

Norbert Geldner*)

Beschäftigung im Grenzland

Vor fünf Jahren wurde die Undurchlässigkeit von Österreichs Ostgrenzen beseitigt, seither ist das Grenzland auch ökonomisch in Bewegung geraten. Immer wieder wird die Frage gestellt, ob die Veränderungen im Grenzland per Saldo negativ oder positiv zu bewerten seien: Die Nachfrage nach Arbeitskräften hat sich im Grenzland belebt, allerdings vorwiegend aufgrund der Verfügbarkeit von qualifizierten Einpendlern zu sehr günstigen Bedingungen. Ob das einen ausreichenden Anstoß zu einer Strukturverbesserung liefern kann, muß sich erst erweisen.

Der Reformprozeß im östlichen Mitteleuropa und die Öffnung der Grenzen haben bestimmte arbeitsintensive, aber einfach zu organisierende Produktionsprozesse — „Niedriglohnbranchen“ — unter besonderen Wettbewerbsdruck gebracht. Zahlreiche Kapazitäten wurden in die Oststaaten verlagert oder erlagen dem Konkurrenzdruck.

Das Grenzland mit seinem reichlichen, aber wenig qualifizierten Arbeitskräfteangebot galt lange als typischer Standort solcher Produktionen, die zwar strukturpolitisch immer als problematisch, aber auch als einzige für das Grenzland gegebene Alternative galten.

Sosehr die Öffnung der Grenzen nun als Chance gesehen wurde, die Wirtschaft im Grenzland zu beleben, mußte auf der anderen Seite doch befürchtet werden, daß die Abwanderung von Niedriglohnindustrie gerade das Grenzland besonders hart treffen und per Saldo eine negative Gesamtwirkung der Grenzöffnung entstehen würde.

Die bisher verfügbaren Arbeitsmarktdaten lassen den Schluß zu, daß die positiven Impulse insofern die negativen überwiegen, als die Entwicklung im Grenzland mit der jeweiligen Gesamtregion Schritt halten kann, was in der Vergangenheit häufig nicht der Fall war. Zumindest bisher konnte für die weichen „verlängerten Werkbänke“ auf anderen Gebieten Kompensation gefunden werden. Die Information über die Struktur dieser neuen Arbeitsplätze ist allerdings so spärlich, daß noch nicht entschieden werden kann, ob das erhoffte Upgrading tatsächlich damit verbunden ist. Der einsetzende Strukturwandel — von der kontaktarmen zur kontaktbringenden Grenze — öffnet aber jedenfalls das Spektrum chancenreicher Strukturpolitik.

Die Beobachtung der Arbeitsmarktentwicklung im Grenzland stützt sich in der Hauptsache auf die jährlich vom ÖSTAT publizierte Beschäftigungsstatistik nach politischen Bezirken. Damit können allerdings nur die Versicherten der Gebietskrankenkassen, der Versicherungsanstalt des Bergbaus und der Betriebskrankenkassen erfaßt werden, nicht jedoch Beschäftigte von öffentlichem Dienst, der Bahn und Krankenfürsorgeanstalten (Gemeinden).

Überdies ist auch im erfaßten Bereich ein Teil der Versicherten (zentrale Meldungen) regional nicht zuordenbar, sodaß sich etwa in Niederösterreich nur rund zwei Drittel der Beschäftigung regional gliedern lassen. Die Ergebnisse müssen daher eher als Indikatoren einer Entwicklung interpretiert werden, die Niveaus werden nur zur besseren Nachvollziehbarkeit der Argumentation angegeben.

Im Juli 1994 waren in Niederösterreich 511.000 Arbeitskräfte beschäftigt, die Summe der Bezirkswerte ergibt aber nur 351.000 (Übersicht 1). Diese Teilgröße wuchs im Wiener Umland in den letzten fünf Jahren deutlich rascher, im Grenzland (das sind die Bezirke Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Horn, Mistelbach, Waidhofen an der Thaya und Zwettl) aber gleich rasch wie in den übrigen Bezirken. Im letzten Jahr ergab sich im Grenzland sogar ein Wachstumsvorsprung.

Die Expansion im Wiener Umland wird in hohem Maß aus Verlagerungen aus Wien gespeist, muß also im Zusammenhang mit dem geringen Beschäftigungswachstum in Wien gesehen werden. Andererseits ergänzt das Burgenland (zumindest Nord- und Mittelburgenland) die Ostregion. Da es in Wien und im Burgenland keine nicht zuordenbare Differenz zur Bezirkssumme gibt, wurde für die Betrachtung der gesamten Ostregion eine proportionale

Die Expansion im Wiener Umland wird in hohem Maß aus Verlagerungen aus Wien gespeist, muß also im Zusammenhang mit dem geringen Beschäftigungswachstum in Wien gesehen werden. Andererseits ergänzt das Burgenland (zumindest Nord- und Mittelburgenland) die Ostregion. Da es in Wien und im Burgenland keine nicht zuordenbare Differenz zur Bezirkssumme gibt, wurde für die Betrachtung der gesamten Ostregion eine proportionale

Entwicklung der Beschäftigung in den niederösterreichischen Bezirken *Übersicht 1*

	1989	1993	1994	1989/1994	1993/94
	Stand Ende Juli			Durchschnittliche jährliche Veränderung in %	
Niederösterreich insgesamt	390.726	422.612	427.206	+1,8	+1,1
Nicht regional zuordenbar	63.852	71.957	75.773	+3,5	+5,3
Summe der Bezirke	326.874	350.655	351.433	+1,5	+0,2
Grenzland ¹⁾	68.725	72.852	73.368	+1,3	+0,7
Wiener Umland	57.382	64.034	63.587	+2,1	-0,7
Übrige Bezirke	200.767	213.769	214.478	+1,3	+0,3

Versicherte der Gebiets- und Betriebskrankenkasse und des österreichischen Bergbaus, also ohne Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Krankenfürsorgeanstalten. — ¹⁾ Bruck an der Leitha, Gänserndorf, Gmünd, Hollabrunn, Horn, Mistelbach, Waidhofen, Zwettl.

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreuten Maria Thalhammer und Andrea Hartmann.

Entwicklung der Beschäftigung in der Ostregion

Übersicht 2

	1989	1993	1994	1989/1994	1993/94
	Stand Ende Juli			Durchschnittliche jährliche Veränderung in %	
Ostregion	1 076 900	1 154 800	1 159 900	+1,5	+0,4
Agglomeration Wien	697 500	746 600	746 000	+1,4	-0,1
Grenzland ¹⁾	139 400	150 200	152 900	+1,9	+1,8
Übrige Bezirke	240 000	258 000	261 000	+1,7	+1,2

Versicherte der Gebiets- und Betriebskrankenkasse und des österreichischen Bergbaus, also ohne Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Krankenfürsorgeanstalten, nicht zuordenbare Beschäftigte in Niederösterreich proportional aufgeteilt — ¹⁾ Niederösterreichisches Grenzland und Burgenland insgesamt

Aufteilung dieser Differenz in Niederösterreich geschätzt (Übersicht 2).

Insgesamt expandierte die Beschäftigung in der Ostregion (Versicherte der Betriebs- und Gebietskrankenkassen) zwischen 1989 und 1994 um 1,5% jährlich, etwas rascher als in Österreich insgesamt (in gleicher Abgrenzung +1,3%). Die Agglomeration Wien blieb geringfügig zurück, im Grenzland (+1,9%) war das Wachstum kräftiger als in den übrigen Bezirken. Gegenüber dem Österreich-Durchschnitt wurde im Grenzland der Ostregion ein Wachstumsvorsprung von 0,6 Prozentpunkten erreicht

Im letzten Jahr war der Rückstand Wiens (und Umgebung) deutlicher, die Ostregion (+0,4%) fiel gegenüber Österreich (+0,5%) insgesamt geringfügig zurück. Nur im Grenzland blieb die Expansion ungebrochen

Das Grenzland der Steiermark erhält bei weitem nicht so starke Impulse wie die Ostregion, dennoch bleibt die Entwicklung der Beschäftigung nicht hinter der des Zentralraumes zurück (Übersicht 3) Das Arbeitsmarktproblem der Steiermark ist zweifellos eines des industriellen Kerngebiets der Obersteiermark.

Von großer Bedeutung ist die Frage der Strukturentwicklung im Grenzland, also ob tatsächlich ein Upgrading der Industriestruktur oder bloß die Einstellung „billiger“ Grenzgänger erfolgt. Strukturdaten liegen allerdings nur für Bundesländer vor, sodaß in diesem Zusammenhang nur beispielhaft auf das Burgenland eingegangen werden kann (Übersicht 4):

Zwischen Juli 1989 und Juli 1994 wuchs die Beschäftigung im Burgenland (einschließlich der nicht regionalisierbaren Gruppen) jährlich um 2,2%, um 1 Prozentpunkt rascher als in Österreich.

Es muß unbeantwortet bleiben, ob die im Burgenland besonders starken Wachstumsimpulse damit zusammenhängen, daß die Reformen in Ungarn zu Beginn der Periode weiter fortgeschritten waren als in den anderen Nachbarländern im Osten, oder ob die größere Dynamik Westungarns dafür maßgeblich war. Sollte ersteres der Fall sein, könnte im niederösterreichischen Grenzland mit einer weiteren Intensivierung gerechnet werden

Überdurchschnittlich positiv sind die Entwicklungsdifferenziale in der Güterproduktion insgesamt, und hier wieder besonders im Verarbeitungs- und Technologiesektor (Produktionsbereichen mit mittlerer und hoher Skill-Intensität), während der Bekleidungssektor stärker als im übrigen

Entwicklung der Beschäftigung in den steirischen Bezirken

Übersicht 3

	1989	1993	1994	1989/1994	1993/94
				Durchschnittliche jährliche Veränderung in %	
Obersteiermark	91 333	86 693	85 971	-1,2	-0,8
Kern (Bruck an der Leitha					
Leoben)	33 806	29 858	29 498	-2,7	-1,2
Übrige Bezirke	57 527	56 835	56 473	-0,4	-0,6
Zentrum (Graz und Umgebung)	144 285	155 689	156 168	+1,6	+0,3
Grenzland	67 631	72 950	73 392	+1,6	+0,6
Steiermark insgesamt	337 920	351 015	352 477	+0,8	+0,4

Versicherte der Gebiets- und Betriebskrankenkasse und des österreichischen Bergbaus, also ohne Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter Eisenbahnen und Krankenfürsorgeanstalten

Österreich schrumpft. Dieser Shift hätte den Facharbeiteranteil ceteris paribus um mehr als 1 Prozentpunkt angehoben

Der mittlere Stundenlohn in der Industrie stieg in fünf Jahren von 75,0% des österreichischen auf 76,6%, die Angestelltenquote von 18,8% auf 20,8%.

Unter den Dienstleistungen entwickelte sich die Beschäftigung vor allem in Tourismus, Verkehr und Unterhaltungssektor kräftiger, in Handel und Vermögensverwaltung aber nur wenig überdurchschnittlich. Auch der Anstieg der Unselbständigenzahl in der Landwirtschaft bringt zum Ausdruck, daß das zusätzliche Angebot unqualifizierter Hilfskräfte — insbesondere Grenzgänger — einen wesentlichen Einfluß auf das Beschäftigungswachstum hat. Die Zahl der beschäftigten Ausländer erhöhte sich von rund 800 — einem Niveau, das zwischen 1980 und 1988 nur wenig schwankte — auf über 6.000 im Jahresdurchschnitt 1993. Im Juli 1994 waren 7.500 Ausländer beschäftigt. Hatte der Ausländeranteil in den achtziger Jahren bei 20% des österreichischen verharrt, so hat es diesen seither nahezu erreicht.

Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen

Übersicht 4

	Burgenland		Burgenland	Österreich
	Juli 1989	Juli 1994	1989/1994	1989/1994
				Durchschnittliche jährliche Veränderung in %
Landwirtschaft	2 000	2 300	+2,9	-0,5
Güterproduktion	19 000	19 200	+0,2	-1,8
Bergbau und Grundstoffindustrie	900	800	-3,6	-3,7
Versorgungssektor	4 100	4 300	+0,9	-1,1
Bekleidungssektor	3 900	2 600	-8,1	-6,6
Verarbeitungssektor	3 700	4 600	+4,2	+0,3
Technologiesektor	6 300	6 900	+1,9	-1,6
Bauwirtschaft	7 500	8 500	+2,6	+2,8
Private Dienstleistungen	19 400	22 300	+2,8	+2,0
Handel Lagerung	7 000	7 700	+1,9	+1,6
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	3 200	3 900	+4,1	+2,9
Verkehr Nachrichtenübermittlung	3 900	4 400	+2,2	+1,2
Vermögensverwaltung	3 500	4 300	+3,8	+3,2
Sonstige private Dienste ¹⁾	1 800	2 100	+3,5	+1,5
Öffentliche Dienstleistungen	19 800	23 000	+3,1	+2,8
Gesundheits- und Fürsorgewesen	2 500	3 600	+7,4	+6,4
Unterrichts- und Forschungswesen	3 700	3 800	+0,3	+1,2
Öffentlicher Dienst	13 600	15 700	+2,9	+2,3
Insgesamt	67 700	75 300	+2,2	+1,2

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger — ¹⁾ Einschließlich Haushaltung und Hauswartung

Entwicklung der Industriebeschäftigung in der Ostregion Übersicht 5

Nach der Herkunft, Ende Dezember

	Ostregion	Insgesamt	Grenzland	Burgenland
			Nieder- österreich	
Beschäftigung 1988	226 291	24 615	14 479	10 136
Ausländer	17 332	478	267	211
Inländer	208 959	24 137	14 212	9 925
Beschäftigung 1993	206 489	23 938	14 130	9 808
Ausländer	24 981	1 579	825	754
Inländer	181 508	22 359	13 305	9 054
		Veränderung 1988/1993		
Beschäftigung insgesamt	-19 802	- 677	-349	-328
Ausländer	+ 7 649	+ 1 101	+558	+543
Inländer	-27 451	-1 778	-907	-871
		Veränderung 1988/1993 in % der Gesamtbeschäftigung		
Beschäftigung insgesamt	- 8,8	-2,8	-2,4	-3,2
Ausländer	+ 3,4	+4,5	+3,9	+5,4
Inländer	-12,1	-7,2	-6,3	-8,6
		Veränderung 1990/1993 in % der Gesamtbeschäftigung		
Beschäftigung insgesamt	-10,7	-11,8	-13,0	-12,4
Ausländer	+ 0,5	+ 1,2	+ 0,2	+ 1,7
Inländer	-11,2	-13,0	-13,2	-14,1

Q: Wirtschaftskammer WIFO eigene Berechnungen

In der Industrie schrumpfte die Beschäftigung zwischen Ende 1988 und Ende 1993 (für die Industrie liegen keine Juliwerte vor) in der gesamten Ostregion um fast 20.000 (-8,8%). Im Grenzland war der Rückgang (-2,8%) deutlich geringer, im niederösterreichischen Teil (-2,4%) noch etwas flacher als im burgenländischen (-3,2%). Aller-

dings ist das auf die stärkere Expansion bis zum Konjunkturrückgang Ende 1990 zurückzuführen; seither war der Arbeitsplatzverlust im Grenzland sogar leicht überproportional (1990/1993 insgesamt -10,7%, Grenzland -11,8%). Erst mit dem weiteren Aufschwung wird sich zeigen, ob die positiven Impulse der Grenzöffnung geeignet sind, eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

Mit dem EU-Beitritt wird es leichter werden, höhere Wertschöpfungsanteile über die Grenze zuzukaufen, ohne den zollfreien Marktzugang zu verlieren. Die Standorte auf der österreichischen Seite der Grenze werden dann eine neue Bewährungsprobe zu bestehen haben.

Der Beschäftigungsaufbau wurde im Grenzland noch stärker als insgesamt mit ausländischen Arbeitnehmern bestritten. Wie die oben dargestellte Entwicklung im Burgenland vermuten läßt, ist die Industrie jener Bereich, in dem die Qualifikationsstruktur verbessert wurde. Dies wurde offenbar durch das Einpendeln ausländischer Fachkräfte ins Grenzland möglich. Das Arbeitskräftepotential in den größeren Städten knapp hinter der Grenze ist offenbar höher qualifiziert als das seinerseits durch einen ständigen Sog der Agglomeration Wien reduzierte Angebot im Grenzland. Zwar ging die Zahl der in der Industrie beschäftigten Inländer im Grenzland nur halb so stark zurück wie in der gesamten Ostregion, die nachhaltige Wirkung auf dem Arbeitsmarkt wird aber erst dann eintreten können, wenn die neu entstehenden Strukturen auch auf den lokalen Arbeitsmärkten Personal rekrutieren können. Ein Anstoß zu einer Entwicklung in diese Richtung wurde immerhin gesetzt.