

Köppel, A. (1986): Das zwei Drittel Leben. Zur Einkommensdiskriminierung von Frauen. Seminararbeit am Institut für Höhere Studien, Wien.
Lazear, E. P. (1981): Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restriction, American Economic Review, Vol. 71, 606-620.
Lazear, E. P. & Moore, R. L. (1984): Incentives, Productivity, and Labor Contracts, Quarterly Journal of Economics, Vol. 99, 275-296.
Schlicht, E. (1978): Labor Turnover, Wage Structure and Natural Unemployment, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134, 337-346.
Shapiro, C. & Stiglitz, J. E. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, American Economic Review, Vol. 74, 433-444.
Verwendete Statistiken:
Ausgewählte Daten für die Industrie, November 1975, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.
Ausgewählte Daten für die Industrie, Dezember 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.
Lohnerhebung in der Industrie Österreichs, September 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Sektion Industrie.
Monatsbezüge der Angestellten in der Industrie Österreichs, Jänner 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Sektion Industrie.

Der Fall Pöls – das Problem der relevanten Alternative bei der Entscheidung im Rahmen staatlicher Förderungen

Karl Aiginger

1. Der Untersuchungsgegenstand

Die Errichtung eines Sulfatzellstoffwerkes in Pöls ist eines der umstrittensten Projekte im Bereich der direkten Investitionsförderung in Österreich. Der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand in der Bereitstellung von Eigenkapital, von zinsbegünstigten Krediten und sonstigen administrativen und steuerlichen Hilfestellungen ist vielleicht der intensivste in den achtziger Jahren, jedenfalls wenn man den Mitteleinsatz in Relation zur Beschäftigungswirkung stellt (Erhaltung von 500 Arbeitsplätzen). Der Zweck der Studie liegt dennoch nicht darin, den Einsatz bzw. die Höhe der öffentlichen Mittel zu kritisieren und auch nicht darin, die an den Entscheidungen beteiligten Personen und Institutionen zu kritisieren, sondern darin, den Entscheidungsprozeß zu dokumentieren. Diese Dokumentation einer Einzelentscheidung ist für einen Makroökonom nur dann interessant, wenn sie Elemente beinhaltet, die sich wiederholt auch in anderen Wirtschaftssparten und unter anderen Marktbedingungen wiederholen.

Die zentrale These des Papiers läßt sich wie folgt formulieren: die einzelnen Entscheidungsträger haben aus ihrer jeweiligen Sicht und unter jenen beschränkenden Annahmen und Alternativen, unter denen sie gestanden waren, logisch gehandelt, dennoch war die Entscheidung aus volkswirtschaftlicher Perspektive falsch. Die falsche Formulierung von Alternativen ist ein auch in Zukunft drohender Fehler bei staatlichen Förderungsentscheidungen.

Wirtschaft und Gesellschaft

1987

2. Die Idee einer Sulfatzellstoff-Fabrik

Österreich ist ein Land mit einer traditionell starken Zellstoff- und Papierindustrie. Der historische Holzreichtum Österreichs hat dazu geführt, daß im Gebiet des heutigen Österreichs ungefähr die Hälfte des Papierbedarfes der Monarchie erzeugt wurde. Im Rahmen des ERP-Programmes nach dem 2. Weltkrieg wurden die Papierkapazitäten auf den neuen technischen Stand gebracht und gleichzeitig Kapazitätsausweitungen vorgenommen. Österreich erreichte dadurch z. B. im Jahre 1955 einen deutlichen Exportüberschuß sowohl bei Zellstoff (Importe 17.817 t, Exporte 166.913 t) als auch bei Papier (Importe 12.159 t, Exporte 290.800 t). Am Beginn der siebziger Jahre häuften sich Krisenzeichen in der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie. Die Importe stiegen schneller als die Exporte, insbesondere bei Zellstoff ging der Exportüberschuß verloren, da in anderen Ländern größere Fabriken mit günstigerer Rohstoff- und Energieausstattung den europäischen Markt überschwemmen. Ausdruck des allgemeinen Krisenbewußtseins war die Bildung einer Arbeitsgruppe im Rahmen des Beirates für Wirtschaft- und Sozialfragen (im Zuge der Integrationsproblematik), die sich besonders dem Problem der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie widmete. Ohne je zu einem publizierten Ergebnis zu kommen, herrschte Übereinstimmung, daß eine Konzentration der Papier- und der Zellstoffaktivitäten in Österreich sinnvoll wäre. Zumindest ein Teil der Arbeitsgruppe sah die Zusammenfassung der Zellstoffproduktion in zwei bis drei große Zellstoffwerke als sinnvoll an, die Errichtung einer großen Zellstoff-Fabrik an der Donau war mehrfach im Gespräch, kam aber dann doch nicht zustande.

Im Handelsabkommen Österreichs mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde für Papier ein langsamerer Zollabbau vereinbart, vor allem weil die EG-Länder die Nettoexporteure an Papier in den EFTA-Ländern bremsen wollte. Die Diskriminierung durch die EG, aber auch das in manchen Fragen geschlossene Auftreten der österreichischen Papierindustrie (im Rahmen der durch ein Inlandskartell koordinierten Interessenvertretung) und schließlich die hohe Umweltbelastung durch die Papierindustrie führten dazu, daß die Papierindustrie in den siebziger Jahren zur meist geförderten Branche in Österreich wurde. Drei Papierförderungsaktionen, billige Mittel aus dem Wasserwirtschaftsfonds, Zinsenstützungsaktion 1978 führten zu einem Investitionsboom in der Papierindustrie. Szopo-Aiginger-Lehner, 1985, haben festgestellt, daß der Förderungsanteil (gemessen am Barwert der Förderung) an den Gesamtinvestitionen in der Papierindustrie S 6,6 je S 100,- Investition beträgt, fast doppelt so hoch wie in der Gesamtindustrie (S 3,6). Der Mitteleinsatz hatte insofern positive Wirkungen als die Papierindustrie ihre Nettoexportposition halten konnte (1984 wurden 411.000 t Papier importiert und 1,5 Millionen t exportiert). Die Ertragslage der Papierindustrie (etwa gemessen am Cash-flow) liegt überdurchschnittlich, und die Umweltbelastung durch diese Branche ist heute trotz gestiegenen Produktionsvolumens niedriger als am Beginn der

siebziger Jahre. Die Papierproduktion und in vielen Bereichen auch die Zellstoffproduktion machte einen Auslese- und Konzentrationsprozeß durch, einige Fabriken konnten sich bei Spezialprodukten (z. B. die Neusiedler AG für Kopierpapiere) weltweit etablieren. Die negative Seite des Ausleseprozesses ist das Absinken der Beschäftigten in der Papierindustrie von 18.000 im Jahre 1970 auf 12.000 im Jahre 1985. Volkswirtschaftlich gesehen steht somit dem erheblichen Mittelaufwand keine Beschäftigtensteigerung gegenüber, wohl aber sind 12.000 Arbeitsplätze in florierenden Betrieben abgesichert und die Umweltbelastung reduziert worden. Die jährliche Verbesserung unserer Handelsbilanz durch die Gesamtbranche beträgt in direkter Rechnung beachtliche 5 Milliarden Schilling, nach Abzug der Vorleistungsimpporte (Energie, teilweise Holz, teilweise Anlagen) wird es etwas weniger sein, doch liegen keine Berechnungen vor.

In Pöls, im Bezirk Judenburg wird seit Anfang dieses Jahrhunderts Zellstoff und Papier produziert. 1921 wurde die Fabrik von italienischen Eigentümern (Luigo Burgo) übernommen und nach dem 2. Weltkrieg mit ERP-Mitteln weiter ausgebaut. Dennoch stellt die Produktion von rund 70.000 t Sulfitzellstoff und 13.000 t Papier durch etwa 500 Beschäftigte eine eher kleine Zellstoff- wie auch Papierkapazität dar. In den siebziger Jahren wurden die Umweltsanierungsmaßnahmen der Zellstoffanlage auf rund 700 Millionen Schilling geschätzt, diese Kosten hätten einen Jahresumsatz überstiegen und wurden vom Unternehmen als nicht verkraftbar bezeichnet. Nun wurde die Sanierung von Pöls mit dem noch immer schwebenden Konzept einer fehlenden Großkapazität für den österreichischen Zellstoffbedarf verknüpft. Es entstand das Projekt einer Zellstoff-Fabrik für rund 200.000 t gebleichten Sulfatzellstoff. Sulfatzellstoff zeichnet sich durch eine höhere Reißfestigkeit (und damit auch durch einen höheren Verarbeitungsgrad gemessen am Unit Value) aus und dürfte langfristig größere Entwicklungschancen als Sulfitzellstoff haben, insbesondere fehlt in Österreich bisher eine Erzeugung von gebleichtem Sulfatzellstoff. Das Projekt, dessen Kosten damals mit rund 2½ Milliarden Schilling veranschlagt wurden, hätte sich aber zu Marktzinssätzen dennoch nicht gerechnet und so mußte eine besonders günstige Finanzierungsstruktur gewählt werden. Der Bund (vertreten durch das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie), das Land Steiermark und die VOEST (die an der Erstellung einer Referenzanlage zur Erzeugung von Sulfatzellstoff interessiert war) beteiligten sich an der Pöls AG und drängten den Anteil des italienischen Burgo-Konzernes auf 59 Prozent hinunter. Der italienische Mehrheitseigentümer gab die Zusage, den Zellstoff um 4 Prozent unter dem Weltmarktpreis abzunehmen, später sicherten die österreichischen Vertreter, daß rund ein Drittel des - wie man glaubte - günstigen Zellstoffs in Österreich abgesetzt werde. Der Wasserwirtschaftsfonds stellte einen Kredit von 900 Millionen Schilling zu einem dreiprozentigen Zinssatz zur Verfügung, im Rahmen der Papierförderungsaktion wurde dann eine Zinsenstützung von 4 Prozent für ebenfalls 900 Millionen Schilling gewährt. Die Eigenmittelzufüh-

ung durch die öffentlichen Hände betrug bei Projektbeginn 370 Millionen Schilling, die Aufbringung von privaten Mitteln über „Kapital Wert“ senkte die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand.

Es traten dann Verzögerungen beim Baubeginn auf (insbesondere nach Weigerung der Geschäftsbanken Anteile zu übernehmen oder nicht garantierte Kredite zu gewähren), in der Bauüberwachung spielten sich Managementprobleme beim italienischen Mehrheitseigentümer negativ wider, schließlich wurden zusätzliche Anforderungen u. a. in die Umweltverträglichkeit gestellt. Es verzögerte sich die Produktionsaufnahme, es gab auch Qualitätsprobleme in der fertiggestellten Anlage (die zu einem „Forderungsverzicht“ der VOEST in der Höhe von 5 Millionen Schilling führten). Bis zur Produktionsaufnahme durch eine neue Anlage (Oktober 1984) war ein österreichisches Management an die Stelle des italienischen getreten, Experten eines anderen Papierfabrik übernahmen die Bauüberwachung. Kapital und Wert hatten im Rahmen einer Abschreibungsfinanzierung versucht, zusätzliche Mittel aufzubringen, und die Eigentumsstruktur hat sich durch die Unwilligkeit des Mehrheitseigentümers, die notwendigen Kapitalaufstockungen durchzuführen, verändert. 1984 sank der Kapitalanteil der Cartiero Burgo auf 40 Prozent, 32 Prozent hatte die ÖIAG übernommen (sie übernahm die Anteile des Bundes), der Anteil des Landes Steiermark stieg auf 18 Prozent und jener der VOEST auf 10 Prozent.

Im Jahre 1985 drohte ein Betriebsverlust von mehreren hundert Millionen Schilling (bei einem Gesamtumsatz von 1,5 Milliarden Schilling) trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen. Teilweise mag dieser Verlust ein „vorübergehender“ gewesen sein, die Kapazitätsauslastung hatte erst im letzten Quartal 80 Prozent erreicht, die Qualitätsprobleme werden noch zu beseitigen sein. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß auch der Zellstoffpreis 1985 mindestens durch den Rückgang der Nachfrage für Zellstoff für die Papierindustrie in der Bundesrepublik Deutschland auf ein historisches Tief sinken dürfte. Der Verlust wäre allerdings noch viel größer gewesen, wenn die aufgenommenen Fremdmittel zu Marktkonditionen verzinst worden. Die notwendige Reduktion des letztlich in der Bilanz ausgewiesenen Verlustes wurde dann durch die Kapitalerhöhungen, dem Forderungsverzicht der VOEST, und die Zustimmung des Finanzamtes Investitionen auf einen längeren als den vorgesehenen Zeitraum abzurufen (die Verlängerung der Abschreibedauer von zwölf auf 15 Jahre erbrachte 350 Millionen Schilling) ermöglicht.

Am 1. April 1986 wurden homogene Eigentumsverhältnisse geschaffen, der Anteil von Cartiero Burgo wurde unter die Sperrminorität gedrückt (24,8 Prozent), das Land Steiermark besitzt nunmehr 11 Prozent. Der Gesellschafteranteil der VOEST beträgt 47,3 Prozent, jener der ÖIAG 16,7 Prozent.

Die Rückführung der Cartiero Burgo unter die Sperrminorität wurde durch eine (geringen) Verringerung der seinerzeitigen Haftungszusage von 110 auf 104 Millionen Schilling verbunden, aus allen anderen hergehenden Verpflichtungen wurde Burgo ebenfalls entlassen, Burgo eine Lieferzusage und bietet eine Abnahmegarantie für 40 Prozent Zellstoffs, den Pöls produziert. Im Zuge der Konsolidierungsmaß-

nahmen stunden die Hauptgläubiger VOEST, Länderbank und Wasserwirtschaftsfonds (zusammen 2,6 Milliarden Schilling) bis 1989, der Bund stellt der Pöls AG weitere 300 Millionen Schilling als Teilfinanzierung zur Verfügung.

Über die weiteren Zukunftsperspektiven (hier ist eine Privatisierung ebenso wie der Bau einer Papierfabrik im Gespräch) wird nach erfolgter Sanierung gesprochen. Der operative Verlust 1986 belief sich laut Wiener Zeitung vom 17. März 1987 auf 240 Millionen Schilling.

3. Die Einordnung des Zellstoffprojektes im Licht des strukturellen Wandels

Im Rahmen der Topaktion wurde ein Beurteilungsschema zur Bewertung von Investitionen entworfen, das feststellen soll, ob der bisherige Erfolg des Unternehmens, die eingesetzten Produktionsfaktoren (qualifizierte Arbeit und/oder Forschung), sowie die Qualität der erzeugten Produkte einen positiven Beitrag zum strukturellen Wandel als wahrscheinlich erscheinen lassen. Eine Beurteilung des Sulfatzellstoffprojektes allein nach diesen Kriterien ist nicht möglich, weil der Zweck des Einsatzes öffentlicher Mittel nicht bei allen Förderungsaktionen der gleiche ist. Regionalpolitische Überlegungen, Umweltschutz und Rohstoffversorgung hatten für dieses Projekt sicher einen größeren Stellenwert als bei der Topaktion. Dennoch soll eine tendenzielle Bewertung des Projektes nach den Kriterien der Topaktion versucht werden, weil diese derzeit einen Konsens für unterschiedliche strukturpolitische Ansichten und Rezepte darstellt. Die Beurteilung erfolgte aus der Perspektive vor Baubeginn (vgl. Aiginger, 1982) und war den Entscheidungsträgern größtenteils bekannt.

3.1 Vergangene Entwicklung der Pöls AG

Die Erfolgsbewertung des bisherigen Unternehmens stellt den ersten Block der Beurteilung dar, weil sie zeigt, wie das Management den bisherigen Strukturanforderungen begegnet ist. Als Maßstab der vergangenen Unternehmensbeurteilung im Zeitpunkt der Investitionsentscheidung kann nur die bisherige alte Pöls AG (also in Österreich Tochter der Burgo Holding) vor Baubeginn der Sulfatzellstoffanlage herangezogen werden. Als Informationsbasis dienen Geschäftsberichte und veröffentlichte Bilanzen.

Die Ertragsentwicklung der Pöls AG ist zumindest seit Mitte der siebziger Jahre äußerst unbefriedigend, selbst wenn man die erschwerenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen voll in Rechnung stellt. Der Umsatz stieg in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre etwa im Industriedurchschnitt, der in der Bilanz ausgewiesene Rohertrag ist sogar gesunken. Es wurden bilanzmäßig in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt keine Gewinne erzielt. Als Einzeljahre gab es 1979 und

1980 geringe Gewinne, die jedoch nie die Höhe des Verlustvortrages erreichten.

Die Investitionstätigkeit der alten Pölsler AG lag unterdurchschnittlich (in Relation zu Rohertag bzw. Umsatz). Dies gilt nicht nur für die letzten drei Jahre (wo die Planungen für das Sulfatzellstoffwerk anliegen) sondern auch schon für frühere Vergleichsjahre (z. B. Ende der fünfziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre¹). Die Beschäftigungsentwicklung ist rückläufig. Nach dem Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik ging die Beschäftigung zwischen 1964 bis 1980 von 820 auf 404 zurück (Q: Moser, 1982, S. 394). Im gleichen Zeitintervall fiel die Beschäftigung in der Papierindustrie von 19.371 auf 13.897 also um nur 28 Prozent.

3.2 Beurteilung der Zellstoffproduktion im Wandel der Industriestruktur

Zellstoff ist ein Grundstoff der Papiererzeugung. Entsprechend gering ist der Verarbeitungsgrad gemessen etwa am Unit Value der Exporte. Der Unit Value von Zellstoff beträgt 6,3 S/kg. Sulfatzellstoff hat einen Unit Value von 8 S/kg. Angesichts der Tatsache, daß die Zellstoffproduktion erst in einiger Zeit anlaufen würde, sollte als Untergrenze der Förderung der doppelte Unit Value der industriellen Verarbeitungsgüter (S 22,- je kg, 1980) als Richtzahl gelten: S 44,- je kg.

Als Indikator, ob eine bestimmte Produktionsparte in einem Industrieland einen relativen Wettbewerbsvorteil aufweist, wird üblicherweise die Handelsbilanz der EG gewertet, da dieser Markt technologisch und einkommensmäßig dem österreichischen Markt „voraneilt“. Das Handelsbilanzdefizit der EG bei Papierhalbzug deutet an, daß entwickelte Länder bei diesen Produkten einen komparativen Nachteil aufweisen.

Die Papierindustrie ist eine der kapitalintensivsten Industriebranchen. Die Kapitalintensität liegt mehr als doppelt so hoch wie im Industriedurchschnitt (und liegt nur in der Erdölindustrie höher). Nimmt man den nominellen Kapitalstock je Beschäftigten als oft genannten Indikator, wieviel Kapital aufgewendet werden muß, um einen Arbeitsplatz zu sichern, so sind es in der Papiererzeugung 2,1 Millionen Schilling, in der Maschinen- und Elektroindustrie genügt eine halbe Million (nominelle Daten 1981). Tatsächlich dürfte der Aufwand je Arbeitsplatz im konkreten Fall noch größer sein, es ist fraglich, ob mit den 2½ Millionen Schilling ein einziger Arbeitsplatz (direkt) entsteht. Man kann nur argumentieren, daß ohne diese Investition ein Teil (oder alle) Arbeitsplätze der alten Pölsler AG verlorengegangen wäre. Selbst unter der extremen Annahme, daß alle 500 Arbeitsplätze ohne Sulfatzellstoffwerk verlorengegangen wäre, würde die Erhaltung eines Arbeitsplatzes mit 5 Millionen Schilling das Fünffache eines ähnlich vereinfacht gerechneten Arbeitsplatzes in der Maschinenindustrie kosten.

Die geplante Zellstoffproduktion soll zu 70 Prozent exportiert werden. Dadurch ergeben sich bei Vollaustlastung Exporterlöse von rund 1½ Milliarden Schilling. Die handelsbilanzverbessernde Wirkung dürfte aus vier Gründen geringer ausfallen:

- Erstens wurde schon bisher der größere Teil der Sulfatzellstoffproduktion exportiert.
- Zweitens wird ein Teil der benötigten Vorprodukte importiert. Der Anteil des Material- und Wareneinsatzes an der Betriebsleistung beträgt rund 57 Prozent, davon werden vor allem Chemikalien und Sulfatanlage, direkte und indirekte Importe induziert.
- Drittens könnte der höhere Holzbedarf andere Exporte (siehe holzwirtschaftliche Aspekte) beeinträchtigen.
- Viertens wird ein Teil des Holzbedarfes (Kiefer sowie Teile des Schleifholzes) importiert werden müssen.

Der Personalaufwand liegt mit rund 6 Prozent des Umsatzes weit niedriger als in der gesamten Papierindustrie und in der Gesamtindustrie. Die Lohnhöhe je Beschäftigten liegt niedriger als im Branchen- und im Industriedurchschnitt, der Anteil der Hilfsarbeiter hoch, jener der Angestellten ist niedrig. Unter regionalpolitischem Aspekt ist die Sicherung einer wenn auch noch so geringer Zahl von Arbeitsplätzen sicher ein vorrangiges Anliegen. Eine alternative Verwendung von Investitionsmitteln müßte diese Region ebenfalls berücksichtigen.

Der Aspekt des Umweltschutzes spielt für das Pölsler Projekt ebenso wie für die gesamte Förderung der Papierindustrie eine ganz besondere Rolle. Das frühere Sulfatzellstoffwerk belastete die Umwelt in dreifacher Weise². Das Wasser wird einerseits durch in der Herstellung der Zellstoffe, andererseits durch seine Bleichung belastet, die Luft durch das bei der Verbrennung von 35.000 t Öl anfallende Schwefeldioxid. Im neuen Werk wird anstelle des Öls die Ablauge verbrannt, dies senkt den Energieeinsatz und auch die Schwefeldioxidbelastung erheblich. Die Verbesserung wird im Bereich der Luft durch den zusätzlich und in beträchtlichen Mengen anfallenden Schwefelwasserstoff und die in Spuren aber als Geruchsbildner anfallende Mercaptane beeinträchtigt; auch werden sich die Abwässer aus der Bleicherei vereinfachen. Um die Rentabilität nicht zu gefährden wurde bei der Planung angenommen, daß eine biologische Reinigung der Abwässer erst sechs Jahre nach Inbetriebsetzung der Fabrik verlangt wird.

Die holzwirtschaftliche Seite des Projektes ist einer der konträrsten Punkte des Vorhabens. Puwein hat die Frage untersucht, ob ein Holzmando besteht (wie es nach Ansicht der Papierindustrie die Importquote von 35 Prozent bei dem von der Papierindustrie verarbeiteten Holz anzeigt) oder ob das Schwachholzangebot noch erheblich erhöht werden könnte (wie es die Holzwirtschaft angibt). Puwein, 1979, kommt zu dem Ergebnis, daß ein weiteres Zellstoffwerk (besonders im Raum Pöls) kaum mit einem zusätzlichen inländischen Schleifholzaufkommen rechnen kann, sondern sich auf einen Verdrängungswettbewerb auf den inländischen Rohholzmärkten mit den bestehenden Papier- und Plattenwerken und auf vermehrte Schleifholzimporte

einsetzen müsse. Dieser Ansicht steht die Gegenansicht gegenüber, daß effizientere Holzaufbringungsverfahren und Kooperationsabkommen das Problem mildern könnte. Man wird in dieser Frage wohl auch in Zukunft nur in geringen Schritten und mit Anhebung der Preise das Holzaufkommen steigern können. 1985, im ersten Jahr der Produktion der neuen Anlage, stieg der Import an Nadelrundholz in Österreich um 30 Prozent. Bei der Untersuchung der Übernahmemöglichkeit des Unternehmens geht man von einem fast kompletten Import des Holzes aus.

4. Die innere Logik der Entscheidung

Wenn man aus der heutigen Sicht die Entscheidung über den Bau der Sulfatzellstoffanlage in Pöls betrachtet, stimmen die meisten Analytiker überein, daß es sich um eine Fehlentscheidung gehandelt hat. Auseinander gehen die Meinungen, ob der Mißerfolg aus einer Summe von mehr oder minder unvorhersehbaren Zufällen entstanden ist, oder aus systematischen Gründen, die man hätte vorhersehen müssen. Zu den „Zufälligkeiten“ zählen die Managementprobleme des früheren italienischen Mehrheitseigentümer, die Schwierigkeiten im Anlagenbau und zusätzliche Umweltauflagen. Die Bauverzögerung hat dazu geführt, daß im Augenblick des Höchstpreises bei Zellstoff noch nicht produziert werden konnte. Die Zufälligkeiten können meines Erachtens jedoch höchstens den Zeitpunkt erklären, zu dem die Krise des Werkes an die Öffentlichkeit trat. Wäre nach einer Übergangsfrist von ein oder zwei Jahren und nach Beseitigung aller Anlaufschwierigkeiten die Rentabilität gegeben, so würde sich – insbesondere bei dem intensiven öffentlichen Mitteleinsatz – jederzeit ein Käufer für das Werk finden. Dies ist aber bis heute nicht der Fall.

Die Ursachen liegen tiefer. Es ist ungeheuer schwer, in einem Industrieland mit hohen Energie- und Transportkosten ein Grundstoffprodukt rentabel zu produzieren. Der größte Teil des Umsatzes geht für den Kauf von Vormaterialien verloren, die entweder im Inland knapp sind oder sogar importiert werden müssen. Der nächstgrößere Brocken entfällt auf die Kapitalverzinsung, in diesem Fall für eine Anlage, die nach einem ausländischen Patent hergestellt wurde und in gleicher Weise an jedem Ort der Welt errichtet werden kann. Im Durchschnitt der letzten Jahre ist entsprechend die Gewinnquote in Prozent des Nettoproduktionswertes in Österreich im Basissektor bei 1 Prozent, vergleichsweise liegt er bei technischen Verarbeitungsgütern bei 5 Prozent. Betriebswirte und Unternehmensberater weisen zurecht darauf hin, daß diese Durchschnittsbetrachtungen im Einzelfall durchbrochen werden können. Es gibt Betriebe im Grundstoffbereich, die entabler produzieren als im Industriedurchschnitt und es gibt solche in Verarbeitungsbereich, die diesen nicht erreichen. Dennoch müssen schon für durchschnittliche Erfolge im Grundstoffsektor für dieses aus der Sicht des Volkswirtes außergewöhnliche Voraussetzungen

(z. B. Standortvorteile, Monopolstellung, exzellente Unternehmensführung etc.) gegeben sein. Ist dies nicht der Fall, so fällt eine niedrigere betriebswirtschaftliche Rendite mit der skeptischen Bewertung des strukturell orientierten Volkswirtes zusammen.

Wie konnten dennoch verschiedene Instanzen den Beschluß fassen, sich an einer betriebswirtschaftlich nicht rentablen und volkswirtschaftlich skeptisch beurteilten Anlage zu beteiligen oder zumindest billige Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen? Es waren nicht die theoretischen Subventionsargumente wie Kompensation von externen Effekten, Konkurrenzintensivierung etc., sondern Entscheidungen unter engen Nebenbedingungen. Wenn es die Aufgabe der lokalen Behörden ist, für die jetzige Belegschaft von Pöls Arbeitsplätze zu sichern, so war die Errichtung einer neuen Sulfatzellstoff-Fabrik eine vordergründig logische Entscheidung. Wenn es die Aufgabe des Wasserversorgungsfonds ist, die Wasserqualität der Flüsse zu verbessern, so war die neue Sulfatzellstoff-Fabrik im Verhältnis zur nicht mehr sanierbaren alten Sulfatzellstoff-Fabrik ein förderungswertes Anliegen. Wenn es die Aufgabe der Finanzierungsgarantiegesellschaft ist zu überprüfen, ob sich ein Projekt bei einer durch öffentliche Förderung gegebenen Niedrigverzinsung rechnet, so war die Garantieerklärung abzugeben. Wenn die Autarkie Österreichs bei Zellstoff (oder sogar ein leichter Exportüberschuß) ein volkswirtschaftliches Ziel ist, so arbeitete die neue Sulfatzellstoffanlage sicher rentabler als viele kleine bestehende Zellstoff-Fabriken. Bei der Suche nach einem „lokalen Optimum“ scheint die Entscheidung logisch zu sein.

Dennoch war die Entscheidung aus volkswirtschaftlichen Gründen wahrscheinlich falsch, da alle oben angeführten Argumente implizit unterstellen, daß es keine rentablere Alternative für Industrieinvestitionen in Österreich gibt. Dies ist nun sicher volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich nicht richtig. Die neue Zellstoffkapazität ist betriebswirtschaftlich günstiger als die alte, dennoch lag die zu erwartende Rendite ohne Förderung unter dem Marktzinsfuß. Der falsche Vergleich zwischen der alten und der neuen Anlage verhinderte die richtige Fragestellung nach jener alternativen Verwendung von Investitionsmitteln, in Projekten, deren Ertrag nahe dem Marktzinsfuß gelegen wäre, und wo eine geringere Förderung als jene der Zellstoff-Fabrik einen höheren Beschäftigungseffekt gehabt hätte. Das Problem der öffentlichen Förderungsentscheidung ist, daß es die „sichere“ Erkenntnis des Volkswirtes, daß es ein Kontinuum von Investitionsprojekten nach ihrer Rentabilität geordnet gibt, bei der Entscheidung der Förderungsbehörden nicht zur Diskussion steht. Insbesondere ist keine konkrete Alternative (noch dazu mit einer ähnlichen Qualifikationsstruktur und an einem ähnlichen Standort) bekannt. Dies führt dazu, daß das alte und das neue Projekt verglichen werden, oder der Unterschied zwischen einer Investition in ein Großprojekt und keiner Investition bewertet wird. Und aus diesen falschen Perspektiven scheint die neue Investition immer das kleinere Übel. Die alternative Mittelverwendung in einem ganz anderen Projekt etwa im Verarbeit-

tungssektor oder in einer Vielzahl von kleinen Projekten etwa im Rahmen von Betriebsgründungen oder in Betriebsweiterungen, die durch eine mögliche Steuersenkung herbeigeführt werden können, stellt sich nicht. Es wird dann eher errechnet, in welchem Ausmaß die Kredite gestützt werden müssen, damit der Marktinzinssatz erreicht werden kann. Schließlich ist nicht das Finden von Alternativprojekten, sondern die Beurteilungen von vorgelegten Projekten die (zu) eng gestellte Aufgabe der Förderungsinstitution.

Richtig ist also die Entscheidung für Pöls dann, wenn es darum geht, für den Bezirk Judenburg womöglich für das Produkt Zellstoff, und im Rahmen eines Großprojektes Mittel zu vergeben (lokales Optimum), nicht hingegen, wenn es darum geht, öffentliche Mittel zur höchstmöglichen Verzinsung (volkswirtschaftliches Optimum) zu führen.

Die Entscheidung für die Subventionierung fiel leichter, weil die Kosten nicht direkt im Bundesbudget sichtbar waren, sondern auf verschiedene öffentliche Taschen (Bund, Land, VÖEST, Wasserwirtschaftsfonds, Steuerabschreibung etc.) verteilt war.

Beachtenswert war schließlich, daß im Zuge des langjährigen Entscheidungsprozesses die Zahl der Skeptiker laufend stieg. Die Skeptiker beschränkten sich allerdings größtenteils damit, auf kritische Distanz zu gehen und überließen die Entscheidung den Befürwortern (Pöls-Syndrom).

5. Besteht Wiederholungsgefahr?

So hoch der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand im Fall des Sulfatzellstoffwerkes Pöls auch war, so ist er dennoch nur deswegen interessant, weil Wiederholungsgefahr besteht. Mehrere Zellstoffprojekte stehen heute in Österreich mit fast identischer Argumentation vor der Entscheidung, die Entscheidung über den Neubau der Elektrolyseanlage Ranshofen oder die Düngemittelproduktion in Linz obliegt einer ähnlichen Logik. Aus Umweltschutzgründen und teilweise auch aus Kostengründen sind die jeweiligen alten Kapazitäten problematisch. Eine Sanierung zahlt sich nicht aus, sodaß sich die Alternative der Schließung oder des Neubaues (zumeist mit höherer Kapazität) stellt. Im Vergleich haben die neuen Vorschläge gegenüber den alten Fabriken meistens in allen Punkten Vorteile. Niedriger spezifischer Energieeinsatz, geringere Umweltverschmutzung, niedrigere Stückkosten. Solange die Alternative zwischen neuer und alter Kapazität oder zwischen Neubau und Zusperrern besteht, werden sich die meisten Förderungsträger und Lobbyisten für den Neubau entscheiden. Anders würde die Entscheidung erst ausfallen, wenn man sich die Frage stellen würde, ob die gegebenen Mittel (in der Regel einige Milliarden Schilling), betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich rentabler in Grundstoffkapazitäten oder in Verarbeitungskapazitäten investiert werden sollten. Die Grundstoffkapazitäten sind in der Regel mit hohem Kapitalaufwand, hohem Energieaufwand und daher auch nur mit

beträchtlichem Mitteleinsatz der öffentlichen Hand zu errichten und haben nur einen geringen Arbeitsplatzeffekt. Die Alternative der Investitionen in neugegründeten Firmen oder in Verarbeitungskapazitäten wird in der Regel nicht formuliert³. Das liegt daran, daß potentielle Firmenneugründer keine Lobby haben, aber auch daran, daß Unternehmensleitungen, die bisher im Grundstoffsektor tätig waren, keine Projekte für Verarbeitungskapazitäten eventuell in ganz anderen Wirtschaftssektoren zu entwickeln gewohnt sind. Für die Unternehmensleitung ist es immer einfacher, eine neue Investition auf alten Pfaden vorzuschlagen, die beurteilende Instanz selbst kann keine Alternativen entwickeln und gerät in eine Zwangslage (Ja oder Nein). So droht immer wieder die Entscheidung zugunsten des Neubaues größerer Grundstoffkapazitäten zu fallen. Die neuen Kapazitäten führen nach einer gewissen Zeit (wenn die Grundstoffpreise wieder fallen und die begünstigte Anfangsfinanzierung wegfällt) zur nächsten Krise.

Anmerkungen

- 1 Eine ausgewertete Analyse liegt für die Jahre 1958/59 sowie 1970/71 und dann jährlich für 1976/1980 vor.
- 2 Die vorliegende Darstellung folgt der Analyse von A. Raggam vom Institut für Papier- und Zellstofftechnik an der Technischen Universität Graz.
- 3 Formulieren wir zur Verdeutlichung die richtige Alternative an Hand der Investitionsentscheidung der Austria Metall AG. Wir nehmen an, daß ein Betrag von ca. 5 Milliarden Schilling für Investitionen zur Verfügung steht. Dieser könnte A) für eine Elektrolyse verwendet werden, B) für eine Finalproduktion hochwertiger Aluminiumprodukte. Die richtige Fragestellung ist: Welche Alternative bietet eine optimale Rendite (privatwirtschaftliches Kalkül) oder welche bietet die meisten unsubventionierten Langzeitarbeitsplätze. Der Vergleich der Situation mit neuer Elektrolyse gegenüber der Situation ohne Elektrolyse und ohne Alternativinvestition ist falsch, da ja finanzielle Mittel dann ungenützt bleiben (sei es Eigenmittel der AMAG oder Förderungsmittel des Staates).

Literatur

- Aiginger, K., Volkswirtschaftliche Überlegungen zur Errichtung eines Sulfatzellstoffwerkes in Pöls. Manuskript 1982, Wien.
- Aiginger K., Bayer K., Stankovsky J., Volk E.: Die Entwicklung der österreichischen Aluminiumindustrie. WIFO-Monatsbericht 10/1986
- Moser, H., Regionalmodell Aichfeld Murboden. In: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien, 1982, S. 377-398.
- Puwein, W., Entwicklungstendenzen der österreichischen Forst- und Holzwirtschaft. WIFO-Monatsberichte 1/1979.
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Investitionsförderung in Österreich. WIFO-Gutachten, 1985.
- Ybbsitzer Papier: Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik. WIFO-Manuskript, 1982.