

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Martin Koller

Zur Erfolgskontrolle der regionalen Struktur- und
Arbeitsmarktpolitik: Vorschläge zur Auswahl und
Beobachtung strukturschwacher Regionen

23. Jg./1990

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. 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).

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: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: 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, 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>

Zur Erfolgskontrolle der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik: Vorschläge zur Auswahl und Beobachtung strukturschwacher Regionen

Martin Koller*)

Die Ziele des AFG und der Gemeinschaftsaufgabe sind in wesentlichen Linien identisch, geht es doch vorrangig um die Schaffung zusätzlich notwendiger Arbeitsplätze. In den gesetzlichen Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe ist außerdem die Verpflichtung zur Koordinierung mit anderen regional wirksamen Fachpolitiken ausdrücklich formuliert. Dies wird auch durch die neuen Richtlinien der EG-Kommission betont und erscheint um so dringlicher, als sich durch die jüngsten Entwicklungen in der DDR und anderen östlichen Nachbarstaaten sowie durch die allgemeine Öffnung der Binnenmärkte neue und weitere Aufgaben stellen.

Die hier vorgestellten Analyseergebnisse geben Hilfen für die politische Wertung der bisherigen Strukturpolitik und Hinweise für weitere Defizite im Bereich der regionalen Arbeitsmarktpolitik.

Der Entwicklungsvergleich orientiert sich ausschließlich an zentralen Arbeitsmarktindikatoren. Ein Teil dieser Indikatoren ist neu – und nach unserer Meinung besser – und sollte künftig eine treffsichere Auswahl aller Problemregionen erleichtern, in denen der Mitteleinsatz der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik konzentriert erfolgen sollte.

Die Analyse sucht Schritt für Schritt größere Genauigkeit:

In einer ersten Phase wird für all die genannten Variablen der Vergleich zwischen Fördergebiet insgesamt und Nichtfördergebiet gesucht (vgl. Abschnitt 10-17). Die Aussage früherer Begleitgutachten, wonach die Fördergebiete im großen und ganzen ihren Entwicklungsrückstand hätten vermindern können, konnte in dieser Form leider nicht bestätigt werden. In wesentlichen Teilgebieten und bei wichtigen Indikatoren mußten weitere Positionsverluste hingenommen werden.

In der zweiten Stufe wird dieses noch recht grobe Gebietsraster weiter aufgebrochen. Hier werden Dynamik und Niveaudiskrepanzen in 18 regionalen Aktionsprogrammen untersucht (vgl. Abschnitt 18-19). Auf dieser Ebene ergeben sich schon erste Hinweise, daß es zumindest in einigen Teilgebieten gelungen ist, das Entwicklungspotential dauerhaft zu kräftigen. Einige dieser Regionen sind mittlerweile zu Recht aus dem Fördergebiet ausgeschieden. Auf der Minus-Seite der Bilanz stehen die eklatanten Wachstumsschwächen der „Revier-“ und „Küstenregionen“ (siehe hierzu auch die entsprechenden Übersichten 9-12).

In einem dritten Schritt wird die Analyse für die 179 Arbeitsmarktregionen (nach Klemmer) durchgeführt. Sie sind die Diagnoseeinheiten der eigentlichen Entscheidungsebene. In diesen feineren Gebietsdefinitionen wird natürlich die äußerst unterschiedliche Entwicklungsdynamik, werden die gravierenden Niveauunterschiede bei den Lohneinkommen besonders deutlich (vgl. Abschnitt 20-24). Ein Großteil der Regionen mußte weitere, erhebliche Arbeitsplatzverluste hinnehmen und konnte von der konjunkturellen Erholung nur in geringerem Umfang „profitieren“. Im Gefolge zeigen sich auch Schwächen bei der Entwicklung der Verdienstmöglichkeiten und der regionalen Kaufkraft. Dieses Ergebnis sollte nicht sonderlich überraschen, galt es ja doch, mit der ursprünglichen Definition der Förderkulisse vor allem strukturschwache Regionen zu erfassen. Die günstige Entwicklung in einigen anderen Teilgebieten erlaubt eine (weniger schmerzhaft) Reduktion der Förderkulisse, wie sie von der EG-Kommission gefordert wird.

Für die verantwortlichen Ressorts und lokalen Akteure mag ein Blick auf die Ergebnisse der vierten Stufe möglicherweise von noch größerem Interesse sein; hier stehen die einzelnen Schwerpunkttorte im Analyseansatz (vgl. Abschnitt 25).

In einem weiteren Schritt wird schließlich versucht, aktuellere Entwicklungen einzufangen. Shiftanalysen (unter Berücksichtigung von Sektor- und Qualifikationsstrukturen) vermitteln ein genaueres Bild von der Dynamik des strukturellen Wandels in den Regionen. Glücklicherweise wird durch die Ergebnisse nicht die früher vielfach geäußerte Befürchtung bestätigt, wonach durch die Förderung in strukturschwachen oder abgelegenen Regionen bestehende Qualifikationsdefizite weiter verstärkt würden.

Das hier vorgeschlagene Indikator-Set erlaubt künftig eine treffsichere Auswahl strukturschwacher und förderbedürftiger Regionen. Dies wird auch künftige Vergleichs- und Kontrollanalysen wesentlich erleichtern. Das Schlußkapitel enthält die entsprechenden Wertungen und politischen Empfehlungen.

Gliederung

1. Einführung
2. Allgemeine Probleme der Wirkungsanalyse
3. Das Konzept der hier vorgelegten Analysen
4. Entwicklungsvergleich
 - 4.1 Fördergebiete insgesamt (Stufe 1)
 - 4.2 Regionale Aktionsprogramme (Stufe 2)
 - 4.3 Arbeitsmarktregionen (Stufe 3)
 - 4.4 Schwerpunkttorte (Stufe 4)
5. Regionale Dynamik des Strukturwandels 1980-88 (Stufe 5)
6. Zusammenfassende Wertungen und Empfehlungen

*) Martin Koller ist wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die umfangreichen und konzeptionell aufwendigen DV-Arbeiten wurden von Winfried Schiebel geleistet.

1. Einführung

(1) Die hier vorgelegten Analysen verfolgen die Förderbedürftigkeit und die Wirkung der Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Das eigentliche Ziel von Erfolgskontrollen, die Ermittlung des Nettoeffekts der Maßnahmen, kann zumeist nur näherungsweise erreicht werden. Dazu wäre der Vergleich mit der Situation erforderlich, die sich ohne regionalpolitische Aktivitäten ergeben hätte („Basislauf“). Dies bereitet jedoch erhebliche methodische Schwierigkeiten. Mitnahmeeffekte oder induzierte zusätzliche Wirkungen können in der Regel nur unter der Annahme allgemeiner Randbedingungen und in Modellrechnungen abgeschätzt werden. Im Zweifel müßten hier einzelbetriebliche Erfolgskontrollen ansetzen, um Aufschluß über Anzahl und Stabilität der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze bzw. über die Entwicklung und Überlebensfähigkeit der geförderten Unternehmen zu gewinnen.

Entwicklungsvergleiche sind im Ansatz bescheidener, können aber brauchbare Hinweise zum Grad der Zielerreichung geben.

Im Zentrum solcher Wirkungsanalysen stehen natürlich Maßnahmen nach dem AFG¹⁾. Dieser Beitrag berichtet über Analyseeinheiten, die zunächst nicht mit den regionalen Abgrenzungen der Arbeitsamtsbezirke übereinstimmen und die vorrangig für die Förderung betrieblicher Investitionen festgelegt und ausgewählt wurden. Dennoch erleichtert gerade dieser Ansatz die notwendige Koordinierung von Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung und regionaler Arbeitsmarktpolitik.

- Die Ziele des AFG und der Gemeinschaftsaufgabe sind in wesentlichen Linien identisch, geht es doch vorrangig um die Schaffung zusätzlich notwendiger Arbeitsplätze. „Im Vordergrund der regionalen Strukturförderung steht die Unterstützung der regionalen Investitionstätigkeit, um auf diese Weise Einkommen und Beschäftigung in den Problemgebieten zu erhöhen. Dies geschieht durch direkte Investitionsanreize für private Unternehmen sowie über gezielte Verbesserungen der wirtschaftsnahen Infrastruktur“²⁾.

- Die Maßnahmen der Regionalförderung können grundsätzlich mit den Instrumenten aus dem AFG kombiniert werden, die Mittel sind kumulierbar. In den gesetzlichen Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe ist außerdem die Verpflichtung zur Koordinierung mit anderen regional wirksamen Fachpolitiken ausdrücklich formuliert. „Die Gemeinschaftsaufgabe stellt ein Angebot an die Regionen dar, das diese flexibel aufnehmen und in ein regionales Gesamtkonzept, das den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen Region Rechnung trägt, in eigener Verantwort-

¹⁾ So z. B. bei den periodischen Veröffentlichungen zu Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Dies schließt natürlich Effizienzanalysen zu anderen Fachpolitiken nicht aus, vgl. hierzu etwa das Schwerpunktheft „Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen“, MittAB 3/81, insbes. Mertens, Reyher u. a. S. 209-223

²⁾ 18. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 25. 8. 1989 S. 11 ff.

³⁾ Nach den Schätzungen von B. Reissert (WZB) sind das etwa 4 Mrd. DM. Die Angaben aus der sogenannten Antragsstatistik beziehen sich auf den Zeitraum von 1972 bis 1988; vgl. 18. Rahmenplan, a. a. O. Bei der Einschätzung des realen Wirkungsbereiches der Fördermaßnahmen ist außerdem zu beachten, daß im Gefolge der durch die Rezessionen gebrochenen Wachstumserwartungen und der prozyklischen Investitionsentwicklung jeweils auch das Potential an Auslagerungsinvestitionen oder zum Aufbau neuer Unternehmensstandorte geschwächt wurde.

tung einfügen müssen . . . Auch mit den übrigen raumwirksamen Politikbereichen von Bund, Ländern und Gemeinden sollte eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung erfolgen, um konterkarierende Wirkungen zu vermindern und höhere Effizienz der regionalen Strukturpolitik zu erreichen“ (ebenda). Dieser selbstverständliche Grundsatz gilt in besonderem Maße für die Koordinierung mit der regional gezielten Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG, die auch in erheblichem Maße zum interregionalen Finanzausgleich beiträgt³⁾.

- Die Verpflichtung zur Koordinierung oder gar zur Erstellung abgestimmter Regionalpläne wird durch die neuen Regelungen zum Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft zusätzlich betont. In einigen Bereichen erscheint die Abstimmung zwischen den verschiedenen Fachpolitiken durchaus verbesserungswürdig; dies wird um so dringlicher, als sich durch die jüngsten Entwicklungen in der DDR und anderen östlichen Nachbarstaaten sowie durch die Ausweitung der Binnenmärkte neue und weitere Aufgaben stellen.

Die hier vorgestellten Analyseergebnisse geben Hilfen für die politische Wertung der bisherigen Strukturpolitik und Hinweise für weitere Defizite im Bereich der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Der Entwicklungsvergleich orientiert sich ausschließlich an zentralen Arbeitsmarktindikatoren. Ein Teil dieser Indikatoren ist neu – und nach unserer Meinung besser – und sollte künftig eine treffsichere Auswahl all der Problemregionen erleichtern, in denen der Mitteleinsatz der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik konzentriert erfolgen sollte.

2. Allgemeine Probleme der Wirkungsanalyse

(2) Wirkungsanalysen zum Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen setzen in der Regel voraus, daß die angestrebten Ziele eindeutig definiert und quantifiziert sind. Wie in kaum einem anderen Bereich staatlicher Interventionen ist dies bei der regionalen Strukturpolitik der Fall. Als räumliche Problemkategorien gelten

- Berlin und das Zonenrandgebiet, deren sehr ungünstige Standortlage sich aus der bisherigen Teilung Deutschlands und der rigorosen Abgrenzung zu den östlichen Nachbarn ergab;
- ländliche Gebiete, mit einem ausgeprägten Mangel an gewerblichen und hochwertigen Arbeitsplätzen und dem daraus resultierenden Gefälle in der regionalen Einkommensverteilung;
- Gebiete, die wegen der regionalen Konzentration an Krisenbranchen von strukturellen Anpassungsprozessen in besonderem Maße betroffen oder bedroht sind.

Das gleiche gilt für die Zielsetzungen, die sich im wesentlichen aus Artikel 72 Abs. 2 GG und § 2 Abs. 1 ROG ableiten: Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse soll „ . . . vor allem durch die Verminderung interregionaler Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten zur Einkommenserzielung und zur Ausstattung mit Arbeitsplätzen“ erreicht werden. Im Sinne einer allokatonsorientierten Strukturpolitik sollen die strukturschwachen Regionen so gefördert werden, daß sie eine positive Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und das Einkommensziel aus eigener Kraft erreichen können (18. Rahmenplan Abs. 2).

Die zu fördernden Regionen sind eindeutig ausgewiesen, für sie wird das angestrebte Investitionsvolumen und die

Zielzahl der zu sichernden oder neu zu schaffenden Arbeitsplätze in den jeweiligen Plänen publiziert (vgl. Übersicht 1). Die Auswahl der Indikatoren wird durch wissenschaftliche Gutachten jeweils unterstützt, die Festlegung der Förderkulisse mit den beteiligten Ländern und Ressorts abgestimmt und durch die EG-Kommission geprüft und genehmigt.

(3) Scheinbar ideale Voraussetzungen also für einen Soll-Ist-Vergleich oder eine sogenannte Zielerreichungskontrolle. Leider ist auch hier von Anfang an ein gewisses Maß an Skepsis einzubringen: Zum einen erscheint der Mittelansatz angesichts der anspruchsvollen Zielsetzungen doch allzu bescheiden. Zwar wurde in der Vergangenheit ein beachtliches Investitionsvolumen gefördert und bewegt – nicht zuletzt auch mit dem kombinierten Einsatz verschiedener fachpolitischer Mittel. Dennoch haben nicht besetzte Arbeitsplätze oder überhöhte Planzahlen dazu geführt, daß die Erwartungen über die Auswirkungen der Programme selbst in Jahren mit günstigem Konjunkturverlauf nicht ganz erfüllt wurden. Darüber hinaus wurden die Wachstumserwartungen durch zwei scharfe Rezessionen gebrochen. Wiederholte Branchenkrisen führten zu einer weiteren Schwächung des Entwicklungspotentials einiger Förderregionen und brachten zusätzliche strukturelle Anpassungsprobleme in weiteren Teilregionen. Auch die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung gelang nicht in dem Umfang, der dem Zuwachs an Erwerbsspersonspotential entsprechen hätte.

Erfolg oder Mißerfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik ließen sich nur dann eindeutig nachweisen, wenn die tatsächlich eingetretene Situation mit derjenigen verglichen werden könnte, die sich ohne diese regionalpolitischen Aktivitäten ergeben hätte. Selbst mit intelligent angelegten Simulationsexperimenten können hier nur Näherungen erreicht werden. Im Zweifel müßten hier einzelbetriebliche Erfolgskontrollen ansetzen, um Aufschluß über Anzahl und Stabilität der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze bzw. über die Entwicklung und Überlebensfähigkeit der geförderten Unternehmen zu gewinnen.

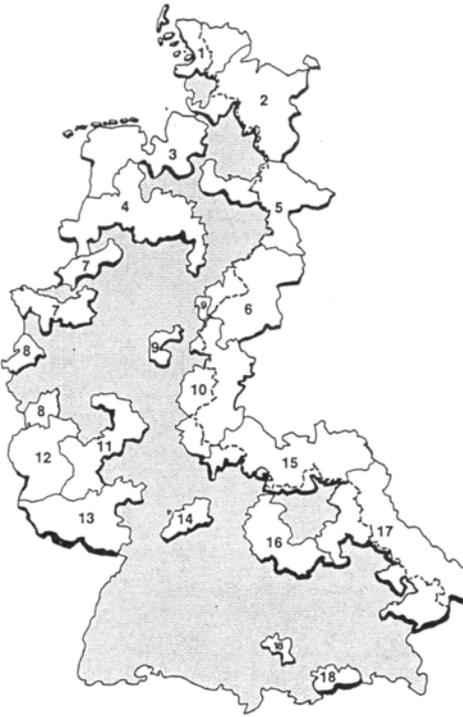
(4) Seit 1972 wird vom Bundesamt für Wirtschaft eine Statistik über die bewilligten Förderfälle geführt: Nach den Angaben der begünstigten Unternehmen wurden danach in der Gemeinschaftsaufgabe 992 000 neue Arbeitsplätze in den Fördergebieten geschaffen und 1,45 Mio. gefährdete Arbeitsplätze gesichert. Die gewünschte Lenkung der Investitionen in die Schwerpunkte und vorrangigen Fördergebiete scheint danach zu einem Gutteil gelungen: Rund 80% der geförderten Investitionen wurden in Schwerpunkorten, 38% im Zonenrandgebiet durchgeführt. 61% entfielen auf Erweiterungsinvestitionen, 28% auf neu errichtete Betriebsstätten und 11% auf Umstellungs- bzw. Rationalisierungsinvestitionen. Fast 60 000 Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft mit einem Investitionsvolumen von rd. 192 Mrd. DM wurden mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe gefördert. Dabei wur-

Übersicht 1: Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Investitionen und Arbeitsplätze *) (1980 - 1986)		Ziele von **) (1988 - 1992)
1 Schleswig	2 127 Mio. DM 11 700/10 650 Arbeitsplätze	2 353 Mio. DM 10 000/6 000 Arbeitsplätze
2 Holstein-Unterelbe	5 618 Mio. DM 25 700/25 050 Arbeitsplätze	4 671 Mio. DM 20 000/20 000 Arbeitsplätze
3 Niedersächs. Nordseeküste	5 884 Mio. DM 35 900/8 720 Arbeitsplätze	3 558 Mio. DM 14 000/3 700 Arbeitsplätze
4 Ems-Mittelweser	2 925 Mio. DM 16 000/9 500 Arbeitsplätze	3 068 Mio. DM 11 300/7 900 Arbeitsplätze
5 Heide-Elbufer	3 127 Mio. DM 16 000/15 400 Arbeitsplätze	3 360 Mio. DM 13 200/10 100 Arbeitsplätze
6 Niedersächs. Bergland	8 387 Mio. DM 41 800/62 400 Arbeitsplätze	7 656 Mio. DM 26 700/52 200 Arbeitsplätze
7 Nördl. Ruhrgebiet-Niederrhein-Westmünsterland	10 554 Mio. DM 65 700/20 700 Arbeitsplätze	4 022 Mio. DM 18 000/9 000 Arbeitsplätze
8 Nordeifel-Mönchengladbach-Heinsberg	4 393 Mio. DM 24 500/7 700 Arbeitsplätze	1 870 Mio. DM 8 000/3 000 Arbeitsplätze
9 Brilon-Höxter	2 959 Mio. DM 16 800/4 500 Arbeitsplätze	1 206 Mio. DM 5 000/1 000 Arbeitsplätze
10 Hessisches Fördergebiet	6 797 Mio. DM 32 000/33 000 Arbeitsplätze	4 773 Mio. DM 20 000/28 000 Arbeitsplätze
11 Mittelrhein-Lahn-Sieg	2 853 Mio. DM 15 000/6 900 Arbeitsplätze	1 495 Mio. DM 7 000/- Arbeitsplätze
12 Eifel-Hunsrück	2 124 Mio. DM 11 300/5 600 Arbeitsplätze	1 745 Mio. DM 8 000/- Arbeitsplätze
13 Saarland-Westpfalz	7 763 Mio. DM 43 700/27 800 Arbeitsplätze	5 237 Mio. DM 23 000/7 800 Arbeitsplätze
14 Neckar-Odenwald	1 128 Mio. DM 6 100/2 200 Arbeitsplätze	
15 Nordbayer. Fördergebiet	6 407 Mio. DM 27 150/24 940 Arbeitsplätze	5 349 Mio. DM 19 800/27 400 Arbeitsplätze
16 Westbayer. Fördergebiet	3 054 Mio. DM 17 380/3 580 Arbeitsplätze	1 272 Mio. DM 5 600/1 900 Arbeitsplätze
17 Ostbayer. Fördergebiet	7 627 Mio. DM 35 860/21 440 Arbeitsplätze	6 358 Mio. DM 24 400/30 400 Arbeitsplätze
18 Südbayer. Fördergebiet	1 487 Mio. DM 6 840/2 500 Arbeitsplätze	

Fördergebiete

11 700/10 650 = neu zu schaffende/
zu erhaltende Arbeitsplätze



*) Quelle: 9. - 12. Rahmenplan
zwischenzeitlich Änderungen in der Gebietsabgrenzung

**) Quelle: 17. Rahmenplan

den rund 6 Mrd. DM an direkten Zuschüssen gewährt, wobei nur in jedem dritten Förderfall diese direkten Zuschüsse zum Ansatz kamen. Zwei Drittel aller geförderten Investitionsvorhaben wurden nur mit der Investitionszulage (Steuererminderung um 8,75% bzw. um 10% im Zonenrandgebiet) gefördert; diese Investitionszulage ist vor kurzem gestrichen worden.

Bei 62% aller Förderfälle handelte es sich um Investitionen unter 1 Mio. DM; dies sind allerdings nur 7% des gesamten Investitionsvolumens.

Im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur wurde ein Investitionsvolumen von rd. 11 Mrd. DM mit Haushaltsansätzen von 5,1 Mrd. DM gefördert. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um Geländeerschließungen für die Industrie, Fremdenverkehrseinrichtungen und Umweltschutz. 11% entfielen auf die Förderung von Ausbildungs- und Weiterbildungsstätten⁴⁾.

Leider stimmen die Daten aus dieser Statistik nicht mit den tatsächlichen Förderzahlen überein, da die bewilligten Fördervorhaben nicht immer in dem ursprünglich geplanten Umfang durchgeführt werden. Die Hauptverantwortung für die Erfolgskontrolle liegt bei den Ländern, die regelmäßig die Einhaltung der in den Anträgen gemachten Angaben zu überprüfen haben. Dies wird durch Stichproben der Landesrechnungshöfe ergänzt, so daß von der gesetzlich geregelten Möglichkeit der Rückforderung Gebrauch gemacht werden kann.

⁴⁾ Die beiden Gutachten aus den Forschungsbereichen der Universitäten Trier und Münster (beide im Auftrag des Unterausschusses zur Gemeinschaftsaufgabe) kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Fördergebiete im Untersuchungszeitraum von 1978 bis 1982 bei praktisch allen Indikatoren gegenüber dem Nichtfördergebiet aufgeholt haben. Das Trierer Gutachten konzentrierte sich im wesentlichen auf die Antragstatistik und die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes. Hierfür wurde ein relativ günstiges Fördermuster (mit wenig sogenannten Dauersubventionen) und eine relativ positive Entwicklung der geförderten Betriebe nachgewiesen. Im Gutachten von Thoss u. a. wurde geschätzt, daß im Industriebereich jedes Jahr im Durchschnitt rund 14% weniger investiert worden wäre und 1982 rund 110 000 „Personen“ weniger beschäftigt gewesen wären. Der errechnete Multiplikator liegt bei 1,97 (Relation zwischen zusätzlich induzierten, d. h. sonst nicht durchgeführten Investitionen und Einsatz an öffentlichen Mitteln); allerdings könnte nach diesen Berechnungen ein Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus um 2%-Punkte die positiven Wirkungen Kapitalverbilligung durch die Gemeinschaftsaufgabe auch weitgehend kompensieren. Vgl. Gräber, Holst, Schackmann-Fallis und Spehl: Externe Kontrolle und regionale Wirtschaftspolitik, Berlin 1987 sowie Schalk: Regionalförderung und private Investitionstätigkeit im Wirtschaftsdienst 11/1988 S. 579 ff. oder Thoss: Entwicklung eines Vorschlags für ein neues Abgrenzungssystem von Fördergebieten, Münster 1988

⁵⁾ Siehe 16. Rahmenplan

⁶⁾ Vgl. Koller, M.: Zur Aussagekraft regionaler Arbeitslosenquoten, in: MittAB 2/1988

⁷⁾ Exakt berechnete Wertschöpfungsgrößen (auf die anteilige Wohnbevölkerung bezogen) wären eigentlich zielgerichtete Indikatoren jeglicher regionaler Wirtschaftspolitik. Leider ist die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen wegen der ungenügenden Zurechenbarkeit von Subventionen und indirekten Steuern nicht frei von erheblichen regionalen Verzerrungen. Die neuerdings verwendete Größe „Bruttowertschöpfung zu Faktor-Kosten“ ging in die letzte Neuabgrenzung mit dem Berechnungsstand von 1982 ein; für die Neuabgrenzung im nächsten Jahr könnte sie nur bis 1984 aktualisiert werden.

Das Bruttoentgelt je abhängig Beschäftigten wurde vom Statistischen Bundesamt bisher für 1982 ermittelt, unter Hinzurechnung der in der Beschäftigtenstatistik nicht erfaßten Einkommensteile. Die hier vorgelegten Berechnungen reichen bis 1986 und könnten für künftige Prüfungen der Förderkulisse weiter aktualisiert und fortgeschrieben werden.

⁸⁾ Mit der Genehmigung des 16. Rahmenplans durch die EG-Kommission schieden 15 Fördergebiete aus der Kulisse aus. Um die Analyse wegen dieser und anderer gleitender Änderungen der Gebietskulisse nicht allzu unübersichtlich werden zu lassen, haben wir den Gebietsstand vom 13. Rahmenplan festgehalten, weil er für den Untersuchungszeitraum von 1980 bis 1986 am repräsentativsten ist. In dieser Abgrenzung kann man also „nachsehen“, wie sich die Fördergebiete entwickelt haben, die entweder die ganze Zeit oder den größten Teil dieser Spanne im Fördergebiet lagen. Eine größere Änderung ergibt sich lediglich bei dem südbayerischen Aktionsprogramm (18), das im letzten Jahr nicht mehr zur Förderkulisse gehörte – nicht zuletzt aufgrund seiner günstigen Entwicklungswerte.

Von den zahlreichen Expertisen zur Konzeption und Wirksamkeit der Regionalpolitik seien vor allem zwei neuere Analysen genannt, in denen einmal die Förderstatistik soweit wie möglich zur Erfolgskontrolle genutzt wurde und wo zweitens in einer Modellsimulation die direkten und indirekten Effekte der Kapitalsubvention versuchsweise abgeschätzt wurden⁵⁾. Kaum ein anderes Gebiet der staatlichen Interventionspolitik hat in der Fachwissenschaft soviel Aufmerksamkeit gefunden. Trotzdem bleiben viele Fragen offen, auch wenn ein Teil der Gutachten darauf hinzudeuten scheint, daß die regionalpolitischen Initiativen im großen und ganzen in die gewünschte Richtung wirken.

(5) Ein vergleichsweise bescheidener, nichtsdestoweniger aber sinnvoller Ansatz der Wirkungskontrolle könnte direkt an den Diagnosevariablen und Indikatoren ansetzen, die zur Festlegung der Förderkulisse verwendet wurden. In der ex post-Analyse ließe sich so festhalten, inwieweit und in welchen Regionen es gelungen ist, das ursprünglich bei der Auswahl der förderbedürftigen Teilgebiete festgestellte Regionalgefälle zu verringern.

Allerdings bereitet auch dieser Ansatz Schwierigkeiten, da manche ursprünglich sehr ehrgeizig definierten Auswahlindikatoren nicht fortgeschrieben werden konnten. Nach langen wissenschaftlichen Diskussionen wurden ursprünglich fünf Arbeitsmarktindikatoren ausgewählt:

- a) Der Arbeitskräftereservekoeffizient, als richtungsweisender Versuch, den künftigen Arbeitsplatzbedarf in den Regionen als Bilanzgröße aus Angebot- und Nachfrageprognose darzustellen;
- b) die regionale Arbeitslosenquote, als Maß für das Arbeitsplatzdefizit in der Vergangenheit und zum Zeitpunkt der Neuabgrenzung;
- c) die Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen) pro Kopf der Wohnbevölkerung als Maß für die Wirtschaftskraft der Regionen;
- d) die Bruttolohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigen als Maß für das regionale Lohngefälle und schließlich
- e) der Infrastrukturindikator als Maß für Ausstattungsdefizite in strukturschwachen Regionen.

Der erste Indikator erwies sich schon bald als fehlerhaft berechnet. Neben inakzeptablen regionalen Verzerrungen bestätigte sich auch, daß der Potentialanstieg und das Arbeitsplatzdefizit völlig untererfaßt wurden. Er wurde folgerichtig bei späteren Neuabgrenzungen fallengelassen – trotz des Bekenntnisses, daß man eigentlich auf prospektive Größen und präventive Politik nicht verzichten könne⁶⁾.

Der zweite Indikator schien anfangs unproblematisch und besonders zielgerichtet. Dennoch zeigten sich schon bald erhebliche regionale Verzerrungen, die hauptsächlich in der Schätzung für anders geordnete Gebietseinheiten und in der unerträglich schlechten Erfassung der Nennergrößen begründet lagen⁷⁾.

Die Indikatoren (c) und (d) erwiesen sich bald als ungenügend genau vor allem aber (nach dem damaligen Stand) als nicht genügend aktualisierbar⁸⁾. Der Infrastrukturindikator schließlich stieß wegen seiner mangelhaften Berechnung von Anfang an auf erhebliche Bedenken und ernsthafte Detailkritik. Er ging deshalb auch im ersten Versuch nur mit dem halben Gewicht in die Neuabgrenzung ein. Da es nach wie vor aber erhebliche Unterschiede in den Standortausstattungen gibt, soll in Zukunft der Versuch unternommen werden, Defizite im Umweltschutzbereich und in künftig wichtigen Standortfaktoren (z. B. im Bereich der neuen Medien) in geeigneter Weise zu erfassen.

Bei der Berechnung aller Indikatoren erwies es sich von Anfang an als ein Hemmnis, daß die Diagnoseeinheiten in einer völlig neuen Weise festgelegt worden waren. Die Idee, zusammengehörende funktionale Arbeitsmärkte zu definieren (durch die Minimierung der Pendlersalden nach der Volkszählung 1970), bestach in der Faszination eines neuen Konzepts und durch die theoretische Brillanz. Leider waren diese Arbeitsmarktregionen mit keiner anderen administrativen Gliederung in Deckung zu bringen und deshalb auch nicht mit originärer Statistik zu füllen. Darüber hinaus kann der regionalen Dynamik und dem in zwanzig Jahren verändertem Pendlerverhalten erst mit den Ergebnissen aus der Volkszählung von 1987 wieder Rechnung getragen werden. Bei der jetzt anstehenden neuerlichen Festlegung der Diagnoseeinheiten sollte in jedem Fall angestrebt werden, daß sie mit anderen administrativen Gliederungen in Einklang zu bringen sind. Mittlerweile wurde von den Gutachtern Eckey, Horn, Klemmer ein neuer und „kreisscharfer“ Abgrenzungsvorschlag auf der Basis der letzten Großzählung unterbreitet. In einem mehrstufigen und jederzeit nachprüfbareren Verfahren wurden in der Analyse die Aspekte der Zentralität, der Verflechtung funktionaler Arbeitsmärkte und der Erreichbarkeit berücksichtigt. Damit wurde eine hervorragende Grundlage für die anstehenden Entscheidungen gelegt.

Das Indikator-Set blieb also über die Zeit hinweg nicht das gleiche. Bei einem Teil der Indikatoren war die Fortschreibung in der ursprünglichen Form nicht sinnvoll, bei dem anderen nicht möglich, so daß aktuelle Werte hier nicht zur Verfügung stehen. Damit ist natürlich der Spielraum für einen sinnvollen Soll-Ist-Vergleich bei den ursprünglichen Zielvariablen sehr begrenzt.

Hinzu kommt, daß auch die Förderkulisse selbst, d. h. die Zahl und Zusammensetzung von förderwürdigen Regionen sich im Laufe der Zeit verändert hat. So schieden z. B. 1981 und 1986 einige Arbeitsmarktregionen aus dem Fördergebiet aus (nicht zuletzt auf Drängen der EG-Kommission), weil sie bei Zwischenprüfungen über den Schwellenwert lagen⁹⁾. Dies kann man als Zeichen für den Erfolg der regionalen Strukturpolitik werten, und es ist – ungeachtet der „technischen Schwierigkeiten“ – eher ein Zeichen für die funktionierende gleitende Erfolgskontrolle durch die verantwortlichen Ressorts.

3. Das Konzept der hier vorgelegten Analysen

(6) Dennoch gibt es eine brauchbare Basis für sinnvolle und kritische Entwicklungsvergleiche. Die im IAB mittlerweile aufgebauten regionalen Datenbanken erlauben eine Entwicklungs- und Strukturanalyse für den Zeitraum von 1976 bis 1986 für alle Regionscluster in praktisch beliebiger Abgrenzung. Einige von den ursprünglich verwendeten Indikatoren können mittlerweile genauer berechnet werden, andere von der Wissenschaft seit langem favorisierte Variable können mittlerweile zusätzlich angeboten werden. Die neuen Indikatoren erweisen sich als zielgerichtet und trennscharf. Im einzelnen handelt es sich dabei um

⁹⁾ Das Beschäftigungsvolumen innerhalb einer bestimmten Periode (z. B. für das Vergleichsjahr 1986) ergibt sich aus der Summe aller Zeiträume, in denen ein Beschäftigungsverhältnis bestand. Nun wird diese Größe zwar hier in Tagen gemessen, man könnte aber genausogut (durch einfache Division mit dem Quotienten 365) die Summe von „Mann“-oder besser: Personenjahren ausweisen. Dies wäre dann identisch mit dem tatsächlichen oder exakt gemessenen Jahresdurchschnittsbestand an Beschäftigung in einer Region. Vgl. Koller, Schiebl: Das Beschäftigungsvolumen: Personen, Fälle, Dauer, in: MittAB 1/89

¹⁰⁾ Hinzuzurechnen wäre der Jahresdurchschnittsbestand an offenen Stellen in den Regionen.

- das Beschäftigungsvolumen in den Regionen¹⁰⁾
- die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse in den Regionen (Bruttozahl der „Jobs“)
- die Bruttozahl der Personen, die innerhalb eines Jahres in einer bestimmten Region Beschäftigung fanden
- die gesamte Bruttolohnsumme, die in den Vergleichsjahren innerhalb einer Region bezahlt oder verdient wurde
- den durchschnittlichen Jahreslohn pro Kopf (brutto) in exakter Berechnung selbst für die Fälle, wo Arbeitnehmer während eines Jahres den Betrieb gewechselt hatten oder nicht das ganze Jahr über beschäftigt waren
- den Tagesverdienst (brutto), eine Größe, die der volkswirtschaftlichen Variablen „Lohnsatz“ sehr nahe kommt.

(7) Die Wahl geeigneter Vergleichszeitpunkte ist für die Brauchbarkeit des Entwicklungsvergleichs entscheidend. Im wesentlichen sprechen zwei Gründe für die Auswahl der Jahre 1980 und 1986: – Zum einen sind das zwei Zeitpunkte mit praktisch identischem Beschäftigungsniveau. – Zum zweiten umfaßt diese Spanne einen gesamten Konjunkturzyklus, einschließlich der Rezession von 1982/83.

(8) Die Analyse sucht Schritt für Schritt größere Genauigkeit: In einer ersten Phase wird für all die genannten Variablen der Vergleich für das Fördergebiet (unterteilt nach verschiedenen Fördertypen) mit dem Nichtfördergebiet gesucht. In der zweiten Stufe wird dieser noch recht grobe Gebietsraster weiter aufgebrochen; hier werden Dynamik und Niveaudiskrepanzen in 18 regionalen Aktionsprogrammen dargestellt. In einem dritten Schritt wird die Analyse für die 179 Arbeitsmarktregionen (nach Klemmer) durchgeführt. In diesen feineren Gebietsdefinitionen wird natürlich die äußerst unterschiedliche Entwicklungsdynamik, werden die gravierenden Niveauunterschiede bei den Einkommen besonders deutlich. Für die verantwortlichen Ressorts und lokalen Akteure mag ein Blick auf die Ergebnisse der vierten Stufe möglicherweise von noch größerem Interesse sein; hier stehen die einzelnen Schwerpunkte im Analyseansatz. Damit der Umfang dieses Beitrags aber noch überschaubar bleibt, wird hier nur eine exemplarische Auswahl der vorliegenden Ergebnisse angeboten. In einem weiteren Schritt wird schließlich versucht, aktuellere Entwicklungen (das ist gegenwärtig bis 1988 möglich) in den sogenannten Klemmer-Regionen einzufangen. Hier soll die Dynamik des strukturellen Wandels in den Sektoren nach Qualifikationsbereichen und unterschiedlichen Regionstypen (einschließlich der jüngsten, auf Initiative der EG-Kommission eingebrachten und an Branchenkrisen orientierten Sonderprogramme) sichtbar gemacht werden.

Außer Ansatz bleibt der Vergleich anhand der Arbeitslosenquote, obwohl dieser Indikator für den Ausweis von Problemregionen unabdingbar erscheint. Hier sind aber treffsichere Maßzahlen erst durch die Volkszählung 1987 und die Fortschreibung mittels einer komplettierten Beschäftigungsstatistik (bis auf Gemeindeebene) möglich.

(9) Kürzlich wurde dem Unterausschuß zur Gemeinschaftsaufgabe ein in seinem Auftrag erstelltes Gutachten vorgelegt. Kern dieses Gutachtens sind konzeptionelle Überlegungen zur Reform und Effizienzsteigerung der regionalen Strukturpolitik sowie insbesondere auch Entscheidungshilfen für eine künftige treffsichere Auswahl von Indikatoren und Fördergebieten. Die Gutachter empfehlen, sich für die 1991 geforderte und beabsichtigte Neugliederung der Fördergebiete auf die bei der Bundesanstalt

(und dem IAB) verfügbaren und erarbeiteten Indikatoranalysen zu stützen. Diese Studie ist also, wenn man so will, eine Vorstudie zur Tragfähigkeit und zur Konsensfähigkeit eines derartigen Ansatzes. Im Schlußkapitel dieses Papiers wird deshalb auch im Hinblick auf dieses und andere Gutachten versucht, Hinweise für politische Wertungen und künftigen Entscheidungsbedarf zu geben.

4. Entwicklungsvergleich

4.1 Fördergebiete insgesamt (Stufe 1)

(10) Regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sind als Überlagerung von Wachstumszyklen verschiedener Sektoren und als Ergebnis der damit verbundenen Veränderung der räumlichen Arbeitsteilung zu sehen. Wir müssen dabei von vornherein davon ausgehen, daß der Strukturwandel nicht nur im Abschwung, sondern auch im Aufschwung die Rangfolge von regionalen Gewinn- und Verlustpositionen ändert. Strukturwandel ist immer auch eine Änderung der Menge und Art der produzierten Güter, mit ihr verändern sich die angewandten Produktionsverfahren. Die Nachfrage nach Menge und Qualität von Arbeitskräften verschiebt sich mit diesen Strukturänderungen. In der Konsequenz wird Strukturwandel sowohl an der Veränderung der Anteile an Beschäftigung und Tätigkeitsprofilen wie an der unterschiedlichen Lohndynamik und Arbeitslosigkeit sichtbar.

Aus den bisherigen Regionalanalysen wissen wir, daß es ein Beschäftigungsgefälle gibt:

- vom primären und sekundären zum tertiären Sektor,
- von den sogenannten altindustrialisierten Regionen hin zu den neuen Dienstleistungsregionen,
- von den Ballungszentren zum Umland, oder: von innen nach außen,
- von Nord nach Süd.

Beim Entwicklungsvergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Regionen spielt dies insofern eine Rolle, als ja besonders die ausgewiesenen Problembereiche und die strukturschwachen Regionen innerhalb der Förderkulisse zu finden sind (vorausgesetzt, die Auswahl war richtig). Deshalb sollte man von vornherein eine schwächere, möglicherweise sogar eine sehr viel schwächere Entwicklungsdynamik in den Fördergebieten erwarten.

(11) Beschäftigungsvolumen

Das Beschäftigungsvolumen, seine Entwicklung und seine Verteilung (sowie die daran unmittelbar geknüpften Möglichkeiten des Einkommenserwerbs) gehören zu den zentralen Indikatoren der regionalen Analyse und regionalen Arbeitsmarktpolitik. Anders als bei bisher üblichen Bestandszählungen werden konjunkturell oder strukturell bedingte Veränderungen der Stromgrößen oder der Dauer mit erfaßt. Wenn im Bereich der Arbeitsmarktpolitik von „Beschäftigung“ geredet wird, so zielt man auf die Summe aller Beschäftigungsmöglichkeiten – also erstens: wieviele Leute, zweitens: wieviele Beschäftigungsfälle (insgesamt und pro Kopf) und, als dritte Komponente, wieviel Zeit (pro Fall oder Kopf) – mit einer Vielfalt von Arbeitszeitmustern.

Dieses Konzept ist eigentlich nicht neu, weil in den Wirtschaftswissenschaften unter Beschäftigung immer das Produkt aus Arbeitnehmern und der zeitlichen Dauer des

Arbeitseinsatzes verstanden wurde. Nur so ergibt sich die gesamte Faktor-Menge, die eingesetzt werden kann oder bezahlt werden muß oder – unter Verteilungsaspekten – in einer Region für Arbeitswünsche zur Verfügung steht¹¹⁾. Neu ist dieses Konzept also höchstens insofern, als man es bisher nicht exakt messen konnte.

Das Beschäftigungsvolumen ist also ein geeigneter Diagnose- und Führungsindikator für die Arbeitsplatzförderung in strukturschwachen Gebieten. Gegebene Standortnachteile, Wachstums- und Arbeitsmarktschwächen sollen durch die Subvention des Kapitals bzw. die Investitionsförderung in der Neuansiedlung, Erweiterung und Umstellung von Unternehmen ausgeglichen werden. Eigentliche Zielfolge ist die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, die Stärkung der Wirtschaftskraft dieser Region und schließlich die Verbesserung der Einkommen.

Gegenwärtig ist das gesamte Fördergebiet in der Bundesrepublik relativ groß, es umfaßt einen Bevölkerungsanteil von nahezu 40%; nicht zuletzt dies war der Gegenstand wiederholter Kritik von Seiten der EG-Kommission. Der Anteil am gesamten Beschäftigungsvolumen ist wesentlich geringer: Er betrug 1986 27,7%, darunter 5,7% im sogenannten Zonenrandgebiet. Die exakten und detaillierten Meßzahlen sind Übersicht 2 zu entnehmen.

Für die Wirkungskontrolle ist aber der Blick auf die unterschiedliche Entwicklungsdynamik dieser Variablen in den einzelnen Gebietsteilen interessanter. In der rezessiven Phase von 1980 bis 1983 waren die Verluste im Zonenrandgebiet schwächer und im übrigen Fördergebiet stärker ausgeprägt als in den nicht geförderten Regionen. In der anschließenden Erholungsphase von 1983 bis 1986 konnten die Normalfördergebiete außerhalb des Zonenrandes nicht in gleichem Maße vom konjunkturellen Aufschwung profitieren. Hier blieben vor allem unter arbeitsmarktlichen Aspekten schwerwiegende Entwicklungsdefizite bei der Beschäftigung insgesamt.

In einem erfreulichen Gegensatz hierzu steht die Entwicklung der ehemaligen Fördergebiete: Sie haben die Rezession weit besser überstanden und im Aufschwung überdurchschnittlich zulegen können. Dies belegt im Nachhinein noch einmal, daß es richtig war, diese Fördergebiete aus der Kulisse zu nehmen. Andererseits ist es ein überzeugendes Indiz dafür, daß es gelungen ist, das Entwicklungspotential dieser Regionen nachhaltig zu stärken (vgl. Übersicht 2).

(12) Beschäftigte Personen

Natürlich muß man weiter fragen, wieviel Personen bei der vorher skizzierten Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den einzelnen Regionen Beschäftigung gefunden haben und wie sich hier die Entwicklung darstellt. Dabei zeigt sich einmal, daß die Verlustraten in der Rezession in allen Gebietstypen schärfer waren und die Zuwachsraten im nachfolgenden Aufschwung schwächer. Anders als beim Beschäftigungsvolumen war damit bei den beschäftigten Personen der alte Beschäftigungsgrad wie er vor der Rezession gegeben war, noch nicht wieder erreicht (Übersicht 3).

Es gibt Hinweise darauf, daß man auch von einer Beschäftigungskonkurrenz zwischen einzelnen Segmenten auf dem Arbeitsmarkt ausgehen muß und zwar in der Weise, daß sich auch im konjunkturellen Aufschwung die Stabilität und Dauer der Beschäftigungsverhältnisse eher „erholt“ als die Zahl der (neu-)beschäftigten Personen (in der theoretischen Diskussion wurde hierzu das Stichwort „inside/outside“ geprägt).

¹¹⁾ Vgl. Gräber, Hemmbach, Kirschner, Spehl: Verfahren zur Abgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe. Forschungsgutachten für den Planungsausschuß, Trier 1989

Übersicht 2: Entwicklungsvergleich für den Indikator „Beschäftigungsvolumen“

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Beschäftigungsvolumen (Summe Tage) 1986 Mio.	„Mannjahre“ (1000)	Anteil %	Entwicklung in %		
				1980–1983	1983–1986	1980–1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	91,3	250	1,2	-2,5	5,8	3,1
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	338,1	926	4,5	-1,8	1,4	-0,5
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	716,9	1 964	9,5	-4,6	3,6	-1,2
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	941,0	2 578	12,5	-3,2	1,7	-1,5
ehemalige Fördergebiete	500,8	1 372	6,6	-2,8	4,3	1,3
Nichtfördergebiete	4 953,6	13 572	65,7	-3,2	3,7	0,4
Insgesamt	7 500,0	20 662	100,0			

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

Übersicht 3: Entwicklungsvergleich für den Indikator „beschäftigte Personen (brutto)“

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Beschäftigte Personen (brutto) 1986	Entwicklung in %		
		1980 bis 1983	1983 bis 1986	1980 bis 1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	285 458	-2,4	5,1	2,6
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	1 061 177	-1,8	1,0	-0,9
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	2 242 489	-4,6	3,1	-1,6
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	2 950 803	-3,3	1,3	-2,0
ehemalige Fördergebiete	1 556 073	-3,5	3,8	0,2
Nichtfördergebiete	15 262 980	-3,9	3,0	-1,0

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

Dies ist insofern für die Erfolgskontrolle der Förderung in strukturschwachen Gebieten von Bedeutung, als sich dieses „Muster“ in den Nichtfördergebieten sehr viel deutlicher zeigt als in den Nichtfördergebieten. Hier sind die Verluste an Personen, die innerhalb dieser Regionen über die Konjunkturzyklen hinweg Beschäftigung finden konnten, noch sehr viel stärker ausgeprägt als in den Nichtfördergebieten. Dies deutet darauf hin, daß nach wie vor Verdrängungsprozesse wirksam sind und die Fördergebiete Arbeitneh-

mer an besser prosperierende Regionen „verlieren“. Als Konsequenz ergibt sich für das Kontrolljahr 1986 auch ein niedrigerer Anteil (22%) an beschäftigten Personen als beim Beschäftigungsvolumen insgesamt. In der Rezession schrumpft damit das instabile Beschäftigungssegment wohl stärker, der Anteil an relativ stabil oder ganzjährig beschäftigten Personen wird rechnerisch stärker; in den Aufschwungphasen können diese Verluste nicht im gleichen Tempo wettgemacht werden. Hier sollten weitere labour turnover-Analysen zur Bilanzierung dieser Effekte zwischen den Regionen ansetzen, wie sie von einigen Gutachtern empfohlen wurden¹²⁾.

Die Entwicklung im Zonenrandgebiet verlief im Vergleich dazu eher unauffällig. Die ehemaligen Fördergebiete schneiden auch hier überdurchschnittlich günstig ab – trotz oder vielleicht sogar wegen ihres relativ hohen Anteils an Saisonkräften (wie in den ausgeschiedenen Gebieten Garmisch, Bad Tölz, Miesbach u. a.).

(13) *Beschäftigungsverhältnisse (Bruttozahl der „Jobs“)*
Lediglich zur Vervollständigung des Bildes ist auch die Entwicklung für diesen Indikator in den verschiedenen Gebietskategorien ausgewiesen (vgl. Übersicht 4). Die Bruttozahl der „Jobs“ folgt dem Konjunkturzyklus wesentlich schärfer als die anderen Größen. 1986 wurden im Fördergebiet insgesamt ca. 7,7 Mio. solcher Beschäftigungsverhältnisse registriert: Das waren rund 150 000 oder 2% weniger als 1980. Im Nichtfördergebiet stieg dagegen die Zahl der „Jobs“ um fast 200 000.

(14) *Bruttolohnsumme*
An die regionale Entwicklung der Beschäftigung ist die Bruttolohnsumme aufs engste gekoppelt. Sie ist das Maß für die Summe aller Verdienstmöglichkeiten in abhängiger Beschäftigung in den Regionen. Dies ist nicht nur ein Maß für die Kaufkraft (oder ihre Entwicklung) aus abhängiger Erwerbsarbeit in den Regionen, sondern auch ein äußerst direkter Führungsindikator für alle Politikansätze, in denen es vorrangig um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und weiter um die Verbesserung der Einkommensposition in strukturschwachen Gebieten geht. Im Jahr 1986 wurden 190 Mrd. DM (oder 26,1% der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme) in den Fördergebieten der GA ausbezahlt. Das ist ein gewaltiges Finanzvolumen, auch wenn nur ein Teil dieser Bruttoverdienste in direktem Zusam-

¹²⁾ Von einigen Gutachtern wird betont, daß der regionale Durchschnittslohn mancherorts durch höhere Teilzeit- oder Frauenquoten nach unten „gedrückt wird“. Die Berücksichtigung derartiger Effekte ist in unseren Analysen grundsätzlich möglich; ähnliche Analysen liegen für 27 Personengruppen, getrennt nach Voll- und Teilzeit, für die Klemmerregionen vor. Nichtsdestoweniger halten wir den durchschnittlichen (faktischen) Jahreslohn für den besten Regionalindikator. Wir haben uns mit diesen prinzipiellen Argumenten in der letzten Ausschußvorlage auseinandergesetzt (September 1989). Vgl. hierzu u. a. Klemmer: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986 sowie Kahle: Entscheidungen bei multivariablen Zielsystemen, in: WIST 4 1988 sowie Eckey: Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte, in: Raumforschung und Raumordnung, 1/2 (1988) sowie Genosko: Zur konjunkturellen Reagibilität von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, in: Raumforschung und Raumordnung, 3/1988

Übersicht 4: Entwicklungsvergleich für den Indikator „Beschäftigungsverhältnisse (Bruttoszah der „Jobs“)"

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Beschäftigungsverhältnisse (Bruttoszah der „Jobs“) 1986	Entwicklung in %		
		1980 bis 1983	1983 bis 1986	1980 bis 1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	340 510	- 4,7	8,9	- 3,8
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	1 227 288	- 4,5	3,0	- 1,6
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	2 610 189	- 6,6	5,8	- 1,2
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	3 463 275	- 5,7	3,6	- 2,4
ehemalige Fördergebiete	1 805 188	- 5,4	6,3	0,5
Nichtfördergebiete	17 820 187	- 6,5	5,7	1,2

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbändern der Beschäftigtenstatistik

menhang mit der Förderung steht (auf diesen wichtigen Aspekt werden wir später noch zurückkommen).

Die Bruttolohnsumme reagiert in vielfältiger Weise auf unterschiedliche Entwicklungen und Strukturen der Beschäftigung. Ein Abbau an Arbeitsplätzen in einer Region, also ein Verlust an beschäftigten Personen oder Beschäftigungsverhältnissen, bedeutet immer auch einen Verlust an Lohnsumme. Eine Minderung der Stabilität oder der Dauer regionaler Beschäftigungsmöglichkeiten hat den gleichen Effekt. Wenn im Gefolge relativ schwacher Beschäftigungsentwicklung auch die Lohnzuwächse (bei regionalen Lohnsätzen oder Jahresverdiensten) schwächer ausfallen, so führt das auch zu einem insgesamt schwächeren Anstieg der Bruttolohnsumme in dieser Region. Auf längere Sicht könnten niedrigere Lohnsätze wieder die „Attraktivität“ dieser Regionen erhöhen, hier sind aber erhebliche lags anzusetzen.

Ein Blick auf Übersicht 5 macht deutlich, daß nur ein kleiner Teil des Zonenrandgebiets in dem Untersuchungszeitraum von 1980 bis 1986 mit der Entwicklung der Nichtfördergebiete Schritt halten konnte. Alle anderen Fördergebiete blieben bei der Entwicklung dieser wichtiger Größe zurück. Dies liegt hauptsächlich an der schwächeren Dynamik in der Aufschwungphase von 1983 bis 1986.

Damit mußte nicht nur ein weiterer Rückstand an Einkommensoptionen und Kaufkraftpotential hingenommen werden. An diesem Indikator hängen auch fiskalische Parameter im Bereich der Sozialversicherung insgesamt wie aber auch im Bereich der Schlüsselzuweisungen an Lohnsteuer. Regionalpolitisch besonders brisant wird es dann, wenn die Einnahmen zu regional gegliederten Parafisci (wie z. B. bei regionalen Krankenkassen) zurückgehen, und dies über erhöhte Beitragssätze zu einer weiteren Verschlechterung der Wettbewerbsposition dieser Regionen führt.

¹³⁾ Siehe hierzu auch Bade: Regionale Beschäftigungsentscheidung und produktivitätsorientierte Dienstleistungen, Berlin 1987, sowie Dietz, F.: Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt, in: MittAB 1/1988

Übersicht 5: Entwicklungsvergleich für den Indikator „Bruttolohnsumme“

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Bruttolohnsumme (in Mrd. DM) 1986	Anteil %	Entwicklung in %		
			1980 bis 1983	1983 bis 1986	1980 bis 1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	8,3	1,1	9,2	17,0	27,8
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	31,4	4,3	11,8	11,5	24,7
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	63,9	8,8	8,2	14,6	24,0
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	86,2	11,9	9,7	12,0	22,9
ehemalige Fördergebiete	45,1	6,2	10,4	15,1	27,0
Nichtfördergebiete	492,8	67,7	10,0	15,3	26,9
Insgesamt	727,7	100,0			

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbändern der Beschäftigtenstatistik

(15) *Jahreslohn pro Kopf (brutto)*

Spiegelbildlich zu der vorher geschilderten regionalen Entwicklungsdiskrepanz ergibt sich auch eine schwächere Entwicklung der Bruttolöhne pro Kopf und Jahr in allen Fördergebietskategorien.

Übersicht 6 zeigt darüber hinaus, daß in all diesen Gebietsrastern die Jahresverdienste unter dem Vergleichswert in den nicht geförderten Regionen liegen. Dies ist nicht so selbstverständlich wie es vielleicht auf Anhieb scheinen mag. Die Einkommensschwäche ist zwar ein wesentlicher Auswahlindikator für die Fördergebiete, andererseits befinden sich schon seit langem sogenannte Hochlohnregionen in der Förderung, die vor allem im Montan- und Werftbereich von Branchenkrisen und Arbeitsplatzverlusten getroffen wurden¹³⁾.

Übersicht 6: Entwicklungsvergleich für den Indikator „Jahreslohn pro Kopf (brutto)“

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Jahreslohn pro Kopf (brutto in DM) 1986	Entwicklung in %		
		1980 bis 1983	1983 bis 1986	1980 bis 1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	29 042	11,8	11,1	24,3
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	29 689	13,9	10,7	26,1
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	28 508	13,5	11,3	26,2
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	29 248	13,5	10,7	25,7
ehemalige Fördergebiete	29 030	14,3	11,0	26,9
Nichtfördergebiete	32 266	14,6	11,9	28,1

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbändern der Beschäftigtenstatistik

Übersicht 7: Entwicklungsvergleich für den Indikator „Tagesverdienst (brutto)“

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Region	Tagesverdienst (brutto in DM) 1986	Entwicklung in %		
		1980 bis 1983	1983 bis 1986	1986 bis 1986
Zonenrandgebiete mit Normalförderung	90	12,3	9,8	23,3
Zonenrandgebiete mit Normalförderung und Fremdenverkehrsförderung	92	13,5	9,5	24,3
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand)	89	14,3	11,3	27,1
Normalfördergebiete (ohne Zonenrand) mit Fremdenverkehrsförderung	91	13,7	9,6	24,7
ehemalige Fördergebiete	90	14,1	11,1	26,8
Nichtfördergebiete	99	14,1	11,2	26,9

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

(16) Tagesverdienst (brutto)

Diese weitere Verschärfung der Einkommensnachteile in den strukturschwachen Regionen resultiert zu einem Gutteil aus der relativen Wachstumsschwäche bei den Lohnsätzen (vgl. Übersicht 7). Die beiden Einkommensindikatoren korrespondieren so mit der schwächeren Beschäftigungsentwicklung in der Förderkulisse.

(17) Die bisherigen Ergebnisse und Argumente bleiben im großen und ganzen noch unbefriedigend. Die schwächere Entwicklungsdynamik bei allen Prüfkriterien im Fördergebiet mag enttäuschen, überraschend ist sie nicht: Ist sie

doch zumindest ein Indiz dafür, daß die strukturschwachen Regionen richtig ausgewählt scheinen. Doch blieb das Bild bisher zu unscharf, als daß man mit Sicherheit derartige Wertungen geben könnte.

4.2 Regionale Aktionsprogramme (Stufe 2)

(18) *Indikatoren zur Gesamtbeschäftigung* Wenn man das Indikatorbild für die 18 regionalen Aktionsprogramme zeichnet, treten die Konturen schärfer zutage. Hier zeigt sich bei den Gesamtvariablen sofort, daß ein Teil dieser Fördergebiete wesentlich besser abgeschnitten hat als das Bundesgebiet insgesamt oder – für den Vergleich besser geeignet – das Nichtfördergebiet. So ist z. B. die Wachstumsrate der Bruttolohnsumme im südbayerischen Fördergebiet um 10% höher, und alle Indikatoren der Gesamtbeschäftigung beweisen einen wesentlich besseren Verlauf. Nun gehört diese Region 18 seit der Neuabgrenzung in 1986 zu Recht nicht mehr zur Förderkulisse und sollte deshalb mit den ausgeschiedenen regionalen Aktionsprogrammen (19) zusammengefaßt werden. Allerdings verdient auch die Entwicklung in den anderen bayerischen Gebieten (mit Ausnahme Nordbayerns) gute Noten. Dies gilt auch für die Förderregion 5 „Heide-Elbufer“ und die ehemalige Region 9 „Mittelrhein-Lahn-Sieg“.

Die Absicht, das Entwicklungspotential in diesen Gebieten zu stärken und das Regionalgefälle zu überwinden, scheint hier gelungen.

So erfreulich dieses Ergebnis für einzelne Förderregionen ist, zeigt es andererseits aber auch, daß die schwächere Entwicklung im Fördergebiet insgesamt im wesentlichen von einigen Teilgebieten „getragen“ wird: Auf der Minusseite der Bilanz stehen die eklatanten Wachstumsschwächen der „Revier-Regionen“, sowie vor allem in Brilon-Höxter und in den Küstenregionen (vgl. Übersicht 8).

Übersicht 8: Entwicklungsvergleich für die einzelnen regionalen Aktionsprogramme anhand ausgewählter Ziel- und Diagnosevariablen
Veränderungsraten 1980 bis 1986 in % (insgesamt: Vollzeit und Teilzeit)

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Fördergebiete	Bruttolohnsumme	Beschäftigungsvolumen	Beschäftigungsverhältnisse (Bruttozahl der „JOBS“)	Zahl der beschäftigten Personen (brutto)
1 Schleswig	+ 20,9	- 0,3	+ 1,4	+ 0,4
2 Holstein-Untereibe	+ 23,3	+ 0,2	- 0,3	- 0,3
3 Niedersächsische Nordseeküste	+ 19,4	- 4,7	- 7,1	- 5,6
4 Ems-Mittelweser	+ 23,9	+ 1,1	+ 3,0	+ 2,0
5 Heide-Elbufer	+ 31,9	+ 3,2	+ 3,2	+ 2,4
6 Niedersächsisches Bergland	+ 19,9	- 3,8	- 2,9	- 3,8
7 Nördliches Ruhrgebiet-Niederrhein-Westmünsterland	+ 26,2	+ 0,8	- 0,2	+ 0,6
8 Nordeifel-Mönchengladbach-Heinsberg	+ 24,9	- 0,6	- 3,5	- 1,8
9 Brilon-Höxter	+ 17,4	- 3,7	- 2,0	- 2,6
10 Hessisches Fördergebiet	+ 25,4	- 0,0	- 0,1	- 0,6
11 Mittelrhein-Lahn-Sieg	+ 28,0	+ 2,5	+ 2,3	+ 1,9
12 Eifel-Hunsrück	+ 22,4	- 1,5	- 1,6	- 1,6
13 Saarland-Westpfalz	+ 22,1	- 3,2	- 5,0	- 4,2
14 Neckar-Odenwald	+ 23,7	- 0,8	- 2,4	- 2,5
15 Nordbayerisches Fördergebiet	+ 26,2	- 0,8	+ 0,1	- 1,3
16 Westbayerisches Fördergebiet	+ 31,4	+ 3,6	+ 5,5	+ 3,4
17 Ostbayerisches Fördergebiet	+ 30,5	+ 3,4	+ 3,7	+ 2,7
18 Südbayerisches Fördergebiet	+ 35,3	+ 7,1	+ 7,8	+ 5,7
19 Früher im RAP	+ 27,0	+ 1,3	+ 0,5	+ 0,2
00 Nicht-Fördergebiet	+ 26,9	+ 0,4	- 1,2	- 1,0
Bundesgebiet insgesamt	+ 26,1	+ 0,0	- 1,2	- 1,1

**Übersicht 9: Entwicklungsvergleich für die einzelnen regionalen Aktionsprogramme anhand ausgewählter Ziel- und Diagnosevariablen
„Vollzeit- und Teilzeit-Arbeit“, Veränderungsraten 1980 bis 1986 in %**

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

Fördergebiete	Beschäftigungsvolumen		Beschäftigungsverhältnisse (Bruttozahl der „Jobs“)	
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit
1 Schleswig	- 3,3	30,0	- 1,8	34,7
2 Holstein-Untereibe	- 2,2	21,6	- 3,3	26,7
3 Niedersächsische Nordseeküste	- 6,2	8,8	- 8,9	8,7
4 Ems-Mittelweser	- 1,4	32,5	0,1	38,6
5 Heide-Elbufer	1,4	23,5	0,3	33,0
6 Niedersächsisches Bergland	- 6,3	19,2	- 6,1	25,3
7 Nördliches Ruhrgebiet-Niederrhein-Westmünsterland	0,2	9,2	- 1,0	10,5
8 Nordeifel-Mönchengladbach-Heinsberg	- 1,9	17,9	- 5,1	17,5
9 Brilon-Höxter	- 5,3	23,9	- 3,4	21,6
10 Hessisches Fördergebiet	- 2,0	21,1	- 2,3	22,3
11 Mittelrhein-Lahn-Sieg	0,1	39,1	- 0,2	40,7
12 Eifel-Hunsrück	- 4,1	47,0	- 5,1	62,6
13 Saarland-Westpfalz	- 4,9	26,4	- 7,0	27,2
14 Neckar-Odenwald	- 1,9	10,9	- 4,1	15,5
15 Nordbayerisches Fördergebiet	- 2,5	19,4	- 1,9	23,7
16 Westbayerisches Fördergebiet	1,7	24,3	3,5	27,5
17 Ostbayerisches Fördergebiet	1,5	35,3	1,6	41,6
18 Südbayerisches Fördergebiet	4,8	35,7	5,2	41,7
19 Früher im RAP	- 0,7	23,5	- 1,8	25,3
00 Nicht-Fördergebiet	- 1,1	17,4	- 2,8	17,0
Bundesgebiet insgesamt	- 1,6	18,4	- 3,0	19,2

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

Aus der Übersicht 9 wird deutlich, daß für das weitere Zurückbleiben dieser Regionen hauptsächlich der Verlust an Vollzeitarbeitsplätzen verantwortlich ist. Zum Teil verbindet sich hiermit auch ein ungenügendes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen. In den meisten anderen Bereichen wäre der Entwicklungsrückstand noch größer ausgefallen, wenn er nicht teilweise durch eine Erhöhung des Teilzeitvolumens hätte ausgeglichen werden können. Man darf hinter dieser Entwicklung getrost ein Gutteil an sogenannten added worker-Effekten vermuten.

(19) Einkommensdynamik

Natürlich drängt sich bei dem besonders negativen Entwicklungsergebnis an Kohle-, Stahl- und Werftstandorten sofort die Vermutung eines Zusammenhangs zu den bisher relativ hohen Lohnsätzen in diesen Regionen auf. Übersicht 12 belegt, daß in den meisten dieser strukturschwachen Regionen auch die Zuwächse an Jahres- und Tagesverdiensten hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind. Lediglich die bayerischen Fördergebiete und die Region Heide-Elbufer, sowie aber auch Saarland-Westpfalz, Nordeifel-Mönchengladbach (dies ist allerdings überraschend) konnten in etwa mit den nicht geförderten Gebieten gleichziehen. Ein signifikanter Abbau des Lohngefälles in den einkommenschwachen Regionen wurde allerdings nicht erreicht.

4.3 Arbeitsmarktregionen (Stufe 3)

(20) Die 179 Arbeitsmarktregionen (nach Klemmer) sind die Diagnoseeinheiten der eigentlichen Entscheidungsebene. Nach diesem Gebietsraster wird die Auswahl getroffen, in welchen Regionen gefördert wird und in welchen nicht. Das gilt auch für die vom Planungsausschuß geforderte und mit der EG-Kommission abgesprochene Neuabgrenzung ab 1991, auch wenn hierfür eine neue Festlegung auf der Basis der Volkszählungsergebnisse von

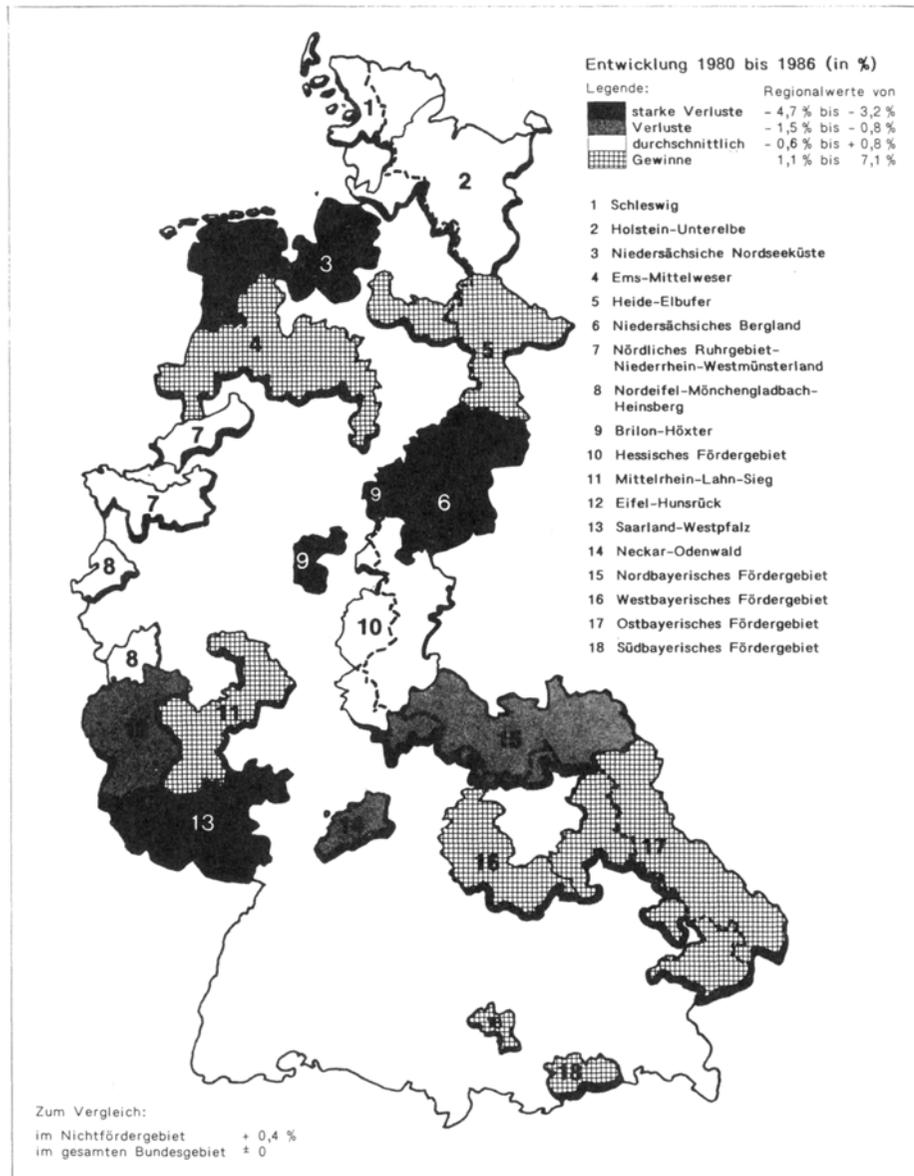
Übersicht 12: Entwicklungsvergleich für die einzelnen regionalen Aktionsprogramme anhand ausgewählter Einkommensindikatoren

Veränderungsraten 1980 bis 1986 in % (insgesamt, Vollzeit und Teilzeit)

Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)

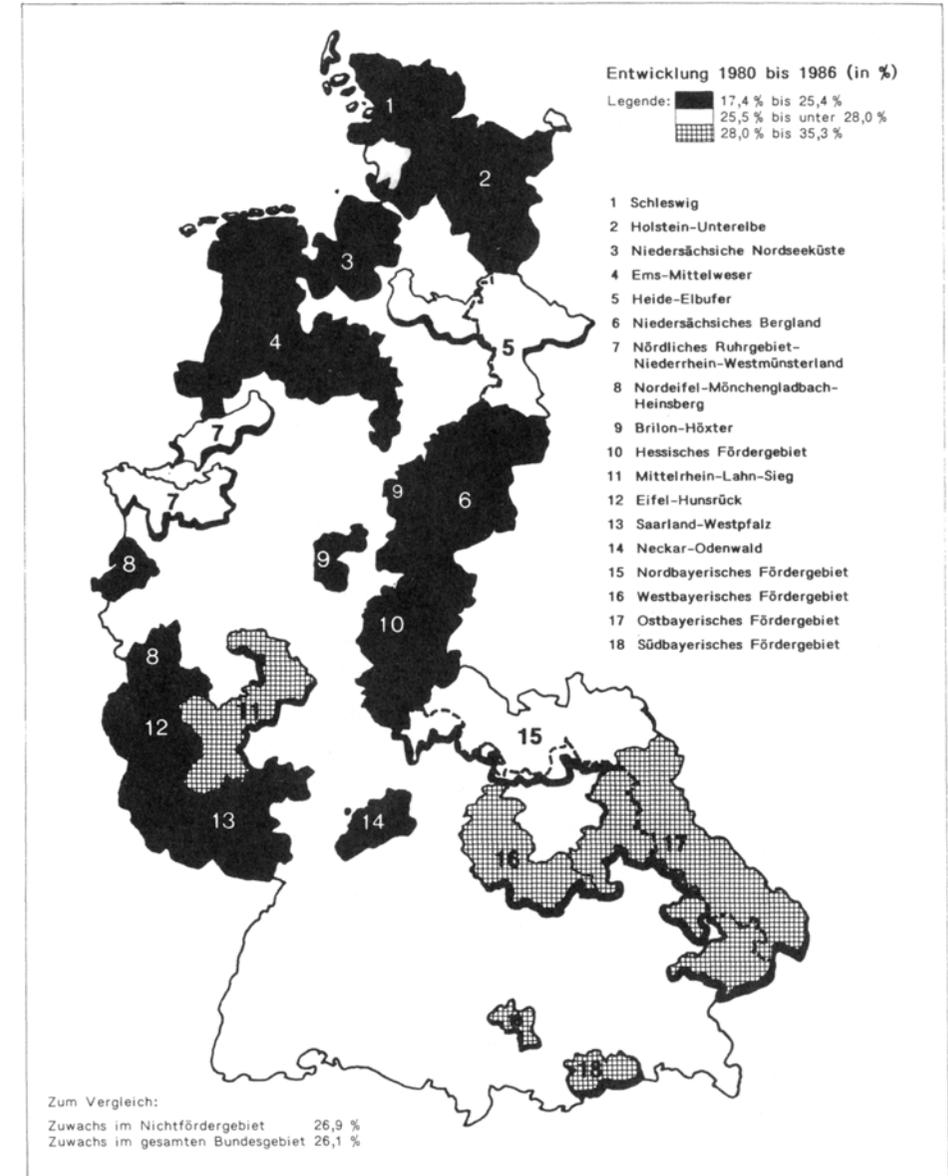
Fördergebiete	Jahreslöhne (pro Kopf, brutto)	Tages- verdienste (brutto)
1 Schleswig	+ 20,9	+ 22,7
2 Holstein-Untereibe	+ 23,7	+ 23,6
3 Niedersächsische Nordseeküste	+ 26,4	+ 24,7
4 Ems-Mittelweser	+ 22,0	+ 22,1
5 Heide-Elbufer	+ 28,3	+ 27,3
6 Niedersächsisches Bergland	+ 25,1	+ 24,7
7 Nördliches Ruhrgebiet-Niederrhein-Westmünsterland	+ 25,8	+ 25,3
8 Nordeifel-Mönchengladbach-Heinsberg	+ 27,5	+ 26,0
9 Brilon-Höxter	+ 21,2	+ 21,1
10 Hessisches Fördergebiet	+ 26,4	+ 25,0
11 Mittelrhein-Lahn-Sieg	+ 25,9	+ 23,9
12 Eifel-Hunsrück	+ 24,7	+ 25,8
13 Saarland-Westpfalz	+ 27,8	+ 26,4
14 Neckar-Odenwald	+ 26,6	+ 24,3
15 Nordbayerisches Fördergebiet	+ 27,9	+ 27,3
16 Westbayerisches Fördergebiet	+ 27,6	+ 27,4
17 Ostbayerisches Fördergebiet	+ 27,3	+ 27,0
18 Südbayerisches Fördergebiet	+ 28,0	+ 26,2
19 Früher im RAP	+ 26,9	+ 26,8
00 Nicht-Fördergebiet	+ 28,1	+ 26,9
Bundesgebiet insgesamt	+ 27,5	+ 26,3

Übersicht 10: Entwicklungsvergleich für die Zielvariable „Beschäftigungsvolumen“ – Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)



Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbändern der Beschäftigtenstatistik

Übersicht 11: Entwicklungsvergleich für die Diagnosevariable „Bruttolohnsumme“ (in den Regionen – gesamt) – Wirkungsanalyse zur Regionalförderung (GRW)



Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbändern der Beschäftigtenstatistik

1987 in Auftrag gegeben ist. Für unsere Analyse wurden die gemeindlichen Zuordnungen unterlegt, wie sie für den Untersuchungszeitraum im wesentlichen repräsentativ waren.

Die sehr viel größere Zahl der Regionen gefährdet natürlich eine überschaubare Darstellung der Ergebnisse. Deshalb sind alle Indikatorwerte in einer Tabelle zusammengefaßt. Die folgende Übersicht 13 enthält die aus unserer Sicht wichtigsten Ergebnisse zum regionalen Lohngefälle bei den Jahreslöhnen (Spalte 1) und deren Wachstumsraten (Spalte 5), sowie die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens, der gesamten Bruttolohnsumme und der Zahl der beschäftigten Personen (Spalte 2 bis 4).

Insgesamt wird hierdurch die Analyse der Stufe I bestätigt, da ja aufgrund der gleichen Zuordnung zwischen Fördergebieten (innerhalb und außerhalb des Zonenrandgebietes) und Nichtfördergebieten unterschieden wurde. So bleibt vorweg festzuhalten, daß die geförderten Gebiete insge-

samt ihren Entwicklungsrückstand nicht wettmachen konnten und sogar in einigen Bereichen weitere Positionsverluste hinnehmen mußten. Das Ergebnis früherer Gutachter konnte also mit den aktuelleren Analysen nicht bestätigt werden. Dies liegt, wie erwähnt, hauptsächlich daran, daß zur ursprünglichen Förderkulisse auch neue, von Branchenkrisen geschwächte Regionen hinzukamen, deren Strukturprobleme bis 1986 noch keineswegs bereinigt werden konnten.

Der Blick auf das feinere Gebietsraster vermittelt darüber hinaus noch sehr viel interessantere Aufschlüsse im Detail. Die Prüfung der einzelnen Indikatorwerte erlaubt Antwort auf die Frage, ob das ursprünglich festgestellte Regionalgefälle (z. B. beim Einkommen) vermindert werden konnte, ob es bestehen blieb oder gar verschärft wurde. Die Gesamtindikatoren zur Beschäftigung zeigen, inwieweit die angestrebten Arbeitsplatzziele erreicht wurden, oder ob – allgemeiner gefragt – bedrohliche Verluste oder auffällige Gewinne an Beschäftigung zu verzeichnen waren.

Übersicht 13: Struktur und Entwicklung von Einkommens- und Beschäftigungsindikatoren für 179 Arbeitsmarkt- („Klemmer-“) Regionen der Gemeinschaftsaufgabe und (EG-)Sonderprogramme – Zur Wirkungskontrolle der Regionalförderung (GRW)

Region	Brutto-jahres-lohn 1986 in (DM)	Entwicklung 1980 - 1986 (in %)				Region	Brutto-jahres-lohn 1986 in (DM)	Entwicklung 1980 - 1986 (in %)			
		Jahres-lohn	Lohn-summe	Besch.-Volumen	Besch.-Personen			Jahres-lohn	Lohn-summe	Besch.-Volumen	Besch.-Personen
	001	002	003	004	005		001	002	003	004	005
CHAM	22895	27,1	31,7	4,8	3,3	KULMBACH	26644	26,1	15,5	- 8,4	- 8,3
NORDFRIESLAND	23452	16,4	21,8	2,9	4,9	COCHEM-ZELL	26668	25,0	28,3	- 2,9	2,5
OSTHOLSTEIN	24207	18,8	14,7	- 5,5	- 2,6	COBURG	26714	26,9	23,0	- 2,9	- 3,0
SYKE	24259	19,3	19,0	- 0,8	0,8	ESCHWEGE	26732	29,4	15,8	- 7,9	- 6,9
ROTHENBURG O.TA	24475	25,2	23,6	- 1,3	- 0,6	ROSENHEIM	26775	25,5	32,0	6,2	4,8
AMMERLAND-CLOPP	24626	18,0	20,4	0,8	2,3	KEMPTEN ALLG	26830	27,3	31,3	4,3	2,8
LUECHOW-DANNENB	24644	23,8	23,5	- 0,6	0,1	ITZEHOE	26889	22,1	20,0	- 2,4	- 1,2
DEGGENDORF	24703	27,2	28,7	1,9	0,9	STADE-BREMEROE	26920	22,7	25,6	2,0	2,8
STRAUBING	24791	27,7	25,6	- 0,9	- 1,1	MEMMINGEN	26959	25,6	24,8	- 0,1	- 0,5
PASSAU	25026	28,4	34,1	5,8	4,8	LIMBURG-WESTERW	26965	24,8	27,6	3,5	2,8
BITBURG-PRUEM	25216	19,9	18,0	- 2,6	- 1,3	NIENBURG-SCHAUM	27047	24,5	19,4	- 3,8	- 3,6
MEPPEN	25235	19,5	29,1	5,9	8,0	HEIDE-MELDORF	27078	23,7	28,3	3,3	4,1
ROTENBG.-WUEMME	25244	23,1	28,0	4,5	4,5	LUEBECK	27078	23,7	17,0	- 4,2	- 5,3
UELZEN	25264	22,7	19,3	- 3,0	- 2,3	AHAUS	27127	21,0	25,7	2,8	4,3
SOLTAU	25425	21,4	25,9	3,4	4,0	AMBERG	27203	28,4	35,3	6,7	5,2
WEIDEN-I-D-OFF.	25425	26,9	29,0	1,9	2,0	BAYREUTH	27218	27,8	27,6	- 0,1	- 0,1
TIRSCHENREUTH	25558	26,8	21,9	- 3,3	- 3,6	GELNHAUSEN-SCHL	27235	23,9	25,5	2,3	2,2
WEISSENBURG-I-BY	25850	28,6	35,6	6,3	6,0	DONAUESCHINGEN	27304	25,8	29,3	5,0	3,1
MIESBACH	25851	26,8	31,5	5,1	3,8	AICHACH-NEUB-SCH	27328	27,7	24,6	- 1,1	- 1,8
SCHWANDORF	25897	23,2	26,5	2,8	3,1	LINDAU	27365	28,4	28,1	0,8	0,1
ANSBACH	25900	28,0	33,3	4,8	4,2	OLDENBURG	27414	22,0	15,8	- 4,7	- 5,1
GRAF.DIEPHOLZ-V	26023	22,0	29,1	5,7	6,4	KORBACH	27509	24,9	24,8	0,3	0,3
LANDAU PFALZ	26041	27,8	24,8	- 1,4	- 1,8	BRILON	27538	21,2	19,7	- 1,7	- 0,5
FLENSBURG-SCHLE	26139	23,6	21,2	- 1,4	- 1,6	HZGT-LAUENBURG	27629	22,0	24,4	2,0	1,8
DAUN	26252	24,2	22,5	- 1,1	- 0,8	FULDA	27631	26,8	30,0	3,1	2,7
EMDEN-LEER	26253	20,1	19,4	- 2,5	- 0,3	BAMBERG	27632	28,9	32,7	3,7	3,2
NEUSTADT A D SA	26286	27,5	27,0	0,5	0,1	WANGEN	27635	25,9	32,2	6,0	5,0
TRAUNST.-BAD RE	26286	27,5	30,0	3,0	2,1	REGENSBURG	27654	27,4	29,6	2,0	1,5
GARM.-PARTENK.	26289	27,3	29,8	3,5	2,3	KLEVE-EMMERICH	27736	25,7	29,7	4,2	3,3
IDAR-OBERSTEIN	26331	29,2	28,0	0,1	- 0,6	HARZ	27746	24,6	18,6	- 4,8	- 4,4
HOF-WUNSIEDEL	26381	28,1	19,9	- 5,9	- 6,1	HOLZMINDEN-HOEX	27774	23,6	13,4	- 8,8	- 8,0
LANDSBERG-LECH	26391	29,0	39,2	9,2	7,8	STEINFURT	27786	21,9	24,6	1,5	2,7
COESFELD	26406	21,2	30,4	5,9	8,1	CELLE	27870	24,0	17,6	- 5,0	- 4,4
NOERDLINGEN	26418	27,2	26,9	0,9	0,9	BREMERHAVEN	27943	23,7	20,7	- 1,6	- 2,1
CUXHAVEN	26455	22,1	16,0	- 4,7	- 4,2	MESCHUDE	27954	22,6	19,4	- 2,5	- 2,5
KAUFBEUREN	26459	29,1	35,4	6,5	5,1	BAD KREUZNACH	27980	24,9	21,3	- 2,1	- 2,7
WASSERBURG AM I	26493	31,5	38,3	6,2	5,3	NORDHORN	28010	25,1	25,1	- 0,1	0,5
NEUMARKT-OPF.	26523	26,0	39,5	10,8	11,5	WILHELMSHAVEN	28014	23,1	16,8	- 5,1	- 4,3
TRIER	26533	26,0	23,3	- 1,4	- 1,9	MAIN-TAUBER-KR.	28059	27,1	32,9	5,6	4,8
ALSFELD-ZIEGENH	26554	24,1	21,3	- 1,8	- 1,8	FALLINGBOSTEL	28184	24,5	22,2	- 1,6	- 1,4
LUENEURG	26633	22,9	23,8	1,7	1,3	WALDSHUT	28198	28,8	34,0	5,9	3,8
PIRMASENS	26641	28,1	22,5	- 3,6	- 4,1	WUERZBURG	28219	29,6	33,8	4,9	3,6
						MARBURG	28285	26,9	31,1	4,4	3,7
						ALZEY-WORMS	28303	27,0	28,5	2,2	1,3
						SOEST	28399	24,5	27,6	3,4	2,8
						HELMSTEDT	28403	27,1	19,8	- 5,4	- 5,1
						SIGMARINGEN	28406	27,5	31,3	4,8	3,2
						EUSKIRCHEN-SCHL	28482	24,6	24,5	0,9	0,3
						DETMOLD-LEMGO	28483	22,5	18,7	- 3,0	- 2,9

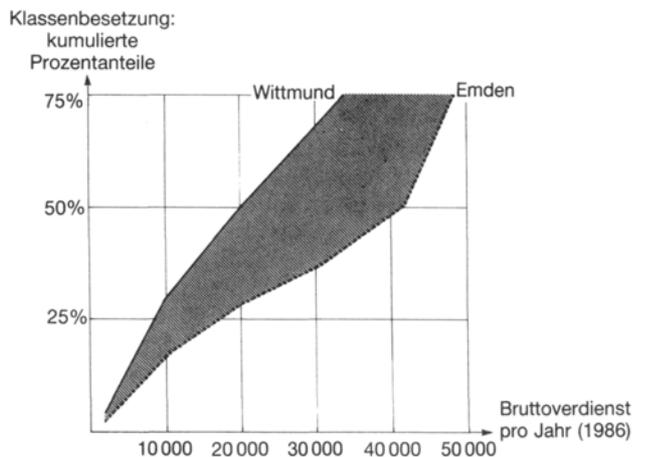
Region	Entwicklung 1980 - 1986 (in %)				
	Brutto-	Jahres-	Lohn-	Besch.-	Besch.-
	jahres-	lohn-	summe	-	-
	lohn			Volumen	Personen
	1986 in				
	(DM)				
	001	002	003	004	005
MINDEN-LUEBBECK	28522	25,0	21,6	- 2,8	- 2,7
LINGEN	28573	23,9	27,4	2,5	3,6
BUCHEN IM ODENW	28586	26,6	23,7	- 0,8	- 2,5
FREUDENSTADT	28600	27,8	31,5	4,4	3,3
KIEL-NEUMUENSTER	28613	23,0	20,6	- 1,7	- 1,9
BOCHOLT	28632	25,9	26,2	0,8	0,1
GOETTINGEN-NORT	28685	25,1	22,7	- 1,5	- 1,7
BALINGEN	28770	26,3	17,7	- 5,8	- 6,6
UNTERWESER	28795	24,3	24,4	1,5	0,9
OSNABRUECK	28860	23,1	22,5	- 0,1	- 0,5
ASCHAFFENBURG	28961	29,8	30,0	1,4	0,3
HILDESHEIM	28968	27,2	28,4	2,0	1,1
FREIBURG BRG	28998	27,7	32,0	5,3	3,3
SCHWAEB.HALL-CR	29136	29,4	37,1	7,8	5,9
MITTELBADEN	29142	27,8	31,4	4,3	2,9
HAMELN	29156	24,5	15,1	- 7,1	- 7,3
KAISERSLAUTERN	29163	29,3	30,0	2,6	0,8
PADERBORN	29200	25,4	33,7	7,9	7,0
HERSFELD-ROTENB	29252	26,7	27,4	0,8	0,5
DONAUEWERTH	29377	29,0	36,1	7,0	5,5
SEGEBERG-STORMA	29480	23,8	33,2	8,1	7,1
LANDSHUT	29486	32,6	42,6	9,4	7,8
ALFELD	29504	24,0	17,6	- 5,9	- 4,6
GIESSEN-WETZLAR	29524	25,4	25,4	0,9	0,1
KOBLENZ	29640	25,2	22,7	- 1,2	- 2,0
MUEHLDOERF-ALTOE	29782	30,2	38,9	7,4	6,2
MOEN.-GLADBACH	29819	28,1	24,9	- 0,9	- 2,2
MUENSTER	29902	24,8	27,3	2,7	2,1
LIPPSTADT	30115	25,0	21,9	- 1,4	- 2,3
AUGSBURG	30167	30,3	31,9	2,9	1,2
BIELEFELD	30187	24,9	18,7	- 4,4	- 5,0
KONSTANZ	30260	28,1	29,5	2,6	0,7
HOCHRHEIN	30318	29,3	33,0	4,3	2,6
ISERLOHN	30346	23,7	14,5	- 6,7	- 7,1
ARNSBERG	30376	23,9	22,0	- 1,1	- 1,5
AACHEN	30402	28,1	23,7	- 1,5	- 3,2
SCHW.W-BAAR-HEUB	30473	27,1	25,1	- 0,4	- 1,5
TUEBINGEN-REUTL	30494	27,7	28,1	1,7	0,5
HEIDENHEIM-DILLI	30543	28,0	31,7	4,1	2,9
HAMM-BECKUM	30564	24,8	19,6	- 3,5	- 3,8
PFORZHEIM	30573	29,2	29,9	2,2	0,5
KASSEL	30596	27,1	26,2	0,1	- 0,9
WESEL-MOERS	30622	26,0	30,2	4,5	3,6
NUERNBERG-FUERTH	30627	29,6	25,5	- 1,6	- 3,4
DILLENBURG	30691	24,9	21,9	- 1,3	- 2,6
SAARBRUECKEN	30804	27,7	19,2	- 5,4	- 6,4
DUEREN	30850	27,3	26,8	0,8	0,0
BONN	30942	25,9	25,7	1,3	0,0
SCHWEINFURT	30945	28,3	31,3	3,8	2,3

Region	Entwicklung 1980 - 1986 (in %)				
	Brutto-	Jahres-	Lohn-	Besch.-	Besch.-
	jahres-	lohn-	summe	-	-
	lohn			Volumen	Personen
	1986 in				
	(DM)				
	001	002	003	004	005
BRAUNSCHWEIG-SA	31011	24,9	17,1	- 6,0	- 5,8
LOHR AM MAIN	31070	32,0	38,0	6,6	3,8
BIBERACH	31088	27,2	31,7	4,6	3,7
ULM	31092	26,7	21,6	- 2,7	- 3,9
GUMMERSBACH	31206	25,5	32,4	7,2	5,4
KREFELD	31403	28,0	25,0	- 1,2	- 2,4
RHEDA-WIEDENB-G.	31406	23,2	22,1	- 0,3	- 0,8
RECKLINGHAUSEN	31446	27,5	24,3	- 1,8	- 2,1
SIEGEN	31462	26,0	25,2	0,1	- 0,7
AALEN	31506	29,9	38,3	8,1	6,5
BREMEN	31509	26,4	18,5	- 4,9	- 6,3
HEILBRONN	31513	29,5	38,4	8,6	6,7
GELSENKIRCHEN	31698	26,0	8,7	-13,7	-13,7
HAGEN	31743	25,5	17,9	- 4,6	- 5,9
WUPPERTAL	31987	27,8	20,3	- 4,6	- 5,9
DARMSTADT	31994	30,2	33,7	4,4	2,5
BODENSEE	32001	26,7	31,3	4,8	3,2
GOEPFINGEN	32026	27,7	29,2	2,5	0,9
DORTMUND-LUEDIN	32044	24,7	15,0	- 7,2	- 7,5
LUEDENSCHIED	32107	26,8	23,5	- 1,6	- 2,8
SCHWAEB.-GMUEND	32121	28,4	26,2	- 0,7	- 1,6
KARLSRUHE-BADENB	32214	29,8	32,2	3,6	1,8
HANNOVER	32284	27,0	19,5	- 4,9	- 6,1
BOCHUM	32899	25,9	17,8	- 5,5	- 6,1
WIESBADEN-MAINZ	33074	30,3	33,9	4,7	2,6
LUDW.H-MANNH.-HD	33274	29,9	29,5	1,3	- 0,4
ERLANGEN-FORCHH	33595	32,7	37,9	5,7	3,9
INGOLSTADT	33762	31,8	46,4	11,5	10,1
HAMBURG	33878	27,5	19,7	- 4,8	- 6,2
DUISBURG-OBERH	33887	26,7	9,7	-12,5	-13,2
ESSEN-MUELHEIM	34216	28,6	18,8	- 6,1	- 7,5
MUENCHEN	34255	30,4	32,4	3,0	1,1
JUELICH	34368	31,2	43,0	10,3	9,5
D'DORF-NEUSS-SO	34796	28,4	25,9	- 0,4	- 2,3
KOELN-LEVERKUSEN	35100	28,5	27,2	0,3	- 0,9
STUTTGART	35178	30,2	31,0	2,5	0,5
FRANKFURT A.M.	36151	31,0	33,6	3,8	1,8
SINDELF-BOEHL-CW	36381	32,5	43,5	10,4	7,7
WOLFSBURG	38535	32,0	38,5	5,6	3,9

Jahreszeitraumdaten der Beschäftigtenstatistik (sortiert nach dem regionalen Lohngefälle) Spalte 1 aufsteigend

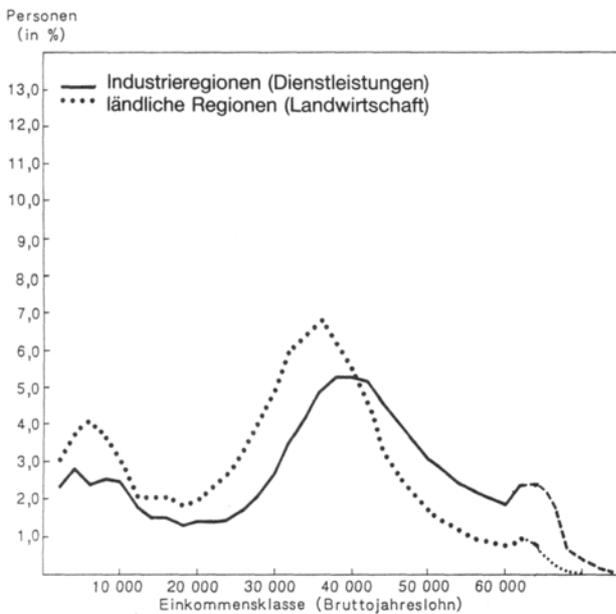
(21) Die Arbeitsmarktregionen in Übersicht 13 sind nach dem Lohngefälle sortiert. So wird sehr schnell deutlich, daß am untersten Ende der Skala (zu Beginn der Reihe) vorwiegend ländlich geprägte Regionen die schwächsten Einkommenspositionen besetzen. Am anderen Ende stehen Industriezentren und Ballungsregionen. Entscheidend aber ist vor allem das nach wie vor starke Lohngefälle: In Cham beträgt der durchschnittliche Bruttojahreslohn weniger als 22 900 DM; das ist kaum mehr als die Hälfte des durchschnittlichen Bruttoverdienstes in Wolfsburg oder in Sindelfingen-Böblingen, in Frankfurt, Stuttgart oder Leverkusen. Hinzu kommt, daß in Regionen mit relativ starken Industrie- oder Verwaltungsbesatz auch die Einkommensverteilung ganz anders aussieht als in peripheren oder ländlichen Regionen. Dies zeigt die exemplarische Analyse für Emden und Wittmund in Übersicht 14 oder für den Kontrast zwischen Industriezentren und ländlichen Gebieten in Übersicht 15.

Übersicht 14: Einkommensverteilungen im Vergleich: Kontrastbeispiele Stadtkreis Emden und Landkreis Wittmund



IAB-refgo

Übersicht 15: Einkommensverteilung: Vergleich Industrieregionen (Dienstleistungen) – ländliche Regionen (Landwirtschaft) 1984 – Männer –



(22) Die Reihung nach diesem Indikator erlaubt jederzeit eine Entscheidung darüber, bis zu welcher Grenze der Ausweis als Fördergebiet politisch gewollt ist oder durchsetzbar erscheint – ganz gleich, wo man diese Grenze in Prozentanteilen ansetzen will. Das Abschneiden ist vor allem dann kein Problem, wenn alle Indikatoren in die gleiche Richtung deuten: So z. B. bei Tirschenreuth oder Pirmasens: Regionen mit relativ niedrigem Lohnniveau und gleichzeitigen Verlusten an Beschäftigungsvolumen und beschäftigten Personen von nahezu 5% und weit unterdurchschnittlichen Zuwächsen an nominaler Bruttolohnsumme. Das gilt auch für Lübeck, Oldenburg oder besonders für Holzminden-Höxter, die schon an empfindlichen Einkommensschwellen liegen, aber an Beschäftigung zum Teil über 8% verloren haben.

Dies gibt uns schon Hinweise darauf, daß es besser ist, die Indikatoren im Zusammenhang zu sehen und nicht nur einzelne Indikatoren isoliert zu bewerten. Ausgeprägter wird dies bei den Regionen Traunstein, Garmisch, Landsberg, Amberg oder Neumarkt. All diese Regionen weisen zwar nach wie vor ein relativ niedriges durchschnittliches Lohnniveau auf, konnten auf der anderen Seite aber auffällige Gewinne an Beschäftigung erreichen (im Falle von Neumarkt sind das fast 11%).

Ein Teil der einkommensschwachen Regionen konnte seine Position bei diesem wichtigen Indikator nicht verbessern: Dies gilt z. B. auch für Cham, das auch bei früheren Prüfverfahren schon als Schlußlicht ausgewiesen war – trotz der relativ günstigen Entwicklungsraten bei den Beschäftigungsindikatoren. Einige wenige einkommensschwache Regionen blieben sogar, wie Nordfriesland, weiter hinter der allgemeinen Entwicklung zurück. Frühere Hochlohnregionen haben im Gefolge der Beschäftigungseinbrüche Rangplätze verloren. Auf der Haben-Seite stehen allerdings auch viele Arbeitsmarktregionen, die bei insgesamt günstiger Entwicklung auch ihren Einkommensrückstand vermindern konnten. Die Werteskala der

Zuwachsraten der durchschnittlichen Jahresentgelte pro Kopf (Spalte 5) reicht von nur 16,4% in Nordfriesland bis zu 32 und mehr Prozent in Lohr am Main, Wolfsburg und Sindelfingen-Böblingen.

(23) Wie stark die regionale Entwicklungsdynamik divergiert, in welchem Maße sich ein neues Regionalgefälle im ständigen Prozeß des strukturellen Wandels herausgebildet hat, zeigt die Liste der Extremwerte bei den anderen Indikatoren: Beim Beschäftigungsvolumen (Spalte 2) reicht die Spanne von + 11,5% in Ingolstadt bis zu - 13,7% in Gelsenkirchen. Bei der Bruttolohnsumme insgesamt konnte der größte Zuwachs ebenfalls in der Region Ingolstadt mit 46,4% erreicht werden. Dagegen zeigen die niedrigsten Werte von 8,7% in Gelsenkirchen oder 9,7% in Duisburg-Oberhausen, in welchem Maße relative Kaufkraftverluste hingenommen werden mußten. Aus Spalte 4 läßt sich ablesen, daß in Neumarkt 11,5% mehr Personen Beschäftigung fanden, während in Gelsenkirchen im gleichen Zeitraum ein Minus von 13,7% gemessen wurde.

(24) Das hier ausgewiesene Indikator-Set bietet also eine relativ gute Basis für eine treffsichere Auswahl von strukturschwachen Regionen. Dabei können einzelne Diagnose- und Zielfelder durchaus mit einzelnen Variablen verfolgt werden oder aber – in sensiblen Bereichen – durch die Kombination der Indikatoren. In Ergänzung zu den Indikatoren der Beschäftigungsentwicklung sollte aber in jedem Falle eine neu berechnete und trennscharfe Arbeitslosenquote hinzugezogen werden, da nur so unterschiedliche Entwicklungen beim Erwerbspersonenpotential und noch verbleibende Defizite an Arbeitsplätzen ins Kalkül gezogen werden. Allerdings sollte man bei allen Indikatoren eine größere Aktualität suchen (ungeachtet der Tatsache, daß in der Kontrolle durch die EG-Kommission immer noch sehr viel größere Werte aus den Jahren 1982 und 1984 verwendet werden).

4.4 Schwerpunkttorte (Stufe 4)

(25) Die Datenbasis des IAB erlaubt auch Strukturanalysen zu einzelnen Schwerpunkttorten. Dies ist vor allem für künftige Arbeiten aus drei Gründen vorteilhaft:

Zum einen ist mit diesem Konzept bewußt der Versuch gemacht worden, von dem in vielen anderen Interventionsbereichen üblichen „Gießkannenprinzip“ abzuweichen. Da aus der Antragsstatistik ersichtlich wird, daß 80% der Fördermaßnahmen tatsächlich in Schwerpunkttorten (mit geeigneten Flächen für die Industrieansiedlung) laufen, ist auch der hierdurch erreichte Bevölkerungsanteil weitaus kleiner, als dies bei einem oberflächlichem Blick auf die Förderkarten scheint oder von der EG-Kommission moniert wird.

Zum zweiten ist es ein wesentliches Ziel von Wirkungsanalysen, Ergebnisse so aufzubereiten, daß vor allem auch lokale Akteure – die im Zweifel ja die bessere Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort besitzen – ihren Handlungsbereich wiederfinden. Hierdurch wird drittens auch eine effektive Erfolgskontrolle erleichtert, da man „sehr nahe“ bei den geförderten Betrieben, bei der tatsächlichen Struktur und Reichweite der Maßnahmen und beim Abbau eventueller Prozeßhemmnisse ist.

Wie stark die Meßwerte der hier untersuchten Indikatoren in konkreten Einzelfällen divergieren können, zeigt die exemplarische Liste der Extremwerte (Übersicht 16).

Übersicht 16: Extremwerte zum Lohngefälle und zur Beschäftigungsdynamik (in ausgewählten Schwerpunkten)

Region	Jahreslohn 1986 DM	Beschäfti- gungsdauer Tage pro Kopf	Entwicklung von 1980 bis 1986 in %				
			Beschäftig- tenvolumen	Bruttolohn- summe	Beschäftigte Personen	Jahreslohn	„Lohnsatz“
	1	2	3	4	5	6	7
a) Sortiert nach dem Lohngefälle (Sp. 1)							
00208 Burg auf Fehmarn (C)	20 870	295	- 0,6	20,8	1,2	19,8	21,8
00104 Bredstedt (Nordfriesland) (C)	21 711	308	- 1,2	15,0	- 1,3	16,5	17,5
01730 Vohenstrauß (A)	22 045	299	- 3,7	17,3	1,0	15,0	22,0
01735 Kötzing (E)	22 135	314	3,0	28,9	1,1	28,1	24,1
01718	22 176	293	- 13,4	7,7	- 9,3	22,2	25,4
01520	22 377	310	- 20,4	- 2,7	- 16,8	19,3	25,0
00215	22 460	317	- 2,3	19,2	- 0,9	23,5	21,8
00310	22 543	299	- 0,5	8,2	4,3	8,6	9,1
00406	22 548	299	2,4	23,6	4,3	18,9	22,0
01715	22 721	308	4,0	31,3	4,0	26,9	25,0
01726	22 777	301	- 17,2	- 6,0	- 13,9	11,0	12,5
01716	23 078	313	- 0,9	26,8	- 1,4	29,3	27,3
...							
01508	32 553	331	3,6	31,3	1,7	28,7	28,4
01301	33 021	329	2,4	28,9	0,1	29,0	26,3
00304	34 594	321	- 2,2	23,6	- 1,2	24,2	25,9
00611	35 246	328	3,9	31,2	3,1	26,5	27,2
00704	35 345	324	- 4,9	20,9	- 5,3	27,9	26,8
00205	35 707	329	17,1	50,0	10,6	32,4	28,8
00713 Marl (C)	37 536	330	10,2	55,1	7,7	44,1	40,3
00506 Wolfsburg (Stadt) (C)	41 663	334	6,9	41,2	4,1	33,7	34,4
b) Beschäftigungsverlierer und -gewinner (Sp. 3)							
00603 Peine (A)	27 866	316	- 32,8	- 24,4	- 30,8	9,4	13,5
01204 Prüm (B)	27 843	318	- 21,2	- 9,7	- 22,0	15,3	16,7
01520 Hollfeld (C)	22 377	310	- 20,4	- 2,7	- 16,8	19,3	25,0
00708 Castrop-Rauxel (C)	29 623	317	- 20,1	- 3,3	- 18,6	20,5	20,5
00613	26 453	313	- 20,0	- 7,2	- 15,6	11,7	15,9
01303	25 958	318	- 19,4	4,6	- 18,9	29,2	30,0
01726	22 777	301	- 17,2	- 6,0	- 13,9	11,0	12,5
01517	23 962	319	- 16,8	2,5	- 16,8	25,7	26,3
01112	27 292	322	- 14,9	3,3	- 14,1	22,1	22,7
01710	24 298	317	- 14,8	2,0	- 14,2	20,5	19,7
01309	31 601	321	- 14,5	6,2	- 15,7	25,9	24,0
01528	25 510	323	- 13,8	4,1	- 13,4	19,9	21,0
...							
01613	25 553	318	18,3	50,3	20,4	25,1	30,0
00313	25 538	315	18,6	43,2	18,6	21,6	20,6
00214	27 207	310	22,2	53,3	23,8	23,8	23,9
01606	26 460	318	22,3	59,2	19,7	33,7	29,5
00714	30 810	321	24,6	59,5	22,7	30,5	28,2
00701	26 541	314	28,1	51,1	28,9	16,1	16,2
01316 Kirchheimbolanden (C)	29 981	331	35,5	75,5	27,4	35,8	31,8
01714 Neustadt/Waldnaab (C)	29 264	333	41,5	83,5	38,0	33,2	28,8

5. Dynamik des Strukturwandels

(26) Die bisherigen Analysen folgten dem Konzept des Beschäftigungsvolumens, für das das sogenannte Jahreszeitraummaterial der Beschäftigtenstatistik ausgewertet wurde. Diese Datenbasis reicht gegenwärtig leider nur bis 1986. Mit Hilfe der Quartalsdaten kann der Untersuchungszeitraum jedoch bis 1988 (jeweils Juni) ausgedehnt werden. Ziel dieser zusätzlichen Analysen ist es, weitere Aufschlüsse über die Triebkräfte der unterschiedlichen regionalen Entwicklungsdynamik zu gewinnen. Dazu wur-

den die einzelnen Arbeitsmarktregionen nach dem jetzt gültigen aktuellen Rahmenplan in drei Gebietstypen grob sortiert:

1. Normalfördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe
2. Sonderprogramme innerhalb des Normalfördergebiets
3. Sonderprogramme außerhalb des Normalfördergebiets

Mit diesen neuen Clustern sollte den jüngsten Änderungen der Förderprogrammatik in etwa Rechnung getragen werden, die vor allem im Hinblick auf die neuen Richtlinien

des EG-Strukturfonds eingeführt wurden. Zusätzlich sollte sichtbar gemacht werden, wie sich der Wandel der Beschäftigungsstruktur in einzelnen Sektor- und Qualifikationsbereichen vollzogen hat. Dies erlaubt schließlich auch etwas anspruchsvollere Shift-Analysen, mit denen Abweichungen von strukturellen Erwartungswerten, bzw. Sektor- und Standorteffekte berechnet werden können.

(27) Die Übersicht 17 belegt, daß in den Fördergebieten 1 bis 3 insgesamt mehr als 83 000 Arbeitsplätze verloren gingen, während gleichzeitig in den Nichtfördergebieten ca. 395 000 zusätzlich geschaffen wurden. Insgesamt stehen hinter diesen Zuwächsen zwar auch erhebliche Verluste im primären und sekundären Sektor (in den Nichtfördergebieten), vor allem in niedrigen Qualifikationsbereichen (- 554 000). Diese Verluste konnten bei weitem wettgemacht werden durch die Zunahme an qualifizierter Beschäftigung und hier insbesondere und weit überproportional im tertiären Sektor (+ 874 000).

Anders dagegen in den Fördergebieten, die ja wegen ihrer schon länger bestehenden Strukturschwäche oder wegen der regional konzentriert auftretenden Branchen Krisen als solche definiert wurden: Hier war der Arbeitsplatzabbau im produzierenden Gewerbe schärfer, schließlich wurden sogar qualifizierte Arbeitskräfte in größerem Umfang in diesen Bereichen entlassen. Lediglich im relativ günstig

entwickelten tertiären Sektor konnte ebenfalls ein Zuwachs an qualifizierten Arbeitskräften erreicht werden (vgl. Übersicht 18).

(28) Für das erste ist daraus zu folgern, daß ein höherer Anteil an Facharbeitern oder hochqualifizierten Arbeitskräften (wegen der regionalen Branchenstruktur beispielsweise) keineswegs allein davor schützt, in den Strudel von Branchen Krisen gerissen zu werden. Weit mehr als von solchen (statistischen) Ausgangswerten hängt das Muster der Selektionsprozesse und die Veränderung in der Qualifikationsstruktur von der Beschäftigungsdynamik selbst ab oder besser noch von der Entwicklungsrichtung (+ oder -); dies gilt wohl gleichermaßen für alle Regionen oder Branchen und unterschiedliche Ausgangsstrukturen.

Ein zweites wesentliches Element kommt allerdings noch hinzu: Die allgemeine Angebotssituation auf den Arbeitsmärkten, genauer noch: Die Erreichbarkeit oder Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften. In dieser Hinsicht war die Angebotssituation (im Untersuchungszeitraum) für expandierende Unternehmen, Branchen oder Regionen relativ günstig; war doch das Niveau an Arbeitslosigkeit selbst unter Facharbeitern und das zusätzliche Bildungsangebot aus einem dynamisch entwickelten Bildungssystem relativ hoch.

Übersicht 17: Entwicklung der Arbeitsplätze 1980 bis 1988, absolute Differenzen in den Regionen der Gemeinschaftsaufgabe und EG-Sonderprogramme – Sektor- und Qualifikationswandel

	Strukturwandel in den Regionen						
	Normalfördergebiete	Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	Fördergebiete insgesamt	Nicht-Fördergebiete	Berlin	im Bundesgebiet
Niedrig qualifizierte Beschäftigte (ohne Auszubildende)							
im primären und sekundären Sektor	- 79 707	- 111 539	- 68 259	- 259 505	- 473 412	- 18 665	- 732 917
tertiären Sektor	- 15 110	- 18 447	- 19 112	- 52 669	- 76 620	1 697	- 129 289
insgesamt	- 94 981	- 130 270	- 87 425	- 312 676	- 553 674	- 17 021	- 866 350
Qualifiziert Beschäftigte (einschl. Akademiker)							
im primären und sekundären Sektor	12 269	- 54 947	- 36 402	- 79 080	96 662	- 3 000	17 582
tertiären Sektor	156 184	92 728	43 415	292 327	781 502	31 017	1 073 829
insgesamt	168 177	37 434	6 960	212 571	873 450	27 966	1 086 021
Beschäftigte in beruflicher Ausbildung							
im primären und sekundären Sektor	- 13 859	- 10 279	2 761	- 21 377	- 7 313	1 156	- 28 690
tertiären Sektor	10 239	14 201	10 010	34 450	75 776	3 773	110 226
insgesamt	- 2 304	5 601	13 610	16 907	74 681	4 926	91 588
Beschäftigte insgesamt	70 892	- 87 235	- 66 855	- 83 198	394 457	15 871	311 259

Quelle: IAB (regfo); Beschäftigtenstatistik (Quartalsdaten jeweils 30. 6.)

Übersicht 18: Entwicklung der Arbeitsplätze 1980 bis 1988, Veränderungsraten in % in den Regionen der Gemeinschaftsaufgabe und EG-Sonderprogramme – Sektor- und Qualifikationswandel

Strukturwandel in den Regionen	Niedrig qualifiziert Beschäftigte (ohne Auszubildende)		Qualifiziert Beschäftigte (einschl. Akademiker)		Beschäftigte in beruflicher Ausbildung		Beschäftigte insgesamt
	im		im		im		
	primären und sekundären Sektor	tertiären Sektor	primären und sekundären Sektor	tertiären Sektor	primären und sekundären Sektor	tertiären Sektor	
Normalfördergebiete	- 12,9	- 4,3	1,5	22,4	- 8,8	8,1	2,5
Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	- 26,1	- 5,4	- 7,6	13,1	- 9,1	12,7	- 3,6
Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	- 28,4	- 10,9	- 8,6	11,1	5,7	19,0	- 5,0
Fördergebiete insgesamt	- 20,2	- 6,1	- 4,0	16,2	- 6,7	11,9	- 1,3
Nicht-Fördergebiete	- 17,3	- 3,6	2,3	18,2	- 1,4	14,2	2,7
Berlin	- 15,8	0,9	- 2,0	12,6	9,4	16,6	2,2
im Bundesgebiet	- 18,2	- 4,3	0,3	17,6	- 3,4	13,4	1,5

Quelle: IAB (regfo); Beschäftigtenstatistik (Quartalsdaten jeweils 30. 6.)

Übersicht 19: Struktur und Entwicklung der Beschäftigung nach Qualifikationsniveau in Förder- und Nicht-Fördergebieten

Region	niedrig qualifizierte Beschäftigte	qualifizierte Beschäftigte einschließlich Akademiker	Beschäftigte in beruflicher Ausbildung insgesamt	insgesamt
<i>Anteils-Strukturen 1980</i>				
Normalfördergebiete	34,7	55,2	10,2	
Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	31,7	59,0	9,2	
Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	31,2	61,2	7,6	
Fördergebiete insgesamt	32,9	57,8	9,3	
Nicht-Fördergebiete	33,8	58,8	7,4	
im Bundesgebiet	33,5	58,5	8,0	
<i>Entwicklung der Beschäftigung von 1980 bis 1988</i>				
Veränderungsrate in %				
Normalfördergebiete	- 9,8	10,9	- 0,8	2,5
Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	- 16,9	2,6	2,5	- 3,6
Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	- 21,0	0,9	13,5	- 5,0
Fördergebiete insgesamt	- 14,5	5,6	2,8	- 1,3
Nicht-Fördergebiete	- 11,4	10,3	7,0	2,7
im Bundesgebiet	- 12,3	8,9	5,5	1,5
<i>Anteils-Strukturen 1988</i>				
Normalfördergebiete	30,5	59,7	9,8	
Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	27,4	62,8	9,8	
Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	26,0	65,0	9,1	
Fördergebiete insgesamt	28,5	61,8	9,7	
Nicht-Fördergebiete	29,2	63,0	7,7	
im Bundesgebiet	29,0	62,7	8,3	

Übersicht 19 macht dies anschaulicher: Die relativ dynamischen Nichtfördergebiete und Normalfördergebiete konnten im Bereich der qualifizierten Beschäftigung überdurchschnittlich zulegen. Nicht so in all den Förderbereichen, wo

wegen der Branchenkrisen Sonderprogramme gefahren werden mußten. Trotz der Hilfen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen konnten Angebotsoptionen nicht im gleichen Maße wahrgenommen werden; eine Verbesserung

der Qualifikationsstruktur wurde im wesentlichen durch den überproportionalen Abbau von niedrig Qualifizierten und weit weniger durch die Neueinstellung von höher Qualifizierten erreicht¹⁴⁾.

(29) Glücklicherweise wird durch diese Ergebnisse auch nicht die früher vielfach geäußerte Befürchtung bestätigt, wonach durch die Förderung in strukturschwachen oder abgelegenen Regionen bestehende Qualifikationsdefizite lediglich weiter verstärkt würden. „Verlängerte Werkbänke“ oder gar „Rucksackbetriebe“ waren häufig verwendete Synonyme für als äußerst konjunkturtauglich und weniger dauerhaft erachtete Arbeitsplätze. Diese Argumentationsmuster folgten im wesentlichen der sogenannten

¹⁴⁾ Vgl. Buttlar, Koller: Raumordnung und Arbeitsmarkt (1990)

Zentralitätsthese, die durch neuere Arbeiten (auch aus dem IAB) widerlegt wurden.

(30) Dies wird auch durch die Ergebnisse der Shift-Analysen bekräftigt: Im Normalfördergebiet sind die Abweichungen vom strukturellen Erwartungswert bei den qualifizierten Arbeitskräften durchweg positiv. Das gilt im besonderen Maße für den dynamischeren tertiären Sektor, hier sogar in den Sonderprogrammgebieten.

Aus der um Qualifikationsstrukturen erweiterten Shift-Analyse ergibt sich ein negativer Strukturfaktor im Bereich der gering qualifizierten Beschäftigung und ein Zuwachs an Arbeitsplätzen bei den Hochqualifizierten. Insgesamt hätte man danach mit einem Plus von 156 000 Arbeitsplätzen in den Fördergebieten im Untersuchungszeitraum rechnen dürfen (vgl. Übersicht 21). Die tatsächliche Bilanz wird

Übersicht 20: Beschäftigungsgewinne und -verluste im Strukturwandel nach Sektoren, Qualifikation und Regionstyp 1980–1988: absolute Differenzen (in 1000, gerundet)

– Ergebnisse einer Shift-Analyse –

Region	primärer bzw. sekundärer Sektor (ohne Auszubildende)		Tertiärer Sektor (ohne Auszubildende)		Gesamt- beschäftigung (einschließlich Auszubildende)
	niedrig qualifizierte Beschäftigte	qualifizierte Beschäftigte einschließlich Akademiker	niedrig qualifizierte Beschäftigte	qualifizierte Beschäftigte einschließlich Akademiker	
Normalfördergebiete	– 80	+ 12	– 15	+ 156	+ 71 (= 2,5%)
Abweichung vom strukturellen Erwartungswert (aus Shift-Analyse)	+ 33	+ 10		+ 36	
Sonderprogramme innerhalb des Fördergebiets	– 111	– 55	– 18	+ 93	– 87 (= – 3,6%)
Sonderprogramme außerhalb des Fördergebiets	– 68	– 36	– 19	+ 43	– 67 (= – 5,0%)
Fördergebiete insgesamt	– 260	– 79	– 53	+ 292	– 83 (= – 1,3%)
Abweichung vom strukturellen Erwartungswert (aus Shift-Analyse)	– 25	– 85	– 15	– 25	
Bundesgebiet	– 733	+ 18	– 129	+ 1 074	+ 311 (= 1,5%)
Nicht-Fördergebiete	– 473	+ 96	– 77	+ 782	+ 394 (= 2,7%)

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

Übersicht 21: Einfluß der Branchenstruktur und (ungeklärten) Standortfaktoren auf die Arbeitsplatzentwicklung im Fördergebiet

(Ergebnisse einer Shift-Analyse 1980–1988)

Shift share	Veränderung der Beschäftigtenzahl*) im Bereich der						Gesamt- beschäftigte
	gering qualifizierten Beschäftigten		hochqualifizierten Beschäftigten		in Ausbildung Beschäftigten		
	im Sektor I und II	im Sektor III	im Sektor I und II	im Sektor III	im Sektor I und II	im Sektor III	
Sektoreffekt (oder Strukturfaktor)	– 222	– 32	+ 45	+ 327	– 4	+ 42	+ 156
„Standort“-Effekt (oder Rest)	– 37	– 21	– 124	– 35	– 17	– 7	– 241
Differenz 1980–1988 (tatsächlich)	– 259	– 53	– 79	+ 292	– 21	+ 35	– 83**)

*) in tausend gerundet, jeweils Juni **) einschließlich der nicht exakt zuzuordnenden Beschäftigungsfälle

Quelle: IAB-(regfo), aus Jahreszeitraumbänden der Beschäftigtenstatistik

allerdings durch negative „Standorte-Effekte (= rechnerischer Rest) ins Minus gedrückt. In allen Analysebereichen verbleibt ein derartig negativer Standortfaktor. Wir wissen mittlerweile, daß dies hauptsächlich durch die von Branchenkrisen betroffenen Sonderprogrammgebiete verursacht wird. Dieses für die betroffenen Regionen betrübliche Ergebnis ist andererseits aber auch ein Zeichen dafür, daß die Fördergebiete im großen und ganzen richtig definiert wurden.

6. Zusammenfassende Wertungen und Empfehlungen

(31) Die hier vorgelegten Analysen geben zwar Anhaltspunkte für die Bewertung der regionalen Strukturpolitik, können aber präzisere und eingehendere Erfolgskontrollen nur ergänzen, nicht ersetzen. Inwieweit die angestrebten Planziele letztendlich durch die Fördermaßnahmen erreicht wurden, kann wegen der mangelnden Kontrolle wichtiger, aber noch externer Determinanten des Regionalgeschehens letztlich nicht schlüssig beantwortet werden. Die Aussage früherer Begleitgutachten, wonach die Fördergebiete im großen und ganzen ihren Entwicklungsrückstand hätten vermindern können, konnten in dieser Form für den aktuelleren Untersuchungszeitraum leider nicht bestätigt werden. In wesentlichen Teilgebieten und bei wichtigen Indikatoren mußten weitere Positionsverluste hingenommen werden.

(32) Allerdings gibt es hiervon auch erfreuliche Ausnahmen, die die begründete Vermutung zulassen, daß es zumindest in einigen Teilgebieten gelungen ist, das Entwicklungspotential dauerhaft zu kräftigen. Einige dieser Regionen sind mittlerweile zu Recht aus dem Fördergebiet ausgeschieden.

(33) Die günstige Entwicklung in den anderen erlaubt eine Reduktion der Förderkulisse, wie sie von der EG-Kommission gefordert wird. Dieser neue Zuschnitt der Förderkulisse soll 1991 gleichzeitig mit einer neuen Definition der regionalen Diagnoseeinheiten erfolgen.

(34) Die Neuberechnung der Indikatoren muß künftig auf der Basis der neuen regionalen Diagnoseeinheiten erfolgen. Für letzteres wurde bereits ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das neue Gebietsraster sollte mit anderen administrativen Gliederungen in Deckung zu bringen sein, mit originärer Statistik gefüllt werden können, strukturschwache Teilgebiete trennscharf ausweisen und nach dem Muster eines flexiblen Baukastensystems die Aggregation zu zusammengehörigen Arbeitsmarkträumen erlauben.

Dies empfiehlt sich nicht nur aus vordergründig statistischen Überlegungen. Viel wichtiger ist, daß man hierbei die sogenannten lokalen Akteure in ihren administrativen Handlungsbereichen „treffen“ muß – sie haben letztendlich regionale Struktur- und Arbeitsmarktpolitik umzusetzen und zu koordinieren. Auch dies gehört zur vielbesprochenen Regionalisierung oder Dezentralisierung, besser noch wären die Begriffe Mitwirkung und kontrollierbare Verantwortlichkeit.

(35) Hauptziel dieser Analyse war es, brauchbare Hinweise für eine treffsichere Auswahl strukturschwacher und förderbedürftiger Regionen zu gewinnen. Der verwendete Satz an Diagnose- und Zielvariablen erscheint hierfür zielgerichtet und geeignet. Er enthält nur exakte Meßgrößen (auf unzureichende Schätzungen kann deshalb künftig verzichtet werden) und erlaubt eine dauerhafte Fortschreibung. Dies wird künftige Vergleichs- und Kontrollanalysen wesentlich erleichtern (das gilt vor allem im Hinblick auf die künftige Integration der DDR-Gebiete).

(36) Unverzichtbar erscheint allerdings die Ergänzung um eine verzerrungsfrei berechnete Arbeitslosenquote, am besten auf der Basis einer künftig komplettierten Beschäftigtenstatistik. Außerdem sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Diagnosevariablen soweit wie möglich zu aktualisieren.

(37) Die hier verfolgten Indikatoren können einzeln oder in Kombination zur Bestimmung strukturschwacher Teilgebiete herangezogen werden. Die Neuabgrenzung der Gemeinschaftsaufgabe liegt in der Verantwortung der Wirtschaftsressorts.

(38) Die zum Teil recht detaillierten und weit desaggregierten Analyseergebnisse vermitteln insgesamt ein etwas genaueres Bild von der Dynamik und den Mustern des regionalen aber auch gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels. Sie sind somit ein Baustein für Strukturforschung im IAB. Notwendig scheint die Ergänzung um regionale labour- und job-turnover-Analysen.

(39) Die Koordinierung mit den Maßnahmen nach dem AFG ist Pflicht, sie wird durch die hier verwendeten zentralen Arbeitsmarktindikatoren erleichtert. Das gilt nicht nur im Hinblick auf neu formulierte Leitlinien im Bereich der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch für die unabweisbar notwendige Ausweitung des Aufgabenfeldes regionaler Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Der hier vorgeschlagene Ansatz wird künftig notwendige Vergleichs- und Kontrollanalysen ermöglichen.