

# WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG  
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91  
P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

## **Strukturwandel und Regionalentwicklung: Chancen und Herausforderungen**

**Oliver FRITZ**

## Ökonomische Begründung (Theorie des Marktversagens)

- Externe Effekte
  - positiv: Infrastruktur, Bildungs-, Kultur-, Sporteinrichtungen etc.
  - negativ: Umweltkosten, Verkehrsströme etc.
  - Ergebnis: suboptimale Verteilung Ressourcen nach Aktivitäten und im Raum
- Informations- und Anpassungsmängel
  - beschränken räumliche Mobilität Produktionsfaktoren
  - Ergebnis auch hier: suboptimale Verteilung Ressourcen im Raum

## Außerökonomische Begründung

- Verteilungspolitischer Aspekt (regionale Solidarität)
- Ausgleich von Standortnachteilen
- Stabilisierung der Gesellschaft („Kohäsion“)
- Reduktion der übermäßig hohen Steuerlast?

## Mögliche Zieldimensionen (-konflikte!)

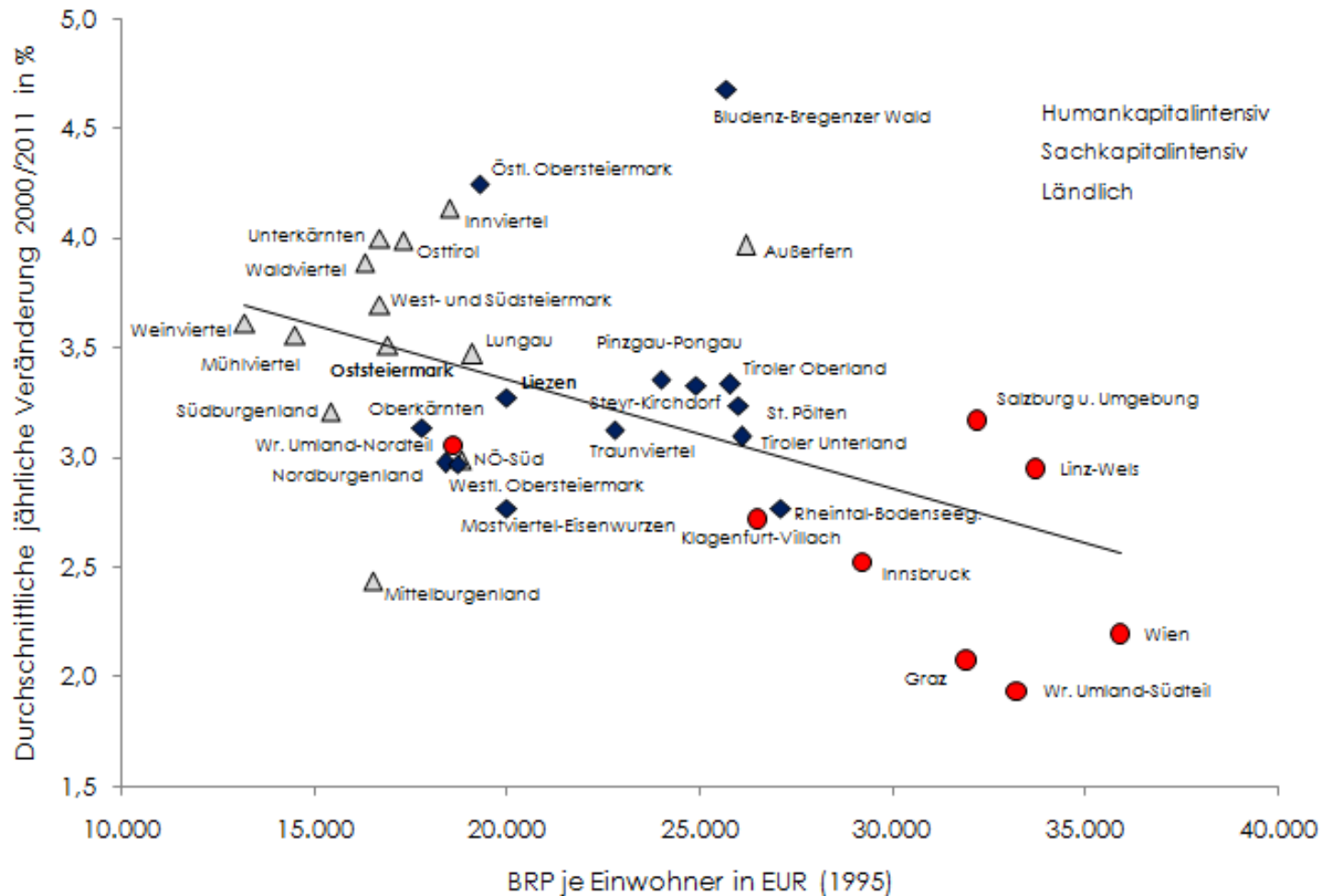
- **Ausgleichsziel**
  - Verringerung der Streuung von Zielvariablen
  - Konvergenz; „gleichwertige Lebensverhältnisse“
- **Stabilitätsziel**
  - Ungleichgewichte aufgrund (exogener) Schocks ausgleichen
  - konjunkturelle, v.a. aber strukturelle Ungleichgewichte
- **Wachstumsziel**
  - Produktionsfaktoren so im Raum verteilen, dass Output Volkswirtschaft maximiert
  - theoretisch dann, wenn Grenzproduktivitäten interregional ausgeglichen
- **Nachhaltigkeitsziel**
  - Schutz natürlicher Lebensgrundlagen

## Zieldimension in Österreich

- Traditionell: Konvergenz; Ausgleich regionaler Entwicklungsrückstände
- In neuerer Zeit: „Sicherung gleichwertiger Lebenschancen“
- Zunehmend (EU: Lissabon, Europa 2020): Optimierung Wachstum

# Regionale Entwicklung in Österreich

Bruttoregionalprodukt je Einwohner; laufende Preise; Nuts-3-Regionen

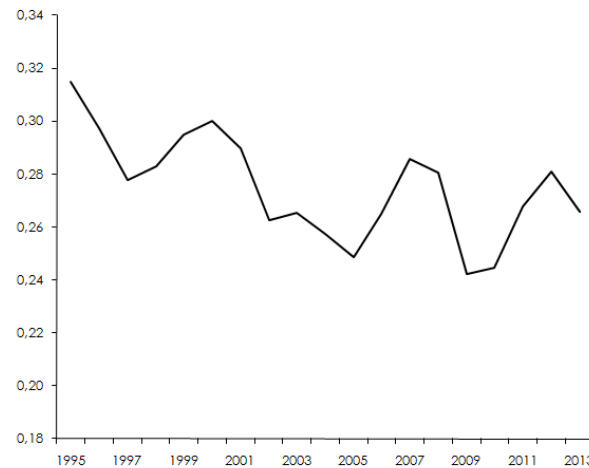


Variationskoeffizient über die Regionen, 1995 bis letztverfügbar

Bruttoregionalprodukt je Einwohner<sup>1)</sup>



Arbeitslosenquote<sup>2)</sup>

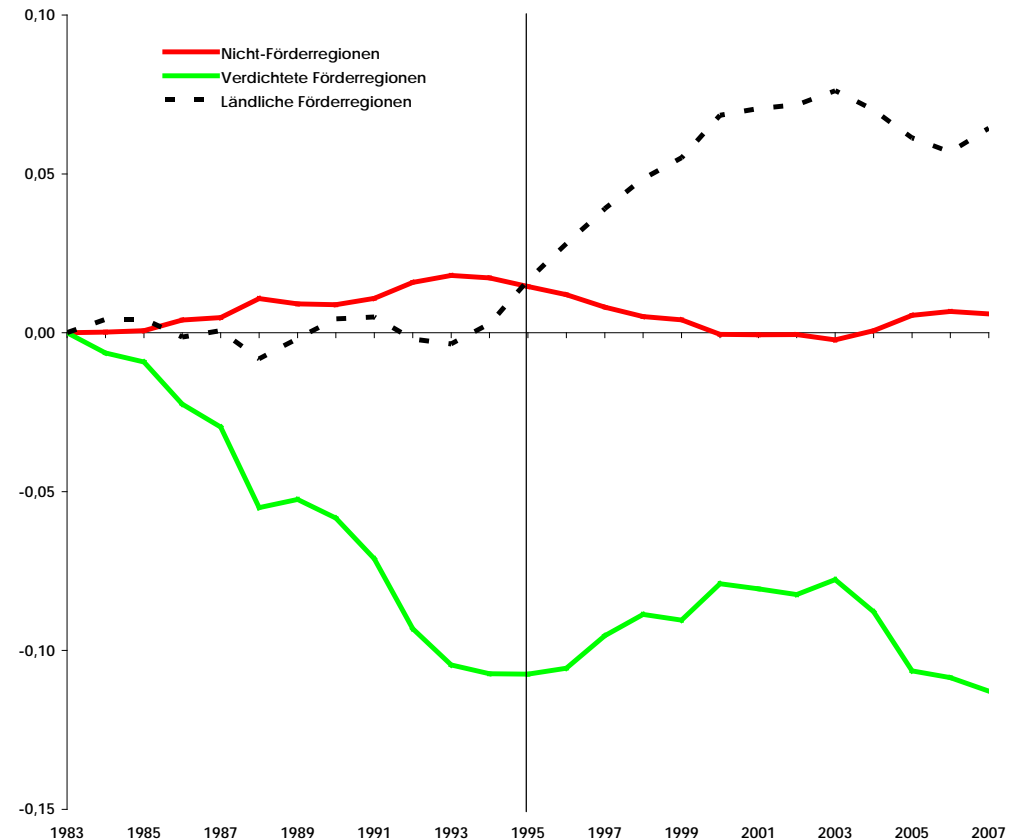
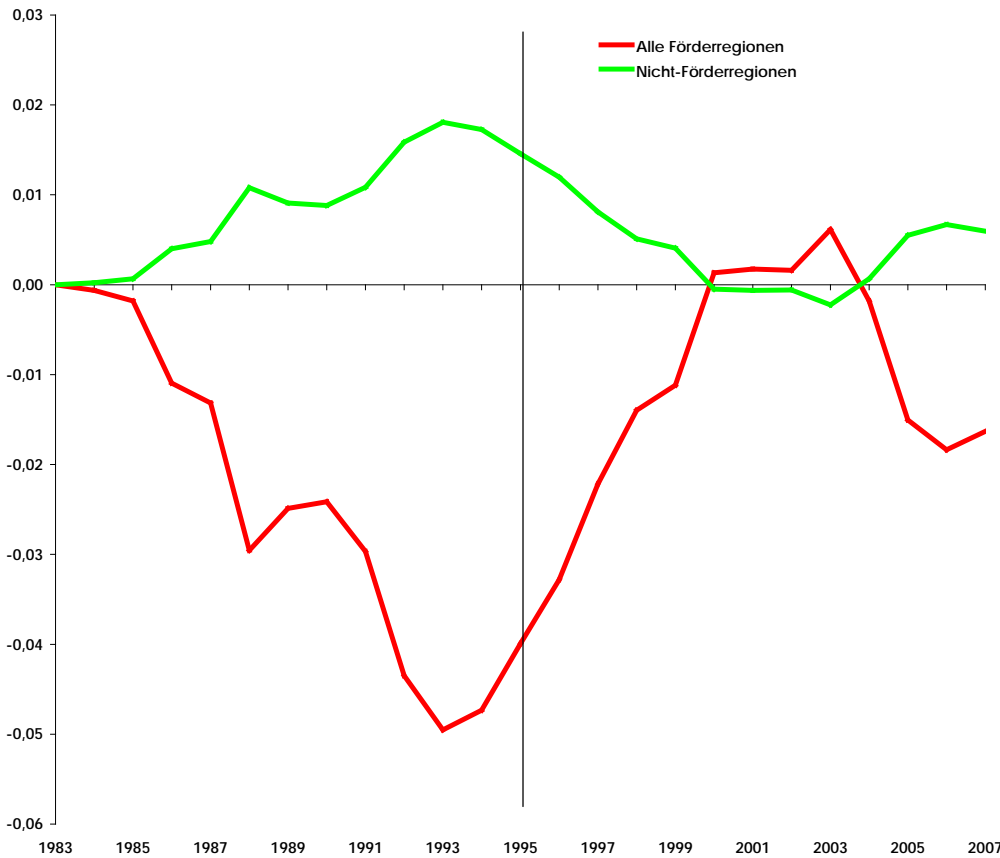


Produktivitätsniveau<sup>1)</sup>



Q: STATISTIK AUSTRIA, AMS, WIFO-Berechnungen. – 1) Ebene Nuts 3-Regionen, 2) Ebene Arbeitsmarktbezirke.

## Kumulatives Wachstumsdifferenzial zu Österreich; 1983-2007



# Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik



## Regionale Effekte

- „Mixed Evidence“ aus Infrastrukturmaßnahmen
  - Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Entwicklung bzw. Investitionen
  - Regionen in großer Distanz zu Zentren: kaum positive Effekte sichtbar
  - Regionen nahe Zentren: Verbesserung Marktzugang; aber auch Entzugseffekte
- Humankapitalstärkung: Attraktivität entscheidend
  - Notwendige Voraussetzung für regionale Wettbewerbsfähigkeit
  - aber: Angebotspolitik allein nicht ausreichend; auch hier Entzugseffekte (Migration)
  - Kern daher: Up-Grading bestehender Betriebe („innovationsorientierte Regionalpolitik“)
  - Attraktivitätssteigerung lokaler Zentren („humankapitalorientierte Regionalpolitik“)
- Ansiedlungspolitik kaum erfolgreich
  - nur temporär Industrialisierung Peripherie (internationale Arbeitsteilung)
  - undifferenzierte Anreize wirken selektiv („verlängerte Werkbänke“)
  - Gefahr regionaler Förderwettbewerb ohne echte (Netto-)Effekte

## Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

- Wohlfahrtseffekte unklar
  - große Wohlfahrtsgewinne je Einwohner in Peripherie; aber oft höhere Gesamtgewinne in Zentren
  - höhere Errichtungskosten in Zentren; aber auch „bottlenecks“ hier z.T. größer
  - Gesamtbewertung müsste breite ökonomische, soziale und ökologische Aspekte einbeziehen

Proponenten: Weltbank “World Development Report” (2009); Sapir-Report (2004)

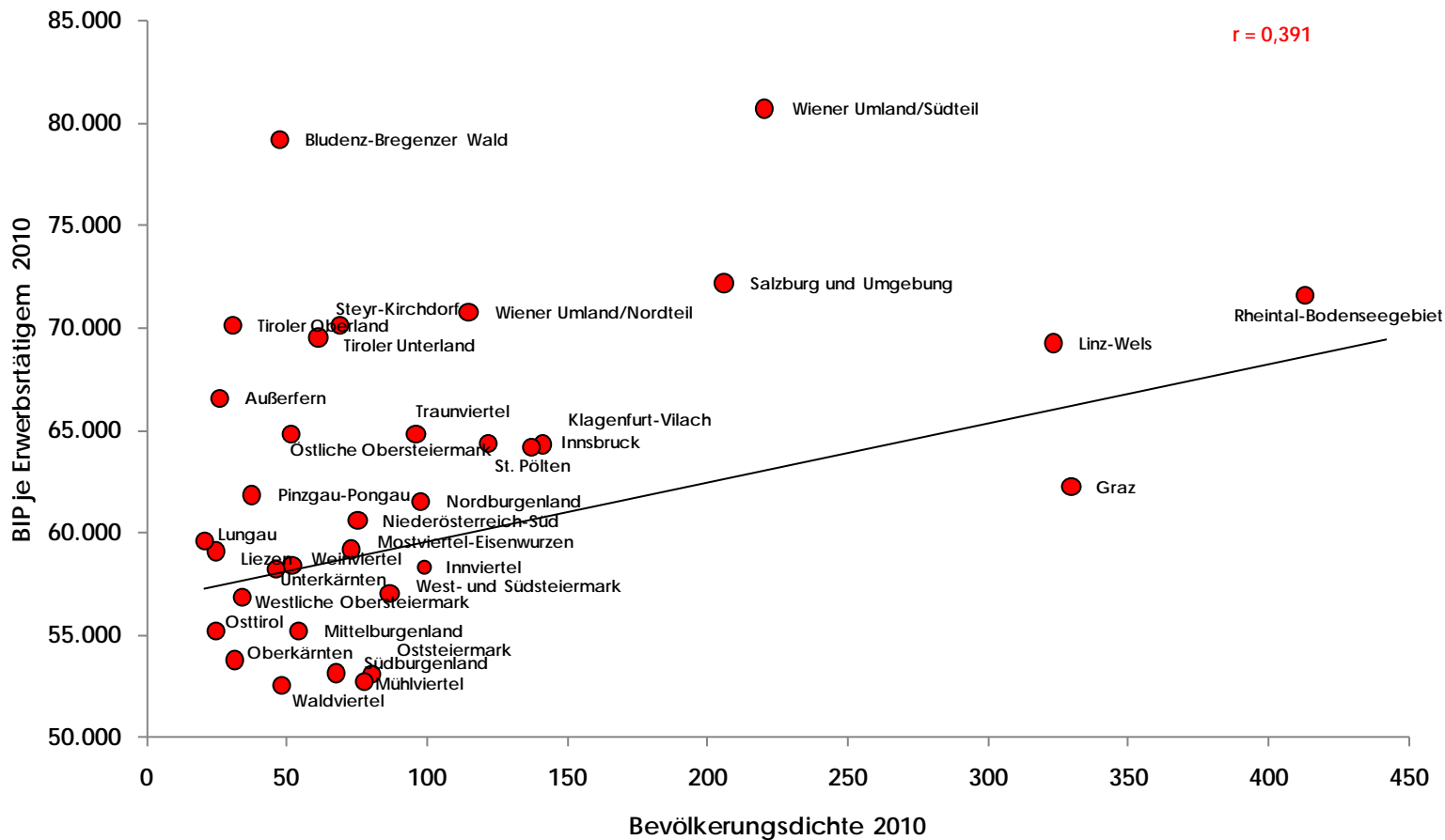
## Mindset

- Agglomerationsvorteile (Ballung) für Produktivitätsentwicklung und damit Wachstum entscheidend
- Damit: (Große) Städte und Metro-Regionen als Wachstumsmotoren
- Daraus: „Trade-off“ zwischen Wachstum und regionalem Ausgleich
- Migration in produktivere Räume erhöht Wachstum und individuelle Wohlfahrt
- „place based“ policies verhindern Migration und Faktor Anpassung > negative Wohlfahrtseffekte
- Folglich: **Regionale Umverteilung Ressourcen zur Sicherung Konvergenz ist (individuell und gesamtwirtschaftlich) ineffizient**

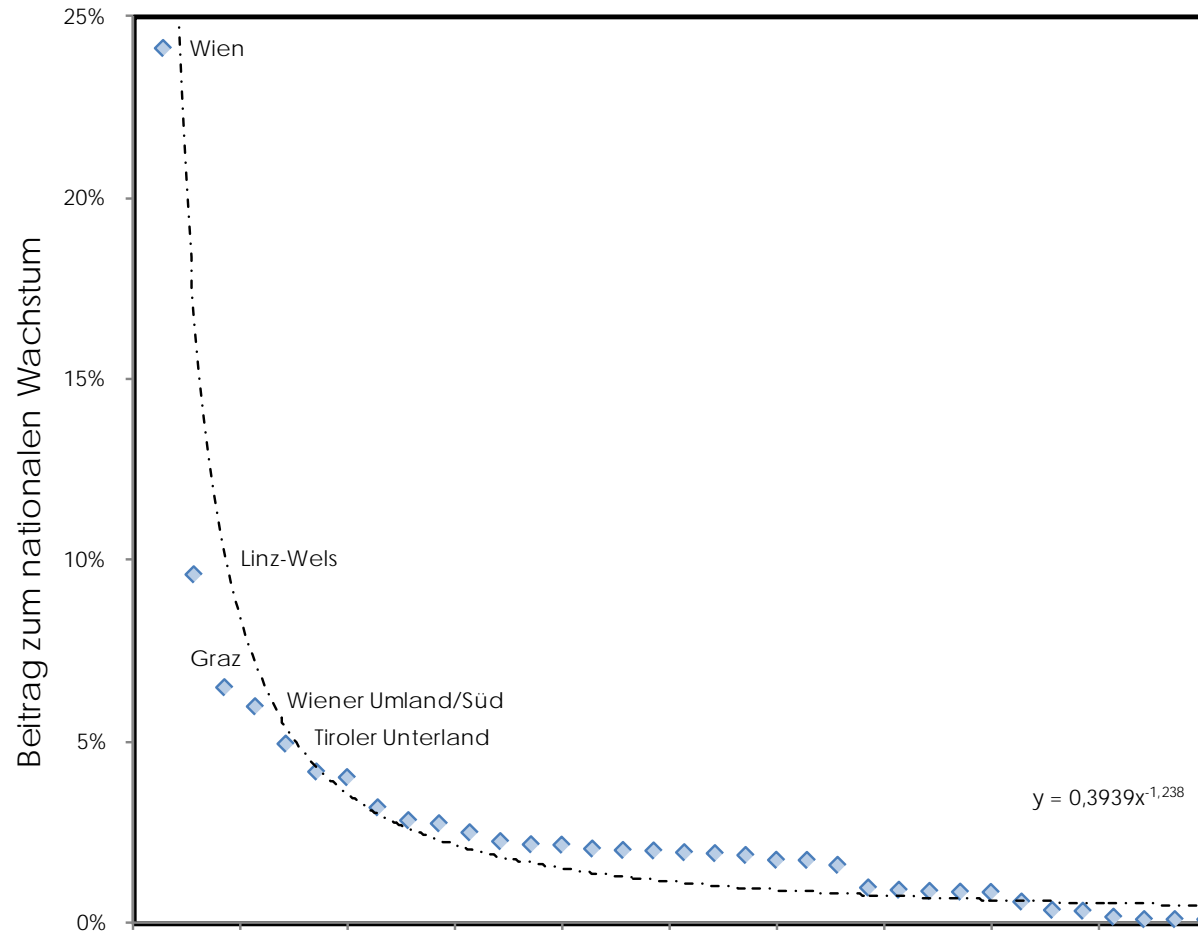
## Schlussfolgerung

- Jede Politik in Richtung „Ausbreitung“ des Wachstum ist zumindest in der Frühphase von ökonomischen Entwicklungsprozessen („too much, too far, too soon ..“) ineffizient
  - Vielmehr wichtig: **Marktkräfte in Richtung Agglomeration wirken lassen (und unterstützen)**
  - Als Kern Investition in Individuen, nicht in Regionen („people based“) (v.a. Humankapital)
  - Interregionale Migration zulassen und unterstützen
- *„The promotion of agglomeration and the encouraging of interregional migration not only allow individuals to reside where they are better off, but such spatial transformations boost incomes and living standards“ (World Bank, 2008)*

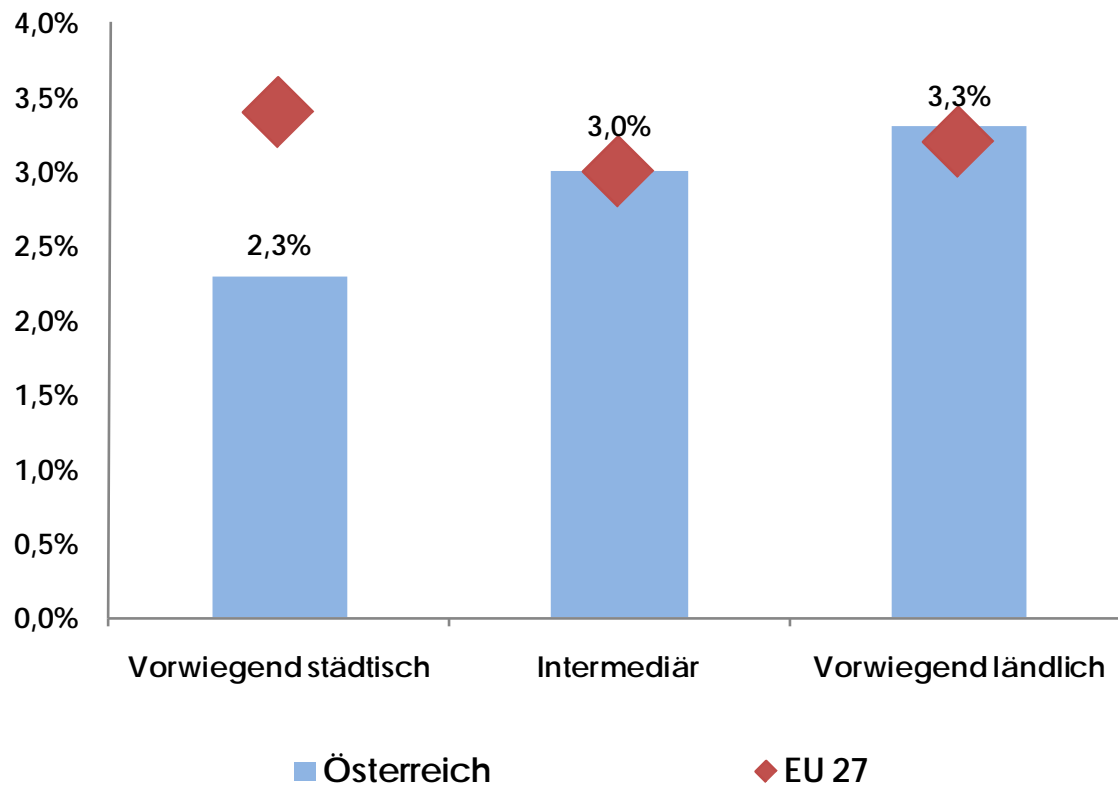
## Nuts-3-Regionen



## Nuts 3-Regionen, 1995-2008



*EU-Regionstypen für Nuts 3-Ebene; durchschnittliches jährliches Wachstum 1995-2009*



Proponenten: Barca-Report (2009), OECD-Reports (2009, 2011), EU-Kommission

## Mindset

- Auch hier: Wachstum und nicht regionale Umverteilung im Vordergrund
- Empirisch: Schnell und langsam wachsende Regionen in allen Regionstypen
- Agglomerationen tragen nur Teil Entwicklung; in Summe Wachstumsbeitrag Nicht-Zentren erheblich
- Territorialer Kontext (kulturell, institutionell, sozial, ökonomisch) für konkretes ökonomisches und soziales Verhalten – und besonders für Produktion und Diffusion von Wissen - entscheidend
- Daher: „Spatially blind policies“ mit unerwarteten / unerwünschten Wirkungen
- Wissen regionaler Akteure für regional angepasste Entwicklungsstrategien entscheidend
- Aber auch: Regionale „under-development-traps“, die nur extern aufzubrechen

## Schlussfolgerung

- Folglich: **Wachstumsoptimierung durch Ausschöpfen Potentiale in *allen* Regionstypen**
- Politiken auf Charakteristika und Bedürfnisse jew. Region abstimmen (Spezialisierung, Policy-Mix)
- Integrierter Ansatz: Abstimmung / Koordination Instrumente auf gemeinsames Ziel hin
- Multi-level Governance - Ansatz
- Mobilisierung Wissen und Commitment auf regionaler und lokaler Ebene („bottom up“)
- Aber auch: externe Impulse; Konditionalität; Erfolgsmessung („top-down“)

## **Regionalpolitische Ansatzpunkte für Südösterreich**

- **(Teil-)regionale Stärken als Ansatzpunkt zur Sicherung Wettbewerbsfähigkeit**
  - Jeweilige Stärken identifizieren; angepasste Diversifizierungsstrategien entwickeln („Erweitern der Stärken“)
  - Regionale Strategien und Ziele „vor Ort“ diskutieren und festlegen
  - Horizontale Politiken an regionalen Kontext anpassen; Instrumente spezifisch kombinieren
  - Regionale Akteure in Formulierung (teil-)regionale Strategien einbeziehen > Commitment
- **Gemeinsame steirische (südösterr.) Ansatzpunkte für regionsspezifische Strategien**
  - Innere Randlage zum europäischen Kernraum begünstigt innovationsbasierte Zulieferstrategien nach Kerneuropa
  - Geographische Lage mit weiter hohen Lohnunterschieden auf kurze Distanz bietet mögliche Vorteile in Netzwerkproduktion und Markterweiterung.
  - Kaum schlagkräftige Ballungen und „kritische Massen“ in Siedlungsstruktur und Unternehmensbestand im HIRE-Vergleich
  - Notwendig daraus:
    - hohe Technologie- und Innovationsorientierung Betriebe;
    - Anschlussfähigkeit an neue Produktionssysteme;
    - gute Verkehrsanbindung
  
    - Fokussierung auf (thematische) Stärkefelder in Wirtschaftsstruktur
    - Kompensation fehlende Massen durch Kooperationen und Netzwerke („borrowing size“)
- **Spezialisierung und Offenheit nach außen als notwendige Bestandteile aller (teil-)regionaler Entwicklungsstrategien**



## ■ Regionsspezifische Ansatzpunkte im Zentralraum

- Ziel: verstärkte Positionierung als wettbewerbsstarke Metropolregion im europäischen Städtesystem
- Pointiert innovationsbasierte Weiterentwicklung „Doppelstärke“ forschungsintensive Industrie und wissensintensive Dienstleistungsbereiche; Stärkung Exzellenz regionaler Universitäten und Städtetourismus als weitere Elemente
- Vision: überregionale Knotenfunktion in Konzeption/Entwicklung/Implementierung neuer (hybrider) Fertigungssysteme (Industrie 4.0; smart production)
- Erfordert weitere Aufwertung regionaler Forschungseinrichtungen und Kompetenzzentren  
Öffnung für externes Wissen; Einstieg in internationalen Wettbewerb um Spitzenkräfte  
Nutzung demographischer Entwicklung (verbesserte Eingliederung internationaler Zuwanderung)

## ■ Regionsspezifische Ansatzpunkte in den Industrieregionen

- Ziel: Rolle als hochwertige und technologieorientierte Zulieferregionen für europäischen Kernraum
- Starke Industrie als tragende Exportbasis; Positionierung als Systemzulieferer mit Aufgaben in Entwicklung/Produktion komplexer Komponenten stärken
- Synergetischer Kompetenzaufbau in wissensintensiven DL mit Großraum Graz, ergänzend Aufbau eigener Kompetenzen (Leoben).
- Erfordert gute Verkehrs- und Telekom-Verbindungen mit Hauptknoten der europäischen Fertigungsnetze  
Gute Akzessibilität zu Großraum Graz (Pendeln) und angrenzenden NMS (Sub-Zuliefernetze)  
Strategien zur Sicherung (hoch) qualifizierter Humanressourcen (Attraktivitätssteigerung duales System, Stärkung technisch-naturwissenschaftliche Berufswahl, Verbesserung „urbaner“ Qualitäten in städtischen Zentren)

## ■ Regionsspezifische Ansatzpunkte im ländlichen Raum

- Nachhaltige und integrierte Entwicklungsansätze je nach (klein-)regionaler Ressourcenausstattung
- Verknüpfung regionaler Wirtschaftspotentiale (Landwirtschaft, Tourismus, Gewerbe, Handwerk) zu gemeinsamen Spezialprodukten/Produktsystemen mit „Export“potential für urbane Kundenschichten;
- Dazu ökologische Landwirtschaft, Erhöhung Eigenversorgungsgrad mit Energie; In Tourismus „sanfte“ Angebote in naturbezogenen/sportlichen Leitthemen; neue Nischen Gesundheits-/Pflegedienste, „temporäre“ Wohnaufenthalte
- In SGE intensive Einbindung Betriebe in Netzwerke Verdichtungsregionen; Sicherung Netzwerkfähigkeit durch Stärkung Innovationsorientierung und Strategiefähigkeit; Optimierung Strukturen im Technologietransfer

## ■ Regionsspezifische Ansatzpunkte für demographisch besonders betroffene Räume

- Entschlossene Schritte gegen (massive) Erosion Erwerbsbevölkerung und Gefahr Verschärfung Zentrum-Peripherie – Gegensätze aus Defiziten in Humanressourcen notwendig
- Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote (Vereinbarkeit Beruf – Familie) prioritär; kostenbedingt auch über innovative Lösungen: Tagesmüttervereine, soziale Betriebe, Kooperationen Kindergärten/Pflichtschulen
- Konsequente Stärkung lokaler Bezirkszentren als Kristallisationspunkte für qualifizierte Humanressourcen in der Fläche (Stadterneuerung, Kulturangebote, Regulierungen); wo notwendig aber auch „passive Sanierung“
- Prinzip „dezentrale Konzentration“ endlich durchsetzen: übergeordnete Planungen aufwerten, Siedlungs- und Verkehrsplanung verschränken, falsche Anreize in Steuer- und Transfersystem korrigieren
- Sicherung Prinzip „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Versorgungsstrukturen und Daseinsvorsorge nur mit neuen Lösungen: multifunktionale Nahversorgung; temporär-mobile Angebote (Filialarztsystem, Gemeindegewesternmodell, mobile Läden etc.); Nutzung von IKT (Verwaltung, Bildung, medizinische Versorgung); nachbarschaftliche Initiativen für bedarfsorientierte Mobilitätsdienste

- **Schlagkraft Regionalpolitik nur bei schlanken / effizienten Abwicklungsstrukturen**
  - Herausforderungen nehmen (auch demographisch) zu; finanzielle Mittel nicht (Konsolidierungsbedarfe, schrumpfende EU-Mittel) > Schlagkraft nur mit Effizienzsteigerungen zu sichern
  - In Verwaltung mutige Schritte gesetzt (von 542 auf 287 Gemeinden)
  - Ergänzung durch monetäre Anreize für Gemeindekooperationen bzw. Nutzung von Mehrzweckverbänden anzudenken; Regelungen im Transfersystem können gemeindeübergreifende Zusammenarbeit fördern und Aktivitäten mit Vorbildwirkung belohnen
  - Größere Effizienzpotentiale aber in Abwicklungsstrukturen Regionalpolitik selbst: Viele regionale Akteure betreiben Regionalentwicklung; kaum abgestimmt und mit allenfalls rudimentärer gemeinsamer Zielsetzung
  
- **(Teil-)Regionale Entwicklungskonzepte als Ansatzpunkt**
  - Synergien durch partizipative Entwicklung (teil-)regionaler Entwicklungskonzepte erschließbar (Definition gemeinsamer Ziele und Aufgaben)
  - Auf dieser Basis Möglichkeit, Umstellungsstrukturen zu optimieren und effiziente Aufgabenteilung zu etablieren
  - Dabei sollten auch Weiterentwicklung Aufgabestellungen (z.B. Cluster), neue Kooperationsformen (z.B. Tourismusverbände) oder Neuordnung Strukturen (z.B. Technologietransfer) kein Tabu sein
  - Jedenfalls landwirtschaftliche Förderstrukturen in Entwicklungsstrategien voll einbinden; Instrumente ELER könnten massiven Beitrag zur (notwendigen) Diversifizierung Wirtschaftsstruktur in ländlichen Regionen leisten

**Danke für Ihre Aufmerksamkeit**