

Gerhard Palme^{*)}

Ansatz zu einer modernen Industrie- und Regionalpolitik am Beispiel Niederösterreichs

Niederösterreich ist eine relativ dynamische Wirtschaftsregion, deren Regionalprodukt bis zur Ostöffnung meist rascher als das der gesamten Ostregion wuchs und seit zwei Jahrzehnten auch gegenüber dem Österreich-Durchschnitt aufholt. Zwischen 1961 und 1990 nahm die Wertschöpfung der niederösterreichischen Wirtschaft (ohne Land- und Forstwirtschaft) pro Jahr nominal um 8,7% (Österreich +8,5%) und die Beschäftigung (Unselbständige) um 1,1% zu (Österreich +0,9%; Übersicht 1). Trotz seiner Tradition als Industrieland hat sich

Die veränderten Rahmenbedingungen in West- und Osteuropa lassen neue Strukturen räumlicher Arbeitsteilung entstehen. Der verstärkte Wettbewerb der Regionen verlangt auch Bundesländern eine strategische Positionierung ab. Die am Beispiel Niederösterreichs aufgezeigten Grundzüge einer Strukturpolitik berücksichtigen die neuen Ansätze zur Wirtschaftspolitik und enthalten regionalpolitisch differenzierte Strategien und Vorschläge.

vationstätigkeiten der Industrieunternehmen (relativ wenig Produktinnovationen mit internationalem Neuheitsgrad) sind weitere Schwächen bei Wettbewerbsfaktoren, die künftig von größter Wichtigkeit sein werden.

Niederösterreich als Übergangsregion

In den neunziger Jahren haben sich die Bedingungen für die Entwicklung

der niederösterreichischen Wirtschaft erheblich verändert. Der Binnenmarkt der Europäischen Union und die Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften, die Neuordnung der Weltwirtschaft (etwa durch die GATT-Verträge) sowie die Verwendung des Computers in den Unternehmen („Mechatronik“) haben Wettbewerbsverhältnisse geschaffen, die neue Strukturen räumlicher Arbeitsteilung entstehen lassen. In den größeren Wirtschaftsräumen werden Standortfaktoren neu bewertet, wodurch sich die Produktionsbedingungen der Regionen verschieben. Mobile Unternehmen investieren auf Standorten mit komparativen Vorteilen und verdrängen andere in Regionen mit komparativen Nachteilen. Im verstärkten Wettbewerb der Regionen nimmt Niederösterreich eine ambivalente Ausgangsposition für die künftige Entwicklung ein: Als „Übergangsregion“ ist es in Westeuropa einer latenten Konkurrenz durch Regionen mit ausgeprägteren Standortvorteilen ausgesetzt. Niederösterreich gerät sowohl unter den Konkurrenzdruck zentraler Regionen der EU als auch der peripheren Regionen im Süden und Osten Europas. Andererseits kann es sich zu einem „Zentralraum für Mitteleuropa“ nur entwickeln, wenn wichtige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen mit den östlichen Nachbarstaaten harmonisiert werden.

Die Einstufung als „Übergangsregion“ läßt sich durch einen Index der „Peripherisierung“ belegen, der nach der

Strategische Ausgangslage

Niederösterreich flexibler als andere Bundesländer von „alten“ Produktionszweigen (etwa der Textil- und Grundstoffindustrie) getrennt, wenn Standortvorteile, die ein Wachstum begründet hatten, im Laufe der Entwicklung an andere Regionen verloren gingen. Insbesondere in den achtziger Jahren engagierte sich die niederösterreichische Industrie stärker im Ausland, und auch die Tourismuswirtschaft paßte sich teilweise erfolgreich an geänderte Marktbedingungen an (Wachstum des internationalen Städtetourismus und neuer Naherholungsformen).

Selten wurden jedoch völlig neue Strukturen in Niederösterreich aufgebaut. Deshalb haben hochwertige, humankapitalintensive Verdichtungsregionen (spezialisierte Zentralräume) und Branchen des Technologiesektors (wie z. B. die Elektroindustrie) in der niederösterreichischen Industrie geringere Bedeutung als in anderen Bundesländern (Übersicht 2). Defizite an produktionsnahen Diensten, Mängel an strategischer Kompetenz und in den Inno-

^{*)} Die Aufarbeitung der statistischen Daten erfolgte unter Mitarbeit von Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann und Maria Thalhammer.

Die vorliegende Arbeit faßt die Ergebnisse einer Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, der Niederösterreichischen Handelskammer und der Österreichischen Investitionskredit AG zusammen: Palme, G.: Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den neunziger Jahren. Ansatz zu einer modernen Industrie- und Regionalpolitik. Wien 1993.

Entwicklung der niederösterreichischen Wirtschaft Übersicht 1

	Niederösterreich	Ostregion	Österreich
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
Bruttowertschöpfung nominell (ohne Land- und Forstwirtschaft)			
1961/1969	+ 8,3	+ 8,1	+ 8,7
1969/1973	+ 12,1	+ 9,9	+ 11,2
1973/1981	+ 9,5	+ 9,0	+ 9,3
1961/1981	+ 9,5	+ 8,8	+ 9,4
1981/1986	+ 6,6	+ 6,3	+ 6,2
1986/1990	+ 7,6	+ 6,5	+ 6,6
1981/1990	+ 7,0	+ 6,4	+ 6,4
1961/1990	+ 8,7	+ 8,1	+ 8,5
Unselbständig Beschäftigte			
1961/1969	+ 0,2	- 0,3	+ 0,2
1969/1973	+ 3,0	+ 1,8	+ 2,6
1973/1981	+ 1,0	+ 0,5	+ 0,9
1961/1981	+ 1,1	+ 0,4	+ 0,9
1981/1986	- 0,4	- 0,5	- 0,1
1986/1990	+ 1,8	+ 1,2	+ 1,3
1990/1992	+ 2,8	+ 2,3	+ 2,1
1981/1992	+ 1,0	+ 0,6	+ 0,8
1961/1992	+ 1,1	+ 0,5	+ 0,9

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; WIFO Ostregion: Wien Niederösterreich Burgenland

höher als im EU-Durchschnitt in den Regionen der inneren und äußeren Peripherie liegt es um 11% bzw. 36% darunter (EG-Kommission, 1991). Mit einem Rückstand des Pro-Kopf-Einkommens von 16% gegenüber dem EU-Durchschnitt ist Niederösterreich zwischen den zentralen Regionen im Kern der EU und den entwicklungsschwachen

Niederösterreich ist als „Übergangsregion“ in Westeuropa einer latenten Konkurrenz durch Regionen mit ausgeprägteren Standortvorteilen ausgesetzt. Es gerät sowohl unter den Konkurrenzdruck zentraler Regionen der EU als auch der peripheren Regionen im Süden und Osten Europas. Um der Gefahr einer Verdünnung und eines Downgrading der Industrieregionen entgegenzuwirken, müsste Niederösterreich als „arbeitsintensiver Verdichtungsrand“ (mit hoher Technologieintensität) in Westeuropa gestärkt und zu einem „Zentralraum für Mitteleuropa“ entwickelt werden.

chen Regionen am Rande einzuordnen. Diese entwicklungsökonomische Position Niederösterreichs würde sich durch eine EU-Mitgliedschaft Österreichs trotz einer deutlichen Verbesserung der wirtschaftsgeographischen Lage nicht ändern. Niederösterreich würde zwar in jene „Gunstzone“ gelangen, in der sich die westlichen Bundesländer seit Jahrzehnten befinden, wenn die direkten Kosten der administrativen Hemmnisse (z. B. Abfertigungsmodalitäten an den Grenzen) wegfallen (Palme 1990). Jedoch schaffen eine Verringerung der Transportkosten (i. w. S.) und die bessere Erreichbarkeit europäischer Kernräume keinesfalls automatisch ein langfristiges Wachstum. Für

Struktur der niederösterreichischen Industrie

1990

Übersicht 2

	Niederösterreich	Ostregion	Österreich
	Anteile an den unselbständig Beschäftigten in %		
Sektoren			
Bekleidungssektor	12,2	10,1	12,3
Verarbeitungssektor	23,8	16,9	18,1
Technologiesektor	39,9	52,2	45,6
Montansektor	5,3	3,5	6,7
Spezialmaterialsektor	5,0	2,8	5,1
Versorgungssektor	13,8	14,4	12,2
Industrieregionen			
Agglomeration	8,6	50,7	19,0
Skalenertragsorientierte Zentralräume	24,1	11,5	24,8
Spezialisierte Zentralräume	21,4	11,2	23,9
Alte Industriegebiete	10,1	4,8	6,9
Ressourcenorientierte Verdichtungsrande	11,0	5,7	6,3
Arbeitsintensive Verdichtungsrande	13,3	7,2	10,4
Randgebiete	11,4	8,9	8,7
Bekleidungssektor:	Ledererzeugung Lederverarbeitung Textilindustrie Bekleidungsindustrie		
Verarbeitungssektor:	Papierverarbeitung Holzverarbeitung Gießereiindustrie Eisen- und Metallwarenindustrie		
Technologiesektor:	Chemische Industrie, Maschinen- und Stahlbau Fahrzeugindustrie Elektroindustrie		
Montansektor:	Bergwerke Eisenhütten Erdölindustrie		
Spezialmaterialsektor:	Glasindustrie Papiererzeugung NE-Metallindustrie		
Versorgungssektor:	Stein- und keramische Industrie Nahrungs- und Genussmittelindustrie		
Agglomeration:	Mödling		
Skalenertragsorientierte Zentralräume:	Krems-Stadt St. Pölten-Stadt Amstetten (einschließlich Waidhofen an der Ybbs) Gänserndorf		
Spezialisierte Zentralräume:	Wiener Neustadt-Stadt Korneuburg St. Pölten-Land Wien Umgebung		
Alte Industriegebiete:	Lilienfeld Neunkirchen		
Ressourcenorientierte Verdichtungsrande:	Bruck an der Leitha Hollabrunn Melk Tulln Wiener Neustadt-Land		
Arbeitsintensive Verdichtungsrande:	Baden Mistelbach an der Zaya Scheibbs		
Randgebiete:	Gmünd Horn Krems-Land Waidhofen an der Thaya Zwettl		

Q: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Österreichisches Statistisches Zentralamt eigene Berechnungen

eine dynamische Entwicklung müssen wettbewerbsfähige Unternehmen hinzukommen, welche die verbesserte Standortlage und die Möglichkeiten eines großen westeuropäischen Binnenmarktes zu steigenden Skalenerträgen (indirekte Integrationseffekte) nutzen. In diesem Kampf um Marktanteile finden die niederösterreichischen Unternehmen eine mächtige Konkurrenz vor.

In einem westeuropäischen Wettbewerb, der über Skalenerträge (in Fertigung, Verwaltung) ausgetragen und durch die Fähigkeit zu Produktivitätsfortschritten entschieden wird, üben große Konzerne aus den zentralen Regionen der EU einen starken Druck aus. Wenn eine intensivere horizontale Arbeitsteilung in Europa nur noch einige Marktgebiete mit ebensowenigen Betriebsstandorten schafft, sind jene niederösterreichischen Unternehmen, die auf den heimischen Absatzmarkt abgestimmt sind, zu klein, um Marktanteile gegen wettbewerbsstarke Firmen des Auslands zu gewinnen und regionale Marktgebiete ins Ausland auszudehnen.

Vermutlich werden niederösterreichische Unternehmen einem starken Verdrängungswettbewerb ausgesetzt, wenn sie durch eine EU-Mitgliedschaft Österreichs auf dem heimischen Markt den Schutz verlieren, den unterschiedliche Normen, relativ hohe Transport- und Transaktionskosten sowie nationale Bevorzugungen im öffentlichen Beschaffungswesen gegen ausländische Konkurrenz gewährleisten. Manche werden von multinationalen Konzernen erworben und in ein Firmennetz eingebunden werden, das auf den europäischen Markt abgestellt ist. Auch wenn durch Akquisition Betriebsstätten nicht immer stillgelegt werden, besteht die Gefahr, daß Standorte „filialisiert“ werden, indem sie strategische Kernfunktionen an die Zentren verlieren. Diesem größtenbedingten Verdrängungsdruck sind vor allem Betriebe des Versorgungssektors mit einem Schwerpunkt in „ressourcenorientierten Verdichtungsrandern“ im äußeren Umland der Wiener Agglomeration sowie jene des Technologiesektors ausgesetzt, die hauptsächlich in den „spezialisierten Zentralräumen“ Niederösterreichs und im inneren Umland von Wien verbreitet sind.

In einem Wettbewerb, der auf Faktorkostenvorteilen beruht, verstärkt sich nicht nur der Konkurrenzdruck aus Südeuropa; mit Osteuropa ein neuer Konkurrent aufgetreten, der in vielen arbeitsintensiven Produktionsbereichen auch längerfristig überlegen bleibt. Da die Sogeffekte eines Lohngefälles von etwa 1 : 13 aus unmittelbarer Nähe wirken, brechen die komparativen Standortnachteile österreichischer Randgebiete für Billiglohnproduktionen auf. Betroffen sind meist Arbeitsplätze des Bekleidungs- und Technologiesektors (zur Erzeugung standardisierter Komponenten), die vorwiegend von unqualifizierten, weiblichen Arbeitskräften eingenommen werden. Die Billiglohnkonkurrenz trifft Niederösterreich, wo sich etwa 10 500 Industriearbeitsplätze in Randgebieten befinden, hart. Die Hälfte der niederösterreichischen Industrieunternehmen beabsichtigt eine Lohnveredelung in oder Produktionsauslagerung nach Osteuropa (Übersicht 3). Andererseits scheinen die österreichischen Exporterfolge der ersten Jahre auch die optimistische Haltung zu bestätigen, wonach die Hälfte der österreichischen Unternehmen (Niederöster-

reich 48,5%) neue Absatzchancen in Osteuropa erwartet. Für eine Verdichtung der Industriestruktur in der Ostregion müßten jedoch die Wirtschaftsbeziehungen mit Ost-Mitteuropa intensiver sein.

Strategische Positionierung

Der Verlust strategischer Kompetenzen und die Verdünnung der Industrieregionen Ostösterreichs sind umso wahrscheinlicher, je mobiler die Produktionsfaktoren und Güter sind. Mit der Integration zu einem Binnenmarkt (mit freiem Verkehr von Waren, Kapital, Diensten und Arbeitskräften) tendiert die räumliche Organisation der europäischen Wirtschaft in diese Richtung. Da regionale Entwicklungen historisch bedingt und teilweise irreversibel sind, sollte Niederösterreich rechtzeitig die strategischen Chancen nutzen, die sich aus den Bedingungen einer unvollkommenen regionalen Mobilität ergeben. In kompetitiveren und größeren Wirtschaftsräumen könnte Niederösterreich einen neuen, dynamischen Entwicklungsabschnitt beginnen, wenn es ein attraktiver Standort für Mitteleuropa wird und die Unternehmen vor allem auf westlichen Märkten wettbewerbsfähiger werden.

In einem künftigen Europa könnte Niederösterreich seine ökonomische Position als westeuropäische „Übergangsregion“ vor allem für Zulieferfunktionen nutzen. Aus einer vertikalen Arbeitsteilung ergeben sich für Niederösterreich in jenen Bereichen Chancen, in welchen die Transport- und/oder Transaktionskosten relativ hoch sind, sodaß die Bezugsmärkte Westeuropas räumlich begrenzt sind. Wenn in zentralen Regionen negative externe Effekte der Verdichtung Knappheiten auf den Faktormärkten hervorrufen, werden die Produktion und/oder andere Unternehmensfunktionen ganz oder teilweise auf Standorte mit niedrigeren Arbeits- oder Bodenkosten verlagert. Für eine vertikale Arbeitsteilung mit Produktionsstufen auf verschiedenen Standorten eignen sich Regionen, die relative Faktorkostenvorteile gegenüber Zentralräumen aufweisen. Die technologisch entwickelte Industrieregion Niederösterreich kann den europäischen Kernregionen die niedrigeren Kosten eines qualifizierten Humankapitals anbieten. Auch wenn sich die Wettbewerbsbedingungen der Zulieferindustrie in jüngster Zeit verschlechtert haben, bleiben die Perspektiven langfristig dynamisch, weil die Betriebe unter den Organisationsbedingungen eines „modern manufacturing“ die Fertigungstiefe tendenziell verringern. Unter diesen Umständen kann sich die randliche Übergangsregion Niederösterreich als ein „arbeitsintensiver Verdichtungsrand“ für Westeuropa (mit hoher Technologieintensität) positionieren.

Durch die Ostöffnung könnte die Ostregion künftig nicht nur geographisch, sondern auch aufgrund spezifischer wirtschaftsgeographischer Funktionen in der Mitte Europas liegen. Die „zentrale“ Lage kann umso besser genutzt werden, je mehr tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse zwischen Österreich und den östlichen Nachbarstaaten beseitigt sind. Als „Zentralraum für Mitteleuropa“ müßte die Ostregion inmitten eines möglichst großen und einheitlichen Wirtschaftsgebietes liegen, was letztlich eine

„Integration von Mitteleuropa“ voraussetzt. In einer Funktionsteilung innerhalb der Ostregion würde Niederösterreich (bzw. das Nord-Burgenland) als Industrie- und Verteilerstandort aufgewertet und Wien als Agglomeration („Transaktionszentrum“; Mayerhofer, 1992) spezialisiert werden. In Niederösterreich ansässige Unternehmen könnten dann die Bezugs- und Absatzmärkte stärker auf das östliche Mitteleuropa ausdehnen, um mit niedrigeren Faktorkosten oder höheren Skalenerträgen zu produzieren. Die Integrationsprozesse von West- und Mitteleuropa ergänzen einander, und die Ostöffnung bietet der Ostregion eine Chance, auch auf westlichen Märkten wettbewerbsfähiger zu werden.

Unabhängig von der Lage in europäischen Marktgebieten könnte Niederösterreich darüber hinaus einige höchstwertige „Spezialstandorte“ entwickeln, die Unternehmen als Know-how-Führer in den Weltmarkt einbinden. Die Chancen eines großen integrierten Marktes können zur Spezialisierung in ausgewählten know-how-intensiven Wirtschaftszweigen genutzt werden, sofern in hochwertigen Verdichtungsregionen Niederösterreichs Standorte mit hochspezialisierten Angebotsfaktoren (moderne Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, Humankapital, Forschungseinrichtungen, produktionsnahe Dienste) aufbereitet werden. Auf diesen Standorten würden externe Effekte Innovationen mit know-how-intensiven Spezialprodukten begünstigen, die (absolute) firmenspezifische Wettbewerbsvorteile auf dem Weltmarkt begründen und verstärken. Niederösterreich würde sich dann zu einem spezialisierten Innovationsknoten für die Weltwirtschaft entwickeln.

Industrie- und regionalpolitische Leitlinien

Diese Strategien erfordern eine Strukturpolitik, die in einem Wechselspiel zwischen Staat und Markt zur Verbesserung der internationalen, dynamischen Wettbewerbsfähigkeit der niederösterreichischen Wirtschaft beiträgt. Um langfristig großen Wohlstand mit möglichst hohen Faktoreinkommen und ökologischen Standards zu erreichen, sollte sich die Wettbewerbsfähigkeit auf eine hohe Produktqualität und/oder Produktivität stützen. Das Instrumentarium der Strukturpolitik umfaßt grundsätzlich zwei verschiedene Einsatzbereiche: die Wirtschaftsförderung (i. e. S.), die sich an der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen orientiert und die Standortpolitik (i. w. S.), die eine Steigerung der Attraktivität von Regionen anstrebt.

Die vorliegenden Vorschläge zur Wirtschaftsförderung gehen von folgendem Grundverständnis aus: Der Staat interveniert, wenn der Markt „versagt“, weil die Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu wenig Kapital (i. w. S.) aufbauen oder zu viel vernichten. Die Wirtschaftsförderung richtet sich hauptsächlich auf ein immaterielles „Kapital“ (z. B. Organisations-, Wissens-, Humankapital), in das Unternehmen zu wenig investieren, wenn die Transaktionskosten zu hoch sind und/oder die Erträge wegen externer Effekte auch Konkurrenten zufallen. Der Staat subventioniert primär Transaktionskosten von einzelnen Un-

ternehmen oder von Institutionen, welche die Folgen externer Effekte intern zwischen den betroffenen Wirtschaftssubjekten regeln (Coasesche Institutionen). Projektförderungen werden zugunsten einer staatlichen Unterstützung bei strategischen Entscheidungen zurückgedrängt, weil sie mit den Wettbewerbsregeln der EU oft nicht kompatibel

Wirtschaftsförderung und Standortpolitik sind zwei wichtige Instrumente der regionalen Strukturpolitik. Die Wirtschaftsförderung richtet sich hauptsächlich auf ein immaterielles „Kapital“ (z. B. Organisations-, Wissens-, Humankapital), das die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dynamisch bestimmt. Durch „offensive“ Maßnahmen wird die Akkumulierung und durch „defensive“ Maßnahmen die Desinvestitionen von Kapital (i. w. S.) gesteuert. Der Staat subventioniert primär die Transaktionskosten von einzelnen Unternehmen oder von Institutionen, welche die Folgen externer Effekte intern zwischen den betroffenen Wirtschaftssubjekten regeln. Eine Standortpolitik umfaßt hauptsächlich Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Verkehr, Telekommunikation, Ausbildung) zur Steigerung der Attraktivität von Regionen.

sind und zudem in der Bestimmung der „optimalen Subventionshöhe“ große Informationsprobleme (Hahn, 1993) aufwerfen. Investitionen in das Sachkapital werden nur im Zusammenhang mit strategischen Entscheidungen gefördert, wobei in erster Linie Institutionen und nur ausnahmsweise (etwa durch „defensive“ Maßnahmen) einzelne Unternehmen unterstützt werden. Eine Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ wird zugunsten einer Wirtschaftsförderung abgelehnt, die Regeln und Kriterien festlegt und in jenen Bereichen Schwerpunkte setzt, in welchen sie kompetent und gut informiert ist.

Eine Wirtschaftsförderung mit dem Ziel, eine Volks- oder Regionalwirtschaft mit möglichst vielen Unternehmen mit langfristig existenzfähigen Produkten auszustatten, wird „dual“ aufgefaßt (vgl. Hahn, 1993): mit „offensiven“ Maßnahmen zur Akkumulierung von Kapital (i. w. S.) auf wachsenden Märkten einerseits und „defensiven“ Maßnahmen zur Steuerung von Desinvestitionen auf gesättigten oder schrumpfenden Märkten andererseits. Die Förderung einzelner Unternehmen läßt sich durch interne kumulative Prozesse (sowohl Wachstum als auch Verfall), jene von Coaseschen Institutionen mit der kumulativen Wirkung externer Effekte (Spill-overs) begründen.

Nach dem Ansatz der „evolutionären“ Unternehmenstheorie hängen die speziellen strategischen Fähigkeiten eines Unternehmens von einem „Organisationskapital“ ab, das durch Investitionen in Fertigung, Marketing, Absatz und Bezug sowie Management (Chandler, 1992) vergrößert und durch (dynamische) Lerneffekte nicht handelsfähiger Elemente („tacit knowledge“) gestärkt wird. Bei nicht routinenhaften strategischen Entscheidungen können Informationsprobleme hohe Transaktionskosten verursachen, welche die interne Dynamik der organisatorischen Fähigkeiten („dynamic capabilities“) behindern, sodaß die Unternehmen insgesamt weniger in das „Organisationskapital“ investieren als volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. „Kompetitive“ Vorteile werden oft in Abhängigkeit von

bestimmten Entwicklungspfaden aufgebaut. Durch eine Subventionierung der Transaktionskosten, die in der Entscheidungsvorbereitung anfallen, hilft der Staat den Unternehmen, strategische Entscheidungen zu einem für das Wachstum möglichst optimalen Zeitpunkt zu treffen.

Staatliche Interventionen in von Schließung oder Insolvenz bedrohten Unternehmen können zweckmäßig sein, wenn mehr Kapital vernichtet würde, als volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Eine defensive Wirtschaftsförderung einzelner Betriebe schafft Voraussetzungen für ein künftiges Wachstum, wenn möglichst viele Kapitalbestandteile für eine spätere Weiterverwendung (in expansiven Bereichen) „gerettet“ werden (vgl. die Konzeption der Beteiligungsgesellschaft des Bundes, „GBI“). Eine defensive Industriepolitik kann aber nicht vermeiden, daß Arbeitskräfte freigesetzt werden. Dadurch entstehen soziale Folgekosten (z. B. durch Langzeitarbeitslosigkeit), die sozialpolitisch abgefedert und durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik gering gehalten werden sollen.

In der Regel werden externe Effekte in privatwirtschaftlichen Institutionen internalisiert (Coasesches Theorem), die den betroffenen Wirtschaftssubjekten die Vor- und Nachteile so abgelenken, daß Anreizsignale effizienzsteigernd wirken. Beispiele für solche Institutionen sind Kooperationen von Unternehmen mit dem Zweck, das Risiko von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen zu teilen sowie spezielle Forschungsergebnisse gemeinsam zu nutzen und zu verbreiten (Hahn, 1993). Eine Sonderform sind räumlich gebündelte Netzwerke von Unternehmen, die in Standortgemeinschaften wie Technologie- oder Industrieparks zusammengefaßt sind (Hahn, 1993). In Verfolgung von Wachstumszielen ist der Staat an einer raschen Ausbreitung von Wissen und einem ausreichenden „Wissenskapital“ interessiert. Die Wirtschaftsförderung stützt dann die Transaktionskosten, wenn sie die Effizienz privatwirtschaftlicher Institutionen zur Internalisierung von externen Effekten behindern, oder die Investitionskosten in gemeinschaftliche Einrichtungen von Netzwerken.

Institutionen zu fördern kann auch zweckmäßig sein, wenn die Struktur von Branchen (oder Teilsektoren) bereinigt wird. Durch die Schließung von Betrieben können im Markt verbleibende Konkurrenten interne Skalenerträge realisieren, sofern sie Marktanteile hinzugewinnen. Wenn diese Vorteile den Verursachern nicht adäquat (etwa durch marktgerechte Firmenübernahmen) abgegolten werden, ist die Reduktion von Produktionskapazitäten mit (pekuniären) externen Effekten verbunden, die eine Bereinigung der Produktionsstrukturen verzögern. Ausmaß und Tempo des Kapazitätsabbaus durch Internalisierung dieser externen Effekte stärken die dynamische Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Marktteilnehmer, sodaß ihre Existenz langfristig gewährleistet ist. Durch kooperative Institutionen kann zudem vermieden werden, daß die privatwirtschaftliche sunk costs Entscheidungen beeinflussen und den Prozeß der Marktbereinigung so verzerren, daß die entstehenden Produktions- und Standortstrukturen keinen optimalen Ertrag erwarten lassen.

Standortpolitik soll die Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeit von Regionen durch Maßnahmen im weiten Spektrum wirtschaftlicher Rahmenbedingungen erhö-

hen. Strukturpolitisch besonders wichtig erscheinen hochrangige Verkehrs- und Kommunikationssysteme (Hochleistungsbahnen, Autobahnen, Glasfibernetze), die einen leichten Zugang zu wichtigen Wirtschaftszentren ermöglichen, ein gut ausgebautes, durchlässiges Ausbildungssystem (z. B. spezialisierte Universitäten, Fachhochschulen) sowie Technologieparks, Wissenschaftsparks und ähnliche, Synergien begünstigende „Standortkomplexe“. Die Infrastrukturpolitik ist teilweise international zu koordinieren und in der derzeitigen geopolitischen Lage durch Maßnahmen einer Außenwirtschaftspolitik zu ergänzen, um Niederösterreich als mitteleuropäischen Standort bestmöglich aufzuwerten.

Diese Grundsätze werden im folgenden in einigen Vorschlägen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen konkretisiert. Um Niederösterreich als „arbeitsintensiven Verdichtungsrand“ für Westeuropa zu stärken, empfehlen sich Maßnahmen zu einer Höherqualifizierung der Industriebetriebe. Ein solches Upgrading einzelner Unternehmen erfordert eine allgemeine Strategieförderung und eine Technologieoffensive (insbesondere für Zulieferer). Sie werden ergänzt durch eine Förderung von Netzwerken, die von Großbetrieben der niederösterreichischen Industrie dominiert werden, um eine „Technologieführerschaft“ zu unterstützen. Eine Netzwerkförderung zur Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ist weiters als Maßnahmenpaket gedacht, um Niederösterreich zu einer „Know-how-Führerschaft“ in einem humankapitalintensiven Weltmarktsegment zu verhelfen. Spezielle Förderungsaktionen (Marktoffensive, Intensivierung der horizontalen Arbeitsteilung) sollen niederösterreichische Unternehmen auf eine „Integration von Mitteleuropa“ vorbereiten. Diese wird durch partielle Integrationsschritte zur Verbesserung der Standort- und zugehöriger Produktionsstrukturen teilweise vorweggenommen: In kapitalintensiven Problembranchen sollen Standortstrukturen unter einheitlichen Wettbewerbsbedingungen (sektorale Teilintegration) gemeinsam bereinigt werden, und ausgewählte Standorte sollen gemeinsam (regionale Teilintegration) für ausländische Investoren attraktiver gemacht werden. Schließlich ist für Randgebiete eine Entwicklungsalternative zu konzipieren, die nicht mehr der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte, sondern auf dem Standortvorteil der Ausstattung mit Ressourcen aufbaut. Ein Produktionssystem in Randgebieten wird sich hauptsächlich auf relativ nahe Absatzgebiete (Inland, benachbartes Ausland) konzentrieren.

Industrie- und regionalpolitischer Maßnahmenkatalog

Die Wettbewerbsfähigkeit der niederösterreichischen Wirtschaft soll durch eine allgemeine Strategieförderung er-

Strategie- und Netzwerkförderung

höht werden, die das Ziel hat, das strategische Milieu der niederösterreichischen Wirtschaft zu beleben und die strategische Kompetenz der Unternehmen zu stärken (Palme,

1992) Möglichst viele — insbesondere auch kleine — niederösterreichische Unternehmen sollen so Schwachstellen im Management beseitigen, und/oder bestimmte Gruppen von Unternehmen sollen gemeinsame Erkenntnisse zu strategischen Problemen und Alternativen erzielen. Eine Strategieförderung an einzelne Unternehmen subven-

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf westeuropäischen Märkten regt das WIFO eine allgemeine Strategieförderung, eine Technologieoffensive zur flexiblen Spezialisierung und eine Förderung von Netzwerken um niederösterreichische Großbetriebe an. Eine Technologieführerschaft der Netzwerke soll die strategische Kompetenz niederösterreichischer Verdichtungsregionen festigen.

tioniert — finanziell und/oder durch Realtransfers — hauptsächlich die Transaktionskosten für individuelle Strategieberatungen. Sie ist primär einmalig und nicht fortlaufend zu gewähren, da die Unternehmen befähigt werden sollen, ein firmenspezifisches Organisationskapital eigenständig weiterzuentwickeln. Eine allgemeine Strategieförderung ist umso effizienter, je rascher sich strategisches Wissen über die Unternehmen ausbreitet. Die Förderungsinstitution kann unmittelbar selbst zu einem Spillover von strategischem Know-how beitragen, indem sie die Förderinstrumente nach Gesichtspunkten optimaler Diffusion spezifiziert (z. B. durch degressive zeitliche Staffelung, regionale Differenzierung). Sie kann aber auch außerhalb des staatlichen Fördersystems Institutionen unterstützen, die Spill-overs von strategischem Know-how internalisieren. So könnte eine Strategieförderung die Transaktionskosten zur Gründung von „Clubs“ subventionieren, die ihren Mitgliedern strategisches Denken, Planen usw. durch kollektive Lerneffekte nahebringen und sie darin weiterbilden. Das läßt in vielen Fällen branchenbezogene und/oder regionale „Strategieclubs“ als zweckmäßig erscheinen, die durch Beratungs- und Werbeoffensiven von Bezirksstellen- und Fachverbandsorganisationen ins Leben gerufen werden könnten. Denkbar wären auch Verstärkereffekte durch eine Prämierung von Erträgen (etwa durch Steuerermäßigungen, insbesondere für Vorreiter, welche derzeit aber, unmittelbar nach einer großen Steuerreform, nicht opportun erscheinen).

Eine spezielle Strategieförderung für Zulieferer soll weiters das Fertigungskapital vieler niederösterreichischer Betriebe technologisch und organisatorisch so stärken, daß sie als Systemanbieter wettbewerbsfähig oder für große Konzerne westlicher Industriestaaten zumindest netzwerkfähig sind. Diese bestandsorientierte Technologiepolitik würde hauptsächlich die Anpassung an ein „modern manufacturing“ (neue, computergestützte Produktionstechnologien und unbürokratische Organisationsformen) unterstützen, das durch die Restrukturierung der europäischen Industrie notwendig wird, um im Zuliefersystem der westlichen Märkte bestehen zu können. Diese Technologieoffensive bedeutet in erster Linie eine Ausweitung der flexiblen Spezialisierung in Betrieben des Verarbeitungs- und Technologiesektors. Die Förderung einer flexiblen Spezialisierung kann sich nicht auf eine Subventionierung von Transaktionskosten beschränken, sondern muß auch

Bestandteile einer Investitionsförderung enthalten. Gegebenenfalls wären bestehende Förderaktionen des Landes Niederösterreich in Richtung einer „Technologieoffensive“ zu adaptieren.

Einen Schritt weiter geht eine Förderung von Netzwerken, die bei Großbetrieben als „Technologieführer“ ansetzt und möglichst viele niederösterreichische Industriebetriebe einbindet. Das Ziel sind international wettbewerbsfähige Kernbereiche in speziellen Marktsegmenten. In den umstrukturierten Netzwerken werden zur Steigerung von Produktqualität und Effizienz die Großbetriebe „schlanker“ und die Klein- und Mittelbetriebe flexibler organisiert. Großbetriebe würden in vertikalen, quasi-integrierten „strategischen Familien“ Schlüsselstellungen einnehmen, die durch vertrauensbildende Beziehungen (z. B. wechselseitige Buchlegung, Kapitalbeteiligungen) zusammengehalten werden. Technologieintensive Großbetriebe übernehmen dispositive Leitfunktionen (in Finanzierung, Marketing, Weiterbildung u. ä.) für Klein- und Mittelbetriebe, die sich auf technologische Kompetenzen konzentrieren.

Von niederösterreichischen Großbetrieben dominierte Netzwerke würden vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Zentralräume, aber auch die technologischen Fähigkeiten erfolgreich umstrukturierter Betriebe in arbeitsintensiven Verdichtungsrandern und alten Industriegebieten stärken. Allerdings bestehen in Niederösterreich nicht allzu viele Großbetriebe (rund 30 Industriebetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten). Als technologische Kerne für Netzwerke mit flexibler Spezialisierung eignen sich hauptsächlich niederösterreichische Unternehmen der Maschinen- und Stahlbauindustrie (mit etwa 13 000 Beschäftigten); in der chemischen Industrie könnte z. B. die ÖMV ein Leitunternehmen werden. Die wirtschaftspolitische Förderung solcher Netzwerke würde eine Subventionierung von Transaktionskosten (z. B. in Forschung und Entwicklung, Weiterbildung) und eine Investitionsförderung zentraler Netzwerkeinrichtungen (Technologiezentrum für gemeinsame Forschung und Entwicklung, Technologiepark für kommunikationsintensive oder Just-in-time-Fertigungen usw.) umfassen. Dazu kommen Infrastruktureinrichtungen (z. B. Fachhochschule, Telekommunikation) zur Aufwertung von Standorten: Die vorgesehene Spezialisierung der niederösterreichischen Fachhochschulen den Standorten St. Pölten (Maschinenbau) und Wiener Neustadt (Wirtschaft, Technik) erscheint zielführend, um gut ausgebildete Arbeitskräfte für Technologieparks rekrutieren und weiterbilden zu können.

Wissenschaftspark für universitätsnahes Netzwerk

Damit Niederösterreich an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft in einer Marktnische wettbewerbsfähig wird, wird ein Netzwerk von Unternehmen und Wissenschaftsinstituten mit einem Wissenschaftspark als zentraler Standorteinheit angeregt. Das universitätsnahe Netzwerk sollte nach Gesichtspunkten von „transfer sciences“ organisiert werden. In diesen haben sich Wissenschaft und Wirtschaft so weit angenähert, daß sie beinahe simultan an der Produktion und Umsetzung von Wissen arbeiten und zwischen akademischer und betriebli-

cher Forschung keine klaren Abgrenzung mehr möglich ist (Leo, 1993) Subventionen und Rechtsvorschriften, die Barrieren in der Entwicklung von transfer sciences reduzieren, sowie die Förderung hochwertiger Standortkomplexe erhöhen die Attraktivität des Standortes Nieder-

Unternehmen, die Know-how-Führer in humankapitalintensiven Spezialgebieten sind, sollen Niederösterreich zu einem globalen Innovationsknoten machen. Dazu soll ein universitätsnahes Netzwerk nach Gesichtspunkten von transfer sciences organisiert werden, das sich um einen Wissenschaftspark im Umland von Wien gruppiert.

österreich für forschungsintensive Unternehmen. Der hochveredelte Standort wird durch eine selektive Ansiedlungs- und Gründungsstrategie mit multinationalen Unternehmen, die Forschungseinrichtungen dezentralisieren, und mit österreichischen Wissenschaftsinstituten besiedelt. Um eigene Fähigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln und nicht allzusehr den Konzerninteressen ausgeliefert zu sein, sollten österreichische Universitäten die Initiative ergreifen. Ihr Humankapital bestimmt die Möglichkeiten zur Spezialisierung, wobei die wissenschaftliche Umgebung Osteuropas (mit den nahen Technischen Universitäten in Brno und Bratislava) in der Schwerpunktsetzung mitberücksichtigt werden kann. Das universitätsnahe Netzwerk sollte sich auf Märkte mit einem know-how-intensiven Wettbewerb unter unvollkommenen Konkurrenzbedingungen spezialisieren. Die strategische Bedeutung einer lokalen Universität legt die Interaktion mit einer Wiener Universität nahe, eine ausschließliche Bindung an eine universitätsähnliche Einrichtung in Niederösterreich erscheint für eine Know-how-Führerschaft in humankapitalintensiven Spezialgebieten nicht zielführend.

Im Wissenschaftspark sind jene Wissenschaftsinstitute und privaten Forschungs- und Entwicklungsabteilungen unterzubringen, die für einen effizienten Wissenstransfer sorgen (Palme, 1992). Eine gemeinsame Infrastruktur (für Wissenstransfer und Management) erleichtert die Weiterentwicklung der Institute und Beratungsfirmen vor allem in den kritischen Anfangsphasen. Ein an den Wissenschaftspark anzuschließender Technologiepark nimmt Fertigungsbetriebe auf, welche die entwickelten Prototypen in Serie bringen. Diese wirtschaftsnahen Einrichtungen können, wenn dies nötig erscheint, durch Wohnanlagen mit guter Infrastrukturausstattung ergänzt werden. Ein Wissenschaftspark sollte die Standortvoraussetzungen von Agglomerationen haben. Zur Entlastung des engeren Wiener Umlandes im Süden eignet sich der Raum Korneuburg (Klosterneuburg)-Stockerau sehr gut, umso mehr wenn künftig Universitäten und Dienstleistungsbüros im Norden Wiens (etwa „Donau-City“) expandieren sollten.

Integration von Mitteleuropa

Förderung von Organisationsstrategien

Durch die Ostöffnung haben niederösterreichische Unternehmen neue strategische Möglichkeiten auf Bezugs- und Absatzmärkten erhalten, die rasch ergriffen und deshalb von der Wirtschaftsförderung unterstützt werden sollen.

Strukturpolitisch interessant sind Investitionen, die einen niederösterreichischen Standort nicht vollständig durch einen osteuropäischen ersetzen. Ziel der Wirtschaftsförderung sind wettbewerbsfähigere Unternehmen und wertschöpfungs- und humankapitalintensivere Tätigkeiten in Niederösterreich. Unternehmen sollten nur dann gefördert werden, wenn durch die vermehrte Zahl von Betriebsstandorten organisatorische Innovationen notwendig werden, welche die strategische Kompetenz in kleinen Headquarters (für Mitteleuropa) verbessern.

Wenn die Diskriminierungen im passiven Veredelungsverkehr (aufgrund von Freihandelsverträgen zwischen der EU und einzelnen osteuropäischen Nachbarländern) beseitigt sind, können auch österreichische Unternehmen die Produktionskosten durch eine Ausdehnung der Bezugsmärkte senken. Unternehmen intensivieren eine komplementäre, vertikale Arbeitsteilung, indem sie die Standortarbitrage in den Faktorkosten nutzen und standardisierte Vor- und Halbfertigprodukte in Ost-Mitteleuropa fertigen las-

Die Entwicklung der Ostregion zu einem Zentralraum für Mitteleuropa setzt langfristig eine Integration von Mitteleuropa voraus, um die Voraussetzungen für steigende Skalenerträge in größeren Marktgebieten zu optimieren. Ein mitteleuropäischer Binnenmarkt kann durch einheitliche Wettbewerbsbedingungen in energie- und kapitalintensiven Problembranchen (sektorale Teilintegration) und durch liberalisierte Regelungen auf ausgewählten Spezialstandorten teilweise vorweggenommen werden. Spezielle Förderungsaktionen (Marktoffensive, Intensivierung der horizontalen Arbeitsteilung) sollen eine offensive Anpassung niederösterreichischer Unternehmen an die neuen Möglichkeiten in Osteuropa beschleunigen.

sen 45% der österreichischen und 53% der niederösterreichischen Betriebe planen Arbeitskostenstrategien (Auslagerung der Produktion oder Lohnveredelung) in Osteuropa (Übersicht 3). Durch eine Ausdehnung der Absatzgebiete auf Ost-Mitteleuropa werden die Nachteile eines kleinen heimischen Marktes überwunden und höhere Skalenerträge möglich. Eine Marktoffensive sollte niederösterreichische Unternehmen wirtschaftspolitisch unterstützen, die Vorteile steigender Kaufkraft in Osteuropa abzuschöpfen. So werden jene Unternehmen von Transaktionskosten entlastet, die das Marketingkapital ausweiten oder mit absatzmarktnahen ausländischen Partnern Kooperationen eingehen (etwa ein Viertel der Industriebetriebe plant Joint Ventures aus Absatzmotiven). Eine Durchdringung der neuen Absatzmärkte im Osten beabsichtigen sehr viele Industriebetriebe aus spezialisierten Zentralräumen (Niederösterreich 69,4%, Österreich 56,4%), aber wenige aus niederösterreichischen Verdichtungsrandern (35,4%) und Randgebieten (37,0%).

Partielle Integration von Mitteleuropa

Durch partielle Integration können die Voraussetzungen optimiert werden, die größere Marktgebiete durch steigende Skalenerträge bieten. Zu diesem Zweck sollte Österreich mit den östlichen Nachbarstaaten bilaterale Liberalisierungen im Außenhandel vereinbaren. Die Integrations-

Strategische Reaktionen der Unternehmen auf die Ostöffnung

Übersicht 3

Sektoren	Arbeitskostenstrategien ¹⁾			Absatzmarktstrategien		
	Niederösterreich	Ostregion	Österreich	Niederösterreich	Ostregion	Österreich
	Positive Antworten in % der Betriebe mit neuer Ostkonkurrenz auf Absatzmärkten			Positive Antworten in % der Betriebe insgesamt		
Sektoren						
Bekleidungssektor	50,0	50,0	50,0	47,4	58,1	42,2
Verarbeitungssektor	30,0	40,0	33,3	45,1	43,0	44,1
Technologiesektor	54,5	45,2	43,0	58,0	60,3	56,6
Montansektor	50,0	40,0	27,3	31,3	40,0	54,5
Spezialmaterialsektor	25,0	25,0	21,4	55,6	63,6	60,6
Versorgungssektor	16,7	15,4	14,1	45,5	57,1	50,0
Industrieregionen						
Agglomeration	12,5	30,9	30,8	55,9	60,2	58,8
Skalenertragsorientierte Zentralräume	40,9	40,9	28,9	46,2	46,2	47,1
Spezialisierte Zentralräume	21,4	21,4	28,1	69,4	68,3	56,4
Alte Industriegebiete	50,0	50,0	33,3	50,0	50,0	37,8
Verdichtungsgränder	27,8	27,8	31,7	35,4	38,5	40,3
Randgebiete	66,7	73,3	50,0	37,0	38,9	37,3
Insgesamt	36,3	36,9	32,1	48,5	53,7	49,7
Positive Antworten in % der Betriebe insgesamt	52,6	49,0	44,7			

Q. WIFO Ost-Sonderfragebogen 1992 — ¹⁾ Auslagerung der Produktion oder Lohnveredelung

schritte wären vorerst entweder sektoral oder örtlich begrenzt und auf drei Freiheiten beschränkt: Beseitigt werden jene tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse, die den freien Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen beeinträchtigen. Um ein soziales Dumping und verlängerte Werkbänke in Österreich zu vermeiden, sollte ein freier Verkehr von Arbeitskräften nicht möglich sein. Und auch alle übrigen Rahmenbedingungen (z. B. Steuerregelungen) müßten dem jeweiligen nationalen Recht unterliegen.

Eine sektorale Teilintegration erscheint in jenen kapital- bzw. energieintensiven Produktionsbereichen zweckmäßig, in denen österreichische Betriebe einer starken Konkurrenz aus Osteuropa ausgesetzt sind. Von Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen im Energie-, Transport- und Umweltbereich sind Betriebe der Grundstoffindustrie (Montan-, Spezialmaterialsektor) in alten Industriegebieten und skalenertragsorientierten Zentralräumen sowie des Versorgungssektors (Nahrungsmittel- und Baustoffindustrie) in ressourcenorientierten Verdichtungsgrändern betroffen. Durch wirtschaftspolitische Vereinbarungen mit östlichen Nachbarländern sollten diese Verzögerungen durch subventionierte Ressourcen im Osten oder außenwirtschaftliche Barrieren des Westens (z. B. Kontingentierungen) überwunden werden. In kapitalintensiven Produktionszweigen, in welchen die Arbeitskosten relativ unwichtig sind und das Know-how größtenteils maschinengebunden ist, können osteuropäische Anbieter auch unter so veränderten Bedingungen konkurrenzfähig sein. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit in erster Linie vom Modernisierungsgrad der Produktionsanlagen abhängt, kann kein Land Mitteleuropas langfristig Vorteile beanspruchen. Da diese Investitionen von möglichen Absatzmengen und den damit verbundenen höheren Skalenerträgen abhängen, müssen sie auf kleinen, abgeschotteten Märkten häufig unterbleiben. Die Integration von Produktionszweigen würde ein Produktivitätspotential stimulieren, weil der technische Fortschritt auf größeren Märkten beschleunigt wird. Da die Märkte dieser kapitalintensiven Produktionszweige zumeist nicht allzu dynamisch wach-

sen, setzt die Nutzung der Produktivitätsreserven eine Reduktion der Standorte voraus. Die Handelspolitik müßte durch eine international koordinierte, strategische Industriepolitik (etwa nach dem Muster der EU-Maßnahmen für den Stahlmarkt) unterstützt werden, um zu vermeiden, daß sich Standorte durchsetzen, die auf Märkten außerhalb Mitteleuropas langfristig nicht existenz- und wettbewerbsfähig sind.

Im Gegensatz zur sektoralen Teilintegration, die eine Liberalisierung für alle Standorte der vereinbarten Wirtschaftsbereiche vorsieht, sollen für die Akquisition ausländischer Direktinvestitionen ausgewählte Standorte spezialisiert werden. Eine regionale Integration auf Sonderstandorten erhöht die Anziehungskraft des Standortes Mitteleuropa vor allem für kapitalintensive Produktionen technologieorientierter Unternehmen aus Nordamerika oder Südostasien. Es gereicht jedem Vertragsland zum Vorteil, wenn die Investoren größere Marktgebiete als die jeweils nationalen ungehindert beliefern können. Die Vertragspartner könnten den Außenhandel ausweiten, weil die Skalenerträge eines größeren mitteleuropäischen Marktes die Kosten senken. Für Österreich würde der handelsunterdrückende Effekt, den absatzorientierte Direktinvestitionen von multinationalen Konzernen in Osteuropa verursachen, teilweise abgefangen, weil dann auch österreichische Standorte für Ansiedlungen mit mitteleuropäischen Absatzmotiven in Betracht kommen. Und osteuropäische Standorte würden für ausländische Direktinvestitionen, die Technologie und Know-how mittransferieren, attraktiver werden. Den östlichen Nachbarländern würden die handelsschaffenden Effekte ungehinderter Exportmöglichkeiten zugute kommen, die im Falle einer EU-Mitgliedschaft Österreichs auch die westeuropäischen Märkte umfaßten.

Diese Standorte sollten mit allen Einrichtungen einer produktionsnahen Infrastruktur, die möglichst viele Synergieeffekte stimulieren, zu hochwertigen Industrie- oder Technologieparks veredelt werden. Da vor allem Unternehmen des Technologiesektors (insbesondere Elektro-, Fahrzeug- und Maschinenbauindustrie) angeworben werden, sind unterschiedliche technische Normen und eine Bevor-

zugung nationaler Anbieter bei öffentlichen Aufträgen bedeutende nichttarifäre Handelshemmnisse. Wieweit diese spezialisierten Technologieparks über „Zollfreizonen“ hinausgehen und einen integrierten Binnenmarkt Mitteleuropas vorwegnehmen, hängt von politischen und administrativen Opportunitäten ab. Für die Ostregion wären „liberalisierte“ Technologieparks als Basis für einen mitteleuropäischen Zentralraum strukturell wünschenswert. Die Attraktivität der Sonderstandorte hängt neben den handelspolitischen Voraussetzungen vor allem von gut funktionierenden, länderübergreifenden Verkehrs- und Kommunikationsnetzen ab. Verträge über eine partielle Integration Mitteleuropas müßten daher auch Vereinbarungen über gemeinsame Verkehrsprojekte enthalten. Die Sonderstandorte müßten aber keine grenzübergreifende Lage haben (wie etwa im Projekt Gmünd-Česke Velenice). Da sie die Voraussetzung zu möglichst hohen Skalenerträgen schaffen sollen, sind jene Standorte optimal, die an einer wichtigen Verkehrs- und Kommunikationsachse liegen und deshalb unter relativ niedrigen Transport- und Transaktionskosten den Zugang zum mitteleuropäischen Markt ermöglichen. In Ostösterreich eignen sich vorrangig zwei Achsen für eine „zentrale“ Region in Mitteleuropa: die Ostachse nach Ungarn und — nach Fertigstellung der Schnellverbindungen nach Bratislava — in die Slowakei (mit einem Schwerpunkt im Raum Bruck an der Leitha-Parndorf-Kittsee) sowie die Nordostachse nach Tschechien, Polen und in die Slowakei (mit Schwerpunkten um Hohenau-Breclav sowie Gänserndorf-Angern).

Ressourcengetragene Scope-Strategie für Randgebiete

Da Ressourcen i. w. S. (natürliche Ressourcen einschließlich Landschaft, Kulturgüter, traditionelle Fertigkeiten) als einzige Standortvorteile den Randgebieten nach dem Verlust des komparativen Arbeitskostenvorteils verblieben, wird diesen Regionen eine ressourcengetragene Entwick-

Eine Entwicklungsalternative für Randgebiete baut nicht mehr auf der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte, sondern auf dem Standortvorteil der Ausstattung mit Ressourcen auf, die durch scopebezogene Technologien nachhaltig veredelt werden. Gemeinschaftsunternehmen sollen als Wachstumsmotoren für regionale Netzwerke fungieren, die sich auf „agro-touristische“ Qualitätsprodukte spezialisieren.

lung empfohlen. Für eine nachhaltige Nutzung von Ressourcen sind Technologien mit Scope-Effekten günstiger als skalenertragsbezogene. Die Ressourcen sollen durch Produktionsmethoden veredelt werden, die Stückkosten durch eine große Vielfalt an Spezialprodukten in kleinen Mengen und nicht durch große Outputmengen standardisierter Produkte minimieren. Als Alternative zu einer Struktur mit wenigen, großen Vollerwerbsbauern oder touristischen Großprojekten, die von multiregionalen oder internationalen Unternehmen betrieben werden, wären Randgebiete so zu erneuern, daß viele kleine Anbieter ein vielfältiges, qualitätsvolles Produktprogramm für den regionalen Export bereitstellen. Auf der Basis eines biologischen

Landbaus erzeugte Spezialprodukte oder Angebotsformen des Tourismus, die Elemente der traditionellen „Sommerfrische“ mit modernen Serviceangeboten kombinieren, sind Beispiele für Produktgruppen mit „bodenständigen“ Komponenten (Palme, 1992). Die „agro-touristischen“ Produkte und Leistungen sollten insbesondere den Bedürfnissen gebildeter Großstädter entsprechen, da diese ein dynamisches Nachfragepotential bilden.

Die regionale Dynamik der Scope-Effekte kommt hauptsächlich durch Innovationen zustande, die das Angebot an spezielle Bedürfnisse von Nachfragern derselben Einkommenschicht kundengerecht und flexibel anpassen (Produktmodifikationen), sowie durch eine Ausdehnung der Absatzgebiete. Anders als im Laufe des Produktzyklus verliert eine Region einen bestimmten Standortvorteil nicht, sondern festigt ihn vielmehr durch Akkumulierung von Know-how. Im Modellfall bietet ein einzelner Betrieb seine Produkte unter teilweise unterschiedlichen Marktbedingungen an. In der Agrarproduktion variiert ein typischer Landwirt die Produktsorten nach einem eigenen, betriebs-spezifischen Know-how. Auf dem Agrarmarkt nutzt er den Vorteil von (internen) Scope-Effekten zu Quasi-Monopolrenten, indem er unter monopolistischen Konkurrenzbedingungen Preise setzt, die über die Grenzkosten hinausgehen. Hingegen wirken im Tourismus die Scope-Effekte für Nebenerwerbslandwirte überwiegend extern, weil Produktvielfalt vor allem durch Service-Einrichtungen zustande kommt, die kleine Betriebe, die in erster Linie Unterkunft mit Teilverpflegung anbieten, kaum bereitzustellen imstande sind. In einem Preiswettbewerb (unter vollkommenen Konkurrenzbedingungen) mit lokalen bzw. regionalen Mitanbietern würde ein typischer Landwirt eine weitgehend standardisierte Komponente zum Tourismusangebot beisteuern. Dennoch kann er auch im Tourismus Nutznießer von Scope-Effekten werden, wenn seine Nachfrage extern, durch das Marktverhalten anderer Produzenten aus derselben Region positiv beeinflusst wird. Deshalb sollen Dynamik und Effizienz der Entwicklung durch strategische Netzwerke gewährleistet werden, die in erster Linie externe Scope-Effekte internalisieren.

Da in Randgebieten ertragsteigernde Netzwerke auf immobilien Ressourcen aufbauen, sind sie als spezialisierte „Netzwerk-Regionen“ zu organisieren, in denen rechtlich selbständige Unternehmen aus einer oder mehreren benachbarten Gemeinden eng zusammenarbeiten. Für den Aufbau von wettbewerbsfähigen regionalen Netzwerken scheinen Gemeinschaftsunternehmen am besten geeignet, die sich auf strategisch wichtige dispositive Funktionen spezialisieren (z. B. Forschung und Entwicklung, Technologietransfer, Weiterbildung, Marketing und Vertrieb). Damit die Netzwerke ein komplexes, integriertes Gut (bzw. komplettes System) bereitstellen können, würden diese strategischen Kerne z. B. auch Veranstaltungen und Aufenthaltsprogramme planen und die Produktion der einzelnen Betriebe koordinieren. Das Gemeinschaftsunternehmen fungiert als „Wachstumsmotor“ für das regionale Netzwerk, indem es durch die laufende Tätigkeit („learning by doing“/ „learning by interacting“ usw.) Wissenskapital aufbaut und die Kompetenz entwickelt, Produktpalette und Netzwerk optimal zu erweitern (insbesondere auch durch Kooperationen mit mitteleuropäischen Nach-

barstaaten). Je weiter sich ein regionales Netzwerk ausdehnt, desto weniger intensiv werden Einzelunternehmen mit dem Gemeinschaftsunternehmen kooperieren. Dann würden Prinzipien der Selbstorganisation (mit gewissen Autonomien, Rückkoppelungen zur Selbstreflexion und Interaktionen mit völlig andersartigen Basiseinheiten) nach dem japanischen Muster der „network industrial organizations“ zweckmäßig. Mit dem Wachstum regionaler Netzwerke könnten Organisationen entstehen, in welchen nur noch Gemeinschaftsunternehmen aus verschiedenen Netzwerken miteinander kooperieren oder ein neues nationales oder internationales Gemeinschaftsunternehmen gründen usw.

Die Wirtschaftspolitik würde die Transaktionskosten zur Gründung und Weiterentwicklung solcher regionaler Netzwerke subventionieren, die kooperationsbereiten Unternehmen aus Landwirtschaft und Gewerbe mit adaptierten Förderaktionen unterstützen und darüber hinaus die Infrastruktur für Ausbildung und Forschung bereitstellen. Anwendungsmöglichkeiten zu entwickeln und entsprechende Fachkräfte auszubilden, könnte Aufgabe einer Spezialdisziplin an der Fachhochschule (oder Universität) in Krems an der Donau sein. Wegen der besonderen Aufgaben und Instrumente empfiehlt es sich, eine eigene wirtschaftspolitische Institution („Entwicklungsgesellschaft“) mit den Entwicklungsalternativen für Randgebiete zu betrauen. Ressourcengebundene Entwicklungsstrategien umfassen Regionen, wie sie etwa in den Strukturfonds der EU als 5b-Zielgebiete definiert sind. Sie haben in Niederösterreich überdurchschnittliche Bedeutung: 39,2% der niederösterreichischen Bevölkerung wohnen in Gebieten, die zwischen Österreich und der EU als 5b-Zielgebiete verhandelt werden (Mostviertel-Eisenwurzen, Wald- und Weinviertel, Bucklige Welt; *ÖROK-Empfehlungen*, 1993).

Literaturhinweise

Aiginger, K., Clement, W. (Koord.), Grundzüge einer Neuen Industriepolitik, Studie von WIFO und IWI im Auftrag der Vereinigung Österreichischer Industrieller der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichischen Investitionskredit AG Wien 1993.

Albach, H. „Strategische Allianzen, strategische Gruppen und strategische Familien“, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 1992, 62(6), S. 663-670.

Chandler, A. D. „Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise“, *Journal of Economic Perspectives*, Summer 1992, 6(3), S. 79-100.

Coase, R. H. *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press Chicago 1988.

Dosi, G. et al. (Hrsg.) *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers London-New York 1990.

EG-Kommission, Europa 2000, Perspektiven einer künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, Brüssel 1991.

Foray, D., Freeman, Ch. (Hrsg.) *Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage*, Pinter Publishers London-New York 1993.

Grossman, G. M., Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA 1991.

Hahn, F. R. „Neuere Entwicklungen in der Wachstumsökonomie“, *WIFO-Monatsberichte* 1993, 66(8), S. 432-438.

Hutschenreiter, G., „Neue Ansätze zu einer Industriepolitik der EG“, *WIFO-Monatsberichte* 1993, 66(5), S. 283-289.

Imai, K.-I., „Evolution of Japan's Corporate and Industrial Networks“, in **Carlsson, B.** (Hrsg.) *Industrial Dynamics: Technological, Organizational, and Structural Changes in Industries and Firms*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London 1989, S. 123-155.

Krugman, P. R. „Increasing Returns and Economic Geography“, *Journal of Political Economy* 1991, 99(3), S. 483-499.

Krugman, P. R., Venables, A. „Integration and the competitiveness of Peripheral Industry“, in **Bliss, Ch., Braga de Macedo, J.** *Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, S. 56-77.

Leo, H. „Transfer Sciences and the Austrian System of Innovation“, in **Leo, H.** (Coordinator), *Tip Workshop Proceedings: Managing Transfer Sciences*, Wien 1993.

Lucas, R. E. Jr. „Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?“, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 1990, 80, S. 92-96.

Mayerhofer, P. *Wien im neuen Mitteleuropa. Ökonomische Effekte der Ostöffnung*, WIFO Wien 1992.

Milgrom, P., Roberts, J. *Economics Organization and Management*, Prentice Hall Inc., New Jersey 1992.

Nelson, R. R., Winter, S. G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1982.

ÖROK-Empfehlungen 1993, (40).

Palme, G. „Auswirkungen einer EG-Integration Österreichs auf die regionale Industriestruktur“, *ÖROK-Schriftenreihe* 1990, (80).

Palme, G. (Koordination) *Wirtschaftskonzept Kärnten*, WIFO Wien 1992.

Palme, G. *Wirtschaftspolitische Perspektiven Niederösterreichs in den neunziger Jahren. Ansatz zu einer modernen Industrie- und Regionalpolitik. Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung der Niederösterreichischen Handelskammer und der Österreichischen Investitionskredit AG Wien 1993.*

Perroux, F. *The Domination Effect and Modern Economic Theory*, Penguin London 1971.

Porter, M. E. *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan Press, London 1990.

Romer, P. M. „Endogenous Technological Change“, *Journal of Political Economy* 1990, 98, S. 71-102.

Sabel, C. F. „Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy“, in **Foray, D., Freeman, Ch.** (Hrsg.) *Technology and the Wealth of Nations: The Dynamics of Constructed Advantage*, Pinter Publishers, London-New York 1993, S. 332-352.

Teece, D. J. „The Dynamics of Industrial Capitalism: Perspectives on Alfred Chandler's Scale and Scope“, *Journal of Economic Literature* 1993, 31 (March), S. 199-255.

Williamson, O. E. „The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes“, *Journal of Economic Literature* 1981, 19, S. 1537-1568.