

Peter Mayerhofer^{*)}

Österreichs Regionalförderung nach dem EU-Beitritt

Bedeutungsgewinn oder Verlust an Autonomie?

Mit dem Beitritt zur EU am 1. Jänner 1995 gewinnt auch für Österreich die Regionalpolitik der EU Relevanz (Mayerhofer — Palme, 1994). Wesentliche Festlegungen hinsichtlich der förderungswürdigen Gebiete in Österreich sowie der Verteilung zugesagter Mittel liegen bereits vor. Sie lassen eine erste Beurteilung der Kompatibilität dieses regionalpolitischen Systems mit der nationalen Regionalpolitik zu, welche angesichts unterschiedlicher Zielsysteme und räumlicher Perspektiven nicht automatisch gegeben erscheint. Während nämlich das nationale System

nach den Festlegungen des Österreichischen Raumordnungskonzeptes 1991 (ÖROK, 1992) primär auf die Sicherung oder Schaffung ausreichender, zukunftssicherer und einkommensträchtiger Erwerbsmöglichkeiten auf kleinräumiger Ebene abstellt und damit eindeutig strukturalpolitische Ziele verfolgt (Palme, 1990), stellt die Regionalpolitik der EU mit dem Abbau regionaler Disparitäten auf europäischer Ebene weiterhin das regionale Verteilungs- bzw. Ausgleichsziel in den Vordergrund¹⁾. Damit soll vor allem der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt der Gemeinschaft garantiert werden — ein Ziel, das in dem in offiziellen Dokumenten meist verwendeten Begriff der „Kohäsionspolitik“ ebenso zum Ausdruck kommt wie in der historischen Entwicklung des EU-Regionalförderungssystems: Erneuerungs- und Aufwertungsschübe erfuhr dieses System immer erst dann, wenn die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten mit besonderen Regionalproblemen die Integrationsfähigkeit der Gemeinschaft in Frage stellte

So spricht zwar bereits die Präambel der Römer Verträge von 1957 von dem Ziel, zur Förderung einer harmonischen

Förderungen der EU-Strukturfonds können Österreich in den nächsten 5 Jahren rund 4,2 Mrd. S p. a. an Transfers aus der EU einbringen, sie setzen jedoch auch einen erheblichen Einsatz von Bundes- und Landesmitteln voraus.

Regionalpolitische Maßnahmen werden dadurch in Zukunft besser dotiert sein, allerdings gewinnen über Kofinanzierungsverpflichtungen EU-Beschlüsse auch auf die nationale Regionalpolitik lenkenden Einfluß. Dies wird den bisherigen Konsens über förderungswürdige Gebiete in Österreich kaum beeinflussen, in der Schwerpunktsetzung der Maßnahmen sind aber Veränderungen abzusehen.

Entwicklung „... den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (zu) verringern“ Konkrete Schritte zu einer gemeinsamen Poli-

Unterschiedliche Ziele nationaler und europäischer Regionalpolitik

tik wurden allerdings erst im Zuge der Norderweiterung der EG 1973 gesetzt, als mit Irland, Grönland und den alten Industrieregionen Großbri-

tanniens auch besondere Problemregionen zur Gemeinschaft stießen. Im Anschluß an die Beschlüsse der Konferenz von Paris entstand 1975 der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als eigenes Finanzinstrument mit regionalpolitischer Zielsetzung, ohne allerdings zunächst Impulse für eine eigenständige EG-Regionalpolitik zu setzen²⁾

Erst die Süderweiterung der EG um Staaten, die ganz (Griechenland 1981, Portugal 1986) oder überwiegend (Spanien 1986) aus Regionen mit besonderen Entwicklungsrückständen bestanden, löste zusammen mit Befürchtungen über tendenziell disparitätssteigernde Effekte des Binnenmarktkonzeptes (Booz, Allan and Hamilton, 1989, Armstrong, 1992) einen neuerlichen Reformschub aus. 1985 wurde die Verteilung der EFRE-Mittel vom alten Quotensystem auf Bandbreiten umgestellt, die EU-Kommission erhielt damit einen begrenzten Handlungsspielraum. 1986 wurde das Ziel der „ökonomischen und sozialen Kohäsion“ in der Einheitlichen Europäischen Akte

^{*)} Die Aufbereitung der statistischen Daten betreuten Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer.

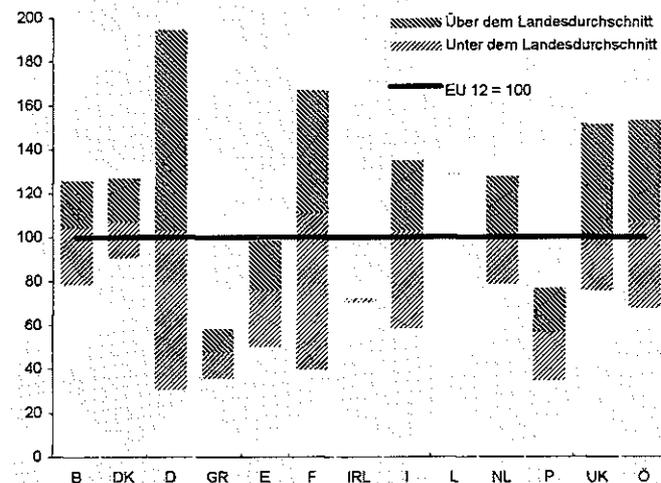
¹⁾ Von seinen Zielen her ähnelt der Ansatz der EU daher eher dem alten ÖRK81 (ÖROK 1982), wonach versucht werden sollte, „... möglichst gleichwertige(n) und ausgewogene(n) Lebensbedingungen in ganz Österreich“ zu verwirklichen. Angesichts der bisherigen Ergebnisse der EU-Regionalpolitik wird allerdings auch für dieses System diskutiert, das ambitionierte Ziel des Abbaus regionaler Disparitäten durch eines der Garantie vergleichbarer Wettbewerbschancen zu ersetzen (Armstrong 1992). Eine ähnliche Entwicklung ist in Österreich mit dem neuen Raumordnungskonzept weitgehend vollzogen.

²⁾ Zunächst wurden die Mittel des EFRE über ein Quotensystem vollständig an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet. Weil der Grundsatz der Zusätzlichkeit der Mittel noch fehlte, kam dem Fonds damit eine reine Refinanzierungsfunktion für nationale Maßnahmen zu.

(Art 130a EGV) erstmals explizit Teil des Vertragswerks, in der ergänzend durchgeführten Reform der Strukturfonds (1988) vollzog sich die weitere Emanzipation der EG-Regionalpolitik von der nationalen Politik der Mitgliedstaaten: Eine Verdoppelung der eingesetzten Mittel im Zeitraum 1989/1993 ging mit deren inhaltlicher und räumlicher Fokussierung einher, das Prinzip der Additionalität verbot die reine Refinanzierung nationaler Programme durch Fondsmittel. Die Unterstützung förderwürdiger Regionen erfolgt seither über mehrjährige Programme, deren Inhalte nach dem Partnerschaftsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen einerseits sowie der EU-Kommission andererseits festgelegt werden.

Schließlich bedeutet das im Vertrag von Maastricht definierte Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion erneut eine Herausforderung an den Zusammenhalt der Gemeinschaft. Die geplante gemeinsame Währung beraubt wettbewerbschwache Länder der Möglichkeit, die Wechselkurspolitik zum Ausgleich von entwicklungsbedingten Nachteilen zu nutzen. Schon im Vorfeld stehen diese Staaten angesichts der definierten nominellen Konvergenzkriterien (Inflationsrate, Zinssatz, Staatsschuld) beträchtlichen Anpassungsproblemen gegenüber (Begg — Mayes, 1993). Erneut reagierte die EU-Kommission mit dem Vorschlag einer beträchtlichen Mittelausweitung für die Regionalpolitik („Delors-II-Paket“); auf dem Gipfel in Lissabon (Juni 1992) konnte darüber jedoch zunächst keine Mehrheit erzielt werden³⁾. Erst auf dem Gipfel von Edinburgh im Dezember 1992 kam eine grundsätzliche Einigung zustande; die Verteilungskämpfe dauerten jedoch bis weit ins Jahr 1993 an⁴⁾. Die mit den Fondsverordnungen vom Juli 1993⁵⁾ kodifizierte „kleine“ Reform der Strukturfonds sah schließlich neben mäßigen inhaltlichen Korrekturen (vgl. Mayerhofer — Palme, 1994, Bachtler — Michie, 1994) eine weitere Zunahme der Strukturfondsmittel und deren stärkere Konzentration auf Ziel-1-Gebiete vor. Für die in den Fondsverordnungen definierten Ziele werden in der Programmperiode 1994/1999 141,4 Mrd ECU bereitgestellt, nahezu 70% davon sollen in den als Ziel-1-Gebiete definierten Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand konzentriert werden. Zusammen mit dem neu geschaffenen Kohäsionsfonds⁶⁾, der mit einem Volumen von 13,8 Mrd. ECU ausschließlich den „Kohäsionsländern“ Spanien, Portugal, Griechenland und Irland zur Verfügung steht, erlaubt dies in diesen Mitgliedstaaten eine reale Verdoppelung der Transfers bis zum Ende der Programmperiode.

Regionale Unterschiede in den EU-Ländern *Abbildung 1*
Gemessen am BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten, O 1989/1991



Q: EU-Kommission

Insgesamt kann damit sowohl aus der historischen Entwicklung als auch aus der Mittelverteilung abgeleitet werden, daß aus dem Bemühen um den Zusammenhalt der Gemeinschaft der eigentliche Impetus der EU-Regionalpo-

Regionale Disparitäten gefährden Zusammenhalt der Gemeinschaft

litik kommt. Angesichts der großen regionalen Ungleichgewichte in der EU und der damit entstehenden zentripetalen Kräfte ist dies auch nicht verwunderlich. Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau erreicht in vier Mitgliedstaaten in keiner Region der Ebene NUTS II den Durchschnitt der EU 12, in einer Reihe weiterer Staaten bestehen traditionell (Italien, Frankreich)⁷⁾ oder aufgrund neuer Entwicklungen (BRD) beträchtliche innerstaatliche Disparitäten (Abbildung 1). Die Bandbreite der Wirtschaftskraft (gemessen am Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten)⁸⁾ reicht dabei von etwa einem Drittel des EU-Durchschnitts in einigen ostdeutschen Bundesländern und im portugiesischen Alentejo bis zu 194,5% in Hamburg. In den zehn „reichsten“ Regionen liegt das Entwicklungsniveau um etwa das 3,6fache über jenem der zehn ärmsten Gebiete. Auch Österreich reiht sich mit beträchtlichen regionalen Disparitäten in das europäische Regionalgefüge ein.

³⁾ Vereinbart wurde lediglich das Inkrafttreten der neuen Programmperiode um zwei Jahre zu verschieben. Sie gilt damit für die Jahre 1995/1999.
⁴⁾ So bestand Irland bei Androhung eines Vetos auf einer Garantie des Anteils von 13,5% an den Ziel-1-Mitteln auch im neuen Programmbudget. Großbritannien opponierte gegen das neue Ziel 4. Einige Mitgliedstaaten forderten Autonomie in der Bestimmung der Gebietskulisse für Ziel-2- bzw. Ziel-5b-Fördergebiete (Bachtler — Michie 1994).
⁵⁾ VO 2080/93 zur Errichtung eines eigenen Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei, VO 2081/93 zur Änderung der VO 2052/88, VO 2082/93 zur Änderung der VO 4253/88 sowie die VO 2083/93, 2084/93 und 2085/93 zur Änderung der fondsspezifischen VO 4254/88, 4255/88 bzw. 4256/88.
⁶⁾ Der Fonds wurde für Staaten der EU eingerichtet, deren Pro-Kopf-Einkommen 90% des EU-Durchschnitts unterschreitet und soll in den zur Konsolidierung ihres Staatshaushalts verpflichteten „Kohäsionsländern“ jene Infrastruktur im Bereich Verkehr und Umweltschutz bereitstellen helfen, die bei knappem Budget national nicht mehr finanzierbar erscheint. Zunächst wurde der Fonds als „Kohäsions-Finanzinstrument“ (EG-AbI L 79 vom 1. April 1993) geführt.
⁷⁾ Die große Spannweite in Frankreich geht allerdings auf das geringe Entwicklungsniveau einiger Überseedepartements (Guadeloupe, Réunion, Martinique, Guayana) zurück. Im Mutterland selbst übersteigt das BIP pro Kopf in Korsika als der rückständigsten Region mit rund 80% des EU-Durchschnitts jenes des Burgenlandes.
⁸⁾ Die hier verwendete Messung des Entwicklungsniveaus zu Kaufkraftparitäten ist für den Vergleich des Einkommens- und Verbrauchsniveaus vorzuziehen. Für Wettbewerbs-, Kosten- oder Preisvergleiche wäre dagegen eine Messung in ECU vorzuziehen, da diese sowohl Mengen- als auch Preiseffekte berücksichtigt. Die Spannweite nimmt dabei tendenziell noch zu.

Wien wird mit 153% des EU-Durchschnitts in der EU 12 nur von Hamburg, der Ile de France und Darmstadt übertroffen⁹⁾, das Burgenland (67%) fällt dagegen mit einem mit Sizilien oder Irland vergleichbaren Entwicklungsniveau in jene Gruppe, die sich nach den Kriterien der EU-Regionalpolitik für konzentrierte Fördermaßnahmen durch die Strukturfonds qualifiziert. Die Disparitäten steigen mit abnehmender Aggregationsebene übrigens deutlich, die ärmste NUTS-III-Region trennt ein Entwicklungsdifferential von mehr als 1 : 11 von der reichsten Region Frankfurt am Main¹⁰⁾.

Verschärft wird diese Problematik dadurch, daß auch im Zeitablauf jedenfalls keine rasche Konvergenz der Entwicklungsniveaus erkennbar ist — durchaus entgegen den Erwartungen der traditionellen Analyse¹¹⁾ (Armstrong, 1992, Cardoso, 1993). Dunford (1993) spricht gar von einem „Ende der Konvergenz“ in den letzten 20 Jahren. Ein deutlicher Trend abnehmender Entwicklungsdifferenziale auf europäischer Ebene ist nur für die fünfziger und sechziger Jahre auszumachen, als die Abwanderung ländlicher Bevölkerung in die Ballungsgebiete und die Dezentralisierung von standardisierten Produktionen in periphere Gebiete besondere Ausmaße annahm. Seit Mitte der siebziger Jahre ließen der Niedergang traditioneller Industrie-regionen und das Ausdünnen peripherer Regionen durch Produktionsverlagerungen in die Schwellenländer die Entwicklungsunterschiede dagegen wieder deutlich steigen. In den späten achtziger Jahre zeigte sich Konvergenz zwar auf der Ebene der Mitgliedstaaten, nicht jedoch auf jener der Regionen. Nach den Prognosen der ERECO (1994) ist auch für die nähere Zukunft zumindest kein rascher Abbau der Disparitäten zu erwarten; neuere empirische Ergebnisse zeigen einen Konvergenzprozeß — ein Aufholen der ärmsten Regionen —, der jedoch nur sehr langsam verläuft (Barro — Sala-i-Martin, 1991, 1992, Sala-i-Martin, 1994; für Österreich Hofer — Wörgötter, 1993).

Die zwei Instrumentenbündel der EU-Kohäsionspolitik

Zum Abbau dieser den Zusammenhalt der Gemeinschaft gefährdenden Disparitäten stehen in der EU im wesentlichen zwei Instrumentenbündel zur Verfügung, die erst in ihrem

Regionalpolitik der EU

Übersicht 1

Regionale Förderpolitik	Wettbewerbspolitik
Träger: GD XVI (Regionalpolitik; EFRE) GD V (Beschäftigung und Soziales; ESF) GD VI (Landwirtschaft; EAGFL)	Träger: GD IV (Wettbewerbspolitik)
Ziel: Abbau von Disparitäten durch Förderung benachteiligter Regionen	Ziel: Abbau von Disparitäten durch Verhinderung von Beihilfen in nicht benachteiligten Regionen
Fördergebiete: Z1: Gebiete mit Entwicklungsrückstand Z2: Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung Z5b: Ländliche Gebiete (Z6: Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte)	Fördergebiete: Gebiete nach Art 92 Abs 3(a) Gebiete nach Art 92 Abs 3(c)

Zusammenspiel die räumliche Dimension der EU-Politik determinieren (Übersicht 1): Die regionale Förderpolitik schützt im Rahmen der EU-Strukturfonds Mittel an benachteiligte Regionen entlang definierter räumlicher Ziele aus; sie bestimmt nicht zuletzt durch die für ein effizientes „fund rising“ notwendigen Anstrengungen die regionalpolitische Debatte auch in Österreich. Daneben kommt allerdings auch der Gemeinsamen Wettbewerbspolitik eine nicht unerhebliche kohäsionspolitische Rolle zu, indem sie nationale Beihilfen in nicht benachteiligten Regionen beschränkt. Sie verhindert damit ein weiteres Zurückfallen benachteiligter Regionen in „ärmeren“ Mitgliedstaaten, wie es in einem ungezügelter „Förderungswettlauf“ aufgrund des unterschiedlichen Budgetpotentials zu erwarten wäre¹²⁾.

Das somit notwendige Zusammenspiel unterschiedlicher Träger der Kohäsionspolitik birgt allerdings auch Probleme; das kommt vor allem in unterschiedlichen Gebietskategorien für die EU-Regionalpolitik einerseits und die EU-Wettbewerbspolitik andererseits zum Ausdruck. Zwar stimmen beide Kulissen wegen der nahezu identischen Kriterien zur Abgrenzung von Gebieten mit Entwicklungsrückstand in ihrem Kernbereich überein¹³⁾, für die Abgrenzung weiterer förderbarer Regionen wählt die EU-Regionalpolitik jedoch einen strukturpolitischen Ansatz, während die Wettbewerbspolitik nach Art 92 Abs 3(c) weitere Ausnahmen vom Verbot nationaler Beihilfen an die relative Position einer Region im jeweiligen Mitgliedstaat bindet¹⁴⁾.

⁹⁾ Mit dem Beitritt der skandinavischen EFTA-Staaten kamen einige besonders wohlhabende Stadtregionen hinzu. Auf einer erweiterten Regionsliste der EU 15 würde Oslo mit 210% des EU-Durchschnitts an der Spitze stehen.

¹⁰⁾ Innerhalb Österreichs ist das Differential auf dieser Ebene zwischen dem oberösterreichischen Zentralraum (158% des EU-Durchschnitts) und dem Mühlviertel (47%) mit etwas über 1 : 3 vergleichsweise gering.

¹¹⁾ Das neoklassische Modell läßt zumindest auf mittlere Sicht einen regionalen Ausgleich erwarten, da unter der Annahme sinkender Grenzerträge des Kapitals die Investitionsströme in Regionen mit niedrigerem Einkommen fließen dürften (in denen das eingesetzte Kapital höhere Erträge erwirtschaftet; Barro, 1991). Diese Konvergenz sollte sich bei zunehmender Integration durch die erhöhte interregionale Mobilität der Produktionsfaktoren und durch raschere Technologiediffusion verstärken. Führt man allerdings externe Effekte in Form von Agglomerationsvorteilen ein (Myrdal, 1959, Kaldor, 1970) bzw. folgt man den Thesen der neuen Wachstumstheorie (Romer, 1986, Rebelo, 1991), so ist dieses Ergebnis nicht mehr gesichert: Räumliche Effekte der Integration werden zu einem komplexen Prozeß, der vor allem durch die Wettbewerbsstärke spezialisierter Regionen entschieden wird (Bröcker, 1990, DIW, 1991).

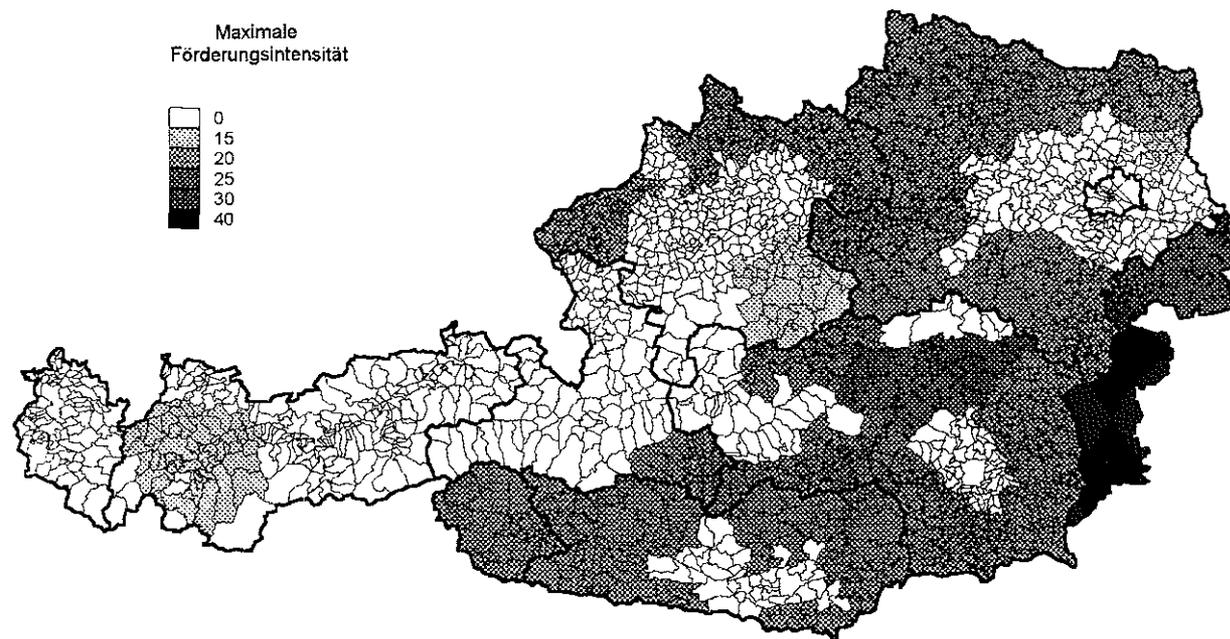
¹²⁾ Die Bedeutung gerade auch dieser „zweiten Säule“ der Kohäsionspolitik kann anhand einiger Daten illustriert werden. So erreichte das Gesamtniveau nationaler Beihilfen im Zeitraum 1988/1990 in „reichen“ Mitgliedstaaten wie Luxemburg (1.389 ECU), Deutschland (971 ECU) oder Italien (962 ECU) je Beschäftigten ein Vielfaches der Mittel „armer“ Staaten wie Griechenland (387 ECU) oder Portugal (245 ECU; EU-Kommission, 1992). Selbst nach der Verdoppelung der Strukturfondsmittel in der Programmperiode 1988/1993 machten die nationalen Transfers an Unternehmen mit 12 Mrd. ECU pro Jahr das 16fache der Beihilfen des EFRE an Unternehmen aus (Brittan, 1992).

¹³⁾ Sowohl die Förderwürdigkeit einer Region nach Ziel 1 der Strukturfonds als auch ihre Nominierung für eine Ausnahme vom Beihilfenverbot nach Art. 92 Abs 3(a) EGV sehen als Schwellenwert ein BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten von 75% des EU-Durchschnitts vor. Die zulässige Förderintensität differiert aber nach letzterer auf der darunterliegenden NUTS-III-Ebene.

¹⁴⁾ Regionalpolitische Transfers dienen nach Ziel 2 der Umstellung der Wirtschaft von Regionen oder Teilregionen, die von einer rückläufigen Entwicklung der Industrie schwer betroffen sind, sowie nach Ziel 5b der Entwicklung und Strukturanpassung des ländlichen Raumes. Ausnahmen nach dem Wettbewerbsrecht können Regionen erwarten, die gemessen am BIP pro Kopf und an der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit im nationalen Vergleich benachteiligt sind; dieser Rückstand muß umso größer sein, je reicher der entsprechende Mitgliedstaat im EU-Vergleich ist (eine detailliertere Darstellung liefern Mayerhofer — Palme, 1994).

Nationale Regionalfördergebiete nach EU-Wettbewerbsrecht in Österreich

Abbildung 2



Q: EU-Kommission.

Das Ergebnis unterschiedlicher Förderkulissen kann nicht wirklich befriedigen (Wishlade, 1994). So waren in der letzten Programmperiode Regionen mit 6% der Gemeinschaftsbevölkerung aus der nationalen Förderung ausgeschlossen, jedoch für EU-Transfers zugelassen. Diese Situation widerspricht dem im Vertrag von Maastricht vereinbarten Subsidiaritätsprinzip und ist zudem problematisch: Strukturfondsförderungen bedürfen nach dem Prinzip der Additionalität einer Kofinanzierung des Mitgliedstaates, die in diesen Gebieten nach dem Wettbewerbsrecht für viele Förderfälle wiederum verboten sein kann.

Trotz dieser offensichtlich effizienzsenkenden Konstellation konnten sich die federführenden Generaldirektionen IV (Wettbewerbspolitik) und XVI (Regionalpolitik) auch nach heftigen Debatten nicht auf eine gemeinsame Gebietskulisse einigen. Der erzielte Minimalkonsens für die neue Programmkulisse sollte jedoch auch für die Gestaltung der österreichischen Förderkulissen Bedeutung erlangen. Mit dem Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten für Ziel-2- und Ziel-5b-Gebiete wurde die Verantwortung für die Konsistenz der Kulissen weitgehend auf die nationale Ebene verlagert, gleichzeitig aber auch eine Stärkung der Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten herbeigeführt. Schon aufgrund von Mechanismen des innerstaatlichen Interessenausgleichs fördert dies eine Ausweitung der Gebietskulisse. Im Gegensatz zur alten Programmperiode (43%) umfaßt die neue Kulisse der Strukturfonds für die EU 12 denn auch Regionen mit 51,6% der Bevölkerung. Vor allem die Liste der Ziel-1-Regionen wurde deutlich er-

weitert — auch um Gebiete, deren Förderstatus sich eher aus Erfolgen im Bargaining-Prozeß als aus regionalpolitischen Erfordernissen erschließt¹⁵⁾.

Festlegungen zu den regionalen Förderkulissen in Österreich

Österreichs Verhandlungsposition zu beiden Gebietskulissen wurde bereits im März 1993 erarbeitet, rechtzeitig zum Inkrafttreten des EWR¹⁶⁾ lag das Verhandlungsergebnis für die Kulisse nach dem Wettbewerbsrecht vor (Abbildung 2). Sie sieht nationale Regionalfördergebiete im Ausmaß von 35,16% der Bevölkerung vor. Obwohl damit der österreichische Verhandlungsvorschlag (44,4%) deutlich reduziert wurde, enthält die Liste die in einer eingehenden Analyse (Mayerhofer — Palme, 1994) identifizierten Problemgebiete im Integrationsprozeß und läßt damit ausreichenden Spielraum für kompensierende Transfers an die regionalen „Verlierer“ der Integration.

Erste Festlegungen hinsichtlich der Kulisse der EU-Regionalförderung wurden mit der Qualifikation des Burgenlandes als Ziel-1-Region schon im Beitrittsvertrag Österreichs mit der EU vom 12. April 1994 getroffen¹⁷⁾. Zu Jahresbeginn 1995 wurden auch die Verhandlungen über die weiteren Fördergebiete abgeschlossen (Abbildung 3). Noch etwas breiter als die Wettbewerbskulisse, umfaßt die Gebietsliste Regionen mit 40,9% der österreichischen Bevölkerung, nur unwesentlich weniger als die von Öster-

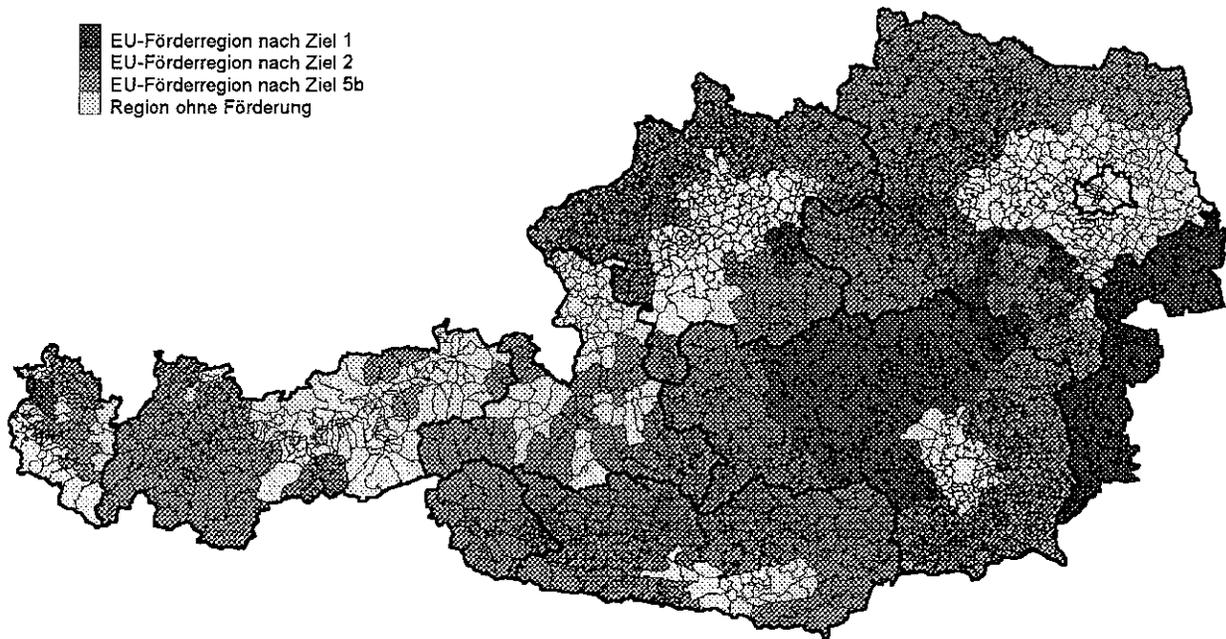
¹⁵⁾ Neben den ostdeutschen Bundesländern und der spanischen Region Cantabria wurden Merseyside and Highlands and Islands (Großbritannien), Hainaut (Belgien), Teile von Nord-Pas de Calais (Frankreich) und Flevoland (Niederlande) in die Ziel-1-Kulisse aufgenommen — Gebiete deren BIP pro Kopf deutlich über der für eine Förderbarkeit gültigen Grenze von 75% des EU-Durchschnitts liegt (Bachtler — Michie 1994).

¹⁶⁾ Das im Rahmen der EU-Wettbewerbspolitik gültige Regelwerk wurde von Österreich schon mit der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum übernommen, die entsprechende Gebietskulisse gilt daher für Österreich seit 1. Jänner 1994.

¹⁷⁾ Die Festlegung von Ziel-1-Regionen ist Ratskompetenz und war daher direkt Gegenstand der Beitrittsverhandlungen.

Regionale Fördergebiete gemäß EU-Strukturfonds in Österreich

Abbildung 3



Q: EU-Kommission.

reich als Verhandlungsposition eingereichte „Maximalliste“ (44,1%). Mit Ausnahme von Wien konnten alle Bundesländer Förderregionen für sich beanspruchen. Einschränkungen mußten angesichts der in Österreich relativ günstigen Arbeitsmarktlage allein im Bereich von Ziel 2 hingenommen werden (Vorschlag 13,1%, jetzt 8,2%), hier fielen vor allem Gmünd, Braunau und das Kärntner Industriegebiet um Arnoldstein und Bleiberg, aber auch einige funktional schwer abgrenzbare städtische Gebiete (Teile von Linz, Marchegger Ast in Wien) aus der Förderkulisse. Der Umfang der Gebietsliste nach Ziel 5b übersteigt dagegen in seiner endgültigen Form sogar den österreichischen Verhandlungsentwurf, da einige ursprünglich als Ziel-2-Gebiete vorgesehene Regionen schließlich in der Ziel-5b-Kulisse Platz fanden.

Trotz des im Vergleich der EU-Staaten hohen Entwicklungsstandes Österreichs¹⁸⁾ liegt der gemeinsamen Regionalpolitik in der Programmperiode 1995/1999 damit eine recht breite Förderkulisse zugrunde (Übersicht 2), der Bevölkerungsanteil erreicht in Fördergebieten den Durchschnitt der EU ohne die Kohäsionsländer. Relativ gering ist die Bedeckung mit Regionen, die sich durch eine rückläufige Industrieentwicklung für Fördermaßnahmen eignen (Ziel 2). Die Liste ländlicher Gebiete, die Mittel zur Strukturanpassung nach Ziel 5b erhalten sollen, ist dagegen mit einer erfaßten Bevölkerung von 2,28 Mill. (29,2%) im Vergleich mit allen anderen EU-Staaten besonders lang.

Inkonsistenzen zwischen regionalpolitischen und wettbewerbsrechtlichen Festlegungen konnten angesichts der zeitlich und inhaltlich getrennten Verhandlungen auch in

Österreich nicht vermieden werden. So leben 42,1% der österreichischen Bevölkerung in Regionen, die nach einer der beiden Kulissen Anspruch auf eine Förderung haben, nur 34,3% jedoch in nach beiden Gebietslisten förderbaren Regionen. Sowohl vor dem Hintergrund von Subsidiaritätsüberlegungen als auch aus der Notwendigkeit einer Kofinanzierung von EU-Mitteln problematisch sind dabei auch hier jene Regionen mit 6,9% der Bevölkerung, die zwar als Zielgebiete nach den EU-Strukturfonds definiert, aber nicht in die Kulisse des Wettbewerbsrechts nach Art 92 Abs. 3(c) aufgenommen wurden. Für sie ist nationale Förderung — auch als Kofinanzierung — prinzipiell verboten; Maßnahmen auch der Strukturfonds werden damit hier auf jene Schwerpunkte zu beschränken sein, für die das Wettbewerbsrecht Ausnahmen in Nichtförderregionen bereithält¹⁹⁾.

Der flächendeckende Charakter der Gebietskulisse der EU-Regionalförderung stellt weitgehend sicher, daß alle wesentlichen Problemgebiete Förderungen aus den Strukturfonds erhalten können. Eher fraglich ist allerdings, ob die ausgehandelte Liste noch ausreichend zwischen „schwachen“ und „starken“ Regionen unterscheidet und damit eine Konzentration der Mittel auf regionale Problemlagen gewährleistet, sodaß meßbare räumliche Ausgleichswirkungen zu erwarten sind. Übersicht 3 stellt einige Indikatoren zur sozioökonomischen Lage der Förderregionen zusammen. Demnach diskriminiert die ausgehandelte Gebietsliste tendenziell durchaus nach der von der EU-Kommission intendierten Logik. Für Ziel 2 sind den Grundsätzen der Strukturfonds entsprechend vorwiegend

¹⁸⁾ Mit einem BIP pro Kopf (zu Kaufkraftparitäten) von 16 317 ECU lag Österreich 1993 um rund 12% über dem Durchschnitt der EU 15 — nur in Luxemburg (166%) Belgien (114%) und Dänemark (113%) ist das Entwicklungsniveau höher (Breuss 1995).

¹⁹⁾ Breite Ausnahmen bestehen für Technologiebeihilfen zur Unterstützung von Forschung und Entwicklung sowie für Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen. Im Fall von Umweltbeihilfen nutzt die EU-Kommission ihren Ermessensspielraum ebenfalls weitgehend liberal. Für gering dotierte Förderprogramme (Bagatellebeihilfen) hebt schließlich die ‚De-minimis-Regel‘ die Notifikationspflicht überhaupt auf (eine genauere Darstellung bieten etwa Von Arnim 1993 und Mayerhofer 1994).

Regionale Fördergebiete gemäß EU-Strukturfonds

Programperiode 1994/1999

Übersicht 2

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 5b	Insgesamt
	Anteile der Bevölkerung in Fördergebieten in %			
Belgien	12,8	14,2	4,5	31,5
Dänemark	—	8,5	6,8	15,3
Frankreich	4,4	25,1	16,7	47,2
BRD	20,6	8,8	9,7	39,2
Griechenland	100,0	—	—	100,0
Irland	100,0	—	—	100,0
Italien	36,7	11,0	8,3	55,8
Luxemburg	—	34,6	7,9	42,4
Niederlande	1,5	17,4	5,4	24,2
Portugal	100,0	—	—	100,0
Spanien	59,7	20,4	4,4	84,5
Großbritannien	5,9	31,9	4,9	41,7
EU 12	26,6	16,6	8,2	51,3
Österreich	3,5	8,2	29,2	40,9

Q: Bachtler — Michie (1994) eigene Berechnungen

Sozialökonomische Lage in den von der EU geförderten Regionen in Österreich

1991

Übersicht 3

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 5b	Regionen ohne Förderung
Industriequote in %	12,1	26,9	14,3	13,6
Agrarquote in %	11,4	4,9	16,4	2,7
Beschäftigte in Großbetrieben in %	5,9	17,6	5,4	15,8
Hochwertiges Humankapital in % ¹⁾	5,4	6,0	4,6	9,3
Brutto-Regionalprodukt je Einwohner ²⁾ 1 000 S	115,0	156,9	139,0	140,7
Stellenandrang ³⁾	631,5	1.145,8	717,4	782,4
Arbeitsmarktbilanz in % ⁴⁾	73,4	99,1	76,7	109,7
Veränderung 1981/1991 in %				
Beschäftigung	-3,8	-4,5	+0,1	+7,5
Bevölkerung	+0,4	-1,8	+2,3	+4,6
Arbeitsmarktbilanz Prozentpunkte	-3,6	-1,8	-3,3	+0,8

Q: Eigene Berechnungen. — ¹⁾ Absolventen mit hoher und höchster Ausbildung in % der Beschäftigten am Wohnort — ²⁾ 1990; Basis: Bezirksdaten — ³⁾ 1994; Arbeitslose je 100 offene Stellen; Basis: Bezirksdaten — ⁴⁾ Beschäftigte am Arbeitsort in % der Beschäftigten am Wohnort

Regionen mit einem hohen Anteil an Industriebeschäftigten qualifiziert, Maßnahmen unter Ziel 5b und Ziel 1 werden vor allem agrarisch dominierten Regionen zugute kommen, deren gewerbliche Wirtschaft besonders klein- und mittelbetrieblich strukturiert ist. Die Humankapitalausstattung bestehender Betriebe weist in den Fördergebieten ein deutliches Defizit vor allem an hohen und höchsten Qualifikationen auf; die Abgrenzung gegenüber nicht geförderten Regionen ist damit auch aus unterschiedlichen Umstrukturierungspotentialen erklärbar.

Treffsicherheit durch flächendeckende Kulisse eingeschränkt

Legitimiert wird die Unterscheidung durch die unterschiedliche ökonomische Leistungskraft von Förder- und Nichtfördergebieten. Gemessen am Brutto-Regionalprodukt je Einwohner bleibt das Ziel-1-Gebiet Burgenland weit, die Ziel-5b-Gebiete noch deutlich hinter den nicht geförderten Regionen zurück. Ziel-2-Gebiete weisen als alte Industriegebiete keine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf, aber besonders gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt: Einem freien Arbeitsplatz stehen in den Ziel-2-Gebieten derzeit mehr als 11 Arbeitslose gegenüber. Trotzdem werden — wohl angesichts der ungünstigen geographischen Lage — Arbeitsmarktprobleme hier kaum über vermehrtes Pendeln gelöst, während in den Ziel-1- und Ziel-5b-Gebieten nach der letzten Großzählung deutlich mehr Beschäftigte am Wohnort als am Arbeitsort gezählt wurden. Nicht geförderte Regionen sind im Durchschnitt Einpendlerregionen.

Die Treffsicherheit der Gebietsliste bestätigen schließlich jene Indikatoren besonders, die die Dynamik der einzelnen Regionstypen abbilden. So nahm die Bevölkerung in den Nichtförderregionen zwischen den letzten zwei Volkszählungsterminen deutlich zu (+4,6%) und veränderte sich in

den Fördergebieten kaum. Die alten Industriegebiete (Ziel 2) stehen massiven Abwanderungstendenzen gegenüber — vor allem aufgrund geringerer Chancen auf dem Arbeitsmarkt: In der Beschäftigungsentwicklung kommen Disparitäten zwischen nicht geförderten (+7,5%) und Förderregionen (-1,4%, davon Ziel 1 -3,8%, Ziel 2 -4,5%) besonders drastisch zum Ausdruck. Wurden diese Probleme im Burgenland und in den Ziel-5b-Gebieten bei noch leicht steigender Bevölkerung durch vermehrtes Pendeln gedämpft (Arbeitsmarktbilanz -3,6 bzw. -3,3 Prozentpunkte), so bleibt in den alten Industriegebieten oft nur die Abwanderung.

Insgesamt ist die Abgrenzung der Fördergebiete zumindest insofern treffsicher, als die Fördergebiete einen geringeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand und zudem eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweisen. Ob allerdings eine ausreichende Konzentration auf die besonderen Problemgebiete gegeben ist, kann nur eine weiterführende Analyse zeigen. Deshalb wurde versucht, mit Querschnittsregressionen auf Bezirksebene ökonomische Zusammenhänge zwischen der Einstufung einer Region als Fördergebiet und den wesentlichsten regionalwirtschaftlichen Problemindikatoren zu finden. Übersicht 4 zeigt entsprechende Berechnungen mit einem Linear-Probability-Modell für die gesamte Gebietskulisse und für die einzelnen Teilaggregate. Die geschätzten Koeffizienten geben Aufschluß über die Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte regionale Problemlage zu einer Einstufung als Fördergebiet führt, im Falle des Linear-Probability-Modells sind sie direkt als Elastizitäten interpretierbar²⁰⁾. Für die Gesamtkulisse zeigen die Ergebnisse eine ausreichende Schätzgüte des Gesamtmodells, die geschätzten Koeffizienten sind statistisch gut abgesichert und weisen das erwartete Vorzeichen auf. Gegenüber der parallel getesteten Kulisse der ÖROK-Problemgebiete, die bisher als Basis für Regionalförderungen diente, sind keine außergewöhnlichen Abweichungen er-

²⁰⁾ So bedeutet etwa der Koeffizient des BRP je Einwohner von -0.005174 in der Regressionsgleichung für die gesamte Förderkulisse, daß ein Anstieg des Regionalproduktes um 1 000 S pro Kopf und Jahr die Wahrscheinlichkeit einer Einstufung dieser Region als EU-Fördergebiet um 0,5% senkt.

Zur Treffsicherheit der Fördergebietsabgrenzung

Übersicht 4

Ergebnisse ökonomischer Schätzungen

	Linear-Probability-Modell			Schätzgüte	
	Konstante	Geschätzte Koeffizienten BRP je Einwohner	Stellenandrang	R ²	F
Gesamte Förderkulisse	+ 1.366506 ^{***} (10.1)	-0.005174 ^{**} (8.2)	+0.000213 ^{**} (2.6)	0.463	43.26 ^{***}
Ziel-1-Gebiete	+0.424061 ^{***} (3.76)	-0.001450 [*] (2.8)	-0.000126 (1.86)	0.070	4.68
Ziel-2-Gebiete	-0.271760 [*] (2.3)	+0.000381 (0.7)	+0.000428 ^{**} (6.0)	0.261	18.31 ^{**}
Ziel-5b-Gebiete	+1.214459 ^{***} (6.6)	-0.004186 ^{***} (4.9)	-0.000035 (0.3)	0.187	12.28 ^{**}
ÖROK-Problemgebiete	+1.151045 ^{***} (8.1)	-0.005710 ^{**} (8.6)	+0.000287 ^{**} (3.3)	0.501	50.20 ^{***}
	Probit-Modell			Schätzgüte	
	Konstante	Geschätzte Koeffizienten BRP je Einwohner	Stellenandrang	Treffer ¹⁾	Average Likelihood
Gesamte Förderkulisse	+3.077144 ^{***} (3.8)	-0.019876 ^{**} (5.2)	+0.001159 [*] (2.1)	88 (99)	0.715
Ziel-1-Gebiete	+1.991208 (1.7)	-0.001550 [*] (2.5)	-0.001661 (1.7)	90 (99)	0.785
Ziel-2-Gebiete	-2.924875 ^{**} (3.5)	+0.004030 (0.3)	+0.001686 ^{**} (4.4)	90 (99)	0.758
Ziel-5b-Gebiete	+2.056573 ^{**} (3.6)	-0.012354 [*] (4.3)	-0.000075 (0.2)	73 (99)	0.559
ÖROK-Problemgebiete	+5.606873 ^{***} (4.3)	-0.050313 [*] (5.1)	+0.002102 [*] (3.4)	88 (99)	0.779

Q: Eigene Berechnungen. *** Signifikanzniveau: 5% ** Signifikanzniveau: 1% kursive Zahlen in Klammern t-Werte -¹⁾ Zahl der Bezirke für die das geschätzte Modell den tatsächlichen Förderstatus korrekt prognostiziert

kennbar, eine etwas bessere Schätzgüte sowie statistisch besser abgesicherte und etwas höhere Koeffizienten lassen jedoch auf eine etwas größere Konzentration dieser alten Kulisse auf Problemgebiete schließen.

Allerdings weisen lineare Schätzungen in Binary-choice-Modellen²¹⁾ einige ökonomische Probleme auf, sodaß sich eine Überprüfung dieser Ergebnisse empfiehlt. Die Neuberechnung auf Basis nichtlinearer Maximum-likelihood-Schätzungen (Probit-Modell) liefert jedoch im wesentlichen die gleichen Ergebnisse. Auch hier erklären die Indikatoren für wirtschaftliche Leistungskraft und Arbeitsmarktlage die Gebietskulisse ausreichend, und die geringfügig höhere Treffsicherheit der Liste der ÖROK-Problemgebiete ist evident. In den Teilaggregaten wird die Schwerpunktsetzung in den für die Zuordnung wesentlichen Kriterien sichtbar. Für eine Einordnung als Ziel-1- bzw. Ziel-5b-Gebiet verliert die Arbeitsmarktvariable ihre Erklärungskraft, die Wahrscheinlichkeit einer Einordnung als Ziel-2-Gebiet wird wiederum durch ein hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau nicht beeinträchtigt. Der geringe Erklärungswert der Gleichung läßt vor allem für Ziel-5b-Gebiete vermuten, daß eine Konzentration auf die Problemgebiete vor dem Hintergrund einer flächendeckenden Kulisse nur unzureichend gelungen ist.

Insgesamt scheint die Treffsicherheit der verhandelten Fördergebietskulisse damit aufgrund ihres Umfangs etwas eingeschränkt. Gegenüber der bisher gültigen Abgren-

zung von Problemgebieten durch die ÖROK ergeben sich jedoch nur marginale Unterschiede. Unter dem Gesichtspunkt höherer Flexibilität für Entscheidungen auf nationaler Ebene kann eine breite Kulisse von Regionen mit Zugang zur EU-Förderung zudem vorteilhaft sein. Allerdings verstärkt sie auch die Verantwortung der nationalen Regionalpolitik, innerhalb dieser Kulisse sinnvolle Schwerpunkte nach Standorteignung zu setzen. Es ist zu hoffen, daß die Akteure dem zweifellos vorhandenen politisch-ökonomischen Druck in Richtung einer möglichst flächendeckenden Beteiligung der Fördergebiete mit Strukturfondsmitteln werden standhalten können.

Bedeutungsgewinn regionalpolitisch motivierter Förderungen

Dies dürfte nötig sein, da die im Rahmen der Strukturfonds vereinbarten EU-Mittel nicht unbegrenzt sind (Übersicht 5). Nach dem jetzt auch in den Details feststehenden Finanzierungsrahmen werden in der Programmperiode 1995/1999 1.623 Mill. ECU für Maßnahmen in Österreich abrufbar sein, zu derzeitigen Wechselkursen sind dies etwa 4,18 Mrd. S pro Jahr oder knapp 0,2% des BIP. Von diesem Gesamtrahmen behält sich die EU-Kommission 10% für die Dotierung von Gemeinschaftsinitiativen²²⁾ und Pilotprojekten vor, die verbleibende Tranche von

²¹⁾ Der Störterm ist in linearen Modellen nicht homoskedastisch; die Schätzer von Linear-probability-Modellen sind damit konsistent und unverzerrt, aber nicht effizient. Extremwerte der erklärenden Variablen im Sample können zudem die Steigungsparameter verzerren (Pindyck — Rubinfeld 1991).

²²⁾ Für Österreich sind vor allem 6 Gemeinschaftsinitiativen von Bedeutung: Interreg (grenzüberschreitende Maßnahmen), Leader (integrierte Entwicklung ländlicher Regionen), Beschäftigung (Integration von Jugendlichen — Teilprogramm Youthstart —, Frauen — NOW —, und Behinderten — Horizon — in den Arbeitsmarkt), Adapt (Anpassung der Arbeitnehmer an den Strukturwandel), Industrieller Wandel (Unterstützung des Strukturwandels in Regionen mit Kohlenbergbau — Teilprogramm Rechar —, Stahlindustrie — Resider — und Textilindustrie — Retex —, Internationale Marktpositionierung von Klein- und Mittelunternehmen — KMU) sowie Urban (Maßnahmen für großstädtische Problemgebiete).

Finanzierungsrahmen der gemeinsamen Strukturförderung in Österreich

Übersicht 5

Programmperiode 1995/1999, zu Preisen von 1995

	EU-Förderrahmen		Gesamtrahmen Mill. ECU	Nationale Kofinanzierung In %	Förderungsintensität ¹⁾		Förderung pro Kopf ECU
	Mill. ECU	Anteile in %			Öffentliche Ausgaben in %	EU	
Ziel 1	165,6	10,2	452,7	63,4	52,6	19,2	1.671,2
Burgenland	165,6	10,2	452,7	63,4	52,6	19,2	
Ziel 2	101,4	6,2	290,8	65,1	35,8	12,5	456,8
Steiermark	58,2	3,6	182,3	68,0	39,4	12,6	
Niederösterreich	22,5	1,4	57,0	60,5	28,6	11,4	
Oberösterreich	10,8	0,7	29,6	63,5	47,5	17,3	
Vorarlberg	9,9	0,6	21,9	54,3	24,9	11,2	
Ziel 5b	411,0	25,3	1.097,1	62,5	49,6	18,6	482,0
Niederösterreich	111,6	6,9	296,0	62,3	38,8	14,7	
Oberösterreich	98,5	6,1	228,3	56,9	42,3	18,3	
Steiermark	85,3	5,3	256,6	66,8	40,8	13,6	
Kärnten	58,0	3,4	162,9	63,4	38,0	13,6	
Tirol	34,4	2,1	92,4	62,8	51,0	19,0	
Salzburg	16,0	1,0	43,6	63,3	42,2	15,5	
Vorarlberg	7,2	0,4	17,3	58,4	29,6	12,3	
Regionale Ziele	678,0	41,8	1.840,6	63,2	42,1	15,5	578,2
Ziele 3 und 4	395,0	24,3					
Ziel 5a	388,0	23,9					
Gemeinschaftsinitiativen	146,1	9,0					
Interreg	42,7	2,6					
Leader	23,3	1,4					
Beschäftigung	23,0	1,4					
Industrieller Wandel	18,2	1,1					
Adapt.	11,6	0,7					
Urban	9,8	0,6					
Reserve	17,5	1,1					
Pilotprojekte	15,9	1,0					
Gesamtrahmen	1.623,0	100,0					

Q: Bundeskanzleramt ÖROK eigene Berechnungen — ¹⁾ Anteile der Ausgaben der jeweiligen Körperschaft an den Gesamtkosten

1.461 Mill. ECU kann für Maßnahmen im Rahmen der Strukturziele verwendet werden. Zieht man davon die für agrarpolitische (Ziel 5a) sowie für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Ziele 3 und 4) reservierten Mittel ab, für die keine räumlichen Festlegungen getroffen wurden²³⁾, verbleiben 678 Mill. ECU (etwa 1,75 Mrd. S pro Jahr) für explizit regionalpolitische Zielsetzungen — ein Vielfaches der bisher im Rahmen nationaler Regionalförderung eingesetzten Mittel²⁴⁾. Vor allem aber wird aufgrund der mit EU-Mitteln verbundenen nationalen Kofinanzierung, die durchwegs mehr als 60% der gesamten Förderung ausmacht, ein deutlich höheres Gesamtvolumen der öffentlichen Ausgaben bewegt (1.840,6 Mill. ECU). Im Rahmen der Maßnahmen der Strukturfonds stehen damit insgesamt 4,74 Mrd. S pro Jahr zur Verfügung.

Schon mit dem Beitrittsvertrag im März 1994 wurden dabei jene Rahmenbeträge festgelegt, die dem Burgenland als Region mit erheblichem Entwicklungsrückstand im Rahmen der Ziel-1-Förderung zufließen sollen. Die EU stellt

dafür bis 1999 165,6 Mill. ECU bereit (pro Jahr etwa 427 Mill. S). Die damit erreichte Förderung pro Kopf entspricht mit jährlich 611 ECU (EU-Mittel) bzw. 1.671 ECU (gesamt) etwa jener in anderen europäischen Ziel-1-Regionen außerhalb der Kohäsionsstaaten, gemessen am regionalen BIP ist sie mit etwa 1% sogar deutlich höher als etwa in britischen (0,4%) oder belgischen (0,9%) Ziel-1-Gebieten. Der öffentliche Anteil an den Gesamtkosten der geplanten Maßnahmen beträgt im Burgenland mehr als 50%, die EU wird knapp 20% der Kosten zur Verwirklichung der Strukturziele beisteuern.

Die Aufteilung der EU-Mittel auf die anderen regionalen Strukturziele wurde mit 17. Jänner 1995 von der EU fixiert. Wegen der Kofinanzierungsverpflichtungen gewinnt dieser Beschluß auch für nationale Mittel eine erhebliche Lenkungswirkung, gerade er geriet jedoch für Österreich zur Überraschung. Abweichend von österreichischen Vorstellungen²⁵⁾ dotierte die EU-Kommission agrarische Problemschwerpunkte im weiteren Sinn²⁶⁾ mit 28,1% für

²³⁾ Für die Mittel im Rahmen des agrarpolitischen Zieles 5a gilt dies allerdings nur bedingt, da sie u. a. die landwirtschaftliche Ausgleichszulage für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete enthalten. Sie werden entlang einer eigenen Gebietsliste abgegrenzt, die jedoch weder mit der Abgrenzung der Fördergebiete der Strukturfonds noch des EU-Wettbewerbsrechts identisch ist.

²⁴⁾ So wurden im Rahmen der durch die Fincord erfaßten Förderprogramme 1993 von 1,47 Mrd. S als Regionalförderung vergeben, dies entspricht einem Förderbarwert von etwa 480 Mill. S.

²⁵⁾ Sie hatten eine Dotierung von 36% für im weiteren Sinn sozialpolitischen Maßnahmen, von 34% für Maßnahmen mit agrarpolitischem Schwerpunkt und von 30% für sonstige Maßnahmen der Regionalförderung vorgesehen.

²⁶⁾ Die Zuordnung der Mittel für Ziel 5b als „agrarisches“ Förderung ist insofern problematisch, als die im Rahmen dieses Ziels verfolgten Maßnahmen auch der Entwicklung und Diversifikation der gewerblichen Wirtschaft und der Entwicklung der Humanressourcen dienen. Räumlich richten sie sich jedoch eindeutig auf die Entwicklung und Struktur Anpassung ländlicher Gebiete.

Indikative Mittelaufteilung aus den Strukturfonds

Übersicht 6

Mill. ECU, zu Preisen von 1994

	Ziel 1	Ziel 2	Ziele 3 und 4 Mill. ECU	Ziel 5a	Ziel 5b	Ziel 1	Ziel 2	Ziele 3 und 4 Anteile in %	Ziel 5a	Ziel 5b
Belgien	730	160	465	191,6	77	45,0	9,9	28,6	11,8	4,7
Dänemark	—	56	301	262,5	54	—	8,3	44,7	39,0	8,0
Frankreich	2 190	1 765	3 203	1 912,7	2 238	19,4	15,6	28,3	16,9	19,8
BRD	13 640	733	1 942	1 133,8	1 227	73,0	3,9	10,4	6,1	6,6
Griechenland	13 980	—	—	—	—	100,0	—	—	—	—
Irland	5 620	—	—	—	—	100,0	—	—	—	—
Italien	14 860	684	1 715	798,6	901	78,4	3,8	9,0	4,2	4,8
Luxemburg	—	7	23	40,0	6	—	9,2	30,3	52,6	7,9
Niederlande	150	300	1 079	159,2	150	8,2	16,3	58,7	8,7	8,2
Portugal	13 980	—	—	—	—	100,0	—	—	—	—
Spanien	26 300	1 130	1 843	431,6	664	86,6	3,7	6,1	1,4	2,2
Großbritannien	2 360	2 142	3 377	439,3	817	25,8	23,4	37,0	4,8	8,9
EU 12	93 810	6 977	13 948	5 369,8	6 134	74,3	5,5	11,0	4,3	4,9
Österreich	162	99	385	379,0	401	11,3	6,9	27,0	26,6	28,1

Q: Bachtler — Michie (1994) eigene Berechnungen. EU 12: 1994/1999 Ziel 2 1994/1996; Österreich: 1995/1999

Ziel 5b bzw. 26,6% für Ziel 5a recht großzügig, Ziel-2-Gebieten verblieb dagegen mit 6,9% eine unerwartet niedrige Fördertranche. Damit liegt die Förderung pro Kopf in Ziel-2-Gebieten mit insgesamt 456,8 ECU (159,3 ECU von der EU) unter jener in ländlichen Gebieten nach Ziel 5b (482 ECU, EU-Mittel 180,6 ECU); auch Interventionen konnten keine Angleichung mehr herbeiführen. Auch im EU-Vergleich bedeutet dies eine besonders starke Betonung des Umbaus agrarischer Strukturen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden dagegen — nicht zuletzt wohl angesichts der relativ niedrigen Arbeitslosenquote in Österreich — geringer dotiert als in anderen hochentwickelten EU-Mitgliedstaaten (Übersicht 6). Wie immer man diese Aufteilung der Strukturfondsmittel auf die einzelnen Ziele inhaltlich bewerten mag²⁷⁾ — sie steht wohl kaum im Einklang mit der bisherigen Ausrichtung der österreichischen Regionalpolitik, die der Umstrukturierung alter Industriestrukturen zumindest auf Bundesebene einen deutlich größeren Stellenwert beimaß²⁸⁾. Mit der Verpflichtung zur Kofinanzierung von Maßnahmen der Strukturfonds wird diese Neuausrichtung nun auch für den nationalen Förderanteil bestimmend, eine Schwerpunktverlagerung der österreichischen Regionalförderung ist die Folge.

Rechtzeitig vor Ablauf der Einreichfrist der für die einzelnen Ziele zu erarbeitenden Programmdokumente²⁹⁾ (Ende April) kam in Österreich schließlich eine Einigung über die Verteilung der Zielmittel auf die Bundesländer und über die Übernahme der Kofinanzierungslasten durch Bund, Länder und sonstige Träger (im wesentlichen Gemeinden) zustande. Angesichts der schon aufgrund der großen Zahl der berührten Maßnahmenträger komplexen Verhandlungen und der durch die Materie programmierten föderalen

Verteilungskonflikte kann es als Beweis für die konstruktive Arbeit der Akteure und die Effizienz der koordinierenden Stellen gelten, daß die „Einheitlichen Dokumente der Programmplanung“ (EDPP) schließlich noch rechtzeitig eingereicht werden konnten.

Burgenland, Kärnten, Steiermark aufgrund räumlicher Problemlagen höher dotiert

Regional kann nach diesen Festlegungen das Burgenland sowohl absolut als auch relativ die meisten Förderungen aus den regionalen Strukturzielen beziehen. Auch die Steiermark und Kärnten können als weitere Bundesländer mit bedeutenden Problemlagen (Mayerhofer — Palme, 1994) vorrangig auf EU-Fördermittel zurückgreifen (Übersicht 6). Im Westen Österreichs sind die Förderbemühungen dagegen wegen der guten ökonomischen Performance der meisten Teilregionen eher gering. Wien muß als Zentralraum auf Mittel aus den Zielschwerpunkten der gemeinsamen Strukturförderung ganz verzichten; hier sind Bemühungen zur Dotation mit Mitteln aus den Gemeinschaftsinitiativen (Urban, Interreg) im Gange. Gemessen an der Bevölkerung in Fördergebieten unterscheidet sich die Dotation zwischen den Bundesländern kaum, die Abweichungen entstammen überwiegend der unterschiedlichen Ausrichtung der regionalen Programme, welche auch unterschiedliche Finanzierungsanteile der EU nach sich zieht.

Inhaltlich liegt der Schwerpunkt der geplanten Ausgaben in allen Bundesländern auf der Entwicklung und Diversifi-

²⁷⁾ Die typischen Programme zur Entwicklung ländlicher Gebiete erfordern jedenfalls in hochentwickelten Staaten mit ihrem Schwerpunkt auf gewerblichen und touristischen Projekten und der Entwicklung endogener Ressourcen — im Gegensatz etwa zu den meist großen Infrastrukturerfordernissen in den Ziel-1-Gebieten der „ärmeren“ Mitgliedstaaten — geringere Finanzmittel als die Umstrukturierungspläne in industriellen Krisenregionen.

²⁸⁾ So floß im Rahmen der „Regionalen Innovationsprämie“ (RIP) als wichtigster Aktion der gemeinsamen Regionalförderung des Bundes und der Länder in den Jahren 1990 bis 1993 mit 175,0 Mill. S rund ein Drittel der Mittel alten Industriegebieten zu, auf periphere Gebiete entsprechend den Gebietskullissen für Ziel 1 und Ziel 5b entfielen 336,7 Mill. S oder 63,5% (Hutschenreiter 1993). Im Vergleich zu diesem Verhältnis (1 : 1,9) liegt der Schwerpunkt der regional zuordenbaren Strukturfondsförderungen mit 1 : 5,7 deutlich stärker auf der Entwicklung des ländlichen Raumes.

²⁹⁾ Mit Novellierung der VO 2052/88 und 4253/88 vom 19. Dezember 1994 können Maßnahmen im Rahmen der Strukturfondsprogramme für die Beitrittsländer rückwirkend ab dem Beitrittsdatum angerechnet werden, sofern die zugehörigen Programmentwürfe spätestens 4 Monate nach dem Beitritt bei der EU-Kommission eingereicht werden. Sonst beginnt die Anrechenbarkeit mit dem Datum der Programmeinreichung.

Regionale Verteilung und Schwerpunkte der gemeinsamen Strukturförderung

Übersicht 7

Programperiode 1995/1999, zu Preisen von 1995

	Fördermittel	EU-Förderung Pro Kopf im Fördergebiet	Je Einwohner	Diversifikation, Anpassung der Agrarstrukturen	Maßnahmenswerpunkt Entwicklung, Diversifikation der gewerblichen Wirtschaft	Entwicklung, Humanressourcen
	Mill ECU	ECU		Mill ECU		
Niederösterreich	134,1	177,0	91,0	49,6	65,1	25,4
Burgenland	165,6	611,3	611,3	22,8	115,6	27,2
Steiermark	143,5	173,1	121,1	34,1	73,0	36,4
Kärnten	58,0	180,6	105,9	20,9	28,9	8,2
Oberösterreich	109,3	178,3	82,0	41,4	48,6	19,3
Salzburg	16,0	180,6	33,2	6,4	7,1	2,5
Tirol	34,4	180,5	54,5	13,8	13,8	6,8
Vorarlberg	17,1	151,6	51,6	3,1	9,5	4,5
Insgesamt	678,0	213,0	87,0	188,1	361,6	130,3
	Anteile in %			Anteile am Bundesland in %		
Niederösterreich	19,7			32,5	48,6	18,9
Burgenland	24,4			13,8	69,8	16,4
Steiermark	21,2			23,8	50,9	25,4
Kärnten	8,6			36,1	49,8	14,1
Oberösterreich	16,1			37,9	44,5	17,6
Salzburg	2,4			40,0	44,4	15,6
Tirol	5,1			40,1	40,1	19,8
Vorarlberg	2,5			18,1	55,6	26,3
Insgesamt	100,0			27,5	53,3	19,2

Q: Bundeskanzleramt ÖROK eigene Berechnungen

kation der gewerblichen Wirtschaft über Mittel des EFRE. Im Österreich-Durchschnitt sind dafür — bei regional allerdings äußerst heterogenen Maßnahmenprogrammen — 53% der Gesamtmittel vorgesehen. In Salzburg und Tirol reichen die Mittel zur Diversifikation und Anpassung der Agrarstrukturen an den Finanzierungsrahmen für die gewerbliche Wirtschaft heran, auch in Ober- und Niederösterreich ist dieser Bereich hoch dotiert. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen werden aufgrund der Bedeutung von Ziel-2-Gebieten für die Steiermark und für Vorarlberg in diesen Bundesländern einen großen Anteil EU-Förderungen binden.

Wegen dieser unterschiedlichen regionalen Schwerpunkte in den Förderprogrammen ist auch die Aufteilung der gesamten Lasten auf die beteiligten Körperschaften nicht einheitlich (Übersicht 8). Im Durchschnitt wird die EU rund 37% aller öffentlichen Mittel bereitstellen, die für die gemeinsame Strukturförderung in Österreich vorgesehen sind. Rund 1 163 Mill ECU (63%) werden national aufzubringen sein; Bund, Länder und sonstige Träger (vor allem Gemeinden) teilen sich in diese Lasten in einem durchschnittlichen Verhältnis von 51 : 42 : 7. Die Wirkungen dieser Verpflichtungen auf Bundes- und Länderbudgets werden davon geprägt sein, wieweit es gelingt, bereits bestehende Förderschienen, Infrastrukturvorhaben usw. als Bestandteile dieser Kofinanzierung zu etablieren. Die Arbeiten zur Anpassung des Förderinstrumentariums der Bundesressorts und der Länder vor dem abzusehenden regionalpolitischen Handlungsbedarf sind weitgehend abgeschlossen, einige Förderungsrichtlinien bedürfen noch der formellen Genehmigung und Notifizierung durch die EU-Wettbewerbsbehörde.

Den im Rahmen der EU-Strukturfonds mobilisierten Mitteln kommt insofern eine Hebelwirkung zu, als sie durch die zwingende nationale Kofinanzierung auch bedeutende österreichische Mittel binden und in die von der EU gebil-

Subsidiarität und EU-Regionalpolitik

ligten Zielgebiete bzw. Maßnahmenswerpunkte lenken. Die EU-Regionalpolitik gewinnt damit zumindest indirekt steuernde Wirkung auf österreichische Förderaktivitäten. Im Fall der Gebietskulisse für die EU-Regionalförderung bedeutet dies keine wesentliche Veränderung der österreichischen Förderpraxis, sehr wohl jedoch im Fall der Mittelzuweisung zu den einzelnen Zielen: Die inhaltliche Ausrichtung der österreichischen Regionalpolitik wird hier durch Entscheidungen der EU-Kommission deutlich berührt.

Diese Feststellung bietet abschließend Anlaß für einige grundsätzlichere Überlegungen zur Stellung der nationalen Regionalpolitik im System der EU-Strukturpolitik. Konkret wirft sie nämlich die Frage auf, wieweit der Grundsatz der Subsidiarität, der mit dem Maastrichter Vertrag (Präambel und Art B Abs 2 EUV bzw. Art 3b Abs 2 EGV) Teil des europäischen Vertragswerks wurde und abseits aller unterschiedlichen Auslegungen (*Van Kersbergen — Verbeek*, 1994) durchaus als striktes Rechtsprinzip gelten kann³⁰), in der Kompetenzverteilung der EU-Regionalpolitik überhaupt noch ausgemacht werden kann. Setzt man zunächst einen Transfermechanismus zur Sicherstellung der Kohäsion in der Gemeinschaft als unstrittig voraus, so kann die Rolle der EU in

³⁰ Danach ist eine Zentralisierung von Kompetenzen nach Art 3b EGV dort und nur dort gerechtfertigt, wo die zentrale Ebene eine Aufgabe besser erfüllt als die dezentralen Einheiten (*Mittendorfer* 1995).

Kofinanzierung der gemeinsamen Strukturförderungen

Übersicht 8

Programmperiode 1995/1999; zu Preisen von 1995

	Mittelaufwand				Summe öffentlicher Ausgaben
	EU	Bund	Länder Milli ECU	Sonstige	
Niederösterreich	134,1	108,9	106,1	3,4	352,5
Burgenland	165,6	118,1	107,6	61,4	452,7
Steiermark	143,5	166,0	124,8	4,6	438,9
Kärnten	58,0	55,1	47,6	2,2	162,9
Oberösterreich	109,3	86,3	57,2	5,1	257,9
Salzburg	16,0	15,4	12,2	0,9	44,5
Tirol	34,4	33,5	24,5	0,0	92,4
Vorarlberg	17,1	12,8	8,6	0,7	39,2
Insgesamt	678,0	596,1	488,6	78,4	1840,6
	Anteile am Bundesland in %				Anteile in %
Niederösterreich	38,0	30,9	30,1	1,0	19,2
Burgenland	36,6	26,1	23,8	13,5	24,6
Steiermark	32,7	37,8	28,4	1,1	23,8
Kärnten	35,6	33,8	29,2	1,4	8,9
Oberösterreich	42,4	33,4	22,2	2,0	14,0
Salzburg	36,0	34,6	27,4	2,0	2,4
Tirol	37,2	36,3	26,5	0,0	5,0
Vorarlberg	43,6	32,7	21,9	1,8	2,1
Insgesamt	36,8	32,4	26,5	4,3	100,0

Q: Bundeskanzleramt ÖROK eigene Berechnungen

diesem Mechanismus prinzipiell zwischen zwei Extremen schwanken (*Armstrong*, 1993):

- Die EU beschränkt sich auf die minimale Funktion eines Transfermechanismus im interstaatlichen Ausgleich Finanzhoheit (also Entscheidungen etwa über das Fundraising oder die Höhe der Förderungen) und funktionale Allokation der Mittel (Maßnahmenswerpunkte, Gebietskulissen usw.) verbleiben auf der Ebene der Mitgliedstaaten.
- Sowohl Finanzhoheit als auch funktionale Allokation werden auf die höhere europäische Ebene verlagert, der Transfermechanismus nimmt die Form eines gebundenen Finanzausgleichs an

Historisch hat sich die EU-Regionalpolitik von einem Minimumkonzept der Quotenregelung zu einem System entwickelt, in dem der zentralen Ebene im Bereich der Finanzhoheit³¹⁾, vor allem aber im Bereich der funktionalen Allokation eine wichtige Rolle zukommt. Gerade durch die Einbindung der zentralen Ebene in Fragen der funktionalen Allokation entstehen allerdings erhebliche Informationskosten. Vielschichtige und unübersichtliche Problemsituationen auf lokaler Ebene müssen von der EU-Kommission detailliert erfaßt werden; Verkürzungen der Problemsicht sind ebenso die Folge wie der erhebliche Verwaltungs- und Koordinationsaufwand eines hoch standardisierten Planungs- und Kontrollprozesses. Abbildung 4 zeigt die komplexen Kooperationsstrukturen zwischen den öffentlichen Maßnahmenträgern für Österreich. Zu den beratenden Ausschüssen auf EU-Ebene, die im wesentlichen Stel-

lungnahmen zu den Entwürfen der EU-Kommission für die gemeinschaftlichen Förderkonzepte der drei Strukturfonds und zu den Gebietskulissen erarbeiten, treten auf Landesebene für jedes Strukturziel begleitende Ausschüsse, die die einzelnen Programme bewerten und ihre innerstaatliche Koordination übernehmen. Sie werden in Österreich durch den ÖROK-Unterausschuß Regionalwirtschaft koordiniert, der auch der Klärung allgemeiner Fragen unter den ÖROK-Mitgliedern dient. Ein Focal Point beim Bundeskanzleramt nimmt die sachliche Abstimmung mit der EU-Kommission in Fragen der Regionalpolitik vor. Auf Landesebene wird diese Struktur durch Programmgruppen unterstützt, die mit der Erstellung und Abstimmung der Programmdokumente betraut sind, aber auch die Umsetzung und begleitende Evaluierung der Programme leisten sollen. Arbeitsgruppen mit Regionsvertretern übernehmen schließlich die Koordination vor Ort und sollen regionale Positionen zu den angestrebten Entwicklungen und Maßnahmen erarbeiten.

Reformbedarf im Gesamtsystem der gemeinsamen Regionalpolitik?

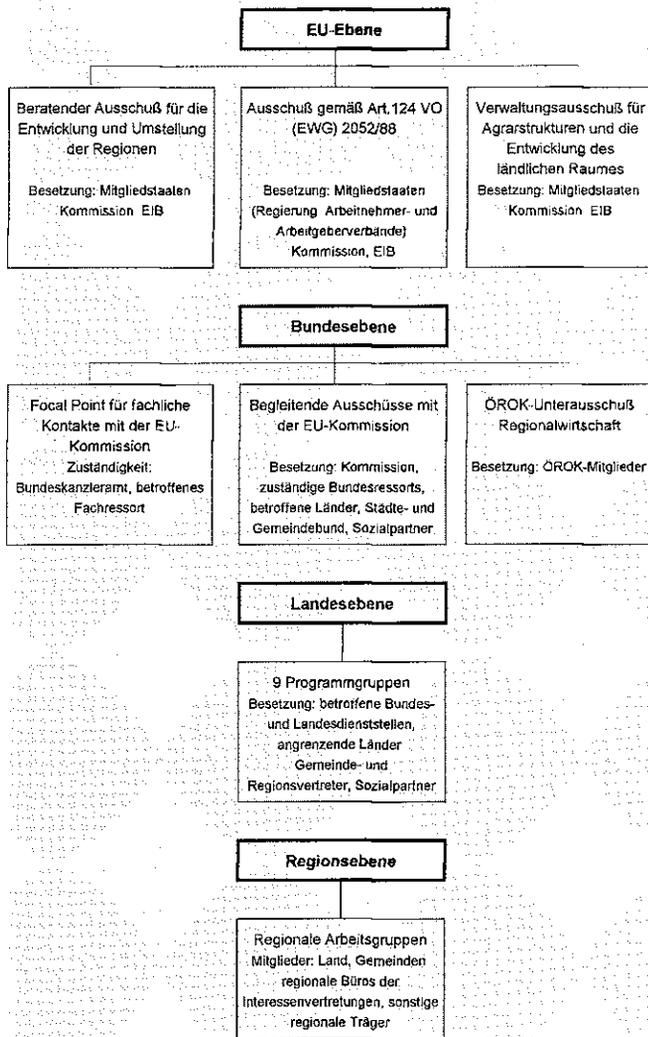
Nun kann ein solcher Prozeß, der die Erarbeitung von Konzepten und den Konsens darüber ebenso voraussetzt wie die Bindung an eine längerfristige Planung, die dezentrale Abstimmung der Maßnahmen und eine laufende Kontrolle, durchaus zu einer Professionalisierung der Regionalpolitik beitragen (*Mayerhofer — Palme*, 1994). Dennoch ist ein System genau besehen nur bedingt effizient, in das „reiche“ Mitgliedstaaten als Nettozahler zunächst einzahlen, um einen Teil der Beträge schließlich über die Strukturfonds und ihre aufwendige Administration zurückzuerhalten — oft zudem in einer Form, die den Intentionen der regionalen Ebene nicht wirklich entspricht. Angesichts dieses administrativ komplexen, zeitaufwendigen und teuren „loops“ wird nun (etwa *Lammers*, 1990) immer wieder die völlige Trennung zwischen (zentralisierter) Finanzhoheit und (dezentraler) Kompetenz über die funktionale Allokation gefordert. Tatsächlich würden Finanztransfers von den wohlhabenderen zu den ärmeren Mitgliedstaaten in Form eines ungebundenen Finanzausgleichs dem Kohäsionsziel durchaus entsprechen. Die Regionalpolitik bliebe in diesem System, das auch dem fiskalischen Äquivalenzprinzip genügt, ganz in nationaler Kompetenz, allein begrenzt durch einen zentral festgelegten Wettbewerbsrahmen, der den Regionen Förderhöchstsätze vorgibt und damit einen Subventionswettbewerb verhindert.

Ein solches System würde derzeit allerdings wohl an politischen und ökonomischen Widerständen scheitern, da die Bereitschaft reicherer Regionen, einen Teil ihres Wohlstands ohne Einfluß auf die Mittelverwendung an andere europäische Regionen abzutreten, vor dem Hintergrund eines sich erst entwickelnden Solidaritätsgefühls noch nicht ausreichend gegeben sein dürfte (*Thomas*, 1994). So

³¹⁾ *Thomas* (1994) weist darauf hin, daß die Finanzhoheit der zentralen (europäischen) Ebene insofern eingeschränkt ist, als die vom Rat einstimmig zu beschließenden „Eigenmittel“ der Union dem EU-Haushalt erst nach Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zur Verfügung stehen. Somit handelt es sich um eine Zuweisung von „unten nach oben“, zumal schon der Beschluß im Rat einstimmig gefaßt werden muß. Der einzelne Mitgliedstaat kann somit nicht überstimmt werden. Eine Abtretung von Kompetenzen ist nicht gegeben. *Thomas* spricht daher von einem „beitragsfinanzierten dezentralen Finanzausgleich“.

Kooperationsstrukturen in der gemeinsamen Regionalpolitik

Abbildung 4



tigen Nettozahler einer weiteren drastischen Erhöhung der Transfermittel wohl kaum zustimmen dürften. Die neuen Herausforderungen dürften daher nur mit einer neuerlichen Reform des kohäsionspolitischen Instruments der Strukturfonds zu bewältigen sein

Literaturhinweise

Armstrong H. 'European Community Regional Policy in the 1990s', in ERECO (Hrsg.) *European Regional Prospects Main Report* Cambridge 1992 S 17-25

Armstrong H. 'Subsidiarity and the Operation of European Community Regional Policy in Britain' *Regional Studies* 1993 27(6) S 575-606

Bachtier J. Michie R. 'Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds' *Regional Studies* 1994 28(8) S 789-796

Barro R. 'Economic Growth in a Cross Section of Countries' *The Quarterly Journal of Economics* 1991 (May) S 407-443

Barro R. Sala-i-Martin X. 'Convergence across States and Regions' *Brookings Paper on Economic Activity* 1991 (1) S 107-182

Barro R. Sala-i-Martin X. 'Convergence' *Journal of Political Economy* 1992 100(2) S 223-251

Begg I. Mayes, D. 'Cohesion, Convergence and Economic and Monetary Union in Europe' *Regional Studies* 1993 27(2) S 149-154

Booz Allen and Hamilton. 'Effects of the Internal Market on Greece, Ireland, Portugal and Spain' *Study for CEC* London 1989

Breuss, F. 'Die vierte EU-Erweiterung — um Österreich, Finnland und Schweden' *WIFO-Monatsberichte* 1995 68(2) S 105-125

Brittan L. 'European Competition Policy: Keeping the Playing-Field Level' *CEPS* London 1992 S 57-68

Bröcker J. 'Räumliche Wirkungen der europäischen Integration — ein Survey' *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 1990 (11) S 43-46

Bundeskanzleramt. 'Förderungen ab EU-Beitritt' Wien 1994 (mimeo)

Bundeskanzleramt. 'EU-Strukturfonds in Österreich: Stand der Vorbereitungen' Wien 1995 (mimeo)

Cardoso, A. R. 'Regional Inequalities in Europe — Have They Really Been Decreasing?' *Applied Economics* 1993 25 S 1093-1100

DIW (Hrsg.) 'Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt — Bericht zu einer Tagung' *DIW-Wochenbericht* 1991 (9/91) S 77-84

Downes R. 'Regional Policy in Austria — What is its Role?' *Regions* 1995 (195) S 5-8

Dunford, M. 'Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank' *Regional Studies* 1993 27(8) S 727-743

ERECO. *European Regional Prospects 1994 Volume 1: Main Report* Cambridge 1994

EU-Kommission. 'Dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren' Brüssel 1992

EU-Kommission. 'Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999' Luxemburg 1993

EU-Kommission. 'Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft KOM(94) 322 endg.' Brüssel 1994

Fisch G. 'Raumwirtschaftliche Aspekte der Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund neuer Außenhandelstheorien' *Raumordnung und Raumplanung* 1994 (4/5) S 253-260

Hofer H., Wörgötter A. 'Regional Convergence in Austria' *Institut für Höhere Studien Forschungsbericht* 1993 (323)

Hutschenreiter, G. 'Die Regionale Innovationsprämie' Eine begleitende Evaluation *WIFO* Wien 1993

Kaldor N. 'The Case for Regional Policies' *Scottish Journal of Political Economy* 1970 17 S 337-347

Lammers K. 'Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt?' *Kieler Arbeitspapiere* 1990 (439)

Mayerhofer, P. 'Wirtschaftsförderung in Wien: Probleme und Reformvorschläge unter Berücksichtigung der neuen geopolitischen Rahmenbedingungen' *Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer Wien* Wien 1994

Mayerhofer, P. Palme G. 'Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik' *WIFO-Monatsberichte Sonderheft Mai* 1994 S 568-583

Mittendorfer R. 'Europa der Regionen — Möglichkeiten für Österreich und die österreichischen Bundesländer aus juristischer Problemsicht', *The m a Schriftenreihe der Forschungsstelle für Sozialökonomik* 1995 1(1) S 37-50

dürften zweckgebundene Transfers auch in Zukunft die zu präferierende Second-best-Lösung der EU-Kohäsionspolitik sein

Zu überdenken wäre die aus Äquivalenz-, Subsidiaritäts- und Effizienzüberlegungen suboptimale Praxis, EU-Regionalförderungen für alle Mitgliedstaaten zu dotieren, sodaß auch relativ hochentwickelte Regionen Europas beteiligt werden. Schon die begrenzte Zahlungsbereitschaft der Nettozahler könnte es auf längere Sicht notwendig machen, Transfers auf das kohäsionspolitisch notwendige Maß — etwa auf Regionen in den Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Leistungskraft — zu begrenzen und die Geberländer zugleich entsprechend zu entlasten. Eine solche Lösung dürfte umso sinnvoller sein, als der nächste Schritt der europäischen Integration, die Einbindung der Länder Ost-Mitteleuropas im Zuge einer Osterweiterung der EU, die Integrationskraft der Gemeinschaft erneut vor große Herausforderungen stellen wird. Dieser Schritt dürfte nur dann die Zustimmung der derzeitigen Nettoempfänger finden, wenn ihnen daraus keine Nachteile — etwa in Form von Transferumschichtungen vom Süden in den Osten der EU — entstehen. Gleichzeitig ließen die Friktionen im Vorfeld der Budgetbeschlüsse für die Programmperiode 1994/1999 erkennen, daß die derzei-

Myrdal G. Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen G Fischer Verlag Stuttgart 1959

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), „Österreichisches Raumordnungskonzept 1981“ ÖROK-Schriftenreihe 1982 (28)

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), „Österreichisches Raumordnungskonzept 1991“ ÖROK-Schriftenreihe 1992 (96)

Palme G. Stellungnahme zum Sachbereich „Regionale Wirtschaftspolitik“ im Rahmen des Entwurfs zum Österreichischen Raumordnungskonzept 1991 Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer Wien Wien 1990

Pindyck, R., Rubinfeld D. Econometric Models and Economic Forecasts 3rd Edition McGraw-Hill 1991 S 248-284

Romer, P., „Increasing Returns and Long Run Growth“ Journal of Political Economy 1986 (99) S 500-521

Rebelo S. „Long Run Policy Analysis and Long Run Growth“ Journal of Political Economy 1991 (94) S 1002-1037

Sala-i-Martin, X. „Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence“ CEPR Discussion Paper 1994 (1075)

Thomas I P. „Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union“ Die Weltwirtschaft 1994 (4/94) S 472-491

Van Kersbergen K, Verbeek B. „The Politics of Subsidiarity in the European Union“ Journal of Common Market Studies 1994 32(2) S 215-236

Von Ameln R. „Kommunale Wirtschaftsförderung und EG-Beihilfenkontrolle Neue Anforderungen an die kommunale Wirtschaftspolitik“, in KDZ (Hrsg) „Europareife Gemeinden“ Schwerpunkt 1993 (1) S 111-132

Wishlade F. „Achieving Coherence in European Community Approaches to Area Designation“ Regional Studies 1994 28(1) S 79-87

Austria's Regional Policy after Austria's Accession to the EU: More or Less Autonomy?

Summary

Over the next five years, Austria might be able to obtain about Sch 20.9 billion from the EU Structural Fund. This would significantly enhance the importance of regional policy in Austria. Because projects supported by EU funds must be co-financed by the national government, the total volume of financing is likely to increase markedly: ECU 1,163 million (63 percent) must be raised at the national level for the common regional policy. The incorporation of pre-existing support schemes and of infrastructure projects into the system of co-financing will, however, have the budgetary effects small; on the other hand, EU decisions on regional policy will play an important role in the design of national regional policy.

It is also for this reason that the list of assisted regions in Austria agreed upon in the negotiations with the EU is of great importance. This list covers regions with 40.9 percent of the population; it is about as comprehensive as in comparable countries.

The differentiation between assisted and non-assisted regions clearly follows the logic of regional economics. The economic performance, as measured by GDP per capita, in

Burgenland (Objective 5b region) is markedly below that in the non-assisted regions; there are still significant differences with regard to the Objective 5b regions. This does not hold, though, with regard to the Objective 2 regions; in these regions, however, labor market problems are very severe, with 11 jobless per vacancy. In the assisted regions, the potential for restructuring is limited by the scarcity of skilled labor. The unfavorable development of employment (1981/1991 -1.4 percent as compared to +7.5 percent in non-assisted regions) in the Objective 1 and Objective 5b regions has been „solved“ by commuting to non-assisted regions; even Objective 2 regions suffer from outmigration.

Thus, assisted regions do indeed have to cope with more serious regional problems. Nonetheless, there are doubts whether the coverage of the agreed-upon assistance scheme is not too broad. Therefore, it must be hoped that Austria's policy makers will be able to resist the demands of less deserving areas included in the designated assisted regions. The regional incentive schemes as elaborated in the preparation of the EDPP provide adequate guidance for focusing assistance funds to the most disadvantaged areas.