

## **Working Papers**

IEF Working Paper Nr. 19

GABRIELE TONDL

### **Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds**

Mai 96

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna  
Österreich / Austria  
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133  
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756  
e-mail: [europafragen@fgr.wu-wien.ac.at](mailto:europafragen@fgr.wu-wien.ac.at)

#### Impressum:

Die IEF Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, eine noch nicht publikationsreife Arbeit im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder und dürfen nicht ohne Zustimmung des Autors/der Autorin zitiert werden. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von öS 100 im Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien; Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

**Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik  
durch die EU-Strukturfonds**

*Gabriele Tondl*

1. Einleitung.....	1
2. Aufgaben der EU-Regionalpolitik .....	3
3. Die Vorbereitungen für die EU-Regionalprogramme: Herausforderungen für die österreichischen Institutionen der Regionalpolitik .....	7
4. Neue Gebietskulissen für die österreichische Regionalpolitik: Zielgebiete und Gebiete für nationale Regionalförderung .....	12
4.1. Eine Bewertung der festgelegten Zielgebiete aus der Sicht der bisherigen Schwerpunkte der österreichischen Regionalpolitik .....	13
4.2. Das Verhältnis zwischen Zielgebietskulisse und nationaler Regionalfördergebietskulisse.....	18
3.3. Betrachtung der Auswirkungen auf die Fördermittelverteilung unter regionalpolitischen Zielsetzungen.....	21
5. Die EU-Förderprogramme: Regionalökonomischer Problembezug, Maßnahmenswerpunkte und regionalwirtschaftliche Impulse.....	22
5.1. Regionalpolitische Strategieansätze in der Theorie .....	22
5.2. Die EU-Förderprogramme für das Burgenland und die 5b-Gebiete .....	24
5.3. Die EU-Förderprogramme für die Ziel 2-Gebiete .....	32
6. Zusammenfassung und Ausblick unter bevorstehenden Änderungen der EU- Regionalpolitik.....	35
Literaturverzeichnis.....	38
Bisher erschienene IEF Working Papers .....	41
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen.....	42



# **Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds**

*Gabriele Tondl\**

## **1. Einleitung**

Im Zuge der Vorbereitungen auf den EU-Beitritt fand im Bereich der österreichischen Regionalpolitik eine sehr intensive Auseinandersetzung mit der EU-Regionalpolitik statt. Zunächst war man damit konfrontiert, daß die EU-Praxis an streng formale Kriterien anknüpft. In der EU soll Regionalförderung Gebieten vorbehalten bleiben, die anhand eines Katalogs sozioökonomischer Kriterien als Problemgebiete zählen. Die österreichische Regionalpolitik kannte einen solchermaßen formalisierten Prozeß zur Bestimmung von Problemregionen nicht. Eine enge Kenntnis der Sachlage erlaubte, ohne Heranziehen etwa des Pro-Kopf-Einkommens eines Bezirkes, über regionale Problemlagen zu urteilen. Die Berücksichtigung der österreichischen regionalen Anliegen erforderte die Erstellung einer genauen Argumentationsgrundlage gegenüber der EU. Da mit Anwendbarkeit des EU-Beihilfenrechts Wirtschaftsförderung im wesentlichen Regionalfördergebieten vorbehalten bleiben würde, setzte ein emsiges Bemühen bei den österreichischen Gemeinden und Regionen ein, ihren Status als Regionalfördergebiet nachzuweisen. Die teilweise Interpretierbarkeit der EU-Kriterien bald unrealistische Hoffnungen auf einen künftigen Fördergebietsstatus.

Da abzusehen war, daß Österreich Nettozahler in den EU-Haushalt sein würde, war man bestrebt, mögliche Quellen für Rückflüsse bestmöglich zu erschließen. Im Bereich der Strukturfonds wurde die Höhe der Österreich in den nächsten Jahren bis 1999 zur Verfügung stehenden Mittel im Beitrittsvertrag, ausgehend von der regionalwirtschaftlichen Problemlage und dem allgemeinen Wohlstandsniveau, festgelegt. Die Ausschüttung der vorgesehenen Mittel kann aber nur im Rahmen von Regionalförderprogrammen, die in Abstimmung mit den gemeinschaftlichen Maßnahmen-schwerpunkten von den Regionen zu erstellen sind, erfolgen. Ein Wettlauf der österreichischen Regionen um die zur Verfügung stehenden Mittel war damit vorprogrammiert. Die einzelnen Regionen und Länder gingen davon

---

\* 1962, Dr. rer.soc.oec., Universitätsassistentin am Forschungsinstitut für Europafragen / WU-Wien im Bereich "Ökonomie der Europäischen Integration". Laufende Arbeiten zu Fragen der Europäischen Regional- und Kohäsionspolitik aus der Perspektive des Integrationsprozesses und einzelner Länder.

aus, je einfallsreicher sie in der Formulierung neuer Regionalstrategien wären, umso besser würden sie bei der folgenden Aufteilung der österreichischen Strukturfondstranche durch die Kommission berücksichtigt werden. Zumindest in einem Punkt wurde dieses Bestreben enttäuscht: Die Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Ziele 2 und 5b durch die Kommission widersprach deutlich den Wünschen einzelner Regionen und der innerösterreichischen Sicht. Durch das intensive Befassen der einzelnen Regionen mit ihrer zukünftigen Regionalentwicklung sind aber Programme mit einer Vielzahl an geplanten Projekten geschaffen worden, sodaß man aus dieser Sicht nicht um mangelndes Ausschöpfen der Brüsseler Strukturmittel fürchten muß.

Der Anspruch auf kohärente, langfristig sinnvolle und lebensfähige Entwicklungsstrategien wird von den Programmen nicht immer erfüllt. Oft dominiert das Interesse kleiner Gebietskörperschaften Einzelprojekte realisieren zu können.

Die EU-wettbewerbsrechtlich bedingte Abstufung der Förderintensitäten hat bei den entwicklungsschwächsten Regionen große Hoffnungen auf bedeutende Betriebsansiedlungen erweckt, weil sie meinen, durch höhere Förderungen zu attraktiveren Standorten für Unternehmen zu werden.

Österreich sah in seinem Engagement, Strukturfondsflüsse sicherzustellen, einen Weg um die budgetbelastenden Haushaltszahlungen an die EU auszugleichen. Die Durchführung der geplanten Programme kann, je nach Maßnahmenswerpunkten, in manchen Fällen zu budgetären Mehrbelastungen der Länder führen. Damit Bund und Länder budgetäre Plafonds einhalten können, sind regionale Umschichtungen zugunsten der Fördergebiete wahrscheinlich.

Die österreichische Förderlandschaft wurde von vielen als Förderungsdschungel charakterisiert, dessen Administration überdimensional geworden wäre. Die Übernahme der EU-Wettbewerbsregeln und der regionalpolitischen Bestimmungen hätte eine Gelegenheit dargestellt, ein schlankeres, übersichtliches Förderwesen mit einfachen Verfahrenswegen zu schaffen. Beim nunmehr vorliegenden Förderwesen haben sich Einzelaktionen und neue Förderinstrumente, die EU-Zwecken entsprechen, zum bestehenden Instrumentarium gereiht. Das Förderdickicht hat unbestritten zugenommen.

Letztlich ist die Vorstellung, daß die österreichische Regionalförderung durch zusätzliche EU-Finanzmittel künftig bedeutend an Durchschlagskraft gewinnen wird, nicht berechtigt. Neue Konstellationen im Integrationsprozeß - insbesondere die Osterweiterung - werden eine Reform der Regionalpolitik erfordern, bei der es zu einem starken Rückzug aus der Regionalförderung reicher Mitgliedsstaaten kommt.

Im folgenden wird nach einer Kurzdarstellung der EU-Regionalpolitik auf die genannten Punkte im Zusammenhang mit einer Darstellung der Vorbereitungen auf die EU-Förderprogramme, der Diskussion der Zielgebiete und nationalen Regionalfördergebiete, und der in den Ziel 1-, 2- und 5b-Programmen eingeschlagenen Strategien, näher eingegangen. Abschließend werden zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der EU-Regionalpolitik erörtert.

## **2. Aufgaben der EU-Regionalpolitik**

Die EU-Regionalpolitik wurde in den heute geltenden wesentlichen Zielsetzungen mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 begründet. Nach Artikel 130a und c EGV hat sich die gemeinschaftliche Regionalpolitik folgenden Problemen zu widmen:

- Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand (Ziel 1-Gebiete)
- Regionen, die von industrieller Umstrukturierung betroffen sind (Ziel 2-Gebiete)
- Ländlichen Gebieten in Randlage mit schwacher Wirtschaftsstruktur (Ziel 5b-Gebiete).

Die betreffenden Gebiete werden nach gemeinschaftsweit geltenden Kriterien festgelegt:

Regionen auf NUTS-II-Ebene, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, werden als Ziel 1-Gebiet eingestuft. Seit 1993 haben auch einige Gebiete mit hartnäckigen Regionalproblemen in den reichen EU-Staaten diesen Status, der mit höherer Fördermöglichkeit verbunden ist, erhalten. Dabei wurde die 75 Prozent-Schwelle nicht immer streng eingehalten.

Ziel 2-Gebiete sind kleinere Gebiete (NUTS-III-Ebene) mit überdurchschnittlichem Beschäftigungsanteil im industriellen Sektor, über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegender Arbeitslosigkeit bzw. hohen Arbeitsplatzverlusten in der Industrie. Seit 1993 können auch in solchen Industriegebieten Ziel 2-Förderprogramme durchgeführt werden, in denen sich einschneidende, kommende Umstrukturierungserfordernisse abzeichnen.

5b-Gebiete sind ebenfalls kleinere (NUTS-III-Ebene), ländliche, entwicklungsschwache Gebiete mit geringem Einkommensniveau. Gebiete in Randlage und Berggebiete sollen besonders berücksichtigt werden. Die

Kriterien für die 5b-Abgrenzung sind nicht weiter durch Richtwerte festgelegt.<sup>1</sup>

Welche Maßnahmen zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung gesetzt werden, wird in den Verordnungen über die Strukturfonds (EFRE - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF - Europäischer Sozialfonds, EAGFL - Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft / Abteilung Ausrichtung)<sup>2</sup> in groben Leitlinien festgelegt. Im wesentlichen sollen Maßnahmen gesetzt werden, um den produktiven Sektor zu stärken, zu modernisieren oder diversifizieren. Ausbildungsinitiativen erhalten dabei eine komplementäre Funktion. Besonders in Ziel-1-Regionen sollen im Rahmen der EU-Regionalförderung auch Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur beseitigt werden.

Durch gemeinschaftliche Festlegung, wie regionalpolitische Förderung gesetzt werden kann, soll Wettbewerbsverfälschung zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden. Aus dem gleichen Grund gibt es gemeinschaftliche Bestimmungen zu den erlaubten Förderintensitäten: immerhin durchbricht regionalpolitische Förderung das allgemeine Beihilfenverbot der EU-Wettbewerbspolitik. Eine solche Ausnahme muß daher in allen Mitgliedstaaten gleichen Grundsätzen gehorchen.

Seit der Strukturfondsreform 1989 findet EG-Regionalpolitik im Rahmen mehrjähriger Förderprogramme statt (Ziel 1-Programme erstrecken sich über einen Zeitraum von 5 Jahren, Ziel 2- und 5b-Programme werden für 2-3 Jahre festgelegt, aber zumeist verlängert). Diese Programme werden nach dem Prinzip der Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und der betroffenen Region bzw. den Mitgliedstaaten gemeinsam erstellt. Die Finanzierung der Förderprogramme wird zwischen EU und dem Mitgliedstaat geteilt. Seitens der EU werden Mittel aus den Strukturfonds

---

<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit den regionalpolitischen Zielen der EU ist auch auf die Ziele 3 und 4 hinzuweisen. Ziel 3 betrifft die Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Ziel 4 die Anpassung der Qualifikation der Arbeitskräfte an neue Produktionsprozesse und Technologien. Maßnahmen unter diesen Zielen sind jedoch nicht auf bestimmte Problemgebiete beschränkt. Jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme eines Mitgliedstaates in diesem Bereich kann aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) - einer der Strukturfonds - mitfinanziert werden.

Außer den Maßnahmen im Rahmen der "Ziele" umfaßt die EU-Regionalpolitik auch die sog. Gemeinschaftsinitiativen. Dabei geht es um sehr spezifische regionalpolitische Aktionen, wo ein Vorgehen in einem gemeinschaftlichen Rahmen erwünscht ist. Zu erwähnen wäre z.B. die Initiative RETEX zur Beschleunigung des Strukturwandels in der Textilindustrie, oder KONVER zur Umstrukturierung der Rüstungsindustrie, INTERREG zur Verbesserung der gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen von Grenzregionen, etc.

<sup>2</sup> VO 2081/93/EWG (Rahmenverordnung), VO 2082/93/EWG (Koordinierungsverordnung), VO 2083/93/EWG (Durchführungsverordnung EFRE), VO 2085/93/EWG (Durchführungsverordnung EAGFL/Abt. Ausrichtung), VO 2084/93/EWG (Durchführungsverordnung ESF).



(EFRE, ESF und EAGFL / Abteilung Ausrichtung) vergeben, die Mitgliedstaaten dotieren das Programm aus Mitteln eigener Förderaktionen unter Beachtung der Additionalität<sup>3</sup>. Seit der letzten Revision der Strukturfonds 1993 hat nicht nur im Rahmen der Programmplanung eine Evaluierung zu erfolgen (Quantifizierung von Zielen, Bewertung der Ziel/Mittel-Zusammenhänge), sondern auch während der Durchführung und vor allem nach Abschluß des Förderprogramms. Damit soll eine bessere Kontrolle der Fördereffizienz ermöglicht werden.

Den regionalpolitischen Akteuren eines wohlhabenden EU-Landes muß allerdings der beschränkte Beitrag der Strukturfonds für die Regionalpolitik in reicheren EU-Mitgliedstaaten bewußt sein. Wie Tabelle 1 zeigt, konzentriert sich der Finanztransfer eindeutig auf die Ziel 1-Regionen, d.h. die ärmeren Mittelmeerstaaten, Irland und die neuen deutschen Länder. Durch Ziel 2 und 5b werden in den reicheren Mitgliedstaaten zwar großzügig Regionalfördergebiete festgelegt, der finanzielle Beitrag der EU-Regionalpolitik ist allerdings gering. Die für Österreich für die Programmperiode 1995-99 vorgesehenen Strukturfondsmittel im Vergleich mit anderen reichen EU-Staaten durchaus gut bemessen (siehe BIP-Anteil in Tabelle 1).

---

<sup>3</sup> Die EU-Regionalpolitik versteht sich als zusätzliche Unterstützung der Gemeinschaft - neben Aktivitäten des Mitgliedstaates - zur Bewältigung regionaler Probleme. Die Strukturfondsmittel sollen nicht bisherige nationale Fördermittel ersetzen. Bei der Ausarbeitung der Förderprogramme haben daher Kommission und Mitgliedstaat Sorge zu tragen, daß die nationalen Fördermittel in der in Frage kommenden Zielregion, verglichen mit dem vorhergehenden EU-Förderprogramm (oder bei den neuen Mitgliedstaaten einem bestimmten vorigen Bezugsjahr) nicht gekürzt werden. (Europäische Kommission 1993, 75) Bei kleinen Zielgebieten, wie bei Ziel 2- und 5b-Programmen, ist der Nachweis für Mitgliedstaaten mitunter schwierig, da die genaue regionale Verteilung großflächig konzipierter Förderinstrumente ermittelt werden muß.



### **3. Die Vorbereitungen für die EU-Regionalprogramme: Herausforderungen für die österreichischen Institutionen der Regionalpolitik**

Die Träger der österreichischen Regionalpolitik, das Bundeskanzleramt, die Bundesministerien (wie das Wirtschaftsministerium, das Verkehrsministerium, etc.) als Verwalter von Förderinstrumenten, die Förderstellen in den Ämtern der Landesregierungen, die verschiedenen Förderfonds auf Bundes- und Landesebene und schließlich die ÖROK als Dachorganisation der österreichischen Regionalpolitik waren seit Beginn der österreichischen Beitrittsbemühungen mit zwei wesentlichen Aufgaben zur Umsetzung der EU-Regionalpolitik konfrontiert:

- der Abgrenzung der Zielgebiete (Ziel 1, 2 und 5b), und
- der Erarbeitung von Regionalförderprogrammen im Einklang mit den EU-seitig vorgegebenen allgemeinen Förderschwerpunkten.

Im wesentlichen dominierten zwei Bestrebungen die österreichischen Vorbereitungen bis zum Eintritt in die direkten Verhandlungen mit der EU-Kommission. Einerseits war allen Bundesländern daran gelegen, ihre wichtigsten Problemregionen in der neuen Zielgebietskulisse zu finden<sup>4</sup> und darüber hinaus möglichst viele Zielgebiete zu erhalten,<sup>5</sup> um nur in

---

<sup>4</sup> Die Ländern wollten vor allem ihre Problemregionen, die mit industriellen Umstrukturierungsproblemen zu kämpfen haben, in der Zielgebietskulisse wiederzufinden. Die Liste der gewünschten Ziel 2-Gebiete war zunächst ziemlich lang und umfaßte auch Braunau, Gmünd, den Bezirk Gänserndorf, Wien-Donaustadt, das untere Gailtal, Voitsberg, Linz - St. Peter und Ebersberg - Pisching, sowie Ebensee, die sich in der endgültigen Zielgebietskulisse nicht mehr unter dem gewünschten Regionalproblemtyp finden. Die Kommission erachtete die Umstrukturierungsprobleme nicht als schwerwiegend genug für eine Ziel 2-Einstufung. Keines dieser Gebiete erfüllte das Kriterium einer über dem EG-Durchschnitt liegenden Arbeitslosenrate. Die meisten dieser Gebiete wurden allerdings förderungsmäßig nicht schlechter gestellte Ziel 5b-Gebiete, wo zwar auch auf die Förderung nichtlandwirtschaftlicher Wirtschaftsaktivität abgezielt wird, aber nicht in dem Maße zugunsten des industriell-gewerblichen Sektors wie in Ziel 2-Programmen. (Steiner 1994, 21)

<sup>5</sup> Nach der am 25. März 1993 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der ÖROK akkordierten Wunschzielgebietskulisse hätten die Zielgebiete 44,1% der österreichischen Bevölkerung umfaßt (Der Raum, Juni 1993, 6). Dieser Bevölkerungsanteil war zum damaligen Zeitpunkt im Vergleich zu anderen reichen Mitgliedstaaten (Belgien 25% der Bevölkerung, Niederlande nur 13%) hervorstechend. Nur Italien (Mezzogiorno!) hatte eine vergleichsweise großzügige Zielgebietskulisse (47,8% der Bevölkerung). Der Wunsch Österreichs als viertreichster EU-Staat nach einer solch umfangreichen Zielgebietskulisse wurde von einigen kritisiert (Strejcek 1993, 31; Tondl 1993, 534 ff.)

Wenn dennoch die von der Kommission genehmigte Zielgebietskulisse 40,9% der österreichischen Bevölkerung umfaßt, so ist dies im Zusammenhang mit der gemeinschaftsweiten Ausdehnung der Zielgebiete für den Programmrahmen 1994-99 zu sehen (Zunahme der Ziel 2-

Tabelle 2: Zeittafel der Einführung der EU-Regionalpolitik in Österreich

März 1993	Akkordierung der Wunschzielgebietskulisse
März 1994	Festlegung der Richtwerte der Strukturfondsmittel für Österreich zugunsten der Ziele 1 und 2 bis 5b im Rahmen des Beitrittsvertrags; Festlegung des Ziel 1-Status des Burgenlands.
Jänner 1995	endgültige Festlegung der Allokation der österreichischen Strukturfondsmittel auf die Ziele 2, 5a und 5b, 3 und 4 durch die Kommission.
Februar 1995	endgültige Entscheidung über die österreichische Zielgebietskulisse durch die Kommission (Grundsatzentscheidung im Jänner 1995)
April 1995	Österreich reicht die "Einheitlichen Dokumente der Programmplanung" (EDPP) bei der Kommission ein
19. Juli 1995	Unterzeichnung der Programmplanungsdokumente Ziel 3 und 4
16. November 1995	Unterzeichnung <sup>6</sup> der Programmplanungsdokumente Ziel 1 und Ziel 2
22. November 1995	Annahme der Programmplanungsdokumente zu Ziel 5a
8. Dezember 1995	Unterzeichnung der Programmplanungsdokumente Ziel 5b
Jänner 1996	die ersten Zahlungen für die Regionalförderung werden von der EU angewiesen

Gebiete durch neue industrielle Strukturprobleme, Zunahme der 5b-Gebiete infolge der Auswirkungen der Reform der GAP).

<sup>6</sup> Die ursprüngliche Intention sowohl der Europäischen Kommission als auch Österreichs (Schicker 1994) war, bereits mit dem Beitritt Österreichs zur EU mit der Implementierung der EU-Förderprogramme zu beginnen. Eine wesentliche Verzögerung für die Aufnahme der engeren regionalpolitischen Verhandlungen ergab sich dadurch, daß die Kommission weit länger als vorgesehen mit der Verabschiedung der Ziel 2- und 5b-Programme für die alten Mitgliedstaaten beschäftigt war: Die Unterzeichnung der 5b-Programme erfolgte zwischen Oktober 1994 und Februar 1995 (*inforegio* news Nr. 15, April 1995), jene der Ziel 2-Programme im November und Dezember 1994 (*inforegio* news Nr. 12, Jänner 1995). Dies erklärt sich einerseits dadurch, daß die Kommission im Rahmen der Ziel 2 und 5b-Politik eine Unzahl von Programmen (71 Ziel 2-Programme, 69 5b-Programme) zu verabschieden hatte, andererseits daraus, daß die Kommission bei der Programmplanung für die alten Mitgliedstaaten in vielen Fällen mehrere Rückfragen (Evaluierung, Additionalität) an die Mitgliedstaaten richtete (Rede von Wulf-Mathies anlässlich der informellen Tagung der Minister für Regionalpolitik und Raumordnung, 30./31. März 1995 Straßburg). Diese Problematik sollte in ähnlicher Weise auch die Verabschiedung der österreichischen Förderprogramme prägen.

Um die neuen Mitgliedstaaten vom Empfang der Strukturfördermittel nicht ungebührlich lange auszuschließen, entschied die Kommission, unter der Bedingung, daß ihr die EDPPs bis Ende April 1995 vorgelegt würden, Ausgaben, die seit dem Beitrittsdatum im Rahmen künftiger Programme getätigt werden, durch Gemeinschaftsmittel zu finanzieren (*inforegio* news Nr. 12, Jänner 1995).

geringem Maß von einer Einschränkung der Wirtschaftsförderungsmöglichkeiten in Nicht-Regionalfördergebieten betroffen zu sein und einen möglichst hohen Anteil an den Österreich in Aussicht stehenden Strukturfondsmitteln zu erhalten. Andererseits strengten sich die betroffenen Regionen und Bundesländer an, griffige Förderstrategien und Förderprojekte zu erarbeiten, um sich eine hohe Dotierung aus den Strukturfonds zu sichern.

Im Zuge der Erstellung der Wunschgebietskulisse für die Zielgebiete zeigte sich das erste Mal, mit welchem komplexen Entscheidungs- und Akkordierungsbedarf man durch die EU-Regionalpolitik konfrontiert sein würde, wollte man bestehende innerösterreichische Kompetenzen wie bisher aufrechterhalten. Es zeichnete sich erstmals ab, daß im Rahmen der EU-Regionalpolitik eine stetige Abstimmung zwischen regionalen bzw. Länderinteressen und der Verfolgung eines gesamtösterreichischen regionalpolitischen Konzepts einerseits, und dessen Koordinierung mit der EU-Politik andererseits, notwendig sein würde.

Aus mehreren Gründen sind Entscheidungs- und Planungsprozesse im Rahmen der EU-Regionalpolitik mit hohem Koordinierungsaufwand verbunden und mitunter sehr langwierig:

Zunächst sind in diesem Prozeß immer regionale Institutionen involviert. Einerseits verlangt die EU-Regionalpolitik die Mitbestimmung der Regionen bei Planung und Durchführung der Regionalförderung (Prinzip der Partnerschaftlichkeit). Andererseits erfordert die österreichische föderalistische Kompetenzverteilung und der in der österreichischen Regionalpolitik verankerte Grundsatz der Einbindung der Regionen, den Beitrag und die Koordinierung der Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden im regionalpolitischen Prozeß. In diesem Punkt unterscheidet sich die österreichische Regionalpolitik stark von einem meist zentralisierten Konzept in anderen EU-Staaten.<sup>7</sup> Aus regionalökonomischer Sicht ist das österreichische Konzept viel eher ein Garant für adäquate regionalpolitische Strategien.<sup>8</sup> Trotzdem bestehen Möglichkeiten, österreichische Kompetenzen zu vereinfachen, gerade was die Durchführungsphase von Förderprogrammen anbelangt. Auch wenn der innerösterreichische Ablauf optimiert ist, sind Prozesse im Rahmen der EU-Regionalpolitik komplizierter, weil als dritte Ebene die EU nicht nur in der Planung sondern auch im laufenden Geschehen involviert ist. Wenn entsprechend dem Partnerschaftlichkeitsprinzip die betroffenen Regionen, mitgliedstaatlichen Behörden und Kommissionsdienststellen in sämtlichen Stufen der Regional-

---

<sup>7</sup> OECD 1995, 19 ff.

<sup>8</sup> Kersten 1991, 216 ff.

förderung von Fördergebietsfestlegung über Finanzmittelallokation, Programmerstellung, Implementierung, Begleitung und Bewertung involviert sind, so liegen um vieles komplexere Prozesse als im innerstaatlichen regionalpolitischen Prozeß vor. Die Zahl der Akteure und deren Akkordierungsbedarf beansprucht aber nicht nur sehr stark personelle Ressourcen, sondern führt auch zu enormen Zeitaufwand, der oft zur Verzögerung der Umsetzung regionalpolitischer Ziele führt.

Im Zuge der Ausarbeitung der österreichischen Regionalförderprogramme wollten Regionen und Länder weitaus stärker als sonst üblich am Planungsprozeß beteiligt sein. Bundesnachgeordnete Gebietskörperschaften sahen durch den EU-Beitritt die Gefahr einer Kompetenzabgabe und Zentralisierung von Entscheidungsprozessen. Die explizite Möglichkeit, im Bereich der EU-Regionalpolitik Interessen auf gleicher Stufe mit dem Bund gegenüber Brüssel vorzubringen und zu verhandeln, wurde daher von allen Ebenen massiv wahrgenommen und lokale Interessen vorgebracht.

Die Konzipierung der Regionalförderprogramme stellte für die Regionen auch eine Gelegenheit dar, lokale Probleme im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt gegenüber gesamtösterreichischen Interessen zu Gehör zu bringen und gleichzeitig über Entwicklungsziele und -konzepte nachzudenken. Dementsprechend kleinräumig und detailliert fielen die vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen der EDPPs aus. Darüber hinaus erklärt sich die übereifrige und sehr detaillierte Programmplanung wohl daraus, daß man annahm, dadurch den Handlungsbedarf bei den Brüsseler Behörden zu wecken und sie einer sorgfältigen Programmdurchführung zu vergewissern. Damit wollte man sich möglichst hohe Zuwendungen aus den Strukturfonds eröffnen.

Die resultierenden Förderprogramme beinhalten daher zahlreiche Prioritäten und sehr umfangreiche Maßnahmenkataloge. Je detaillierter jedoch Förderprogramme sind und je stärker sie lokal differenzieren, desto stärker werden administrative Kapazitäten beansprucht, desto höher ist der Akkordierungsbedarf und zeitliche Aufwand. Dies gilt nicht nur für den Planungsprozeß sondern wirkt auch stark in den Durchführungsprozeß hinein. Bei den österreichischen Förderprogrammen zeigt sich, daß schon die Programmbeurteilung und -entscheidung durch die Kommission den vorgesehenen zeitlichen Rahmen weit überschritt. Nach Vorlage der Programme im April 1995 bei der Europäischen Kommission wurden die Entscheidungen über das Burgenland-Programm und die Ziel 2-Programme im November und über die Ziel 5b-Programme im Dezember 1995

getroffen. Ursprünglich hatte die Kommission geplant, die Programme, wie auch im Falle Finnlands<sup>9</sup>, noch vor dem Sommer zu verabschieden.

Ist in der Phase von Grundsatzentscheidungen und Programmplanung noch eine breite Einbindung aller Interessen sinnvoll, so sollte ab dem Zeitpunkt der Programmimplementierung und -durchführung die Zahl der involvierten Akteure so gering wie möglich sein, um eine rasche Programmumsetzung zu gewährleisten und administrative Kosten zu minimieren.

Dies wird bei der Durchführung der EU-Förderprogramme in Österreich höchstwahrscheinlich nicht gegeben sein. Bei der Durchführung der Programme, der Projektauswahl und Fördermittelvergabe sind eine Vielzahl von Bundesressorts, Landesregierungsstellen und Förderfonds auf Bundes- und Landesebene gemeinsam tätig<sup>10</sup>. Da die zugewiesenen Mittel aus den Strukturfonds vom Finanzministerium an die Bundes- oder Landesressorts weitergeleitet werden und von diesen wiederum an die unterstehenden Förderfonds, wird die Verwaltung der Fördermittel sehr komplex sein. Um dem entgegenzuwirken, wäre eine drastische Reduzierung der österreichischen Bundes- und Landesförderinstrumente notwendig gewesen.<sup>11</sup>

Es ist auch denkbar, daß die Verwaltung und Vergabe von Fördermitteln für die Wirtschaftsförderung gänzlich von einer regionalen Behörde (Regionalmanagementgesellschaft, Förderagentur) übernommen wird. Anstelle mehrerer Förderfonds und Dienststellen sowohl auf Bundes- als auch Landesebene, würde eine Stelle, am besten auf Landesebene, wo noch genügend Regionalkennntnis besteht, Förderwerbung, Projektbeurteilung und Mittelvergabe übernehmen.

---

<sup>9</sup> Die Kommission genehmigte die Förderprogramme Finnlands betreffend die Ziele 2, 6, 3 und 4 bereits Ende Juni 1995 (Agence Europe, 23.6.1995), das 5b-Programm Ende September 1995 (RAPID, IP/95/1046). Die finnischen Förderprogramme weisen eine geringere Zahl an Prioritäten auf und involvieren weniger nationale Förderinstrumente (Single Programming Document Finland Objective 2 und Objective 6). Dies ermöglichte nicht nur einen rascheren innerstaatlichen Prozeß der Programmerstellung, sondern kann auch das Verfahren der Programmbegutachtung in gewisser Weise vereinfachen (z.B. einfachere Überprüfung der Additionalität bei geringerer Zahl von Förderinstrumenten). Es ist auch zu bedenken, daß mit der Anzahl der Maßnahmenschwerpunkte eines Programms der Umfang der Bewertungsarbeiten zunimmt, da für jede Maßnahme eine entsprechende Evaluierung vorgelegt werden muß.

(Allerdings gilt das Ziel 2-Programm Finnlands, anders als bei Österreich und Schweden nur für 1995/96 und muß daher 1996 neu erstellt werden.)

<sup>10</sup> Eine genaue Auflistung der befaßten Bundes- und Landesstellen sowie Förderfonds findet sich in *Bundeskanzleramt* 1995.

<sup>11</sup> Im Zuge der Überprüfung der österreichischen Beihilferegulungen durch die ESA bzw. die Kommission wäre eine solche Straffung des Förderinstrumentariums möglich gewesen. So ist etwa nicht einzusehen, warum für Forschung und Entwicklung mindestens 3 Förderstellen, der ERP, FFF und ITF auf Bundesebene zuständig sind, oder weshalb Strukturverbesserungsmaßnahmen von KMU vom ERP-Fonds und auch von der Bürges gefördert werden.

Aus den Erfahrungen bei der Einführung der EU-Regionalpolitik, kann für künftige Regionalprogramme folgende Verbesserung im institutionellen, administrativen Bereich abgeleitet werden: Bezüglich der Programm-inhalte eine Minimierung von Maßnahmenschwerpunkten, eine Reduzierung der Förderinstrumente und die Vergabe von Fördermitteln durch regionale Stellen.

Die Erfahrung älterer EU-Staaten zeigt, daß auch diese nach mühsamen Erfahrungen mit EU-Regionalprogrammen entweder eine inhaltliche Vereinfachung oder Veränderungen der innerstaatlichen Kompetenzen bzw. Förderinstrumente vornehmen mußten.<sup>12</sup>

#### **4. Neue Gebietskulissen für die österreichische Regionalpolitik: Zielgebiete und Gebiete für nationale Regionalförderung**

Die bisherige österreichische Regionalförderung (z.B. ERP-Regionalprogramme, regionale Sonderförderungsaktionen, Regionale Investitionsprämie) verfolgte auf der Grundlage des österreichischen Raumordnungskonzepts 1991 strukturpolitische Ziele in einem raumwirtschaftlichen Kontext. Aus dieser Sicht wurde auch Wirtschaftsförderung in zentralen Gebieten (z.B. St.Pölten, Kärntner Zentralraum, Großraum Graz) als regionalpolitische Aufgabe gesehen. Aus der Sicht der EU-Regional- und Wettbewerbspolitik hat jedoch Regionalförderung die Aufgabe, die Entwicklung schwacher Regionen und solcher, die mit besonderen Strukturproblemen zu kämpfen haben, zu fördern. Außerhalb von Gebieten mit Regionalproblemen bestehen nur beschränkte Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung. Unter diesem geänderten förderungspolitischen Konzept wurde eine grundlegend neue Festlegung von nationalen Regionalfördergebieten einerseits, und Zielgebieten, in denen von der EU mitfinanzierte Förderprogramme durchgeführt werden, andererseits, vorgenommen.

---

<sup>12</sup> Vgl. *Europäischer Rechnungshof* 1994, 115; zur operationalen Effizienz, der Anzahl der befaßten Behörden und Einzelaktionen, der Länge des Finanzweges bei EU-Förderprogrammen, sowie die Gemeinsamen Förderkonzepte 1989-1993 und die Programmplanungsdokumente 1994-1999.



#### *4.1. Eine Bewertung der festgelegten Zielgebiete aus der Sicht der bisherigen Schwerpunkte der österreichischen Regionalpolitik*

Die festgelegte österreichische Zielgebietskulisse stellt eine großzügige Bestimmung österreichischer Regionen als Adressaten für regionalpolitische Maßnahmen im Rahmen der EU-Regionalpolitik dar. Insgesamt leben 40,9 Prozent der österreichischen Bevölkerung in Zielgebieten, 3,5 Prozent im Ziel 1-Gebiet Burgenland, 8,2 Prozent in den Ziel 2-Gebieten und 29,2 Prozent in den 5b-Gebieten.<sup>13</sup>

Nach den hartnäckigen Bemühungen Österreichs, in den Beitrittsverhandlungen für die entwicklungsschwache Ostgrenzregion einen besonderen Förderstatus zu fixieren, stimmte die EU-Kommission im November 1993 der Aufnahme des *Burgenlandes* als Ziel 1-Gebiet zu, - wohl auch angesichts des 1993 erstmaligen Ausweises von Ziel 1-Gebieten in nördlichen Mitgliedstaaten. Die Beschränkung auf das Burgenland ist angesichts einer Regionalproblematik, die in der angrenzenden Süd- und Oststeiermark ebenso ausgeprägt ist, nicht befriedigend, ist aber damit erklärbar, daß nur NUTS-II-Gebiete (in Österreich die Bundesländer) einen Ziel 1-Status erhalten können. Das Bruttoregionalprodukt pro Einwohner des Burgenlandes liegt nur knapp unter der 75 Prozent-Marke. Vom Einkommensniveau - dabei werden auch die Einkommen der Auspendler in den Wiener Raum berücksichtigt - gehört das Burgenland nicht zu den armen Regionen der EU. Längerfristig wird die Ostregion eine günstige Wirtschaftsdynamik entfalten, auch wenn gegenwärtig nach den ersten Wachstumsimpulsen der Wettbewerbsdruck aus den östlichen Nachbarregionen zu Strukturkrisen<sup>14</sup> führt. Die intensiven Fördermöglichkeiten eines Ziel 1-Gebiets werden für das Burgenland nur für einige Jahre bestehen und müssen daher jetzt voll ausgeschöpft werden, um tatsächlich einen Entwicklungssprung zu erzielen und anstehende Strukturkrisen rasch zu bewältigen.

Österreich hat verhältnismäßig wenige Ziel 2-Gebiete.<sup>15</sup> Dies läuft den Schwerpunkten der bisherigen österreichischen Regionalpolitik, die sich

---

<sup>13</sup> Nach der Wunschzielgebietskulisse hätten die Ziel 2-Gebiete allerdings 13% der österreichischen Bevölkerung umfaßt, die 5b-Gebiete aber 27,5% (siehe FN 4 und 5). Zu den von der Zielgebietskulisse betroffenen Gemeinden und Bezirken siehe ÖROK-Atlas zur räumlichen Entwicklung Österreichs. EU-Regionalfördergebiete, Wien 1995.

<sup>14</sup> Bis zum Vorjahr kam es im Burgenland entgegen dem Östereichtrend zu einem starken Wachstumsimpuls infolge der Ostöffnung (Bruttowertschöpfung 1993: + 3,5%, 1994: + 6%), die bevorstehende tiefe Umstrukturierung zeigte sich erstmals 1995 mit einem Rückgang der Bruttowertschöpfung um - 4,1%. (*Geldner et al.* 1994, 1995; *Geldner* 1996).

<sup>15</sup> *Mayerhofer* 1995, 343 ff.

stark industrieller Krisenregionen annahm, entgegen. Unter den genehmigten Ziel 2-Gebieten finden sich langjährige altindustrielle Krisenregionen wie die Obersteiermark oder das südliche Niederösterreich und Steyr.

Dagegen ist Österreich großflächig als Ziel 5b-Gebiet eingestuft. Keiner der bisherigen EU-Mitgliedstaaten hat einen so hohen Anteil an 5b-Gebieten. In Frankreich, wo besonders viele Regionen als 5b-Gebiete eingestuft sind, beträgt der Anteil an der Bevölkerung für die Programmphase 1994-99 16,7 Prozent, in Deutschland 9,7 Prozent, in Italien 8,3 Prozent und in den Niederlanden und Belgien zwischen 4-5 Prozent, in Österreich dagegen 29,2 Prozent.<sup>16</sup> Es muß bezweifelt werden, ob alle Gebiete dem Abgrenzungskriterium der Entwicklungsschwäche standhalten, vielmehr kommen regionale Charakteristika wie "ländlicher Raum" bzw. "Berggebiet", die nach der StrukturfondsVO bei der 5b-Gebietsabgrenzung zu berücksichtigen sind, zum Tragen. Die problematische Situation der Landwirtschaft, die mit dem EU-Beitritt verbunden ist, wurde mit offensichtlichem Nachdruck in Österreich und in Brüssel vorgebracht, wodurch diesem Problemkreis unverhältnismäßig viel Beachtung zukam. Österreich hat sich als Bergbauernland dargestellt und ist so von der Kommission auch großzügig als Ziel 5b-Gebiet eingestuft worden, wodurch sich nun strukturschwache Industriegebiete benachteiligt sehen.

Tabelle 3 zeigt die wichtigsten regionalen Kenndaten (Regionalprodukt, Agrarquote, Industriequote, Arbeitslosenrate) der österreichischen NUTS-III-Regionen im einstufigsrelevanten Zeitraum und deren Zielgebietsstatus. Lediglich Gebiete mit sehr hohem Regionalprodukt sind nicht als Zielgebiet eingestuft. Die 5b-Gebiete umfassen praktisch alle Regionen mit einer Agrarquote über 10%, ihr Regionalprodukt pro Kopf liegt aber zwischen einem Indexwert (Ö=100) von 110 (Außerfern) und 44 (Mühlviertel).

Der Unzufriedenheit der Regionen mit industrieller Strukturschwäche, die nicht als Ziel 2-Gebiet eingestuft wurden, kann man entgegenhalten, daß durch die großflächige 5b-Einstufung im Endeffekt fast bundesweit gute Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung bestehen bleiben. Maßnahmen, die im Rahmen der 5b-Politik im Sinne der StrukturfondsVO durchgeführt werden können, beziehen sich außerdem nicht nur auf den Landwirtschaftssektor sondern auch auf andere Wirtschaftssektoren. In der Praxis der österreichischen 5b-Programme reduziert sich freilich die nichtlandwirtschaftliche Wirtschaftsförderung im Vergleich zu früheren Perioden.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Kobl Müller* 1995, 59.

<sup>17</sup> Siehe unten Kapitel 5.2.

Grundsätzlich ist der ausgedehnten Fördergebietseinstufung, wie sie durch die 5b-Zielgebiete vorliegt, gegenüber einer restriktiveren Fördergebietsfestlegung und zugunsten von Ziel 2-Gebieten auch deshalb der Vorzug zu geben, weil die Erneuerung alter Industriegebiete erfahrungsgemäß sehr geringe Chancen hat und es deshalb aus regionalökonomischer Sicht sinnvoller ist, das Entstehen von Wirtschaftsstandorten in anderen Regionen zu fördern.

Durch die großzügige Zielgebietseinstufung der österreichischen Regionen wird der mit dem EWR und EU-Beitritt notwendige Wechsel auf ein regional beschränktes Fördersystem vorerst entschärft. Das von der EU-Wettbewerbspolitik verfolgte Prinzip, Beihilfen nur zugunsten der schwächsten Regionen zu gestatten, ist damit in Österreich nur sehr schwach verwirklicht.

Bezüglich der künftigen Entwicklung der Zielgebietskulisse lassen sich gegenwärtig nur schwer Aussagen machen. Nach der ursprünglichen Vereinbarung mit der Kommission soll die Zielgebietskulisse bis 1999 Geltung haben. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, daß die Kommission dazwischen die Rechtfertigung der bestehenden Zielgebietskulisse überprüft, so wie es für andere Mitgliedstaaten 1996/97 vorgesehen ist. Aus Mangel an regionalstatistischen Daten in Österreich läßt sich nur wenig Präzises über die wirtschaftliche Dynamik in den Zielgebieten aussagen. Es liegen praktisch keine weiteren Daten vor, als für die letzte Einstufung der Zielgebiete erforderlich war, vor allem was die regionalisierten Produktionswerte und die Sektorenentwicklung betrifft.

Einige Einschränkungen der Zielgebietskulisse sind zumindest nach 1999 wahrscheinlich. Wie bereits erwähnt, macht die längerfristige Integrationsdynamik mit dem Osten die Ziel 1-Einstufung zu einem vorübergehenden Sonderstatus. Alle Bemühungen um die Etablierung von Wirtschaftsstandorten sollten daher mit besonderem Engagement verfolgt werden.

Es ist auch anzunehmen, daß sich das Ausmaß der *Ziel 5b-Gebiete* um etwa ein Drittel reduzieren wird.

Tabelle 3: Sozioökonomische Kenndaten der österreichischen NUTS-III-Regionen und ihre Zielgebietszuordnung

NUTS-Region	Zielgebietszuordnung	BRP p.c. 1988 in öS	BRP p.c. 1988 Ö=100	Agrarquote* 1990	Industriequote** 1991	Arbeitslosenquote*** 1992
<b>Österreich</b>		<b>198.154</b>		<b>7,6</b>	<b>28,7</b>	<b>5,1</b>
<i>Burgenland</i>		<i>117.119</i>	<i>59</i>			<i>4,6</i>
N-Bgld.	Ziel 1	128.016	81	14,2	21,4	4,4
Mittelbgld.	Ziel 1	108.642	79	15,8	24,6	4,7
Südbgld.	Ziel 1	106.116	56	15,7	26,1	5,6
<i>N-Österreich</i>		<i>171.904</i>	<i>87</i>			<i>4,3</i>
Mostviertel/ Eisenwurzen	5b	140.831	70	16,6	29,8	3,7
NÖ-Süd	Ziel 2/5b	151.469	77	6,8	31,9	6,5
St.Pölten	k	172.378	87	9,4	33,6	3,9
Waldviertel	5b	145.344	74	20,8	28,5	4,8
Weinviertel	5b	113.856	58	21,1	18,2	3,7
Wr. Uml. N	n	157.830	82	8,2	22,9	3,7
Wr. Uml. S	n	278.408	141	3,7	30,9	4,0
<i>Wien</i>	<i>n</i>	<i>279.442</i>	<i>143</i>	<i>0,4</i>	<i>23,9</i>	<i>6,9</i>
<i>Kärnten</i>		<i>162.431</i>	<i>82</i>			<i>6,1</i>
Klagenfurt- Villach	k	204.225	103	5,1	26,5	5,7
Oberktn.	5b	142.939	72	12,8	26,8	7,3
Unterktn.	5b	110.066	56	14,1	29,2	6,6
<i>Steiermark</i>		<i>150.262</i>	<i>76</i>			<i>6,0</i>
Graz	n	217.844	111	4,2	27,4	4,9
Liezen	Ziel 2 / 5b	131.841	67	10,8	27,1	7,6
östl. Ober- steiermark	Ziel 2	149.661	77	5,0	38,3	9,2
Ost- steiermark	5b	102.622	51	22,1	25,4	4,8
West-u. Süd- steiermark	5b	108.540	55	16,4	27,7	6,4
westl. Ober- steiermark	Ziel 2 / 5b	131.804	66	11,9	33,8	6,4
<i>Oberösterreich</i>		<i>195.724</i>	<i>99</i>			<i>4,0</i>
Innviertel	5b	121.797	61	15,3	32,7	3,2
Linz-Wels	k	298.290	150	3,8	38,7	4,7
Mühlviertel	5b	87.895	43	17,6	22,9	4,1
Steyr- Kirchdorf	Ziel 2 / 5b	162.238	81	10,2	41,3	5,5
Traunviertel	k	159.345	79	8,8	41,5	3,0

NUTS-Region	Zielgebiets- zuordnung	BRP p.c. 1988 in öS	BRP p.c. 1988 Ö=100	Agrar- quote* 1990	Industrie- quote** 1991	Arbeitslosen- quote*** 1992
<i>Salzburg</i>		221.163	112			3,4
Lungau	5b	133.930	66	15,4	27,0	5,4
Pinzgau-Pongau	h 5b	174.477	86	8,0	24,9	4,9
Salzburg - Umg.	k	249.546	125	4,4	27,4	2,7
<i>Tirol</i>		204.227	103			4,2
Außerfern	5b	217.336	107	7,3	29,8	6,2
Innsbruck	k	232.177	115	3,2	24,4	3,2
Osttirol	5b	140.171	69	13,3	28,4	7,2
Tiroler Oberland	5b	154.907	76	9,6	21,8	7,1
Tiroler Unterland	k	199.856	99	8,9	31,0	3,8
<i>Vorarlberg</i>		208.173	105			3,4
Bludenz- Bregenz. W.	h 5b	178.873	89	7,6	32,2	4,1
Rheintal- Bodensee	h Ziel 2 /5b	217.851	108	2,3	37,0	3,2

Quelle: Statistische Nachrichten 11/93, Östat workshop "Regionalindikatoren" 11.4.1994; eigene Berechnungen. k = nur einige Gemeinden 5b- Zielgebiet; n = kein Zielgebiet; h = etwa zur Hälfte Zielgebiet. \* Erwerbstätige in der Landwirtschaft (haupterwerbstätig) in Prozent Erwerbstätige; \*\* Industriebeschäftigte am Arbeitsplatz in Prozent Erwerbstätige; \*\*\* EU-Definition

Ziel 5b-Gebiete würden im wesentlichen alle peripheren Randgebiete bleiben: In der nördlichen Grenzregion das Mühlviertel, Weinviertel und evt. Teile des Waldviertels, und in der südlichen Grenzregion die Oststeiermark in Verbindung mit dem Südburgenland, die Südsteiermark, Unterkärnten, das Gailtal und Osttirol. Setzt sich die Wirtschaftsverflechtung zwischen Teilräumen in der nördlichen Grenzregion mit Zentren in Tschechien und der Slowakei (Brünn) fort, so könnten auch Teile dieses Gebiets aus der 5b-Kulisse fallen. In den 5b-Gebieten des Zentralraums (niederösterreichisches und oberösterreichisches Alpenvorland) werden wachstumsfördernde Integrationseffekte zum Tragen kommen, womit die zentralen Räume des Traunviertels, der Region Kirchdorf-Steier und des Mostviertels aus der 5b-Gebietskulisse fallen werden.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Mit dem EU-Beitritt werden Standorte im Zentralraum und der Agglomeration Wien aufgewertet. Neben günstigem verkehrstechnischen Marktzugang zu den EU-Märkten, finden sich hier vor allem Branchen, welche die Wachstumspotentiale durch Skaleneffekte ausschöpfen können - vgl. Mayerhofer/ Palme 1994, 71.

Von den Ziel 2-Gebieten werden Steyr und Dornbirn-Hohenems ihre Krisensituation überwunden haben. Das jetzige Förderprogramm Steyrs kann an bereits in Gang gesetzte regionale Modernisierungsprozesse anknüpfen, das Innovationspotential der Vorarlberger Textilindustrieregion ist durch Einbettung in den attraktiven Wirtschaftsstandort Rheintal als günstig anzusehen. Eine gewisse Gefahr besteht für die Region Steyr aber, falls sich die Konzentration auf den Fahrzeugbau fortsetzt.

#### *4.2. Das Verhältnis zwischen Zielgebietskulisse und nationaler Regionalfördergebietskulisse*

Die EU-Wettbewerbspolitik gestattet allgemeine Wirtschaftsförderung nur in regionalen Problemgebieten, wobei allerdings zahlreiche Sonderbestimmungen zur Anwendung kommen. Bereits im Mai 1994 wurde im Rahmen des EWR die nationale Regionalfördergebietskulisse durch die ESA festgelegt, die bis Ende 1998 Gültigkeit haben wird. Diese Fördergebietskulisse weist all jene Gemeinden aus, in denen Österreich aus eigenen Mitteln Investitionsbeihilfen vergeben darf.<sup>19</sup> Innerhalb der Fördergebietskulisse variiert die erlaubte Förderintensität nach der Regionalproblematik (siehe Tabelle 4). Außerhalb der Regionalfördergebiete ist Wirtschaftsförderung nicht gänzlich ausgeschlossen, beschränkt sich aber auf KMU-Beihilfen und horizontale Beihilfen (Forschung, Umwelt). Die bisherige österreichische Fördermittelvergabe differenzierte - abgesehen von den regionalen Sonderförderaktionen - kaum nach unterschiedlicher regionalwirtschaftlicher Situation.

Die nationale Regionalfördergebietskulisse deckt eine geringere Fläche des österreichischen Bundesgebiets ab als die Zielgebietskulisse. 35,1 Prozent der Bevölkerung leben in nationalen Regionalfördergebieten. Einige wichtige Wirtschaftsstandorte sind zwar ein Zielgebiet, fallen aber nicht unter die nationale Fördergebietskulisse. Dies sind:

- Die Ziel 2-Gebiete Vorarlbergs (Dornbirn/Hohenems/Lustenau) und die nördlichen Teile des obersteirischen Ziel 2-Gebiets.
- Die 5b-Gebiete: Vorarlberg: Bregenzerwald; Tirol: die wichtigen Tourismusregionen wie das nördliche Außerfern, die südlichen Teile des Tiroler Oberlandes, Kufstein und Kitzbühel; Salzburg: alle 5b-Gebiete außer dem Lungau; Steiermark: 5b-Gebiet Ramsau und Schladming; Oberösterreich: Innviertel - Schärding und Ried, Traunviertel - Attersee/Mondsee und Hallstadt, Urfahr Umgebung (Kirchschlag); Kärnten:

---

<sup>19</sup> Eine anschauliche Darstellung der Regionalfördergebiete der Bundesländer findet sich in Rieger / Schmied 1995, 26 ff.

der westliche Teil des Bezirks Feldkirch. Alle genannten Gebiete sind zwar 5b-Zielgebiet aber nicht nationale Förderregion.

Tabelle 4: Erlaubte Förderintensität in und außerhalb der nationalen Regionalfördergebiete

Art der Förderung	maximale Förderintensität Bruttosubventionsäquivalent		
	Kleinunternehmen	Mittelunternehmen	Großbetriebe
<b>allg. Investitionsförderung</b>			
außerhalb Fördergeb.: in Fördergebieten:	15%	7,5%	Einzelgenehmigung
Süd-/Mittelburgenl.	70%	70%	55%
Nordburgenl.	56%	56%	41%
Östl. Oberstmk.	41%	41%	34%
andere Regionen*	37%	37%	27%
<b>angew. Forschung&amp;Entw.</b>			
außerhalb Fördergeb.: in Fördergebieten:	35%	35%	25%
Burgenland	40%	40%	30%
Burgenland	40%	40%	35%
<b>Umweltschutz(nach.Norm)</b>			
außerhalb Fördergeb.: in Fördergebieten:	25%	25%	15%
Süd-/Mittelburgenl.	70%	70%	55%
Nordburgenland	56%	56%	41%
Östl. Oberstmk.	41%	41%	34%
andere Regionen*	37%	37%	27%

Quelle: Rieger / Schmied 1995, 18. \*unter diesen geringere Förderintensität in Steyr-Kirchdorf, Außerfern, Tiroler Oberland und Wien Umland-Nord.

In den genannten Zielgebieten werden EU-Regionalförderprogramme durchgeführt, die eine EU-Förderung und nationale Förderung involvieren. Da die Gebiete aber nicht unter die nationale Fördergebietskulisse fallen, beschränken sich die Unternehmensbeihilfen auf die in Nicht-Fördergebieten zulässigen (siehe Tabelle 4).

Die Unterschiedlichkeit der von der Kommission festgelegten beiden Förderkulissen ist vorerst nicht einsichtig. Man muß aber bedenken, daß jede Kulisse von einer anderen Generaldirektion der Kommission festgelegt wird, die nationale Fördergebietskulisse von der GD für Wettbewerbspolitik, die Zielgebietskulisse von der GD für Regionalpolitik. Beide Generaldirektionen verfolgen aufgrund ihrer Hauptanliegen zwangsläufig gegenläufige Ziele. Die GD für Wettbewerbspolitik verschreibt sich dem Ziel des freien Wettbewerbs zwischen Unternehmen (mit gewisser Nachsicht bei KMUs), der GD für Regionalpolitik geht es um die Entwicklung und Strukturanpassung regionaler Wirtschaftsräume.

Im Falle industrieller Wirtschaftsräume ist das regionalpolitische Ziel, eine breit angelegte Branchenstruktur sicherzustellen, die Verfügbarkeit moderner wirtschaftsnaher Dienste und industrieller Infrastruktur zu verbessern. Um dies zu erreichen, kann die Ziel 2-Politik aber auf allgemeine Investitionsbeihilfen für private Großunternehmen verzichten. Eine Diversifizierung der Branchenstruktur, die durch Neugründungen entsteht, kann mit KMU-Beihilfen auskommen. Der Produktverfall in neu auftretenden industriellen Krisenregionen kann durch wettbewerbsrechtlich erlaubte Innovationsbeihilfen entgegengesteuert werden. Neben der privaten Unternehmensförderung geht es der Ziel 2-Politik vor allem aber um die Bereitstellung öffentlich finanzierter Informations- und Technologiedienste und industrienaher Infrastrukturen und um Ausbildungseinrichtungen. Diese öffentlichen Ausgaben werden im Rahmen der Ziel 2-Politik durch EU-Zuschüsse unterstützt. Dabei bleibt das wettbewerbsrechtliche Unternehmensbeihilfenverbot, das Ziel 2-Gebiete trifft, die nicht nationale Fördergebiete sind, aber unberührt.

Auch für Ziel 5b-Gebiete, die von der nationalen Fördergebietskulisse ausgenommen sind, kann eine sinnvolle Erklärung gebracht werden. Die meisten dieser Gebiete liegen im alpinen Raum, wo das regionalpolitische Hauptinteresse der Kommission der Erhaltung des ländlichen Raumes gilt. Der landwirtschaftliche Betrieb soll durch Aufbau von Nebenerwerbsquellen erhalten bleiben. Die Schaffung einer breiteren wirtschaftlichen Basis wird in erster Linie von KMUs getragen. Deren Förderung wird durch wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, die außerhalb der nationalen Fördergebiete gelten, aber nicht beschränkt. Die Förderung nichtlandwirtschaftlicher Großbetriebe, die das Wettbewerbsrecht untersagt, ist für das regionalpolitische Anliegen nicht von Interesse. (Die Bienenzucht im Bergbauerngebiet darf gefördert werden, der Ausbau des rundum größten Berghotels aber nicht).

Die EG-Kommission für Wettbewerbspolitik hat erst kürzlich einen Vorschlag zur Reduzierung der nationalen Regionalfördergebietskulissen vorgelegt. Danach sollen förderberechtigte Gebiete anhand ihrer Arbeitslosenrate im Vergleich zum EU-Durchschnitt bestimmt werden. Für Österreich könnte dies eine drastische Reduktion der nationalen Fördergebietskulisse bedeuten.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Steiner 1996.



### *3.3. Betrachtung der Auswirkungen auf die Fördermittelverteilung unter regionalpolitischen Zielsetzungen*

Die neuen Fördergebietskulissen werfen mehrere Fragen auf, ob damit eine regionale Verteilung der Fördermittel zu erwarten ist, die regionalpolitischen Zielsetzungen (Förderung der Problemgebiete) entspricht:

- Liegt nunmehr ein Rahmen für eine Konzentration der Mittel auf regionale Problemgebiete vor?
- Wie wirken sich die Strukturfonds auf die verfügbaren Fördermittel in Zielgebieten und Nicht-Zielgebieten aus?
- Ist angesichts der eingeschränkten Fördermöglichkeiten für Unternehmen in Nicht-Fördergebieten eine Konzentration der Förderströme auf die festgelegten Regionalfördergebiete zu erwarten?

Daß sich die Wirtschaftsförderung künftig auf die tatsächlichen Problemgebiete konzentrieren wird, muß bestritten werden. Sowohl die nationale Fördergebietskulisse als auch die Gebietskulisse für EU-Regionalförderprogramme sind für den Geltungszeitraum bis 1999 - wie bereits erwähnt - relativ flächendeckend. Lediglich die zentralen Wirtschaftszentren (Wien und Umland, Graz, Linz - Wels, Salzburg, Innsbruck und das Tiroler Unterland, der Rheintal-Bodensee-Raum) sind von der Fördergebietskulisse ausgenommen. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung auf Problemgebiete ist dadurch nicht erfolgt. Es gibt aber innerhalb der Fördergebietskulisse eine Abstufung der Förderintensität nach Problemlage. Eine Abkehr vom System allgemeiner Wirtschaftsförderung hat durch die flächendeckenden Fördergebietskulissen in Österreich nicht stattgefunden.

In den Zielgebieten stehen durch die Strukturfonds beträchtliche zusätzliche Mittel zur Verfügung. Die Fördermittel und öffentlichen Ausgaben erhöhen sich durch die Strukturfonds um 54-60 Prozent, wie anhand der Finanzpläne der EU-Förderprogramme nachvollzogen werden kann. Die bisherigen nationalen Ausgaben müssen aufgrund des Zusätzlichkeitsprinzips auf gleicher Höhe gehalten werden. Aufgrund budgetärer Restriktionen ist damit zu rechnen, daß öffentliche Ausgaben aus Nicht-Zielgebieten abgezogen werden. Der wirtschaftliche Impuls würde dadurch voll zugunsten der Zielgebiete wirksam werden. Sein Zustandekommen hängt entscheidend von Investitionsprojekten von Unternehmen in den Zielgebieten ab, die Fördermittel beanspruchen möchten. Für Investitionen und Betriebsansiedlungen sind aber bekanntlich weit mehr Kriterien

ausschlaggebend als die Möglichkeit, in den Genuß hoher Förderungen zu kommen.<sup>21</sup>

Ob eine Änderung der Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Unternehmen aufgrund der Einschränkungen in Nicht-Fördergebieten zwischen Fördergebieten und Nicht-Fördergebieten eingetreten ist, läßt sich derzeit noch nicht belegen. Für die Zielgebiete werden im Rahmen der begleitenden Bewertung der EU-Förderprogramme Berichte über die abgewickelten Förderungen zu erstellen sein. Es wäre wichtig, auch für die übrigen Gebiete eine solche Dokumentation zu erarbeiten. Erst dann ließen sich struktur- und regionalpolitische Effekte der neuen Förderbedingungen aufzeigen.

Ohne empirische Überprüfbarkeit läßt sich vermuten, daß die neuen Förderbestimmungen Unternehmen in zentralen Wirtschaftsstandorten, die von der Fördergebietskulisse ausgenommen sind, ausreichend Möglichkeit zum Erlangen von Fördermitteln bieten. Es wird zwar keine allgemeine Investitionsförderung von Großunternehmen mehr möglich sein, aber Unternehmensförderung ist nicht gänzlich untersagt. Sie bleibt im wesentlichen Forschungs- und Entwicklungsförderung, Umweltschutzinvestitionen und der KMU-Förderung vorbehalten. Gerade innovative, ertragsstarke Unternehmen, wie sie in den Zentralräumen angesiedelt sind, haben im allgemeinen Investitionsprojekte, die den Bereichen Entwicklung oder Umweltschutz zuzurechnen sind. Die höhere Investitions- und Innovationsneigung von Unternehmen in Nichtfördergebieten wird den Zielen der EU-Regionalpolitik entgegenstehen.

## **5. Die EU-Förderprogramme: Regionalökonomischer Problembezug, Maßnahmenswerpunkte und regionalwirtschaftliche Impulse**

### *5.1. Regionalpolitische Strategieansätze in der Theorie*

Die Regionalpolitik in den westeuropäischen EU-Staaten ist mit zwei typischen Problemen konfrontiert: Alte Industriestandorte und entlegene ländliche Gebiete mit schwacher Wirtschaftsstruktur.

Die Probleme alter Industriestandorte zeigen überall gleiche Merkmale:

Die Produktion ist auf überlebte Produkte konzentriert (Kohle, Stahl, Schiffbau, Rüstungsindustrie, Textil) und wird von Großbetrieben dominiert. Dementsprechend ist der Arbeitsmarkt durch einseitige, geringe Qualifikationen gekennzeichnet. In den vorherrschenden Produktionen hat

---

<sup>21</sup> Eine Darstellung der Standortkriterien findet sich z.B. in *Hahne* 1995, 15 ff.

Europa nach und nach in den letzten 20 Jahren an Standortqualifikation eingebüßt, trotz wiederholter Bemühungen um Rationalisierung und Produktinnovation. In den meisten Fällen ist keine regionale wirtschaftliche Belebung sichtbar. Es bleiben soziale Probleme im Zusammenhang mit hoher, langzeitiger Arbeitslosigkeit.

Die Theorie schlägt als Ansatz zur Umstrukturierung alter Industriegebiete eine Diversifizierung der Produktion in verwandte Bereiche unter besonderer Beachtung der Rolle von kleinen Unternehmen vor. Dabei wird oft der Typus der „industrial districts“, wie sie z.B. in Oberitalien zu finden sind, als Ziel der Entwicklung hingestellt. Kleine Unternehmen sollten in verwandten Produktionen tätig sein, durch informelle Netzwerke untereinander Synergien erzeugen und gemeinsam über überregionalen Netzwerken Spezialmärkte bearbeiten.<sup>22</sup>

Für entwicklungsschwache Gebiete mit gering ausgeprägter Wirtschaftsstruktur stehen sich zwei Politikansätze gegenüber. Vertreter der endogenen Regionalentwicklung betonen einen Entwicklungsprozeß, der von regionalen, kleinen Unternehmen getragen wird und bestehende lokale Fähigkeiten ausnutzt und weiterentwickelt.<sup>23</sup> Dagegen setzt die exogene Entwicklungstheorie auf die Ansiedlung von hochwertigen Produktionsstätten und Zweigniederlassungen auswärtiger führender Unternehmen, womit Technologietransfer und Verbesserung der lokalen Arbeitsmarktqualifikationen verbunden werden.<sup>24</sup>

Österreichische Regionalprobleme lassen sich zumeist nicht streng der Kategorie industrielles Krisengebiet oder entwicklungsschwaches ländliches Gebiet zuordnen. Dementsprechend griff die österreichische Regionalpolitik auf Ansätze für beide Regionaltypen zurück. In den EU-Förderprogrammen wurden im Zuge der Programmplanung diese Ansätze inhaltlich weiter verfeinert. Das Problemverständnis der mit Regionalpolitik befaßten Institutionen hat durch die Programmplanung für die Umsetzung der EU-Regionalpolitik in Österreich einen starken Anstoß erhalten und die Generierung lokal sinnvoller Entwicklungsstrategien wurde mit Sicherheit angeregt.<sup>25</sup> Die Vorbereitung auf die EU-Regionalpolitik hat insofern einen

---

<sup>22</sup> OECD 1994; Bayer 1994.

<sup>23</sup> Prud'homme 1995; Cappellin 1992.

<sup>24</sup> Amin/ Tomaney 1995.

<sup>25</sup> Im Rahmen der ÖROK beschäftigten sich in den Jahren vor dem EU-Beitritt Regionalwissenschaftler mehrerer österreichischer Institute mit der Analyse österreichischer Regionalprobleme (z.B. *Palme* 1990) und neuen Regionalentwicklungsstrategien (siehe die als Modellprogramme für die künftigen EU-Programme konzipierten regionalwirtschaftlichen Konzepte Burgenland, Osttirol, Obersteiermark und Wien-Umland, die 1993/94 erarbeitet wurden).

sehr positiv zu bewertenden Effekt zugunsten einer gründlichen Neuformulierung österreichischer regionalpolitischer Strategien ausgeübt.

### *5.2. Die EU-Förderprogramme für das Burgenland und die 5b-Gebiete*

Nach der bisherigen österreichischen Regionaltypologie zählte das Burgenland ebenso wie die meisten 5b-Gebiete zu den entwicklungs-schwachen ländlichen Gebieten. Das Mittel- und Südburgenland gehört wie auch die anschließenden südlichen Grenzregionen der Süd- und Oststeiermark, das Gailtal und Osttirol, und die nördlichen Grenzregionen Mühlviertel, Wald- und Weinviertel zu den besonders schwach entwickelten, stark agrarisch geprägten Gebieten mit besonderer Randlagen-problematik. Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, liegt das Bruttoregional-produkt pro Kopf in diesen Regionen um 55 Prozent des Österreich-durchschnitts, die Agrarquote ist mit 15-20 Prozent weitaus höher als in den übrigen 5b-Gebieten. (Zum sozioökonomischen Profil des Burgen-lands siehe auch Tabelle 5). Auf die Problemverwandtschaft dieser Gebiete versuchte man in Studien zu den Abgrenzungsmöglichkeiten von Zielgebieten einzugehen.<sup>26</sup> Nach den EU-Regeln kann aber nur ein Gebiet von der Größe eines NUTS-II-Gebiets Ziel 1-Status erhalten. Das sich die NUTS-Gliederung an administrativen Einheiten orientiert, hätte es einer administrativen Zusammenlegung von Teilen des Burgenland und der Steiermark bedurft, um ein Zielgebiet zu erreichen, daß diesen regionalwirtschaftlichen Raum Südost-Österreichs als Einheit erfaßt. Durch seinen regionalpolitische Sonderstatus kann das Burgenlandes eine wesentlich umfassendere Regionalentwicklungsstrategie mit höheren Mitteln verfolgen als Gebiete mit vergleichbarer Problemlage, z.B. das Mühlviertel, wo im Rahmen der 5b-Politik eine geringere Förderung möglich ist und stark auf den Agrarsektor beschränkt bleibt.

Durch die Entwicklungen im Agrarbereich, Einkommensverluste durch Integration in die EU-Agrarpolitik und neuem Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung des Agrarhandels nach der Gatt-Uruguay-Runde, sind in den betrachteten Regionen weitere Beschäftigungsverluste im traditionellen Landwirtschaftsbereich und der Verarbeitungsindustrie zu erwar-ten. Unbestritten erfüllt die Landwirtschaft jedoch eine wichtige Funktion für die Erhaltung von Natur und Umwelt. Um den Agrarbestand zu bewahren, wurde im Zuge der EU-Beitrittsdiskussion wiederholt die Verlegung auf höherwertige Spezialprodukte zusammen mit neuen Vertriebsmethoden vorgeschlagen. Ansätze wurden in den ländlichen Problemgebieten

---

<sup>26</sup> Tödting-Schönhöfer 1989.

(Alternativkulturen in der Oststeiermark und im Waldviertel) bereits in den letzten Jahren gewagt.

Das Fehlen dynamischer, außerlandwirtschaftlicher Wirtschaftszweige stellt das wesentliche Strukturdefizit der 5b-Gebiete dar. Dies trifft besonders auf die Randlagen zu. Im Rahmen der früheren Regionalinitiativen versuchte man mit unterschiedlichen Strategien diesen Mangel zu beseitigen. Die Betriebsansiedlungsversuche der siebziger Jahre führten in erster Linie zu Zweigniederlassungen externer Unternehmen im Niedriglohnbereich und standardisierten Produktsegmenten. Unter geändertem internationalen Wettbewerbsgefüge verloren die Regionen an Standortattraktivität für diese Produktionen, was erneute Strukturkrisen zur Folge hatte. Mit Beginn der achtziger Jahre entstand die Strategie der Entwicklung des endogenen Potentials. Wirtschaftsentwicklung sollte an die Nutzung und Entwicklung der spezifischen regionalen Ressourcen anknüpfen. Die Entwicklung sollte durch lokale Initiativen bestimmt werden. Als Beispiel kann der Waldviertelplan angeführt werden, im Rahmen dessen z.B. geglückte Initiativen zur Wiederbelebung des holzverarbeitenden Gewerbes in Anlehnung an traditionelle Fertigkeiten in der Region und zum Aufbau eines Gesundheitstourismus gesetzt wurden. Österreich hat diese Regionalstrategie lange vor den übrigen europäischen Ländern eingeschlagen, wo zentralisierte regionalpolitische Strukturen dem im Wege standen. Die Strategie der endogenen Regionalentwicklung etabliert sich in anderen Staaten erst seit einigen Jahren seit die EU-Regionalpolitik dieses Konzept forciert, um eine Orientierung regionalpolitischer Maßnahmen an den Bedürfnissen der Regionen und nicht an Prestigeprojekten der Zentralstaaten zu erreichen.

Die Fremdenverkehrswirtschaft hat für ländliche Gebiete besondere Bedeutung. Bei besonderen landschaftlichen Gegebenheiten (Gebirge und Seen), oder einfach angesichts der Erholungsraumfunktion von Naturräumen, scheint der Tourismus eine naheliegende außerlandwirtschaftliche Erwerbsquelle. In den 5b-Gebieten im Alpenraum ist die Tourismuswirtschaft in Österreich zu einem bedeutenden Sektor außerhalb der Landwirtschaft geworden. In den intensiven Tourismusregionen in Tirol, Salzburg und Kärnten beträgt der Beschäftigtenanteil des Tourismus 14 Prozent (der landwirtschaftliche Beschäftigtenanteil 11 Prozent).<sup>27</sup> Durch diese starke Tourismusorientierung sind diese Regionen in eine besondere Krisensituation geraten. Nachfrageeinbrüche durch die ungünstige Schillingrelation, starke internationale Konkurrenz und Qualitätsmängel im Angebot machen den 5b-Gebieten in diesen Bundesländern seit 1993 be-

---

<sup>27</sup> Mayerhofer / Palme 1994, 74.

sonders zu schaffen.<sup>28</sup> In den übrigen 5b-Gebieten und im Burgenland sind die touristischen Potentiale ungünstiger, in den letzten Jahren hat man begonnen, Angebote im Kur- und Gesundheitstourismus und der Freizeitwirtschaft für den inländischen Urlauber zu schaffen.

Die insgesamt mehr oder weniger problematische Wirtschaftsstruktur der 5b-Gebiete und des Burgenlandes kommt deutlich in der Arbeitsmarktsituation zu Tage. Fehlendes Arbeitsplatzangebot hat die Bevölkerung traditionell zum Auspendeln gezwungen. In den 5b-Gebieten und im Burgenland gehen etwa ein Drittel der Erwerbstätigen ihrer Beschäftigung an weiter entfernten Arbeitsplätzen nach.<sup>29</sup>

Als das Burgenland den Ziel 1-Status erhielt, sah das Land eine einmalige Chance über die zu erwartenden hohen Strukturfondsmittel einen wirtschaftlichen Entwicklungssprung zu initiieren. Bisherige regionalpolitische Bemühungen brachten zwar bis Anfang der achtziger Jahre einen gewissen Aufholprozeß, die erfolgten Betriebsansiedlungen schufen jedoch eine ungünstige Wirtschaftsstruktur. Die Betriebe gerieten alsbald durch internationale Konkurrenz unter Druck und sind nun aufgrund der wesentlich kostengünstigeren Produktionsmöglichkeiten in den östlichen Nachbarregionen massiv bedroht. Durch die Ostöffnung ist das Burgenland zwar nicht mehr länger eine periphere Region, in den angrenzenden ungarischen Regionen bestehen aber bereits wichtige, konkurrierende Wirtschaftszentren, gegenüber denen das Burgenland seine eigene Entwicklung in langfristig dynamischen Wirtschaftsbereichen finden muß.

Im EU-Regionalprogramm werden unter Bedacht auf bestehende Standortfunktionen und naturraumbezogene Potentiale Entwicklungsstrategien für die Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Tourismus entworfen, die dauerhafte und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze schaffen sollen. Begleitend ist eine Qualifikationsoffensive gedacht. So sind im EU-Förderprogramm nach spezifischen Leitbildern 8 regionale Entwicklungszonen<sup>30</sup> vorgesehen: Als Industrie- und Gewerbebezonen möchte man das Nordburgenland,

**Tabelle 5: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsstruktur im Burgenland**

	<b>Konjunktorentwicklung Burgenland (Österreich)</b> Veränderung gegen das Vorjahr%			
	Bruttowertschöpfung zu Preisen 83	Industrie (Prod.index)	Baugewerbe	Tourismus (Nächtigung.)

<sup>28</sup> Geldner et al. 1995, 324 ff.; Geldner 1996, 112.

<sup>29</sup> Mayerhofer 1995, 348.

<sup>30</sup> EDPP 1995-1999 Burgenland, 29 ff.

1981-86	+1,1 (+1,8)			
1986-90	+3,5 (+3,6)			
1990-92	+3,3 (+2,5)			
1993	+3,5 (+0,2)	+ 5,8 (-2,3)	+37,4 (+6,1)	-9,5 (-5,8)
1994	+6,0 (+2,7)	+8,4 (+5,0)	+27,0 (+7,3)	-0,2 (-3,7)
1995	-4,1 (+1,2)	-7,3 (+7,0)	-22,6 (-1,7)	-7,0 (-7,1)

Quelle: Geldner et al. 1994,1995,1996; ÖROK 1994.

	<b>Arbeitsmarkt</b> (Arbeitslosenquote*)			
	Burgenland (Ö)	N-Burgenl.	Mittelburgenl.	Südburgenl.
1981	4,2 (1,9)			
1986	8,7 (5,6)			
1992	7,5 (5,9)			
1995	7,8 (6,6)	5,3	5,4	7,9

Quelle: ÖROK 1994; ÖIR 1996; \* Österreichdefinition

	<b>Sektorenanteile 1992</b> (Beschäftigtenanteile)			
	Landwirtschaft	Industrie	DL	
Burgenland	15,2	24,0	60,8	
Österreich	7,6	28,7	63,7	
<b>Struktur des produzierenden Sektors</b>				
Branche	Beschäftigtenanteil 1990 in%		Produktivität 1988 Ö=100	Lohnniveau 1988 Ö=100
	Burgenld.	Ö		
-Bekleidung	31,5	12,3	74,9	77,8
-Verarbeitung: Holz,Papier, Metallw.	17,3	18,1	99,0	97,6
-Technologie: Fahrzeug, Maschinenbau, Chemie	33,3	45,6	66,1	63,0
-Montan	1,1	6,6	66,9	72,6
-Nahrungsm. etc.	16,0	12,2	70,8	100,8

Quelle: ÖROK 1994.

die Region Mitte (Eisenstadt, Siegenfeld, Deutschkreuz mit Gegenstück im Raum Sopron), die Region Pinkafeld-Oberwart und die Region Güssing-Heiligenkreuz (mit korrespondierender Industrieregion in Ungarn) ausbauen. In den Regionen Mitte und Pinkafeld-Oberwart soll dabei der Etablierung von Forschungs- und Entwicklungsfunktionen besonderer Stellenwert zukommen, wofür der Ausbau von 2 Fachhochschulen und die Errichtung

von Technologiezentren geplant ist. Die Verbesserung der Arbeitsmarktqualifikationen und der Forschungskapazitäten und die Förderung lokaler Unternehmensgründungen (etwa im Rahmen von Industrieparks) stellt eine regionalstrategische Schiene dar, einen eigenständigen Entwicklungsprozeß in der produzierenden Wirtschaft in Gang zu setzen. Der Plan höherwertige Betriebsansiedlungen anzuziehen stellt die zweite strategische Schiene dar. Hierfür hat das Burgenland bereits während der Programmplanungsphase mehrere Betriebsansiedlungsprojekte (z.B. die Lyocell-Anlage in Heiligenkreuz) forciert.<sup>31</sup> Die Erwartungen bezüglich der regionalwirtschaftlichen Impulse und Arbeitsmarkteffekte der geplanten Industrieansiedlungsprojekte sind sehr hoch. Dagegen sind konkrete Initiativen im Bereich der ersten Strategie-schiene gering. Die vorgesehene kombinierte Strategie ist an sich für die Regionalentwicklung sehr geeignet, es droht jedoch im Burgenland die Gefahr, daß man wie in der Vergangenheit bei der Umsetzung von einzelnen Großprojekten stehenbleibt.

Die Entwicklung des Tourismus bildet das Leitbild für die Neusiedlersee-Region und die Gebiete Lutzmannsdorf - Bad Tatzmannsdorf, sowie Stegersbach - Jennersdorf. Um den Neusiedlersee möchte man lange bestehende Strukturmängel beseitigen, vor allem die öffentliche Infrastruktur um den See (Badeanlagen) modernisieren, um so einen attraktiven Erholungsraum zu schaffen. In Lutzmannsdorf, Bad Tatzmannsdorf und Stegersbach verspricht man sich große Entwicklungsmöglichkeiten durch den Bau von Einrichtungen für den Gesundheits- und Thermalismus. Mit zusätzlichem Angebot, wie einer Golfanlage in Stegersbach möchte man das touristische Potential entwickeln. Selbst im südlichsten Burgenland, in unteren Pinkatal sieht man im Radtourismus die Möglichkeit, eine Fremdenverkehrsregion zu werden. Das Burgenland hat sich im Rahmen des EU-Förderprogramms sehr hochgesteckte Ziele gesetzt, den Fremdenverkehr als wirtschaftliches Standbein aufzubauen. Gegenwärtig stellt der Fremdenverkehr im Burgenland verglichen mit anderen österreichischen, ländlichen Regionen keine nennenswerte Einnahmequelle dar. Ob die Fremdenverkehrspläne des Burgenlandes eine nachhaltige Entwicklungschance eröffnen, ist aus mehreren Gründen unsicher. Wenn auch der Fremdenverkehr stets als Alternative zur Landwirtschaft propagiert wird, so bleibt doch fraglich, ob diese Strategie aufgeht, wenn sie alle ländlichen Regionen versuchen. Die Gefahr auf Überangebotszweige zu setzen besteht auch bei den Thermalbadprojekten. Sowohl in der Oststeiermark als auch

---

<sup>31</sup> Graf 1996.



im benachbarten Ungarn bestehen bereits ausreichende Kapazitäten im Thermaltourismus.

Die im gesamten Burgenland geplanten Fördermaßnahmen im Rahmen des Programms umfassen die Bereiche Industrie- und Gewerbe, Forschung und Entwicklung, Tourismus, Landwirtschaft- und Naturschutz und Arbeitsmarkt und Beschäftigung (siehe Tabelle 6). Der Bereich Verkehrsinfrastruktur ist - wie in anderen Ziel 1-Programmen reicherer EU-Staaten - nicht im EU-Programm erfaßt. Doch ist eine interessante Infrastrukturmaßnahme, die Errichtung eines Breitbandtelekommunikationsnetzwerkes, im Rahmen des Programms geplant. Tabelle 6 zeigt die Gewichtung der einzelnen Maßnahmenbereiche des EU-Förderprogramms. Insgesamt werden dem Burgenland zwischen 1995 - 1999 450 Mio. ECU an öffentlichen Fördermitteln (EU und national) zur Verfügung stehen. Nach den bereitgestellten Fördermitteln liegt der Schwerpunkt des Förderprogramms auf der Entwicklung von Industrie und Gewerbe, 40 Prozent der Mittel sind für diesen Bereich vorgesehen. Zweite Priorität kommt den Tourismusprojekten zu, wofür ca. 25 Prozent der Fördermittel vorgesehen sind. Gegenüber früheren Perioden (1993/94) sind die Fördermittel von Bund und Land für die Wirtschaftsentwicklung, v.a. zugunsten Industrie und Gewerbe, in der Förderperiode 1995-99 stark aufgestockt, die zusätzlichen EU-Mittel verstärken diesen neuen Akzent für die Regionalentwicklung des Burgenlandes. Bedeutend höhere Aufwendungen seitens Bund und Land werden im Vergleich zur Vorperiode auch im Bereich Humanressourcen getätigt werden.<sup>32</sup>

Damit die Zielsetzung, Industrie und Gewerbe als dynamische Wirtschaftsbasis auszubauen, auch erreicht wird, müssen entsprechende private Investitionen stattfinden. Die Umsetzung der Zielsetzung des Programms erfordert private Investitionen von 190 Mio. ECU zwischen 1995-99. Unternehmen können zwar mit einer Förderintensität von 30-40 Prozent rechnen, die Zahl der bis jetzt vorgelegten Investitionsprojekte ist - abgesehen von Großprojekten - gering.<sup>33</sup> Unter gegebenen schlechten Konjunkturbedingungen bleiben die erforderlichen Investitionen aus. Im Burgenland zeigt sich gegenwärtig statt des erwarteten Wachstumseffekts ein Wachstumseinbruch.<sup>34</sup> Die Arbeitsmarktsituation hat sich besonders in Bereichen wie in der Bauwirtschaft, wo die Auftragslage durch Förderprojekte boomen sollte, sehr verschärft.

---

<sup>32</sup> EDPP 1995-1999 Burgenland, 62.

<sup>33</sup> Graf 1996.

<sup>34</sup> Geldner 1996, 113.

Tabelle 6: **Maßnahmenswerpunkte und Finanzmittelallokation des EU-Regionalprogramms Burgenland 1995-1999**

	1 = 2+8	2 = 3+4	3	4=5+6+7	5	6	7	8
	Gesamt- finanz- rahmen	öffentliche Ausgabe (Ö u. EU)	EU	Ö insg.	Bund	Land	Gem.	private Inv.
Entwicklungs- schwerpunkt	in Mio. ECU, zu Preisen 1995				in% Ö insg.			in Mio. ECU
<i>Industrie und Gewerbe</i>	360,94	171,20	56,76	114,44	47,0	40,3	27,0	189,74
<i>Forschung und Entwicklung</i>	82,59	42,37	15,49	26,88	11,6	15,2	0,0	40,22
<i>Tourismus</i>	191,54	101,90	38,71	63,19	24,7	21,3	17,1	89,64
<i>Landwirtschaft und Naturschutz</i>	124,97	72,41	24,22	48,19	27,6	20,5	0,0	52,56
<i>Arbeitsmarkt: Ausbildung und Beschäftigung</i>	62,98	53,00	26,28	26,72	16,8	9,9	0,0	9,98
<i>Programm- management</i>	8,35	8,35	4,14	4,21	1,8	2,4	0,0	0,00
<b>gesamt</b>	<b>831,37</b>	<b>449,23</b>	<b>165,6</b>	<b>283,63</b>	<b>45,7</b>	<b>38,7</b>	<b>15,6</b>	<b>382,14</b>

Quelle: EDPP Burgenland, S. 51.

Der Großteil der entwicklungsschwachen Problemregionen, in denen oft Strukturprobleme im produzierenden Sektor oder im Tourismus zu finden sind und die Agrarwirtschaft noch einen höheren Stellenwert hat, wurde unter dem Förderziel 5b erfaßt. Wie bereits dargestellt, finden sich in jedem Bundesland zahlreiche 5b-Gebiete. Weil im Programmplanungs-prozeß vorgesehen ist, daß die Entwicklungsstrategie von regionaler Ebene formuliert wird, setzte eine geschäftige Ideensuche in den 5b-Gebieten für neue lokale Initiativen ein. Die einzelnen Regionen überschlugen sich in Konkurrenz um die in Aussicht stehenden Fördermittel in ihrer Suche nach möglichst originellen lokalen Entwicklungs-projekten. Die Initiativen der einzelnen Gebiete sind in den 5b-Pro-grammen der Bundesländer zusammengeführt. Man vermißt dabei vielfach den Bezug zu einem größeren Rahmen einer Entwicklungsstrategie.<sup>35</sup>

In den meisten 5b-Programmen liegt das Schwergewicht auf landwirt-schaftsbezogenen Maßnahmen. Die Ursache hierfür ist sicherlich der durch den Beitritt ausgelöste Anpassungsbedarf im Agrarsektor, der zum Zeitpunkt der Programmplanung von den lokalen Beteiligten als besondere Bedrohung wahrgenommen wurde. Die 5b-Politik sieht eine Fülle an

<sup>35</sup> Kobl Müller 1995.

Maßnahmen für den Agrarbereich vor: Die Förderung umweltgerechter Methoden in Ackerbau, Gartenbau und Tierhaltung, Aufforstungsbeihilfen, die Förderung nachwachsender Brennstoffe, neuer Absatz- und Vermarktungsmethoden für spezifische lokale Produkte und von Erzeugergemeinschaften, und schließlich auch die Dorferneuerung und die Renovierung von Basisinfrastruktur. Diese Maßnahmen scheinen durchaus sinnvoll, um dem Preisverfall bei Überschußprodukten zu entgehen und um das österreichische Produktangebot zu erneuern, eine Entwicklung zu Nischenprodukten in höheren Preissegmenten zu beschleunigen. Es besteht aber auch die Gefahr, daß sich die Rolle des Agrarbereichs durch starke Förderung nur zementiert. Daß die Strategie der Nischenprodukte überall erfolgreich entwickelt und global angewandt werden kann, ist unwahrscheinlich.

Vor allem in Niederösterreich, Oberösterreich und Kärnten bezieht sich das Schwergewicht der Maßnahmen auf den Agrarbereich. Die Erneuerung und Erweiterung des industriell gewerblichen Sektors und der Tourismussektor hat in diesen 5b-Programmen nur eine untergeordnete Rolle. In den Programmen der Steiermark, Salzburgs und Tirols haben Maßnahmen zugunsten des außerlandwirtschaftlichen Bereichs zumindest eine gleichwertige Bedeutung.<sup>36</sup> Bis jetzt hatte im Rahmen der österreichischen Regional- und Wirtschaftsförderung in den 5b-Gebieten die Förderung der Diversifizierung in nichtlandwirtschaftliche Bereiche höheren Stellenwert als landwirtschaftsbezogene Maßnahmen.<sup>37</sup> Die langfristige Entwicklungsperspektive dieser Räume kann sicher nicht im Agrarbereich liegen, sondern muß auf anderen Wirtschaftszweigen aufbauen können, deren Entwicklung unter Bedacht auf regionale Potentiale forciert werden müßte. Die 5b-Programme werden dafür nicht die geeigneten Impulse setzen.

Bei einer künftigen Programmplanung müßte globaleren Entwicklungsstrategien und Gesamtraumdenken größere Aufmerksamkeit zukommen, ohne die Ideenfindung durch lokale Beteiligte auszuschließen.<sup>38</sup> Entwicklungsstrategien müssen auch an größeren, funktionalen Wirtschaftsregionen

---

<sup>36</sup> Bundeskanzleramt 1995.

<sup>37</sup> Vgl. die Förderkategorien 1993/94 im Nachweis zur Additionalität der 5b-Programme.

<sup>38</sup> Auch Vertreter des bottom-up Ansatzes und endogener Regionalentwicklungsstrategien betonen die Funktionen einer übergeordneten Stelle für Koordinierung und Strategieformulierung (Kersten 1990, 215 ff.).

ansetzen.<sup>39</sup> Dies würde eine klar definierte Entwicklung einer Region als Standort innerhalb der gesamteuropäischen Integration ermöglichen.

### 5.3. Die EU-Förderprogramme für die Ziel 2-Gebiete

Die Regionalprobleme der vier Regionen, in denen Ziel 2-Programme durchgeführt werden, NÖ-Süd, Obersteiermark, Steyr und Vorarlberg, unterscheiden sich in ihrer Dimension erheblich. Die Entwicklungspotentiale der betroffenen Regionen sind sehr unterschiedlich.

Am hartnäckigsten stellen sich die Strukturprobleme der *Obersteiermark*, die seit mehr als einem Jahrzehnt mit einem massiven Deindustrialisierungsprozeß konfrontiert ist, dar. Bisherige regionalpolitische Bemühungen brachten keine Erneuerung der Unternehmensstruktur zuwege, um wiederholte Arbeitsplatzverluste infolge der Schließung wichtiger Großbetriebe auszugleichen. In der Folge kam es zu einer Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Die Arbeitslosigkeit ist - wie auch in der angrenzenden industriellen Krisenregion NÖ-Süd - extrem hoch und wird von geringen, einseitigen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt begleitet. Regionalpolitischen Anstrengungen um eine Ansiedlung neuer Unternehmen tritt die ungünstige verkehrstechnische Lage der Obersteiermark, die ziemlich abgeschnitten von den europäischen Ballungszentren liegt, entgegen.

Ähnlich sind die fortdauernden Probleme in der Industrieregion *NÖ-Süd*. Auch hier ist die sukzessive Schließung von veralteten Großbetrieben Ursache der regionalen Probleme. Geringe, auf Massenfertigung ausgerichtete Qualifikationen erschweren die Bildung einer neuen Unternehmenslandschaft. Die geographisch verkehrsgünstige Lage eröffnet der Region NÖ-Süd jedoch wesentliche Entwicklungspotentiale.

Gänzlich anders ist die gegenwärtige Regionalproblematik des auf einen sehr kleinen Raum beschränkten Ziel 2-Gebiets *Steyr*. Der Umstrukturierungsprozeß der Krisenregion ist bereits sehr gut in Gang gesetzt worden. Technologie- und Ausbildungsinitiativen zeigen bereits ihre Wirkung. Der Abbau veralteter Industriestrukturen ist aber noch nicht abgeschlossen. Die günstige Großraumlage stellt ein wesentliches Entwicklungspotential für die Region dar.

Das Strukturproblem der *Vorarlberger* Textilregion Dornbirn / Hohenems / Lustenau hat sich erst jüngst infolge der geänderten Konkurrenzsituation des Textilsektors wieder manifestiert. Regionalpolitische Maßnahmen in diesem Raum können eine offensive Strategie darstellen, um die

---

<sup>39</sup> Vgl. Frey 1995, 295. Z.B. scheint die Trennung der nördlichen Grenzregionen, Mühlviertel, Wald- und Weinviertel in eigenen 5b-Programmen aus dieser Sicht wenig sinnvoll.

Wettbewerbsposition bestehender Produktionen wiederherzustellen. Aufgrund der Standortattraktivität des Vorarlberger Raums für die Ansiedlung süddeutscher und Schweizer Unternehmen könnte der Strukturwandel und die industrielle Diversifizierung rasch bewältigt werden. Diesem Entwicklungspotential wird mit einem vergleichsweise geringem Zuschuß aus den EU-Strukturfonds für die Förderprogramme und der Nichteinstufung als nationales Fördergebiet Rechnung getragen.

Tabelle 7 faßt die Kenndaten der Ziel 2-Gebiete zusammen.

**Tabelle 7: Sozio-ökonomische Indikatoren der österreichischen Ziel 2-Gebiete**

	Fläche in km <sup>2</sup>	Bevölkerung 1991	Industriequote 1991 in%	Veränderung Industrie-arbeitsplätze 1981-91	Arbeitslosenquote 1993/94 in%
<i>NÖ-Süd</i>	1.195	139.830	45,0	- 7.000	9,5
<i>Obersteiermark</i>	7.001	356.659	43,2	- 21.890	10,3
<i>Steyr</i>	324	67.341	45,5	- 3.100	7,6
<i>Vorarlberg</i>	1.723	72.750	49,6	- 2.085	5,6

Quelle: EDPP

Die österreichischen Ziel 2-Programme stellen im Vergleich mit anderen EU-Staaten relativ kleine Programme dar (Programme in Großbritannien oder Frankreich umfassen Regionen mit 1 Mio. Einwohner und mehr, z.B. die West-Midlands, Strathclyde, Haute-Normandie). Der gesamte Finanzrahmen (siehe Tabelle 8) und die Höhe der zugeteilten EU-Mittel sind im Vergleich mit anderen Ziel 2-Gebieten in der EU großzügig.<sup>40</sup> Besonders sticht der Finanzrahmen des obersteirischen Programms hervor, was der ersten Lage in dieser Krisenregion Rechnung trägt.

Die Ziel 2-Programme weisen unterschiedliche Prioritäten auf, was nicht nur in den vorgesehenen Maßnahmen sondern auch in den für diese vorgesehenen Finanzmitteln zum Ausdruck kommt.

In der Obersteiermark möchte man mit Hilfe der Strukturfondsmittel einen breit angelegten Anlauf zur Erneuerung der Industriestruktur nehmen. Bestehende industrielle Kernbereiche sollen modernisiert werden. Der Aufbau von Serviceleistungen (Gründer- und Technologiezentren, Beratung

---

<sup>40</sup> Vgl. die Ziel 2-Programme von Frankreich, Deutschland oder Großbritannien (European Commission, Objective 2 Single Programming Documents 1994-96).

von KMUs) soll Unternehmensgründungen erleichtern und so zu einer Branchendiversifizierung beitragen. Durch Ausbildungsmaßnahmen und eine Fachhochschule möchte man fehlende Qualifikationen beheben. Ob durch das Programm tatsächlich ein Schritt zur Bewältigung der Krisensituation gesetzt wird, hängt entscheidend von neuen Unternehmensinitiativen ab, ihr Zustandekommen ist höchst unsicher.

Ebenso problematisch sind die Erneuerungsperspektiven im industriellen Sektor in der Region Niederösterreich Süd. Wo Großbetriebe lange Zeit Arbeitsmarkt, Wettbewerb und gesellschaftliches Verständnis geprägt haben, sind die Voraussetzungen zum Entstehen von Unternehmensinitiativen kaum gegeben. Die Region versucht gleichzeitig ihr traditionelles Fremdenverkehrspotential wiederzubeleben. Bei einer Verbesserung des Angebots könnte dies durchaus gelingen.

Eine deutliche Technologieorientierung zeichnet das Ziel 2-Programm von Steyr aus. Die Strukturfonds bieten die Möglichkeit größere Investitionen, die bereits im Forschungs- und Technologiebereich eingeleitet wurden, zügiger zu verwirklichen. Das technische Know-How in dieser Region könnte eine breitere Basis erhalten. Gelingen gleichzeitig Unternehmensgründungen -oder ansiedlungen in nicht-traditionellen Bereichen, so könnte eine industrielle Diversifizierung stattfinden.

Das Programm für die Vorarlberger Textilindustrie stellt eine Offensive dar, Modernisierung und Internationalisierung rasch einzuleiten und über entsprechende Fördermittel zu unterstützen.

Die Ziel 2-Programme beinhalten verschiedenartige Strategien, die der unterschiedlichen Regionalproblematik Rechnung tragen und durchaus sinnvoll erscheinen. Bemühungen, eine Erneuerung der Branchenstruktur durch Verbesserung der Qualifikationen, des technologischen Wissens und der Forschungsbasis zu erreichen, kennzeichnen alle Programme. Eine Wiederbelebung alter Industriegebiete ist aber in der Regionalpolitik nur von wenigen Fällen bekannt. Bei Standortkonkurrenz und peripherer Lage scheint dies unmöglich.

**Tabelle 8: Maßnahmenswerpunkte und Finanzmittelallokation in den Ziel-2-Förderprogrammen**

	gesamter Finanzrahmen 1995-99	EU-Fördermittel	nationale Fördermittel	private Investitionen	Anteil des Schwerpunkts am Gesamtfinanzrahmen
	in Mio. ECU				%
<b>NÖ-Süd</b>					
ind. Erneuerung	89,6	7,2	11,0	71,30	45
Tourismus	71,9	3,9	6,0	62,0	36

	gesamter Finanzrahmen 1995-99	EU-Fördermittel	nationale Fördermittel	private Investitionen	Anteil des Schwerpunkts am Gesamtfinanzrahmen
	in Mio. ECU				%
wirtschaftsnahe Dienste	24,6	6,0	9,3	9,2	13
Ausbildung u. Beschäftigung	10,5	4,1	5,9	0,4	5
Evaluierung- u. Progr.managem.	2,2	0,8	1,4	-	1
<i>gesamt</i>	<i>198,8</i>	<i>22,0</i>	<i>33,6</i>	<i>142,9</i>	<i>100</i>
<b>Oberstmk.</b>					
ind. Erneuerung	295,0	21,6	56,0	217,4	64
Tourismus	24,3	1,4	3,5	19,4	5
Innovationsberatung	56,7	7,2	18,5	31,0	12
gewerbl. Infrastruktur	36,6	7,1	18,3	11,3	8
Ausbildung	47,7	19,2	26,0	2,5	10
Evaluierung- u. Progr.managem.	3,1	1,6	1,6	-	1
<i>gesamt</i>	<i>463,4</i>	<i>58,0</i>	<i>123,7</i>	<i>281,7</i>	<i>100</i>
<b>Steyr</b>					
industrielle Diversifizierung	21,2	1,4	2,8	17,0	32
Forschung u. Unternehmensberatung	19,6	1,3	2,6	15,6	29
technologische Infrastruktur	17,7	4,3	8,6	4,8	26
Ausbildung u. Beschäftigung	8,1	3,6	4,4	0,1	12
Evaluierung- u. Progr.managem.	0,4	0,1	0,3	-	1
<i>gesamt</i>	<i>67,0</i>	<i>10,8</i>	<i>18,7</i>	<i>37,5</i>	<i>100</i>
<b>Vorarlberg</b>					
Ind. Modernisierung+Forsch.	56,8	4,0	4,0	48,8	66
Ind. Standortverlagerung	14,2	1,3	1,3	11,6	16
Beratung Untern.	5,9	1,0	1,0	3,9	7
Ausbildung u. Beschäftigung	9,3	3,4	5,6	0,3	11
Evaluierung- u. Progr.managem.	0,3	0,1	0,1	-	0
<i>gesamt</i>	<i>86,6</i>	<i>9,9</i>	<i>12,0</i>	<i>64,7</i>	<i>100</i>

Quelle: EDPP

## 6. Zusammenfassung und Ausblick unter bevorstehenden Änderungen der EU-Regionalpolitik

Die erste Erfahrungsphase mit der EU-Regionalpolitik zeigt, wie schwierig es ist, bisherige Prozesse in der Politikformulierung um die Dimension der

EU-Ebene zu erweitern. Gerade der innerösterreichische Akkordierungsprozeß und das Denken in funktionalen Wirtschaftsregionen anstelle einer Betonung von Lokalinteressen müßten verbessert werden.

Auch wenn anspruchsvolle, geeignete Regionalentwicklungsstrategien vorliegen, so wäre es verfrüht, sich auf sichere regionalwirtschaftliche Impulse einzustellen. Die Initiative in den Regionen läßt sich nicht befehlen. Wachstums- und Erneuerungseffekte können auch kurzfristiger Natur bleiben. Um eine nachhaltige Entwicklung zu sichern, wird daher eine strenge Projektauswahl unter Beurteilung ihres Beitrages zu den aufgestellten Zielen erforderlich sein.

Die Einführung der Strukturfonds und Wettbewerbsregeln hat das komplexe österreichische Förderinstrumentarium nur angereichert statt zu Reformen zu führen. Eine Vereinfachung der Fördermittelvergabe (Reduktion der Förderinstrumente, Minimierung der Vergabestellen und evt. Dezentralisierung) müßte erfolgen, um die Transparenz für den Förderungswerber zu gewährleisten. Erst dann kann auch die Ausschöpfung von Fördermitteln für die bestimmten Zwecke sichergestellt werden.

Ob EU-Förderprogramme überhaupt in Zukunft in diesem Ausmaß durchgeführt werden können, ist fraglich. Mit einem Beitritt ausgewählter MOELs zur Jahrtausendwende zeichnet sich eine größere Reform der Strukturfonds ab. Eine Erweiterung um alle 10 MOELs würde ohne Änderung des derzeitigen Konzepts der EU-Regionalpolitik zusätzlicher Strukturfondsmittel von fast 22 Mrd. ECU pro Jahr bedürfen (für die jetzigen 15 Mitgliedstaaten beliefen sich die Kosten der Regionalpolitik auf 34 Mrd. ECU pro Jahr).<sup>41</sup> Es muß davon ausgegangen werden, daß die Kohäsionspolitik, also die Konzentration der Regionalpolitik auf die schwächsten Gemeinschaftsteile, ein wichtiges Anliegen zur Sicherung des Integrationsprozesses bleiben wird. Andererseits ist es unrealistisch, daß die reicheren Nettozahler der EU für die deutlich höheren Kosten einer unveränderten Kohäsionspolitik nach dem Beitritt osteuropäischer Länder aufkommen würden. Somit ist mit einer größeren Reform der EU-Regionalpolitik selbst zu rechnen. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß dabei auch die Frage nach der Rechtfertigung der EU-Regionalpolitik in den wohlhabenden Mitgliedstaaten aufgeworfen wird.

Die Aktivitäten der EU-Regionalpolitik zugunsten der reicheren Mitgliedstaaten sind das Resultat mehrerer Etappen, in denen es aus primär politischen Überlegungen gleichzeitig mit der Verstärkung der Förderung der Kohäsionsländer zu einer Ausdehnung der Aktionen in den nördlichen Mitgliedstaaten kam. Dadurch steht die EU-Regionalpolitik heute in den

---

<sup>41</sup> Vgl. *Breuss* 1995.



reichen Mitgliedstaaten vor einem absurd komplexen Förderprogramm-geflecht mit zahllosen Einzelaktionen. Der administrative Aufwand steht dabei kaum in einem sinnvollen Verhältnis zu den ökonomischen Effekten der regionalpolitischen Förderung durch die EU.

Österreichs Regionalpolitik sollte daher mit einer drastischen Straffung der Fördermaßnahmen der EU rechnen, soweit es nicht überhaupt zu einem Rückzug der EU-Regionalpolitik aus den reicheren EU-Staaten kommen wird.

## Literaturverzeichnis

- Amin, Ash / John Tomaney* (1995), The Regional Development Potential of Inward Investment in the Less Favoured Regions of the European Community; in: *Ash Amin / John Tomaney* (ed.), Behind the Myth of the European Union, London, 201 - 220.
- Bayer, Kurt* (1994), Co-operative Small-firm Networks as Factors in Regional Industrial Development; EFTA Occasional Paper No. 48, Genf.
- Breuss, Fritz* (1995), Cost and Benefits of EU's Eastern European Enlargement; Yrjö Jahnsson European Integration Lectures 5, Helsinki.
- Bundeskanzleramt* (1995), EU-Strukturfonds in Österreich: Regionalprogramme auf einen Blick, Wien.
- Cappellin, Riccardo* (1992), Theories of Local Endogenous Development and International Co-operation; in: *Markku Tykkyläinen* (ed.), Development Issues and Strategies in the New Europe, Aldershot, 1 - 18.
- Europäische Kommission* (1995), Die Verabschiedung der neuen Regionalen Programmplanungen für die Ziele 1 und 2 der Strukturpolitik der Gemeinschaft, Brüssel, März 1995.
- Europäische Kommission* (1993), Vierter Jahresbericht über die Strukturfondsreform 1992, Brüssel.
- Europäische Kommission* (1994), Evaluierungsstudien Ziel-2-Programme 1989-93, Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof* (1994), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993, Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof* (1995), Bericht über das Finanzjahr 1994, Brüssel.
- Frey, René L.* (1995), Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus; in: *Außenwirtschaft* 2/1995, 295 - 309.
- Geldner, Norbert* (1996), Konjunkturwende verstärkt regionale Streuung; in: *Wifo-Monatsberichte* 2/1996, 111-116.
- Geldner, Norbert / Cornelia Krajasits / Peter Mayerhofer / Gerhard Palme* (1995), Verzögerter Aufschwung im Westen; in: *Wifo Monatsbericht* 5/1995, 314-328.
- Geldner, Norbert / Peter Mayerhofer / Gerhard Palme* (1994), Regionale Unterschiede am unteren Konjunkturwendepunkt wenig ausgeprägt; in: *Wifo Monatsbericht* 2/1994, 101-106.
- Graf, Monika* (1996), Burgenland: Große Pläne, Informationsdefizite und viel Hoffnung, in: *Die Presse* v. 30.3.1996, 32.

- Hahne, Uwe* (1995), Neuere Entwicklungen in der Regionalförderung, in: Rudolf *Ridinger*, Manfred *Steinröx*, Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln, 8-30.
- inforegio news*, Mitteilungsblatt der Europäischen Kommission / Regional- und Kohäsionspolitik (laufend).
- Kersten, Johanna W.* (1990), Policies for Rural Peripheral Regions in the European Community, Saarbrücken - Fort Lauderdale.
- Koblmüller, Manfred* (1995), Die Bedeutung der EU-Regionalpolitik für die Entwicklung von strukturschwachen ländlichen Regionen, Diplomarbeit TU Wien.
- Mayerhofer, Peter* (1995), Österreichs Regionalförderung nach dem EU-Beitritt; in: Wifo-Monatsberichte 5/1995, 343-355.
- Mayerhofer, Peter / Gerhard Palme* (1994), Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik; in: Wifo-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich und die Europäische Union, 68-87.
- OECD* (1994), Regional Industrial Restructuring Report on the Maastricht Seminar; OECD Working Papers No. 1, Paris.
- OECD* (1995), Local economies and globalisation, OECD working papers No. 89, Paris
- ÖIR* (1996), Regionale Arbeitsmarktentwicklung 1995, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien.
- ÖROK* (1994), Regionalwirtschaftliches Konzept Burgenland, ÖROK Schriftenreihe Nr 113, Wien.
- Palme, Gerhard* (1990), Auswirkungen der EG-Integration Österreichs auf die regionale Industriestruktur; ÖROK-Schriftenreihe Nr. 80, Wien.
- Prud'homme, Remy* (1995), New Goals for Regional Policy; in: OECD Observer No. 193.
- RAPID*, Pressedienst der Kommission, online.
- Rieger, Hanna / Claudia Schmied* (Hg.) (1995), Handbuch EU-konformer Förderungen, Wien.
- Schicker, Rudolf* (1994), EU-Regionalpolitik in Österreich nach dem Beitritt, Wien.
- Steiner, Johannes* (1996), Die EU-Kommission will das Förderwesen radikal durchforsten. Enge Fesseln für die Regionalpolitik, in: Der Standard 13.5.1996.
- Steiner, Johannes* (1994), Die Verhandlungen über Brüssels Regionalhilfe haben begonnen; in: Der Standard 3.11.1994, 21.
- Strejcek, Gerhard* (1993), Österreichs Regionen in der EG: Subventionspoker oder Strukturverbesserung; in: Der Standard 13.11.1993, 31.

*Tondl, Gabriele* (1993), Die Revision der Strukturfonds unter dem Maastrichter Kohäsionsziel, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5/1993, 534 - 547.

*Tödting-Schönhofer, Herta* (1989), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung, *ÖROK Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung* Nr. 16, Wien.

### **Bisher erschienene IEF Working Papers**

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink* und *Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 93.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 93.
- 5 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 94.
- 6 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 94.
- 7 *Fritz Breuss* and *Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CQ-Policy-Options, March 95.
- 8 *Franz-Lothar Altmann*, *Wladimir Andreff*, *Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 95.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 95.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 95.
- 191 *Gerhard Fink*, *Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 95.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 95.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 95.
- 14 *Fritz Breuss*, *Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 96.
- 15 *Jutta Gumpold*, Die Wirtschafts- bzw. Außenhandelsförderung in Österreich, April 96.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, April 96.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, April 96.
- 18 *Fritz Breuss*, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 *Gabriele Tondl*, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 1996.

## Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 *European Union: Democratic Perspectives after 1996*. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)