

Arbeitsberichte zum Themenkreis

STRUKTURELLE CHARAKTERISTIKA VON REGIONALENTWICK-
LUNG UND REGIONALPOLITIK IN ÖSTERREICH, 1955-1980

Zwischen großräumiger Arbeitsteilung und
integrierter regionaler Entwicklung

Hubert HERZOG

REGIONALPOLITIK FÜR PERIPHERE WIRTSCHAFTS-
SCHWACHE GEBIETE IN ÖSTERREICH AUF BUNDES-
UND LANDESEBENE, 1955 - 1980, DARGESTELLT
AM FALLBEISPIEL NIEDERÖSTERREICH

Publikation gefördert durch das
Bundesministerium für Wissenschaft
und Forschung, Wien

V o r w o r t

Österreich erlangte mit dem 1955 abgeschlossenen Staatsvertrag - nach fast 2 jahrzehntelanger Unterbrechung (durch die Einbeziehung in das großdeutsche Reich und anschließend durch die Teilung in 4 Besatzungszonen) - wieder die Möglichkeit zu einer gesamtstaatlichen Politik und damit auch zu einer gesamtstaatlichen Regionalpolitik für die Entwicklung aller seiner Teilräume. Unterschiedliche natürliche Voraussetzungen, die historische Entwicklung, Kriegsergebnisse, Besatzungsfolgen, aber auch die Wirkungen des in verschiedenen Perioden unterschiedlich wirkenden Marktmechanismus, hatten starke räumliche Unterschiede der Entwicklung einzelner Teilgebiete des Staatsgebietes zur Folge gehabt.

Bis zum Auftreten größerer Strukturprobleme älterer Industriegebiete in der zweiten Hälfte der 70-er Jahre war die staatliche Regionalpolitik - sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene - besonders auf die Förderung von peripheren ländlichen Gebieten bzw. von Grenzgebieten ausgerichtet gewesen. Dies fiel in die beiden Jahrzehnte überdurchschnittlich hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstums, die auf den Abschluß des Staatsvertrages folgten - in vieler Hinsicht vergleichbar der Aufschwungphase einer langen wirtschaftlichen Wellenbewegung etwa im Sinne eines ca. 50-jährigen Kondratieff-Zyklus.

Wie in den meisten anderen Ländern, zielte auch in Österreich der Großteil der regionalpolitischen Maßnahmen für schwächer entwickelte periphere Gebiete auf deren stärkere räumliche (insbesondere verkehrsmäßige) und funktionelle (insbesondere industrielle) Integration in die nationale und internationale Arbeitsteilung ab. Vor allem in der genannten Wachstumsphase führten diese Maßnahmen in den meisten industrialisierten Ländern auch tatsächlich zu einer Verringerung von Disparitäten in den quantitativen Aspekten des Lebensniveaus (etwa des Beschäftigungsniveaus, Pro-Kopf-Einkommens, etc.), eine Tatsache, die z.T. durch Engpässe an Arbeitskräften, Boden, Infrastruktur, etc. in den hochentwickelten Gebieten bedingt war.

Gleichzeitig kam es jedoch hierbei zu - anfänglich kaum beachteten - qualitativen und strukturellen Transformationen, die die mittel- und langfristigen Entwicklungspotentiale peripherer schwach entwickelter Gebiete wesentlich beeinflusste. So war das Wachstum schwach entwickelter peripherer Gebiete nicht unwesentlich auf das Vordringen von Zweigbetrieben bzw. "verlängerten Werkbänken" multiregionaler oder -nationaler Unternehmen zurückzuführen, mit deren Hilfe sich eine neue räumliche Arbeitsteilung zwischen peripheren Gebieten (zunehmend standardisierte Aktivitäten und Routinefunktionen) und den Kernräumen (zunehmend unternehmerische Schlüsselfunktionen wie Forschung und Entwicklung, Vermarktung, Planungs- und Entscheidungsfunktionen) führte. Dies brachte in weiterer Folge eine verstärkte Bildungs- bzw. schichtenspezifische Differenzierung in der Beschäftigtenstruktur aber auch in der Wanderungs- und Pendelwanderungsstruktur zwischen peripheren

schwach entwickelten Gebieten und Kernräumen mit sich. Dies kann auch als regionale Desintegration bezeichnet werden (Stöhr 1981/b).

Während die vorgenannten Veränderungen der Indikatoren des quantitativen Lebensniveaus für die Erreichung kurzfristiger, z.T. politisch bedingter Zielsetzungen von Bedeutung waren, betrafen die zuletzt genannten qualitativen und strukturellen Charakteristika vielmehr das mittel- und langfristige Entwicklungspotential der betreffenden Regionen und - als wesentliche dynamische Faktoren - dabei insbesondere deren Anpassungs- und Innovationskapazitäten.

Die zuletzt genannten qualitativen und strukturellen Aspekte der Regionalentwicklung, die bisher sowohl in der Regionalanalyse als auch in der Regionalpolitik vernachlässigt wurden, stellen einen der Kernpunkte des Forschungsprogrammes am Interdisziplinären Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung der Wirtschaftsuniversität dar (PERIPOL-Projekt). Als wesentliche strukturelle Determinante wurde dabei die periphere Lage in Form ungünstigen Erreichbarkeitspotentials zu internationalen, nationalen und regionalen Märkten angesehen.

In diesem Zusammenhang wurden folgende Fragenbereiche behandelt:

- Zusammenhänge zwischen dem Erreichbarkeitspotential der österreichischen Bezirke (Zugang zum regionalen, nationalen und internationalen Markt) und ihrem Entwicklungsstand (gemessen an Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosenrate, Wanderungsrate, Pro-Kopf-Steueraufkommen) sowie zwischen deren Veränderungen.
- Wirtschaftliche und soziale Strukturen in peripheren entwicklungsschwachen Gebieten (sektorale und Branchenstruktur, organisatorischer Status von Betrieben, Sozialstruktur und soziale Mobilität der Arbeitsbevölkerung, von Pendlern und Migranten) sowie deren Veränderungen im Vergleich zu Gebieten mit hohem Erreichbarkeitspotential und hohem Entwicklungsstand (Kernräume).
- Veränderungen der zentralörtlichen Struktur und des Steueraufkommens von Gemeinden in peripheren Gebieten im Verhältnis zu jenen von Kernräumen.
- Analyse wesentlicher seit 1955 in Österreich eingesetzter regionalpolitischer Instrumente im Hinblick auf Geltungsdauer, Ansatzpunkte und Wirkungsweise sowie ihre Abhängigkeit von der nationalen Konjunkturentwicklung.
- Untersuchungen, in welcher Weise die regionalpolitischen Strategien im Lichte der empirischen Befunde zu den vorgenannten Fragenbereichen, sowie im Hinblick auf die zu erwartende allgemeine wirtschaftliche Wachstumsverlangsamung, in industrialisierten Ländern verändert werden sollten.

Wesentliche Ergebnisse dieses Forschungsprogrammes (PERIPOL-Projekt) wurden bereits in verschiedenen nationalen und internationalen Buch- und Zeitschriftenpublikationen veröffentlicht.

Dies betrifft etwa die Aspekte der grundsätzlichen Probleme von Bewertung und von Strategien der Regionalpolitik (Stöhr 1981/a, 1981/b, 1982, 1983/a, 1983/b; Stöhr und Tödtling 1978/a, 1978/b und 1982; Herzog und Tödtling 1983).

Auch zur Frage der regionalen Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur und der räumlichen Arbeitsteilung in Österreich wurden die Ergebnisse bereits veröffentlicht (Tödtling 1981, 1983/a, 1983/b, 1983/c, 1984).

Mit weiteren Aspekten der genannten Fragestellungen befaßt sich eine Reihe von Studien für die Periode 1955-1980, die in den vergangenen Jahren an unserem Institut durchgeführt wurden und nunmehr zugänglich gemacht werden in der

vorliegenden Forschungsreihe:

IIR-Forschung Heft (Kapitel) x):	Titel
1	Jörn KANIAK: Theorie und Methode zur Abgrenzung peripherer Gebiete und zur Messung des regionalen Entwicklungsstandes in Österreich, 1961-1973
2	Gunther MAIER: Regionale Verteilung und zeitliche Entwicklung der Indikatoren des Entwicklungsstandes und des Erreichbarkeitspotentials der österreichischen Bezirke, 1961-1981
3	Gunther MAIER: Ausgewählte Charakteristika der österreichischen Gebietstypen in Bezug auf Bevölkerung und Wirtschaft, 1971-1981
4	Gunther MAIER: Bildungs- und Altersspezifische Migration in Österreich, 1966-1971
5	Jörn KANIAK: Tendenzen der Veränderung zentralörtlicher Strukturen in peripheren Gebieten Österreichs, 1959-1977
6	Jörn KANIAK: Die Entwicklung des kommunalen Steueraufkommens in zentralen und peripheren Gebieten Österreichs zwischen 1961-1973
7	Hubert HERZOG: Regionalpolitik für periphere wirtschaftsschwache Gebiete in Österreich auf Bundes- und Landesebene, 1955-1980, dargestellt am Fallbeispiel Niederösterreich
8	Hubert HERZOG: Konjunkturelle Entwicklung der Nachkriegszeit in Österreich 1950-1980
9	Gunther MAIER, Peter WEISS: The importance of regional factors for the income distribution in Austria, 1981

x) Die Kapitelhinweise im Text beziehen sich auf die jeweiligen Hefte dieser Reihe

Die in diesem Zusammenhang erstellten Arbeiten wurden durch die Förderung des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank im Rahmen des Projektes "Regionalpolitik für periphere wirtschaftsschwache Gebiete" ermöglicht. Hiefür sei an dieser Stelle besonderer Dank ausgesprochen. Die Projektleitung oblag dem Unterzeichneten, die laufende Begleitung und Koordinierung der einzelnen Beiträge wurde von Univ.Assist.Dr.Franz Tödting besorgt.

o.Univ.Prof.Dr.Walter Stöhr

Bereits an anderer Stelle veröffentlichte Arbeiten zu diesem Themenkreis (vergl. Vorwort):

- Herzog H. und Tödttling F., "Versuch einer Einschätzung der österreichischen Regionalpolitik für periphere und entwicklungsschwache Gebiete", in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 3/1983.
- Stöhr W., 1981/a, "Development From Below: the Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", IIR-Diskussionspapier Nr.6, in: Stöhr W. und D.R.F.Taylor (Hrsg.) Development From Above or Below ? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, J.Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Stöhr W., 1981/b, "Towards 'Another' Regional Development ? In Search of a Strategy of Truly 'Integrated' Regional Development" in: R.P.Misra & M.Honjo (Hrsg.) Changing Perception of Development Problems (Bd.I of Regional Development Series, UN Center for Regional Development, Nagoya, Japan), Maruzen Asia Pte. Ltd., Singapore.
- Stöhr W., 1982, "Structural Characteristics of Peripheral Areas and the Relevance of the stock-in-trade Variables of Regional Science", in: Papers of the Regional Science Association, Vol.49.
- Stöhr W., 1983/a, "Alternative Strategies for Integrated Regional Development" in Seers, D. und K.Öström (Hrsg.) The Crises of the European Regions, MacMillan.
- Stöhr W., 1983/b, "Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies ?", IIR-Diskussionspapier Nr.17, Vortrag gehalten beim Symposium "La Crise Economique et l'Espace" an der Sorbonne, Paris, Mai 1983 und beim Symposium "The European Economy in Crisis" der European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Berlin, Sept. 1983, wird demnächst veröffentlicht bei Praeger, New York.
- Stöhr W. und F.Tödttling, 1978/a, "Evaluation of Regional Policies: Experiences in Market & Mixed Economies", IIR-Diskussionspapier Nr.1, revidierte Fassung in: Hansen, N.M.(Hrsg.) Human Settlement Systems, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass..
- Stöhr W. und F.Tödttling, 1978/b, "Spatial Equity - Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine" in Hendrick Folmer und Jan Oosterhaven (Hrsg.) Spatial Inequalities and Regional Development, Nijhoff, Leiden.
- Stöhr W. und F.Tödttling, 1982, "Quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte der Regionalpolitik aus europäischer Sicht", in: Fischer Georges (Hrsg.) Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche, Dissenhofen, Rügger, Themenheft des Schweizerischen Forschungsprogrammes Regionalprobleme.
- Tödttling F., 1981 "Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs". Veröffentlicht vom Verband der Wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Dissertationen der Wirtschaftsuniversität Nr. 37/I und II (2 Bände), Wien (1983).
- Tödttling, F., 1983/a, "Regionale Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur in Österreich und ihre Beziehungen zur österreichischen Regionalpolitik", in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/1983, S.249-267.
- Tödttling F., 1983/b, "Organisatorischer Status von Betrieben und Regionale Innovationsdisparitäten in Österreich", in: Brugger, E.A. (Hrsg.), Innovationsorientierte Regionalpolitik, Verlag Ruegger, Diessenhofen, 1984, (auch als IIR-Diskussionspapier Nr.18 a/1983 verfügbar).
- Tödttling F., 1983/c, "Organisational characteristics of plants in core and peripheral regions of Austria, IIR-Diskussionspapier Nr.18, 1983 (erscheint in Regional Studies, Vol.18/4, 1984).
- Tödttling F., 1984, "Multiregionale Unternehmungen und räumliche Arbeitsteilung in Österreich" in: Blaas W., Rüsck G. und Schönback W., (Hrsg.) Regionalökonomische Analysen für Österreich, Orac-Verlag, Wien 1984 (im Druck).

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung: Zur Frage der Bewertung regional-
politischer Maßnahmen
 - 1.1 Die Fragestellung
 - 1.2 Zum Begriff regionalpolitischer Erfolgskontrolle
 - 1.3 Restriktionen einer umfassenden Bewertung der
Regionalpolitik
 - 1.4 Strukturelle Wirkungsanalyse als methodische Alternative
2. Bisherige Erfolgskontrollen der Regionalpolitik
 - 2.1 Darstellung ausgewählter Ansätze
 - 2.1.1 Zielerreichungskontrollen
 - 2.1.2 Vollzugskontrollen
 - 2.1.3 Wirkungsanalysen
 - 2.2 Quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte
der Regionalpolitik aus europäischer Sicht
3. Entwicklung der Regionalpolitik in Österreich 1955-1980
 - 3.1 Regionale Problemausprägung
 - 3.2 Zielsetzung für periphere wirtschaftsschwache Gebiete
seitens des Bundes und Landes Niederösterreich
 - 3.2.1 Zeitlicher Überblick
 - 3.2.2 Form und Inhalt der Zielfestlegungen
 - 3.3 Räumliche Definition von Problem- bzw. Fördergebieten
 - 3.3.1 Zeitlicher Überblick
 - 3.3.2 Zur Entstehung und zum Inhalt der Abgrenzungen
von Fördergebieten
 - 3.4 Träger der Regionalpolitik
 - 3.5 Der Einsatz regionalpolitischer Instrumente
 - 3.5.1 Zeitlicher Überblick
 - 3.5.2 Allgemeine Bestimmungsgründe des Instrumenten-
einsatzes
 - 3.6 Parallel zur regionalen Wirtschaftspolitik erfolgte
Aktivitäten auf dem Gebiet der Raumordnung und
Raumplanung

4. Strukturelle Wirkungsanalysen der Instrumente der österreichischen Regionalpolitik für periphere wirtschaftsschwache Gebiete in Niederösterreich

4.1 Methodische Vorbemerkungen

4.2 Grundsätzliche Instrumentencharakteristika

4.3 Definition der Zielbereiche und Adressaten

4.3.1 Art der regionalen Definition

4.3.2 Sektorale Definition

4.3.3 Absatz- und Verflechtungsbereich

4.3.4 Förderungswerber

4.4 Förderungsarten und Wirkungsweisen

4.4.1 Direkte Mobilitätsförderung

4.4.2 Reduktion von Faktor- und Standortkosten

4.4.3 Förderungsarten

4.5 Koordinationsvorsorge

5. Regionale Wirtschaftspolitik in den Phasen der Nachkriegskonjunktur in Österreich - Versuch einer Synthese unter besonderer Berücksichtigung Niederösterreichs

5.1 1953-1957: Konjunkturaufschwung

5.2. 1958-1959: Konjunkturtief

5.3 1959-1961: Konjunkturaufschwung

5.4 1962-1967: Wachstumsrückgang

5.5 1968-1973: Hochkonjunktur

5.6 1974-1975: Rezession

5.7 1976-1980: Leichte Konjunkturerholung

Darstellungsverzeichnis

	Seite
1 Schematische Darstellung des untersuchten Systemzusammenhanges	3
2 Arten von Wirkungskontrollen - untersuchte Wirkungszusammenhänge	13
3 Übersicht über die in die Analyse einbezogenen regionalpolitischen Instrumente	42
4 Zeitdiagramm der regionalpolitischen Instrumente in Niederösterreich 1955-1980	43 u.63
5 Charakteristika und Wirkungsansätze der regionalpolitischen Instrumente in Österreich	53

Kartenverzeichnis

1 Abgrenzung von "Entwicklungsgebieten" in Österreich I; die ehemals von der Sowjetunion besetzte Ostzone und die Ostgrenzgebiete gemäß ÖROK-Definition	30
2 Abgrenzung von "Entwicklungsgebieten" in Österreich II; wirtschaftlich unterentwickelte Gebiete, notleidende Bergbauerngemeinden und Grenzgebiete	31
3 Abgrenzung von "Entwicklungsgebieten" in Österreich III; agrarische und regionale Sonderförderungsgebiete	32
4 Abgrenzung von "Entwicklungsgebieten" durch das Land Niederösterreich I; das Grenzland und das Waldviertel	33
5 Abgrenzung von "Entwicklungsgebieten" durch das Land Niederösterreich II; die "Entwicklungsbedürftigen Gebiete"	34

Tabellenverzeichnis

3 Finanzielle Größenordnung regionalpolitischer Förderungsmaßnahmen von Bund und Land in Niederösterreich, 1970-1980	58 ff
1 Anzahl der Förderungsfälle und Höhe der Zuschüsse in Niederösterreich 1970-1980 nach Instrument und Jahr	121 ff
2 Konditionen und Förderungsinstrumente und Basisdaten für die Berechnung der Subventionsäquivalente	124 ff

1. Problemstellung: Zur Frage der Bewertung regional-politischer Maßnahmen

1.1 Die Fragestellung

Regionalpolitik als Aufgabe des öffentlichen Sektors leitet ihre primäre Begründung aus der mangelhaften räumlichen Allokation des Markt-Preis-Mechanismus, vor allem infolge der Nichtberücksichtigung von Agglomerationsvor- und nachteilen sowie unterschiedlicher selektiver Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, ab. Eine Reihe weiterer Motive sozialer, ökologischer, militärisch-strategischer Natur (Erzielung gleichwertiger Lebensbedingungen, Vermeidung extremer punktueller Umweltbelastungen, Verhinderung der Entvölkerung von Grenzregionen u.a.m.) wird diesem ökonomischen Anliegen meist verbal zur Seite gestellt, in der realen Politikausprägung allerdings eindeutig untergeordnet und "Regionalpolitik" damit vielfach "regionaler Wirtschaftspolitik" gleichgesetzt (vgl. Fürst et. al. 1976, Kap.1).

In der im folgenden verwendeten Terminologie wird Raumordnungspolitik als der umfassendste Begriff von räumliche Zielsetzungen verfolgender Gesellschaftspolitik verstanden, während Regionalpolitik - vielfach synonym gebraucht mit regionaler Wirtschaftspolitik - deren ökonomische Komponente bezeichnet. Raumplanung hingegen umfaßt die formal-materielle Gestaltung der physischen Umwelt in Form von Flächennutzungs- und Infrastruktur-Planung, also das, was im englisch-sprachigen Bereich meist als "physical planning" bezeichnet wird.

Die in den letzten Jahren in Österreich (z.B. Kaniak 1976, Krammer und Scheer 1978, Stöhr und Tödting 1978) wie auch

im Ausland (vgl. Bruder und Ellwein 1980 für die BRD, Mac-
lennan und Parr 1979 für Großbritannien, ROREP 1981 für
die Schweiz) und die in letzter Zeit vorliegenden,
diese Kritik erhärtenden empirischen Untersuchungs-
ergebnisse (vgl. die vorangehenden Kapitel zum Projekt
PERIPOI) lassen eine kritische Analyse der österreichischen
Regionalpolitik vordringlich erscheinen; dies umso mehr,
als im Zuge der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen
Wachstumsverlangsamung und Finanzierungs-
krise des öffentlichen Sektors mit einer Verschärfung der regionalen
Probleme in Österreich gerechnet werden muß.

Das Hauptaugenmerk dieses Abschnitts liegt entsprechend
dem Schwerpunkt des Gesamtberichtes nicht auf der Durch-
führung einer - wie noch näher zu erläutern ist - für
Österreich kaum praktikablen und an sich wenig sinnvollen
quantitativen Erfolgskontrolle, sondern auf einer Analyse
struktureller und qualitativer Aspekte des österreichischen
regionalpolitischen Instrumentariums. Von besonderem Inter-
esse ist dabei die Frage, inwieweit die untersuchten
Maßnahmen Strategien der großräumig-funktionalen
Integration oder der selektiv-eigenständigen Entwicklung
peripherer wirtschaftsschwacher Gebiete zuzuordnen sind
(zum theoretischen Hintergrund siehe Stöhr und Töd-
tling 1978, Stöhr 1981 a).

Der gewählte Systemzusammenhang (siehe Darst. 1) wird
analysiert im Hinblick auf

- normative Festlegungen in Form von Problemdefinition,
Zielbestimmung und Gebietsabgrenzung (Abschnitte 3.1
bis 3.3),
- die Träger der Regionalpolitik und die Instrumente,
die zu Zwecken der Entwicklungssteuerung eingesetzt
werden (Abschnitte 3.4 bis 3.6),
- die grundlegenden Charakteristika des Instrumentein-
satzes (Adressaten und Wirkungsansätze, Abschnitt 4),
- den Einfluß sozio-ökonomischer Veränderungen des
Gesamtsystems (exogene Rahmenbedingungen), im speziellen
der Konjunktursituation, auf die regionale Entwicklung
(siehe Abschnitt 5).

1.2 Zum Begriff regionalpolitischer Erfolgskontrolle

Der von der regionalen Wirtschaftspolitik gestellte Anspruch, zielgerichtetes staatliches Handeln zu Zwecken der Realisierung einer räumlich optimalen Ziel-Mittel-Struktur zu verkörpern (Recker 1978, S.44) müßte demnach eine Kontrolle des erzielten Erfolges implizieren. Zu überprüfen wäre, ob die eingesetzten Instrumente und Mittel überhaupt zu (den gewünschten) Resultaten führten (=Effektivität) bzw. ob mit anderen Maßnahmen nicht bessere Wirkungen (=Effizienz) hätten erzielt werden können (Derlien 1976, S.21).

Eine "Erfolgskontrolle" als systematische Überprüfung von Wirksamkeit und Auswirkungen staatlicher Aktivitäten kann in 3 Teilschritte untergliedert werden (Hembach 1980, S.9, vgl. auch Darst. 1):

- a) eine Vollzugskontrolle als Vergleich zwischen den konkreten Handlungsabsichten (räumlich Politikdefinition, angestrebte Regionalentwicklung) und dem tatsächlichen Instrumenteneinsatz
- b) eine Zielerreichungskontrolle als Vergleich zwischen gesteckten Zielen (angestrebte Regionalentwicklung) und erreichten Zuständen (tatsächliche Regionalentwicklung)
- c) eine Wirkungsanalyse als Beantwortung der Frage, ob und in welchem Ausmaß die tatsächliche Regionalentwicklung auf die eingesetzten Instrumente zurückzuführen ist.

Wirkungsanalysen untersuchen somit die theoretische Basis des regionalpolitischen Handelns und sollen dadurch Ursachen für die Erfüllung bzw. Nichterfüllung von Zielen aufdecken und somit Ansätze für zukünftiges Handeln bieten (Hembach 1980, S.10).

1.3 Restriktionen einer umfassenden Bewertung der Regionalpolitik

Der Durchführung einer umfassenden regionalpolitischen Erfolgskontrolle steht noch eine Vielzahl an Theorie-, Informations- und Verfahrensdefiziten im Wege (für eine ausführliche Diskussion siehe Derlien 1976, Kap. IV und Hembach 1980, Kap. II), als deren wesentlichste, auch auf die österreichische Situation zutreffende, folgende zu nennen sind:

- 1) Der politische Zielformulierungsprozeß generiert aus Gründen politischer Rationalität (im Sinne Downs 1968) keine widerspruchsfreien, operationalen Ziele (vgl. z.B. den Zielkatalog der ÖROK 1978, S. 38 ff und ÖROK 1981).
- 2) Der reale administrationsinterne Programmvollzug kann von einem externen Beobachter praktisch nicht im erforderlichen Detail nachvollzogen werden. Spezifisch österreichische Hemmnisse sind diesbezüglich etwa die aus der föderalistischen Struktur resultierende hohe vertikale als auch horizontale Aufsplitterung von Maßnahmenkompetenzen, die im System der Sozialpartnerschaft begründete Übertragung von Befugnissen an öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Kammern, sowie die österreichische Präferenz für im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung der öffentlichen Hand angesiedelte Sonderförderungsinstitutionen.
- 3) Die Möglichkeit der Zurechnung von Auswirkungen staatlicher Handlungsprogramme auf die regionale Entwicklung sind infolge der Schwierigkeit einer Isolierung des Einflusses der eingesetzten Instrumente aus dem vielfältigen Wirkungsspektrum und der einer befriedigenden Modellierung des regionalen Wirkungsgefüges noch im Wege stehenden theoretischen, methodischen und empirischen Probleme sehr begrenzt.
- 4) Die Problemausprägungen sowie die Zielformulierungen änderten sich im Laufe der Entwicklung, während alte Instrumente beibehalten bzw. modifiziert und neue hinzu-

gefügt wurden. Eine exakte Zuordnung von Veränderungen der Zielsetzungen, der eingesetzten Instrumente und der realen Problemausprägung ist in diesem räumlich/mehrschichtigen Prozeß praktisch unmöglich.

Sowohl die ungenügend formulierten regionalpolitischen Ziele als auch die methodischen und empirischen Probleme, die beim Versuch der Zurechnung von beobachteten regionalpolitischen Instrumenten auftraten, bewirkten im Falle der bisherigen Untersuchungen ein starkes Überwiegen von aggregierten und leicht erfaßbaren quantitativen Variablen wie Regionalprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, aggregiertes Beschäftigungsniveau, Wanderungsbilanz und Versorgung mit Dienstleistungen (vgl. die Auswertung bisheriger Erfolgskontrollen im folgenden Abschnitt 2 und Stöhr/ Tödtling 1982). Strukturelle und qualitative Variable, die für das Entwicklungspotential von Regionen sehr bedeutend sein können (wie z.B. die Qualifikationsstruktur und der Diversifikationsgrad von Arbeitsplätzen, die Fluktuationsrate bzw. die Stabilität von Betrieben und Arbeitsplätzen, die Art der ausgeübten unternehmerischen Teilfunktionen, die Innovationskapazität von Aktivitäten, die räumliche Verteilung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Unterscheidungsfunktionen ect.), wurden in die bisherigen Erfolgskontrollen kaum aufgenommen (vgl. Stöhr und Tödtling 1982). Insgesamt dürfte in den bisherigen Erfolgskontrollen somit eine Art "trade-off" zwischen einerseits methodischer Strenge in Bezug auf das Zurechnungsproblem und andererseits der tatsächlichen Relevanz und Aussagekraft der einbezogenen Variablen für die Regionalpolitik bestanden haben. Diese angeführte Vernachlässigung qualitativer und struktureller Aspekte in bisherigen Analysen zur Regionalpolitik veranlaßte die Autoren der vorliegenden Studie strukturelle und qualitative Aspekte der Regionalentwicklung und der Beurteilung regionalpolitischer Instrumente in den Vordergrund zu stellen.

1.4 Strukturelle Wirkungsanalyse als methodische Alternative

Eine umfassende Erfolgskontrolle quantitativer und qualitativer Natur ist aus den im Abschnitt 2 genannten Gründen nur eingeschränkt bzw. nur auf einem Abstraktionsniveau möglich, das kaum sinnvolle und brauchbare Aussagen zuläßt (bezüglich einer ähnlichen Erkenntnis siehe auch Bartels et. al. 1981).

Das im folgenden gewählte, als "strukturelle Wirkungsanalyse" bezeichnete Vorgehen besteht nun darin, auf qualitativ-strukturellem Wege mittels einer Analyse des in Österreich auf Bundesebene und auf Landesebene (im vorliegenden Falle zunächst nur für Niederösterreich) eingesetzten regionalpolitischen Instrumentariums die grundsätzlichen Charakteristika und Wirkungsansätze der eingesetzten Instrumente vor dem Hintergrund der Problemtypenentwicklungsschwacher Gebiete und im Hinblick auf die formulierten Zielsetzungen der Regionalpolitik zu analysieren, um so die kaum lösbaren Beschränkungen eines quantitativ-formalanalytischen Ansatzes zu umgehen.

Als methodisches Hilfsmittel diente eine Inhaltsanalyse offizieller Dokumente und Förderungsbestimmungen, die in Einzelfällen durch Gespräche mit Förderungsträgern ergänzt wurde, sowie eine Auswertung der vorhandenen und zugänglich gewesenen Förderungsdaten.

2. Bisherige Erfolgskontrollen der Regionalpolitik

2.1 Darstellung ausgewählter Ansätze

Seit ca. 10 Jahren bestehen in verschiedenen Ländern Bemühungen, Methoden regionalpolitischer Erfolgskontrollen zu entwickeln, sie anzuwenden und zu verbessern. Der folgende Abschnitt dient dem Zweck, eine, wenn auch nicht vollständige, so doch die wesentlichen verfügbaren Analysen einschließende Übersicht über die verschiedenen Ansätze zu geben und diese hinsichtlich Aussagekraft und Anwendbarkeit einzuschätzen.

Die Auswahl der erfaßten Analysen wurde davon abgeleitet, ob sie einen (1) direkt regionalwirtschaftlichen Bezug aufwiesen, d.h. Maßnahmen mit explizit räumlichen und regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen untersuchten und (2) ob es sich dabei um systematische, methodisch anspruchsvollere Abbildungsversuche von Wirkungen regionalpolitischer Instrumente handelte. Letztendlich wurde die Einbeziehung der verschiedenen Arbeiten naturgemäß durch deren Zugänglichkeit und Verfügbarkeit bestimmt. Die einbezogenen Studien betreffen regionale Wirkungsanalysen der Länder BRD, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden und Schweiz. Entsprechend dem Schwerpunkt des Gesamtprojekts wurde auch versucht, die erfaßten Analysen hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf aggregierte, quantitative, qualitative und strukturelle Variable (siehe dazu näher den Beitrag von Stöhr und Tödtling 1982) zu differenzieren. Dieses Anliegen konnte aber nur teilweise verfolgt werden, weil in den meisten Analysen die unterstellten theoretischen Wirkungszusammenhänge nicht offengelegt werden und damit nur implizit nachvollzogen werden können, was vor allem die Identifikation struktureller Variablen wesentlich erschwerte. In ähnlicher Weise wird in vielen Analysen auf qualitative und strukturelle Variable zwar verbal hingewiesen, in die nähere Analyse werden sie aber kaum einbezogen.

Für diese Beschränkung scheinen vor allem folgende

Gründe maßgeblich:

- a) Wenn Ziele überhaupt operationalisiert und quantifiziert werden, dann nur für hoch aggregierte Indikatoren.
- b) Die Feststellung eines quantitativen Erfolges wird vielfach als Voraussetzung für eine nähere Überprüfung qualitativer und struktureller Aspekte angesehen. Durch die dabei bereits auftretenden Probleme werden in der Regel weitergehende Analysen als spekulativ und zweitrangig betrachtet.
- c) Die offiziellen Statistiken enthalten in den seltensten Fällen ausreichende Zeitreihen qualitativer und struktureller Indikatoren.

In Verbindung mit einem dominant positivistischen Wissenschaftsverständnis führen diese Faktoren in Summe zu primär quantitativ orientierten Erfolgskontrollen. Die einbezogenen Analysen werden im folgenden entsprechend der vorangestellten Unterteilung in Zielerreichungs-, Vollzugs- und Wirkungsanalysen näher behandelt (vgl. Darst. 1 Schema des untersuchten Systemzusammenhangs).

2.1.1 Zielerreichungskontrollen

Diese dienen der Prüfung der Frage, ob bzw. in welchem Ausmaß die gesteckten Ziele der Regionalentwicklung tatsächlich erreicht wurden (Ist-Soll-Vergleich).

Methodisch sind sie meist einfache Zeitreihen- oder Querschnittsanalysen verschiedener Indikatoren, die einerseits als regionalpolitische (Zwischen-) Ziele gelten, wie etwa Beschäftigungs- und BIP-Entwicklung, Arbeitslosenrate, Bevölkerungsdichte und Wanderungssaldo (vgl. etwa Oswald 1980) oder andererseits im Zuge des Instrumenteneinsatzes generiert werden, wie Zahl von Betriebsansiedlungen, geschaffene Arbeitsplätze, induzierte Investitionen, vergebene Förderungsmittel u.a.m. (vgl. z.B. Flore 1976, Ohlsson 1977). Wenngleich es viele dieser häufig vorgenommenen Analysen mit der Gegenüberstellung hochaggregierter, quantitativer Variabler bewenden lassen,

sind doch die Versuche einer zumindest partiellen Einbeziehung qualitativer Indikatoren von Frost und Spence 1981 (Analyse der Auswirkungen auf Beschäftigte nach Geschlecht und Qualifikation), Flore 1976 (Analyse der Auswirkungen auf Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur) und Ohlsson 1977 (Auswertung der Qualifikations- und Lohnintensität der geförderten Firmen) besonders hervorzuheben.

Die wenigen österreichischen Beiträge, - sieht man von einer Reihe rein verbaler und eher spekulativer Versuche ab - konzentrierten sich einerseits auf eine Analyse des Volumens und der regionalen Verteilung der Neugründungen von Industriebetrieben (Berchtold 1965, Goldmann o.J., Pernitz und Kunze 1970) bzw. beschäftigten sich mit der Erstellung relativ umfangreicher Indikatorreihen (Glatz 1979, Herzog 1979).

Das Manko der vielfach unzureichend vorgegebenen politischen Zielquantifizierung wird dabei entweder dadurch umgangen, daß mit Hilfe von Plausibilitätsannahmen Ziel festlegungen vom Autor selbst vorgenommen werden, oder wie in der Mehrzahl der Fälle, durch Bezug regionaler Werte auf den Durchschnitt des Gesamttraums, der damit der Einfachheit halber zur Norm erhoben wird, wodurch die genannten Zielerreichungskontrollen letztlich nur als relative Entwicklungsstandmessungen einzuschätzen sind.

Die häufig vorgenommene unausgesprochene Gleichsetzung von Zielerreichungskontrollen mit Wirkungs- oder Erfolgskontrollen ist jedenfalls falsch, weil ohne explizite Theorie der Indikatorenauswahl und der Wirkungsketten sowie entsprechende Daten Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht geklärt werden können und eine Isolierung exogener Einflußgrößen nicht möglich ist (vgl. Hembach 1980).

Die Vornahme einer Zielerreichungskontrolle ist aber notwendige Voraussetzung und erster Schritt einer umfassenden Erfolgskontrolle.

2.1.2 Vollzugskontrollen

Vollzugskontrollen stellen Vergleiche zwischen den formulierten Handlungsabsichten und den tatsächlichen Handlungsmustern dar.

Zu diesem Aspekt liegen nur wenige Arbeiten vor, was auf die Schwierigkeit ihrer Erstellung zurückzuführen ist. Von den politischen Entscheidungsträgern und der Förderungsbürokratie werden sie nicht durchgeführt, da sie vielfach gegen deren institutionelles Eigeninteresse verstoßen; von externen Beobachtern ist die detaillierte Programmausführung jedoch in der Regel infolge von Geheimhaltungsvorschriften oder informellen Entscheidungsabläufen praktisch nicht nachvollziehbar.

Dadurch kommt es entweder zur einfachen Überprüfung von Gebiets- oder Standortsdifferenzierungsregeln (für Niederösterreich bspw. Pernitz 1971, Pernitz und Schilling 1975, Holzer 1978) bzw. von sachlich/sectoralen Förderkriterien, oder zu eher abstrakt-theoretischen politologischen und verwaltungssoziologischen Analysen von Programmherstellungen und Durchführungen (für die BRD etwa Reissert und Schnabel 1976, Jann und Kronenwett 1979; für Österreich vgl. Cyba et. al. 1977 und Krammer und Scheer 1973).

Die oftmals implizit feststellbare Vermengung von Vollzugskontrollen mit umfassenden Erfolgskontrollen ist deshalb aus mehreren Gründen nicht richtig:

- . Weil in der Regel eine inhaltliche Zielvorgabe (der Soll-Zustand) nicht einbezogen oder offengelegt wird;
- . weil nur die Umstände des Instrumenteneinsatzes abgeklärt werden und nicht deren Wirkung an sich;
- . weil es durch die unzureichende Erfassung des regionalen Wirkungsgefüges zur Vernachlässigung aller neben den Instrumenten wirkenden Einflußgrößen ("Exogene Rahmenbedingungen" in Darst.1) kommt.

Vollzugskontrollen stellen dennoch einen wichtigen, vielfach vernachlässigten und unterbewerteten Bereich dar. Ohne den durch sie festgehaltenen konkreten Instrumenten- und

Mittelleinsatz sind Wirkungskontrollen nur sehr beschränkt aussagekräftig. Meist können aus Vollzugskontrollen auch schon klare Gründe für die mangelnde Wirksamkeit regional-politischer Instrumente abgeleitet werden.

2.1.3 Wirkungsanalysen

Wirkungsanalysen dienen der Klärung der Ziel-Mittel Relation, d.h. sie untersuchen, ob und in welchem Ausmaß die stattgefundenen Entwicklungen auf die gesetzten Handlungen zurückzuführen sind.

Zu diesem Bereich liegen eine Vielzahl von unterschiedlichen Studien vor, da er als der sowohl inhaltlich als auch methodisch interessanteste Teilaspekt der Erfolgskontrolle angesehen werden kann.

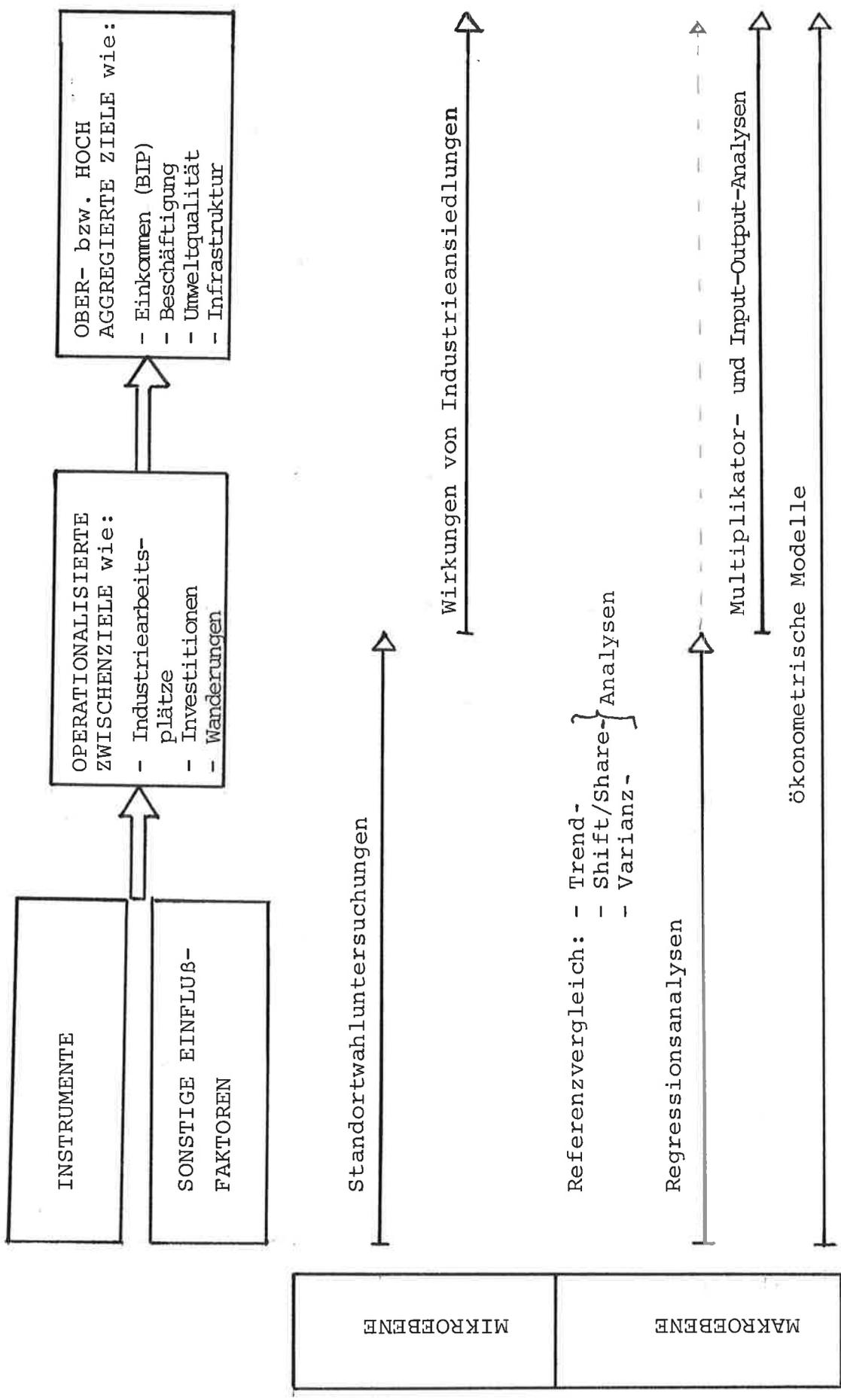
Zwei unterschiedliche Vorgangsweisen können dabei grundsätz- lich gewählt werden:

- . Mikroansätze, die durch direkte Beobachtung und Be- fragung der Adressaten zu erfassen versuchen, ob und inwieweit diese auf den Instrumenteneinsatz reagieren;
- . Makroansätze, die den Einfluß von Einzelinstrumenten oder des gesamten Instrumentenbündels auf die Ent- wicklung einer Region oder des gesamten Regions- systems abzuklären versuchen.

Nachfolgendes Schema der Arten von Wirkungskontrollen stellt den Versuch einer Kategorisierung anhand der unter- suchten Wirkungszusammenhänge Darst. 2.

Darstellung 2: ARTE VON WIRKUNGSKONTROLLEN

UNTERSUCHE WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE



UNTERSUCHUNGS EBENEN

Nicht ganz einzuordnen in diese Typologie sind internationale Vergleiche regionalpolitischer Instrumente, die aber eher qualitativ-strukturelle Einschätzungen der jeweiligen Programme und Maßnahmen erlauben als daß die Wirkungsanalysen im engeren Sinn sind.

A) Mikroebene

i) Standortwahluntersuchungen

Diese analysieren anhand von Befragungen die Bestimmungsgründe der Standortentscheidung von Betrieben und die Beeinflussung des Auswahlverfahrens durch das Vorhandensein regionalpolitischer Instrumente. Diesbezüglich existieren vor allem in der BRD vielfältige Untersuchungen (Ballestrin 1974, Brede 1971, Fürst, Zimmermann und Hansmeyer 1973, Hanser et. al. 1980, Kaiser 1979, Wolf 1974, bezüglich einer vergleichenden Übersicht siehe etwa Freund und Zabel 1978), die im wesentlichen Rangfolgen von Standortfaktoren in ihrer Bedeutung für einzelne Betriebe ermitteln und diese nach Branche, Unternehmens- und Betriebstyp, Betriebsgröße u.a.m. differenzieren.

Davon abzuheben ist der in einen breiten Untersuchungsansatz eingebettete Versuch von Moore und Rhodes 1975, die eine Unternehmungsbefragung dazu verwendeten, um die gesamten Beschäftigungseffekte der britischen "Regional Employment Premium" abzuschätzen.

Diesbezügliche Initiativen in Österreich verfolgte vor allem die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, die im Zeitraum 1958 - 1972 mittels dreier Befragungen die Standortmotive von Industrieneugründungen in Niederösterreich erhob (Goldmann o. J.).

Die Schwächen dieser Vorgangsweise liegen darin, daß sie vielfach mit verschiedenen der Schwierigkeiten der empirischen Sozialforschung (mit Verzerrungen und Verfälschungen durch Vorstrukturierung der Fragen, durch die Erwartungshaltung des Interviewers, durch unrichtige Angaben, durch nachträglich zurechtgelegte Motive ect.) behaftet ist, bei einer adäquaten Anwendung kostspielig, zeit- und arbeitsintensiv ist und auf Grund dieser Be-

schränkung in der Regel stark subjektive, raum-zeitlich spezifische Ergebnisse liefert, die kaum verallgemeinert werden können.

Standortwahluntersuchungen bringen somit eher Aufschlüsse über die relative als über die absolute quantitative Bedeutung von Instrumenten. Sie bieten jedoch wertvolle qualitative Einblicke in subjektive Wertschätzungen, gruppenspezifische Entscheidungsprozesse, Verzögerungseffekte von Maßnahmen ect. .

ii) Analysen der Wirkungen von Industrieansiedlungen

Dabei handelt es sich um genauere Analysen der mit Betriebsansiedlungen bzw. -erweiterungen einhergehenden Investitionen und Arbeitsplatzbeschaffungen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die regionale Beschäftigungs- und Einkommenssituation sowie mittel- bis längerfristigen Folgewirkungen. Damit wird eigentlich schon der Übergang von der Mikro- zur Makroebene vollzogen.

Vor allem in der BRD wurde eine Reihe derartiger Untersuchungen unternommen, die jeweils andere Aspekte in den Mittelpunkt stellen und mehr oder weniger umfassend angelegt sind. Gemeinsam ist ihnen meist eine detaillierte Analyse der quantitativen und qualitativen Beschäftigungseffekte (vorbildlich etwa Kohler und Reyher 1975), die dann mitunter ergänzt wird durch Angaben über die Struktur der vergebenen Fördermittel (Ahlers und Baumhöfer 1981), über Einkommens- und Kapazitätseffekte zusätzlicher Infrastrukturinvestitionen (Nuppнау 1974), über die Struktur der Bezugsverflechtungen neuangesiedelter Betriebe und über die Folgewirkungen auf die regionale Produktion (Spehl und Töpfer 1975) oder durch Daten über die Investitionstätigkeit, Umsatz-, Lohn- und Gehaltsentwicklung der geförderten Betriebe (Wolf 1974).

Erste noch relativ grobe Auswertungen in Österreich gehen auf Arnold 1975 und 1976 zurück, der die im Zeitraum von 1955 bis 1974 auf Niederösterreich entfallenen Industrie Gründungen hinsichtlich Branchenangehörigkeit, Betriebsgröße und Persistenz untersuchte. Eine sehr detaillierte Analyse der Betriebs- und Beschäftigungsstruktur wurde

sodann von Tödting 1981 im Zusammenhang mit dem vorliegenden Forschungsprojekt u.a, für das Fallstudiengebiet des nördlichen Niederösterreichsdurchgeführt.

Obwohl auch dieser methodische Ansatz einer Reihe von Schwierigkeiten ausgesetzt ist, wie etwa den vielfachen Verzerrungen der offiziellen Daten, der Notwendigkeit oft aufwendiger Sondererhebungen, eines kaum generalisierbaren Fallstudiencharakters, der unzureichenden Möglichkeit der Isolierung anderer Einflußgrößen u.a.m., so stellt er doch eine flexible, in viele Richtungen hin ausbau- und kombinierfähige Möglichkeit dar. Er liefert jedenfalls wertvolle Erkenntnisse über das regionale Wirtschaftsgefüge und erste einigermaßen zuverlässige quantitative Angaben über die direkten und indirekten Effekte regionalpolitischer Maßnahmen.

B) Makroebene

i) Referenzvergleiche

Diese versuchen den Erfolg oder Mißerfolg der Regionalpolitik abzuschätzen, indem sie einen Vergleich zwischen der tatsächlichen Entwicklung der Zielgröße und einer hypothetischen Entwicklung, wie sie bei Unterlassung eines regionalpolitischen Instrumenteneinsatzes eingetreten wäre, anstellen.

Voraussetzung dafür ist eine - der Realität möglichst entsprechende - Trennung des betrachteten Zeitraumes in eine Periode "passiver" und eine Periode "aktiver" (Moore und Rhodes 1977) Regionalpolitik.

Die Trendentwicklung der "passiven" Phase wird sodann in die "aktive" Phase hineinverlängert und die Differenz zwischen dieser Trendentwicklung und der tatsächlichen Entwicklung wird als Resultat der Regionalpolitik ausgewiesen.

An Trendprojektionsmethoden wurden dabei meist entweder Shift-Share-Verfahren (bspw. Ashcroft und Taylor 1979, Moore und Rhodes 1973, 1974 und 1975, Moore, Rhodes und Tyler 1977, Marquand 1980, Rees und Miall 1979) oder Varianz - (Buck und Atkins 1976 a) bzw. regressionsanalytische Ansätze (Frost 1975, Recker 1976) verwendet.

Als Zielgrößen fungierten dabei die Beschäftigungsentwicklung (Buck und Atkins 1976 a, Frost 1975) , die Investitionsentwicklung (Marquand 1980, Rees und Miall 1979) , die Neugründungstätigkeit bzw. die Wanderung von Betrieben (Ashcroft und Taylor 1979) oder Kombinationen dieser Indikatoren (Moore und Rhodes 1973, 1974, Recker 1976).

Die spezifischen Probleme dieser Ansätze liegen darin, daß sie als reine Extrapolationsverfahren keine Kausalbeziehungen abbilden und abgesehen von den betrachteten Instrumenten eine Konstanz aller anderen Einflußgrößen unterstellen, was besonders im Falle von Strukturbrüchen (Erdölschock, Rezession ect.) zu falschen Ergebnissen führt. Darüber hinaus sind sie anfällig für vielfältige methodische Verzerrungs- und Manipulationsmöglichkeiten und erlauben mit Ausnahme der varianz- und regressionsanalytischen Verfahren keine Überprüfung der Ergebnisse mittels Sensibilitäts- oder Signifikanztests.

Referenzvergleiche liefern durch die explizite Erstellung der " no - policy " - Variante immerhin einen ersten quantitativen Anhaltspunkt über die erzielten regionalpolitischen Effekte. Sie geben auch ein umfassendes Bild von Beschäftigungs- oder Investitionswirkungen, da erstmals das gesamte Regionssystem und die Summe aller regionalpolitischen Instrumente in die Untersuchung einbezogen werden.

ii) Regressionsanalytische Erklärungsversuche

Regressionsanalysen versuchen den direkten - meist nur linearen - Zusammenhang zwischen einer Zielvariablen (abhängigen Variablen) und einer Reihe von mutmaßlichen Einflußgrößen (unabhängigen Variablen), unter die auch regionalpolitische Instrumente Eingang finden können, abzubilden.

An Verfahren können dabei Querschnitts- oder Zeitreihenanalysen bzw. Kombinationen beider zur Anwendung kommen.

Inhaltlich bildeten sich in Abhängigkeit vom jeweiligen Länderkontext unterschiedliche Stoßrichtungen heraus.

Während sich in der BRD infolge der Ausrichtung der Regionalpolitik auf Kapitalanreize und Infrastrukturinvestitionen die Arbeiten auf die Erstellung und Konkretisierung regionaler

Produktions- und Investitionsfunktionen konzentrierten (Bölting 1976, Thoss et. al. 1975, Schalk 1976, Schalk und Franz 1982, aber auch Buck und Atkins 1976 b), dominierte in Großbritannien ein wesentlich anderer, weniger globaler Ansatz. Infolge der Bedeutung, die der Investitionslenkung mittels "Industrial Development Control" beigemessen wurde, lag dort das Hauptaugenmerk darauf, die Anzahl der in die Entwicklungsgebiete verlagerten Betriebe und/oder die dadurch geschaffenen Arbeitsplätze an Hand einer Reihe von Faktoren, unter denen sich auch Instrumentvariable befanden, zu klären (Ashcroft und Taylor 1979, Moore und Rhodes 1975, Sant 1975).

In Österreich wurde ein Versuch unternommen, mittels einer Pfadanalyse (simultane Mehrfachregression) die Einflüsse von durch den ERP-Fonds und die Kommunalkredit AG. geförderten Investitionen, Regionalförderung der Länder u.a.m. auf verschiedene Faktoren wie Abwanderung und Pendler, zu quantifizieren (Berentsen 1978).

Aber auch die beliebten und häufigen Regressionsansätze sind bezüglich ihrer Stichhaltigkeit kritisch zu beurteilen. Das größte Problem dabei ist die Eindimensionalität der Ziel- und Bestimmungsgrößen - d.h. die Wirkungsketten werden in der Regel stark verkürzt, unter Ausklammerung des Systemzusammenhangs, betrachtet - was die Ausschaltung von Rück- und Folgewirkungen bedingt. Die hohen Datenerfordernisse der Regressionsanalyse führen in der Praxis zu eher willkürlichen, dem Systemzusammenhang nicht gerecht werdenden Spezifikationsgleichungen. Die spezifischen, nur schwer unterdrückbaren statistischen Probleme der Autokorrelation, Multikollinearität und Heteroskedasizität tragen zusätzlich dazu bei, die Aussagekraft der Ergebnisse zu vermindern.

Dem steht allerdings gegenüber, daß Regressionsanalysen eine erste grobe Möglichkeit der Modellierung des regionalen Wirkungsgefüges und der Isolierung einzelner Einflußfaktoren und Instrumentwirkungen eröffnen und im Prinzip zu umfassenden ökonomischen Modellen ausbaubar sind. Darüber hinaus bieten sie die Möglichkeit der Berücksichtigung von time-lags und die leichte Überprüfbarkeit der Signifikanz der Ergebnisse.

iii) Multiplikator- und Input-Output-Modelle

Diese erlauben erste Abschätzungen der generellen Wirkungen, die von Veränderungen wesentlicher Bestimmungsgrößen wie regionalpolitisch motivierter Staatsausgaben oder größerer Betriebsansiedlungen auf die regionale Beschäftigungs- und Einkommenssituation ausgeübt werden.

Mögliche Verfahren sind Exportbasis- bzw. Interregionale Multiplikatoren- und Einregions- bzw. Mehrregions-Input-Output-Modelle. Ihre tatsächliche Anwendung zu Zwecken regionalpolitischer Wirkungskontrolle erfolgt aus folgenden Gründen äußerst selten:

Da Multiplikatoransätze allein sehr grob und ungenau sind, müssen faktisch Input-Output-Tabellen erstellt werden. Diese bilden nun Mengen- und keine Kausalbeziehungen im strengen Sinn ab, beruhen auf Stabilitäts- und Linearitätsannahmen und bedingen in der Regel äußerst aufwendige Primärerhebungen. Auf regionaler Ebene sind sie viel zu grob, um die tatsächlichen Verflechtungen auch nur annähernd widerspiegeln zu können.

Aktuelle österreichische Anwendungsbeispiele dieser Art stellen zwei Regionalstudien für die Obersteiermark dar (Bartlmäi et. al. 1981, Blaas et. al. 1981), in denen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte einer Betriebs-schließung (Werk der VEW in Judenburg) bzw. einer sportlichen Großveranstaltung (Grand Prix am Österreichring in Zeltweg) analysiert wurden. Einige der sonstigen spärlichen Anwendungsbeispiele sind etwa die Konstruktion von Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikatoren bezüglich der öffentlichen Investitionsförderung an die schottische Fischereiindustrie (Greig 1972, zitiert nach Armstrong und Taylor 1978), die Wahl eines sehr groben Input-Output-Ansatzes zwecks Quantifizierung der Beschäftigungseffekte der "Regional Employment Premium" via deren Auswirkung auf Produktionsvolumen und Preise anhand von Angaben aus Unternehmensbefragungen (Moore und Rhodes 1976), und die Erstellung einer regulären Input-Output-Tabelle, um die Auswirkungen von staatlichen Ausgabenkürzungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Region zu

simulieren (Oakland 1979).

Letzter Beitrag ist ein recht gutes Beispiel dafür, wie Input-Output-Analysen mehr oder weniger detaillierte Abschätzungen der von Staatseingriffen ausgelösten Kettenreaktionen erlauben.

iv) Ökonometrische Modelle

Regionalökonomische Modelle stellen Abbildungsversuche regionaler Wirkungsgefüge mit Hilfe multipler, interdependenter Funktionsgleichungen dar. Sie bestehen üblicherweise aus mehreren Submodellen (z.B. Arbeitsmarkt-, Kapitalmarkt-, Investitions-, Wanderungsmodelle) und bieten die Möglichkeit der detaillierten Erfassung aller relevanter Entwicklungsdeterminanten und der Quantifizierung der Systemrelationen.

Wenngleich es bereits eine beträchtliche Anzahl derartiger regional disaggregierter Modelle gibt (einen Überblick bietet Schubert 1981), so enthalten doch nicht allzuvielen Modelle echte Instrumentvariable und wurde auch keines vorrangig für Zwecke regionalpolitischer Wirkungsanalyse konzipiert (eine Ausnahme davon ist die auf ein reines Investitionsmodell beschränkte Arbeit von Franz und Schalk 1982).

Am weitesten fortgeschritten in dieser Hinsicht scheinen jedoch die Arbeiten in Holland zu sein (siehe v.Delft und Suyker 1981 sowie Folmer und Oosterhaven 1981), während die deutschen (Thoss et.al.1980), französischen (Courbis 1979), österreichischen (Schubert 1982) und schwedischen (Snickars und Lundquist 1978) Beiträge immerhin genügend operational scheinen, um eine entsprechende Anwendung zu zulassen.

Den zumindest theoretisch bestehenden Vorteil dieses Ansatzes wie der Modellierung und Quantifizierung der wichtigsten Einflußgrößen, der ex-post- und ex-ante Simulation von Eingriffen und der Zugänglichkeit für vielfältige Sensibilitäts- und Signifikanztests u.a.m. stehen in der Praxis gewichtige Nachteile gegenüber.

Infolge des ungenügenden Erkenntnisstandes der Regionalökonomie und der äußerst hohen, in der Regel kaum zu erfüllenden Datenerfordernisse stellen regionalökonomische

Modelle oftmals nur wenig reflektierte Kopien national-ökonomischer Vorbilder dar. Sie sind zumeist hoch aggregiert, ungenügend regionalisiert - auch interregionale Verflechtungen können zumeist nur mangelhaft berücksichtigt werden - und bringen bei explizit räumlichem Bezug bisher kaum zu bewältigende Spezifikationsprobleme mit sich. Auf regionalökonomische Modelle trifft somit die traditionellen makroökonomischen Modellen angelastete Kritik in noch stärkerem Maße zu:

Sie liefern abgesicherte Erkenntnisse nur auf einem Abstraktionsniveau, das diese vielfach trivial erscheinen läßt, und sie gewähren detaillierten Aufschlüssen nur mit einem Unsicherheitsfaktor, der ihre Heranziehung als Handlungsanweisung eigentlich verbietet.

2.2 Quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte der Regionalpolitik aus europäischer Sicht (W.Stöhr und F.Tödtling)

Dieser Beitrag von W.Stöhr und F.Tödtling wurde bereits als IIR-Diskussionspapier (Nr. 15/1982) veröffentlicht und ist auch in G.Fischer (Hrsg.), 1982, Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche, Diessenhofen, Ruegger, publiziert. Aus diesem Grunde wird auf eine Widergabe an dieser Stelle verzichtet (vgl. auch Literaturverzeichnis im Vorwort: Stöhr und Tödtling, 1982).

3. Entwicklung der Regionalpolitik in Österreich, 1955-1980

3.1 Regionale Problemausprägung

Die konkreten Probleme, die in den fünfziger Jahren die Notwendigkeit einer Regionalpolitik offenkundig werden ließen, waren unmittelbarer Ausfluß des 2. Weltkrieges.

Während der Osten Österreichs von Kampfhandlungen, sowjetischer Besatzung, Aussiedelung und dem Ausbau technischer Grenzsperren massiv in Mitleidenschaft gezogen wurde, blieb der Westen Österreichs weitgehend von Kriegsschäden und Demontagen verschont und profitierte in der Folge vom Anlaufen der Marshall-Plan-Hilfe, von Kontaktvorteilen zu den westeuropäischen Kernräumen infolge offener Grenzen und niedriger Transportkosten sowie vom Einsetzen des Fremdenverkehrs (Seidel 1970, S.540).

Auf das daraus resultierende West-Ost-Gefälle in der Bevölkerungsverteilung und Wirtschaftskraft konzentrierte sich dann auch die insbesondere in der in der "Österr. Gesellschaft zur Förderung der Landesforschung und Landesplanung" (seit 1964 Österr. Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung) einsetzende wissenschaftliche Diskussion über Notstandsgebiete, unterentwickelte Gebiete oder entwicklungsbedürftige Gebiete (ÖROK 1975, S.43).

Die vordringlichsten Problemgebiete dieser Zeit waren demnach die von starker Abwanderung und besonderem Mangel an sozialen Einrichtungen betroffenen Grenzgebiete im Norden und Osten Österreichs, gekennzeichnet durch agrarische Ungunstlage, ungünstige Agrar- und Industriestrukturen sowie schlechte Entwicklungsbedingen für Industrien, Dienstleistungen und Fremdenverkehr, vor allem infolge nachteiliger Lagefaktoren und dem Fehlen eigener, gut ausgestatteter regionaler Zentren (ÖROK 1975, S.66-67).

Ab Beginn der sechziger Jahre veränderten sich die Entwicklungstendenzen insoferne , als neben inter-regionalen Wachstumsunterschieden auch die intra-regionalen Disparitäten - einerseits in Form zunehmend überlasteter Städte und Zentralräume und andererseits in Form notleidender Industrie- und Bergbauorte infolge technologischer und nachfragebe-

dingter Strukturänderungen - in den Vordergrund traten (ÖROK 1973, S.18).

In der Folge bewirkte die Veränderung sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen eine gewisse Trendumkehr. Altersstrukturelle Gegebenheiten der Bevölkerung, ein Rückgang der Erwerbsquote Jugendlicher und eine zumindest phasenweise günstige Wirtschaftsentwicklung zwischen 1961 und 1971 führten im gesamten Bundesgebiet zu Vollbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit (ÖROK 1978, S. 20).

Während bislang die überkommene Wirtschafts- und Siedlungsstruktur die Entwicklungschance einer Region bestimmt hatte und Arbeitskräfte gezwungen waren, zu den Betrieben zu wandern, wurde infolge von Engpässen in den Ballungsgebieten das Arbeitskräftereservoir vielfach zu einem ausschlaggebenden Entscheidungsfaktor für die Wahl der Standorte von Betriebsgründungen bzw. -verlagerungen und damit für die Expansionschance einzelner Gebiete (Seidel, Butschek und Kausel 1966, S.37).

Dennoch existierten in der Mitte der sechziger Jahre eine Reihe regionaler Problemgebiete in Österreich. In ihnen herrschte wirtschaftliche Stagnation oder geringe Expansion, ausgeprägte saisonale bzw. strukturelle Arbeitslosigkeit, geringe Produktivität der Beschäftigten, niedriges Einkommensniveau und starke Abwanderung von Arbeitskräften bzw. Pendelwanderung (OECD 1967, S. 83).

Als Problemgebiete wurden übereinstimmend ausgewiesen Gebiete an geschlossenen Grenzen, überwiegend agrarisch strukturierte Gebiete mit geringer Industrialisierung, Dergbauerngebiete, Gebiete mit unzureichender Infrastrukturausstattung, Bergbaugebiete und alte Industriegebiete, deren Hauptindustrien unter Strukturschwächen litten (OECD 1967, s. 89 und BKA 1970, S. 15).

Wenngleich Ende der sechziger Jahre durch das auf Grund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung wieder wachsende Arbeitskräftepotential, durch die Förderung der geographischen Mobilität der Arbeitskräfte durch das 1968 geschaffene Arbeitsmarktförderungsgesetz (vgl. Abschnitt 3.5) und durch den Zustrom ausländischer

Arbeitskräfte in die Industrie- und Ballungsgebiete der Vorteil der peripheren Gebiete, über freie Arbeitskraftkapazitäten zu verfügen, wieder weitgehend aufgehoben wurde (ÖROK 1978, S.11), kam es im Gefolge des Konjunkturoberhochs¹⁾ der beginnenden siebziger Jahre zu einem teilweisen Abbau regionaler Disparitäten. So konnten vor allem Niederösterreich und Burgenland durch das Einsetzen massiver betrieblicher Verlagerungen aus Wien ihre Arbeitsplatzsituation stabilisieren (ÖROK 1973, S.19-20).

Die Rezession von 1974/75 und das dadurch eingeleitete Einschwenken auf einen niedrigeren Wachstumspfad bedeutete in mehrfacher Hinsicht das Ende dieses Trends. Die bisherigen Entwicklungsimpulse in Form konjunktureller Spill-Over-Effekte hörten auf, der erhöhte strukturelle Anpassungsdruck ließ schlagartig die verdeckten Probleme im Grundstoffbereich akut werden und das demographisch bedingte und bis zum Jahr 1985 zu erwartende weitere Anwachsen des Arbeitskräftepotentials trug und trägt ein weiteres zur Verschärfung der Situation bei (vgl. auch Kap. 2, Maier). Gleichzeitig ist jedoch in peripheren wirtschaftsschwachen Gebieten mit dem Auftreten großer Arbeitsplatzdefizite zu rechnen, da eine Standort-Tendenz neuer Arbeitsplätze in die Ballungsräume - und gegebenenfalls in Niedriglohnländer der Dritten Welt - zu erwarten ist, das zusätzliche Arbeitskräfteangebot in Österreich aber besonders in jenen Regionen anfällt, in denen es schon traditionell schwierig war, neue Arbeitsplätze zu schaffen (ÖROK 1978, S.11-12).

Die umfassende Feststellung regionaler Problemausprägungen, wie sie mit der "Messung des regionalen Entwicklungsstandes" von der ÖROK noch Mitte der siebziger Jahre in Angriff genommen wurde, verlor mit der tagespolitischen Aktualität plötzlich eintretender einzelbetrieblicher bzw. sektoraler Krisenerscheinungen und deren teilweise tiefgreifenden regionalen Folgewirkungen entscheidend an Priorität. Der Sicherung und Schaffung einer möglichst

1) über die österr. Konjunktorentwicklung vgl. Kap. 8, Herzog.

hohen Zahl von Arbeitsplätzen kommt daher politisch höchster Stellenwert zu, und zwar zunächst unbeschadet ihrer jeweiligen Lokalisation.

3.2 Zielsetzung für periphere wirtschaftsschwache Gebiete seitens des Bundes und des Landes Niederösterreich

3.2.1 Zeitlicher Überblick

A) Bundesebene:

Erste explizite regionalpolitische Zielsetzungen fanden sich in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Klaus vom 20. April 1966 und im Wirtschaftskonzept der damaligen Regierung, dem Koren-Plan aus dem Jahr 1967, demnach die "Förderung der regionalen Entwicklung als Bestandteil der Wachstums- und Strukturpolitik zwecks rascher Anpassung der österreichischen Wirtschaft an die Dynamik der Märkte" fungierte (BKA 1970, S.14).

Ausführliche Feststellungen trafen dann die Regierungserklärungen der Kabinette Dr. Kreisky I & II 1970 bzw. 1971, etwa als "Schaffung der räumlichen Voraussetzung für annähernd gleiche Erwerbs- und Lebensbedingungen für die Bevölkerung in allen Siedlungsgebieten des Landes" (BKA 1973, S.49).

In weiterer Folge verlagerte sich der Schwerpunkt regionalpolitischer Normensetzungen in die 1971 konstituierte ÖROK, der der Bund parallel zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Bundesraumordnungsgesetzes einen Vorschlag für ein regionalpolitisches Zielsystem unterbreitete. Dieses relativ systematische, in Funktions- und Strukturziele, Haupt- und Oberziele gegliederte Konzept definiert als umfassende Hauptziele der Raumordnung "die Sicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen sowie nach Möglichkeit den Abbau der regionalen Disparitäten" (ÖROK 1975, S.61).

1975 wurde von der ÖROK ein allgemeiner Zielkatalog zur Raumordnung - unterteilt in staatspolitische Grundsätze,

Gesellschafts-, Wirtschafts- und raumbezogene Ziele -, sowie spezifische Ziele zur Entwicklung der Ost-Grenzgebiete und Berggebiete verabschiedet. Das Zielsystem für die regionale Entwicklungspolitik bestand dabei aus 2 Abstufungen:

Erstens aus allgemeinen Zielen ("die Grenzgebiete als Lebens- und Siedlungsraum der Bevölkerung, die Grenzgebiete als Wirtschaftsraum"), die längerfristig und generell gelten sollten sowie in Abstimmung mit dem dann 1981 erstellten österreichischen Raumordnungskonzept gebracht werden sollten (ÖROK 1981);

und zweitens aus besonderen Zielen für die Land- und Forstwirtschaft, Industrie- und Gewerbe sowie den Fremdenverkehr, die dem kurz- bis mittelfristigen Charakter der Aufgabenstellung sowie den spezifischen Problemlagen der Regionen entsprechen und nach Möglichkeit quantifiziert werden sollten (ÖROK 1978, S.100).

Dieser Beschluss wurde als politische Willenserklärung der Gebietskörperschaften aufgefaßt, sich bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen an diesem Zielkatalog auszurichten (ÖROK 1978, S.38 und ÖROK 1981).

In eine neue Richtung weisende, wenn auch nicht unbedingt offiziell-programmatische Vorgaben waren dann zuerst in den Erläuterungen zu der 1979 vorgestellten Sonderaktion des Bundeskanzleramtes enthalten: "Im Sinne einer aktiven und umfassenden Regionalpolitik ist die Sonderaktion auf die eigenständige regionale Entwicklung durch den Ausbau lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe und die Mobilisierung der regionalen Ressourcen gerichtet" (BKA 1979, S.1).

Ähnliche Zielsetzungen für periphere Regionen nennt dann auch das 1981 veröffentlichte "österreichische Raumordnungskonzept", das speziell in den Unterpunkten "Ziele zur Raumstruktur" und "Ziele zu Raumtypen" konkret auf die spezifische Situation peripherer wirtschaftsschwacher Gebiete Bezug nimmt und mit Forderungen wie der "Beschreibung einer möglichst eigenständigen Entwicklung, der Vermeidung wirtschaftlicher Monostruktur, der Erweiterung bzw. Erhaltung des Arbeitsplatzangebots in bestehenden Betrieben" u.a.m. (ÖROK 1981, S.76-79), eine

nicht unbedeutende, inhaltliche Tendenzwende signalisiert.

B) Landesebene: Fallbeispiel Niederösterreich

Erste Zielsetzungen enthielt das Programm von Landeshauptmann Dr. Figl für die niederösterreichischen Entwicklungsgebiete aus dem Jahr 1962, in dem eine "Beseitigung des unbilligen Wirtschaftsgefälles von West nach Ost" gefordert, die Schaffung einer entsprechenden Zahl von neuen Produktionsstätten als vorrangiges Ziel genannt und eine Reihe von konkreten Forderungen an die Adresse der Bundesregierung gerichtet wurden (Amt der NÖ Landesregierung 1962, S. 1-7).

Das 1968 verabschiedete Niederösterreichische Raumordnungsgesetz beinhaltet dann sehr allgemeine Zielbestimmungen, die später in den sektoralen Raumordnungsprogrammen näher bestimmt wurden. Auf die Problematik der entwicklungsbedürftigen Gebiete ging speziell das Niederösterreichische Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramm des Jahres 1971 ("Ziele dieses Raumordnungsprogrammes sind: 1. die Erreichung eines optimalen regionalen Wirtschaftswachstums, 2. die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Landesteile mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft" - § 1, LGBL. Nr. 255/1971) sowie eine Fragebogenbeantwortung bezüglich dringender Fälle der regionalen Industriepolitik aus dem Jahre 1973 ein.

Die 1976 bekanntgegebenen grundsätzlichen Ziele für die Regionalplanung wiesen keine Bezugsnahme auf unterschiedliche Regionstypen auf, während die anfangs 1979 erschienenen regionalen Struktur- und Entwicklungsplanentwürfe sich in konkreten, sektoralen Zielvorgaben (wie z.B. der Schaffung einer bestimmten Zahl nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze) erschöpften, ohne Hinweise auf konkrete Maßnahmen anzugeben.

3.2.2 Form und Inhalt der Zielfestlegungen

Entgegen dem theoretisch geforderten rational-deduktiven Vorgehen mittels Aufstellung eines möglichst vollständigen, widerspruchsfreien Zielsystems, dessen hierarchischer

Konkretisierung und Operationalisierung sowie Maßnahmenzuordnung im Sinne strenger Ziel-Mittel-Rationalität (vgl. Brösse 1972 und Hembach 1980), enthalten die offiziellen Dokumentationen der Planungspraxis eher unsystematisch zusammengewürfelt scheinende Zielkataloge, welche die Leitbildebene nicht verlassen und vielfach Gefahr laufen, vage und pauschale Leerformeln zu bleiben. Vielfach sind Zielsetzungen gegensätzlich zueinander formuliert, ohne daß Kriterien für die Lösung dieser miteinander konfliktierenden Ziele angegeben sind. Operationale Festlegungen quantitativer oder qualitativer Natur in Form zu erreichender Standards bzw. zu sichernder Mindestschwellen fehlen völlig. Den die Konkretisierung besorgenden sektoralen (= fachpolitischen) Ausführungsebenen bzw. -ressorts wird so praktisch weitgehende Subsumierbarkeit von Sachverhalten eingeräumt.

Die Gründe für diese zwar nicht außergewöhnliche, doch wohl extreme österreichische Situation können auf verschiedene Determinanten der politischen Realität zurückgeführt werden. Zu nennen sind etwa die Existenz von kaum im Grundsätzlichen sondern nur für konkrete Fälle lösbaaren Interessenskonflikten, die Systematik kurzfristiger, maximal auf Wahlperioden abgestimmter Handlungsprogramme und das politischer Rationalität immanente Grundaxiom der Aufrechterhaltung von Flexibilität sowie der Erschwerung echter Erfolgskontrollen. Spezifisch österreichische Einflußfaktoren sind wohl die Kompromißfindung durch breiten Interpretationsspielraum im föderativen Staatswesen sowie der besondere Status der ÖROK, die als reiner Koordinationsmechanismus ohne eigene Maßnahmenkompetenz *de facto* sich nur auf inoperationale Ziele einigen konnte.

Das von Buttler, Gerlach und Liepmann 1977, S. 127, am Beispiel der BRD statuierte Fazit, wonach das Primat der Dezision weitgehend Fiktion ist, besitzt damit auch für Österreich Gültigkeit. In deren etwas überspitzter Formulierung ausgedrückt: "Maßnahmen, die zu handhaben die Verwaltung gelernt hat, suchen sich ihre Ziele".

3.3 Räumliche Definition von Problem- bzw. Fördergebieten

3.3.1 Zeitlicher Überblick

A) Bundesebene

Erstmals wies das Bewertungsfreiheitsgesetz 1957 explizite, klar abgegrenzte Förderungsgebiete aus, die im wesentlichen die ehemalige russische Besatzungszone umfaßten. 1966 wurde diese Gebietsausweisung durch die Ausklammerung Wiens und des südlich der Donau gelegenen Teils Niederösterreichs reduziert, bestand aber in dieser Form dann bis Ende 1973 (vgl. Karte 1).

Auch das Finanzausgleichsgesetz 1959 bezog sich anfänglich auf diese Gebietseinheit, nahm aber 1960 und 1962 eine eigene Fördergebietsbestimmung nach Gerichtsbezirken und Gemeinden vor, die 1973 ebenfalls fallengelassen wurde.

Die von 1967 bis 1972 in Kraft gewesene Beförderungssteuergesetznovelle 1967 ging gleichfalls von diesen Raumeinheiten aus, reduzierte die dadurch begünstigten Regionen jedoch noch weiter auf jene, die mehr als 65 km von der zuständigen Landeshauptstadt entfernt waren (vgl. Karte 2).

Das im Wirtschaftsjahr 1966/67 eingerichtete ERP-Sonderprogramm für Ersatzarbeitsplätze in Kohlenbergbaugebieten definiert eigene kleinräumliche Wirkungsbereiche, die 1973/74 um die grenznahen Entwicklungsgebiete im Osten Österreichs erweitert wurden (vgl. Karte 2).

1974 wies die ÖROK in Entsprechung der Bundesländervorschläge die Bezirke an der Grenze gegenüber der CSSR, Ungarn und Jugoslawien als periphere wirtschaftsschwache Grenzgebiete aus und empfahl diese Abgrenzung den regionalpolitischen Förderungsträgern zur Berücksichtigung (ÖROK 1978, S. 10 (vgl. Karte 1)).

Mit der Einsetzung der Sonderaktion des Bundeskanzleramtes erfolgte 1979 eine davon abweichende Festlegung, indem diese Förderung nur für sehr eng begrenzte, extrem periphere entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten vorgesehen wurde. Diese Gebiete wurden anlässlich der Verlängerung dieses Programmes 1981 dann etwas erweitert (vgl. Karte 3).

In ähnlicher Weise bezog sich die im Herbst 1980 eingeführte, gemeinsame Sonderförderungsaktion Bund und Land Niederösterreich zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Waldviertel nur auf einen Teilbereich der offiziellen ÖROK-Grenzgebiete.

Karte 1 ABGRENZUNG VON „ENTWICKLUNGSGEBIETEN“ IN ÖSTERREICH I

Die ehemals von der Sowjetunion besetzte Ostzone und die Ostgrenzgebiete gemäß ÜROK-Definition.

Legende :



Förderungsgebiete nach dem Bewertungsfreiheitsgesetz 1957 :

Förderungsgebiete mit erhöhtem Satz der vorzeitigen Abschreibung gemäß Bewertungsfreiheitsgesetz 1957 (§ 1 Abs. 3 lit.a des BGBl.Nr.70/1957, in den Fassungen der BGBl.Nr.147/1958 und Nr.193/1963), gültig in den Jahren 1957 bis 1965.



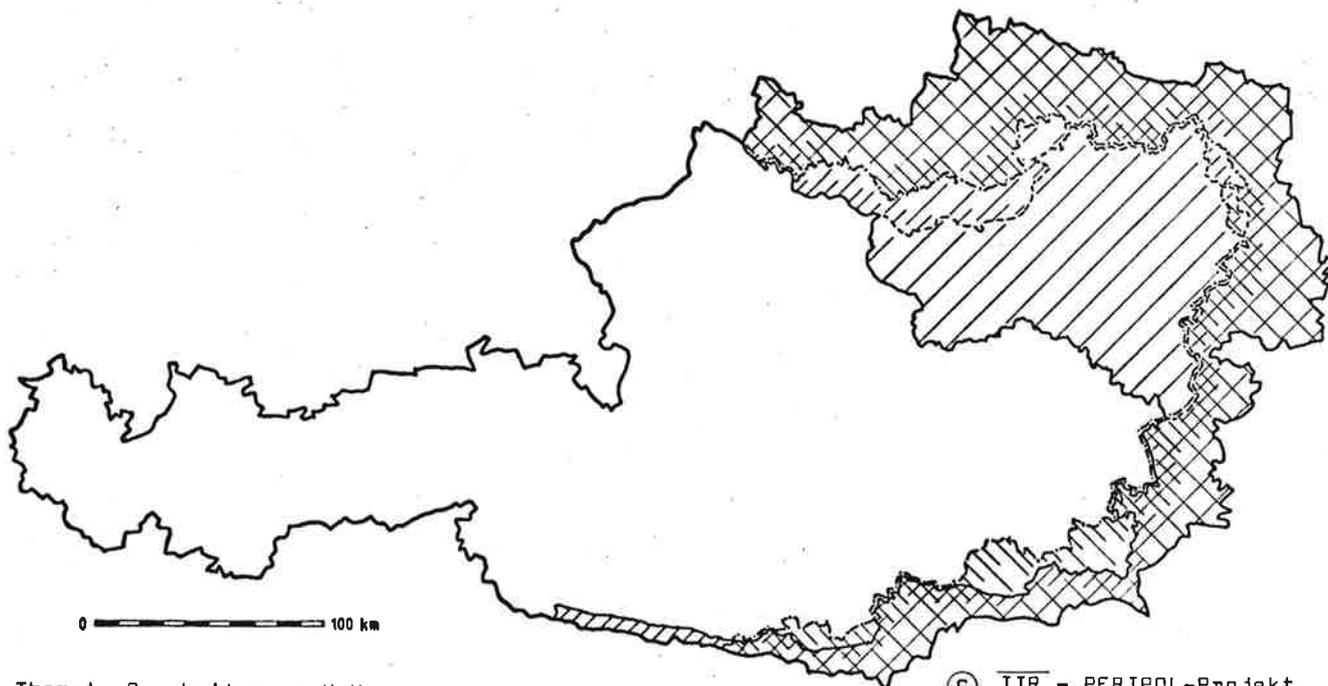
Förderungsgebiete nach der Einkommenssteuer-Novelle 1966 :

Förderungsgebiete mit erhöhtem Satz der vorzeitigen Abschreibung gemäß Einkommenssteuer-Novelle 1966 (Art.I § 6 lit.c Abs.3 des BGBl.Nr.155/1963, in den Fassungen der BGBl.Nr.268/1967 und Nr.493/1972), gültig in den Jahren 1966 bis 1973.



ÜROK - Ostgrenzgebiete (1974)

Ostgrenzgebiete gegenüber der CSSR, Ungarn und Jugoslawien, die gemäß Beschluß der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÜROK) abgegrenzt und in einer Reihe von Förderungsträgern zur Berücksichtigung empfohlen wurden; gültig seit 1974.



Themat. Bearbeitung : H.Herzog
Kartogr.Bearbeitung : P.Fritz

© IIR - PERIPOL-Projekt
Interdisziplin. Inst. für
Raumordnung - d. Wirt-
schaftsuni. Wien 1981

Karte 2

ABGRENZUNG VON „ENTWICKLUNGSGEBIETEN“ IN ÖSTERREICH II

Wirtschaftlich unterentwickelte Gebiete, notleidende Bergbauern-
gemeinden und Grenzgebiete.

Legende :



Förderungsgebiete nach dem Finanzausgleichsgesetz 1959 :

Wirtschaftlich unterentwickelte, durch Zweckzuschüsse des Bundes
geförderte Gebiete gemäß Finanzausgleichsgesetz 1959 (Art.III des
BGBl.Nr. 97/1959 sowie § 18 Abs.1 des BGBl.Nr.2/1967; Richtlinie des
Bundesministeriums für Finanzen Zl. 177.851 - 6/60), gültig von 1960 bis 1972.



„Notleidende Bergbauerngemeinden“ (1962) :

Bergbauerngemeinden, die bei der Förderung gemäß Art.III Finanzausgleichs-
gesetz 1959 bzw. § 18 Abs.1 Finanzausgleichsgesetz 1967, (Richtlinien des
Bundesministeriums für Finanzen Zl.46.300 - 6/62) im Zeitraum 1962 bis 1972
zusätzlich berücksichtigt wurden.



Förderungsgebiete des ERP - Sonderprogramms (1966/67)

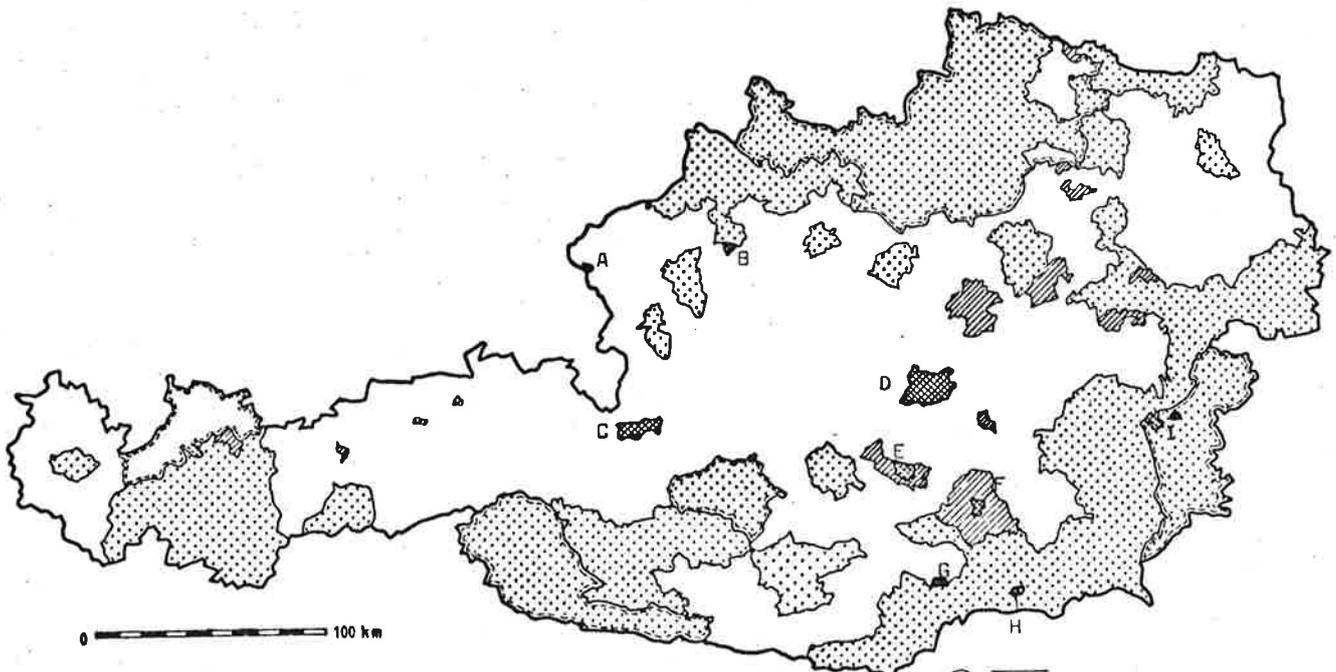
Bergbauerngemeinden und deren durch Nahpendelverkehr erreichbare Umgebung,
die seit 1966/67 im Rahmen des ERP-Sonderprogramms durch verbilligte Inve-
stitionskredite gefördert wurden (bezüglich der ab 1973/74 ebenfalls einbe-
zogenen „Grenznahen Entwicklungsgebiete“ laut ÖROK - Definition siehe Karte 1).
Die genauen Geltungszeiträume sind nachfolgender Aufstellung zu entnehmen :

- A Trimmelkam (gültig von 1966/67 bis 1972/73)
- B Wolfsegg (gültig seit 1973/74)
- C Bischofshofen/Mühlbach (gültig von 1975/76 bis 1977/78)
- D Gerichtsbezirk Eisenerz (gültig seit 1978/79)
- E Fohnsdorf (gültig von 1966/67 bis 1977/78)
- F Köflach (gültig von 1966/67 bis 1977/78 und seit 1979/80)
- G St. Andrä (gültig von 1966/67 bis 1972/73)
- H Pölling / Bergla (gültig von 1966/67 bis 1976/77)
- I Tauchen / Pinkafeld (gültig von 1966/67 bis 1972/73)



Förderungsgebiete nach der Beförderungssteuergesetz-Novelle 1967 :

Grenz- und Entwicklungsgebiete , die im Zeitraum 1967 bis 1972 bei bestimmten
Transportrelationen von der Beförderungssteuer im Güterverkehr auf Grund der
Beförderungssteuergesetz - Novelle 1967 (Art.I Abs. 1 des BGBl.Nr. 51/1967)
ausgenommen waren.



Them. Bearbeitung : H.Herzog
Kartogr.Bearbeitung : P.Fritz

© IIR - PERIPOL-Projekt
Interdisziplin. Inst.für
Raumordnung d.Wirt-
schafts-univ.Wien 1981

Karte 3 ABGRENZUNG VON „ENTWICKLUNGSGEBIETEN“ IN ÖSTERREICH III
Agrarische und regionale Sonderförderungsgebiete

Legende :



Förderungsgebiete des Agrarischen Grenzlandsonderprogramms (ab 1974) :

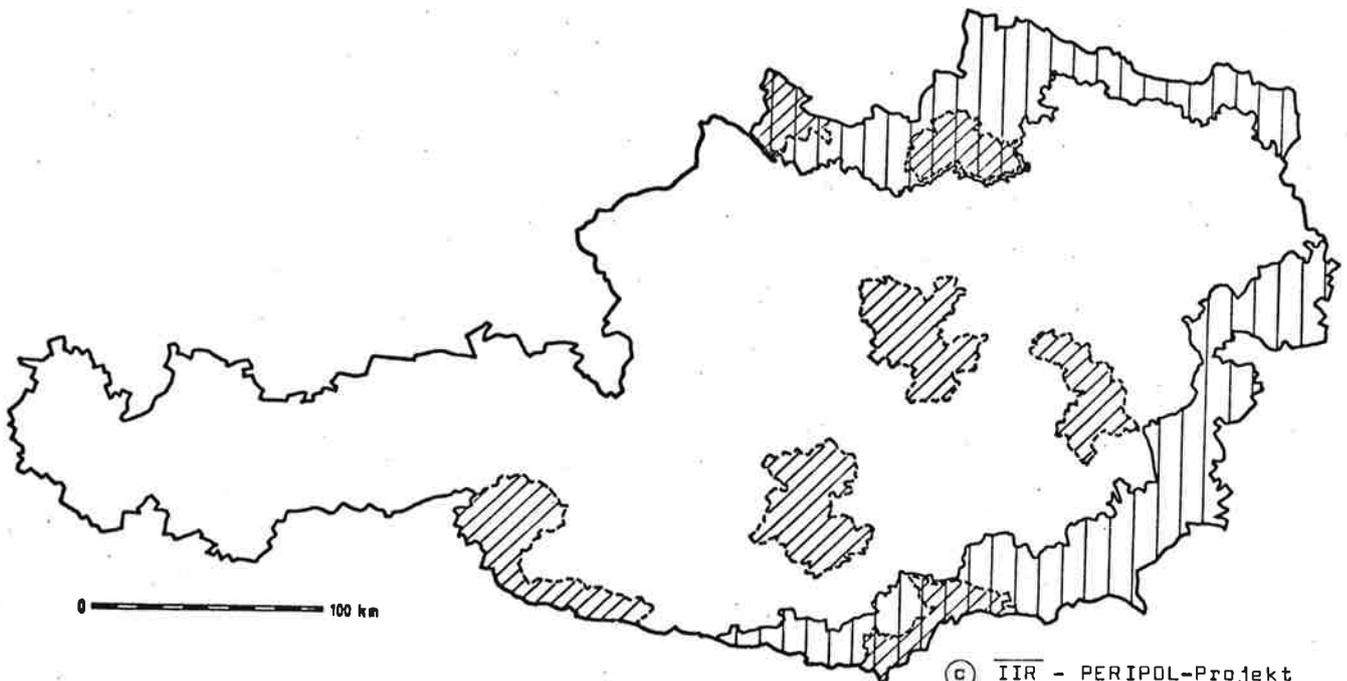
Strukturschwache, durch Beihilfen für Betriebe und agrarische Operationen besonders geförderte agrarische Räume in Grenzgebieten, die auf Grund bilateraler Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der jeweiligen Landesregierung ausgewiesen wurden; gültig ab 1974.



Förderungsgebiete der Sonderaktion des Bundeskanzleramtes (1979) :

Entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten, die im Rahmen der am 19. Juni 1979 durch Ministerratsbeschluß geschaffenen Sonderaktion des Bundeskanzleramtes durch verlorene Zuschüsse gefördert werden können.

Anmerkung : Eine Darstellung des bundesweit auf Betriebsebene abgegrenzten Bergbauerngebietes muß hier aus Maßstabsgründen unterbleiben. Man vergleiche diesbezüglich ÖROK 1975 (Erster Raumordnungsbericht) Abb. III/2, ÖROK 1978 (Zweiter Raumordnungsbericht) Abb. III/1 und ÖROK 1981 (Dritter Raumordnungsbericht) Abb. III/3.



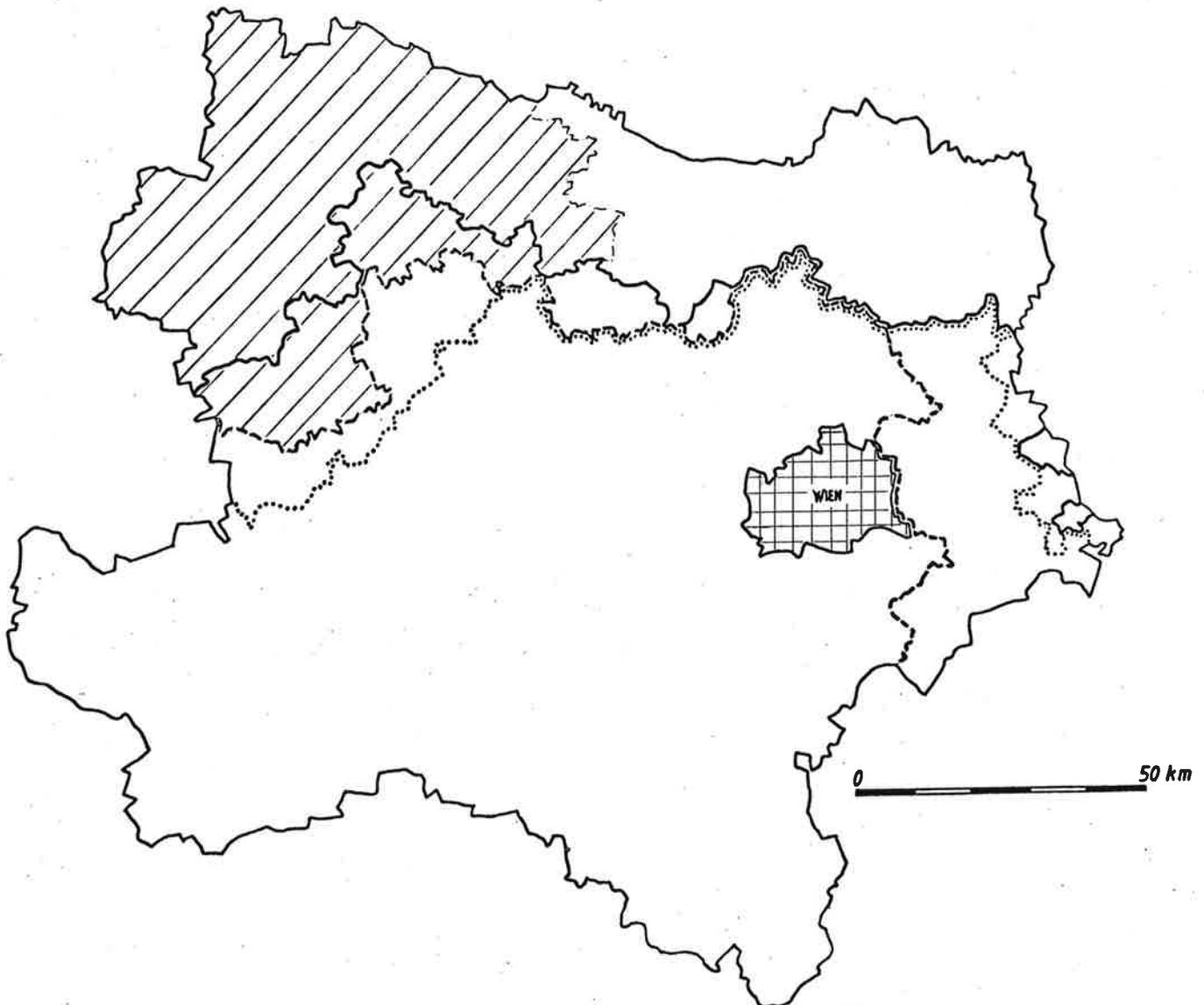
Them. Bearbeitung : H. Herzog
Kartogr. Bearbeitung : P. Fritz

© IIR - PERIPOL-Projekt
Interdisziplin. Inst. für
Raumordnung d. Wirtschaftsuniv. Wien 1981

Karte 4 ABGRENZUNG VON „ENTWICKLUNGSGEBIETEN“ DURCH DAS LAND NIEDERÖSTERREICH I
Das Grenzland und das Waldviertel

Legende :

- Grenzlandgemeinden (1971) :
Gemeinden des Grenzlandes, die im Zeitraum 1971 bis 1974 durch arbeitsplatzabhängige Zuschüsse aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1971 (§ 6 des LGBL.Nr. 255/1971) gefördert werden konnten.
- Grenzland (1975) :
Gerichtsbezirke, die im Zeitraum 1975 bis 1980 durch arbeitsplatzabhängige Zuschüsse aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1975 (§ 7 und § 15 des LGBL. 8.000/28-D, Nr.182/1975) gefördert werden konnten.
- Förderungsgebiete I. Ordnung (1981) :
Gemeinden, welche aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1981, §§ 8 und 15 des LGBL. Nr.154/1981, durch Sonderkonditionen bei Wirtschaftsförderungsaktionen und arbeitsplatzabhängige Zuschüsse besonders gefördert werden ; gültig seit 1982.
-  Programmgebiet der Sonderförderungsaktion zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Waldviertel (1980) :
Bezirke, in welchen aufgrund einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Niederösterreichischer Landesregierung arbeitsplatzabhängige Investitionszuschüsse vergeben werden können; gültig seit 1981.



Thematische Bearbeitung : H.Herzog
Kartographische Bearbeitung : P.Fritz

© IIR - PERIPOL-Projekt
Interdisziplin. Inst. für
Raumordnung - d. Wirt-
schaftsuni. Wien 1981

Karte 5 ABGRENZUNG VON „ENTWICKLUNGSGEBIETEN“ DURCH DAS LAND NIEDERÖSTERREICH II
Die „Entwicklungsbedürftigen Gebiete“.

Legende :



Entwicklungsbedürftige Gebiete (1971)

Gerichtsbezirke, die im Zeitraum 1971 bis 1974 durch Sonderkonditionen bei bestimmten Wirtschaftsförderungsaktionen aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1971 (§ 7 des LGBL.Nr.255/1971) besonders begünstigt wurden.



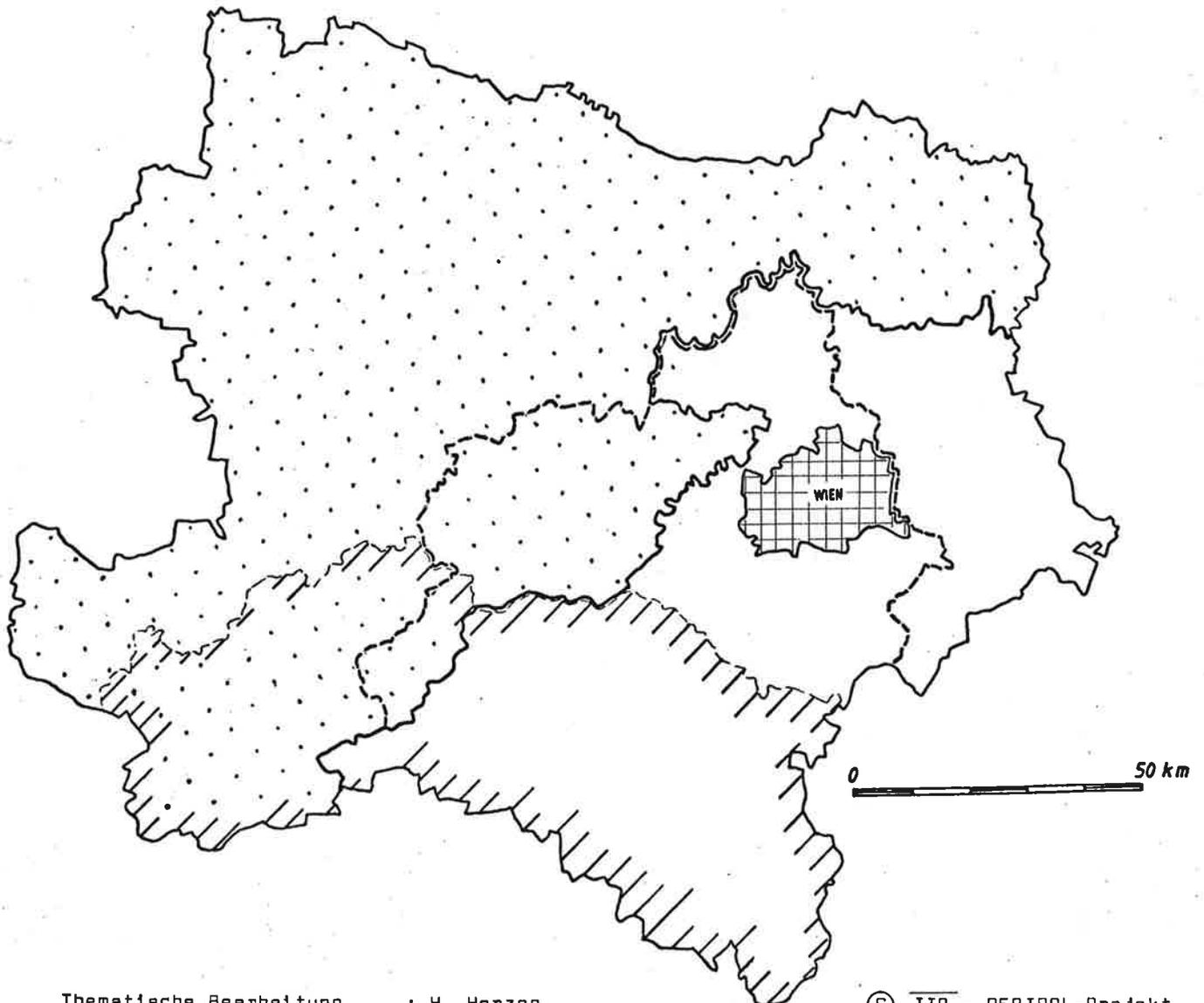
Entwicklungsbedürftige Gebiete (1975)

Gerichtsbezirke, die im Zeitraum 1975 bis 1980 durch Sonderkonditionen bei bestimmten Wirtschaftsförderungsaktionen aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1975 (§ 8 des LGBL.8000/28-0, Nr. 182/1975) besonders begünstigt wurden.



Förderungsgebiete II. Ordnung (1981)

Gemeinden, welche aufgrund des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes 1981, LGBL. Nr. 154/1981, in abgeminderter Form bei bestimmten Wirtschaftsförderungsaktionen begünstigt werden; gültig seit 1982.



Thematische Bearbeitung : H. Herzog
Kartographische Bearbeitung : P. Fritz

© IIR - PERIPOL-Projekt
Interdisziplin. Inst. für
Raumordnung d. Wirt-
schaftsuniw. Wien 1981

B) Landesebene: Fallbeispiel Niederösterreich

Das Land Niederösterreich berücksichtigte anfänglich in seinen direkten regionalpolitischen Instrumenten die Gebietsausweisung des Bundes nach der Finanzausgleichsregelung.

Im Zuge der Grundlagenforschung für das Niederösterreichische Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramm kam es zur Bestimmung entwicklungsbedürftiger Gebiete und Grenzlandgemeinden mittels einer Faktorenanalyse, deren Resultate im Verordnungstext von 1971 kodifiziert wurden. Durch die Novellierung des Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes im Jahr 1975 wurden diese Gebietsabgrenzungen mittels eines Indikators der beruflichen Arbeitsteilung als Maß der Vielfalt an Arbeitsmöglichkeiten überprüft und abgeändert, wobei gleichzeitig die Feststellung des niederösterreichischen Grenzlandes der ÖROK-Definition angeglichen wurde (vgl. Karte 5).

Die Novelle des Niederösterreichischen Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramms 1981 weicht sowohl in den Gebietsfestlegungen als auch in der Terminologie (anstelle von Grenzland und entwicklungsbedürftigen Gebieten wird nun von Förderungsgebieten I. und II. Ordnung gesprochen) von den bisherigen Regelungen ab und sieht zwar eine abgestufte, dabei aber das gesamte Bundesland flächenhaft abdeckende Förderung vor (vgl. Karte 4).

3.3.2 Zur Entstehung und zum Inhalt der Abgrenzungen von Fördergebieten

Geht man von den beiden Extremen eines vorwiegend auf objektiver Information basierenden systematisch-wissenschaftlichen und eines vorwiegend auf die Lösung gruppen- oder klassenspezifischer Konflikte abstellender politischen Standpunktes aus, dann kann die österreichische Situation wohl am besten als sehr pragmatische Mittelposition - Politik des "muddling through" - charakterisiert werden:

a) Die Festlegung der räumlichen Bezugseinheiten erfolgte jeweils ad-hoc entsprechend der vorherrschenden Problem- bzw. Datensituation. Dem grundlegenden Zusammenhang zwischen Gebietsabgrenzung und Entwicklungsstandmessung wurde dabei kein wesentliches Augenmerk geschenkt. Wenn auch die ÖROK die von ihr definierten Ost-Grenzgebiete als "funktionale Regionen" ausweist, dann spricht die Tatsache, daß für deren Bestimmung keine Kriterien genannt wurden und sich die funktionalen Regionen ausnahmslos mit politischen Bezirken bzw. Gerichtsbezirken decken, wohl eher für ein pragmatisches, sich an intuitiv feststellbare Entwicklungshemmnisse (Ostgrenzen) und an administrative Grenzen haltendes Vorgehen.

b) Die verschiedentlich unternommenen Versuche einer "objektiven" Entwicklungsstandmessung (Indikatorenkatalog der österreichischen Gesellschaft zur Förderung von Landesforschung und Landesplanung (ÖROK 1978), Faktorenanalyse und Arbeitsteilungsindikatoren der Niederösterreichischen Raumordnungsabteilung (Pernitz und Schilling 1975), Strukturkennzifferkonzept bzw. Faktorenanalyse des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖROK 1978) im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie respektive der ÖROK) fanden entweder keine offizielle Berücksichtigung oder dienten nur der wissenschaftlichen Bemäntelung intergouvernementaler Verteilungskämpfe (siehe die Kritik der OECD 1967, S. 95, an den Einstufungskriterien für die Entwicklungsbedürftigkeit nach dem Finanzausgleichsgesetz 1959 und den Hinweis von Schmidjell 1976, S. 129, daß diese Kriterien auf Drängen der westlichen Bundesländer erarbeitet wurden; ähnlich einzuschätzen ist die "zufällige" Übereinstimmung der Grenzlandabgrenzungen der Niederösterreichischen Landesregierung mittels Arbeitsmarktindikatoren mit der ÖROK-Definition).

c) Die Abgrenzung von allgemeinen oder auf bestimmte Programme bezogenen Fördergebieten basiert daher in nur wenigen Fällen auf überprüfbaren Verfahren zur Feststellung raumordnungspolitischer Probleme, sondern erfolgte eher auf Grund impliziter, oft nur oberflächliche Symptome

beschreibender Kriterien, wie etwa Gemeindesteuerkraft, Entfernung vom jeweiligen Zentrum u.a.m.. Die Fördergebiete wurden relativ häufig abgeändert und stimmten nur selten zwischen den einzelnen Instrumenten überein. Betrachtet man die Veränderung der Fördergebiete im Zeitlauf, dann läßt sich ein leicht inflationärer Trend in Richtung Gebietsausweitung diagnostizieren. Betrachtet man die gesamte österreichische raumordnungspolitische Situation im Zusammenhang, dann wird deutlich, daß eine wünschenswerte Abstimmung zwischen verfolgten Zielen, eingesetzten Instrumenten und Indikatoren der Gebietsabgrenzung nicht erreicht werden konnte.

3.4 Träger der Regionalpolitik

Das vorangestellte Spektrum von Regionalpolitik läßt einen weiten Spielraum für potentielle Akteure, da die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen grundsätzlich sowohl dem Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung als auch dem der privaten Initiative und der lokal/regionalen Selbstorganisation entlehnt werden können.

Im öffentlichen Sektor ist die Unterscheidung zwischen Hoheitsverwaltung (Raumplanung, im speziellen Bodennutzungs- und Infrastrukturplanung) und Privatwirtschaftsverwaltung (regionale Wirtschaftspolitik, im speziellen Vornahme öffentlicher Direktinvestitionen und Ausübung finanzieller Förderungstätigkeit) von grundlegender Bedeutung. Während es im Bereich der Hoheitsverwaltung klare Kompetenzregelungen gibt (Kompetenzfeststellungserkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, Slg. Nr.2674/1954 zur komplexen Materie der "Raumordnung", die demnach bis auf einzelne, dem Bund verfassungsgemäß ausdrücklich vorbehaltenen Bereiche, in Gesetzgebung und Vollziehung Landesache ist; Gemeindeverfassungsnovelle BGBl. Nr.205/1962, wonach die "örtliche Raumplanung" dem selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinde vorbehalten ist), gelten für den Komplex der Privatwirtschaftsverwaltung kaum gesetzliche Einengungen. Denn abgesehen von allfälligen Monopolen

des Bundes ist es allen Gebietskörperschaften unter Beachtung ihrer territorialen Zuständigkeit garantiert, sich in denselben Angelegenheiten als Privatrechtssubjekt entfalten zu können (Rill und Schäffer 1975, S. 36 ff, Wenger und Höss 1977, S. 59).

Innerhalb der hoheitlichen Regionalpolitik besitzt der Bund nun eine dominante Stellung bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Ordnungs-, Prozeß- und Strukturpolitik, der Gestaltung des Finanzausgleiches, der großräumigen Infrastrukturpolitik, des Denkmalschutzes, militärischer Angelegenheiten u.a.m.. Den Ländern im wesentlichen überantwortet sind neben den Kategorien des Raumordnungs- und Baurechts vor allem Bevölkerungspolitik, Wohnungswesen, überörtliche Infrastrukturpolitik, Bodenreform, Naturschutz etc.. In den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen neben der örtlichen Raumordnung die örtliche Baupolizei, Verwaltung der Verkehrsflächen, und ähnliches mehr (siehe dazu genauer Stiglbauer 1980).

Die regionalpolitisch relevante, privatwirtschaftliche Tätigkeit des Bundes umfaßt die eigenwirtschaftliche Betätigung in Form öffentlicher oder verstaatlichter Unternehmungen, die Vergabe öffentlicher Aufträge und vielfältige Subventionstätigkeit. Ähnliches gilt in eingeschränkter Form für die Landesebene, der allerdings, da sie keine Finanzhoheit besitzt, nur sehr knapp bemessene Mittel für Beteiligungen an Unternehmen, die Vergabe von Aufträgen und die Förderung von Gemeinden sowie Privatpersonen zur Verfügung stehen. Die Gemeinden kommen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vor allem ihrer Leistungsfunktion, d.h. der Sicherung der Daseinsvorsorge der örtlichen Bevölkerung, nach. Neben dem Bau von öffentlichen Einrichtungen und Wohnungen, sowie der Bereitstellung von Einrichtungen der Naherholung und Ver- und Entsorgung versuchen die Gemeinden oft in hartem Konkurrenzkampf untereinander durch Aufschließung und Bereitstellung von Industriegelände, durch Gewährung von Tarif- und Steuerermäßigungen u.a.m. die wirtschaftliche Entwicklung ihres Gebietes mittels Betriebsansiedlung voranzutreiben.

Im Übergangsbereich zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung operieren eine Reihe von Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Fonds, Wirtschaftsförderungsgesellschaften und Kammern. Als praktisch öffentlich beherrschte Rechtsträger mit Koordinations-, Investitions- oder Förderungsaufgaben sind vor allem zu nennen der ERP-Fonds und der Niederösterreichische Betriebsinvestitionsfonds sowie als Kapitalgesellschaften die Kommunalkredit AG, die BÜRGES und die in Niederösterreich tätigen Betriebsansiedlungsgesellschaften (NÖ Raumordnungs-, Betriebsansiedlungs- und StrukturverbesserungsgesmbH, NÖ. Grenzlandförderungsgesellschaft).

Stärker dem autonomen Sektor zuzuzählen sind die einzelnen Interessensvertretungen. Die Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Niederösterreich erstellte beispielsweise ein Strukturprogramm Weinviertel sowie ein Strukturprogramm Unteres Mühlviertel-Westliches Waldviertel (in Zusammenarbeit mit der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Oberösterreich), betreibt einen eigenen Standortberatungsdienst und beteiligt sich an Förderungsaktionen der Landesregierung (Pro-Gewerbe- und Pro-Industrie-Aktion). Die NÖ. Landwirtschaftskammer administriert unter anderem die landwirtschaftliche Regionalförderung.

Im Spannungsfeld privater Initiativen oder lokal/regionaler Selbstorganisation sind in erster Linie die regionalen Entwicklungsvereine stärker ins Licht der Öffentlichkeit getreten. In Niederösterreich gibt es den 1957 gegründeten und unlängst reaktivierten "regionalen Entwicklungsausschuß für das Obere Waldviertel" und die vor einigen Jahren ins Leben gerufene "Pro-Waldviertel-Aktion". Während nun der Einsatz der vorgenannten, aus den Kernräumen operierenden Organisationsformen meist dem Zweck einer koordinierten Aufgabenerfüllung durch finanzielle Beteiligung mehrerer Entscheidungsträger (Gebietskörperschaften plus Interessensvertretungen plus Geldinstitute, ect.) dient, fungieren die Entwicklungsvereine als regional verankerte Initiatoren der Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten, der Abstimmung regionalpolitischer Maßnahmen ect., und treten somit eher als Förderungswerber, allenfalls als

Förderungsmittler, denn als Träger auf (vgl. dazu auch Rill und Schäffer 1975, S. 244).

Unterzieht man die österreichischen Verhältnisse einer Einschätzung, dann ist vorauszuschicken, daß das Hauptproblem der Regionalpolitik wohl in ihrer vorwiegend sektoralen (Friedmann und Weaver 1979) und daher in gewissem Maße problemadäquaten bewußtseins- und kompetenzmäßigen Verankerung liegt. In ihrer theoretisch postulierten Querschnittsfunktion als territoriale Gegenmacht zu sektoralen Umwälzungsprozessen (Stöhr und Tödting 1979, S. 135) kann die Regionalpolitik nicht in ausreichendem Maß nachkommen, da sie weder stark regional verankert ist noch eine umfassende Maßnahmen- oder Koordinationskompetenz innehat.

Dies wirkt sich in der Praxis so aus, daß der Bund zwar über die Ressourcen, aber nicht über die Kompetenz verfügt, das Land die Kompetenz, aber nicht die notwendigen Mittel besitzt, die Ebene der Region als politische und koordinierende Einheit de facto nicht existiert, und die Gemeinde, die als unterste föderalistische Ebene geradezu definitionsgemäß Regionalpolitik im Sinne der Territorialpolitik betreiben sollte, weder über die Kompetenzen noch über die Mittel disponieren können und außerdem trotz Gemeindegemeinschaft vielfach für sinnvolle Koordination zu kleine territoriale Einheiten umfaßt.

Ideale Koordinations- und Planungseinheiten wären "tägliche Lebensbereiche", (Stöhr 1981, b), die in verschiedenen anderen Staaten als statistische und Planungseinheiten bereits eingeführt (Hall et.al. 1973 für Großbritannien, Klemmer et. al. 1975 für die BRD), in Österreich bundesweit allerdings erst vor kurzem offiziell vorgeschlagen wurden. (ÖROK 1981). Verwaltungsintern werden die verfügbaren Förderungsinstrumente von den jeweiligen Fachressorts administriert, die sich an Funktionserfordernissen des Gesamtsystems und bestehender sektoraler Interessensstrukturen orientieren und dadurch - noch verstärkt durch ihre zentralistische Problemwahrnehmungsdistanz - vielfach zur Vorgabe uniformer, den unterschiedlichen regionalen Erfordernissen unangepaßter

Konzepte und Entscheidungskriterien tendieren. Weiters läßt sich die Gefahr nicht von der Hand weisen, daß die Aktivität der aus den Kernräumen operierenden Trägerinstitutionen die Organisationsfähigkeit lokaler Institutionen schwächt und eigenständige regionale Initiativen entmutigt oder unterläuft (so scheiterten etwa viele der Projekte des "regionalen Entwicklungsausschusses für das Obere Waldviertel" an der "Interesselosigkeit" der Bundes- und Landesbürokratie - Litschauer 1975, S.9).

3.5 Der Einsatz regionalpolitischer Instrumente

3.5.1 Zeitlicher Überblick (vgl. dazu die Darst. 3 und 4)

A) Bundesebene:

Ausgangspunkt für den regionalpolitischen Instrumenteneinsatz war die Notwendigkeit der Notstandsbekämpfung in den von Kriegsschäden und sowjetischer Besatzung besonders betroffenen Gebieten im Osten Österreichs nach Wiedererlangung der vollen Souveränität im Staatsvertrag 1955. An diesbezüglichen Maßnahmen erfolgte ein regional gezielter Einsatz von Investitionskredithilfen aus ERP-Counterpartmitteln, die Einrichtung eines "Informationsdienstes für Betriebs- und Filialgründungen in österreichischen Entwicklungsgebieten" im Bundesministerium für Soziale Verwaltung (1956), die Einräumung eines erhöhten Satzes der vorzeitigen Abschreibung im Bewertungsfreiheitsgesetz 1957, die Gründung der Kommunalkredit AG 1958 und die Gewährung zweckgebundener Zuschüsse für entwicklungsbedürftige Gebiete im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes 1959.

Eine nächste Gruppe von Initiativen wurde in der Phase der Wachstumsverlangsamung und des Konjunkturunbruchs¹⁾ Mitte der sechziger Jahre eingeleitet. Zu nennen sind vor allem die Einrichtungen des ERP-Sonderprogramms für Ersatzarbeitsplätze in Kohlenbergbaugebieten 1966/67, die Befreiung peripherer Gebiete von der Fernverkehrs-

¹⁾ vgl. Kap. 8, Herzog.

Darstellung 3:

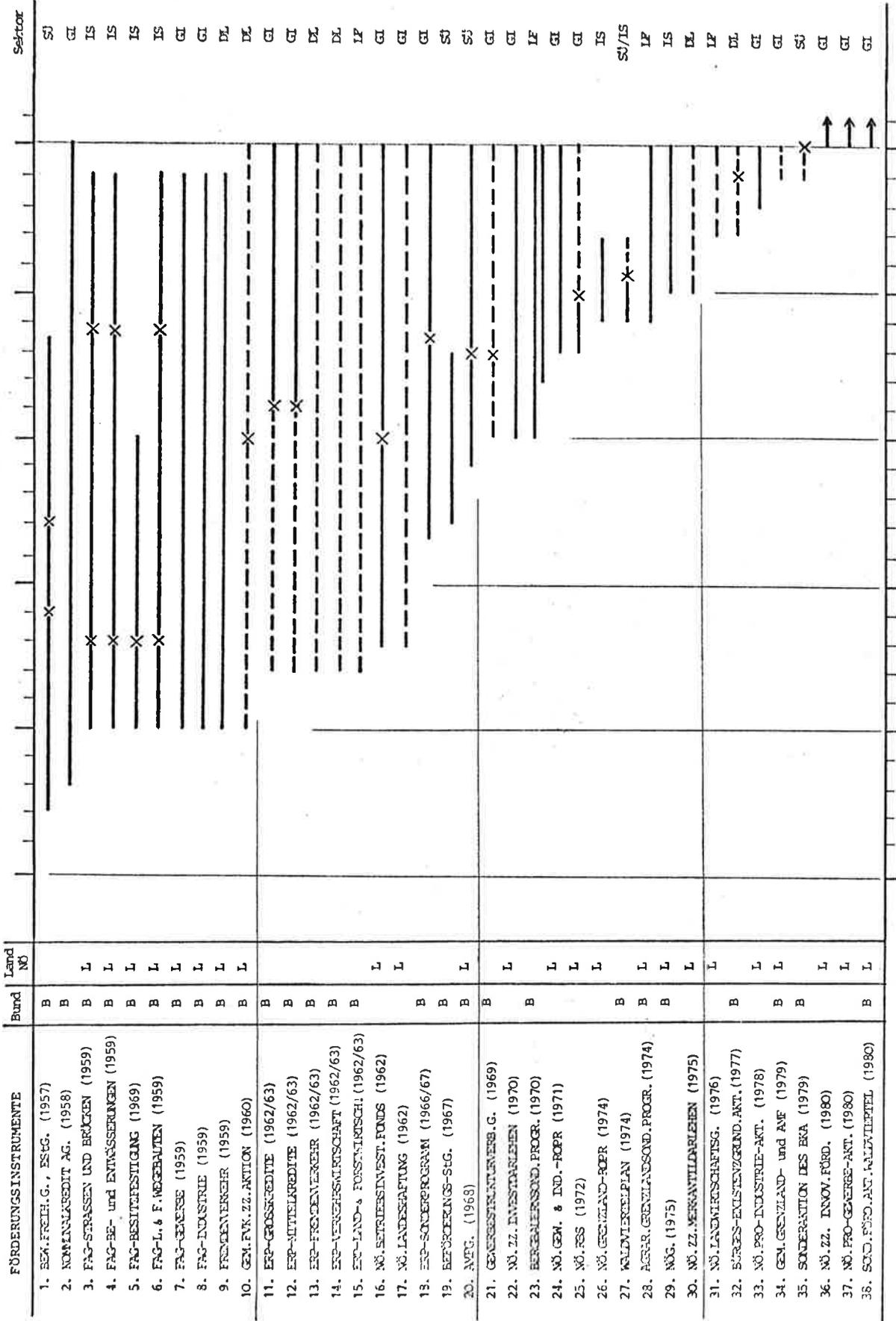
ÜBERSICHT ÜBER DIE IN DIE ANALYSE EINBEZOGENEN REGIONAL-

POLITISCHEN INSTRUMENTE

1. Bewertungsfreiheitsgesetz 1957, BGBl. Nr. 70/1957 (in den Fassungen BGBl. Nr. 147/1958 und Nr. 193/1963) und Ein-Kommenssteuerseznovelle 1966, BGBl. Nr. 155/1966 (in den Fassungen BGBl. Nr. 268/1967 und BGBl. Nr. 493/1972).
2. Österreichische Kommunalkredit AG. zur Aufschließung von Industriegebiete 1958.
3. Finanzausgleichsgesetz 1959, BGBl. Nr. 97/1959 (in den Fassungen BGBl. Nr. 2/1967 und BGBl. Nr. 445/1972) - Um- und Ausbau von Landeshauptstraßen und Brücken.
4. Finanzausgleichsgesetz 1959 (bzw. 1967 und 1973) - Beiträge zu den Kosten der Be- und Entwässerungen.
5. Finanzausgleichsgesetz 1959 (bzw. 1967 und 1973) - Besitzfestigung kleinerer Landwirte.
6. Finanzausgleichsgesetz 1959 (bzw. 1967 und 1973) - Beiträge zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft/zinszuschußaktion für gewerbliche Betriebe in den unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs.
8. Finanzausgleichsgesetz 1959 (bzw. 1967 und 1973) - Beiträge zur Förderung der Ansiedlung von Industriebetrieben/zinszuschußaktion für Industriebetriebe in den unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs.
9. Finanzausgleichsgesetz 1959 (bzw. 1967 und 1973) - Beiträge zur Förderung des Fremdenverkehrs/zinszuschußaktion für Fremdenverkehrsbetriebe in den unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs.
10. Gemeinsame Fremdenverkehrs- und Zinszuschußaktion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie ("Hausaktion") und der Bundesländer 1960.
11. ERP - Großkredite für industrielle und gewerbliche Investitionsprojekte 1962/63 (gemäß ERP-Fonds-Gesetz BGBl. Nr. 207/1962).
12. ERP - Mittelkredite für industrielle und gewerbliche Investitionsprojekte 1962/63 (gemäß ERP-Fonds-Gesetz BGBl. Nr. 207/1962).
13. ERP - Kredite an die Fremdenverkehrswirtschaft 1962/63 (gemäß ERP-Fonds-Gesetz BGBl. Nr. 207/1962).
14. ERP - Kredite an die Verkehrswirtschaft 1962/63 gemäß ERP-Fonds-Gesetz BGBl. Nr. 207/1962).
15. ERP - Kredite an die Land- und Forstwirtschaft 1962/63 (gemäß ERP-Fonds-Gesetz BGBl. Nr. 207/1962).
16. NÖ - Betriebsinvestitionsfonds 1962 (gemäß Beschluß des Landtages von Niederösterreich vom 24. Mai 1962).
17. Landeshaftung für Industrieinvestitionen in Niederösterreich 1962 (gemäß Beschluß des Landtages von NÖ. vom 15. Februar 1962).
18. ERP - Sonderprogramm zur Schaffung von industriell - gewerblichen Arbeitsplätzen in Kohlenbergbaugebieten (1966/67), in grenznahen Entwicklungsgebieten des Nöhlviertel, des Waldviertels und des Weinviertels, des Burgenlandes, der Süd- und Oststeiermark, Kärntens (1973/74) und in Osttirol (1977/78) sowie im Erzbergbaugbiet (1978/79).

19. Beförderungssteuergesetz - Novelle 1967, BGBl. Nr. 51/1967.
20. Arbeitsmarktförderungsgesetz 1968, BGBl. Nr. 31/1969 (in den Fassungen BGBl. Nr. 173/1973, BGBl. Nr. 642/1973, BGBl. Nr. 179/1974, BGBl. Nr. 388/1976, BGBl. Nr. 546/1976 und BGBl. Nr. 109/1979).
21. Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969, BGBl. Nr. 453/1969 (in den Fassungen BGBl. Nr. 417/1970, BGBl. Nr. 493/1972, BGBl. Nr. 26/1973 u.a.m.).
22. Zinszuschußaktion des Landes NÖ. für Investdarlehen 1970 (gemäß Beschluß des Landtages von NÖ. vom 2. Juli 1970).
23. Bergbauernsnderprogramm 1972 (Bergbauernzuschuß und landwirtschaftliche Regionalförderung).
24. Raumordnungsprogramm zur Schaffung, Verbesserung oder Sicherung geeigneter Standorte für Betriebe des Güterproduzierenden fernbedarfsfähigen Gewerbes und der Industrie, IGL. Nr. 255/1971 (in den Fassungen der NÖ. Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramme IGBL. 8000/28-O, Nr. 182/1975 und Nr. 154/1981).
25. NÖ. Raumordnungs-, Betriebsansiedlungs- und Strukturverbesserungsges.mBH. 1972 (ins Handelsregister eingetragen am 27. Dezember 1972).
26. Raumordnungsprogramm zur Verbesserung der Grundaussattung in den Gemeinden des Grenzlandes (NÖ. Grenzlandraumordnungsprogramm) 1974, IGBG. 8000/25-O, Nr. 218/1974.
27. Sofortprogramm zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im NÖ. Grenzgebiet ("Waldviertelplan") 1974 (gemäß Abkommen zwischen der Bundesregierung und der NÖ. Landesregierung vom 24. April 1974).
28. Agrarisches Grenzlandsosnderprogramm 1974 (gemäß Abkommen siehe Punkt 27).
29. NÖ. Grnezialförderungsge.mBH. 1975 (gemäß Vertrag zwischen der Bundesregierung und der NÖ. Landesregierung vom 26. Juni 1975).
30. Zinszuschußaktion des Landes NÖ. für Merkantildarlehen 1975 (gemäß Beschluß des Landtages von NÖ. vom 24. April 1975).
31. NÖ. Landwirtschaftsgesetz 1976, IGBL. 6100-O, Nr. 128/1976.
32. Existenzgründungsaktion des Bürgerschaftsfonds Ges.mBH. 1977.
33. NÖ. Pro-Industrie-Aktion 1978 (gemäß Beschluß des Landtages von NÖ. vom 4. April 1978).
34. Gemeinsame Grenzland- und Arbeitsmarktförderung in NÖ. 1979.
35. Sonderaktion der Bundesregierung zur Stärkung entwicklungs-schwacher ländlicher Räume im Berggebiet 1979 (gemäß Beschluß des Ministerrates vom 19. Juni 1979).
36. NÖ. Zinszuschußaktion Innovationsförderung 1980 (gemäß Beschluß des NÖ. Landtages vom 25. März 1980).
37. NÖ. Pro-Gewerbe-Aktion 1980 (gemäß Beschluß der NÖ. Landesregierung vom 28. Oktober 1980).
38. Sonderförderungsaktion zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Waldviertel 1980 (gemäß Beschluß des Ministerrates vom 24. Juni 1980).

Darst. 4: ZEITDIAGRAMM DER REGIONALPOLITISCHEN INSTRUMENTE IN NIEDERÖSTERREICH 1955-1980



Legende:
 Laufzeit → 1955 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 1981
 ————— direkt durch Fördergebietsabgrenzungen definierte regionalpol. Instrumente
 - - - - - indirekt durch Förderungskriterien definierte regionalpol. Instrumente
 X wesentliche Änderungen der Förderbestimmungen
 IF - Land- und Forstwirtschaft SÜ - sektorübergreifend
 GI - Gewerbe und Industrie IS - Infrastruktur
 DL - Dienstleistungssektor

steuer in der Beförderungssteuergesetzesnovelle 1967, der im Stammtext der AMFG 1968 beinhalteteter Förderungsansatz des Ausgleichs langfristiger struktureller oder regionaler Beschäftigungsschwierigkeiten und das in den Vergaberichtlinien der Kreditkostenzuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969 enthaltene Ziel der Verbesserung der Regionalstruktur.

Mit dem Übergang der Regierungsgewalt von der ÖVP auf die SPÖ anfangs der siebziger Jahre kam es zu einem regionalpolitischen Konzeptionswechsel in Form eines Überganges von einer vorwiegend "indirekten marktkonformen" Wachstumspolitik zu einer stärker "direkt" wirkenden, jedoch immer noch vorwiegend über den Marktmechanismus abgewickelten Verteilungspolitik, ergänzt durch verstärkte Koordinations- und Kooperationsbemühungen. Neu initiiert wurden in der ersten Hälfte der siebziger Jahre 1971 das Bergbauernsonderprogramm und 1974 das Sofortprogramm zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im niederösterreichischen Grenzgebiet ("Waldviertelplan").

Als Folge des Konjunkturunbruchs und der Wachstumsverlangsamung mußte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ein Hauptaugenmerk der Förderung jener Gebiete und Bereiche zugewandt werden, in denen die traditionellen Instrumente offenbar am wenigsten "gegriffen" hatten. So kam es 1977 zur Schaffung der Existenzgründungsaktion der BÜRGES, 1979 zur Einrichtung der gemeinsamen Grenzland- und Arbeitsmarktförderung in Niederösterreich, weiters zur Sonderaktion des Bundeskanzleramtes zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume im Berggebiet, sowie im Herbst 1980 zur Beschlußfassung über die gemeinsame Sonderförderungsaktion Bund und Land Niederösterreich zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Waldviertel.

B) Landesebene: Fallbeispiel Niederösterreich

Ein Einsatz regionalpolitischer Mittel des Landes Niederösterreich wurde erstmals 1960 in Form von Zuschüssen für Infrastrukturmaßnahmen und landwirtschaftliche Besitzfestigung sowie von Zinszuschüssen für Betriebe in entwicklungsbedürftigen Gebieten Niederösterreichs aufgrund

der Koppelungsmechanismen - der Bundeszuschuß war gebunden an eine Landesgrundleistung - der Finanzausgleichsbestimmungen bewirkt. Im Jahr 1962 wurden diese Instrumente durch die weniger regional gezielten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen des Betriebsinvestitionsfonds und der Landeshaftung ergänzt.

1970 erfolgten neue Förderungsbemühungen durch Einrichtung des Zinszuschusses für Investdarlehen, gespeist aus dem Mittelrückfluß des Betriebsinvestitionsfonds, und durch die Einbeziehung der regionalen Wirtschaftsförderung in die sektoralen Raumordnungsprogramme, vor allem in Form der 1971 bekanntgemachten "Grenzlandförderung" als standortdifferenzierter, arbeitsplatzbezogener Zuschuß. Die 1972 gegründete NÖ.Raumordnungs-, Betriebsansiedelungs- und Strukturverbesserungs-Gesellschaft diente der Ergänzung dieser Förderungen hinsichtlich der Funktionen Information, Beratung und Aufschließungsförderung.

Ähnlich wie auf Bundesebene kam es im Gefolge des Konjunktur einbruchs 1974/75 zur verstärkten Erhaltungssubventionierung und zur vermehrten Zusammenarbeit mit den Bundesinstanzen, des Weiteren zu einer Ausweitung von Förderaktionen und -gebieten. Zu nennen sind diesbezüglich das von 1974-1976 in Kraft gewesene Grenzland-Raumordnungsprogramm, die 1975 beschlossene Vergabe von Zinszuschüssen für Merkantildarlehen und die ab 1977 vorgenommene Auszahlung von Bewirtschaftungsprämien auf Basis des NÖ. Landwirtschaftsgesetzes, ferner die 1978 konstituierte Pro-Industrie-Aktion sowie die 1980 eingerichtete Pro-Gewerbe-Aktion und die NÖ.Innovationsförderung. Gemeinsam mit dem Bund wurden und werden ab 1974 bzw. 1975 das Agrarische Grenzlandsonderprogramm und die NÖ.Grenzlandförderungsgesellschaft geführt und ab 1979 bzw. 1981 die Gemeinsame Grenzland- und Arbeitsmarktförderung bzw. die diese ersetzende Sonderförderungsaktion Waldviertel betrieben.

3.5.2 Allgemeine Bestimmungsgründe des Instrumenteneinsatzes

Die allgemeine Situation des Einsatzes regionalpolitischer Instrumente in Österreich kann am besten anhand der offiziellen Formulierung charakterisiert werden, wonach die eingesetzten Maßnahmen größtenteils nicht auf spezifisch regionalpolitische Belange zugeschnitten sind, dennoch aber entweder regionale Auswirkungen haben oder darauf ausgerichtet wurden, regionalpolitische Anstöße auszuüben (BKA 1975, S.57).

Vergleicht man die zur Anwendung gelangten Maßnahmen mit den grundsätzlich verfügbaren Instrumentoptionen (vgl. etwa Herzog 1979, S.49), dann fällt auf, daß keine direkten Instrumente in Form administrativer Zwangsmaßnahmen im Bereich der Investitions- oder Ansiedlungspolitik oder in Form aktiver Beschäftigungspolitik mittels verstaatlichter Unternehmungen bzw. regionalpolitisch motivierter Wahl von Behördenstandorten herangezogen wurden.

Damit standen praktisch nur sehr indirekte Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die durch Vorgabe von öffentlichen Vorleistungen bzw. Anreizen ("incentives") eine zielkonforme Verhaltensbeeinflussung privater Akteure zu erreichen versuchen. Die vorangehend angeführten Maßnahmen entfallen dabei in geringem Umfang auf Mittel der Informations- und Infrastrukturpolitik und im Schwergewicht auf Maßnahmen der finanziellen Anreizpolitik, darunter wieder hauptsächlich auf die Kategorie der Steuer- und Subventionspolitik, während eine regionalpolitisch ausgerichtete Vergabe- oder Tarifpolitik nicht existierte.

Die Gründe dafür liegen wohl darin, daß ein Einsatz direkter Instrumente im Rahmen einer liberalen Marktordnung bzw. aus Gründen internationaler Konkurrenz wohl nur sehr begrenzt zulässig erschien. Da Abschreckungsmaßnahmen ("disincentives") wie etwa höhere Investitionsbesteuerung in Ballungsgebieten oder industrielle Erweiterungsbeschränkungen im Stile der seinerzeitigen britischen "Industrial Development Control" aufgrund des relativ beschränkten Wachstums der Zentralräume in

Österreich nie wirklich zur Diskussion standen, blieben als einzige Möglichkeit nur ausgabenintensive bzw. Aufkommensausfälle verursachende Maßnahmen.

Die Konzentration auf positive Anreizpolitik beruht auf den Tatsachen, daß Informationspolitik allein nur wenig effektiv ist und Infrastrukturpolitik einerseits von sektoral spezialisierten Fachressorts administriert wird und daher regionalpolitisch schwerer koordinierbar ist und andererseits auf das für Zwecke der Regionalentwicklung vorrangig heranziehbare überörtliche Infrastrukturpotential nur ca. 40% der öffentlichen Sachkapitalbildung entfällt (1974 entfiel rund 60% der öffentlichen Sachkapitalbildung in Österreich auf die Gemeinden inklusive Wien - Wenger, Höss und Franz 1977, S. 145) und von diesem aus Gründen der Engpaßbeseitigung ein Großteil auf die Zentralräume und dazwischenliegende Hauptverbindungskorridore konzentriert werden muß.

3.6 Parallel zur regionalen Wirtschaftspolitik erfolgte Aktivitäten auf dem Gebiet der Raumordnung und Raumplanung

Entsprechend der zur Beginn von Kapitel 1 durchgeführten Begriffsabgrenzung werden im folgenden kurz jene Maßnahmen skizziert, die als Raumplanung (im engeren Sinn von Flächennutzungs- und Infrastrukturplanung) die physisch-materiellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche regionale Wirtschaftspolitik schaffen sollten.

A) Bundesebene:

Bis in die sechziger Jahre hinein gab es praktisch keine Raumordnungspolitik auf Bundesebene sondern nur sektorale Infrastrukturpolitik, sozusagen mit Stückwerks-Charakter. Indirekt gab der Bund allerdings durch die Förderungsbestimmungen der FAG-Mittelvergabe - eine Bindung an den Nachweis regionaler Entwicklungsprogramme - wesentliche Impulse für die Intensivierung raumordnerischer Bestrebungen in Österreich (ÖIR 1966, S.3; ÖROK 1975, S.43).

Offiziell kam es erst 1965 zur Etablierung der Raumordnungspolitik auf Bundesebene durch Einsetzung des Ministerkomitees für Raumordnung, das in der Folge wichtige Untersuchungen wie z.B. das Bundesraumordnungsgutachten, die Neubewertung des Bundesstraßennetzes, ein Verkehrskonzept u.a.m. in Auftrag gab (Beirat für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1972, S.37).

Anfangs der siebziger Jahre ging vom Bund die Initiative zur Gründung der ÖROK (1971) aus, in deren Rahmen er wesentliche Arbeiten vorantrieb und Konzepte einbrachte.

Im Kompetenzbereich des Bundes kam es ferner zur Verabschiedung der Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, welche die Möglichkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Bund und Ländern bzw. Ländern untereinander eröffnete, sowie zur Aussendung des ersten Entwurfs eines Bundesraumordnungsgesetzes in der zweiten Jahreshälfte 1974, der allerdings nicht im Parlament eingebracht wurde.

Parallel dazu nahm der Bund in Zusammenarbeit mit den Bundesländern problembezogene Regionalprogramme einerseits für schwach entwickelte ländliche Gebiete (Ost-Grenzgebiete) und andererseits für von Strukturkrisen betroffene Industrie- und Bergbaugebiete (Aichfeld-Murboden, Mühlbach-Hochkönig, Köflach-Voitsberg) in Angriff.

B) Landesebene: Fallbeispiel Niederösterreich

Eine Landesplanungsstelle im Bereich der Baudirektion wurde bereits bald nach Ende des 2. Weltkrieges eingerichtet (Stiglbauer 1980, S.8) und ab 1951 wurden wesentliche Raumordnungsgutachten als Bausteine eines niederösterreichischen Landesentwicklungsprogrammes in Auftrag gegeben.

1958 konstituierte sich auf Landesebene ein "Verein zur Förderung der Wirtschaft in den unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs", der einer "Koordinierung sämtlicher Entwicklungsmaßnahmen in Niederösterreich auf Landesebene sowie der Förderung aller der Beseitigung der niederösterreichischen Entwicklungsgebiete dienenden Maß-

nahmen und der Unterstützung der einschlägigen Bestrebungen der bestehenden regionalen Entwicklungsvereine" dienen sollte (Litschauer 1975, S. 9).

Erst 1968 kam es zu der Verabschiedung eines niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes und in der Folge zur Erarbeitung von 12 sektoralen Raumordnungsprogrammen. Ab 1976 begann die Phase der Erstellung von regionalen Raumordnungsentwürfen, in denen die in den Sektoralprogrammen enthaltenen allgemeinen Festlegungen einer Konkretisierung zugeführt werden.

Die gegenwärtige Perspektive zielt in Richtung einer Abkehrung von juristischen Festlegungen und einer direkten Zuwendung zu konkreten Umsetzungsmaßnahmen, sowie in Richtung eines effektiveren Managements von Entwicklungsimpulsen und einer Kontrolle deren Verwirklichung (Silberbauer, im Gespräch, 1982).

4. Strukturelle Wirkungsanalysen der Instrumente der österreichischen Regionalpolitik für periphere wirtschaftsschwache Gebiete in Niederösterreich

4.1 Methodische Vorbemerkungen

Wie bereits unter Punkt 1.4 angeführt, wurde im Hinblick auf die allgemeinen - und unter österreichischen Bedingungen besonders - unbefriedigenden Ansätze der quantitativ-formalanalytischen Methode ein als "strukturelle Wirkungsanalyse" bezeichnetes Vorgehen gewählt.

Zwecks Identifikation der grundlegenden Elemente der Wirkungsfelder der Instrumentvariablen wurde ein Analyse-schema (siehe Darstellung 5) entwickelt, dessen Abszisse die Instrumente der österreichischen Regionalpolitik in chronologischer Anordnung anführt, und dessen Ordinate ein regionalpolitisches Klassifikations- und Bewertungsschema darstellt (vgl. Hess 1979 und Meier 1980).

Es wurden nur solche Instrumente einbezogen, die einen tatsächlichen Mitteleinsatz nach sich zogen und die ausdrücklich regionalpolitische Zielsetzungen oder Entscheidungskriterien definieren.

Räumlich beschränkt sich die Analyse auf das Fallbeispiel der entwicklungsschwachen Gebiete Niederösterreichs und auf Instrumente, die von Bund und Land Niederösterreich zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Gebieten eingesetzt wurden.

Die Bestimmung der thematischen Analysefelder erfolgte in mehreren Schritten.

Als theoretischer Bezugsrahmen wurden zwei Hauptdenkrichtungen der neueren Entwicklungstheorie, die gegensätzlichen Paradigmen der vorwiegend exogen bestimmten "Entwicklung von oben" und einer vorwiegend endogen bestimmten "Entwicklung von unten" herangezogen.

Die klassisch-orthodoxe Position der "Entwicklung von oben" ("centre-down development paradigm" - Hansen 1981)

kann folgendermaßen kurz charakterisiert werden:

Von einer monolithischen Auffassung von Entwicklung als Industrialisierung/Urbanisierung ausgehend wird versucht, die unterentwickelten Gebiete im Sinne der Theorie komparativer Vorteile durch die Förderung exportorientierter Industrieansiedlungen und auf außerregionale Nachfrage abgestellte Fremdenverkehrsinvestitionen funktionell möglichst stark in den Weltmarkt einzugliedern. Im Vertrauen auf Umverteilungsmechanismen auf nationaler Ebene wird der Kernraum und Peripherie verbindende Infrastrukturausbau forciert und die Förderung vor allem multiregionaler und -nationaler Unternehmen vorgenommen, um diese zu Kapital- und Technologietransfers in die entwicklungsschwachen Gebiete zu veranlassen. Betrieben wird dieses Vorgehen von meist sektoral definierten Bundes- oder Landesressorts, welche die regionalen Mängel diagnostizieren, die zu ihrer Behebung notwendigen Rezepte erstellen und dahingehend die Entscheidungskriterien und Förderungsrichtlinien ausrichten (siehe dazu näher Hansen 1981 und Stöhr 1981 a).

Die in den letzten Jahren verstärkt vorgeschlagene kritische Gegenposition der "Entwicklung von unten" (synonym etwa auch "autozentrierte Entwicklung" - Amin 1970, "self-reliance strategy" - Pugwash Symposium 1977, "selektive Eigenständigkeit" - Stöhr 1981 a) umfaßt etwa folgende Hauptinhalte:

Es existieren eine Vielzahl von unterschiedlichen Entwicklungsstrategien und -mustern, die den ökonomischen, politischen und kulturellen Gegebenheiten der jeweiligen regionalen Gesellschaften entsprechen. Das grundsätzliche Entwicklungsziel ist die volle Nutzung der menschlichen und natürlichen Ressourcen einer Region mittels Modernisierung und Weiterentwicklung bestehender Betriebe, mittels kleiner bis mittelgroßer arbeitsintensiver Produktionsgänge unter Herausbildung spezifischer Produktinnovationen und unter Heranziehung angepaßter Technologien, mittels breiter Mobilisierung regionaler Rohstoffe und Energiequellen bei maximaler Umweltschonung und mittels Aktivierung des kreativen Potentials der betroffenen Bevölkerung. Anzu-

streben ist die möglichst umfassende Beteiligung aller Gesellschaftsschichten an den Entscheidungsprozessen, eine stärkere Einbeziehung des innerregionalen Verkehrs- und Kommunikationsausbaus und die Ausbildung lokal/regionaler eng verflochtener Wirtschaftskreisläufe, die in stärkerem Maße auch auf die Deckung des regionalen Bedarfs ausgerichtet sind. Getragen werden soll diese Entwicklung in hohem Maße von der Eigeninitiative der betroffenen Gemeinschaft, koordiniert und gelenkt von weitgehend eigenständigen regionalen Vertretungskörperschaften und Institutionen (siehe dazu näher Senghaas 1977 und Stöhr 1981 b).

Vor dem Hintergrund dieser beiden Gegenpositionen wurden Analysebereiche ausgewählt, die Aufschlüsse über die Hauptstoßrichtung der österreichischen Regionalpolitik vermitteln sollen (vgl. Darstellung 5).

Grundsätzlich muß zu diesen Analysebereichen jedoch angemerkt werden, daß ihre Auswahl einen Kompromiß zwischen theoretischen Anforderungen und der konkreten Datenverfügbarkeit in Österreich darstellt. Aufgrund der erst vor kurzem erfolgten Konkretisierung dieser theoretischen Ansätze fehlen noch weitgehend konkrete Daten über in diesem Zusammenhang relevante Tatbestände, sodaß vielfach nur Tendenzaussagen oder Negativabgrenzungen getroffen werden können. Weiters können einzelne Thesen mitunter nur durch Kombination mehrerer Kriterien untermauert werden bzw. müssen Ergebnisse anderer Untersuchungen in die Argumentation einbezogen werden, um Vermutungen über die Auswirkungen bestimmter Förderinstrumente abzusichern. Von folgenden inhaltlichen Annahmen wird dabei ausgegangen:

Im Zusammenhang mit der Rubrik "Entscheidungsspielraum" wird die These aufgestellt, daß individuelle projektbezogene Entscheidungsakte stärker auf regionale Bedürfnisse und Erfordernisse eingehen können als generell-automatische, oft gesetzlich festgelegte Förderungsarten, die vielfach einer linearen Entwicklungsstrategie "von oben" zuzuordnen sind. Dabei darf allerdings das generell hohe Ausmaß zentralistischer Aufgabenerfüllung insbesondere im Hinblick

auf den effektiven Aufwand an Förderungsmitteln im Bereich der österreichischen Regionalpolitik nicht außer Acht gelassen werden (vg. dazu Herzog 1981).

Ähnlich wird bei der Kategorie "Art der regionalen Definition" die Hypothese unterstellt, daß "indirekt räumlich ausgerichtete" oder "explizit auf sektorale Fördergebiete" abgestimmte Instrumente vorwiegend Strategien der funktionalen bzw. sektoralen Integration zuzuordnen sind, während querschnittsbezogene "raumordnungspolitische Abgrenzungen" eher dem Postulat der sektorübergreifenden Integration des Paradigmas der "Entwicklung von unten" angemessen erscheinen.

Bei der "sektoralen Definition" kann davon ausgegangen werden, daß eine einheitliche Ausrichtung auf bestimmte Aktivitäten, etwa "industrieller" Natur in Zusammenhang mit anderen Kriterien wie "Neuansiedlung von Großbetrieben" oder "national/internationaler Absatzausrichtung" strukturelle Tendenzen nach sich ziehen kann, die einer eigenständigen Entwicklung zuwider laufen.

Analog dazu ist hinsichtlich der Förderungswerber festzuhalten, daß etwa eine starke Hinwendung auf "neu anzusiedelnde, von außerhalb der Region stammende Betriebe", dem Vorrang der funktionalen Eingliederung in das großräumige wirtschaftliche Interaktionssystem entspricht (vgl. auch Stöhr 1981 a), während die stärkere Orientierung auf bereits ansässige Aktivitäten oder Bevölkerungsgruppen das Potential einer regional eigenständigen Entwicklung bevorzugt nutzt.

Bei der Kategorie "Absatz- und Verflechtungsbereiche" ist ebenfalls die explizite Betonung einer dominant "national/internationalen Ausrichtung" bei gleichzeitiger Vernachlässigung "lokal/regionaler" Aktivitäten ein Indikator für das Vorwiegen einer Strategie der exogen determinierten Entwicklung von oben.

Problematischer ist die Zuordnung der Elemente der "direkten Mobilitätsförderung". Bei der Förderung der "regionalen Mobilität von Arbeitskräften", eines Anreizes für "Betriebs-

verlagerungen" bzw. "Zweigwerksgründungen" und der Einräumung von generellen "Transportkostenbegünstigungen" ist anzunehmen, daß dies eher eine großräumig funktionale Integration in das weltwirtschaftliche System begünstigt, während die Faktoren "beruflich" und "zwischenbetriebliche Mobilität von Arbeitskräften", "Diversifikation bzw. sektorale Reallokation der Investitionstätigkeit" oder "regionale Preisstützungen" auf spezifisch regionale Bedürfnisse abgestimmte Maßnahmen vorwiegend endogen bestimmter Entwicklungsstrategien vermuten lassen.

Wie bisherige Erfahrungen gezeigt haben, birgt auch bei der Kategorie "Reduzierung von Faktor- und Standortkosten" eine nicht näher spezifizierte Förderung der Investitionstätigkeit auf Grund der Wirkung des Marktmechanismus Selektionstendenzen in sich (etwa Anziehung lohnkostenintensiver, stagnierender Branchen, Filialbetriebsgründungen, ect.), die der Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze und Entwicklung strukturschwacher Gebiete vielfach zuwider laufen.

Eine möglichst umfassende "Koordinationsvorsorge" ist - insbesondere bei stärkerer Beteiligung repräsentativer lokaler und regionaler Entscheidungsgremien - jedenfalls als ein wesentliches Erfordernis einer erfolgreichen "Entwicklung von unten" anzusehen und ein Fehlen derselben deutet auf punktuelle und kaum integrierte Steuerungseingriffe hin.

In einem abschließenden Schritt wurden diese thematischen Analysefelder um förderungstechnische Elemente (wie Laufzeit, Förderungshöhe, Förderungsart) ergänzt, an einem Vergleichsraster regionalpolitischer Instrumente der EG-Kommission (Commission of the European Communities 1979) überprüft und mittels eines empirischen Testlaufes auf die wesentlichen Aspekte reduziert. Mittels Inhaltsanalyse der offiziellen Förderungsbestimmungen sowie Einholung ergänzender mündlicher Informationen wurden die Analyse-kategorien besetzt und in statischer und dynamischer sowie isolierter und kombinierter Betrachtung als Basis für Aussagen über die Struktur des regionalpolitischen Instrumenten-

einsatzes herangezogen. Soweit verfügbar, wurden Förderungsstatistiken, die allerdings nur den Zeitraum 1970-1980 abdecken, sowie Sekundärmaterialien den direkt erhaltenen verbalen Angaben zur Seite gestellt. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen vor allem darin, daß er erstens für Österreich gangbar ist und zweitens in anschaulicher und leicht nachvollziehbarer Weise strukturierte Informationen über die Ausrichtung des österreichischen regionalpolitischen Instrumentariums bietet.

Die Beschränkungen, denen diese Methode unterworfen ist, liegen einerseits in der nicht immer eindeutigen Zuordnung von oft variierenden Begriffen der Förderungsrichtlinien zu den Definitionen der Analysekatgorien und einer Unterstellung der Vollständigkeit der Kriterien. Andererseits liegen sie im grundlegenden Defizit einer solchen Textanalyse, die nur Aussagen über die explizit ausgesprochenen Zielsetzungen zuläßt, aber keine Aufschlüsse bietet über allfällige im Hintergrund stehende implizite Zweckwidmungen, und schon gar keine Angaben über die im Einzelfall tatsächlich getroffenen Entscheidungen und Handlungen, die aus amtsinternen Geheimhaltungs- oder mitunter auch aus Datenschutzgründen einer Auswertung nicht zugänglich sind.

Die Zielsetzung der Arbeit bezieht sich daher auf eine möglichst umfassende Analyse des betrachteten Systemausschnitts zu Zwecken der Aufhellung von grundsätzlichen Wirkungszusammenhängen und, wie oben bereits ausgeführt, nicht auf die Durchführung einer quantitativen Erfolgskontrolle.

Bei der Behandlung der einzelnen Analysekatgorien wurde nachstehend folgendes Interpretationsmuster angewandt:

Nach einer kurzen begrifflichen Erläuterung der unter die Analysekatgorien (Teilabschnittsüberschriften) sublimierten Inhalte werden in den einzelnen Unterpunkten anfangs die Instrumentnennungen und - falls zuordenbar, da nur für wenige Bereiche die Förderungsstatistiken eine entsprechende Disaggregation erlauben - das damit einhergegangene Zuschußvolumen im Gesamtzeitraum und in der Verteilung auf

einzelne Perioden einander gegenübergestellt und im nächsten Schritt auf allfällige Veränderungen oder Strukturbrüche im Zeitablauf hin analysiert. Daran knüpft eine Einschätzung der beobachteten Merkmalsausprägungen aufgrund der oben angeführten theoretischen Gesichtspunkte an. Erklärungshypothesen bezüglich jener Faktoren, die die eruierten Strukturen wahrscheinlich am stärksten beeinflussen, bilden den Abschluß der einzelnen Unterpunkte.

4.2 Grundsätzliche Instrumentcharakteristika

Unter diesem Überbegriff wurden die Kategorien Laufzeit, Träger, deren Entscheidungsspielraum bezüglich des Mittelseinsatzes und die finanzielle Größenordnung der Maßnahmen zusammengefaßt (vgl. Darstellung 5). Aus Darstellungsgründen wurden die Angaben zur finanziellen Größenordnung in einer eigenen Übersicht (siehe Tabelle 3) dargestellt. ¹⁾

Die Laufzeit der Instrumente (Darstellung 5, Zeile 1) bezieht sich auf die effektiven Jahre, in denen die Maßnahmen dotiert wurden. Der Begriff Träger (Darstellung 5, Zeilengruppe 2) zergliedert Maßnahmen in solche, die von Bundes- oder Landesbehörden in direkter Weise entweder allein oder gemeinsam administriert werden, sowie in Sonderkonstruktionen (Fonds, Aktiengesellschaft, GmbH), die mittelbar zur Erfüllung von Privatrechtsaktivitäten des öffentlichen Sektors dienen. Die Zeilengruppe Entscheidungsspielraum (Darstellung 5, Zeilengruppe 3) kennzeichnet zwei grundsätzliche Möglichkeiten der Förderungsvergabe, nämlich ob eine Förderung bei Vorliegen bestimmter, meist gesetzlich definierter Kriterien, automatisch erfolgt oder ob ihr ein individueller, projektbezogener Entscheidungsakt im freien Ermessen des Förderungsträgers zugrundeliegt.

Die in Tabelle 3 enthaltenen Angaben zur finanziellen Größenordnung der regionalpolitischen Fördermaßnahmen umfassen die Ausweisung des im Zeitraum 1970-1980 ausgeschütteten Zuschußvolumens, entweder in Form effektiv ausbezahlter verlorener Zuschüsse (Sp. 4) oder, im Fall verbilligter Kredite, in

¹⁾ Die Basisdaten für die Berechnung der Tabelle 3 sind in den Tabellen 1 und 2 auf den Seiten 121 ff. zu finden.

Tabelle 3 FINANZIELLE GRÖSSENORDNUNG REGIONALPOLITISCHER FÜHRUNGSMASSNAHMEN VON BUND UND LAND IN NIEDERÖSTERREICH, 1970 - 1980

Kennzählung	Zeitraum 1970 bis 1980										Gesamt - Zeitraum 1957 bis 1980					
	1. FÜRDERUNGSPERZENTALE	2. KREDIT-VOLUMEN (1)	3. NOMINALER ZUSCHUSS-GEHALT (2)	4. ZUSCHUSS-VOLUMEN EFFEK-TIV (3)	5. ZUSCHUSS-VOLUMEN BERECH- NET (3)	6. INVEST- VOLUMEN EFFEK-TIV (4)	7. INVEST- VOLUMEN BERECH- NET (4)	8. Ø JÄHRL. 5) DOTATION	9. Ø INVEST- 6) HOHE	10. Ø KREDIT- 6) HOHE	11. Ø ZU- SCHUSS- 6) HOHE	12. AUSNUT- ZUNGS- 7) GRAD	13. KREDIT- VOLUMEN (3)	14. ZUSCHUSS- VOLUMEN EFFEK-TIV (3)	15. ZUSCHUSS- VOLUMEN BERECH- NET (3)	16. INVEST- VOLUMEN BERECH- NET (4)
1. BUN. KREDI- WEISG. 8)		989,0			39,64	1.982,0						5.343,6		178,04	2.506,0	
2. KOMMUNAL KREDIT. AG.	57	415,25	14,2		58,97	622,88	5,4	10,93	7,29	1,04		585,55		83,15	872,32	
3. FAG-STRASSEN U. BRÜCKEN				25,16			2,3						76,16		76,16	
4. FAG-SE- U. ENTWASSER- UNGEN				6,40			0,7						17,11		17,11	
5. FAG-BESITZ RESTITUTION													4,11		4,11	
6. FAG-L. UND F. BEGE- BUNGEN				12,24			1,4						22,72		22,72	
7. FAG- GEMERSE		44,16	14,2	6,27		44,16	0,6	(0,087) ⁹⁾	(0,087) ⁹⁾	(0,012) ⁹⁾		135,0	19,17		135,0	
8. FAG- INDUSTRIE		135,28	14,2	19,21		135,28	1,8	(0,54) ⁹⁾	(0,54) ⁹⁾	(0,078) ⁹⁾		179,51	25,49		179,51	
9. FAG-FREMDEN VERKEHR		146,36	16,2	23,71		209,09	2,2	(0,54) ⁹⁾	(0,36) ⁹⁾	(0,058) ⁹⁾		350,93	56,85		501,33	
10. GEN. FVK. SE-AKTION	793	898,52	8,7		75,56	1.347,78	6,9	1,70	1,13	0,095	0,57	915,19		26,39	1.372,78	
11. ERP- GROSS- KREDITE	200	1.385,55	15,8		218,92	8.007,01	21,9	40,00	6,93	1,10		2.355,53		372,17	10.759,12	
12. ERP-MITTEL- KREDITE	128	62,35	15,8		9,85	154,63	9,9	1,21	0,49	0,08	0,98	152,45		24,09	331,04	
13. ERP-FREMDEN- VERKEHR	18	102,70	20,3		20,85	320,72	2,1	17,82	5,71	1,16		165,62		33,62	451,53	

FÖRDERUNGSMASSNAHMEN VON BUND UND LAND IN NIEDERÖSTERREICH, 1970 - 1980

FINANZIELLE GRÖSSENORDNUNG REGIONALPOLITISCHER

Tabelle 3 (Fortsetzung)

Rechnungen	Zeitraum 1970 bis 1980										Gesamt - Zeitraum 1957 bis 1980				
	1. FÖRDERUNGS- FÄHLE	2. KREDIT- VOLUMEN (1)	3. NOMINALER ZUSCHUSS- GEHALT (2)	4. ZUSCHUSS- VOLUMEN EFFEK- TIV (3)	5. ZUSCHUSS- VOLUMEN BERECH- NET (3)	6. INVEST- VOLUMEN EFFEK- TIV (4)	7. INVEST- VOLUMEN BERECH- NET (4)	8. Ø JÄHRL. DOTALION (5)	9. Ø INVEST- HÖHE (6)	10. Ø KREDIT- HÖHE (6)	11. Ø ZU- SCHUSS- HÖHE (6)	12. AUSNUT- ZUNGS- GRAD (7)	13. KREDIT- VOLUMEN (1)	14. ZUSCHUSS- VOLUMEN EFFEK- TIV (3)	15. ZUSCHUSS- VOLUMEN BERECH- NET (3)
14. ERP-VERKEHRS- WIRTSCHAFT	4	11,00	22,8		2,51	20,75	0,3	5,19	2,75	0,63		22,36		5,10	41,43
15. ERP-LAND- U. FORST- WIRTSCHAFT	418	820,83	25,5		209,31	1.628,36	20,9	3,90	1,97	0,50		1.480,64		377,56	2.686,63
16. NÖ. BETRIEBS- INVEST- FONDS	856	607,33	23,1		140,30	910,99	12,8	1,06	0,71	0,16	0,36	715,17		165,20	951,16
17. NÖ. LANDES- HAFTUNG	72	1.185,15		103,36		2.222,20	9,4	30,86	16,46	1,44	0,33	1.486,0	106,27		2.726,25
18. ERP-SONDER- PROGRAMM	77	303,35	34,7		105,1	871,37	15,0	11,32	3,94	1,37					
19. BEFÖRD- STG.															
20. AMFG	336	1.321,37 ¹¹⁾	15,8	151,09	8,16	1.878,23	14,48	5,59	3,93	0,47					
21. GEN. STR. VERS.G.	2.753	3.544,23	14,9	370,7		3.544,23	33,7	1,30	1,30	0,14	0,39				
22. NÖ.ZB. INVEST- DARLEHEN	822	837,55	14,7	69,85		1.256,33	6,4	1,53	1,02	0,085	0,34				
23. BEBERBERN- SONDER- PROGRAMM	71.614 19.635	- 4.852,92		131,21 300,68		- 5.153,59	13,1 30,1			0,001832 0,012					
24. NÖ.GER. UND IND.ROPR.	404			151,48		1.514,80	18,9			0,38					
25. NÖ.NSS		40,80	27,5		13,67	163,20	1,5								
26. NÖ. GRENZ- LAND FÖR	242			49,0			24,5			0,203					

FÜRDERUNGSMASSNAHMEN VON BUND UND LAND IN NIEDERÖSTERREICH, 1970 - 1980

FINANZIELLE GRÖSSENORDNUNG REGIONALPOLITISCHER

Kennzahlen	Zeitraum 1970 bis 1980										Gesamt - Zeitraum 1957 bis 1980					
	1. FÖRDERUNGSAUSWAHLE	2. KREDIT-1) VOLUMEN	3. MÖGLICHER ZUSCHUSS-GEHALT 2)	4. ZUSCHUSS-VOLUMEN EFFEK-3) TIV	5. ZUSCHUSS-VOLUMEN BERECH-3) NET	6. INVEST.-VOLUMEN EFFEK-4) TIV	7. INVEST.-VOLUMEN BERECH-4) NET	8. Ø JAHRL. 5) DOTATION	9. Ø INVEST-6) HOHE	10. Ø KREDIT-6) HOHE	11. Ø ZU-SCHUSS-6) HOHE	12. AUSNUT-ZUNGS-7) GRAD	13. KREDIT-1) VOLUMEN	14. ZUSCHUSS-VOLUMEN EFFEK-5) TIV	15. ZUSCHUSS-VOLUMEN BERECH-3) NET	16. INVEST.-VOLUMEN BERECH-4) NET
27. WALD-VIERTELPLAN				76,50			76,50									
28. AGRAR-GRENZLAND-SOND.PROGR.		552,50 ¹²⁾	26,3	278,49	145,31		1.664,22	60,54								
29. NÖG.		81,60	27,5		24,76		326,40	4,1								
30. NÖ. ZENTRAL-ANST. DARLEHEN	1.257	267,59	14,5	31,14			401,39	5,2	0,32	0,21	0,025	0,80				
31. NÖ. LAND-WIRTS.G.	80.231			146,82				36,7			0,001830					
32. BURGERS-EXISTENZ-GRUND.AKT.	320	178,49	13,5		24,1		254,99	0,60	0,78	0,56	0,075	0,80				
33. NÖ. PRO-INDUSTRIE-AKTION	146	942,5	7,3	31,75			1.428,75	10,6	9,79	6,46	0,218	0,65				
34. GEN. GRENZ-LAND UND ANE	13)															
35. SONDER-AKTION DES BKA	4		100,0	2,2		5,9		1,1	1,5		0,55	0,55				
36. NÖ. ZENTRAL-ANST. DARLEHEN	19	40,0	9,4	2,0			40,0	2,0	2,11	2,11	0,105	0,21				
37. NÖ. PRO-GEWERBE-AKT.																
38. SONDER-AKTION WALD-VIERTEL																
GESAMTSUMME IN MIO S		18.777,38	Ø 20,7	3.090,48	36.277,04	Ø 11,8	Ø 6,0	Ø 2,5	Ø 0,39	Ø 2,5	Ø 0,51	21.431,0	3.775,9	48.536,0		

Anmerkungen zu Tabelle 3:

- 1) Die angegebenen Werte stellen Summationen über die Laufzeit im Zeitraum 1970 bis 1980 dar und beruhen auf den in Tabelle 1 angeführten Jahresdaten. Im Falle der FAG - Zinszuschüsse für Betriebe in unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs (Instrumente 7,8,9) wurde das Kreditvolumen aus den effektiven Zuschüssen mittels des nominalen Zuschußgehalts hochgerechnet. Im Falle der NÖ. Landeshaftung (Instrument 17) steht in der Spalte Kreditvolumen das übernommene Haftungsvolumen. Auf die Berechnung der Förderungäquivalente der regional erhöhten vorzeitigen Abschreibung (Instrument 1) wird in Anmerkung 8 gesondert eingegangen.
 - 2) Bezüglich der Ermittlung des nominalen Zuschußgehaltes vergleiche Tabelle 2, Anmerkungen 3 und 4.
 - 3) In den Fällen, in denen aus den Förderungsstatistiken keine effektive Zuschußvolumina (Sp. 4) hervorging, wurde ein (fiktives) Zuschußvolumen (Sp. 5) durch Multiplikation des Kreditvolumens (Sp. 2) mit dem nominalen Zuschußgehalt (Sp. 3) berechnet.
 - 4) In den Fällen, in denen aus der Förderungsstatistik keine Angaben über das geförderte Investitionsvolumen (Sp. 6) vorlagen, wurde ein mit der Förderung einhergehendes minimales Investitionsvolumen anhand der Selbstbehaltbestimmungen geschätzt.
 - 5) Die durchschnittliche Dotation bildet das im Mittel der Jahre 1970 bis 1980 zur Vergabe gelangte berechnete oder effektive Zuschußvolumen ab.
 - 6) Die Spalten 9 - 11 beziehen sich auf die im Durchschnitt je Förderfall aufgetretene Investitionshöhe, Kredithöhe und Zuschußhöhe.
 - 7) Die Kennzahl Ausnutzungsgrad, definiert als Quotient der durchschnittlichen Kredit- oder Zuschußhöhe gebrochen durch die Förderungsobergrenze, konnte nur in den relativ seltenen Fällen gebildet werden, in denen die Förderungsrichtlinien eine maximale Obergrenze enthielten.
 - 8) Bei der Abschätzung der aus der Einräumung des erhöhten Satzes der vorzeitigen Abschreibung resultierenden Ausfalls an Steuereinnahmen wurde folgendermaßen vorgegangen:
Die nur für das gesamte Bundesgebiet ausgewiesene Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung (Quelle: E. Haas 1980) wurde auf NÖ. mit dem Mittelwert der in den Jahren 1964 und 1976 auf dieses Bundesland entfallenen Anteils der Investitionen von 17,5% (ÖStZ, Ergebnisse der nicht landwirtschaftlichen Bereichszählung 1964 bzw. 1976) umgelegt.
Weiters wurde angenommen, daß auf die Fördergebiete 25% - entspricht dem durchschnittlichen Anteil der betreffenden Bezirke an den Industrieinvestitionen in NÖ. im Zeitraum
- 1973 bis 1978 - der Inanspruchnahme dieses für das ganze Bundesland ermittelten Werts entfiel.
Geht man wie E. Haas (1980) davon aus, daß sich die Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung zu einem Drittel auf unbewegliche und zu zwei Drittel auf bewegliche Wirtschaftsgüter verteilt, dann kann die im wesentlichen nur für bewegliche Anlagegüter in Kraft gewesene regionale Sonderabschreibung im Ausmaß weiter angenähert werden.
Die für die Jahre 1970 bis 1973 auf diese Weise ermittelten Größen ergeben das in Spalte 2 ausgewiesene (steuerliche) Kreditvolumen. Multipliziert man diesen Steuerkredit mit dem Reziprokwert des Abschreibungssatzes, dann erhält man die durch vorzeitige Abschreibung induzierte bzw. mitfinanzierte Investitionssumme (Sp. 6). 2% dieser Summe (siehe Anmerkung 6 zu Tabelle 2) stellen den nutmaßlichen regionalen Aufkommensausfall, d.h. im übertragenden Sinn den verlorengegangenen Förderungszuschuß, dar.
Die Berechnung für den Zeitraum 1957 bis 1970 erfolgte analog, nur mußten für die Jahre 1957 bis 1964 auch die Größenordnungen der österreichweiten Inanspruchnahme mittels einer linearen Regression geschätzt werden und die Prozentsätze der Verteilung auf NÖ. sowie die Fördergebiete innerhalb Niederösterreichs auf die jeweiligen Jahre angebracht werden.
- 9) Die für die FAG - Zinszuschüsse (Instrumente 7,8,9) angegebenen durchschnittlichen Investitions-, Kredit- und Zuschußhöhen besitzen eingeschränkte Aussagekraft, da nur für einige wenige Jahre die Zahl der Förderungsfälle und das damit korrespondierende Kreditvolumen ausfindig gemacht werden konnte.
 - 10) Bei der Kalkulation der Ausfälle an Steuereinnahmen, die durch die Befreiung peripherer Gebiete Niederösterreichs von der Fremdenverkehrssteuer erwachsen, wurde folgendermaßen vorgegangen:
Das für NÖ ausgewiesene Aufkommen aus der Beförderungsteuer (Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer 1978) wurde anhand der Beschäftigtenverteilung der Wirtschaftsklasse 81 - Straßenverkehr - der Arbeitsstättenzählung 1973 auf die begünstigten Bezirke angerechnet. Demnach würde in den begünstigten Gebieten 15% des auf NÖ entfallenen Steueraufkommens generiert worden sein. In Anlehnung an die Berechnung von K. Sämann (1967) wurde sodann die Annahme getroffen, daß diese Quote um 10% höher gewesen wäre, wenn keine Befreiung von der Fernverkehrssteuer vorgenommen worden wäre. Die so ermittelte Summe wurde als verlorengegangener regionalpolitischer Förderungszuschuß interpretiert. Die Berechnung für den Zeitraum 1967 bis 1970 ging völlig analog vor sich.
 - 11) Diese Größe setzt sich zusammen aus der Summe verbogener Kredite, aus Zuschüssen hochgerechneter Kreditvolumina und übernommenen Haftungen.
 - 12) Das hier angegebene Kreditvolumen beinhaltet die zur Vergabe gelangten Agrarinvestitionskredite (AIK).
 - 13) Die im Rahmen dieser Maßnahmen vergebenen Mittel sind in den Grenzland- und Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen (Instrumente 20 und 24) enthalten.

Form berechneter, diskontierter Subventionsäquivalente (Sp. 5), weiters der durchschnittlichen fallbezogenen Zuschußhöhe (Sp. 11), des nominalen Zuschußgehalts der Einzelmaßnahme als Prozentsatz der Kreditsumme (Sp. 3), sowie des nominalen Subventionsäquivalents, das aus der Abminderung des Zuschußgehaltes infolge von Selbstbehaltsbestimmungen resultiert (Sp. 10 der Tab. 2: Die Berechnung erfolgt in Anlehnung an die Methode der EG-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb. Zur genauen Vorgangsweise vergleiche die Anmerkungen zu Tabelle 2 bzw. Wintersberger 1975, S.55-68).

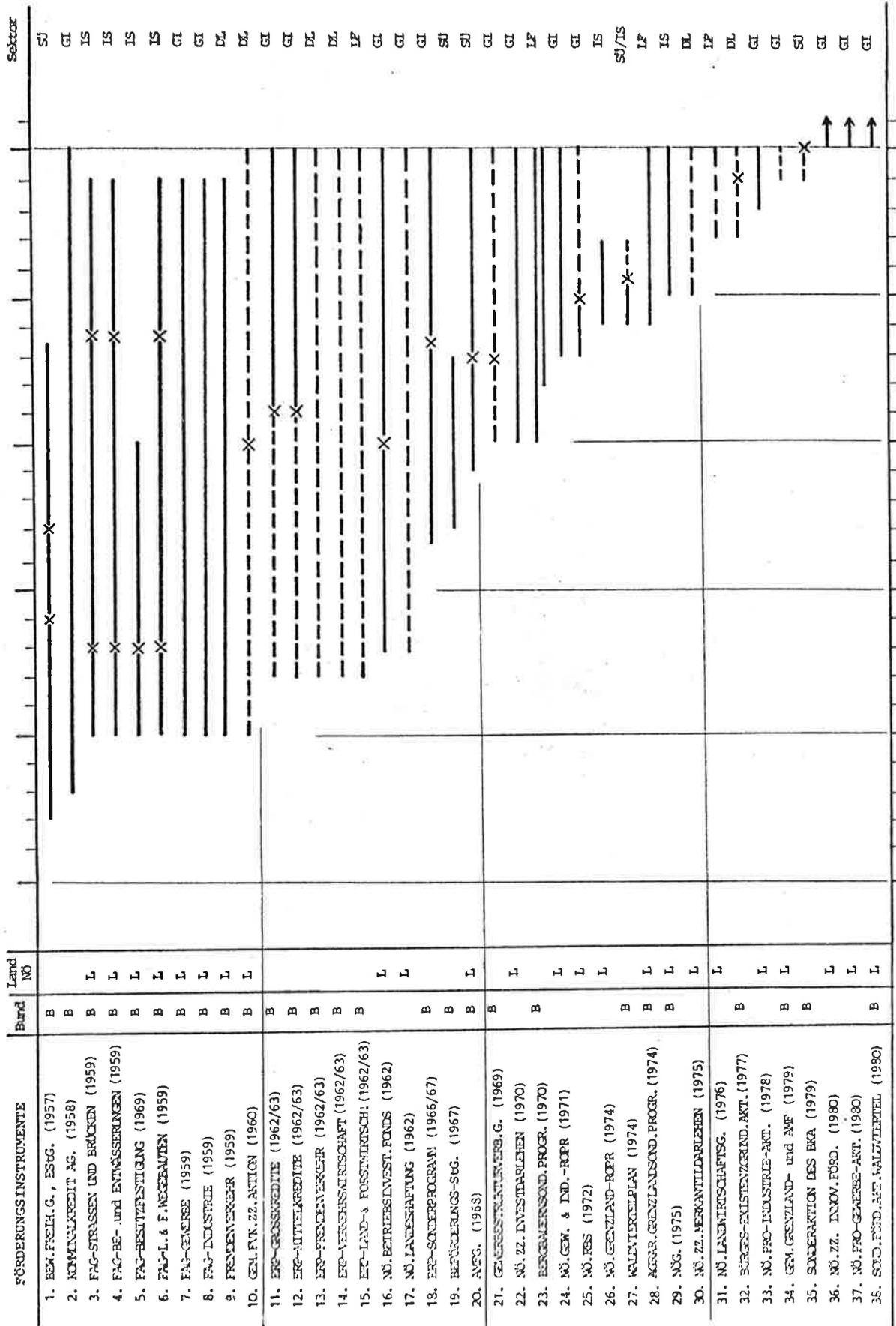
A) Laufzeit:

Die meisten der eingesetzten Maßnahmen liefen über einen längeren Zeitraum und finden zum Großteil auch gegenwärtig noch Anwendung (man betrachte dazu Darstellung 4). So wurden von 38 erfaßten Maßnahmen nur 12 im Beobachtungszeitraum beendet oder ersetzt, davon 7 allein durch die Streichung des FAG-Zweckzuschusses. Die durchschnittliche Laufzeit bis 1980 betrug so 12,5 Jahre. Weitaus stärkere Schwankungen traten allerdings sowohl inhaltlich durch Änderung der Förderungsschwerpunkte als auch finanziell durch unterschiedliche Dotierung bzw. Auslaufen der indirekten Instrumente der Steuerbegünstigung auf.

Während die Abschaffung des Sondersatzes der vorzeitigen Abschreibung und die Beendigung der Fernverkehrssteuerbegünstigung einen (größenordnungsmäßig nur sehr grob abschätzbaren) Ausfall an Zuschußvolumen von ca. öS 43,9 Mio bedeutete (vgl. Tab. 3, Sp. 4 bzw. 5) umfaßten die restlichen 10 aufgelassenen Maßnahmen ein Zuschußvolumen von öS 218,5 Mio oder 7,1% des Gesamtvolumens im Zeitraum 1970-1980.

Perioden auffälliger Veränderungen waren in erster Linie die Jahre 1966/67, 1970/71 und 1973/74. Vollkommen beendet wurden einige über längere Zeit aufrechterhaltene Maßnahmen der "Ersten Stunde" (Bewertungsfreiheit mit Jahresende 1973 und FAG-Zweckzuschüsse mit Jahresende 1978) sowie von vornherein limitierte Maßnahmen der Jahre 1973/74

Darst. 4: ZEITDIAGRAMM DER REGIONALPOLITISCHEN INSTRUMENTE IN NIEDERÖSTERREICH 1955-1980 (vgl. auch S. 43)



Legende:
 ————— direkt durch Fördergebietsabgrenzungen definierte regionalpol. Instrumente
 - - - - - indirekt durch Förderungskriterien definierte regionalpol. Instrumente
 X wesentliche Änderungen der Förderungsbestimmungen

Laufzeit → 1955 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 1981

SU - sektorübergreifend
 IS - Industrie
 DL - Dienstleistungssektor
 GI - Gewerbe und Industrie
 LF - Land- und Forstwirtschaft
 SU - sektorübergreifend
 IS - Industrie
 DL - Dienstleistungssektor

(NÖ Grenzland-Raumordnungsprogramm und Waldviertelplan). Rational und vom theoretischen Blickwinkel her betrachtet ist die Konstanz erstaunlich, da die Veränderungen des Gesamtsystems (Konjunkturschwankungen, Regierungswechsel, Veränderung außenwirtschaftlicher Gegebenheiten und zum Teil auf andere Gründe, wie etwa die Bevölkerungsentwicklung, zurückzuführende Änderungen der räumlichen Problemsituation) eine häufige Abänderung hätten erwarten lassen. Grundsätzlich positiv einzuschätzen ist die hohe Kontinuität im Hinblick auf den Bekanntheitsgrad der Förderung und damit ihr Eingehen in die Unternehmensdisposition, auf die Verringerung administrativer Friktionen bei der Programmdurchführung und im Hinblick auf die Erzielung eines langfristigen Förderungserfolges, da es sich bei Regionalpolitik ja grundsätzlich um auf mittel- oder langfristige Strukturänderungen abgestellte Maßnahmen handelt. Gleichzeitig ist die lange Beibehaltung fast jeder Maßnahme ein wohl negativ zu wertendes Indiz dafür, daß Effizienzanalysen im Bereich der Regionalpolitik bisher praktisch nicht angestellt wurden, wie oben unter 2.1 gezeigt.

Als Erklärungshypothese für diese Phänomene bieten sich einerseits die vom System der Sozialpartnerschaft bewirkte Stabilität und andererseits bürokratieimmanente Verselbständigungstendenzen an, die gemeinsam dazu beitragen, daß sozio-ökonomische Strukturbrüche nicht eine Infragestellung des Instrumentariums an sich herbeiführen, sondern eher Änderungen in den Schwerpunktsetzungen bzw. Dotierungen bewirken. Die ausgewiesenen Zeitpunkte stärkeren Wandels des regionalwirtschaftlichen Förderungsinstrumentariums sind somit offensichtlich Resultate des Zusammentreffens mehrerer Faktoren, z.B. von extremen Konjunkturlagen mit Wahlterminen bzw. politischem Machtwechsel (1966 Konjunkturreinbruch und Wechsel einer Koalitions- zu einer ÖVP-Alleinregierung. 1970/71 Konjunkturoberhoch und Übergang zu einer SPÖ-Alleinregierung).

B) Träger

Bezüglich der Zahl der durchgeführten Maßnahmen liegen die erfaßten Träger eng beisammen.

Es führt der Bund (14), der 2/3 seiner Maßnahmen mittels Sonderkonstruktionen setzte, ganz knapp vor gemeinsamen Aktionen Bund-Land (13) und reinen niederösterreichischen Landesprogrammen (11: vgl. Darst. 5)

Betrachtet man allerdings den finanziellen Mitteleinsatz innerhalb Niederösterreichs, dann kristallisiert sich ein sehr starkes Übergewicht des Bundes¹⁾ heraus. Auf ihn dürften im Zeitraum 1970-1980 für Niederösterreich öS 2019,4 Mio; das sind 66,3% des gesamten in Niederösterreich vergebenen Zuschußvolumens, entfallen sein. Das Land Niederösterreich brachte demgegenüber öS 1027,2 Mio oder 33,7% der Gesamtsumme an Fördermitteln auf. Die aufkommenswirksamen regionalen Steuerbegünstigungen wurden in diese Kalkulationen nicht miteinbezogen, da ihre Kosten aufgrund des österreichischen Finanzausgleichssystems von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen werden und eine Zurechnung nach einzelnen Ebenen kaum möglich ist. Beim hohen Bundesanteil muß allerdings in Betracht gestellt werden, daß er nicht die tatsächlichen budgetären Förderungskosten widerspiegelt, sondern diese durch Einbeziehung des Sondervermögens des ERP-Fonds und der mit eigenen Refinanzierungsmöglichkeiten ausgestatteten Kommunalkredit AG überzeichnet. Zieht man deren Summe von öS 625,5 Mio ab, so erhält man für Niederösterreich einen "bereinigten Bundesanteil" in der Höhe von öS 1393,9 Mio oder 45,8%.

In zeitlicher Hinsicht dominierte hinsichtlich der Zahl der Maßnahmen und des Mitteleinsatzes bis etwa 1970 eindeutig der Bund, während seither ein weit stärkeres Initiativwerden der Landesebene (in diesem Falle Niederösterreich) bzw. die Einführung gemeinsamer Förderungsbemühungen zwischen Bund und Land zu verzeichnen ist.

¹⁾ Bezüglich der Berechnung der anteiligen Bundesförderung für das Bundesland Niederösterreich siehe Tabelle 3 Anmerkungen 8 und 10.

Konfrontiert man die österreichische Situation mit den Argumenten, die gegen zentralistische Aufgabenerfüllung ins Treffen geführt werden (etwa abstrahierte, vorwiegend sektorale Problemwahrnehmungen; regionale Besonderheiten vernachlässigende uniforme Aktionsmuster; Verdrängung bzw. Schwächung eigenständiger regionaler Aktions-Ansätze und Institutionen u.a.m. - siehe Stöhr/Tödting 1978), dann ist bezogen auf die Zahl der Maßnahmen und die eingesetzten Mittel ein negativ einzuschätzender hoher Zentralitätsgrad im Bereich der Regionalpolitik festzuhalten. Abzuschwächen ist diese Aussage jedoch insofern, als Österreich ein relativ kleines und auch für eine Zentralverwaltung noch einigermaßen überschaubares Land ist und ein wesentlicher Teil der Aktionen gemeinsam mit dem betreffenden Bundesland, wengleich auch ohne unmittelbare Einbeziehung der direkt betroffenen regionalen Ebene, betrieben wird. Selbst in Bundesländern, in denen regionale Entwicklungsbeiräte eingerichtet wurden wie etwa in Niederösterreich, haben diese meist nur ein sehr generell gehaltenes Reaktionsrecht auf allgemeine Entwicklungskonzepte, meist aber nicht auf konkrete förderungspolitische Maßnahmen, und schon gar kein wirkungsvolles Initiativrecht für regionalpolitische Maßnahmen.

Die Dominanz des Bundes kann aus der "klassischen" Gleichsetzung von Regionalpolitik mit regionaler Wirtschaftspolitik, die vom Blickwinkel des Gesamtsystems her ausgeübt wird, erklärt werden. Der Wechsel im Impetus vom Bund auf das Land um 1970 kann dahingehend interpretiert werden, daß es für das Land Niederösterreich vorher infolge parteipolitischer Identität zwischen Bundes- und Landesregierung weniger notwendig war, eigene Initiativen zu setzen, während nach 1970 ein politisches Gegensteuern bzw. Nachziehen erforderlich wurde.

C) Entscheidungsspielraum

Die Frage, ob eine regionalpolitische Förderung bei Vorliegen entsprechender Kriterien automatisch zugesprochen werden sollte oder selektiv dem Potential förderungswürdiger Projekte anzupassen wäre, wurde in Österreich bisher in der Praxis vorwiegend zugunsten letzterer, nämlich

einer individuellen - selektiven Förderungsvergabe entschieden, Dafür beschränkte sich der Handlungsspielraum der Förderungsträger teilweise nur auf eine Ja/Nein-Entscheidung und erstreckte sich nicht allzu oft auf die Möglichkeit einer Variation der Förderungshöhe oder sonstiger Bedingungen je nach Erfordernis des Projekts. 33 individuell-selektive Maßnahmen stehen so 5 generell-automatischen (je zwei Steuerbegünstigungen und landwirtschaftliche Bewirtschaftungszuschüsse sowie das NÖ Grenzland-Raumordnungsprogramm) gegenüber (vgl. Darst. 5, Zeilengruppe 3). Die 5 generell-automatischen Instrumente decken dabei ein Zuschußvolumen von öS 370,9 Mio oder nur 12,0% des Gesamtvolumens ab (vgl. Tab. 3, Sp 4 bzw. 5).

Der Einsatz generell-automatischer Instrumente geschah in wichtigen konjunkturellen und politischen Zeitpunkten (in den Jahren des Konjunkturreinbruchs von 1957 und 1967, in der Phase hochkonjunktureller Anspannung und politischen Machtwechsels von ÖVP zu SPÖ 1970/71 und im Zeitraum des sich abzeichnenden Konjunkturabschwungs und des Wahlkampfes in Niederösterreich 1973/74) und wurde seither mit Ausnahme der auf den Agrarsektor gerichteten regionalpolitischen Instrumente (Bewirtschaftungszuschüsse) praktisch beendet.

Versucht man die große Zahl von Pro- und Contra-Argumenten gegen die eine oder die andere Instrumentenausprägung auf eine knappe Formel zu bringen, dann könnte man sagen, daß generell-automatische Maßnahmen zwar unpräzise und kostenintensiv sind, aber auf die Unternehmer insgesamt höhere allgemeine Anreizeffekte ausüben, während individuell-selektive Instrumente theoretisch problemadäquater und flexibler zu handhaben sind, ihre praktische Wirksamkeit aber aufgrund von Informations- und Managementengpässen vielfach beträchtlich reduziert ist (siehe auch Dorn 1980 a).

Im Grunde besagt dies, daß zentralgesteuerte Maßnahmen zur Förderung von Regionalwirtschaften vielfach relativ aufwendig und/oder wenig effizient sind. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird im vorliegenden Projekt auf die Vorteile verstärkter eigenständiger regionaler Initiativen und Befugnisse zur Regionalentwicklung hingewiesen.

Die in Österreich ausgeprägte Vorliebe für individuell-selektive Maßnahmen entspricht möglicherweise einer im sozialpartnerschaftlich geprägten politischen System Österreichs inhärenten Tendenz, stärkere legislative Selbstbindungen tunlichst zu vermeiden und nichtöffentliche Eingriffsmöglichkeiten offenzulassen, um so die Erhaltung von Flexibilität zu gewährleisten. Mit ausschlaggebend war wohl auch der 1970 erfolgte parteipolitische Machtwechsel und der damit einhergegangene Wandel in der wirtschaftspolitischen Stoßrichtung von marktkonformen (automatischen) zu stärker interventionistischen (selektiven) Instrumenten (gefordert bereits im Wirtschaftsprogramm der SPÖ von 1968, zitiert bei Brusatti und Bachinger 1970, S. 297-299).

D) Finanzielle Größenordnung

In Niederösterreich wurde im Zeitraum 1970 bis inklusive 1980 von Bund und Land ein Zuschußvolumen von rund öS 3,1 Mrd. für regionalpolitische Zwecke (im weitesten Sinn) bereitgestellt. Hiermit wurde ein Kreditvolumen von schätzungsweise öS 18,8 Mrd. und ein Investitionsvolumen von schätzungsweise öS 36,3 Mrd. mobilisiert (siehe die Anmerkungen 1 und 4 zu Tabelle 3).

Versucht man die seit dem Beginn einer expliziten österreichischen Regionalpolitik im Jahre 1957 auf Niederösterreich entfallenen Bundes- und Landesmittel abzuschätzen, was infolge mangelnder Daten bzw. Disaggregationen nur annäherungsweise möglich ist, dann erhält man eine Größenordnung von insgesamt etwa öS 3,8 Mrd. an Zuschußvolumen, ca. öS 21,4 Mrd. an geförderten Krediten und rund öS 48,5 Mrd. an mitfinanzierten Investitionen.

Betrachtet man die Einzelmaßnahmen (vgl. Tab. 3, Sp. 4 und 5), dann variieren die durchschnittlichen jährlichen Dotationen, ausgedrückt in Zuschußvolumina, zwischen öS 60,5 Mio (Agrarisches Grenzlandprogramm) und öS 0,3 Mio (ERP-Kredite für die Verkehrswirtschaft; dieser Betrag ist sehr viel geringer, da Niederösterreich aus diesem Topf sehr selten bedacht wird). Der Mittelwert liegt bei öS 11,8 Mio.

Setzt man die Dotationen der einzelnen Instrumente in Relation zu den damit verbundenen Förderungsfällen, dann kommt man zu folgenden Ergebnissen:

Das durchschnittliche Zuschußvolumen pro Förderungsfall (Tab. 3, Sp.11) schwankt zwischen öS 1,4 Mio (ERP-Sonderprogramm) und öS 0,002 Mio (Bergbauernzuschuß). Der auf Grund der Verschiedenheit der Förderungswerber nicht sehr aussagekräftige Mittelwert lautet öS 0,39 Mio. Eliminiert man die nicht auf gewerbliche Unternehmen bezogenen Förderungen (landwirtschaftliche Bewirtschaftungszuschüsse und Gemeindeförderung aufgrund des NÖ Grenzland-Raumordnungsprogrammes) aus dieser Kalkulation, dann steigt der Mittelwert auf öS 0,44 Mio an.

Das durchschnittliche Kreditvolumen pro Förderungsfall (Tab. 3, Sp.10) bewegt sich in einer Bandbreite von öS 7,3 Mio (Kommunalkredit AG) bis öS 0,087 Mio (Zinszuschüsse für Gewerbebetriebe in unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs). Der Mittelwert liegt hier bei öS 2,5 Mio.

Ein auf Basis nur teilweise vorhandener Investitionsdaten bzw. anhand der Selbstbehaltsbestimmungen abgeschätztes durchschnittliches Investitionsvolumen pro Förderungsfall (Tab. 3, Sp 9) liegt zwischen einem Maximum von öS 40,0 Mio (ERP-Großkredite) und einem Minimum von öS 0,087 Mio (Zinszuschüsse für Gewerbebetriebe in unterentwickelten Gebieten Niederösterreichs). Der Mittelwert liegt bei öS 6,0 Mio.

Die in diese Berechnung nicht miteinbezogene NÖ Landeshaftung übernahm pro Förderfall ein durchschnittliches Haftungsvolumen von öS 16,5 Mio, ermöglichte dadurch ein durchschnittliches Investitionsvolumen von rund öS 30,1 Mio und mußte pro Fall im Durchschnitt öS 1,4 Mio zur Abdeckung fällig gewordener Haftungen bereitstellen.

Vergleicht man das durchschnittliche Kredit- bzw. Zuschußvolumen mit den bei vielen Förderungsaktionen normativ vorgegebenen Förderungsobergrenzen, dann variiert ein so definierter durchschnittlicher Ausnutzungsgrad (Tab.3, Sp.12) in einer Bandbreite von 98% (ERP-Mittelkredit) bis

21% (NÖ Zinszuschüsse für Innovationsförderung). Der mittlere, durchschnittliche Ausnutzungsgrad beläuft sich auf 51% der höchstmöglichen Förderungssumme.

Der nominale Zuschußgehalt der Einzelmaßnahmen, ausgedrückt als Prozentsatz der geförderten Kreditsumme, schwankt zwischen 36,5% (ERP-Sonderprogramm mit fünfjähriger Tilgungsfreiheit im Falle von Betriebsneugründungen) und 7,3% (NÖ Pro-Industrie-Aktion; vgl. Tab. 3, Sp. 3).

Spezialfälle, die auf Grund ihrer speziellen Charakteristika mit den vorhin genannten Maßnahmen nicht gut vergleichbar sind, stellen die Sonderaktion des Bundeskanzleramtes mit einem Zuschußgehalt von 100% (Verdoppelung des aufgebrachtten Eigenkapitals) und der im Zeitraum 1957 bis 1973 wirksam gewesene Sondersatz der vorzeitigen Abschreibung mit einem differentiellen Zuschußgehalt von rund 2% der Investitionssumme dar. Der Mittelwert aller Maßnahmen weist eine Höhe von 20,7% auf.

Das vorteilhafteste, nominale Zuschußäquivalent, das aus der Abminderung des nominalen Zuschußgehaltes aufgrund festgelegter Mindestsätze des Eigenmittelanteils resultiert (vgl. Tab. 2, Sp.10), schwankt zwischen 25,5% (ERP-Sonderprogramm mit fünfjähriger Tilgungsfreiheit) und 4,8% (arbeitsmarktpolitische Strukturförderung durch Kredite). Der Mittelwert liegt bei 12,9% der durchschnittlich geförderten Kreditsummen.

Auf die Berechnung eines effektiven Zuschußäquivalents durch Einbeziehung des Anteils förderungsfähiger Projektkosten (Grund, Baulichkeit, Maschinen, Betriebsmittel...), der Zwischenfinanzierungskosten infolge von Auszahlungsverzögerungen und der nachträglichen Besteuerung der Subvention wurde verzichtet, da infolge fehlender genauer Informationen eine diesbezügliche Abschätzung nur sehr spekulativ möglich gewesen wäre und darüberhinaus als undifferenzierbare Abminderung mittels eines konstanten Faktors keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn gebracht hätte.

In zeitlicher Hinsicht fällt eine starke Ausweitung des Förderungsvolumens in der Phase 1973 bis 1975 sowie in den Jahren seit 1978 auf. Eine genaue Aufschlüsselung nach Einzeljahren wurde nicht vorgenommen, weil eine Reihe von Sonderfaktoren wie unterschiedliche Abgrenzung der Geschäftsjahre, Umstellung auf EDV-Bearbeitung, Überziehungsmöglichkeiten von Förderungsansätzen u.a.m. eine exakte Zuordnung nur schwer möglich macht.

Diese auf den ersten Blick respektablen Größenordnungen erweisen sich bei näherer Betrachtung als keineswegs dramatisch. Einige Gegenüberstellungen, etwa hinsichtlich des Umfangs der einzelnen Mittel, der Ausdehnung der regionalen Zielgebiete, des differentiellen Vorteils gegenüber der allgemeinen Wirtschaftsförderung und der fallbezogenen Zuschußhöhen, sollen dies illustrieren.

Das erfaßte regionalpolitische Zuschußvolumen für Niederösterreich betrug im Jahre 1980 öS 465,5 Mio. Es verteilte sich zu 52% (öS 266,2 Mio) auf den Bund und zu 48% (öS 199,3 Mio) auf das Land Niederösterreich.

Die Gesamtausgaben des Bundes für direkte Wirtschaftsförderung (entsprechend der Abgrenzung von Lehner 1980) beliefen sich im Jahr 1980 auf öS 9,795 Mrd. oder 3,9% des Bundesbudget von öS 248,4 Mrd. (unter Ausklammerung der Budgetbetriebe).

Legt man diese nicht regionalisierten Förderungsausgaben anhand des während der Jahre 1973, 1975 und 1977 durchschnittlich auf Niederösterreich entfallenden Finanzausgleichsanteils von rund 17,5% auf besagtes Bundesland um, so erhält man eine Quote von öS 1,717 Mrd..

Der vorhin genannte regionalpolitische Mitteleinsatz des Bundes von öS 266,2 Mio betrug demnach ca. 15,5% des im Jahre 1980 hypothetisch auf Niederösterreich entfallenden Anteils an der gesamten Bundes-Wirtschaftsförderung.

Das Land Niederösterreich stellte im Jahre 1980 laut Rechnungsabschluß Wirtschaftsförderungsmittel in der Höhe von öS 898,63 Mio, das sind 4,8% des Gesamtbudgets von öS 18,822 Mrd., zur Verfügung. Der für regionalpolitische

Zwecke eingesetzte Anteil betrug somit 22,2% der gesamten Wirtschaftsförderungsausgaben des Jahres 1980.

Gemessen daran, daß gemäß der Definition des NÖ Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes von 1975 rund 14 von 21 politischen Bezirken mit über 60% der Bevölkerung des Landes (Kaniak 1980, S.8) als Grenzland bzw. entwicklungsbedürftiges Gebiet eingestuft sind, müssen die vorhin genannten Prozentsätze als relativ gering angesehen werden.

Die ausgewiesenen regionalwirtschaftlichen Förderungssummen und -anteile sind indes noch aufgrund einer Reihe weiterer Faktoren, insbesondere im Hinblick auf die mangelnde Strenge und Exklusivität der erfaßten Instrumente und deren differentiellen Vorteil gegenüber allgemeinen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, zu relativieren.

Der differentielle Vorteil der regionalpolitischen Instrumente gegenüber allgemeinen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist generell als gering zu erachten.

So wies die Österreichische Nationalbank im Zuge einer "Sondererhebung über subventionierte Kredite" im Jahre 1977 für ganz Österreich 386 öffentlich subventionierte Kreditaktionen mit einem Kreditvolumen von insgesamt öS 180 Mrd. aus. Auf diese Weise wurden 40% der gesamten Fremdmittelversorgung der privaten Haushalte und der Wirtschaft gefördert. Von dem subventionierten Kreditvolumen entfielen öS 65 Mrd. (rund 1/3) auf die Wirtschaftsförderung, die im Rahmen von 152 Kreditaktionen bewerkstelligt wurde (Dorn 1980 b, S. 58). In dieser Aufstellung sind einmalige projektgebundene Zuschüsse, worauf die Förderungspolitik in den letzten Jahren verstärkt abstellte, nicht enthalten. Der Ausbau des allgemeinen Förderungsinstrumentariums ist seither weiter vorangeschritten.

Dieser Form der direkten Wirtschaftsförderung ist noch die in Österreich dominante Spielart der indirekten, steuerlichen Wirtschaftsförderung mittels vorzeitiger Abschreibung, Investitionsrücklage und -freibetrag u.a.m. (genauer dazu Kager/Kepplinger 1981, S.214 ff) zur Seite zu stellen. Nach Berechnungen von Haas 1980 beliefen sich die

mittels vorzeitiger Abschreibung und Investitionsfreibetrags steuerlich mitfinanzierten Investitionen im Jahre 1974 auf öS 47,1 Mrd oder auf 59,1% des gesamten privaten österreichischen Investitionsvolumens von 79,6 Mrd. Dem entsprachen Netto-Gesamtförderungskosten von annäherungsweise öS 4,813 Mrd. Nach Kalkulationen von Tichy 1979, S. 108-109, entfielen im Jahre 1974 von einem Brutto-Förderungsvolumen von grob geschätzten öS 17 Mrd, das sind etwa 10% der gesamten Bruttoanlageinvestitionen, ca. 4/5 auf die steuerliche indirekte Förderung und 1/5 auf die direkte öffentliche Subventionierung.

Bedenkt man daß, nach eigenen Schätzungen (siehe Anmerkungen 8 zu Tab. 3), der im Zeitraum 1970-1973 gültig gewesene Sondersatz der vorzeitigen Abschreibung für begünstigte Gebiete gegenüber den allgemeinen Abschreibungsbestimmungen nur einen differentiellen Vorteil von etwa 2% der Investitionssumme ausmachte und seither keine regionalpolitisch motivierten steuerlichen Investitionsbegünstigungen mehr existieren, dann wird der knappe Spielraum für regionale Anreizeffekte offensichtlich.

Berücksichtigt man weiters die in Unterpunkt 4.3.A) analysierte Art der regionalen Definition, so entfiel ein Anteil von 57,3% der im Zeitraum 1970-1980 ermittelten Gesamtförderungssumme auf (direkt definierte) regionalpolitische Instrumente im engeren Sinn und ein Anteil von nur 16,2% auf allgemein raumordnungsbezogene, ausschließlich offiziellen Förderungsgebieten zugute kommende Maßnahmen. Dabei ist zusätzlich noch die bereits erwähnte, sehr umfassende Definition der niederösterreichischen Entwicklungsgebiete im Auge zu behalten.

Ähnlich skeptisch wie die angeführten Globalsummen sind die fallbezogenen Zuschußhöhen zu beurteilen. Geht man von den Kosten eines industriellen Arbeitsplatzes im Jahre 1978 aus, dessen Ausstattungswert (Neuwert der Sachanlage) zu Preisen von 1978 ca. öS 0,6 Mio und dessen Neuanschaffungswert (Kosten der Schaffung eines neuen, konkurrenzfähigen Arbeitsplatzes) ca. öS 1,0 Mio betrug (Schenk 1979 b S.21), dann erreichten nur die Kommunal-Kredite, die ERP-Kredite,

die niederösterreichische Landeshaftung und die Pro-Industrie-Aktion sowie (mit Einschränkungen) die Arbeitsplatzzuschüsse der NÖ Landesregierung und der Arbeitsmarktverwaltung investive Größenordnungen, die einer erfolversprechenden Förderung zukunftsorientierter, auf längere Zeit hin lebensfähiger Industrieansiedlungen bzw. -erweiterungen angemessen scheinen.

Analoges gilt für den nominalen Zuschußgehalt bzw. das Subventionsäquivalent. Unternehmensbefragungen in der BRD haben ergeben, daß ein Fördersatz wesentlich über 15% der Investitionssumme liegen muß, um einen nachhaltigen Attraktivitätseffekt zugunsten eines Standortes auszuüben (Wolf 1974, S.99), bzw. daß ein Investitionszuschuß - kombiniert mit der Verfügbarkeit von billigen Krediten und Sonderabschreibungen - mindestens 27% der Investitionssumme betragen müßte, um bei sonst gleichwertigen Standortbedingungen eine 50%-ige (Lenkungs-) Erfolgswahrscheinlichkeit zu erreichen (Fürst/Zimmermann 1973, S.177 a). Überträgt man diese Befunde auf Österreich, was zwar problematisch aber aufgrund fehlender vergleichbarer Studien unumgänglich ist, so wird deutlich, daß nur das ERP-Sonderprogramm (24%), der NÖ Betriebsinvestitionsfonds und die Zinszuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetzes (jeweils 15%) nominale Subventionsäquivalente erreichen, die auch nur annähernd an die genannten Schwellenwerte herankommen. Die arbeitsplatzabhängigen Investitionszuschüsse, die eine an sich konkurrenzlose Förderungsart der Regionalpolitik darstellen, erreichten in Hinblick auf die obengenannten Kosten der Schaffung eines neuen industriellen Arbeitsplatzes 2% (NÖ Grenzlandförderung) bzw. 10% (Gemeinsame Grenzland- und Arbeitsmarktförderung, Sonderförderungsaktion Waldviertel) der erforderlichen Investitionshöhe. Darüberhinaus ist anzumerken, daß zwecks Erlangung eines ERP-Sonderkredits relativ langwierige und aufwendige Prozeduren abzuwickeln sind (vgl. Pletzka 1979, S.72), die Förderung auf Basis des Gewerbestrukturverbesserungsgesetzes österreichweit erfolgt, die Unterstützung durch den NÖ Betriebsinvestitionsfonds in geringer Differenzierung ebenfalls landesweit

in Anspruch genommen werden kann und in der realen Förderpraxis, wie aus Gesprächen mit Förderungsstellen und Kontrollberechnungen hervorging, die optimistisch kalkulierten Zuschußäquivalente in der Praxis vielfach gar nicht erreicht werden.

Die vom Standpunkt des traditionellen Förderungskonzeptes her aufgezeigte unterproportionale Dotierung der Regionalförderung gegenüber der allgemeinen Wirtschaftsförderung und eine mangelhafte technische Ausformung der Maßnahmen (zu kleine investive Größenordnungen, ungenügende Zuschußhöhen u.a.m.) dürfte sich vor allem auf zwei Faktorengruppen zurückführen lassen:

- . einerseits auf die Wirkungsmechanismen politischer Machtausstragung
- . andererseits auf die dem Instrumenteneinsatz zugrundegelegten Prämissen.

Regionale Wirtschaftsförderung konkurriert mit anderen Anliegen der allgemeinen Wirtschaftsförderung (insbesondere sektoralen, betriebsgrößenbezogenen und technologieorientierten).

Da sich die meisten Betriebe und deren Interessensvertretungen in den Kernräumen konzentrieren und sie die stabilitätsrelevante Gruppe im Hinblick auf politische Machterhaltung verkörpern (siehe dazu näher Kaniak 1980, S. 11-13), werden deren funktionalen Erfordernissen vorrangig Rechnung getragen und ins Gewicht fallende Bevorzugungen peripherer Gebiete verhindert, solange sie nicht im Interesse der Kernräume liegen. Dieses Phänomen wird noch verstärkt durch den Umstand, daß die fortschreitende Entleerung der peripheren Gebiete auch ihr politisches Gewicht in Form gewählter Mandatäre immer mehr abnimmt, was eine zusätzliche Benachteiligung bei der Verteilung öffentlicher Mittel nach sich zieht (Krammer und Scheer 1978 S. 19).

Das Förderungsinstrumentarium der Regionalpolitik wurde hauptsächlich in der Phase des enormen Wirtschaftswachstums und Fortschrittsoptimismus von Anfang der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre ausgebildet. Es

basiert grundsätzlich auf den Voraussetzungen eines relativ hohen allgemeinen Wirtschaftswachstums und im speziellen des sekundären Sektors als Motor der Wirtschaft, einer rasch wachsenden Nachfrage, eines großen Potentials mobiler Betriebe, eines hohen Liquiditäts- und Refinanzierungsbedarfs, ect.. In Zeiten einer Rezession bzw. eines sich verlangsamenden Wirtschaftswachstums, in denen vor allem der industriell-gewerbliche Bereich von Strukturkrisen, Sättigungstendenzen der Nachfrage u.a.m. betroffen ist, das Potential mobiler Betriebe ein Minimum erreicht und der Engpaßfaktor stärker in Technologie-, Know-How- und Managementdefiziten als in fehlendem Finanzierungskapital liegt, würde eine deutliche Anhebung der Fördersätze mangels qualifizierter Nachfrager kaum spürbare Erfolge bringen. Ein Indiz dafür stellt das mit hohen Förderungsäquivalenten ausgestattete ERP-Sonderprogramm dar, dessen für die niederösterreichischen Ost-Grenzgebiete reservierte Jahresquote von öS 100 Mio im Durchschnitt der Jahre 1973/74 - 1979/80 nach eigenen Berechnungen nur zu 43% ausgeschöpft wurde .

4.3 Definition der Zielbereiche und Adressaten

In diesem Abschnitt werden die Art der regionalen und der sektoralen Definition der Förderungsinstrumente, die einbezogenen Förderungswerber sowie deren Absatz- bzw. Verflechtungsbereiche zusammengefaßt.

Bezüglich der räumlichen Definition der Förderungsmaßnahmen wird dabei unterschieden zwischen einer direkten räumlichen Instrumentenausrichtung mittels expliziter, taxativer Festlegungen von Fördergebieten und einer indirekten, nur verbal beschriebenen bzw. über generelle Kriterien definierten impliziten regionalpolitischen Zweckwidmung. Weiters ist von Interesse, ob es sich um eine exklusive oder differenzierte bzw. vorrangige oder nachrangige regionale Definition handelt, sowie ob die räumliche Definition der betreffenden Maßnahme mit jener einer offiziellen, umfassend definierten Entwicklungsgebietsausweisung (soweit zum jeweiligen Zeitpunkt vorhanden) übereinstimmt oder nicht.

Die Analyse der angesprochenen Absatzbereiche und deren Unterteilung in lokal/regionale oder national/internationale Export- bzw. Verflechtungsorientierung, dient der Überprüfung der Frage, inwieweit österreichische regionalpolitische Instrumente explizit dem Zweck dienen, die Entwicklung peripherer Gebiete durch noch stärkere Einbindung in das großräumige funktionelle System zu fördern oder auf eine stärker eigenständige Entwicklung abzielen (zum theoretischen Hintergrund siehe Stöhr 1981 a, S.7).

4.3.1 Art der regionalen Definition

Bei der Betrachtung der Zahl der Instrumentennennungen läßt sich ein deutlicher Vorrang direkt definierter (22 Maßnahmen) vor nur indirekt definierter regionalen Ausrichtungen (16) erkennen (vgl. Darst. 5, Zeilengruppe 4).

Bei den direkt definierten Förderungsmaßnahmen überwiegen die raumordnungsbezogenen (16) klar die sektoral-instrumentenbezogenen (6), weiters die räumlich exklusiven Maßnahmen (17) eindeutig die räumlich abgestuften (5).

Demgegenüber befindet sich bei den indirekt (und sekundär) regionalpolitisch orientierten Instrumenten die räumlich vorrangigen (5) gegenüber den räumlich nachrangig ausgerichteten (11) klar in der Minderzahl (vgl. Darst. 5).

Die Verteilung der Förderungsmittel weicht in einer Hinsicht deutlich von diesem Bild ab:

Während sich die Gesamtsumme der direkt definierten Maßnahmen (öS 1790,3 Mio oder 58,0%) gegenüber den indirekt definierten (öS 1300,2 Mio oder 42,0%) praktisch analog aufteilt, und ähnliches auch für die Gegensatzpaare räumlich exklusiv (öS 1208,1 Mio oder 49,2%) zu räumlich abgestuften (öS 582,2 Mio oder 18,8%) sowie räumlich vorrangig (öS 484,8 Mio oder 15,7%) zu räumlich nachrangig (öS 815,4 Mio oder 26,4%) gilt, ist das Verhältnis der raumordnungsbezogenen (öS 781,4 Mio oder 25,3%) zu sektoral-instrumentbezogenen (öS 1008,9 Mio oder 32,6%) genau umgekehrt. Verantwortlich für dieses Phänomen sind die gut dotierten Agrarförderungen, die durchwegs von den

allgemeinen Entwicklungsgebieten abweichende Förderungs-
räume festlegen (vgl. Karte 2).

Eine Überprüfung der Merkmalsausprägung auf zeitliche Trends läßt mehrere Phasen hervortreten: eine erste bis ca. 1960, in der die entsprechenden Maßnahmen am stärksten direkt und exklusiv regional orientiert waren; eine zweite bis ca. 1970, in der diese Ausrichtung entscheidend abgeschwächt wurde (eher indirekt und nachrangig regional), und eine dritte Phase seither, in der direkte und explizit regionalpolitische Zielsetzungen offensichtlich wieder an Stellenwert gewannen.

Die in Österreich vorherrschende Art der regionalen Definition wirtschaftspolitischer Maßnahmen könnte somit zunächst als zweck- und theoriekonform angesehen werden, da ja vor allem in Perioden schwächeren gesamtwirtschaftlichen Wachstums nur bei regional exklusivem bzw. räumlich differenziertem Instrumenteneinsatz eine höhere Wirksamkeit erwartet werden kann. Daraus auf eine Effizienz der Regionalförderung zu schließen, wäre allerdings mehr als voreilig, da die Strenge der regionalen Ausrichtung noch von einer Reihe weiterer Faktoren wie Größe und Angemessenheit der Entwicklungsgebietsfestlegung, Ausmaß regionaler Bevorzugung, Konkurrenz bundesweit wirksamer Instrumente, Abstimmung der Förderungsrichtlinien auf konkrete regionale Problemsituationen u.a.m. abhängig ist.

Die österreichische Situation legt nun folgende Thesen nahe:

Wenn sich die Notwendigkeit eines regionalpolitischen Instruments im Verlauf des politischen Verteilungskampfes durchsetzt, dann wird auch die Sinnhaftigkeit einer regional direkten Anwendung wirtschaftspolitischer Maßnahmen anerkannt. Die Notwendigkeit und Durchsetzbarkeit einer regionalpolitischen Ausrichtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen hängt dabei entscheidend von der jeweiligen (Konjunktur-) Phase ab. In Zeiten, in denen absolute Entwicklungsunterschiede stärker in Erscheinung treten bzw. in denen externe Umstände wie etwa die Auswirkung fremder Besatzung, weltwirtschaftliche Strukturkrisen (z.B. im Berg-

bau) ect, zu Tage treten, lassen sich räumlich diskriminierende Maßnahmen im allgemeinen leichter einführen als in Perioden, in denen eine gewisse Konvergenzbewegung etwa als Folge konjunktureller Ausbreitungseffekte (Over-Spills) automatisch gegeben ist.

4.3.2 Sektorale Definition

Hinsichtlich der Zahl der Maßnahmen werden deutliche Abstände zwischen dem erstgenannten sekundären(24), dem zweitgenannten tertiären(17) und dem drittgenannten primären Sektor (9) - ohne Bergbau - sichtbar (vgl. Darst. 5, Zeilengruppe 5), wobei noch mehr Maßnahmen auf den Infrastrukturbereich (12) als auf den Agrarbereich entfallen (in den Besetzungsziffern sind Mehrfachnennungen enthalten).

Die Verteilung der Förderungsmittel ergibt eine völlig andere Struktur: Hier führt die Land- und Forstwirtschaft mit öS 1213,3 Mio (oder 39,8%) ganz knapp vor dem Produzierenden Gewerbe und der Industrie mit öS 1212,9 Mio (ebenfalls 39,8%). Mit Abstand folgen Handel, Dienstleistungen und Fremdenverkehr mit 402,4 Mio (oder 13,2%) vor dem Schlußlicht Aufschließung und Infrastruktur mit 218,1 Mio (oder 7,2%). Bei dieser Berechnung wurden die beiden Steuerbegünstigungen ausgeklammert, da sich ihre sektorale Aufspaltung nicht mit vertretbarer Genauigkeit bewerkstelligen läßt.

Bei Betrachtung der Entwicklung über die Zeit fällt vor allem die starke Expansion des Agrarbereichs seit 1972 auf. Das auf den ersten Blick überraschende Phänomen, daß der land- und forstwirtschaftliche Bereich die meisten Förderungsmittel auf sich zog, kann dahingehend interpretiert werden, daß sich darin die Ausgleichs- oder Distributionsfunktion der Regionalpolitik widerspiegelt. Denn das Bergbauern- und Agrarische Grenzlandsonderprogramm sowie die Ausgleichszahlungen nach dem NÖ Landwirtschaftsgesetz 1977 verfolgen die Zielsetzung, über einen direkten Einkommens-transfer an besonders schwierig zu entwickelnde landwirtschaftliche Betriebe in strukturell benachteiligten Räumen

zur Erhaltung einer ausreichenden Siedlungsdichte und einer angemessenen Bodenbewirtschaftung beizutragen bzw. den Bauern außerökonomische Leistungen (wie Erhaltung der Kulturlandschaft, Sicherung von Erholungsräumen etc.), die von den Preisen ihrer Produkte nicht abgedeckt werden, zumindest ansatzweise abzugelten. Insofern kommt der regionalpolitisch motivierten Land- und Forstwirtschaftsförderung eher eine Stabilisierungs- als eine Entwicklungsfunktion zu, wodurch auch die ansonsten verpönte, beträchtliche Mittel in Anspruch nehmende Gießkannen- und Dauerförderung gerechtfertigt erscheint.

Das Bild der sonstigen Konzentration auf den sekundären Sektor, der in aggregierten Zahlen in der betrachteten Periode vielleicht den letzten Höhepunkt seiner Expansion in Österreich - vor dem Übergang in eine post-industrielle Phase - erreichte, deckt sich weitgehend mit Befunden der Sektoren- und Entwicklungsstufentheorie (siehe Richardson 1969). Die Entwicklung der letzten Vergangenheit legt nun den Verdacht nahe, daß dabei sowohl die Restriktionen spezifischer sekundärer Produktionsbedingungen in Österreich (kleiner Binnenmarkt, Nichtzugehörigkeit zur EG, hohe Transportkosten infolge geopolitischer Randlage ...) nicht genügend berücksichtigt und gleichzeitig Entwicklungschancen in anderen Sektoren vernachlässigt wurden. Betrachtet man beispielsweise den tertiären Sektor genauer und sieht man von Nahversorgungssicherungs- und Fremdenverkehrsförderungsmaßnahmen ab, dann läßt sich konstatieren, daß der unmittelbare unternehmensbezogene Dienstleistungsbereich weitgehend unberücksichtigt blieb bzw. infolge restriktiver Förderungsrichtlinien sogar ausgeschlossen wurde¹⁾; (beim ERP-Fonds z.B. gelten die Negativkriterien "keine überwiegend auf die Lokalversorgung ausgerichteten Gewerbebetriebe, keine Honorare für Experten und keine Verwendung für Betriebsmittel").

1) z. B. ist der Kauf von Grundstücken, Baulichkeiten, gebrauchten Anlagen und Kraftfahrzeugen sowohl nach den Richtlinien des ERP-Fonds als auch des BÜRGES von einer Finanzierung ausgeschlossen.

Die nur geringfügig sektoral differenzierte und von einer branchenmäßigen Ausrichtung sogar vollends absehende Zweckwidmung hat dabei von der Verwendung der Förderungs- mittel her eine gewisse Zweckrationalität, da eine strenge Zweckwidmung (etwa für "Wachstumsbranchen") infolge des beschränkten Umfangs der Zielgruppe wohl eine Nicht- ausschöpfung der verfügbaren Mittel zur Folge hätte.

Erklärt werden kann diese Förderungsstruktur nun einer- seits aus technischen Merkmalen der betroffenen Sektoren, wodurch z.B. der sekundäre Bereich als Hauptanwendungs- gebiet des Technischen Fortschritts, infolge seiner Band- breite von Rohstoff- bis Konsumorientierung, seiner Nutzung interner und externer Ersparnisse, seines Mobilitäts- potentials, infolge der von ihm ausgehenden Beschäftigungs- multiplikatoren etc. vordergründig als Förderungsobjekt 1. Ordnung angesehen wird, andererseits aus Gründen politischer Wirksamkeit, denenzufolge die Förderung von Großprojekten, deren anlagenmäßige Größenordnung vor allem im industriellen Bereich ins Gewicht fallen, ein Hauptaugenmerk zu schenken ist.

4.3.3 Absatz- und Verflechtungsbereich

Die große Mehrheit der Maßnahmen (26) schenkt dem regionalen Absatz- bzw. Verflechtungsbereich keine besondere Be- achtung (vgl. Darst. 5, Zeilengruppe 6). Bei jenen Maß- nahmen, bei denen er spezifiziert ist, wird jedoch der national/internationale Absatz- und Verflechtungsbereich von doppelt so vielen Maßnahmen (8) ausdrücklich genannt wie der lokal/regionale (4). Genauere Aufschlüsse über die tatsächlichen Schwerpunktsetzungen ergeben sich aus der Mittelverteilung: Während 71,0% des Gesamtvolumens (öS 2163,2 Mio) auf nicht spezifizierete Maßnahmen ent- fällt, deckt der Bereich der national/internationalen Absatz- und Verflechtungsorientierung mit 27,1% (öS 826,0 Mio) fast den gesamten Rest ab, womit auf den lokal/regionalen Bereich nur ein spärlicher Anteil von 1,9% (öS 57,4 Mio) entfällt.

Zeitlich läßt sich vor allem für den Zeitraum 1962-1973 eine stärkere Ausrichtung auf Exportaktivitäten erkennen, während seither eine gewisse Verlagerung der Kriterien in Richtung lokal/regionaler Versorgungssicherung festzustellen ist.

In der Regionalwirtschaftslehre ist der Absatz- und Verflechtungsbereich eines Betriebes in zweierlei (gegenständlicher) Richtung von Bedeutung. Einerseits wird der außerregionalen Verflechtung, vor allem auf der Absatzseite, etwa von der Exportbasistheorie (Richardson 1969) als regionaler Wachstumsdeterminante Bedeutung beigemessen, andererseits ist das Maß der innerregionalen Verflechtungen weitgehend maßgeblich dafür, welcher Anteil an Entwicklungsimpulsen innerhalb der Region verbleibt bzw. aus dieser absickert.

Die ursprüngliche regionalpolitische Vorstellung, mittels Industrialisierung den Entwicklungsstand peripherer Gebiete entscheidend verbessern zu können, ergab im Einklang mit der Exportbasistheorie fast zwangsläufig die überregionale Absatzausrichtung. Zusammen mit anderen Determinanten der Einbindung in das großräumige funktionelle System (etwa kernraumorientierter Ausbau hochrangiger Verkehrssysteme, oder Fremdenverkehrsförderung für extraregionale Tourismusnachfrage) führte diese Strategie oft zu innerregionalen Desintegrationsprozessen in Form einer Unterbrechung regionaler Wirtschaftskreisläufe, der Brachlegung regionaler Ressourcen und der Untergrabung der Tragfähigkeit lokaler Versorgungseinrichtungen (genauer Stöhr 1981 a, S. 5-7).

Erklären lassen sich die österreichischen Förderungskriterien größtenteils sektoral. Im primären Sektor sind die Verflechtungsbereiche (etwa im Agrarbereich durch die Marktordnungs- und sonstige Absatzregelungen) weitgehend vorgegeben oder durch Transportkostenausgleich neutralisiert; im tertiären Sektor kommt eine explizite überörtliche oder überregionale Ausrichtung nur bei bestimmten Fremdenverkehrs- oder hochrangigen Dienstleistungseinrichtungen in Betracht, und zwar dann auch meist automatisch. Im sekundären Sektor ist die Exportorientierung am ehesten beeinflussbar und wurde daher hier - wohl aus außenwirt-

schaftlichen oder den genannten wirtschaftstheoretischen Gründen - in verschiedenen Maßnahmen speziell vorgesehen, Eine zu weitgehende Spezifizierung hätte jedoch in der Praxis nur schwer durchzusetzende Diskriminierungen und wahrscheinlich auch ein Defizit an qualifizierten Bewerbern (bei gegebener Beratungstätigkeit) zur Folge gehabt, sodaß auch hier oft die Nicht-Spezifizierung räumlicher Interaktionsbereiche als Ausweg verblieb. Die Trendwende ergab sich im Zuge des Konjunkturunbruchs 1974/75, als eine starke Reduzierung der Neuansiedlungstätigkeit von Betrieben vor sich ging, die Schwächen der bestehenden Betriebe offenbar und deutliche Defizite in der Nahversorgung als Folge des Kaufkraftschwundes sichtbar wurden.

4.3.4 Förderungswerber

Im Mittelpunkt des Förderungsinteresses stehen naturgemäß gewerbliche Unternehmungen, wobei zwischen Klein- und Mittelbetrieben einerseits (25 Nennungen) und Großgewerbe und Industrie andererseits (17 Nennungen) keine wesentlich unterschiedliche Gewichtung besteht (vgl. Darst. 5, Zeilen-
gruppe 7). Die Arbeitnehmer (2 Maßnahmen) waren bisher nicht direkt Objekt der regionalwirtschaftlichen Förderungsinstrumente sondern wurden nur indirekt durch Schaffung von Schulungskapazitäten der Arbeitsmarktverwaltung, etwa im Rahmen des Waldviertelplans, unterstützt, während die zu Zwecken der Verhinderung von längerfristigen Beschäftigungsschwierigkeiten vorgesehene Förderung der Übersiedlung und Niederlassung von Schlüsselkräften bisher noch nicht praktiziert wurde (Wösendorfer 1980, S. 29).
Noch häufiger als Gebietskörperschaften (= Gemeinden, 7 Maßnahmen) scheinen sonstige wirtschaftliche Institutionen (9 Maßnahmen) wie Agrargemeinschaften, Verkehrsvereine, Kammern etc. als Förderungsadressaten auf. Nicht explizit für eine Förderung vorgesehen sind sektorübergreifende Kooperationsfälle etwa in Form regionaler Entwicklungsvereine oder -gesellschaften.

In zeitlicher Hinsicht läßt sich bezüglich des relativen Gewichtes der genannten Institutionen formal kein Trend erkennen.

Über die Verteilung des Fördervolumens auf die einzelnen Adressaten können keine Aussagen getroffen werden, weil die Förderungsstatistik keine diesbezüglichen Aufschlüsselungen enthält.

Da die österreichische Regionalpolitik die Option einer expliziten Migrationspolitik (auf welche die Individualförderung etwa des Arbeitsmarktförderungsgesetzes letztendlich hinausläuft) zugunsten einer Industrieansiedlungspolitik verwarf (vgl. Bundeskanzleramt 1975, S. 58), ist die weitgehende Ausklammerung der Arbeitnehmer aus der direkten Mobilitätsförderung in einem gewissen Sinne eine logische Konsequenz. Die Möglichkeit personenbezogene Transferzahlungen, wie sie von der Sozial- und auch von der Agrarpolitik verstärkt eingesetzt werden, wird auch deshalb nicht wahrgenommen, da Regionalförderungen ihrer Natur nach nicht als permanente Erhaltungssubvention gedacht sind, sondern nur als zeitlich befristeter Niederlassungs- bzw. Produktivitätsanreiz. Auf den Aspekt der indirekten Berücksichtigung von Arbeitnehmern mittels regionaler Beschäftigungsprämien an Unternehmen oder arbeitsplatzabhängigen Investitionszuschüssen wird im Unterpunkt 4.4. B) Wirkungsansätze noch näher eingegangen.

Aus oben Gesagtem geht hervor, daß private Betriebe und unternehmerische Initiativen (im Sinne Schumpeters) im Mittelpunkt der Förderungsbemühungen stehen. Wenngleich nun Betriebsverlagerungen und Neugründungen von Großgewerbe und Industrie auf der regionalpolitischen Wunschliste zuoberst stehen, so ist deren potentielle Zahl doch zu gering, um Instrumente ausschließlich darauf auszurichten. Eine Diskriminierung der Erweiterung bestehender Betriebe wäre auch weder inhaltlich sinnvoll noch politisch durchsetzbar gewesen.

Bezüglich des Umfanges des auf einzelne Zielgruppen gerichteten Förderungsinstrumentariums ist zu sagen, daß in Österreich eine große Zahl ähnlicher und multifunktionaler

Förderungsinstrumente besteht, deren übersichtliche Zusammenfassung bzw. Spezialisierung zweckdienlich wäre. Das Förderinstrumentarium ist im wesentlichen das Resultat eines historisch gewachsenen politischen Prozesses und nicht einer rationalen Problem- oder Wirkungsanalyse.

An Hypothesen zur Erklärung des skizzierten Sachverhaltes bieten sich folgende an: Die Vernachlässigung der Arbeitnehmerseite und die starke Kapitalorientierung steht im Einklang mit der neoklassischen Wirtschaftstheorie (Ausgleich von Faktorentlohnungen) und mit der "jobs-to-the-workers"-Konzeption der traditionellen Regionalpolitik.

Die manchmal als "Überbetonung der strukturkonservierenden, mittelständigen Wirtschaftsförderung" (NÖ Industriekonferenz 1977) eingeschätzte Politik entspricht dem Bild der österreichischen Betriebs(Größen)struktur, und es entspricht der Logik der Interessensvertretung, diese Struktur beizubehalten. Die Förderung von Großbetrieben erfolgt im Vergleich dazu auch seltener und läuft dann mittels anderer Mechanismen ab (etwa über die Einschaltung von Regierungsmitgliedern, vgl. Aiginger 1980, S.18). Zeitlich standen wohl, wenngleich diese These anhand der Merkmalmuster nicht zu belegen ist, anfänglich Betriebsstättenerrichtungen schon allein als Phänomene konjunktureller Ausbreitungseffekte (Spill-Overs) im Vordergrund, während in letzter Zeit infolge rezessionsbedingter Problemverschärfung die Stoßrichtung der Förderung stärker auf bestehende Betriebe umschwenkte (mit gleichem Tenor auch OECD 1979, S. 60).

4.4 Förderungsarten und Wirkungsweisen

In diesem Abschnitt werden die Wirkungsansätze der Instrumente hinsichtlich direkter Mobilitätsförderung sowie der Reduktion von Faktor- und Standortkosten und die konkreten Förderungsarten einer näheren Analyse unterzogen.

Der Aspekt der direkten Förderung der wirtschaftlichen Mobilität (vgl. Darst. 5, Zeilengruppe 8) der Produktionsfaktoren Arbeit (Teilkategorien: regionale, zwischenbe-

triebliche und berufliche Mobilität), Kapital (Teilkategorien: Betriebsverlagerungen, Betriebsgründungen, Strukturwandel in der Produktion bzw. Investitionen in zukunfts-trächtige Produkte) und Güter (auf der Input- oder Output-seite) interessiert vor allem - aber auch im Zusammen-hang mit dem Umschwenken der nationalen Wirtschafts-politik von der Nachfrage- zur Angebotsseite nach 1975 (siehe Aiginger 1980, S. 11-17) - in Hinblick darauf, inwieweit die Regionalpolitik explizit auf eine zukunfts-orientierte Verbesserung der regionalen Wirtschafts-struktur ausgerichtet war.

Die Analysekategorie Reduktion von Faktor- und Standort-kosten (Darst. 5, Zeilengruppe 9) dient dem Zweck, die spezifischen Wirkungsansätze der Einzelinstrumente be-züglich der Bereiche Arbeitseinsatz (unmittelbare oder mittelbare Arbeitsplatzschaffung bzw. -erhaltung), Kapital-einsatz (maschinelle Investitionen, Betriebsgebäude, Grund & Aufschließung, Betriebsmittel) und Einsatz von Technologie & Know How (Produkt- oder Prozeßinnovation) sowie der Berücksichtigung einer Reihe von Einzelfaktoren wie Energie-einsparung, Recycling, regionale Rohstoffnutzung, laufende Kosten, über-betriebliche Kooperation und Konzentration (Zeilengruppe 10) heraus-zufiltern, um dadurch zu einer Einschätzung ihrer Ange-messenheit zu gelangen.

Aus der Aufschlüsselung der Förderungsarten (Darst. 5, Zeilengruppe 11) nach verlorenen Zuschüssen, verbilligten Krediten, Haftungen und Steuerbegünstigungen sollen Hin-weise auf förderungstechnische bzw. administrative Zusammen-hänge und Implikationen gewonnen werden.

In diesem Abschnitt bezieht sich die angesprochene Förder-ungsstruktur mit Ausnahme der Kategorie Förderungsart ausschließlich auf die Instrumentennennung, da eine Dis-aggregation des Fördervolumens entsprechend den Analyse-kategorien anhand der vorliegenden Förderungsstatistiken nicht möglich war.

4.4.1 Direkte Mobilitätsförderung

Die neoklassische ökonomische Theorie kommt zum Ergebnis, daß bei vollkommener Mobilität von Produktionsfaktoren und Gütern eine optimale Ressourcen-Allokation über den Marktmechanismus stattfindet. Dies bezieht sich sowohl auf die Mobilität zwischen Sektoren (bzw. Branchen) als auch zwischen Standorten.

In Bezug auf die Mobilität von Produktionsfaktoren (Darst. 5, Zeilengruppe 8) lag in Österreich das Schwergewicht der Förderungsansätze auf einer direkten Förderung der Kapitalmobilität (27 Nennungen). Dabei überwiegt die Förderung von Neugründungen von Betrieben bzw. Zweigstellen (24 Maßnahmen) deutlich gegenüber derjenigen von Betriebsverlagerungen (17 Maßnahmen), während das Anliegen einer Strukturänderung durch Erhöhung der Kapitalmobilität zwischen Sektoren oder Branchen (12 Maßnahmen) mit wesentlich weniger Gewicht und erst zu einem relativ späten Zeitpunkt (etwa ab 1973/74) folgt.

Auf die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit wird nur in beruflicher Hinsicht eingewirkt und dies mehr oder weniger in einer einzigen Maßnahme (Ausbau von Schulungseinrichtungen im Rahmen des Waldviertelplans 1974; in der Sonderaktion des Bundeskanzleramtes 1979, war sie zwar auch vorgesehen, wurde aber noch nicht angewandt) während die Aspekte der regionalen und zwischenbetrieblichen Mobilität entweder nicht angewandt oder nicht einmal vorgesehen wurden.

Ausdrückliche Förderung der Technologie- und Innovationsmobilität fand (soweit sie nicht im Kapitalanreiz inkorporiert war) erst ab 1973/74 mit der expliziten Innovationsförderung statt, aber bisher kaum mit einer spezifischen räumlichen Dimension, indem etwa der Technologietransfer in strukturschwache Gebiete besonders gefördert oder dort spezielle Innovationsförderungs-Institutionen oder deren Zweigstellen vorgesehen würden.

Das Konzept der Förderung der regionalen Kapitalmobilität kann auch unter den Gesichtspunkten der von Beginn der

sechziger Jahre bis zum Konjunkturreinbruch 1974/75 herrschende Vollbeschäftigung und relativ hohen Inflationsraten als Versuch gewertet werden, eine angebotsseitige Strategie der Produktionsankurbelung einzuschlagen, indem durch eine Verbilligung des Kapitaleinsatzes eine Verbilligung der Produktion und dadurch eine Nachfrageerhöhung von Konsumenten und Unternehmern erzielt werden sollte (vgl. Aiginger 1980, S. 13-15; bezüglich der Wechselwirkung zwischen Regionalpolitik und Inflation siehe auch Moore und Rhodes 1975, S. 33).

Dies würde auch das anfängliche Schwergewicht auf einer undifferenzierten Hebung der regionalen Investitionsquote (mittels erhöhter vorzeitiger Abschreibungssätze) und die später im Zusammenhang mit wachsenden Budgetdefiziten vorgenommene Wendung in Richtung auf eine Förderung des strukturellen Wandels erklären.

In zeitlicher Hinsicht fällt vor allem die völlige Vernachlässigung der expliziten Förderung von Faktorenmobilität zwischen Sektoren bzw. Branchen bis 1970 jedoch ihre verstärkte Einbeziehung in den letzten Jahren (vor allem seit 1973/74) auf.

Die Ausklammerung des Faktors Arbeit aus der Mobilitätsförderung entspricht der bereits genannten Tatsache, daß vor allem regionale Mobilität mit der regionalpolitisch meist als unerwünscht angesehenen Pendel- oder Abwanderung verbunden ist. Eine stärkere Förderung der beruflichen Mobilität ist ebenso nur in Abstimmung mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot sinnvoll - wie sie etwa in der Sonderaktion des Bundeskanzleramtes vorgesehen ist - , ansonsten führt sie häufig zu einer erzwungenen regionalen Mobilität.

Bezüglich der Förderung der Kapitalmobilität ist kritisch zu vermerken, daß in Österreich lange Zeit der Transfer von Kapital in die Problemregionen im Vordergrund der Bemühungen stand, während die Bindung, Konsolidierung und zukunftsorientierten Ausrichtung des in der Region vorhandenen Kapitals vernachlässigt wurde.

Eine Mobilitätsförderung auf der Güterseite hatte nur einmal sehr eingeschränkt und befristet Geltung (Befreiung von der Fernverkehrssteuer durch die Beförderungssteuergesetz-novelle 1967, wirksam bis 1972). Hinsichtlich ihrer Wirkung ist sie sowohl theoretisch als auch empirisch noch nicht ausreichend geklärt. Einerseits kann eine explizite Förderung der Gütermobilität für schwach entwickelte - meist verhältnismäßig schlecht erschlossene oder peripher gelegene - Gebiete als (möglichst nur transitorische) Kompensation für geringere Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur angesehen werden.

Für den Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten in schwach entwickelten Gebieten wäre hiezu jedoch eine "gerichtete" Erhöhung der Gütermobilität für in diesen Gebieten ansässige (oder anzusiedelnde) Betriebe erforderlich, die außerhalb gelegenen Betrieben nicht zugute kommt.

Dies ist jedoch aus wettbewerbstechnischen - und meist auch politischen - Gründen kaum möglich.

Darüber hinaus müßte eine solche Maßnahme auch eng mit sonstigen betrieblichen Förderungsmaßnahmen gekoppelt sein, da sie sonst leicht zu einer Strukturkonservierung führen könnte.

4.4.2 Reduktion von Faktor- und Standortkosten

Aus den in den Förderungsrichtlinien genannten Kriterien bzw. Zielen läßt sich folgende Rangordnung erkennen (Darst. 5, Zeilengruppe 9): Dominanz der Verbilligung des Kapitaleinsatzes (31 Instrumentnennungen) im Vergleich zu der deutlich weniger und erst später explizit betonten Förderung des Technologieeinsatzes (19 Nennungen) wenngleich beide in der Realität vielfach Hand in Hand gehen. Unter "ferner liefen" rangieren dann noch - allerdings erst in den letzten Jahren seit ca. -1973/74- eine Reihe weiterer Kriterien wie Energieeinsparung, Recycling, regionale Rohstoffnutzung ect.. Dies war vielfach als Förderkriterium spezifiziert, mitunter wurden auch verlorene Zuschüsse zur Verringerung der Standortkosten gegeben.

Der Faktor Arbeit nimmt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein, als es in Österreich keine regional zugechnittenen Förderungsformen einer Verbilligung des Arbeitskräfteeinsatzes gibt (längerfristig überhaupt nur zu Zwecken der Abgeltung von Produktivitätseinbußen durch Anstellung Behinderter, ansonsten kurzfristig im Zuge betrieblicher Umstellungsmaßnahmen). Als Kombination zwischen Arbeitskraft- und Kapitaleinsatzförderung fungieren so die von 5 Maßnahmen (ERP-Sonderprogramm, Arbeitsmarktpolitische Strukturförderung, NÖ Grenzlandförderungszuschuß, Gemeinsame Grenzland- und Arbeitsmarktförderung, letztere umgewandelt in die Sonderförderungsaktion Waldviertel) betriebenen arbeitsplatzabhängigen Investitionszuschüsse, während die große Mehrzahl der Instrumente das vorangestellte Arbeitsplatzschaffungs- und -erhaltungsziel indirekt über die Vornahme betrieblicher Investitionen zu erreichen sucht.

Bei der Förderung des Produktfaktors Kapital liegen bauliche Investitionen (31) ganz kanpp vor maschinellen (29) in Führung; für die Erleichterung von Grundkauf und Aufschließung (9) sowie der Aufnahme von Betriebsmitteln (5) sind demgegenüber weniger Instrumente vorgesehen. Bezüglich der Förderung des Produktionsfaktors Technologie & Know How führen Prozeßinnovationen (19) mit gewaltigem Vorsprung vor Produktinnovationen (4). Aus den Reihen der übrigen Anliegen ragt eigentlich nur mehr der Aspekt der sektoralen Rationalisierung mittels überbetrieblicher Kooperation oder Konzentration (6) hervor.

Eine chronologische Analyse der Merkmalsausprägungen macht ersichtlich, daß arbeitsplatzbezogene Subventionen erst seit 1973 eingesetzt werden; ähnlich werden seit dieser Zeit auch die Anliegen Produktinnovation, Energieeinsparung und Recycling stärker betont.

Der Versuch, Arbeitsplätze mittels undifferenzierter Investitionsförderung zu schaffen, muß als nicht sehr zielführend angesehen werden, weil die Verbilligung des Kapitals weder einen direkten Einfluß auf den Einsatz des Faktors Arbeit ausübt noch unbedingt positive indirekte

Auswirkungen erwarten läßt. Eher führt dieses Vorgehen im Zusammenhang mit Rationalisierungsmaßnahmen zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital, Sinnvoller ist daher die in letzter Zeit auch verstärkt vorgenommene Subventionierung einer bestimmten Investitionshöhe verbunden mit einer damit einhergehenden Arbeitsplatzbeschaffung.

Grundlegend ist die bestehende Hauptausrichtung auf maschinelle Investitionen und damit in Zusammenhang stehenden Baulichkeiten. Die Nichteinbeziehung von Grundkäufen und Aufschließungsinvestitionen in die meisten Förderinstrumente ist dadurch zu erklären, daß es hierfür eine Reihe spezieller Förderungsträger gibt (Kommunalkredit AG, NÖ Raumordnungs-, Betriebsansiedlungs- und Strukturverbesserungsgesellschaft, NÖ Grenzlandförderungsgesellschaft) bzw. diese Aspekte als von der jeweiligen Gemeinde komplementär bereitzustellende Förderungsbeiträge angesehen werden können. Auffällig ist die fast generelle Ausklammerung von Betriebsmitteln. Die dadurch erhöhte Fremdkapitalbelastung kann sich besonders bei mit Anlaufschwierigkeiten behafteten neuen Produktionen bzw. kleineren Betrieben kritisch auswirken.

Bei der expliziten Förderung von Technologie & Know How ist ähnlich der generellen österreichischen Situation auch im regionalpolitischen Instrumentarium eine Lücke festzustellen. Während Rationalisierungsmaßnahmen (in teilweisem Widerspruch zu einem im Vordergrund stehenden Arbeitsplatzziel) von jeher in die Förderung einbezogen werden, findet sich erst in den letzten Jahren (seit 1973) eine verstärkte Nennung des Anliegens der Produktinnovationen und betrieblicher Forschung und Entwicklung. Als einzige regionalpolitische Maßnahme ist diesbezüglich die in Bezug auf Mittel relativ kleine Sonderaktion des Bundeskanzleramtes auf spezifisch regionale Innovationsförderung zugeschnitten; sie ist abgesehen von der geringen Dotierung aber auch nur auf einen sehr kleinen Adressatenkreis limitiert.

Weitgehend analog dazu ist auch die Situation bezüglich der Kriterien Energieeinsparung, Recycling und regionale Rohstoffnutzung, deren Bedeutung in regionalpolitischer Hinsicht wohl noch immer nicht im Bewußtsein von Förderungsträgern und -nehmern verankert ist. Das relativ häufig genannte Kriterium der sektoralen Rationalisierung dient wohl eher der Erreichung überbetrieblicher Unternehmenskonzentrationen zwecks Erreichung rationeller Betriebsgrößen und einer Ausschaltung von Konkurrenten als einer Förderung tatsächlicher Kooperation in den Bereichen des Einkaufs, Marketings, Vertriebs ect..

Obwohl die gesamten Auswirkungen der bislang geförderten überbetrieblichen Unternehmenskonzentration auf entwicklungsschwache Gebiete noch nicht ausreichend geklärt sind (vgl. Bade 1981, Tödtling 1981) gilt es jedoch als gesichert, daß sie in der Regel einen Abzug von wichtigen unternehmerischen Funktionen (Entscheidungs- und Verwaltungsfunktionen, Marketing, Forschung und Entwicklung) aus den entwicklungsschwachen Gebieten bewirken (vgl. Tödtling 1981).

Aus dieser (implizit geförderten) funktionalen regionalen Spezialisierung ergeben sich für entwicklungsschwache Gebiete mittel- und längerfristige Nachteile insbesondere hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit und hinsichtlich der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen für qualifizierte Arbeitskräfte.

Die dominante Ausrichtung der Förderung auf den Faktor Kapital ist wohl auf die aus der klassischen Produktionstheorie ableitbare Hypothese zurückzuführen, daß die Grenzproduktivität des Kapitals in Gebieten mit einer niedrigen Kapitalintensität am höchsten ist und der beste Erfolg im Hinblick auf das Wachstums- und Gerechtigkeitsziel daher durch den Kapitaltransfer in periphere Gebiete zu realisieren sei (in diesem Sinne beispielsweise Böltling 1976, Thoss et.al. 1975). Analog dazu unterbleibt die direkte Subventionierung des Produktfaktors Arbeit, weil dadurch die Innovationsneigung vermindert und ein Anreiz zur Wahl

von Produktionsformen mit extrem niedriger Arbeitsproduktivität gegeben würde.

Daher konzentriert sich die Förderung auf direkt produktive Investitionen, um – über den Wachstumspfad Produktivitätserhöhung zwecks Outputsteigerung – die Beschäftigungs- und Einkommenssituation einer Region mittelbar zu verbessern. Der Ausklammerung der Betriebsmittelfinanzierung liegt wahrscheinlich das Argument zugrunde, daß bei grundsätzlicher Rentabilität eines Projektes die erforderlichen Betriebsmittel unschwer auf dem kommerziellen Kapitalmarkt aufgebracht werden können. Dies benachteiligt jedoch ohne Zweifel kleinere bzw. noch nicht eingeführte Projekt-Antragsteller.

Die Vernachlässigung der Produktinnovationen gegenüber der Prozeßinnovation beruht wohl darauf, daß einerseits das vorrangige Interesse an größeren Betriebsansiedlungen diese mengenmäßig meist wenig ins Gewicht fallende Phase im Produktionszyklus nicht betonte und andererseits die Entwicklung, Erzeugung und Vermarktung eines neuen Produktes für einen regionalen Klein- oder Mittelbetrieb in der Regel weitaus aufwendiger und riskanter ist als die rationellere Produktion eines bereits am Markt etablierten Gutes. Dies deutet jedoch darauf hin, daß die meisten Förderungsinstrumente mehr auf Risiko-Minimierung als auf regionale Strukturerneuerung abgestellt werden.

Die Bereiche Energieeinsparung, Recycling und regionale Rohstoffnutzung wurden bis zur Ölkrise völlig außer Acht gelassen, weil die Verfügbarkeit und Billigkeit von Energie und Rohstoffen bis dahin von Arbeitskraft- und Kapitalknappheit in den Hintergrund gedrängt wurde, bzw. sich deren Nutzung (vor allem von Rohstoffen) der Theorie kooperativer Vorteile nach entweder automatisch hätte einstellen müssen oder sonst weniger relevant gewesen wäre.

4.4.3 Förderungsarten

Eine dominante Rolle im regionalpolitischen Instrumentarium (vgl. Darstellung 5, Zeilengruppe 11) kommt nach der Zahl

der Instrumente derzeit der Gewährung von verlorenen Zuschüssen (27 Instrumentennennungen) zu. Mit Abstand folgen Kreditaktionen mit begünstigtem Zinssatz (15 Nennungen). Kaum vorhanden sind Haftungsübernahmen (2) wofür es allerdings eine Reihe nicht regional ausgerichteter Institutionen gibt; regionale Steuerbegünstigungen sind seit 1973 praktisch nicht mehr existent.

Die Verteilung des Mittelvolumens sieht folgendermaßen aus: öS 1985,6 Mio oder 64,3% entfallen auf verlorene Zuschüsse. Diese teilen sich auf in öS 1355,6 Mio (43,9%) Investitionszuschüsse im weitesten Sinn (darin sind auch die agrarpolitischen Direktzahlungen inkludiert), in öS 627,7 Mio (20,3%) Zinsenzuschüsse und öS 2,3 Mio (0,1%) Haftungskostenzuschüsse. An Zuschußäquivalenten aus der Gewährung von Sonderkrediten resultiert ein Förderungsvolumen von öS 957,7 Mio oder 31,0%. Zur Abdeckung fällig gewordener Haftungen schlägt sich ein Mittelumfang von öS 103,4 Mio oder 3,4% zu Buche und an Aufkommensverlusten aus der Gewährung regionaler Steuerbegünstigungen kann ein ungefähres Förderungsvolumen von öS 43,9 Mio oder 1,4% in die Kalkulation einbezogen werden.

Der zeitliche Trend zeigt etwa ab 1970 ein verstärktes Umschwenken auf verlorene Zuschüsse sowie auf eine Förderungsform, welche die Art der jeweiligen Unterstützung dem Träger bzw. Nehmer offenstellt.

Da Steuerbegünstigungen in erster Linie ein Instrument der nationalen Investitionsförderung sind, bieten regionale Differenzierungen nur geringfügige Anreize. Ein Rentabilitätseffekt tritt jedenfalls grundsätzlich nur bei gewinnerzielenden Unternehmungen ein. Tendenziell werden daher dadurch etablierte Unternehmen und Produkte mehr begünstigt als junge Unternehmen und Produkte (Lehner 1980, S. 163). In seiner Ausrichtung auf Neuansiedlungen ist somit das Spektrum österreichischer Förderungsarten zweckrational. Während zinsenverbilligte Kredite eine nur beschränkte Begünstigung darstellen und damit eher zur Überwindung temporärer Schwierigkeiten beitragen können, bieten sich verlorene Zuschüsse als eine der stärksten Formen öffent-

licher Finanzhilfen auch zur Ansiedlungsförderung in Gebieten an, die auch längerfristig keine Verbesserung ihrer Standortqualität erwarten lassen (Gloystein 1978, S. 142).

Aufgrund dieser Ausführungen läßt sich die These vertreten, daß Träger aus Gründen wie hoher unmittelbarer Subventionswirkung, Vergabeflexibilität und -selektivität verlorene Zuschüsse und zinsenverbilligte Kredite bevorzugen, wobei Zinsenzuschüsse das Bonitätsrisiko herabsetzen und eine Streckung der aufzuwendenden Mittel über einen längeren Zeitraum ermöglicht, während Kredite einen Mittelrückfluß sichern sowie eine Verwendungskontrolle ermöglichen. Haftungen stellen einen zu geringen Vergünstigungseffekt dar und Steuererleichterungen resultieren in beträchtlichen Aufkommensausfällen (man vergleiche diesbezüglich auch die in letzter Zeit verstärkt geführte Diskussion über das generelle System der österreichischen Investitionsförderung, etwa in Heft 2/1981 von "Wirtschaft und Gesellschaft", in Heft 3/1981 der "Wirtschaftspolitischen Blätter", oder bei Kager und Kepplinger 1981).

4.5 Koordinationsvorsorge

Die vertikal, d.h. zwischen Verwaltungsebenen, ablaufende Koordinationsvorsorge (15 Instrumentnennungen) ist bei weitem die häufigste Abstimmungsart. Eine administrationsinterne, sektorübergreifende Koordination ist nur in 2 Fällen (Bergbauernsonderprogramm und Waldviertelplan) zumindest verbal vorgesehen. Diese beiden Fälle können bei sehr großzügiger Auslegung auch als Ansätze einer umfassenden, sowohl vertikalen als auch horizontalen Koordination in Form kooperativer Entwicklungsprogramme eingestuft werden.

Im zeitlichen Ablauf kann auf die Spezialfälle administrationsinterner Koordination im Rahmen der niederösterreichischen sektoralen Raumordnungsprogramme nach 1971 und die beiden genannten Einzelfälle umfassender Kooperation nach 1972 bzw. 1974 hingewiesen werden.

Das auf den ersten Blick positive Bild einer relativ hohen expliziten Koordinationsvorsorge ist unter einer Reihe von Aspekten zu relativieren. Dies betrifft in erster Linie die dabei erfaßten Dimensionen. Die häufige vertikale Koordination bezieht sich nämlich in der Regel nur auf die räumliche Definition der Fördergebiete, wobei zwischen den einzelnen Gebietsausweisungen zum Teil bereits beträchtliche Abweichungen auftreten (man betrachte die Kartendarstellung der offiziellen Fördergebiete Karte 1-5). Nur in der Hälfte der Fälle kann von einer Abstimmung über die Fördermaterie, d.h. über den Förderungsgegenstand und die damit verbundenen funktionalen Zielsetzungen, ausgegangen werden. Ob damit auf zeitliche Aspekte wie Durchführungszeitpunkt und eventuelle Verwirklichungsstufen Bedacht genommen wird, läßt sich anhand der verfügbaren Unterlagen nicht eruieren.

Als umfassende, sowohl mehrere Dimensionen als auch Träger-ebenen einbeziehende Koordinationsform können somit nur die Regionalkonzepte auf Basis des Bergbauernsonderprogramms und das Sofortprogramm des Bundes für die niederösterreichischen Ost-Grenzgebiete eingestuft werden, wobei erstere Defizite bezüglich der sektorübergreifenden Problemverarbeitung sowie der praktischen Umsetzung aufweisen (Groier 1978, S. 34), und letzteres mit der Landesebene nur randlich zum Einklang gebracht wurde. Sonderfälle sind die sektoralen Raumordnungsprogramme des Landes Niederösterreich, die im Sinne einer realistisch limitierten "Bekehrungsmission" (Silberbauer 1974, S. 53) nur eine Ausrichtung sektoraler, raumwirksamer Instrumente auf regionalpolitische Belange, im speziellen einheitliche Fördergebiete und Standorte, anstrebten.

Analysiert man die österreichischen Koordinationsvorkehrungen anhand einer Typologie möglicher Koordinationsmuster (in Anlehnung an Blaas und Henseler 1978, S. 645-652), dann tritt klar vor Augen, daß die existierenden Möglichkeiten nur den Kategorien der positiven Koordination, d.h. der gemeinsamen Planung und Herbeiführung von Aktivitäten als Koordination im engeren Sinn, sowie der Ressourcen-

zentralisierung (damit bezeichnet man die Stimulation eines "abgestimmten" Verhaltens niedrigrangiger Ebenen durch übergeordnete Körperschaften mittels entsprechender Förderung) entstammen.

Nicht besetzt sind die Kategorien der negativen Koordination, etwa in Form von Genehmigungsvorbehalten, der Aufgabenneuverteilung, die beispielsweise als vertikale, positiv koordinierte Verbundplanung unter der Bezeichnung "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" das regionalpolitische System der BRD prägt, und der territorialen Neugliederung, worunter etwa die in der BRD gebräuchlichen Regionalplanungsverbände zu subsumieren sind. Instrumente der positiven Koordination sind ein Abschluß von Verträgen und die Bildung gemeinsamer Organe wie Beiräte (Beirat für Arbeitsmarktpolitik), institutionalisierte Gesprächsrunden mit Beratungsfunktion (ÖROK) und Aktionsgemeinschaften in Form von Kapitalgesellschaften (NÖ Grenzlandförderungsgesellschaft).

Gebräuchlichste Spielform der Ressourcenzentralisierung ist die Festlegung der Förderungswürdigkeit mittels Richtlinien, die keinen Rechtsanspruch auf Förderung einräumen, aber die grundsätzliche Bereitschaft und Möglichkeit einer Belohnung für Wohlverhalten signalisieren. Im Falle der ausgelaufenen FAG-Zweckzuschüsse, deren Richtlinien den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung enthielten, wird dabei die Grenze zur negativen Koordination erreicht.

Die grundlegende Erklärung für das vorgefundene Koordinationsmuster ist wohl darin zu sehen, daß in entwicklungsschwachen peripheren Gebieten die traditionellen restriktiven Maßnahmen der hoheitlichen Raumordnung nicht greifen (auch in der Hoheitsverwaltung selbst kann nur die räumliche Lokalisation von Maßnahmen einseitig - und zwar negativ - beeinflußt werden). Die Entscheidung beispielsweise, wann eine Gebietskörperschaft welche Infrastruktur errichtet, kann grundsätzlich nicht durch Gesetze, Verordnungen oder Bescheide geregelt werden, da Pläne oder andere Maßnahmen, die zeitlich festgelegte Verwirklichungsstufen und Prioritäten enthalten, in der österreichischen Rechtsordnung

nicht vorgesehen sind (Rill und Schäffer 1975, S. 25),
Damit bleiben nur ausgabenintensive privatwirtschaftliche
Aktivitäten als Lösung, deren Einbindung in hoheitliche
Festlegungen, wie z.B. den Flächenwidmungsplan, zwar vor-
gesehen, aber in der Realität kaum erzwungen werden
kann (Rüsch 1976, S. 84).

Bei Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, die von allen
Gebietskörperschaften als gleichberechtigte Entscheidungs-
träger ergriffen werden können, besteht aber die Möglich-
keit zur freiwilligen positiven Koordination, oder, unter
bestimmten Umständen, zur Ressourcenzentralisierung. Da
positive Koordination aber eine beträchtliche Komplexitäts-
erhöhung mit sich bringt, und damit einen entsprechend
hohen Konsensbedarf und hohe Kosten nach sich zieht, wird
in der Praxis der Weg des geringsten Widerstandes be-
schritten und die Koordination auf das realistischere
Erreichbare, in der Regel die Vereinheitlichung der Förder-
gebiete, beschränkt.

5. Regionale Wirtschaftspolitik in den Phasen der Nachkriegs-
konjunktur in Österreich - Versuch einer Synthese unter
besonderer Berücksichtigung Niederösterreichs

Der abschließende Punkt dieses Kapitels dient dem Zweck, die einzelnen Resultate der Analyse der Entwicklung von Regionalpolitik und des regionalpolitischen Instrumentariums (Kap. 7) mit der Konjunkturentwicklung der Nachkriegszeit (Kap. 8) in Beziehung zu setzen.

Wenngleich der Versuch unternommen wurde, diese Zusammenschau als in sich selbst verständlichen und eigenständigen Abschnitt zu gestalten, so konnte dieses Vorhaben aus Gründen des Umfangs und der notwendigen Abstrahierung nur zum Teil verwirklicht werden. Auf die Kenntnis der vorangegangenen Kapitel kann daher nicht verzichtet werden.

Der folgende Text gliedert sich entsprechend den in Kapitel 8 des Gesamtprojektes ausgewiesenen Konjunkturphasen. Nach einer Kurzcharakteristik der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden die jeweils neu eingeführten Maßnahmen dargestellt und deren wichtigste Wirkungsansätze beschrieben. Den Abschluß bildet eine abschnittsübergreifende Zusammenschau und Einschätzung der betrachteten regionalpolitischen Wirkungszusammenhänge im Licht der jeweiligen Konjunkturphase.

5.1 1953-1957: Konjunkturaufschwung ("Wirtschaftswunderphase")

Die erste Hochkonjunktur der österreichischen Nachkriegsentwicklung, die von 1953 - 1957 dauernde Phase des "österreichischen Wirtschaftswunders" (Seidel 1967, S. 129), stand

im Zeichen einer Wirtschaftspolitik, die unter der obersten Maxime des Wiederaufbaus die Geldwertstabilisierung einleitete, die Investitions- und Exportförderung forcierte sowie den Infrastrukturausbau vorantrieb. Getragen wurde diese Phase wirtschaftlicher Expansion dann auch im wesentlichen von einem exportinduzierten Grundstoff- und Investitionsgüterboom im Sekundären Sektor; wesentliche Beiträge leisteten die Produktivitätssteigerung der Land- und Forstwirtschaft und das Anlaufen des Fremdenverkehrs (Brusatti und Bachinger 1970).

Der Entstehung der regionalen Wirtschaftspolitik lag damals das spezifische Problem der sowjetischen Besetzung des Ostens Österreichs und der damit verbundenen Investitionshemmung und ökonomische Auslaugung infolge von Demontagen, USIA-Eingliederungen,¹⁾ Ausklammerung aus dem Marshall-Plan u.a.m. zugrunde. Mit der Erlangung der vollen politischen und wirtschaftlichen Souveränität Österreichs im Staatsvertrag von 1955 wurden erst die Voraussetzungen geschaffen, den besonders besatzungsgeschädigten Regionen wirksam helfen und die sich verschärfende Ausprägung des West-Ost-Gefälles vermindern zu können. Diesbezüglich kam es nun zu einem regional gezielten Einsatz von Investitionskrediten aus Counterpartmitteln - ab 1965 wurden auch Betriebsmittelkredite an die ehemaligen USIA-Betriebe vergeben (Haas und Wehsely 1977, S. 237) - und zur Errichtung eines "Informationsdienstes für Betriebs- und Filialgründungen in österreichischen Entwicklungsgebieten" im Bundesministerium für Soziale Verwaltung (1956). Das Bewertungsfreiheitsgesetz 1957 legte dann erstmals eine räumlich abgegrenzte und eindeutige Förderung bestimmter Gebiete, nämlich der besatzungsgeschädigten Gebiete in Form der vormaligen russischen Besatzungszone mittels eines erhöhten Satzes der vorzeitigen Abschreibung (60% gegenüber 40% für bewegliche, 25% gegenüber 20% für unbewegliche Güter) fest. Eine umfassende Förderung der entwicklungsbedürftigen Gebiete im Osten Österreichs wurde jedoch nicht erreicht. Die 1955 zugesagten Fördermaßnahmen (Gutkas 1970, S. 95) unterblieben teilweise bzw. wiesen nur geringe finanzielle Bedeutung aus; wäh-

¹⁾ USIA bedeutete "Uprawlenije Sowjetskowo Imuschtschestwa w Awstirii" (Verwaltung sowjetischer Güter in Österreich), vergl. Brusatti, Gutkas und Weinzierl, 1970.

rend ein schwergewichtsmäßiger Einsatz der ERP-Kredite in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre und im Westen Österreichs nach 1955 stattgefunden hatte, war ein allmähliches Auslaufen der Mittel festzustellen (Schütz 1977, S.10) bzw. wurden sie mit beträchtlicher Verzögerung bewilligt, sodaß sie teilweise erst in der Phase des Konjunkturabschwungs der Jahre 1958/59 zur Geltung kamen.

Eine regional- und konjunkturpolitische Doppelstrategie wurde dabei mit der vorzeitigen Abschreibung, dem wichtigsten Instrument der Investitionsförderung in Österreich, verfolgt:

Im Ausfuhrförderungsgesetz des Jahres 1953 erstmals statuiert, wurde sie im Jahre 1956 zwecks Vermeidung einer Konjunkturüberhitzung ausgesetzt und 1957, als erste Anzeichen eines drohenden Konjunkturreinbruches sichtbar wurden, in regionaler Differenzierung wieder in Kraft gesetzt.

5.2 1958-1959: Konjunkturtief

Die wesentlicheren, auf längere Sicht hinaus konzipierten regionalpolitischen Maßnahmen fielen bereits in die Phase des (von den USA ausgehenden) Konjunkturtiefs der Jahre 1958/59, dem die Wirtschaftspolitik durch verstärkte außenhandelspolitische Bemühungen entgegenzuwirken versuchte. Gleichzeitig konnten sich Bemühungen der sowohl funktionalen (Landwirtschaftliche Marktordnung, Paritätische Lohn- und Preiskommission) als auch regionalen Einkommens-Umverteilung eine höhere Wertigkeit verschaffen (Seidel, Butschek und Kausel 1966, S. 37).

An regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen erfolgten 2 Schritte:

- die Gründung der Österreichischen Kommunalkredit AG (1958), deren ursprünglicher Zweck darin lag, der Benachteiligung des östlichen Staatsgebietes entgegenzuwirken (die durch die nunmehr stark nach Westen hin orientierten Außenhandelsbeziehungen, durch die vorangegangene Ausschließung von der Vergabe von ERP-Mitteln, und durch das Hemmnis der mangelnden Investitionsbereitschaft als Folge der russischen Besetzung entstanden war) und so den Wiederaufbau und Ausbau

der Industrie in diesen Gebieten zu beschleunigen (BMFHGI 1972, S.64); und die

- Inkraftsetzung des Artikels III des Finanzausgleichsgesetzes 1959, wonach der Bund den Ländern zweckgebundene Zuschüsse zur Förderung von wirtschaftlich unterentwickelten Gebieten gewährte (vergl. Karte 2).

Ein augenscheinliches Charakteristikum dieser Phase ist der verschiedene Verwaltungsebenen einbindende Förderungsansatz. So wurde die einkommens- und Körperschaftssteuerwirksame Maßnahme der vorzeitigen Abschreibung infolge des Finanzausgleichsmechanismus in sehr erheblichem Ausmaß von den Ländern und Gemeinden mitfinanziert, indem diese einen geringeren Ertragsanteil netto erhielten. Das Grundkapital der Kommunalkredit AG und die Finanzausgleichsmittel zur Förderung unterentwickelter Gebiete wurden von Bund und Ländern, in ersterem Fall noch unter Beiziehung verschiedener bestehender Kredit- und Versicherungsinstitute, gemeinsam aufgebracht. Eine darüber hinausgehende Koordination der Mittelverwendung wurde im Rahmen des "technischen Komitees" ¹⁾ zwar angestrebt, konnte aber nicht realisiert werden (OECD 1967, S.94).

Bei der Definition der Zielbereiche lassen sich zwei unterschiedliche Momente erkennen. Einerseits erfolgte eine normative räumliche Ausrichtung auf die ehemalige russische Besatzungszone, andererseits wurde von einer näheren Spezifizierung hinsichtlich Wirtschaftssektoren, Art von Förderungswerbern oder Absatzbereichen Abstand genommen. Für letztere Tatsache sprachen wohl Argumente wie Vermeidung von Marktverzerrungen, weitgehende Verwaltungsvereinfachung sowie der grundsätzliche volkswirtschaftliche Wert praktisch jedweder Investition in dieser Phase.

1) Dieses Komitee wurde im Bundeskanzleramt in der Sektion für wirtschaftliche Koordination gebildet und setzte sich aus Vertretern der mit diesen Fragen beschäftigten Bundesministerien und der Bundesländer zusammen. Unter anderem beschäftigte es sich mit der Feststellung von Entwicklungsgebieten und mit der Aufteilung der Entwicklungshilfe des Bundes.

Vor allem durch die Investitionsanreize der regional abgestuften vorzeitigen Abschreibung wurde die direkte Förderung der Kapitalmobilität in Gang gesetzt, während die eher infrastrukturorientierten Maßnahmen des FAG und der Kommunalkredit AG indirekt durch Schaffung der Voraussetzungen für Betriebsverlagerungen bzw. -neugründungen wirksam wurden. An Förderungsarten kam dabei ein umfassendes Spektrum zum Einsatz, da verlorene Zuschüsse, verbilligte Kredite und Steuererleichterungen (in sich ergänzender Weise) gewährt werden konnten. Betrachtet man die regionale Wirtschaftspolitik dieser Phase im Gesamtkontext, dann fällt auf, daß zwischen der regionalen Problemsituation und der räumlichen Abgrenzung zwar Deckungsgleichheit bestand, klare Zielformulierungen und konsistente Entwicklungsstrategien aber fehlten. Der Instrumenteneinsatz bestand aus einigen untereinander wenig zusammenhängenden Einzelmaßnahmen und schien stärker / von gesamtwirtschaftlichen und von konjunkturpolitischen Erfordernissen geprägt als von der regionalen Problemsituation.

5.3 1959-1961: Konjunkturaufschwung

Das Konjunktur- bzw. Beschäftigtentief^f des Jahres 1958 konnte rasch überwunden werden und Ende 1959 war der Anschluß an die Hochkonjunktur wiederhergestellt, die bis etwa 1961 andauern sollte (vergl. Kapitel 8). Besonders die Industrie erwies sich in diesem Zeitraum als Motor des Wirtschaftswachstums mit besonders starken Bruttokapitalstock- und Beschäftigtenzuwächsen (Seidel 1974, S.64), während die Wachstumsdynamik des tertiären Sektors dahinter noch zurückblieb. Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch die technisch-soziale Modernisierung der Land- und Forstwirtschaft und die dadurch ausgelösten Produktivitätsfortschritte und Arbeitskraftfreisetzungen sowie eine in dieser Phase dominant sektoral orientierte Unternehmens- und Infrastrukturpolitik der wirtschaftlichen Entscheidungsträger.

In diesem Zeitraum wurden keine neuen regionalpolitischen Instrumente eingeführt. Erstmals kamen die aufgrund des Finanzausgleichsgesetz 1959 im jeweiligen Bundesfinanzgesetz bereitgestellten Mittel zur Förderung entwicklungsbedürftiger Gebiete zur Vergabe. Sie verteilten sich in Niederösterreich nach einem jährlich festgelegten Schlüssel auf die Förderungssparten Um- und Ausbau von Landeshauptstraßen und Brücken, Beiträge zu den Kosten land- und forstwirtschaftlicher Wegebauten sowie von Be- und Entwässerungen, Besitzfestigungen von kleinen Landwirten und Kleingewerbetreibenden, Förderung der Ansiedlung oder Erweiterung von gewerblichen oder industriellen Betrieben sowie des Ausbaus des Fremdenverkehrs. Die vom Handelsministerium eingerichtete Fremdenverkehrszuschußaktion ("Hausaktion") wurde erst 1970 unter Mitwirkung der Bundesländer ausgeweitet und durch eine regionale Zweckwidmung ergänzt.

Die sonstige Vernachlässigung des regionalen Aspektes in dieser Phase kann als Resultat der herrschenden Hochkonjunktur interpretiert werden. Die konjunkturelle Anspannung ließ Engpaßsituationen in den städtischen Agglomerationen akut werden, deren Beseitigung mittels verstärkter Infrastrukturmaßnahmen zu Zwecken maximalen Wirtschaftswachstums Vorrang besaß. Weiters begünstigte die Kapazitätsanspannung in den Ballungsgebieten auf Grund der wirtschaftlichen Prosperität gewisse Auslagerungs-Effekte in die benachbarten Regionen, die eine zukünftige Linderung der regionalen Probleme erwarten lassen konnten. Auf die Eigendynamik der Marktwirtschaft vertrauend, wurde wesentliches Gewicht allerdings der institutionellen Verankerung von Entwicklungsbemühungen in Form regionaler Entwicklungsvereine beigemessen. Mit der Ausarbeitung regionaler Entwicklungsprogramme wurde eine umfassende Problemsicht und Maßnahmenabstimmung zumindest konzeptionell vorbereitet, wenn auch meist nicht konkret in die Tat umgesetzt.

5.4. 1962-1967: Wachstumsrückgang ("Umstrukturierungsphase")

In der Phase von 1962 - 1967 wurde der gesamtwirtschaftliche Wachstumstrend deutlich flacher und mündete schließlich in der Rezession von 1967. Diese Verflachung beruhte darauf, daß sich die Expansions- und Exportchancen der typi-

schen Wachstumsindustrien der fünfziger Jahre (Bergbau, Eisen und Stahl-, Maschinen-, Fahrzeug- und Elektroindustrien) infolge der Deckung des Nachholbedarfs im Inland und der Umstrukturierung des Weltmarktes von Investitionsgütern zu höherwertigen Finalgütern verringerten (Seidel 1974). Das Produktivitätswachstum und die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Land- und Forstwirtschaft erlebten eine weitere Beschleunigung. Der Dienstleistungssektor gewann stark an Bedeutung, wobei sich in erster Linie der Fremdenverkehr und daneben Handel, Verkehr, Geld- und Versicherungswesen überproportional ausweiteten (Seidel 1967).

An weiteren regionalpolitisch relevanten Maßnahmen erfolgte in dieser Periode die Einrichtung des ERP-Fonds unter österreichischer Verwaltung, wobei im ERP-Fonds-Gesetz von 1962 jedoch zunächst noch keine räumliche Zielsetzung enthalten war. Der Zeitpunkt 1962 ist insofern bemerkenswert, als es vorher zu einem allmählichen Auslaufen der ERP-Investitionsförderung gekommen war und erst mit dessen gesetzlicher Verankerung eine kontinuierliche Kreditvergabe einsetzte (Haas und Wehsely 1977, S.237). Erst mit der Einrichtung des ERP-Sonderprogramms im Wirtschaftsjahr 1966/67 erfolgte eine explizit räumliche Anwendung, die als Ausdruck der Krisensituation im Kohlenbergbau (Fohnsdorf, Köflach, u.a.m) ursprünglich sektoral-punktuell gehandhabt wurde, später allerdings eine breitere regionale Anwendung erfuhr.

Die indirekte Förderung mittels vorzeitiger Abschreibung wurde 1963 neu geregelt. Neben einer generellen Herabsetzung der maximalen Prozentsätze wurde der Sondersatz für begünstigte Gebiete bei beweglichen Wirtschaftsgütern gegenüber den allgemeinen Bestimmungen abgeschwächt und bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern abgeschafft. 1967 wurde die steuerliche Investitionsförderung durch die Einführung der bundesweiten, undifferenzierten Investitionsrücklage ausgebaut.

Im Rezessionsjahr 1967 wurde als weitere steuerliche Begünstigung für Beförderungsunternehmen mit Betriebsstandorten in Grenz- und Entwicklungsgebieten eine Befreiung von der Fern-

verkehrssteuer verfügt (vgl. Karte 2, S. 31). Diese Ausnahmebestimmung galt nur für taxativ festgelegte Transportrelationen zwischen Entwicklungs- und zugeordneten Ballungsgebieten. (im allgemeinen die jeweilige Landeshauptstadt) und kann als kompensatorisches Kompromißangebot an die Transportwirtschaft gewertet werden. Diese mußte 1967 eine empfindliche Erhöhung der Beförderungssteuer hinnehmen, was neben höherem Steueraufkommen auch eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße zur Schiene - Hand in Hand ging auch eine Tarifreform bei der Österreichischen Bundesbahn - bezweckte.

Seitens des Landes Niederösterreich kam es 1962 erstmalig zum Einsatz regionaler Förderungsmaßnahmen in Form des Betriebsinvestitionsfonds und der Landeshaftung. Die Ausrichtung auf entwicklungsbedürftige Gebiete wurde dabei nur in den allgemeinen Zielsetzungen und nicht in konkreten Gebietsfestlegungen sichtbar gemacht.

Setzt man die Maßnahmen in Beziehung zu den Förderungsträgern, dann wird auffällig, daß nur das Land Niederösterreich in dieser Phase tatsächlich zusätzliche Budgetmittel für Förderungszwecke widmete (allerdings nur für den Betriebsinvestitionsfonds), während der Bund einerseits angewachsene ERP-Counterpart-Guthaben wieder in den Wirtschaftskreislauf einspeiste und andererseits rein aufkommenswirksame Förderungen einsetzte, d.h. auf Steuereinnahmen verzichtete.

Eine räumliche Ausrichtung war bei den ERP-Förderungsmitteln in der Anfangsphase weder implizit noch explizit vorhanden. Erst das ERP-Sonderprogramm definierte konkrete (und sehr kleinräumige) Fördergebiete. Bei den Abschreibungsbegünstigungen blieb die großräumige Fördergebietsabgrenzung bis 1966 unverändert und wurde dann durch die Ausklammerung Wiens und des südlich der Donau gelegenen Teils Niederösterreichs in sinnvoller Weise reduziert (vgl. Karte 2, S. 31). Die Befreiung von der Fernverkehrsteuer kam nur wenigen Regionen bezüglich ganz bestimmter Transportrelationen zugute. In sektoraler oder

betriebsgrößenmäßiger Hinsicht kam es auch in dieser Periode noch zu keiner offensichtlichen Bevorzugung bzw. Diskriminierung. Anzeichen dafür sind die sektoral praktisch alle Möglichkeiten abdeckende Breite der ERP-Förderung sowie die sektoral nicht differenzierenden Bestimmungen der vorzeitigen Abschreibung und der Beförderungssteuer. Ins Auge fällt bei der Definition der betrieblichen Absatzbereiche die in dieser Phase schwächeren Wirtschaftswachstums erstmalige starke überregionale Absatzorientierung der ERP-Kreditaktionen, die Hand in Hand ging mit verschiedenen anderen Exportförderungsmaßnahmen, wie etwa dem Ausfuhrförderungsgesetz 1964. Dagegen ist die Intention und Auswirkung der Befreiung von der Fernverkehrssteuer weniger klar: da nur die jeweilige Transportrelation zwischen peripherem Gebiet und dessen Landeshauptstadt begünstigt war, läßt sich ein einseitiger Integrationseffekt zwischen einzelnen Zentren und ihren jeweiligen Peripherien erwarten. Dadurch dürfte die Fernverkehrssteuer an sich eher als Hemmschuh einer stärkeren national/internationalen Verflechtung gewirkt haben.

Der Hauptwirkungsansatz der in dieser Phase neu eingesetzten Instrumente lag eindeutig in der Förderung der Kapitalmobilität und bestand in der Reduzierung der Kosten von maschinellen und baulichen Investitionen. Im Zusammenhang mit der Voll liberalisierung im OECD- und GATT-Bereich, weiters der einsetzenden EWG-Diskriminierung gegen Österreich und den damit Hand in Hand gehenden Marktanteilsverlusten sowie der angespannten Arbeitskräftesituation wurde der Verbilligung des Faktoreinsatzes mittels Rationalisierung das Hauptaugenmerk zugewandt. Dies geht nicht nur aus den Förderungsbestimmungen hervor, sondern läßt sich auch empirisch nachweisen: etwa 4/5 aller Investitionen dieser Periode betrafen Rationalisierungsmaßnahmen (Tichy 1972, S.155). Das Anliegen der Schaffung von Arbeitsplätzen in peripheren Gebieten trat demgegenüber stark in den Hintergrund.

Die Einengung der Förderungsarten auf verbilligte Kredite, Haftungen und Steuererleichterungen und das bereits aufgezeigte Phänomen, daß mit Ausnahme des Betriebsinvestitionsfonds keine

effektiven Budgetmittel zum Einsatz kamen, werden vor dem Hintergrund der katastrophalen Finanzlage des Bundes im Jahre 1963, in dem sogar eine Dotierung der FAG-Mittel des Bundes zur Förderung der entwicklungsbedürftigen Gebiete unterblieb, verständlich (Wissgott 1973, S.176).

Eine offizielle Koordination der Entwicklungsbemühungen, die durch den Beginn einer eigenständigen regionalen Wirtschaftspolitik des Landes Niederösterreich, das Initiativwerden verschiedener Entwicklungsvereine und den Einsatz neuer Maßnahmen in verstärktem Ausmaß notwendig gewesen wäre, fand auch in dieser Phase nicht statt, wenngleich die Möglichkeit verstärkter informeller Abstimmung infolge parteipolitischer Identität zwischen Bundes- und Landesregierung in Niederösterreich berücksichtigt werden muß.

Versucht man eine zusammenfassende Einschätzung dieser Phase, dann kann man folgende wesentliche Faktoren festhalten. Mit der Aktivierung regionaler Entwicklungsvereine und der Erarbeitung regionaler Entwicklungsprogramme wurde ein konzeptuell bemerkenswerter und erfolgversprechender Weg eingeschlagen, dem es in Realität allerdings nicht nur an konsequenter Verwirklichung mangelte, sondern der praktisch von Beginn an permanent unterlaufen wurde (man vergleiche etwa die Kritik der OECD 1967, S.95, an der auf Drängen der westlichen Bundesländer vorgenommenen gerichtsbezirksweisen Entwicklungsgebietsfestlegung von 1962 für die FAG-Förderung oder die Darstellung der Tätigkeit des Niederösterreichischen Landesentwicklungsvereins bei Litschauer 1975, S.9). Ein Grund hierfür mag gewesen sein, daß die Zielsetzung einer umfassenden regionalen Entwicklung dabei im Widerspruch zur gesamtwirtschaftlichen Strategie der verstärkten industriellen Außenorientierung und Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung stand. Forciert wurde daher die sektorale Strukturpolitik zur Bewältigung der hiedurch entstandenen Sektorkrisen und des Umstrukturierungsprozesses von Investitionsgütern zu Finalgütern, während das regionale Problem unausgesprochen der "Methode der passiven Sanierung" überlassen wurde.

5.5 1968 - 1973: Hochkonjunktur

Das Rekordwachstum der österreichischen Wirtschaft in der Phase 1968 - 1973 wurde zu einem beträchtlichen Teil von einer hohen Außennachfrage infolge weltweiten Wirtschaftswachstums induziert. Die fast den Kapazitätsplafond erreichende Produktion bewirkte allerdings eine starke Überhitzung von Faktormärkten und eine kräftig emporschnellende Inflation (Breuss, 1975). Die Abwanderung aus der Land- und Forstwirtschaft erreichte ihren Höhepunkt und erfaßte vielfach selbst die Betriebsinhaber (Österreichisches Statistisches Zentralamt 1976); die Industrie konnte Beschäftigte und Produktion beträchtlich ausweiten, wurde aber in ersterem vom Dienstleistungsbereich sogar noch übertroffen.

Die erstmals auf oberster politischer Ebene angesprochene Zielsetzung der "Förderung der regionalen Entwicklung" war eingebettet in eine primär auf Wachstumsmaximierung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, die eine Beseitigung regionaler Entwicklungshemmnisse in erster Linie unter dem Gesichtspunkt eines effizienteren Einsatzes der Produktivkräfte anstrebte. Im Rahmen der nationalen investitions- und wettbewerbsfördernden Strategien wurde an regionalpolitischen Konzepten die Ansiedlung und Neugründung von zukunftsorientierten (insbesondere auch ausländischen) Betrieben in Entwicklungsgebieten sowie der Ausbau von zentralen Orten gefordert (siehe Bundeskanzleramt 1970).

Der regionalpolitische Instrumenteneinsatz des Bundes erfolgte vor allem in Form von Zusatzbestimmungen bzw. Schwerpunktsetzungen für einen regionalen Mitteleinsatz im Rahmen generell wachstumspolitischer Maßnahmen. Diesbezüglich sind zu nennen der weiterhin aufrechte (aber mit Ende dieser Phase auslaufende) regional differenzierte vorzeitige Abschreibungssatz, die im Wirtschaftsjahr 1973/74 eingeführte Vorrangigkeit der regional gezielten Vergabe von ERP-Groß- und -Mittelkrediten, der im Stammtext des Arbeitsmarktförderungsgesetzes von 1968 beinhaltetete (aber bis 1973 sehr restriktiv gehandhabte)

Förderungsansatz des Ausgleiches längerfristiger struktureller oder regionaler Beschäftigungsschwierigkeiten und das in den Vergaberichtlinien der Zinszuschüsse nach dem Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969 enthaltene (aber ebenfalls erst 1973 wesentlich konkretisierte) Ziel der Verbesserung der Regionalstruktur. Eine sektorspezifische Aktion mit wesentlicher regionaler Komponente war die in den Jahren des Konjunkturmehrpunktes 1970-1972 durchgeführte Einrichtung und Ausweitung der Bergbauern- und Landwirtschaftlichen Regionalförderung.

Auf der Ebene des Landes Niederösterreich ist vor allem das starke Anziehen des Regionalförderungsaspektes in den sektoralen Raumordnungsprogrammen bemerkenswert. So erfolgte mit der Erlassung des Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes von 1971 nicht nur die Einführung einer ins Gewicht fallenden, exklusiv dem Grenzland zugute kommenden neuen Förderungsart, sondern auch die Ausrichtung bestehender bzw. neu eingerichteter allgemeiner Wirtschaftsaktionen (wie Betriebsinvestitionsfonds, Landeshaftung, sowie des 1970 geschaffenen Zinszuschusses für Investdarlehen) auf Belange der regionalen Entwicklungsförderung. Diese besondere Bedachtnahme auf die Probleme der entwicklungsbedürftigen Gebiete fand auch in den 1973 herausgegebenen Land- und Forstwirtschafts- sowie Zentrale-Orte-Raumordnungsprogrammen zumindest verbalen Niederschlag.

Analysiert man den Instrumenteneinsatz von Bund und Land N.Ö. näher, dann kann man charakteristische Ähnlichkeiten feststellen. So stellen die Regionalförderungen jeweils Sonderbestimmungen in dominant sektoral orientierten Programmen dar. Weiters wurden die regionalpolitischen Komponenten bis 1973 kaum dotiert (z.B. in den drei Jahren 1970-72 nur 5,2 Mio.S. an arbeitsmarktpolitischen Strukturbeihilfen; die Zinszuschußaktion für Investdarlehen wurde aus dem Mittelrückfluß des Betriebsinvestitionsfonds bestritten und der Niederösterreichische Grenzlandförderungszuschuß wurde 1973 erstmals mit 5 Mio.S. zur Vergabe gebracht) bzw. die verbal eingeführten Begünstigungen erst in der folgenden Rezession in konkrete Maßnahmen umgesetzt.

Die räumliche Zweckwidmung des Instrumenteneinsatzes war deutlich schwächer als in den vorangegangenen Phasen. Immerhin erfolgte mit der Bekanntgabe des Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes von Seiten des Landes Niederösterreich die erstmalige explizite Abgrenzung des Grenzlandes und der entwicklungsbedürftigen Gebiete und die Einrichtung einer exklusiv dem Grenzland zugute kommenden Förderungsart des Grenzlandförderungs-zuschusses (vgl. Karte 4). Auf Bundesebene waren praktisch nur die Landwirtschaftsförderung des Bergbauernsonderprogrammes räumlich konkret definiert, was jedoch als mehr oder minder automatischer Ausfluß der sektoralen Definition zu werten ist.

Im Gegensatz zur Verringerung der räumlichen Diskriminierung kam es in sektoraler Hinsicht zu einer deutlichen Auffächerung und Spezifizierung, wobei vor allem das stärker räumlich orientierte Tätigwerden des Bundes im Bereich der Agrarpolitik aufzeigenswert erscheint. Als einzige Maßnahme war die Arbeitsmarktförderung sektorübergreifend definiert. Ihre Auswirkungen kommen in der Praxis allerdings vorrangig dem sekundären Sektor zugute. Die Arbeitsmarktförderung nimmt auch insofern eine Sonderstellung ein, als sie den Menschen (als Arbeitnehmer) in den Förderungsmittelpunkt rückt, und darüberhinaus auch Gebietskörperschaften für beschäftigungswirksame Aktionen einbezieht. Eine Tendenz zur Unterscheidung von Betriebsgrößen bei der Förderung ist noch nicht erkennbar, wenn man von den an Ertragsgrenzen gebundenen landwirtschaftlichen Erhaltungssubventionen absieht. Eine explizit überregionale Absatzorientierung erfuhren die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen des Landes Niederösterreich mit der Formulierung des Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes, dessen Fernbedarfsorientierung (im Sinne des Exportbasiskonzeptes) in den Vergaberichtlinien jedoch nie operationalisiert werden sollte. Die Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität des Faktors Arbeit im Arbeitsmarktförderungsgesetz stellte einen wesentlichen neuen Wirkungsansatz der politischen Intervention dar, der in seiner konkreten Ausprägung als Mittel

der nationalen Wachstumserhöhung anzusehen ist und der "jobs to the workers"-Konzeption der Regionalpolitik diametral gegenüberstand. Daneben wurden die Bemühungen der Verbesserung der Kapitalmobilität unverändert weiterverfolgt, wobei erstmals das Ziel einer sektoralen Lenkung der Investitionstätigkeit oder sektoralen Diversifikation Aufnahme in die Vergabeschwerpunkte fand, worunter im Agrarbereich auch das Ausweichen auf den Fremdenverkehr zu verstehen ist. Erstaunlich massiv trat bereits in dieser Phase der höchsten Konjunkturanspannung das Anliegen der Arbeitsplatzschaffung und -erhaltung in den Vordergrund, dem das nach wie vor aufrechte Kriterium der Vornahme von Prozeßinnovationen (=Rationalisierung) als widersprüchliches Moment entgegenstand. Der erstmals angesprochene Aspekt der regionalen Rohstoffnutzung betrifft naturgemäß vorwiegend den primären Sektor. Ein interessantes Phänomen ist das starke Umstellen der Förderungsart auf verlorene Zuschüsse während Sonderkredite und Steuererleichterungen (deren regionale Differenzierung mit Ende dieser Phase abgeschafft wurden) in den Hintergrund treten.

1971 wurde mit der Gründung der ÖROK eine institutionalisierte Koordination der Raumordnung angestrebt, die vermutlich infolge des Überganges der Regierungsgewalt auf Bundesebene und des daraus resultierenden potentiell verstärkten Spannungsverhältnisses zwischen Bund (SPÖ) und Ländern (in der Mehrzahl ÖVP) als notwendig empfunden wurde. Sie setzte allerdings zu spät ein, um in dieser Konjunkturphase im Maßnahmeneinsatz noch Auswirkungen zeigen zu können. Mehr Wirkung zeitigte in dieser Periode die Tätigkeit der niederösterreichischen Raumordnungsstelle, die eine (wissenschaftlich fundierte) Festlegung des Grenzlandes und entwicklungsbedürftiger Gebiete sowie deren Vorrangstellung bei Förderungsmaßnahmen durchsetzen konnte.

Eine umfassendere Interpretation der Geschehnisse dieser Phase läßt den Schluß zu, daß eine Förderung der regionalen Entwicklung und eine planvolle Gestaltung des Staatsgebietes (=Raumordnung) offiziell als Teilelemente in die Wachstumsstrategie der Konjunkturaufschwungphase einbezogen wurden.

Die regionale Entwicklungspolitik stand wohl, ohne daß dies ausgesprochen wurde, stark unter dem neoklassischen Gesichtspunkt des Ausgleichs der Faktorgrenzerträge durch Beseitigung von Friktionen des Marktmechanismus, zum Zwecke des optimalen Ressourceneinsatzes und damit maximalen Wachstums; der Aufschwung der Raumordnung ist zu sehen vor dem Hintergrund des damals vorherrschenden euphorischen Glaubens an die technokratisch-wissenschaftliche Machbarkeit des technisch-sozialen Fortschritts einerseits und der Wahrnehmung des verstärkten Erfordernisses einer öffentlichen Ausgleichsfunktion bezüglich der negativen externen Effekte privatwirtschaftlicher Expansion andererseits. Augenscheinlich sind weiters die verstärkten Bemühungen einer wissenschaftlichen Analyse und des praktischen Sichtbarmachens der Problemsituation, was aber infolge zu isolierter, statischer Betrachtungsweise ("blueprint-planning") und der Vernachlässigung von Kausalitäten, Interdependenzen, sowie von instrumentellen und vollzugsrelevanten Aspekten kaum realen Niederschlag fand.

5.6. 1974-1975: Rezession

Der Mitte 1974 einsetzende und bis Ende 1975 andauernde stärkste Konjunkturreinbruch seit Kriegsende wurde nach Tichy durch das Zusammenwirken stochastischer (Mißernten, Dollarkrise, Ölpreisschock), deterministischer (Lohn-lag, Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen) und wirtschaftspolitischer (überzogener, zu spät einsetzender und zu einseitig monetär ausgerichteter restriktiver Kurs) Faktoren bewirkt (Tichy 1976). Die wirtschaftliche Rezession führte zu einem deutlichen Rückgang der Abwanderung aus der Land- und Forstwirtschaft; Gewerbe und insbesondere Industrie erfuhren einen drastischen Produktions- und Beschäftigungsrückgang, während es dem Dienstleistungssektor gelang, die Gesamtbeschäftigung annähernd zu stabilisieren (Biffel 1977). Das späte Erkennen der Rezession führte erst Mitte 1975 zu einem wirtschaftspolitischen Kurswandel, der später als "Vollbeschäftigungspolitik unter widrigen weltwirtschaftlichen Bedingungen" charakterisiert wurde (Seidel 1979, S.42). Er bestand im wesentlichen aus einer expansiven

Budget- und Geldmengenpolitik, unterstützt von direkt arbeitsmarktwirksamen Maßnahmen wie Abbau der Gastarbeiterkontingente, Verkürzung der Arbeitszeit, Umschulungen und Strukturbeihilfen.

Der Bund setzte an neuen regionalpolitischen Anstrengungen in dieser Phase lediglich ein einziges Maßnahmenpaket, nämlich das 1974 eingeführte Sofortprogramm zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im Niederösterreichischen Grenzgebiet ("Waldviertelplan"). Dieses Programm bestand aus einer Palette befristeter, unaufschiebbarer Sofortmaßnahmen in Form von Reservierungen bzw. Koordinierungen ressortintern bereits vorhandener Instrumente und Mittel; darüber hinausgehende Ressourcenzuweisungen mit längerfristiger Wirkung betrafen vor allem Infrastrukturinvestitionen in Schulungseinrichtungen der Arbeitsmarktverwaltung, im beruflichen Bundesschulwesen, im Bundesstraßennetz sowie die nachfolgend noch gesondert behandelten Maßnahmen. Das von Bund und Land gemeinsam finanzierte Agrarische Grenzlandsonderprogramm stellte weiters beträchtliche zusätzliche Mittel für einzelbetriebliche (hauptsächlich Bau-Maßnahmen) und gemeinschaftliche Förderungsmaßnahmen (Wegebau, Elektrifizierung, Kommassierung) zur Verfügung, die in ähnlicher Form allerdings auch jedem anderen land- und forstwirtschaftlichen Betrieb zuteil werden können. Die ebenfalls von Bund und Land gemeinsam getragene Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft beruht auf einem alten und im Grundsätzlichen (wenn auch nicht immer im Konkreten) durchaus bewährten Konzept, dessen Effektivität infolge der Personalunion mit der landesweit tätigen Niederösterreichischen Raumordnungs-, Betriebsansiedlungs- und Strukturverbesserungsges.m.b.H. möglicherweise abgeschwächt wird. Infolge der alleinigen Ausrichtung auf Betriebsansiedlungen in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, in denen das Potential mobiler Betriebe ein Minimum erreicht, war ihre Wirkungsmöglichkeit wohl noch zusätzlich eingeschränkt.

Das von der Niederösterreichischen Landesregierung eingeführte Grenzlandsonderprogramm verteilte von 1974 bis 1975 Budgetmittel an Gemeinden, ohne damit explizite strukturelle Zielsetzungen zu verbinden. Der 1975 installierte Zinsenzuschuß für Merkantildarlehen erfolgte als Reaktion auf die Schrumpfungsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel und weist eine nur sehr untergeordnete, in den Richtlinien nicht operationalisierte, räumliche Zielsetzung auf.

Durchschlagendes Charakteristikum dieser Phase ist der vor allem von Bundesseite her eingeleitete kooperative und direkt koordinierte Förderungsansatz des "Waldviertelplans", der darin gipfelte, daß sich praktisch sämtliche Anstrengungen für dieses Gebiet in einem ressort- und sektorübergreifenden Programm vereinten. Das Land Niederösterreich leistete dazu wesentliche Beiträge und verankerte außerdem das Anliegen der Entwicklungsgebietsförderung in sektoralen Raumordnungsprogrammen. Dabei ist der Novellierung des Gewerbe- und Industrie-Programmes höhere Bedeutung beizumessen als der (möglicherweise wahltaktisch bestimmten) alibihaften Erstellung des Grenzland-Raumordnungsprogramms. Berücksichtigt man neben den in dieser Phase neu konzipierten Maßnahmen die Schwerpunktsetzungen im Rahmen bestehender Programme (ERP-Groß- und Mittelkredite, ERP-Sonderprogramm, Arbeitsmarktförderungs- und Gewerbestrukturverbesserungsgesetz), dann dürfte es sich wohl um einen der massivsten regionalpolitisch motivierten Mitteleinsätze der Zweiten Republik handeln.

Auch die räumliche Ausrichtung war in der Phase des Konjunkturunbruchs am strengsten. Als einzige Förderungsart waren nur die niederösterreichischen Merkantildarlehen nicht explizit regional definiert. Alle übrigen Maßnahmen kamen exklusiv dem Grenzland zugute, wobei durch die Anpassung der niederösterreichischen Fördergebietsabgrenzung an jene der ÖROK, darüber hinaus eine Vereinheitlichung der Zielgebiete erreicht werden konnte. In Bezug auf Wirtschaftssektoren und Förderungswerber kann kein offensichtliches Muster erkannt werden. Erwähnenswert ist einzig die erstmalige Einbeziehung des Dienstleistungsbereichs (bei Ausklammerung des Fremdenverkehrs) in Form der - allerdings nicht regionalspezifischen - Nahversorgungsförderung

sowie die (sehr kurzfristige) Einbeziehung der Gemeinden in die Förderung zum Zwecke der Verbesserung ihrer Grundausrüstung. Gegenüber den vorangehenden Phasen läßt sich ein gewisser Wandel der Absatz- bzw. Verflechtungsorientierung von extra- zu intraregional erkennen, was zwar nicht an den Zielsetzungen oder Richtlinien abgelesen werden kann, aus den abschätzbaren Primäreffekten der Instrumente (etwa Verbesserung der Nahversorgung und kommunalen Grundausrüstung) aber hervorgeht. Abgeschwächt erscheint der bisher dominante Wirkungsansatz der direkten Förderung der Kapitalmobilität zu Zwecken von Betriebsgründungen oder -verlagerungen, wenngleich die Verbilligung des Kapitaleinsatzes nach wie vor im Mittelpunkt der Bemühungen steht. Das Arbeitsplatzziel erreichte die Stufe oberster Priorität, fand aber nur in seltenen Fällen einen Widerhall in direkt arbeitsplatzabhängigen Förderungen. Der Zielkonflikt mit dem Anliegen der Produktivitätssteigerung mittels Rationalisierung blieb unverändert aufrecht. Neue Aspekte wie Energieeinsparung, Recycling und Umweltschutz gewannen langsam an Bedeutung. Der bereits früher eingeleitete Wandel in der Förderungsart zugunsten verlorener Zuschüsse, der in der Hochkonjunkturphase ein Ausdruck des relativen Ressourcenüberflusses gewesen sein mag, mußte nun zwecks Erzielung einer wenigstens bescheidenen Wirkung beibehalten und sogar ausgebaut werden. Die Koordination erlebte eine erste Blüte in Form des ressortübergreifenden und zwischen Verwaltungsebenen abgestimmten Waldviertelplans, der als Ansatz eines echten querschnittsbezogenen Regionalprogramms eingestuft werden kann. Darüberhinaus zeitigte die Tätigkeit der ÖROK mit der Vereinheitlichung der Fördergebiete zumindest formale Erfolge. Behält man den Systemzusammenhang im Auge, dann können die Rezessionsjahre 1974/75 als erste Phase echter österreichischer Regionalpolitik bezeichnet werden. Dies trifft vor allem für den Bund zu, während das Land Niederösterreich wesentliche Akzente mit einigen Jahren Vorsprung setzte. Gemeint sind damit die Vornahme allgemeingültiger Zielsetzungen und Gebietsfestlegungen und der Versuch einer Zusammenschau und Koordination der Verwirklichung und nicht mehr nur völlig bruchstückhafter, sektoraler Instrumenteneinsatz. Der durch die Rezession akut gewordene Problemdruck ließ die Unwirksamkeit des einge-

setzten Instrumentariums, dessen bisheriger Erfolg auf der Expansionsdynamik des Marktsystems beruht hatte, deutlich hervortreten, erzwang aber gleichsam ein unmittelbares Handeln, ohne auf die Erarbeitung einer konzeptkonformen Lösung warten zu können (vgl. Kohlbacher 1975, S.72, zur Dringlichkeit des Waldviertelplans). Der Anspruch der Regionalpolitik wandelte sich damit von der Initiierung sich selbst tragenden Wachstums hin zum regionalen Krisenmanagement.

5.7 1976-1980: Leichte Konjunkturerholung

Die 1976 einsetzende konjunkturelle Erholung der österreichischen Wirtschaft erreichte nicht die gewünschten Ausmaße. Gegenüber dem längerfristigen Trend kam es zu einem Rückgang der Investitionen und des Produktivitätswachstums. Hand in Hand damit gingen Marktanteilsverluste bei der inländischen Industriegüternachfrage und Rekordwerte des Handelsbilanzdefizits (Kramer 1978). Im Agrarsektor blieb bei stark steigender Arbeitsproduktivität die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe praktisch stabil. Im sekundären Sektor führte das Ausbleiben eines kräftigen internationalen Konjunkturaufschwungs zu massiven Schwierigkeiten der Grundstoffindustrien und zu deutlich herabgesetzten Produktionszuwächsen (Schenk 1978). Allein der Tertiäre Sektor schaffte - am Durchschnitt der Gesamtwirtschaft gemessen - befriedigende Wertschöpfungs- und Beschäftigungszuwächse. Der Wirtschaftspolitik war infolge hoher Budget- und Handelsbilanzdefizite die Einschlagung eines merklich expansiven Kurses verwehrt. Investitionspolitische **Anreize** wie etwa die Zinsenstützungsaktion 1978 standen daher im Schatten einer stabilitätspolitisch motivierten restriktiven Geldmengen- und Hartwährungspolitik.

Der Instrumenteneinsatz dieser Phase läßt kein einheitliches Schema erkennen. Die 1977 eingerichtete Existenzgründungsaktion der Bürges bezweckte ursprünglich die Erleichterung der Neugründung und Übernahme von Betrieben, die der Nahversorgung dienen oder in abwanderungsgefährdeten Gebieten liegen. Diese regional-branchenmäßige Einengung wurde in späterer Folge jedoch wieder fallengelassen. Die 1979 initiierte Gemeinsame

Grenzland- und Arbeitsmarktförderung stellte den bemerkenswerten Versuch einer Kombination von Arbeitsplatz- und Investitionssummenförderung dar und hätte theoretisch hohe finanzielle Signifikanz annehmen können, kam aber infolge inner-administrativer Kompetenz- und Verfahrensschwierigkeiten nur sehr begrenzt zum Einsatz und wurde Ende 1980 durch die Gemeinsame Sonderförderungsaktion Bund und Land Niederösterreich zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Waldviertel ersetzt. Die ebenfalls 1979 vom Bundeskanzleramt vorgestellte Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume im Berggebiet brachte eine bemerkenswerte Neuerung im Hinblick auf den Ausbau lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe unter dem Gesichtspunkt der regional eigenständigen Entwicklung, bezog sich nur auf sehr kleine "extrem periphere" Gebiete und hatte naturgemäß mit beträchtlichen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen. Auf Landesebene setzte das Niederösterreichische Landwirtschaftsgesetz von 1976 die Tendenz zur Verteilung von Erhaltungssubventionen (zu Zwecken der teilweisen Abgeltung nicht-vermarktbarer Leistungen) in seinem Kompetenzbereich weiter fort. Die 1978 angelaufene Pro-Industrie-Aktion beteiligt sich mit Zinsenzuschüssen an Niederösterreich betreffenden Aktionen der Investitionskredit AG., ist demnach vorwiegend funktional ausgerichtet, kaum selektiv und von der regionalen Ausrichtung her eher vernachlässigbar. Die mit dem Jahr 1980 begonnene Innovationsförderungs-Zinsen-Zuschußaktion versucht auf Landesebene dem Phänomen der Innovationslücke entgegenzutreten und weist ebenfalls nur einen leerformelartigen regionalen Bezug auf. Die im Entwurf zu einer neuerlichen Novelle des Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogrammes angeführten Maßnahmen der Pro-Gewerbe-Aktion und der Regionalförderung sind einer näheren Einschätzung noch nicht zugänglich. Betrachtet man die Aktivitäten dieser Phase näher, dann muß man die mit beträchtlichem Mitteleinsatz verbundene Initiative des Landes Niederösterreich anerkennen, dem der Bund mit der "Sonderaktion" ein richtungweisendes, internationale Beachtung findendes Pilotprojekt entgegensetzen hat. Das Ausmaß der direkten räumlichen Ausrichtung wurde stark abgeschwächt. Ein

Großteil der Maßnahmen ist eher "unter anderem" regional orientiert bzw. definiert Fördergebiete, die von den in der Rezessionsphase festgelegten ÖROK-Ostgrenzgebiete abweichen. Analog dazu erfolgte neuerlich eine starke Aufsplitterung der förderbaren Wirtschaftssektoren und eine Hinwendung auf den sekundären Sektor. Die weitgehende Unspezifiziertheit der Absatzbereiche wird nur von der Sonderaktion durchbrochen, die erstmals die Erhöhung intraregionaler Verflechtungsbeziehungen als expliziten Wirkungsansatz wählte. In Hinblick auf die Beschleunigung des sektoralen Strukturwandels wurde wieder voll auf die direkte Förderung der Kapitalmobilität abgestellt, wobei dem bislang vernachlässigten Aspekt der Diversifikation bzw. der sektoralen Lenkung der Investitionstätigkeit verstärkte Aufmerksamkeit zuteil wurde. Vor dem Hintergrund des Anwachsens des Arbeitskräftepotentials bis zum Jahr 1985 infolge der demographischen Entwicklung gewann das Arbeitsplatzschaffungs- und -erhaltungsziel noch eine Nuance an Dringlichkeit. Ihm wurde eine breite Palette sonstiger Anliegen wie Innovation, Energieeinsparung, Recycling, überbetriebliche Kooperation und Konzentration u.a.m. zur Seite gestellt. Bei den Förderungsarten wurde fast völlig auf die Gewährung von direkt steuerbaren verlorenen Zuschüssen übergegangen, die teilweise von Haftungsübernahmen begleitet werden können. Zurückzuführen ist diese Erscheinung wahrscheinlich auf das mit dem Anschwellen der Förderungswünsche einhergehende Erfordernis der Verwaltungsvereinfachung bzw. auf den Wunsch nach einem möglichst hohen und unmittelbaren Begünstigungseffekt.

Im Zusammenhang betrachtet lassen sich Parallelen zur Umstrukturierungsphase in der ersten Hälfte der sechziger Jahre erkennen. In ähnlicher Weise ließ eine Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen das Problem der Bewältigung des strukturellen Wandels vorrangig werden und drängte regionalpolitische Bemühungen in den Hintergrund. Gleichzeitig kam es zu einer tiefgreifenden Desillusionierung und Erschütterung des Glaubens an die Effektivität der "planenden Vernunft". Die Erstellung leitbildhafter Konzeptionen wurde in den Hintergrund gedrängt (etwa das bereits zur Urzeit erschienene Österr. Raumordnungskonzept 1981); zur Vorgangsweise des trial & error bzw. radikalen Strategiewandels wurde übergewechselt. So kam es zur Durch-

führung stärker projekt- und aktionsbezogener kooperativer Regionalprogramme, die durch punktuelle Auswirkungen sektoraler Krisen in Form immer häufiger werdender Betriebszusammenbrüche erforderlich wurden. Dementsprechend erfolgte eine Vornahme sektoraler, kleinräumiger Förderungsgebietsabgrenzungen, eine Hinwendung der Koordinationsbemühungen von der formalistischen Ebene auf die des konkreten Problem-anfalls und des Versuches der ad-hoc Koordinierung von Bund , Land, Banken und allenfalls verstaatlichter Industrie zur Lösung akuter Lokal- und Regionalkrisen mittels "Feuerwehrprogrammen".

Tab. 1: Anzahl der Förderungsfälle und Höhe der Zuschüsse in Niederösterreich 1970-1980 nach Instrument und Jahr

INSTRUMENT	LAND	Jahr										DARLEHENSZUF					
		80	79	78	77	76	75	74	73	72	71		70				
1	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	keine Daten verfügbar	
2	B	2	1	5	6	7	9	8	4	5	5	5	5	5	5	Geschäftsberichte d. Kommunalkredit AG	
	KV	8,75	50,0	36,5	35,5	48,8	78,0	58,0	25,2	30,0	27,0	17,5	17,5	17,5	17,5		
3	B	0,017	1,667	-	-	-	2,743	2,447	1,446	3,023	4,256	3,994	3,994	3,994	3,994	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	-	-	-	0,506	0,822	0,482	1,008	1,419	1,331	1,331	1,331	1,331		
4	B	-	-	0,465	0,485	0,445	0,618	0,518	0,413	0,498	1,521	0,306	0,306	0,306	0,306	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	-	-	-	0,047	0,173	0,138	0,166	0,507	0,102	0,102	0,102	0,102		
5	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6	B	-	-	1,053	1,053	1,053	1,053	1,053	1,053	1,053	1,386	1,077	1,077	1,077	1,077	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	-	-	-	-	0,351	0,351	0,462	0,483	0,359	0,359	0,359	0,359		
7	B	0,495	0,438	0,188	0,433	0,372	0,254	0,318	0,310	0,854	0,895	0,539	0,539	0,539	0,539	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	0,001	-	0,031	0,085	0,127	0,103	0,282	0,304	0,239	0,239	0,239	0,239		
8	B	-	1,85	1,224	1,496	2,005	1,663	2,474	1,933	1,469	1,298	0,498	0,498	0,498	0,498	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	0,005	-	0,212	0,470	0,825	0,644	0,490	0,447	0,208	0,208	0,208	0,208		
9	B	0,05	1,256	1,474	1,915	1,767	1,723	2,199	1,843	1,864	1,938	2,772	2,772	2,772	2,772	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ	
	L	-	-	0,001	-	0,274	0,474	0,733	0,670	0,648	0,756	1,352	1,352	1,352	1,352		
10	F	30	272	108	5	13	195	33	99	24	11	3	3	3	3	Angaben des Bv. f. Handel, Gewerbe u. Industrie, Abt. III/C-9 näherungsweise Berechnungen	
	KV	70,47	340,92	78,0	8,4	20,15	151,314	31,452	138,42	38,665	18,895	1,812	1,812	1,812	1,812		
	ZV	5,531	14,232	4,464	0,907	2,232	13,635	6,063	7,054	2,772	1,94	0,179	0,179	0,179	0,179		0,179
	L	3,008	1,414	1,452	1,225	0,612	3,8	2,492	1,301	1,0	0,250	-	-	-	-		-
11	B	6	7	19	24	13	35	29	16	27	25	25	25	25	25	Geschäftsberichte d. ERG-Fonds	
	KV	56,2	72,2	116,5	157,706	104,865	273,306	228,975	83,0	140,6	151,5	151,5	151,5	151,5	151,5		
12	B	6	7	14	18	18	1	23	8	13	20	20	20	20	20	Geschäftsberichte des ERG-Fonds	
	KV	2,88	3,5	6,99	8,42	8,61	3,5	10,68	3,45	6,1	8,22	8,22	8,22	8,22	8,22		
13	B	3	2	1	1	4	1	2	1	1	1	2	2	2	2	-	
	KV	24,2	7,0	4,0	15,0	27,0	4,0	11,0	3,0	5,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5		
14	B	-	-	-	-	-	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	
	KV	-	-	-	-	-	2,0	4,0	-	2,0	3,0	-	-	-	-		
15	B	-	47	42	30	61	57	47	28	25	36,	45	45	45	45	-	
	KV	-	88,99	93,05	58,556	89,941	116,334	92,157	64,513	56,284	80,236	92,177	92,177	92,177	92,177		

Tabelle 1 (Fortsetzung): Anzahl der Förderungsfälle und Höhe der Zuschüsse in Niederösterreich 1970-80 nach Instrument und Jahr

INSTRUMENT	UND LAND	Jahr										DATABLÄTTE					
		70	71	72	73	74	75	76	77	78	79		80				
28 ANLEHNER- LANDKAMMER- PROGRAMM	ZV	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,4	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	BM f. Land- und Forstwirtschaft Tätigkeitsbericht 1979 Arbeitstabelle d. NÖLR, Abt. VI/12-A-90
	KV	87,5	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	
	L	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	
29 ASG	SK	-	-	-	-	-	-	-	-	10,0	-	-	-	10,0	-	-	Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ Info. v. 23/1/79
	L	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
30 NÖ ZV MERKANTIL- DARLEHEN	F	280	174	147	275	229	152	152	152	147	147	147	147	147	147	147	Jahresblätter d. Handelskammer NÖ Rechnungsabschlüsse d. Landes NÖ
	KV	69,33	38,66	32,5	58,0	47,9	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	
	ZV	7,125	6,95	10,946	4,088	2,033	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
31 NÖ LANDMIR- SCHAFSS.	F	20,423	20,237	20,226	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	19,345	NÖLR-Berichte über die wirtschaft- liche u. soziale Lage der Land- u. Forstwirtschaft
	ZV	37,527	37,264	37,403	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	34,623	
32 EXISTENZ- GRÜNDUNG BURGES	F	133	116	42	29	29	29	29	29	42	29	29	29	29	29	29	Statistik u. Information BÜRGES
	KV	87,203	66,99	13,9	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	
33 NÖ-PRO- INDUSTRIE- AKTION	F	33	24	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	Jahrbücher d. Handelskammer NÖ
	KV	220,7	145,3	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	576,5	
	ZV	14,6	13,152	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	
34 GEN. GRENZ- LAND U. ANF.	F	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	Anm.: In 20) und 24) beinhalten
	ZV	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	
35 SOZIALFANTION	F	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	Schriftenreihe des BKA Nr. 2/1981
	KV	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	
	ZV	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	
36 NÖ INDIV. FÖRDERUNG	F	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	Jahrbücher d. Handelskammer NÖ
	ZV	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	
37 NÖ PRO- GENESEE	F	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	Anm.: In 20) und 24) beinhalten
	ZV	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	
38 SOZIAL- AKTION WALDVERTEIL	L	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	Schriftenreihe des BKA Nr. 2/1981
	KV	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	
	ZV	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	

F = Fälle (Anzahl der Förderungsfälle pro Instrument und Jahr)
 KV = Kreditvolumen (Höhe der geförderten Kredite in Mio S pro Instrument und Jahr)
 ZV = Zuschußvolumen (Höhe der effektiven oder berechneten öffentlichen Zuschüsse in Mio S (vergl. Tab. 2, Sp. 2 u. 3) Landeszuschuß (Höhe des effektiven oder berechneten Landeszuschusses in Mio S)
 IV = Haftungsvolumen (Höhe der Kredite für die eine öffentliche Haftung zugesagt wurde in Mio S)
 II = Haftungskostenzuschuß (Höhe der in Anspruch genommenen öffentlichen Haftung in Mio S)
 GK = Gesamtkosten der geförderten Projekte in Mio S
 IV = Investitionsvolumen (Höhe der gesamten geförderten Investitionen)
 SK = Stammkapital (Einlagen und deren Erhöhungen in Förderungsgesellschaften in Mio S)
 RB = Rücklagenbildung
 VA = Verlustabdeckung
 - = keine Daten verfügbar

Tabelle 2 KONDITIONEN DER FÖRDERUNGSTRUMENTE UND BASISDATEN FÜR DIE BERECHNUNG DER SUBVENTIONSÄQUIVALENTE

FÖRDERUNGSTRUMENTE	1. DURCHSCHNITTLICHE KREDITKOSTEN IN %	2. EFFEKTIVER Ø ZUSSCHUSS BZW ZINZUSSCHUSS ¹⁾ IN %	3. BERECHNETER ZINZUSSCHUSS ²⁾ IN %	4. DURCHSCHNITTLICHE LAUFZEIT ¹⁾ IN JAHREN	5. TILGUNGSFREIE ZEIT ¹⁾ IN JAHREN	6. SELBSTBEHALT IN %	7. FÖRDERUNGSGRENZE IN MIO. S	8. TABELLENWEERT ³⁾	9. MINIMALER ZUSSCHUSSGEHALT IN % ⁴⁾	10. NOTWENDE SUBVENTIONSÄQUIVALENTE IN % ⁵⁾
1. BEW.FREIH.G., ESTG. (1957)										2,0 6)
2. KOMMUNALKREDIT AG. (1958)	6,8		2,1	20	2	33,3		6,74	14,2	9,5
3. FAG-Straßen und Brücken (1959)										
4. FAG-EE- und Entwässerungen (1959)										
5. FAG-BESITZ-FESTLEGUNG (1969)										
6. FAG-LAF. WEGEBÄUEN (1959)										
7. FAG-GEREBE (1959)		5,0	5,0	6			0,35	2,84	14,2	14,2
8. FAG-INDUSTRIE (1959)		5,0	5,0	6			1,0	2,84	14,2	14,2
9. FREMDENVERKEHR (1959)		4,0	4,0	10		30,0		4,05	16,2	11,3
10. GEM.FVK.2Z. AKTION (1960)		3,5	3,5	5		33,3	2,0	2,49	8,7	5,8
11. ERP-GROSSKREDITE (1962/63)	5,0		3,9	10		50,0		4,05	15,8	7,9
12. ERP-MITTELKREDITE (1962/63)	5,0		3,9	10		25,0	0,5	4,05	15,8	11,9
13. ERP-PREVIDENVERKEHR (1962/63)	5,0		3,9	12	2	40,0		5,21	20,3	12,2

Anmerkungen zur Tabelle 2:

- 1) Die hier ausgewiesenen Kernzahlen sind die gerundeten Mittelwerte je Instrument über die Bestandsjahre im Zeitraum 1970 bis 1980.
- 2) Im Fall von Sonderkrediten mit im Vergleich zu Marktkonditionen geringen durchschnittlichen Kreditkosten mußte der Zinszuschuß errechnet werden: Dieser wurde hier als Differenz zwischen den in Spalte 1 ausgewiesenen durchschnittlichen Kreditkosten und einem durchschnittlichen Marktzinssatz für längerfristige Investitionskredite von 8,9% ermittelt. Diese Größe entspricht nach Angaben der Kreditabteilung der CA dem Mittelwert der monatlichen Prime-rates über den Zeitraum 1970 bis 1980.
- 3) Da sich die einzelnen Kreditförderungen nach der Höhe der Zinsstützung, der Laufzeit, dem Eigenmittelanteil u.a.m. beträchtlich unterscheiden, ist ein Umrechnungsvorgang zur Feststellung des tatsächlichen Förderungsmaßes sowie zur Herstellung der Vergleichbarkeit der betrachteten Förderungsmaßnahmen erforderlich: Diesem Zweck dient die Ermittlung eines nominalen Zuschußgehaltes (Sp. 9) bzw. eines nominalen Subventionsäquivalentes (Sp. 10) mittels eines Hilfsgröße, nämlich des Tabellenwertes (Sp. 8). Dieser Tabellenwert entstammt den Tabellen, die von der EG-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb (EG-Dokument 1973/IV/70-D) zur leichteren Berechnung des nominalen Zuschußgehaltes herausgegeben wurde. Er entspricht dem abgezinnten Zuschußgehalt eines Zinszuschusses von 1% und er kann für alle realistischen Kombinationen der instrumentenspezifischen Bedingungen Laufzeit und tilgungsfreie Zeit abgelesen werden. Den Tabellen liegen folgende Annahmen zugrunde:
 - a) Es erfolgt eine lineare Kredittilgung mit gleichbleibenden Annuitäten.
 - b) Kreditlaufzeit und Dauer der Zinsvergütung stimmen überein.
 - c) Der Abzinsungsfaktor beträgt 8,5% (dieser Satz entspricht der durchschnittlichen Rendite österreichischer Bundesanleihen im Zeitraum 1970 bis 1980).
In den Fällen, in denen eine von der Kreditlaufzeit abweichende kürzere Dauer der Zinsvergütung aus den Förderungsbestimmungen hervorging, wurde der nominale Zuschußgehalt durch jahresweise Summation ermittelt.
- 4) Der nominale Zuschußgehalt (Sp. 9) entspricht somit dem Produkt des Zinszuschuß und Tabellenwert bzw. bei davon abweichender Berechnung der Summe der diskontierten Zinszuschüsse über die Dauer der öffentlichen Zinsvergütung, ausgedrückt in Prozent des Kreditvolumens.
- 5) Das nominale Subventionsäquivalent (Sp. 10) ergibt sich durch Abminderung des nominalen Zuschußgehalts mittels des Eigenanteils, ausgedrückt in Prozent des Investitionsvolumens.
- 6) Differentieller Vorteil einer 60 %-igen vorzeitigen Abschreibung für Abnutzung gegenüber einer 45 %-igen vorzeitigen Abschreibung, bezogen auf die lineare Normalabschreibung. Die Berechnung erfolgt unter den Annahmen bewegliches Anlagegut, Abschreibungszeitraum 8 Jahre, Barwert - Abzinsungsfaktor 8,5% und Grenzsteuersatz 50% durch Abzinsung der aus beiden Varianten resultierenden Steuerersparnisse auf das Investitionsjahr. Die ermittelte Größe stellt den minimalen Steuergewinn, ausgedrückt in Prozent des Investitionsvolumens, dar (zur verwendeten Methode siehe auch E. Haas 1980, S. 76).
- 7) Auf Plausibilitätsannahme beruhender Schätzwert in Anlehnung an K. Sämann 1967, S. 25 ff.
- 8) Verdoppelung des eingesetzten Eigenkapitals bis zum Ausmaß von maximal 50% der Gesamtkosten im Sinne der Richtlinien des BKA, Sektion IV/Abteilung 6 auf Basis eines Ministerratsbeschlusses vom 11. August 1981.
- 9) Die hier ausgewiesenen Kennzahlen der induzierten Kredit- und Investitionsvolumina beruhen auf Plausibilitätsannahmen.

LITERATURVERZEICHNIS

- AHLERS, E. und BAUMHÖFER, A., 1981, Wirkungen regionaler Wirtschaftsförderung - untersucht am Beispiel der Region Ostfriesland. Diskussionsbeitrag Nr. 19, Universität Oldenburg.
- AIGINGER, K., 1980, Wirtschaftliche Mobilität in Österreich Hrgg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Signum-Verlag Wien.
- AMIN, S., 1970, L'accumulation à l'échelle mondiale, Paris.
- AMT DER NÖ. LANDESREGIERUNG, 1962, Programm des neuen Landeshauptmannes DDDr.h.c. Dipl. Ing. Leopold Figl für die nÖ. Entwicklungsgebiete - Auszug aus der Antrittsrede im Landtag am 15.2.1962. In: Wirtschaft im Neuland, Heft 1/1962, S.1-7.
- ARMSTRONG, H. und TAYLOR, J., 1978, Regional Economic Policy and its Analysis, Philip Allan Publ. Limited.
- ARNOLD, K., 1975, Regionale Entwicklungsprozesse der Industrialisierung in Niederösterreich und im Burgenland unter besonderer Berücksichtigung der Grenzproblematik. In: Tagungsberichte und wissenschaftliche Abhandlungen, 40. Deutscher Geographentag Innsbruck, F.Steiner Vlg., Wiesbaden, S. 124-133.
- ARNOLD, K., 1976, Standortdynamische und standortstabile Entwicklungsfaktoren im regionalen Wachstumsprozeß der nÖ. Industrie. In: Wiener Geographische Schriften 46/47/48, II.Teil, Wien, S. 31-50.
- ASHCROFT, B. and TAYLOR, J., 1979, The Effect of Regional Policy on the Movement of Industry in Great Britain. In: MACLENNAN, D. and PARR, J. Eds., Regional Policy - Past Experience and New Directions, Oxford, S. 43-64.
- BADE, F.J., 1979, Die Mobilität von Industriebetrieben: Theoretische und empirische Befunde zu den sektoralen und räumlichen Besonderheiten der Neuansiedlungen in der BRD. Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin, Bd. 6, Meisenheim/Glan, Hain.
- BALLESTREM, F., 1974, Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortspolitik. Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente. In: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Heft 44, Berlin.
- BARTELS, C., NICOL, W. und DUIJN, J., 1981, Estimating Impacts of Regional Policies: A Review of Applied Research Methods, IIASA-Working Paper WP-81-59, Laxenburg.
- BARTLMÄI, W., BAUER, H., BLAAS, W., BRANDL, P., HEINZE, T., KANIAK, J., KEIL, D., LUNG, E., MATZNER, M., RÜSCH, G. und SEISER, F., 1981, Auswirkungen der Verwirklichung des Sanierungskonzeptes von Booz-Allen & Hamilton Inc. für die VEW in den Werken Judenburg, Kapfenberg und Mürzzuschlag auf die reg. Arbeitsmärkte, die steiermärkischen Zulieferfirmen, die reg. Kaufkraft und die Gemeindefinanzen. In: Der öffentliche Sektor, Nr.2/1981.

- BEIRAT F. WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN, 1972, Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik, Ueberreuter, Wien.
- BERCHTOLD, H., 1965, Die Industrieneugründungen 1958-1963 in Österreich (unter bes. Berücksichtigung ihrer reg. Auswirkungen), Dissertation am Institut für Raumordnung der Hochschule für Welthandel, Wien.
- BERENTSEN, W.H., 1978, Austrian regional development policy: The impact of policy on the achievement of planning goals. In: Economic Geography, Vol. 54, No. 2, Pages 115-134, Hrsg. Clark University, Worcester (Mass.)
- BIFFL, G., 1977, Jahresbericht 1976 - Arbeitslage. In: WIFO Monatsberichte 3, S. 147-152.
- BLAAS, W., HAVLICSEK, K., RÜSCH, G., SCHREMMER, C. und STÖFFERLE, F., 1981, Regional- und finanzwissenschaftliche Auswirkungen des Formel 1 WM-Laufes (Grand Prix von Österreich) am Österreich-Ring in Spielberg/Flatschach (Steiermark). In: Der Öffentliche Sektor, Nr. 3-4
- BLAAS, W. und HENSELER, P., 1978, Theorie und Technik der Planung, Schriften aus Technik und Recht, Band 11, Wirtschaftsverlag Orac, Wien
- BÖLTING, H.M., 1976, Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 35, Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Uni, Münster.
- BREDE, H., 1971, Bestimmungsfaktoren industrieller Standorte - Eine empirische Untersuchung. IFO- Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin/München.
- BREUSS, F., 1975, Potential Output - Ein Beitrag zur Messung gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung und konjunktureller Ungleichgewichte. In: EMPIRICA Nr. 2, S. 165-214.
- BRÖSSE, U., 1972, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik - Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen. Habilitationsschrift an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, Dunker & Humblot, Berlin.
- BRUDER, W. und ELLWEIN, Th., Hrsg., 1980, Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. In: Politische Vierteljahresschrift 20Jg. Sonderheft 10/1979, Westdt. Verlag, Opladen.
- BRUSATTI, A. und BACHINGER, K., 1970, Österreichs Wirtschaft in der Zweiten Republik - Wirtschaftsentwicklung, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik. In: BRUSATTI, A., GUTKAS, K. und WEINZIERL, E., 1970, Österreich 1945 bis 1970 - 25 Jahre Zweite Republik. Schriften zur Erwachsenenbildung in Österreich Band 21, Österr. Bundesverlag, Wien-München.
- BUCK, T.W. and ATKINS, M.H., 1976 a, The impact of British regional policies on employment growth. In: Oxford Economic Papers, Nr. 28/1976, pp. 118-132.

- BUCK, T.W. and ATKINS, M.H., 1976 b, Capital subsidies and unemployed labour; a regional production function approach. In: Regional Studies Nr. 10/1976, pp. 215-222.
- BUNDESKANZLERAMT (BKA), Hrsg. 1970, Raumordnung für Österreich - Leitlinien und Aktionsprogramm der Bundesregierung Expertengutachten, Wien.
- BUNDESKANZLERAMT (BKA), 1973, Regionalpolitik in Österreich (Büro für Raumplanung), Schriftenreihe Nr. 3 der ÖROK, Wien.
- BUNDESKANZLERAMT (BKA) Hrsg., 1975, OECD-Prüfungsbericht zur österreichischen Regionalpolitik. Schriftenreihe des Büros für Raumplanung im Bundeskanzleramt Nr.2/1975, Wien.
- BUNDESKANZLERAMT, Hrsg., 1979, Sonderaktion der Bundesregierung zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume im Berggebiet. Tagungsunterlagen zur Enquete des BKA "Entwicklungsschwache ländliche Räume im Berggebiet" in Zwettl, NÖ., am 23 Juni 1979.
- BUMIN, F. HANDEL, GEWERBE UND INDUSTRIE, Hrsg., 1972, Das Instrumentarium des Bundes für die regionale Industriepolitik in Österreich. Studie erstellt vom ÖIR im Auftrag des BM f. H, G u I, Wien.
- COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, (Ed.), 1979, Regional incentives in the European Community - A comparative study. A report by the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin Collection Studies, Regional Policy series no. 15, Brussels.
- COURBIS, R., 1979, Le modèle REGINA, modèle du développement national, régional et urbain de l' économie française. In: COURBIS, R., Ed., Modèles régionaux modèles régionaux - nationaux, Paris
- CYBA, E., BAUMGARTNER, S., GERLICH, P., KOUBA, E., KREISKY, E., MATZKA, M. und SCHEER, G., 1977, Determinanten und Restriktionen der österr. Arbeitsmarktpolitik. Eine Fallstudie zum Problem der regionalen Disparität. IHS Forschungsprojekt Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 5. Band, Wien.
- DELFT, A. and SUYKER, W.B.C., 1981, Regional investment subsidies: an estimation of the labour market effects for the Dutch regions. Paper presented at the 21st European Congress of the RSA, Barcelona.
- DERLIEN, H.U., 1976, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevolution. Schriften zur öff. Verwaltung und öff. Wirtschaft Band 17. Nomos Verlagsges., Baden-Baden.
- DORN, H., 1980 a, Mobilitätshemmnisse im Fremdfinanzierungssystem. In: AIGINGER, K., Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, Wien.
- DORN, H., 1980 b, Öffentliche Förderung der Mittelbetriebe in Österreich. In: Quartalshefte Nr. 2/1980 b, S. 41-61.

- DOWNS, A., 1968, Ökonomische Theorie der Demokratie, Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Band 8, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- FLORE, C., 1976, Regionale Wirtschaftspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung Nr. 12/1976 S. 775-792.
- FOLMER, H. and OOSTERHAVEN, J., 1982, Measurement of employment effects of Dutch socioeconomic policy. In: Regional Planning and Regional Policies, Den Haag.
- FRANZ, W. und SCHALK, H. J., 1982, Investitionsfördernde Maßnahmen als Mittel der Regionalpolitik: Eine ökonomische Analyse. In: Jahrbuch der Gesellschaft für Regionalforschung 1982/3.
- FRIEDMANN, J. and WEAVER, C., 1979, Territory and Function - The Evolution of Regional Planning, Edward Arnold London.
- FREUND, U. und ZABEL, G., 1978, Zur effizienz der regionalpolitischen Industrieförderung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/1978, S. 99-106.
- FROST, M.E., 1975, The Impact of Regional Policy: a case study of manufacturing employment in the Northern Region. In: "Progress in Planning", Vol. 4, Pt. 3, pp. 169-237, Pergamon Press, Oxford.
- FROST, M. and SPENCE, N., 1981, Unemployment, Structural Economic Change and Public Policy in British Regions. In: Progress in Planning, Vol. 16, Part 1/1981, pp. 1-103.
- FÜRST, D., KLEMMER, P. und ZIMMERMANN, K., 1976, Regionale Wirtschaftspolitik, Wisu-Texte, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, Werner-Verlag, Düsseldorf.
- FÜRST, D., ZIMMERMANN, K. und HANSMEYER, K.H., 1973, Standortwahl industrieller Unternehmen - Ergebnis einer Unternehmensbefragung. Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung - Schriftenreihe Band 1, Bonn.
- GLATZ, H., 1979, Konzepte und Mängel der österreichischen Regionalpolitik: Eine Analyse der Wirksamkeit der Regionalpolitik um Ostgrenzgebiet, Dissertation an der Universität Wien.
- GLOYSTEIN, P., 1978, Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG. Veröffentlichung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg, Verlag Weltarchiv GmbH. Hamburg.
- GOLDMANN, Th., o. J., Industrie - Neugründungen in Niederösterreich 1968-1972. Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Niederösterreich, Wien.
- GROIER, O., 1978, Zweites Bergbauernsonderprogramm 1979 bis 1983. In: Der Förderungsdienst, 26. Jg. Heft 2/1978, S. 33-35.
- HAAS, E., 1980, Die steuerliche Industrieförderung in Österreich 1965-1975. In: Quartalsheft Nr. 2/1980, S. 71-86.
- HAAS, E. und WEHSELY, H., 1977, Die direkte Industrieförderung in Österreich 1948-1976. In: Wirtschaft und Gesellschaft - Nr. 3/1977, S. 229-263.

- HALL, P., GRACEY, H., DREWETT, R. und THOMAS, R., 1973, The Containment of Urban England. 2 Bände, George Allen & Unwin, London.
- HANSEN, N., 1981, Development from Above: The Centre-Down Development Paradigm. In: STÖHR, W. and TAYLOR, D., Eds., 1981, Development from Above or Below? J. Wiley & Sons, London.
- HANSER, C., BÜHLER-CONRAD, E. und KELLER, T., 1980, Methodische Ansätze zur Wirkungskontrolle der Infrastrukturpolitik. Arbeitsbericht Nr. 11 des "NFP" Regionalprobleme in der Schweiz, Bern.
- HEMBACH, K., 1980, Der Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik: eine Systematisierung der Problematik am Beispiel der reg. Wirtschaftspolitik. Europ. Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 274, Lang, Frankfurt/Main.
- HERZOG, H., 1979, Regionale Entwicklung und dezentrale Einflußnahme - Am Beispiel der Ost-Grenzgebiete in Niederösterreich. Diplomarbeit am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU, Wien.
- HERZOG, H., 1981, Dezentralisierungsansätze in der österreichischen Regionalpolitik? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 3, S. 279-289, Wien.
- HESS, W., 1979, Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen von Bund und Kantonen. In: Schweizerischer Nationalfonds - Nationales Forschungsprogramm Regionalprobleme in der Schweiz - namentlich in den Bergen und Grenzgebieten, Informationsbulletin der Programmleitung Nr. 2/1979, S. 3-13.
- HOLZER, R., 1978, Räumliche Verteilung der Wirtschaftsförderungsmittel in NÖ - Ein Vergleich mit dem regionalen Entwicklungsstand. Diplomarbeit am IIR der WU, Wien.
- JANN, W. und KRONENWETT, E., 1979, Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems, untersucht am Beispiel der Förderung strukturschwacher Räume. Speyerer Forschungsbericht 9, Speyer.
- KAGER, M. und KEPPLINGER, H., 1981, Investitionsförderung in Österreich - Eine volkswirtschaftliche Analyse. Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Institutes für Wachstumforschung, Band 5, Orac V., Wien.
- KAISER, K.H., 1975, Industrielle Standortfaktoren und Betriebstypenbildung - Ein Beitrag zur empirischen Standortforschung. Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse Band 78, Duncker & Humblot, Berlin.
- KANIAK, J., 1976, Regionale Wirtschaftsförderung und Disparitätenausgleich - Eine Analyse der Effizienz der Grenzlandpolitik. Diskussionspapier Nr. 13 des Instituts für Stadt- und Regionalforschung, Wien.
- KANIAK, J., 1977, Die Effizienz der Wirtschaftsförderung als Problem des Finanzausgleichs. In: MATZNER, E., Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien.

- KANIAK, J., 1980, Restriktionen regionalpolitischer Planung - Am Beispiel der Wirtschaftsförderung des Landes Niederösterreich. In: Wirtschafts- und regionalpolitische Beiträge, Nr. 1/1980, S. 6-14.
- KLEMMER, P. und KRÄMER, D., 1975, Regionale Arbeitsmärkte. Brockmeyer, Bochum.
- KOHLBACHER, A., 1975, Entwicklungsmaßnahmen des Bundes für die niederösterreichischen Grenzgebiete. In: BUNDESKANZLERAMT, Hrsg., Regionale Entwicklungspolitik in Österreich, Wien.
- KOHLER, H. und REYHER, L., 1975, Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regionsbezirks Niederbayern nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsmarktbezirken. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 6, Nürnberg.
- KRAMER, H., 1978, Analyse der Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1977 - Leistungsbilanz wurde zum Problem. In: WIFO-Monatsbericht 3/1978, S. 100-104.
- KRAMMER, J. und SCHEER, G., 1978, Das Österreichische Agrarsystem. Eine Studie des Institus für Höhere Studien, Wien.
- LEHNER, G., 1980, Starrheiten im Budget. In: AIGINGER, K., Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, Wien.
- LITSCHAUER, H., 1975, Niederösterreichische Grenzlandförderung 1955-1975, Eine Dokumentation. Publikation der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, Wien.
- MARQUAND, J., 1980, Measuring the Effects and Costs of Regional Incentives. Government Economic Service Working Paper No.32 Department of Industry, London.
- MACLENNAN, D. and PAAR, J., Eds., 1979, Regional Policy - Past Experience and New Directions. Glasgow Social and Economic Research Studies 6, Martin Robertson, Oxford.
- MEIER, R., 1980, Ziele der kantonalen Regional- und Strukturpolitik und Konsequenzen für ein nationales Leitbild. In: DISP Nr. 57/1980, S. 44-51.
- MOORE, B. and RHODES, J., 1973, Evaluating the effects of British regional economic policy. In: Economic Journal Nr. 83/1973, pp. 43-69.
- MOORE, B. and RHODES, J., 1974, The Effects of Regional Economic Policy in the United Kingdom. In: SANT, M, ed, REGIONAL POLICY and PLANNING for EUROPE; Westmead Farnborough Hants. - Lexington, Mass
- MOORE, B. and RHODES, J., 1975, The Economic and Exchequer Implications of British Regional Economic Policy. In: VAIZEY, J., ed, Economic Sovereignty and Regional Policy (A symposium on regional problems in Britain and Ireland), Dublin.
- MOORE, B. and RHODES, J., 1976, A quantitative analysis of the effects of the Regional Employment Premium and other regional policy instruments. In: WHITING, A, Ed, Economics of Industrial Subsidies, London.

- MOORE, B., RHODES, J. and TYLER, P., 1977, The Impact of Regional Policy in the 1970s. In: CES (Center for Environmental Studies) Review, No. 1/July 1977, pp. 67-77.
- MOORE, B., RHODES, J. and TYLER, P., 1979, Output, productivity and Efficiency- wage changes in the development areas. CES, Working Paper, WN 527, London.
- NIEDERÖSTERREICHISCHE INDUSTRIEKONFERENZ, o. J., Argumente zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Wien.
- NUPPNAU, H., 1974, Wirkungen der Zonenrandförderung - Analyse der regionalen Einkommenseffekte, Veröffentlichung des Institus für Wirtschaftsforschung (HWWA) Hamburg (Verlag Weltarchiv).
- OAKLAND, W. H., 1979, Alternative Models for Assessing Regional Public Policy impacts. In: WHEATON, W., Ed., Interregionale Movements and Regional Growth, Washington.
- OECD, 1967, Arbeitskräftepolitik und Arbeitskräfteprobleme in Österreich (Manpower Policies and Problems in Austria), Dt. Fassung herausgegeben vom BKA und vom BM f. SV, Wien
- OECD, 1979, Report an 'The Role of Industrial Incentives in Regional Development'. Working Party No. 6 of the Industry Committee, Paris.
- OHLSSON, L., 1977, Assessing Swedish Regional Policy. In: OECD, Methods of Measuring the Effects of Regional Policies, Paris.
- ÖIR, 1966, Raumordnung in Östereich. Bericht an Bund, Länder und Interessensvertretungen als Träger des Österr. Institutes für Raumplanung, Wien.
- ÖROK, 1973, Regionalpolitik in Österreich, Bericht des Bundeskanzleramtes (Büro für Raumplanung) an die OECD, Arbeitsgruppe Nr. 6 des Industriekomitees, Schriftenreihe Nr. 8, Wien.
- ÖRÖK, 1975, Erster Raumordnungsbericht, Schriftenreihe Nr. 8, Wien.
- ÖROK, 1978, ÖROK - Regionalpolitik in den Ost-Grenzgebieten, Bericht des Unterausschusses O-Grenz der Stellvertreterkommission der ÖROK, Schriftenreihe Nr. 13, Wien.
- ÖROK, 1981, Österreichisches Raumordnungskonzept. Unterausschuß "Raumordnungskonzept" (KONZEPT) der Stellvertreterkommission, Wien.
- ÖSTERR. STATIST. ZENTRALAMT, 1976, Land- und Forstwirtschaftliche Arbeitskräfte, Beiträge zur österr. Statistik, Heft 516, Wien.
- OSWALD, B., 1980, Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik - Eine theoret. und empir. Analyse für Bayern. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- PERNITZ, K., 1971, Die geförderten Industrie- und Gewerbe-kredite - ein Instrument der Regional- und Strukturpolitik. In: Kulturberichte, Mai und Juni 1971.

- PERNITZ, K. und KUNZE, E., 1970, Die Industrieneugründungen in Niederösterreich zwischen 1955 und 1968. In: Kulturberichte, Mai 1970, S. 1-8.
- PERNITZ, K. und SCHILLING, H., 1975, Industrie und Gewerbe. In: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Hrsg) Neue Grundlagen über Fremdenverkehr, Industrie und Gewerbe und Kindergartenwesen, Planungs- und Entscheidungsgrundlagen Nr. 14, Wien.
- PLITZKA, R., 1979, Effekte der regionalen Wirtschaftsförderung auf entwicklungsbedürftige Gebiete - Am Beispiel der niederösterreichischen Ost-Grenzgebiete. Studie im Auftrag der Vereinigung Österreichischer Industrieller (ÖIR), Wien.
- PUGWASH SYMPOSIUM, 1977, The role of self-reliance in alternative strategies of development. In: World Development, Nr. 5/1977, pp. 257-266.
- RECKER, E., 1976, Investitions- und Arbeitsplatzfolge der Regionalpolitik. In: Info zur Raumentwicklung, Heft 12/1976, S. 821-828.
- RECKER, E., 1978, Methode und Ergebnisse einer Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der reg. Wirtschaftsstruktur". In: Raumforschung und Raumordnung Heft 1-2/1978, S. 44-55.
- REES, R. D. and MIALL, R. H. C., 1979, The Effects of Regional Policy on Manufacturing Investment and Capital Stock within the UK. Government Economic Service Working Paper No. 26, Department of Industry, London.
- REISSERT, B. und SCHNABEL, F., 1976, Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". In: SCHARPF, F., REISSERT, B. und SCHNABEL, F., Politikverflechtung, Kronberg/Taunus.
- RICHARDSON, H. W., 1969, Regional Economies - Location theory, urban structure and regional change. Weidenfeld and Nicolson, London.
- RILL, H. und SCHÄFFER, H., 1975, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung - Stand und Entwicklungsmöglichkeiten. ÖROK - Schriftenreihe Nr. 6, Wien.
- ROREP (Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik), 1981, Strategische Erwägungen zur Regional- und Strukturpolitik. Lugano-Porza.
- RÜSCH, G., 1976, Probleme und Verfahren der Harmonisierung - Der rechtlich-industrielle Hintergrund. In: BÖKE-MANN, D. und MATZNER, E., Hrsg., Harmonisierung von Investitionsvorhaben der Gebietskörperschaften, Wien.
- SÄMANN, K., 1967, Das Beförderungsgesetz nach dem Stand vom Juli 1967. Nachtrag zu dem gemeinsam mit Dr. Josef Ebner verfaßten Kommentar, GOF-Verlag, Wien.
- SANT, M., 1975, Industrial Movement and Regional Development: The British Case. Vol. 11 of the Urban and Regional Planning Series, Pergamon Press, Oxford.

- SCHALK, H. J., 1976, Die Bestimmung regionaler und sektoraler Produktivitätsunterschiede durch die Schätzung von Produktionsfunktionen. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 32, Münster.
- SCHENK, W., 1978, Analyse der Wirtschaftsentwicklung 1977 - Industrieproduktion. In: WIFO-Monatsbericht 3/1978, S. 136-142.
- SCHENK, W., 1979 a, Technologiegbedingte Strukturschwächen in der österr. Wirtschaft. In: Z, Hrsg. : Neue Technologien und Produkte für Österreichs Wirtschaft, Perspektiven - Berichte - Analysen, Wien.
- SCHENK, W., 1979 b, Österreichs Industrie in den achziger Jahren. In: Z, Hrsg., Industrie und Gewerbe in den achziger Jahren, Perspektiven - Berichte - Analysen, Wien.
- SCHMIDJELL, R., 1976, Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer. Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 27, Wien, Jupiter Verlag.
- SCHUBERT, U., 1981, The development of multiregional economic models in Western Europe. In: ISSAEV, B., NIJKMAP, P., RIETVELD, P. und SNICKARS, F., Eds., Practice and Prospects of Multiregional Economic Modeling, North-Holland
- SCHUBERT, U., 1982, REMO, an interregional labour market study of Austria. In: Environment and Planning.
- SCHÜTZ, H., 1977, European Recovery Program - ERP in Österreich, In: SUMMA - Wissenschaftsbericht Nr. 6/1977, S. 7-11.
- SEIDEL, H., 1967, Wachstum, Struktur und Produktivität der österr. Wirtschaft nach dem 2. Weltkrieg. Anhang II zu: OECD: Arbeitskräftepolitik und Arbeitskräfteprobleme in Österreich, (Hrsg. vom BKA und vom BM f. SV), Wien.
- SEIDEL, H., 1970, Die Wirtschaftsstruktur. In: WURZER, R., Hrsg., Strukturanalyse des österreichischen Bundesgebietes, Band 2, Wien.
- SEIDEL, H., 1974, Wachstum und Strukturwandel der österr. Industrie. In: WIFO-Monatsberichte 2/1974, S. 60-73.
- SEIDEL, H., 1979, Die österreichische Wirtschaft - Entwicklung, Erfolg und Probleme. In: Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1, S. 35-75.
- SEIDEL, H., BUTSCHEK, F. und KAUSEL, A., 1966, Die regionale Dynamik der österr. Wirtschaft. WIFO-Studien und Analysen Nr. 1, Wien.
- SENGHAAS, D., 1977, Weltwirtschaftordnung und Entwicklungspolitik Plädoyer für Dissoziation. Suhrkamp V., Frankfurt/Main.
- SILBERBAUER, G., 1974, Raumordnung und Raumplanung in Niederösterreich. In: Österreichisches Wirtschaftsinstitut für Strukturpolitik und Strukturpolitik; Beiträge zur Raumordnung und Raumplanung Band 3/1974.

- SNICKARS, F. and LUNDQUIST, L., 1978, Investments and transports in unindpendent regions - a dynamic model. In: BUHR, F. and FRIEDRICH, P., Eds., Competition among small regions, Baden-Baden.
- SPEHL, H., TÖPER, K. und TÖPFER, P., 1975, Folgewirkungen von Industrieansiedlungen - Empirische Ermittlung und regionalpolitische Beurteilung der Einkommen- und Verflechtungswirkungen. Schriftenreihe Band 3 der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn.
- STIGLBAUER, K., 1980, Raumordnung in Österreich. In: Beiträge - Akademie für Raümforschung und Landesplanung, Bd. 42, Hannover.
- STÖHR, W., 1981 a, Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete bei abgeschwächtem Wirtschaftswachstum. In: DISP Nr. 61/1981, S. 5-8.
- STÖHR, W., 1981 b, Politik in den "tagtäglichen Lebensräumen" - Die Regionen als Gebiete verstärkter wirtschaftlicher und sozialer Interaktion. In: Die Presse vom 12./13. Sept. 1981, b, S. 5.
- STÖHR, W. and TÖDTLING, F., 1978, Evaluation of Regional Policies: Experiences in Market & Mixed Economies. In: HANSEN, N., Hrsg., Human Settlement Systems, Cambridge, Mass
- STÖHR, W. and TÖDTLING, F., 1979, Spatial Equity: Some Anti-Theses to Current Regional Development Doctrine. In: FOLMER, H. and OOSTERHAVEN, J., Hrsg., Spatial Inequalities and Regional Development, Boston.
- STÖHR, W. und TÖDTLING, F., 1982, Quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte der Regionalpolitik aus europäischer Sicht. Diskussionspapier Nr. 15, Wien
- THOSS, R., STRUMANN, M., BÖLTING, H. und SCHALK, H.J., 1975, Möglichkeiten der Beeinflussung des reg. Einkommensniveaus durch regionalpolitische Instrumente. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Band 27, Münster.
- THOSS, R., BOUGIOUKOS, G. and ERDMANN, G., 1980, An evaluation of spatial planning objectives by means of a multiperiod, multiregional and multisectoral decision model. Working Paper Nr. 28, Münster.
- TICHY, G., 1972, Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Aufschwung 1967 bis 1971. In: WIFO-Monatsberichte 4/1972, S. 148-160.
- TICHY, G., 1976, Das Zusammenspiel stochastischer, deterministischer und wirtschaftspolitischer Faktoren in der jüngeren Rezession. In: Wirtschaftspolitische Blätter 3/1976, S. 99-108.
- TICHY, G., 1979, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung. In: Quartalshefte - Sonderheft 1/1979, S. 77-131.
- TÖDTLING, F., 1981, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungs-schwachen Gebieten Österreichs. Dissertation an der

Wirtschaftsuniversität Wien. Publiziert vom Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Wien (1983, Nr. 37/I und II).

WENGER, K. und HÖSS, F., 1977, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung. In: MATZNER, E., Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien.

WENGER, K., HÖSS, F. und FRANZ, A., 1977, Verwaltungswissenschaftliche Analyse der Aufgaben nach Funktionen und Ebenen. In: MATZNER, E., Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien.

WINTERSBERGER, H., 1975, Allgemeine Beihilfenregelung mit regionaler Zielsetzung in den Europäischen Gemeinschaften. In: BUNDESKANZLERMAT, Hrsg., Die Regionalpolitik der EG und ihre Bedeutung für Österreich, Schriftenreihe des Büros für Raumplanung im BKA Nr. 3/1975, Wien.

WISSGOTT, F., 1973, Der Finanzausgleich in Österreich der 2. Republik, Wien.

WOLF, F., 1974, Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung - Ergebnisse einer Untersuchung in Hessen. Erstellt in der Abteilung Wirtschaftsforschung und Regionalplanung der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandsges.mBH, Wiesbaden.

WÖSENDORFER, H., 1980, Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz. Veröffentlichung des Österr. Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXVII, Linz.

Die Arbeit wurde bezüglich der Auswertung statistischer Unterlagen im November 1981 abgeschlossen.