

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 Tödttling 1978/a, 1978/b und 1982; Herzog und Tödttling 1983).

Auch zur Frage der regionalen Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur und der räumlichen Arbeitsteilung in Österreich wurden die Ergebnisse bereits veröffentlicht (Tödttling 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 Instrumenteneinsatzes
 - 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

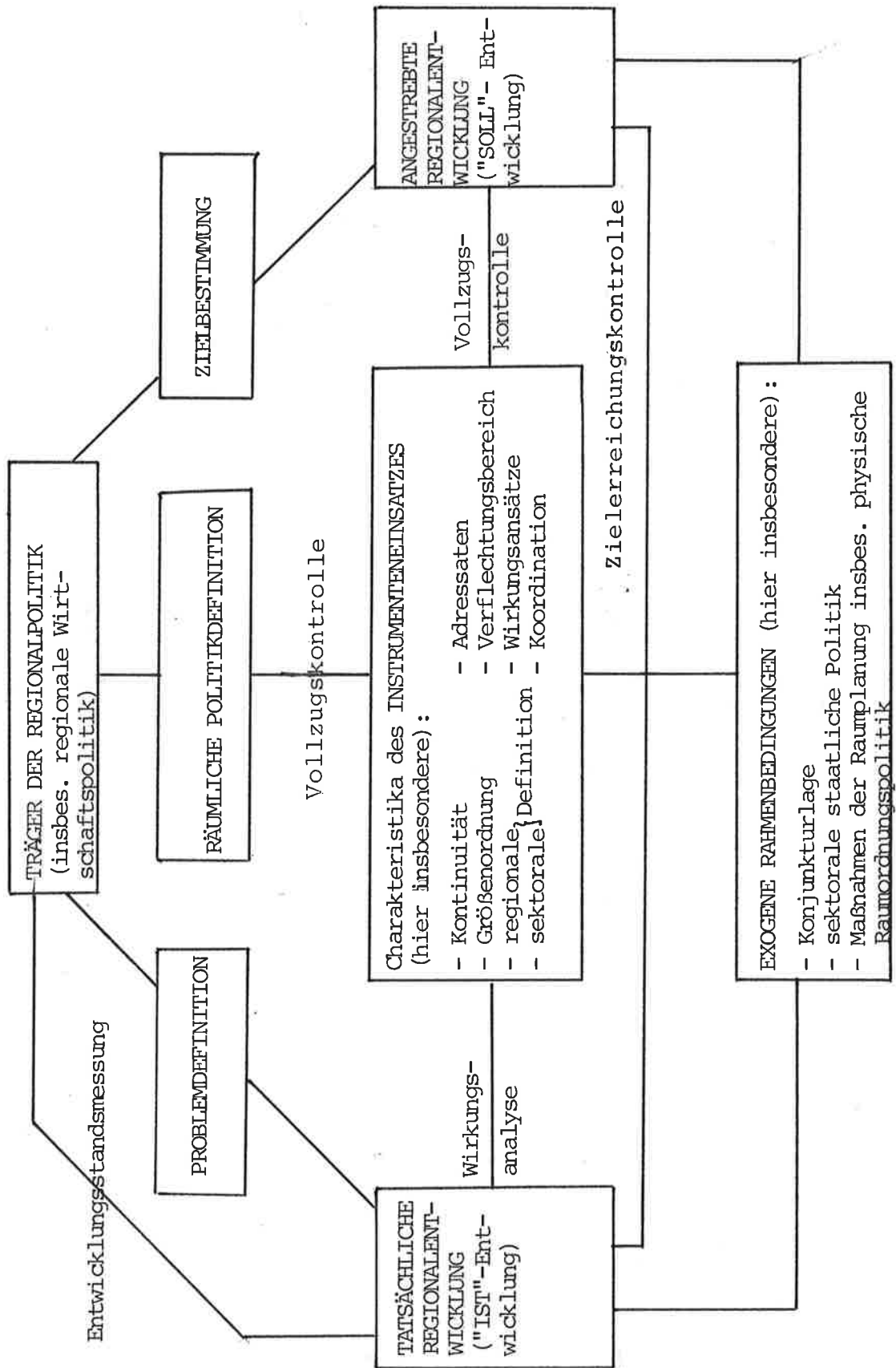
im Ausland (vgl. Bruder und Ellwein 1980 für die BRD, Mac-
lennan und Parr 1979 für Großbritannien, ROREP 1981 für
die Schweiz) und die in letzter Zeit vorliegenden,
diese Kritik erhärtenden empirischen Untersuchungs-
ergebnisse (vgl. die vorangehenden Kapitel zum Projekt
PERIPOI) lassen eine kritische Analyse der österreichischen
Regionalpolitik vordringlich erscheinen; dies umso mehr,
als im Zuge der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen
Wachstumsverlangsamung und Finanzierungskrise 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 Tödting
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).

Darst. 1: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES UNTERSUCHTEN SYSTEMZUSAMMENHANGES



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 Standortdifferenzierungsregeln (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.

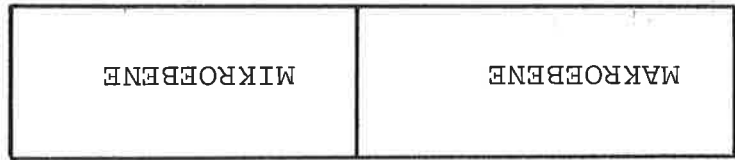
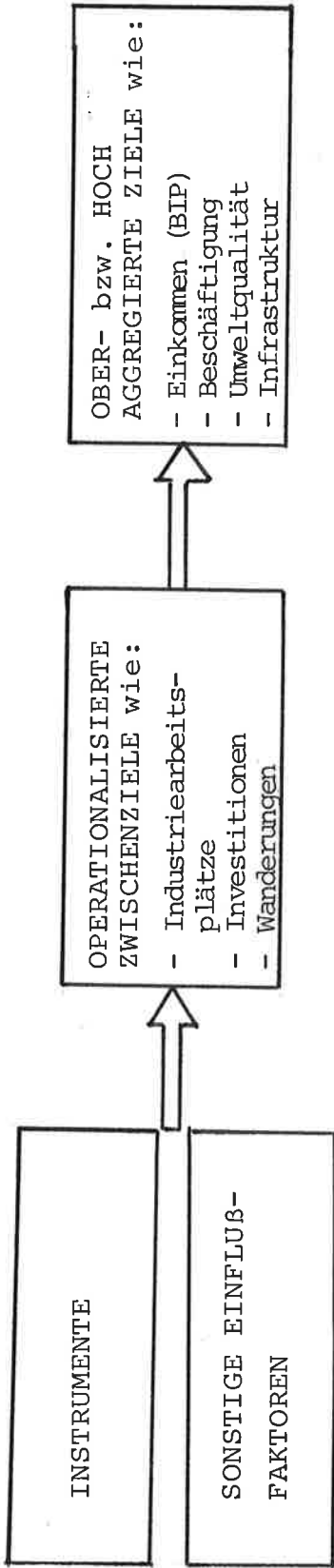
Zwei unterschiedliche Vorgangsweisen können dabei grundsätz- lich gewählt werden:

- . 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: ARTEN VON WIRKUNGSKONTROLLEN

UNTERSUCHE WIRKUNGSZUSAMMENHÄNGE



UNTERSUCHUNGS EBENEN

Standortwahluntersuchungen

Wirkungen von Industrieansiedlungen

Referenzvergleich: - Trend-
 - Shift/Share- } Analysen
 - Varianz-

Regressionsanalysen

Multiplikator- und Input-Output-Analysen

ökonomische Modelle

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 Tödtling 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 lösbaren 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 ÖROK-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.



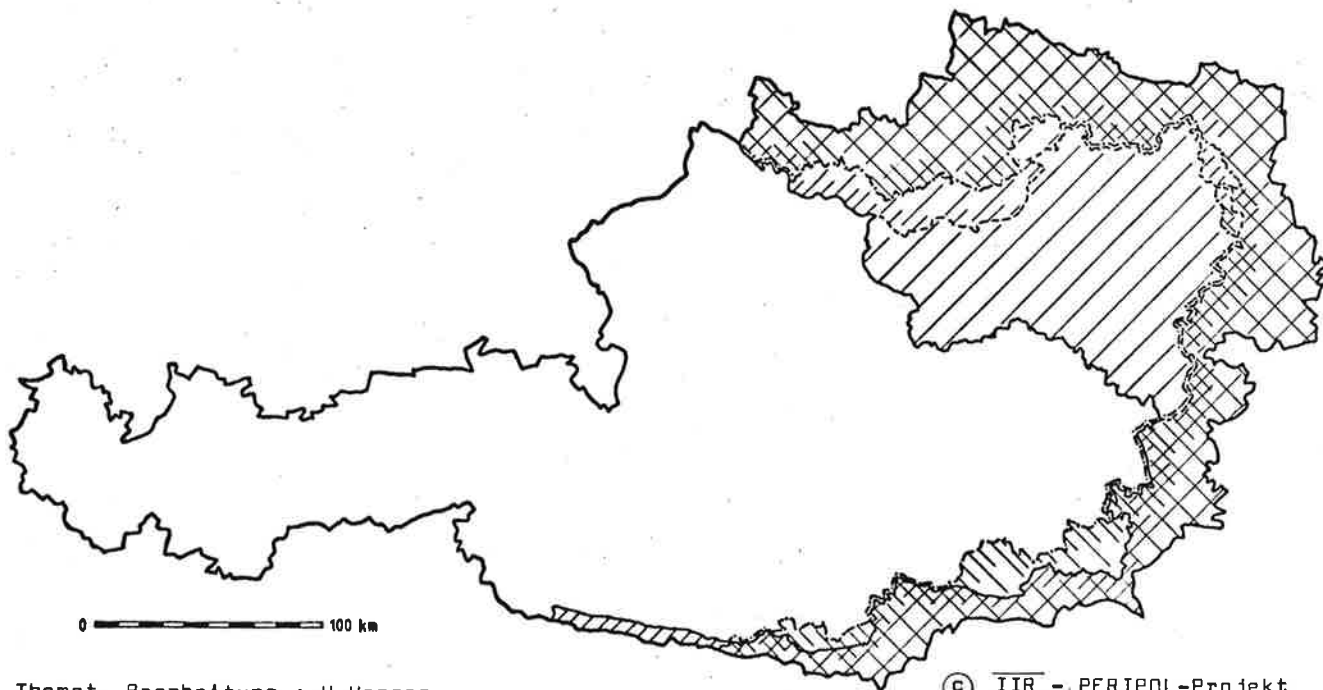
Förderungsgebiete nach der Einkommenssteuer-Novelle 1966 :

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.



ÖROK - Ostgrenzgebiete (1974)

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



Them. 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)

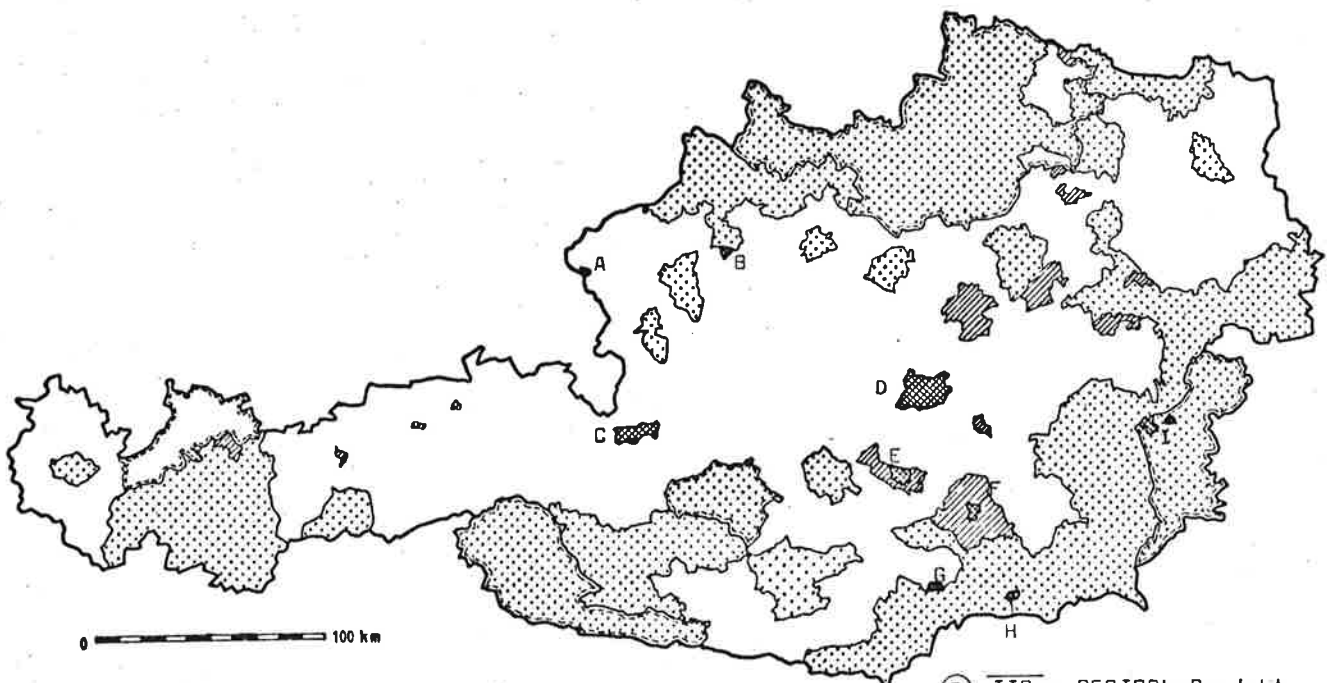
Bergbauerngemeinden und deren durch Nahpendelverkehr erreichbare Umgebung,
die seit 1966/67 im Rahmen des ERP-Sonderprogramms durch verbilligte Inve-
stitionskredite gefördert wurden (bezüglich der ab 1973/74 ebenfalls einbe-
zogenen „Grenznahen Entwicklungsgebiete“ laut ÖROK - Definition siehe Karte 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-
schaftsuniversität Wien 1981

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

Legende :



Förderungsgebiete des Agrarischen Grenzlandsonderprogramms (ab 1974) :

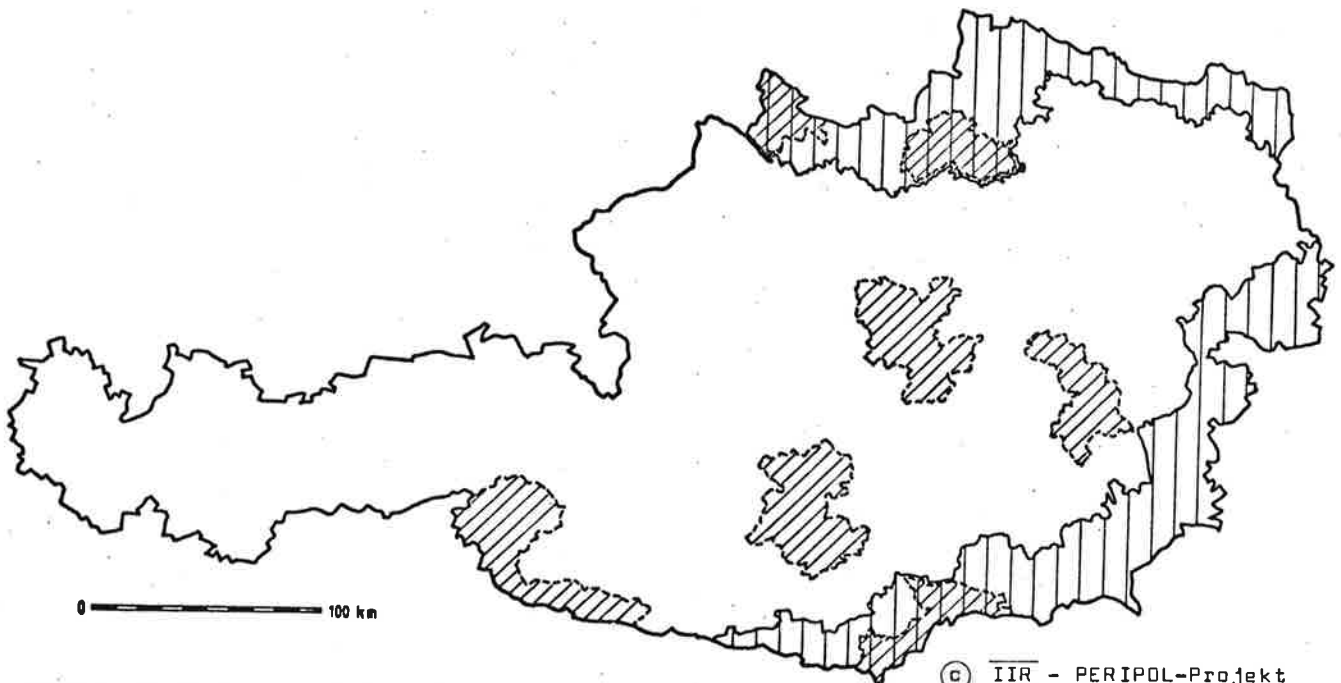
Strukturschwache, durch Beihilfen für Betriebe und agrarische Operationen besonders geförderte agrarische Räume in Grenzgebieten, die auf Grund bilateraler Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der jeweiligen Landesregierung ausgewiesen wurden; gültig ab 1974.



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. Wirt-
schaftsuni. Wien 1981