

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Peter Hurler

Regionale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik  
Deutschland

17. Jg./1984

**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>

# Regionale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

## Eine empirische Analyse ihrer Entwicklung, ihrer Erscheinungsformen und ihrer Ursachen

### Kurzfassung

Peter Hurler\*)

### Gliederung

1. Problemstellung und politische Relevanz
  - 1.1 Problemstellung
  - 1.2 Inhalt und Aufbau der Untersuchung
  - 1.3 Politische Relevanz
2. Hypothesen, Anmerkungen zur Methode und Vorgehensweise
3. Ergebnisse
  - 3.1 Regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit und großräumige Differenzierung des Arbeitsmarktes
  - 3.2 Regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes
  - 3.3 Ursachen regionaler Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit
4. Politische Implikationen

### 1. Problemstellung und politische Relevanz

#### 1.1 Problemstellung

In der Begründung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen<sup>1)</sup> vom Mai 1979 ist von einer „fortschreitenden großräumigen Differenzierung des Arbeitsmarktes“, einem zunehmenden „Gefalle zwischen regionalen Arbeitsmärkten“ und der „Herausbildung spezifischer arbeitsmarktpolitischer Problemregionen“<sup>2)</sup> als Folge der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit die Rede. Daran wird deutlich, daß Arbeitslosigkeit nicht nur ein globales ökonomisches Mengenproblem ist, sondern daß Arbeitslosigkeit auch im Hinblick auf ihre regionale Verteilungsdynamik und die daraus resultierenden raumbedeutsamen Folgen gesehen werden muß.

Diese Entwicklung ist jedoch nicht nur unter raumordnungspolitischen Aspekten von Bedeutung; in Verbindung mit der zunehmenden „Strukturalisierung“<sup>3)</sup> des Arbeitslosenbestandes gewinnt die Kombination aus regionaler und sozialer Verteilungsdynamik auch für die Arbeitsmarktpolitik zentrale Bedeutung. Zu befürchten sind *kumulative Effekte* dergestalt, daß sich regionale und soziale Benachteiligungen vor allem zu Lasten von „Problemgruppen in Problemregionen“ potenzieren. Als Folge einer fortschreitenden großräumigen Differenzierung des Arbeitsmarktes

ist deshalb eine vom regionalen Niveau der Arbeitslosigkeit abhängige, regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes zu erwarten.

Könnte ein derartiger Konnex zwischen großräumiger Differenzierung und regional differenzierter Strukturalisierung empirisch nachgewiesen werden, so wäre daraus unter Bezug auf § 2 Nr. 4-7 AFG die Verpflichtung abzuleiten, die Zielgruppenorientierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik stärker zu akzentuieren, Mittel der Arbeitsförderung räumlich zu konzentrieren und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium – stärker als bisher – räumlich differenziert einzusetzen.

Ausgehend davon erscheint es lohnenswert, der Frage nach den großräumig bedeutsamen Folgen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit nachzugehen mit dem Ziel,

- ihre regionale Verteilungsdynamik,
- deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Struktur der Arbeitslosen auf regionalen Arbeitsmärkten und
- die Ursachen (inter-)regionaler Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zum Gegenstand einer interregional vergleichenden Analyse zu machen.

Die empirische Analyse konzentriert sich dabei im wesentlichen auf folgende Fragen:

- Inwieweit ergeben sich Anhaltspunkte für eine fortschreitende großräumige Differenzierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland?
- Hat sich das räumliche Verteilungsmuster der Arbeitslosigkeit infolge des steigenden Arbeitslosenniveaus nachhaltig verändert?
- Wie hat sich die Struktur der Arbeitslosen mit steigender Arbeitslosigkeit verändert? Welche regionalen Unterschiede sind festzustellen?
- Stehen Niveau- und Strukturmerkmale regionaler Arbeitslosigkeit in einem statistisch signifikanten und stabilen, d. h. zeitlich invarianten Zusammenhang zueinander?
- Inwieweit ergeben sich Anhaltspunkte für eine vom Niveau der Arbeitslosigkeit abhängige, regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes auf regionalen Arbeitsmärkten?
- Welches sind wichtige Ursachen regionaler Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit?
- Welche spezifischen Kennzeichen bezüglich ihrer regionalen Wirtschaftsstruktur weisen jene regionalen Arbeitsmärkte auf, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind?

#### 1.2 Inhalt und Aufbau der Untersuchung

Neben einer umfassenden Darstellung und Erörterung der beiden Begriffe „regionale Arbeitsmärkte“ und „regionale Arbeitslosigkeit“ konzentriert sich die Darstellung – sowohl

\*) Es handelt sich hier um die Kurzfassung einer Dissertation, die mit dem Forschungspreis der Bundesanstalt für Arbeit ausgezeichnet wurde und die demnächst in der Reihe „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“, Bd. 84, erscheint. Dr. Peter Hurler ist Akademischer Rat a. Z. an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg. Die hier vorgelegte Kurzfassung seiner Dissertation liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

<sup>1)</sup> Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitisches Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn im Juli 1979.

<sup>2)</sup> Ebenda, S. 11.

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu vor allem Karr, W., Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 2/1979, S. 152-165.

im theoretischen als auch im empirischen Teil – insbesondere auf folgende Aspekte:

- (1) *Regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit* (Niveau-Aspekt) und ihre Veränderung über die Zeit;
- (2) Auswirkungen des steigenden bzw. anhaltend hohen Arbeitslosen-Niveaus auf die *regionale Struktur der Arbeitslosigkeit*, insbesondere auf regionalen Arbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit (Struktur-Aspekt);
- (3) *Ursachen regional unterschiedlicher Arbeitslosen-Niveaus* in Abhängigkeit von spezifischen Merkmalen der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Abschließend werden auf der Grundlage der empirischen Befunde Implikationen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik diskutiert. Im Vordergrund steht dabei die Würdigung der Forderung nach einer verstärkten Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

### 1.3 Politische Relevanz

Die o. a. Problemstellung ist für Arbeitsmarkt- und Raumordnungspolitik gleichermaßen relevant. Eine fortschreitende großräumige Differenzierung des Arbeitsmarktes und eine regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes stünden sowohl im Widerspruch zu den raumordnungspolitischen Zielvorstellungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) als auch im Gegensatz zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen in § 2 AFG.

Für den Fall, daß die empirischen Befunde die These einer fortschreitenden großräumigen Differenzierung des Arbeitsmarktes stützen, wäre beispielsweise für die Arbeitsmarktpolitik die Notwendigkeit einer stärkeren, über den bisherigen Rahmen hinausgehenden regionalen Konzentration von Arbeitsförderungsmitteln zugunsten der Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit abzuleiten. Desweiteren wäre zu überlegen, inwieweit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in ihrer Rolle als Instrumente der Raumordnungspolitik stärker akzentuiert werden könnten.

Für den Fall, daß eine vom regionalen Niveau der Arbeitslosigkeit abhängige, regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes nachgewiesen werden kann, wäre unter bezug auf § 2 Nr. 4-5 AFG zu fordern, den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit *und* einem höheren Strukturalisierungsgrad stärker zielgruppenspezifisch auszurichten. Über die regionale Konzentration von Arbeitsförderungsmitteln hinaus könnte dies geschehen durch die Möglichkeit eines regional selektiven Einsatzes bestimmter Maßnahmen oder durch eine dezentrale Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik

„vor Ort“ mit dem Ziel, Entscheidungs- und Handlungsspielräume der lokalen Arbeitsämter zu erweitern, um somit zu einem stärker am regionalen Handlungsbedarf ausgerichteten Einsatz von AFG-Maßnahmen zu kommen.

### 2. Hypothesen, Anmerkungen zur Methode und Vorgehensweise

Die empirische Analyse konzentriert sich insbesondere auf folgende drei Aspekte regionaler Arbeitslosigkeit<sup>4)</sup>:

- (1) die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und die Veränderung dieses Verteilungsmusters infolge steigender Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren;
- (2) die Auswirkungen steigender bzw. anhaltend hoher Arbeitslosigkeit auf die regionale Arbeitslosenstruktur;
- (3) die Ursachen regionaler Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit.

*Zu (1):*

Im Zusammenhang mit der räumlichen Verteilung der Arbeitslosigkeit geht es vor allem um die Überprüfung der Hypothese, daß die wirtschaftliche Entwicklung in den 70er Jahren zu einer fortschreitenden großräumigen Differenzierung des Arbeitsmarktes geführt hat und daß sich die ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit zu Lasten der – ohnehin benachteiligten – „strukturschwachen“ Gebiete (vor allem im ländlichen und peripheren Raum) verstärkt hat. Ziel der Analyse war es festzustellen, ob und inwieweit sich hierbei eine längerfristige, von konjunkturellen Schwankungen unabhängige Tendenz nachweisen läßt.

Aufgrund der eingeschränkten Aussagefähigkeit der amtlichen Arbeitslosenzahlen als Meßgröße für das tatsächliche Niveau der Arbeitslosigkeit werden über die Verteilung der „registrierten“ Arbeitslosigkeit hinaus auch die regionale Verteilung von Kurzarbeit, ABM-Aktivität und „Ausländerverdrängung“ sowie die Beziehungen dieser Variablen zur Arbeitslosenquote untersucht.

Ausgehend von der raumordnungspolitischen Relevanz der Thematik werden u. a. regionstypenspezifische Verlaufsmuster der regionalen Arbeitslosigkeit einander gegenübergestellt. Neben einem Nord-Süd-Vergleich<sup>5)</sup> wird insbesondere die Entwicklung von regionalen Arbeitsmärkten im ländlichen Raum, in Agglomerationen und in den Montangebieten betrachtet und miteinander verglichen.

*Zu (2):*

Ausgehend von der allgemeinen These einer mit anhaltend hohem Arbeitslosenniveau zunehmenden Strukturalisierung<sup>6)</sup> des Arbeitslosenbestandes wird auch der Frage nachgegangen, ob und – wenn ja – welche zeitlich invarianten Zusammenhänge zwischen Niveau- und Strukturmerkmalen regionaler Arbeitslosigkeit statistisch nachgewiesen werden können. Dabei wird versucht zu belegen, daß sich gerade in jenen Regionen, die besonders hart von Arbeitslosigkeit betroffen sind, die Situation von „Problemgruppen“<sup>7)</sup> unter den Arbeitslosen überproportional verschlechtert, d. h. daß sich regionale und soziale Benachteiligungen zu Lasten von „Problemgruppen in Problemregionen“ potenzieren. Die zu testende Hypothese lautet in ihrer allgemeinen Form: Je höher das regionale Niveau der Arbeitslosigkeit, desto stärker ist die Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes auf regionalen Arbeitsmärkten zu Lasten von Problemgruppen.

Ähnlich wie bei der Untersuchung regionaler Arbeitslosenniveaus werden auch hier regionstypische Verlaufsmuster

<sup>4)</sup> Zeitliche Bezugsbasis der Untersuchung ist der Zeitraum 1970 bis 1980. Räumliche Bezugsbasis der Untersuchung sind die 141 Arbeitsamtsbezirke des Bundesgebietes sowie der LAA-Bezirk Berlin (West).

<sup>5)</sup> Hier werden Unterschiede in der großräumigen Entwicklung zwischen den LAA-Bezirken Niedersachsen-Bremen, Schleswig-Holstein-Hamburg und Nordrhein-Westfalen („Nord“) und den LAA-Bezirken Baden-Württemberg, Nordbayern und Südbayern („Süd“) analysiert.

<sup>6)</sup> Der Begriff „Strukturalisierung“ bezeichnet die zunehmende Konzentration von Arbeitslosigkeit auf bestimmte sozio-demographische Gruppen im Rahmen des laufenden Arbeitskräfteumschlags bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit. Im Verlauf dieses Prozesses finden zwischen dem Zugang in und dem Abgang aus Arbeitslosigkeit Selektionsprozesse zu Lasten von Randgruppen statt mit der Konsequenz, daß im Arbeitslosenbestand nach und nach Personen mit bestimmten Merkmalen überrepräsentiert sind.

<sup>7)</sup> Darunter sind die sog. „Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik“ zu verstehen. Dazu zählen insbesondere Frauen, Jugendliche, ältere Arbeitslose, Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose.

für die Periode 1974 bis 1980 dargestellt und auf Abweichungen vom „Normalmuster“ hin untersucht. Betrachtet werden die Unterschiede bezüglich der regionalen Strukturanteile von Problemgruppen sowie ihre Veränderung über die Zeit. Anhand von Korrelationsanalysen wird die zeitliche Invarianz regionaler Arbeitslosenstrukturprofile und die Beziehung zwischen verschiedenen Strukturmerkmalen untersucht. Mit Hilfe von Regressionen und einer Faktorenanalyse werden quantitative Beziehungen zwischen verschiedenen Niveaumerkmalen (registrierte Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, ABM-Aktivität etc.) und Strukturmerkmalen regionaler Arbeitslosigkeit ermittelt.

Zu (3):

Die Frage nach den Ursachen regionaler Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit betont die Bedeutung der Faktornachfrageseite. Ziel der Analyse ist, den Einfluß verschiedener Merkmale der regionalen Wirtschaftsstruktur auf das Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit quantitativ zu bestimmen. Anhand von 14 Hypothesen wird untersucht, welche Rolle regionale Beschäftigtenstrukturanteile nach

- Sektoren,
- „Wachstumsbranchen“ bzw. „schrumpfenden Branchen“ im industriellen Sektor,
- Betriebsgrößenklassen,
- Betriebsarten (Hauptniederlassung, Zweigniederlassung),
- Arbeitsmarktsegmenten,

als erklärende Variablen für das regionale Arbeitslosenniveau spielen, d. h. inwieweit bestimmte Beschäftigtenstrukturanteile zur regionalen Arbeitslosenquote in einer positiven Beziehung stehen und wie eng der Zusammenhang ist.

### 3. Ergebnisse<sup>8)</sup>

#### 3.1 Regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit und großräumige Differenzierung des Arbeitsmarktes

Im Hinblick auf die Frage nach der regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Veränderung dieses Verteilungsmusters infolge steigender Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren kommt die Studie zu folgendem Ergebnis:

- Das regionale *Verteilungsmuster der Arbeitslosigkeit* hat sich in den 70er Jahren nicht gravierend verändert. Arbeitslosigkeit konzentriert sich nach wie vor auf fünf Gebiete: Ostbayern, das Saarland, Ostfriesland, das Niedersächsische Zonenrandgebiet und die Montanregionen an Rhein und Ruhr<sup>9)</sup>. Lediglich innerhalb dieser Gruppe von Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen hat in der zweiten Hälfte der 70er Jahre eine deutliche Schwerpunktverlagerung der regionalen Arbeitslosigkeit zu Lasten der Montangebiete stattgefunden. Dabei haben die Strukturprobleme des Ruhrgebietes den regionalen Konzentrationsprozeß der Arbeitslosigkeit nachhaltig verstärkt.
- Das großräumige Gefälle zwischen den regionalen Arbeitsmärkten ist nach wie vor durch den klassischen

*Zentrum-Peripherie-Gegensatz* zwischen Agglomerationen und dem ländlichen Raum gekennzeichnet, wenngleich die Strukturprobleme in den dichtbesiedelten Montangebieten zur *Herausbildung eines „neuen“ Problemtypus regionaler Arbeitsmärkte* geführt haben. D. h., daß wir es neuerdings mit *zwei Problemtypen regionaler Arbeitsmärkte* zu tun haben, die hinsichtlich ihrer Arbeitslosigkeit unterschiedliche Merkmale aufweisen.

- Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum verharrt auf hohem Niveau, während das Niveau der Arbeitslosigkeit in den Agglomerationen (*ohne* Montangebiete) – von 1975 bis 1979 – spürbar zurückgegangen ist. D. h., daß sich das Gefälle zwischen Arbeitsmärkten im ländlichen Raum und in großstädtischen Ballungsräumen vergrößert hat.
- In bezug auf das Arbeitslosenniveau besteht ein deutliches *Nord-Süd-Gefälle*, das sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre verstärkt hat.
- Obwohl mehrere Anzeichen auf eine großräumige Differenzierung des Arbeitsmarktes – insbesondere im Zeitraum 1977 bis 1979 – hindeuten, können die statistischen Befunde auf der Grundlage regionaler Arbeitslosenquoten *nicht* als zuverlässige Bestätigung für die *These einer langfristigen großräumigen Differenzierung des Arbeitsmarktes* angesehen werden. Dieser Befund ist unter Hinweis auf die eingeschränkte Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquote als regionaler Indikator zu relativieren.
- Die Verwendung zusätzlicher Indikatoren (wie z.B. Kurzarbeiterquote, Ausländerverdrängung) für das Niveau der Arbeitslosigkeit unterstreicht die eingeschränkte Aussagefähigkeit regionaler Arbeitslosenquoten, insbesondere im Hinblick auf einen interregionalen Vergleich. Im einzelnen sind folgende Befunde von Interesse:
  - Die regionalen Verteilungsmuster der Kurzarbeit variieren im Betrachtungszeitraum ziemlich stark.
  - Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit war Teilzeitarbeitslosigkeit in Form von Kurzarbeit im Zeitraum 1974 bis 1976 in den süddeutschen Regionen deutlich höher. D. h. der Beschäftigtenausfall war in den Süd-Regionen eigentlich höher, als er in einem Vergleich regionaler Arbeitslosenquoten zum Ausdruck kommt. Dies gilt analog für den Vergleich zwischen Agglomerationen und ländlichem Raum.
  - Der ländliche Raum weist gegenüber den Agglomerationen im gesamten Betrachtungszeitraum höhere Kurzarbeiterquoten auf. Das bedeutet einmal, daß Kurzarbeit das Niveau der Arbeitslosigkeit in Gebieten des ländlichen Raumes statistisch geringer erscheinen läßt, zum zweiten aber auch, daß Kurzarbeit unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten als – zumindest kurzfristig – effektives arbeitsmarktpolitisches Instrument angesehen werden kann.
  - Der Schwerpunkt beim Einsatz von *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)* lag zunächst im ländlichen Raum. Gegen Ende der 70er Jahre haben sich ABM-Aktivitäten jedoch mehr und mehr auf die Montangebiete verlagert.
  - Die *Ausländerbeschäftigung* hat sich in vielen Arbeitsmarktregionen mit hoher Ausländerquote als „Puffer“ erwiesen. Eine höhere „registrierte“ Arbeitslosigkeit wurde in jenen Regionen durch Rückwanderung von ausländischen Arbeitnehmern in ihre Herkunftsländer kompensiert. Dadurch hat sich der Beschäftigtenrückgang in jenen AA-Bezirken zu einem großen Teil „arbeitslosen-statistisch neutral“ vollzogen.

<sup>8)</sup> Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei an dieser Stelle nochmals darauf verwiesen, daß sich die empirische Analyse auf den Zeitraum 1970 bis 1980 beschränkt und die dargestellten Ergebnisse sich folglich auf diese Periode beziehen.

<sup>9)</sup> Dies gilt im wesentlichen auch für die Jahre nach 1980; das regionale Verteilungsmuster hat sich jedoch insofern verändert, als mit der hohen Arbeitslosigkeit in den Küstenregionen und Hafenstädten Norddeutschlands ein weiterer Problemkomplex hinzugekommen ist.

### 3.2 Regional differenzierte Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes

Die These einer regional differenzierten Strukturalisierung des Arbeitslosenbestandes wird für einen Teil der betrachteten Strukturmerkmale bestätigt. Dies gilt für ältere Arbeitslose mit 55 Jahren und mehr, für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, für Langzeitarbeitslose und zum Teil auch für arbeitslose Frauen. Im Gegensatz dazu läßt sich für die jugendlichen Arbeitslosen, die Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und die Arbeitslosen ohne bisherige Erwerbstätigkeit eine vorwiegend konjunkturell bedingte Veränderung ihrer regionalen Strukturanteile nachweisen. Die Verlaufsmuster nach Regionstypen deuten z. T. auf die Existenz regionenspezifisch differenzierter zyklischer Verläufe hin; die Amplituden zeigen, daß in einigen Regionen die Aufschwungkkräfte erheblich ausgeprägter waren als in anderen. Für die betrachteten Strukturmerkmale zeigen sich in der Mehrzahl regionstypische, differenzierte Verlaufsmuster. Im einzelnen zeigt die empirische Analyse folgende Befunde:

- Die *Frauenarbeitslosenquote* steigt im interregionalen Querschnittsvergleich im Verhältnis zum Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit überproportional.
- Die regionalen Frauenarbeitslosenquoten sind umso höher, je geringer die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den betreffenden Regionen ist.
- Trotz Kompensationseffekten aufgrund einer arbeitsmarktinduzierten Veränderung des Erwerbsverhaltens von Frauen nimmt der regionale *Strukturanteil arbeitsloser Frauen* in jenen Regionen am stärksten zu, die eine überdurchschnittlich hohe Zunahme der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben bzw. von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dieser Befund deutet auf eine höhere Entlassungsselektivität zu Lasten von Frauen hin.
- Der Strukturanteil arbeitsloser Frauen ist in jenen Regionen besonders hoch, in denen die Beschäftigung im Zeitraum 1977 – 1979 überdurchschnittlich zugenommen hat. Diese Beziehung zeigt, daß auch Einstellungsselektivität überwiegend zu Lasten weiblicher Erwerbspersonen geht.
- Aufgrund der höheren regionalen Mobilitätsbereitschaft jüngerer Erwerbspersonen ist das Problem der *Jugendarbeitslosigkeit* unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung.
- Hinsichtlich der Strukturanteile arbeitsloser Jugendlicher besteht ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Ländliche Regionen weisen die höchsten Anteile arbeitsloser Jugendlicher auf.
- Die Strukturanteile arbeitsloser Jugendlicher reagieren - unabhängig vom Regionstyp und von der regionalen Ausgangssituation – in bezug auf konjunkturelle Einflüsse ziemlich sensitiv: Der regionale Strukturanteil arbeitsloser Jugendlicher ist umso höher, je stärker die Beschäftigung zurückgeht. Umgekehrt jedoch ist der regionale Anteil jugendlicher Arbeitsloser umso geringer, je stärker die Arbeitslosigkeit sinkt.
- Ein spezielles Verlaufsmuster zeigt sich für die Montangebiete: Sinkenden Anteilen arbeitsloser Jugendlicher stehen bei insgesamt steigendem Arbeitslosenniveau zunehmende Strukturanteile älterer Arbeitsloser gegenüber. Die Entwicklung deutet darauf hin, daß in den Montangebieten in starkem Maße jüngere gegen ältere Arbeitslose „eingetauscht“ wurden.

- *Ältere Arbeitslose* sind vom Strukturalisierungsprozeß besonders betroffen. Im Betrachtungszeitraum hat sich das Problem der Altersarbeitslosigkeit in zunehmendem Maße auf die Gebiete hoher Arbeitslosigkeit (insbesondere die Montangebiete) verlagert.
- Regionen mit einem hohen Strukturanteil von Langzeitarbeitslosen weisen auch überdurchschnittlich hohe Strukturanteile an älteren Arbeitslosen auf.
- Regionen mit einem überdurchschnittlich hohen Strukturanteil von älteren Arbeitslosen weisen auch überdurchschnittlich hohe Anteile von Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf.
- Der *Strukturanteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen* ist in den Montangebieten am höchsten.
- Bezüglich *Langzeitarbeitslosigkeit* ist eine zunehmend regional differenzierte Entwicklung zu beobachten. Die Befunde stützen die These einer niveaubabhängigen, regional differenzierten Strukturalisierung bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit. Ein höherer regionaler Anteil von Langzeitarbeitslosen kann durch das Arbeitslosenniveau statistisch erklärt werden. Das bedeutet: Das Merkmal „Dauer der Arbeitslosigkeit“ kann als konstituierendes Merkmal regional-struktureller Arbeitslosigkeit angesehen werden.
- Hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle festzustellen. Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert sich vorwiegend auf die Montangebiete. AA-Bezirke im ländlichen Raum weisen die mit Abstand geringsten Anteile von Langzeitarbeitslosen auf.
- Die Regressionsergebnisse liefern keine Anhaltspunkte dafür, daß AB-Maßnahmen bisher in jenen Arbeitsmarktregionen verstärkt eingesetzt wurden, die einen hohen Strukturanteil von Langzeitarbeitslosen aufweisen.
- Für das Merkmal „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine regional differenzierte Strukturalisierung. Die Regionstypen weisen synchrone Verlaufsmuster auf, konjunkturelle Einflüsse dominieren.
- Der Strukturanteil der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist in Agglomerationen am höchsten, im ländlichen Raum mit Abstand am geringsten.
- Zwischen den regionalen Strukturanteilen arbeitsloser Jugendlicher und Arbeitsloser ohne abgeschlossene Berufsausbildung zeigt sich ein positiver Zusammenhang.
- Für die Zukunft ist damit zu rechnen, daß *Ausländerarbeitslosigkeit* vor allem in Ballungsräumen zum arbeitsmarktpolitischen Problem werden wird. Seit die Ausländerbeschäftigung wieder zunimmt, steigen auch die Strukturanteile der arbeitslosen Ausländer.

### 3.3 Ursachen regionaler Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit

Die Tests verschiedener Hypothesen über einen Zusammenhang zwischen dem regionalen Niveau der Arbeitslosigkeit und verschiedenen Merkmalen der regionalen Wirtschaftsstruktur führen u. a. zu folgenden Ergebnissen:

- Der vermutete positive Zusammenhang zwischen dem Niveau regionaler Arbeitslosigkeit und einem überdurchschnittlich hohen *Beschäftigtenanteil im primären Sektor* wird insgesamt nicht bestätigt. Lediglich für einzelne Querschnitte zeigen die statistischen Befunde eine signifikante, aber nur schwache positive Beziehung.

- Durch die Ergebnisse gestützt wird die Hypothese, die von einer geringeren Betroffenheit einer Region durch Arbeitslosigkeit bei einem höheren regionalen *Beschäftigtenanteil in industriellen „Wachstumsbranchen“* ausgeht.
- Ebenso gilt – wenn auch mit Einschränkungen – die „Schrumpfungsthese“, die von einem positiven Zusammenhang zwischen regionaler Arbeitslosigkeit und dem regionalen *Beschäftigtenstrukturanteil „schrumpfender Industriebranchen“* ausgeht.
- Regionale Arbeitsmärkte mit einem höheren Beschäftigtenanteil im Dienstleistungssektor weisen nicht generell geringere Arbeitslosenquoten auf. Die Hypothese einer mit steigendem Tertiarisierungsgrad sinkenden Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wird somit nicht bestätigt.
- Der in der „Zweigbetriebs-Hypothese“ unterstellte positive Zusammenhang einer höheren regionalen Arbeitslosigkeit mit steigendem Anteil der in Zweitniederlassungen Beschäftigten wird durch die Ergebnisse nicht gestützt. Die Ergebnisse machen jedoch zum einen deutlich, in welchem Ausmaß der Erklärungswert des Merkmals „Zweigbetrieb“ von der Branchenzugehörigkeit determiniert wird. Zum zweiten ist dieser Befund unter methodischen Aspekten dadurch zu relativieren, daß die Abgrenzung von „Zweigbetrieben i.S. verlängerter Werkbänke“, die für diese Hypothese von besonderer Bedeutung ist, auf der Grundlage der verfügbaren Daten nicht möglich war.
- Die Hypothese eines negativen Zusammenhangs zwischen dem regionalen *Beschäftigtenanteil von Hauptniederlassungen* und dem Niveau der Arbeitslosigkeit wird weitgehend bestätigt.
- Hinsichtlich der *Betriebsgröße* sind keine generalisierbaren Aussagen möglich. Art und Intensität der Variablenbeziehungen zwischen den einzelnen Merkmalsausprägungen und der regionalen Arbeitslosigkeit variieren im Zeitablauf beträchtlich.
- Die These, daß ein spezifisches Kennzeichen von „Problemregionen“ ihr überdurchschnittlich hoher *Anteil der Beschäftigten in Kleinbetrieben* ist, wird insgesamt nicht bestätigt. Jedoch sprechen die Ergebnisse in der Tendenz für einen zeitabhängigen positiven Zusammenhang zwischen dem regionalen Beschäftigtenanteil in Kleinbetrieben (bis 9 Beschäftigte) und dem regionalen Niveau der Arbeitslosigkeit. Auffallend ist eine systematische Zeitabhängigkeit, wobei die Koeffizienten für 1975 teilweise abrupt absinken. D. h. in Regionen mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und mit einem hohen Anteil an Beschäftigten in Kleinbetrieben nimmt die Arbeitslosigkeit in Rezessionen in geringerem Ausmaß zu.
- Ambivalent sind die betrachteten Variablenbeziehungen für die Gruppe der *Klein- und Mittelbetriebe* (bis 199 Beschäftigte). Diese Betriebsgrößenklasse weist wechselnde Vorzeichen auf.
- Was den regionalen *Beschäftigtenanteil mittlerer Betriebe* der Größenklasse von 200 bis unter 500 Beschäftigte betrifft, so stützen die Ergebnisse in der Tendenz die These, derzufolge ein höherer Beschäftigtenanteil einer Region in Betrieben der o. g. Größenklasse einen arbeitsmarktstabilisierenden Faktor darstellt.
- Der vermutete negative Zusammenhang zwischen der regionalen Arbeitslosenquote und dem regionalen *Beschäftigtenanteil in Großbetrieben* gilt nicht uneingeschränkt. Während die Hypothese für die Betriebsgrößenklasse von

500 bis unter 2000 Beschäftigten bestätigt wird, kehren sich die Vorzeichen für den Beschäftigtenanteil in Betrieben mit über 2000 Arbeitnehmern um. Die Bedeutung der intervenierenden Variable „Branchenstruktur“ wird deutlich.

- Die Erwartung, daß regionale Arbeitsmärkte mit einem überdurchschnittlichen *Anteil an Arbeitsplätzen im sekundären Arbeitsmarktsegment* auch ein insgesamt höheres Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit aufweisen, wird nicht bestätigt. Die Aussagen diesbezüglich sind allerdings in Abhängigkeit von der gewählten Operationalisierung zu relativieren.
- Im Gegensatz dazu können Höhe und Vorzeichen der Koeffizienten als Bestätigung für die inverse Beziehung zwischen regionaler Arbeitslosenquote und dem *Anteil der Beschäftigten im primären Arbeitsmarktsegment* angesehen werden. Dabei ist eine zunehmende Intensität der Beziehung für die Jahre 1974 und 1975 zu registrieren. Diese Zeitabhängigkeit deutet an, daß Arbeitsmarktsegmentation offenbar einen nicht unwesentlichen Einfluß auf die regionale Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit ausübt.

#### 4. Politische Implikationen

Die empirischen Befunde führen nachhaltig vor Augen, daß die Diskussion um eine effektive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – mehr als bisher – auch vor dem Hintergrund der regionalen Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit geführt werden muß. Bezüglich der politischen Implikationen erscheinen mir vor allem zwei Aspekte wesentlich:

- Neben dem ländlichen und peripheren Raum ist mit den Montanregionen ein „neuer“ *Problemtyp regionaler Arbeitsmärkte* entstanden. D. h., Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik haben davon auszugehen, daß – mindestens – zwei Problemtypen regionaler Arbeitsmärkte existieren, die sich in bezug auf ihre regionenspezifischen Rahmenbedingungen und den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf grundlegend unterscheiden.
- Es besteht ein enger *Konnex zwischen regionaler und sozialer Verteilungsdynamik*: Je ausgeprägter die großräumigen Niveauunterschiede in der Arbeitslosigkeit sind, in umso höherem Maße zeigt sich eine überproportionale Betroffenheit bestimmter Problemgruppen in Gebieten hoher Arbeitslosigkeit. Regionale und soziale Benachteiligungen potenzieren sich.

Es wird in zunehmendem Maße deutlich, daß in einer Situation anhaltend hoher Arbeitslosigkeit globale arbeitsmarktpolitische Maßnahmen *nicht* ausreichen, um die – insbesondere unter längerfristigem Aspekt – ungünstige Situation von „Problemgruppen in Problemregionen“ zu verbessern und die sowohl arbeitsmarktpolitisch als auch raumordnungspolitisch unerwünschten sozialen und raumwirksamen Folgen zu vermeiden. Eine Politik, die diese Fehlentwicklungen korrigieren will, muß notwendigerweise selektiv und räumlich differenziert angelegt sein. Für eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ergeben sich m.E. folgende Ansatzpunkte:

- (a) die *regionale Konzentration von Arbeitsförderungsmiteln* auf Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit, ähnlich wie im „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ von 1979;
- (b) der *regional differenzierte Einsatz bestimmter Maßnahmen*, d. h. bestimmte Instrumente der Arbeitsförderung

(z. B. berufliche Qualifizierung, Lohnkostenzuschüsse, AB-Maßnahmen) nicht universell im gesamten Bundesgebiet, sondern selektiv in einzelnen Regionen und/oder in bestimmten Gebieten zu erheblich günstigeren Konditionen einzusetzen<sup>10)</sup>;

(c) eine Reform des arbeitsmarktpolitischen Handlungssystems mit dem Ziel einer *Erweiterung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der lokalen Arbeitsämter*<sup>11)</sup> beim Einsatz von Arbeitsförderungsmaßnahmen und bei der Vergabe von Finanzmitteln.

Im Hinblick auf die Ursachen regionaler Unterschiede im Arbeitslosenniveau sollte die Beschäftigungspolitik die *regionale Strukturpolitik* als ein im Prinzip wirksames Instrument einer „Regionalpolitik des mittleren Weges“ *besser verfügbar machen*, beispielsweise durch eine Stärkung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und eine verbesserte Mittelausstattung.

---

<sup>10)</sup> Vgl. hierzu Garlichs, D., Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Möglichkeiten und Probleme. Anmerkungen zu einem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm, in: Hurler, P., Pfaff, M. (Hrsg.), Gestaltungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik auf regionalen Arbeitsmärkten, Berlin 1984, S. 63-84; Tegmeier, W., Was sollte und was kann regionale Arbeitsmarktpolitik leisten? – Erfahrungen mit einem regional differenzierten Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in: Hurler, P., Pfaff, M. (Hrsg.), Gestaltungsspielräume ..., S. 45-56.

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu Blankenburg, E., U. Krautkrämer, Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 18. Jg. (1979), S. 61-73; Deeke, A., H. Seifen, Lokale Arbeitsmarktpolitik – Zum Problem von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 165-179.

Ausgehend von den empirischen Ergebnissen sollte sich die regionale Wirtschaftsförderung konzentrieren auf

- *kleine und mittlere Unternehmen*: Mit einer solchen Zielgruppenorientierung könnte dem vorgebeugt werden, daß mit staatlicher Hilfe regionale Monostrukturen entstehen.

- Betriebe, die wichtige Unternehmensfunktionen (wie z. B. Forschung und Entwicklung, betriebliche Aus- und Weiterbildung etc.) beherbergen. Die Einrichtung „verlängerter Werkbänke“ sollte aufgrund der Puffer-Eigenschaft solcher Betriebe und der damit verbundenen Probleme für die Stabilität der Arbeitsplätze und die Qualifikationsstruktur in diesen Betrieben eingeschränkt werden.

- *aus- und weiterbildungsintensive Betriebe* mit dem Ziel, daß über die Bereitstellung entsprechend qualifizierten Schulungspersonals und eine verstärkte berufliche Aus- und Weiterbildung auch der regionale „Humankapital-Bestand“ verbessert wird.

Die Akzentuierung des Verteilungsaspekts im Rahmen dieser Studie soll nicht darüber hinweg täuschen, daß die beschriebenen Tendenzen sowohl was ihre räumliche als auch ihre soziale Manifestation betrifft, zuallererst eine *Folge* hoher Arbeitslosigkeit sind. Wichtigste und vordringlichste Aufgabe bleibt deshalb der Abbau der Arbeitslosigkeit. Solange es allerdings nicht gelingt, eine konsensfähige Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu entwickeln und politisch durchzusetzen, bleibt es Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, die unerwünschten sozialen und raumwirksamen Folgen anhaltend hoher Arbeitslosigkeit möglichst gering zu halten.