

Beschäftigung in ländlichen Regionen Österreichs

Ein Vergleich zweier Fallstudien:
Osttirol und Liezen

Diskussionspapier Nr. 78a-W-99

Franz Weiß

Mai 1999



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited by the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economics, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

Beschäftigung in ländlichen Regionen Österreichs

Ein Vergleich zweier Fallstudien: Osttirol und Liezen

Weiß Franz^{*)}

Einleitung

Im Zuge des FAIR Projektes „Agriculture and employment in rural regions of the EU“ (RUREMPLO; CT 96 1766) wurden 18 ländliche Regionen der Europäischen Union untersucht, davon 9 mit einer überdurchschnittlichen, und 9 mit einer unterdurchschnittlichen Beschäftigungsentwicklung (seit 1980). Ziel der Untersuchungen war es, entscheidende Faktoren für die unterschiedliche Entwicklung herauszufinden. Für die meisten Länder wurden NUTS3 Regionen untersucht, und zwar für einen Zeitraum von 1980-96. Die Definition von „ländlich“ folgt einer Methode, die in der OECD gebräuchlich ist, und auf der Bevölkerungsdichte basiert. Danach werden drei Arten von Regionen unterschieden: Ländliche, intermediäre und urbane Regionen.

In Österreich wurden 2 Fallstudien durchgeführt: Osttirol, als Beispiel für eine Region mit starkem, und Liezen, als Beispiel für eine Region mit schwachem Beschäftigungswachstum. Ziel dieses Beitrags ist es, eine kurze Zusammenfassung der beiden Untersuchungen zu geben, und einen Vergleich der beiden Regionen anzustellen. Die Ergebnisse basieren auf der Analyse von Daten und Literatur, sowie auf Befragungen von 60 Unternehmern und 15 Vertretern regionaler Institutionen (durchgeführt im Zeitraum von September 1997 bis März 1998).

Der folgende Artikel gliedert sich in 7 Abschnitte. Im ersten Abschnitt werden die Gründe für die Wahl der Studienregionen erläutert, und Abschnitt 2 liefert einen kurzen Überblick über die beiden Regionen. Im dritten Abschnitt werden Stärken und Schwächen der Regionen verglichen, und anschließend werden politische Maßnahmen erläutert, die seit 1980 gesetzt wurden, um die Beschäftigungssituation zu verbessern. In weiteren Schritten wird auf entscheidende Faktoren für die divergierende Entwicklung eingegangen, und abschließend werden einige regionalpolitische Vorschläge und Anregungen skizziert, die aus den Untersuchungen abgeleitet werden können.

^{*)} Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht.

Gründe für die Wahl der Studienregionen

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nach dem Beschäftigungswachstum in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren für den Zeitraum 1981-91. Wie die folgende Tabelle zeigt, lag Osttirol in diesem Zeitraum um 5,6% über dem österreichischen Schnitt, während Liezen um 7,8% darunter lag. Da die Wahl von „intermediären“ Regionen in einem Forschungsprojekt über ländliche Entwicklung nicht sinnvoll erschien, stand die Wahl zwischen *Mühlviertel*, *Tiroler Unterland* und *Osttirol* als Fallstudie für eine Region mit starker, beziehungsweise *Unterkärnten*, *Westliche Obersteiermark*, *Südburgenland*, *Niederösterreich-Süd* und *Liezen* für eine Region mit schwacher Beschäftigungsentwicklung.

Tabelle 1: Variationskoeffizienten in ausgewählten Regionen

Region	Variationskoeffizient ¹
Mühlviertel	0,77%
Osttirol	0,56%
Tiroler Unterland	0,78%
Unterkärnten	-0,3%
W. Obersteiermark	-0,85%
Südburgenland	-0,38%
Niederösterreich-Süd	-0,54%
Liezen	-0,78%

Aufgrund der Nähe zum Raum Linz erschien das *Mühlviertel* eher ungeeignet, da die Wachstumsstärke von periurbanen Regionen allgemein im Trend liegt, in Österreich keine vergleichbaren Regionen mit schlechter Beschäftigungsentwicklung existieren, und die Strategien von peripheren Regionen wohl schwer nachvollzogen werden könnten. *Tiroler Unterland* ist eine Region mit langer industrieller Tradition, und einem hohen Anteil an heimischen Betrieben. Bereits vor Beginn der Untersuchungsperiode lag das Unterland deutlich über dem Durchschnitt, und daher ist auch in diesem Fall kaum anzunehmen, daß die Strategien bei weniger günstigen Voraussetzungen auf andere Regionen übertragbar sind. Im Gegensatz dazu war *Osttirol* über Jahrzehnte hindurch eine der am wenigsten entwickelten Regionen Österreichs. 1980 wurde eine Periode mit starken Beschäftigungsgewinnen eingeleitet, und dieser Trend hielt sich bis in die 90iger Jahre. Auch wenn das Pro-Kopf-Einkommen nach wie

¹ Differenz des jährlichen nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigungswachstums (1981-91) von Region und nationalem Durchschnitt

vor unter dem nationalen Durchschnitt liegt, und die Arbeitslosigkeit hoch bleibt, ist diese Entwicklung beachtenswert, und so wurde *Osttirol* als Fallstudie gewählt.

Die schlechteste Beschäftigungsentwicklung im Untersuchungszeitraum konnte in der *Westlichen Obersteiermark* und in *Liezen* beobachtet werden. *Liezen* wurde schließlich aufgrund der außergewöhnlich hohen Arbeitslosigkeit, und der Ähnlichkeit zu *Osttirol* ausgewählt.

Einige grundlegende Informationen zu den Regionen

Tabelle 2: Grundlegende Indikatoren

		Osttirol	Liezen	Österreich	Urban	Intermediär	Ländlich
Bevölkerung	1991	48338	81352	7795786	1539848	2458200	3797738
Fläche (km ²)		2006	3240,6	82511	397	14694	67420
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km ²)	1991	24	25	94	3879	167	56
Jährliches Bevölkerungswachstum	81-91	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%	0,5%	0,3%
Jährliches Beschäftigungswachstum	81-91	0,6%	-0,4%	0,4%	0,3%	0,9%	0,2%
Nicht-landwirtschaftliches jährliches Beschäftigungswachstum	81-91	1,3%	-0,04%	0,8%	0,3%	1,0%	0,8%
Beschäftigung nach Sektoren ²	1991						
Land- und Forstwirtschaft		10%	10%	6%	1%	3%	12%
Industrie		35%	34%	35%	28%	36%	38%
Dienstleistungen		55%	56%	59%	71%	61%	49%
Bruttowertschöpfung pro Kopf	1991	11885	12145	16530	23886	18672	12161
Jährliches Wachstum der Pro-Kopf Bruttowertschöpfung	81-91	8,5%	5,7%	7,8%	8,8%	7,5%	7,5%
Arbeitslosenquote (EU-Methode)	1991	2,9%	4,4%	3,7%	5,2%	3,4%	3,2%
Arbeitslosenquote (Österr. Methode)	1981	3%	2,1%	2%	2,3%	1,7%	2,1%
	1995	8,5%	9,4%	5,7%	7,6%	4,9%	5,4%
Bevölkerungsanteil der Bezirkshauptstadt	1991	25%	9%				
Beschäftigtenanteil der Bezirkshauptstadt	1991	49%	16%				

Quelle: ÖSTAT

Der Bezirk Osttirol liegt im Südwesten von Österreich (angrenzend an Italien), und ist Teil des Bundeslandes Tirol. Osttirol umfaßt eine Fläche von 2000 km² und hat ca. 50.000 Einwohner. Aus historischen Gründen gibt es keine gemeinsame Grenze mit dem Rest des Bundeslandes, und bis 1968 führte die einzige Verkehrsverbindung zur Hauptstadt Innsbruck über Italien. Die Grenzlage, die große Entfernung zu städtischen Zentren und die schlechte Anbindung an den Rest des Landes hemmte die wirtschaftliche Entwicklung der Region für Jahrzehnte. Durch den Bau der Felbertauernstraße im Jahr 1968 hat sich die Situation verbessert, und teilweise kann die gute wirtschaftliche Entwicklung der 80iger Jahre darauf zurückgeführt werden.

² **Industrie:** Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bauwesen; **Dienstleistungen:** Handel und Lagerung, Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Geld- und Kreditwesen, Privatversicherungen und Wirtschaftsdienste, Persönliche, Soziale und Öffentliche Dienste.

Osttirol ist eine alpine Region, und so beschränkt sich die Besiedlung weitgehend auf die Haupttäler. Bevölkerung und Beschäftigung sind in erster Linie im Raum Lienz, der Bezirkshauptstadt, konzentriert. Die wichtigste lokale Ressource ist die alpine Landschaft, die günstige Voraussetzungen für Winter- und Sommertourismus bietet. 1981 hatte die Land- und Forstwirtschaft einen Beschäftigtenanteil von 16%, verglichen zu 32% des industriellen Sektors und 50% des Dienstleistungssektors. Seither war die Beschäftigungsentwicklung des Bezirks deutlich besser als im Durchschnitt der ländlichen Regionen. Sowohl der industrielle als auch der Dienstleistungssektor konnten deutliche Beschäftigungsgewinne verzeichnen, während die Landwirtschaft, entsprechend dem allgemeinen Trend, an Bedeutung verlor. Trotz des starken Beschäftigungswachstums nahm auch die Arbeitslosigkeit massiv zu, und ist im österreichischen Vergleich auch heute noch hoch. Der größte Teil der hohen Arbeitslosenquote ist, bedingt durch den hohen Beschäftigungsanteil im Tourismus und im Baugeerbe, saisonal.

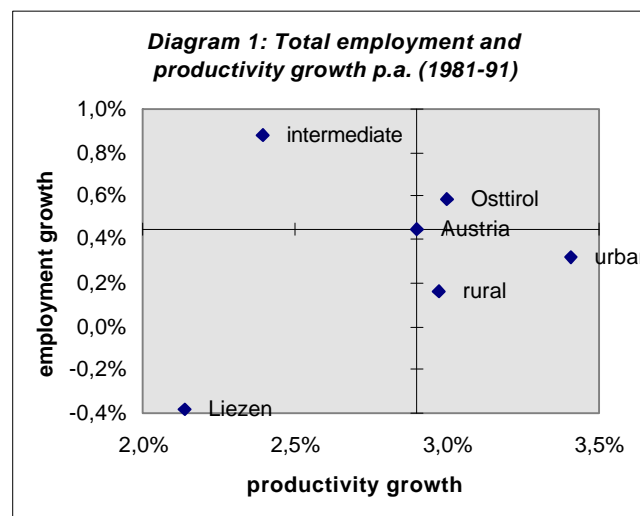
Der Bezirk Liezen liegt im Zentrum von Österreich, und ist Teil des Bundeslandes Steiermark. Liezen hat ca. 80.000 Einwohner, und ist 3200 km² groß. Ähnlich wie in Osttirol, existieren keine größeren städtischen Zentren im Umkreis von 100 km, aber die Verkehrsverbindungen sind im allgemeinen besser als in der Vergleichsregion. Seit Ende der 80iger Jahre ist Liezen über eine Autobahn mit den nördlichen und südöstlichen Regionen verbunden. Ein besonderes Problem ist die Verbindung nach Westen, da die starke Verkehrsbelastung zu einem Interessenskonflikt zwischen der Bevölkerung und den Frächtern geführt hat. Das endlose Ringen um eine Lösung mündete schließlich in eine vorübergehende Geschwindigkeitsbeschränkung, die von vielen Unternehmern beklagt wird.

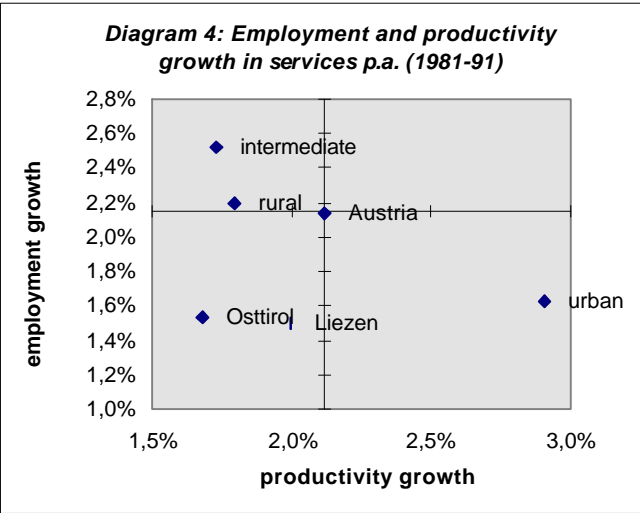
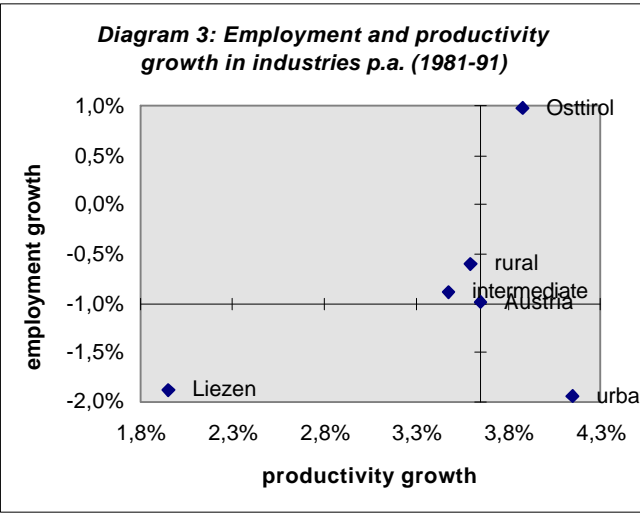
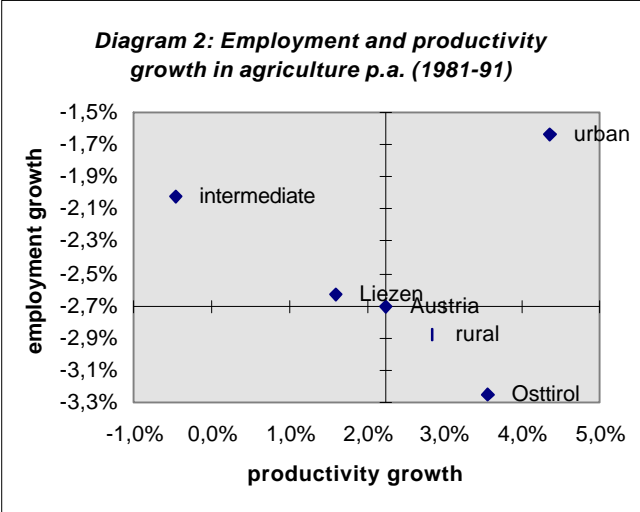
Wie Osttirol, ist auch Liezen eine alpine Region, doch im Gegensatz zu Osttirol ist weder Bevölkerung noch Beschäftigung in einem regionalen Zentrum konzentriert. Die vier größten Orte des Bezirks haben keinen wesentlich höheren Bevölkerungs-, und sogar einen kleineren Beschäftigungsanteil, als das regionale Zentrum Lienz alleine in Osttirol. Die wichtigsten Ressourcen sind neben der Landschaft Vorkommen von Salz, Gips, Talk und Marmor, sowie eine Reihe von Laufkraftwerken entlang des östlichen Teils der Enns, dem wichtigsten Fluß des Bezirkes.

1981 hatte die Land- und Forstwirtschaft einen Beschäftigungsanteil von 13%, verglichen zu 39% Industrie und 47% Dienstleistungen. Der hohe Anteil der Industrie ist auf die lange industrielle Tradition der Region, insbesondere in der Metallverarbeitung, zurückzuführen. Seit 1980 war die Beschäftigungsentwicklung deutlich unter dem Durchschnitt ländlicher

Regionen in Österreich. Landwirtschaft und Industrie verzeichneten massive Verluste, während Dienstleistungen dem Trend entsprechend zulegen, jedoch unter dem Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote in Liezen ist eine der höchsten in Österreich, und ist seit 1980 um das sechsfache gestiegen. Die Arbeitslosigkeit ist von einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Frauen gekennzeichnet.

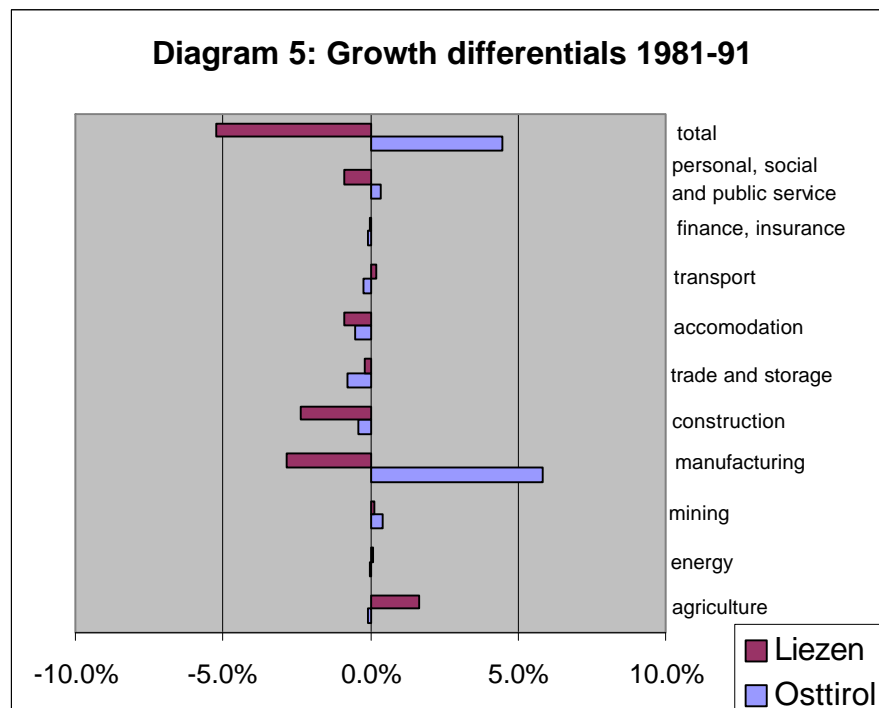
Die folgenden Diagramme zeigen das gesamte und sektorale Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum für die beiden Studienregionen, sowie die nationalen, ländlichen, intermediären und urbanen Durchschnitte. Während Osttirol eine überdurchschnittliche Entwicklung sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Produktivität aufweist, ist Liezen in beiden Bereichen unter dem Durchschnitt angesiedelt. Die sektoralen Diagramme machen klar, daß der Unterschied zwischen den beiden Regionen ausschließlich auf die industrielle Entwicklung zurückzuführen ist, während sich der Dienstleistungssektor in beiden Regionen sehr ähnlich entwickelt hat, und in der Landwirtschaft sogar Liezen besser abschneidet als Osttirol.





Um ein klares Bild über die Beschäftigungsentwicklung in den beiden Regionen zu erhalten, ist es hilfreich weiter nach wirtschaftlichen Branchen zu differenzieren. Die Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchen sind in beiden Regionen sehr ähnlich. Der wichtigste Unterschied zum Durchschnitt ländlicher Regionen ist ein geringerer Anteil des Verarbeitungssektors, und ein höherer Anteil der Tourismusbranchen. Dies ist jedoch kaum überraschend, da beide Regionen in den Alpen liegen, und der Tourismus eine entsprechend hohe Bedeutung hat.

Diagramm 5 setzt das Beschäftigungswachstum (1981-91) der Beispielregionen in Beziehung zum Durchschnitt ländlicher Regionen in Österreich³. Es zeigt, daß der Unterschied zwischen den beiden Regionen mehr oder weniger durch die Entwicklung im Verarbeitungssektor und im Bauwesen erklärt werden kann. Bei den Dienstleistungen wird das relativ stärkere Wachstum Osttirols im sozialen und öffentlichen Bereich durch eine schwächere Entwicklung im Handel und im Transportwesen ausgeglichen. Im landwirtschaftlichen Sektor sind die Verluste in Liezen kleiner als in Osttirol, was auf die Stärke der Lebensmittelindustrie in Liezen zurückzuführen ist.



³ Das Beschäftigungswachstum einer Branch wird hier nicht zur regionalen Beschäftigung derselben Branch in Beziehung gesetzt, sondern zur Gesamtbeschäftigung der Region. Die resultierende Wachstumsrate wird dann um das jeweilige Durchschnittswachstum ländlicher Regionen korrigiert. 0% entspricht also dem durchschnittlichen Wachstum ländlicher Regionen in Österreich.

In Osttirol kam der wichtigste Beitrag zum Beschäftigungswachstum der 80iger Jahre von der metallverarbeitenden Industrie. Zwischen 1978 und 1980 hatten sich drei neue Betriebe in der Region angesiedelt, die bis 1990 1500 neue Arbeitsplätze schufen. Der größte dieser Betriebe ist Teil eines deutschen Konzerns, und produziert Kühlgeräte.

Andere wichtige Beiträge kamen von der Holzverarbeitenden Industrie und vom öffentlichen Sektor. Während die Beschäftigung in Sägewerken eher zurückging, wurden vor allem in der Möbelproduktion beachtliche Zuwächse erzielt, üblicherweise in Klein und Mittelbetrieben mit heimischen Eigentümern. Im öffentlichen Bereich wuchs die Anzahl der Beschäftigten vor allem im Krankenhaus, in Altersheimen und in den Schulen.

Auch in den 90iger Jahren blieb das Beschäftigungswachstum in Osttirol über dem Durchschnitt ländlicher Regionen. Im Gegensatz zu den 80iger Jahren war jedoch nicht der industrielle Sektor der Motor für diese Entwicklung, sondern der Dienstleistungssektor. Während in fast allen Branchen in Industrie und verarbeitendem Gewerbe Arbeitsplätze abgebaut wurden, nahm die Zahl der Beschäftigten im Bauwesen und praktisch allen Dienstleistungsbranchen zu, vor allem aber im Handel, im Gesundheits- und Sozialbereich. Im Handel ist der Zuwachs vermutlich zu einem Gutteil auf die Zunahme von Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen, im öffentlichen Bereich hingegen auf die Expansion in Krankenhaus und Altersheimen. Im Bauwesen dürften vor allem öffentliche Aufträge für den Aufschwung verantwortlich sein.

Während in Osttirol die metallverarbeitende Industrie das Zugpferd der positiven Entwicklung war, erlitt genau dieser Wirtschaftszweig in Liezen die höchsten Verluste. Zwei große Betriebe reduzierten seit 1980 ihre Beschäftigung um 1700, und ein Mittelbetrieb (100 Beschäftigte) verließ die Region aus Kostengründen. Der größere der beiden Betriebe stammt ursprünglich aus der verstaatlichten Industrie (VOEST), ist aber seit 1992 in Privatbesitz. Der andere Großbetrieb war ursprünglich Teil eines deutschen Konzerns, wurde dann zwischen 1982 und 1988 vorübergehend von einer lokalen Initiative übernommen, und schließlich an einen deutschen Großindustriellen verkauft. Teilweise konnten die starken Beschäftigtenverluste von einem neuen Betrieb derselben Branche aufgefangen werden, der in den 80iger Jahren in die Region kam, und seither 470 Beschäftigte aufnahm.

Neben der metallverarbeitenden Industrie waren vor allem ein großer Magnesitverarbeiter und ein Schuhproduzent für die Reduktion von Arbeitsplätzen verantwortlich. Der Magnesitverarbeiter, der Teil eines weltweit agierenden Konzerns ist, reduzierte aufgrund von Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen seinen Beschäftigtenstand von 800 auf 280 Mitarbeiter. Teilweise wurden diese Verluste von zwei Gipsverarbeitern ausgeglichen. Der Schuh-

produzent verließ die Region aus Kostengründen, was zu einer Freisetzung von 270 Beschäftigten führte, die meisten davon weiblich. Darüber hinaus wurden zahlreiche Jobs in kleinen und mittleren Betrieben des Bauwesens, sowie in der Salzgewinnung abgebaut.

Beschäftigungszuwächse findet man in Liezen vor allem im Dienstleistungsbereich, jedoch lediglich in der Transportbranche waren diese Zuwächse überdurchschnittlich. Dies ist vor allem auf eine Expansion im Bereich der Österreichischen Bundesbahnen zurückzuführen, die in der Region überdurchschnittlich stark präsent ist. Aber auch einige Frachtunternehmer konnten expandieren, was teilweise mit dem Bau der Phyrnautobahn zusammenhängen dürfte.

Stärken und Schwächen der Studienregionen

Die folgende Tabelle zeigt Stärken und Schwächen der Studienregionen im Vergleich zum Durchschnitt ländlicher Regionen in Österreich. Die Bewertung erfolgt ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung, und im Vergleich zu anderen ländlichen Regionen. Eine Stärke ist also dann gegeben, wenn ein Faktor dazu beitragen kann Arbeitsplätze zu schaffen, und dieser Faktor in der Region überdurchschnittlich präsent ist. Stärken sind durch „+“ oder „++“, Schwächen durch „-“, und „--“, gekennzeichnet. Ist ein Faktor nicht relevant oder unterscheidet sich die Region bezüglich dieses Faktors nicht von anderen Regionen, so wird dies durch „0“ angezeigt.

	Osttirol	Liezen	Osttirol	Liezen
Stärken und Schwächen	1980	1980	1996	1996
Geographische Lage (regionaler Kontext)	--	--	--	--
Geographische Lage (globaler Kontext)	--	0	--	0
Lokale Ressourcen	0	+	0	+
Klima	+	0	+	0
Physische Infrastruktur	0	0	0	0 (-)
Touristische Attraktionen	++	++	++	++
Touristische Infrastruktur	-	0	0	+
Bildungs-/Forschungseinrichtungen	0	0	-	-
<i>Qualifikation der Arbeitnehmer</i>	+	-	+	-
<i>Lohnkosten</i>	++	--	+	-
<i>Industriestruktur</i>	-	--	0	0
<i>Regionalpolitik</i>	++	-	0	-
Unternehmerpotential	--	--	-	-
Motivation der Arbeitnehmer	++	++	++	++
Unternehmensklima	--	--	0	-
<i>Interne Netzwerke</i>	+	-	+	-
<i>Externe Netzwerke</i>	-	-	-	-

Der entscheidende Unterschied zwischen Osttirol und Liezen liegt demnach nicht im Bereich der Ressourcenausstattungen, sondern im Bereich von Qualifikation und Kompetenz. So ist es zum Beispiel in Osttirol relativ einfach, technisch qualifiziertes Personal zu finden, in Liezen hingegen äußerst schwierig. Darüber hinaus sind auch die Lohnkosten in Osttirol wesentlich niedriger. Die Arbeitsmentalität wurde in beiden Regionen als Stärke empfunden. Die schlechte technische Ausbildung in Liezen, die vielfach beklagt wurde, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß keine höhere technische Schule im Bezirk existiert, während die hohen Lohnkosten in erster Linie historische Gründe haben. So konnten die hohen Löhne, die in den 70iger Jahren im Bereich der Verstaatlichten Industrie üblich waren, nicht mit den Produktivitätsverlusten reduziert werden. Im Gegensatz dazu waren die Lohnkosten in Osttirol von vorne herein eher niedrig, da vor 1980 keine größeren Betriebe im Bezirk existiert hatten. Dies schuf gute Bedingungen für die Ansiedlung neuer Betriebe.

Im Jahr 1980 sahen sich beide Regionen einer eher ungünstigen Industriestruktur gegenüber, die Situation in Liezen war jedoch aufgrund der Abhängigkeit von der Grundstoffindustrie wesentlich schwieriger. In Osttirol war die Industrie zu diesem Zeitpunkt sehr klein strukturiert, und der Verarbeitungsgrad der Produkte (Holz, Textilien, Leder und Metall) war niedrig. Heute ist die Industriestruktur in beiden Regionen sehr ähnlich, sowohl was die Produkte anlangt, als auch in Bezug auf die Betriebsgrößenstruktur. Die Situation in Liezen erscheint jedoch ein wenig besser, da ein größerer Grundstock an heimischen Mittelbetrieben vorhanden ist.

Seit 1980 hat sich das Stärken/Schwächen Profil in keiner der beiden Regionen wesentlich verändert. Der Beitrag der Politik lag in erster Linie darin, mit anderen Regionen Schritt zu halten, und manche Faktoren haben sich sogar eher verschlechtert als verbessert. Ausnahmen sind Industriestruktur, Unternehmerisches Klima, die Unternehmerkompetenz und die touristische Infrastruktur, welche sich in beiden Regionen verbessert haben. In Osttirol wurde die Industriestruktur vor allem durch die Betriebsansiedlungspolitik der Gemeinden verbessert, während in Liezen vor allem ein edogener Rationalisierungsprozeß für diese Verbesserung verantwortlich ist. Die konsequente, aber allgemein übliche, Strategie, innovative Projekte und Investitionen zu fördern hat zu einem besseren Unternehmensklima beigetragen, und die Innovationsbereitschaft ist in beiden traditionell eher risikoaversen Regionen gestiegen. Dennoch liegen beide Regionen in dieser Hinsicht nach wie vor hinter vergleichbaren Regionen in anderen Teilen des Landes. Die touristische Infrastruktur wurde in beiden Regionen verbessert, wozu sicher auch die massiven öffentlichen Förderungen beigetragen haben.

Regional- und Beschäftigungspolitik in den Beispielregionen

In beiden Regionen wurde die *Beschäftigung im öffentlichen Sektor* ausgedehnt. In Liezen lag die Zunahme unter dem allgemeinen Durchschnitt, in Osttirol geringfügig darüber. In beiden Regionen konzentrierten sich die Zuwächse auf das Gesundheits- und Sozialwesen, und in Osttirol auch auf den Schulsektor.

Öffentliche Investitionen in den Neu- oder Umbau öffentlicher Gebäude, die Kanalisation oder die Verkehrsinfrastruktur wirken sich in erster Linie auf die Beschäftigung im Bauwesen aus. Im Untersuchungszeitraum war dies vor allem in Osttirol der Fall, wo eine Vielzahl kleiner Projekte, vor allem Neubauten und Umbauten von Krankenhaus, Altersheimen, Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden, aber auch die Kanalisierung einiger Gemeinden, durchgeführt wurden. In Liezen konnten lokale Betriebe kaum von Großprojekten, wie dem Bau der Phyrnautobahn, profitieren.

Für die *Arbeitsmarktpolitik* ist in Österreich das Arbeitsmarktservice (AMS) zuständig, von dem in jedem Bezirk lokale Zweigstellen existieren. Das AMS vermittelt offene Stellen, verwaltet die Arbeitslosengelder und Finanzmittel nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), und beschäftigt sich auch mit der Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen.

In beiden Regionen wurde die Stellenvermittlung in den letzten Jahren umgestellt. Während in den 80iger Jahren jeder Arbeitslose einem Vermittler zugeordnet war, wird seit einigen Jahren zwischen einem Unternehmensservice und einem Service für Jobsuchende unterschieden. Beide Bereiche sind über ein computergestütztes System miteinander verbunden. Dies bringt höhere Flexibilität in der Vermittlung, enge Kontakte zu den Unternehmen, und ist für größere Zahlen an Arbeitslosen besser geeignet.

Ausbildung: In Osttirol wurde ein Höhere Technische Lehranstalt (HTL) für Maschinenbau gegründet, während sich in Liezen seit 1980 wenig verändert hat. In beiden Regionen wurden Werkmeisterlehrgänge für Elektronik und Maschinenbau von seiten der Handelskammern eingerichtet. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Arbeitslose, die vom Arbeitsmarktservice finanziert werden. Diese Programme sind üblicherweise stark an den lokalen Anforderungen orientiert, und in beiden Regionen ähnlich organisiert.

In Osttirol konnten vor allem durch die Initiative von lokalen Politikern günstige Bedingungen geschaffen werden, um neue Betriebe in die Region zu bringen. So schufen *aktive Gemeinden* industrielle Zonen mit der nötigen Infrastruktur, benutzten persönliche Kontakte, um mit

Firmen ins Gespräch zu kommen, und zeigten sich kooperativ, wenn Betriebe Interesse signalisierten. So wurden Grundstücke günstig zur Verfügung gestellt, Anschlußgebühren niedrig gehalten, und in der Anfangsphase auch finanzielle Beihilfen gewährt.

In Liezen war dies nur im östlichen Teil des Bezirkes der Fall, während die Gemeinden im Zentrum und im Westen eher als wenig kooperativ gegenüber Industriebetrieben beschrieben wurden. Teilweise ist dies darauf zurückzuführen, daß die zentral gelegene Bezirkshauptstadt Liezen in erster Linie die Entwicklung des Handels fördern will, und keine industriellen Ansiedlungen anstrebt, und der Westen des Bezirks die Zukunft im Tourismus sieht. Tatsächlich hat sich die Bezirkshauptstadt erfolgreich als Handelszentrum etabliert, was auf eine private Initiative lokaler Unternehmer zurückgeht, die vor allem in den 70iger und 80iger Jahren systematisch versuchten, neue Handelsbetriebe in die Stadt zu bringen.

Der Schwerpunkt der *Infrastrukturpolitik* lag in beiden Regionen beim Tourismus und beim Straßenverkehr. Im Tourismus stand der Bau von Hotels und Schiliften im Vordergrund, der mittels direkter Beihilfen und Zinszuschüssen stark gefördert wurde. Das wichtigste Straßenbauprojekt in Liezen war der Bau der Phyrnautobahn, welche die Region mit dem Norden und dem Südosten verbindet, und die Fahrzeit zu den nächstgelegenen städtischen Zentren Graz und Linz beträchtlich reduziert. Eine Schnellstraße nach Westen ist bisher erfolgreich von Umweltschützern verhindert worden. In Osttirol wurden im Untersuchungszeitraum keine wichtigen neuen Verkehrsverbindungen geschaffen, aber der Bau der Felbertauerstraße im Jahr 1968 hatte auch noch in den 80iger Jahren starken Einfluß auf die Entwicklung.

Finanzielle Beihilfen für Projekte und Unternehmen kamen in erster Linie von nationalen Fonds und den Fonds der Bundesländer. Man kann drei Gruppen von Fonds unterscheiden: Allgemeine Fonds können von allen Unternehmen genutzt werden, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Sie sind weder an die wirtschaftliche Entwicklung, noch an geographische Nachteile der Region gebunden, auch wenn in manchen Fällen Betriebe in benachteiligten Gebieten höhere Fördersätze erhalten können. Neben den allgemeinen Fonds existieren sogenannte Regionalfonds, die nur Betrieben in benachteiligten Regionen zur Verfügung. Schließlich verfügen manche Regionen auch über lokale Fonds, die ausschließlich einer bestimmten Region zur Verfügung stehen, und über die, im Gegensatz zu Regionalfonds, auch lokale Behörden (mit)entscheiden.

Während die Verfügbarkeit von allgemeinen Fonds in beiden Regionen ähnlich ist, liegt der Hauptunterschied bei den Regionalfonds und den lokalen Fonds. In Liezen existieren lokale Fonds nicht, und alle Entscheidungen über die Verwendung von Geldern der allgemeinen und

regionalen Fonds werden ausschließlich auf nationaler Ebene, oder auf Ebene der Länder getroffen. Im Gegensatz dazu spielt in Osttirol der sogenannte Regionalbeirat (eine Versammlung lokaler Politiker) eine wichtige Rolle bei der Finanzentscheidung der Tiroler Regionalfonds. Der Schwerpunkt lag bei Tourismus-Projekten (Schilifte, Radwege und Nationalpark Hohe Tauern) und Beihilfen für regionale Schlüsselbetriebe.

Zwei Programme waren dabei von besonderer Bedeutung: Einerseits das sogenannte Raumordnungsschwerpunkt-Programm des Landes Tirol, andererseits das Sonderförderungsprogramm Osttirol. Das Raumordnungsschwerpunktprogramm folgt einheitlichen Richtlinien für alle Tiroler Bezirke, weist jedoch für Osttirol bessere Bedingungen auf (Durchschnittlich erhielt Osttirol ca.1 Mio ECU pro Jahr aus diesem Programm). Das Sonderförderungsprogramm Osttirol war ein spezielles Förderungsprogramm, das in den 80iger Jahren von Bund und Land kofinanziert wurde. Zahlen über die Höhe der finanziellen Beihilfen dieses Programms waren jedoch nicht verfügbar. Finanzbeihilfen an Betriebe (für Gründung, Erweiterung oder bestimmte Investitionen) waren bei beiden Fonds an eine Mindestgröße gebunden, sowie an die Verpflichtung, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die meisten größeren Betriebe, die in Osttirol eindeutig den größten Beitrag zum Beschäftigungswachstum leisteten, erhielten beträchtliche Förderungen aus diesen regionalen Fonds.

Die wichtigsten Gründe für die Beschäftigungsentwicklung in den Beispielregionen

Wie in den vorhergehenden Abschnitten gezeigt wurde, liegt der Hauptgrund für den überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs in *Osttirol* in der Ansiedlung neuer Industriebetriebe zu Beginn der 80iger Jahre. Folgende Faktoren waren dafür ausschlaggebend.

1) Ein gut ausgebildetes Arbeitskräftepotential

Flexibilität und Problemlösungskapazität sind zwei der potentiellen Stärken, die einen Betrieb in einer ländlichen Region gegenüber den Konkurrenten in Niedriglohnländern wettbewerbsfähig machen. Dies erfordert Mitarbeiter mit einer mittleren technischen Ausbildung, und diese waren in Osttirol ausreichend vorhanden. Darüber hinaus ist auch die Bereitschaft zur Weiterbildung hoch, was von den meisten befragten Unternehmern als eine der entscheidenden Stärken der Region bezeichnet wurde.

2.) Niedrige Lohnstückkosten

1981 lagen die Pro-Kopf-Arbeitskosten der osttiroler Industrie bei 66% des österreichischen Durchschnittes. Auch wenn die Produktivität unter dem Durchschnitt lag, war der Kostenvorteil für neue Betriebe ein entscheidender Anreiz.

3.) Kooperative Gemeinden

Gemeinden in Osttirol setzten auf aktive Betriebsansiedlungspolitik einerseits, und generelle Kooperationsbereitschaft gegenüber Industriebetrieben andererseits. So wurden persönliche Kontakte genutzt, Anschlußkosten für Wasser, Strom und Kanalisierung niedrig gehalten, und Gründe billig zur Verfügung gestellt. Finanzhilfen für neue Betriebe kamen in erster Linie vom Land Tirol, aber auch von nationalen Fonds. Osttiroler Betriebe kamen dabei vielfach in den Genuß günstigerer Bedingungen aufgrund des Standortnachteiles. Häufig waren Förderungen an die Bedingung geknüpft, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

4.) Felbertauernstraße

Seit dem 1. Weltkrieg war Osttirol eine weitgehend isolierte Region gewesen, da die einzige Verbindung nach Norden und zum Rest des Landes Tirol über Italien führte. 1968 wurde die Felbertauernstraße, die Osttirol mit Salzburg verbindet, eröffnet, wodurch neue Exportmöglichkeiten im Norden erschlossen werden konnten. Mit einer gewissen Verzögerung löste dies den späten Industrialisierungsprozeß in den 80iger Jahren aus.

Während die Industrie in Osttirol für die positive Beschäftigungsentwicklung verantwortlich zeichnet, verursachte sie in **Liezen** genau das Gegenteil. Die massivsten Beschäftigungsrückgänge findet man in der Metall- und Magnesitverarbeitung, sowie der Schuhproduktion. Folgende Faktoren waren für diese Entwicklung entscheidend:

1.) Unflexible Großbetriebe im Grundstoffsektor

Zu Beginn der 80iger Jahre war die Industriestruktur in Liezen von wenigen Großbetrieben geprägt. Der Anteil der Grundstoffindustrie (Metall, Leder, Magnesit) war aus historischen Gründen überdurchschnittlich groß, und so kann die Krise zumindest teilweise über die Branchenstruktur erklärt werden. Darüber hinaus lagen die Lohnkosten deutlich über dem Durchschnitt ländlicher Regionen, was nicht durch eine entsprechend höhere Produktivität abgedeckt war. Aufgrund der Weltmarktpreise wären starke Rationalisierungsschritte sowie eine kontinuierliche Produktpassung bereits gegen Ende der 70iger Jahre nötig gewesen, doch dies wurde durch schlechtes Management, unflexible Lohnsätze und politischen Druck (insbe-

sondere in der Verstaatlichten Industrie) zu lange hinausgeschoben. Dies hat die Situation zu in den 80iger Jahren dramatisch verschärft.

2.) *Niedriges Unternehmerpotential*

Eines der größten Probleme von Industrieregionen liegt darin, daß das heimische Unternehmerpotential langsam stirbt. Dies hat zwei Gründe: Einerseits gibt es wenig Anreiz, das Risiko der Selbständigkeit zu tragen, wenn die Industrielöhne hoch sind, andererseits ist es für kleinbetriebliche Arbeitgeber schwierig mit den hohen Industrielöhnen zu konkurrieren. Auch potentielle Tätigkeitsfelder im Vorleistungsbereich bieten meist eher geringe Chancen, da Großbetriebe flexibel sind, und dort kaufen, wo es am billigsten ist. So wird das unternehmerische Potential einer Region Schritt für Schritt reduziert, und kann die Eigenständigkeit für Jahrzehnte hinaus gefährdet werden. Im Fall einer Krise gibt es keine jungen Unternehmer.

3.) *Defensive Regionalpolitik*

Im Untersuchungszeitraum war Liezen durch eine defensive Regionalpolitik geprägt: Erstens wurde, abgesehen vom Osten der Region, wenig getan, um neue Industriebetriebe in die Region zu bringen, weder auf Gemeinde-, noch auf Landesebene. Die meisten Maßnahmen dienten dazu, die „sinkenden Schiffe“ am Leben zu erhalten. Zweitens ist die Landespolitik der Steiermark wesentlich stärker auf die Hauptstadt Graz und die umliegenden Bezirke ausgerichtet, als auf die abgelegenen Regionen im Norden des Landes. Drittens fehlt auch innerhalb des Bezirks ein regionales Bewußtsein. In vielen Fällen scheinen Gemeinden eher gegeneinander als miteinander zu arbeiten.

Im allgemeinen ist die Entscheidungsstruktur im Land Steiermark ausgesprochen zentralistisch, und die Koordination zwischen lokalen und Landespolitikern ist mangelhaft. Abgesehen von den Gemeindebudgets, existieren keine lokalen Fonds, und so sind lokale Institutionen kaum in Finanzentscheidungen eingebunden. Stattdessen müssen Unternehmer und Bezirke um die Fondsmittel konkurrieren, die auf bestimmte Ziele ausgerichtet sind. Diese Ziele entsprechen üblicherweise extern bestimmten Leitbildern von ländlicher Entwicklung. Durch diese Form der Regionalpolitik entstehen folgende Probleme: Auf der einen Seite entscheiden Personen, welche die Probleme der Regionen nur beschränkt kennen, insbesondere im Fall von abgelegenen Bezirken wie Liezen. Darüber hinaus haben Regionen in zentralen Lagen Vorteile. Auf der anderen Seite führt das System zu einem ineffizienten Einsatz von Mitteln, da Unternehmen oder Gemeinden häufig Projekte nicht deshalb beantragen, weil sie von deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit überzeugt sind, sondern lediglich deshalb, weil

dafür Geld zur Verfügung steht. Dies führt zu passivem Verhalten, und demoralisiert lokale Initiativen und Netzwerke.

4.) Technische Ausbildung

Eine weitere Schwäche der Region ist das Fehlen einer technischen Ausbildungsmöglichkeit. Schüler, die eine HTL besuchen möchten, müssen im Schnitt eine dreistündige Fahrtzeit in Kauf nehmen, oder extern wohnen. Es wird schwierig sein, High-Tech Betriebe in die Region zu locken, solange diese Schwäche nicht behoben ist.

Was kann Liezen von Osttirol lernen?

Ob die Strategien von Osttirol auch in Liezen erfolgreich gewesen wären, ist schwer zu sagen, da die Voraussetzungen sehr unterschiedlich waren. So war Liezen zu Beginn der 80iger Jahre mit einer weitaus schwierigeren Situation konfrontiert als Osttirol. Die Industrie war geprägt durch alte Großbetriebe im Bereich der Grundstoffindustrie, das Lohnniveau war hoch, und dazu kam der politische Druck, der Rationalisierungsschritte erschwerte. Im Gegensatz dazu, war der Verarbeitungssektor in Osttirol kleinbetrieblich strukturiert, und das Lohnniveau lag deutlich unter dem Durchschnitt. So konnten sich die lokalen Akteure auf aktive Beschäftigungspolitik konzentrieren, und standen nicht mit dem Rücken zur Wand.

Dennoch kann aus der Untersuchung folgendes Resume gezogen werden:

Das Land Tirol hat die Finanzentscheidungen für Regionalfonds teilweise dezentralisiert, während in Liezen weiterhin zentralistisch entschieden wird. Lokale Fonds schaffen in Osttirol höhere Flexibilität, und gewährleisten eine an lokalen Bedürfnissen orientierte Mittelverwendung. Im Gegensatz dazu müssen Betriebe in Liezen mit Betrieben in anderen Regionen um Finanzmittel konkurrieren, Entscheidungen werden weitab von der Region getroffen, und der Spielraum für Initiativen regionaler Politiker ist sehr klein. Die Bedingungen für die Entstehung aktiver regionaler Netzwerke sind daher eher ungünstig.

In Osttirol wurden regionale Politiker im allgemeinen als äußerst kooperativ gegenüber neuen Industriebetrieben beschrieben. In Liezen war dies nicht generell der Fall. Während sich Gemeindepolitiker im Osten des Bezirkes ähnlich verhielten wie in Osttirol, und auch ähnliche Erfolge verzeichneten, wurden die Gemeinden im Zentrum und Osten als eher unkooperativ bezeichnet.

In Osttirol wurde die Qualifikation des Arbeitskräftepotentials als eine der entscheidenden Stärken der Region gesehen, während Betriebe in Liezen häufig darüber klagten, keine quali-

fizierten Mitarbeiter zu finden. Teilweise kann dies durch das Fehlen einer Technischen Ausbildungsstätte erklärt werden.

Im Bezirk Liezen existiert keine Stadt, die tatsächlich die Rolle eines regionalen Zentrums einnimmt. Die offizielle Bezirkshauptstadt Liezen hat weder ein Krankenhaus, noch eine AHS, während in Osttirol alle wichtigen Institutionen, wie Schulen, Behörden und Spitäler in Lienz konzentriert sind. Es ist jedoch schwer zu sagen, inwieweit dies dazu beigetragen hat, Betriebe anzulocken, oder Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich zu schaffen.

Allgemeine Schlußfolgerungen

- 1) Eine aktive Betriebsansiedlungspolitik scheint eine der erfolgreichsten Strategien zu sein, um Arbeitsplätze zu schaffen, aber, auch wenn nachholbedürftige Regionen natürlich gut beraten sind, diese Strategie zu verfolgen, kann dies keine Patentlösung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in ländlichen Regionen sein, da die Gewinne der einen ländliche Region meist auf Kosten anderer ländlicher Region gehen. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit bleiben die Hauptgewinner die Betriebe, die sich einen Teil der Kosten von den Gemeinden finanzieren lassen. Es ist also äußerst fraglich, ob dies eine allgemeine Strategie zur Lösung des Beschäftigungsproblems in ländlichen Regionen sein kann.
- 2) Dezentralisierung von Fonds und Entscheidungen scheint eine äußerst geeignete Strategie zu sein, um die Wettbewerbsfähigkeit von ländlichen gegenüber urbanen Regionen zu verbessern, da zur Zeit die meisten Entscheidungen in Städten von urban geprägten Personen getroffen werden. Dezentrale Fonds könnten dazu beitragen, das endogene Potential einer Region zu nutzen, und die Entwicklung regionaler Netzwerke zu fördern. Darüber hinaus ist ein effizienterer Einsatz von öffentlichen Geldern wahrscheinlich.
- 3) Die Untersuchung der österreichischen Beispielregionen bestätigt auch die Tatsache, daß die Entwicklung einer guten, dezentralisierten Bildungsinfrastruktur auf mittlerem Bildungsniveau die Wettbewerbsfähigkeit von ländlichen Regionen verbessert. Dies entspricht den zukünftigen Anforderungen von Betrieben in ländlichen Regionen, da zu erwarten ist, daß rein standardisierte Produktionen in Niedriglohnländer verlagert werden. Betriebe müssen daher flexibel sein, und eine hohe Problemlösungskapazität aufweisen können, was mit niedrig qualifiziertem Personal unmöglich ist.

Literatur

- Bratl, H. et al.** (1994), Regionalwirtschaftliches Konzept für den Bezirk Liezen, ÖROK-Schriftenreihe, Nr.112, Wien.
- ÖIR, Tichy G., WIFO (1982);** Regionalstudie Obersteiermark (i.A.d.Bundeskanzleramtes u.d.Steiermärkischen Landesregierung), Wien.
- Weiß, F. , (1999);** Comparison of the Austrian case study regions: Osttirol and Liezen. In: LEI-DOL (ed.): Brief comparison of the leading and lagging case study regions in each of the participating countries in the RUREMPLO project. Internal working document for the EU Commission, The Hague, 74-88.
- Weiß, F. , (1998);** Case Study Liezen, (Final Report) für das FAIR-Projekt RUREMPLO. Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.
- Weiß, F. , (1998);** Case Study Osttirol, (Final Report) für das FAIR-Projekt RUREMPLO. Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.

Folgende Datenbanken wurden verwendet:

- ISIS** (Datenbank des Österreichischen Statistischen Zentralamtes ÖSTAT); Volkszählungen (1981, 1991); Arbeitsstättenzählungen (1981, 1991); Fremdenverkehrsstatistiken (div.Jahrgänge); Landwirtschaftsstatistik (div.Jahrgänge); Industriestatistik (div.Jahrgänge).
- RISS** (Datenbank des Österreichischen Instituts für Raumplanung); Arbeitslosenstatistik.