sowie zur Durchsetzung gemeinsamer technischer und Qualitätsstandards bedeutende Impulse auf der Nachfrageseite schaffen.

- Offenheit nach außen als Grundlage für Internationalisierungserfolge: Wesentliche Voraussetzung für Erfolge der Stadtwirtschaft auf internationalen Märkten ist letztlich eine grundsätzlich offene Einstellung von Unternehmen und Bevölkerung gegenüber internationalen Einflüssen und Wissensströmen. Gerade im Umgang mit externen Potentialen im hochwertigen Humankapital sollte im beginnenden internationalen Wettbewerb um Humanressourcen eine pro-aktive Haltung eingenommen werden. Es wird daher ein Stipendienprogramm vorgeschlagen, das besonders talentierten ausländischen Studentinnen und Studenten ein Studium in Wien ermöglicht. Langfristig könnten daraus erhebliche Impulse für Kooperations- und Handelsaktivitäten, aber auch für Innovationen, Gründungen sowie das Up-grading internationalisierungsrelevanten Humankapitals in den Betrieben erwartet werden. Ein solches Programm wäre damit ein wichtiges Instrument der Innovations- wie Internationalisierungsförderung.

Innovationsförderung: Konsequente Öffnung des regionalen Innovationssystems für externes Wissen

Auch in Hinblick auf die Innovationsorientierung als zweiter vorgeschlagener Förderschwerpunkt lassen unsere Ergebnisse spezifische Charakteristika von kleinen und mittleren Dienstleistungsunternehmen erkennen. Eine verstärkte Abstimmung unterstützender Instrumente auf die Bedürfnisse dieser Unternehmensgruppe ist damit auch hier sinnvoll.

- So stehen Klein- und Mittelunternehmen ebenso wie distributive (nicht aber unternehmensnahe) Dienstleistungsunternehmen nach unseren Ergebnissen größeren Hemmnissen im Innovationsprozess gegenüber als Großunternehmen und Unternehmen der Sachgüterproduktion. Innovationen sind daher hier weniger häufig und stärker inkremental. Oft sind Neuerungen nicht in ein strategisches Konzept eingebettet und beruhen vergleichsweise selten auf eigenständiger Forschung und Entwicklung. Auch Kooperationen im Innovationsprozess sind in KM U und Dienstleistungen seltener und in erster Linie auf Kunden und Zulieferer, nicht aber auf Forschungseinrichtungen oder externe Berater ausgerichtet.
- Im nationalen Vergleich kommen diese Eigenschaften in Wiener Kleinunternehmen noch verstärkt zur Geltung. So klagen Wiener Kleinunternehmen häufiger über Innovationshemmnisse und führen seltener Innovationen ein als österreichische Unternehmen dieser Größenklasse. Neuerungen sind regional stärker inkremental, stärker auf Produktinnovationen ausgerichtet und lassen klare Innovationsziele vermissen. Sektoral weichen vor allem die Wiener Sachgüterproduzenten negativ vom österreichischen Durchschnitt ab, im Tertiärbereich lassen sich Nachteile bei distributiven, nicht aber bei unternehmensnahen Dienstleistungen erkennen.
- Allerdings ist das Innovationsverhalten von Wiener Klein- und Dienstleistungsunternehmen auf Branchen- wie Unternehmensebene äußerst heterogen, was differenzierte Ansätze der Innovationsförderung nahe legt. So lassen sich Wiener Klein- und Mittelun-

ternehmen nach ihrem Innovationsverhalten in High –Tech –Startups, Forschungs– und Entwicklungsdienstleister, forschende KMU, innovierende KMU ohne F&E, sowie nicht innovierende KMU unterteilen. Nur jedes zwanzigste Wiener Unternehmen ist (2003) einer der beiden erstgenannten (forschungsintensiven) Gruppen zuzuordnen, während 35% der Unternehmen gänzlich ohne Forschungsaufwand innovieren und fast 40% ohne jede Produkt– oder Prozessinnovation bleiben. In einer bedarfsorientierten Differenzierung wären nur für die beiden erstgenannten Unternehmensgruppen Instrumente der "Tiefenförderung" vorrangig. Die beiden letztgenannten Gruppen – sie umfassen rund drei Viertel aller regionalen Unternehmen – wären dagegen durch Instrumente der "Breitenförderung" zu erfassen.

- Damit sollte die Wiener Förderpolitik ein grundsätzlich durchmischtes Portfolio aufweisen, das nicht einseitig auf riskante Leitprojekte der Spitzenforschung ausgerichtet ist, sondern auch Elemente enthält, die möglichst viele Unternehmen und Menschen betreffen. Dies sollte Phänomene der sozialen Desintegration hintan halten. Allerdings kann im internationalen Städtewettbewerb um Exzellenz auf Spitzenforschung nicht verzichtet werden. Forschungs– und Technologiepolitik sollte daher Elemente der Breiten– wie Tiefenförderung beinhalten.
- In der Breitenförderung bildet Innovationspolitik ein wichtiges Instrument zur längerfristigen Bestandssicherung des traditionellen Wiener Unternehmensbestandes, weil Veränderungen in den Konkurrenzbedingungen zunehmend auch in Kleinunternehmen des Dienstleistungssektors zu Produkt– und Prozessinnovationen zwingen. Unter der Zielsetzung, möglichst viele Wiener Unternehmen zu Innovationen zu veranlassen, wäre hier ein "Up–grading der bestehenden Elemente des Wiener Innovationssystems und die Steigerung seiner Absorptionsfähigkeit anzustreben. Dazu wären das dynamische Nachfragepotential von CENTROPE und wo möglich auch die regionale öffentliche Nachfrage zu nutzen.
- Monetäre Instrumente müssen in der Breitenförderung keineswegs im Vordergrund stehen. Prioritär scheint vielmehr die zielgruppenspezifische Förderung von Kooperationen und Netzwerken, um Wissens–Spillovers zu stimulieren. Die Differenzierung nach Zielgruppen ermöglicht kollektive Lerneffekte von Akteuren mit ähnlichen Wettbewerbsbedingungen, wobei Lernnetzwerke offen und internationalisiert sein sollten, um etwaige Schwächen der regionalen Bildungsorganisationen zu überwinden. Kontakte mit dem Ausland könnten teilweise bei kompetenten Partnern mit Intermediärfunktionen gebündelt werden. Dabei bieten sich Technologiezentren oder leistungsfähige Bildungs– oder Beratungseinrichtungen als zentrale Kooperationsknoten an. Aufgabengebiete von Netzwerken in der Breitenförderung wären Bewusstseinsbildung, Beratung sowie Aus– und Weiterbildung. Sie werden der eigentlichen Finanzierungsförderung oft vorangehen.

- Tiefenförderung zielt im Gegensatz dazu darauf ab, regionalen Unternehmen in Spezialbereichen bzw. mit Spezialprodukten eine "Know-how – Führerschaft" auf internationalen Märkten zu ermöglichen. Dabei sollte Wien kein reiner Lieferant von Know-how für den Export sein. Vielmehr sollten möglichst viele Ergebnisse von Forschung und Entwicklung auch in der CENTROPE-Region weiter verarbeitet werden, sodass Wertschöpfungseffekte maximiert werden. Wichtigstes methodisches Instrument dazu wäre die Förderung von Clustern, die positive Effekte entlang der Wertschöpfungskette sowie zwischen Wissenschaft und Wirtschaft internalisieren.
- Tragendes Element einer solchen Clusterförderung sind Kompetenzzentren als zentrale Kooperationsstellen zwischen Forschung und Wirtschaft. Um die Qualifikation und Kompetenz der Akteure im Cluster zu sichern, sind institutionalisierte Kontakte mit dem Ausland notwendig. Sie könnten in den universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen des Kompetenzzentrums zusammenlaufen. Ergänzend sollten Akteure aus dem Ausland auch für Aufenthalte in der Region gewonnen werden, um die Qualität im Cluster anzureichern.
- Aus dieser durchmischten Zielsetzung folgt, dass das Fördersystem kohärent und koordiniert sowie lernfähig sein muss. Die zunehmende Bedeutung nicht-monetärer Unterstützungsinstrumente macht ein Fördermanagement erforderlich, das die eingesetzten Ansätze in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht koordiniert. So sollten monetäre Elemente nicht am Beginn einer Förderung stehen, sondern erst einsetzen, wenn durch nicht-monetäre Instrumente die Bereitschaft der Unternehmen zu Innovationen und F&E erhöht werden konnte. Bei monetären Maßnahmen ist zu bedenken, dass Wien direkte Fördermaßnahmen nur subsidiär zum Bund setzen sollte. Die Lernfähigkeit des Fördersystems setzt Systeme des Monitoring und der Evaluierung voraus.

In einer eingehenden Sichtung zeigt sich das Wiener System der Innovationsförderung in Hinblick auf diese Grundsätze strategisch gut ausgerichtet. Grundsätzlich lassen sich Elemente der Breiten- wie Tiefenförderung orten, wobei im Rahmen Letzterer derzeit vier Clusterkonzepte unterstützt werden. Von diesen sind jedenfalls Life Sciences und Creative Industries sowie der Cluster Informations- und Kommunikationstechnologien als "Zukunftsindustrien" zu sehen. Insbesondere dem Cluster "Life Sciences" wird in neueren Analysen (*Jörg et al., 2006*) eine gute Entwicklung attestiert. Eher untypisch für eine Metropole ist der Automotive Cluster, weil dieser dem Typus eines "Industriekomplexes" folgt. Mit dem Aufbau der Automobilindustrie in Westungarn und der Westslowakei könnte allerdings auch dieser Cluster eine neue Ausrichtung und Funktion erhalten.

Generell ist das Wiener Fördersystem umfassend und differenziert in dem Sinne, dass in jedem wichtigen Maßnahmenbereich Instrumente angeboten werden. Unterstützungsmaßnahmen sind auch im nicht-monetären Bereich breit ausgebaut, und die monetären Instrumente sind größtenteils auf einen breiten Innovationsbegriff abgestimmt. Damit ist das System der Wiener Innovations- und Technologieförderung in Hinblick auf die verfügbaren Instrumente im Gro-

Ben und Ganzen vollständig, als wichtig erachtete strategische Dimensionen der Technologiepolitik (wie Schwerpunktsetzungen, Netzwerkbildung etc.) sind hinreichend implementiert.

Auch gemessen an der Berücksichtigung von Klein- und Mittelunternehmen sowie des Dienstleistungsbereichs ist grundsätzlich ein positives Resümee zu ziehen. Zugangsbestimmungen, die diese Unternehmensgruppen explizit aus einer Förderung ausschließen, finden sich praktisch nicht, im Gegenteil werden KMU in vielen Fällen explizit als Adressaten von Förderprogrammen angesprochen. Vor allem die Förderungen des Wiener Wirtschaftsförderungsfonds WWFF sind üblicherweise nicht auf bestimmte Branchen oder Unternehmensgrößen beschränkt. Demgegenüber und im Sinne klarer institutioneller Zuständigkeiten agiert das Zentrum für Innovation und Technologie ZIT komplementär, indem es selektiv die Förderung von Forschung und Entwicklung als Schwerpunkt umsetzt. Damit bleiben KMU sowie Dienstleistungsunternehmen hier teils unterrepräsentiert, da Forschung und Entwicklung in diesen Gruppen eine vergleichsweise geringere Rolle spielt.

Letztlich erfüllt das Wiener Fördersystem auch die Anforderungen an moderne Governance-Strukturen weitgehend. Eine differenzierte institutionelle Struktur mit klaren Aufgabenteilungen zwischen den Förderinstitutionen (z. B. WWFF, WWTF, ZIT, WAFF) ermöglicht ein professionelles und flexibles Herangehen an Problembereiche. Die Koordination zwischen den Fördereinrichtungen geschieht dabei vielfach über gegenseitige Beteiligungen und/oder personelle Verflechtungen. Auch die Koordination mit den Einrichtungen der Bundesförderung (etwa im Rahmen der Kompetenzzentren) bzw. der EU-Förderpolitik (z. B. durch Euroservice) scheint weitgehend intakt. Initiativen zur Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen wurden aufgebaut ("Vienna Region", "CENTROPE"). Mit Förderwettbewerben ("Calls") wurde ein modernes Förderinstrument implementiert, das die Förderung auf eine vorab festgelegte Zahl von Begünstigten einschränkt und damit eine bessere Planbarkeit der benötigten öffentlichen Mittel erlaubt. Allerdings können dadurch (auch) qualitativ hochwertige Anträge unberücksichtigt bleiben, zudem sind Calls keine Instrumente einer umfassenden Breitenförderung. Schließlich wurde dem in früheren Studien festgestellten Mangel an Evaluierungen mittlerweile Rechnung getragen. Erste Schritte zu einem "lernenden" Fördersystem scheinen damit gesetzt.

Allerdings bedeutet diese grundsätzlich positive Einschätzung nicht, dass das Wiener System der Innovationsförderung perfekt wäre. Das kann ein Fördersystem nie sein, schon weil Veränderungen in den Rahmenbedingungen beständige Ergänzungs- und Adaptierungsbedarfe hervorbringen. Die folgenden Empfehlungen sollen hier einige Denkanstöße liefern.

- Ausweitung des Adressatenkreises: Die derzeitige Beschränkung des Adressatenkreises des Wiener Fördersystems auf Wiener Unternehmen bzw. Unternehmensgründer kann in einzelnen Fällen zu eng sein, um den spezifischen Herausforderungen einer Metropole zu entsprechen. Zum einen wird daher angeregt, zur Stimulierung des kreativen Potentials (schwerpunktmäßig im Bereich Creative Industries) Projektteams als Förderwerber zuzulassen und mit maßgeschneiderten Förderpaketen zu unterstützen. Zum

anderen wäre eine selektive Öffnung des Wiener Fördersystems auch für ausländische Akteure anzudenken. Dies könnte das Wiener Innovationssystem um neue, externe Akteure "anreichern", was der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Stadt zugute käme.

- VeVerstärkte Förderung internationaler Kooperationen: Derzeit sind die Kooperationen von Wiener Innovatoren räumlich eng begrenzt, die Partner von innovierenden Unternehmen stammen großteils aus Wien. Dies schränkt den Know-how –Austausch größtenteils auf den Wiener Wissensstock ein, wertvolles externes Know-how wird nicht abgerufen. Daher wird vorgeschlagen, internationale Kooperationen in Innovationsprozessen verstärkt zu unterstützen. Dabei könnte diese Förderung bei Innovationen ohne F&E auf den neuen zentraleuropäischen Großraum beschränkt bleiben. Bei Forschungsk Kooperationen als Element der Tiefenförderung wären dagegen keine räumlichen Beschränkungen vorzusehen, sodass Wissenskapital auch weiträumig angesprochen werden kann.
- AkAktiver Einstieg in den Wettbewerb um hochwertiges Humankapital: Um aus dem internationalen Wissenstransfer Nutzen ziehen zu können, ist ein hohes Maß an internationalem Austausch erforderlich. Es wird daher vorgeschlagen, die internationale Personenmobilität durch die Subventionierung von Aufenthaltskosten, die Vergabe von Stipendien bzw. die Bereitstellung von "Gästewohnungen" zu unterstützen. Anzusprechen wären WissenschaftlerInnen und StudentInnen aus dem Ausland, daneben sollten aber auch Auslandsaufenthalte von Wiener WissenschaftlerInnen im Ausland unterstützt werden. Im Bereich Wissenschaft wäre eine solche Unterstützung auf Personen zu beschränken, die in Schwerpunktfeldern tätig sind. Die Unterstützung von StudentInnen wäre breiter zu fassen und sollte eher auf individuelle Exzellenz abstellen.
- SeSelektive Betriebsansiedlung: Neben der Anwerbung von qualifizierten Personen ist auch die Ansiedlung hochwertiger Unternehmen oder Organisationen für eine Öffnung des regionalen Innovationssystems für externes Wissenskapital unabdingbar. Den Standortvorteilen Wiens entsprechend wäre vor allem die Umwerbung von nicht-europäischen Konzernen sinnvoll, die einen Headquarter–Standort für Europa suchen. Im Dienstleistungsbereich stellen internationale Dienstleistungsintegratoren und –koordinatoren eine lohnende Zielgruppe dar, die hoch spezialisierte Dienstleistungen koordinieren, ihre Qualität garantieren und zu maßgeschneiderten Systemlösungen integrieren. Letztlich könnte auch versucht werden, "spin-offs" von Konzernen und/oder Universität in anderen Regionen über Distanz anzuwerben. Neben entsprechenden Mitteln der Gründungsförderung wäre hierzu freilich auch die Umsetzung der genannten Vorschläge zur internationalen Öffnung des Fördersystems notwendig.
- UnUnterstützungsnetzwerk für wissensintensive Dienstleister: Als Teil der Tiefenförderung drängt sich auf Grund unserer Ergebnisse auch vor dem Hintergrund von Innovationsaspekten eine zusätzliche Netzwerkinstitution im wissensintensiven Dienstleistungsbe-

reich auf. Derartige Dienstleistungen sind als Standortfaktor für die Wirtschaftsstruktur einer Metropole von herausragender Bedeutung, zudem ist die Dynamik solcher Dienstleistungen in Wien auch in einem internationalen Vergleich hoch. Ein entsprechender Ansatz wäre als Lernnetz- bzw. Vertriebsnetzwerk zu organisieren, die oben vorgeschlagene Ansiedlung von Konzernen für komplexe Dienstleistungen könnte dabei ein entscheidender Impuls sein.

- "N"Neue Missionsorientierung" in der Kreativwirtschaft: Der Bereich der "Creative Industries" erscheint als jener Schwerpunktbereich, in dem Wien am ehesten ein spezifisches (und vermarktbare) Profil im internationalen Standortwettbewerb aufbauen kann. Daher sollte überlegt werden, diesen Schwerpunkt zu erweitern und einen multidisziplinären Ansatz in den Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften sowie den Künsten unter der Schirmherrschaft der Medienwirtschaft als wichtigstem Anwendungs- und Verwertungsbereich wissenschaftlich-künstlerischer Ergebnisse zu etablieren. Dabei sollte eine Spezialisierung auf Themenkomplexe vorgenommen werden, in welchen Wien Standortvorteile auf Grund des Zugangs zu Informationsressourcen aufweist. Als Beispiel wurde hier der Themenkomplex "Politische Integration und Desintegration in Europa" angeführt.
- "B"Bottom-up" – Elemente in den Schwerpunktsetzungen: Die derzeit bestehenden Schwerpunkte der Wiener Innovations- und Technologieförderung sind das Ergebnis von "Top-down"-Entscheidungen der Förderinstitutionen. Ideen zu "radikalen" Innovationen und neuen Spezialisierungen entstehen aber vor allem (auch) auf der Ebene von (einzelnen) Unternehmen oder Forschungseinrichtungen. Daher sollten in regelmäßigen Abständen "offene" Calls ohne thematische Schwerpunktsetzung durchgeführt werden. Sie sollten zusätzliche Informationen über sich abzeichnende Trends und Neuheiten im Innovationssystem generieren, die bei der Suche nach tragfähigen thematischen Schwerpunktsetzungen hilfreich sein können.
- UnUnterstützung servo-industrieller Kooperationen: Kooperationen zwischen Industrie und Dienstleistungen zur Anreicherung von Industriewaren um Dienstleistungselemente ("Encapsulation") werden für die Konkurrenzfähigkeit von Wiener Produkten auf internationalen Märkten zunehmend wichtiger. Es sollten daher im Rahmen einer Plattform Aktionen unterstützt werden, in deren Rahmen Unternehmen aus Sachgüterproduktion und Dienstleistungsbereich gemeinsam innovative Ideen entwickeln. Es wird daher eine Förderaktion für Innovationen angeregt, durch die Waren der Sachgüterproduktion um Dienstleistungen erweitert werden. Dazu erforderliche Kooperationen sollten auch für Unternehmen der weiteren CENTROPE offen sein und entsprechend unterstützt werden.
- ZieZielgruppenspezifische Aktionen der Bewusstseinsbildung und Beratung: Unsere Ergebnisse weisen auf eine nur mäßige Beteiligung der Wiener Unternehmen am regionalen Innovationssystem hin. Instrumente der Bewusstseinsbildung und Beratung sind daher

besonders wichtig, wobei diese monetären Förderaktivitäten typischerweise vorgeschaltet werden sollten, um die Akzeptanz Letzterer zu erhöhen. Nun eignen sich individuelle Beratungsinitiativen aufgrund ihrer Kosten kaum für eine Breitenförderung. Daher wird zur Diskussion gestellt, Beratungsinstrumente gruppenspezifisch in Form von Informations-, Lern- und Beratungsnetzwerken auf der Ebene einzelner Branchen bzw. Branchengruppen zu organisieren. Zudem wird empfohlen, die Kosten für Strategie- und Innovationsberatungen zu subventionieren, wobei entsprechende Vorkehrungen die Qualität der BeraterInnen zu sichern hätten.

- FöFörderung des Humankapitalaufbaus in den Betrieben, Up-grading der Weiterbildungsinstitutionen: Wesentlicher Schwerpunkt muss die Stärkung der internen Wissenskapazitäten in KMU sein, weil diese die Unternehmen erst in die Lage versetzen, externes Wissen aufzunehmen und in Innovationen überzuführen. Dazu müssen auch die Leistungen der regionalen Weiterbildungsinstitutionen hohen Qualitätsstandards genügen. Es wird daher vorgeschlagen, die Zufuhr von ausländischem Wissen in diese Institutionen durch Personaltransfer zu unterstützen. Zudem könnten internationale Weiterbildungskooperationen zwischen Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen gefördert werden, in deren Rahmen Intermediäre für wissenschaftlich-technologisches Wissen ausgebildet werden. Beides dient dazu, neues externes Wissen in das Wiener Innovationssystem einzubringen.
- Regelmäßige "Calls" für Kleinunternehmen: Förderwettbewerbe können neben vielen Vorteilen das Problem aufwerfen, dass ihre thematischen und zeitlichen Vorgaben nicht mit dem Planungshorizont der Unternehmen übereinstimmen. Es wird daher vorgeschlagen, den vom WWFF gemeinsam mit dem ZIT durchgeführten Call zur Förderung von Innovationen in Kleinunternehmen sowie gegebenenfalls auch den Call für Kooperationen in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Dies würde mehr Sicherheit in das Planungskalkül der Unternehmen einbringen und Innovationslinien eröffnen, die durch thematisch vorgegebene Schwerpunkte nicht erreicht werden.
- FöFördermanagement für Förderinstitutionen: In der Abwicklung und Steuerung von Unterstützungsaktionen wären verstärkt moderne Managementtechniken einzusetzen, um das vielfältige Förderinstrumentarium möglichst effizient einzusetzen. Das empfohlene "Fördermanagement" bezieht sich dabei etwa auf den koordinierten und modularen Einsatz von nicht monetären und finanziellen Förderinstrumenten sowie Wahl und Nachhaltigkeit von Förderthemen. Komplexeste Managementaufgabe wird es sein, die Steuerung des Gesamtsystems auf Basis von Zielerreichung und Rückkopplungen im Zuge konsequenter Evaluierung zu optimieren. Erst damit wird das regionale Fördersystem zu einem "lernenden System", das sich bei veränderten Rahmenbedingungen rasch und flexibel weiter entwickelt.