

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Walter Hoffmann, Lutz Reyher

Ziele und Möglichkeiten regionaler  
Arbeitsmarktforschung im IAB

3. Jg./1970

**2**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Ziele und Möglichkeiten regionaler Arbeitsmarktforschung im IAB

Walter Hoffmann, Lutz Reyher

Die zunehmende Bedeutung regionaler Arbeitsmarktforschung verlangt eine größere Transparenz in den regionalbezogenen Forschungsvorhaben der damit befaßten Institutionen. Vorliegender Aufsatz, der als Rahmenprogramm der Regionalforschung im IAB gedacht ist, soll helfen, diese Transparenz zu erhöhen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat nach dem AFG die Aufgabe, einen hohen Beschäftigungsstand zu erzielen und aufrechtzuerhalten und die Beschäftigungsstruktur nach Gebieten zu verbessern. Sie muß also ihre Mittel, soweit möglich, regional gezielt einsetzen. Der Entscheidungsspielraum ist dabei teilweise begrenzt durch die regionalpolitischen Zielsetzungen der Gebietskörperschaften. Innerhalb dieses Rahmens kann sie jedoch eine Regionalverteilung ihres Mitteleinsatzes anstreben, die im Hinblick auf *ihre* Aufgaben die größtmögliche Wirkung verspricht.

Das IAB versucht, der Bundesanstalt zur Lösung dieser Probleme Entscheidungshilfen bereitzustellen. Zu diesem Zwecke müssen einmal Kriterien entwickelt werden, die den arbeitsmarktrelevanten Gegebenheiten und Entwicklungstendenzen in den einzelnen Regionen Rechnung tragen. Zweitens sind Standardmethoden zur Erfolgskontrolle der einzelnen Maßnahmen zu entwickeln. Zur Erfüllung dieser Aufgaben muß eine regional gegliederte Informationssammlung aufgebaut werden, durch die es möglich wird, Lage und Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den einzelnen Regionen zu diagnostizieren und vorauszuschätzen.

Schon vom Umfang der erforderlichen Datensammlung her wird es kurzfristig noch nicht möglich sein, eine umfassende regionalpolitische Orientierungshilfe zu liefern. Für Einzelprobleme können jedoch schon jetzt und in naher Zukunft verstärkt Entscheidungshilfen beigebracht werden.

## Gliederung:

- I. Einleitung II. Das Entscheidungsproblem der Bundesanstalt
- III. Der Entscheidungsspielraum der Bundesanstalt
- IV. Aufgabe des IAB
  - 1. Die Ausgangssituation
  - 2. Formulierung operationaler Kriterien für regionalpolitische Entscheidungen der Bundesanstalt
  - 3. Aufbau einer regionalen Informationsbasis
  - 4. Erfolgskontrolle regionalorientierter Maßnahmen der Bundesanstalt
  - 5. Ausblick

## I. Einleitung

Die Bedeutung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktproblemen in und zwischen einzelnen Regionen rückt mehr und mehr ins Blickfeld von Politik und Forschung. Über Probleme, Bedingungen und notwendige Schwerpunkte künftiger Forschung auf diesem Gebiete informieren die Diskussionsergebnisse jenes Arbeitskreises, der sich auf Initiative des IAB unter Mitwirkung des

RKW über lange Zeit hin diesen Fragen gewidmet hat<sup>1)</sup>.

Inzwischen sind umfangreiche Forschungsprogramme entwickelt worden, die — überwiegend allerdings wohl erst nach mehreren Jahren — spürbare Fortschritte der regionalen Arbeitsmarktforschung erhoffen lassen. Die Fortschritte werden um so größer sein, je größer u. a. die Transparenz der Forschungsvorhaben und -programme der verschiedenen Forschungseinrichtungen ist. Zu diesem Zweck soll daher im folgenden in groben Umrissen aufgezeigt werden, welche Fragen regionaler Arbeitsmarktforschung — und welche nicht—im IAB auf absehbare Zeit hin untersucht werden sollen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat nach dem Gesetz unter anderem dazu beizutragen, daß „die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten ... verbessert wird“<sup>2)</sup>. Die Bundesanstalt soll, mit anderen Worten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, daß im Hinblick auf die vorgegebene regionalpolitische Zielsetzung der Bundesregierung unerwünschte Entwicklungen von Ausmaß und Struktur der Beschäftigung in den einzelnen Regionen verhindert oder beseitigt werden. Situationen, die arbeitsmarktpolitischer Korrektur bedürfen, ergeben sich, wenn die regionalpolitischen Wachstumsziele in den einzelnen Regionen nicht erreicht werden, weil Volumen und Struktur des Angebots von Arbeitskräften

<sup>1)</sup> Vgl. „Beiträge zur Arbeitsmarktforschung“ im Anhang dieses Heftes.

<sup>2)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz, § 2, Ziffer 7.

ten und Arbeitsplätzen quantitativ und/oder qualitativ ihnen nicht entsprechen bzw. wenn divergierende Entwicklungen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage in Teilregionen voraussichtlich zu erwarten sind. Sie können Anpassungsvorgänge quantitativer Art (Zahl der Erwerbspersonen oder Arbeitsplätze) wie auch qualitativer Art (Berufs- und Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte bzw. Anforderungsstruktur der Arbeitsplätze) erforderlich machen. Die Bundesanstalt verfügt über ein differenziertes Instrumentarium für Eingriffsmöglichkeiten, mit dem sie die erforderlichen Anpassungen mehr oder weniger stark beeinflussen kann.

Zur Verdeutlichung: Störungen auf regionalen Arbeitsmärkten werden also im Hinblick auf regionalpolitische Entwicklungsziele, d. h. dynamisch definiert. Korrekturbedürftige Störungen liegen, mit anderen Worten, auch dann vor, wenn Entwicklungen von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften auf regionalen Arbeitsmärkten voraussehbar sind, die dem mittel- oder langfristigen Entwicklungsziel nicht gerecht werden. Eingriff und Maßnahmenkombination orientieren sich also nicht *reaktiv* im Hinblick auf eingetretene Arbeitsmarktstörungen, sondern weit mehr *aktiv* an anzustrebenden Entwicklungszielen (vgl. Beispiel unter IV, 2.).

**Volumen und Struktur der regionalwirksamen Ausgaben <sup>1)</sup> der Bundesanstalt für Arbeit 1967—1969**

Förderungsprogramme	Mittel und Zahl der Maßnahmen						Art der Maßnahmen
	1967		1968		1969		
	Mill. DM	Zahl der Maßnahmen	Mill. DM	Zahl der Maßnahmen	Mill. DM	Zahl der Maßnahmen	
1. Bauliche Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme <sup>2)</sup>	68,5	—	29,4	—	33,9	—	Bau/Unterhaltung von: Unterkünften für Ausländer, Wohnheimen, Wohnungen, Pendlerwohnheimen, Wohnstätten für alleinstehende Mütter mit Kind
2. Institutionelle Förderung <sup>2)</sup>	2,0	15	4,6	54	19,6	77	Bau/Unterhaltung von: Überbetrieblichen Lehrwerkstätten, Einrichtungen der beruflichen Fortbildung und Umschulung
3. Förderung der Wirtschaft <sup>3)</sup> darunter:	36,4	201	362,7	715	623,4	1394	Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, Rationalisierung, Verbesserung der Infrastruktur, Förderung des Fremdenverkehrs, Einrichtung von Bildungsstätten
a) Regionales Förderungsprogramm	17,4	103	67,5	101	254,4	491	
b) Programm Ostfriesland	—	—	—	—	43,0	192	
c) Berlin-Programm	—	—	59,7	58	—	—	
d) Wirtschaftsförderung außerhalb der Bundesförderungsgebiete	—	—	13,8	38	26,0	44	
e) Gemeinsames Strukturprogramm Ruhr-Saar-Bundesfördergebiete	11,2	8	53,7	177	144,5	322	
f) Anpassung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der betroffenen Gebiete	—	—	151,0	212	144,7	258	
g) Finanzierung kommunaler Aufgaben	7,8	90	17,0	129	10,8	87	
Förderungsprogramme insgesamt	106,9		396,7		676,9		

<sup>1)</sup> Ohne Ausgaben für überbezirkliche Arbeitsvermittlung, individuelle Förderung der Arbeitsaufnahme, individuelle Förderung und Beratung

<sup>2)</sup> Bewilligte Mittel

<sup>3)</sup> Effektive Ausgaben

Quelle: Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit

## II. Das Entscheidungsproblem der Bundesanstalt

Gemessen am Gesamtvolumen jener Mittel, die im Bundesgebiet zur Beeinflussung der regionalen Faktorallokation und zur Strukturverbesserung aufgewendet werden, ist die finanzielle Manövriermasse der Bundesanstalt zwar verhältnismäßig bescheiden. Im Rahmen der Gesamtausgaben der Bundesanstalt ist sie jedoch von erheblichem Gewicht. Allein für die ausschließlich regionalorientierten Förderungsprogramme wendete die Bundesanstalt im Jahre 1969 rund 677 Mill. DM auf. Damit sind diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 70 v. H. gestiegen. Hinzu kommen die umfangreichen Ausgaben der Bundesanstalt für überregionale Arbeitsvermittlung, Förderung der Arbeitsaufnahme und individuelle Förderung und Beratung, von denen ebenfalls ein erheblicher Anteil regional ausgerichtet ist, sich jedoch schwer quantifizieren läßt<sup>3)</sup>.

Nun übersteigen die aus regionalpolitischer Zielsetzung resultierenden Anforderungen unter den derzeitig gegebenen Einnahmemöglichkeiten und Ausgabeverpflichtungen schon heute, mehr noch aber mit Sicherheit in den kommenden Jahren die Finanzkraft der Bundesanstalt beträchtlich. Die Bundesanstalt muß daher aus der Sicht ihrer Aufgaben nach ökonomischen und sozialen Kriterien darüber entscheiden,

- wie sie die verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Maßnahmen aufteilt,
- in welcher regionalen Verteilung und
- in welcher zeitlichen Abfolge sie ihre Mittel optimal einsetzt.

## III. Der Entscheidungsspielraum der Bundesanstalt

Der Entscheidungsspielraum der Bundesanstalt ist hinsichtlich der regionalen Verteilung ihres Mitteleinsatzes freilich begrenzt. Grundsätzlich kann sie sich nur „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ bewegen<sup>4)</sup>. Inhaltlich näher bestimmt wird der Freiheitsgrad der Bundesanstalt zunächst durch die Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes. Diese Vorschriften bestimmen direkt oder indirekt, ob und inwieweit die Bundesanstalt beim Einsatz ihrer Mittel regional differenzieren kann oder soll. Soweit sie einen solchen Spielraum hat, muß die Bundesanstalt zusätzlich die Bestimmungen der Förderprogramme von Bund und Ländern für Fördergebiete beachten. Bei vielen Maßnahmen unterliegt sie jedoch keinen konkreten Beschränkungen.

<sup>3)</sup> Werden die Ausgaben zur Förderung der Arbeitsaufnahme, der beruflichen Bildung und Fortbildung und ähnliches eingerechnet, dann steigt der aufgewendete Betrag auf über eine Milliarde DM.

<sup>4)</sup> Arbeitsförderungsgesetz, § 1.

Freiheitsgrad und regionalpolitischer Wirkungsgrad sind bei den einzelnen Maßnahmen recht unterschiedlich.

Im gesamten Versicherungswesen läßt das AFG der Bundesanstalt keinerlei Spielraum für regionale Differenzierung. Bei der Arbeitslosenversicherung (einschließlich Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld) ist die nachhaltige Arbeitsmarktwirkung wohl auch mit am geringsten, wenn man einmal absieht von dem Einfluß von Arbeitslosengeld und Beitragseinzug auf das regionale Kaufkraftvolumen.

*Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Förderung der beruflichen Bildung* erlauben dagegen bereits einen hohen Grad regionaler Ausrichtung. Die Möglichkeiten der regionalen Steuerung sind für die Bundesanstalt hier zwar auch begrenzt, insofern die Leistungen auf diesen Gebieten qua Gesetz *überall* in Anspruch genommen werden können. Dennoch ist hierbei sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Regionalorientierung durchaus möglich. Sie wird auch praktiziert. Ein Beispiel für eine vorwiegend quantitative Ausrichtung ist die durch intensive Werbung geförderte Vermittlung von Arbeitskräften nach Berlin (West). Individuelle Beratung und Förderung kann und muß sich zwar nicht streng nach den jeweiligen regionalen Erfordernissen richten. Dennoch kann eine gezielte Konzentrierung dieser vorwiegend qualitativ orientierten Maßnahmen zur Entwicklung in Problemregionen beträchtlich beitragen. Zudem können regionale Strukturdiskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage teilweise durch überbezirkliche Arbeitsvermittlung gemildert werden. Schließlich kann institutionelle Förderung nachhaltig auf die Entwicklung spezieller regionaler Arbeitsmärkte einwirken, indem z. B. die Attraktivität der Regionen erhöht wird. Auch hier ist Raum für regionalpolitische Aktivität der Bundesanstalt.

Am nachhaltigsten kann die Bundesanstalt zweifellos die Entwicklung regionaler Arbeitsmärkte durch *regionale Wirtschaftsförderung*, d. h. durch die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, durch die Förderung der Arbeitsaufnahme und durch Finanzierungshilfen beim Ausbau der Infrastruktur beeinflussen.

Den konkreten Rahmen für diese regionalpolitischen Aktivitäten der Bundesanstalt bildet hauptsächlich das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung. Dieses Programm wurde in jüngster Zeit rasch weiterentwickelt. Lange Zeit wurden bestimmte Ausbaubereiche ohne hinlängliche Koordination zwischen Bund und Ländern *generell* gefördert. Heute konzentriert sich die regionale Förderungspolitik in der Bundesrepublik bei weitgehender Zusammenarbeit von Bund und Ländern und in übereinstim-

mung mit den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung In mittelfristiger Perspektive auf die Förderung von *Schwerpunkten* innerhalb von Problemregionen. Neben dem regionalen Förderungsprogramm gibt es zahlreiche Sonderprogramme, die entweder von den einzelnen Bundesländern oder von Bund, Ländern und anderen Institutionen gemeinsam getragen werden (z. B. Berlin, Kohlenbergbaugebiete usw.).

Ein weiterer Schritt zu einem umfassenden Regionalprogramm für das Bundesgebiet wurde in jüngster Zeit getan mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, mit dem über die Förderung der gewerblichen Wirtschaft hinaus eine an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Regionen orientierte Regionalpolitik begründet wird.

An der Durchführung der verschiedenen Programme ist die Bundesanstalt beteiligt. Dem tragen u. a. die geltenden Richtlinien über die Verwendung der Bundeshaushaltsmittel im Rahmen des Regionalen Förderungsprogrammes auch insofern Rechnung, als „alle Projekte, durch die neue Arbeitsplätze geschaffen werden, mit dem zuständigen Landesarbeitsamt“ abzustimmen sind<sup>5)</sup>. Die Bundesanstalt kann sich nach diesen Richtlinien „im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den einzelnen Förderungsvorhaben zur Schaffung von gewerblichen Arbeitsplätzen (auch Fremdenverkehrsgewerbe) durch die Gewährung zinsgünstiger Kredite beteiligen“. Daraus ergibt sich, daß die Bundesanstalt selbst in den Förderungsgebieten in gewissen Grenzen zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben grundsätzlich entscheiden kann, in welchen Regionen und für welche Maßnahmenkombinationen sie ihre Mittel einsetzt.

Dem regionalpolitischen Programm der Bundesregierung liegt kein in sich geschlossenes, konfliktfreies Zielsystem zugrunde, mit dem etwa auf der Grundlage eines regionalisierten Gesamtmodells *konkret* die mittel- oder langfristigen Entwicklungsziele für *alle* einzelnen Teile der Bundesrepublik und damit für die Gesamtstruktur verbindlich bestimmt werden könnten. Es ist auch fraglich, ob ein derartiges Zielsystem je erreicht werden wird oder kann<sup>6)</sup>. Gegenwärtig jedenfalls zielt Regionalpolitik in der Bundesrepublik lediglich auf die Beseitigung oder Verhinderung von unerwünschten Entwicklungen in einzelnen Regionen ab, die in einem weithin akzeptierten Negativkatalog definiert sind.

<sup>5)</sup> Richtlinien über die Verwendung der Bundeshaushaltsmittel für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung, gültig ab 1. August 1969, Abschnitt I, Ziffer 5, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 174 vom 19. 9. 1969.

<sup>6)</sup> Vgl. Storbeck, Dietrich: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, in: Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 1, Berteismann Universitätsverlag 1969, S. 61 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. die „Beiträge zur Arbeitsmarktforschung“ im Anhang dieses Heftes.

Aus dieser regionalpolitischen Gesamtsituation in der Bundesrepublik erklärt sich der gegenwärtige Entscheidungsspielraum der Bundesanstalt für Arbeit. Unter den gegebenen Verhältnissen kann auch sie ihren Aktivitäten kein geschlossenes, langfristig orientiertes, widerspruchsfreies regionalpolitisches Programm zugrunde legen. Sie muß und kann jedoch versuchen, den ihr gegebenen Spielraum zur optimalen Erfüllung ihrer Aufgaben zu nutzen.

#### IV. Aufgabe des IAB 1.

##### Die Ausgangssituation

Es ist das Ziel der arbeitsmarktbezogenen Regionalforschung im IAB, der Bundesanstalt Entscheidungshilfen für eine so verstandene rationale Regionalpolitik bereitzustellen. Angesichts des derzeitigen Standes der *Forschung*, der politischen *Zielformulierung* und des *Informationswesens* ist diese Aufgabe allerdings kurzfristig nur bedingt zu erfüllen<sup>7)</sup>.

Immerhin ist die *Regionalforschung* im Bundesgebiet in rascher Entwicklung begriffen. Umfangreiche Forschungskapazitäten werden in Kürze im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Regionalforschung und Regionalpolitik“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingesetzt, um ein regionalisiertes, gesamtwirtschaftliches Modell zu erarbeiten, das sowohl für Prognosezwecke als auch für die Formulierung von Strategien der regionalen Wirtschaftspolitik verwendet werden könnte. Das breit angelegte Forschungsprogramm umschließt einmal die Untersuchung der Bestimmungsgrößen und Erscheinungsformen einzelräumlicher Entwicklungen und interregionaler Verflechtungen, also der Bestimmungsgründe der Regionalstruktur und ihrer Veränderungen. Zweitens wird der Komplex Regionalpolitik analysiert, also regionalpolitische Zielsysteme (einschließlich ihrer Konsistenz) und die Wirkung regionalpolitischer Instrumente. Schließlich fällt darunter auch die Überprüfung bereits konzipierter wie die Formulierung neuer operationaler Entwicklungsstrategien der Regionalpolitik. Neben diesem umfassenden Forschungsprogramm gibt es zahlreiche Initiativen in den einzelnen Bundesländern, die die regionale Arbeitsmarktforschung ebenfalls befruchten werden.

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahre, so ist zu hoffen, daß weitere Fortschritte in der regionalpolitischen Willensbildung und *Zielformulierung* gemacht werden, zumal dann, wenn Effizienzkontrollen die Revision des gegebenen Konzepts nahelegen sollten.

Auch auf dem Gebiet der regionalen *Wirtschafts- und Arbeitsmarktstatistik* sind beachtliche Verbesserungen zu erwarten. Im Rahmen der der-

zeitigen Forschungsaktivitäten werden einmal die vorhandenen Regionalstatistiken systematisch gesammelt und aufbereitet werden. Zum anderen ist ein breiter Strom neuer Informationen von der laufenden Volks- und Berufszählung 1970 zu erwarten. Schließlich verspricht die geplante neue Beschäftigtenstatistik auch in regionaler Hinsicht einen beträchtlichen Informationsgewinn. Allerdings werden wohl noch mehrere Jahre vergehen, bis umfassende regionale Datenbanken zur Verfügung stehen.

Bei diesen Entwicklungsperspektiven werden die regionalpolitischen Entscheidungshilfen, die das IAB erarbeiten kann, auf längere Zeit hin nur vorläufiger Natur sein können. Es ist jedoch zu hoffen, daß die im Zuge der Forschungsfortschritte in der Bundesrepublik insgesamt zunehmende Transparenz der regionalwirtschaftlichen und -politischen Vorgänge zur ständigen Verbesserung dieser Entscheidungshilfen führt.

## 2. Formulierung operationaler Kriterien für regionalpolitische Entscheidungen der Bundesanstalt

Im folgenden wird versucht, anhand von zwei Beispielen zu demonstrieren, welche Kriterien etwa zur Begründung einer optimalen Regionalverteilung bestimmter Maßnahmen in Betracht kommen könnten.

### a) Beispiel: Kindertagesstätten

Maßstäbe für eine optimale Regionalverteilung jener Mittel, die die Bundesanstalt zur Förderung des Kindertagesstättenbaus aufwendet, könnten anhand folgender Überlegungen entwickelt werden:

Zunächst ist darauf zu achten, in welcher Weise der Bau von Kindertagesstätten in den einzelnen Regionen sich einfügt in die Kombination anderer Maßnahmen der Bundesanstalt. Zu denken wäre hier in erster Linie an die Komplementarität zu

- der Förderung der Ansiedlung von Industriebetrieben, speziell mit Arbeitsplätzen für Frauen,
- den Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Frauen, die ihre Berufstätigkeit für längere Zeit unterbrochen hatten (AFG § 2, Ziff. 5)
- und zu Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung von Frauen im Hinblick auf die Arbeitskräftenachfragestruktur in den Regionen.

In diesem Rahmen kämen für die konkrete Entscheidung nacheinander etwa folgende Kriterien in Betracht:

- Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt (Offene Stellen<sup>8)</sup> für weibliche Arbeitskräfte im

<sup>8)</sup> Dabei ist anzustreben, die tatsächliche Zahl jeweils unbesetzter Arbeitsplätze zu ermitteln und zugrunde zu legen, die durch die laufende Offene-Stellen-Statistik der Bundesanstalt vermutlich nicht exakt genug wiedergegeben wird.

Verhältnis zum Erwerbspotential der Frauen im entsprechenden Lebensalter) in den verschiedenen Regionen.

- Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote) der Mütter aus entsprechenden Familientypen (Mütter mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren) in den einzelnen Regionen.
- Entwicklungstendenzen von Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Wanderungen in den Regionen.
- Relative Ausstattung der einzelnen Regionen mit Kindertagesstättenplätzen (Kinder in den entsprechenden Altersgruppen im Verhältnis zur Zahl der verfügbaren Plätze).
- Planungen zum Bau von Kindertagesstätten bei anderen Instanzen.

### b) Beispiel: Wirtschaftsförderung

Als zweites Beispiel, zugleich ein Kernpunkt der Aufgaben der Bundesanstalt, sei hier aus den Maßnahmen der Wirtschaftsförderung das Regionale Förderungsprogramm angeführt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Bundesanstalt auf diesem Gebiete keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit für den regionalen Einsatz ihrer Mittel besitzt. Sie ist jedoch innerhalb des Schwerpunktkonzepts der Bundesregierung in der Lage, diejenigen Projekte zu fördern, von denen angenommen werden kann, daß sie den Zielen der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt am besten dienen. Neben der regionalen Auswahl muß also auch eine Auswahl nach Sektoren und Betriebstypen erfolgen.

Dafür sind allgemeine Entscheidungskriterien zu entwickeln. Für die Auswahl im konkreten Einzelfall werden jeweils weitere Kriterien heranzuziehen sein, die den spezifischen Bedingungen der einzelnen Regionen mehr Rechnung tragen.

Die Rangfolge der **Regionen**, die durch die Bundesanstalt gefördert werden sollen, hat sich primär zu orientieren

- an der relativen Höhe struktureller Arbeitslosigkeit
- an zu erwartenden Freisetzungen.

Soweit gegenwärtige oder drohende Arbeitslosigkeit nicht in Betracht kommt, könnten als nächste Kriterien

- die relative Höhe stiller Arbeitskraftreserven (gemessen etwa an der Frauenerwerbsquote, der Zahl der Fernpendler u. a.) und
- die regionalen Einkommensdifferenzen

herangezogen werden. Beide Kriterien — Arbeitskraftreserven und relativer Rückstand der Durchschnittseinkommen — müssen also zusammen betrachtet werden.

Die Auswahl der zu fördernden Betriebe muß sich primär orientieren an:

- der Zahl der geschaffenen dauerhaften Arbeitsplätze bzw. des geschaffenen Arbeitsplatzvolumens (Zahl der besetzten Arbeitsplätze pro Zeiteinheit) und
- den Begleit- und Folgeeffekten.

Unter Begleit- und Folgeeffekten sind die von einer Investition herrührenden indirekten Auswirkungen auf schon bestehende Arbeitsplätze bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Wirtschaftsbereichen zu verstehen.

Weitere Kriterien zur Auswahl der förderungswürdigen Betriebe ergeben sich aus der Zielsetzung der Strukturverbesserung. Die Ansiedlung oder Erweiterung von Betrieben sollte von der Bundesanstalt um so mehr gefördert werden,

- je mehr diese Betriebe zur Schaffung einer möglichst krisenfesten Industriestruktur beitragen,
- je mehr die Betriebe zur Verbesserung der Beschäftigtenstruktur beitragen,
- je stärker die Betriebe das Einkommensniveau erhöhen,
- je höher der technologische Entwicklungsstand der Betriebe ist.

Schließlich ist auch noch die finanzielle Leistungskraft der Betriebe selbst zu berücksichtigen. Vor allem für die genannten qualitativen Kriterien muß versucht werden, ein praktikables Gewichtungsschema zu entwickeln. Eine derart ausgerichtete Auswahl von Förderungsprojekten und -regionen durch die Bundesanstalt bedeutet freilich nicht, daß die Bundesanstalt die Förderung anderer Projekte durch andere Institutionen für nicht wünschenswert hielte. Für sie stehen aber die genannten Kriterien im Vordergrund. Zudem ist die Finanzierung solcher Vorhaben, an denen sich die Bundesanstalt nicht beteiligt, in der Regel nicht gefährdet, weil dann die übrigen Finanzierungsträger (Bund und Länder) die gesamte Finanzierungshilfe übernehmen<sup>9)</sup>.

#### c) Maßnahmenkombinationen

Generell, insbesondere aber in Ergänzung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung einzelner Regionen, kann die Bundesanstalt im Rahmen der oben erörterten Grenzen darüber hinaus entscheiden, welche Maßnahmenbündel sie in einzelnen Regionen einsetzt, um den arbeitsmarktpolitischen Erfolg zu vergrößern. Je nach regionaler Problemlage können in unterschiedlicher Kombination und Konzentration

<sup>9)</sup> Vgl. Richtlinien a.a.O., Ziffer II, A, B, C.

<sup>10)</sup> Vgl. z. B. die Arbeiten des Instituts für Soziologie der Technischen Universität Berlin, Arbeitsgruppe Wanderungsforschung, weiterhin: Treuner, Peter: Räumliche Aspekte des sektoralen Strukturwandels, Kiel 1970.

- individuelle Beratung und Vermittlung
- institutionelle und individuelle Förderung (Ausbildung, Umschulung)
- Förderung der Arbeitsaufnahme (Frauen, ältere Arbeitnehmer, Pendler)
- Wohnungs- und Wohnstättenbau
- Förderung der Infrastruktur eingesetzt werden.

Auch für derartige Maßnahmenkombinationen müssen durch systematische Analysen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, demographischen und kommunalen Entwicklung der einzelnen Regionen Kriterienkataloge entwickelt werden.

Zu alledem bedarf es unter anderem einer Intensivierung der regionalen Mobilitätsforschung, zumal die Bundesanstalt mit ihren Mitteln auf die regionale Steuerung sowohl der Arbeitsplätze als auch der Arbeitskräfte einwirken kann. Nun wird auch die regionale Mobilitätsforschung an verschiedenen Forschungseinrichtungen im Bundesgebiet stark vorangetrieben werden<sup>10)</sup>. Das IAB kann sich deshalb darauf beschränken, unter Nutzung der speziellen Möglichkeiten der Informationsgewinnung solche Probleme auf diesem Gebiet zu analysieren, die sich aus der Aufgabenstellung der Bundesanstalt ergeben. So ist beispielsweise geplant, in Fortführung der Betriebswechseluntersuchungen der Jahre 1961 und 1965 eine weitere differenzierte Erhebung durchzuführen. Weiterhin werden aus der im IAB zur Zeit laufenden Untersuchung über Berufsverläufe Ergebnisse anfallen, die für die regionale Mobilitätsforschung von Interesse sind. Die Ergebnisse derartiger Erhebungen kommen zugleich der regionalen Mobilitätsforschung insgesamt zugute. Andererseits ist zu hoffen, daß die nach und nach anfallenden Forschungsergebnisse anderer Stellen zum Nutzen der Bundesanstalt verwertet werden können.

### 3. Aufbau einer regionalen Informationsbasis

Die Realisierung der oben angeführten Ziele regionaler Arbeitsmarktforschung bedingt eine umfangreiche statistische Informationsbasis, die weitgehend erst erarbeitet werden muß. Dazu gehören Projektdokumentation und statistische Datensammlung in tiefer regionaler Untergliederung sowie die Regionalisierung globaler Strukturuntersuchungen und Arbeitsmarktprognosen verschiedener Festigkeiten.

a) In der *Projektdokumentation* des IAB sollen alle erreichbaren, geplanten, laufenden und abgeschlossenen Untersuchungen und Prognosen gesammelt oder zumindest registriert werden, in denen direkt oder indirekt Aussagen zur Arbeitsmarktlage und -entwicklung in Teilregionen des Bundesgebietes enthalten sind. Bei abge-

schlossenen Untersuchungen ist vorgesehen, alle Projekte zu erfassen, die die Entwicklung seit etwa 1960 beschreiben. Dabei kann voraussichtlich auf Vorarbeiten in anderen Instituten zurückgegriffen werden.

b) Die *statistische Datensammlung* soll in kleinräumlicher Gliederung (Kreise bzw. Arbeitsamtsbezirke) Strukturdaten und Zeitreihen arbeitsmarktrelevanter Merkmale umfassen, mit deren Hilfe unter Anwendung standardisierter Methoden kleinregionale Struktureinheiten und Entwicklungstrends ermittelt werden können, die zur Fundierung einzelner Entscheidungen dienen sollen. Nur in Einzelfällen wird kleinräumliche Desaggregation (Gemeindeebene) erforderlich sein. Für viele Fragestellungen werden größere Aggregationen benötigt, die aus dem vorhandenen Material durch Zusammenfassung nach den verschiedensten Kriterien (Verwaltungsabgrenzungen, funktionale, homogene Räume) gebildet werden können.

Der Merkmalskatalog dieser kleinregionalen Datensammlung wird sich nach den angestrebten Entscheidungshilfen richten. In jeweils unterschiedlicher regionaler Tiefengliederung werden Strukturdaten und Zeitreihen zumindest für folgende Informationen gesammelt werden müssen:

- *Wohnbevölkerung*, gegliedert nach Geschlecht, Alter, Familienstand
- *Wanderungen und Pendlerströme*
- *Erwerbstätigkeit* nach Wirtschaftszweigen, *Erwerbsbeteiligung* nach Alter und Geschlecht
- *Berufs- und Qualifikationsstrukturen*
- *Arbeitsmarktstatistiken*, Arbeitslose, Offene Stellen, Vermittlungen
- *Betriebsansiedlungen*
- *Infrastrukturausstattung*, Energie-, Bildungs- und Verkehrswesen, Wohnungsmarkt
- *Einkommensniveau*, Sozialprodukt, Löhne und Gehälter
- *Finanz- und Sozialwesen*
- *Ausbildungs- und Fortbildungsstätten und -plätze*

Der Umfang dieses Merkmalskatalogs erzwingt Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit anderen Stellen, bei denen im Zuge der Regionalforschung ähnliche Datensammlungen aufgebaut werden. Insbesondere wird ein reger Informationsaustausch mit den Trägern des DFG-Schwerpunktprogramms angestrebt werden.

Daneben wird versucht, kleinräumliche Datensammlungen zu nutzen, die bei den verschiedensten Instituten der Wirtschaftsforschung, der Raumforschung und der Landesplanung bereits

existieren. Schließlich sollen auch weitere, halbamtliche Regionalstatistiken ausgewertet werden, die im Geschäftsgang verschiedener Behörden anfallen und bei Verbänden geführt werden.

c) *Regionalisierungen von globalen Strukturanalysen und Arbeitsmarktprognosen* verschiedener Fristigkeit, die im IAB oder an anderen Stellen erarbeitet werden, sind erforderlich, um regionalspezifische Entscheidungsgrundlagen für eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik zu erlangen. Der gegenwärtige Stand von Methoden und Statistiken reicht nicht hin, um Arbeitsmarktprognosen jeglicher Fristigkeit und aktuelle Strukturuntersuchungen auch für kleinste Regionen (Kreise bzw. Arbeitsamtsbezirke) durchzuführen. In vielen Fällen wird es deshalb nur möglich sein, Prognosen und Strukturanalysen für relativ große Teilräume (Bundesländer oder Regierungsbezirke) zu erstellen, deren Ergebnisse Richtgrößen für Gegebenheiten und Entwicklungen in den kleineren Räumen abgeben. Für manche Entscheidungen der Bundesanstalt gibt sogar die gröbere Regionalgliederung schon eine hinreichende Grundlage ab.

Darüber hinaus ist eine grobe Regionalgliederung z. B. der kurzfristigen Arbeitsmarktprognosen auch im Interesse der Bundesanstalt geboten, obwohl die konjunkturpolitischen Eingriffsmöglichkeiten fast ausschließlich in den Händen der Bundesregierung liegen. Solange nicht von anderen Stellen regionale Konjunkturprognosen geliefert werden, wird das IAB versuchen, diese Aufgabe wahrzunehmen. Damit wird einmal eine regional gezielte Konjunkturpolitik, wie sie erstmals im Zuge des letzten Konjunkturzyklus praktiziert worden ist, erleichtert. Zum anderen wird die Bundesanstalt in die Lage versetzt, rechtzeitig regional gegliederte Arbeitsbeschaffungsprogramme für den Fall einer drohenden Rezession zu entwickeln<sup>11)</sup>.

#### **4. Erfolgskontrolle regionalorientierter Maßnahmen der Bundesanstalt**

Ein weiteres Aufgabengebiet für die Regionalforschung im IAB ist die Erfolgskontrolle aller Maßnahmen, die die Bundesanstalt zur Beeinflussung der Entwicklung in den einzelnen Regionen ergreift. Es soll versucht werden, Standardmethoden zu entwickeln, mit deren Hilfe geprüft werden kann,

- ob und inwieweit der Mitteleinsatz zur Verwirklichung der arbeitsmarktpolitischen Ziele der Bundesanstalt geführt hat,
- ob und welche Zielkonflikte aufgetreten sind,
- welche Nebenwirkungen mit einem bestimmten Maßnahmenbündel verbunden waren,

<sup>11)</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz, § 91 f.

- ob die gesteckten Ziele mit anderen Mitteln besser hätten erreicht werden können, und schließlich,
- ob und inwieweit die Bundesanstalt mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium überhaupt in der Lage ist, die ihr vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Untersuchungen dieser Art könnten z. B. Klarheit darüber verschaffen,

- mit welchen Maßnahmenkombinationen die Bundesanstalt die ihr im Arbeitsförderungs-gesetz übertragene Aufgabe der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur in den einzelnen Regionen am ehesten erreichen kann,
- inwieweit die Förderung der regionalen Mobilität dem Postulat der aktiven Sanierung widerspricht,
- ob und inwieweit die konzentrierte Förderung einzelner Regionen Nebenwirkungen in benachbarten Regionen nach sich zieht, oder
- ob und inwieweit der Aktionsspielraum der Bundesanstalt überhaupt hinreicht, konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit in einzelnen Regionen zu verhindern oder zu beseitigen.

Effizienzkontrollen dieser Art werden bereits vorgenommen. So ist z. B. auf die Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums hin ein Projekt geplant, durch das die Wirksamkeit des Regionalen Förderungsprogramms in seiner jetzigen Ausgestaltung untersucht werden soll. Dabei werden durch Befragung die Vorstellungen der Unternehmer über eine optimale Gestaltung des Regionalen Förderungsprogramms in Erfahrung gebracht. In einem weiteren Projekt wird versucht, durch Befragung von Unternehmern zu ermitteln, inwieweit und mit welcher Wirksamkeit die Arbeitsverwaltung bei der Neuerrichtung von Industriebetrieben in einzelnen Regionen beteiligt war. Umfangreiche Wirkungsanalysen dieser Art sind darüber hinaus im Forschungsprogramm der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorgesehen.

Auch im IAB wird gegenwärtig ein erster Versuch dieser Art unternommen. Auf der Grundlage einer über die Arbeitsämter durchgeführten Unternehmerbefragung wird versucht, den arbeitsmarktpolitischen Erfolg regionaler Ansiedlungsmaßnahmen in niederbayerischen Bundesfördergebieten zu messen. Die Studie hat exemplarischen Charakter. Sie dient dazu, Standardmethoden zu entwickeln, mit denen generell die Auswirkungen von Betriebsansiedlungen auf regionale Arbeitsmärkte festgestellt werden sollen. Wie für das hier beispielhaft angeführte Förde-

rungsprogramm müssen auch für alle anderen regionalorientierten Maßnahmen der Bundesanstalt entsprechende Standardmethoden zur Effizienzkontrolle entwickelt werden.

## 5. Ausblick

So verstandene regionale Arbeitsmarktforschung ist ein weites Gebiet. In Anbetracht der begrenzten Kapazität des IAB müssen deshalb Prioritäten gesetzt werden. Sie orientieren sich an der Bedeutung, die die einzelnen Probleme innerhalb der Aufgabenstellung und Ausgabenstruktur der Bundesanstalt besitzen.

Grundvoraussetzung für die regionale Arbeitsmarktforschung im IAB ist der Aufbau der umfassenden Informationsbasis. Diese Aufgabe wird auf lange Zeit hin einen beträchtlichen Teil der Kapazität binden.

Unter den Sachfragen rangiert die Verhinderung oder Beseitigung von Arbeitslosigkeit zweifellos obenan. Demzufolge ist das Institut bestrebt, möglichst rasch Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, mit deren Hilfe die Bundesanstalt im Falle auftretender Arbeitslosigkeit regional gezielt eingreifen kann. Dazu dient die Regionalisierung der kurzfristigen Arbeitsmarktprognosen nach Bundesländern, die demnächst möglich sein wird.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Entwicklung von Kriterien und Standardmethoden zur Fundierung regional orientierter Entscheidungen der Bundesanstalt. Dies wird in enger Zusammenarbeit mit anderen Instituten erfolgen. Ein erster Schritt in dieser Richtung ist die laufende Untersuchung im niederbayerischen Fördergebiet.

Die begrenzte Forschungskapazität des IAB verbietet es von vornherein, zur Beantwortung spezifischer Fragen gezielte Sonderuntersuchungen in einzelnen Kleinregionen durchzuführen, es sei denn, sie haben exemplarischen Charakter. Vielmehr wird angestrebt, auf der Grundlage der kleinräumlichen Informationssammlung mit Standardmethoden Aussagen zu gewinnen, die die Bundesanstalt in die Lage versetzen, rasch zu entscheiden, in welchen Regionen sie welche Maßnahmen ergreifen soll. Auch ist nicht beabsichtigt, durch zusätzliche Erhebungen neue statistische Informationen in kleinen Regionen zu sammeln, es sei denn, sie haben generellen Aussagewert für besondere Typen von Regionen.

Das Fernziel des hier erörterten Forschungsprogramms ist es, standardisierte Orientierungshilfen für arbeitsmarktrelevante Entscheidungen der Arbeitsverwaltung wie auch der interessierten Öffentlichkeit insgesamt zu entwickeln.