
REGIONALE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Rezension von: G. Palme, H. Jeglitsch,
M. Schneider, Neue
Entwicklungsstrategien für das
Burgenland
Österr. Institut für
Wirtschaftsforschung, Wien 1984,
295 Seiten

Bei der von Gerhard Palme, Helmut Jeglitsch und Mathias Schneider verfaßten Arbeit handelt es sich um ein Gutachten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Burgenländischen Betriebsansiedlungsgesellschaft (BIBAG). Zielsetzung der Arbeit ist es, vor dem Hintergrund der geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem abnehmenden Erfolg der traditionellen Regionalpolitik der industriellen Betriebsansiedlungen „aus einer Analyse der Stärken und Schwächen (der burgenländischen Wirtschaft) Ansatzpunkte für eine Festigung und Verbesserung der burgenländischen Wettbewerbsfähigkeit zu finden“ (Vorwort). Auf Grund des Fehlens eines derzeit allgemein anerkannten regionalen Entwicklungskonzeptes basiert die Studie – wie die Autoren feststellen – auf keinem neuen entwicklungstheoretischen Modell oder geschlossenem Strukturkonzept: Industrie und Landwirtschaft werden eher pragmatisch in den Vordergrund gestellt.

Zu dieser grundsätzlichen Schwerpunktsetzung ist zunächst festzustellen, daß die Absicht der Stärkung der Wechselwirkungen zwischen den Bereichen Landwirtschaft und Industrie gerade für das agrarisch geprägte Burgenland sicherlich ein richtiger An-

satzpunkt ist, versucht dieser Ansatz doch den Fehler der bisherigen Regionalpolitik zu vermeiden, daß industrielle Entwicklungen in solchen Regionen „Inseln“ darstellen, von denen keine weiteren Entwicklungsimpulse auf die (agrarisch geprägte) regionale Wirtschaft ausgehen. Gerade für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie haben allerdings auch die Dienstleistungen, insbesondere die unternehmensbezogenen wie Rechts- und Wirtschaftsberatung, Ausbildungs- und Finanzierungseinrichtungen eine sehr große Bedeutung. Ihre Vernachlässigung erscheint daher gerade unter diesem Gesichtspunkt etwas ungerechtfertigt. Kritisch ist an dieser Stelle auch anzumerken, daß die beabsichtigte stärkere Interdependenz zwischen Landwirtschaft und Industrie in der Arbeit nicht richtig zur Geltung kommt, da die beiden Abschnitte Industrie (Palme) und Landwirtschaft (Schneider) eher unverbunden nebeneinanderstehen.

Die Studie ist in drei Abschnitte gegliedert, Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt (Jeglitsch), Industrie (Palme) und Land- und Forstwirtschaft (Schneider), wobei der weitaus umfassendste Teil (2/3 des Buches) auf die Industrieanalyse entfällt. Auch die folgenden Ausführungen stellen daher die letztgenannte Industrieanalyse in den Vordergrund. Die Arbeit bringt zahlreiche interessante *empirische Ergebnisse*, die zum Teil typisch für ländliche Regionen im allgemeinen sind und auch mit den Ergebnissen anderer Arbeiten konform gehen (vergl. Tödtling 1983, Maier und Tödtling 1985 a und b), zum Teil aber auch burgenlandspezifisch sind. Einige der wichtigsten und interessantesten Ergebnisse sind die folgenden:

- Das Burgenland hatte (ohne den Agrarsektor) im Zeitraum 1961 bis 1982 die Wachstumsspitze unter allen Bundesländern, wobei der Dienstleistungssektor besonders stark expandiert hat.

- Bezüglich der Wanderung ergab sich in den siebziger Jahren eine Trendwende: Das Überwiegen der Abwanderung dürfte durch ein Überwiegen der Zuwanderung abgelöst worden sein. Dies bewirkte ein überdurchschnittliches Ansteigen der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung.
- Die Beschäftigtenentwicklung war auf Grund des starken Rückganges der Selbständigen (vor allem in der Land- und Forstwirtschaft) unter dem österreichischen Durchschnitt. Ein wachsender negativer Pendlersaldo sowie steigende Arbeitslosigkeit waren die Konsequenzen dieser genannten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt.
- In der Industrie gab es in den letzten drei Jahrzehnten einen starken Aufholprozeß, im Jahr 1976 allerdings einen Wachstumsknick und in den letzten Jahren (seit 1982) eine starke Rezession.
- Die industrielle Beschäftigungszunahme resultierte hauptsächlich aus Ansiedlungen (es gab zwei größere „Ansiedlungswellen“, eine Anfang der 1960er Jahre und eine Anfang der 1970er Jahre): Multiregionale Unternehmungen nutzten das burgenländische Arbeitskräfteangebot durch die Gründung von Zweigbetrieben (dies entspricht auch den Ergebnissen von Tödtling 1983 für das nördliche Niederösterreich). Nach 1977 ist dieser Standortvorteil allerdings verlorengegangen.
- Die Ansiedlungen hatten allerdings ähnlich ungünstige strukturelle Charakteristika wie die Neugründungen im nördlichen Niederösterreich, da sie in hohem Maße in Branchen mit starker internationaler Konkurrenz (insbesondere aus Schwellenländern) und niedrigem technologischem Niveau waren, vor allem niedrig qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigten und kaum Impulse auf bestehenden Betrieben hatten. Darüber hinaus wie-

sen die außengeleiteten Zweigbetriebe ein höheres Stilllegungsrisiko auf.

Die Möglichkeiten für einen Strukturwandel bei veränderten Rahmenbedingungen erscheinen somit stark beeinträchtigt. Wie die Autoren dazu richtig feststellen... „treffen diese Befunde auch für andere ländliche Regionen zu. Sie sind nicht das Ergebnis einer spezifischen burgenländischen Ansiedlungspolitik, sondern zeigen die Grenzen einer konventionellen Regionalpolitik auf“ (S. 11).

Als Grundlage für eine differenzierte Entwicklungsstrategie wurden die burgenländischen Industriebranchen in Anlehnung an Giersch nach ihren Standort- und Wettbewerbsvoraussetzungen in vier Branchengruppen mit ähnlichen dynamischen Bedingungen zusammengefaßt und nach ihren Entwicklungschancen im Burgenland analysiert („Strukturanalyse“: S. 121–177): den rohstofforientierten (Ricardo-) Sektor, den absatzmarktorientierten (Lösch-) Sektor, den arbeitskostenorientierten (Heckscher-Ohlin-) Sektor und den agglomerationsorientierten (Thünen-) Sektor. Dieser Teil der Studie ist als konzeptueller Kern der Industrieanalyse zu betrachten: Er bringt eine interessante Strukturierung und Anwendung vorhandener theoretischer Konzepte (Handelstheorie, Standorttheorie und Raumwirtschaftslehre, Produktzyklustheorie und Theorie der räumlichen Arbeitsteilung) sowie auch interessante empirische Ergebnisse für das Burgenland.

Für den binnenmarktorientierten *rohstofforientierten (Ricardo-) Sektor* wird auf Grund eines starken Preiswettbewerbes am inländischen Markt ein starker Konkurrenz- und Kostendruck festgestellt, dem die burgenländischen Betriebe schwer standhalten. Der Verdrängungswettbewerb führt laut Palme zu Übernahmen und Fusionen und zu einem Verlust an dispositiven Funktionen für burgenländische Betriebe.

Auch der *absatzmarktorientierte* (Lösch-)Sektor ist binnenmarktorientiert, die Absatznähe ist wichtigste Standortanforderung, das nördliche Burgenland auf Grund der Nähe zu Wien daher der bevorzugte Standortraum. Der Produktwettbewerb und die Produktinnovation bestimmen die Konkurrenzfähigkeit, daher ist im allgemeinen eine geringere Stilllegungsgefahr gegeben. Für burgenländische Betriebe wird jedoch auf Grund geringerer F & E-Tätigkeit eine unterdurchschnittliche Anpassungsfähigkeit festgestellt.

Der *arbeitskostenorientierte* (Heckscher/Ohlin-)Sektor unterliegt der internationalen Konkurrenz und ist dem Preiswettbewerb der Billiglohnländer stark ausgesetzt. Das Burgenland ist mehr als andere österreichische Regionen in diesem Sektor auf Produkte/Produktionsprozesse der Reifephase spezialisiert (interregionale Arbeitsteilung), die Stilllegungsgefahr ist daher für diese Betriebe besonders groß.

Im *agglomerationsorientierten* (Thünen-)Sektor ist auf Grund einer starken technologischen Heterogenität eine noch ausgeprägtere interregionale Arbeitsteilung gegeben, wobei sich das Burgenland auch hier auf Zweigbetriebe mit „Randtechnologie“ spezialisiert: Ein Stilllegungsrisiko ist vor allem im Falle von Umstrukturierungen von multiregionalen Unternehmungen gegeben.

Diese Strukturierung der burgenländischen Industrie nach Kriterien der Standortorientierung und der Wettbewerbsvoraussetzungen sowie die Ausführungen zu den jeweiligen Entwicklungschancen sind für die Frage der Anpassungsfähigkeit von Betrieben sehr interessant, da sie in stärkerem Maße Ursachenfaktoren in den Vordergrund stellen als etwa die häufig gebrauchte deskriptive Differenzierung zwischen Wachstumsbranchen und Schrumpfungsbranchen. Auch faßt sie zahlreiche in der Literatur vorhandene theoretische und empirische Ergebnisse anschaulich zu-

sammen. Es verbleiben allerdings einige Aspekte unbefriedigend:

- Der theoretische Hintergrund und konzeptuelle Rahmen für die gewählte Differenzierung wird nicht näher ausgeführt, die Branchen-gruppierung erscheint daher etwas willkürlich.
- Die Zuordnung einzelner Branchen zu den genannten Gruppen bleibt unklar (auf Grund welcher operationaler Kriterien wurden die Branchen zugeordnet?).
- Es verbleibt auch vielfach unklar, welche der dargestellten Zusammenhänge auf einer empirischen (burgenländischen) Evidenz beruhen und welche Vermutungen, Thesen oder Interpretationen des Autors sind (dies betrifft beispielsweise die Aussagen zu den Übernahmen und Fusionen, zum Verlust dispositiver Funktionen burgenländischer Betriebe, zur interregionalen Arbeitsteilung innerhalb multiregionaler Unternehmungen: Kern- und Randtechnologie etc.)

Als *strategisches Grundkonzept* wird in der Studie schließlich eine Doppelstrategie vorgeschlagen: „Nutzung auswärtiger Entwicklungskräfte in Kombination mit der Entwicklung einheimischer Kräfte (exogen unterstützte Endogenisierung“ (S. 16). Das Konzept besteht aus zwei wichtigen Elementen, dem Import von Technologie und der Verringerung der Abhängigkeit der Zweigbetriebe von auswärtigen Konzernzentralen. Als Zwischenziele könnte nach Meinung der Autoren die Überführung der Zweigbetriebe in rechtlich selbständige Zulieferbetriebe angestrebt werden, als längerfristiges Ziel die Etablierung „flexibel spezialisierter“ Unternehmungen (Sabel 1982), die eine starke Veflechtung untereinander aufweisen.

Diese grundsätzliche Orientierung, die an die Konzepte der endogenen oder eigenständigen Regionalentwicklung sowie der innovationsorientierten Regionalpolitik anknüpft, im Vergleich zu diesen jedoch die exoge-

ne Komponente stärker betont, ist für das Burgenland sicherlich richtig, da – wie die Autoren feststellen – das regionale Innovationspotential nicht ausschließlich durch die Entwicklung der einheimischen Produktivkräfte auf ein wettbewerbsfähiges Niveau gehoben werden kann. Auch die Reduzierung der Außenabhängigkeit von Zweigbetrieben ist für das Burgenland ein vordringliches Problem. Ob es allerdings möglich sein wird Zweigbetriebe als rechtlich selbständige Zulieferbetriebe „abzukoppeln“ und in weiterer Folge zu „flexibel spezialisierten“ Unternehmungen zu machen, bleibt abzuwarten. Hier ist zunächst nicht ganz einsichtig, aus welchen Motiven die Unternehmenszentralen einer solchen Abkopplung ihrer Zweigbetriebe zustimmen sollten, solange die Betriebe mit einer ausreichenden Rentabilität produzieren. Weiters erhebt sich die Frage wer die neuen Unternehmer sein sollten, die solche Betriebe übernehmen könnten. In diesem Zusammenhang sollte jedenfalls grundsätzlich auch die Möglichkeit der Weiterführung in Form von selbstverwalteten Unternehmungen berücksichtigt und gefördert werden (einzelne Beispiele für solche Übernahmen gibt es auch bereits in Österreich), da diese Form sicherlich am stärksten den Nutzen öffentlicher Förderung streut, die betroffenen Arbeitskräfte motiviert und die Gefahr von Betriebsstillegungen vermindert.

Bezüglich des Informationstransfers wird von den Autoren ein zweistufiges System vorgeschlagen, das auf der niedrigeren Ebene (etwa Bezirkshauptorte) den allgemeinen Wissenstransfer zu fördern und auf der höheren Ebene spezialisiertere Informationen bereitzustellen hätte. Als Strukturschwerpunkt für dieses spezialisiertere System wird in Verbindung mit einem Technologiepark die Nahrungsmittelindustrie genannt. Dieser vorgeschlagene Strukturschwerpunkt ist für das Burgenland im Hinblick auf die Landwirtschaft als wichtig zu be-

trachten, es sollte allerdings versucht werden, die Breiten- und Beschäftigungswirkung genauer einzuschätzen (die bundesdeutschen Erfahrungen mit Technologieparks und -zentren sind diesbezüglich eher bescheiden). Außerdem erscheinen bei diesem letzteren Ansatz die Entwicklungsprobleme der burgenländischen Wirtschaft zu sehr auf technologische Fragen verkürzt, organisatorische, soziale und politische Hemmnisse der Entwicklung hingegen zu stark unterbelichtet (vergl. Schremmer 1984). Innovationen sind vermutlich nicht nur im Bereich der Technologie, sondern auch im Bereich der Unternehmensführung, der Organisation (Organisationsentwicklung, partizipative Strukturen) und des Marketing erforderlich. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen zur zwischenbetrieblichen Kooperation, die allerdings wiederum etwas einseitig den technologischen Aspekt betonen. Hier wäre zu untersuchen, inwieweit neben Kooperationen im technologischen Bereich auch solche in der Produktion, im Marketing und im Vertrieb die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer und mittlerer Betrieb steigern könnten.

Den Autoren ist in bezug auf beide vorgeschlagenen Informationstransfersystemen ist auf der Basis ausländischer Erfahrungen (vergl. Brugger 1984) jedenfalls recht zu geben, daß das Angebot solcher Einrichtungen allein noch nicht ausreicht, den Informationsfluß zu den Unternehmungen zu steigern, da kleine und mittlere Unternehmungen sich in der Regel diese Informationen nicht holen. Zur Herstellung dieser Kontakte werden von den Autoren einige Vorschläge gemacht, z. B. Unternehmenskurzberatungen oder die Bildung regionaler Arbeitskreise. Darüber hinaus sind hier vermutlich systematischere Maßnahmen der Regionalbetreuung erforderlich.

In bezug auf die Konzipierung einer Politik zur Verbesserung der betriebli-

chen Anpassungsfähigkeit ist zuletzt noch ein grundsätzlicher methodischer Aspekt der Studie hervorzuheben: Die Studie basiert ausschließlich auf sekundärstatistischen Daten, die zwar die „Makrotrends“ der burgenländischen Industrie- und Arbeitsplatzentwicklung gut abdecken, die aber wenig Einblick in bezug auf Hemmnisse und Probleme der Umstrukturierung auf der Unternehmensebene bieten. Dieses Defizit hätte allerdings nur durch Unternehmensbefragungen abgedeckt werden können.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß es sich bei der vorliegenden Studie um eine sehr gründliche regionalökonomische Arbeit mit interessanten empirischen Ergebnissen und auch Maßnahmenvorschlägen handelt. Sie ist jedenfalls ein wertvoller Beitrag sowohl für das Verständnis aktueller Entwicklungsprozesse in ländlichen Regionen (nicht nur in bezug auf das Burgenland), als auch für die Konzipierung einer Politik der Verbesserung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Betrieben in solchen Regionen.

Franz Tödtling

Literatur

- Brugger Ernst A., Hrsg., 1984, Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik, Rüegger, Diessenhofen.
- Maier Gunther und Franz Tödtling, 1985a, Betriebs- und Arbeitsplatzentwicklung in österreichischen Regionen in der Periode der Wachstumsverlangsamung. In: Holzmüller Hartmut und Stefan Schwarzer, Hrsg., Krise und Krisenbewältigung: Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Beiträge zur Krisenforschung, Orac Verlag, Wien.
- Maier Gunther und Franz Tödtling, 1985b, Regionale Arbeitsplatzentwicklung nach Qualifikationsintensität und organisatorischem Status von Betrieben bei veränderten Rahmenbedingungen (1973–1981) in Österreich. Diskussionspapier, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Sabel Charles, 1982, Work and Politics – The Division of Labour in Industry, Cambridge University Press, London, New York.
- Schremmer Christof, 1984, Entwicklungsmöglichkeiten im Südburgenland. In: Blaas Wolfgang, Gerhard Rüscher und Wilfried Schönback, Hrsg., Regionalökonomische Analysen für Österreich, Orac Verlag, Wien.
- Tödtling Franz, 1983, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs. Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Wien.