
Regionale Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur in Österreich und ihre Beziehungen zur Regionalpolitik

Franz Tödting

1. Einleitung

In Österreich, wie auch in anderen industrialisierten Ländern, stellt die Zielsetzung „Abbau von regionalen Unterschieden in den Erwerbsmöglichkeiten“ ein zentrales Ziel der Raumordnungs- und Regionalpolitik dar (vgl. z. B. ÖROK 1981).

Nun wird diese Zielsetzung wie in den meisten Ländern auch in Österreich formell nicht genauer konkretisiert, doch soll hier angenommen werden, daß dieses Ziel die Schaffung eines möglichst gleichmaßen diversifizierten, qualifizierten und stabilen Arbeitsplatzangebotes in den einzelnen (Arbeitsmarkt-)regionen impliziert.

Zur Erreichung des Zieles „Abbau von regionalen Unterschieden in den Erwerbsmöglichkeiten“ werden in Österreich sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene eine große Zahl von regionalpolitischen Instrumenten eingesetzt, wobei das Schwergewicht auf verschiedenen Arten von Investitionsanreizen vor allem für die Neugründung industrieller Betriebe in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten liegt (vgl. z. B. IIR 1982, Beitrag von H. Herzog).

Im vorliegenden Beitrag werden am Beispiel Österreichs im Hinblick auf die obengenannte Intention des Abbaues von regionalen Unterschieden in den Erwerbsmöglichkeiten empirische Hinweise auf regionale Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur und deren Veränderung gegeben (Abschnitt 3), um zu zeigen,

- welcher Art und wie groß diese Unterschiede sind, und
- wie sie sich (u. a. im Zuge regionalpolitischer Bemühungen) verändert haben.

Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den organisatorischen Status von Betrieben (Unterscheidung von regional eigenständigen

Unternehmungen, organisatorisch außenabhängigen Betrieben und Unternehmenszentralen von multiregionalen Unternehmungen) gelegt, da die regionale Differenzierung gerade in dieser Hinsicht eine zunehmende Bedeutung – etwa für Disparitäten der Arbeitsplatzqualität – erlangt hat (vgl. z. B. Westaway 1974, Marshall 1978a, Bade 1979, Mettler-Meibom 1979, Müller 1981, Tödtling 1981; sowie Abschnitt 2).

Der vorliegende Beitrag stellt allerdings keine formale „Wirkungsanalyse“ bzw. „Erfolgskontrolle“ (vgl. dazu z. B. Hembach 1980) der österreichischen Regionalpolitik dar, da regionalpolitische Instrumente nicht explizit in die Untersuchung miteinbezogen wurden. Hinsichtlich der möglichen Wirkung von regionalpolitischen Instrumenten auf die untersuchten betrieblichen Veränderungen wird nur eine qualitative Einschätzung vorgenommen (Abschnitt 4).

2. Multiregionale Unternehmungen und „räumliche Arbeitsteilung“

Regionale Probleme und Disparitäten im Erwerbsbereich wurden in der Vergangenheit zumeist als Probleme der sektoralen Struktur bzw. der Branchenstruktur angesehen: So bewirkte z. B. die Dominanz von wenigen Branchen (Monostruktur) oder der Niedergang wichtiger regionaler Branchen häufig eine geringe berufliche Vielfalt und/oder eine geringe Arbeitsplatzstabilität.

Obwohl diese Muster der sektoralen Spezialisierung von Regionen noch immer sehr relevant für die Wachstumscharakteristik und die Stabilität von Regionalwirtschaften und regionalen Arbeitsmärkten sind, wurde in den letzten beiden Jahrzehnten ein weiterer Aspekt der betrieblichen Arbeitsteilung zwischen Regionen zunehmend bedeutsam:

Dieser Aspekt betrifft regionale Unterschiede im organisatorischen Status von Betrieben (etwa im Besitz mit regional eigenständigen Unternehmen, organisatorisch außenabhängigen Betrieben und Unternehmenszentralen von multiregionalen Unternehmungen) sowie Unterschiede in der Ausstattung von Betrieben mit bestimmten Unternehmensfunktionen (Forschung und Entwicklung, Planung, längerfristige Entscheidungen)¹.

Die wesentlichen *Determinanten* dieser „neuen räumlichen Arbeitsteilung“ (Massey 1979) sind die folgenden:

- *Die zunehmende Bedeutung von großen multiregionalen und -nationalen Unternehmungen:*

Dies ist vor allem das Ergebnis der Unternehmenskonzentration, die durch ungleichen Wettbewerb (Holland 1976) und durch einen verschärften internationalen Wettbewerb (vgl. Mandel 1973, Massey 1979) in den 60er und 70er Jahren bewirkt wurde.

- *Veränderungen in den Qualifikationserfordernissen von Produktionsprozessen im Zuge technologischer Veränderungen:*

In zahlreichen Produktionsprozessen wurden im Zuge ihrer Standardisierung die Qualifikationserfordernisse gesenkt (standardisierte

Massen- und Serienfertigung, Routineproduktion: vgl. Fröbel et al. 1977), in anderen Produktionsbereichen hingegen sind diese angestiegen (Produktion neu entwickelter Produkte, Nicht-Routine-Produktion).

- *Zunehmende Bedeutung von informationssammelnden und -verarbeitenden Aktivitäten* („quartäre“ Aktivitäten der Koordination, Planung, Beratung, Forschung und Entwicklung): Diese ist hauptsächlich das Ergebnis der verstärkten Arbeitsteilung sowohl innerhalb als auch zwischen Unternehmungen und Organisationen (vgl. z. B. Törnqvist 1973).

Diese Veränderungen – zusammen mit der verbesserten Erreichbarkeit und den verbesserten Kommunikationsgelegenheiten – ermöglichen es Unternehmungen (bzw. zwingen sie im Zuge des Wettbewerbes sogar) mehrere Standorte einzunehmen und regionale Unterschiede in der Ausstattung mit spezifischen Standortfaktoren zu nützen (z. B. in der Ausstattung mit qualifizierten/unqualifizierten Arbeitskräften, Unterschiede des Lohnniveaus und der Arbeitswilligkeit von Arbeitskräften, Unterschiede im Zugang zu privaten und öffentlichen Entscheidungsträgern, zu Forschungseinrichtungen und zu Informationen).

In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, daß insbesondere die *Unternehmenszentralen von multiregionalen Unternehmungen* mit den langfristigen Planungs- und Entscheidungsfunktionen, Marketing, Forschung und Entwicklung und kontaktintensiven Aktivitäten auf die nationalen und internationalen „Kernräume“ orientiert sind, da sie hier einen guten Zugang zu Informationen und Entscheidungsträgern, eine gute Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und eine gute Erreichbarkeit anderer städtischer Zentren vorfinden (vgl. auch Törnqvist 1973, Pred 1977).

Andererseits ist etwa für *organisatorisch außenabhängige Betriebe mit standardisierten Produktionsprozessen* zu erwarten, daß sie in wesentlich stärkerem Maße in entwicklungsschwachen Gebieten (sowie vor allem auch in Entwicklungsländern) lokalisiert werden, da diese eine hohe Verfügbarkeit von unqualifizierten und billigen Arbeitskräften mit hoher Arbeitswilligkeit und -disziplin aufweisen (vgl. Westaway 1974, Liepitz 1977, Massey 1979, Bade 1979, Tödtling 1981).

Die *Mechanismen*, durch die eine solche Arbeitsteilung sowohl zwischen Regionen als auch zwischen Ländern von multiregionalen/-nationalen Unternehmungen stattfindet, sind

- die Neugründung von Betrieben (Tochterunternehmungen oder Zweigwerken),
- Fusionierungen und Betriebsübernahmen, sowie
- interne Umstrukturierungen von multiregionalen/-nationalen Unternehmungen

(vgl. dazu Leigh and North 1978, Bade 1979, Müller 1981). Es ist zu vermuten, daß regionalpolitische Maßnahmen in Österreich – wie auch in anderen Ländern wie z. B. der BRD, Frankreich oder Großbritannien

– diese eben skizzierte räumliche Arbeitsteilung durch die starke Förderung von industriellen Betriebsneugründungen und durch die außerregionale Investorenwerbung wesentlich unterstützt haben (vgl. auch Abschnitt 4).

Von der eben skizzierten Arbeitsteilung zwischen Regionen werden erhebliche *Auswirkungen auf regionale Disparitäten* (insbesondere auch am Arbeitsmarkt) und *Nachteile für periphere entwicklungsschwache Gebiete erwartet*:

So ist zu vermuten, daß periphere entwicklungsschwache Gebiete sich auf *Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen* „spezialisieren“: Niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und schließlich auch eine selektive Abwanderung der Qualifizierten könnten daraus resultieren. Arbeitsplätze für Facharbeiter und Höherqualifizierte würden mit den Unternehmenszentralen und Stammbetrieben zunehmend in den höher entwickelten Gebieten und insbesondere in den Kernräumen zu finden sein (vgl. Westaway 1974, Marshall 1978a, Bade und Eickelparsch, 1980).

Die Arbeitsplätze in peripheren Zweigbetrieben könnten darüber hinaus eine *geringere Konjunkturstabilität* aufweisen als jene in Stammbetrieben und in regional eigenständigen Unternehmungen (vgl. z. B. Gerlach und Liepmann 1972, Fürst und Zimmermann 1973, O'Farrell 1976, Gräber 1979).

Geringere Entwicklungsimpulse für stärker außenabhängige periphere entwicklungsschwache Gebiete könnten schließlich aus verschiedenen Arten von „*Sickerverlusten*“ und „*Entzugseffekten*“ resultieren, wie sie etwa Gewinnabflüsse (Massey 1979, Liepitz 1977), eine niedrigere Verflechtung zur regionalen Wirtschaft (Britton 1974, Spehl et al. 1975, Marshall 1978b) oder unternehmensinterne Beschäftigungsmultiplikatoren, die in anderen Regionen wirksam werden (Pred 1977), darstellen.

Schließlich könnten für außenabhängige periphere entwicklungsschwache Gebiete durch das Fehlen von Forschungs- und Entwicklungsfunktionen mittel- und längerfristig erhebliche Nachteile aus der *fehlenden Innovations- und Erneuerungsfähigkeit*, sowie aus der *geringeren Fähigkeit zur Anpassung an veränderte äußere Bedingungen* resultieren.

Die Auswirkungen von multiregionalen Unternehmungen auf regionale Wirtschaft und Arbeitsmärkte sind jedoch nicht unbedingt so eindeutig, da auch *positive Effekte* in diesem Zusammenhang auftreten können (vgl. Bade 1979, Müller 1981, Tödtling 1981):

In peripheren Gebieten mit Arbeitsplatzverlusten und wenig endogenen Entwicklungsimpulsen bewirken z. B. Zweigwerksgründungen zumindest kurz- und mittelfristig *positive quantitative Arbeitsplatz- und Beschäftigungseffekte*.

Multiregionale Unternehmen könnten wesentlich leichter als Einbetriebsunternehmungen in der Lage sein, *Standortnachteile von peripheren entwicklungsschwachen Gebieten* (vor allem die fehlenden Informa-

tions- und Kontaktgelegenheiten) zu *überwinden* und damit zu einer Stabilisierung von Arbeitsmärkten in diesen Gebieten beizutragen.

Im Vergleich zu den alteingesessenen Betrieben peripherer entwicklungsschwacher Gebiete könnten Betriebe von multiregionalen Unternehmungen eine *Verbreiterung und Diversifikation der regionalen Betriebsstruktur* bedeuten.

Für nicht mehr konkurrenzfähige bzw. kapitalschwache regionale Unternehmen könnte die Übernahme durch ein außerregionales und kapitalkräftiges Unternehmen eine *Möglichkeit des „Überlebens“* darstellen.

Diese kurze Auflistung von möglichen negativen und positiven Wirkungen von multiregionalen Unternehmungen auf periphere entwicklungsschwache Gebiete zeigt jedenfalls, daß bezüglich dieser Fragen noch differenziertere empirische Untersuchungen erforderlich sind. Die folgenden empirischen Ergebnisse für Österreich decken nur einen relativ kleinen Teil der angeschnittenen Fragen ab.

3. Empirische Ergebnisse für Österreich

Die folgenden empirischen Befunde versuchen am Beispiel von entwicklungsschwachen Gebieten in Österreich aufzuzeigen

- ob und in welchem Ausmaß Ansätze zu einer solchen räumlichen Arbeitsteilung, wie sie in 2) kurz skizziert wurde, festzustellen sind;
- welche Bedeutung den von der Regionalpolitik geförderten industriellen Neugründungen in entwicklungsschwachen Gebieten in diesem Zusammenhang zukommt; und
- welche Auswirkungen auf die Qualifikation und die Stabilität von Arbeitsplätzen damit zusammenhängen.

Hierzu werden in Abschnitt a) und c) in knapper Form Ergebnisse einer Querschnittsanalyse für ganz Österreich (nichtlandwirtschaftliche Arbeitsstättenzählung 1973, Volkszählung 1971), sowie in Abschnitt b) Ergebnisse in bezug auf industrielle Neugründungen/Stillegungen in einem mehrere der im folgenden genannten Gebietstypen umfassenden Testgebiet (nördliches Niederösterreich – etwa das Gebiet zwischen Wien, der Donau und der CSSR-Grenze) gebracht.

Diese Ergebnisse entstammen einer Dissertation (Tödtling 1981), die im Zusammenhang mit einem größeren empirischen Forschungsprojekt zu diesen Fragen (IIR 1982) abgefaßt wurde.

a) Regionale Unterschiede der nichtlandwirtschaftlichen Betriebsstruktur in Österreich (Querschnittsanalyse 1973)

Für die folgenden empirischen Analysen wurden in Anlehnung an den Ansatz von Friedmann (1972) Gebietstypen zugrundegelegt, die nach dem *Erreichbarkeitspotential* und nach dem *Entwicklungsstand* abgegrenzt wurden (IIR 1982, Beitrag von J. Kaniak). Dabei wurde das „Erreichbarkeitspotential“ durch die Berechnung und Aggregation der regionalen, nationalen und europäischen Marktpotentiale gemessen,

der „Entwicklungsstand“ wurde durch die Indikatoren Arbeitslosenrate, Nettoinlandsprodukt pro Beschäftigtem, Gemeindesteueraufkommen pro Kopf und dem Wanderungssaldo pro Kopf ermittelt (IIR 1982). Im folgenden werden vor allem die beiden Extremtypen, die „*peripheren entwicklungsschwachen Gebiete*“ (Gebiete sowohl niedrigen Erreichbarkeitspotentials als auch niedrigen Entwicklungsstandes) mit den „*Kernräumen*“ (Gebiete hohen Erreichbarkeitspotentials und hohen Entwicklungsstandes) verglichen.

Die in 2) skizzierte räumliche Arbeitsteilung läßt sich für periphere entwicklungsschwache Gebiete und Kernräume mit Hilfe der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstättenzählung 1973 (Sonderauswertung) sowohl hinsichtlich sektoraler bzw. Branchencharakteristika als auch hinsichtlich des organisatorischen Status von Betrieben zumindest in den Grundzügen bestätigen:

Nach *Sektoren und Branchen* hatten *periphere entwicklungsschwache Gebiete* im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt und insbesondere im Vergleich zu Kernräumen

- erheblich geringere Anteile der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze bei „quartären“ Aktivitäten der Informationsverarbeitung/Beratung und des Finanzwesens (Banken, Versicherungen, Unternehmensberatung, Wirtschaftsdienste), bei Transport- und Kommunikationsaktivitäten und bei öffentlichen Dienstleistungen (vgl. Darst. 1).
- Erheblich größere Anteile hatten sie hingegen bei den nichtlandwirtschaftlichen primären Aktivitäten (Bergbau, Energie und Wasserversorgung) und im industriell-gewerblichen Sektor.

Innerhalb des industriell-gewerblichen Bereichs zeigten periphere entwicklungsschwache Gebiete eine starke Spezialisierung auf

- Branchen, die ursprünglich auf natürlichen Ressourcen dieser Gebiete basierten und die heute vielfach eine rückläufige Beschäftigung aufweisen (vgl. Darst. 2), und andererseits auf
- Branchen mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten (Bekleidung, Textilien, Schuhe, Elektroartikel, vgl. Darst. 3).

Dabei repräsentieren die ersteren in hohem Maße traditionelle alteingesessene Unternehmen mit geringer Dynamik, die letzteren in wesentlich höherem Maße Betriebe, die nach 1955 in entwicklungsschwachen Gebieten gegründet wurden (vgl. 3b unten).

Starke regionale Unterschiede ergab die Sonderauswertung der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstättenzählung 1973 jedoch auch *nach dem organisatorischen Status von Betrieben*, der hier im Vordergrund steht:

Entwicklungsschwache Gebiete hatten in dieser gesamtösterreichischen Querschnittsanalyse im Vergleich zu Kernräumen

- wesentlich größere Arbeitsplatzanteile in organisatorisch außenabhängigen Betrieben (33 Prozent gegenüber 11 Prozent: vgl. Darst. 4),
- wesentlich geringere Arbeitsplatzanteile hingegen in Unternehmenszentralen (Zentralverwaltungen und Stammbetriebe) von multiregionalen Unternehmungen (10 Prozent gegenüber 18 Prozent)³.

Hinsichtlich der *organisatorischen Außenabhängigkeit* von Betrieben zeigten sich allerdings auch interessante *differenziertere Ergebnisse* (vgl. Darst. 4):

- Den höchsten Wert der organisatorischen Außenabhängigkeit verzeichneten mit 39 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze Gebiete mittleren Entwicklungsstandes und hohen Erreichbarkeitspotentials und nicht das periphere entwicklungsschwache Gebiet. Bei den genannten Gebieten handelt es sich um Regionen, in denen vor allem die in höherem Maße der Verstaatlichten Industrie angehörenden (und daher vielfach zentral gesteuerten) metallherstellenden und -verarbeitenden Betriebe lokalisiert sind.
- Innerhalb der Gebiete mittleren und niedrigen Entwicklungsstandes hatten die Gebiete mit höherem Erreichbarkeitspotential höhere Anteile von organisatorisch außenabhängigen Betrieben: Dies bedeutet, daß die den Zentren näher gelegenen „Mittelzonen“ stärker von außengesteuerten Betrieben multiregionaler Unternehmungen durchdrungen sind als die peripheren Gebiete.

Die relativ hohe organisatorische Außenabhängigkeit von entwicklungsschwachen Gebieten stammte in erster Linie von den Betrieben der Branchen mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten (Bekleidung, Textilien, Schuhe, Elektroartikel): In diesen Gebieten hatten entwicklungsschwache Gebiete 39 Prozent bzw. sogar 63 Prozent der Arbeitsplätze in organisatorisch außenabhängigen Betrieben, Kernräume hingegen nur 5 Prozent (vgl. Darst. 5).

Das räumliche Muster der *organisatorischen zwischenbetrieblichen Kontrollbeziehungen* ergab eine überaus starke Zentralisierung der Kontrolle auf die Hauptstadt Wien: Es zeigte sich, daß Wien im gesamten nichtlandwirtschaftlichen Bereich 43 Prozent der Arbeitsplätze in organisatorisch außenabhängigen Betrieben kontrolliert, im industriell-gewerblichen Bereich sogar 74 Prozent.

b) Charakteristika der Betriebsstruktur von industriellen Neugründungen 1950–1977 im Testgebiet des nördlichen Niederösterreichs³

Die eben für Österreich (1973) skizzierten betrieblichen Strukturen in entwicklungsschwachen Gebieten sind nicht unerheblich durch industrielle Neugründungen nach 1950, die zumeist auch von der Regionalpolitik gefördert wurden, bewirkt.

In den entwicklungsschwachen Gebieten des nördlichen Niederösterreichs gab es zwischen 1950 und 1977 zwei Perioden stärkerer industrieller Neugründungstätigkeit (1960 bis 1966 und 1970 bis 1974), wobei es in beiden Perioden ausgeprägte Faktorengpässe in Kernräumen (insbesondere am Arbeitsmarkt) gab.

Die strukturellen Charakteristika dieser industriellen Neugründungen waren aus der Sicht der Arbeitsmärkte dieser Gebiete extrem ungünstig:

- Zwischen 70 Prozent und 80 Prozent der in diesem Gebiet neugegründeten Arbeitsplätze entfallen auf die *Branchen Bekleidung, Textilien und Elektroartikel* (Branchen mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten), sodaß hier z. T. lediglich eine Umschichtung in der betrieblichen Monostruktur (von den auf natürlichen Ressourcen basierenden Branchen „Waren aus Steinen und Erden“, „Holzbearbeitung“, „Nahrungs- und Genußmittel“ zu den genannten Branchen) und zum Teil eine Verfestigung der alten Monostruktur (im Raum Gmünd basierend auf Textilien) erfolgte.
- Zur einseitigen Branchenstruktur kommt bei den Neugründungen 1950–1977 eine äußerst *hohe organisatorische und/oder eigentumsmäßige Außenabhängigkeit* der Arbeitsplätze der entwicklungsschwachen Gebiete im nördlichen Niederösterreich:
Zwischen 70 Prozent und 80 Prozent der Arbeitsplätze neu gegründeter Betriebe sind außenkontrolliert⁴, wobei bei 53 Prozent bis 75 Prozent eine *organisatorische Außenabhängigkeit* gegeben ist (die Unternehmenszentralen dieser letzteren Betriebe befinden sich zu mehr als 75 Prozent in der Region Wien; der Sitz der Eigentümer der mehrheitlich ausländischen Betriebe befindet sich zu etwa 60 Prozent in der BRD).

c) Auswirkungen auf regionale Unterschiede der Arbeitsplatzqualität

Die in a) und b) skizzierten regionalen Unterschiede der Betriebsstruktur schlagen sich auch in – z. T. erheblichen – regionalen Unterschieden der Beschäftigtenstruktur und der betrieblichen Stabilität nieder.

In der Beschäftigtenstruktur hatten periphere entwicklungsschwache Gebiete im Vergleich zu Kernräumen (1973)

- um ca. 40 Prozent niedrigere Angestelltenanteile (28 Prozent im Vergleich zu 48 Prozent), und
- um ca. 15 Prozent höhere Anteile von Arbeitern insgesamt und von weiblichen Arbeitern (bei den letzteren handelt es sich überwiegend um un- und angelernte Beschäftigte mit niedriger Entlohnung).

Ein Teil der sehr niedrigen Angestelltenanteile von peripheren entwicklungsschwachen Gebieten war auf die geringe Vertretung bestimmter privater und öffentlicher Dienstleistungen (vgl. oben) zurückzuführen. Ein erheblicher weiterer Teil dieser Unterschiede war jedoch durch die Strukturcharakteristika innerhalb der industriell-gewerblichen Produktion verursacht⁵. Diese regionalen Unterschiede der industriell-gewerblichen Beschäftigtenstruktur wurden in beträchtlichem Maße sowohl von den untersuchten Branchengruppen als auch vom organisatorischen Status der Betriebe bewirkt: Dabei hatte der organisatorische Status von Betrieben durchaus einen „eigenen“ Einfluß auf die Beschäftigtenstruktur, da auch innerhalb einzelner Branchengruppen

- Unternehmenszentralen überdurchschnittliche Angestelltenanteile,

- regional eigenständige Unternehmungen überdurchschnittliche Anteile von Facharbeitern und Lehrlingen, und
- organisatorisch außenabhängige Betriebe überdurchschnittliche Anteile von an- und ungelernten und von weiblichen Arbeitern aufwiesen (vgl. Tödtling 1981).

Diese regional stark unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsplätzen mit höheren Qualifikationsmöglichkeiten schlugen sich schließlich auch in

- einer ausgeprägten selektiven (alters- und qualifikationsspezifischen) Bevölkerungsabwanderung (1966–71) aus entwicklungsschwachen Gebieten, sowie in
- deutlichen regionalen Unterschieden in den sozialen Aufstiegsmöglichkeiten (vertikale soziale Mobilität)

nieder (vgl. IIR 1982, Beiträge von Maier und Gehmacher/Schmeikal).

Auch bezüglich der *betrieblichen Stabilität* zeigten sich für das entwicklungsschwache Gebiet des nördlichen Niederösterreich Nachteile: Das entwicklungsschwache Gebiet hatte überproportionale Anteile von stillgelegten industriellen Betrieben und Arbeitsplätzen (1950–1977), die sowohl auf

- die Stilllegung alteingesessener regional eigenständiger Unternehmungen (in Branchen des Grundstoffbereichs mit allgemeinem Beschäftigungsrückgang) als auch auf
- die Stilllegung neugegründeter Zweigbetriebe (vor allem der Bekleidungsbranche)

zurückzuführen waren.

Von den industriellen Neugründungen (1950–1977) zeigten also vor allem die in entwicklungsschwachen Gebieten stark überdurchschnittlich vertretenen Betriebe, und zwar jene in den Branchen Textilien und Bekleidung und Zweigbetriebe multiregionaler Unternehmungen eine stark unterdurchschnittliche Persistenz (vgl. Tödtling 1981).

4. Zur Einschätzung der Wirkungsweise der österreichischen regionalpolitischen Instrumente

In welchem Ausmaß sind die eben skizzierten regionalen Unterschiede der Betriebs- und Arbeitsplatzstruktur durch Instrumente der Regionalpolitik bewirkt?

Zu dieser Frage können keine quantifizierten empirischen Ergebnisse gebracht werden, da regionalpolitische Instrumente nicht explizit in diese Untersuchung aufgenommen wurden. Es ist daher nur eine subjektive Einschätzung und Interpretation dieses Aspektes möglich. Zunächst ist hier festzustellen, daß österreichische regionalpolitische Instrumente wahrscheinlich *keine ausgeprägte räumliche Lenkungs-funktion* (im Sinne einer Umlenkung von Investitionen zugunsten peripherer entwicklungsschwacher Gebiete) ausgeübt haben: Regionalpolitische Instrumente dürften die vom Marktmechanismus bewirkten

industriellen Neugründungen in entwicklungsschwachen Gebieten lediglich unterstützt, nicht jedoch initiiert haben. Dies ist vor allem zu vermuten, da sich industrielle Neugründungen in einem spezifischen räumlichen und zeitlichen Muster (in Form eines „spill-over“-Prozesses) vom Kernraum Wien aus ausgebreitet haben. Da es sich um „Gründungswellen“ in Perioden von starken Arbeitskräfteengpässen in Kernräumen handelte, besteht Grund zur Annahme, daß in erster Linie die Arbeitskräfteverfügbarkeit in entwicklungsschwachen Gebieten die Hauptmotivation für die industriellen Neugründungen waren. Auch der hohe Anteil von kernraumbasierten (Wiener) Unternehmungen unterstützt diese These.

Die hohe Bedeutung der Verfügbarkeit von billigen Arbeitskräften sowie die relativ geringe Bedeutung von regionalpolitischen Anreizen für Betriebsgründungen in entwicklungsschwachen Gebieten wurde auch in ausländischen Untersuchungen zu dieser Problematik (z. T. auf der Basis von Unternehmensbefragungen) festgestellt⁶.

Die geringe Fähigkeit österreichischer regionalpolitischer Instrumente räumliche Entwicklungsprozesse zu beeinflussen bzw. zu steuern dürfte auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein (vgl. IIR 1982, Beitrag von Herzog) wie

- die geringe quantitative Bedeutung regionalpolitischer Anreize im Vergleich zum gesamten Spektrum staatlicher Anreize;
- die geringe durchschnittliche Förderungshöhe einzelner Projekte;
- die große Zahl geförderter Gebiete; und
- die geringe räumliche Differenzierung regionalpolitischer Anreize; sowie auch
- die ungenügende Einbindung von Infrastrukturmaßnahmen in regionale Programme.

Aufgrund dieser Faktoren und vor allem auch aufgrund der ungenügenden Einbindung von Infrastrukturmaßnahmen konnten wesentliche Standortnachteile peripherer entwicklungsschwacher Gebiete für industrielle Neugründungen und insbesondere das Fehlen von Agglomerationsvorteilen keinesfalls reduziert bzw. kompensiert werden.

Hinsichtlich der *strukturellen Wirkungen* der österreichischen Regionalpolitik ist ebenfalls zu vermuten, daß die hauptsächlich eingesetzten Instrumente (Investitionsanreize für industrielle Neugründungen) die autonom ablaufenden marktwirtschaftlichen Prozesse und die damit einhergehende räumliche Arbeitsteilung (vgl. Abschnitt 2) im wesentlichen unterstützt haben.

Zwar ist hier zunächst festzuhalten, daß es in Österreich bei der Förderung von Industriebetrieben *keine explizite* Differenzierung nach Sektoren, unternehmerischen Funktionen oder Standardisierungsgrad der Produktion gegeben hat. Es ist jedoch zu vermuten, daß

- durch die starke Orientierung auf *industrielle Neugründungen*, und
- durch den hauptsächlichlichen Einsatz von undifferenzierten Investitionsanreizen

eine implizite Förderung der oben skizzierten betrieblichen Strukturen in entwicklungsschwachen Gebieten erfolgt ist. Dies deshalb, da - wie

Buttler et al. (1977) feststellen – *undifferenzierte angelegte Kapitalanreize faktisch selektiv wirken*:

Größere multiregionale Unternehmungen in Branchen mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten sind am leichtesten in der Lage, die für Betriebsneugründungen in entwicklungsschwachen Gebieten gewährten Kapitalanreize auszunützen. Dies vor allem deshalb, da sie in der Regel

- aufgrund ihrer Zentralen in den Kernräumen einen guten Zugang zu Förderinstitutionen und zur Bürokratie haben, und da sie
- aufgrund ihrer multiregionalen Organisation und innerunternehmerischen Arbeitsteilung leichter in der Lage sind, die spezifischen Standortvorteile entwicklungsschwacher Gebiete (unqualifizierte und billige Arbeitskräfte) zu nutzen und gleichzeitig die Standortnachteile dieser Gebiete zu überwinden (Fürst und Zimmermann 1973; Tödtling 1981).

Die *theoretische Basis* für die genannte Orientierung der österreichischen Regionalpolitik waren dabei sehr vereinfachende und unzulängliche Ansätze wie die Exportbasistheorie (Orientierung auf industrielle Neugründungen) und das neoklassische Theorem des interregionalen Faktorpreisausgleichs (starke Betonung von Investitionsanreizen; vgl. Stöhr und Tödtling 1978).

Aufgrund der dargestellten empirischen Ergebnisse und Überlegungen erscheint eine *Neuorientierung der Regionalpolitik* wie sie in verschiedenen Arbeiten sowohl in Österreich (vergl. Stöhr und Tödtling 1977, Glatz und Scheer 1980, Stöhr 1981, Tichy et al. 1982) als auch im Ausland (vergl. z. B. Ewers et al. 1980, Brugger 1981) bereits diskutiert wird, als notwendig. Eine solche neu zu konzipierende Regionalpolitik müßte jedenfalls

- strukturelle Wirkungen der Instrumente stärker beachten (vergl. dazu Stöhr und Tödtling 1982),
- ansässige regionale Betriebe und Aktivitäten in höherem Maße als bisher einbeziehen, und
- die Innovations- und Anpassungsfähigkeit der regionalen Wirtschaft an externe nationale und weltwirtschaftliche Veränderungen stärker in den Vordergrund stellen.

Unter diesen letztgenannten Gesichtspunkten erscheint die nahezu ausschließliche Anwendung von Investitionsanreizen als nicht ausreichend. Wesentliche Probleme von ansässigen regionalen Betrieben liegen im Bereich des Informations- und Marktzuganges, im Bereich veralteter Produktions- und organisatorischer Strukturen und im Fehlen von Größenvorteilen bei bestimmten Unternehmensfunktionen (Forschung und Entwicklung, Marktforschung und Marketing). Hier wären in weit stärkerem Maße als bisher Instrumente der Unternehmensberatung, der Marktforschung und Innovationsförderung, sowie Instrumente der Förderung von zwischenbetrieblicher Kooperation einzusetzen (vgl. dazu Bruder und Ellwein 1980, Ewers et al. 1980, Brugger 1981).

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Westaway 1974, Liepitz 1977, Bade 1979, Massey 1979, Müller 1981, Tödtling 1981.
- 2 Als „organisatorisch außenabhängige Betriebe“ wurden in der zugrundeliegenden Arbeit (Tödtling 1981) jene Betriebe definiert, deren Unternehmenszentrale in einer anderen räumlichen Einheit (politischer Bezirk) liegt.
„Unternehmenszentralen“ sind jene Betriebe, die den Unternehmenssitz eines multiregionalen Unternehmens darstellen. Als „regional eigenständig“ wurden jene Unternehmungen klassifiziert, die keine Betriebsstätten außerhalb einer bestimmten räumlichen Einheit (pol. Bezirk) hatten.
- 3 Dieses Gebiet wurde deshalb als Untersuchungsgebiet ausgewählt, da es in fast idealtypischer Weise ein Kernraum-Peripherie-Regionssystem darstellt: Das Gebiet grenzt direkt an die Bundeshauptstadt Wien, verläuft dann weiter zwischen Donau und CSSR-Grenze und enthält sowohl kernraumnahe Gebiete mit hohem Entwicklungsstand als auch periphere und entwicklungsschwache Gebiete.
- 4 Eine „Außenkontrolle“ wurde in diesem Zusammenhang für jene Betriebe definiert, deren Unternehmenszentralen sich außerhalb des untersuchten Gebietstyps befand und/oder deren Mehrheitseigentümer im Ausland ansässig war.
- 5 Industriell-gewerbliche Betriebe peripherer entwicklungsschwacher Gebiete hatten im Vergleich zu Kernräumen
 - weniger als die Hälfte der Angestelltenanteile (12 Prozent gegenüber 28 Prozent)
 - um ca. 25 Prozent höhere Anteile von weiblichen Arbeitern (29 Prozent gegenüber 22 Prozent) und
 - etwa doppelt so hohe Anteile von Lehrlingen und mithelfenden Familienangehörigen.
- 6 Vgl. etwa Fürst und Zimmermann 1973, Wolf 1974, Kaiser 1979, sowie die Literaturlauswertung in Stöhr und Tödtling 1978.

Literaturverzeichnis

- Bade, F. J., 1979, Funktionale Aspekte der regionalen Wirtschaftsstruktur. Internationales Institut für Management und Verwaltung, IIM-dp 79/91. Berlin.
- Bade, F. J. und Eickelparsch A., 1980, 2. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Konzerninterne Standortstrategien“, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Britton, J. N. H., 1974, Environmental Adaption of Industriel Plants: Service Linkages, Locational Environment and Organization. In Hamilton, ed., *Spatial Perspectives on Industrial Organisation and Decision Making*, John Wiley & Sons, London.
- Bruder, W. und Ellwein, Th., 1980, Zur Bedeutung von kleineren und mittleren Unternehmen als Adressaten einer Forschungs- und Technologiepolitik für strukturschwache und periphere Räume. In: Bruder und Ellwein, Hrsg., *Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. Politische Vierteljahreszeitschrift, Sonderheft 10/1979*. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Brugger, E. A., 1981, Regionalpolitik für die achtziger Jahre. In: *DISP* Nr. 64, S. 31–40, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich, Zürich.
- Buttler, F., Gerlach, K., u. Liepmann, P., 1977, *Grundlagen der Regionalökonomie*. Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg.
- Ewers, H. J., Wettmann, R., Kleine, J., Krist, H. u. Bade, F. J., 1980, Innovationsorientierte Regionalpolitik. Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 6.042, Bad Godesberg.
- Friedmann, J., 1972, A General Theory of Polarized Development. In: Hansen, N. M., *Growth Centers in Regional Economic Development*. The Free Press, New York.

- Fröbel, F., Heinrichs, J. u. Kreye, O., 1977, *Die neue internationale Arbeitsteilung – Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und Industrialisierung der Entwicklungsländer*. Rohwolt, Reinbeck bei Hamburg.
- Fürst, D. und Zimmermann, K., 1973, *Standortwahl industrieller Unternehmen: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*. Gesellschaft für Strukturentwicklung, Köln.
- Gerlach, K. und Liepmann, P., 1972, Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen – Dargestellt am Beispiel des ostbayerischen Regierungsbezirks Oberpfalz. In: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 187. Stuttgart.
- Glatz, H. und Scheer, G., 1980, Regionalpolitik mit Hilfe eines Programmes autozentrierter Entwicklung. Wien, Institut für höhere Studien.
- Gräber, H., 1979, Selektionskriterien in der regionalen Wirtschaftsförderung. Seminarbericht 15 der Gesellschaft für Regionalforschung, Heidelberg.
- Hembach, K., 1980, *Der Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik*. Verlag Peter D. Lang, Frankfurt am Main.
- Holland, St., 1976, *Capital versus the Regions*, MacMillan Press, London.
- Interdisziplinäres Institut für Raumordnung (IIR), 1982, Entwicklung peripherer Gebiete in Österreich – Zwischen großräumiger Arbeitsteilung und integrierter regionaler Entwicklung (Projektbericht), Wirtschaftsuniversität Wien. Projektleitung: W. Stöhr.
- Kaiser, K. H., 1979, *Industrielle Standortfaktoren und Betriebstypenbildung*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Leigh, R. and North, D. J., 1978, Regional Aspects of Acquisition Activity in British Manufacturing Industry. In: *Regional Studies*, Vol. 12, S. 227–246.
- Liepitz, A., 1977, *Le Capital et son Espace*. Maspero, Paris.
- Mandel, E., 1973, *Der Spätkapitalismus – Versuch einer marxistischen Erklärung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Marshall, J. N., 1978a, Corporate Organization and Regional Office Employment. Centre for Urban and Regional Development Studies of the University of Newcastle upon Tyne, Discussion Paper No. 20.
- Marshall, J. N., 1978b, Ownership, Organization and Industrial Linkage. Centre for Urban and Regional Development Studies of the University of Newcastle upon Tyne, Disc. Paper No. 22.
- Massey, D., 1979, In What Sense a Regional Problem? In: *Regional Studies*, Vol. 13, S. 233–243.
- Mettler-Meibom, B. E., 1979, *Internationalisierung der Produktion und Regionalentwicklung: Elsaß und Lothringen als Beispiele*. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Müller, K., 1981, *Wirtschaftlicher Strukturwandel und räumliche Entwicklung. Fallstudien-Ergebnisse zum Ausmaß sowie zu den Ursachen und Wirkungen funktionaler Konzentration in der Schweiz*. Haupt-Verlag, Bern.
- O'Farrell, P. N., 1976, An Analysis of Industrial Closures: Irish Experience 1960–1973. In: *Regional Studies*, Vol. 10, S. 433–438.
- ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz), 1981, *Österreichisches Raumordnungskonzept – Entwurf*, Wien.
- Pred, A., 1977, *City Systems in Advanced Economies*, Hutchinson, London.
- Spehl, H., Töpfer, K. und Töpfer P., 1975, *Folgewirkungen von Industrieansiedlungen*, Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn.
- Stöhr, W., 1981, Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete bei abgeschwächtem Wachstum. In: *DISP*, Nr. 61, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich.
- Stöhr, W. and Tödtling, F., 1977, Spatial Equity – Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine. In: *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 38/1977, S. 33–53.
- Stöhr, W. and Tödtling, F., 1978, An Evaluation of Regional Policies – Experiences in Market and Mixed Economies. In: Hansen, N., ed., *Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change, and Public Policy*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- Stöhr, W. und Tödtling, F., 1982, Quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte der Regionalpolitik aus europäischer Sicht. IIR-DISCUSSION 15, Interdisziplinäres Institut für Raumordnung, Wirtschaftsuniversität Wien.

- Tichy, G., Österreichisches Institut für Raumplanung und Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1982, Regionalstudie Obersteiermark, Zusammenfassung der Hauptergebnisse. ÖIR, Wien.
- Tödting, F., 1981, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs. Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien. Veröffentlicht vom Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften (Wien 1983).
- Törnqvist, G. E., 1973, Contact Requirements and Travel Facilities – Contact Models of Sweden and Regional Development Alternatives in the Future. In: Pred, A., and Törnqvist, G., *Systems of Cities and Information Flows*. Lund Studies in Geography, No. 38.
- Westaway, J., 1974, The Spatial Hierarchy of Business Organisations and its Implications for the British Urban System. In: *Regional Studies*. Vol. 8, No. 1, S. 145–155.
- Wolf, F., 1974, Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung: Ergebnisse einer Untersuchung in Hessen. Wiesbaden: Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft.

Darstellung 1:

**Anteile von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen nach
Wirtschaftsabteilungen und Gebietstypen, 1973 (in %)**

		Entwicklungsstand und Erreichbarkeitspotential			Österreich
		hoch	mittel	niedrig	
nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze insgesamt		1 226 899 100	1 241 510 100	199 412 100	2 667 781 100
In entwicklungsschwachen bzw. peripheren Gebieten	überrepräsentiert				
	industriell-gew. Produktion (3/4/5) ¹⁾	34,9	38,2	41,6	36,7
	Bauwesen (6)	7,5	10,0	11,1	9,0
	Energie- und Wasserversorgung, Bergbau (1, 2)	1,6	2,9	3,2	2,3
	Beherbergungs- und Gaststättenwesen (7B)	3,2	6,6	5,7	5,0
	unterrepräsentiert				
	persönliche, soziale und öffentliche Dienstleistungen (9B)	20,2	16,8	16,9	18,4
	Verkehrs- und Nachrichtenwesen (8)	7,6	7,0	5,6	7,1
	Handel und Lagerung (7A)	18,5	15,1	13,7	16,6
	Geld- und Versicherungswesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste (9A)	6,6	3,5	2,3	4,9

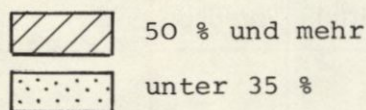
Quelle: Arbeitsstättenzählung 1973

Diese und die folgenden Darstellungen entstammen der Arbeit von Tödtling (1981).

Darstellung 2:

**Anteile von Arbeitsplätzen in Branchen mit Beschäftigtenrückgang¹⁾,
1973**

in Prozent der industriell-gewerblichen Arbeitsplätze



		Entwicklungsstand			
			hoch	mittel	niedrig
österreich		40	36 a	40 b	57 c
Erreichbarkeitspotential	hoch	33 A	32 A/a	41 A/b	X
	mittel	43 B	48 B/a	37 B/b	51 B/c
	niedrig	56 C	43 C/a	50 C/b	59 C/c

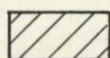
Quelle: Arbeitsstättenzählung 1973

¹⁾ Nahrungs- und Genußmittel (31, 32), Textilien (33), Bekleidung (34), Schuhe (35), Leder und Lederersatzstoffe (36), Bearbeitung von Holz, Holzplatten (37), Papier und Pappe (41), Erdölverarbeitung (46), Waren aus Steinen und Erden, Glas (47, 48).

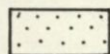
Darstellung 3:

Anteile von Arbeitsplätzen in Branchen mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten, 1973

(Textilien, Bekleidung, Schuhe, Leder, Elektroartikel) in Prozent der
industriell-gewerblichen Arbeitsplätze



mehr als 30 %



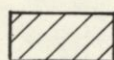
weniger als 20 %

			Entwicklungsstand		
			hoch	mittel	niedrig
österreich		25	26 a	17 b	35 c
Erreichbarkeitspotential	hoch	24 A	25 A/a	17 A/b	
	mittel	24 B	30 B/a	16 B/b	32 B/c
	niedrig	30 C	19 C/a	18 C/b	36 C/c

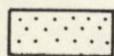
Quelle: Arbeitsstättenzählung 1973

Darstellung 4:

**Anteile von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in
organisatorisch außenabhängigen Betrieben, 1973**
in Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze



mehr als 30 %



16 % und weniger

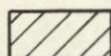
		Entwicklungsstand			
		hoch	mittel	niedrig	
österreich		22	15 a	36 b	33 c
Erreichbarkeitspotential	hoch	16 A	11 A/a	39 A/b	X
	mittel	30 B	25 B/a	34 B/b	34 B/c
	niedrig	31 C	18 C/a	33 C/b	33 C/c

Quelle: IIR – Sonderauswertung der Arbeitsstättenzählung 1973

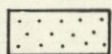
Darstellung 5:

**Organisatorische regionale Außenabhängigkeit der Branchen mit
vorwiegend standardisierten Tätigkeiten, 1973**

(Textilien, Bekleidung, Schuhe, Leder, Elektroartikel)
Anteile von Arbeitsplätzen in organisatorisch außenabhängigen Betrieben in Prozent aller Arbeitsplätze dieser Branchengruppe



39 % und mehr



6 % und weniger

		Entwicklungsstand			
		hoch	mittel	niedrig	
österreich		17	5 a	32 b	44 c
Erreichbarkeitspotential	hoch	10 A	5 A/a	43 A/b	
	mittel	19 B	6 B/a	28 B/b	63 B/c
	niedrig	34 C	6 C/a	14 C/b	39 C/c

Quelle: IIR – Sonderauswertung der Arbeitsstättenzählung 1973