

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik vor Ort

Regionale Eigenarten

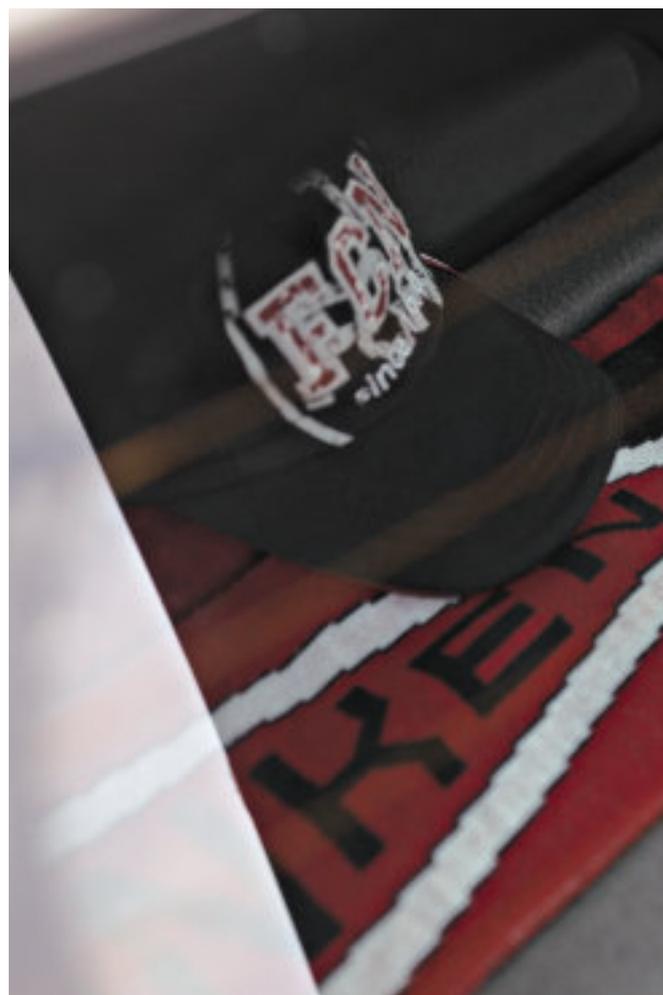
Die in den USA entstandene Krise hat sich in der eng verflochtenen internationalen Wirtschaft schnell zu einem weltweiten Phänomen entwickelt. Impulse für eine nachhaltige Erholung müssen auf dieser Ebene entstehen. Der konkrete Verlauf der Wirtschaftskrise entscheidet sich jedoch auch in den Regionen. Will die Politik Ansätze für Gegenmaßnahmen entwickeln, sind regionale Differenzierungen als besondere Herausforderung zu verstehen.

Der derzeitige Konjunkturunbruch trifft die verschiedenen Regionen der Republik unterschiedlich stark. Sein Schwerpunkt liegt in Süddeutschland, mithin gerade in vielen Räumen, die bisher besonders erfolgreich waren (vgl. Karte auf Seite 66). Diese Regionen haben häufig eine Wirtschaftsstruktur, die auf den Export ausgerichtet und darum besonders anfällig für Einbrüche auf den Weltmärkten ist. Ein Beispiel für eine heftige regionale Reaktion auf den aktuellen Wirtschaftseinbruch ist Baden-Württemberg. Hier stieg die Arbeitslosigkeit unter Männern zwischen Juni 2008 und Juni 2009 um 53 Prozent an. Da in den exportorientierten Branchen besonders viele Männer arbeiten, trifft sie die Krise gegenwärtig härter als Frauen. Die Zahl der arbeitslosen Männer nahm in Baden-Württemberg im angegebenen Zeitraum um 270.000 zu, die der arbeitslosen Frauen hingegen um 20.000 ab. Überraschend ist weiterhin, dass die Arbeitslosigkeit in vielen Gebieten Ostdeutschlands noch immer sinkt (vgl. Karte auf Seite 66). Zweifellos zeigt die aktuelle Lage auf den Arbeitsmärkten der Republik aber noch nicht das volle Ausmaß des krisenbedingten Einbruchs, der den Regionen bevorsteht.

Regionale Strukturpolitik

Angesichts der Größe der mit der Krise verbundenen Gefahr stellt sich die Frage, ob die Instrumente der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in der Lage sind, den regionalen Besonderheiten der Krise wirksam zu begegnen. Die regionale Strukturpolitik der Gemeinschaftsauf-

gabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist durch ihr Hauptinstrument „Investitionszuschüsse“ auf die vorrangig langfristige Bekämpfung regionaler Disparitäten ausgelegt. Allerdings ergeben sich auch kurzfristige



Wirkungen in der Region durch die lokale Durchführung von Investitionsprojekten. Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe werden ausschließlich für ausgewählte Fördergebiete verwendet und dadurch vor allem auf Ostdeutschland konzentriert. Zudem wird das Fördergebiet für eine Periode von sieben Jahren festgelegt (aktuell bis 2013), wodurch dieses Instrument nicht flexibel genug ist, um auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren.

Neben der nationalen Regionalförderung hat die Strukturpolitik der Europäischen Union (EU) Einfluss auf die regionale Entwicklung in Deutschland. Neu ist hierbei in der aktuellen Förderperiode, dass nicht mehr nur strukturschwache Regionen Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) erhalten können, sondern mit dem Ziel, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zu unterstützen, auch Regionen ohne Entwick-

lungsrückstand förderfähig sind. Damit wird beabsichtigt, dass die EU-Strukturfonds mehr als bisher zur Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beitragen. Die Mittel der EU-Strukturpolitik können mit jenen der Gemeinschaftsaufgabe kombiniert werden.

Aktive Arbeitsmarktpolitik der BA

Auch die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben eine regionale Komponente. Sie haben ein hohes Gewicht, weil ihre Geldmittel jene der regionalen Strukturpolitik übertreffen. Die Arbeitsmarktpolitik im SGB-III-Bereich ist implizit stark auf regionalen Ausgleich angelegt. Ausgehend von einem Kundenpotenzial (Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung binnen eines Geschäftsjahres) und einer qualitativen Kundensichtung in verschiedene Kundengruppen werden geschäftspolitische und kundengruppenspezifische Förderquoten festgelegt. Die Mittelverteilung erfolgt also im Wesentlichen gemäß dem Problemdruck: Vergleichsweise gut laufende Regionen erhalten weniger Mittel, etwa aus dem Eingliederungstitel. Dabei handelt es sich um den Teil des Budgets, der für die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen reserviert ist. Der Eingliederungstitel umfasst zur Zeit über drei Milliarden Euro für den SGB-III-Bereich, der vor allem für Arbeitslose maßgeblich ist, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind.

Gemäß dem Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit wird der konkrete Maßnahmenmix der Arbeitsmarktpolitik in dezentraler Verantwortung belassen. Ob also Umschulungen, Eingliederungszuschüsse oder Trainingsmaßnahmen eingesetzt werden, liegt in der Entscheidung des Managements vor Ort. Auf diese Weise ergeben sich besonders günstige Möglichkeiten, die Arbeitsmarktpolitik vor Ort mit anderen Politikbereichen zu koordinieren.

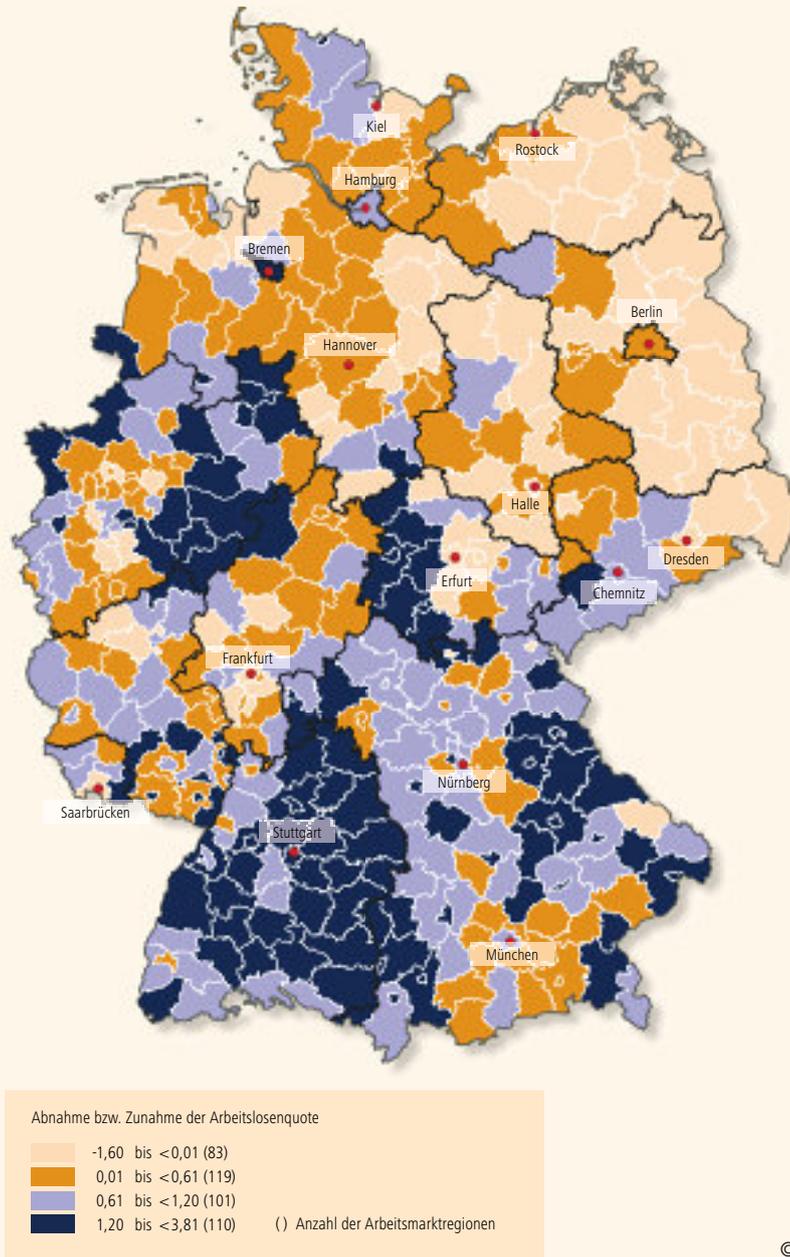
Im SGB-II-Bereich, der vor allem für Langzeitarbeitslose relevant ist, werden Mittel weitgehend nach den gleichen Maßstäben wie im SGB-III-Bereich verteilt. Dafür ist die Zahl der erwerbslosen Hilfebedürftigen entscheidend. Auch in diesem Fall ist also der Problemdruck maßgeblich, wenn von den „erfolgreichen“ Regionen auf die „bedürftigen“ umverteilt wird. Wie die Maßnahmen ausgestaltet



Karte

Die Veränderung der Arbeitslosenquote Juni 2008 und Juni 2009

in Prozentpunkten



©IAB

und verwendet werden, liegt wiederum in dezentraler Verantwortung, bei den Trägern der Grundsicherung.

Ein wichtiger, gesondert anzusprechender Maßnahmenbereich betrifft das Kurzarbeitergeld. Hierdurch wird insbesondere im vorliegenden Fall eines Konjunkturrein-

bruchs eine Möglichkeit geschaffen, Beschäftigung zu stabilisieren, ohne dass dabei Arbeitslosigkeit entsteht. Im folgenden Aufschwung können die Arbeitskräfte (wieder) voll beschäftigt werden. Die spezielle Organisation dieser Leistung ermöglicht ihren Einsatz in regionalen Brenn-

punkten mit dem Ziel, die Folgen einer wirtschaftlichen Krise regional auszugleichen.

Kriterien für die Regionalpolitik

Lassen sich nach der Bestandsaufnahme der institutionellen Ausgestaltung von Regional- und Arbeitsmarktpolitik auch inhaltliche Kriterien für die Ausrichtung der Maßnahmen angeben? Tatsächlich sollte es Gegenstand einer zukunftsgerichteten Regionalpolitik sein, innovative Betriebe zu fördern. Sofern diese in der Lage sind, eine elastische Güternachfrage zu nutzen, führt technischer Fortschritt zu Beschäftigungsgewinnen, während die Förderung von Altindustrien mit inelastischer Güternachfrage Beschäftigungsverluste und den Abstieg von Regionen dauerhaft nicht verhindern kann. Bei der Unterstützung des strukturellen Wandels in diesem Sinne ist gleichzeitig darauf zu achten, dass keine Monostrukturen entstehen. Diese können bei künftigen Krisen gefährlich werden, wenn dominante Branchen besonders stark betroffen sind.

Weiterer Gegenstand einer solchen Regionalpolitik ist die Vermeidung der Entvölkerung von Regionen, was vor allem in Ostdeutschland ein akutes Risiko darstellt. Eine derartige Entvölkerung reduziert das Marktpotenzial der Regionen und verringert dadurch die Aussichten, industrielle Kerne mit entsprechender Beschäftigung herauszubilden. Generell ist anzustreben, dass ländliche Räume an Metropolregionen angebunden werden, so dass die Vorteile beider Gebietstypen in ihrer Komplementarität genutzt werden können.

Fazit

Die in der Regionalpolitik aktiven Akteure sind sehr vielfältig. Zur Zusammenarbeit und Vernetzung vor Ort liegt eine Reihe von Fallstudien vor, etwa zu Bildung und Ausbildung. Die unterschiedlichen lokalen Aktivitäten werden jedoch weder systematisch evaluiert noch gibt es eine Datenbasis, die wissenschaftlich fundierte Aussagen zu einer in Krisenzeiten „idealen“ Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik vor Ort erlaubt. Darüber hinaus variieren die regionalen Akteurskonstellationen häufig mit dem

Gegenstand der Zusammenarbeit (Bildung, Infrastruktur, Clusterpolitik) sowie im Hinblick auf die Beteiligung übergeordneter politischer Instanzen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit keinen umfassenden Auftrag für die Förderung der regionalen Wirtschaft hat. Ihre Maßnahmen sind auf den Arbeitsmarkt konzentriert und vielfach zusätzlich sozialpolitischer Natur, etwa im Bildungssektor. Sie dienen dann der Prävention und sozialen (Grund-)Sicherung eines breiten Personenkreises von aktuell oder potenziell abhängig Beschäftigten. Unter regionalpolitischem Gesichtspunkt haben diese Maßnahmen eher flankierenden Charakter. Gleichwohl gewährleistet ihre oben beschriebene starke regionale Umverteilungswirkung eine Orientierung am Ausgleichsziel der Regionalpolitik. In dieser Situation ist die Abstimmung der Politikziele und -felder durch die Akteure der Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik besonders wichtig. Durch die dezentrale Steuerung der Arbeitsmarktpolitik entsteht hier eine hohe Verantwortung für die lokalen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit. Gleichwohl ist ihr Handlungsspielraum durch einen weitgehend autonom ablaufenden Marktprozess begrenzt.

Die Autoren danken Veronika Loibl, Van Phan thi Hong, Marion König und Barbara Schwengler für ihre Unterstützung.



Die Autoren



Prof. Dr. Uwe Blien

ist Leiter des Forschungsbereichs
„Regionale Arbeitsmärkte“
am IAB.

uwe.blien@iab.de



Stefan Fuchs

ist Leiter des Forschungsbereichs
„Regionales Forschungsnetz“
am IAB.

stefan.fuchs@iab.de