

Interdisziplinäres Institut für Raumordnung
Stadt- und Regionalentwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Vorstand: o.Univ.Prof.Dr.Walter B. Stöhr
A-1190 Wien, Hasenauerstraße 42/8, Tel. (0222) 34-43-19

1981

W. STÖHR

EINFLÜSSE DER WIRTSCHAFTS- u. ARBEITS-
MARKTLAGE AUF DIE RÄUMLICHE
ENTWICKLUNG x)

I I R - DISCUSSION 14

1981

x) Vortrag gehalten auf Einladung der Planungsgemeinschaft Ost
(Bundesländer Wien, Niederösterreich, Burgenland) auf deren
Symposium "Die räumliche Entwicklung in der Länderregion Ost",
September 1981, erscheint in den Veröffentlichungen der PGO

o.Univ.Prof.Dr.Walter Stöhr
Vorstand des Interdisziplinären
Instituts für Raumordnung, Stadt-
und Regionalentwicklung der
Wirtschaftsuniversität Wien

Einflüsse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage auf
die räumliche Entwicklung

Die räumliche Entwicklung der Länderregion Ost muß sinnvollerweise in Zusammenhang mit jener der übrigen Stadtregionen Europas oder anderer Länder analysiert werden. Dies trifft insbesondere für die Auswirkungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu, die direkt dem weltweiten Wettbewerb zwischen Ländern und Regionen unterliegt. Dieser Wettbewerb führt zu Veränderungen räumlicher Wirtschafts- und Arbeitsmarkt-Strukturen zwischen Ländern und Regionen, aber auch innerhalb von Regionen.

Diese Veränderungen manifestieren sich einerseits in der Abwanderung bestimmter wirtschaftlicher Funktionen von den Industrie- in die Entwicklungsländer. Gleichzeitig finden jedoch auch innerhalb von Stadtregionen räumliche Strukturveränderungen in einem Zyklus von Urbanisierungs-, Suburbanisierungs-, Desurbanisierungs- und möglicherweise Reurbanisierungsphasen statt, wie wir in unserem Aufsatz für das letzte Symposium der PGO ¹⁾ ausführten. Wie dort gezeigt wurde, weisen diese Urbanisierungsphasen im internationalen Vergleich eine gewisse Relation zum wirtschaftlichen Entwicklungsstand und vor allem zum Ablauf der Produkt-

1) Schubert U. und W.Stöhr "Ansätze für eine koordinierte Wirtschaftspolitik in der Länderregion Ost", PGO, Veröffentlichung Nr.2/1981

zyklen (Innovations-, Expansions-, Reife- und Stagnationsphase von Produkten) auf. Im internationalen Vergleich liegt - wie wir dort zeigten - die Stadtregion Wien derzeit etwa am Ende der Suburbanisierungsphase. In der weiteren Entwicklung wird es nicht unwesentlich von der Stadtentwicklungspolitik abhängen, ob die Region in die international häufig zu beobachtende Desurbanisierungsphase oder - unter deren Umgehung - direkt in eine Reurbanisierungsphase eintreten kann. Abgesehen von der physischen (städtebaulichen) Entwicklungspolitik wird dies insbesondere von der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik abhängen, etwa von der Intensität mit der sich die Wirtschaftsförderung auf Aktivitäten bestimmter Phasen des Produktzyklus in den einzelnen Zonen der Stadtregion (Kernzone, Mittelzone, Randzone) konzentriert.

Lassen Sie mich nun einige Charakteristika der Veränderungen der räumlichen Wirtschaftsstruktur und der räumlichen Arbeitsmarktstruktur innerhalb von Großregionen allgemein und innerhalb der Länderregion Ost im speziellen skizzieren. Da diese Fragen in Österreich bisher auf breiterer Basis noch wenig analysiert wurden, werde ich mich dabei auf vergleichende internationale Untersuchungen sowie auf einige in unserem Institut durchgeführte Analysen für Österreich beziehen.

I. Veränderungen der räumlichen Wirtschaftsstruktur

Zunächst zur Veränderung der räumlichen Wirtschaftsstruktur, d.h. der räumlichen Verteilung von Betrieben. Vergleichende Untersuchungen innerhalb der Mitgliedsländer der EG und ihrer Beitritts-Kandidaten Griechenland, Spanien und Portugal haben interessante vorläufige Ergebnisse gebracht: 2)

2) International Conference on Industrial Mobility and Migration in the European Community, Rotterdam, Mai 1981

Internationale Produktionswanderung:

Die genannten Studien für die EG-Länder zeigten, daß insbesondere Produkte in ihrer Reifephase (meist besonders arbeitsintensive standardisierte Produktionen) in die Billiglohnländer Europas (insbesondere Griechenland, Spanien und Portugal) und in die Länder der Dritten Welt abgewandert sind. Für Intensität und Richtung dieser Verlagerungen werden vor allem drei Faktoren als maßgeblich angesehen: die Lohnkosten, das Erreichbarkeitspotential zum Gesamtmarkt und die vorhandenen (lokalen oder regionalen) organisatorischen Voraussetzungen. - Diese Verlagerungen werden im wesentlichen als strukturbedingt (und daher nicht maßgeblich von der konjunkturellen Situation abhängig) angesehen.

Binnenregionale Produktionswanderung:

Die genannten Untersuchungen in den EG-Ländern und ihren Beitrittskandidaten zeigen, daß sich im Zeitraum von etwa 1955-75 in den Großstadregionen der meisten Länder eine Schwergewichtsverlagerung aus den Kernräumen der Großstadregionen in deren Randzonen bzw. Umlandzentren ergeben hat.³⁾ Diese Schwergewichtsverlagerungen waren stark von der Entfernung von der großstädtischen Kernzone abhängig, d.h. sie nahmen mit zunehmender Entfernung von diesen stark ab. In ihrer sektoralen Charakteristik konzentrierten sich die verlagerten Betriebe einerseits auf Sparten mit relativ geringen nationalen Wachstumsraten jedoch hohem Lohnkostenanteil (Konfektion, Textilien, Schuherzeugung), wobei es sich voraussichtlich um eine Netto-Verlagerung (Abbau in den Kernzonen, Zuwachs in den Randzonen) gehandelt haben dürfte, andererseits auf Sparten mit relativ hohen nationalen Wachstumsraten und niedrigem Lohnkostenanteil (Elektronik, mechanische Industrie) bei denen es sich um eine Ausweitung der Gesamtproduktionskapazität in die Randzonen und Umlandgebiete der großstädtischen Agglomerationen (ohne wesentliche Schrumpfung in den Kernzonen) gehandelt haben dürfte. - Diese binnenregionalen

3) Nur in Griechenland war noch eine weitere Konzentrations-tendenz zu beobachten - jedoch sind, vor allem für die südeuropäischen Länder, die Daten recht lückenhaft.

Schwerpunktverlagerungen sind voraussichtlich stärker konjunkturabhängig, da sie in den meisten Ländern (wie übrigens auch in Österreich, vergl. folgender Absatz) seit dem Konjunkturabschwung 1975 stark abgenommen haben.

Für Österreich können über Veränderungen der räumlichen Betriebsstruktur Ergebnisse einer an unserem Institut im Rahmen von Forschungsarbeiten über periphere entwicklungsschwache Gebiete durchgeführten Untersuchung ⁴⁾ über industrielle Betriebsneugründungen 1950-77 im nördlichen Niederösterreich zitiert werden. Aus dieser Analyse geht hervor, daß sich im direkten Umland und in einer Zone mittlerer Erreichbarkeit von Wien vorwiegend Sektoren mit nationalem Beschäftigungswachstum und wenig standardisierten Tätigkeiten niedergelassen haben, während sich in peripheren schwach entwickelten Gebieten vor allem Branchen mit nationalem Beschäftigungsrückgang und vorwiegend standardisierter Tätigkeit angesiedelt haben. Dies bestätigt also die in den EG-Ländern erzielten Resultate im wesentlichen, differenziert sie aber noch weiter. Außerdem zeigte diese Analyse, daß von den Beschäftigten industrieller Neugründungen in peripheren schwach entwickelten Gebieten etwa zwei Drittel in Zweigbetrieben arbeiten, deren Zentralen vorwiegend in Wien liegen. Diese österreichische Untersuchung zeigt also, daß zumindest im nördlichen Teil der Länderregion Ost der branchenweise Innovationsgehalt und die allgemeine Wachstumsneigung von Industrieneugründungen mit zunehmender Entfernung von Wien abgenommen hat, während ihre Abhängigkeit von in der Kernzone verbliebenen Unternehmenszentralen (die meist auch Schlüsselfunktionen wie Forschung und Entwicklung, Entscheidungsfunktionen etc. enthalten) zugenommen hat. Dies spiegelt sich naturgemäß auch in der räumlichen Differenzierung des Arbeitsmarktes wieder, die im folgenden kurz besprochen wird.

4) Tödttling F., "Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs", Dissertation am Interdisziplinären Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien, 1981

II. Räumliche Differenzierung des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt hat in verschiedener Weise Einfluß auf die räumliche Struktur eines Gebietes wie der Dreiländerregion Ost. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in einzelnen Teilräumen (etwa Bezirken) bestimmt räumliche Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, in den Stellenandrangziffern, der Pendelwanderung und schließlich auch der Zu- und Abwanderung. Viele dieser Aspekte wurden an anderer Stelle bereits ausführlich analysiert.⁵⁾ Durch räumlich unterschiedliche Knappheiten bzw. unterschiedliche Qualifikationsstrukturen am Arbeitsmarkt werden aber auch die Standortmuster sowie die qualitativen Charakteristika von Betriebsneugründungen bzw. -verlagerungen der oben skizzierten Art, wesentlich mitbestimmt. Dies zeigt die Notwendigkeit einer stärkeren wechselseitigen Abstimmung der räumlichen Aspekte der Betriebsansiedlungs-, der Arbeitsmarkt- und der allgemeinen Raumordnungspolitik.

Im folgenden soll ein spezifischer qualitativer Aspekt dieser Fragestellung beleuchtet werden:

Wanderung von Bevölkerung bzw. Arbeitskräften wird im allgemeinen als ein Ausgleichsmechanismus zwischen Gebieten unterschiedlicher Angebots- und Nachfragestrukturen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet, durch den vielfach die Herstellung eines räumlichen Gleichgewichtes auf dem Arbeitsmarkt, d.h. der Verringerung von Unterschieden in der Lohnhöhe, der Arbeitslosenrate etc. erwartet wird. Diese Annahme berücksichtigt allerdings meist nur aggregierte quantitative Variable des Arbeitsmarktes, nicht jedoch dessen qualitative Struktur, die gerade für die Dynamik und den Innovationsgrad der wirtschaftlichen Entwicklung von besonderer Bedeutung ist. Nicht unwesentlich hängt davon auch die Möglichkeit ab, neue Betriebe in bestimmte Gebiete anzuziehen

5) Vergl. "Ein interregionales Arbeitsmarktmodell für Österreich (REMÖ)". Forschungsprojekt am Interdisziplinären Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien (Projektleitung: U.Schubert).
Vergl. auch Schubert, U. (1982) "REMO, An interregional labor market model of Austria", Environment and Planning (im Druck).

bzw. die Anpassungsfähigkeit bestehender Betriebe an neue Situationen zu erleichtern.

So hat hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Wanderung in Österreich eine an unserem Institut im Rahmen eines Forschungsprojektes über periphere Gebiete durchgeführte Analyse ⁶⁾ gezeigt, daß nach Altersstufen die aktivste Bevölkerungsgruppe der 15-30 jährigen ihre höchsten relativen Wanderungsverluste in den Gebieten niedrigen Entwicklungsstandes und mittlerer Entfernung der Kernräume hatte, während die Kernräume selbst in dieser Altersgruppe die größten relativen Wanderungsgewinne aufwiesen. Nach Qualifikations- bzw. Bildungsstufen wiederum war die Abwanderungsrate aus den schwächer entwickelten peripheren Gebieten (bis zum Maturantenniveau) umso höher, je höher das Bildungsniveau war. ⁷⁾ Anstatt eines Ausgleiches auf dem Arbeitsmarkt hat also eine weitere Verstärkung der qualitativen Ungleichgewichte stattgefunden.

Insgesamt scheint also sowohl im betrieblichen Bereich als auch auf dem Arbeitsmarkt - vielfach trotz der in der Hochkonjunktur verzeichneten quantitativen Erfolge von Betriebsneugründungen und Verringerung der Arbeitslosenrate - in den peripheren wirtschaftsschwachen Gebieten eine qualitative Erosion und zunehmende Außenabhängigkeit, sowie in der Folge eine erhöhte Krisenanfälligkeit entstanden zu sein, die vor allem bei abgeschwächtem Wirtschaftswachstum die Entwicklungschancen dieser Gebiete wesentlich beeinträchtigen dürfte. - Gleichzeitig tritt jedoch

6) Beitrag G.Maier zum Forschungsprojekt "Entwicklung peripherer Gebiete in Österreich - Zwischen großräumiger Arbeitsteilung und integrierter regionaler Entwicklung (PERIPOL)", Interdisziplinäres Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung, Wirtschaftsuniversität Wien (in Vorbereitung).

7) Lediglich bei den Akademikern zeigt sich eine gegenläufige Tendenz mit Nettoabwanderung aus den Kernräumen in die Randzone der Ballungsgebiete, was einerseits eine "Suburbanisierungstendenz" der (vielfach einkommensstärkeren) Akademiker andeuten, andererseits wohl aber auch deren Rückwanderung von den Hochschulorten in ihre Ursprungsgebiete enthalten könnte. Im Hinblick auf die relativ kleinen absoluten Zahlen und die dadurch möglichen Zufallseffekte sind hier jedoch noch detailliertere Analysen über längere Zeiträume erforderlich.

ein beschränkter gegenläufiger Trend durch eine abzusehende Suburbanisierungstendenz der höchstqualifizierten Bevölkerungsschichten (insbesondere Akademiker) ein, der durchaus auch andere Bildungsschichten bzw. bestimmte höher qualifizierte wirtschaftliche Funktionen nach sich ziehen könnte, wie dies bereits in anderen Ländern, etwa den USA der Fall war. Hieraus würden sich ohne Zweifel ganz neue Aspekte für eine räumliche Arbeitsteilung innerhalb von Großregionen wie der Dreiländerregion Ost ergeben.

III. Weitere Systematische Analysen für Österreich erforderlich

Um die Veränderungen der räumlichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur in der Dreiländerregion Ost umfassender interpretieren und (zumindest in Varianten) auch in die Zukunft projizieren zu können, wären systematischere Analysen einschlägiger Variablen für dieses Gebiet erforderlich, ähnlich jenen, über die oben aus anderen Ländern bzw. von österreichischen Teilgebieten berichtet wurde.

Insbesondere müßten solche Analysen wichtige Schlüsselvariable der räumlichen Betriebs- und Arbeitsmarktstrukturen und deren Veränderungen in den drei Bundesländern erfassen. Dabei wären neben den heute bereits zum Standard gehörenden Analysen der quantitativen Veränderungen von Betrieben, Beschäftigten, Arbeitslosen, Regionalprodukt, etc. auch deren qualitative Ausprägungen systematischer zu durchleuchten.

Im betrieblichen Bereich bezieht sich dies insbesondere auf wirtschaftliche Produktions- und Funktionswanderungen der oben angedeuteten Art sowie auf Veränderungen in der räumlichen Arbeitsteilung hinsichtlich des Qualifikations- und Innovationsgrades von Aktivitäten, hinsichtlich des organisatorischen Status von Betrieben (Stammwerk, komplettes Zweigwerk, verlängerte Werkbank, etc.), sowie hinsichtlich der ausgeübten betrieblichen

Funktionen (Management, Forschung und Entwicklung, Routinefunktionen etc.), sowie der für diese Veränderungen in der räumlichen Arbeitsteilung maßgeblichen Motive und Einflußfaktoren. Solche Veränderung der räumlichen Arbeitsteilung manifestiert sich in Betriebsneugründungen, -verlagerungen und -schließungen, aber auch in der Umstrukturierung, Ausweitung und Einschränkung bestehender Betriebe.

Im Bereich des Arbeitsmarktes müßten sich solche Analysen auf Veränderungen der räumlichen Verteilung in der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung und der hierfür maßgeblichen Einflußfaktoren und Motive beziehen, weiters auf Lohnniveau und Arbeitsplatzstabilität, auf die Chancen sozialer und beruflicher Aufwärtsmobilität und die Vielfalt an Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der jeweiligen Arbeitsmarktregionen.

Wesentlich scheinen in diesem Zusammenhang weiters Analysen über Art und Ausmaß des Zusammenhanges zwischen der regionalen Betriebsstruktur und der Bevölkerungsstruktur sowie der im wesentlichen im Bereich der regionalen Arbeitsmärkte sich abspielenden Ausgleichs- und Anpassungsmechanismen. Durch eine modellhafte Darstellung dieser Wechselbeziehungen lassen sich zu erwartende Entwicklungsalternativen in die Zukunft projizieren. Hieraus ließe sich das Entwicklungspotential einzelner Teilbereiche der Dreiländerregion Ost in quantitativer und vor allem auch qualitativer Hinsicht genauer abschätzen.