

Peter Mayerhofer, Gerhard Palme*)

Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik

Die Intensivierung des Außenhandels im europäischen Integrationsprozeß löst schon im EWR Veränderungen in der räumlichen Wirtschaftsstruktur aus. Ein Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wird neue Instrumente zur Steuerung dieses Strukturwandels eröffnen.

Mit der Intensivierung des Außenhandels, die aus der Integration zu einem Binnenmarkt folgt, unterliegt auch die räumliche Wirtschaftsstruktur einem deutlichen Wandel. Die regionale Arbeitsteilung wird vorangetrieben, weil ein freier Verkehr von Waren, Diensten, Kapital und Personen die Unterschiede der Regionen bezüglich optimaler Produktionsmöglichkeiten verstärkt. Die meisten Rahmenbedingun-

Die Integration zu einem Binnenmarkt verändert die regionale Wirtschaftsstruktur in Europa. In Österreich wurden die Bedingungen zu einem regionalen Strukturwandel bereits weitgehend durch den EWR festgelegt. Die regionalen Auswirkungen unterscheiden sich, je nachdem, ob der Außenhandel zwischen oder innerhalb von Wirtschaftszweigen intensiviert wird.

gen, die für einen Wandel der regionalen Wirtschaftsstruktur Österreichs maßgeblich sind, haben sich bereits durch das Zustandekommen einer erweiterten Freihandelszone im Rahmen des EWR geändert.

Regionale Problemgebiete durch inter-industriellen Handel

Mit dem inter-industriellen Handel nimmt die komplementäre Arbeitsteilung zu, die auf komparativen Standortvorteilen der auf einzelne Wirtschaftszweige spezialisierten Regionen beruht. Sie fördert Dezentralisierungstendenzen, weil Exporte zugunsten von entwicklungsschwachen, peripheren Regionen mit niedrigeren Faktorkosten oder höheren Grenzerträgen für schwach genutzte Ressourcen umgelenkt werden. Da Standorte mit komparativen Nachteilen bereinigt werden, wird Österreich in bestimmten Zweigen der Exportindustrie Produktionsstandorte (mittelfristig) aufgeben müssen. An dieser Bereinigung von Standorten ändert ein EU-Beitritt Österreichs grundsätzlich nichts, da sie bereits durch andere Rahmenverträge (z. B. durch EWR, EGKS, Assoziationsverträge der EU mit

Oststaaten) tendenziell determiniert, wenn auch wegen zahlreicher Übergangsfristen zumeist noch nicht vollzogen ist.

Gefährdet ist hauptsächlich die Existenz von Bergbau- und Grundstoff-

betrieben, die veraltete Technologien verwenden, und von Produktionsstätten des Bekleidungssektors, die viele unqualifizierte Arbeitskräfte für arbeitsintensive Technologien einsetzen. Im Einsatz kapitalintensiver Technologien für Massenprodukte des Montansektors sind österreichische Standorte westeuropäischen unterlegen, da diese Rohstoffe und Energie weltweit und direkt über eine Wasserstraße beziehen können; ein solcher Vorteil im Zugang zu globalen Bezugsmärkten begünstigt den Einsatz moderner Technologien mit niedrigeren Durchschnittskosten, sofern die wichtigsten Absatzmärkte ebenfalls nicht allzu weit entfernt sind (Küstenstandorte im Kernraum der EU). Manche Unternehmen werden auch der Konkurrenz aus Osteuropa nicht standhalten, wenn der Osthandel mit Grundstoffen vollständig liberalisiert ist. Im Bekleidungssektor sind bereits jetzt österreichische Betriebe durch die Ostkonkurrenz erheblich bedroht (Beschäftigung 1993 – 12,5%). Die Arbeitskostenvorteile der osteuropäischen Standorte sind auch gegenüber österreichischen „Randgebieten“, die in den sechziger und siebziger Jahren als österreichische Billiglohnregionen Zweigbetriebe des Bekleidungssektors angeworben haben, zu groß. Dies wird

Durch die Integration intensiviert sich die sektorale Arbeitsteilung, Regionen spezialisieren sich auf einzelne Wirtschaftszweige. Dieser Strukturwandel verstärkt regionalpolitische Probleme in einseitig strukturierten Regionen mit komparativen Standortnachteilen. In Österreich verlieren Schwerindustriegebiete und ländliche Problemgebiete einen wichtigen Teil ihrer regionalen Exportbasis im Montansektor bzw. in Landwirtschaft und Bekleidungsindustrie.

Bereinigungen auslösen, auch wenn die Ursprungsregelungen (Nicht-Kumulierbarkeit der Wertschöpfung) zwischen den Freihandelszonen die Existenz mancher einfacher Zulieferbetriebe in österreichischen Randgebieten vorübergehend verlängern

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreuten Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer

Wettbewerbsfähigkeit der Industrieregionen

Übersicht 1

1991

| | Arbeitsplatzdichte ¹⁾ | | Arbeitsproduktivität ²⁾ | | Betriebsgröße ³⁾ | | Angestelltenquote ⁴⁾ | | Lohnsatz ⁵⁾ | |
|---|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| | Absolut | Branchenbereinigt ⁶⁾ | Absolut | Branchenbereinigt ⁶⁾ | Absolut | Branchenbereinigt ⁶⁾ | Absolut | Branchenbereinigt ⁶⁾ | Absolut | Branchenbereinigt ⁶⁾ |
| Arithmetischer Durchschnitt der politischen Bezirke | | | | | | | | | | |
| Hochwertige Verdichtungsregionen | 14 221 | 622,6 | 0,997 | 89,8 | 0,827 | 32,3 | 0,989 | 416,9 | 0,989 | |
| Südösterreich | 16 061 | 583,6 | 0,906 | 71,1 | 0,544 | 32,6 | 1,019 | 414,8 | 0,957 | |
| Agglomerationen | 73 895 | 655,9 | 1,030 | 90,1 | 0,773 | 43,6 | 1,230 | 480,5 | 1,101 | |
| Spezialisierte Zentralräume | 8 644 | 549,4 | 0,961 | 66,5 | 0,619 | 32,2 | 0,921 | 393,3 | 1,051 | |
| Skalenertragsorientierte Zentralräume | 11 403 | 714,6 | 1,110 | 120,4 | 1,068 | 31,0 | 0,990 | 439,8 | 1,016 | |
| Alte Industriegebiete | 7 187 | 554,5 | 0,862 | 106,3 | 0,733 | 22,1 | 0,743 | 428,8 | 0,954 | |
| Verdichtungsrande | 5 268 | 554,7 | 0,936 | 58,5 | 0,570 | 23,1 | 0,748 | 363,3 | 0,895 | |
| Ressourcenorientierte Verdichtungsrande | 4 888 | 578,2 | 1,283 | 56,8 | 0,553 | 23,1 | 0,772 | 363,0 | 0,883 | |
| Arbeitsintensive Verdichtungsrande | 5 530 | 540,0 | 0,940 | 59,6 | 0,582 | 23,0 | 0,732 | 363,5 | 0,903 | |
| Randgebiete | 3 689 | 427,8 | 0,889 | 45,3 | 0,463 | 18,5 | 0,636 | 299,8 | 0,815 | |
| Österreich | 8 132 | 624,4 | 1,002 | 75,6 | 0,634 | 32,1 | 0,992 | 422,0 | 0,997 | |

Q: ÖSTAT, eigene Berechnungen, *Palme* (1989). — ¹⁾ Beschäftigte in der Sachgüterproduktion je Bezirk, 1988. — ²⁾ Netto-Produktionswert je unselbständig Beschäftigten. — ³⁾ Unselbständig Beschäftigte je Betrieb. — ⁴⁾ Angestellte in % der Industri Beschäf tigung insgesamt 1990. — ⁵⁾ Personalaufwand je unselbständig Beschäftigten. — ⁶⁾ Standardisiert jeweils am österreichischen Branchenwert (= 1)

Die Wahrscheinlichkeit der Stilllegung von Betrieben des Montan- und Bekleidungssektors ist sehr groß, da Investoren für Standorte, die Nachteile gegenüber dem Ausland aufweisen, kaum zu interessieren sind. Auch wenn solche Betriebe noch umstrukturiert werden, geht Beschäftigung durch die Umstellung von Massenprodukten auf Spezialprodukte mit kleinerer Nachfrage verloren. Die Option Produktdifferenzierung ist wiederum nur wählbar, wenn das Humankapital der Umstellungsbetriebe für ein Upgrading ausreichend qualifiziert ist. Diese Voraussetzung trifft häufig auf Betriebe in hochwertigen Verdichtungsregionen, hingegen selten auf solche in Randgebieten zu. Die Abwanderung von Arbeitsplätzen nimmt in Regionen, wo Montan- oder Bekleidungssektor eine wichtige Exportbasis sind, Dimensionen eines regionalen Strukturshocks an: Ein Wandel der Sektorstruktur bringt einen regionalpolitischen Strukturbruch hervor.

Das trifft zweifellos für Österreichs alte Industriegebiete zu, in denen sich in der Gründerzeit der Montansektor um Rohstoff- oder Energievorkommen geballt hat und auch heute noch Industrie und Regionalwirtschaft stark prägt (Übersicht 1). Zum regionalpolitischen Problembereich der „Schwerindustriegebiete“ zählen neben „alten Industriegebieten“ jene Bezirke, die in einer Typisierung der Industrieregionen als „ressourcenorientierte Verdichtungsrande“ klassifiziert wurden (*Palme*, 1989), sofern sie stark vom sekundären Wirtschaftssektor abhängig und einseitig auf den Montansektor (einschließlich Grundmetallbereich) hin strukturiert sind (Voitsberg, Braunau). Sie sind aus österreichischer Sicht jedenfalls regionalpolitisch förderungswürdig im Sinne der Ziel-2-Gebiete der Strukturfonds der EU (Abbildung 1)¹⁾

Wegen deutlich kleinerer Betriebsgrößen des Bekleidungssektors gehen in „Randgebieten“ relativ weniger Industrie-arbeitsplätze als in Schwerindustriegebieten verloren. Die

Randgebiete sind auch schwächer von der Industrie geprägt (ausgenommen das obere Waldviertel), da sie nicht zuletzt wegen eines hohen Agraranteils Billiglohngebiete sind. Dennoch sind die regionalpolitischen Folgen beträchtlich, da in diesen Industriebetrieben überwiegend Frauen arbeiten, die nicht nur das Haushaltseinkommen verbessern, sondern auch dazu beitragen, daß weniger Familien mit männlichen Fernpendlern abwandern.

Der regionalpolitische Handlungsdruck verstärkt sich, wenn nach einem EU-Beitritt Österreichs (andernfalls nach Inkrafttreten der GATT-Regelungen) die österreichische Landwirtschaft den Schutz durch ein restriktives Importregime, administrative Angebotskontrollen und Exportsubventionen verliert und in eine gemeinsame Agrarpolitik ohne Grenzen im Agrarhandel und mit niedrigeren Preisen einbezogen wird. Angesichts der begrenzten Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft (*Schneider*, 1993) wird sich der agrarische Strukturwandel erheblich vertiefen und die regionale Exportbasis in „ländlichen Problemgebieten“ stärker ausdünnen. Dazu zählen politische Bezirke, die keine Intensivregionen des Tourismus sind (weniger als 30 Nächtigungen je Einwohner) und als Industrieregionen entweder Merkmale von „Randgebieten“ oder „ressourcenorientierten Verdichtungsranden“ mit hoher Agrarquote (mehr als 20%) aufweisen. Die ländlichen Problemgebiete mit einer regionalen Exportbasis in Landwirtschaft und Billiglohnindustrie haben grundsätzlich die regionalpolitischen Eigenschaften von Ziel-5b-Gebieten der EU-Strukturfonds.

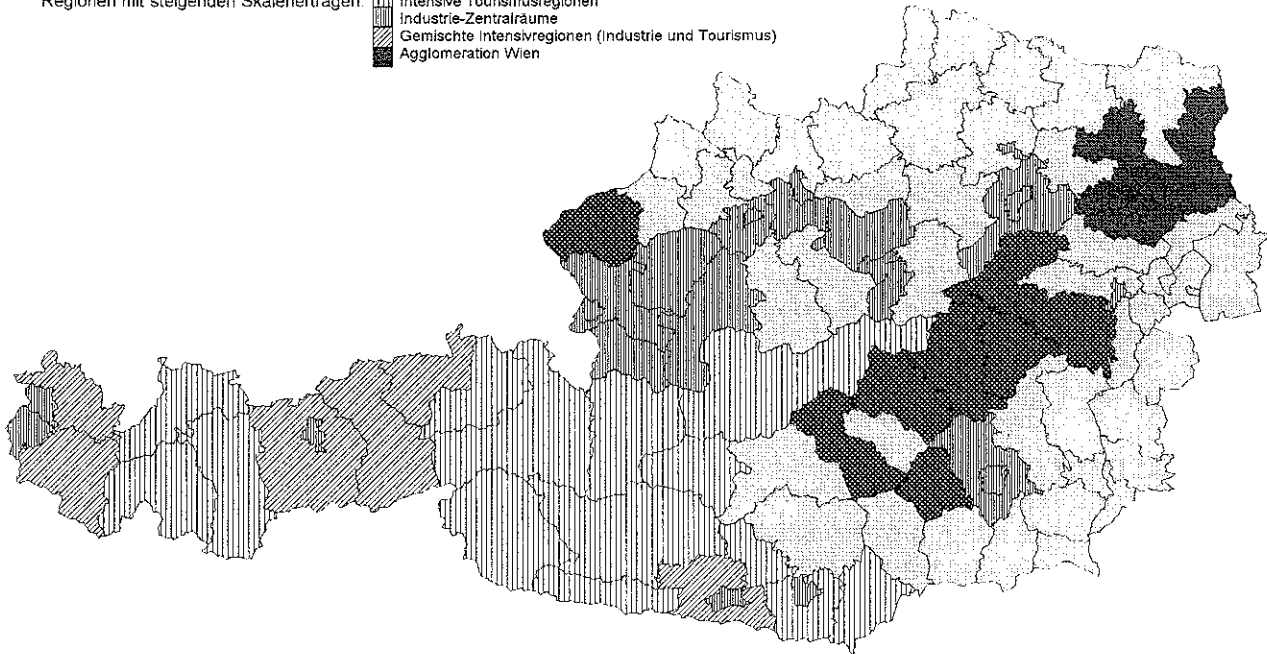
Die meisten Effekte aus der Liberalisierung werden im intra-industriellen Handel zwischen hochentwickelten Industriestaaten erwartet (*Sapir*, 1992), verstärkte Spezialisierung und Produktdifferenzierung intensivieren hier die substitutive Arbeitsteilung. Die Integration der Wirtschaft verschärft den Wettbewerb mit ähnlichen Produkten, weil

¹⁾ Unterhalb der Ebene von politischen Bezirken erscheinen auch andere Gebiete aufgrund rückläufiger Industrieentwicklung förderungswürdig, sofern nicht nur lokale Arbeitsmärkte betroffen sind. Auf Bezirksebene kommen hier nur der kleine Bezirk Dornbirn (mit insgesamt drei Gemeinden) und der Bezirk Gmünd als stark von der Industrie geprägte und einseitig mit Problembranchen (des Bekleidungssektors) strukturierte Gebiete in Betracht. Gmünd hat alle Merkmale eines „Randgebietes“, und im Bezirk Dornbirn löst die Betroffenheit der einzelnen Sektoren nicht jene regionalen Probleme wie in alten Schwerindustriegebieten aus. Im Zentralraum des Vorarlberger Rheintales dürfte angesichts einer guten technischen Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur weder eine innerbetriebliche Umstellung auf Qualitätsprodukte noch eine regionale Umstrukturierung auf andere Sektoren allzu schwer fallen. Jedenfalls war in den siebziger und achtziger Jahren die Vorarlberger Industrie im teilweisen Rückzug aus dem Textilbereich erfolgreich.

Regionale Wirtschaftsstruktur Österreichs

Abbildung 1

- Regionen mit komparativen Standortnachteilen
- Regionen ohne spezifische Wettbewerbsvorteile:
- Regionen mit steigenden Skalenerträgen:
- Schwerindustrieregionen
 - Ländliche Problemgebiete
 - Übergangsregionen (Industrie-Verdichtungsråder extensive Tourismusregionen)
 - Intensive Tourismusregionen
 - Industrie-Zentralräume
 - Gemischte Intensivregionen (Industrie und Tourismus)
 - Agglomeration Wien



Q: WIFO.

sich mit sinkenden Transaktionskosten die Voraussetzungen zu steigenden Skalenerträgen verbessern. Einheitliche technische Normen und Standards in einem größeren

Regionale Konzentration durch intra-industriellen Handel

Wirtschaftsraum bringen Exporteuren Vorteile, Deregulierungen ermöglichen die Internationalisierung von Wirtschaftszweigen, deren Märkte in Zugang oder Unternehmensverhalten eingeschränkt waren.

Die Anpassungserfordernisse an verstärkte Auslandskonkurrenz sind im wesentlichen bereits durch die Liberalisierung im Rahmen des EWR aktuell und wurden teilweise durch Vorzieheffekte vorweggenommen. In der Industrie erhielt insbesondere der Technologie- und Verarbeitungssektor Gelegenheit zu steigenden Skalenerträgen und zunehmender Produktdifferenzierung. Während technologieintensive Unternehmen aus dem Westen und Süden Österreichs im Export bereits etabliert sind, sind sie in der Ostregion noch stärker auf den heimischen Markt mit der dominanten Nachfrage Wiens (insbesondere im öffentlichen Beschaffungswesen) ausgerichtet. Weiters stimuliert die Teilnahme am EWR den Außenhandel mit Industriewaren im wenig exportorientierten Versorgungssektor, der ebenfalls für die Industrie der Ostregion eine etwas größere Bedeutung hat. Davon sind noch weite Teile der Nahrungsmittelindustrie ausgenommen; für sie ändern sich auch die Bezugsmärkte, wenn Österreich EU-Mitglied ist und agrarische Vorprodukte zu niedrigeren Preisen bezogen werden können bzw. Agrarimporte aus Drittstaaten der gemeinsamen Handelspolitik der EU unterliegen.

Von der Intensivierung des intra-industriellen Handels werden schließlich auch produktionsnahe Dienstleistungen erfaßt, soweit sie bisher reguliert waren. Mit einem EU-Beitritt Österreichs verringern sich darüber hinaus die

Mit der Ausweitung des intra-industriellen Handels nimmt die Arbeitsteilung durch Produktspezialisierung der Unternehmen zu. Möglichkeiten zu steigenden Skalenerträgen intensivieren die vertikale und horizontale Produktdifferenzierung. Auf Märkten mit monopolistischer Konkurrenz vollzieht sich eine Konzentration auf eine geringere Zahl von Unternehmen und auf hochwertige Verdichtungsregionen.

Transportkosten durch den Wegfall der Wartezeiten an den Grenzen (zu EU-Ländern). Dies wirkt sich insbesondere auf den Tourismus und jene Bereiche von Handel und Gewerbe (etwa Bauhaupt- und -nebgewerbe) aus, deren Marktgebiete eng begrenzt, aber ausdehnbar sind. Der Wegfall von Grenzkontrollen erleichtert andererseits auch das Pendeln von Arbeitskräften; insbesondere in Grenzgebieten läßt dies die Löhne steigen.

Die Schätzung der regionalen Folgen eines EU-Beitritts Österreichs geht davon aus, daß die Auswirkungen der Intensivierung des intra-industriellen Handels nicht symmetrisch sind. Auf Märkten mit monopolistischer Konkurrenz haben nicht alle Wettbewerber die gleichen Möglichkeiten, Umsätze und Exporte auszuweiten. Vielmehr sind jene Unternehmen im Vorteil, die viel Sach-, Human- und Organisationskapital einsetzen. Mit der Ausweitung des intra-industriellen Handels nehmen die Zahl der Konkurrenten und die Produktvielfalt zu. Da die Nachfrager größere Auswahlmöglichkeiten haben reagieren sie preisempfindlicher als etwa auf abgeschotteten, kleinen Märkten. Im

Verdrängungswettbewerb setzen sich letztlich Anbieter mit niedrigen Grenzkosten durch, weil sie mehr Preiszugeständnisse machen und größere Outputmengen erzielen können, die sie unter Verwendung von Technologien mit steigenden internen Skalenerträgen zu niedrigeren Stückkosten produzieren. Wenn sich auf einem Markt sowohl Unternehmen befinden, die im Export etabliert sind, als auch solche, die bisher nur für heimische Verbraucher produziert haben, dann erhöhen sich mit der Intensivierung des intra-industriellen Handels die Exportumsätze nicht für jedes Unternehmen. Zwar nimmt die Zahl international tätiger Unternehmen zu, es verringert sich aber auch die Gesamtzahl der Unternehmen, weil kleine Unternehmen mit wenig Organisationskapital (und hohen Grenzkosten für Exportaktivitäten) durch größere, international erfahrene ersetzt werden (Venables, 1994).

Mit der Konzentration auf eine geringere Zahl von Unternehmen geht eine regionale Konzentration einher, da die Möglichkeiten zu steigenden Skalenerträgen räumlich ungleich verteilt sind. In hochwertigen Verdichtungsregionen sind die Voraussetzungen zur Nutzung der Vorteile intensiven intra-industriellen Handels tendenziell besser, insbesondere wenn die Nachfrager relativ preiselastisch reagieren. Unter den Bedingungen intra-industriellen Handels müssen Produzenten an peripheren Standorten in Industriestaaten tendenziell auf enge Produktnischen mit relativ preisunelastischer Nachfrage ausweichen.

Die regionalen Vorteile unterscheiden sich jeweils in Abhängigkeit von den Bestimmungsgründen für Skalenerträge. Wenn interne Skalenerträge eine Rolle spielen, begünstigt der Standortfaktor gut entwickelter Verkehrs- und Telekommunikationsnetze Regionen mit einer guten Erreichbarkeit von großen Absatz- und/oder Bezugsmärkten (z. B. Zentralräume). Wenn Skalenerträge hauptsächlich auf externen Effekten beruhen, sind Standorte mit hoher regionaler Angebotsdichte auf dem Bezugs- und Arbeitsmarkt im Vorteil. Sind positive externe Effekte von Betrieben derselben Branche (localisation economies) gesucht, so ist wiederum die sektorspezifische Dichte, die eine hinreichende Spezialisierung der regionalen Bezugs- und Arbeitsmärkte ermöglicht, Voraussetzung für Standortvorteile (z. B. in intensiven Tourismusregionen). Schließlich bilden die Ballung vielfältiger Wirtschaftsaktivitäten (insbesondere produktionsnaher Dienstleistungen) und ein Arbeitsmarkt mit qualifiziertem Humankapital jene Standortfaktoren, die „urbanisation economies“ als externe Effekte hervorrufen und Unternehmen im Innovationswettbewerb durch Verbundvorteile (Economies of Scope) begünstigen (z. B. Agglomerationen).

Die strukturpolitischen Wirkungen einer Intensivierung des intra-industriellen Handels sind nicht schockartig, da sich die Marktanteile auf jeweils relativ engen Marktsegmenten verschieben. Daher sind auch die Anpassungskosten, die eine regionale Konzentration im intra-industriellen Handel verursacht, kurzfristig relativ gering. Allerdings besteht die Gefahr einer „Bagatelle-Falle“, wenn sich kleine Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit durch Spillovers zwischen den Unternehmen dynamisch verstärken. Regionen mit Unternehmen, die kontinuierlich geringfügige Marktanteile verlieren, können nach einiger Zeit in eine Strukturkrise mit nicht aufholbarem Rückstand und nicht umkehrbarer Entwicklung geraten.

teile verlieren, können nach einiger Zeit in eine Strukturkrise mit nicht aufholbarem Rückstand und nicht umkehrbarer Entwicklung geraten.

Industrie: Konzentration auf Zentralräume und die Agglomeration Wien

Mißt man die Möglichkeit, steigende Skalenerträge zu erzielen, an der Produktivität, so sind in der österreichischen Industrie die Voraussetzungen für intra-industriellen Handel in Randgebieten am ungünstigsten (Übersicht 1): Die Produktivität ist in Randgebieten niedrig, weil die durchschnittlich kleinen Betriebe kaum Größenvorteile (steigende interne Skalenerträge) nutzen können. Weiters fehlt eine ausreichende Dichte an Unternehmen, um durch positive externe Effekte die Wettbewerbsfähigkeit gegenseitig zu stärken.

In der österreichischen Industrie sind die Standortvoraussetzungen für Produktspezialisierung vor allem in den Zentralräumen und der Agglomeration Wien günstig. Die Ostöffnung brachte Ostösterreich neue Chancen, zu einem Zentralraum für Mitteleuropa zu werden. Für Verdichtungsregionen in Südösterreich besteht dagegen die Gefahr des Zurückfallens im internationalen Wettbewerb.

Es überwiegen Industriebetriebe, die wenig qualifiziertes Humankapital einsetzen (branchenbereinigter Lohnsatz um 20% unter dem Österreich-Durchschnitt) und wenig Entscheidungsfunktionen ausüben (niedrige Angestelltenquote: 18,5%). Dadurch bleiben die Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung unter Nutzung von Verbundvorteilen (Economies of Scope) eingeschränkt.

Relativ niedrig ist die Produktivität auch in alten Industriegebieten, große Industriebetriebe und localisation economies (relativ hohe Dichte in Montansektor und Sachgüterproduktion), die sich durch internationale komparative Standortnachteile zu diseconomies gewandelt haben, erschweren den unvermeidlichen Strukturwandel (Übersicht 2). Die Umstrukturierung auf neue Produktionszweige bleibt hier schwierig, solange durch eine schlechte Verkehrsanbindung an die Kernräume der EU (obersteirische Industriegebiete) die Bedingungen zu internen Skalenerträgen relativ ungünstig sind. Und auch mit dispositiven Funktionen sind Betriebe in alten Industriegebieten (Angestelltenquote 22,1%) nicht besser ausgestattet als in Verdichtungsrandern (23,1%). Die in Verdichtungsrandern ansässige Branchen finden zwar relativ gute Produktionsmöglichkeiten vor (branchenbereinigte Produktivität 0,94), wengleich in ressourcenorientierten Verdichtungsrandern die nominelle Produktivität durch den Steuergehalt der Preise im Versorgungssektor verzerrt ist. Der Marktzugang ist allerdings zu schwierig, um in einer Konkurrenz mit steigenden Skalenerträgen Marktanteile zu gewinnen. Die Ausweitung der Bezugs- und Absatzmärkte des Versorgungssektors (insbesondere der Nahrungsmittelindustrie) durch einen EU-Beitritt Österreichs würde den skalenertragsorientierten Zentralräumen (branchenbereinigte Betriebsgröße 1,07) bessere Verkehrsvoraussetzungen verschaffen, um im innerösterreichischen Verdrängungswettbewerb erfolgreich zu sein.

Sektorstruktur der Industrieregionen

Übersicht 2

1990

| | Bekleidungssektor | Verarbeitungssektor | Technologiesektor | Montansektor | Spezialmaterialsektor | Versorgungssektor |
|---|--|---------------------|-------------------|--------------|-----------------------|-------------------|
| | Anteile an der Industriebeschäftigung in % | | | | | |
| Hochwertige Verdichtungsregionen | 10,7 | 15,8 | 50,5 | 5,3 | 4,8 | 13,0 |
| Agglomerationen | 5,3 | 10,2 | 66,9 | 1,9 | 1,2 | 14,5 |
| Spezialisierte Zentralräume | 18,2 | 20,7 | 44,9 | 2,1 | 1,7 | 12,3 |
| Skalenertragsorientierte Zentralräume | 7,9 | 15,6 | 42,3 | 11,0 | 10,7 | 12,4 |
| Alte Industriegebiete | 3,5 | 27,0 | 28,8 | 30,0 | 6,1 | 4,5 |
| Verdichtungsrande | 12,1 | 22,0 | 40,5 | 4,6 | 8,0 | 12,4 |
| Ressourcenorientierte Verdichtungsrande | 15,7 | 14,6 | 27,5 | 9,0 | 17,0 | 15,2 |
| Arbeitsintensive Verdichtungsrande | 9,9 | 26,5 | 48,5 | 2,0 | 2,5 | 10,7 |
| Randgebiete | 31,3 | 20,3 | 34,1 | 0,6 | 1,2 | 11,8 |
| Österreich | 12,1 | 18,0 | 46,1 | 6,4 | 5,1 | 12,2 |

Q: ÖSTAT, eigene Berechnungen, Palme (1989)

Produzenten, die in den intra-industriellen Handel des EWR eingebunden sind, werden sich stärker auf österreichische Zentralräume und die Wiener Agglomeration konzentrieren. Diese hochwertigen Verdichtungsregionen bieten ein ausreichend qualifiziertes Humankapital, um im internationalen Produktwettbewerb bestehen zu können (Übersicht 1). Für Industrieunternehmen im Westen Österreichs hat sich darüber hinaus mit Inkrafttreten des EWR der Zugang zum vielfältigen Angebot produktionsnaher Dienstleistungen in Süddeutschland (München, Stuttgart) verbessert. Allerdings ist die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe bis zu einem EU-Beitritt Österreichs durch Ursprungsregeln (Nicht-Kumulierbarkeit) beeinträchtigt. Auf einem Zuliefermarkt, der zu wenigen Systemanbietern mit jeweils eigenen Zulieferketten tendiert, müßten österreichische Produzenten voll in eine vertikale europäische Arbeitsteilung eingebunden sein, um wettbewerbsfähig zu sein. Bleibt Österreich außerhalb der EU, müßten Unternehmen, die Zuliefersysteme anbieten und hochwertige Komponenten in österreichischen Zentralräumen erzeugen, nicht nur eigene Betriebe zur Herstellung von Komponenten in Osteuropa, sondern auch Assemblingbetriebe in der EU selbst unterhalten.

Die Chancen, im internationalen Wettbewerb zu bestehen, sind nicht in allen hochwertigen Verdichtungsregionen gleich, insbesondere in den NUTS-I-Regionen Ostösterreich und Südösterreich²⁾ besteht längerfristig die Gefahr einer Wachstumsschwäche. In Wien, das viele externe Effekte einer Agglomeration (urbanisation economies) aufweist, sind für überwiegend am Inlandmarkt orientierte Produzenten (Exportquote 28,9%) die Anreize zu internationalen neuen Produktinnovationen nicht sehr groß (Palme, 1993). Deshalb sind in Wien die produktionsnahen Dienstleistungen weniger als in Westeuropa auf den Bedarf der Industrie spezialisiert (Mayerhofer, 1993). Allerdings haben sich durch die Ostöffnung neue Spezialisierungsmöglichkeiten für Wien aufgetan. Ob

sich die Agglomeration Wien (Stadt und Umland) in bezug auf Dienstleistungen (Transaktionszentrum) und in der Industrie (Innovations- und Technologiezentrum) zu einem Zentralraum für Mitteleuropa entwickelt (Mayerhofer — Palme, 1994) wird stark vom Verhalten multinationaler Unternehmen und der Standortpolitik in der Ostregion beeinflusst. Für die Wiener Industrie wird entscheidend sein, wieviele Tochterbetriebe ausländischer Unternehmen (insbesondere des Technologiesektors) die mit dem EWR ihre Funktion als Repräsentanten auf dem österreichischen Absatzmarkt verloren haben, zu europäischen Kompetenzzentren für bestimmte Teilbereiche gemacht werden können. Im Bereich produktionsnaher Dienstleistungen, die große Nähe von Kunden und Anbietern erfordern (Face-to-face-Kontakte), werden internationale Anbieter umso eher an einer Repräsentanz interessiert sein, je größer das Marktpotential ist, das von Wien aus bearbeitet werden kann.

Weniger deutlich haben sich für Südösterreich die Entwicklungsmöglichkeiten durch die neuen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Europa verbessert. Zwar entspricht das Humankapital, das in den Industriebetrieben südlicher Zentralräume eingesetzt wird, etwa dem Durchschnitt der Zentralräume Österreichs, die Möglichkeiten zu internen Skalenerträgen sind jedoch durch teilweise ungünstige Verkehrsbedingungen beschränkt. Die Industriebetriebe sind in Verdichtungsregionen in Südösterreich im Durchschnitt relativ klein, branchenbereinigt nicht größer als in den umliegenden Verdichtungsrande und Randgebieten der Steiermark und Kärntens. Das Verkehrssystem hat im Süden Österreichs (ausgenommen in der Obersteiermark) nicht jene Achsenfunktion wie etwa im Unterinntal oder dem oberösterreichischen Zentralraum, die viel mehr dem Typus skalenertragsorientierter Zentralräume entsprechen (mit Großbetrieben des Technologiesektors). Die Entwicklungsmöglichkeiten des Kärntner Zentralraums sind darüber hinaus durch eine relativ geringe Dichte beeinträchtigt (Palme 1992). Der Man-

²⁾ Die Regionalgliederung der EU (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques — NUTS) sieht drei hierarchisch angeordnete Ebenen vor mit derzeit 71 Einheiten der Ebene NUTS I, 183 Einheiten der Ebene NUTS II sowie 1 044 Einheiten der Ebene NUTS III. Sie dienen als Basis der Regionalstatistik, haben auf den Ebenen NUTS II und III aber auch entscheidende Bedeutung für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit eines Gebietes. Die für Österreich akkordierte Gliederung sieht 3 NUTS-I-Regionen („Ostösterreich“: Burgenland, Niederösterreich, Wien; „Südösterreich“: Kärnten, Steiermark; „Westösterreich“: Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg) die 9 Bundesländer als NUTS-II-Regionen sowie 35 NUTS-III-Regionen (im wesentlichen bestehend aus einem oder mehreren politischen Bezirken) vor (siehe im Detail Desoye 1993).

gel an positiven externen Effekten wirkt umso mehr, als das internationale Dienstleistungsangebot der Agglomerationen von Kärnten aus nicht allzu leicht erreichbar ist.

Tourismus: Konzentration auf Intensivregionen und Städte

Da Reisen durch die direkten und indirekten Kostensenkungseffekte der europäischen Integration billiger und problemloser wird, intensiviert sich auch im Tourismus der intra-industrielle Handel infolge von Produktdifferenzierungen und steigenden Skalenerträgen. Die Rahmenbedingungen in Österreich (etwa Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) sind an die Bestimmungen der EU bereits weitgehend angepaßt. Ein EU-Beitritt bringt hauptsächlich Änderungen im Konsumentenschutz sowie der indirekten Steuern. Die Steuersenkungen werden die

Die im Binnenmarkt erhöhte Mobilität begünstigt Zielgebiete des internationalen Städtetourismus. Der Wegfall von Grenzkontrollen durch einen EU-Beitritt verstärkt die Nachfrage nach Kurzurlaubsreisen, die in intensiven Tourismusregionen ein attraktives Angebot vorfinden.

preisbestimmte Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Tourismuswirtschaft geringfügig verbessern (Smeral, 1994). Angesichts des Wegfalls der Grenzkontrollen nehmen Kurzurlaubsreisen zu, und niedrigere Flugtarife (durch Liberalisierung im EWR) sowie zahlreichere Geschäftsreisen (in einer internationalisierten Wirtschaft) bedeuten mehr Städtereisen. Das begünstigt Standorte mit einem attraktiven Angebot aufgrund von internen (z. B. Hotelketten) und externen Skalenerträgen (localisation economies) in verdichteten Tourismusregionen sowie den wichtigen Destinationen im internationalen Städtetourismus (insbesondere Wien, Salzburg, Innsbruck). Nach der Zahl der Nächtigungen je Einwohner lassen sich intensive Erholungsgebiete für Touristen abgrenzen (mehr als 30 Nächtigungen je Bezirk), die von der regionalen Konzentration infolge vermehrter Kurzurlaubsreisen am meisten profitieren werden (Übersicht 3). Da die Nähe zu Deutschland und in jüngerer Zeit auch zu Italien Angebote für den Urlaub mit dem Auto begünstigt, liegen diese Intensivregionen nahezu ausschließlich in westlichen Bundesländern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg) sowie in Kärnten. Die Kärntner Tourismuswirtschaft weist jedoch im Angebot für Kurzurlaubsreisen Wettbewerbschwächen auf

(lange Aufenthaltsdauer, geringe Bettenauslastung), die teilweise auf Standortnachteile im Wintersporttourismus zurückzuführen sind. Die künftige Entwicklung des Kärntner Tourismus wird von einem relativ starken Strukturwandel im Beherbergungswesen (zugunsten der Qualitätsbetriebe) und einem regionalen Konzentrationsprozeß bestimmt sein.

Konsumnahe Dienstleistungen: Konzentration auf höherrangige Zentren

Ähnlich wie im Tourismus sind die Anpassungserfordernisse nach einem EU-Beitritt auch im Handel gering. Bereits durch die EWR-Teilnahme gelten Regelungen bezüglich der Harmonisierung technischer Normen, der Niederlassungsfreiheit und des europäischen Wettbewerbsrechts. Im Falle eines EU-Beitritts kommen Änderungen von Zöllen und Steuern, Auswirkungen der EG-Agrarmarktordeung sowie Kosten- und Zeitersparnisse durch den Wegfall von Grenzformalitäten dazu. Im österreichischen Handel ist dadurch mit sinkenden Preisen und verstärktem Marktwachstum zu rechnen. Mit der Verringerung der Preisdifferenzen und Änderungen der Angebotsstruktur werden die Abflüsse der Kaufkraft aus grenznahen Gebieten ins benachbarte Ausland weiter zurückgehen.

Die europäische Integration wird die Tendenz zur Konzentration und Internationalisierung des österreichischen Handels beschleunigen. Das Potential steigender Skalenerträge ist im österreichischen Einzelhandel weniger ausgeschöpft als in einigen Kernländern der EU. So sind etwa

Steigende Skalenerträge im Einzelhandel werden eine Umwertung der Hierarchie regionaler Zentren herbeiführen.

die Betriebe im Durchschnitt kleiner, die Produktivität niedriger, die Lagerumschlagshäufigkeit geringer sowie Handelsspanne und Preise höher als in Deutschland (Wüger, 1994). Die Möglichkeit zum europaweiten Bezug von Handelswaren verstärkt die Internationalisierung durch Direktinvestitionen, die überproportional zu Standorten mit großem Umsatzpotential fließen werden. Mit steigenden Skalenerträgen und einer Konzentration im Einzelhandel ist eine regionale Konzentration auf größere Städte und Umlandgemeinden in Verdichtungsregionen verbunden. In umsatzstarken Gemeinden (Einzelhandelsumsatz von mehr als 1 Mrd. S zu Preisen von 1988) liegen die Umsätze je Einzelhandelsbetrieb (als Indikator für Skalenerträge)

Struktur der Tourismusregionen

Übersicht 3

Fremdenverkehrsyear 1993

| | Insgesamt Übernachtungen je Einwohner | Ausländer Anteile an den Ankünften insgesamt in % | Deutsche und Italiener Anteile an den Ausländerankünften insgesamt in % | Insgesamt Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Tagen | Bettenauslastung | |
|--------------------------------|---|--|--|--|-------------------------|-----------|
| | | | | | Wintersaison 1992/93 | Jahr 1993 |
| Städte ¹⁾ | 5,7 | 67,4 | 41,5 | 2,1 | 29,0 | 33,6 |
| Wien, Salzburg, Innsbruck | 8,7 | 81,2 | 34,5 | 2,1 | 34,6 | 39,8 |
| Intensivregionen des Tourismus | 80,6 | 78,0 | 73,3 | 6,6 | 28,2 | 30,8 |
| Kärnten | 52,0 | 62,6 | 51,3 | 7,7 | 14,4 | 28,5 |
| Extensivregionen des Tourismus | 7,8 | 40,7 | 67,3 | 4,2 | 16,8 | 24,7 |
| Österreich | 16,4 | 75,2 | 63,7 | 5,1 | 29,0 | 30,7 |

Q: ÖSTAT eigene Berechnungen — ¹⁾ Arithmetischer Durchschnitt der Bezirke Graz Stadt, Innsbruck Stadt, Klagenfurt Stadt, Linz Stadt, Salzburg Stadt, Wien

Einzelhandelsumsätze der größten Einkaufsgemeinden Österreichs

1988

Übersicht 4

| | Brutto-Produktionswert im Einzelhandel | | Brutto-Produktionswert je Betrieb |
|-----------------------------|--|---|---|
| | Anteile | Marktanteil ¹⁾ an der Region | Arithmetischer Durchschnitt der politischen Bezirke |
| | in % | | 1 000 S |
| Schwerindustriegebiete | 2,3 | 31,8 | 11 695 |
| Ländliche Problemgebiete | 0,9 | 7,6 | 9 349 |
| Übergangsregionen | 3,5 | 25,4 | 8 414 |
| Intensive Tourismusregionen | 2,3 | 19,3 | 12 398 |
| Industrie-Zentralräume | 44,8 | 82,0 | 13 395 |
| Gemischte Intensivregionen | 2,1 | 23,4 | 10 894 |
| Agglomeration Wien | 44,1 | 93,4 | 32 222 |
| Österreich | 100,0 | 64,2 | 12 296 |

Q: ÖSTAT, eigene Berechnungen. Gemeinden mit einem Einzelhandelsumsatz von mehr als 1 Mrd. S. — ¹⁾ Umsatzanteil der großen Einkaufsgemeinden am Gesamtumsatz der Region.

deutlich über dem Österreich-Durchschnitt. Mit steigender Entfernung von Besorgungsfahrten werden positive externe Effekte (shopping externalities) für die Attraktivität der Standorte konsumnaher Dienstleistungen noch wichtiger. Längerfristig dürfte die Entwicklung kleinere regionale Zentren zugunsten von „Viertelszentren“, die größtenteils in Zentralräumen liegen, überspringen. Marktanteilsverlierer wären vor allem Bezirkshauptorte in ländlichen Problemgebieten oder in alpinen Intensivregionen des Tourismus, wo nur wenige der umsatzstärksten Einkaufsgemeinden liegen; und selbst diese erzielen nur selten mehr als 25% der Einzelhandelsumsätze eines Bezirkes (Übersicht 4). Sie würden von zentral oder talabwärts gelegenen Städten, die relativ leicht von mehreren Bezirken aus erreichbar sind (etwa Krems an der Donau, Amstetten, Ried im Innkreis, Wörgl, Leoben, Leibnitz usw.) zu regionalen Unterzentren ausgedünnt.

Steigende Mobilität mit hohen Anpassungskosten für Berufstätige in Südösterreich

Durch die Beschleunigung des Sektorstrukturwandels im Montan- und Bekleidungssektor sowie in der Landwirtschaft verlieren „Schwerindustriegebiete“ und „ländliche

Problemgebiete“ wichtige Grundlagen des regionalen Exports. Von der Umlenkung des inter-industriellen Handels (teilweise zum längerfristigen Vorteil osteuropäischer Länder) sind 20% der österreichischen Bevölkerung betroffen, die sich auf ländliche Problemgebiete (13,7%) und Schwerindustriegebiete (6,3%) verteilen (Übersichten 5 und 6). In der Steiermark leben fast 45% der Bevölkerung in einem dieser beiden Problemgebiete, die ländlichen Problemgebiete konzentrieren sich auf die Bundesländer Burgenland (69,3%), Nieder- und Oberösterreich (21,8% bzw. 15,5%). In diesen Regionen wird eine niedrige Wertschöpfung erzielt, die geringste in ländlichen Problemge-

Zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung wohnen in wettbewerbsstarken Regionen, der Westen Österreichs ist durch die Regionalstruktur begünstigt. Die steigende Mobilität infolge einer regionalen Konzentration der Arbeitsplätze verlangt den Berufstätigen Südösterreichs relativ hohe Anpassungskosten ab.

bieten (pro Einwohner um etwa 40% unter dem Österreich-Durchschnitt). In den Schwerindustriegebieten erreicht die regionale Wirtschaftskraft etwa das gleiche Niveau wie in „Übergangsregionen“ (um etwa 28% unter dem Österreich-Durchschnitt), die weder mit sektoralen Nachteilen noch mit besonderen Wettbewerbsvorteilen für Industrie oder Tourismus ausgestattet sind.

Mit dem intra-industriellen Handel werden sich die Austauschbeziehungen vor allem zwischen den höherentwickelten Regionen des EWR intensivieren und auch in Österreich eine regionale Konzentration von Exportaktivitäten auslösen. Im Wettbewerb mit steigenden Skalenerträgen sind prinzipiell die Agglomeration Wien, die Zentralräume sowie die touristischen Intensivregionen im Vorteil. In diesen wirtschaftsstärksten Regionen wird meist eine überdurchschnittliche Wertschöpfung erwirtschaftet — mit Ausnahme jener Intensivregionen (mit Schwerpunkt im Süden), die ausschließlich auf den Tourismus spezialisiert sind (um etwa 20% unter dem Österreich-Durchschnitt).

In den wettbewerbsstarken Regionen wohnen etwa zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung. Mit der regionalen Konzentration in leistungsfähigen Verdichtungsregionen und Arbeitsplatzverlusten in Problemgebieten nimmt die Mobilität der Arbeitskräfte zu. Die regionale Wettbewerbsfähigkeit von Vorarlberg, Tirol und Salzburg stärkt die Unternehmen auch in der Konkurrenz gegenüber aus-

Strukturmerkmale der Wirtschaftsregionen Österreichs

1988

Übersicht 5

| | Beschäftigte insgesamt ¹⁾ | Agrarquote ²⁾ | In % | | | Brutto-Regionalprodukt | |
|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------|---|------------------------------|----------------------------|------------------------|--|
| | | | Industriequote ³⁾ | Tourismusquote ⁴⁾ | Anteile an Österreich in % | | |
| | | | Arithmetischer Durchschnitt der politischen Bezirke | | | | |
| | | | | | Je Einwohner in 1 000 S | | |
| Schwerindustriegebiete | 19 153 | 8,3 | 33,0 | 7,9 | 137,7 | 4,6 | |
| Ländliche Problemgebiete | 11 365 | 20,1 | 15,4 | 8,4 | 119,4 | 8,6 | |
| Übergangsregionen | 13 695 | 13,2 | 17,5 | 9,4 | 138,6 | 9,9 | |
| Intensive Tourismusregionen | 15 170 | 11,4 | 13,6 | 16,1 | 151,9 | 7,2 | |
| Industrie-Zentralräume | 42 788 | 5,3 | 21,5 | 5,8 | 192,7 | 29,6 | |
| Gemischte Intensivregionen | 29 930 | 7,2 | 18,9 | 13,4 | 202,5 | 7,2 | |
| Agglomeration Wien | 173 350 | 4,9 | 18,3 | 5,4 | 233,7 | 32,9 | |

Q: ÖSTAT, ÖIR, eigene Berechnungen. — ¹⁾ Beschäftigte nach der Nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählung. — ²⁾ Hauptberuflich in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigte in % der Berufstätigen insgesamt (1991). — ³⁾ Beschäftigte in der Industrie (Kammersystematik) in % der nicht landwirtschaftlich Beschäftigten. — ⁴⁾ Beschäftigte im Fremdenverkehr (Kammersystematik) in % der nicht landwirtschaftlich Beschäftigten.

Verteilung der Wirtschaftsregionen nach Bundesländern
1991

Übersicht 6

| | Schwerindustrie- gebiete | Ländliche Problem- gebiete | Übergangsregionen | Intensive Touris- musregionen | Industrie-Zentral- räume | Gemischte Intensiv- regionen | Agglomeration Wien |
|------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| | Anteile an der Bevölkerung in % | | | | | | |
| Ostösterreich | 3,4 | 15,5 | 14,5 | 0,0 | 9,5 | 0,0 | 57,1 |
| Wien | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Niederösterreich | 7,6 | 21,8 | 0,0 | 0,0 | 21,2 | 0,0 | 22,8 |
| Burgenland | 0,0 | 69,3 | 30,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Südösterreich | 16,8 | 18,0 | 15,0 | 17,7 | 28,9 | 3,6 | 0,0 |
| Steiermark | 24,5 | 26,3 | 12,2 | 6,9 | 30,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kärnten | 0,0 | 0,0 | 21,0 | 41,3 | 26,3 | 11,4 | 0,0 |
| Westösterreich | 3,3 | 8,8 | 11,1 | 14,0 | 46,0 | 16,8 | 0,0 |
| Oberösterreich | 6,9 | 18,3 | 23,2 | 0,0 | 51,7 | 0,0 | 0,0 |
| Salzburg | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 35,2 | 64,8 | 0,0 | 0,0 |
| Tirol | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 31,8 | 17,2 | 51,1 | 0,0 |
| Vorarlberg | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 57,9 | 42,1 | 0,0 |
| Österreich | 6,3 | 13,7 | 13,4 | 8,9 | 26,8 | 6,8 | 24,1 |

Q: ÖSTAT, eigene Berechnungen.

ländischen Nachfragern auf dem Arbeitsmarkt. Während die international konkurrenzfähigen Regionen in Ober- und Niederösterreich (wettbewerbsstarke Regionen: 51,7% bzw. 44% der Bevölkerung) grundsätzlich imstande sein dürften, die Arbeitsplatzverluste in Problemgebieten auszugleichen, werden Berufstätige aus Südösterreich wegen der Schwächen der Zentralräume relativ große Entfernungen überwinden müssen, um zu neuen Arbeitsplätzen zu gelangen.

EU-Regionalpolitik: Förderung des Zusammenhalts in Europa

Zur Überwindung unerwünschter Regionalentwicklungen in Österreich können nach einem EU-Beitritt auch die Instrumente der EU-Regionalpolitik herangezogen werden, der mit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eine wichtige Funktion im europäischen Integrationsprozeß zukommt. Aufgabe dieser Regionalpolitik ist nicht nur die Regionalförderung — in deren Rahmen

Regionale Beihilfenpolitik und regional differenzierte Wettbewerbspolitik bilden die beiden Säulen der EU-Regionalpolitik. Ihre Bedeutung für den Zusammenhalt der EU macht sie zum höchstdotierten Bereich mit Ausnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik.

auch österreichischen Regionen EU-Fördermittel zur Verfügung stehen würden —, vielmehr besitzt sie in einer räumliche Ziele aufgreifenden Wettbewerbspolitik ein

zweites Standbein. Die Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechts gelten freilich in Österreich bereits seit Inkrafttreten des EWR mit 1. Jänner 1994.

Die regionale Beihilfenpolitik der EU

Ausgaben für finanzielle Interventionen der EU im Rahmen der Strukturfonds³⁾ und des Kohäsionsfonds⁴⁾ beanspruchen mit einem Gesamtvolumen von 155,2 Mrd. ECU (2 204 Mrd. S) in der Programmperiode 1994/1999 rund ein Drittel des EU-Haushalts.

Interventionen aus den Strukturfonds, nach einem EU-Beitritt auch für Österreich relevant, orientieren sich dabei an folgenden vorrangigen Zielen:

- Ziel 1: Entwicklung und Strukturanpassung in Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand
- Ziel 2: Umstellung von Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von rückläufiger Industrieentwicklung schwer betroffen sind
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen und vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben.
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse sowie an Veränderungen der Produktionssysteme⁵⁾
- Ziel 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes:

³⁾ Kodifiziert in den gültigen VO 2081/93 (zur Änderung VO 2052/88) über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordination ihrer Intervention untereinander, VO 2081/93 (zur Änderung VO 4253/88) über die allgemeinen Regeln zur Durchführung der VO 2052/88, VO 2080/93 zur Errichtung des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) sowie in den fondsspezifischen VO 2083/93 (zur Änderung VO 4254/88) für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), VO 2084/93 (zur Änderung VO 4255/88) für den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie VO 2085/93 (zur Änderung VO 4256/88) für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) Abteilung Ausrichtung

⁴⁾ Der Kohäsionsfonds wurde erst 1993 mit dem Maastrichter Vertrag ins Leben gerufen. Der für 1994/1999 mit 13,8 Mrd. ECU ausgestattete Fonds stellt Staaten, deren Pro-Kopf-Einkommen 90% des EU-Durchschnitts unterschreitet (de facto den „Kohäsionsländern“: Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) Mittel für jene Infrastrukturmaßnahmen bereit, die diese angesichts der knappen Budgets nicht finanzieren können.

⁵⁾ In der Reform 1993 wurde Ziel 4 — nach anfänglichem Widerstand Großbritanniens (Bachtler — Michie, 1993) — neu in den Katalog strukturpolitischer Ziele eingefügt, das vorher gültige Ziel 4 wurde in das neue Ziel 3 integriert. Neben der Bekämpfung typischer Arbeitsmarktprobleme wird damit auch die aktive Förderung des Strukturwandels in der Industrie durch die Anpassung von Arbeitskräften an Technologie- und Produktinnovationen zur Aufgabe der Strukturfonds

Kriterien zur Abgrenzung regionalpolitisch unterstützenswerter Gebiete in der EU

1 Zielregionen für EU-Förderungsmittel nach der EU-Regionalpolitik

Ziel-1-Regionen sind Regionen der Ebene NUTS II, deren Brutto-Inlandsprodukt in den letzten drei Jahren pro Kopf weniger als 75% des EU-Durchschnitts betrug.

Da Interventionen in diesen Gebieten den (materiellen) Schwerpunkt der EU-Regionalpolitik bilden, obliegt die Genehmigung der entsprechenden Gebietskulisse dem Ministerrat, der vor kurzem ein entsprechendes Verzeichnis von qualifizierten Regionen für die Programmperiode 1994/1999 vorgelegt hat¹⁾

Ziel-2-Regionen sind Gebiete der Ebene NUTS III außerhalb von Ziel-1-Regionen, die folgende Kriterien erfüllen:

- durchschnittliche Arbeitslosenquote in den letzten drei Jahren über dem EU-Durchschnitt,
- Anteil der Erwerbstätigen in der Industrie in einem beliebigen Bezugsjahr seit 1975 um oder über dem EU-Durchschnitt,
- Rückgang der Erwerbstätigenzahl in der Industrie im Vergleich zu diesem Bezugsjahr.

Zusätzlich können sich folgende Gebiete qualifizieren:

- angrenzende Gebiete, die die Bedingungen erfüllen,
- Verdichtungsräume, in denen die Arbeitslosenquote um mindestens 50% über dem EU-Durchschnitt liegt und in denen ein erheblicher Rückgang der Erwerbstätigenzahl in der Industrie zu verzeichnen ist,
- Gebiete, die in den letzten Jahren in regional entscheidenden Industriesektoren substantielle Arbeitsplatzverluste und damit eine deutliche Verschärfung der Arbeitslosenquote hinnehmen mußten,
- Gebiete — vor allem städtischer Struktur — mit Problemen der Sanierung von Industriebrachen,
- Industriegebiete oder städtische Gebiete mit Auswirkungen aus der Umstrukturierung der Fischerei

Eine entsprechende Gebietskulisse wird hier von der Kommission für drei Jahre erstellt. Im neuen Programmschema, das vor allem durch Einbeziehung städtischer Regionen mit Altlasten ebenfalls aufgeweicht wurde, sind höchstens 16% der Bevölkerung in Ziel-2-Regionen vorgesehen.

Ziel-5b-Regionen sind Gebiete außerhalb von Ziel-1-Regionen mit (gemessen am BIP pro Kopf) niedrigem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, die mindestens zwei der folgenden drei Kriterien erfüllen:

- hoher Anteil in der Landwirtschaft Beschäftigter,
- niedriges Agrareinkommen (landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung je landwirtschaftliche Arbeitseinheit) sowie
- geringe Bevölkerungsdichte und/oder starke Tendenz zur Abwanderung.

Darüber hinaus können auch Gebiete mit niedrigem Entwicklungsstand qualifiziert sein, wenn sie weiteren Kriterien entsprechen (z. B. Gebirgslage, besondere Sensibilität gegenüber der Reform der GAP u. ä.)

Der generelle Verzicht auf Schwellenwerte erhöht im Fall der Ziel-5b-Gebiete den Verhandlungsspielraum — auch hier hat allerdings die Kommission die Letztkompetenz zur Festlegung der auf sechs Jahre geplanten Förderungskulisse²⁾.

2 Regionen mit Ausnahmen für nationale Förderungen nach der EU-Wettbewerbspolitik

Regionen mit Entwicklungsrückstand nach Art 92 Abs. 3(a) sind Regionen der NUTS-II-Ebene, in denen das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten 75% des EU-Durchschnitts nicht übersteigt. In diesen Gebieten ist eine Förderungsintensität von höchstens 75% Netto-Subventionsäquivalent³⁾ der Projektkosten zulässig, wobei die Förderungsobergrenze auf NUTS-III-Ebene differenziert wird.

Regionen nach Art 92 Abs. 3(c) sind Gebiete der Ebene NUTS III, die im Vergleich zum nationalen Durchschnitt *benachteiligt* sind. Dabei bedient sich die Kommission eines zweistufigen Evaluierungsverfahrens, das die Position der Region gemessen am BIP pro Kopf sowie der Höhe struktureller Arbeitslosigkeit sowohl in Relation zum jeweiligen nationalen Durchschnitt als auch zum EU-Durchschnitt berücksichtigt, zusätzlich aber auch andere Indikatoren wie Entwicklungstrends, Bevölkerungsdichte und Abwanderungstendenzen, Wirtschaftsstruktur, Topographie usw. Beihilfen dürfen in diesen Gebieten 30% NSÄ bzw. 5 500 ECU je geschaffenen Arbeitsplatz nicht überschreiten.

¹⁾ Es zeigt gegenüber der Programmperiode 1988/1993 eine deutliche Ausweitung, mehr als ein Viertel (26,6%) der Bevölkerung der EU lebt danach in Gebieten mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand. Griechenland, Irland und Portugal sind mit dem gesamten Staatsgebiet einbezogen, Dänemark und Luxemburg verbleiben als einzige Mitgliedstaaten ohne solche Problemgebiete. Diese Ausweitung in der neuen Periode geht auf neue Problemlagen zurück (z. B. Ostdeutschland), ist aber auch Ausfluß einer (politisch motivierten) Aufnahme von Regionen, die dem definierten Kriterium nicht vollständig entsprechen (etwa Abruzzen mit 89% des EU-Durchschnitts, Highlands 79%, Merseyside 79%, Hainaut 77%). — ²⁾ Das aktuelle Verzeichnis für die derzeitigen Mitgliedstaaten liegt für die Programmperiode 1994/1999 bereits vor (94/197/EG ABI L/96). — ³⁾ Das Netto-Subventionsäquivalent (NSÄ) als Bezugsgröße der EU-Wettbewerbspolitik ist als Barwert der entsprechenden Förderung nach Steuern definiert (zur Berechnung vgl. EG-Kommission 1979).

Ziel 5a: durch beschleunigte Anpassung der Agrarstruktur im Rahmen der Reform der GAP,
Ziel 5b: durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete

Ziel 6: Förderung von Regionen mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte⁶⁾

Während sich die Ziele 3, 4 und 5a auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet beziehen und damit aus einer Betrachtung der regionalen Förderungs politik der EU ausgeschlossen bleiben können, besteht für die Ziele 1, 2, 5b und 6 eine ausdrückliche räumliche Ausrichtung, die Qualifizierung von Regionen für diese Ziele richtet sich nach konkreten Kriterien (siehe Kasten)

⁶⁾ Das neue Ziel 6 wurde erst im Protokoll 6 des Beitrittsvertrages der EU mit den EFTA-Staaten (Doc. AA-AFNS 1-6 Final) vereinbart. Ein entsprechender Rechtsakt ist in Ausarbeitung.

Förderungsmittel für diese Zielregionen werden im wesentlichen aus vier Finanzinstrumenten bereitgestellt⁷⁾:

- Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) stellt vorrangig Mittel für die Ziele 1 und 2 bereit und beteiligt sich an Finanzierungen nach Ziel 5b. In diesem Rahmen unterstützt er produktive Investitionen, Infrastrukturmaßnahmen zur Entwicklung oder Umstellung von Förderungsregionen, Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potentials sowie in Ziel-1-Gebieten Investitionen in den Bildungs- und Gesundheitsbereich.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist auf die Ziele 3 und 4 konzentriert und trägt zur Erreichung der Ziele 1, 2 und 5b bei. Er unterstützt Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, zur Förderung der Chancengleichheit, zur Entwicklung beruflicher Qualifikationen sowie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.
- Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft — Abteilung Ausrichtung (EAGFL — Abt. Ausrichtung) vergibt Mittel nach Ziel 5a und 5b und unterstützt Ziel 1. Aufgabenfeld sind die Umstrukturierung im Agrarbereich einschließlich Vermarktung und Verarbeitung, der Ausgleich naturbedingter Nachteile, die Entwicklung komplementärer Tätigkeiten, die Sicherung von sozialem Gefüge und angemessenem Lebensstandard der Bauern sowie Umweltschutz und Erhaltung des ländlichen Raumes.
- Das in der Reform 1993 neu geschaffene Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) verwendet Mittel für Ziel 5a.

Die Umsetzung von Interventionen dieser Fonds folgt einem dreistufigen Verfahren (Dreiphasenkonzept), das eine enge Konzertierung zwischen EG-Kommission, Mitgliedstaat, den von ihm auf regionaler Ebene benannten Institutionen und den Wirtschafts- und Sozialpartnern vorsieht:

- Zunächst stellen die zuständigen regionalen und nationalen Gebietskörperschaften den regionalpolitischen Handlungsbedarf in einem regionalen Entwicklungsplan für drei (Ziel 2) bzw. sechs Jahre dar⁸⁾. Aus ihm müssen die Lage der Region, die Wirkungen vorangegangener Förderaktionen, die intendierte Entwicklungsstrategie (Schwerpunkte, Ziele, erwartete Wirkungen), eine Beurteilung der Umweltwirkungen des Programms sowie eine globale Finanztafel mit Richtwerten hervorgehen.
- Auf dieser Basis erstellt die EG-Kommission in Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften „Gemeinschaftliche Förderkonzepte“, die (möglichst quantifizierte) Entwicklungsziele, Interventionsformen

und Laufzeit sowie einen indikativen Finanzplan festlegen

- Schließlich werden für konkrete Maßnahmen Förderungsmittel auf Antrag vergeben; im Normalfall werden „operationale Programme“⁹⁾ kofinanziert, aber auch die Beteiligung an nationalen Beihilfenprogrammen, die Gewährung von Globalzuschüssen an eine Einzelschüsse verteilende nationale Stelle, die Kofinanzierung von Einzelprojekten und technische Hilfe sind denkbar.

Nach dem Grundsatz der Additionalität werden Interventionen der Strukturfonds *ausschließlich* als Ergänzung oder Beitrag zu entsprechenden nationalen Aktionen gewährt, der Eigenfinanzierungsanteil von Mitgliedstaat und Region wird von der Dimension des regionalen Entwicklungsproblems, aber auch von der Wirtschafts- und Haushaltskraft des Mitgliedstaates abhängig gemacht: In Ziel-1-Regionen beteiligt sich die EU mit 50% bis 75%¹⁰⁾, an Maßnahmen in anderen Zielgebieten mit 25% bis 50% der Gesamtkosten. Die Differenzierung der gemeinschaftlichen Beteiligungssätze auch nach der Finanzkraft des Mitgliedstaates würde die Erträge Österreichs aus der EU-Regionalförderung beeinflussen, potentielle Förderungsintensitäten dürften tendenziell an der Untergrenze der genannten Spanne liegen.

Außerhalb der starren Bestimmungen der Förderungskonzepte steht der EU ein eigenständiger regionalpolitischer Handlungsspielraum in Form von „Gemeinschaftsinitiativen“ zu: Programmen, die (bei entsprechender Beteiligung des begünstigten Mitgliedstaates) auch den länderübergreifenden Einsatz von Mitteln auf Initiative der EU selber erlauben¹¹⁾.

Der Finanzrahmen für dieses umfassende Förderungssystem wurde bereits auf dem Gipfel von Edinburgh Ende 1992 festgelegt (Übersicht 7). Danach stehen den Strukturfonds und dem FIAP in der für Österreich relevanten Programmperiode 1994/1999 141,471 Mrd. ECU (rund 2 009 Mrd. S) zu Preisen von 1992 zur Verfügung, ergänzt um weitere 13,8 Mrd. ECU für den neugeschaffenen Kohäsionsfonds. Gegenüber der Programmperiode 1989/1993

Ausschüttungen aus den Strukturfonds erfolgen auf Basis mehrjähriger regionaler Entwicklungsprogramme in der Form von Kofinanzierungen. Stark auf die besonders benachteiligten Regionen der EU konzentriert, stehen in der Programmperiode 1994/1999 Mittel von mehr als 2 Billionen Schilling zur Verfügung.

bedeutet dies eine Aufstockung der jährlich verfügbaren Mittel um rund 77%, statt bisher 0,29% werden jährlich 0,48% des EU-BIP an Gemeinschaftsmitteln für Strukturmaßnahmen zur Verfügung stehen. Der Anteil der Strukturmittel am EU-Haushalt soll damit von 32,7% auf rund 35,7% zur Jahrtausendwende steigen.

⁷⁾ Zur Unterstützung der Ziele können zusätzlich auch Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der anderen Finanzinstrumente abgerufen werden.

⁸⁾ Für Interventionen nach den Zielen 3, 4 und 5a sind aufgrund der fehlenden räumlichen Ausrichtung nationale Entwicklungspläne vorzulegen.

⁹⁾ Nach VO 2081/93 definiert als „kohärentes Bündel mehrjähriger Maßnahmen zu deren Durchführung ein oder mehrere Fonds und ein oder mehrere sonstige vorhandene Finanzinstrumente sowie die EIB eingesetzt werden“.

¹⁰⁾ In den Kohäsionsländern Spanien, Portugal, Griechenland und Irland mit bis zu 80% in extrem peripheren Regionen bis 85%.

¹¹⁾ In der neuen Programmperiode 1994/1999 ist eine Konzentration der Anstrengungen auf folgende Themenbereiche vorgesehen: grenzüberschreitende transnationale bzw. interregionale Kooperation und Netzwerke; ländliche Entwicklung; extreme Randgebiete; Bewältigung industriellen Strukturwandels; Förderung und Entwicklung der Humanressourcen.

Verpflichtungsermächtigungen für die Programmperiode 1994/1999
 Zu Preisen von 1992

Übersicht 7

| | Strukturfonds | | Kohäsionsfonds | Insgesamt | Ziel-1-Region | | | Ziel-2- bis Ziel-5b-Region | Gemeinschafts-initiativen | |
|---|----------------|-----------------|----------------|-------------|-------------------|------------------|-------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| | Insgesamt | Ziel-1-Regionen | | | Insgesamt | Kohäsions-länder | Übrige | | | |
| | Mrd ECU | | | | Mittelanteil in % | | | | | |
| 1994 | 20,1 | 13,2 | 1,8 | 21,9 | 68,5 | | | | | |
| 1995 | 21,5 | 14,3 | 2,0 | 23,5 | 69,4 | | | | | |
| 1996 | 22,7 | 15,3 | 2,3 | 25,0 | 70,4 | | | | | |
| 1997 | 24,0 | 16,4 | 2,5 | 26,5 | 71,3 | | | | | |
| 1998 | 25,7 | 17,8 | 2,6 | 28,3 | 72,1 | | | | | |
| 1999 | 27,4 | 19,3 | 2,6 | 30,0 | 73,0 | | | | | |
| 1994/1999 | Mrd ECU | 141,4 | 96,3 | 13,8 | 155,2 | 110,1 | 74,6 | 35,3 | 32,5 | 12,7 |
| Pro Jahr | | 23,6 | 16,1 | 2,3 | 25,9 | 71 | 48 | 23 | 21 | 8 |
| 1989/1993 pro Jahr | | 14,3 | 9,2 | 0,3 | 14,6 | 63 | 44 | 19 | 31 | 6 |
| Veränderung der durchschnittlichen Mittel pro Jahr in % | | + 65,0 | + 75,0 | + 666,7 | + 77,4 | | | | | |

Q: VO (EG) 2081/93, Abl. L193, Anhang 2; Tondl (1993A); eigene Berechnungen

Deutlich sichtbar ist die Bedeutung von kohäsionspolitischen Zielsetzungen in dieser Finanzplanung. Regionen mit beträchtlichem Entwicklungsrückstand nach Ziel 1 sollen mit 110,1 Mrd ECU (rund 1.560 Mrd. S) fast zwei Drittel der Mittel (71% gegenüber 63% in der vorangegangenen Planungsperiode) zur Verfügung stehen, ein Großteil davon wieder jenen in den Kohäsionsländern (48% nach 44%), die bis 1999 eine reale Verdoppelung der Förderungsmittel erwarten können. Damit ist auch innerhalb der Ziel-1-Regionen eine deutliche Differenzierung nach der nationalen Leistungsfähigkeit angelegt: von jährlichen Mitteln von rund 0,4% des regionalen BIP in den Ziel-1-Gebieten Großbritanniens bis 5% in den ärmeren Kohäsionsländern (Tondl, 1993B). Regionalförderungen nach den Zielen 2 bis 5b, die vor allem in Problemgebieten der nördlichen Mitgliedstaaten fließen, werden absolut zwar ausgeweitet, ihr Anteil an den Gesamtmitteln nimmt jedoch von 31% auf 21% deutlich ab.

Angesichts divergierender Regionalinteressen kam eine klare Fokussierung der Verhandlungsposition auf regionale Problemgebiete nicht zustande, ein Maximalrahmen nahm vielmehr Gebiete mit 44,1% der österreichischen Bevölkerung als gewünschte EU-Förderungsgebiete auf. Gegenstand der Beitrittsverhandlungen war hievon allein die Forderung nach Aufnahme des Burgenlandes als Ziel-1-Region, die Entscheidung der Gebietskulisse für die anderen Strukturziele liegt nicht in der Kompetenz des EU-Rates, sie wird bis zum Inkrafttreten des Beitrittsvertrags in Kontakt mit Österreich durch die EG-Kommission erfolgen.

In den Verhandlungen argumentierte die EU zunächst gegen die Aufnahme des Burgenlandes als Ziel-1-Region, weil die Qualifizierung nach Ziel 1 in der Regel auf große, in sich konsistente Gebiete beschränkt sei, wobei naheliegende Ballungszentren miteinzubeziehen seien¹²⁾. Angesichts der verstärkten Öffnung der Ziel-1-Gebietskulisse in der neuen Programmperiode auch für Regionen in der Nähe von Ballungsräumen und in hochentwickelten Staaten wurde das Burgenland jedoch schließlich doch als (einziges) Ziel-1-Gebiet der Beitrittsverhandlungen akzeptiert. Der gleichzeitig verhandelte Mittelrahmen sieht eine Verpflichtungsermächtigung für das Burgenland von insgesamt 184 Mill. ECU (zu Preisen von 1995) für den Zeitraum 1995/1999 vor, mit durchschnittlich 141 ECU pro Kopf wird das Burgenland damit bei einem EU-Beitritt Österreichs in ähnlichem Ausmaß mit Mitteln aus den Strukturfonds ausgestattet wie bestehende Ziel-1-Gebiete in den „reicheren“ Mitgliedstaaten. Aufgrund der hohen Pendlerfrequenz wird die Förderung als Anteil am BIP im Vergleich zu dieser Gruppe sogar relativ hoch sein, mit 1,4% des BIP wird das Burgenland ähnlich hohe Förderungen pro Produktionseinheit erhalten wie Italiens Problemgebiete, deutlich mehr als etwa britische (0,4%) oder belgische (0,9%) Gebiete mit besonderem Entwicklungsrückstand.

Gleichzeitig wurden in den Verhandlungen trotz fehlender Festlegungen über die Gebietskulisse Budgetrichtgrößen

Die Einbindung Österreichs in das Regionalförderungssystem der EU

Österreich ging hinsichtlich einer Beteiligung an diesem Beihilfensystem mit dem verständlichen Wunsch in die Verhandlungen über einen EU-Beitritt, „daß unter Berücksichtigung der Prinzipien einer möglichst geringen Belastung der öffentlichen Haushalte die Mittel der Struktur- und Regionalförderung Österreich in größtmöglichem Umfang zugute kommen“ (Beschluß der Bundesregierung vom 26. Jänner 1993 über die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen). Vorbereitend wurden der geteilten Kompetenz für die Regionalpolitik entsprechend von Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) Gebietskulissen zur Abgrenzung sowohl der EU-Regionalförderungsgebiete als auch der (damit nicht identischen) nationalen Beihilfengebiete (siehe unten) als Verhandlungsposition erar-

¹²⁾ Diese Argumentation berührt ein grundsätzliches Problem des zur Abgrenzung von Ziel-1-Regionen herangezogenen Indikators BIP pro Kopf. Das BIP wird am Ort der Entstehung gemessen, regional ist es damit ausschließlich ein Leistungsmaß. Als hier relevantes Wohlstandsmaß müßte diese Kennzahl um den Saldo von aus anderen Regionen bezogenen bzw. anderen Regionen zufließenden Faktoreinkommen (also zum BSP) bereinigt werden — eine Unschärfe, die zunimmt je stärker Pendlerströme (etwa aufgrund der Größe der Region oder aufgrund naheliegender Ballungsräume) den Indikator verzerren.

auch für die anderen Ziel-Gebiete in den Beitrittsländern vereinbart (Übersicht 8)¹³⁾ Danach könnten den beitretenden EFTA-Staaten außerhalb des erst legislatisch zu verankernden Ziels 6 bis 1999 insgesamt 4,78 Mrd ECU aus Strukturfondsmitteln zufließen, etwa 3,8% der gesamten Mittel der um diese Summe erweiterten Strukturfonds Österreich würde danach in den nächsten fünf Jahren 1,62 Mrd ECU (etwa 0,3% des BIP) im Rahmen von Kofinanzierungen in Anspruch nehmen können. Im Hinblick auf die mit einer Inanspruchnahme verbundene nationale bzw regionale Budgetbelastung sei daran erinnert, daß der Eigenfinanzierungsanteil im Burgenland wahrschein-

Ziel 2 bzw 5b qualifizierten Gebiete wird in der Folge so zu führen sein, daß Entscheidungen ab dem Zeitpunkt des Beitritts wirksam werden können. Ein grober Raster als Vorschlag zur Mittelaufteilung ist in Ausarbeitung, wobei vor allem die Aufteilung der Mittel zwischen den Zielen 3 und 4 (Sozialministerium) sowie 5 (Landwirtschaftsministerium) zu entscheiden ist. Hinsichtlich der Akkordierung einer Gebietskulisse für die raumbezogenen Ziele basiert die österreichische Position weiterhin auf der ÖROK-Abgrenzung vom März 1993. Dieser Vorschlag dürfte in bezug auf die vorgeschlagenen Ziel-2-Gebiete¹⁵⁾ — mit Ausnahme vielleicht von funktional nicht abzugrenzenden städtischen Gebieten — wenig problematisch sein, zumal er mit 13,1% der Bevölkerung im EU-Vergleich (17,2%) zurückhaltend ist und die neuen Abgrenzungskriterien der Programmperiode 1994/1999 auch Gebiete qualifizieren, die dem Kriterium einer Arbeitslosenquote über dem EU-Durchschnitt nicht ganz entsprechen. Der Entwurf zu Ziel-5b-Gebieten¹⁶⁾ ist dagegen sehr flächendeckend, auch nach den erweiterten Abgrenzungskriterien (die in der Programmperiode 1994/1999 vor allem auch Berggebiete einbeziehen) dürfte eine 27,5% der österreichischen Bevölkerung umfassende Förderungskulisse (EU 11,4%) überzogen sein. Abseits von Partikularinteressen konnte innerhalb der ÖROK jedenfalls Konsens hergestellt werden, daß eine Reduktion der Maximalkulisse nach dem Problemgrad und nicht nach Länderproporz herzustellen sein wird (Schicker, 1994).

Österreich wird als EU-Mitglied bei Vorlage entsprechender Programme bis zu 4,4 Mrd. S pro Jahr aus den Strukturfonds lukrieren können. Die Einstufung als Region mit erheblichem Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Region) qualifiziert das Burgenland für jährliche EU-Förderungen bis zu 1,4% des regionalen BIP.

lich bei 50%, in anderen heimischen Förderregionen eher am oberen Ende der gültigen Eigenfinanzierungsspanne von 50% bis 75% liegen dürfte. Bei entsprechender Umschichtung können zusätzliche Budgetbelastungen dabei vermieden werden¹⁴⁾

Die weitere Aufschlüsselung des Haushaltsrahmens nach Zielen sowie die Festlegung der für Maßnahmen nach

Potentielle Rückflüsse aus den Strukturfonds für die Beitrittswerber Übersicht 8
Zu Preisen von 1995

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Ins- gesamt |
|------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| | Mill. ECU | | | | | |
| Ziel 1 | 32 | 34 | 37 | 39 | 42 | 184 |
| Österreich | 32 | 34 | 37 | 39 | 42 | 184 |
| Ziele 2 bis 5b | 876 | 900 | 919 | 939 | 957 | 4.591 |
| Österreich | 276 | 283 | 288 | 293 | 299 | 1.439 |
| Strukturfonds und FIAF | 908 | 934 | 956 | 978 | 999 | 4.775 |
| Österreich | 308 | 317 | 325 | 332 | 341 | 1.623 |
| Ziel 6 | 196 | 207 | 220 | 237 | 249 | 1.109 |
| Insgesamt | 1.104 | 1.141 | 1.176 | 1.215 | 1.248 | 5.884 |
| Österreich | 308 | 317 | 325 | 332 | 341 | 1.623 |

Q: Bericht des Generalsekretariats des Rates über die Verhandlungsergebnisse; EU-Beitrittsvertrag (1994)

EU-Wettbewerbsrecht als Instrument der Regionalpolitik

Zwar kommt den Strukturfonds in der Logik der EU-Regionalpolitik die Hauptlast der Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft zu, nach Art. 130b EGV haben allerdings auch andere Gemeinschaftspolitiken zu diesem Ziel beizutragen. Angesichts des Umfangs der in den „reicheren“, zentralgelegenen Mitgliedstaaten für die nationale Beihilfentätigkeit verfügbaren Mittel gilt dies vor allem für die Wettbewerbspolitik der EU. So zeigt der dritte Beihilfenbericht der *EG-Kommission* (1992) wie schon seine Vorgänger, daß die nationalen Beihilfen der „reichen“ Mitgliedstaaten (trotz leicht sinkenden Niveaus) jene in den Ländern der Peripherie deutlich

¹³⁾ Entgegen der strikt kriterienbezogenen Logik der gültigen Fondsverordnungen, die als ersten Schritt eine detaillierte Festsetzung der Zielgebiete und erst im Anschluß Überlegungen über die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen nahelegen würde, ähnelt das wohl aus politisch-ökonomischen Gründen eingeschlagene Prozedere damit eher dem alten Quotensystem. Allerdings soll die Mittelaufteilung laut Beitrittsvertrag lediglich „als Hinweis dienen“ die tatsächliche Mittelzuweisung soll „durch Anwendung der Verordnung über den Strukturfonds festgelegt“ werden (Beitrittsvertrag Doc. AA-AFNS 1-6 Final)

¹⁴⁾ Aufgrund dieser Kofinanzierungsrolle hielt die politische Konferenz der ÖROK schon bei der Ausarbeitung des österreichischen Verhandlungsentwurfs fest, daß „die abgegrenzte Gebietskulisse jedenfalls noch keine Zustimmung des Bundes darstellt“ für sämtliche Gebiete einen finanziellen Beitrag zu leisten“

¹⁵⁾ Vorgesehen sind Unteres Gailtal und Rosental; Niederösterreich-Süd ohne Ziel-5b-Gebiet, Erdölgebiet Gänserndorf und Bezirk Gmünd ohne Gerichtsbezirk Weitra; Steyr Stadt und Gerichtsbezirk, Teile von Linz, Bezirk Braunau, Gemeinde Ebensee; Obersteiermark-Ost, Bezirk Judenburg und Knittelfeld, Gerichtsbezirk Liezen und Rottenmann, Bezirk Voitsberg sowie angrenzender Teil der NUTS-III-Region Graz; Bezirk Dornbirn und Feldkirch ohne Ziel-5b-Gebiet sowie der „Marchegger Ast“ in Wien

¹⁶⁾ Oberkärnten und angrenzende Gebiete von Klagenfurt bis Villach, Unterkärnten sowie angrenzend der Gerichtsbezirk Ferlach; Mostviertel und angrenzendes Pielachtal Waldviertel, Weinviertel, Kleinregion Aspang, Kirchschlag; Mühlviertel sowie angrenzende Teile von Linz bis Wels, südlicher Teil von Kirchdorf und Steyr Innviertel ohne Gerichtsbezirk Grieskirchen sowie Teile des Traunviertels; Lungau, Teile von Pongau und Pinzgau; Kleinregion Lammertal; Liezen ohne Ziel-2-Gebiet, Murau, Obersteiermark Süd- und Weststeiermark ohne Ziel-2-Gebiet; Osttirol Teile des Tiroler Unterlandes und Innsbruck Tiroler Oberland; Außferren; Teile von Vorarlberg

übersteigen, obwohl sie am Budget dieser Länder im Normalfall einen geringeren Anteil ausmachen¹⁷⁾ Vor allem unter den Budgetrestriktionen aus den Konvergenzkriterien der angestrebten Währungsunion in den „ärmeren“ Mitgliedstaaten gewinnt die Begrenzung nationaler Förderungsmaßnahmen in den „reicheren“ Staaten damit große Bedeutung für die Kohäsion der Gemeinschaft¹⁸⁾

Das im Rahmen dieser Wettbewerbspolitik gültige Regelwerk wurde von Österreich schon mit der Teilnahme am EWR übernommen, ein Beitritt zur EU würde damit zwar institutionelle Zuständigkeiten (Beihilfenkontrolle durch die entsprechenden Organe der Kommission statt der für diese Zwecke im EWR gegründeten EFTA Surveillance Authority — ESA), nicht aber die gültigen materiellen Bestimmungen verändern. Trotzdem erscheint angesichts der Bedeutung dieser Beihilfenregeln für die österreichische Regionalpolitik eine kurze Darstellung sinnvoll.

Kern der entsprechenden Regelungen sind der Art 92 EGV (derzeit Art 61 EWRA), der die eigentlichen Beihilfenbestimmungen enthält, sowie der anschließende Art 93 (Art 62), der das Aufsichtsverfahren regelt. Art 92 Abs 1 EGV spricht dabei zunächst ein grundsätzliches Beihilfenverbot aus¹⁹⁾. Die folgenden Absätze sehen hierzu eine Reihe von Ausnahmen vor, die von der Beihilfenaufsicht etwa zur Zulassung von Beihilfen für Klein- und Mittelunternehmen, für Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie für Umweltschutzmaßnahmen unter genauer Definition zulässiger Förderhöchstgrenzen genutzt werden.

Regionalpolitische Bedeutung kommt vor allem den Ausnahmen des Art 92 Abs 3 EGV zu, die folgende Beihilfen vom allgemeinen Subventionsverbot ausnehmen:

- „*Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder erhebliche Unterbeschäftigung herrscht*“ (Art 92 Abs 3(a) EGV bzw. Art 61 Abs 3(a) EWRA),
- „*Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft*“ (Art. 92 Abs 3(c) EGV bzw. Art. 61 Abs 3(c) EWRA).

Die Abgrenzung von für diese Ausnahmen qualifizierten Regionen erfolgt ebenfalls aufgrund operationalisierter Kriterien, die jedoch von jenen der Strukturfonds abweichen (vgl. Kasten). Mithin entsteht neben der oben dargestellten Gebietskulisse der Generaldirektion XVI (Regionalpolitik), die jene Gebiete definiert, in denen EU-Interventionen vorgesehen sind, eine zweite, in der die Generaldirektion IV (Wettbewerbspolitik) nationale Beihilfen zuläßt. Beiden Gebietskulissen liegen ähnliche Abgren-

zungskriterien für besonders benachteiligte Gebiete (Ziel-1- bzw. Art-92-Abs.-3(a)-Regionen) zugrunde, zur Abgrenzung von Ziel-2- bzw. Ziel-5b-Regionen einerseits und Art-92-Abs.-3(c)-Regionen andererseits wählen sie jedoch eine völlig andere Vorgangsweise, sodaß die Förderkulissen nicht konsistent sind. So lebten 1993 6% der EU-Bevölkerung in Förderregionen der Strukturfonds, die national nicht förderbar waren, 7% bewohnten national zwar förderbare, von der EU aber nicht unterstützbare Regionen (Wishlade, 1994). Dies ist insofern problematisch, als Förderungen nach Strukturfonds im Sinne der „Additionalität“ die Beteiligung des Mitgliedstaates voraussetzen, die aufgrund der Regelungen des Wettbewerbsrechts wiederum verboten sein kann. Eine Verminderung der Ef-

Die bereits vor den Beitrittsverhandlungen abgestimmte Abgrenzung von Gebieten, innerhalb derer Österreich nationale Förderungen vergeben kann, umfaßt die wesentlichen Problemgebiete des Landes und liefert eine brauchbare Grundlage für eigenständige Fördermaßnahmen.

fektivität der gesamten EU-Regionalpolitik ist die Folge. Bemühungen zur Abstimmung der Förderkulissen kamen nach hitzigen Debatten innerhalb der Kommission schließlich zu einer Vereinbarung, in der den Mitgliedstaaten faktisch Wahlfreiheit über die Übereinstimmung zwischen beiden Listen zukommt. Dies ist der Durchschlagskraft der EU-Regionalpolitik nicht eben förderlich.

Allerdings öffnet dieses Vorgehen im politisch hochsensiblen Bereich der Abstimmung der Beihilfengebiete auf nationaler Ebene konfliktvermeidende Spielräume. Dies zeigt auch das Zustandekommen der bereits vor den Beitrittsverhandlungen abgestimmten nationalen Beihilfenkulisse Österreichs. Der entsprechende ÖROK-Entwurf umfaßte als Verhandlungsgrundlage Gebiete mit 44,4% der Bevölkerung Österreichs, in den Verhandlungen wurde diese Kulisse auf 35,16% der Bevölkerung reduziert. Die Gültigkeit dieser Festlegung allein für nationale Förderungsmaßnahmen ermöglichte dabei eine gewisse Flexibilität der innerösterreichischen Verhandlungen. Vor allem im Osten des Landes erfolgten Gebietsreduktionen vorwiegend durch Ausschluß von Gebietsteilen bei weitgehend intakter Gesamtkulisse; wo ein Abtausch auf Landesebene möglich war (allerdings nur dort), konnten förderungspolitisch sensible Kleinregionen (Unterpemstätten, Steyr) gegen „Verzicht“ auf Gebiete ohne besonderes Förderinteresse in der Gebietskulisse gehalten werden. Die so entstandene Landschaft der nationalen Förderungsgebiete (Abbildung 2) mag als Ergebnis eines komplexen Verhandlungsprozesses in Teilbereichen nicht völlig konsistent sein, sie umfaßt jedoch die oben identifizierten Problemgebiete (ländliche Problemregionen, Schwerindu-

¹⁷⁾ So erreichte im Zeitraum 1988/1990 der Gesamtbetrag der nationalen Beihilfen in Luxemburg 1 389 ECU je Beschäftigten und war auch in Belgien (1.040 ECU), Deutschland (971 ECU), Italien (962 ECU) und Frankreich (735 ECU) deutlich höher als in „ärmeren“ Staaten wie Spanien (480 ECU), Griechenland (387 ECU) oder Portugal (245 ECU); EG-Kommission 1992).

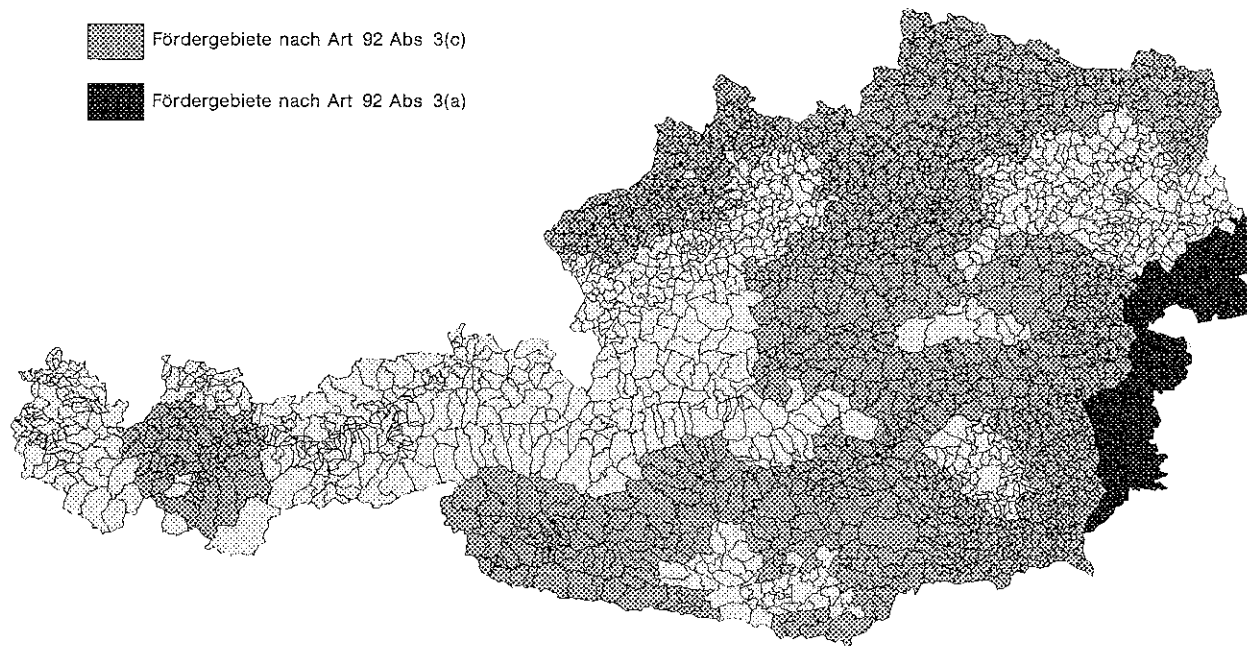
¹⁸⁾ Die Gefahr interregionaler Förderungskonkurrenz mit dem unvermeidlichen „Sieg“ der Region mit der jeweils größeren Finanzkraft besteht, sobald es zu Wirtschaftsförderung auf disaggregierter Ebene kommt. Eine Lösung bietet sich einerseits in strikten Verhaltensregeln für die nachgeordneten Gebietskörperschaften, andererseits in einer Übertragung der Förderungskompetenz an die übergeordnete Stufe. Die EU-Regionalpolitik setzt mit eigenständiger Förderungspolitik und Wettbewerbspolitik an beiden Optionen an.

¹⁹⁾ „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsländern beeinträchtigen.“

Nationale Regionalfördergebiete nach EU-Wettbewerbsrecht

Abbildung 2

Endgültiges Verzeichnis



Q: EG-Kommission.

striereregionen) und liefert damit eine brauchbare Grundlage für regionalpolitische Maßnahmen²⁰⁾ Auch gegenüber der bisher als Basis für Regionalförderungen verwendeten Abgrenzung von Problemgebieten der ÖROK²¹⁾ bedeutet der nun gültige Gebietskanon keine wesentliche Einschränkung, mit einem Verzicht auf Regionalförderung in weiten Teilen des prosperierenden Westens sowie in den wesentlichen Zentralräumen sind beide Gebietskulissen ähnlich konzipiert

Reformchancen vor allem im organisatorischen Bereich

Insgesamt ist die von der österreichischen Regionalpolitik in den letzten Jahren verfolgte Linie mit den Grundsätzen der EU-Regionalpolitik weitgehend kompatibel Die im Österreichischen Raumordnungskonzept (ÖRK) 1991 festgelegten Entwicklungsziele für die Problemgebiete decken sich weitgehend mit den Zielen der Strukturfonds, die dort empfohlene Fortentwicklung der Maßnahmenschwerpunkte²²⁾ wird durch das EU-Rahmensystem tendenziell unterstützt

EU-Förderungen werden die österreichische Regionalpolitik vor allem durch die an eine Beteiligung der Strukturfonds an regionalpolitischen Konzepten geknüpften Bedingungen beeinflussen, zudem stehen der EG-Kommis-

sion mit den Gemeinschaftsinitiativen Instrumente zur Verfügung, über deren Einsatz, nicht aber ihre Ausrichtung Österreich (über die notwendige Mitbeteiligung) entscheidet Den im Rahmen der EU-Fonds mobilisierten Mitteln wird vor allem aufgrund der Bindung österreichischer Förderungsmittel durch die notwendige Kofinanzierung steuernde Wirkung zukommen. Umso mehr wird darauf zu achten sein, daß Entwicklungsprogramme in der Maßnah-

Die Grundsätze der österreichischen Regionalpolitik sind mit jenen der EU weitgehend kompatibel. Anpassungsleistungen wie die stärkere Fokussierung des Beihilfensystems auf regionale Problemlagen und die Entwicklung regionaler Entwicklungskonzepte dürften die Effizienz des Gesamtsystems erhöhen.

menplanung sinnvoll nach der funktionalen Rolle von Teilregionen differenzieren²³⁾ Generell wird angesichts des zwingenden (und im Fall von Ziel-2- und Ziel-5b-Gebieten hohen) Eigenfinanzierungsanteils eine wesentliche Aufgabe der österreichischen Regionalpolitik darin liegen, dem innerösterreichischen Druck der für EU-Förderungen qualifizierten Gebiete nach möglichst „flächendeckender“ Mittelbeteiligung zu widerstehen: Die Voraussetzung der Standorteignung für eine zufriedenstellende regionale Entwicklung macht auch innerhalb der EU-Förderungsgebiete eine Schwerpunktsetzung erforderlich

²⁰⁾ Die zulässigen Förderintensitäten liegen nach dem Beschluß der ESA im Art-92-Abs-3(a)-Gebiet Burgenland bei 30% (Mitte, Nord) bzw 40% NSÄ Art-92-Abs-3(c)-Regionen können mit Ausnahme der Obersteiermark (25%) sowie von Steyr-Kirchdorf und dem Tiroler Oberland (15%) generell mit 20% national gefördert werden

²¹⁾ Rechtlich kam dieser Abgrenzung nur der Charakter einer Empfehlung mit (vor allem auf Bundesebene) selbstverpflichtender Wirkung zu

²²⁾ Von reiner regionaler Unternehmensförderung zur Verbesserung der Standortqualität; von reinen Investitionszuschüssen zur Überwindung räumlicher Informationsbarrieren und der beratenden Unterstützung von Kooperationsnetzen; von reiner Betriebsansiedlung zur Unterstützung endogener Entwicklungsimpulse

²³⁾ Im Falle des österreichischen Ziel-1-Gebietes etwa zwischen dem Nordburgenland als Teil der erweiterten Agglomeration Wien und den übrigen Landesteilen als ländlichen Problemgebieten

Die notwendige Anpassung des nationalen Beihilfensystems an das EU-Wettbewerbsrecht ist aus regionalökonomischer Perspektive vorwiegend positiv zu werten. Allgemeine Investitionsbeihilfen außerhalb von Problemgebieten, die in der Vergangenheit die Raumwirksamkeit der (begrenzten) Mittel der österreichischen Regionalförderung weitgehend neutralisierten (Tichy, 1991), werden auf Bagatellförderungen und die Unterstützung von Klein- und Mittelunternehmen beschränkt, der gesamtwirtschaftlich ineffiziente „Förderungswettlauf“ um Betriebsansiedlungen wird durch das neue System zumindest erschwert. Die im Hinblick auf die EU-Konformität vorgenommene Revision der Förderrichtlinien auf Bundes- und Landesebene beseitigt global formulierte Zielsetzungen und verstärkt tendenziell die Fokussierung auf genehmigungsfähige Maßnahmenfelder, zu denen auch die Regionalförderung gehört.

Im engen Bereich der österreichischen Regionalförderung bleiben immaterielle Elemente wie regionale Beratungseinrichtungen (ÖAR-Regionalberatung, Regionalbeauftragte des Bundes, Innovationszentren und Technologietransfereinrichtungen) unbeeinflusst, sofern sie im Prinzip allen Unternehmen zur Verfügung stehen. Im Bereich materieller Beihilfen werden alle künftigen Förderungsprogramme das EU-Wettbewerbsrecht schon im Design der Förderrichtlinien zu berücksichtigen haben, alle neu in Kraft tretenden Beihilfenprogramme werden bei der Aufsichtsbehörde zu notifizieren sein. Bereits bestehende Beihilfen wurden an die ESA gemeldet und werden schrittweise auf ihre Kompatibilität mit dem neuen Regelwerk überprüft. Im allgemeinen erreichen diese bestehenden Programme die für Problemgebiete geltenden Förderungsobergrenzen nicht, Probleme könnten hier allein bei jenen regionalen Förderungen entstehen, die auch Sektoren betreffen, die von der EU als sensibel eingestuft werden und für die Förderungen äußerst restriktiv beurteilt werden (Stahl-, Kraftfahrzeugindustrie, Textilindustrie, Kunstfaserproduktion). Ad-hoc-Einzelförderungen und die Kumulierung mehrerer Förderungsprogramme zu größeren „Förderpaketen“ in Einzelfällen werden dagegen im neuen System einzuschränken sein, solche Fälle sind vorab einzeln zu notifizieren und haben zumindest abseits von Förderungsregionen wenig Durchsetzungschancen²⁴⁾

Schwierigkeiten werden schließlich auch in Zusammenhang mit wenig spezifischen Förderungsmaßnahmen in Zentralräumen auftreten. Die EU-Regionalförderung sieht wie die EU-Wettbewerbspolitik keine Förderung von Regionen mit relativ guter Performance vor, selbst wenn sie im intra-industriellen Handel verlieren. Trotzdem wird es Aufgabe der nationalen Regionalpolitik sein, wenig dynamische Zentralräume durch Infrastrukturmaßnahmen zu stärken, wenn sie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit langfristig

zurückzufallen drohen. Die Beihilfenpolitik wird hier auf die auch von der EU-Wettbewerbspolitik unterstützten Schwerpunkte Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Ausbildung und Umschulung sowie auf die Unterstützung von Klein- und Mittelunternehmen auszurichten sein. Damit wird von außen die Konzentration auf jene Aktionsfelder der Technologie- und Bildungspolitik sowie der hochwertigen Aufschließung von Standorträumen erzwungen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Zentralräumen überwiegend determinieren.

Das EU-Beihilfenrecht wird insgesamt verstärkt ökonomisch tragfähige Begründungen für Förderungsmaßnahmen erfordern — ein Umstand, der der Professionalität des österreichischen Beihilfensystems nur dienlich sein kann. Große Defizite sind noch in bezug auf die notwendige Koordination und Transparenz des österreichischen Beihilfensystems zu überwinden. Die Zusammenführung aller in zersplitterter Trägerschaft stehenden Beihilfen in einem einheitlichen Meldesystem macht eine effektive Kumulierungskontrolle erst möglich. Sie ist damit nicht nur unabdingbar zur Wahrnehmung der Notifikations- und Meldepflichten Österreichs, sondern auch Voraussetzung zur Inanspruchnahme wesentlicher Ausnahmeregelungen nach dem Beihilfenrecht²⁵⁾

Eine deutliche Versachlichung der österreichischen Regionalpolitik ist auch durch die Anforderung des EU-Systems zu erwarten, bei Inanspruchnahme der Strukturfonds mehrjährige regionale Entwicklungspläne vorzulegen.

Die Notwendigkeit koordinierten Handelns in der EU verlangt die Entwicklung eines praktikablen Modells föderaler Kooperation. Sein Zustandekommen würde entscheidend zur Effizienzsteigerung der österreichischen Regionalpolitik beitragen.

Dies dürfte der Forderung des Österreichischen Raumordnungskonzepts (ÖROK, 1991) nach mehr Konsistenz zwischen den bisher weitgehend unabgestimmten Regions- und Sektorkonzepten der einzelnen Gebietskörperschaften endlich zum Durchbruch verhelfen. Empfohlen wird die vorrangige Erstellung integrierter Konzepte für Regionen mit besonderem Problemdruck, längerfristig sollen konsistente Pläne flächendeckend vorliegen. Die Arbeiten stehen in diesem Bereich unter erheblichem Zeitdruck, da Programme für die zur Förderung aus EU-Mitteln qualifizierten Regionen spätestens mit einem EU-Beitritt Österreichs vorliegen sollen²⁶⁾

Die Ausarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte und operationaler Programme oder die Erarbeitung gemeinsamer Verhandlungspositionen gegenüber der EU wird schließlich ein praktikables Modell der Koordination und Kooperation in Österreich erfordern, das bisher in der kompetenzrechtlich komplexen Materie der Raumord-

²⁴⁾ Schon bisher war Österreich in dieser Frage durch Art. 23 bzw. 19 des Freihandelsabkommens von 1972 in der Substanz an die entsprechenden EG-Bestimmungen (also auch an jene des Art. 23 Abs. 1 EGV) gebunden (Fink — Gumpold, 1993). In der Praxis blieb der Druck auf die österreichische Förderungs politik allerdings lange gering, erst in jüngerer Zeit kam es noch auf der Basis der Freihandelsverträge zu spektakulären Sanktionsfällen gegen nach dem EU-Recht unzulässige Subventionen (Steyr General Motors Grundig Chrysler).

²⁵⁾ So ist etwa die „De-minimis“-Regel, die Beihilfen bis zu einem mäßigen Höchstbetrag aus dem Förderungsverbot ausnimmt, an eine wirksame Kumulationskontrolle der Beträge gebunden, die einem Unternehmen insgesamt zufließen.

²⁶⁾ Die ÖROK hat zur Unterstützung dieser Aufgabe bereits im Vorjahr Modellprogramme für das Burgenland, die Obersteiermark, die Region Oberkärnten — Osttirol und die Agglomeration Wien beauftragt, die bereits weitgehend fertiggestellt sind. Sie sollen den Konzepten für die unterschiedlichen Zielregionen als Vorbild dienen.

nung²⁷⁾ nur in Ansätzen entwickelt werden konnte. Auf leistungsebene wurden erste Schritte durch Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern selbst nach Art 15a B-VG bereits geleistet²⁸⁾, die konkrete Umsetzung in der Praxis wird jedoch nur durch Flexibilität und Engagement der Beteiligten zu erreichen sein. Sollte so in der praktischen Arbeit ein funktionierendes Netzwerk aller mit raumordnerischen Belangen befaßten Institutionen entstehen, wäre dies wohl der größte Beitrag zu einer Effizienzsteigerung der österreichischen Regionalpolitik.

Literaturhinweise

- Bachtler, J., Michie R.** „Revision of the Structural Fund Regulations“ *Regions* 1993 188 S 8-12
- Breuss F.** (Koordination) *Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf den Dienstleistungssektor in Österreich* WIFO Wien 1994 (erscheint demnächst)
- Breuss, F., Kitzmantel E.** (Hrsg.) *Die europäische Integration: Untersuchung der sektoralen Auswirkungen auf Österreich* Wien 1993
- Courant P. N., Deardorff A. V.** „International Trade with Lumpy Country“ *Journal of Political Economy* 1992 100(1) S 198-210
- Desoye, H.** „Die NUTS-Gliederung Österreichs“ *Statistische Nachrichten* 1993 48(10) S 798-811
- EFTA Surveillance Authority, Procedural and Substantive Rules in State Aid Cases** Guidelines on the Application and Interpretation of Articles 61 and 62 of the EEA Agreement and Article 1 of Protocol 3 to the Surveillance Authority/Court Agreement SAM/2/93(rev) Brüssel 1993
- EG-Kommission, Mitteilung der Kommission über regionale Beihilfenregelungen** ABI C 31(9) Brüssel 1979
- EG-Kommission, Dritter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft im verarbeitenden Gewerbe und in einigen weiteren Sektoren** Brüssel 1992
- Fink G., Gumpold, J.** „Österreichische Beihilfen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)“ IEF Working Paper 1993 (2)
- Kreisky P.** „Österreichische Regionalpolitik im Verhältnis zur regionalen Struktur- und Wettbewerbspolitik der EG“ *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 1993 (51)
- Krugman, P. R., Venables, A. J.** „Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry“ in Bliss C., Braga de Macedo J. (Hrsg.) *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier* Cambridge University Press Cambridge 1990 S 56-77
- Mayerhofer, P.** „Wiens Rolle als Standort hochwertiger Dienstleistungen“ *WIFO-Monatsberichte* 1993 66(10) S 531-541
- Mayerhofer, P., Palme, G.** *Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland)* Studie des WIFO im Auftrag der ÖROK Wien 1994
- ÖROK, „Österreichisches Raumordnungskonzept 1991“** ÖROK-Schriftenreihe 1991 (96)
- ÖROK, „Siebenter Raumordnungsbericht“** ÖROK-Schriftenreihe 1993 (107)
- Palme G.** „Entwicklungsstand der Industrieregionen Österreichs“ *WIFO-Monatsberichte* 1989 62(5) S 331-345
- Palme G.** „Auswirkungen einer EG-Integration Österreichs auf die regionale Industriestruktur“ *ÖROK-Schriftenreihe* 1990 (80)
- Palme G.** „Entwurf zu einem Wirtschaftskonzept für Kärnten“ *WIFO-Monatsberichte* 1992 65(8) S 438-446
- Palme G.** „Innovationen der Wiener Industrie“ *WIFO-Monatsberichte* 1993 66(10) S 521-530
- Sapir A.** „Regional Integration in Europe“ *EG-Kommission Economic Papers* 1992 (94)
- Schicker, „EU-Regionalpolitik für Österreich nach dem Beitritt“** *WISO* 1994 17(1) S 35-70
- Schindegger F., Tödtling-Schönhofer, H.** *EG-Integration und österreichische Raumordnungspolitik* Studie des ÖIR für das Bundeskanzleramt Abt IV/4 Wien 1992
- Schneider, M.** „Österreichs Landwirtschaft auf dem Weg in den EG-Binnenmarkt“ *WIFO-Monatsberichte* 1993 66(1) S 48-57
- Schoneweg E.** „Die Zukunft der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft“ *Economy-Fachmagazin* 1993 5(7-8) S 162-169
- Smeral E.** „Tourismus“ in *Breuss* (1994)
- Tichy, G.** „Neue Herausforderungen für die Regionalpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Integration“ in Bundeskanzleramt Abt IV/4 (Hrsg.) „Ansätze für eine Neuordnung der Kooperativen Raumordnung“ *Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung* 1991 (18) S 15-22
- Tondl G.** (1993A) „Herausforderungen für die EG-Regionalpolitik in den 90er Jahren“ in Griller, S. (Hrsg.) „Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?“, *Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen* 1993 (8) S 131-192
- Tondl G.** (1993B) „Die Revision der Strukturfonds unter dem Maastrichter Kohäsionsziel“ *Wirtschaftspolitische Blätter* 1993 (5) S 534-546
- Venables A. J.** „Integration and the Export Behaviour of Firms: Trade Costs, Trade Volumes and Welfare“ *Weltwirtschaftliches Archiv* 1994 130(1) S 118-132
- Wishlade, F.** „Achieving Coherence in European Community Approaches to Area Designation“ *Regional Studies* 1994 28(1) S 79-87
- Wüger M.** „Handel“ in *Breuss* (1994)

²⁷⁾ Die Raumordnung unterliegt in Österreich keiner zusammenfassenden Kompetenz, die Zuständigkeiten zu den einzelnen raumwirksamen Tätigkeiten ergeben sich vielmehr aus der Zuständigkeit für die einzelnen Verwaltungsmaterien. Somit kommen sowohl Bund als auch Ländern Kompetenzen für (übergeordnete) raumordnende Tätigkeiten zu, jedoch jeweils nur auf Gebieten, die nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung in die jeweilige Zuständigkeit fallen.

²⁸⁾ Die entsprechende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern regelt die Informationspflichten des Bundes, die Stellungnahmemöglichkeiten der Länder sowie des Städte- und Gemeindefundes und die Teilnahme der Länder an den Verhandlungen im Rahmen der europäischen Integration. Die Vereinbarung zwischen den Ländern regelt deren gemeinsame Willensbildung — zentrale Voraussetzung für Stellungnahmen der Länder in Angelegenheiten mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes (ÖROK 1993).