Wirtschaftskammer Steiermark
Institut für Wirtschafts- und Standortentwicklung (IWS)

Wirtschafts- und Standortentwicklung
STEIERMARK

Steirische Regionalpolitische Studien
Nr. 03/2014

Arbeitsmarktanalyse der Stadt Graz
Vergleich mit Linz

Karolin Gstinig
Eric Kirschner
Raimund Kurzmann
Lena Bader
Clemens Habsburg-Lothringen
Franz Prettenthaler

JOANNEUM RESEARCH POLICIES

AMS Arbeitsmarktservice Steiermark

GRAZ WISSENSCHAFT

STUDIE

Die einfachen Arbeiten gehen uns aus

Die vorliegende Studie belegt einmal mehr: für niedrig oder einfach qualifizierte Menschen geht uns langsam die Arbeit aus. Im Großraum Graz gilt das stärker als in den übrigen steirischen Bezirken. Nicht die Grazer Arbeitslosen verhalten sich anders als beispielsweise jene in Linz, auch das AMS arbeitet hier nicht anders als anderswo.

Vor 60 Jahren war ein Drittel aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, heute sind es noch zwei Prozent. Solche Entwicklungen haben andere Berufsgruppen bald vor sich. Durch die technischen Entwicklungen verlieren wir auf der einen Seite Arbeitsplätze und es entstehen auf der anderen Seite Jobs, die nur mit besonderen Fähigkeiten zu schaffen sind, die aber sehr viele der arbeitslosen Menschen nicht mitbringen, und die auch nicht einfach erlernbar sind.

Die Computer, das Internet und zentrale Cloud-Intelligenzen teilen uns in zwei Klassen: Hier jene, die nach Bildschirminstruktionen arbeiten, dort jene, die den Computern die Instruktionen geben. Jeder Beruf verliert einen Teil seiner Arbeit an das Internet oder neue Technologien; vieles wird weitestgehend automatisiert und es gehen die einfachen Anteile der Arbeit verloren.

Die Konsequenz ist, dass die verbleibende Arbeit immer komplexer und herausfordernder wird. Das Einfache erledigt heute der Kunde selbst. Die einfacheren Arbeiten gehen aus oder werden von teilzeitarbeitenden Studierenden erledigt. Und es wird sich der Trend zu prekären Arbeitsverhältnissen weiter verstärken.

Das AMS kann nur einen kleineren Teil dieser Herausforderungen stemmen. Der größere liegt in einem neuen Bildungssystem und in der Frage, wo wir ausreichend Beschäftigung für jene Menschen finden werden, die das Schwierige nicht beherrschen.

Mag. Karl-Heinz Snobe, MA

Geschäftsführer Arbeitsmarktservice Steiermark

Gemeinsam Arbeit schaffen

Aktiv eingreifen und Rahmenbedingungen für Verbesserungen der Beschäftigungssituation für die Grazer Bevölkerung zu schaffen, sehe ich als wesentliche Aufgabe von Politik, Wirtschaft und AMS.

Deshalb haben wir einen gemeinsamen Auftrag gegeben, die Lage des heimischen Arbeitsmarktes genauer zu untersuchen. Die Erkenntnisse daraus stellen für Graz eine Grundlage für weitere Schritte zur Besserung der Arbeitsmarktsituation dar. Es braucht einen Schulterschluss auf den verschiedenen Ebenen, um die Krise am Arbeitsmarkt zu bewältigen!

Dr.in Martina Schröck

Bürgermeisterstellvertreterin der Stadt Graz

Rahmenbedingungen verbessern – Perspektiven geben!

Der Grazer Zentralraum und die Landeshauptstadt selbst sind für den Wirtschaftsstandort Steiermark in besonderem Ausmaß wichtig, zählt dieser doch zu den am schnellsten wachsenden Ballungsräumen in Österreich und beheimatet große, international tätige Leitbetriebe gleichermaßen wie eine Vielzahl emsiger und erfolgreicher Klein- und Kleinstbetriebe. Graz gehört zudem mit Fug und Recht zu den F&E-Hochburgen Europas. Graz leidet aber auch an einer besonders hohen Arbeitslosenrate, etwa im Vergleich zu Linz, einer Stadt mit ähnlicher Population und Größe. Diese war in den vergangenen Jahren zeitweise sogar doppelt so hoch wie jene der oberösterreichischen Metropole.

Diese Tatsache war letztlich Ausgangspunkt für ein gemeinschaftliches Studienprojekt der WKO Steiermark, der Stadt Graz, dem AMS sowie der Joanneum Research GmbH, mit dem Ziel die Ursachen für diese Unterschiede zwischen Graz und Linz herauszuarbeiten, und Lösungsansätze für Graz aufzuzeigen.

Die Zukunft unseres Standortes ist jedenfalls sehr eng verwoben mit der Entwicklung seines Kernraumes. Wir sehen die vorliegende Studie als Startschuss einer, so hoffen wir, erfolgreichen und fruchtbringenden Zusammenarbeit aller relevanten Institutionen. Von einem intakten Grazer Arbeitsmarkt profitieren nicht nur die Wirtschaft, sondern in erster Linie auch die Menschen in Graz. Denn: Arbeit geben heißt Perspektive geben!

Ing. Josef Herk

Präsident der WKO Steiermark

JOANNEUM RESEARCH POLICIES

Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Research Report Series 171/2014

Arbeitsmarktanalyse der Stadt Graz

im Vergleich zu Linz

Karolin Gstinig, Eric Kirschner
Raimund Kurzmann, Lena Bader
Clemens Habsburg-Lothringen, Franz Prettenthaler

ISSN 2218-6441

Im Auftrag

der Wirtschaftskammer Steiermark

des Arbeitsmarktservice Steiermark und

der Stadt Graz

Graz, Juli 2014

THE INNOVATION COMPANY

oef mfg 12 008

Arbeitsmarktanalyse der Stadt Graz

im Vergleich zu Linz

Karolin Gstinig, Eric Kirschner
Raimund Kurzmann, Lena Bader
Clemens Habsburg-Lothringen, Franz Prettenthaler

Zur Verbesserung der Lesbarkeit wurde in diesem Text auf geschlechtergerechte Wortformen verzichtet, die entsprechenden Aussagen beziehen sich gleichermaßen auf Frauen und Männer.

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH
Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Büro Graz
Leonhardstraße 59
A-8010 Graz, Austria
Tel.: +43-316-876 1488
E-Mail: policies@joanneum.at

Büro Wien
Haus der Forschung, Sensengasse 1
A-1090 Wien, Austria
Tel.: +43-1-581 7520
E-Mail: policies@joanneum.at

Impressum

Arbeitsmarktanalyse der Stadt Graz

im Vergleich zu Linz

Für den Inhalt verantwortlich

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH

Karolin Gstinig

Eric Kirschner

Raimund Kurzmann

Lena Bader

Clemens Habsburg-Lothringen

Franz Prettenthaler

POLICIES – Institut für Wirtschafts- und Innovationsforschung

Leonhardstraße 59, 8010 Graz, Austria

www.joanneum.at/policies

Ansprechperson WK-Steiermark

Mag. Ewald Verhounig

Wirtschaftskammer Steiermark

Körblergasse 111 – 113, 8010 Graz, Austria

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2014 JOANNEUM RESEARCH

Satz/Layout: JR-POLICIES

Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsfelder

Zusammenfassung

Die regionale Arbeitslosenquote ist in der urbanen Agglomeration Graz-Stadt traditionell höher als im oberösterreichischen Zentralraum beziehungsweise als in Linz-Stadt und den umliegenden Bezirken. Die Ursachen dieser strukturellen Unterschiede wurden im Rahmen dieser Arbeit untersucht. Ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit ist, dass neben den klassischen Problemlagen im österreichischen Arbeitsmarkt (z.B. niedrigqualifizierte Personen, nicht-österreichische Staatsbürgerschaft) spezifische urbane Herausforderungen identifiziert wurden. Die zentralörtliche Funktionen der urbanen Zentralräume, die interregionalen Verflechtungen am Arbeitsmarkt, aber auch deutliche Unterschiede in der demografischen Entwicklung wirken direkt auf den regionalen Arbeitsmarkt. Insgesamt wurden sechs Themenfelder diskutiert.

Die demografische Entwicklung und strukturelle Unterschiede zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt wirken auf den Arbeitsmarkt.

Die äußerst dynamische Bevölkerungsentwicklung, durch die interregionale und internationale Zuwanderung, übt in Graz-Stadt einen höheren Druck auf den Arbeitsmarkt aus. Es werden nicht genügend Jobs für die stetig wachsende Einwohnerzahl geschaffen. Dies gilt in besonderem Maße für Niedrigqualifizierte. Zudem verteilt sich in Oberösterreich das Bevölkerungswachstum auf zahlreiche Bezirke, in der Steiermark konzentriert sich das Bevölkerungswachstum auf die Stadt Graz und den Bezirk Graz-Umgebung. Des Weiteren lässt sich ein Teil der hohen Arbeitslosenquote in Graz durch Unterschiede in der demografischen Struktur erklären. Graz ist vergleichsweise jung und wird aufgrund des Angebotes als Universitätsstadt attraktiver wahrgenommen als Linz. Junge Menschen sind häufiger geringfügig beschäftigt und weisen durchschnittlich mehrere und kürzere Beschäftigungsverhältnisse auf. Dieser Effekt kann die Arbeitslosenquote treiben. In Linz-Stadt hingegen wohnen relativ mehr ältere Personen, mehr Pensionisten. Der höhere Anteil älterer Personen bzw. Personen in Pension wirkt moderierend auf die Arbeitslosenquote.

Das Instrument Schulungen wirkt auf die Höhe der Arbeitslosenquote.

Schulungsteilnehmer werden nicht als arbeitslos vorgemerkt gezählt und gehen somit nicht in die Berechnung der Arbeitslosenquote ein. Die vergleichsweise höhere Zahl an Schulungsteilnehmern in Linz senkt somit direkt die Arbeitslosenquote. Die indirekte Wirkung ergibt sich dabei, dass Schulungen, Schulungsmaßnahmen qualifizieren und demnach die Wahrscheinlichkeit für einen Übergang in Beschäftigung erhöhen sollten. Dies zu erfassen, war nicht Gegenstand der vorliegenden Studie, dennoch konnten einige strukturelle Unterschiede zwischen den Zentralräumen identifiziert werden. In Linz bleiben Schulungsteilnehmer im Vergleich zu Graz-Stadt durchschnittlich länger in einer Schulungsmaßnahme, gleichzeitig wechseln in Linz-Stadt relativ mehr Personen sowohl direkt als auch drei Monate nach der Schulung aus einer Schulungsmaßnahme in ein Beschäftigungsverhältnis. Ein klarer Überhang an Schulungsteilnehmern besteht in Graz im Bereich der formalen Bildung ab Maturaniveau. Dies sollte moderierend auf die Arbeitslosenquote in Graz-Stadt wirken, dennoch ist der hohe und gleichzeitig steigende Anteil der arbeitslosen Personen mit tertiärem Bildungsabschluss problematisch.

Unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen der beiden Städte haben Einfluss auf die Höher der Arbeitslosigkeit

Die Grazer Universitäten und Forschungseinrichtungen sind ein spezifischer Wettbewerbsvorteil gegenüber Linz. Rund um die Universität entstehen zahlreiche Jobs, insbesondere bei wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen, wie z.B. F&E, Architektur und Ingenieurbüros. Die Industrie in Graz konzentriert sich auf die Kernbereiche Kraftwagen und Kraftwagenteile sowie Maschinenbau. Tendenziell ist die Stadt Graz dienstleistungsorientierter und wissensintensiver. Linz ist industrieller orientiert. Die Vernetzungen zwischen den Wirtschaftsbereichen sind stärker ausgeprägt, dies verdeutlicht die relative Bedeutung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen in Linz-Stadt. Zudem ist die Arbeitskräftenachfrage breiter gefächert, niedrig und hochqualifizierte Arbeitskräfte werden gleichermaßen nachgefragt. In Graz-Stadt ist die Arbeitskräftenachfrage hingegen spezialisierter, unternehmensbezogene Dienstleister sind überregional ausgerichtet (industriell geprägte Obersteiermark). Die innovativen und F&E-intensiven Unternehmen stellen hohe Ansprüche an ihr Humankapital, gleichzeitig ist die Nachfrage nach Niedrigqualifizierten vergleichsweise gering. In Graz arbeiten zahlreiche Personen (u.a. Studenten) geringfügig und zu Kollektivlohnbedingungen, zudem sind die Lohnunterschiede zu den angrenzenden Mitgliedsstaaten der EU erheblich. Dies bedeutet, dass die Konkurrenz am Arbeitsmarkt in Graz stetig zunimmt und u.a. auch aufgrund der dynamischen Bevölkerungsentwicklung weiter steigen wird. Diese Unterschiede wirken auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Insgesamt liegt die Arbeitslosenquote von Graz-Stadt in allen Wirtschaftsbereichen über der Arbeitslosenquote von Linz-Stadt, wobei deutliche Unterschiede in Bereichen mit einer tendenziell höheren Nachfrage nach Niedrigqualifizierten, wie beispielsweise im Handel und in der Gastronomie, zu beobachten sind.

Unterschiede in den Erreichbarkeitsverhältnissen

Die Pendelverflechtungen sind in Linz-Stadt stärker ausgeprägt als in Graz-Stadt. Insgesamt pendeln nach Linz relativ mehr Erwerbstätige ein, der Anteil der Auspendler ist hingegen in etwa vergleichbar. Ein weiterer Unterschied besteht in der Pendeldistanz. Grazer müssen im Schnitt weitere Strecken in Kauf nehmen. Dies bedeutet, dass für die Linzer Bevölkerung, im Vergleich zu Graz-Stadt, umliegende Arbeitsplätze besser und auch schneller erreichbar sind. Die höhere Mobilität der Beschäftigten und kürzere Pendeldistanzen eröffnen den Erwerbstätigen in Linz mehr Möglichkeiten, einer Arbeit außerhalb der Region nachzugehen.

Graz und Linz nehmen unterschiedliche räumliche Funktionen ein

In der Steiermark ist (und war) Graz-Stadt das Verwaltungszentrum des Bundeslandes mit einer starken überregional wirkenden Bildungsfunktion. Die Grazer Universitäten und Hochschulen sind national beziehungsweise international ausgerichtet. Anders als in Linz spielten die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft eine vergleichsweise nachrangige Rolle, mit dem Effekt, dass verstärkt arbeitsmarktferne tertiäre Studienrichtungen angeboten, aber auch nachgefragt werden. Die bipolare Wirtschaftsstruktur (zwei industrielle Zentren) und die überregionale Bildungsfunktion prägen die Steiermark. Zudem ist der Grazer Zentralraum stark mit den obersteirischen Industrieregionen vernetzt und übernimmt zahlreiche Dienstleistungsfunktionen. Dies verdeutlicht sich in der relativen Beschäftigungskonzentration der wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im öffentlichen Bereich, es werden vermehrt höherqualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt.

In Linz-Stadt wurde die industrielle Basis in kurzer Zeit aufgebaut. Linz-Stadt ist Verwaltungs- und Dienstleistungsort, vor allem aber ein industrielles Kerngebiet. Die Stadt verfügt über eine im Vergleich zu Graz heterogenere Wirtschaftsstruktur. Konzentrationen sind in zahlreichen Bereichen

der Sachgütererzeugung auszumachen. Insgesamt ist die Arbeitskräftenachfrage breiter gefächert, es werden hoch- wie niedrigqualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt.

Die Implikationen für den regionalen Arbeitsmarkt liegen auf der Hand, in Graz-Stadt werden vermehrt hoch- und höchstqualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt. Zudem führt die hohe Anzahl an Studierenden in Graz-Stadt zu einem Verdrängungswettbewerb im niedrigqualifizierten Bereich (z.B. bei klassischen Dienstleistungen und in der Gastronomie). In Linz, unter anderem aufgrund der breiter gefächerten Arbeitskräftenachfrage sowie der geringeren Zahl an Studierenden, ist der Verdrängungswettbewerb weniger stark ausgeprägt. Zudem ist in Linz das Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot stärker an die Bedürfnisse der Region angepasst.

Liegt der Unterschied an den arbeitslos gemeldeten Personen selbst?

Der direkte Vergleich zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt verdeutlicht, dass die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu finden in Linz für Arbeitslose jedes Alters, unabhängig von der Staatbürgerschaftszugehörigkeit und über alle Qualifikationsbereiche höher ist als in Graz-Stadt. Somit kann mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass ein wesentlicher Teil der Arbeitslosigkeit in Graz auf strukturelle Unterschiede bei den in der Region gemeldeten Arbeitslosen zurückzuführen ist.

Die wesentlichen Unterschiede bestehen darin, dass in Graz-Stadt ein relativer Überhang bei den Arbeitslosen ab Maturaniveau besteht. In Linz-Stadt hingegen konzentriert sich die Arbeitslosigkeit stärker auf besonders am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen (Niedrigqualifizierte, nicht-österreichische Staatsbürgerschaft etc.). Zudem bleiben die arbeitslos gemeldeten Personen in Graz-Stadt länger im Status Arbeitslosigkeit. Diese strukturellen Unterschiede sind zum Teil auf die unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen sowie auf spezifische Rahmenbedingungen zurückzuführen:

- Graz-Stadt: Die überregionale Bildungsfunkton, Arbeitskräftenachfrage im Vergleich zu Linz-Stadt ist spezialisierter bei vergleichsweise geringerer Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften, u.a. aufgrund des relativ hohen Anteils der geringfügigen Beschäftigung.
- Linz-Stadt: Die Arbeitskräftenachfrage ist, aufgrund der heterogeneren Wirtschaftsstruktur, breiter gefächert, die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, ist in jedem Wirtschaftsbereich geringer.
- Linz-Stadt wird zunehmend zum Arbeitsort für die Bevölkerung in umliegenden Regionen, in Graz-Stadt nimmt hingegen die Funktion als Arbeitsort (aufgrund der dynamischen Bevölkerungsentwicklung bei vergleichsweise weniger dynamischer Beschäftigungsentwicklung) ab.

Ein Teil der Differenz der Arbeitslosenquote zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt sind statistisch erklärbar

Bisherige Analysen verdeutlichen, dass klare Unterschiede zwischen Graz und Linz bestehen, sei es in der unterschiedlich dynamischen Bevölkerungsentwicklung, den Schulungsintensitäten und -dauern, den zentralörtlichen Funktionen. Abschließend galt es, Unterschiede soweit als möglich zu quantifizieren.

- Um den Effekt der Schulungen zu berechnen, wurde die Schulungsintensität von Linz-Stadt auf Graz-Stadt umgelegt. Der Schulungseffekt bewirkte eine Annäherung der Arbeitslosenquoten um 1,5 %-Punkte.

- Im Vergleich weist Graz-Stadt relativ mehr geringfügig und selbstständig Beschäftigte auf, Linz-Stadt hingegen mehr unselbstständig Beschäftigte. Diese Erwerbsstrukturen von Graz und Linz sind teils auf die unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen der beiden Zentralräume zurückzuführen. Aufgrund der Berechnungsmethode der Arbeitslosenquoten gehen geringfügig und selbstständig Beschäftigte nicht direkt in die Arbeitslosenquote ein, sondern indirekt, wenn sich diese Personen in weiterer Folge beim AMS als arbeitslos vormerken. Um nun diesen urbanen Effekt einer Größenordnung zuzuordnen, wurde die Erwerbstätigenstruktur von Linz-Stadt auf Graz-Stadt umgelegt. Das Ergebnis war eine Annäherung der Arbeitslosenquote um 0,4 %-Punkte.
- Zudem zeigte sich, dass aufgrund einer Unschärfe bei der räumlichen Zuordnung der Beschäftigungsdaten die Arbeitslosenquote von Graz-Stadt überschätzt, jene von Linz-Stadt hingegen unterschätzt wird. Dieser Effekt bewirkte eine Annäherung der Arbeitslosenquote beider Zentralräume um 0,7 %-Punkte.

Insgesamt konnten somit 60 % der Differenz der Arbeitslosenquoten (für den Stichtag 31.10.2011) statistisch erklärt werden. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass zumindest ein Teil des Unterschieds der Arbeitslosenquote der Statistik geschuldet ist. Ein anderer Teil, insbesondere der urbane Effekt, kann als natürlicher Unterschied interpretiert werden. Dieser führt zwar zu höherer Arbeitslosigkeit in Graz-Stadt, auf einen spezifischen Wettbewerbs- oder Standortnachteil kann jedoch nicht geschlossen werden. Gerade Selbstständige sind zu einem guten Teil für die Beschäftigungsdynamik in urbanen Räumen verantwortlich.

Zudem verdeutlichen die Ergebnisse, dass die Aussagekraft von derart kleinräumigen Arbeitslosenquoten auf Bezirksebene aufgrund der Unschärfe der Zuordnung der Beschäftigungsdaten teils beschränkt ist. Dies betrifft insbesondere die Zentralräume, wobei diese Unschärfe in Graz-Stadt zu einer Überschätzung der Arbeitslosenquote führt.

Handlungsfelder

Aus den im Rahmen dieses Abschnitts skizzierten strukturellen Unterschieden lassen sich klare Herausforderungen ableiten, welche insbesondere den Grazer Zentralraum betreffen.

Wenig überraschend sind in beiden Zentralräumen Personen mit Migrationshintergrund und Niedrigqualifizierte überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Laut AMS sind 43,4 % der vorgemerkten Arbeitslosen in Graz-Stadt Personen mit Migrationshintergrund, davon verfügen acht von zehn Personen lediglich über einen Pflichtschulabschluss (2013). Für das AMS bestehen zentrale Herausforderungen in der Qualifizierung von Jugendlichen, in den Zentralräumen liegt der Fokus auf der Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Das Arbeitsmarktservice Graz verfolgt dabei mehrere Strategien (siehe dazu Kap. 7). Es gilt anzumerken, dass es sich hier um klassische urbane Probleme handelt. Internationale Zuwanderung konzentriert sich grundsätzlich auf (ausgewählte) urbane Agglomerationen, in Österreich vor allem auf Wien und Graz.

Problematisch erscheint, dass die politikrelevanten Handlungsoptionen, gerade für regionale Akteure, stark eingeschränkt sind. Die verfügbaren Mittel definieren den Handlungsspielraum des AMS, was die unterschiedlichen Schulungsintensitäten von Graz und Linz und auch die Verweildauer der Schulungsteilnehmer erklärt. Zudem wird lt. AMS Steiermark die Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich in einem höheren Ausmaß vom Land Oberösterreich mitfinanziert, im Vergleich zur Arbeitsmarktpolitik in der Steiermark durch das Land Steiermark.

Inwieweit ein erhöhter Mitteleinsatz zu einer deutlichen und vor allem dauerhaften Reduktion der Arbeitslosigkeit (insbesondere bei den jugendlichen und älteren Personen sowie Personen mit Migrationshintergrund) führt, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Das derzeitige Instrumentarium des AMS ist klar auf die Gruppe der am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen ausgerichtet. Zu den Strategien zählen u.a. die Förderung der Integration von benachteiligten Gruppen (arbeitsmarktfernen und gesundheitlich beeinträchtigten Personen) in den Arbeitsmarkt, Qualifizierung/Vermittlung von Personen mit Migrationshintergrund sowie die Förderung von Jugendlichen im Übergang von Schule/Beruf.

Die Maßnahmen des AMS sind wichtig, bekämpfen jedoch Symptome. Beispielsweise wird ein Jugendlicher ohne Pflichtschulabschluss auch in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer unsteten Erwerbskarriere und somit Arbeitslosigkeit betroffen sein. Dabei besteht ein klarer Handlungsbedarf im Bildungsbereich. Bestehende Qualifizierungsdefizite bei Menschen, die bereits im Berufsleben stehen, können nur schwer ausgeglichen werden.

Wie bereits erwähnt, ist aufgrund der Wirtschaftsstruktur in Graz, aber auch wegen der hohen Anzahl an Studierenden, die Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften im Vergleich zu Linz, gering – teilweise erledigen Studierende die Jobs.

Seitens der Autoren wird die steigende Zahl an arbeitslosen Akademikern als eine der Kernherausforderungen für die urbane Agglomeration angesehen, auch wenn die Arbeitslosenquote bei den Akademikern in der Stadt Graz mit rund 3 % vergleichsweise niedrig ist (Linz-Stadt 1,6 %), während die Arbeitslosenquote bei Personen mit max. Pflichtschulabschluss (inkl. keine Angabe) bei rund 24 % liegt (Linz-Stadt: rund 11 %).[1]

Der Indikator Akademikerarbeitslosigkeit ist jedoch nur beschränkt aussagekräftig, hier gilt es einige andere Wirkungsmechanismen zu berücksichtigen. Junge Akademiker sehen oft keine Notwendigkeit, sich beim AMS zu melden, sie werden somit oftmals nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst. Akademiker haben generell bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz, unabhängig von der Art der Tätigkeit, daher stehen auch bei berufsferner Qualifikation (z.B. Geisteswissenschaften) die Chancen gut, eine Anstellung zu finden, wenn auch nicht im spezifischen Fachbereich. Inwieweit Schulungen beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen dem qualifikationsbedingten Mismatch am Arbeitsmarkt entgegenwirken können, bleibt fraglich. Hier tut sich ein generelles strukturelles Problem auf österreichischer Ebene bzw. auf Ebene der österreichischen Bildungspolitik auf. Daher kann die niedrige Arbeitslosenquote deshalb nicht dahin interpretiert werden, dass es keine Problemlagen gibt, sondern dass die Problemlage weit spezifischer und komplexer ist, als dies bei beispielsweise niedrigqualifizierten jungen Arbeitslosen der Fall ist.

Gerade in jüngster Vergangenheit scheint sich diese Problemlage der Akademikerarbeitslosigkeit zu verstärken, Hochqualifizierte mit berufsfernem Bildungshintergrund tun sich vor allem in Graz schwer, eine Arbeit zu finden. Das verdeutlicht die steigende Zahl der arbeitslosen Personen. Deshalb wird empfohlen, die bestehenden zielgruppenorientierten Betreuungsstrategien des AMS dahingehend zu erweitern. Fachkräftemangel: Vor allem junge Leute und Frauen sollen zu technisch/ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen hingeführt werden. Hier kann von einem echten Facharbeitermangel gesprochen werden. Um diesem Problem entgegenzuwirken bzw. begegnen zu

[1] Abschätzung der Arbeitslosenquoten nach formalem Bildungsniveau über die unselbstständige Beschäftigung lt. Registerzählung 2011 und den Arbeitslosenzahlen des AMS für den Stichtag 31.10.2011.

können, bedarf es eines abgestimmten Instrumentenmix auf regionaler aber auch nationaler Ebene; Stichwort Bildungspolitik in Österreich, Studienwahl etc.

Das Instrumentenportfolio muss an diese vergleichsweise „neue Problemgruppe" angepasst werden. Herkömmliche Maßnahmen, auch Aktivierungsmaßnahmen, stoßen an ihre Grenzen. Nur ein geringer Teil der Unternehmen nutzt das AMS, um die Nachfrage nach Akademikern zu decken, was die Vermittlungswahrscheinlichkeit in diesem Bereich weiter einschränkt. Es gilt, die intermediäre Funktion der handelnden Akteure zu stärken. Es lassen sich zahlreiche Schnittstellen identifizieren, an denen Maßnahmen andocken können. Beispielsweise gelingt es dem Gründerservice der Wirtschaftskammer erfolgreich, die Rahmenbedingungen für Gründer und Jungunternehmer zu stärken. Es empfiehlt sich eine verstärkte Förderung von akademischen Gründungen (gemeinsame Maßnahmenentwicklung und Kommunikation von Graz-Stadt, AMS und WK).

Die Arbeitsmarktpolitik muss auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren. Regionale Arbeitslosenquoten, wie sie beispielsweise für die politischen Bezirke ausgewiesen werden, erfassen immer nur Teilaspekte des Arbeitsmarktes. Die Strahlkraft des Grazer Zentralraums reicht jedoch weit über die Bezirksgrenzen des Umgebungsbezirks hinaus. Maßnahmen dürfen nicht an Bezirksgrenzen enden. Zudem kann kaum davon ausgegangen werden, dass es gelingen kann, ausreichend Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte in der Stadt zu schaffen. Eine wirkliche Entlastung kann nur über verstärkte interregionale Kooperationen gelingen, dies erfordert aber wiederum Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in den öffentlichen Verkehr und letztlich eine abgestimmte überregionale Raumplanung. Letztlich steigen die Ansprüche an die Politik: Das Einzugsgebiet von Graz und Linz lässt sich nicht anhand von Gemeinde und Bezirksgrenzen festmachen – die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, insbesondere jedoch die Agenden der Raumplanung, sind darauf auszurichten. Hierbei kann die Steiermark von Oberösterreich lernen.

Mobilitätshemmnisse an sich können sich direkt auf die Arbeitslosenquote auswirken, insbesondere in Bereichen mit einem geringen Durchschnittseinkommen. Die regionalen Grenzen verlieren an Bedeutung und werden immer mehr zu einem Entwicklungshemmnis (in der Raumplanung, in der Verkehrspolitik, in der Flächenwidmung etc.). Der in jüngster Vergangenheit eingeschlagene Weg, die Zusammenlegung von Bezirken und Gemeinden, ist mit Sicherheit ein Schritt in die richtige Richtung. Die Politik ist nun gefordert, diesen Weg konsequent weiterzuverfolgen.

Teils hier diskutierte Problemlagen können nicht auf regionaler Ebene gelöst werden. Der Bund muss die Weichen stellen und die strukturellen Probleme im österreichischen Bildungswesen lösen, welche die Steiermark weit stärker treffen als Oberösterreich. Die Chancen hierfür sind denkbar schlecht. Österreich muss sparen und tut dies in Bereichen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit langfristig determinieren, bei Forschung und bei Bildung. Auf regionaler Ebene kann bestenfalls moderierend auf strukturelle Fehlentwicklungen eingewirkt werden. Schulungen, Umschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen können bis zu einem gewissen Maße Wirkungen entfalten.

Inhaltsverzeichnis

1 THEMENSTELLUNG UND ÜBERBLICK 2
2 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG 4
3 SCHULUNGEN 10
4 WIRTSCHAFTSSTRUKTUR 16
5 ERREICHBARKEIT 24
6 ZENTRALÖRTLICHKEIT 32
7 AN DEN ARBEITSLOSEN SELBST? 37
8 QUANTIFIZIERUNG DER IMPACTS 43
9 ANHANG 49
10 BIBLIOGRAPHIE 52

1 Themenstellung und Überblick

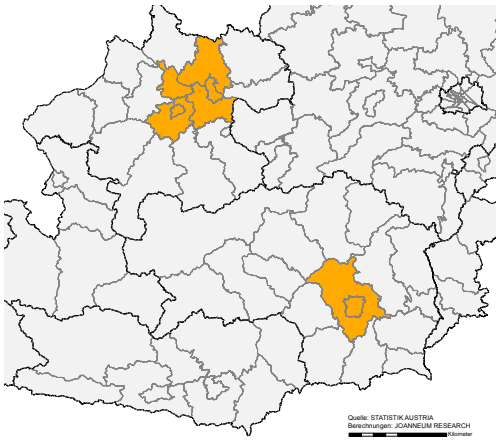
Die Industriebundesländer Steiermark und Oberösterreich sind hochgradig exportorientiert. Die Wirtschaftsstrukturen sind vergleichbar, in beiden Regionen lassen sich spezifische regionale Spezialisierungsmuster identifizieren. Ein Alleinstellungsmerkmal der Steiermark sind die hohen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Treiber ist der Unternehmensbereich. Oberösterreich ist mit einer Arbeitslosenquote von 5,1 % (2013) weit weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen als die Steiermark (7,4 %, Österreichschnitt 7,6 %). Auf regionaler Ebene verdeutlichen sich weitere Unterschiede. Grazer sind weit häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als Linzer, dieser Befund gilt für die gesamte Periode 2003 bis 2013, wenngleich in jüngster Vergangenheit eine gewisse Konvergenz zu beobachten war. Gleichzeitig lag das Niveau der Arbeitslosenquote in Graz durchwegs über dem Steiermarkschnitt (2013: 3,4 %-Punkte).

Ziel der nachfolgenden Analysen ist die Identifikation von strukturellen Unterschieden (in Graz-Stadt, in Linz-Stadt)[2], um in weiterer Folge mögliche Ursachen für die unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten zu identifizieren. Diese Unterschiede werden, soweit möglich, quantifiziert. Es folgen handlungsleitende Empfehlungen.

Regionale Abgrenzung

Im Rahmen dieser Arbeit werden interregionale Verflechtungen der Arbeitsmärkte der Zentralräume Graz-Stadt und Linz-Stadt mit ihren Umlandbezirken analysiert. Eine isolierte Betrachtung der Zentralräume kann nicht ausreichend sein. Problemlagen, aber auch spezifische Standortvorteile, lassen sich nur unter Berücksichtigung der Einzugsgebiete identifizieren. In der Steiermark sind dies die Bezirke Graz-Stadt und Graz-Umgebung, in Oberösterreich Linz-Stadt und das Linzer Umland (bestehend aus den Bezirken Linz-Land, Wels, Wels-Land, Eferding sowie Urfahr-Umgebung).

Abbildung 1: Die Vergleichsregionen Graz-Stadt, Linz-Stadt sowie das Umland



[2] Die Bezeichnungen Graz-Stadt mit Graz sowie Linz-Stadt mit Linz werden im Rahmen dieser Arbeit gleichgesetzt.

Themenfelder und Gliederung des Berichtes

Um mögliche Ursachen und Einflussfaktoren der unterschiedlichen Arbeitslosenquoten identifizieren zu können, wurden in einem ersten Arbeitsschritt sechs Themenfelder formuliert, die zur Erklärung für mögliche Ursachen der unterschiedlichen ALQ beitragen:

- Demografie: Welchen Einfluss hat die demografische Entwicklung auf den Arbeitsmarkt?
- Schulungen: Inwieweit wirken Schulungsmaßnamen moderierend auf die regionale Arbeitslosigkeit?
- Wirtschaftsstruktur: Führt die Wirtschaftsstruktur der beiden Städte zu unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit?
- Erreichbarkeit: In welchem Maße beeinflussen Erreichbarkeitsverhältnisse die regionale Arbeitslosigkeit?
- Zentralörtlichkeit: Führen unterschiedliche räumliche Funktionen zu unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten?
- Oder: Liegt der Unterschied an den arbeitslos gemeldeten Personen selbst?

Im zweiten Kapitel werden mögliche Auswirkungen des Querschnittbereichs Demografie auf die städtischen Arbeitsmärkte diskutiert. Die überaus dynamische Bevölkerungsentwicklung im Grazer Zentralraum birgt zahlreiche Herausforderungen. Der Druck am Arbeitsmarkt steigt, gerade bei am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen.

Das Instrument Schulungen wird in Linz relativ häufiger als in Graz eingesetzt. Die Auswirkungen von Schulungsintensitäten auf die regionale Arbeitslosigkeit sind Gegenstand des dritten Kapitels. Hier fließen, neben den statistischen Eckdaten, Ergebnisse einiger zentralen Studien in die Analysen ein. Der größte Handlungsbedarf ergibt sich in Graz im Rahmen der Akademikerarbeitslosigkeit.

Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird in beiden Kernstädten, aber auch in den Umlandregionen, maßgeblich von der regionalen Wirtschaftsstruktur getrieben. Die Analysen im vierten Kapitel verdeutlichen, dass Linz von einer breit gefächerten Arbeitskräftenachfrage profitiert. Dies gilt im besonderen Maße für die dort ansässigen unternehmensbezogenen Dienstleister.

Im fünften Kapitel werden mögliche Auswirkungen der bestehenden Erreichbarkeitsverhältnisse auf die Arbeitslosenquote diskutiert. Grazer müssen im Schnitt weitere Pendeldistanzen zurücklegen als Linzer. Die funktionale Trennung von Wohn- und Arbeitsort hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt. Die Mobilitätserfordernisse steigen, das Einzugsgebiet von Graz und Linz lässt sich immer weniger anhand von Gemeinde- und Bezirksgrenzen festmachen.

Unterschiede in der zentralörtlichen Funktion werden in Kapitel sechs analysiert. Hier werden Wirkungen aus den Funktionen, welche eine Stadt für ihr Umland „übernimmt“, auf den Arbeitsmarkt diskutiert. Es zeigt sich u.a., dass das gesamte Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot in Linz deutlich stärker an die Bedürfnisse der Region, der Industrie angepasst ist.

Abschließend stellt sich die Frage, ob zumindest ein Teil der relativ hohen Grazer Arbeitslosenquote auf die Grazer Arbeitslosen selbst zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse der Kapitel zwei bis sieben verdeutlichen die Unterschiede zwischen Graz und Linz. Nun gilt es, diese Unterschiede zu quantifizieren.

2 Demografische Entwicklung

Der Themenbereich Demografie ist ein horizontaler Querschnittsbereich und kann nicht isoliert von den weiteren im Rahmen dieser Arbeit analysierten Themenfeldern betrachtet werden. Die Bevölkerungsentwicklung einer Region, vor allem aber auch die daraus resultierenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, geben die Rahmenbedingungen für zahlreiche Bereiche vor, dies gilt auch für den Arbeitsmarkt. Beispielsweise führt die Strahlkraft der urbanen Agglomeration Graz-Stadt zu einer äußerst dynamischen Bevölkerungsentwicklung, gleichzeitig steigt der Druck am Arbeitsmarkt. Es ergibt sich die These: „**Die demografische Entwicklung hat direkten Einfluss auf den Arbeitsmarkt**".

Es ergeben sich folgende Forschungsfragen:

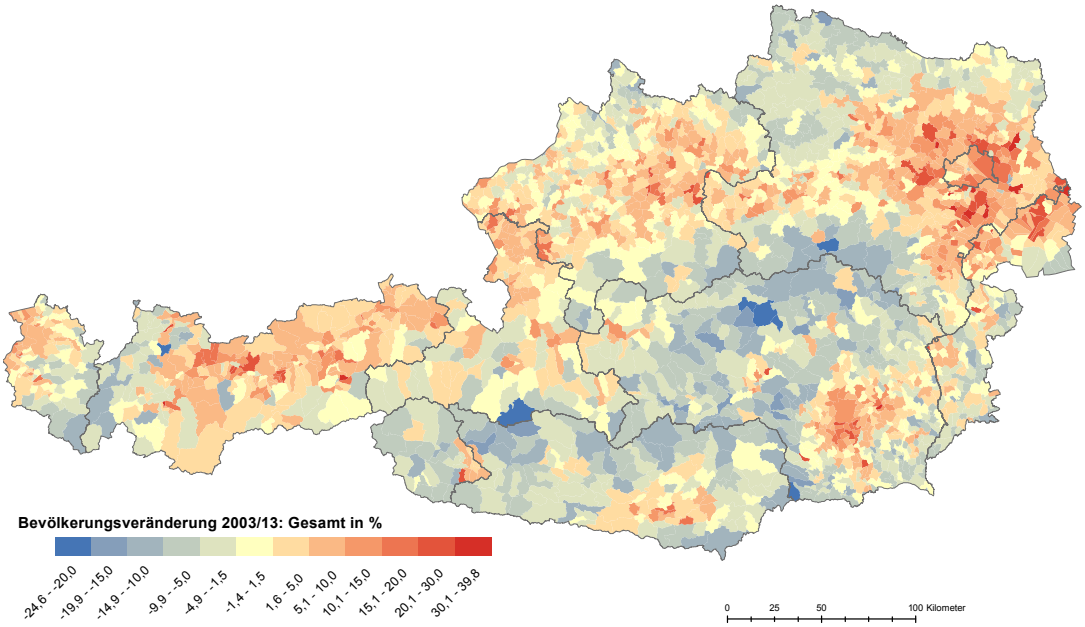
- Kann es überhaupt gelingen, ausreichend Arbeitsplätze für die Zuwanderer zu schaffen?
- Bestehen strukturelle Unterschiede zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt, die zu unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten führen?
    - Welchen Einfluss haben diese Unterschiede auf die Arbeitslosenquote?

Die urbane Agglomeration Graz ist einer der am stärksten wachsenden Zentralräume in Österreich.

In der Periode 2003 bis 2013 betrug das Bevölkerungswachstum in Graz-Stadt rd. 13 %. Linz-Stadt wies in den vergangenen Jahren hingegen ein wesentlich bescheideneres Bevölkerungswachstum von rd. 4 % aus. Somit zählte Graz-Stadt im Jahr 2013 rd. 74.000 Einwohner mehr als Linz-Stadt. Im gesamtösterreichischen Vergleich ist die Dynamik in Graz-Stadt allenfalls mit Wien vergleichbar. Hier verdeutlicht sich ein erster struktureller Unterschied. Linz-Stadt hatte den Bevölkerungshöchststand mit über 200.000 Einwohnern in den 70er Jahren erreicht. Nicht zuletzt aufgrund von zahlreichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und den sich daraus ergebenden verbesserten Erreichbarkeitsverhältnissen kam es zu einer Intensivierung der interregionalen Vernetzungen (der Stadt-Umlandbeziehungen).

Die Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse führte im oberösterreichischen Zentralraum zu einer Abwanderung aus der Kernstadt, die benachbarten Bezirke wuchsen zu Lasten von Linz-Stadt (es lässt sich eine Schnittstelle zur Erreichbarkeit und zur Zentralörtlichkeit ausmachen). Ab dem Jahr 2003 war eine Trendwende zu beobachten, wobei sich die Dynamik in den Umlandbezirken kaum abschwächte, das Bevölkerungswachstum in Linz-Umland summierte sich in den vergangenen Jahren auf rd. 6 % (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 2: Bevölkerungswachstum auf Gemeindeebene, 2013 zu 2003 in %



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Die Geburtenrate ist seit Mitte der 1960er rückläufig und stagniert seit Mitte der 1990er zwischen 1,4 und 1,5 Kindern pro Frau. Für eine stabile Bevölkerung werden mindestens 2,1 Kinder pro Frau benötigt. Die positive Bevölkerungsdynamik wurde in der Vergangenheit von Zuwanderung getrieben. Österreich ist ein Einwanderungsland und wird dies, will es seine Bevölkerung halten, auch bleiben müssen. Hier kommt es verstärkt zu einem Konzentrationsprozess, internationale Zuwanderung konzentriert sich auf die urbanen Regionen rund um Wien, Graz, Salzburg, Linz etc. Zudem führten Migrations- beziehungsweise Immigrationsbewegungen zu einem Konzentrationsprozess (auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene). Das Bewölkungswachstum konzentrierte sich auf einige wenige Regionen, zumeist auf die urbanen Agglomerationen (Kernstädte und Umland), wobei die Kernstädte verstärkt von internationaler Zuwanderung und die umliegenden Regionen von interregionalen Wanderbewegungen profitieren konnten.

Unterschiede in der demografischen Entwicklung führen zu unterschiedlich stark ausgeprägten regionalen Disparitäten.

Im Untersuchungszeitraum stieg die Einwohnerzahl sowohl in Oberösterreich (2003-2013: 2,4 %) als auch in der Steiermark (1,8 %). Das Wachstum in Oberösterreich verteilte sich auf zahlreiche Bezirke, nahezu alle Bezirke konnten in der Periode 2003 bis 2013 Bevölkerung gewinnen. In der Steiermark hingegen waren fast ausschließlich Graz-Stadt und Graz-Umgebung die Wachstumstreiber, bei einem gleichzeitig klar ausgeprägten Nord-Süd-Gefälle (vgl. Abbildung 2). Wachstum war nur noch in den gut erreichbaren Bezirken Leibnitz und Weiz zu beobachten, die obersteirischen Industrieregionen in der Mur-Mürzfurche mussten deutliche Bevölkerungsrückgänge hinnehmen. Die regionalen Disparitäten im Bereich Demografie sind klar ausgeprägt. Im Jahr 2013 entfielen rd. 12 % der steirischen Einwohner auf Graz-Umgebung, in den Linzer Umgebungsbezirken konnten rd. 27 % aller

Oberösterreicher gezählt werden. Gleichzeitig lebte 2013 bereits jeder fünfte Steirer in Graz-Stadt, in Linz-Stadt hingegen nur rund 14 % der oberösterreichischen Bevölkerung. Des Weiteren konnte Graz-Umgebung in den vergangenen Jahren eine deutlich stärkere Dynamik entfalten, als dies bei den Linzer Umgebungsbezirken der Fall war (vgl. nachfolgende Eckdaten zur Demografie).

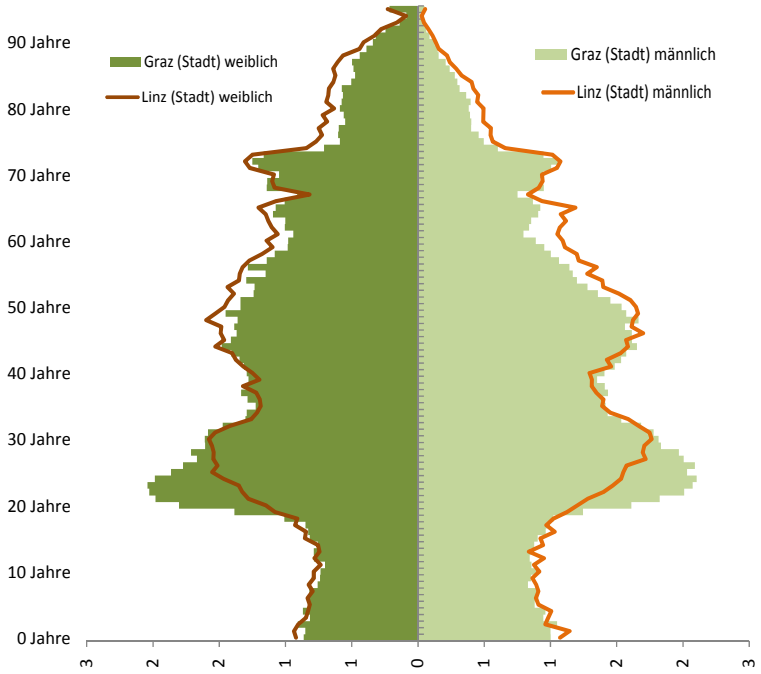
Es bleibt anzumerken, dass dieser Konzentrationsprozess auf Gemeindeebene noch weit stärker ausgeprägt ist, Regionen in der Peripherie drohen regelrecht auszusterben (beispielsweise zahlreiche Gemeinden innerhalb der Mur-Mürz-Furche). Gemeinden (oder Städte) mit zumindest mehr als 20 Tsd. Einwohnern dürften ihre Bevölkerung halten können beziehungsweise leicht wachsen, wobei sich hier kein einheitlicher Befund für alle österreichischen Gemeinden ableiten lässt. Die demografische Entwicklung wird von zahlreichen wechselseitig beeinflussenden Faktoren getrieben.

Graz-Stadt und Graz-Umgebung profitierten stärker durch Zuwanderung als die Vergleichsregionen in Oberösterreich – dies führte zu deutlichen strukturellen Unterschieden

Die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen wandern, wird maßgeblich vom Alter bestimmt. Aus der jeweiligen Lebenssituation heraus lassen sich spezifische Bedürfnisse und Motivationen ableiten. Bildung und Ausbildung, aber auch Kultur und Freizeitaktivitäten sind beispielsweise in der Alterskohorte der 18- bis 24-Jährigen zentrale Motive. Bei den 25- bis 35-Jährigen spielen Jobsuche und Arbeitsplatzwechsel eine zentrale Rolle, zudem darf die Bedeutung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten im städtischen Umfeld nicht unterschätzt werden. Familie und Beruf lassen sich für Frauen oftmals nur in Städten vereinbaren. Junge Menschen wandern vor allem in die Städte – der Speckgürtel wächst.

Graz-Stadt wird als Universitätsstadt deutlich attraktiver wahrgenommen als Linz-Stadt, dies verdeutlicht der Überhang bei den Alterskohorten der 18- bis 30-Jährigen (vgl. nachfolgende Abbildung). Graz-Stadt ist bevölkerungsmäßig jünger als Linz-Stadt. Der Anteil der 15- bis 35-jährigen Schüler und Studierenden an der Bevölkerung betrug im Jahr 2011 in Graz-Stadt 8,0 %, in Linz-Stadt 3,9 %. In Linz-Stadt hingegen waren, im Vergleich zu Graz-Stadt, relativ starke Kohorten ab 40 Jahren vertreten. Zudem lebten relativ mehr Pensionisten in Linz-Stadt.

Abbildung 3: Bevölkerungspyramide Graz (Stadt) und Linz (Stadt), Anteile in %, Jahresanfang 2013



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Die interregionale sowie internationale Strahlkraft von Graz-Stadt verdeutlicht sich zudem in der hohen Wanderungsbilanzziffer. Im Jahr 2013 betrug der Wanderungssaldo 13 Nettozuwanderungen je Tsd. Einwohner (in Linz-Stadt waren es neun). Wachsende Regionen bleiben vergleichsweise jung, stagnierende und schrumpfende Regionen sind im Vergleich älter und altern auch rascher. Rund 43 % aller Binnenwanderungen entfallen auf Menschen im Alter von 20 bis 35 Jahren, dabei wandern 20- bis 24-Jährige am häufigsten. Mit zunehmendem Alter sinkt der Anteil der Wanderer in den Altersgruppen. Bei Menschen über 74 Jahren setzt wiederum ein altersbedingter Wanderungsprozess ein – steigende Pflegebedürftigkeit verlangt andere Wohn- und Lebenswelten.

Gleich hoher Anteil an Einwohnern mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft

Im Jahr 2013 betrug der Anteil an Einwohnern mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft in beiden Zentralräumen rd. 16 %. Seit 2002 stieg der Anteil nicht-österreichischer Staatsbürger in Graz um 4,9 %-Punkte, in Linz um 4,0 %-Punkte, wobei die Dynamik in Graz deutlich stärker ausgeprägt war. Die meisten Einwanderer kamen aus Rumänien, den direkten Nachbarländern und den traditionellen Einwanderungsländern (Türkei, ehem. Jugoslawien).

Abbildung 4: Bevölkerungskonzentration der Regionen, Anteil an der Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes in %, Jahresanfang 2013

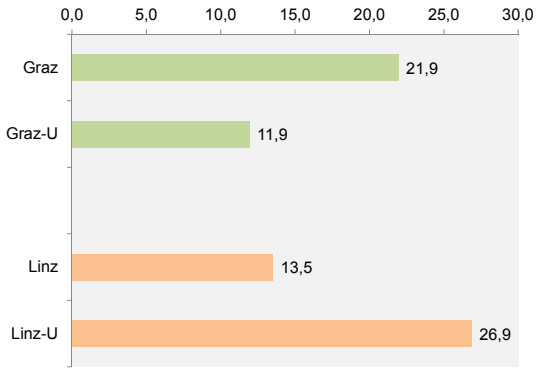


Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung Graz (Stadt) und Linz (Stadt), 1. Quartal 2003 bis 1. Quartal 2013

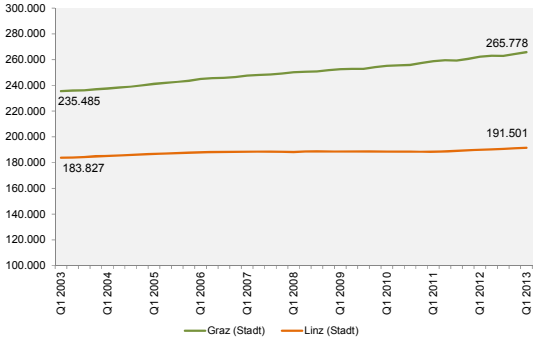


Abbildung 6: Bevölkerungsveränderung, Jahresanfang 2013 zu 2003 in %

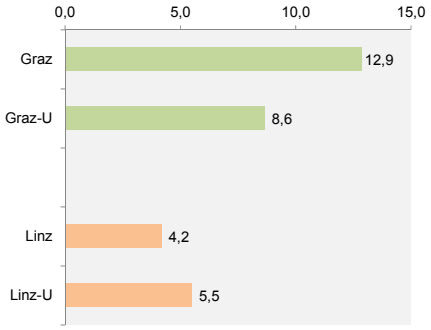


Abbildung 7: Wanderungsbilanzziffer 2012.

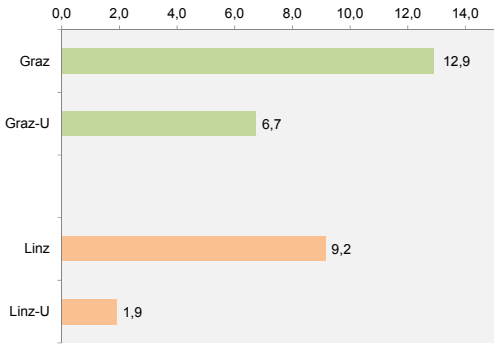
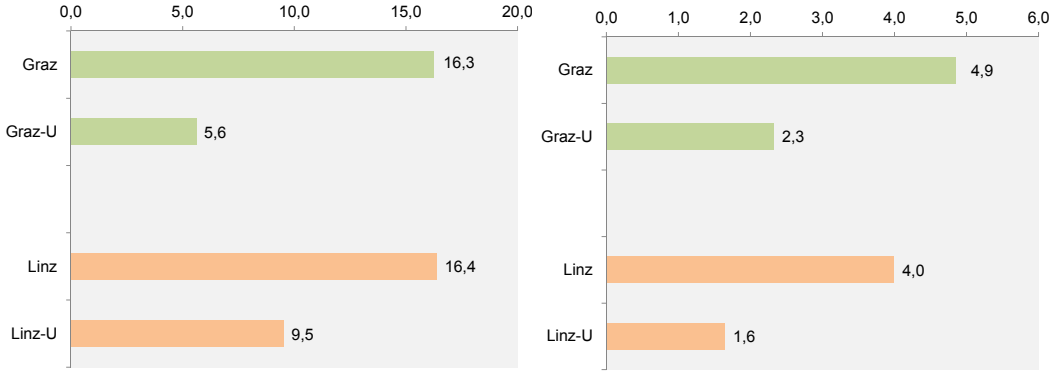


Abbildung 8: Bevölkerungsanteil mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft 2012 (linke Abbildung) sowie die Veränderung zu 2002 in %-Punkten (rechte Abbildung)



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Impacts auf den Arbeitsmarkt, auf die Arbeitsmarktpolitik

Die Bevölkerung in Linz-Stadt wächst im Vergleich zu Graz-Stadt weniger dynamisch, bei gleichzeitig mehr Arbeitsplätzen je Einwohner, dies übt einen geringeren Druck auf den Arbeitsmarkt aus.

In Graz-Stadt übertraf das Bevölkerungswachstum in den vergangenen Jahren das Wachstum der Erwerbstätigkeit am Arbeitsort (im Kapitel Erreichbarkeit wird näher darauf eingegangen). Diese Entwicklung wird sich aller Voraussicht nach weiter vorsetzen. Der Druck auf den Arbeitsmarkt wird weiter steigen, diese Entwicklung treibt die Arbeitslosenquote.

Somit lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der demografischen Struktur von Graz-Stadt und Linz-Stadt ableiten (wie auch in den nachfolgenden Kapiteln näher dargestellt).

- Ein hohes Bevölkerungswachstum bedeutet eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt.
- Zudem sind die jüngeren Alterskohorten häufiger geringfügig beschäftigt und weisen durchschnittlich mehrere und kürzere Beschäftigungsverhältnisse auf, diese Effekte können die Arbeitslosenquote treiben.

In Linz-Stadt hingegen wohnen relativ mehr ältere Personen, mehr Pensionisten. Hier liegt die Vermutung nahe, dass sich diese Struktur moderierend auf die Höhe der Arbeitslosenquote auswirkt. Dies ist jedoch auch auf das Faktum zurückzuführen, dass in Österreich Pensionierungen als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt werden. Älteren Erwerbstätigen wird durch Anreize der Weg in die Pension erleichtert, bestehende strukturelle Problemlagen werden ignoriert (im EU-Vergleich äußerst geringer Anteil an älteren Erwerbstätigen).

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die internationale Zuwanderung verstärkt in Graz-Stadt Problemlagen schaffen beziehungsweise verstärken wird. Beschäftigte aus den osteuropäischen Ländern sind weit häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, als dies im Durchschnitt der Fall ist. Selbst wenn es in Graz gelingen sollte, genügend Arbeitsplätze für die Zuwanderer zu schaffen, wird die Arbeitslosenquote weiter steigen.

Letztlich lassen sich einige generelle Herausforderungen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik ableiten, zahlreiche österreichische Regionen erlebten ähnliche, wenn auch nicht so stark ausgeprägte strukturelle Verschiebungen. Das Erwerbspotenzial wird älter, das Durchschnittsalter der Personen im erwerbsfähigen Alter (20-65) steigt, ebenso der Anteil der Generation 60+. Die Zahl der am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen (Ältere, Migrationshintergrund etc.) wird steigen, insbesondere in urbanen Regionen.

3 Schulungen

In Graz-Stadt waren 2013 mit 11.252 Arbeitslosen weit mehr Personen arbeitslos vorgemerkt als in Linz-Stadt (6.189), die Zahl der Schulungsteilnehmer lag hingegen in einer vergleichbaren Größenordnung (Graz-Stadt: 2.568, Linz-Stadt: 2.229). Schulungen wirken vor allem direkt auf die Arbeitslosenquote. Befindet sich eine arbeitslose Person in einer Schulungsmaßnahme, so scheint diese Person in der Statistik als Schulungsteilnehmer und nicht als arbeitslos gemeldete Person auf, d.h. die Zahl der Schulungsteilnehmer in einer Region reduziert die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen und nimmt daher direkt Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Zudem sollten Schulungen indirekt wirken – die Qualität des Arbeitskräfteangebots sollte steigen, die Vermittlungswahrscheinlichkeit sollte sich erhöhen. Es ergeben sich folgende Forschungsfragen:

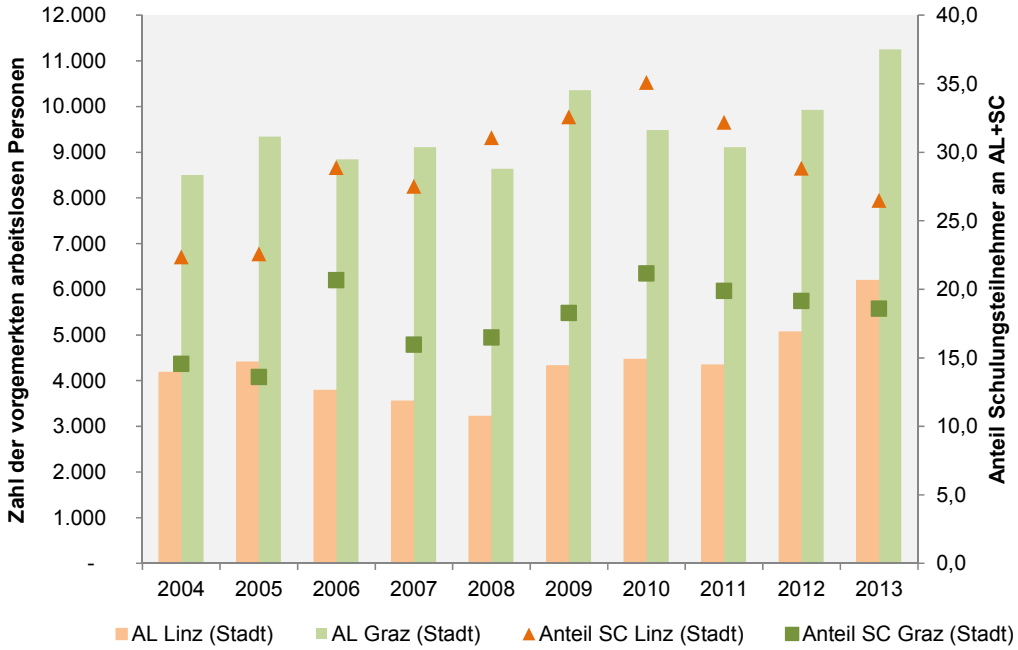
- Inwieweit lassen sich zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt Unterschiede im Instrumenteneinsatz identifizieren?
- Welche Personengruppen nehmen Schulungen in Graz-Stadt beziehungsweise in Linz-Stadt in Anspruch (Zielgruppen)?
- Gibt es Unterschiede in der Verweildauer in Arbeitslosigkeit, in Schulungen?

Es gilt anzumerken, dass eine Evaluierung von Schulungsmaßnahmen auf regionaler Ebene nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, vielmehr sollen strukturelle Unterschiede identifiziert werden, die direkt auf die Arbeitslosquote wirken.

Schulungsintensität und Verweildauer – deutlich höherer Mitteleinsatz in Linz

Das Verhältnis Schulungsteilnehmer zu vorgemerkten Personen (in Arbeitslosigkeit plus Schulungsteilnehmer) war in Linz-Stadt im gesamten Beobachtungszeitraum (2004 bis 2013) weit höher als in Graz, wie nachfolgende Abbildung illustriert. Im Jahr 2013 nahmen in Graz-Stadt 19 % der vorgemerkten Personen eine Schulungsmaßnahme in Anspruch, in Linz-Stadt betrug dieser Anteil 27 %. Hierbei muss angemerkt werden, dass sich die Schulungsintensität von Linz-Stadt seit 2011 an diejenige von Graz-Stadt annähert.

Abbildung 9: Arbeitslos vorgemerkte Personen (AL) und Personen in Schulungen (SC) im direkten Vergleich, Anteil der AL an den gemeldeten Personen (AL+SC), Graz (Stadt) und Linz (Stadt), 2004 bis 2013



Quelle: AMS, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Der bereits erwähnte Überhang von Schulungsaktivitäten im Verhältnis zu den Arbeitslosen beschränkte sich nicht nur auf die Kernstädte, ein ähnlicher Befund ergab sich auch für die Vergleichsregionen Graz-Umgebung und Linz-Umland beziehungsweise auf Bundeslandebene. Zudem war die durchschnittliche Verweildauer[3] in Schulung in allen oberösterreichischen Regionen höher – was die Höhe der Arbeitslosenquote wiederum direkt beeinflusst. Ein relativ geringerer Einsatz von Schulungsmaßnahmen in Graz-Stadt mit gleichzeitig kürzerer Verweildauer in Schulungen nimmt Einfluss auf die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen. Ein Grazer Schulungsteilnehmer blieb ca. 80 Tage in einer Schulungsmaßnahme, in Linz dauerte eine Schulungsepisode durchschnittlich 106 Tage (2004 bis 2013).

Statuswechsel – relativ mehr Linzer gehen direkt in eine Beschäftigung über

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich verfolgt im Wesentlichen folgende übergeordnete Zielsetzungen:

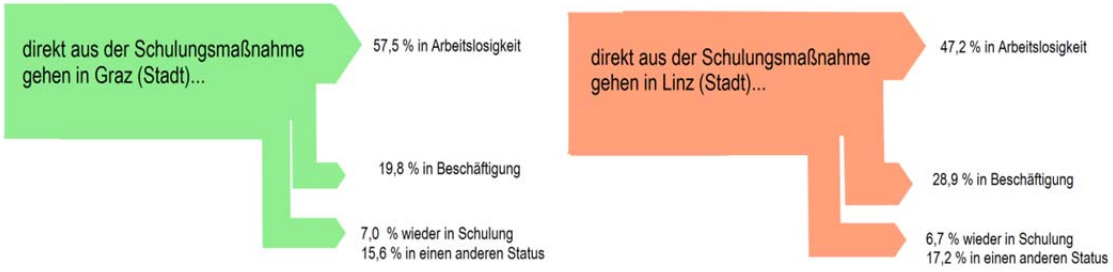
- Eine dauerhafte Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem (sprich: Langzeitarbeitslosigkeit) soll vermieden werden.
- Die Reintegration in den Arbeitsmarkt soll verbessert werden.
- Vermittlungshemmnisse, sollen beseitigt werden (Erhöhung der Effektivität durch Schulungen etc.).

[3] Die Zeitspanne, die zwischen dem Beginn und dem Ende der Episode (in Schulung, in Arbeitslosigkeit etc.) liegt.

Ziel und Ergebnis der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte es sein, einen sichtbaren Beitrag zur Realisierung dieser Zielsetzungen – und in weiterer Folge zu den übergeordneten Vorgaben – zu leisten. Analysen zu Effektivität von Schulungen auf Makro-Ebene verdeutlichen jedoch, dass kaum signifikant positive Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik identifiziert werden konnten. Eingliederungsbeihilfen sowie Lehrstellenförderungen waren die Ausnahme. Es ist anzumerken, dass die Effekte von Schulungsmaßnahmen möglicherweise erst in der langen Frist wirksam werden.[4] Der Vergleich der in nachfolgender Abbildung dargestellten Statuswechsel (Was machen Arbeitslose nach einer Schulung?) zeigt:

- In den Jahren 2004 bis 2012 gingen in Graz-Stadt 60 % der Schulungsteilnehmer nach Beendigung der Schulung in den Status Arbeitslosigkeit, 7 % der Teilnehmer nahmen nach der Schulungsmaßnahme erneut eine Schulung in Anspruch und rund 16 % der Personen wiesen einen anderen Status (z.B. Mitversicherung, Pension…) aus. Jede fünfte Person in Graz-Stadt nahm direkt nach Beendigung der Schulungsmaßnahme wieder ein Beschäftigungsverhältnis auf.
- In Linz-Stadt gingen im Vergleichszeitraum 47 % der Schulungsteilnehmer in den Status Arbeitslosigkeit und 29 % in Beschäftigung. Somit lag der Anteil in Linz-Stadt um rund 10 %-Punkte über dem Anteil von Graz-Stadt.

Abbildung 10: Statuswechsel direkt nach Beendigung einer Schulungsmaßnahme, Graz-Stadt und Linz-Stadt, Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2012



Quelle: AMS, eigene Berechnungen JR-POLICIES. Beschäftigung inkludiert hier unselbstständige, selbstständige und geringfügige Beschäftigung.

Der Anteil der Personen, die in ein Beschäftigungsverhältnis übergehen, nimmt mit der Zeit nach der Schulungsmaßnahme zu. Dennoch liegt der Anteil der Personen, die in ein Beschäftigungsverhältnis übergehen auch nach drei Monaten nach der Schulungsmaßnahme in Linz-Stadt mit 43 % der Schulungsteilnehmer deutlich über Graz-Stadt (33 %).

Dieser strukturelle Unterschied wirkt zweifach auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Einerseits reduziert der höhere Anteil der Schulungsteilnehmer in Linz-Stadt die Zahl der arbeitslos vorgemerkten Personen, andererseits gelingt es in Linz-Stadt mehreren Personen, direkt aus der Schulung wieder ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, was wiederum die Zahl der arbeitslosen Personen reduziert.

[4] Siehe dazu Aumayr et al. (2009).

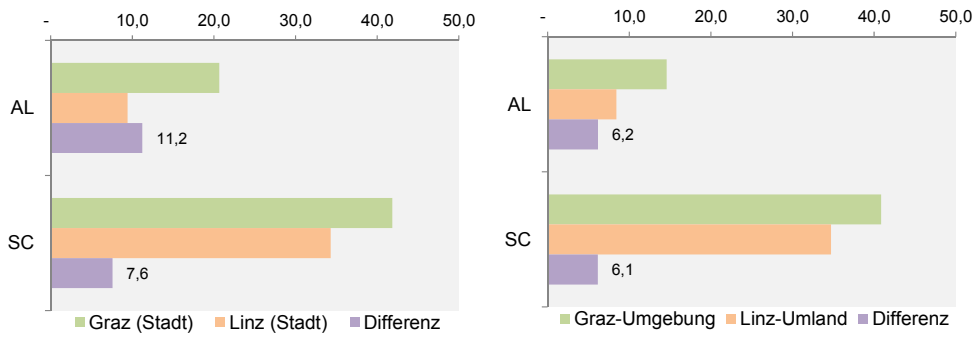
Auch wenn Aumayr et al. (2009) keinen signifikant positiven Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen nachweisen konnten, sind dennoch Unterschiede zwischen den Zentralräumen zu beobachten. Diese Unterschiede resultieren vielmehr aus der relativ geringeren Schulungsintensität in Graz-Stadt im Vergleich zu Linz-Stadt und demnach stärkeren Konzentration der Schulungsteilnehmer auf schwerer vermittelbare Personen in Graz. Die Schulungsteilnehmer in Graz-Stadt wiesen zwar einen Überhang im höheren formalen Qualifikationsniveau (ab Matura) aus (siehe Abbildung 11), hierfür können jedoch weitere Einflussfaktoren, wie unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen der Zentralräume sowie Vernetzungen zwischen den Wirtschaftsbereichen und demnach die unterschiedlichen Anforderungen von Unternehmen an die Arbeitskräfte (Schnittstelle Wirtschaftsstruktur) verantwortlich sein. Zudem nehmen Graz-Stadt und Linz-Stadt unterschiedliche zentralörtliche Funktionen ein, Graz die überregionale Ausbildungsfunktion, Linz-Stadt ist Verwaltungs- und Dienstleistungsort. Des Weiteren definieren die verfügbaren Mittel den Handlungsspielraum des AMS, was die unterschiedliche Schulungsintensität und auch die Verweildauer der Schulungsteilnehmer erklärt.

Schulungsteilnehmer sind, im Vergleich zu den arbeitslos gemeldeten Personen, zeitlich gesehen in gewisser Hinsicht eingeschränkt. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass arbeitslos vorgemerkte Personen und Schulungsteilnehmer nicht 1:1 miteinander vergleichbar sind. Während Schulungsteilnehmer die Möglichkeit einer Weiterbildung in Anspruch nehmen, können andere Arbeitssuchende, die aktuell nicht an einer Maßnahme teilnehmen, einen Match am Arbeitsmarkt realisieren. Der Anteil bei den arbeitslos gemeldeten Personen, die direkt in ein Beschäftigungsverhältnis überging, betrug im Vergleichszeitraum in Graz-Stadt 47 % und war somit mit Linz-Stadt durchwegs miteinander vergleichbar (Linz-Stadt: 46 %). Innerhalb von drei Monaten nach Statuswechsel konnten in beiden Zentralräume rund die Hälfte der Personen (Graz-Stadt: 51 %, Linz-Stadt: 54 %) ein Beschäftigungsverhältnis ausweisen.

Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Langzeitbeschäftigungslose Personen sind längere Zeit nicht in einem durchgehenden Beschäftigungsverhältnis mit gleichzeitig längeren Arbeitslosenepisoden bzw. Schulungszeiten. Wie bei der Schulungsintensität und der Verweildauer in Schulungen waren klare strukturelle Unterschiede in der Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL) auszumachen (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 11: *Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den arbeitslos vorgemerkten Personen und Personen in Schulungsmaßnahmen, Graz-Stadt und Linz-Stadt, Graz-Umgebung und Linz-Umland, Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2013*



Quelle: AMS, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Sowohl bei den arbeitslos gemeldeten Personen als auch bei den Schulungsteilnehmern war der Anteil in Graz-Stadt höher als in Linz-Stadt, in Graz-Umgebung höher als in Linz-Umland. Langzeitbeschäftigungslose Personen weisen meist besondere Bedürfnisse am Arbeitsmarkt auf und sind tendenziell schwerer vermittelbar. Der höhere Anteil in Graz-Stadt, vor allem bei den arbeitslos gemeldeten Personen treibt demnach, im Vergleich zu Linz-Stadt, die ALQ.

Schulungsmaßnahmen – Impacts auf die Arbeitslosenquote, auf die Arbeitsmarktpolitik

Das Instrument Schulungen wirkt in mehrfacher Hinsicht auf die Arbeitslosenquote. Erstens direkt, Personen in Schulung werden nicht als arbeitslos vorgemerkt gezählt. In der Zeit, in der Schulungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden, gelten sie nicht als arbeitssuchend. Zum anderen sollten Schulungen qualifizieren beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Personen nach der Inanspruchnahme einer Maßnahme eher eine Beschäftigung aufnehmen können.

- Unterschiedliche Schulungsintensitäten und Verweildauern wirken somit direkt auf die Höhe der Arbeitslosenquote – dieser statistische Effekt lässt sich eindeutig identifizieren und quantifizieren (siehe dazu Kap. 8).
- Zudem gelingt es in Linz-Stadt, dass relativ mehr Personen nach einer Schulungsmaßnahme ein Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, was wiederum die Zahl der arbeitslosen Personen reduziert.

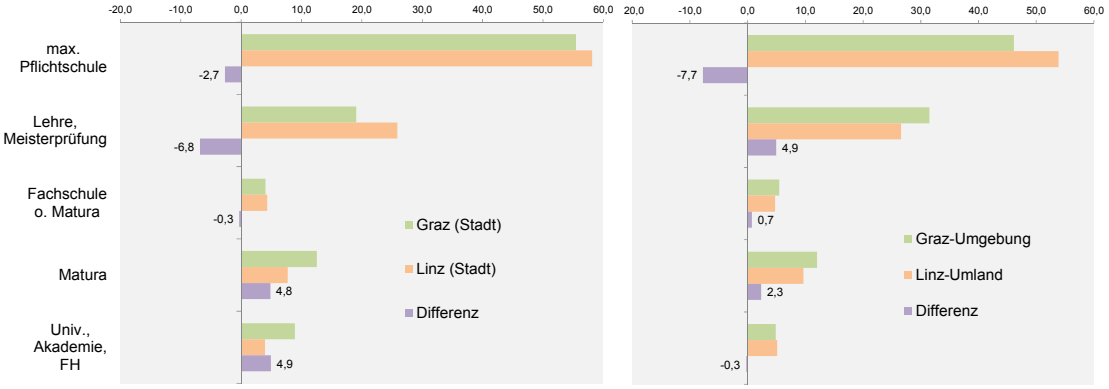
Hier dürfen jedoch keine Schlüsse auf die Qualität der Schulungen gezogen werden. JOANNEUM RESEARCH konnte in einer Analyse der makroökonomischen Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007 keinen sichtbaren Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosenquote beziehungsweise auf die Zahl der Arbeitssuchenden identifizieren. Wahrscheinlich resultieren diese Unterschiede aus der relativ geringeren Schulungsintensität in Graz-Stadt im Vergleich zu Linz-Stadt und der stärkeren Konzentration der Schulungsteilnehmer auf schwerer vermittelbare Personen, obwohl die Schulungsteilnehmer in Graz-Stadt einen Überhang im höheren formalen Qualifikationsniveau (ab Matura) auswiesen, was eigentlich moderierend auf die ALQ wirken sollte. Zudem beeinflussen zahlreiche weitere Faktoren den „Erfolg von Schulungsmaßnahmen“, beispielsweise die jeweilige Wirtschaftsstruktur und die daraus folgende Arbeitskräftenachfrage, die Vernetzungen zwischen den Wirtschaftsbereichen sowie Unterschiede in der gewachsenen zentralörtlichen Funktion der Kernstädte etc. Des Weiteren bestimmen die verfügbaren Mittel den Handlungsspielraum des AMS.

Die Ansprüche an die regionale Arbeitsmarktpolitik sind in den vergangenen Jahren gestiegen und werden weiter steigen. Der strukturelle Wandel, der zunehmende Bedeutungsverlust (Wertschöpfung, Beschäftigung) herkömmlicher faktorgetriebener Produktionsmethoden steht außer Frage. Insbesondere im produzierenden Bereich steigen die Qualifikationserfordernisse, gleichzeitig werden mit dem technologischen Wandel immer mehr wissensintensive Dienstleistungen nachgefragt. Die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften wird weiter sinken, der Handlungsspielraum ist begrenzt. In jedem Fall sind Aktivierungsmaßnahmen breit zu streuen. Das „Sicharrangieren in Arbeitslosigkeit“ soll vermieden werden. Die mediale Darstellung der „sinnlosen“ Maßnahmen ist bei Aktivierungsmaßnahmen schlichtweg falsch. Aktivierungen wirken, unabhängig von der Qualität der Schulung. Auf Basis von Unterschieden in der Qualität und Vermittlungswahrscheinlichkeit auf Maßnahmenebene lassen sich strategische Ziele, die den Bedürfnissen der jeweiligen Regionen

angepasst sind, ableiten und in weiterer Folge neue Maßnahmen entwickeln (unter Einbindung der Schulungsteilnehmer).

In der langen Frist ist der hohe und gleichzeitig steigende Anteil an Arbeitslosen mit tertiärem Bildungsabschluss problematisch.

Abbildung 12: Formales Qualifikationsniveau der Schulungsteilnehmer, Anteil in %, Graz-Stadt und Linz-Stadt, Graz-Umgebung und Linz-Umland, Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2013



Quelle: AMS, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Das Instrumentenportfolio muss an diese vergleichsweise „neue Problemgruppe“ angepasst werden. Herkömmliche Maßnahmen, auch Aktivierungsmaßnahmen, stoßen an ihre Grenzen. Nur ein geringer Teil der Unternehmen nutzt das AMS um die Nachfrage nach Akademikern zu decken, was die Vermittlungswahrscheinlichkeit weiter einschränkt. Hier gilt es, die intermediäre Funktion der handelnden Akteure zu stärken. Es lassen sich zahlreiche Schnittstellen identifizieren, an denen Maßnahmen andocken können. Beispielsweise gelingt es dem Gründerservice der Wirtschaftskammer erfolgreich, die Rahmenbedingungen für Gründer und Jungunternehmer zu stärken. Es empfiehlt sich eine verstärkte Förderung von akademischen Gründungen (gemeinsame Maßnahmenentwicklung und Kommunikation von Graz-Stadt, AMS und WK).

Zudem sollte ein verstärkter Einsatz von Eingliederungsbeihilfen bei Akademikern überprüft werden. Hier kann dem Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmismatch entgegengewirkt werden. Spezifisches berufsrelevantes Wissen, also jene Fähigkeiten, die schwer vermittelbaren Studienabgängern fehlen, kann vermittelt werden (Qualifizierungsmaßnahmen können hier nur beschränkt Wirkungen entfalten).

4 Wirtschaftsstruktur

Strukturelle Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, die relative Dienstleistungsorientierung in Graz, die industrielle Prägung von Linz und die daraus resultierenden unterschiedlichen Ansprüche an Qualifikationen und Anforderungen der Arbeitskräfte führen zu einer spezifischen regionalen Nachfrage am Arbeitsmarkt. Zudem unterscheidet sich das Arbeitskräfteangebot, wie die nachfolgenden Untersuchungen zur zentralörtlichen Funktion der Städte zeigen. Der technologie- und kapitalintensive produzierende Bereich ist in beiden Bundeländern, in Oberösterreich und in der Steiermark, hochgradig exportorientiert und stark mit den regionalen unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereichen verknüpft.

Im Rahmen dieses Kapitels werden Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen analysiert, die zu strukturellen Unterschieden in der Arbeitskräftenachfrage und letztlich zu einem Mismatch am Arbeitsmarkt führen. Es wurde die These formuliert: „**Die Wirtschaftsstruktur der beiden Städte führt zu unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit.“**

Zentrale Fragestellungen:

- Entspricht das Arbeitskräfteangebot in Graz weniger der Nachfrage nach Arbeitskräften, als dies in Linz der Fall ist?
- Wird die Höhe der Arbeitslosenquote von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur beeinflusst?
    - Welche Unterschiede, welche Konzentrationen bestehen am Arbeitsmarkt Graz-Stadt im Vergleich zu Linz-Stadt, in Graz-Umgebung im Vergleich zu Linz-Umland?
    - Welche Zusammenhänge zwischen der Wirtschaftsstruktur der einzelnen Bezirke und der ALQ in den Bezirken gibt es?
- Inwieweit sind formale, beziehungsweise arbeitsmarktrelevante Merkmale wie Qualifikation, Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund eine Ursache für Arbeitslosigkeit?

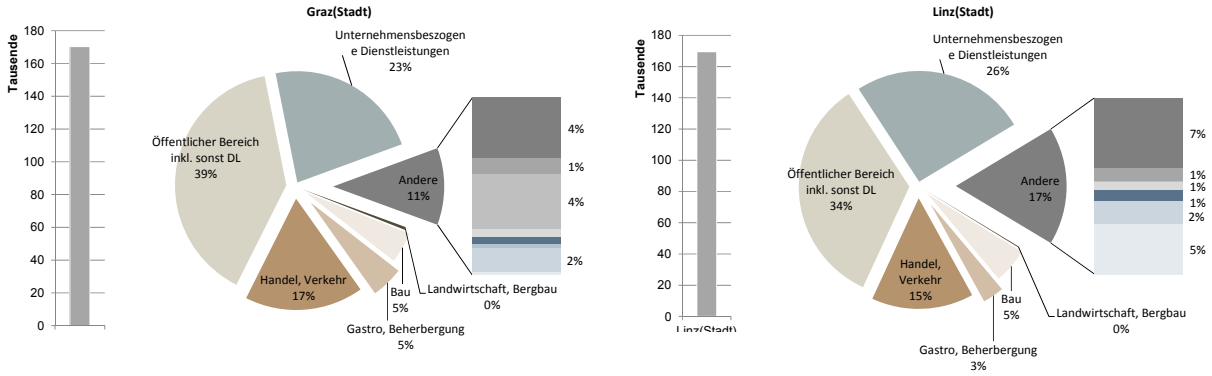
Die Kernstädte – die zentralörtliche Funktion spiegelt sich in der Beschäftigungsstruktur wider

Die zentralörtliche Funktion, welche Graz-Stadt in der Steiermark einnimmt, spiegelt sich im hohen Anteil an den Erwerbstätigen im öffentlichen Bereich (inkl. sonst. Dienstleistungen) wider. Im Jahr 2011 waren rd. 34 % der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftsbereich tätig, alleine in der öffentlichen Verwaltung waren es 24 % (Linz-Stadt: 16 %) – im Bereich Erziehung und Unterricht in Graz-Stadt summierte sich die Zahl an Erwerbsstätigen im selben Jahr auf rd. 3.800, es errechnet sich ein Anteil von 2,3 %. Dieser Anteil lag wiederum deutlich über dem Anteil an Erwerbstätigen in Linz. Hier wurden im Bereich Erziehung und Unterricht 2.100 Erwerbstätige gezählt (Anteil an allen Erwerbstätigen: 1,3 %).

Die Grazer Universitäten und Forschungseinrichtungen sind ein spezifischer Wettbewerbsvorteil. Im Umfeld der Universitäten wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Jobs im Bereich der wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen geschaffen. Dies erklärt u.a. die Beschäftigungskonzentrationen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Architektur und Ingenieurbüros sowie bei den sonstigen freiberuflichen Dienstleistungen.

Die Struktur der Erwerbstätigen in Graz-Stadt ist generell weit dienstleistungsorientierter und wissensintensiver, wie nachfolgende Abbildungen verdeutlichen. Die Industrie in Graz-Stadt ist, zumindest was die Beschäftigung betrifft, auf ihre Kernbereiche konzentriert. In der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen wurden im Jahr 2011 rund 6.000 Erwerbstätige (Anteil 3,5 %) gezählt. Im Maschinenbau waren 1,5 % aller Grazer Erwerbstätigen beschäftigt (2.600). Der Bereich Herstellung von elektronischen Ausrüstungen und Datenverarbeitungsgeräten zählte 1.700 (1,0 %) beziehungsweise 1.600 (0,9 %) Erwerbstätige. Zum Vergleich: Der Beschäftigungsanteil im klassischen Dienstleistungssegment Gastronomie summierte sich auf 5 % der Erwerbstätigen.

Abbildung 13: Beschäftigungsanteil der Erwerbstätigen am Arbeitsort Graz-Stadt zu Linz-Stadt, 2011



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Im Gegensatz zu Graz-Stadt ist Linz-Stadt weit industrieller geprägt. Dies gilt nicht nur für die in der Stadt produzierenden Kernbereiche. In zahlreichen produzierenden Wirtschaftsbereichen waren relative Beschäftigungskonzentrationen zu beobachten, wie im Vergleich die Abweichung der Beschäftigungsanteile verdeutlicht (siehe nachfolgende Abbildung). Im Jahr 2011 waren am Arbeitsort Linz-Stadt 22 % der Erwerbstätigen im produzierenden Bereich beschäftigt, in Graz-Stadt betrug der Beschäftigungsanteil 17 %. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Vernetzungen zwischen den einzelnen Branchen des produzierenden Bereiches mit dem Dienstleistungsbereich in Linz-Stadt stärker ausgeprägt sind. Die unternehmensbezogenen Dienstleister sind regionaler ausgerichtet und produzieren niederschwellige Produkte, anders als in Graz ist die Arbeitskräftenachfrage breit gefächert: Niedrig- und Hochqualifizierte werden nachgefragt. In Graz sind die unternehmensbezogenen Dienstleister traditionell überregionaler ausgerichtet und versorgen die industriell geprägten Bezirke der Steiermark (die obersteirischen Industrieregionen, das industriell geprägte Deutschlandsberg etc.).

Hohe Beschäftigungskonzentrationen waren naturgemäß in den Kernbranchen der Linzer Industrie auszumachen, in der Metallerzeugung und -bearbeitung (8.300 Erwerbstätige bzw. ein Beschäftigungsanteil von 4,9 %), im Maschinenbau (3.800, 2,2 %) sowie im Bereich Herstellung von chemischen Erzeugnissen (2.400, 1,4 %). Der produzierende Bereich ist „verdienstleistet“. Moderne hochkomplexe Produkte, Maschinen etc. werden mit begleitenden Dienstleistungen verkauft, diese können von Planung, Service- und Wartungsverträgen bis hin zur Gestaltung des gesamten Produktionsprozesses reichen. Die Grenze zwischen den Sektoren verschwimmt. Innerhalb des Dienstleistungsbereichs treiben unternehmensnahe Leistungen die Beschäftigungsdynamik. Produziert werden (Vor-)Leistungen für den produzierenden Bereich. Dies verdeutlicht die relativ stärkere

Bedeutung (im Vergleich zu Graz-Stadt) der unternehmensnahen Dienstleistungen. Im Bereich der Arbeitskräfteüberlassung beispielsweise waren in Linz-Stadt 9.200 Erwerbstätige (bzw. 5,5 % der Erwerbstätigen) beschäftigt (Graz-Stadt 2.200, 1,3 %).

Die nachfolgenden Abbildungen veranschaulichen die regionalen Beschäftigungskonzentrationen. Dargestellt sind die Abweichungen von Erwerbstätigenanteilen auf Ebene der ÖNACE-2-Steller. Die Größe eines jeden Rechtecks ist proportional zur Differenz der jeweiligen Anteile (Anteil einer Branche Graz minus des Anteils derselben Branche in Linz; *vice versa*). Die Farbskalierung erfolgt entlang der Sektoren, wobei gilt: produzierender Bereich – grau; öffentl. Bereich – dunkelbraun; sonst. Dienstleistungen – hellbraun; Landw. und Bergbau – grün).

Abbildung 14: Abweichung der Beschäftigungsanteile der Erwerbstätigen am Arbeitsort Graz-Stadt zu Linz-Stadt, 2011

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES (produzierender Bereich – grau; öffentl. Bereich – dunkelbraun; sonst. Dienstleistungen – hellbraun; Landw. und Bergbau – grün)

Abbildung 15: Abweichung der Beschäftigungsanteile der Erwerbstätigen am Arbeitsort Linz-Stadt zu Graz-Stadt, 2011

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Traditionell werden Leiharbeiter eingesetzt, um eher niedrigqualifiziertere Tätigkeiten aus dem Kerngeschäft auszulagern und um flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können (Auslastungsspitzen etc.). Für die Beschäftigung bedeutet das, dass der Wirtschaftsbereich Arbeitskräfteüberlassung Eintrittsbarrieren am Arbeitsmarkt senken kann (mehr Menschen können arbeiten), andererseits ist dieser Wirtschaftsbereich einer der ersten, der die Beschäftigung in Krisenzeiten reduziert. Dies war auch im Jahr 2009 zu sehen, die Zahl der arbeitslos vorgemerkten Personen sank im Vergleich zum Vorjahr in Linz-Stadt um 34 %, in Graz-Stadt um 20 %.

Spezialisierte Umlandbeziehungen im Grazer Zentralraum und Aufgabenteilung in der oberösterreichischen Agglomeration

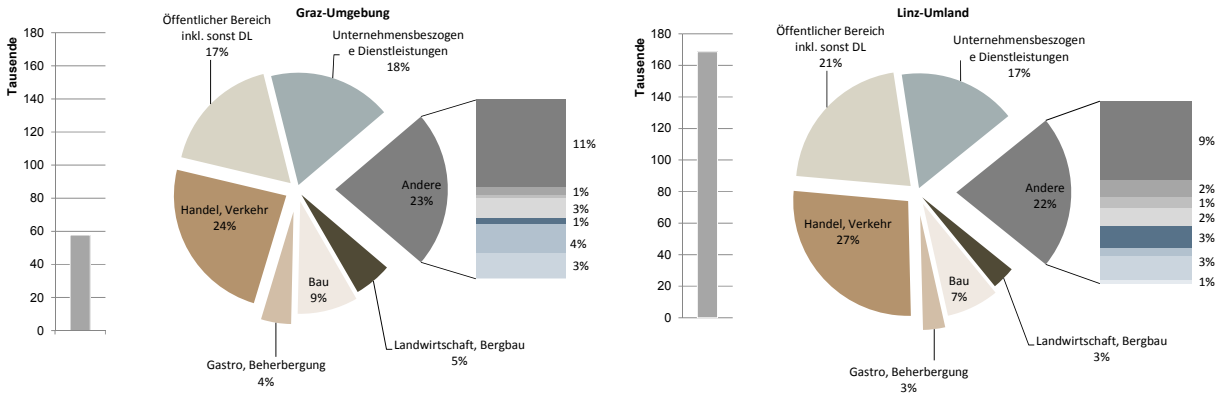
Das Linzer Umland (die Linzer Umlandbezirke) und der Grazer Umgebungsbezirk unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht. Zum einen ist der oberösterreichische Zentralraum rund um die Städte Linz und Wels bedeutend größer, was sowohl die Einwohnerzahl als auch die Zahl an Erwerbstätigen betrifft. Die regionalen Arbeitsmärkte Graz-Umgebung und Linz-Umland sind kaum miteinander vergleichbar. Im Jahr 2011 waren in Linz-Umland 168.600 Erwerbstätige beschäftigt, Graz-Umgebung zählte rd. 57.700.

Zum anderen hat sich in Oberösterreich eine vergleichsweise kleinräumige Aufgabenteilung entwickelt. Die zentralörtlichen Funktionen verteilen sich auf mehrere Bezirke (vor allem aber auch Linz und Wels). Graz-Umgebung ist weit stärker als das Linzer Umland industriell geprägt, wie die Eckdaten zur Erwerbsstruktur verdeutlichen, wobei die Landwirtschaft bis heute eine nicht unbedeutende Rolle spielt.

Im Jahr 2011 betrug der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Bereich in Graz-Umgebung 32 %, demnach war jeder dritte Erwerbstätige im Produktionssektor beschäftigt (Graz-Stadt: 17 %). Anteilsmäßig entfielen auf den Bereich Herstellung von Papier/Pappe 3,5 %, auf den Maschinenbau 3,2 % und auf die Herstellung von Metallerzeugnissen rd. 2,5 % aller Erwerbstätigen in der Region. In

Linz-Umland hingegen betrug der Anteil im produzierenden Bereich 24 % und war im Wesentlichen mit Linz-Stadt (22 %) vergleichbar. Des Weiteren haben zahlreiche klassische unternehmensbezogene Dienstleister ihren Sitz in Graz-Umgebung. Der Anteil an den Erwerbstätigen bei der Arbeitskräfteüberlassung summierte sich im Jahr 2011 auf 3,5 % und war somit deutlich höher als in Graz-Stadt.

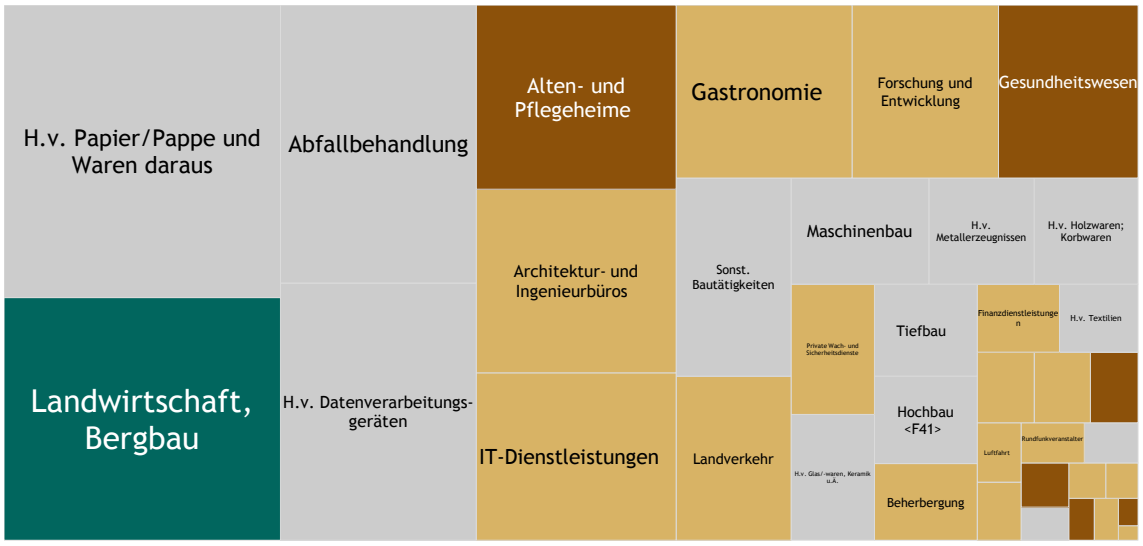
Abbildung 16: Beschäftigungsanteil der Erwerbstätigen am Arbeitsort Graz-Umgebung zu Linz-Umland, 2011



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Die bereist diskutierten Konzentrationen und die jeweilige zentralörtliche Funktion wirken direkt auf den Arbeitsmarkt, es ergeben sich spezifische Konzentrationsmuster der Umgebungsbezirke, wie nachfolgende Bilder veranschaulichen.

Abbildung 17: Abweichung der Beschäftigungsanteile der Erwerbstätigen am Arbeitsort Graz-Umgebung zu Linz-Umland, 2011



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Abbildung 18: Abweichung der Beschäftigungsanteile der Erwerbstätigen am Arbeitsort Linz-Umland zu Graz-Umgebung, 2011

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

In der Steiermark nimmt Graz-Stadt eine überregionale zentralörtliche Funktion ein. Die öffentliche Verwaltung und der Bildungsbereich führen in Graz zu erheblichen Konzentrationen. In Oberösterreich hingegen ist es schwierig, von der „Kernstadt Linz" zu sprechen, die Aufgabenteilung und die Funktionen verteilen sich im oberösterreichischen Zentralraum auf mehrere Bezirke. Vielmehr wird die zentralörtliche Funktion von mehreren Regionen (u.a. Wels-Stadt) übernommen. Insgesamt bestand 2011 in Linz-Umland mit einem Anteil der Erwerbstätigen von 10,6 % ein Überhang der öffentlichen Verwaltung zu Graz-Umgebung (7,8 %). Zudem waren in Linz-Umland der Großhandel und das Sozialwesen stärker ausgeprägt.

Impacts auf den Arbeitsmarkt, auf die Arbeitsmarkpolitik

Die Betrachtung von strukturellen Veränderungen der Wirtschaft, beispielsweise die steigende Technologieintensität in der Produktion, aber auch Auslagerungseffekte, verdeutlichen die sich verändernden Produktionsmethoden beziehungsweise die daraus resultierenden veränderten Anforderungen an den Arbeitsmarkt. Unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen von Graz-Stadt und Linz-Stadt spiegeln sich in der Nachfrage nach Arbeitskräften wider. Die Vernetzungen zwischen den Wirtschaftsbereichen sind in Linz-Stadt stärker ausgeprägt als in Graz-Stadt, innerhalb des Dienstleistungsbereichs treiben zahlreiche unternehmensnahe Leistungen die Beschäftigungsdynamik. Produziert werden vermehrt (Vor-)Leistungen für den produzierenden Bereich. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist, im Vergleich zu Graz, breit gefächert, was insbesondere Niedrigqualifizierten zugute kommt. Insgesamt gilt, im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 lag die ALQ in Graz-Stadt in allen Wirtschaftsbereichen über der ALQ von Linz-Stadt (vgl. nachfolgende Abbildung). Deutliche Unterschiede ergeben sich in Bereichen mit einer tendenziell höheren Nachfrage nach Niedrigqualifizierten, im Handel und in der Gastronomie, wobei alle Bereiche der Grazer Wirtschaft stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Abbildung 19: ALQ nach Wirtschaftsbereichen (ÖNACE 2008), Durchschnitt 2008 bis 2013

Quelle: AMS, HVSV, eigene Berechnung JR-POLICIES.

Es gilt anzumerken, dass Linz vor allem Arbeitsort ist, Linz exportiert Jobs in die Regionen. Arbeitslosigkeit wird hingegen am Wohnort gezählt. Somit erfasst die Berechnung der regionalen Arbeitslosenquote nur Teilaspekte der Arbeitsmärkte. Interregionale Verflechtungen werden nicht erfasst, wobei die starken Pendelverflechtungen der Zentralräume mit dem Umland die Arbeitslosenquote umliegender Regionen maßgeblich beeinflussen. Durch das hohe Einpendelaufkommen von Linz beispielsweise muss sich ein Beschäftigungsrückgang in Linz nicht im selben Ausmaß auf die ALQ auswirken wie in Graz-Stadt.

Die Arbeitskräftenachfrage ist in Graz-Stadt weit spezialisierter, die innovativen und F&E-intensiven Unternehmen stellen hohe Ansprüche an ihr Humankapital, gleichzeitig ist die Nachfrage nach Niedrigqualifizierten vergleichsweise gering. Die Unternehmen können, wie nachfolgende Analysen zeigen, hier aus einem breiten Angebot schöpfen. Zahlreiche Studierende arbeiten geringfügig und zu

Kollektivlohnbedingungen. Zudem sind die Lohnunterschiede zu den angrenzenden neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erheblich. Die wirtschaftliche Dynamik dieser Länder stockt, die grenzüberschreitenden Pendelbewegungen nehmen zu. Das heißt jedoch gleichzeitig, die Konkurrenz am Arbeitsmarkt steigt und wird u.a. auch aufgrund der dynamischen Bevölkerungsentwicklung weiter steigen.

Die Arbeitsmarktpolitik muss auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren. Regionale Arbeitslosenquoten, wie sie beispielsweise für die politischen Bezirke ausgewiesen werden, erfassen immer nur Teilaspekte des Arbeitsmarktes. Die Strahlkraft des Grazer Zentralraums reicht weit über die Bezirksgrenzen des Umgebungsbezirks hinaus, Maßnahmen dürfen nicht an Bezirksgrenzen enden. Zudem kann kaum davon ausgegangen werden, dass es gelingen kann, ausreichend Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte in der Stadt zu schaffen. Eine wirkliche Entlastung kann nur über verstärkte interregionale Kooperationen gelingen, dies erfordert aber wiederum Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in den öffentlichen Verkehr. Kurz gefasst: Die zunehmende Beschäftigungskonzentration sowie das Bevölkerungswachstum erhöhen die Ansprüche an die Infrastruktur.

Mobilitätshemmnisse an sich können sich direkt auf die Arbeitslosenquote auswirken, insbesondere in Bereichen mit einem geringen Durchschnittseinkommen. Die regionalen Grenzen verlieren an Bedeutung und werden immer mehr zu einem Entwicklungshemmnis (in der Raumplanung, in der Verkehrspolitik, in der Flächenwidmung etc.). Der in jüngster Vergangenheit eingeschlagene Weg, die Zusammenlegung von Bezirken und Gemeinden, ist mit Sicherheit ein Schritt in die richtige Richtung – die Politik ist nun gefordert, diesen Weg konsequent weiterzuverfolgen.

Inwieweit sind formale, beziehungsweise arbeitsmarktrelevante Merkmale wie Qualifikation, Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund eine Ursache für Arbeitslosigkeit? Wenig überraschend sind in beiden Zentralräumen Personen mit Migrationshintergrund und Niedrigqualifizierte überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Laut AMS sind 43,4 % der vorgemerkten Arbeitslosen in Graz-Stadt Personen mit Migrationshintergrund, davon verfügen acht von zehn Personen lediglich über einen Pflichtschulabschluss (2013). Die Kinderbetreuung ist für Frauen nach wie vor ein Grund für die Unterbrechung der Erwerbskarriere bzw. führt häufig zu (teils unfreiwilliger) Teilzeitbeschäftigung, wie beispielsweise im Handel und in der Gastronomie. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, u.a. durch den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, ist vorrangiges Ziel auf nationaler wie auch europäischer Ebene.

5 Erreichbarkeit

Erreichbarkeiten beziehungsweise Verbesserungen in der Verkehrsinfrastruktur, im öffentlichen und privaten Bereich, wirken positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Zahlreiche Studien belegen: Der Ausbau von Verkehrsinfrastruktur wirkt positiv auf das Wachstum von Regionen, wobei industriell geprägte Regionen überproportional profitieren. Die Vorleistungs-, aber auch die Exportverflechtungen von Industrieunternehmen mit arbeitsteiligen Produktionsmethoden profitieren von günstigen Erreichbarkeitsverhältnissen.

Dennoch lässt sich kein klarer Befund zur Wirkung von Erreichbarkeit auf zahlreiche andere sozio-ökonomische Indikatoren, wie z.B. auf die demografische Entwicklung, ableiten.[5] Die Entwicklung einer Region hängt nicht „nur" vom zentralen Standortfaktor Verkehrsinfrastruktur selbst ab, es wirken zahlreiche Faktoren wie z.B. die Wirtschaftsstruktur, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen, Verfügbarkeit von Humankapital etc.

Der traditionelle Ansatz, dass die Produktivität der Unternehmen vom Grad der Arbeitsteilung beeinflusst wird und dass der Grad der Arbeitsteilung maßgeblich von den Transportmöglichkeiten beziehungsweise Transportkosten abhängt, gilt nur noch bedingt. Transportkosten können im faktorbasierten Preiswettbewerb eine zentrale Rolle spielen, im Innovationswettbewerb sind Transportkosten ein eher nachrangiger Faktor (die Ausnahme sind freilich transportintensive Wirtschaftsbereiche). Hierbei vergrößern bessere Erreichbarkeitsverhältnisse das Einzugsgebiet von Arbeitskräften. Die Mobilität der arbeitenden Bevölkerung, der Wohnbevölkerung, aber auch von Arbeitsplätzen wird erleichtert. Bei gleichbleibender Arbeitsnachfrage seitens der Unternehmen bringen bessere Erreichbarkeitsverhältnisse bzw. Investitionen in Verkehrsinfrastruktur eine größere Auswahl an Jobmöglichkeiten für die Arbeitssuchenden. Daher: **Unterschiedliche Erreichbarkeitsverhältnisse führen zu unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit.**

Im Kern der Diskussion des Kapitels Erreichbarkeit werden folgende Fragestellungen diskutiert:

- Hat sich die funktionale Trennung von Wohn- und Arbeitsort in der jüngsten Vergangenheit verschärft?
- Wo arbeiten die Grazer/Linzer bzw. wohin pendeln die Grazer, wohin die Linzer?
- Welche Unterschiede in den Erreichbarkeitsverhältnissen sind zwischen Graz und Linz auszumachen?

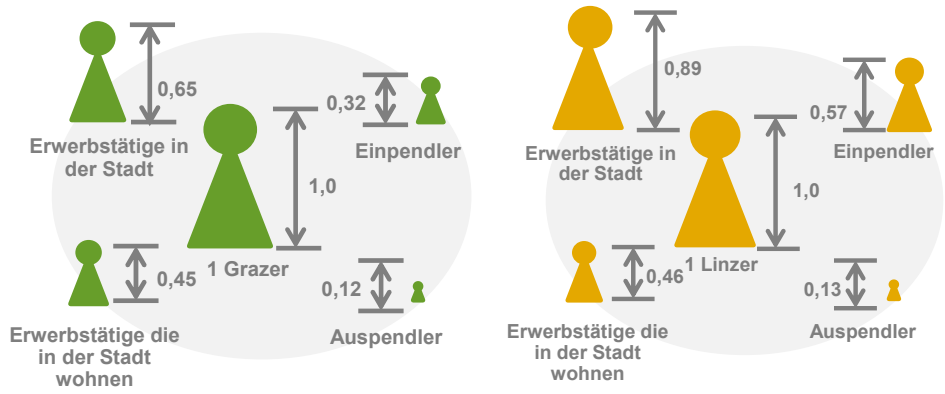
Die funktionale Trennung von Wohn- und Arbeitsort

Eine Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse, kürzere Pendel- und Transportzeiten, führen zu Konzentrationen. In manchen Regionen kommt es zu einer Konzentration von Einwohnern (oder: überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum), in anderen Regionen ist ein überdurchschnittlich starker Anstieg an Arbeitsplätzen zu beobachten – Wohn- und Arbeitsorte entstehen. Wie der Vergleich zeigt, nimmt Graz-Stadt zunehmend die Funktion als Wohnort ein, Linz-Stadt hingegen als Arbeitsort. Beide Zentralräume sind Arbeitgeber für Beschäftigte aus anderen Regionen, Linz jedoch

[5] Für einen Literaturüberblick über die Effekte von Investitionen in Infrastruktur vgl. Kirschner et al. (2012), Gstinig et al. (2013)

weit mehr als Graz. Einerseits pendeln je Einwohner relativ mehr Personen nach Linz-Stadt ein, andererseits arbeiten am Arbeitsort Linz-Stadt weit mehr Erwerbstätige je Einwohner als in Graz-Stadt (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 20: Erwerbstätigkeit und Pendelaufkommen je Einwohner 2011, Graz-Stadt und Linz-Stadt



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnung JR-POLICIES.

→ Im Jahr 2011 entfielen auf einen Grazer Einwohner 0,65 Erwerbstätige, in Linz waren es mit 0,89 Erwerbstätigen je Einwohner deutlich mehr.

→ Zudem sind gegenläufige Entwicklungen zu beobachten. Konnte Linz-Stadt im Vergleich zum Jahr 2001 die relative Bedeutung als Arbeitsort erhöhen (von 0,84 Erwerbstätigen je Einwohner auf 0,89), nahm diese im Vergleichszeitraum in Graz-Stadt ab (von 0,69 Erwerbstätigen je Einwohner auf 0,65).

Hierbei ergeben sich Disparitäten, die auf die Arbeitslosigkeit wirken. Die Erwerbstätigkeit am Arbeitsort Graz-Stadt entwickelte sich in den Jahren 2001 bis 2011 mit rund 9 % etwa gleich wie in Linz-Stadt mit 10 %, jedoch stieg die Bevölkerung in Graz-Stadt im selben Zeitraum dreimal so schnell als in Linz-Stadt.

Diese Entwicklung deutet auf einen zunehmenden Druck am Arbeitsmarkt Graz hin. Die interregionalen Pendelverflechtungen steigen, d.h. immer mehr Grazer müssen pendeln, sie wohnen in der Stadt, gehen jedoch einer Beschäftigung außerhalb des Bezirkes nach (sofern sie nicht arbeitslos sind). Im Vergleich zum Jahr 2001 stieg die Zahl der Auspendler von Graz-Stadt um rund 80 %, dennoch pendelten 2011 mit 0,13 Erwerbstätigen je Einwohner immer noch geringfügig mehr Personen aus Linz-Stadt aus als aus Graz-Stadt.

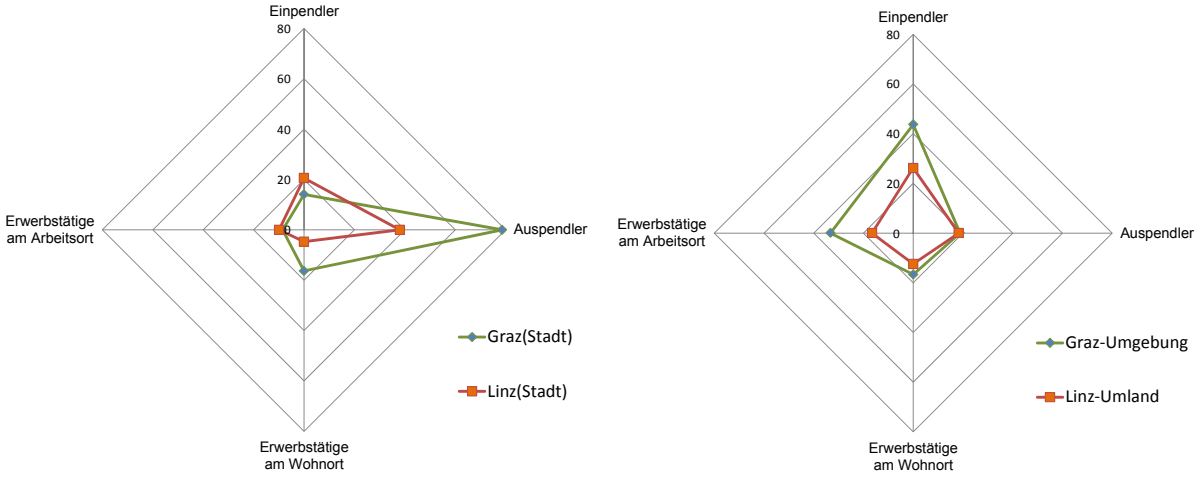
Zur Strahlkraft der Städte – interregionale Verflechtungen am Arbeitsmarkt

Die regionalen Erreichbarkeitsverhältnisse determinieren die interregionalen Vernetzungen von urbanen Agglomerationen und deren Umlandregionen. Erreichbarkeit beziehungsweise Mobilität ist dabei eine Grundvoraussetzung der funktionalen Trennung von Wohn- und Arbeitsort. Zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt sind dabei deutliche Unterschiede auszumachen.

Generell sind die Pendelverflechtungen in Linz-Stadt stärker ausgeprägt als in Graz-Stadt. Vor allem bei den Einpendelverflechtungen ergeben sich klare Unterschiede. Nach Linz-Stadt pendelten 2011 mit 107.672 Personen bzw. 64 % der Erwerbstätigen nicht nur relativ, sondern auch absolut mehr Personen ein als nach Graz-Stadt mit 83.289 Personen bzw. 49 % der Erwerbstätigen.

Zwar waren die Auspendelverflechtungen in Linz-Stadt mit den umliegenden Bezirken in der Untersuchungsperiode leicht stärker ausgeprägt als im Grazer Zentralraum, in jüngster Vergangenheit war jedoch eine zunehmende Auspendelverflechtung zwischen Graz-Stadt und den naheliegenden Arbeitsmärkten, vor allem nach Graz-Umgebung, zu beobachten (vgl. nachfolgende Abbildungen).

Abbildung 21: Veränderung der Erwerbstätigen am Arbeits- und Wohnort, Einpendler und Auspendler in den Vergleichsregionen, 2011 zu 2001 in %



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Volkszählung 2001, Registerzählung 2011, eigene Berechnung JR-POLICIES.

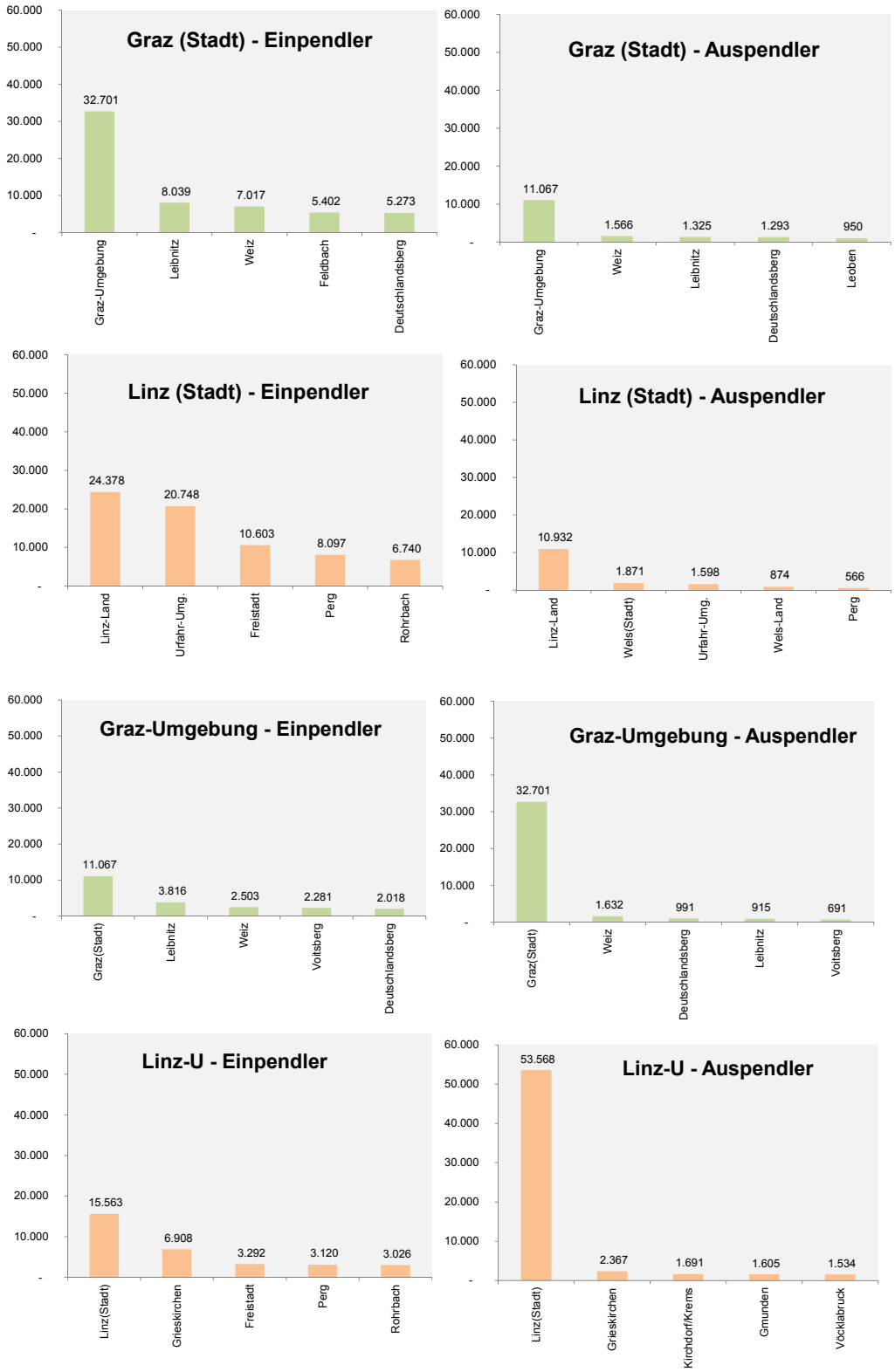
Im Umland von Graz entstanden neue Jobs, alleine in Graz-Umgebung stieg die Erwerbstätigkeit am Arbeitsort um 33 %.

→ In Linz-Stadt sind die Pendelverflechtungen mit umliegenden Regionen tendenziell stärker ausgeprägt. 2001 pendelten bereits 22 % der Erwerbstätigen aus, 2011 waren es 29 %.

→ Im Jahr 2001 pendelten aus Graz-Stadt 17 % der Erwerbstätigen am Wohnort Graz-Stadt aus, 2011 waren es bereits 26 %.

Kurz gefasst: Immer mehr Grazer wohnen in der Stadt, gehen jedoch einer Arbeit außerhalb des Bezirkes nach – ein Trend, der sich weiter fortsetzen wird.

Abbildung 22: Haupt-Ein- und Auspendelverflechtungen von Graz (Stadt), Linz (Stadt), Graz-Umgebung und Linz-Umland

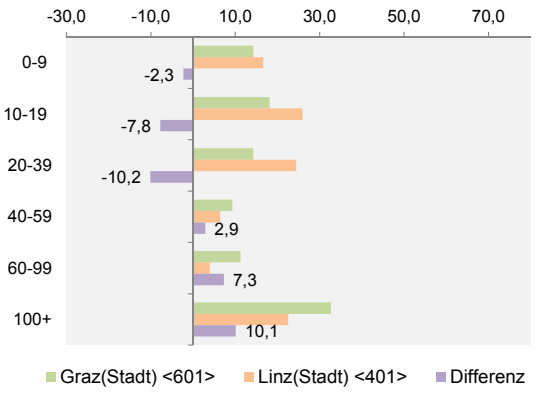


Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Die guten interregionalen sowie internationalen Erreichbarkeitsverhältnisse sind im oberösterreichischen Zentralraum ein klarer Wettbewerbsvorteil – für zahlreiche Unternehmen war dies in der Vergangenheit mitunter ein Grund, sich in der Region anzusiedeln, beispielsweise befinden sich die Zentrallager SPAR und IKEA in Wels. Dies spiegelt sich in der Wirtschaftsstruktur, aber auch in den durchschnittlich kürzeren Pendeldistanzen der Arbeitskräfte wider. Im Verhältnis zu den Erwerbstätigen, die in der Stadt wohnen, pendelten aus Graz-Stadt zwar geringfügig weniger Personen aus der Region aus (im Vergleich zu Linz-Stadt), wenn jedoch ausgependelt wird, müssen die Grazer einen höheren Pendelaufwand in Kauf nehmen.

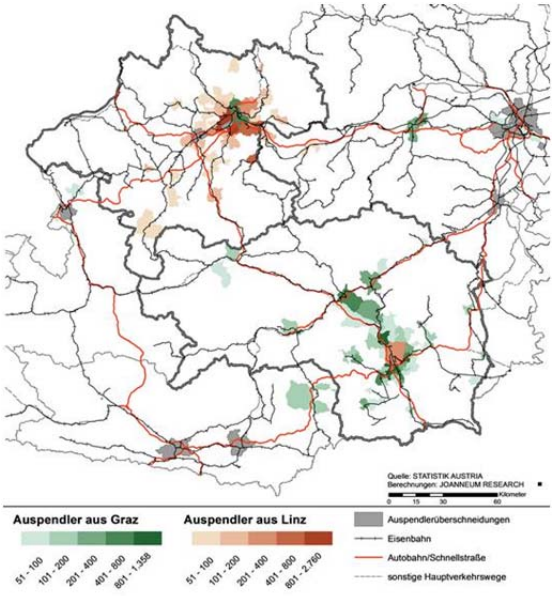
In Graz-Stadt bestand 2011 ein klarer Überhang der Auspendler ab einer Pendeldistanz von 40 km, in Linz-Stadt pendelten anteilsmäßig mehr Erwerbstätige bis 39 km. Für die Linzer Bevölkerung sind umliegende Arbeitsplätze besser und schneller erreichbar – höhere Mobilität der Erwerbstätigen – weniger Druck am Arbeitsmarkt (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 23: Auspendler aus dem Bezirk unterteilt nach Pendeldistanz (in km), Graz (Stadt) und Linz (Stadt) in %, 2011



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnung JR-POLICIES.

Abbildung 24: Auspendler (Erwerbstätige) aus Graz-Stadt und Linz-Stadt auf Gemeindeebene



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnung JR-POLICIES.

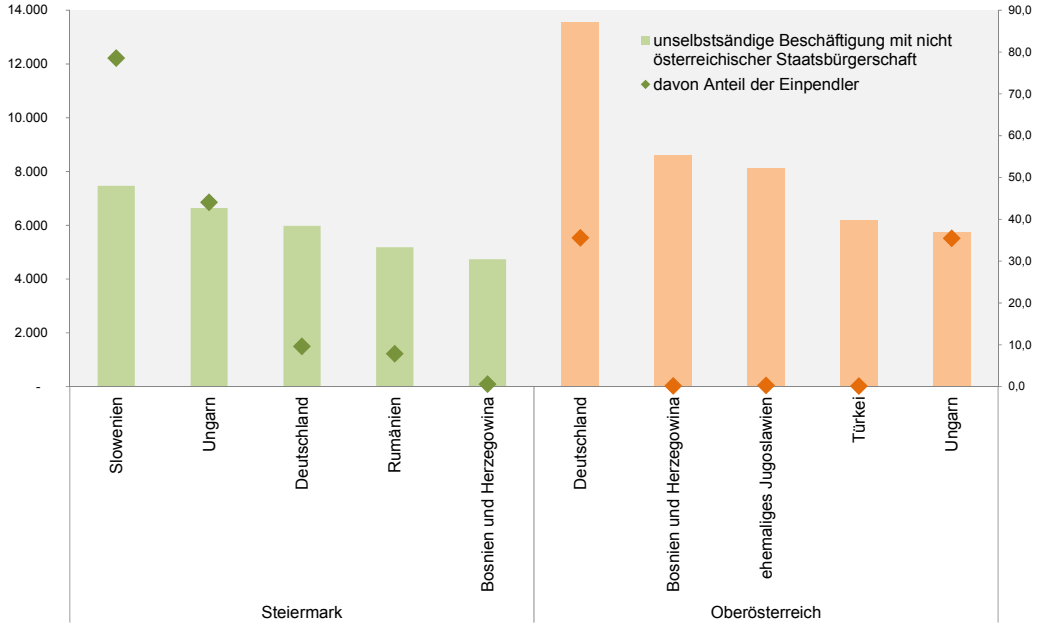
Der grundliegende Unterschied zwischen den Kernstädten besteht darin, dass von Linz-Stadt aus überwiegend in umliegende Gemeinden ausgependelt wird, im Gegensatz zur Steiermark. Von Graz-Stadt aus werden weitere Pendeldistanzen in Kauf genommen – ausgependelt wird, neben Graz-Umgebung, zudem vermehrt in das zweite industrielle Zentrum der Steiermark Leoben.

Wer pendelt ein, wer wandert zu?

Die Öffnung der Arbeitsmärkte für EU-Staaten (Mai 2011 und Jänner 2014) hatte Auswirkungen auf den steirischen und oberösterreichischen Arbeitsmarkt.[6] Zwar ist der Anteil nicht-österreichischer Staatsbürger der Bundesländer grundlegend miteinander vergleichbar, in Oberösterreich lag der Anteil der unselbstständig Beschäftigten mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft 2013 mit 12,3 % geringfügig über dem Anteil der Steiermark mit 10,8 %. Klare Unterschiede ergeben sich jedoch in der Betrachtung der Einwanderer und Einpendler. In Oberösterreich waren mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft mit Abstand am häufigsten Personen aus Deutschland vertreten, insgesamt waren rund 13.600 Beschäftigte aus Deutschland tätig, das entsprach 2,2 % der oberösterreichischen unselbstständig Beschäftigten – gefolgt von Personen aus Bosnien und Herzegowina mit rund 8.600 Beschäftigten (1,4 %). Im Vergleich dazu waren in der Steiermark vor allem Personen aus Slowenien (7.500 bzw. 1,5 % der Beschäftigten) und Ungarn (6.600 bzw. 1,4 %) tätig.

Die Steiermark und Oberösterreich unterscheidet, dass relativ mehr Personen ihren Wohnsitz nach Oberösterreich verlegten, wohingegen in der Steiermark verstärkt eingependelt wurde (dies gilt insbesondere für Beschäftigte aus Slowenien). Im Jahr 2013 hatten 80 % der Slowenen ihren Wohnsitz außerhalb Österreichs, bei den Ungarn waren es 44 %.

Abbildung 25: Top fünf der unselbstständig Beschäftigten mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft (Balken, linke Skala) sowie Anteil der Einpendler nach Österreich (rechte Skala)



Quelle: HVSV, eigene Berechnung JR-POLICIES.

[6] Aus mangelnder Datenverfügbarkeit der Nationalität der Beschäftigten auf Bezirksebene muss hierbei auf die Bundeslandebene zurückgegriffen werden.

Der Anteil der Einpendler in die Steiermark hat, aufgrund des Wohnortkonzeptes auf Bezirksebene, keine direkten Auswirkungen auf die ALQ in Graz-Stadt – indirekte Wirkungen bestehen. Wenn internationale Einpendler bereit sind, billiger (sprich: zu Kollektivlohnbedingungen) zu arbeiten, kann es in einem gewissen Maße zu einem Verdrängungswettbewerb am Arbeitsmarkt kommen – dies gilt in besonderem Maße für niedrigqualifizierte Tätigkeiten. Somit können zunehmende Pendelverflechtungen mit dem Ausland in manchen Wirtschaftsbereichen die Arbeitslosigkeit nach oben treiben. Am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen sind überproportional betroffen – die Arbeitslosenquote in den Regionen steigt.

Es bleibt anzumerken, dass diese Wirkungen für Einzelpersonen beziehungsweise für Teile der regionalen Wirtschaft in der Steiermark und in Oberösterreich problematisch sein können, ein valides Argument gegen die Öffnung der Arbeitsmärkte sind sie nicht. Weite Teile der steirischen und oberösterreichischen Wirtschaft sind hochgradig auf qualifizierte ausländische Mitarbeiter angewiesen – der volkswirtschaftliche Nutzen übersteigt die Kosten bei weitem.

Erreichbarkeit – Impacts auf den Arbeitsmarkt, auf die Arbeitsmarktpolitik

Die Erwerbstätigkeit am Arbeitsort Graz-Stadt stieg in den vergangenen Jahren. Weit dynamischer entwickelte sich jedoch, durch Zuzug, die Bevölkerung. Der Druck am Arbeitsmarkt Graz steigt, immer mehr Personen pendeln aus der Region aus, um außerhalb einer Arbeit nachzugehen. In Graz-Stadt nimmt, im Vergleich zu Linz-Stadt, die Funktion als Wohnstadt zu.

Die regionalen Erreichbarkeitsverhältnisse determinieren die interregionalen Vernetzungen von urbanen Agglomerationen und deren Umlandregionen. Erreichbarkeit ist dabei eine Grundvoraussetzung der funktionalen Trennung von Wohn- und Arbeitsort. In Linz-Stadt sind die Pendelverflechtungen stärker ausgeprägt als in Graz-Stadt – nach Linz pendeln mehr Erwerbstätige ein, der Anteil der Auspendler ist jedoch vergleichbar. Die zunehmende Funktion von Linz-Stadt als Arbeitsort für Einpendler wirkt sich direkt auf die Arbeitslosenquote aus. Durch die Berechnung der ALQ nach dem Wohnkonzept exportiert Linz-Stadt im Vergleich zu Graz-Stadt relativ mehr Arbeitslosigkeit. Gehen die Personen in Arbeitslosigkeit, so werden diese am Wohnort gezählt.

Der zentrale Unterschied in den Pendelverflechtungen der Kernstädte besteht darin, dass von Linz-Stadt aus überwiegend in umliegende Gemeinden ausgependelt wird, von Graz-Stadt aus werden hingegen weitere Pendeldistanzen in Kauf genommen. Für die Linzer Bevölkerung sind demnach umliegende Arbeitsplätze besser und auch schneller erreichbar. Die höhere Mobilität der Beschäftigten in Linz-Stadt und kürzere Pendeldistanzen (im Vergleich zu Graz-Stadt) eröffnen den Erwerbstätigen in Linz mehr Möglichkeiten einer Arbeit außerhalb der Region nachzugehen.

Aus den im Rahmen dieses Abschnitts skizzierten strukturellen Unterschieden lassen sich klare Herausforderungen ableiten, welche insbesondere den Grazer Zentralraum betreffen. Steirische unselbstständig Beschäftigte müssen, wenn sie pendeln, durchschnittlich längere Wegzeiten in Kauf nehmen. Zudem verstärkt sich die funktionale Trennung von Wohn und Arbeitsort in der Steiermark, die interregionalen Verflechtungen werden weiter wachsen, das Pendelaufkommen wird weiter steigen.

Inwieweit Beschäftigte bereit sind, Pendelzeiten beziehungsweise Distanzen zu akzeptieren um einer Beschäftigung nachzugehen, hängt von mehreren Faktoren ab. Die Zeit, die Distanz wird von der verfügbaren Infrastruktur determiniert – hier ist Oberösterreich klar im Vorteil. Zudem sinkt mit steigenden relativen Kosten, bei langen Wegzeiten und geringem Einkommen (bei Teilzeitbeschäftigung etc.), die Bereitschaft, höhere Distanzen in Kauf zu nehmen. Der Verbleib im

Status Arbeitslosigkeit kann auf persönlicher Ebene eine rationale Entscheidung sein. Eine Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse könnte Abhilfe schaffen – die tatsächlichen Wirkungen lassen sich jedoch kaum abschätzen. Bei Einpendlern aus dem Ausland werden die relativen Kosten der Mobilität nicht vom österreichischen Lohnniveau bestimmt, sondern vom Einkommen, das im Heimatland erzielt werden könnte, bei Niedrigqualifizierten liegt dies in Österreich deutlich über dem Durchschnittseinkommen, welches beispielweise in Slowenien oder in Ungarn erzielt wird. Somit können Investitionen in Infrastruktur in diesen Bereichen durchaus zu höherer Arbeitslosigkeit insbesondere bei Niedrigqualifizierten führen.

Es bleibt anzumerken, dass die funktionale Trennung von Wohn- und Arbeitsort stark subventioniert wird (Stichwort Pendlerpauschale). Diese Subventionen können maximiert werden, wenn der Wohnort in ein vom öffentlichen Verkehr schlecht erschlossenes Gebiet verlegt wird – Österreich schafft somit überaus starke Zersiedelungsanreize, was auch dazu führt, dass internationale Befunde kaum auf Österreich umgelegt werden können.

Letztlich steigen die Ansprüche an die Politik, das Einzugsgebiet von Graz und Linz lässt sich nicht anhand von Gemeinde- und Bezirksgrenzen festmachen. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, insbesondere jedoch die Agenden der Raumplanung, sind darauf auszurichten. Hierbei kann die Steiermark von Oberösterreich lernen.

Erreichbarkeit – Anhang

Tabelle 1: Veränderung der Einpendler, Auspendler, Erwerbstätigen am Wohnort und Erwerbstätigen am Arbeitsort in den Jahren 2001 und 2011 in %

	Einpendler	Auspendler	Erwerbstätige am Wohnort	Erwerbstätige am Arbeitsort
Graz (Stadt)	14,1	78,6	16,3	8,5
Graz-Umgebung	43,7	18,8	16,7	33,3
Linz (Stadt)	20,6	38,0	4,7	9,9
Linz-Umland	26,2	18,3	12,4	16,5

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Volkszählung 2001, Registerzählung 2011, eigene Berechnung JR-POLICIES.

6 Zentralörtlichkeit

Zentralität wird als Bedeutungsüberhang eines Ortes im Verhältnis zu anderen Orten definiert. Es werden mehr Leistungen bereitgestellt, als die Einwohner eines zentralen Ortes benötigen beziehungsweise nachfragen würden. In zentralen Orten konzentrieren sich Verwaltungs-, Dienstleistungs-, Verkehrs-, Kultur-, Bildungs- und Wirtschaftsfunktionen für das Umland (dies sind sog. Standorteffekte). Die zentralörtliche Funktion einer Kernstadt kann nur im Kontext ihres Umlandes interpretiert werden. Hier gilt es, ein Schema der Funktionsteilung von Zentralität zu identifizieren, d.h. welche Funktionen „übernimmt" eine Kernstadt für ihr Umland und welche Funktionen sind im jeweiligen Umland angesiedelt? Unterschiede in der zentralörtlichen Funktion führen per se zu unterschiedlichen interregionalen Vernetzungen mit dem Einzugsgebiet. Dies wiederum beeinflusst direkt die regionalen Arbeitsmärkte und wirkt somit auf die regionale Arbeitslosenquote. Es ergibt sich die These: **„Unterschiedliche räumliche Funktionen führen zu unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten."**

Leitfragen:

- Welche Funktion übernimmt Graz in der Steiermark, welche Linz in Oberösterreich?
- Was ist der „Standorteffekt" oder wie wirkt die zentralörtliche Funktion von Graz und Linz auf die Arbeitslosigkeit?
- Wie weit reicht die Strahlkraft der Kernstädte, wie weit reicht das jeweilige Einzugsgebiet?
    - Wo konzentrieren sich Industrie und Dienstleistungen in Oberösterreich und in der Steiermark?

Die funktionale Trennung von Stadt- und Umlandgemeinden sowie die zentralörtliche Funktion der Kernstädte sind historisch gewachsen.

In der Steiermark ist (und war) Graz-Stadt das Verwaltungszentrum des Bundeslandes mit einer starken überregional wirkenden Bildungsfunktion. Die Stadt war Residenzstadt und Sitz der Innerösterreichischen Zentralverwaltung (1564 bis 1619). In diese Zeit fällt beispielsweise die Gründung der Grazer Universität (1585). Zudem erfuhr die Steiermark eine frühe Industrialisierung. Aus den Mitte des 19. Jahrhunderts gegründeten Hütten- und Eisenwerken entwickelte sich in den obersteirischen Industriegebieten ein industrielles Zentrum. 1864 wurde die Technische Hochschule in Graz vom Staat übernommen, aus ihr ging 1874 die k.k. technische Hochschule hervor. Beide Hochschulen waren nie auf den Bedarf der Steiermark alleine ausgerichtet, es wurden früh zentralörtliche Leistungen für das gesamte Land bereitgestellt. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich in Graz-Umgebung ein zweites industrielles Zentrum, hier lag der Fokus auf Maschinenbau, Papier und Automotive. Diese bipolare Wirtschaftsstruktur (lange industrielle Tradition und zwei industrielle Zentren) und die überregionale Bildungsfunktion prägen die Steiermark bis heute. Der Grazer Zentralraum ist traditionell eng mit den obersteirischen Industrieregionen vernetzt, wobei Graz als zentraler Ort zahlreiche Dienstleistungsfunktionen übernimmt. Dies gilt in besonderem Maße für wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen und für den öffentlichen Bereich, wie die Beschäftigungskonzentration in Kap. 4 verdeutlicht. Deutliche Beschäftigungskonzentrationen waren beispielsweise bei Beschäftigten in Architektur- und Ingenieurbüros, bei F&E-Beschäftigten und im öffentlichen Bereich auszumachen (2013). Die Implikationen auf die regionale

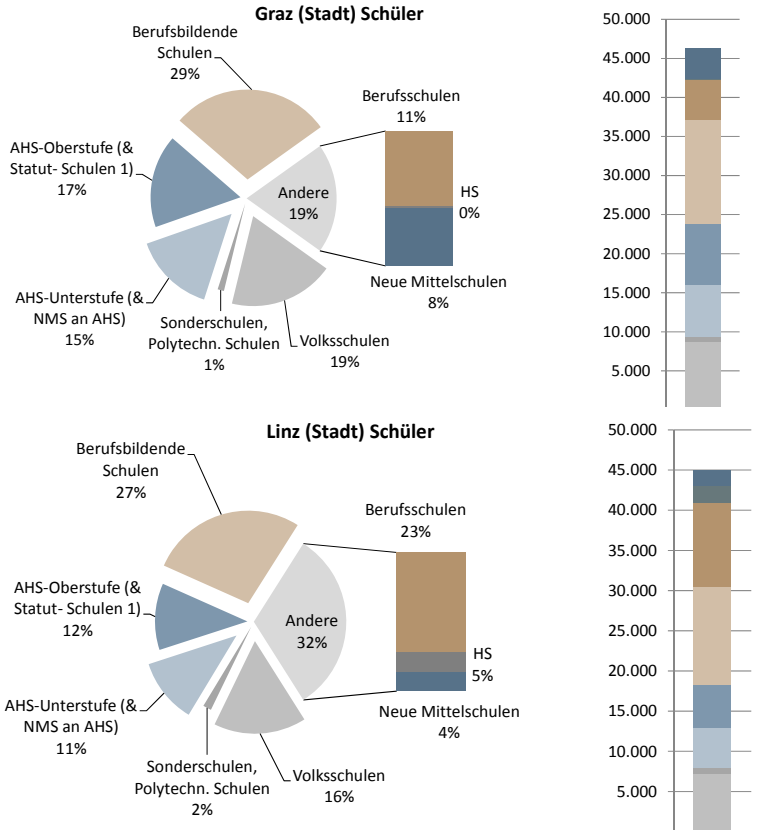
Arbeitskräftenachfrage in Graz liegen auf der Hand, es werden verstärkt Hoch- und Höchstqualifizierte nachgefragt.

Eine derart klare Trennung lässt sich im oberösterreichischen Zentralraum nicht ausmachen. Die industrielle Basis wurde in äußerst kurzer Zeit aufgebaut, zahlreiche Investitionen wurden ab dem Jahr 1938 getätigt. Aus den damaligen Rüstungsbetrieben gingen u.a. die voestalpine und die Borealis hervor. Bis heute prägen die Investitionen die Industrieflächen in der Kernstadt, das Stadtbild ist somit ein Verwaltungs- beziehungsweise Dienstleistungsort, vor allem aber ein industrielles Kerngebiet. Die interregionalen Erreichbarkeitsverhältnisse sind gut ausgebaut. Mit dem Ausbau der interregionalen Verkehrsinfrastruktur erlebte die Stadt ab den 70ger Jahren einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang – zahlreiche Einwohner zogen ins Umland. Gleichzeitig siedelten sich weiter Unternehmen in der Stadt, aber auch in den umliegenden Bezirken (in der Agglomeration Linz/Wels, dem (wirtschaftlichen) Zentrums Oberösterreichs) an. Heute verfügt die Stadt über eine heterogene Wirtschaftsstruktur. Im Vergleich zur Grazer Wirtschaft waren Beschäftigungskonzentrationen in zahlreichen Bereichen der Sachgütererzeugung auszumachen (Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von chemischen Erzeugnissen, Maschinenbau etc.). Zudem produzieren regionale Dienstleister verstärkt Leistungen für die Region. Zahlreiche klassische unternehmensnahe Dienstleister produzieren für die regionale Industrie, wie z.B. Arbeitskräfteüberlasser, Gebäudereinigungen, Großhandelsunternehmen etc. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist breit gefächert. Mittlerweile wird in Linz der höchste Arbeitsplatzüberschuss Österreichs gezählt. Letztlich wurde das tertiäre Bildungsangebot vergleichsweise spät entwickelt, die Eröffnung der Linzer Universität erfolgte im Jahr 1965. Generell gilt, in Linz wurde tendenziell ein an die Bedürfnisse der Region (und ihres näheren Umfelds) angepasstes Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot entwickelt.

Zur Ausbildungsfunktion der Städte: Schüler oder die Primär- und Sekundärstufe

In Graz-Stadt und in Linz-Stadt waren im Jahr 2013 je rd. 45 Tsd. Schüler in Ausbildung (vgl. rechter Balken in nachfolgenden Abbildungen). Beide Städte boten Leistungen für die umliegenden Regionen, die Bezirke nahmen eine überregionale Ausbildungsfunktion ein. In diesem Bereich kann bei Linz von einer relativ stärker ausgeprägten zentralörtlichen Funktion ausgegangen werden, im Verhältnis zu den Einwohnern zählt Linz relativ mehr Schüler.

Abbildung 26: Schüler nach Schultyp in Graz-Stadt und Linz-Stadt (absolut (rechts) und Anteile in %), 2012/2013



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Die strukturelle Betrachtung der Schüler nach Schultyp verdeutlicht klare Unterschiede. Im Jahr 2013 war der Anteil an Berufsschülern mit 23 % in Linz doppelt so hoch wie in Graz (11 %), gleichzeitig ergab sich in Graz ein deutlicher Überhang im Bereich der allgemeinbildenden höheren Schulen (Unter- und Oberstufe). Graz „produziert" vor allem Inputs für den tertiären Bildungsbereich, der Primär- und Sekundärbereich wird intermediär genutzt. In Linz wird verstärkt direktes Humankapital ausgebildet – verstärkt Fachkräfte für die regionale Wirtschaft.

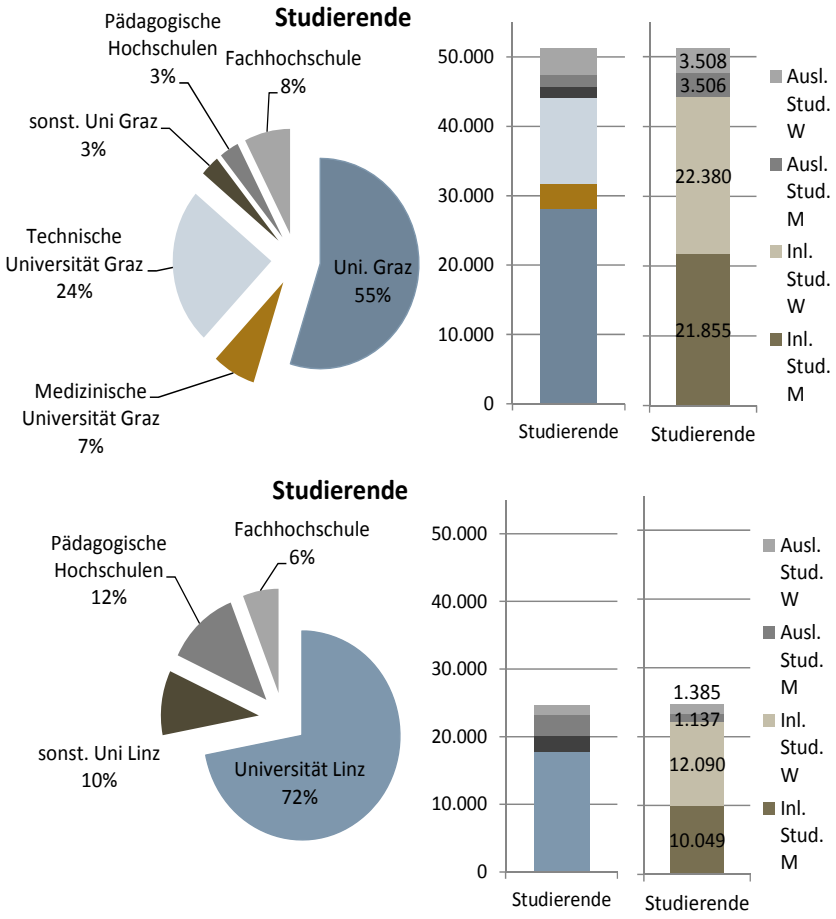
Kurz gefasst: Die unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen bilden sich in der Struktur der Primär- und Sekundärstufe ab. Der hohe Grazer Anteil an Schülern in allgemeinbildenden höheren Schulen ist wenig überraschend. Die Stadt ist ein traditionelles bürgerliches Dienstleistungszentrum, zudem bilden in der Stadt Graz, anders als in Linz-Stadt, relativ wenige Großbetriebe ihre Lehrlinge aus. Zahlreiche Berufsschulen befinden in den obersteirischen Industrieregionen.

Zur Ausbildungsfunktion der Städte: der tertiäre Bereich

Der tertiäre Bildungsbereich ist in Graz-Stadt mit seinen vier Universitäten, zwei Fachhochschulen und den beiden pädagogischen Hochschulen traditionell überregional beziehungsweise international ausgerichtet. Dies verdeutlicht sich auch in der hohen Anzahl an ausländischen Studierenden (Graz-Stadt: rd. 7 Tsd. vgl. rechter Teil in nachfolgender Abbildung). Das Angebot ist äußerst heterogen beziehungsweise breit gefächert. Die Karl-Franzens-Universität ist eine Volluniversität, sie verfügt

über die entsprechenden Fakultäten (Geisteswissenschaften, Rechts-, Natur-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften etc.). Die Universität ist mit 28 Tsd. Studierenden nach der Universität Wien die zweitgrößte Österreichs.

Abbildung 27: Studierende nach Hochschulen in Graz-Stadt und Linz-Stadt (absolut (rechts) und Anteile in %), 2012/2013



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

In Linz-Stadt waren rd. 72 % der rd. 24 Tsd. Studierenden an der Johannes Kepler Universität eingeschrieben (rd. 17,7 Tsd.) – in Graz-Stadt zählte allein die Technische Universität Graz 2013 rd. 12,3 Tsd. Studierende (oder 24 % der Grazer Studenten). Neben der Universität beschränkt sich das Angebot in Linz-Stadt auf eine Fachhochschule (Fokus auf Gesundheits- und Sozialberufen) sowie auf zwei private Universitäten (Anton Bruckner Privatuniversität, Katholisch Theologische Privatuniversität Linz).

Impacts auf den Arbeitsmarkt, auf die Arbeitsmarktpolitik

Wiederum gilt: Auch im tertiären Bildungsbereich spiegeln sich unterschiedliche zentralörtliche Funktionen wider. Die Grazer Universitäten und Hochschulen sind national beziehungsweise international ausgerichtet. Die Universität Graz ist, in humanistischer Tradition, eine Volluniversität – das Angebot ist entsprechend gewachsen. Anders als in Linz spielten die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft eine vergleichsweise nachrangige Rolle, mit dem Effekt, dass verstärkt arbeitsmarktferne tertiäre Studienrichtungen angeboten, aber auch nachgefragt werden. Dies mag eine von mehreren Erklärungen für die überproportional hohe Arbeitslosenquote in Graz-Stadt sein.

Zudem führt die hohe Zahl an Studierenden zu einem Verdrängungswettbewerb, z.B. bei klassischen Dienstleistungen und in der Gastronomie. Studierende müssen nicht überzahlt werden, sind bereit zu Kollektivlohnbedingungen zu arbeiten. Sie besetzen in Graz die vergleichsweise wenigen Jobs, in welchen noch vermehrt Niedrigqualifizierte nachgefragt werden, was die Arbeitslosenquote nach oben treibt.

Diese Problemlagen sind in Linz, unter anderem aufgrund der heterogenen Wirtschaftsstruktur (die Arbeitskräftenachfrage ist generell weit breiter gefächert) und der geringeren Zahl an Studierenden, weit weniger stark ausgeprägt. Zudem ist das gesamte Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot deutlich stärker an die Bedürfnisse der Region, der Industrie, angepasst. Die Chance, dass sich junge Menschen mit einer inadäquaten Ausbildung ihren Platz in der Arbeitswelt erkämpfen müssen (oder gleich arbeitslos werden) ist schlicht geringer (was die Arbeitslosenquote senkt).

Die hier diskutierten Problemlagen können nicht auf regionaler Ebene gelöst werden – weder das AMS noch das Land Steiermark können beispielsweise die Zahl der taxifahrenden Historiker in der Grazer Innenstadt beeinflussen. Der Bund muss die Weichen stellen und die strukturellen Probleme im österreichischen Bildungswesen lösen, welche die Steiermark weit stärker treffen als Oberösterreich. Die Chancen hierfür sind denkbar schlecht. Österreich muss sparen und tut dies in Bereichen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit langfristig determinieren – bei Forschung und bei Bildung.

Auf regionaler Ebene kann bestenfalls moderierend auf strukturelle Fehlentwicklungen eingewirkt werden. Schulungen, Umschulungen und Qualifizierungsmaßnahmen können bis zu einem gewissen Maße Wirkungen entfalten.

7 An den Arbeitslosen selbst?

Ergänzend zu den bisherigen Analysen stellt sich die Frage, ob ein Teil der unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten auf die arbeitslos gemeldeten Personen selbst zurückzuführen ist, immerhin waren 2013 in Graz-Stadt mit 11.252 arbeitslos gemeldeten Personen rd. 5.000 Personen mehr als in Linz-Stadt. Ein durchschnittlicher Arbeitsloser blieb in Linz-Stadt 72 Tage im Status Arbeitslosigkeit (2004 bis 2013), in Graz-Stadt betrug die durchschnittliche Verweildauer 117 Tage. Im Verhältnis zum Bestand zeigten sich in Graz-Stadt zwar weniger Zu- und Abgänge, das ist jedoch nicht überraschend. Einerseits durch den höheren Bestand der arbeitslosen Personen selbst und andererseits blieben diejenigen Personen, die in Graz-Stadt als arbeitslos vorgemerkt waren, auch länger in diesem Status.

Tabelle 2: Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Vergleich, Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2013

	Zugang/ Bestand in %	Abgang/ Bestand in %	Verweildauer in Tagen
Graz (Stadt)	27,1	31,1	114,7
Linz (Stadt)	42,8	51,7	73,3
Differenz	-15,6	-20,7	41,4
Graz-Umgebung	29,7	33,0	103,3
Linz-Umland	39,1	44,2	78,1
Differenz	-9,4	-11,2	25,2

Quelle: AMS, eigene Berechnung JR-POLICIES.

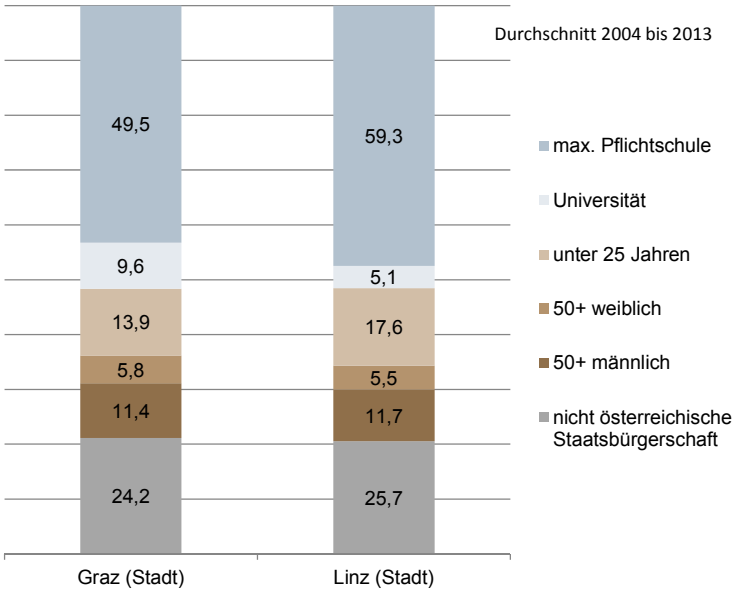
Diese Unterschiede konzentrierten sich jedoch nicht nur auf die Zentralräume, ein ähnlicher Befund ergab sich auch für die Vergleichsregionen Graz-Umgebung und Linz-Umland. Eine arbeitslos gemeldete Person in Graz-Umgebung blieb durchschnittlich 25 Tag länger in Arbeitslosigkeit, als dies in Linz-Umland der Fall war. Einerseits die vergleichsweise hohe Zahl an arbeitslos gemeldeten Personen in Graz-Stadt im Vergleich zu Linz-Stadt und zudem die längere Verweildauer im Status Arbeitslosigkeit treiben klar die ALQ.

Merkmalsausprägungen – höhere Arbeitslosigkeit mit tertiärem Bildungsabschluss in Graz

Die strukturelle Betrachtung der arbeitslos gemeldeten Personen verdeutlicht in Graz einen Überhang ab Maturaniveau, was aufgrund des bestehenden Bildungsangebots wenig überrascht. 1.129 Personen oder jeder zehnte Arbeitslose verfügte über einen Bildungsabschluss im tertiären Bereich. Dieser Anteil ist doppelt so hoch wie in Linz, absolut gesehen waren in Linz 351 Akademiker offiziell von Arbeitslosigkeit betroffen.

Die Arbeitslosigkeit in Linz-Stadt konzentriert sich weit stärker auf klassische Problemgruppen, wie der Überhang im niedriger qualifizierten Bereich verdeutlicht (vgl. nachfolgende Abbildung). Bei generell weniger Arbeitslosen in Linz-Stadt sind schwerer vermittelbare Personen (max. Pflichtschule) beziehungsweise Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft relativ häufiger vertreten.

Abbildung 28: Vergleich der arbeitslos vorgemerkten Personen in Graz-Stadt und Linz-Stadt nach Merkmalsausprägungen, Anteile in % an der Gesamtzahl, Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2013



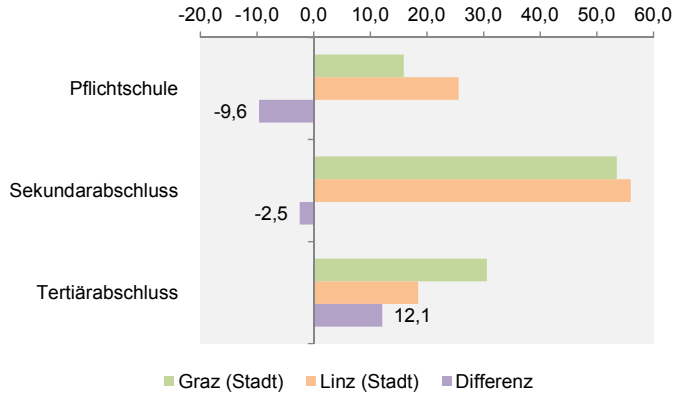
Quelle: AMS, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Der hohe und gleichzeitig steigende Anteil an Arbeitslosen mit tertiärem Bildungsabschluss ist bedenklich – und kann als ein Indikator für zahlreiche ungelöste strukturelle Probleme interpretiert werden. Offensichtlich gelingt es Graz beziehungsweise der Steiermark nicht ausreichend, die Schnittstelle Unternehmen und Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu besetzen. Ein Teil des in der Region produzierten Humankapitals liegt brach. Hierbei bleibt anzumerken, dass sich junge Akademiker eher nicht beim AMS als arbeitslos bzw. arbeitssuchend registrieren, es sei denn, sie können eine finanzielle Unterstützung erhoffen und/oder eine Unterstützung bei der Arbeitssuche. Der Abdeckungsgrad der gemeldeten offenen Stellen beim AMS variiert nach Branche und Beruf. Innerhalb der Sachgütererzeugung, im Handel und im Tourismus bzw. bei den Handwerksberufen sowie generell im niedrigeren Qualifikationsniveau kann von einem höheren Abdeckungsgrad der offenen Stellen des AMS ausgegangen werden. Hingegen werden dem AMS kaum Stellen im „höheren“ Qualifikationsniveau gemeldet. Akademiker können sich somit weniger Chancen bei der Vermittlung erhoffen als Fachkräfte. Anreize, sich beim AMS als arbeitslos zu melden, bestehen für diese Gruppe demnach dann, wenn sie Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung haben, was oftmals nach dem Universitätsabschluss nicht der Fall ist. Generell konzentriert sich die Arbeitsvermittlung eher auf Personen mit eher niedriger Qualifikation, zudem kommt, lt. Eppel et al. (2012) für Personen mit wenig sozialen Kontakten sowie mit Arbeitseinschränkungen eine besondere Bedeutung zu. Für Arbeitssuchende mit höherer Qualifikation hingegen nimmt die Stellensuche mittels Zeitungen und Internet eine übergeordnete Rolle ein.

Demnach kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Akademiker ohne Job deutlich höher ist. In anderen Worten, die Statistik unterschätzt das tatsächliche Problem, auch wenn in Graz-Stadt ein Teil der Arbeitslosigkeit im tertiären Bildungsbereich importiert wird. Dies verdeutlichen die Pendlerzahlen. Im Vergleich zu Linz-Stadt pendeln absolut wie auch anteilsmäßig aus Graz-Stadt mehr Erwerbstätige mit tertiärem Bildungsabschluss aus. Im Jahr 2011 wiesen drei von zehn Auspendlern

aus Graz-Stadt einen tertiären Bildungsabschluss aus, in Linz-Stadt waren es mit 18 % deutlich weniger (siehe nachfolgende Abbildung). Diese Differenz verdeutlicht diesen Import. Pendeln Arbeitskräfte aus der Region aus, werden sie, sofern sie arbeitslos werden, am Wohnort als arbeitslos vorgemerkt. Für die Berechnung der ALQ auf Bezirksebene gilt das Wohnortprinzip, d.h. sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Beschäftigung gehen am Wohnort der Personen in die ALQ ein. Jedoch kommt der Arbeitslosigkeit durch die Berechnungsmethode der ALQ ein relativ höheres Gewicht zu als der Beschäftigung.[7]

Abbildung 29: Anteil der Auspendler aus Graz-Stadt und Linz-Stadt nach Bildungsabschluss in %, 2011



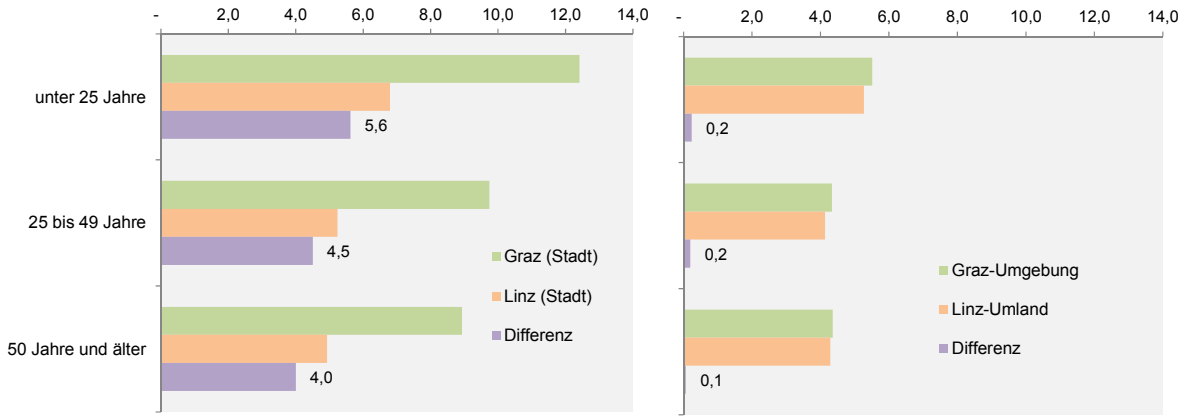
Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Es ergeben sich zahlreiche Schnittstellen zu bereits diskutierten Themenfeldern. Wie bereits erwähnt können Eingliederungsbeihilfen speziell für Akademiker helfen, dem Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmismatch entgegenzuwirken. Die intermediäre Funktion der handelnden Akteure (Stadt-Graz, AMS und WK) muss gestärkt werden (Schnittstelle zu Gründerförderungen etc.). Dennoch zielen all diese Maßnahmen auf eine Bekämpfung von Symptomen ab. Die eigentlichen Ursachen, d.h. die strukturellen Probleme, die die Arbeitslosigkeit treiben, liegen auf Bundesebene in der Schul- und Hochschulpolitik beziehungsweise an den verfügbaren Mitteln.

Nicht nur die ALQ gesamt ist in Graz-Stadt höher als in Linz-Stadt, auch in den einzelnen Altersgruppen waren klare Unterschiede auszumachen. Vor allem die Jugendarbeitslosigkeit war in Graz-Stadt höher als in Linz-Stadt. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 betrug die ALQ der unter 25-Jährigen in Graz-Stadt 12,4 %.

[7] Arbeitslosenquote auf Bezirksebene = Bestand an Arbeitslosen / Arbeitskräftepotenzial (= Bestand an unselbstständig Beschäftigten am Wohnort laut HVSV + Bestand an Arbeitslosen) in %

Abbildung 30: ALQ nach Alter, Graz-Stadt, Linz-Stadt, Graz-Umgebung, Linz-Umland, Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Zwar lag die Jugendarbeitslosigkeit in Linz-Stadt deutlich über dem Niveau der 25- bis 49-Jährigen sowie der ab 50-Jährigen, dennoch war die Jugendarbeitslosenquote in Graz-Stadt beinahe doppelt so hoch im Vergleich zu jener in Linz-Stadt (6,8 %).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt besteht darin, dass das Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot in Linz deutlich stärker an die Bedürfnisse der Region, der Industrie, ausgerichtet ist (vgl. Kap. 4). Zudem arbeiten in Graz-Stadt vermehrt Personen (u.a. Studenten) geringfügig bzw. zu Kollektivlohnbedingungen. Weiters sind die Lohnunterschiede zu den angrenzenden Mitgliedsstaaten der EU beträchtlich. Dies bedeutet, dass die Konkurrenz am Arbeitsmarkt in Graz zunimmt und u.a. auch aufgrund der dynamischen Bevölkerungsentwicklung weiter steigen wird.

Besondere Herausforderungen liegen bei jenen Personen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, d.h. Arbeitslosen mit niedriger Qualifikation (Anteil der arbeitslos gemeldeten Personen in Graz-Stadt 2013 mit max. Pflichtschule: 52,6 %, Personen mit Migrationshintergrund (lt. AMS: 43,4%), Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen 14,4 % sowie älteren Personen (50+: 20,0 %).

Die zentrale Herausforderung für das AMS liegt in der Qualifizierung von Jugendlichen. In den Zentralräumen wie in Graz ist ein besonderer Fokus auf die Gruppe der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu richten. Das Arbeitsmarktservice Steiermark verfolgt in diesem Zusammenhang die folgenden Strategien:

Jugendliche:

Im Sinne einer präventiv orientierten Arbeitsmarktpolitik wird ein besonderer Fokus auf die Betreuung der Jugendlichen gerichtet: Am Übergang Schule – Ausbildung/Beruf soll das AMS möglichst niemanden „verlieren“. Möglichst viele Jugendliche werden mit beruflicher Qualifizierung ausgestattet.

Arbeitskräftepotenzial durch zielgruppenorientierte Betreuungsstrategien erschließen

In Zusammenhang mit der Ausschöpfung des beim AMS vorgemerkten Arbeitskräftepotenzials zur Behebung von Engpässen im Bereich der Fachkräfte sind zwei Zielgruppen ganz besonders im Fokus: Es handelt sich dabei einerseits um Jugendliche (SchulabgängerInnen und junge Erwachsene), anderseits um die – heterogene – Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Teilweise überschneiden sich diese Gruppen, da zum Beispiel SchulabgängerInnen mit Migrationshintergrund ein ganz besonders wichtiges Potenzial am Lehrstellenmarkt darstellen.

Durch entsprechenden Einsatz von Zeitressourcen werden diese Zielgruppen – bereits in der Erstphase – durch spezialisierte BeraterInnen besonders intensiv zu betreut. Dadurch kann besser auf ihre Bedürfnisse eingegangen werden, was in weiterer Folge den Erfolg des Einsatzes von Maßnahmen begünstigt.

Die Aufnahme von qualifizierten Beschäftigungsverhältnissen mildert den Fachkräftemangel und verhindert Arbeitslosigkeit von morgen.

Potenzial der Jugendlichen und MigrantInnen aktiv in die Betriebsarbeit einbinden

Die verstärkte Nutzung des Potenzials von Jugendlichen und MigrantInnen erfordert bei der Zielgruppe ohne Ausbildung Motivationsarbeit für die weitere Lebensplanung durch das SfA, intensive Bewusstseinsarbeit bei den Betrieben durch das SfU, Unterstützung durch die dreijährige Lehrstellenförderung für Jugendliche über 19 sowie begleitende Öffentlichkeitsarbeit und Aktivitäten des Kernprozess 3. Eine gut funktionierende Kooperation zwischen den Kernprozessen ist unabdingbar.

Förderung der Höherqualifizierung schlecht qualifizierter, junger Arbeitsloser

In der Förderpolitik des AMS Steiermark werden Anreize für die verstärkte Höherqualifizierung junger, arbeitsloser Personen gesetzt. Ein besonderes Augenmerk wird auf Vorgemerkte mit niedrigem Ausbildungsniveau bzw. am Arbeitsmarkt schlecht verwertbarer mittlerer Ausbildungsstufen gesetzt. In diesem Zusammenhang wird die Schiene der dualen betrieblichen Ausbildung über ein Fördermodell in der Lehrstellenförderung forciert.

Unterstützung beim Übergang Schule Arbeitswelt sicherstellen

Ab der 7. Schulstufe (unabhängig vom Schultyp) werden Jugendliche (LehrerInnen, Eltern) über schulische oder duale Ausbildung informiert/beraten und die Marktgegebenheiten aufgezeigt. Die Auseinandersetzung mit alternativen Berufsmöglichkeiten und der Abbau von Geschlechterstereotypen in der Berufswahl sollen forciert werden. Durch intensive Bewusstseinsarbeit sollen Jugendliche (und Eltern) angeregt werden, zeitgerecht Schritte zu setzen, um einen friktionsfreien Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu schaffen.

Personen mit Migrationshintergrund

Personen mit Migrationshintergrund werden möglichst entsprechend ihrer mitgebrachten Kompetenzen und Qualifikationen vermittelt oder es wird ihnen zu einer verwertbaren Fachkräfteausbildung verholfen.

Autoren: AMS Steiermark

Seitens der Autoren wird zudem die hohe Zahl an arbeitslosen Akademikern als eine der Kernherausforderungen für die urbane Agglomeration Graz angesehen, auch wenn die Arbeitslosenquote bei den Akademikern in der Stadt Graz mit rund 3 % vergleichsweise niedrig war (Linz-Stadt: 1,6 %), während die Arbeitslosenquote bei Personen mit max. Pflichtschulabschluss (inkl. keine Angabe) für den Stichtag 31.10.2011 bei ca. 24 % lag (Linz-Stadt 11,4 %).[8] Die Arbeitslosenquote hierbei ist jedoch nur beschränkt aussagekräftig. Wie bereits erwähnt, sehen vor allem junge Akademiker oft keine Notwendigkeit, sich beim AMS zu melden und scheinen somit nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Akademiker haben bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz. Daher stehen auch bei berufsfernen Qualifikation (z.B. Geisteswissenschaften) die Chancen gut, eine Anstellung zu finden, wenn auch nicht im spezifischen Fachbereich, was sich wiederum auf die Arbeitslosigkeit für Personen mit niedrigerem Qualifikationsniveau auswirkt. Zudem gehen Studenten oftmals einer Beschäftigung in niedrigqualifizierten Bereich nach, „besetzen" in Graz teils Jobs, in denen noch vermehrt Niedrigqualifizierte nachgefragt werden.

Impacts auf den Arbeitsmarkt

Die bestehenden strukturellen Unterschiede auf der Ebene der arbeitslos gemeldeten Personen können zumindest zum Teil auf spezifische Rahmenbedingungen in den Kernstädten zurückgeführt werden. Die vorangegangenen Analysen zeigen:

Graz-Stadt nimmt eine überregionale Bildungsfunktion ein. Die Universität Graz ist Volluniversität in humanistischer Tradition, die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft spielen eine vergleichsweise nachrangige Rolle. Zahlreiche Akademiker werden in die Arbeitslosigkeit entlassen (die Budgets für Forschung und Entwicklung sinken weiter, die Rahmenbedingungen für arbeitsmarktferne Forschungsbereiche, aber auch für die Grundlagenforschung verschlechtern sich zunehmend).

In Linz ist die Arbeitskräftenachfrage, aufgrund der im Vergleich zu Graz-Stadt heterogeneren Wirtschaftsstruktur, breiter gefächert. Die Problemlagen sind in Linz weit weniger stark ausgeprägt. Die Chance, dass sich junge Menschen mit einer inadäquaten Ausbildung ihren Platz in der Arbeitswelt erkämpfen müssen (oder gleich arbeitslos werden) ist schlicht geringer. Dies spiegelt sich vor allem in der deutlich geringeren Jugendarbeitslosenquote von Linz-Stadt wider. In jedem Fall gilt, dass die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu finden, in Linz für Arbeitslose jedes Alters, unabhängig von der Staatbürgerschaftszugehörigkeit und über alle Qualifikationsbereiche höher ist als in Graz-Stadt. Somit kann mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass ein wesentlicher Teil der Arbeitslosigkeit in Graz auf strukturelle Unterschiede bei den in der Region gemeldeten Arbeitslosen zurückzuführen ist. Wahrscheinlich gelingt es in Oberösterreich weit effektiver, die wirtschaftliche Dynamik in eine breitgefächerte Arbeitskräftenachfrage zu übersetzten. Die Ursachen hierfür können im Rahmen dieser Arbeit freilich nicht beantwortet werden, es öffnet sich der Raum für weitere Forschung.

[8] Abschätzung der Arbeitslosenquoten nach formalem Bildungsniveau über die unselbstständige Beschäftigung lt. Registerzählung 2011 und den Arbeitslosenzahlen des AMS für den Stichtag 31.10.2011.

8 Quantifizierung der Impacts

Bisherige Analysen verdeutlichen: Ein Teil der Niveauunterschiede in den ALQ lässt sich durch Schulungsintensitäten, Verweildauern, die dynamische Bevölkerungsentwicklung, strukturelle Gegebenheiten etc. erklären. Ein dynamischeres Bevölkerungswachstum ist immer eine Herausforderung für den urbanen Arbeitsmarkt. Zudem sind in Graz-Stadt die jüngeren Alterskohorten häufiger geringfügig beschäftigt und weisen durchschnittlich mehrere und kürzere Beschäftigungsverhältnisse auf. Nun gilt es, diese Unterschiede zu quantifizieren. Die zentralen Fragestellungen lauten:

- Welchen Effekt zeigen unterschiedliche Schulungsintensitäten?
- Inwieweit beeinflussen unterschiedliche Strukturen der Erwerbstätigkeit von Graz-Stadt und Linz-Stadt die regionale ALQ?

Der erste Teil dieses Kapitels widmet sich jedoch der Thematik der regionalen Zuordnung, d.h. der Zuordnung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen, die als Basis zur Berechnung der ALQ dienen. Die Kernfrage lauter: Inwieweit ist die Differenz der ALQ von Graz-Stadt und Linz-Stadt ein „Statistisches Artefakt“?

Zuordnungseffekt

Der Zuordnungseffekt ergibt sich aufgrund einer Unschärfe bei der räumlichen Zuordnung der Beschäftigungsdaten. Die regionale Zuordnung der Postleitzahlenebene und der Bezirksebene weichen voneinander ab. Für die Berechnung der ALQ werden die arbeitslos gemeldeten Personen sowie die Beschäftigungsdaten der unselbstständigen Beschäftigung herangezogen.[9]

- Die Zuordnung der arbeitslos gemeldeten Personen am Wohnort erfolgt auf Gemeindeebene, die Gemeindeebene ist auf Bezirksebene eindeutig zuordenbar.
- Die Zuordnung der unselbstständigen Beschäftigung des HVSV am Wohnort hingegen erfolgt auf der PLZ-Ebene. Die Postleitzahlen sind hingegen der Bezirksebene nicht eindeutig zuordenbar.

Die Problematik der Zuordnung für die Berechnung der Arbeitslosenquote wird für Graz-Stadt und Linz-Stadt illustriert. Die PLZ 8051 (in nachfolgender Abbildung) beispielsweise liegt in zwei Bezirken, Graz-Stadt und Graz-Umgebung. Für die Zuordnung der Beschäftigungsdaten wird diese PLZ zur Gänze Graz-Umgebung zugeordnet, Graz-Stadt verliert unselbstständig Beschäftigte. Die grün dargestellten Flächen in der nachfolgenden Abbildung zeigen jene Postleitzahlen, die zwar teils in Graz-Stadt liegen, die Beschäftigungsdaten werden jedoch Graz-Umgebung zugeschlagen. Bei den grau eingefärbten Flächen verhält es sich umgekehrt.

In Summe hat diese Zuordnungsdifferenz eine Unterschätzung der Höhe der unselbstständigen Beschäftigung in Graz-Stadt und demnach Überschätzung der ALQ zur Folge. Die Vergleichsregion Linz-Stadt ist ebenfalls von dieser Zuordnungsunschärfe betroffen. Im Gegensatz zu Graz-Stadt

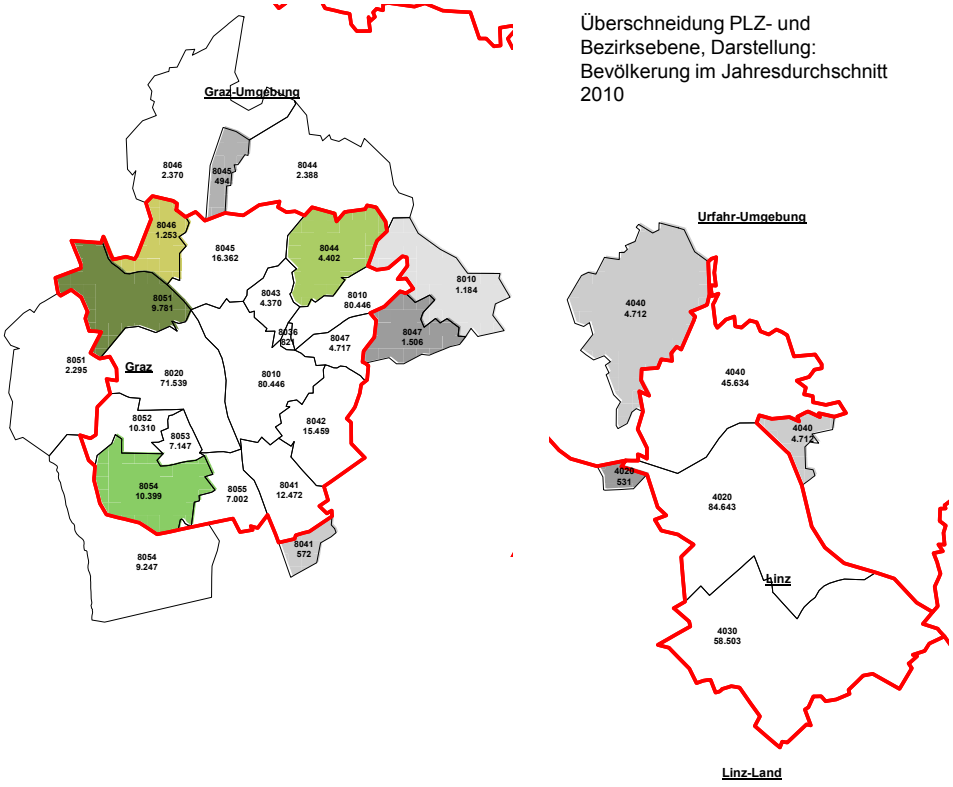
[9] Arbeitslosenquote auf Bezirksebene = Bestand an Arbeitslosen / Arbeitskräftepotential (= Bestand an unselbstständig Beschäftigten am Wohnort laut HVSV + Bestand an Arbeitslosen) in %.

profitiert jedoch Linz. Es kommt zu einer Überschätzung der unselbstständigen Beschäftigung und demnach zu einer Unterschätzung der ALQ in Linz-Stadt.

Da die tatsächliche Höhe der Fehlzuordnung der USB nicht bekannt ist, wird die Differenz anhand der Bevölkerungszahlen in nachfolgender Abbildung illustriert. Anhand der Bevölkerungsdaten würden durch die Unschärfe der Zuordnung

- 25.800 Grazer als Einwohner von Graz-Umgebung gezählt und
- 3.800 Einwohner in Graz-Umgebung zu Grazern werden.
- In Oberösterreich würden 5.200 Personen aus Umgebungsbezirken Linz-Stadt zugeordnet werden.

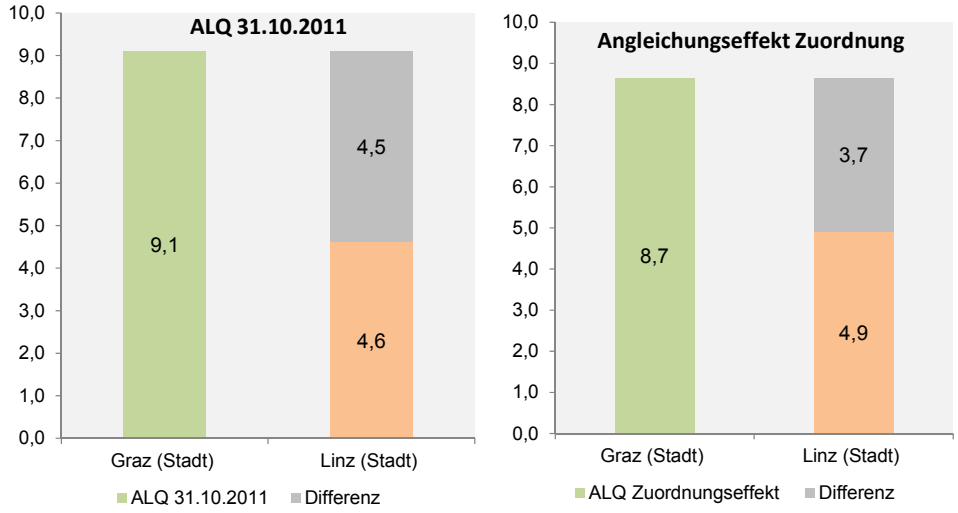
Abbildung 31: Überschneidung der Postleitzahlen- und Bezirksebene, Darstellung anhand der Einwohnerzahlen im Jahr 2010



Quelle: AMS, STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnung JR-POLICIES.

Um die Höhe des Zuordnungseffektes auf die regionalen Arbeitslosenquoten von Graz-Stadt und Linz-Stadt weitgehend zu quantifizieren, wird eine Annäherung mittels der Registerzählung 2011 vorgenommen. Für die Berechnung des Zuordnungseffektes wird die offizielle Arbeitslosenquote lt. AMS von Graz-Stadt und Linz-Stadt für den Stichtag der Registerzählung, den 31.10.2011, der neu berechneten ALQ, mit den unselbstständig Beschäftigten lt. Registerzählung, gegenübergestellt.

Abbildung 32: Darstellung Zuordnungseffekt Graz-Stadt und Linz-Stadt



Quelle: AMS, HVSV, STATISTIK AUSTRIA, eigene Berechnung JR-POLICIES.

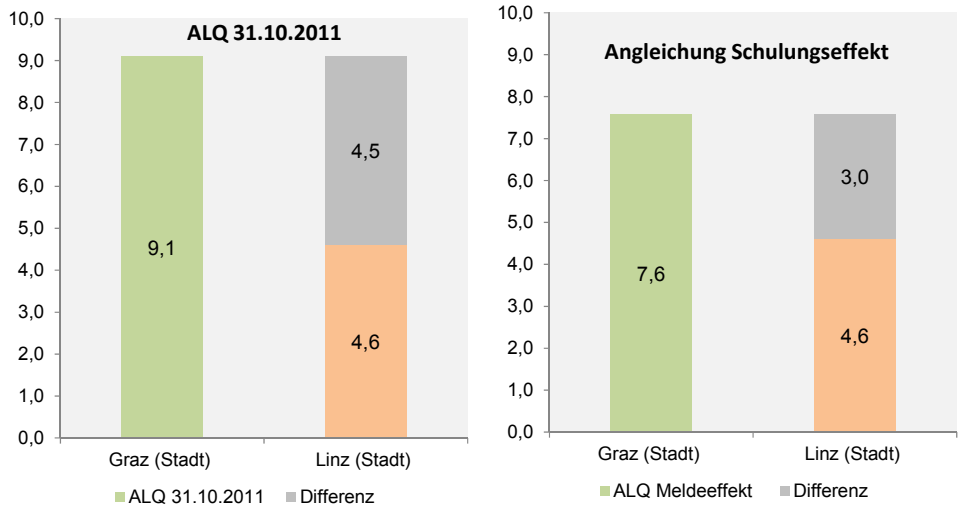
Zusammengefasst zeigt sich, in Graz-Stadt sank durch den Zuordnungseffekt die ALQ von 9,1 auf 8,7 %, in Linz-Stadt hingegen steigt die ALQ von 4,6 auf 4,9 %. Diese Berechnungen verdeutlichen, dass ein Teil der Differenz der ALQ eindeutig auf die zugrundeliegende Datenbasis zurückzuführen ist. Der Effekt, der sich aus der Zuordnung ergibt, ist eine Annäherung um 0,7 %-Punkte.

Schulungseffekt

Der strukturelle Unterschied in der Schulungsintensität zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt wirkt zweifach auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Zum einen reduziert der höhere Anteil der Schulungsteilnehmer in Linz-Stadt die Zahl der arbeitslos vorgemerkten Personen, zum anderen gelingt es in Linz-Stadt relativ mehr Personen als in Graz, direkt aus der Schulung wieder ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, was sich wiederum auf die Höhe der Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen auswirkt. In Graz-Stadt werden Schulungen relativ weniger häufig eingesetzt, gleichzeitig ist die Verweildauer kürzer.

Um den Effekt der Schulungsintensitäten auf die ALQ zu quantifizieren, wird die Linzer Schulungsintensität auf Graz umgelegt. (Was wäre wenn Graz-Stadt dieselbe Schulungsintensität aufweisen würde wie Linz-Stadt?). Die um Schulungen bereinigte Arbeitslosigkeit betrug somit am 31.10.2011 (Stichtag der Registerzählung):

Abbildung 33: Darstellung Schulungseffekt Graz-Stadt und Linz-Stadt



Quelle: AMS, eigene Berechnung JR-POLICIES.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die ALQ in Graz-Stadt von 9,1 % auf 7,6 % sinkt. Der Schulungseffekt bewirkte, dass sich die ALQ von Graz-Stadt und Linz-Stadt um 1,5 %-Punkte einander annähern.

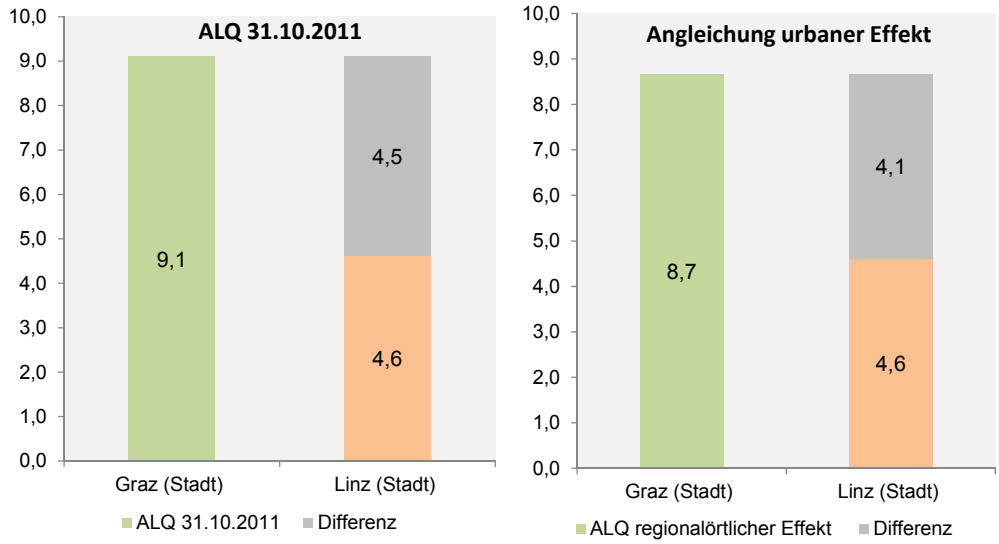
Der urbane Effekt

Graz-Stadt und Linz-Stadt nehmen, wie im Kapitel Zentralörtlichkeit diskutiert wurde, unterschiedliche zentralörtliche Funktionen ein. Diese unterschiedlichen Funktionen wirken direkt auf die Arbeitslosigkeit. Graz-Stadt wird als Universitätsstadt deutlich attraktiver wahrgenommen als Linz-Stadt, profitiert stärker durch Zuwanderung. Dies verdeutlicht ein Überhang in der Alterskohorte der 18- bis 30-Jährigen, Graz-Stadt ist jünger als Linz. Jüngere Kohorten sind in Graz-Stadt häufiger geringfügig beschäftigt. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten der unter 25-Jährigen betrug im Jahr 2013 in Graz-Stadt 28 %, in Linz-Stadt waren es 15 %.[10] Zudem nehmen Junge im Schnitt öfter neue Beschäftigungen an, die durchschnittliche Dauer ist kürzer. Beide Effekte wirken auf die Arbeitslosigkeit und lassen sich quantifizieren. Des weiteren sind Grazer häufiger selbstständig, diese Erwerbstätigen fließen nur beschränkt in die Berechnung der Arbeitslosenquote ein, wenn sie sich als arbeitssuchend melden (anders als bei den unselbstständig Beschäftigen bleiben sie im „Nenner“ außen vor). Somit wird ein höherer Anteil an Selbstständigen per se die ALQ nach oben treiben (im besten Fall ist der Effekt neutral). Kurz gefasst: Geringfügig und selbstständig Beschäftigte gehen nicht direkt in die Berechnung der ALQ ein. Graz-Stadt ist statistisch betrachtet benachteiligt. Graz-Stadt zählt relativ weniger unselbstständig Beschäftigte, aber mehr selbstständig beziehungsweise geringfügig Beschäftigte als Linz.

[10] Anteil der geringfügig Beschäftigten in Relation zu den unselbstständig und geringfügig Beschäftigten.

Die Bereinigung um diese urbanen Effekte führt zu folgendem Ergebnis: Für die Berechnung des urbanen Effektes wird die Erwerbstätigenstruktur von Linz-Stadt auf Graz-Stadt umgelegt. Die Differenz der ALQ sinkt dadurch um 0,4 %-Punkte.

Abbildung 34: Darstellung urbaner Effekt, Graz (Stadt), Linz (Stadt)

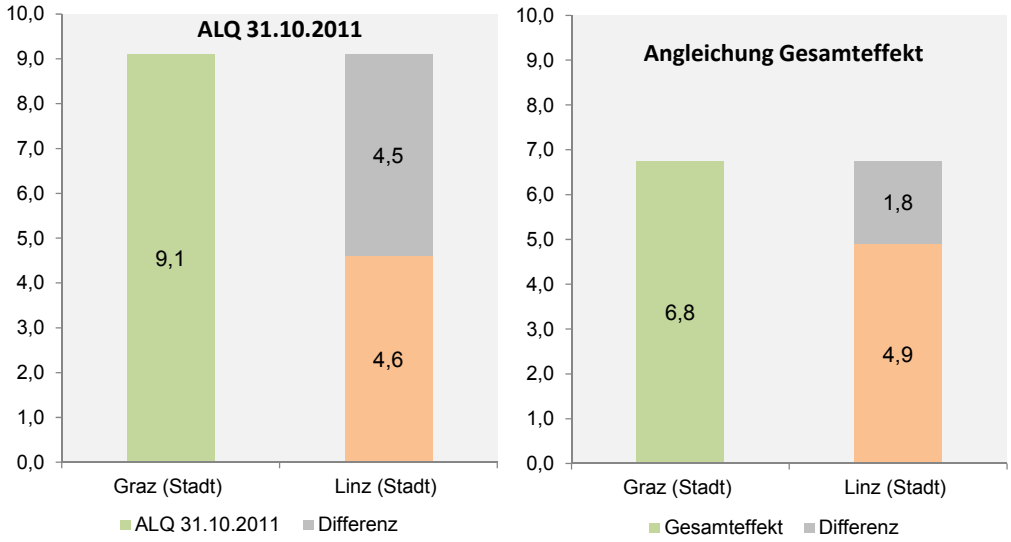


Quelle: AMS, STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Gesamteffekt

Die Differenz der ALQ zwischen Graz-Stadt und Linz-Stadt ist zu 60 % statistisch erklärbar durch den Zuordnungseffekt, den Schulungseffekt sowie den urbanen Effekt (vgl. nachfolgende Abbildung), die Differenz der ALQ sinkt von 4,5 auf 1,8 %-Punkte. Die restlichen 40 % hingegen sind zwar teils quantitativ erfassbar anhand unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen der Zentralräume, demografischer Strukturen, durch unterschiedliche zentralörtliche Funktionen der Kernstädte, durch unterschiedliche Erreichbarkeitsverhältnisse, wie die Analysen der vorhergehenden Kapitel verdeutlichen, eine genaue Größenordnung der Effekte kann jedoch nicht sinngemäß zugeordnet werden.

Abbildung 35: Darstellung Gesamteffekt, Graz (Stadt), Linz (Stadt)



Quelle: AMS, STATISTIK AUSTRIA, Registerzählung 2011, eigene Berechnungen JR-POLICIES.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass zumindest ein Teil des Unterschieds der Arbeitslosenquote der Statistik geschuldet ist. Ein anderer Teil, insbesondere der urbane Effekt, kann als natürlicher Unterschied der beiden Zentralräume interpretiert werden. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse, dass die Aussagekraft von derart kleinräumigen Arbeitslosenquoten auf Bezirksebene aufgrund der Unschärfe der Zuordnung der Beschäftigungsdaten teils beschränkt ist. Dies betrifft insbesondere die Zentralräume, wobei diese Unschärfe vor allem in Graz-Stadt zu einer Überschätzung der Arbeitslosenquote führt.

9 Anhang

Tabelle 3: Abkürzungsverzeichnis und Glossar

AL	arbeitslose Personen, das sind diejenigen Personen, die zum Monatsende-Stichtag bei den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice zum Zwecke der Arbeitsvermittlung registrierte Personen, die nicht in Beschäftigung oder Ausbildung (Schulung) stehen. Die regionale Zuordnung erfolgt nach dem Wohnort der Arbeitslosen.
ALQ	Arbeitslosenquote auf Bezirksebene, nationale Definition: Arbeitslosenquote auf Bezirksebene = Bestand an Arbeitslosen / Arbeitskräftepotenzial (= Bestand an unselbstständig Beschäftigten am Wohnort laut HVSV + Bestand an Arbeitslosen) in %
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
Erwerbspersonen	Darin enthalten sind erwerbstätige und arbeitslose Personen inkl. Personen in Präsenz- und Zivieldienst (Karenzgeld- und WochengeldbezieherInnen sind in dieser Studie nicht in den EP inkludiert)
Erwerbstätige	Registerzählung 2011 lt. STATISTIK AUSTRIA (2011, S. 4): „Nach dem ILO-Konzept wird eine Person dann als erwerbstätig gezählt, wenn sie ein bestimmtes Mindestalter erreicht hat und innerhalb der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entgelt oder im Betrieb eines Familienangehörigen als Mithelfende gearbeitet hat (aktiv erwerbstätig) oder ihre selbständige oder unselbständige Beschäftigung nur temporär nicht ausgeübt. Als Mindestalter wurde in der Registerzählung das vollendete 15. Lebensjahr festgelegt. Im Unterschied zur Arbeitskräfteerhebung werden Grundwehrdienst-, Ausbildungsdienstleistende und Zivildiener entsprechend den CES Recommendations ebenfalls zu den Erwerbstätigen gezählt.“
EU	Europäische Union
geringfügige Beschäftigung	Registerzählung 2011 lt. STATISTIK AUSTRIA (2011, S. 4): „Unter geringfügiger Beschäftigung versteht man ein Beschäftigungsverhältnis, in dem die sozialversicherungsrechtlichen Geringfügigkeitsgrenzen des monatlichen Bruttoeinkommens nicht überschritten werden. Im Jahr 2011 lag die Geringfügigkeitsgrenze bei monatlich 374,02 Euro.“
HVSV	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
Langzeit-beschäftigungslose	Das sind diejenigen Personen, die als "arbeitslos", "lehrstellensuchend" gemeldet sind bzw. sich in "Schulung" befinden und zum Stichtag eine Geschäftsfall-Dauer > 365 Tage haben. Unterbrechungen der Episoden von <= 62 Tagen (unabhängig von ihrer Dauer) werden zu einem Geschäftsfall zusammengehängt. Als Geschäftsfall-Dauer werden die Dauern dieser einzelnen Vormerkepisoden innerhalb des Geschäftsfalls addiert (die Unterbrechungen werden bei der Dauer also nicht mitgerechnet).
selbstständig erwerbstätig	Registerzählung 2011 lt. STATISTIK AUSTRIA (2011, S. 8): „Umfasst gewerblich, freiberuflich und neue Selbständige sowie Selbständige in der Land- und Forstwirtschaft und mithelfende Familienangehörige.“
SC	Personen in Qualifizierungsmaßnahmen des AMS
Teilzeit	Wochenarbeitszeit bis unter 36 Stunden
USB	unselbstständig Aktivbeschäftigte lt. HVSV, Aktivbeschäftigte beziehen sich auf unselbstständig Beschäftigte. Das sind Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge, Beamte und freie Dienstnehmer über der Geringfügigkeitsgrenze. Ausgenommen davon sind Präsenzdiener und Kinderbetreuungsgeldgezieher/innen mit aufrechtem Dienstverhältnis. Es werden Beschäftigungsverhältnisse gezählt. Daher scheint eine Person mit zwei Beschäftigungsverhältnissen auch zweimal auf.
Vollzeit	Wochenarbeitszeit von 36 Stunden und darüber

Quelle: eigene Darstellung JR-POLICIES.

Tabelle 4: ÖNACE 2008 Klassifikation Sektoren und Einsteller

A PRIMÄRSEKTOR
B-F PRODUKTIONSSEKTOR
B Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
C Herstellung von Waren
D-E Energie- und Wasserversorg., Entsorgung u. Rückgewinnung
F Bauwesen
G-U DIENSTLEISTUNGSSEKTOR
G Handel, Reparatur
H Verkehr und Lagerei
I Beherbergung und Gastronomie
J Information und Kommunikation
K Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
L-N Wirtschaftsdienste
O-Q Öffent. Verwaltung, Unterrichtsw., Gesundheits- u. Sozialw.
R-U sonstige Dienstleistungen

Quelle: STATISTIK AUSTRIA.

Tabelle 5: ÖNACE 2008 Klassifikation Zweisteller

A 01	Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten
A 02	Forstwirtschaft und Holzeinschlag
A 03	Fischerei und Aquakultur
B 05	Kohlenbergbau
B 06	Gewinnung von Erdöl und Erdgas
B 07	Erzbergbau
B 08	Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau
B 09	Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden
C 10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln
C 11	Getränkeherstellung
C 12	Tabakverarbeitung
C 13	Herstellung von Textilien
C 14	Herstellung von Bekleidung
C 15	Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen
C 16	Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)
C 17	Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus
C 18	Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern
C 19	Kokerei und Mineralölverarbeitung
C 20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen
C 21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen
C 22	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren
C 23	Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden
C 24	Metallerzeugung und -bearbeitung
C 25	Herstellung von Metallerzeugnissen
C 26	Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen
C 27	Herstellung von elektrischen Ausrüstungen
C 28	Maschinenbau
C 29	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen
C 30	Sonstiger Fahrzeugbau
C 31	Herstellung von Möbeln
C 32	Herstellung von sonstigen Waren
C 33	Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen
D 35	Energieversorgung
E 36	Wasserversorgung
E 37	Abwasserentsorgung
E 38	Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung
E 39	Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung
F 41	Hochbau
F 42	Tiefbau
F 43	Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe
G 45	Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen
G 46	Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und Krafträdern)
G 47	Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)
H 49	Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen
H 50	Schifffahrt
H 51	Luftfahrt
H 52	Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr
H 53	Post-, Kurier- und Expressdienste
I 55	Beherbergung
I 56	Gastronomie
J 58	Verlagswesen
J 59	Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik
J 60	Rundfunkveranstalter
J 61	Telekommunikation
J 62	Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie
J 63	Informationsdienstleistungen
K 64	Erbringung von Finanzdienstleistungen
K 65	Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)
K 66	Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten

L 68	Grundstücks- und Wohnungswesen
M 69	Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung
M 70	Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung
M 71	Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung
M 72	Forschung und Entwicklung
M 73	Werbung und Marktforschung
M 74	Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten
M 75	Veterinärwesen
N 77	Vermietung von beweglichen Sachen
N 78	Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften
N 79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen
N 80	Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien
N 81	Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau
N 82	Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.
O 84	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung
P 85	Erziehung und Unterricht
Q 86	Gesundheitswesen
Q 87	Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)
Q 88	Sozialwesen (ohne Heime)
R 90	Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten
R 91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten
R 92	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen
R 93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung
S 94	Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)
S 95	Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern
S 96	Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen
T 97	Private Haushalte mit Hauspersonal
T 98	Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt
U 99	Exterritoriale Organisationen und Körperschaften

Quelle: STATISTIK AUSTRIA.

10 Bibliographie

AMS Steiermark (2014): Arbeitsprogramm 2014. Arbeitsmarktservice Steiermark.

Aumayr, C., Blien, U. et al. (2009): Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2001-2007. Eine Regionalökonometrische Evaluierung. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.

Eppel, R., Huemer, U. et al. (2012): Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Institut für Arbeits- und Berufsforschung (IAB), Wien.

Gstinig, K., Piock, R. et al. (2013): Der Wirtschaftsstandort Osttirol. Osttirol Vordenken Band 2. Joanneum Research Report Series 157/2013, von Fa. Durst Phototechnik geförderte Studie, Osttirol, ISBN 978-3-200-03364-1

Kirschner, E., Gstinig K. et al. (2012): Wachstum und Infrastruktur. Eine Abschätzung von ökonomischen Effekten von Infrastrukturinvestitionen auf die Wachstumspotenziale industriell geprägter Regionen am Beispiel Deutschlandsberg. Steirische Regionalpolitische Studien 3/2012 der WKO-Steiermark, JOANNEUM RESEARCH, Graz.

STATISTIK AUSTRIA (2011): Begriffe und Definitionen zur Registerzählung 2011, STATISTIK AUSTRIA, Wien. download unter:

Verhounig, E. und Steinegger R. (2012): Wirtschaftsstandort Graz 2013+. Steirische Regionalpolitische Studien 8/2012 der WKO-Steiermark, Graz.

POLICIES Research Report Series

Research Reports des Zentrums für Wirtschafts- und Innovationsforschung der JOANNEUM RESEARCH geben die Ergebnisse ausgewählter Auftragsforschungsprojekte des POLICIES wieder. Weitere .pdf-Files der Research Report Series können unter http://www.joanneum.at/policies/rp heruntergeladen werden.

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an policies@joanneum.at.

© 2014, JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Alle Rechte vorbehalten.

JOANNEUM RESEARCH
Forschungsgesellschaft mbH

Leonhardstraße 59
8010 Graz

Tel. +43 316 876-0
Fax +43 316 876-1181

pr@joanneum.at
www.joanneum.at

oef mfg 12 008

Publikationen des IWS

Studien

01/14 - Modelle moderner Standortentwicklung
02/14 - Erfolgreiche Unternehmensentwicklung

01/13 - Steirische Unternehmerstudie 2013
02/13 - Servicestationen – eine wachsende Branche!
03/13 - Standortstudie Obersteiermark Ost 2013+
04/13 - Situation der steirischen Tankstellenbetreiber 2007-2012
05/13 - Arbeitsmarktindikatoren
06/13 - Standortstudie Liezen 2013+

01/12 - Steirisches Gesundheitswesen
02/12 - Die Vertreter der Wirtschaftskammer in den Selbstverwaltungsorganen
03/12 - Wachstum und Infrastruktur (mit Joanneum Research POLICIES)
04/12 - Arbeitsmarktliberalisierung 2011
05/12 - Die Auswirkung langer Laufzeiten unbesetzter Stellen (Univ.- Prof. DDr. Steiner)
06/12 - Nachfolger gesucht! Herausforderungen der Unternehmensnachfolge in der Steiermark (mit Campus 02)
07/12 - Aktuelle Aspekte der steirischen KMU-Finanzierungspraxis (mit Campus 02)
08/12 - Wirtschaftsstandort Graz 2013+
09/12 - WKO Arbeitsmarktindikatoren (mit Joanneum Research)

01/11 – Feinstaub Graz II – Bewertung des Luft- und Klimapaketes der WKO Steiermark zur Reduktion Feinstaubemissionen im Großraum Graz (mit Joanneum Research POLICIES)
02/11 – Regionalpolitische Player Modellregion Murtal
03/11 – Weststeirercity – Aspekte einer Gemeindezusammenlegung
04/11 – Bundesheerreform in Österreich – Die regionalpolitische Bedeutung des Heeres am Beispiel der Steiermark
05/11 – Die steirischen Garagen-, Tankstellen- und Servicestationsunternehmen 2010: Zahlen, Daten und Fakten
---
01/10 – Wirtschaftsstandort Steiermark 2015 (mit Joanneum Research POLICIES)
02/10 - Wirtschaftsstandort Steiermark 2015 – Regionalauswertungen nach NUTS 3 (mit Joanneum Research POLICIES)
03/10 – Gemeindestudie 2009
04/10 – Analyse Landeshaushalt Steiermark – Teil 1: Soziales (mit Campus 02)

05/10 – Analyse Landeshaushalt Steiermark – Teil 2: Gesundheit (mit Campus 02)
06/10 – Analyse Landeshaushalt Steiermark – Teil 3: Verwaltung (mit Campus 02)
07/10 – Betriebsgründungs- und Auflösungsreport

08/10 – Feinstaub Graz – Diskussionsgrundlage zu Kosten und Wirksamkeit der Umweltzone Graz (mit Joanneum Research POLICIES)

01/09 – Energiestrategie 2020 (Sozialpartnerpapier)
02/09 – Goldener Boden: Wirtschaftspolitischer Leitfaden für Gemeinden
03/09 – Aus- und Weiterbildungsbedarf im Bezirk Deutschlandsberg
04/09 – Analyse zur geplanten Umweltzone im Großraum Graz
05/09 – Baubedarf und Rohstoffversorgung in der Steiermark
06/09 – Aus- und Weiterbildungsbedarf in der Steiermark
07/09 – Vermögenssteuern und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft in der Steiermark (mit Campus 02)

01/08 – Die wirtschaftliche Situation der Tankstellen in der Steiermark
02/08 – Die Auswirkungen des Tanktourismus auf die Tankstellenbetriebe in den steirischen Grenzregionen
03/08 – Baubedarf und Rohstoffversorgung in der Steiermark
04/08 – Analyse des Haushaltes des Landes Steiermark – Zeitreihenanalyse 2000 bis 2008 (mit Campus 02 und IV)
05/08 – Die Auswirkungen des Andienungszwangs auf die steirische Entsorgungswirtschaft
06/08 – Gemeinde-Zusammenlegungsprojekt: „Weststeirer-City“

01/07 – Goldener Boden: Wirtschaftspolitischer Leitfaden für Gemeinden
02/07 – Personalbedarfsanalyse in der steirischen Gastronomie und Hotellerie

---

01/06 – Demographische Entwicklung in der Steiermark
02/06 – Die wirtschaftliche Situation der steirischen Entsorgungswirtschaft
03/06 – Kastner + Öhler: Die Wirtschaftliche Bedeutung eines Leitbetriebes in der Grazer Innenstadt
04/06 – Die aktuelle Situation der Nahversorgung in den Gemeinden der Steiermark
05/06 – Qualifizierungsbedarfserhebung im produzierenden Sektor der Steiermark

---

01/05 – Bevorzugung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber der gewerblichen Wirtschaft
02/05 – Umfang und Auswirkungen des „Ausflaggens“ im steirischen Güterbeförderungsgewerbe
03/05 – Gemeinden als regionaler Standortfaktor

01/04 – Initiativen für eine moderne KMU-Entwicklung in der Steiermark
02/04 – Neugründer 2001 – 2003 mit Schwerpunkt Beschäftigungsauswirkungen
03/04 – Beurteilung des Wirtschaftsstandortes Weiz
04/04 – Betriebsnachfolge – Abbau von rechtlichen Nachfolgehürden: Was tut Not?
05/04 – Natura 2000: die wirtschaftlichen Folgen für das Ennstal und die Steiermark
06/04 – Zehn wirtschaftspolitische Forderungen für Graz

Statistiken und Umfragen

Regelmäßig wiederkehrende Publikationen

- Steirische Wirtschaft in Zahlen - jährlich
- Die Steiermark im Bundesländervergleich - jährlich
- Steirisches Konjunkturbarometer – halbjährlich

Empirische Erhebungen

01/2013 - Blitzumfragen 2013

01/2012 - Steuerpläne der Regierung

02/2012 - Migration und Unternehmertum

Für elektronische Kopien unserer Produkte wenden Sie sich bitte an unser Sekretariat unter der Telefonnummer +43 316 - 601 662 bzw. senden Sie eine Anfrage an iws@wkstmk.at

Institut für Wirtschafts- und Standortentwicklung
der Wirtschaftskammer Steiermark
Körblergasse 111-113, 8021 Graz
Telefon +43 (0) 316/601-796 DW
e-mail: iws@wkstmk.at
http://wko.at/stmk/iws

8. September 2014