

Territorialized ‘Social Investment’: A new approach to address Austria’s socio-spatial disparities in employment and unemployment.

Territorialisierte „Sozialinvestitionen“: Ein neuer Ansatz zur Minderung sozialräumlicher Ungleichheiten in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich.

Michael Friesenecker | Ruggero Cefalo | Tatjana Boczy | Yuri Kazepov

Department for Sociology, Faculty for Social Sciences, University of Vienna

Self-archived open access version; Original print version published in Degros, A., & Schwab, E. (2019). Territorial Justice. In GAM-Graz Architecture Magazine. JOVIS Verlag.

Introduction

Although economic disparities among European countries are narrowing again after 2014, unemployment rates are still above the pre-crisis level and indicate no convergence since 2008.¹ This occurs in a context affected by unbalanced migration patterns between rural and urban areas and between economically weak and strong areas, resulting in new socio-spatial configurations of unemployment and poverty². These two social risks emerge also because of educational deficits, inadequate job training in relation to job market demands and lacking social infrastructure to guarantee a suitable work/family balance. In order to address changing social risks, Social Investment (SI) recently emerged as new policy approach in EU policy making and welfare studies. Following the definition of the European Commission, “*Social Investment is about investing in people. It means policies designed to strengthen people’s skills and capacities and support them to participate fully in employment and social life. Key policy areas include education, quality childcare, healthcare, training, job-search assistance and rehabilitation*”.³ The main innovation of SI is the forward-looking approach, as policies should prepare people to face risks and uncertainties by investing in their future skills and opportunities, instead of intervening only afterwards with compensatory measures. Therefore, SI considers increasing public investments and reforms in

Einleitung

Obwohl die ökonomischen Unterschiede zwischen den europäischen Ländern seit 2014 wieder abnehmen, liegt die Beschäftigungsquote weiter auf einem niedrigeren Niveau als vor der Krise und zeigt seit 2008 keine Angleichung.¹ Gleichzeitig prägen asymmetrische Migrationsmuster zwischen ländlichen und urbanen bzw. zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Regionen eine neue sozialräumliche Verteilung von Arbeitslosigkeit und Armut.² Diese Umverteilung sozialer Risiken entstehen auch durch Bildungsdefizite, einer Diskrepanz zwischen Anforderungen des und Berufsausbildung, sowie an einem Mangel an sozialen Einrichtungen, die eine adäquate Vereinbarkeit von Arbeit und Familie ermöglichen. Als Reaktion auf diesen Wandel sozialer Risiken entwickelte sich in den letzten Jahren „Sozialinvestitionen“ (SI) als politischer Ansatz der EU und akademisches Konzept in der Forschung zu Reformen des Wohlfahrtsstaates. Gemäß der Definition der Europäischen Kommission handelt es sich dabei um „Investitionen in Menschen [...] um Strategien, die es Menschen erlauben, ihre Fähigkeiten und Qualifikationen zu verbessern und sich uneingeschränkt am Arbeits- und Gesellschaftsleben zu beteiligen. Zu den zentralen Politikfeldern gehören hier Bildung, hochwertige Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Weiterbildung, Hilfe bei

¹ See Lewis Dijkstra, ed., *My region, my Europe, our future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017), accessed July 18, 2018, <https://goo.gl/ZMsXaJ>.

² Ibid.

³ See <https://goo.gl/hHd8hu>, accessed November 29, 2018

education systems, work-related training and capacitating services (e.g. childcare and public employment services) as main measures that allow to combine social inclusion and economic competitiveness.⁴ Enabling the participation of the population in flexible labour markets, that require higher and specific skills due to the characteristics of the “knowledge” or “learning” society, is one of the main aims of SI.⁵ Social Investment, in turn, would allow to achieve welfare sustainability and to alleviate the risk of unemployment and poverty on a long-term basis.

So far, scholars debated and supported SI mainly at national and supranational level⁶, while the subnational territorial dimension has been relatively underestimated. Also socio-economic conditions and territorial inequalities need to be considered in the design of SI measures.⁷ We argue that recognising institutional multi-scalarity and socio-economic conditions is crucial to understand the context-sensitive nature of policy configurations. As these (territorial) contexts influence the effectiveness of the policy implementation process and – ultimately – the success of the measure. A ‘territorialized SI approach’ can be the key to tackle subnational socio-spatial inequalities effectively.

Our contribution will firstly elaborate on the territoriality of SI by bridging literature on social policy with literature on spatial development and conceptions of spatial justice. In the following sections, an exploration of regional and urban-rural disparities in employment and unemployment aims at unravelling the most important socio-spatial trends in Austria. Our analysis considers these socio-spatial disparities focusing on the conditions of young people, as a group particularly at risk. Using the lens of spatial justice, the concluding section reflects on the implications of socio-spatial disparities to outline policy foci of a territorialized SI approach. Currently, Austria is not fully committed to an integrated SI approach. As shown in the ESPN

der Arbeitssuche und Wiedereingliederung.“³ Die Innovation von SI besteht in der präventiven Ausrichtung. Politische Maßnahmen sollen die BürgerInnen auf den Umgang mit potentiellen Risiken und Unsicherheiten vorbereiten und in deren künftige Fähigkeiten und Möglichkeiten investieren, statt nachträglich kompensatorisch zu intervenieren. In der Folge sind die wichtigsten politischen Maßnahmen von Sozialinvestitionen steigende öffentliche Investitionen in das Bildungssystem, in die Berufsbildung und Fortbildung, sowie in weitere begleitende öffentliche Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung und öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste). Des Reformansatz setzt sich somit das Ziel soziale Integration und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu kombinieren.⁴ Eines der Hauptziele von Sozialinvestitionen ist, die Bevölkerung zur Teilhabe an flexiblen Arbeitsmärkten zu befähigen, da die Anforderungen von „Wissens- oder Lerngesellschaften“ höhere und spezifische Qualifikationen voraussetzen.⁵ Im Gegenzug sollen die Investitionen eine nachhaltige Wohlstandsentwicklung ermöglichen und langfristig das Risiko von Arbeitslosigkeit und Armut mindern.

Wissenschaftlich wurde der SI-Ansatz bisher hauptsächlich auf nationaler und supranationaler Ebene diskutiert und befürwortet,⁶ während die Bedeutung der subnationalen bzw. regionalen Ebene unterschätzt wurde. Bei der Gestaltung von SI-Maßnahmen müssen zusätzlich sozioökonomische Bedingungen und territoriale Ungleichheiten beachtet werden.⁷ Um die kontextspezifischen Faktoren politischer Maßnahmen zu verstehen, betrachten wir die Berücksichtigung verschiedener institutioneller Ebenen und sozioökonomischer Bedingungen als unerlässlich. Schließlich beeinflusst der (territoriale) Kontext die Effektivität des Implementierungsprozesses einer Maßnahme und damit letztlich deren Erfolg. Ein „territorialisierter SI-Ansatz“ kann also ein

⁴ See Anton Hemerijck, *The uses of Social Investment* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 504.

⁵ See Bengt-Ake Lundvall and Edward Lorenz, “Social investment in the globalising learning economy - A European perspective”, in *Towards a social investment welfare state?: Ideas, Policies and Challenges*, ed Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (Bristol: Policy Press, 2012), 235-260.

⁶ See Hemerijck, *Uses of SI* (see note 4)

⁷ See Yuri Kazepov and Constanzo Ranci, “Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case.” *Journal of European Social Policy* 27(1) (2017): 90-104.

report of the European Commission on SI of 2015⁸ this is due to its federal state architecture and the fact that many of the relevant policies are up to the single *Bundesländer*. This is particularly true for early childcare and education as well as services for long-time care. Active labour market policies – on the contrary – perform relatively well. However, current SI policies in Austria are not context sensitive⁹. The same is true for place-sensitive funding¹⁰.

Conceptualizing the territorial dimension of Social Investment

Contributions on Social Investment (SI) so far neglected its territorial dimension, perceiving it as a national or supranational welfare policy approach. Considering discourses related to spatial planning and the spatial development of the European Union, however, allows us to elaborate on the territorial dimension of SI.

In this regard, most noticeably the ‘Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Diversity into Strength’ (2008) emphasises the strength of territorial diversity, but also stressed that governance needs to create opportunity structures that allow their citizens to live in the best possible way in diverse territories. In this understanding, spatial development relies mainly on the capacity of residents and businesses as territorial key assets to ensure prosperity and competitiveness.¹¹ The Barca Report (2009) further strengthened this understanding of spatial justice by focusing on spatial development that aims “*at giving all places the opportunity to make use of their potential (efficiency) and all people the opportunity to be socially included independently of where they live (social inclusion)*”.¹² Based on this conception of territorial justice as a life-chance approach, Barca suggested, furthermore, a “*place-based policy*” in the form of “*a long-term strategy aimed at tackling persistent*

Schlüssel zur wirksamen Verringerung subnationaler und regionaler sozialräumlicher Ungleichheiten sein.

Unser Beitrag arbeitet zunächst die territoriale Dimension des SI-Ansatzes heraus, indem er Literatur zu Sozialpolitik und Raumentwicklung, wie auch zu Konzepten räumlicher Gerechtigkeit zusammenführt. Die nachfolgenden Kapitel untersuchen regionale, sowie Stadt-Land-Ungleichheiten der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit mit dem Ziel die wichtigsten sozialräumlichen Trends in Österreich aufzuzeigen. Unsere Analyse betrachtet diese sozialräumlichen Ungleichheiten vor allem in Hinblick auf die Situation der besonders gefährdeten Gruppe der Jugendlichen. Vor dem Hintergrund räumlicher Gerechtigkeit stellen wir im letzten Abschnitt Überlegungen zu Implikationen sozialräumlicher Ungleichheiten an und skizzieren politische Schwerpunkte eines territorialisierten SI-Ansatzes. Österreich folgt aktuell keinem vollständig integrierten SI-Ansatz. Wie der ESPN-Bericht der Europäischen Kommission zur SI aus dem Jahr 2015⁸ feststellt, liegt dies an der föderalen Struktur Österreichs und der Kompetenzverteilung vieler relevanter Politikfelder zu Gunsten der Bundesländer. Das gilt insbesondere für die Kinderbetreuung, Kinderfrüherziehung und der Langzeitpflege. Dagegen funktioniert die aktive Arbeitsmarktpolitik relativ gut. Allerdings erfolgen gegenwärtige SI-Maßnahmen in Österreich nicht kontextspezifisch.⁹ Ähnliches gilt für Förderungen, die raumbezogene Charakteristika ebenso unberücksichtigt lassen.¹⁰

Zur territorialen Dimension von Sozialinvestitionen

Bisherige Beiträge zum Thema Sozialinvestitionen (SI) haben die immanente territoriale Dimension bisher vernachlässigt und

⁸ See Marcel Fink, *ESPN Thematic Report on Social Investment Austria*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2015), accessed December 3, 2018, <https://goo.gl/EfbomE>

⁹ See René Lehweß-Litzmann, “Is labour market policy heading for social investment in European countries?” *Zeitschrift für Sozialreform* 64 (3) (2018): 333–362.

¹⁰ See Adi Buxbaum, ed., *Perspectives for social progress. Social investments have multiple benefits* (Wien: Social policy in discussion - issue 16, Arbeiterkammer Wien, 2015), accessed December 3, 2018, <https://goo.gl/umVeKj>

¹¹ See European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength* (Brussels: Com (2008), 616 final, 2008), accessed August 28, 2018, <https://goo.gl/EjoeBK>, p. 3.

¹² See Fabrizio Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting EU challenges and expectations* (DG Regio, EC, 2009), accessed August 28, 2018, <https://goo.gl/hCpg5s>, p. xii.

underutilization of potential by reducing social exclusion in specific places through external interventions and multi-level governance.”¹³

This groundwork for territorialized policies entered mainstream policy documents at the European level and is seen as a “*flexible policy choice which can be more successful in delivering the 2020 Europe strategy than traditional approaches*”.¹⁴ Strengthening and creating territorial assets endogenously, accompanied by external support from higher tiers within the multi-level governance system is nowadays widely accepted.¹⁵ However, as there are still regional disparities especially in terms of employment and unemployment rates, public interventions need more tailoring to local conditions, especially to local knowledge, networks and partnerships. This is a necessity to achieve the underlying concept of spatial justice in form of improved life-chances for individuals.

To highlight SI’s inherently territorial dimension, we argue that spatial justice should be explicitly included within a SI perspective. Consequently, investing in people’s life chances to re-balance territorial inequalities means to target – via local or regional education and work training measures – local employment opportunities. Improved local or regional employment becomes a key to establish locally just life-chances for individuals. This also means to reduce long-distance commuting or forced changes of residency induced by mismatches between education, training and regional job opportunities, thus also improving environmental conditions. In order to achieve these goals, a (territorialized) SI revolves around five key policy areas. First, *active labour market policies* contribute to social inclusion by providing an adequate qualification in relation to the regional economic structure. Second, *vocational and educational training* provide adequate education for people entering the (regional) labour market. Third, *childcare provision* balance family and work requests, supporting especially women’s employment and independence. Fourth, *integrated regional economic development policies* and, fifth,

betrachteten sie hauptsächlich als Ansätze einer nationalen oder supranationalen Sozialpolitik. Die Berücksichtigung von Diskursen der Raumplanung und Raumentwicklung der Europäischen Union ermöglicht eine Annäherung an die territoriale Dimension des SI-Ansatzes.

In diesem Zusammenhang, verweist das „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke“ (2008) auf die Bedeutung territorialer Vielfalt, betonte aber auch die Notwendigkeit, durch politische Steuerung die Strukturen zu schaffen, die es den BürgerInnen erlauben, auf bestmögliche Art und Weise in den unterschiedlichen Territorien zu leben. Die räumliche Entwicklung und mit ihr die Sicherstellung von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit hängt dieser Auffassung nach vorwiegend von den Fähigkeiten der ortsansässigen Menschen und Unternehmen ab. Sie sind die territorialen Schlüsselfaktoren.¹¹ Der Barca-Bericht (2009) stützte diese Auffassung von territorialer Gerechtigkeit weiter, indem er auf eine Raumentwicklung setzte, die darauf abzielt, „alle an einem Standort vorhandenen (Effizienz-) Potenziale zu nutzen und alle Menschen sozial einzugliedern, unabhängig davon, wo sie leben (soziale Eingliederung/Inklusion).“¹² Basierend auf diesem Ansatz, der räumliche Gerechtigkeit in Form individueller Lebenschancen konzeptualisiert, verweist Barca auf eine „raumbezogene Politik“ in Gestalt „eine[r] langfristigen Strategie mit dem Ziel, die anhaltende Nichtnutzung von Potenzial sowie die dauerhafte soziale Ausgrenzung in bestimmten Räumen durch externe Maßnahmen und eine Mehrebeneneverwaltung abzubauen.“¹³ Diese Vorarbeit für eine territorial ausgerichtete Politik fand ihren Weg in die Dokumente der Mainstreampolitik auf europäischer Ebene und wird als „flexible politische Handlungsmöglichkeit“ angesehen, „mit der die Europastrategie 2020 erfolgreicher umgesetzt werden kann als mit herkömmlichen Ansätzen.“¹⁴ Die endogene Stärkung und

¹³ Ibid, p. vii.

¹⁴ See Centre for Industrial Studies - CSIL, *Territorial Agenda 2020 put in practice: Enhancing the effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach* (Brussels: DG Regio, EC, 2015), accessed August 20, 2018 <https://goo.gl/x6Auxu>, p. 3.

¹⁵ See Loris Servillo, Rob Atkinson and Abdelillah Hamdouch, “Small and medium-sized towns in Europe: Conceptual, Methodological and Policy Issues” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie* 108, 4 (2017), p. 4, accessed August 17, 2018.

regeneration policies schemes that can create accompanying territorial assets – such as housing or landscape preservation. But the design of policy interventions aiming at facilitating labour market integration need to consider spatial differences in employment and unemployment, which will be explored in the next section.

Austria's disparities in employment and unemployment

An overview on territorial inequalities in Austria is traditionally provided by reports published by the Austrian Conference of Spatial Planning (ÖROK).¹⁶ Spatialized data is provided on the most relevant demographic and socio-economic indicators, also in relation to transport figures and the distribution of services of public interest for Austria's spatial planning community. According to these studies, territorial patterns of inequality shifted in the last decade from North-South and East-West disparities towards urban, suburban and peripheral rural disparities. The reports highlight – from a demographic point of view – that international and domestic migration towards urban and suburban regions reinforce urban-rural disparities. Indeed, while urbanized areas in Austria gain population, inner alpine regions and infrastructural weak border regions experience ongoing population decline. According to the reports, regional labour market disparities tend to converge, at least at the NUTS-2 Bundesländer level, despite growing unemployment for all regions since the 2008 financial crisis, especially for (urban) regions with high immigration. These reports, however, do not analyse which groups are more affected by unemployment and where. They refer to urban-rural disparities without carrying out systematic and comparative analysis of the available data.

To conduct a more in-depth and systematic analysis of the territorial dimension of the labour market, we rely on both the NUTS-3 typology and the Urban-Rural Typology of Statistics Austria. The latter classifies municipalities into urban regions, rural areas around centres and

Schaffung territorialer Vorteile, gestützt durch externe Förderung von höheren Ebenen des Mehrebenenverwaltungssystems findet heute breite Akzeptanz.¹⁵ Da es allerdings weiter regionale Unterschiede vor allem in Hinblick auf Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten gibt, müssen öffentliche Interventionen genauer auf lokale Bedingungen abgestimmt werden, speziell auf lokale Wissensbestände, Netzwerke und Partnerschaften. Dies ist eine Notwendigkeit, wenn man das zugrundliegende Konzept der räumlichen Gerechtigkeit in Form verbesserter Lebenschancen für den Einzelnen verwirklichen möchte.

Um die immanente territoriale Dimension des SI-Ansatzes zu beleuchten, schlagen wir vor, räumliche Gerechtigkeit explizit in das Konzept der SI aufzunehmen. In die Lebenschancen von Menschen zu investieren, territoriale Ungleichheiten auszugleichen, heißt demnach, lokale oder regionale Bildungs- und Fortbildungsmaßnahmen auf lokale Beschäftigungsmöglichkeiten auszurichten. Lokale oder regionale Beschäftigung wird somit zum Hauptansatzpunkt, um verbesserte und lokal gerechte Lebenschancen für Menschen zu schaffen. Dieser Ansatz führt auch zu einer Reduktion des Fernpendelns oder der erzwungenen Wohnortwechsel, die durch Diskrepanzen zwischen Bildung, Berufsausbildung und regionalen Beschäftigungsmöglichkeiten, bei gleichzeitiger Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit. Zur Erreichung dieser Ziele fokussieren (territorialisierte) Sozialinvestitionen auf fünf zentrale Politikfelder. Erstens eine *aktive Arbeitsmarktpolitik*: Diese trägt zur sozialen Integration bei, indem sie passende Qualifikationen für die regionale Wirtschaftsstruktur bereitstellt. Zweitens, *Berufs- und Schulausbildung*, welche die Bildungsvoraussetzungen für den Eintritt in den (regionalen) Arbeitsmarkt schafft. Drittens, *Kinderbetreuungsangebote*, die es ermöglichen, Familie und Arbeit zu verbinden und vor allem die Erwerbstätigkeit und Unabhängigkeit von Frauen fördert. Viertens, *Maßnahmen für eine*

¹⁶ See ÖROK, ed, 13. *Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2008-2011* (Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 187, 2012).; ÖROK, ed, 14. *Raumordnungsbericht. Analysen und Berichte zur räumlichen Entwicklung Österreichs 2012-2014* (Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 195, 2015).

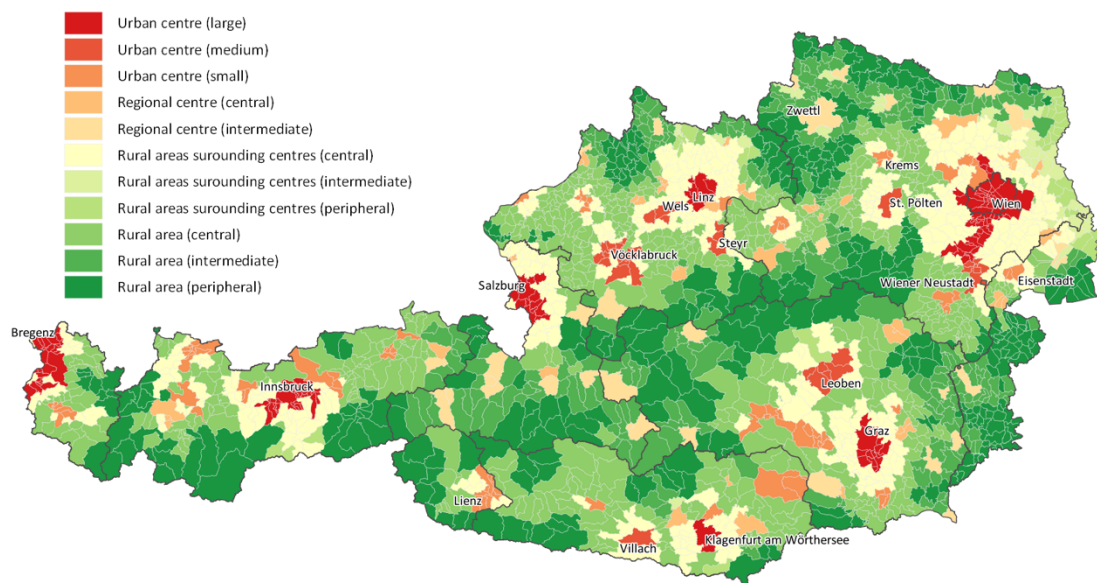
rural areas.¹⁷ To perform the analysis, we first retrieved data from Statistics Austria on employment and unemployment by sex, age and education at the municipality of residency for 2010 and 2015. In a second step, we aggregated the data according to a) the NUTS-3 typology and b) the Urban-Rural Typology. We then calculated employment and unemployment rates by sex, age, and education for both spatial typologies to combine the territorial dimension with an analysis highlighting differences among social groups. These descriptive statistics are the basis of our analysis. Furthermore, we used population-related indicators such as country of origin and the age structure to assess possible correlations with the demographic situation.¹⁸ The use of two spatial typologies has the purpose to add the urban-rural dimension to existing research, without neglecting the regional dimension.

integrierte regionale Wirtschaftsentwicklung und, fünftens, Sanierungs- und Umweltmaßnahmen, die für begleitende territoriale Stärken wie adäquater Wohnraumversorgung und eine gut erhaltene Landschaft sorgen. Nichtsdestotrotz muss die Gestaltung politischer Eingriffe zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration räumliche Unterschiede bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit berücksichtigen, welche im nächsten Abschnitt näher behandelt werden.

Ungleichheiten der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Österreich

Üblicherweise vermitteln die Berichte der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) einen Überblick über territoriale Ungleichheiten in Österreich.¹⁶

Urban-Rural Typology of Statistics Austria



Cartography: Michael Friesenecker, University of Vienna
 Datasource: STATISTIK AUSTRIA; Boundaries: CC-BY-3.0: Statistik Austria — data.statistik.gv.at

Fig. 1 “Urban-Rural Typology of Statistics Austria” / Abb. 1 „Stadt-Land-Typologie der Statistik Austria”

However, the NUTS-3 typology is widely used, while the Urban-Rural Typology is not, even though it is currently the most comprehensive

Für österreichische Akteure in der Raumplanung stellen diese Berichte raumbezogene Daten zu den wichtigsten demografischen und sozioökonomischen Indikatoren, sowie verkehrsrelevante Statistiken und Analysen zur

¹⁷ The Urban-Rural typology from Statistics Austria classifies municipalities as urban regions, rural areas surrounding centres and rural areas based on indicators like population density, accessibility of main urban centres, provision of social infrastructure and commuter relations between municipalities. See also <https://goo.gl/Tectt4>, accessed: 01.08.2018.; NUTS is the abbreviation of ‘Nomenclature des unités territoriales statistiques’ and NUTS-2 refers to regions where generally regional policies are applied, whereas NUTS-3 are small regions for specific analyses. See also <https://goo.gl/KurXai>, accessed: 01.08.2018.

¹⁸ The source for all figures presented in this paper is “STATcube - Statistische Datenbank von STATISTIK AUSTRIA”, especially data from ‘Abgestimmte Erwerbsstatistik’.

räumlichen Verteilung öffentlicher
Dienstleistungen, zur Verfügung.

According to the urban-rural classification, around 52% of Austria's inhabitants live in urban centres, 5.5% in regional centres, 15% in rural areas surrounding centres and around 27.5% in rural areas.

Disparities in total employment and unemployment

The main aim of SI is to promote high-quality labour market participation of male and females, across all age groups. The analysis of total employment¹⁹ and unemployment²⁰ rates show that both grew only slightly from 2010 to 2015: there are more people employed (+1.5%) and more people explicitly looking for a job (+1.1%) across all NUTS-3 regions. Additionally, regional disparities range between lowest total employment rates 2015 in urban Vienna (64.7%) and highest in Mühlviertel (78.6%, see fig. 2).

Diesen Studien zufolge hat sich das Muster territorialer Ungleichheit in den letzten zehn Jahren von einem Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle hin zu Unterschieden zwischen urbanen bzw. suburbanen Zonen und der ländlichen Peripherie verschoben. Die Berichte zeigen – aus demografischer Sicht –, dass die internationale Migration und Binnenwanderung in urbane und suburbane Regionen zunehmend Stadt-Land-Ungleichheiten verstärken. Während urbane Regionen in Österreich durch Bevölkerungszuwachs geprägt sind, verzeichnen inneralpine und strukturschwache Grenzregionen anhaltende Abwanderung. Nach den Berichten der ÖROK, verringern sich die regionalen Arbeitsmarktunterschiede, zumindest zwischen den Bundesländern.

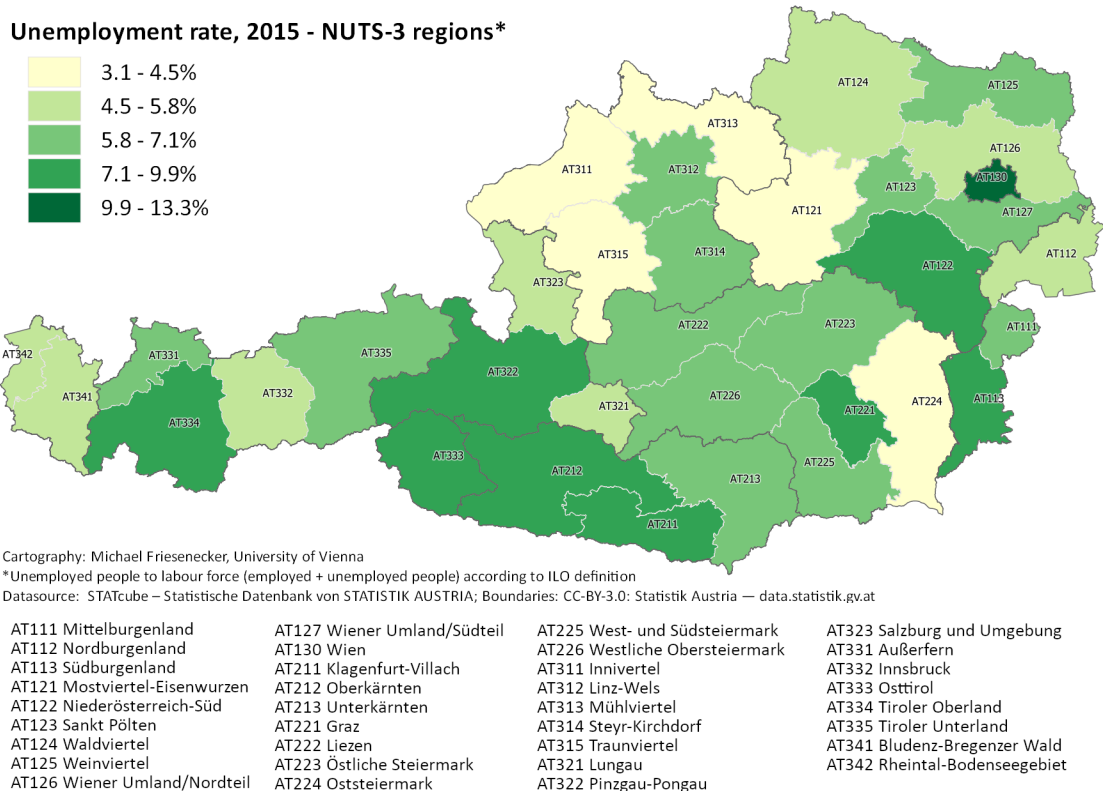


Fig. 2 "Regional disparities of employment in Austria (2015)"
Abb. 2 „Regionale Ungleichheiten der Erwerbstätigenquote in Österreich (2015)"

¹⁹ All employed people divided by the total population between 15 and 64 years.

²⁰ All unemployed people, according to the ILO definition, divided by labour force (employed + unemployed people). The ILO definition of unemployment refers to persons without work, who are seeking and available to start working for pay or profit in specified reference periods.

The same applies to regional patterns of unemployment, with a considerable range of 10.2% in 2015 (Mühlviertel: 3.1%; Vienna, 13.3%, see fig. 3). Regional disparities are also persistent, as the range of total employment has increased by two percent between 2010 and 2015, which is similar to disparities in unemployment, where the range increased by almost three percent.

Trotz der Verringerung der regionalen Unterschiede ist die Arbeitslosigkeit seit der Finanzkrise 2008 in allen Regionen angestiegen und davon besonders stark in (urbanen) Regionen mit hoher Zuwanderung. Allerdings geht aus den Berichten nicht hervor, welche Gruppen in welchen Regionen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Es wird zwar auf Stadt-Land-Unterschiede verwiesen, ohne dabei eine systematisch vergleichende Analyse der verfügbaren Daten vorzunehmen.

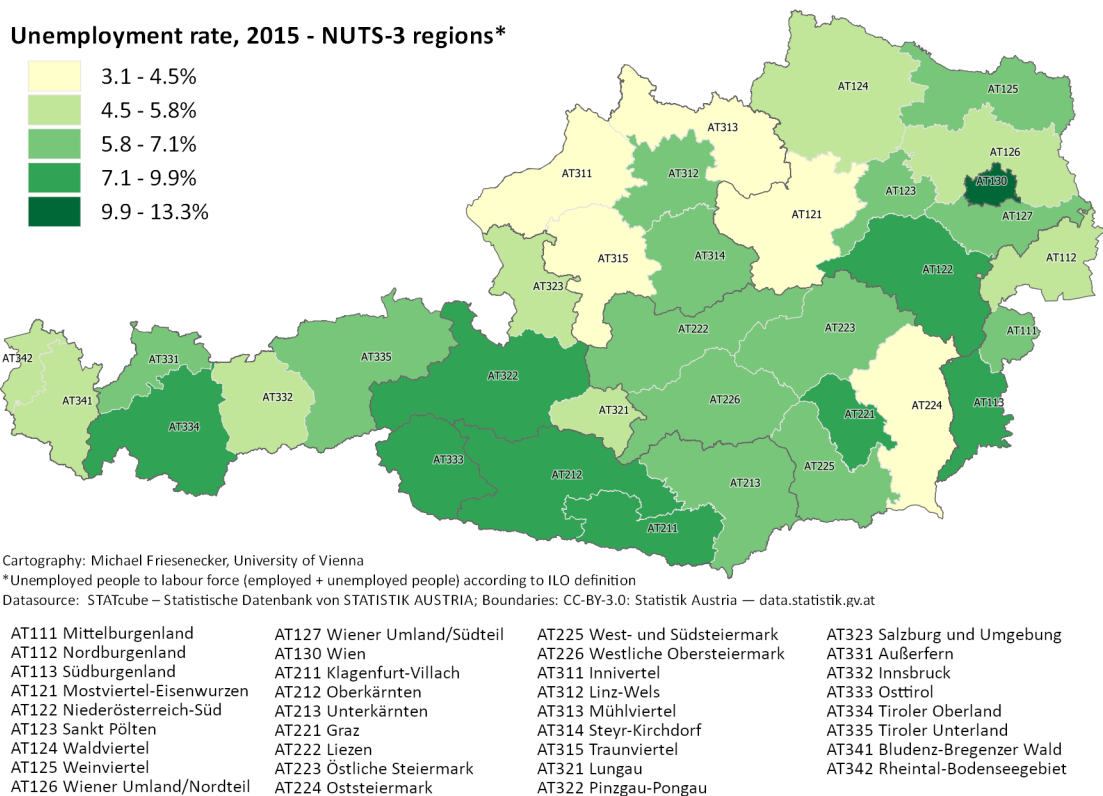


Fig. 3 “Regional disparities of unemployment in Austria (2015)”

Abb. 3 „Regionale Ungleichheiten der Arbeitslosenquote in Österreich (2015)”

Overall, urban-rural disparities are narrower than regional (NUTS-3) disparities (fig. 4). This is mainly because Vienna is, in most of the cases, an outlier. Thus, other large urban centres such as Graz, Linz and other provincial capitals level out the differences. Still, the analysis shows that in both typologies, employment is highest, and unemployment is lowest in rural areas that are located close to urban and regional centres (see also fig. 5 & 6). These particularly low rates show the importance of the core city, which provides jobs to people living in suburban areas who display high commuting shares. Conversely, low

Um eine detaillierte und systematische Analyse der territorialen Dimension des Arbeitsmarktes durchzuführen, ziehen wir zwei räumliche Typologien heran: einerseits die regionale NUTS-3-Klassifikation und andererseits die Stadt-Land-Typologie der Statistik Austria. Letztere klassifiziert Gemeinden in urbane Regionen, ländliche Räume im Umland von Zentren und ländlichen Raum.¹⁷ Die Durchführung der Analyse basiert auf, nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad differenzierte, Beschäftigungs- und Arbeitslosendaten der Statistik Austria für die

employment and high unemployment characterise mainly large urban centres, whereas smaller and regional centres as well as rural areas with higher distances to centres rank in the middle tier.

Moderate territorial disparities in employment rates by sex, old age and tertiary education

Figure 4 illustrates some group related territorial disparities, which deviate significantly from the average range of total employment, mostly young age and lower educational disparities. Before examining these inequalities in more detail, we will now focus briefly on gender, old-age and higher educational disparities²¹. Although the level of disparities for female employment are comparably moderate, the mean of female employment is about 9% lower than male rates. A more in-depth analysis shows that the gap between male and female employment is lowest in large urban centres (5.8%) and highest in rural peripheral areas (9.4%). The unemployment rates of females and males do not show strong differences, although high unemployment rates in both cases concentrate on urban areas. This might point to a hidden share of females that are not actively seeking work, as the ILO definition of unemployed states for this status. Still, the available data show relevant gender divisions in work-life balance arrangements, especially in peripheral rural areas. This could be related to the persistence of the traditional male-breadwinner model in family arrangements, in combination with differences in the availability of childcare provision. The latter is considered a key-policy area in the SI approach, as it fosters both female employment and child education.

Spatial differences in the distribution of employment and unemployment of 55 to 64 years old people can be detected both within NUTS-3 regions and in the urban-rural divide. Nevertheless, their unemployment rate in large urban centres (10.1%) is double than in rural areas. This might indicate better work chances for

Jahre 2010 und 2015 auf Gemeindeebene. In einem zweiten Arbeitsschritt aggregierten wir die Daten a) nach der NUTS-3-Klassifikation und b) nach der Stadt-Land-Typologie. Wir berechneten die Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad für beide Raumtypologien, um räumliche Ungleichheiten mit gruppenbezogenen Ungleichheiten zu verknüpfen. Diese deskriptive Statistik bildet die Grundlage unserer Analyse. Zusätzlich ziehen wir demographische Indikatoren wie Herkunftsland und Altersstruktur heran, um mögliche Korrelationen mit demografischen Charakteristika der Räume abschätzen zu können.¹⁸ Die Verwendung zweier Raumtypologien zielt darauf ab, die bestehende Forschung um die Stadt-Land-Dimension zu erweitern, ohne die regionale Dimension zu vernachlässigen. In Gegensatz zur weit verbreiteten Verwendung der NUTS-3-Typologie wird die Stadt-Land-Typologie nur selten genutzt, obwohl sie gegenwärtig die umfassendste Klassifikation der österreichischen Stadt-Land-Struktur auf Gemeindeebene darstellt (vgl. Abb. 1). Nach der Stadt-Land-Klassifikation der Statistik Austria leben rund 52% der Bevölkerung Österreichs in urbanen Zentren, 5,5% in regionalen Zentren, 15% im ländlichen Raum im Umland von Zentren und rund 27,5% im ländlichen Raum.

Generelle Ungleichheiten der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Um eine hochwertige Teilhabe in Berufen zu ermöglichen, ist das Hauptziel des SI-Ansatzes, Frauen und Männer aller Altersgruppen bestmöglich für die Erfordernisse des Arbeitsmarktes auszubilden und zu qualifizieren. Die Analyse der allgemeinen Erwerbstätigen-¹⁹ und Arbeitslosenquote²⁰ zeigt für beide Indikatoren lediglich einen leichten Anstieg zwischen 2010 und 2015: über alle NUTS-3-Regionen betrachtet, sind 2015 sowohl mehr Personen beschäftigt (+1.5%) als auch mehr Personen auf expliziter Arbeitssuche (+1.1%).

²¹ The references to the educational level attained is to be understood with respect to the Austrian education system. Compulsory education refers to individuals who have only fulfilled the *Allgemeine Schulpflicht* or to people without *Pflichtschulabschluss*, that have no upper-secondary educational qualification. Basic vocational education refers to people who attained an upper secondary qualification by vocational training in a *Lehre*. Higher vocational education refers to people who attained a qualification in a *Berufsbildende mittlere Schule, allgemeine oder berufsbildende höhere Schule*. Tertiary education refers to qualifications obtained in Universities and *Fachhochschule*, including short-cycle qualifications in *Hochschule* and other equivalent institutes. For an overview of the Austrian education system, see <https://www.bildungssystem.at/>.

people of old age due to informal networks and cohesive attitudes in rural areas. In total, tertiary educated people show lower unemployment and higher employment rates, and also spatial disparities along the regional and urban-rural dimension are lowest for this group. Tertiary educational qualifications are therefore effective in increasing labour market participation and lowering unemployment risks.

In contrast to these moderate socio-spatial disparities, employment and unemployment rates related to young age and lower educational attainment are considerably higher. Therefore, we will explore these inequalities in the following sections in more detail.

Regional betrachtet, erstreckt sich die Erwerbstätigenquote im Jahr 2015 mit einem Minimum von 64,7% in Wien bis zu einem Maximum von 78,6% im Mühlviertel (vgl. Abb. 2).

Das regionale Muster der Arbeitslosenquoten präsentiert sich mit einer Spannweite von 10,2% im Jahr 2015 ähnlich (Mühlviertel: 3.1%; Wien: 13.3%, vgl. Abb. 3). Zudem sind regionale Ungleichheiten persistent und nehmen leicht zu. Gemessen an der regionalen Spannweite der Erwerbstätigenquote zwischen 2010 und 2015 haben sich die regionalen Ungleichheiten um zwei Prozent erhöht, ähnlich zu der Arbeitslosenquote, bei der sich die Spannweite um fast drei Prozent erhöht hat.

	Total	15 - 24 year old*	Compulsory Education	Basic vocational education	Higher vocational education
Regional disparities of employment, NUTS-3					
Mean	73,1	79,7	32,8	62,3	66,1
Range	14,0	23,6	15,1	24,6	19,3
Urban-Rural disparities of employment					
Mean	72,9	79,5	33,0	61,7	66,3
Range	8,9	15,5	6,9	13,9	14,2
Regional disparities of unemployment, NUTS-3					
Mean	6,5	9,0	14,1	6,5	4,1
Range	10,2	13,2	22,5	10,9	5,8
Urban-Rural disparities of unemployment					
Mean	6,6	9,3	14,4	6,5	4,0
Range	5,8	7,5	13,1	5,5	3,0
*employment rate is calculated for employed people aged 15 - 24 years to all people from 15- 24 years that are not in education					
Source: STATcube - Statistische Datenbank von STATISTIK AUSTRIA, Abgestimmte Erwerbsstatistik					

Fig. 4 "Most important disparities of employment and unemployment in Austria (2015)"

Abb. 4 "Die wichtigsten Unterschiede bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Österreich (2015)"²¹

Disparities in youth employment and unemployment

The employment rates of young people between 15 and 24 years were among the highest in 2015, displaying also relatively high territorial disparities. Regionally, the range of young people's employment rate (23.6%) is the second highest in comparison to the other indicators listed in Figure 4. The same is true for the unemployment rate (13.2%). Along the urban-

Generell fallen die Stadt-Land-Ungleichheiten geringer aus als die regionale Ungleichheiten (NUTS-3) (vgl. Abb. 4). Das liegt hauptsächlich daran, dass Wien bei der regionalen Klassifikation in den meisten Fällen einen statistischen Ausreißer darstellt. Die Differenzen in der Stadt-Land-Typologie werden dementsprechend durch andere urbane Zentren wie Graz, Linz und weitere Landeshauptstädte ausgeglichen. Dennoch zeigt sich in beiden Typologien, dass in ländlichen Räumen, die im

rural dimension, their employment rates show the highest range (15.5%). These findings highlight urban-rural disparities connected to territorially differentiated opportunity structures, especially for this group. The data mark therefore the existence of spatial vulnerabilities in the Austrian youth labour market. Thus, their integration should be fostered by tailored intervention in the form active labour market policies: e. g. training courses for youth unemployed, increased availability of state-funded traineeship and apprenticeship positions.

One of the main drivers of relatively high youth unemployment is international migration²², particularly in medium and large urban centres. Also domestic migration seems to influence low employment and high unemployment of the young. In large urban centres, a higher concentration of young people goes together with a higher risk of unemployment. This could either be due to higher job demand than supply for young people, or it could either be that young people are not adequately educated and trained for available job opportunities in urban centres, which creates difficulties in labour market access especially for low educated young (see below). On the contrary, regional labour markets in the Northern and Western parts (e.g. *Mühlviertel*, *Innviertel*, *Tiroler Unterland* and the *Obersteiermark*) seem to be highly capable of employing young people. This can be related to population losses or stagnation, including decreasing shares of 15 - 24 year old people and to a tighter connection between vocational education and the specificity of the regional productive system.

Disparities in employment and unemployment related to lower education

Educational qualifications strongly influence opportunities on local labour markets in Austria (especially for young entrants). This becomes especially evident as employment rates of people with compulsory education²³ are the lowest (32.8% across all NUTS-3 regions, fig. 4) and

Umfeld von urbanen und regionalen Zentren liegen, die Erwerbstätigenquote am höchsten und die Arbeitslosenquote am niedrigsten ist (vgl. auch Abb. 5 & 6). Dieser Umstand verweist auf die ökonomische Bedeutung von Kernstädten, die Arbeitsplätze für die Bewohner suburbaner Regionen bereitstellen, während suburbane Regionen durch hohe Pendleranteile gekennzeichnet sind. Umgekehrt sind geringe Erwerbstätigen- und hohe Arbeitslosenquoten charakteristisch für große urbane Zentren, wogegen kleinere und regionale Zentren sowie weiter von den Zentren entfernte ländliche Regionen durchschnittliche Quoten aufweisen.

Moderate territoriale Ungleichheiten in der Erwerbstätigkeit nach Geschlecht, Alter und Tertiärbildung

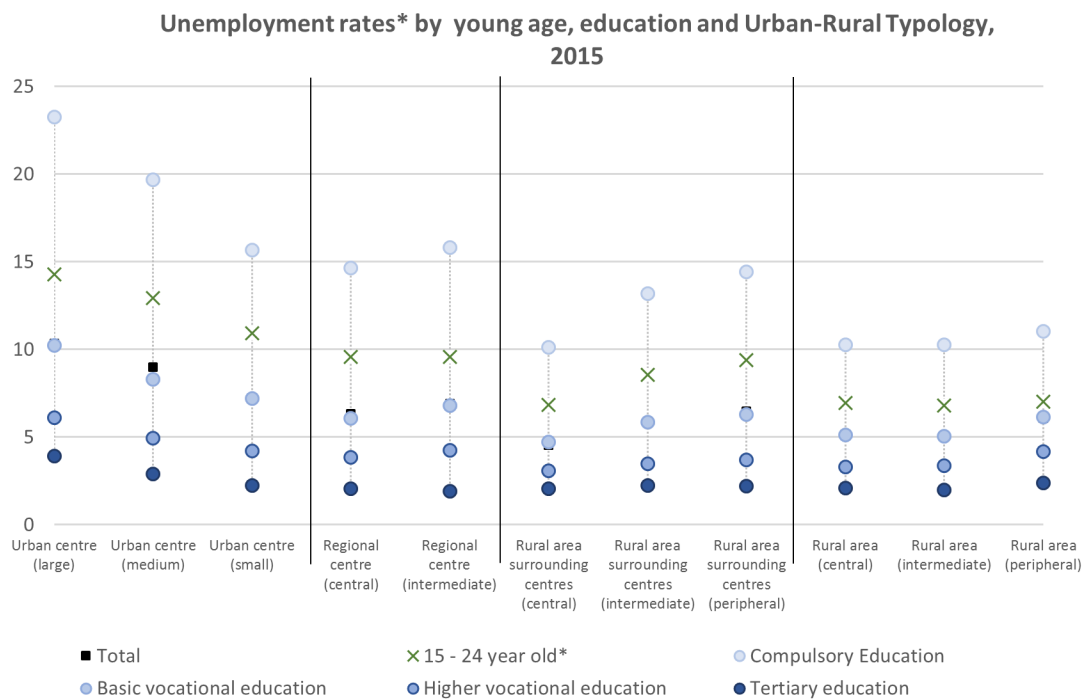
Abb. 4 zeigt ausgewählte gruppenspezifische territoriale Ungleichheiten, wobei ersichtlich wird, dass überwiegend die jüngeren und niedriger gebildeten Personen stark von der durchschnittlichen Spannweite der Gesamterwerbstätigenquote abweichen. Bevor wir näher auf die deutlich erkennbaren Ungleichheiten eingehen, wollen wir uns aber kurz den moderaten Ungleichheiten bezüglich Geschlecht, höherem Alter und höherer Bildung zuwenden. Auch wenn die Ungleichheiten bei der weiblichen Erwerbstätigenquote vergleichsweise moderat sind, liegt die Durchschnittsquote erwerbstätiger Frauen doch 9 Prozent unter jener der Männer. Bei genauerer Analyse zeigt sich, dass die Diskrepanz zwischen weiblicher und männlicher Erwerbstätigkeit in den großen urbanen Zentren am niedrigsten (5.8%) und in den peripheren Landregionen am höchsten ist (9.4%). Die Arbeitslosenraten von Frauen und Männern weisen keine großen Unterschiede auf, jedoch sind bei beiden Gruppen hohe Arbeitslosenraten auf Stadtregionen konzentriert. Dies könnte auf einen versteckten Frauenanteil hinweisen, der nicht aktiv nach Arbeit sucht und deshalb vom ILO-Konzept nicht als arbeitslos definiert wird.

²² A negative correlation coefficient of -0.547 over all municipalities shows that high shares of non-EU citizens correlate with low employment rates of people aged 15-24. The negative correlations in large urban centres (-0.735) and medium urban centres (-0.707) suggest a stronger connection in urban centres.

²³ Employed people who obtained the educational level to all people who obtained the educational level

unemployment rates are highest (14.1% across all regions). Employment rates of people with basic and higher vocational training are already double as high and the risk of becoming unemployed is less than half, compared to people with compulsory education. Additionally, the pattern of territorial disparities expresses differently between these three educational standards. Whilst, on the one hand, the unemployment rates of people with compulsory education show very strong spatial disparities, only the employment rates of people with basic (*Lehre*) and higher vocational education show strong spatial disparities (see fig. 4). Explanations can be found in regional differences of the educational system and differences in labour market demands.

Nichtsdestotrotz verweisen die verfügbaren Daten – speziell in der ländlichen Peripherie – auf wesentliche Geschlechtsunterschiede bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf, Privatleben und Kinderbetreuung. Das könnte auf den Fortbestand traditioneller Familienmodelle und der Rolle eines männlichen Alleinernährers, in Verbindung mit fehlender Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen, zurückzuführen sein. Kinderbetreuung wird im SI-Ansatz als ein weiteres zentrales Politikfeld betrachtet, da sie sowohl die weibliche Erwerbstätigkeit als auch die Kindererziehung fördert.



*Unemployed people of group to labour force (employed + unemployed people)

Source: STATcube - Statistische Datenbank von STATISTIK AUSTRIA, Abgestimmte Erwerbsstatistik

Fig. 5 “Unemployment rates by young age, education and Urban-Rural Typology (2015)”

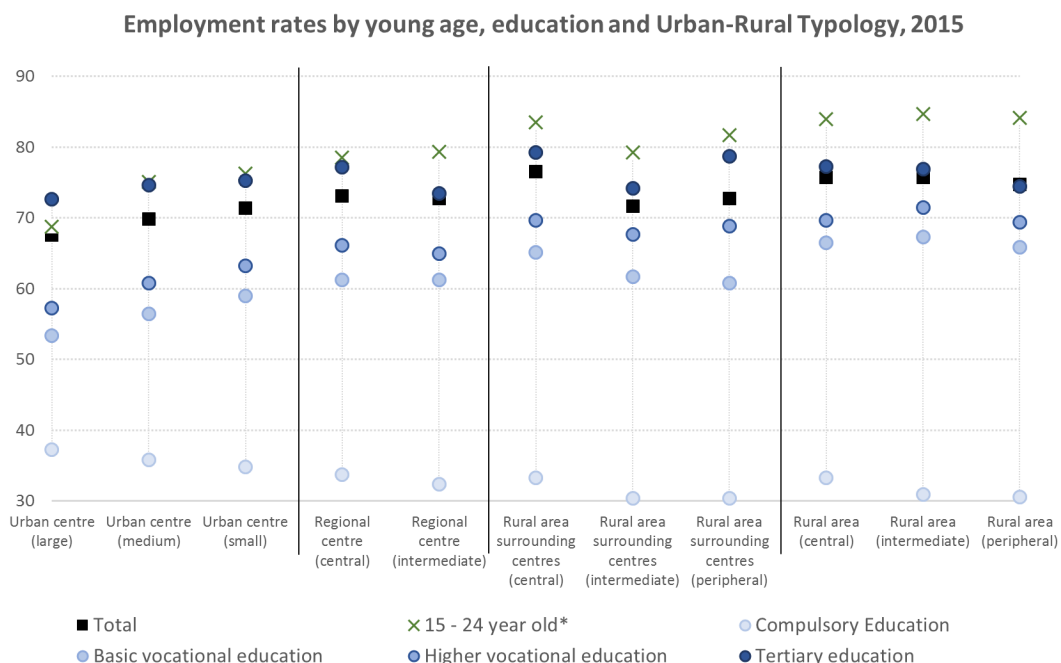
Abb. 5 „Arbeitslosenquoten junger Personen nach Bildungsgrad und Stadt-Land-Typologie (2015)“

The presence of high unemployment rates of people with compulsory education in Austrian urban centres (which is prevalent in southern and eastern cities like Vienna, Graz, Klagenfurt-Villach) means that a) the job demand of people with compulsory education is not met by the supply for low educated peoples and b) jobs in urban contexts require higher educational standards (see fig. 5). Therefore, people with low

Weitere moderate territoriale Ungleichheiten, sowohl in der NUTS-3- als auch in der Stadt-Land-Typologie, zeigen sich in der Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen. Nichtsdestotrotz ist deren Arbeitslosenquote in den großen urbanen Zentren doppelt so groß (10,1%) wie in ländlichen Regionen. Das könnte darauf hindeuten, dass ältere ArbeitnehmerInnen auf dem Land

education face steep difficulties in accessing the labour market in urban centres. Moreover, large urban centres in Austria are the main destination of both rural and international migration of (predominantly) young people. Thus, increasing vulnerability of young people with lower education is to be expected, especially in urban regions. The territorial conditions facilitating this trend should be addressed by policy interventions aiming to increase the level of qualification, especially for 15-24 year old people, e.g. with specific training or the recognition of informally acquired professional skills²⁴.

aufgrund informeller Netzwerke und eines stärkeren gesellschaftlichen Zusammenhalts bessere Arbeitsmöglichkeiten vorfinden. Zusätzlich weisen Personen mit tertiärer Bildung, neben insgesamt niedrigeren Arbeitslosen- und höheren Erwerbstätigenquoten, die geringsten territorialen Unterschiede in beiden Typologien auf. Tertiäre Bildungsabschlüsse sind daher ein wirksames Mittel, die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu steigern und das Arbeitslosigkeitsrisiko zu mindern. Im Gegensatz zu diesen moderaten sozial-räumlichen Unterschieden liegen die Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten bei jungen Personen und Personen mit geringem Bildungsstand bedeutend höher. Diese Ungleichheiten wollen wir in den folgenden Abschnitten gesondert betrachten.



* employed people from 15 - 24 years to all people from 15 - 24 years that are not in education

Source: STATcube - Statistische Datenbank von STATISTIK AUSTRIA, Abgestimmte Erwerbsstatistik

Fig. 6 "Employment rates by young age, education and Urban-Rural Typology (2015)"

Abb. 6 „Erwerbstätigenquoten junger Personen nach Bildungsgrad und Stadt-Land-Typologie (2015)“

With respect to spatial disparities of employment rates for people with basic vocational training, most importantly, regions located in the eastern and southern part of Austria show lower rates than regions in the northern and western parts. In

Ungleichheiten in der Jugenderwerbstätigkeit und Jugendarbeitslosigkeit

Bei jungen Personen im Alter von 15 und 24 Jahren lag die Erwerbstätigenquote 2015 mit am

²⁴ See for instance the case of the action *Du kannst was!*, implemented in Upper Austria, in: Ruggero Cefalo, Yuri Kazepov, Ralph Chan, and Lukas Alexander, "Regional/local Case Studies. National Report Austria, YOUNG_ADULLLT Working Paper", (Vienna: University of Vienna 2018).

addition, urban-rural disparities exist, as the employment rates for people with basic vocational education are generally lower in urban centres (see fig. 6). This hints at relevant regional differences in the outcomes of the apprenticeship system and highlights the importance of aligning the apprenticeship system to local labour market needs. Although the level of employment for people with higher vocational training lies around 4% above the level of basic vocational education, a similar pattern of regional disparities hints at the uneven access to adequate vocational education, which is mostly concentrated in urban and regional centres. But the spatial differences suggest also that regional systems of higher vocational education is not fully aligned with the characteristics of local job market demands. For instance, in the region of Vienna higher educational qualifications are strongly requested by employers, while a mismatch between demand and supply in apprenticeship and vocational education exists. Policy makers focusing on the bridge between education and employment should be aware of how different territorial configuration create specific opportunities and potential vulnerabilities.

Conclusions

In terms of spatial justice, our analysis of unemployment patterns suggest that the opportunity structures of different groups on the labour market are influenced by spatial disparities that must be considered when designing policy interventions. Life chances need to be enhanced by mobilising resources at all territorial levels. This is particularly true for young labour market entrants and, among them, young people with very low education. The need for place-sensitive policies, that prioritize adequate, local education and training opportunities for young people are necessary to improve this group's situation on labour markets.²⁵ However, this should be done *vis-à-vis* national or even supra-national targets. Only a 'Territorialized Social Investment' approach, that entails access to adequate higher education, vocational training opportunities and childcare

höchsten, wobei, bezogen auf diese Gruppe relativ hohe territoriale Unterschiede zu beobachten sind. Regional betrachtet weist die Erwerbstätigenquote junger Personen die zweithöchste Spannweite (23,6%) von allen in Abb. 4 aufgelisteten Indikatoren auf. Ähnliches gilt für die Arbeitslosenquote dieser Gruppe (13,2%). Betrachtet man die Stadt-Land-Typologie ist die Spannweite der Erwerbstätigenquote junger Personen sogar am höchsten (15,5%). Diese Befunde deuten auf besondere Stadt-Land-Ungleichheiten bezüglich der Chancenstrukturen dieser Gruppe hin. Kurzum, die Daten zeigen die Existenz räumlicher Problemlagen des österreichischen Jugendarbeitsmarkt auf. Zur Förderung der Integration junger Personen sollten räumlich abgestimmte Interventionen in Form aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen vorgenommen werden: zum Beispiel durch Berufsbildungskurse für arbeitslose Jugendliche, verstärkte Bereitstellung staatlich geförderter Praktikumsplätze, sowie Lehrlingsstellen usw.

Die relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit hängt stark mit internationaler Migration,²² insbesondere in mittleren und großen urbanen Zentren, zusammen. Auch die Binnenwanderung hängt mit niedrigen Erwerbstätigen- und hohen Arbeitslosenquoten unter Jugendlichen zusammen. In großen urbanen Zentren geht eine höhere Konzentration junger Personen mit einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko einher. Das kann auf zwei Mechanismen zurückzuführen sein. Entweder die Stellennachfrage junger Personen übersteigt das entsprechende Stellenangebot, oder junge Personen sind für die in urbanen Zentren verfügbaren Stellenangebote nicht ausreichend ausgebildet, was vor allem den Arbeitsmarktzugang für junge Personen mit niedrigen Bildungsstand erschwert (siehe unten). Dagegen scheinen regionale Arbeitsmärkte im Norden und Westen Österreichs (z.B. im Mühlviertel, Innviertel, Tiroler Unterland und in der Obersteiermark) eine sehr hohe Aufnahmefähigkeit für junge Personen zu besitzen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit spiegelt sich dieser Effekt in einem bereits erfolgten Bevölkerungsschwund bzw. Stagnation, vor

²⁵ This includes not only training courses, but also initiatives like public-funded transitional employment projects, as in the case of the policy *Back to the Future* implemented in the city of Vienna (Ibid).

facilities, can contribute to alleviate regional disparities in Austria. But the design of active interventions aiming at facilitating labour market integration need to consider the spatial differences we documented.

As recent migration trends towards urban regions interact with territorial differences in educational qualifications, employment opportunities and unemployment risks, similar measures might produce different outputs. A territorialized approach would imply to effectively raise employment opportunities and decrease unemployment in laggard regions, through specifically targeted interventions. Conversely, a *place-insensitive* approach could result in an increase of spatial disparities. Place-*insensitive* policies could create more opportunities for territories that are already characterised by better socio-economic and institutional conditions, reinforcing territorial inequalities.

The integrated design of place-sensitive SI policies, that take educational training, labour market policies and regional economic planning into consideration, remains crucial work in Austria. Targeting territorial disparities, therefore, calls for a strong foundation in cooperation and alignment of these policy fields. But also more research that explores the socio-spatial effects of all these policy fields in their interaction is necessary. We know, for instance, that the location decisions of higher vocational schools, which is made by the national ministry of education, follows the principle of centralisation and locate schools traditionally in urban and regional centres. Additionally, the broadest diversification of branches is to be found in large urban centres, whereas small and regional centres offer less branches. This regionally unbalanced supply with different branches may tend to foster a mismatch of regional labour market supply and demand, although Austria's school autonomy grants certain, limited freedom to establish tailored vocational education within the respective school branches. But existing knowledge on regional or local employment effects of the design of higher vocational education in interaction with the design of vocational training and labour market policies is rather scarce for Austria. Still, only combining place-oriented education with place-sensitive

allen des Anteils der 15-24-Jährigen, aber auch in einem engeren Ineinandergreifen zwischen Berufsausbildung und Art des regionalen Wirtschaftssystems, wieder.

Ungleichheiten in der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit bei geringer Bildung

Bildung und Berufsqualifikation beeinflussen die Chancen auf lokalen österreichischen Arbeitsmärkten (insbesondere für junge BerufseinsteigerInnen) maßgeblich. Besonders deutlich zeigt sich dies an der mit Abstand niedrigsten Erwerbstätigenquote bei Personen die lediglich über einen Pflichtschulabschluss²³ verfügen (32,8% im Mittel über alle NUTS-3-Regionen, Abb. 4). Zusätzlich zeigt diese Gruppe die höchsten Arbeitslosenquoten (14,1% im Mittel über alle Regionen). Bei Personen mit einem Lehrabschluss oder einem Abschluss einer höherer Berufsbildung liegt die Erwerbstätigenquote bereits doppelt so hoch und das Arbeitslosigkeitsrisiko ist um die Hälfte geringer als bei Personen mit Pflichtschulabschluss. Das Muster der territorialen Ungleichheiten ist bei den drei Bildungsgraden jedoch unterschiedlich ausgeprägt. Während bei PflichtschulabsolventInnen die Arbeitslosenquote sehr große räumliche Ungleichheiten aufweist, weist bei Personen mit Lehrabschluss oder höherer Berufsbildung lediglich die Erwerbstätigenquote hohe räumliche Unterschiede auf (vgl. Abb. 4). Die räumlichen Ungleichheiten hängen mit hoher Wahrscheinlichkeit mit regionalen Unterschieden des Ausbildungssystems und der Nachfrage nach Arbeitskräften zusammen.

Die auffällig hohen Arbeitslosenquoten unter PflichtschulabsolventInnen in urbanen Zentren Österreichs (vor allem in südlichen und östlichen Städten wie Wien, Graz und Klagenfurt-Villach) bedeutet, dass a) das Stellenangebot für Personen mit Pflichtschulbildung nicht ausreicht und b) für Arbeitsplätze im urbanen Umfeld generell eine höhere Bildung erforderlich ist (vgl. Abb. 5). Personen mit geringer Bildung haben daher große Schwierigkeiten, am urbanen Arbeitsmarkt teilzuhaben. Zusätzlich wirkt Landflucht und internationale Zuwanderung von (vorwiegend)

social and labour market policies in a context of guaranteed standards enables the full potential of territorialized SI-strategies in tackling territorial inequalities and avoiding territorial (local) traps.²⁶

Acknowledgment

The research was funded by the European Commission under the European Union's Horizon 2020 research and innovation program with the Contract Number: 727058 - COSHMO (Former Hans Thor Andersen). We would also like to thank Nina Görger for her editorial support.

jungen Leuten in die großen urbanen Zentren Österreichs verstärkend. Damit ist, insbesondere in urbanen Regionen, für junge Personen mit geringer Bildung ein zunehmendes Arbeitslosigkeitsrisiko zu erwarten. Diese sozial-räumliche Problemlage soll durch entsprechende raumbasierte politische Maßnahmen für 15-24-Jährige adressiert werden. Vor allem das Qualifikationsniveau der jungen Personen muss durch abgestimmte Ausbildung oder die Anerkennung informell erworbener Berufsqualifikationen gehoben werden.²⁴

Bezüglich der territorialen Ungleichheiten bei der Erwerbstätigenquote von Personen mit Lehrausbildung, ist hervorzuheben, dass diese in den südlichen und östlichen Regionen Österreichs geringer ausfällt als in den nördlichen und westlichen Regionen. Dazu kommen Stadt-Land-Unterschiede, da die Erwerbstätigenquote von Personen mit Lehrausbildung in urbanen Zentren generell niedriger ist (vgl. Abb. 6). Das deutet auf signifikante regionale Unterschiede bei den Ergebnissen der Lehrausbildung hin und unterstreicht, wie wichtig es ist, das Lehrensystem auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts abzustimmen. Obwohl die Erwerbstätigenquote von Personen mit höherer Berufsbildung etwa 4% über der von Personen mit Lehrausbildung liegt, deutet ein ähnliches regionales Verteilungsmuster auch hier auf einen ungleichen Zugang zu einer passenden Berufsausbildung hin. Höhere berufliche Bildungsstätten konzentrieren sich vor allem in urbanen und regionalen Zentren und verstärken den ungleichen Zugang. Die räumlichen Unterschiede legen zudem nahe, dass die regionalen Systeme höherer Berufsbildung nicht ganzheitlich auf die Anforderungen des lokalen Arbeitsmarkts abgestimmt sind. So herrscht etwa in der Region Wien eine starke Nachfrage nach höheren Bildungsqualifikationen, während bei Lehr- und Berufsausbildungen ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage besteht. Politische EntscheidungsträgerInnen, die an der Nahtstelle von Bildung und Beschäftigung arbeiten, müssen daher die unterschiedlichen sozial-räumlichen Strukturen und deren

²⁶ John Agnew, "The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory", *Review of International Political Economy*, Volume 1 (1994): p. 53-80.

Auswirkung auf Chancen und Problemlagen beachten.

Schlussfolgerungen

Auf Basis einer räumlichen Gerechtigkeitsperspektive zeigt unsere Analyse der regionalen Arbeitslosenstruktur, dass die Chancen verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt durch räumliche Ungleichheiten beeinflusst werden, die bei der Entwicklung politischer Interventionen berücksichtigt werden müssen. Zur Verbesserung der Lebenschancen müssen Ressourcen auf allen territorialen Ebenen mobilisiert werden. Das gilt insbesondere für junge BerufseinsteigerInnen und vor allem für jene mit sehr geringer Bildung. Um die Situation dieser Gruppe auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt zu verbessern, sind raumbezogene Maßnahmen nötig, die auf lokal angepasste Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten setzen.²⁵ Allerdings sollte dies vor dem Hintergrund nationaler und supranationaler Ziele geschehen. Nur ein territorialisierter, raumbezogener, sozialinvestiver Ansatz, der den Zugang zu adäquater höherer Bildung, Berufsausbildung und Kinderbetreuung einbezieht, kann zu einem Abbau regionaler Unterschiede in Österreich beitragen. Bei der Entwicklung aktiver Interventionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration müssen die von uns dokumentierten räumlichen Differenzen allerdings berücksichtigt werden.

Da jüngste Trends zur Migration in urbane Regionen mit den regionalen Unterschieden bei Bildungsqualifikationen, Beschäftigungschancen und Arbeitslosenrisiken interagieren, würden ähnliche Maßnahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Ein territorialisierter Ansatz hieße, durch genau abgestimmte Interventionen tatsächlich eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit in strukturschwachen Regionen herbeizuführen. Dagegen könnte ein *raumblinder* Ansatz zu einer Verstärkung räumlicher Unterschiede führen. Raumblinde Maßnahmen könnten zusätzliche Möglichkeiten für Territorien schaffen, die ohnedies bereits über bessere sozioökonomische

und institutionelle Bedingungen verfügen, und so territoriale Ungleichheiten weiter verstärken.

Die integrierte Gestaltung raumspezifischer SI-Maßnahmen, die Berufsausbildung, Arbeitsmarktpolitik und regionale Wirtschaftsplanung zu berücksichtigen, bleibt eine wesentliche Aufgabe in Österreich. Der Ausgleich territorialer Ungleichheiten erfordert eine stärkere Kooperation und Abstimmung zwischen den genannten Politikfeldern. Auch vermehrte Forschung zu den sozioräumlichen Effekten der Interaktion dieser Politikfelder ist notwendig. Wir wissen zum Beispiel, dass die vom Unterrichtsministerium des Bundes getroffenen Standortentscheidungen für Berufsbildende Höhere Schulen nach dem Zentrale-Orte-Konzept erfolgt, sodass sich diese üblicherweise in urbanen und regionalen Zentren befinden. Hinzu kommt, dass die größte Bandbreite an Fachrichtungen in den großen urbanen Zentren angeboten wird, wogegen kleine und regionale Zentren weniger Zweige anbieten. Obwohl die Schulautonomie in Österreich gewisse Freiheiten bietet, in den jeweiligen Fachrichtungen maßgeschneiderte Berufsausbildungszweige anzubieten, trägt das regional unausgewogene Angebot höchstwahrscheinlich zu einem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf regionalen Arbeitsmärkten bei. Grundlagenwissen über die explizit räumlichen Interaktionen von höherer Berufsbildung, allgemeiner Lehrausbildung und Arbeitsmarktmaßnahmen auf die regionale oder lokale Beschäftigungslage muss für Österreich verbessert werden. Nichtsdestotrotz sind wir der Überzeugung, dass das Potenzial territorialisierter SI-Strategien zur Beseitigung territorialer Ungleichheiten und zur Vermeidung territorialer (lokaler) Fallen lediglich durch ein raum-orientiertes Bildungssystem zusammen mit einer raumbasierten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit garantierten Standards ausgeschöpft werden kann.²⁶

Danksagung

Die Studie wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen des EU-Rahmenprogramms für Forschungs und Innovation „Horizon 2020“ mit der Fördervereinbarung 727058 - COSHMO (Former Hans Thor Andersen) finanziert. Wir möchten uns auch bei Nina Görgen für die redaktionelle Unterstützung bedanken.