

**Empfehlung Nr. 39**

**ÖROK-ABGRENZUNG NATIONALER  
REGIONALFÖRDERUNGSGEBIETE**

**Beschluß: 21. Sitzung am 25. 03. 1992**



## 1. PRÄAMBEL

Die österreichische Raumordnungskonferenz hat am 29. November 1991 das Österreichische Raumordnungskonzept 1991 beschlossen. Darin sind auch die wichtigsten regionalwirtschaftlichen Problemmuster angeführt, die von den ÖROK-Mitgliedern aus gesamtösterreichischer Sicht als besonders relevant für die Regionalpolitik angesehen werden.

Grundsätzlich wird die im Raumordnungskonzept 1991 vertretene Problemsicht von den Mitgliedern der ÖROK auch Anfang 1993 noch als gültig angesehen. Die mit der Ostöffnung entstehenden sektoralen und regionalen Probleme zeigen sich allerdings heute deutlicher, als noch vor einem Jahr.

In den nächsten Monaten wird Österreich mit den zuständigen Behörden der EG Verhandlungen über regionalpolitische Gebietsabgrenzungen zu führen haben. Es liegt im Interesse Österreichs, der österreichischen Problemsicht und den daraus abzuleitenden regionalpolitischen Prioritäten im Rahmen dieser Verhandlungen möglichst weitgehende Anerkennung zu verschaffen. Grundvoraussetzung hierfür ist es, über die kleinräumigen, regionalen oder landesbezogenen Sichtweisen hinausgehend einen nationalen Konsens über jene Gebiete herzustellen, welche nach dem aktuellen Informationsstand auch den Kriterien der EG entsprechen und für welche gemeinsame Anstrengungen der EG und Österreichs zur nachhaltigen Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung gesetzt werden sollen.

Der vorliegende ÖROK-Abgrenzungsvorschlag für Zielgebiete gemäß nationaler Regionalförderungsgebiete berücksichtigt diese Aspekte und stellt einen maximalen Rahmen für die Verhandlungen mit der EG dar. Die endgültige, für Österreich verbindliche Gebietsabgrenzung liegt nicht im Entscheidungsbereich Österreichs allein, sondern wird im Rahmen der europäischen Regionalpolitik festgelegt. Diese Entscheidung wird Hand in Hand mit der Entscheidung Österreichs zu treffen sein, welchen finanziellen Beitrag Bund, Länder und Gemeinden zur Umsetzung des jeweils zu akkordierenden Regionalwirtschaftlichen Konzeptes zu leisten haben. Die unter 4. abgegrenzte Gebietskulisse stellt jedenfalls noch keine Zustimmung des Bundes dar, für sämtliche Gebiete einen finanziellen Beitrag zu leisten.

## 2. ÜBERBLICK ÜBER REGIONALWIRTSCHAFTLICHE PROBLEMMUSTER IN ÖSTERREICH ANFANG DER 90er JAHRE

### (1) Beurteilungsrahmen

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht, welche regionalwirtschaftlichen Probleme Anfang der 90er Jahre von den in der ÖROK vertretenen Gebietskörperschaften aus gesamtösterreichischer Sicht als relevant für die staatliche Regionalpolitik eingeschätzt werden. Als Beurteilungsgrundlage dienen die Grundsätze des Österreichischen Raumordnungskonzeptes 1991.

### (2) Regionalwirtschaftliche Probleme im engeren Sinn

Im Lichte dieser Grundsätze werden in Österreich insbesondere die folgenden regionalwirtschaftlichen Sachverhalte als problematisch angesehen:

- die Existenz von Gebieten mit einem deutlich unterdurchschnittlichen Niveau der Wirtschaftsleistung, in welchen deshalb die Menschen in zumutbarer Entfernung über relativ eingeschränkte Erwerbchancen verfügen (geringes Arbeitsplatzangebot, dadurch hohe Problemendlerquoten und/oder geringe Erwerbsbeteiligung und/oder hohe Arbeitslosenquoten, niedriges Lohnniveau, geringe Qualität und Vielfalt der Beschäftigungsmöglichkeiten);

- die Existenz von Gebieten, in welchen sich die Wirtschaftsleistung gegenüber dem österreichischen Durchschnitt deutlich ungünstiger entwickelt und damit die Erwerbschancen absolut oder zumindest relativ verschlechtern (Arbeitsplatzverluste, Produktivitätseinbußen, Dequalifizierung, etc.) - eine Entwicklung, die auf besondere Schwierigkeiten bei der Anpassung der Wirtschaft an geänderte Rahmenbedingungen hindeutet.

Die Träger der Regionalpolitik in Österreich sind der Auffassung, daß Gebiete, in denen diese Problemdimensionen einzeln oder gemeinsam ausgeprägt zutage treten (regionalwirtschaftliche Problemgebiete im engeren Sinn), durch geeignete staatliche Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel bei der Bewältigung dieser Problemlagen in besonderem Maße zu unterstützen sind. Regionale Unternehmensbeihilfen im Sinne der europäischen Wettbewerbsregeln sollten in diesen Gebieten jedenfalls zulässig sein.

### (3) Strukturelle Mängel als latente Probleme

Diese Niveau- und Entwicklungsprobleme sind meist Ausdruck struktureller Mängel der Wirtschaft in den betroffenen Regionen, wie z.B. hoher Anteil Problembranchen, Abhängigkeit von einzelnen Großbetrieben, niedrige Innovationsneigung. Strukturdefizite müssen jedoch nicht immer und sofort zu manifesten Entwicklungsproblemen bzw. bei längerfristig ungünstiger Entwicklung zu Niveaueinbußen führen. Zum Teil stellen sie lediglich eine latente Gefährdung dar, die aber bei Zusammentreffen mehrerer ungünstiger Bedingungen (z.B. ungünstige internationale Branchenkonjunktur, Managementfehler in einem dominierenden Betrieb) durchaus zu akuten Problemen führen kann. Solange die Entwicklung insgesamt unproblematisch verläuft, besteht in Gebieten mit derartigen strukturellen Risiken i.d.R. noch kein besonderer regionalpolitischer Handlungsdruck. Dennoch herrscht in Österreich die übereinstimmende Auffassung, daß diesen Strukturdefiziten auch in Gebieten ohne besondere manifeste Probleme seitens der Regionalpolitik rechtzeitig Beachtung geschenkt werden muß. Zur Vermeidung manifestester Probleme sollen im Sinne einer vorbeugenden Regionalpolitik möglichst frühzeitig geeignete staatliche Maßnahmen zur Strukturverbesserung und Verringerung von Risiken ergriffen werden. Diese Notwendigkeit einer vorbeugenden Regionalpolitik stellt sich heute - in einer Zeit mit massiven Änderungen in den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Ostöffnung, Europäische Integration, geplante weitere Liberalisierungsschritte im Rahmen des GATT) - mehr denn je.

### (4) Sonstige wirtschaftsbedingte räumliche Problemkonzentrationen

Neben den erwähnten regionalwirtschaftlichen Problemen im engeren Sinn (niedriges Niveau oder ungünstige Entwicklung der Wirtschaftsleistung) sowie den regional unterschiedlichen wirtschaftsstrukturellen Risiken lassen sich auch bei anderen mit der Wirtschaft in Zusammenhang stehenden Problemen räumlich unterschiedliche Problemkonzentrationen feststellen, z.B. Anpassungsprobleme und Veränderungsprozesse auf den Arbeitsmärkten; Umweltbelastungen; Flächenverbrauch und Verdrängungsprozesse auf den Liegenschaftsmärkten; sozio-kulturelle Anpassungsprobleme. Allen diesen wirtschaftsbedingten räumlichen Problemmustern und Wirkungszusammenhängen muß nach Auffassung der Mitglieder der ÖROK im Rahmen einer ganzheitlichen Regionalpolitik Beachtung geschenkt werden.

### (5) Idealtypische Problemregionen

Die genannten regionalwirtschaftlichen Probleme werden vielfach - so etwa auch in der EG - zwei idealtypischen Regionskategorien zugeordnet. In reiner Form sind diese Idealtypen zumindest in Österreich nicht häufig anzutreffen. Näherungsweise läßt sich für Österreich etwa folgende Typologie aufstellen:

- a) Periphere ländliche Gebiete mit hohem Agraranteil, bestenfalls kleinstädtischen Zentren und geringem Industrieanteil sind v.a. durch ein sehr niedriges Niveau der regionalen Wertschöpfung und damit der Erwerbs- und Beschäftigungschancen gekennzeichnet. Dementsprechend sind auch das Lohnniveau und die Qualität der in der Region angebotenen Arbeitsplätze niedrig, der Anteil der Auspendler über größere Distanzen (Nichttagespendler oder Tagesfernpendingler) sowie der saisonalen Arbeitslosigkeit dagegen hoch. Die

Entwicklungsdynamik war im letzten Jahrzehnt - trotz starker Arbeitsplatzverluste in der Landwirtschaft - in den meisten Fällen keineswegs extrem ungünstig. Gebiete, die diesem Problemtyp näherungsweise zugeordnet werden können, finden sich v.a. im Burgenland, im Wein- und Waldviertel, in den peripheren Teilen des Mühlviertels, im nördlichen Innviertel, im niederösterreichischen Voralpenbereich sowie in einzelnen inneralpinen Gebieten südlich des Alpenhauptkammes, wie z.B. in Ober- und Unterkärnten. Diese Gebiete wurden seinerzeit im Österreichischen Raumordnungskonzept 1981 als "entwicklungsschwache Problemgebiete" bezeichnet. Zudem sind gerade inneralpine Talschaften durch die Topographie (Kleinkammrigkeit) und schlechte Erreichbarkeit benachteiligt.

- b) Dem steht ein stark industrialisierter Problemtyp mit stärker urbanisiertem (in Österreich allerdings bestenfalls mittelstädtischem) Verdichtungskern und meist nur mäßig unterdurchschnittlichem Wertschöpfungsniveau, aber sehr ungünstiger Entwicklungsdynamik (Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverluste) gegenüber. Ursache dafür ist ein hoher Anteil entwicklungsfähiger Industriezweige. Auch die Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit ist überdurchschnittlich hoch, v.a. bei Frauen. Häufig sind die natürlichen Lebensgrundlagen durch Schadstoffemissionen (Luft, Wasser) bzw. Altlasten (Deponien, Halden, Industriearbeiten etc.) stärker beeinträchtigt. Klassische Vertreter dieses Gebietstyps der sog. "alten Industriegebiete" (im Österreichischen Raumordnungskonzept 1981 als "strukturschwache Industriegebiete" bezeichnet) sind in Österreich die obersteirischen Industrieregionen und der Bezirk Voitsberg sowie einzelne Gebiete im südlichen Niederösterreich.

#### (6) Gemischte Problemlagen in der Realität

Allerdings sind in der Realität regionalwirtschaftliche Probleme eines Gebiets - im engeren wie im weiteren Sinn - selten einem dieser beiden Idealtypen eindeutig zuzuordnen. In der Mehrzahl der österreichischen Regionen findet sich eine Mischung beider Problemgebietstypen. Außerdem treten die verschiedenen regionalwirtschaftlichen Probleme in einzelnen Regionen in jeweils unterschiedlicher Intensität auf. Problematische Elemente finden sich daher z.T. auch in prosperierenden Gebieten. Folgende Abweichungen von den beiden Idealtypen für Problemregionen sind in Österreich häufig anzutreffen:

- Eine Mischung ländlich-peripherer und altindustrieller Probleme bei hohem Problemdruck weisen viele kleinere Industriezentren in agrarischen Gebieten auf, wie z.B. das obere Waldviertel, der Bezirk Oberwart und das Lavanttal sowie in etwas abgeschwächter Form die Region Krems. Aber auch dort, wo in ländlich-peripheren Gebieten die Industrie ohnedies schwach vertreten ist, ist diese vielfach auch noch durch ausgeprägte strukturelle Schwächen (z.B. entwicklungsgefährdete Niedriglohnbranchen) bedroht. Es ist darauf hinzuweisen, daß auch die typischen "alten Industriegebiete" in Österreich mehr ländliche Elemente enthalten, als derartige Gebiete in anderen Staaten.
- Zahlreiche Gebiete im weiteren Umland der Großstädte weisen ebenfalls deutliche wirtschaftliche Probleme auf (hohe Agrarquoten und niedrige Wertschöpfung oder aber industrielle Rezessionstendenzen); durch die Möglichkeiten des Pendelns in den jeweils im Tagespendelbereich gelegenen Zentralraum sind die Erwerbchancen jedoch nicht ganz so ungünstig, sodaß meist nur geringe Bevölkerungsverluste oder - wenn das Gebiet als Wohnstandort attraktiv ist - z.T. sogar Zuwanderungstendenzen feststellbar sind. Das gilt insbesondere für das weitere Umland von Wien (Weinviertel, Wienerwald, Wiener Becken), Linz (Mühlviertel) und Graz (Ost-, Süd- und Weststeiermark) sowie von Klagenfurt. Allerdings führt diese Entwicklung zu einem problematischen Anwachsen des Verkehrsaufkommens.
- Die altindustriellen Problemmuster treten in einigen Gebieten wie Steyr oder Wiener Neustadt etwas abgeschwächt auf. In Bezirken wie Ried, Kirchdorf, Amstetten stehen gewisse ländlich-periphere oder altindustrielle Problemelemente einer insgesamt eher günstigen industriell-gewerblichen Entwicklungsdynamik gegenüber. Der Bezirk Braunau ist nach Jahren einer erfreulichen Industrieentwicklung in letzter Zeit von massiven Problemen in den industriellen Leitbetrieben getroffen worden.

Probleme (verschlechterte Standortbedingungen durch industrielle Altlasten und Flächenknappheit, erhöhte Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, strukturelle Schwächen, Mangel an Innovation und destabilisierende Wirkungen der Ostöffnung) treten aber auch in einzelnen mittel- und großstädtischen Zentren auf (z.B. Abhängigkeit von der Textilindustrie in Vorarlberg und von der Grundstoffindustrie in Linz; industrielle Strukturschwächen, rasanter Strukturwandel von der Industrie zu Dienstleistungen und überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in Wien).

- Die zu starke Abhängigkeit vom Tourismus und die zunehmenden Konflikte zwischen Tourismus und sensiblen Naturraum können für die - in den vergangenen Jahrzehnten entwicklungsbegünstigten - ländlichen Gebiete Westösterreichs längerfristig ein nicht zu unterschätzendes wirtschaftliches Risiko darstellen. Die mit dem Massentourismus häufig verbundenen ökologischen und sozialen Beeinträchtigungen werden v.a. in den besonders betroffenen alpinen Regionen mittlerweile immer stärker als Probleme wahrgenommen.

#### (7) Ostöffnung - neue regionalwirtschaftliche Anpassungserfordernisse

Die Liberalisierung und wirtschaftliche Öffnung der ehemaligen Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas eröffnet für große Teile Österreichs - v.a. für die grenznahen Gebiete - zweifellos neue Entwicklungschancen. Sie stellt für viele Wirtschaftszweige vorerst aber auch eine existentielle Bedrohung dar. Strukturelle Anpassungen - etwa im Bereich der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, der Niedriglohnindustrien sowie der technologisch weniger anspruchsvollen, ökologisch belastenden Grundstoffindustrien - sind zwar längerfristig unvermeidlich, sie müssen aber schrittweise vollzogen werden und erfordern teilweise staatliche Begleitmaßnahmen, wenn sie nicht zu gravierenden wirtschaftlichen Substanzverlusten in den Standortregionen führen sollen. Die traditionellen Schwerpunktregionen der staatlichen Regionalpolitik - ländlich-periphere Gebiete (Landwirtschaft, Niedriglohnbranchen) und alte Industriegebiete (Grundstoffindustrie) - sind von diesem Anpassungsdruck besonders betroffen. Anpassungsprobleme treten jedoch - bei insgesamt guter Wirtschaftsdynamik - auch in einigen städtischen Ballungsräumen auf. Hier, d.h. in den bevorzugten Zielgebieten der neuen Immigrationsbewegungen, kommen v.a. die Verdrängungsprozesse auf den Arbeitsmärkten als Spannungsmomente hinzu und führen ebenfalls zu einem erhöhten Bedarf an regionsspezifischen Maßnahmenbündeln, die sich allerdings von den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für die traditionellen Problemregionen unterscheiden. Entlang der gesamten Grenze zu den Reformstaaten wurde der Ausbau bzw. die z.T. neuzuschaffende Verknüpfung der Infrastrukturnetze zu einer vordringlichen regionalpolitischen Aufgabe. Nach österreichischer Auffassung muß dabei umweltfreundlichen Infrastruktursystem unbedingt Vorrang eingeräumt werden.

### **3. METHODE ZUR ABGRENZUNG NATIONALER REGIONALFÖRDERUNGSGEBIETE**

Unter Berücksichtigung der bisher von der ÖROK für die Abgrenzung von Regionalförderungsgebieten verwendeten Indikatoren und der zur Anwendung von Art. 92 des EWR-Vertrages von der EG-Kommission vorgesehenen Indikatoren war zur Abgrenzung der nationalen Regionalförderungsgebiete folgende Methode anzuwenden:

Das Erste Prüfverfahren basiert auf den beiden Indikatoren

- Bruttoregionalprodukt 1988 je Einwohner 1981 indexiert auf Österreichwert = 100

Dieser Indikator entspricht dem von der EG-Kommission verwendeten weitgehend, wird aber möglichst rasch mit aktuellen Daten neu berechnet werden müssen.

- Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt der Jahre 1987-1991) indexiert auf Österreichwert = 100.

Dieser Indikator weicht vom Indikator der EG zur Beurteilung der Arbeitslosigkeit einer Region insofern ab, als die österr. Arbeitslosenquote auf die unselbständig Berufstätigen bezogen wird. Die österr. Arbeitslosenquote liegt im Vergleich mit der von der EG-Kommission verwendeten Quote unwesentlich höher, weil letztere auf alle Berufstätigen (incl. Selbständige) bezogen wird. Die österr. Werte sind aber insofern exakter, als sie amtlich erhoben und nicht durch Befragung ermittelt werden.

Weiters wird der Jahresdurchschnittswert der vergangenen 5 Jahre herangezogen und nicht der bei der EG übliche Durchschnitt der Aprilwerte, weil durch die spezifische österreichische hohe saisonale Arbeitslosigkeit im April regionale Verzerrungen entstünden.

Grundsätzlich erfolgt das erste Prüfverfahren auf Ebene der NUTS III-Regionen unter Berücksichtigung der (voraussichtlichen) Schwellenwerte, die sich nach den Richtlinien der EG-Kommission ergeben:

BRP/EW	Indexwert 80
Arbeitslosenquote	Indexwert 145

Zur Beurteilung kleinerer räumlicher Einheiten finden ergänzend die Werte für politische Bezirke/Regionen Anwendung.

Da in einzelnen Regionen kleinräumig bzw. in Teilen der NUTS III-Region gravierende wirtschaftliche Probleme auftreten, werden darüber hinaus noch andere, von den Ländern benannte (Teil)Regionen im zweiten Prüfverfahren einbezogen.

Im - auch von der EG-Kommission vorgesehenen und für alle Regionen erforderlichen - zweiten Prüfverfahren werden zur Beschreibung (auch jener Gebiete unter der Ebene der NUTS III-Regionen) folgende Indikatoren auf dem jeweils verfügbaren Aggregationsniveau herangezogen, wobei den Entwicklungsindikatoren besondere Bedeutung zukommt:

- \* Erwerbstätige/Einwohner 1991 und Entwicklung 1981/91;
- \* Entwicklung des Gewerbe- und Lohnsummensteueraufkommens 1981-83 zu 1987-89;
- \* Medianeinkommen 1989 und Entwicklung 1987/89;
- \* Problempendleranteil 1981;
- \* Wanderungsbilanz 1981/91;
- \* Bevölkerungsentwicklung 1981/91;
- \* Erreichbarkeit zentraler Orte (ab Stufe V);
- \* einseitige Abhängigkeit von Branchen und/oder Großbetrieben.

Diese Indikatoren sollen von der ÖROK auf den jeweils aktuellen Stand gebracht werden. Es war und ist den Ländern unbenommen, zusätzlich zu diesen Indikatoren ergänzende Daten und qualitative Bewertungen beizubringen.

#### **4. ÖROK-ABGRENZUNG NATIONALER REGIONALFÖRDERUNGSGEBIETE**

Unter Berücksichtigung der unter 2. angeführten regionalwirtschaftlichen Problemmuster in Österreich und unter Anwendung der unter 3. genannten Auswahlmethode empfiehlt die Österreichische Raumordnungskonferenz, die nachstehenden Regionen als maximale Gebietskulisse der Nationalen Regionalförderungsgebiete den Verhandlungen mit den Behörden des EWR bzw. der EG zugrunde zu legen. Sollten diese Verhandlungen Gebietsreduktionen erforderlich machen, so soll mit dem/n betroffenen Land/Ländern Rücksprache gehalten werden.

NATIONALE REGIONALFÖRDERUNGSGEBIETE  
Beschluß der Österreichischen Raumordnungskonferenz am 25. März 1993

Region 1) (NUTS II)	Einwohner 1991	Einwohner in % v. Ö.	Arbeitslose Jahresdurchschnitt 1987 - 1991		BRP/EW 1988	
			Index Ö = 100	Rang- ziffer	Index Ö = 100	Rang- ziffer
Mühlviertel (G) (+RG)	198.378	2,54	71	25	47,4	1
Oststeiermark	262.837	3,37	104	15	52,2	2
Südburgenland	99.805	1,28	124	8	54,3	3
West- u. Südsteiermark (+RG)	208.024	2,64	130	7	56,1	4
Unterkärnten	158.594	2,03	140	4	58,4	5
Mittelburgenland	38.462	0,49	108	13	57	6
Weinviertel	121.957	1,56	71	25	60	7
Innviertel (G)	235.760	3,02	65	29	61,7	8
Nordburgenland	132.613	1,70	98	19	65,5	9
westl. Obersteiermark	111.895	1,44	103	17	66,8	10
Lungau	20.622	0,26	110	12	67,2	11
Liezen	81.352	1,04	120	9	67,8	12
Osttirol	48.338	0,62	158	2	69,6	13
Mostviertel-Eisenwurzen (+RG)	242.923	3,12	80	22	71,1	14
Oberkärnten (+RG)	136.876	1,76	164	1	73,1	15
Waldviertel	224.005	2,87	104	15	75,5	16
Tiroler Oberland (+RG)	89.712	1,15	143	3	77,1	17
östl. Obersteiermark	185.908	2,38	136	5	77,8	18
Niederösterreich Süd	236.797	3,04	108	13	78	19
Traunviertel (R)	59.893	0,77	65	29	80,6	20
Steyr-Kirchdorf (G)	127.437	1,63	103	17	82,2	21
Wiener Umland-Nordteil (R)	28.008	0,36	70	27	82,3	22
Pinzgau-Pongau (R) (+RG)	68.022	0,87	98	19	87	23
Tiroler Unterland (R)	17.926	0,23	79	23	100,1	24
Rheintal-Bodenseegebiet (G)	156.624	2,01	46	31	103,9	25
Klagenfurt-Villach (R)	37.022	0,47	113	11	104,7	26
Außerfern	29.140	0,37	115	10	109	27
Bludenz, Bregenzer Wald (R)	39.500	0,51	72	24	111,2	28
Innsbruck (R)	13.028	0,17	68	28	116,5	29
Linz (R)	14.370	0,18	86	21	128,1	30
Wien 22 (R)	32.703	0,42	134	6	143,8	31

1)(R)=Kleinregion, (G)=Großteil, (+RG)=plus Randgemeinden

NATIONALE REGIONALFÖRDERUNGSGEBIETE  
 Ergebnis der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 25. März 1993



