

Norbert Geldner

Industrie im Grenzland

Ein Entwicklungsmodell für die Steiermark

Die vergangenen 30 Jahre lassen sich in zwei Perioden teilen, in welchen die Bedingungen für einen Abbau regionaler Disparitäten sehr unterschiedlich waren. Nicht nur in Österreich, sondern auch in der gesamten OECD ist Mitte der siebziger Jahre ein Bruch in der Regionalentwicklung zu erkennen (Wadley, 1986). Bis etwa 1974 wuchs die Wirtschaft kräftig. Das verursachte vor allem in den Ballungsgebieten Arbeitskräfteknappheit, positive Lohn drift und rasch steigende Bodenpreise. Grenzproduzenten mußten sich nach Standorten geringerer Kostenbelastung orientieren. Interventionen zugunsten einer Verringerung regionaler Disparitäten sind in dieser Phase als Ausgleich für externe Ersparnisse der Ballung anzusehen. Im Sinn einer Intensivierung der räumlichen Arbeitsteilung sowie einer Eingliederung peripherer Gebiete ins Wirtschaftsgeschehen war die Regionalpolitik erfolgreich, wenn Disparitäten auch nicht überall vermindert werden konnten.

Das kräftige Wirtschaftswachstum ließ eine rasche Expansion öffentlicher Haushalte zu. Regionalpolitische

Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Maßnahmen wurden — ähnlich wie die Arbeitsmarktförderung — als Kapazitätserweiternd gesehen. Dies ermöglichte die Förderung von Ansiedlungen nicht standortgebundener Produktionen im ländlichen Raum, was nicht nur die Abwanderung aus der Landwirtschaft unterstützte, sondern auch den Spielraum der Konjunkturpolitik erweiterte.

Die Ansiedlungen hatten vor allem zwei Merkmale:

- Die Ansprüche an das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte waren sehr gering und die Produktivität niedrig
- Die Produktionsstätten hatten häufig keine dispositiven Funktionen (verlängerte Werkbänke) und wurden von außen gesteuert.

Nordwesten und Südosten der Steiermark sind in jeder Hinsicht gegensätzliche Regionen. In den letzten 10 Jahren konzentrierten sich die Anstrengungen auf die Rückgewinnung der Erneuerungsfähigkeit in der Obersteiermark, nun verlagern sie sich wieder stärker zum Grenzland. Im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung arbeitete das WIFO an einem Entwicklungsmodell für das steirische Grenzland mit. Wachstumschancen werden für das Grenzland vor allem in einer Stärkung der innerregionalen Verflechtung, der Ergänzungsfunktion zum Zentralraum gesehen, also ist sie in die Entwicklungsstrategie einzubeziehen. Eine Qualifikationsinitiative in untypischen Frauenberufen sollte höhere Einkommen ermöglichen.

Für eine Beurteilung ist es nützlich, die treibenden Kräfte hinter dieser Entwicklung zu sehen.

Die Zeit bis 1974 war durch eine rasche Verbreitung der Massenproduktion gekennzeichnet. Dadurch wurde eine Vielzahl von technischen Entwicklungen aus der ersten Hälfte des Jahrhunderts einem großen Kreis von Konsumenten zugänglich gemacht. Bedingung dafür war allerdings die korrespondierende soziale Innovation einer auf stetiges Wachstum der Massenkaukraft gerichteten Wirtschaftspolitik (Nachfrage-Management; Sabel, 1989). In der Massenproduktion fallen Planung, Produktion und Absatz der Produkte zeitlich auseinander. Das daraus resultierende Risiko kann nur durch

stetig wachsende Kaufkraft und niedrige Realzinsen kontrollierbar gehalten werden.

Massenproduktion erfordert Maschinen für komplexe Produktionsabläufe, die aber von ungelerten Arbeitskräften bedient werden können. Sobald sich ein Produkt auf dem Markt durchgesetzt hat, d. h. im Lebenszyklus die

Die von verschiedenen Krisen begleitete Entwicklung der Jahre 1974 bis 1988 schuf für die Regionalpolitik völlig neue Voraussetzungen. Der Lenkung gewerblicher Investitionen werden abnehmende Chancen eingeräumt, weil deren mobilisierbares Potential geringer, die Ansprüche innovativer Produzenten an den Standort größer werden.

Reifephase erreicht hat, kann es meist überall produziert werden (es sei denn, es ist an Rohstoffvorkommen gebunden oder die Wert-Gewicht-Relation läßt keine langen Transportwege zu). Je anspruchsloser die Bedienung der Maschinen ist, desto leichter läßt sich die physische Produktion vom Absatzmarkt weg in ein Gebiet geringer Produktionskosten verlegen (viel schwieriger ist dies für die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen, die daher — losgetrennt — meist in Marktnähe verbleiben).

Die Periode der Wachstumsverlangsamung, die in einigen Ländern schon vor 1974 einsetzte und für die der Erd-

ölpreisschock nur insofern als Auslöser wirkte, als er ein genaues Gleichlaufen der rezessiven Kräfte verursachte, wurde oft auf Sättigungerscheinungen zurückgeführt. Dies trifft nur insoweit zu, als mit zunehmender Verbreitung der Leitprodukte ausgeprägter nach dem Geschmack differenziert wird, sodaß das Auseinanderfallen von Planung, Produktion und Verkauf immer risikoreicher wird.

Trendbruch um 1974

Die Unternehmen hatten auch gelernt, staatliche Interventionen in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen und durch ihre Strategien vorwegzunehmen. Die Politik einer Verstetigung der Massenkaufkraft schuf daher immer mehr Preiseffekte zu Lasten von Mengeneffekten, bzw. die Erreichung geplanter Mengeneffekte wurde immer teurer. Die relative Preissteigerung von Rohstoffen und Energie verteuerte die Massenproduktion von Industriewaren weiter und bewirkte eine Neuordnung der internationalen Arbeitsteilung. Instabile Wechselkurse und Leistungsbilanzungleichgewichte setzten das Nachfrage-Management weiter unter Druck.

Besonders ungünstig wirkte sich aus, daß fast gleichzeitig eine Unregelmäßigkeit im Bevölkerungsaufbau, die aus den beiden Weltkriegen herrührt, eine rasche Zunahme der Bevölkerung im aktiven Alter verursachte. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums traf somit auf ein steigendes Arbeitskräfteangebot, wodurch die Arbeitslosigkeit emporschnellte. Dies wieder belastete die öffentlichen Haushalte über die viel langsamer wachsenden Einnahmen hinaus. Größere Defizite und schließlich Sanierungsmaßnahmen waren die Folge.

Die zweite Periode, die von 1974 bis in die Gegenwart reicht, war also von geringem Wachstum, Arbeitslosigkeit, negativer Lohn drift und Zurückbleiben der Masseneinkommen sowie durch langsam, aber konsequent verstärkte Bemühungen um eine Budgetsanierung gekennzeichnet. Produktionsverfahren und neue Formen der Marktbearbeitung, die die Distanz zwischen Planung und Verkauf wieder zu verringern suchten, setzten sich durch. Massenproduktion wanderte in Schwellenländer ab, die Industrieländer forcierten neue Produkte, kundengerechte Einzel fertigung oder Dezentralisierung der Produktion.

Für die Regionalpolitik hatte das wesentliche Folgen. Die bisherige Strategie, regionale Disparitäten durch Lenkung von gewerblichen Investitionen abzubauen und zugleich Wachstumsreserven auszuschöpfen, stieß an Grenzen (*Ewringmann — Kortenkamp*, 1986): Das mobilisierbare Potential war geringer geworden. Funktional diversifizierte Ballungsräume wurden merklich begünstigt, und dem Angebot waren kaum Wachstumsgrenzen gesetzt. Die Wirtschaftspolitik orientierte sich an Zielgrößen wie Innovation, Entwicklung der Technologie und Synergie. Dadurch wurden Zentren mehr als früher begünstigt. Eine Politik des Ausgleiches regionaler Disparitäten lief in höherem Maße Gefahr, gesamtwirtschaftliche Effizienz zu mindern.

Selbst vorwiegend kostenorientierte Rationalisierungen erweitern auch die Kapazität. Das Wirtschaftswachstum nach 1975 reichte nicht aus, die Kapazitätsauslastung zu verbessern. Das wieder ließ Betriebsweiterungen oder

Auslagerungen an neue Standorte kaum noch zu. Auch die Ballungsräume waren nun gut mit Arbeitskräften ausgestattet, und die Lohnkosten blieben gegenüber anderen Komponenten relativ zurück (der marginale Lohnsatz blieb vor allem im Verhältnis zur Qualifikation deutlich unter dem durchschnittlichen). Also bestand kaum Interesse an weiteren Ansiedlungen in peripheren Gebieten.

Aufgrund der Verknappung öffentlicher Mittel wurden nicht nur die Förderungen geringer, sondern auch der weitere Infrastrukturausbau immer schwieriger.

Überdies stellen die neuen Produktionsmethoden und eine innovationsorientierte Unternehmensstrategie einen viel höheren Anspruch an den Standort, insbesondere an externe Vorteile der Ballung (urbanization economies).

Der Abbau regionaler Disparitäten wurde unterbrochen, wobei häufig neue Wachstumszentren entstanden sind. Alte Industriegebiete fielen stark zurück und ergaben neben dem ländlichen Raum einen zweiten Typus von Problemregionen.

Neue Wachstumszentren entstanden vor allem dort, wo unternehmerische Initiative, fortschreitende Technologie, qualifizierte Arbeitskräfte und eine gewisse Konzentration der Nachfrage zusammentrafen. In einer neuen Wachstumsphase, möglicherweise ausgelöst durch die gesamteuropäische Integration, werden diese Elemente auch die Standortbedingungen entwickelter Industrieländer bestimmen.

Aufgrund der internationalen Arbeitsteilung wird die Spezialisierung zunehmen, begünstigt auch durch die Öffnung Osteuropas. Die Stärken entwickelter Industrieländer werden äußerst flexible Produktionsmethoden, ein hohes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte — nicht nur im Bereich technischer Fertigkeiten, sondern auch in der Kommunikation — und eine rasche Anpassung des Arbeitseinsatzes an den kurzfristigen Bedarf sein. Dadurch werden die Lohnkosten niedrig bleiben. Anreize für Betriebsansiedlungen in peripheren Gebieten werden gering sein.

Bilanz im steirischen Grenzland

Abgrenzung und Charakteristik des Gebietes

Die folgende Analyse unterscheidet zwei Teilgebiete der Steiermark:

1. Der Nordwesten umfaßt die Obersteiermark einschließlich der Bezirke Liezen und Murau. Liezen-West und Murau ergeben einen eigenen Typus, beeinflussen aber die Industriestatistik zu wenig, um herausgehoben zu werden.
2. Der Südosten umfaßt Graz und sein Hinterland. Dieses Gebiet wird in den Zentralraum (Graz-Stadt und Umgebung) und das Grenzland gegliedert. Eine Sonderstellung nimmt der Bezirk Voitsberg ein. Viele seiner Charakteristika ordnen ihn dem „alten Industriegebiet“ zu, besonders im Hinblick auf die Industriepolitik ist er eher dort als im Grenzland anzusiedeln. Andere Merkmale heben aber wieder seine engeren Beziehungen zu Graz hervor. Das Aggregat Grenzland versteht sich im folgenden daher ohne Voitsberg. Das südoststeirische Grenzland ist in mehrfacher Hin-

Die Produktivität in den steirischen Regionen

Übersicht 1

Netto-Inlandsprodukt zu Faktorkosten je Beschäftigten 1986

	Österreich = 100	1971 = 100
Nordwesten	89	320
Steiermark	84	322
Graz und Umgebung	100	339
Grenzland	58	299

sicht Peripherie, wenn auch im Augenblick gewisse Ausichten auf Änderung bestehen

Graz und sein Hinterland liegen am Rande eines Wirtschaftsraumes (Ostösterreich), der selbst eine deutliche Randlage zu den westeuropäischen Wirtschaftszentren einnimmt: Im Süden und Osten (mit dem Vorfeld des südlichen Burgenlandes) stößt er an eine kontaktarme, (bisher) wenig durchlässige Grenze, über die hinweg insbesondere keine Anregungen zu technischen, sozialen oder organisatorischen Innovationen zu erwarten waren. Eine Folge dieses Umfelds, aber auch verstärkender Faktor ist eine immer noch sehr hohe Agrarquote, die die Agrarpolitik zu einem wesentlichen Bestandteil einer Entwicklungsstrategie macht. Die Wirtschaftskraft des Zentralraumes selbst ist gering (das Netto-Inlandsprodukt je Beschäftigten erreicht gerade den Österreich-Durchschnitt), das Gefälle zur Peripherie dennoch sehr steil: Die Zentralität der Region ist stark ausgebildet, es gibt nur wenige und kleine sekundäre Zentren und wenig periphere Kreisläufe.

Die Wirtschaft des Zentralraumes ist vor allem nicht stark genug, um — etwa mit ausgelagerten flächenbrauchenden Aktivitäten — das Hinterland einzubeziehen, im Gegenteil: ein erheblicher Teil der — im Vergleich zu Frauen — mobileren männlichen Arbeitskräfte wandert in den Zentralraum ab. Infolge des ständigen Überangebotes an wenig qualifizierten weiblichen Arbeitskräften wurden arbeitskostenorientierte (häufig außengesteuerte) Betriebsstätten (im günstigsten Fall der Elektroindustrie) angesiedelt, wodurch auch außerhalb der Landwirtschaft das Durchschnittseinkommen besonders niedrig blieb. Für eine Beurteilung der sozialen Situation der Familien sind allerdings zusätzlich die Pendlereinkommen, die sicher deutlich höher als die lokalen Löhne sind (Daten dazu fehlen), und eine relativ hohe Frauenerwerbsquote zu berücksichtigen. Das verfügbare Nettoeinkommen je Erwerbstätigen dürfte 75% bis 80% des Österreich-Durchschnitts betragen.

Die Produktivität im Grenzland erreicht allerdings nur 58% des Österreich-Durchschnitts, denn sie blieb zwischen 1971 und 1986 merklich zurück (Übersicht 1). Der Output wuchs zwar leicht überdurchschnittlich, die Beschäftigung aber um fast 1 Prozentpunkt pro Jahr rascher. Dies geschah zwar um den Preis geringerer Produktivitätszuwächse (Übersicht 2), war aber aufgrund der Abwanderung aus der Landwirtschaft die einzige verbleibende Möglichkeit, zumindest die Entleerung des Raumes zu verhindern.

Wirtschaftsstruktur

In den letzten dreißig Jahren wurde die Zahl der Arbeitsplätze (einschließlich Selbständiger) durch den Strukturwandel im steirischen Grenzland um mehr als 40% ver-

Entwicklung von Produktion und Beschäftigung 1971 bis 1986

Übersicht 2

	Beschäftigung insgesamt	NIP ¹⁾ nominell
	Durchschnittliche jährliche Veränderung 1971/1986 in %	
Nordwesten	-10	+70
Steiermark	-00	+81
Graz und Umgebung	+04	+90
Grenzland	+09	+85

¹⁾ Netto-Inlandsprodukt

ringert. In der Landwirtschaft sind derzeit um rund 66 000 Menschen weniger beschäftigt als 1961. Die Arbeitslosigkeit jedoch überschreitet das Niveau von damals nur wenig, allerdings dürften heute (per Saldo) etwa 25 000 Arbeitskräfte mehr auspendeln. Immerhin 40 000 der vom Strukturwandel erfaßten Arbeitsplätze (das sind 60%) konnten aber in gewerblicher Wirtschaft und Verwaltung wiedergewonnen werden. Dieser Sektor der Wirtschaft wuchs im Grenzland in den letzten 30 Jahren jährlich um 1 3/4%, das entspricht dem Beschäftigungswachstum Österreichs im Hochkonjunkturjahr 1989 (Übersicht 3).

Die sozioökonomische Struktur der Berufstätigen (Übersicht 4) läßt im Vergleich von Graz mit dem Grenzland erkennen, wie gering die Auslastung des Humankapital-Potentials in der gewerblichen Wirtschaft ist. Das betrifft insbesondere Frauen (Übersicht 5), während schon 1981 über 40% der männlichen Berufstätigen außerhalb der Landwirtschaft von den günstigeren Berufschancen des Zentralraumes Gebrauch machten (Übersicht 6). Dieser Anteil ist seither eher noch gestiegen.

Die geringe Dynamik der gesamten Region mündete in einer ausgeprägten Zentralisierung. Anstelle von funktional mit dem Zentrum verflochtenen Aktivitäten entstanden im Grenzland Ansiedlungen aus anderen, stärker ausgelasteten Regionen. Dies brachte wenig dispositive Funktionen, aber ein Übergewicht gering qualifizierter Arbeit. Die Sektorstruktur bestätigt das: Die Brutto-Wertschöpfung der Steiermark wird zu 6,7% in der Landwirtschaft, zu 42,7% in der Güterproduktion und zu 50,6% in Dienstleistungen erstellt.

Im Südosten tragen die Landwirtschaft 7,0%, die Güterproduktion weniger als 38% und Dienstleistungen mehr als 55% zur Gesamtleistung bei. Dies hängt aber nur zum geringeren Teil damit zusammen, daß hier auch die zentralörtlichen Funktionen für den Nordwesten wahrgenommen werden (die Grundstoffindustrie stellt nicht nur relativ geringe Ansprüche, sie ist auch deutlich nach Wien und Linz orientiert), es legt vielmehr die Vermutung nahe, daß manche Dienstleistungen mangels Rationalisierungsdruckes großzügig besetzt sind. Im Grenzland selbst entfällt ein Sechstel der Produktion auf die Landwirtschaft, der Dienstleistungssektor hat — für Randgebiete untypisch — deutlich höheres Gewicht als der Produktionsbereich.

Der Basissektor eines Gebietes erzeugt den Beitrag einer Region zur interregionalen Arbeitsteilung. Er kann weder exakt definiert noch bestimmt werden. Eine Schätzung ergibt nur Richtwerte, dennoch ist sie sinnvoll. Sie zeigt, daß im Grenzland etwa die Hälfte jener Arbeitskräfte, die für den interregionalen Güter- und Leistungsaustausch produzieren, in der Landwirtschaft beschäftigt ist.

Die Entwicklung der Berufstätigkeit im steirischen Grenzland

Übersicht 3

	1961	1990
	Absolut	
Berufstätige der Wohnbevölkerung	182 000	182 000 ¹⁾
Pendlersaldo	- 15 000	- 40 000
Arbeitslose	5 000	6 000
Beschäftigte am Arbeitsort	162 000	136 000 ²⁾
Landwirtschaft	102 000	36 000
Gewerbliche Wirtschaft und Verwaltung	60 000	100 000

¹⁾ Geringfügige Überarbeitung der ÖROK-Prognose aufgrund der zuletzt günstigeren Entwicklung — ²⁾ Vorsichtige Extrapolation der Schätzung von Jeglitsch (1989)

Dienstleistungen haben allein im Bereich Fremdenverkehr und hier nur in einigen Gemeinden überregionale Bedeutung (laut Volkszählung 1981). Der Anteil der Güterproduktion an der Brutto-Wertschöpfung ist nicht größer als im Zentralraum (Übersicht 7). Dieses Fehlen einer funktionalen Arbeitsteilung charakterisiert die Schwäche der Region.

Der Schlüssel zur Erklärung der wirtschaftlichen Schwäche des Grenzlandes liegt in der geringen funktionalen Arbeitsteilung. Das kleine Potential der Region überläßt dem Hinterland von Graz zu wenig Substanz an intraregionaler Arbeitsteilung. Im Bereich überregionaler Arbeitsteilung bleiben dem Grenzland mangels Wettbewerbsvorteile vor allem Niedriglohn-Aktivitäten.

Die Unterschiede der Industriestruktur¹⁾ zwischen den einzelnen Gebieten sind besonders ausgeprägt.

Im obersteirischen Grundstoff-Industriegebiet erreichen die kapitalintensiven Branchen einen Anteil an der gesamten Industrieproduktion von nahezu 50% (Österreich-Durchschnitt etwa 25%). In der übrigen Steiermark ist nur der Spezialmaterialbereich im Zentrum nennenswert, das Grenzland weist kaum Grundstoffe auf.

Fast 85% der Industriebeschäftigung des Grenzlands sind dem arbeitsintensiven Bereich zuzuordnen, ähnlich wie auch im Zentralraum; der Anteil des Bekleidungssektors ist hier allerdings dreimal so groß, der des Technologiesektors um ein Viertel niedriger (Übersicht 8). Darüber hinaus dürfte die Elektroindustrie im Grenzland vorwiegend gering qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen. Der Schwerpunkt des Grenzlands liegt insgesamt im Bereich unqualifizierter, billiger Arbeitskräfte. Allerdings gibt es

innerhalb des Grenzlands einzelne Standorte mit erheblich günstigerer Struktur, die sich wohl auch für künftige Entwicklungen anbieten.

Eine geringe mittlere Betriebsgröße im Grenzland ließe auf ein ausreichendes unternehmerisches Potential schließen, viele Betriebe operieren jedoch außengesteuert und nehmen wenig dispositive Funktionen wahr.

Der Schwerpunkt der Betriebsansiedlungen war vor 1976. Zwischen 1971 und 1976 wurden im Grenzland pro Jahr fast 4% neue Industriearbeitsplätze geschaffen (hingegen im Nordwesten einschließlich „Aichfeld“ weniger als 1%). Nach 1976 ging die Gründungsrate im Grenzland auf 1,6% zurück, die Stilllegungsrate blieb mit 1,4% hoch (deutlich höher als im Nordwesten; dies läßt auf kurzlebige Ansiedlungen schließen). Per Saldo wurden durch Ansiedlungen kaum mehr Arbeitsplätze gewonnen. Die bestehenden Betriebe expandierten aber im Durchschnitt kräftig. Ihre Arbeitskostensituation erwies sich offenbar als Wettbewerbsvorteil (Übersicht 9).

Die Süderweiterung des europäischen Binnenmarktes und die Öffnung zum Osten werden die Standortvorteile traditioneller Niedriglohngebiete in ganz Österreich außerordentlich verringern.

Die Attraktivität des Grenzlands wird wohl nur für Produktionen erhalten bleiben, die aus gewichtigen Gründen innerhalb der EG bleiben müssen (Ursprungsregel), einzelne Arbeitsgänge zur Erhaltung von Arbeitskostenvorteilen aber in die östlichen Nachbarstaaten auslagern können wofür überdies kurze Distanzen (häufige Kontakte oder relativ hohe Transportkosten) Bedingung sind — etwa im Bekleidungssektor i. w. S. wäre das denkbar.

Wichtige Elemente einer entstehenden neuen Arbeitsteilung wie Transithandel, Finanz- und andere produktionsnahe Dienstleistungen und Beratungen bleiben wohl den Zentralräumen vorbehalten.

Strategie für das Grenzland

Die wichtigsten Impulse für das Grenzland sind in der intraregionalen Arbeitsteilung, im Entstehen kleiner Kreisläufe über Grenzen hinweg zu erwarten — insbesondere dort, wo diese Grenzen funktionale Räume durchschnitten haben. Im Norden und Osten dürfte allerdings viel eher mit Impulsen aus einer Grenzöffnung zu rechnen sein als im Süden. Für die Steiermark könnten sich

Sozioökonomische Struktur der Berufstätigen 1981

Übersicht 4

	Steiermark	Graz und Umgebung	Grenzland
	Anteil an den Berufstätigen der Wohnbevölkerung in %		
Selbständige in Land und Forstwirtschaft	10,6	3,6	21,4
„Qualifizierte“ Berufstätige in der gewerblichen Wirtschaft und Verwaltung	51,3	62,4	39,8
Selbständige in technisch-wissenschaftlichen Berufen und Angestellte mit Hochschulabschluß	4,6	8,4	2,4
Selbständige in Produktions- und Dienstleistungsberufen	4,8	5,6	4,0
Angestellte mit weiterführender Schule	25,6	36,1	16,4
Facharbeiter	16,3	12,3	17,0
„Gering Qualifizierte“	38,1	34,0	38,7
Angestellte mit Pflichtschule und angelernte Arbeiter	22,8	21,9	21,0
Hilfsarbeiter	15,3	12,1	17,7
„Qualifizierte“ in % der „gering Qualifizierten“	135	184	103

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkszählungsergebnisse 1981

¹⁾ Die Analyse der Industriestruktur folgt der Gliederung von *Palme* (1988/1989).

Berufssituation von Frauen 1981

Übersicht 5

	Steiermark	Graz und Umgebung	Grenzland
Erwerbsquote insgesamt	43,8	44,9	44,8
Absolventen weiterführender Schulen oder Berufsebene	57,6	65,4	47,3
Pflichtschulabsolventen	42,4	34,6	52,7
Erwerbsquote der Frauen	32,8	36,0	34,5
Absolventen weiterführender Schulen oder Lehrausbildung	49,8	58,8	37,1
Pflichtschulabsolventen	50,2	41,2	62,9

Q Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkszählungsergebnisse 1981

kurzfristig höchstens mit Ungarn neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit ergeben, hier ist aber die Position des Burgenlands günstiger. Eine möglichst selbständige Wirtschaft Sloweniens, die eine enge Zusammenarbeit mit der Steiermark suchen würde, wäre eine Chance für diesen Wirtschaftsraum.

Qualitative Wachstumschancen eröffnen sich aus der Anbindung ans Zentrum — aus der Ergänzungsfunktion —, denn für eine interregionale (-nationale) Arbeitsteilung bietet das Grenzland außer dem geringen Lohnniveau zu wenig komparative Vorteile. Die neueren Tendenzen der Industrieentwicklung, insbesondere in ihrem räumlichen Kontext, weisen in dieselbe Richtung.

In Anlehnung an Schumpeter wird ein neuer langer (Kondratieff-)Aufschwung gesehen, dessen Basisinnovation Informationstechnologie ist (Läpple, 1986). Sie wird die neuen Produktions-, Management- und Unternehmenskonzepte bestimmen, in denen die Rationalisierung über die technischen Abläufe hinaus das gesamte betriebliche Geschehen erreichen wird.

„Just in time“, „zero stock“ und ähnliche Organisationsformen orientieren sich nicht an der Verringerung der Lohnstückkosten, sondern an den „toten“ Kosten, Stehzeiten, Zwischenlagern sowie der organisatorisch vermeidbaren Kapitalbindung. Den Materialfluß baut der Markt auf (richtiger: er ruft ihn ab), und die dezentralen Produktionseinheiten müssen flexibel aufeinander abgestimmt werden.

Großformen von Produktionsorganisation erwirtschaften zwar Skalenerträge, aber mangels exakter Abstimmung von Kapazitäten entstehen in den einzelnen Bereichen viele Leerläufe. Arbeitskraft darf daher nicht mehr als belastendes (weil nicht mechanisierbares) Verbindungsstück zwischen maschinellen Systemen gesehen werden, sondern als Produktivitätspotential. Dies stellt die Trennung von operativen und dispositiven Funktionen und damit traditionelle Berufsbilder in Frage. Die begleitende soziale Innovation zur Umsetzung der Informationstechnologie könnte daher selbstbestimmte Arbeit sein. Die Band-

Sektorale Verteilung überregional orientierter Arbeitsplätze in den steirischen Regionen 1981

Übersicht 7

	Land- und Forstwirtschaft	Güterproduktion	Fremdenverkehr	Sonstige Dienstleistungen
	Anteile am Basissektor in %			
Zentralraum	3	45	2	50
Obersteirische Industriegebiete einschließlich Voitsberg	17	74	2	7
Liezen Murau	30	42	20	8
Grenzland	55	43	2	—

Q: Eigene Schätzung aufgrund der Volkszählungsergebnisse 1981

breite künftiger Entwicklung wird von verringerter Produktionstiefe der Stammbetriebe, über Auslagerung an selbständige Anbieter in wohlorganisierten Märkten bis zu einem neuen Konzept von Kooperation reichen, das auch eine Anknüpfung an traditionelles Handwerk zuließe.

Neuere Arbeiten über die Industrialisierung peripherer Gebiete (z. B. Giipaios et al., 1989) betonen, daß die geringe lokale Verflechtung angesiedelter Betriebe vor allem auf einem Angebotsproblem beruht und daß die geringe Dichte der Lieferkapazitäten — insbesondere mit hohen Qualitätsstandards — nicht ausreicht, eine beabsichtigte langsame Loslösung vom Stammbetrieb zuzulassen.

Es wird daher eine relative Konzentration empfohlen — das Infrastrukturangebot und die Qualifikation der Arbeitskräfte sind ganz wesentlich: eine kleinräumige, enge Verflechtung und Gruppierung um Kristallisationskerne, die jedoch die Möglichkeiten, flächengreifend auf das Hinterland auszustrahlen, nutzt.

Im Gegensatz zur Obersteiermark, wo eine produktzyklische Verjüngung, Rückgewinnung der Anpassungsfähigkeit durch organisatorische Restrukturierung und Förderung von Unternehmertum sowie die Mobilisierung des Strukturwandels im Vordergrund der Überlegungen standen, wird im Grenzland vor allem eine Verbesserung der Einkommen und Qualifikationen anzustreben sein. Dazu bedarf es einer spezifischen funktionalen Rolle der Region, die erst gefunden und entwickelt werden muß.

Im einzelnen könnten dies bestehende Beratungsinstitutionen, aber auch erwerbsorientierte Beratungsunternehmen übernehmen, die die Technologieberatung an das lokale Gewerbe herantragen. Nach dem Muster von Gründungs- und Innovationszentren könnten — öffentlich oder als Tochtergesellschaften mittlerer, aber technologisch in-

Struktur der Industriebeschäftigung

Übersicht 8

Dezember 1988

	Steiermark	Graz und Umgebung	Grenzland
	Anteile in %		
Versorgungssektor	8,8	8,4	12,4
Montansektor	17,1	0,9	1,9
Spezialmaterialsektor	6,7	12,3	1,4
Kapitalintensive Branchen insgesamt	32,6	21,6	15,8
Bekleidungssektor	9,9	8,0	23,7
Verarbeitungssektor	18,9	16,1	18,7
Technologiesektor	38,6	54,4	41,8
Arbeitsintensive Branchen insgesamt	67,4	78,4	84,2

Regionale Mobilität 1981

Übersicht 6

	Männer	Frauen
	Beschäftigte am Arbeitsort in % der Beschäftigten am Wohnort	
Graz und Umgebung	122,4	110,3
Grenzland	71,3	88,0
Steiermark	94,9	97,2

Q Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkszählungsergebnisse 1981

Entwicklung der Beschäftigung in bestehenden und neugegründeten Industriebetrieben

Übersicht 9

	Steiermark	Graz und Umgebung	Grenzland
Beschäftigtenstand Ende 1971	101 600	32 300	15 900
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1971/1976 in %			
Durch Neugründungen	+13	+0,6	+3,9
Durch Stilllegungen	-0,5	-0,7	-1,3
In bestehenden Betrieben	-0,6	-0,9	-0,5
Beschäftigtenstand Ende 1976	102 300	30 700	17 600
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1976/1988 in %			
Durch Neugründungen	+0,6	+0,5	+1,6
Durch Stilllegungen	-0,7	-0,5	-1,4
In bestehenden Betrieben	-1,5	-1,4	+0,5
Beschäftigtenstand Ende 1988	83 900	25 800	19 000
Summe der neugegründeten Arbeitsplätze			
1972/1976	6 500	900	3 100
1977/1988	7 300	1 700	3 300

interessanter Grazer Unternehmen — „Zulieferparks“ geschaffen werden. In der Bewertung von Betriebsansiedlungen im Grazer Raum sollten Zuliefermöglichkeiten berücksichtigt, die Höhe einer Förderung allenfalls danach ausgerichtet werden. Beratungsfirmen könnten eingeladen werden, mit dem lokalen Gewerbe (und Kleinbetrieben aus der Industrie) Zulieferbeziehungen aufzubauen.

Parallel dazu ist ein schrittweises Anheben (Upgrading) der Qualifikationsstruktur bestehender Betriebe anzustreben, etwa durch die Umschichtung der Förderungen von quantitativen zu qualitativen Kriterien. Voraussetzung für eine solche Strategie ist eine Qualifikationsinitiative. Insbesondere die Qualität der Lehrausbildung sollte

Die Chancen des Grenzlands liegen in einer Intensivierung der innerregionalen Arbeitsteilung. Die industriell-gewerbliche Entwicklung ist indirekt durch eine Stärkung des Zentralraumes und die Errichtung innerregionaler Kreisläufe anzustreben. Für Zulieferverflechtungen geeignete Infrastrukturen dienen der Entfaltung der Hinterlandsfunktion.

verbessert werden. Für Facharbeiter- und mittlere Berufsausbildungen, die über die Möglichkeiten des lokalen Gewerbes hinausgehen, sind Einrichtungen zu schaffen, ganz besonders für „untypische Frauenberufe“. Die regionale Mobilität weiblicher Arbeitskräfte wäre vor allem durch eine Verbesserung der Infrastruktur zu steigern, mit dem Ziel, Mehrfachbelastungen zu senken.

Einkommensausfälle, die durch die zu erwartende stärkere Konkurrenzierung aus Niedriglohnländern und mögliche Betriebsschließungen drohen, sollten möglichst abgefangen werden. Hier sind persönliche Transfers in Verbindung mit Qualifikationsmaßnahmen der Subventionierung von Unternehmen ohne wesentliche Upgrading-Komponente vorzuziehen.

Die Weiterentwicklung der Produktionskapazitäten

der Industrie, insbesondere in Richtung Hochtechnologie, sowie der produktionsbegleitenden Dienstleistungen sollte wenn nicht auf den Zentralraum, so doch zumindest auf Standorte guter Erreichbarkeit, größerer Einzugsgebiete auf dem Arbeitsmarkt und ausreichender Infrastrukturausstattung beschränkt bleiben.

Alle Möglichkeiten, die sich im Gefolge der Ostöffnung bieten, insbesondere die Erhaltung dispositiver Funktionen von Absiedlungen im Niedriglohn-Bereich sind wahrzunehmen, aber auch hier gilt es auf die Ausstattung des Standortes zu achten und kein Risiko zugunsten einer besonders dezentralen Standortwahl einzugehen.

Die damit bewirkte Anhebung der Einkommen wird die regionale Kaufkraft verbessern und ein dichteres Versorgungsnetz, d. h. eine bessere Ausstattung mit lokalen Dienstleistungen ermöglichen. Für die Niederlassung überregionaler Dienstleistungen dürften die Chancen außerhalb des Fremdenverkehrs im Grenzland gering sein, Versorgungs- und Erholungsfunktionen sind aber zu entwickeln.

Langfristig kann die Qualität von Standorten durch entsprechende Investitionen natürlich verbessert werden. Diese sind vor allem an einer sich öffnenden, neue Entwicklungsmöglichkeiten bietenden Grenze sinnvoll. Kurzfristig werden aber gerade dem Südosten wenig Aussichten auf eine Entwicklung attraktiver Standorte für internationalen Wirtschaftsverkehr eingeräumt. Umso wichtiger ist der Aufbau lokaler und innerregionaler — die Arbeitsteilung innerhalb der Region sowie die Verflechtung mit dem Zentralraum stärkender — Kreisläufe. Im interregionalen Kontext sollten die Beziehungen mit benachbarten Regionen im Vordergrund stehen.

Literaturhinweise

- Ewringmann, D., Kortenkamp L.: „Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschaftspolitik“ Informationen zur Raumentwicklung 1986 (9/10).
- Graf K., Unterluggauer, A.: „Direkte unternehmensbezogene Wirtschaftsförderung des Bundes von 1984 bis 1988“ Bundeskanzleramt — Finkard, Wien 1990.
- Gripaios, P. et al.: „High Technology Industry in a Peripheral Area: The Case of Plymouth“ Regional Studies 1989 23(2).
- De Haen H., Isermeyer, F. (Hrsg.): „Ländlicher Raum im Abseits?“, Kiel, 1990.
- Jeglitsch, H.: „VGR nach Bezirken“, Schriftenreihe der ÖROK, 1989 (72).
- Läpple, D.: „Trendbruch in der Raumentwicklung. Auf dem Weg zu einem neuen industriellen Entwicklungstyp?“ Informationen zur Raumentwicklung 1986 (11/12).
- Lohkamp M.: „Auseinanderentwicklung ländlicher Räume“ Informationen zur Raumentwicklung 1986 (11/12).
- Palme G.: „Räumliche Entwicklungsmuster der österreichischen Industrie“, WIFO-Monatsberichte, 1988 61(8).
- Palme G.: „Entwicklungsstand der Industrieregionen Österreichs“, WIFO-Monatsberichte 1989 62(5).
- Palme G.: „Auswirkungen einer EG-Integration Österreichs auf die regionale Industriestruktur“, Schriftenreihe der ÖROK 1990 (80).
- Piore, M., Sabel, Ch. F.: „Das Ende der Massenproduktion“, Berlin, 1985.
- Sabel, Ch. F.: „Flexible Specialisation and the Re-Emergence of Regional Economies“, in: Walter-Buchebner-Ges. (Hrsg.) Erziehen — verzogen? Neuberger Gespräche 3, Böhlau Wien-Köln 1989.
- Stankovsky, J.: „Österreichs Osthandel im Umbruch“, in: WIFO-Monatsberichte, 1990 63(6).
- Tichy, G.: „Entwicklungstendenzen und Strukturprobleme der steirischen Wirtschaft“, Karl-Franzens-Universität Graz Nationalökonomische Institute Research Memorandum 1987 (87).
- Wadley, D.: „Restructuring the Regions: Analysis, Policy Model and Prognosis“, OECD Paris, 1986.