

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Martin Koller und Barbara Schwengler

Vorranggebiete der regionalen
Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik
Ergebnisse von IAB-Gutachten
im Auftrag der Bund-Länder-Kommission

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 „Schwerpunkt-Heft“, 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>

Vorranggebiete der regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik

Ergebnisse von IAB-Gutachten im Auftrag der Bund-Länder-Kommission

Martin Koller und Barbara Schwengler*

Der regionalpolitische Handlungsbedarf ist in Deutschland auf Dauer hoch – wegen der internationalen, aber auch wegen der innerstaatlichen Entwicklungen. Die notwendige Unterstützung für den „Aufbau Ost“ bedeutet einen erheblichen Zugriff auf ansonsten verfügbare Investitions- und Einkommenspotenziale. Dies spüren nicht zuletzt auch westdeutsche Regionen: Da ist zum einen die verschärfte Standortkonkurrenz bei der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland, dann die Niedriglohn-Konkurrenz, insbesondere mit den süd- und osteuropäischen Nachbarn, sowie drittens die Förderkonkurrenz zwischen ost- und westdeutschen strukturschwachen Regionen.

Jeder Mitgliedsstaat der Europäischen Union hat die Aufgabe, in strukturschwachen Regionen den Strukturwandel zu erleichtern sowie regionale Wachstumsreserven zu mobilisieren. Auch im gemeinsamen „Haus Europa“ hat sich jeder Partner zur Pflege seiner „Eigentumswohnung“ verpflichtet. Die praktische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips wird in der Regionalpolitik durch die föderative Gliederung Deutschlands erleichtert und ist verfassungsrechtlich geregelt (siehe hierzu Artikel 91 a: Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

Der Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat am 25. März 1999 die GA-Fördergebiete für die Jahre 2000 bis 2003 neu festgelegt. In diesen ausgewiesenen strukturschwachen Regionen sollen mit Hilfe regionaler Investitionsförderung der GA wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert werden. Die GA verfolgt damit ein identisches Ziel wie die aktive Arbeitsmarktpolitik. Auch hat sie bereits in den vergangenen Jahren eine wesentliche Rolle beim Aufbau Ost gespielt. Von 1991 bis 1999 konnten von der GA Investitionszuschüsse in Höhe von 53,7 Mrd. DM bereitgestellt und ein Investitionsvolumen von 270 Mrd. DM unterstützt werden. Hiermit sollten insgesamt 778 Tsd. Dauerarbeitsplätze zusätzlich geschaffen und 972 Tsd. gesichert werden. Hinzu kamen fast 30 Mrd. GA-Mittel für Wirtschaftsnaher Infrastruktur mit einem nicht genau bezifferten Arbeitsplatz-Effekt. Außerdem waren daran die Interventionen mit Mitteln der Europäischen Strukturfonds gekoppelt (für „Ziel 1“- und „Ziel 2“-Gebiete) und es wurden für Ostdeutschland steuerliche Hilfen, wie Investitionszulagen und Sonderabschreibungen, zur Förderung eines Investitionsvolumens von über 500 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. In dieser neuen Fördergebietskulisse der GA gehören weiterhin alle neuen Bundesländer zum Fördergebiet (und zu den „Ziel 1-Regionen“); aber auch dort wird hinsichtlich der Förderhöhe zwischen Gebieten mit besonders gravierenden Strukturproblemen und Gebieten mit ersten strukturpolitischen Erfolgen unterschieden. Für Westdeutschland ist ein Gebietsplafond mit 23,4 % der deutschen Bevölkerung vorgesehen.

Hierfür wurden in zwei IAB-Gutachten neue und trennscharfe Regionalindikatoren zu Arbeitsplatzdefiziten und Einkommenschwächen berechnet. Damit wurde insbesondere den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen bei der Regionalförderung das entsprechende Gewicht gegeben.

Das Indikatorsystem erlaubt nicht nur die Auswahl der Interventionsgebiete für nationale und europäische Strukturhilfen, sondern auch eine gesamtdeutsche Wertung von Vorranggebieten unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten. Dies entspricht dem Ziel einer stärkeren Verzahnung von regionaler Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik, wie sie auch in den Koalitionsvereinbarungen festgehalten wurde. Der vorliegende Aufsatz fasst die wichtigsten Ergebnisse der Gutachten zusammen.

Gliederung

1 Entscheidungslage

1.1 Leitlinien der europäischen und nationalen Regionalpolitik

1.2 Nationale Beschlüsse

2 Ergebnisse der Zielerreichungsanalyse

2.1 Zielindikator: Arbeitsplätze

2.2 Zielindikator: Förderung von Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten

2.3 Zusammenfassende Kontrollrechnung

3 Neuabgrenzung der Fördergebiete

3.1 Indikatorauftrag

3.2 Normierung und Standardisierung

4 Ergebnisse

4.1 Arbeitsmarktindikatoren

4.1.1 Arbeitslosenquote

4.1.2 Angebotsdruck vs. Nachfragesog

4.1.3 Unterbeschäftigungsquote

4.1.4 Struktur der Arbeitslosigkeit

4.2 Einkommensindikator

4.2.1 Messergebnisse und Messtechnik im Überblick

4.2.2 Einkommensverteilungen und Abschneidebias

4.2.3 Lohnkorrektur: Addition der nicht erfassten Lohnteile

4.2.4 Ergebnisse und kurze Bewertung

* Martin Koller und Barbara Schwengler sind Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Die umfangreichen Datenbankarbeiten zur Erstellung verzerrungsfreier Zeitreihen (zu den regionalen Komponenten des Beschäftigungsvolumens und der Lohnsummen) wurden von Winfried Schiebel geleistet.

- 5 Modellrechnungen
 - 5.1 Das IAB-Indikatoren-Modell
 - 5.2 Das gesamtdeutsche Modell
 - 5.3 Entscheidungsmodelle
- 6 Ergebnis der Entscheidungsfindung
- 7 Schlussbemerkung
- 8 Literaturverzeichnis
- 9 Anhang

Methodische Erläuterungen zur Lösung der Statistikprobleme
Karten

1 Entscheidungslage

Aufgabenstellung und Ergebnisse der beiden IAB-Gutachten, über die hier in Auszügen berichtet wird, stehen im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Reform der Europäischen Strukturfonds und der deutschen Regionalpolitik.

1.1 Leitlinien der europäischen und nationalen Regionalpolitik

Mit der AGENDA 2000 hat der Europäische Rat am 25. März 1999 den Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 festgelegt und damit die Grundlage für die anstehende Osterweiterung sowie für die weitreichende Umgestaltung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik geschaffen. Dabei geht es in den kommenden sieben Jahren in erster Linie um die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union. Um die Finanzierbarkeit der Erweiterung zu sichern, war eine Reform der europäischen Struktur- und Regionalpolitik erforderlich, die vor allem geprägt ist durch eine Konzentration, Vereinfachung und Effizienzsteigerung der Förderung.¹ So ist neben einer generellen Reduzierung der Strukturförderung bis zum Jahr 2006 (von 36 Mrd. Euro in 1999 auf 31,4 Mrd. Euro) eine Konzentration auf die wirklich förderwürdigen Gebiete vorgezogen.²

Die Reform der Strukturfonds war überfällig, auch wenn sie bisherige Besitzstände bedroht. Ziel der laufenden Prüfungen und Verhandlungen ist die Klärung der Frage, wen man als (relativen) Gewinner von der Förderliste streichen soll, um daraus die (relativen) Verlierer und die Erweiterung der EU zu finanzieren. Dabei geht es auch darum, wie das von der Kommission angestrebte Ziel der Kohärenz von nationalen Fördergebieten mit den Zielgebieten der neuen Strukturfonds-Richtlinien zu erreichen ist.

Es ist deshalb sinnvoll, wenn diese Gebiete im Wesentlichen aus dem Kreis der aus nationaler Sicht besonders förderwür-

digen Vorranggebiete bestimmt werden. Diese Forderung ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Mittelverteilung zwischen Ost und West höchst ungleichmäßig ist. Der Mittelansatz ist für die westlichen Bundesländer mittlerweile so gering, dass diese Gemeinschaftsaufgabe in ihrem Kern gefährdet scheint. Für viele Westländer stellen die Rückflüsse aus Brüssel im Rahmen von EFRE oder neuen Strukturfonds-Verordnungen ein größeres Mittelkontingent dar als das der nationalen Regionalpolitik.

Für die nationalen Fördergebiete, die in Deutschland von der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgelegt werden, wird von der EU-Kommission ein Fördergebietsplafonds vorgegeben. Dafür wurde – ausgehend von einem europaweiten Plafonds von 42,7 % der europäischen Bevölkerung – im Dezember 1997 zunächst ein Ausgangsplafond anhand der regionalen Arbeitslosigkeit und dem Bruttoinlandsprodukt-Pro-Kopf für die nationalen Fördergebiete ermittelt. Dieser liegt in Deutschland bei 20,6 % der deutschen Bevölkerung³. Da für die aus der Förderung ausscheidenden Gebiete ein schrittweiser Rückgang der Förderung über mehrere Jahre vorgesehen ist, der Gesamtumfang der Fördergebiete aber nicht ansteigen darf, werden zum Ausgleich die Plafonds in den übrigen Mitgliedstaaten in dem entsprechenden Umfang gekürzt. Der Plafond sank für Westdeutschland somit auf 18,3%. Nach einer neueren Berechnung der EU-Kommission vom Sommer 1998 erhöhte sich der Ausgangsplafond für Deutschland sogar auf 23,4 %, wurde aber durch die anschließende diskretionäre Anpassung und proportionale Kürzung auf 17,6 % der westdeutschen Bevölkerung zurückgeführt, so dass sich der Umfang des westdeutschen Fördergebietes nicht nur um 1,5 Mio., sondern um 2,1 Mio. Einwohner verkleinert.

1.2 Nationale Beschlüsse

In Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ das finanziell umfassendste Förderprogramm der regionalen Strukturförderung. Dabei verfolgt die GA das Ziel, Standortnachteile strukturschwacher Regionen abzubauen und das gesamtwirtschaftliche Wachstum in diesen Regionen durch Schaffung und Sicherung von dauerhaft und überregional wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zu stärken. Die Mittel der GA richten sich in Form von Investitionszuschüssen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und als wirtschaftsnahe Infrastrukturförderung an Gemeinden und Gemeindeverbände, sofern sie sich in dem vom Planungsausschuss beschlossenen und von der EU-Kommission genehmigten Fördergebiet befinden. Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Investitionszuschüssen ist dabei der überregionale Absatz von Gütern oder Leistungen, um zusätzliche Einkommensquellen für die Region zu schaffen. Die Maßnahmen sind einmalige Beihilfen für Investitionsvorhaben in Betriebsstätten, die sich längerfristig auch ohne weitere Förderung durch den Staat am Markt behaupten müssen. Während die regionale Wirtschaftsförderung in der alleinigen Verantwortung der Länder liegt, wird die Finanzierung von Bund und Ländern jeweils zur Hälfte getragen.

Von dem Entscheidungsgremium der Gemeinschaftsaufgabe, dem Bund-Länder-Planungsausschuss, wurden am 25. März 1999 für die Jahre 2000 bis 2003 Richtlinien und Fördergebiete der nationalen Regionalpolitik neu festgelegt. Das IAB hat neben anderen Gutachtern (siehe hierzu die Beiträge von Bade und Zarth/ Crome im gleichen Heft) eine wesentliche Zuarbeit für die Vorbereitung der Entscheidungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geleistet. Seit dem 25. März 1999

¹ Von der Europäischen Kommission wurden Ende 1997 neue „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ sowie „Multisektorale Regionalbeihilfe-Rahmen für große Investitionsvorhaben“ und ein neuer Entwurf für die EU-Strukturfonds vorgelegt. Hiermit wurde der Fördergebietsumfang (Plafond) EU-weit reduziert und mit Kommissions-Kriterien und diskretionären Anpassungen auf die einzelnen Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Einige Experten sehen in diesen Regelungen eine erhebliche Einschränkung des notwendigen regionalpolitischen Spielraums. Siehe z. B. F. Tetsch: Aktuelle Entwicklungen der deutschen und europäischen Regionalpolitik, ARL-Tagung April 1999 in Erkner oder bei seinem Vortrag am 30. Juni 1999 im IAB.

² Zukünftig werden nur 41,5 % der europäischen Bevölkerung statt 51 % in Fördergebieten leben.

³ Anfang der 90er Jahre umfasste das westdeutsche Fördergebiet noch rund 30 % der Bevölkerung.

gibt es auf der Basis dieser Arbeiten einen Neuzuschnitt der Förderregionen bis 2003. Mit dem von Administration, Wissenschaft und Politik abgestimmten Verfahren sind die *Vorranggebiete* (mit abgestufter Priorität) so ausgewählt worden, dass nun den arbeitsmarktpolitischen Zielen ein sehr hohes politisches Gewicht zukommt.

Etwa gleichzeitig mit den Vorbereitungen zur *Neuabgrenzung* wurde an das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Bonn) und an das IAB ein Gutachten zur Überprüfung des Erfolgs der Regionalförderung in der „alten“, bis heute noch gültigen Förderkulisse vergeben („*Zielerreichungsanalyse*“). Auch hierüber wird berichtet.

2 Ergebnisse der Zielerreichungsanalyse

Gezielte Regionalförderung kann dazu beitragen, dass strukturschwache Regionen aus der Fördergebietskulisse entlassen werden können.⁴

Oberstes Ziel der Gemeinschaftsaufgabe war und ist es, Investitionen, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze und die Einkommenskraft in den strukturschwachen Regionen zu fördern. Da in der Gemeinschaftsaufgabe schon von Anfang an mit sehr konkreten Zahlen gearbeitet wird, ist eine Erfolgskontrolle oder Überprüfung der Zielsetzungen erleichtert, weil die Diagnose- und Zielvariablen als „Messlatte“ dienen können. Das gilt beileibe nicht für alle Subventionsbereiche. Es bot sich also an, nach Jahren der Förderung den Erfolg anhand des ursprünglichen Auswahlsystems zu überprüfen. Damit wurde auch den Forderungen von Parlament und Rechnungshöfen entsprochen.

Neben den Basisvariablen für die in den Jahren 1993 und 1996 getroffene Auswahl der Fördergebiete wurden neue und noch

⁴ In diesem Subventionsbereich wird in regelmäßigen Abständen geprüft, ob der Förderstatus für die einzelnen Regionen noch gerechtfertigt ist oder ob – bei eng begrenzten Fördermitteln – nicht andere, schwächere Regionen an deren Stelle treten müssen. Die Überprüfung erfolgt in der Regel anhand der wichtigsten regionalpolitischen Zielvariablen (insbesondere Einkommens- und Arbeitsmarktindikatoren). Der Vergleich der Fördergebiete untereinander erlaubt die politische Reaktion auf bedrohliche Strukturentwicklungen – und führt regelmäßig dazu, dass erfolgreichere Regionen aus der Förderkulisse entlassen werden können. Notabene: Vor zehn Jahren war der Umfang des westdeutschen Fördergebietes noch wesentlich größer. Siehe hierzu auch frühere IAB-Gutachten zur Überprüfung der Fördergebiete in Deutschland. Vgl. Hirschenauer, F. (1994), oder die Modellrechnungen aus dem IAB/BMA-Projekt REGARIS (Maierhofer, E. (1995)), oder Koller, M. (1996). Mit dem Zugriff auf neue und europaweit wohl einmalige Datenquellen kann der Forderung der Politik nach treffsicheren Regionalindikatoren entsprochen werden.

⁵ Wie komplex die vielfältigen Beziehungen und Rückkopplungsschleifen zwischen betrieblichen Cash-flow-Daten, staatlicher Förderung, Investition, Nachfrage und Beschäftigung sind, wird an der Arbeit von John Henize deutlich. Vgl. hierzu Henize, J. (1996): Politiksimulationsmodell für Westdeutschland im Rahmen des Projektes REGARIS (vom BMA und aus ESF-Mitteln gefördert). Nürnberg/Boston 1996. In anderen Varianten der Modellrechnungen wird der Einfluss der Investitionszuschüsse auf die Kapitalnutzungskosten und die Bruttoinvestitionen auf der Basis von einfacheren Produktionsfunktionen isoliert. Vgl. hierzu die interessanten Analysen des ifo-Instituts im Rahmen eines Gutachtens zur Regionalförderung in Sachsen und Thüringen von 1997 (ifo dresden studien 12 und 13). Dieser Ansatz steht in der von Thoss und Schalk entwickelten ökonomischen Tradition für regionalspezifische Analysen.

⁶ Ein derartiges Gutachten zur einzelbetrieblichen Erfolgskontrolle ist beim IAB in Auftrag gegeben. Hier wird mit Hilfe des Betriebspanels bzw. durch eine Zusammenführung von Förderdaten und Betriebsdateien des IAB ein „Qualitätssprung“ in der Erfolgskontrolle gesucht.

⁷ Zur ausführlichen Darstellung der Ergebnisse des gemeinsamen Gutachtens von BBR und IAB (im Auftrag des Saarlandes) wird eine Publikation in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorbereitet. Von den Vertretern des Bundes und der Länder wurde mittlerweile der Wunsch geäußert, neben dem schriftlichen Gutachten auch einen Zugriff auf die vielfältigen Einzelergebnisse zu erhalten. Das IAB prüft derzeit, ob dies im Rahmen einer kleinen und GIS-unterstützten Datenbanklösung ermöglicht werden kann (z.B. als „ABIS-REG-CD 2000“ als Nachfolge zum Pilotprodukt zu „REGARIS CD“).

aussagefähigere Indikatoren entwickelt, die künftig eine problemorientierte Diagnose und Bewertung des Fördersystems erleichtern können.

Dieses Vorgehen empfahl sich aus verschiedenen Gründen:

Die ursprünglichen Indikatoren zur Auswahl der Fördergebiete (Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzdefizit, Einkommenschwäche und Prognose der Beschäftigungsentwicklung) sind zwar sehr nahe an der Zielsetzung der regionalen Investitionsförderung orientiert. Sie sind damit nicht nur geeignete Operationalisierungen der Förderziele, sondern erfüllen auch das Erfordernis von „Messlatte“. So könnte man nach Jahren der Förderung eigentlich an neuen Daten „ablesen“, ob man in der Region dem Beschäftigungsziel oder der Stärkung der Einkommenskraft näher gekommen ist oder nicht.

Wie aber will man bei dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und den vielfachen Zielverletzungen auch in anderen Bereichen den Erfolg oder Misserfolg einer einzelnen Politikvariante isolieren und bewerten?⁵ In der GA werden Jahr für Jahr nicht nur die regionalen Mittelansätze ausgewiesen, sondern auch Angaben zum geförderten Investitionsvolumen und zur Zahl der neugeschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze gemacht. Hier kann die einzelbetriebliche Erfolgskontrolle ansetzen.⁶ Aber selbst für die Bewertung des einzelbetrieblichen Fördererfolges ist der regionale Kontext unerlässlich. Schließlich steht die GA in Synergie oder Konkurrenz zu anderen Fördermaßnahmen oder regionalspezifischen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite.

Das IAB hat deshalb neue Programmoptionen entwickelt

- zu trennscharfen Ausweisen verschiedener Fördergebietskategorien und deren Schnittmengen (siehe Beispiel in Abbildung 1 und Abbildung 2);
- zu sektoralen Schwachstellen – Analysen für jede einzelne Arbeitsmarktregion im heutigen Zuschnitt;
- zur Trennung von Angebots- und Nachfrageeffekten bei den Ursachen der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Regionen (siehe Beispiel in Tabelle 2 und Tabelle 3);
- zur Entwicklung des Beschäftigungsvolumens (Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer mit regional unterschiedlicher Beschäftigungsdauer und Mehrfachbeschäftigung innerhalb eines Jahres);
- zur Lohnstruktur in und zum Lohngefälle zwischen den Regionen;
- zur Entwicklung der Brutto Lohn- und Gehaltssumme in den einzelnen Regionen in Ost und West und anderes mehr.

In diesem Bericht werden nur kurz einige Beispiele zu den wichtigsten Indikatoren zitiert, die auch in der Diskussion der Neuabgrenzung der Fördergebiete eine Rolle gespielt haben oder wo es bisher ungelöste methodische Probleme gab.⁷

2.1 Zielindikator: Arbeitsplätze

Nachfolgend wird die Beschäftigungsentwicklung in verschiedenen Fördergebietskategorien in *gemeindescharfer* Abgrenzung für die Gebietskulissen von 1993 in Westdeutschland verglichen. Dies ist deshalb nötig, weil in einigen Fällen nur Teile von einzelnen Arbeitsmarktregionen tatsächlich gefördert werden konnten.

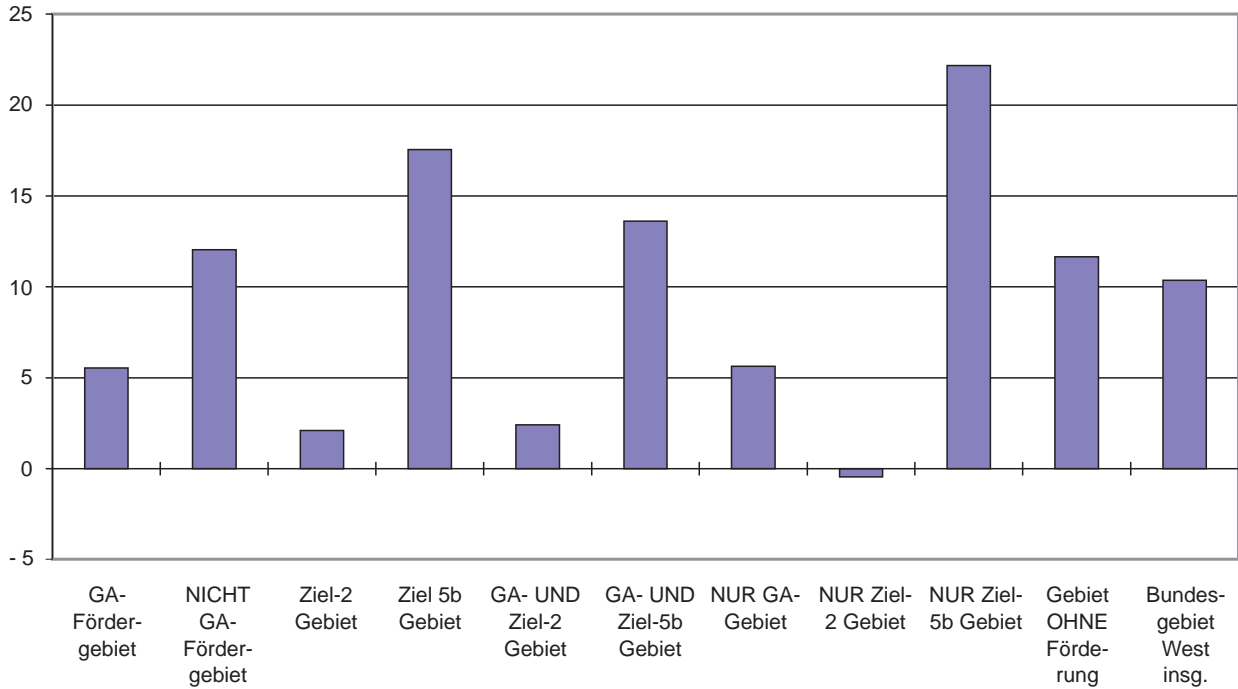
Im Zeitraum 1980 bis 1993 blieb das GA-Gebiet in der Beschäftigungsentwicklung noch deutlich hinter dem Nicht-Fördergebiet. Das belegt noch einmal die zielgerichtete Auswahl der zu fördernden Regionen. In dem Förderzeitraum von 1993 bis 1997 hat sich das GA-Gebiet nicht schlechter ent-

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung – Gesamtvergleich: Fördergebiet vs. Nicht-Fördergebiet

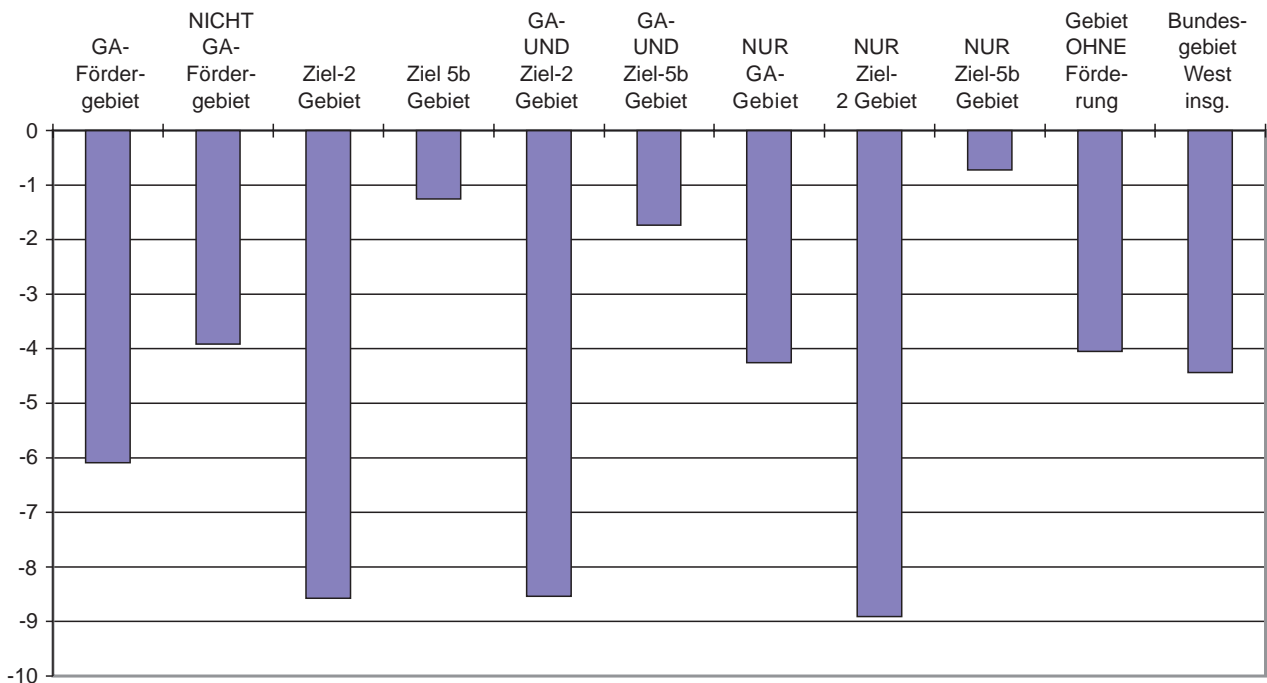
Ziel: Arbeitsplätze

Entwicklungsvergleich verschiedener Fördergebietskategorien in **gemeindescharfer** Zuordnung von Beschäftigten
Definition der Gebietskategorien von 1993 in Westdeutschland

Beschäftigungsvolumen: Entwicklung von 1980 bis 1993 in Prozent



Beschäftigungsvolumen: Entwicklung von 1993 bis 1997 in Prozent

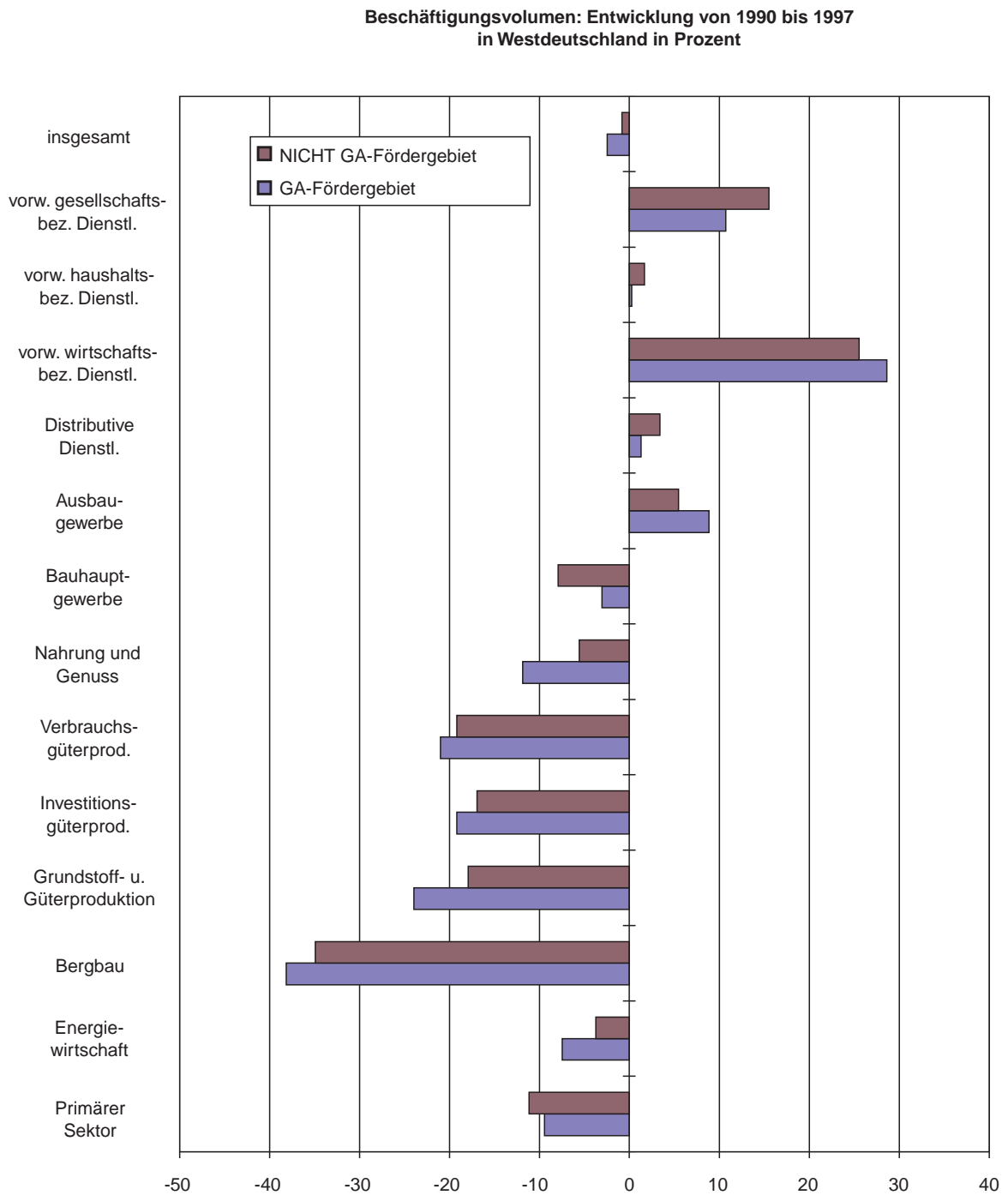


Quelle: Koller/Schiebel Jahreszeitraumaterial

Abbildung 2: Sektorale Arbeitsplatzentwicklung im GA-Fördergebiet im Vergleich mit dem NICHT-GA-Fördergebiet in Westdeutschland – Gesamtvergleich: Fördergebiet vs. Nicht-Fördergebiet

Ziel: Arbeitsplätze

Entwicklungsvergleich verschiedener Fördergebietskategorien in **gemeindescharfer** Zuordnung von Beschäftigten
 Definition der Gebietskulisse von 1993



Quelle: Koller/Schiebel Jahreszeitraummaterial

wickelt als die Vergleichskulisse (allerdings war dies eine Phase gesamtwirtschaftlicher Arbeitsplatzverluste). Die Fördererfolge ab 1993 bleiben aber noch zu gering (z.B. im Vergleich zu den ländlichen Gebieten). Der langjährige Entwicklungsvergleich zeigt, dass in den GA- und Ziel 2-Gebieten der Handlungsbedarf bleibt.

Die Sektoranalyse bestätigt, dass auch nach der Wiedervereinigung (und dem transfargestützten Nachfrageschub) die GA-Gebiete praktisch in allen Industriebereichen noch größere Arbeitsplatzverluste hinnehmen mussten als das Nicht-Fördergebiet. Erfreulicher sind die Entwicklungen im Bau und insbesondere beim neuen Wachstumsträger „wirtschaftsbezogene Dienstleistungen“.

2.2 Zielindikator: Förderung von Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten

Die ausgewählten Ergebnisse für Stadt- und Landkreise zeigen, wie deutsche Regionen bei diesen beiden wohl wichtigsten Indikatoren abschneiden, welche bedrohlichen Muster der Strukturwandel seit längerem zeichnet. In nur wenigen Jahren, von 1992 bis 1997, ergibt sich eine Wachstumsdifferenz zwischen den extremen Verlierern und Gewinnern von mehr als hundert Prozent bei beiden Indikatoren (siehe hierzu die Karte 1 und Karte 2).

Die Spreizung der regionalen Entwicklungsindices reicht beim „Beschäftigungsvolumen“ von 66 bis 154 und bei der „Bruttolohn- und Gehaltssumme“ von 83 bis 209 (Indices: 1992=100).

Zu den Verlierern gehören fast ausnahmslos die altindustriellen und hochverdichteten Gebiete. Ein Blick auf Karte 1 bestätigt dieses Gefälle in der Wachstumsdynamik der regionalen Beschäftigungsmöglichkeiten. Dahinter stehen vor allem Arbeitsplatz-Verluste in der Industrie (in früher regional dominierenden Branchen mit hohen Wertschöpfungsanteilen und relativ hohen Löhnen) – und dann auch schwächere Entwicklungen in den produktionsorientierten Dienstleistungen.

Die Überwindung der deutschen Teilung und die Öffnung der Märkte führten zu einer Beschleunigung des Strukturwandels und zu einer Umwertung der Standortfaktoren. Der Verlust von Wettbewerbskompetenz in ehemals exportstarken Bereichen und der Arbeitsplatzabbau in Hochlohnregionen haben unerwartet hohe Einnahmeverluste und Ausgabebelastungen (in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen) zur Folge. Denn: An der unterschiedlichen Dynamik des *Beschäftigungsvolumens* hängt die gesamte *Lohnsumme*, die in einer Region verdient werden kann. Damit ist ein wesentlicher Teil der regionalen *Kaufkraft* bestimmt. Dies ist ein wichtiger Standortfaktor bei privaten Investitionsentscheidungen. Darüber hinaus werden von dieser positiven Rückkoppelung – über Steuern und Beiträge – auch öffentliche Investitionspotenziale „berührt“.

In zahlreichen westdeutschen Regionen ist heute die Summe aller Arbeitnehmerverdienste (brutto und nominal) niedriger, als sie schon 1992 war (siehe Karte 2).

Das in einer Region erzielbare Einkommen ist eine der wichtigsten Diagnose- und Zielvariablen der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Es liegt auf der Hand, dass Staatseinnahmen nicht nur von dem wesentlichen Aggregat „Bruttolohn- und Gehaltssumme insgesamt“, sondern auch von seiner Struktur bestimmt werden. Da über die Lohnsumme einer Region (mit der ebenfalls gewandelten intra-regionalen Einkommensverteilung) im Wesentlichen auch deren regionale

Kaufkraft bestimmt ist, sind hieran auch „positive“, d.h. verstärkende Rückkopplungseffekte geknüpft.

Die zum Teil unerwarteten Defizite und Konsolidierungsprobleme in allen Staatshaushalten kommen also nicht nur aus der Gesamtentwicklung von Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – diese sind einigermaßen gut prognostiziert. Sie haben ihre Ursache vielmehr in der bislang nicht genügend beachteten regionalen Dynamik – oder, wenn man so will, in der „Geographie der Arbeitslosigkeit“.

In den letzten Jahren kam diesen Veränderungen in der Struktur etwa das gleiche Gewicht zu wie den Veränderungen im Niveau der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Investive Regionalförderung und investive Arbeitsmarktpolitik müssen hier flexibel reagieren können. Dabei sollten die Konzentration der Förderung, ihre Vereinfachung, die Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse und insbesondere die Steigerung der Effizienz im Vordergrund stehen.

2.3 Zusammenfassende Kontrollrechnung

Für den schnellen Leser wird der Blick auf Karte 3 empfohlen. Dort sind die Ergebnisse einer Modellrechnung ausgewiesen, bei der das ursprüngliche Auswahlverfahren – aber jetzt mit den aktuellen Daten – noch einmal nachvollzogen wurde. Nur anstelle der Prognose wurde die tatsächliche Entwicklung des Beschäftigungsvolumens „eingestellt“.

Danach können 22 Regionen (mehr als ein Drittel) aus der Förderung (bei „eingefrorenem“ Plafond) ausscheiden, zahlreiche andere würden mittlerweile aber die Förderkriterien erfüllen: Typ 3 und Typ 2 auf der Karte. Das Ergebnis der im nächsten Abschnitt geschilderten Neuabgrenzung weist deutliche Parallelen auf.

3 Neuabgrenzung der Fördergebiete

Im Herbst 1997 erhielt das IAB den Auftrag, ein Gutachten für die Neuabgrenzung der regionalen Fördergebiete zu erstellen. Darin sollten gesamtdeutsch vergleichbare Indikatoren zur Struktur und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen für 271 Arbeitsmarktregionen errechnet werden. Diese Indikatoren sollten eine möglichst große diagnostische Reichweite haben, also zeitnah und an der Zielsetzung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) orientiert sein. Auswahl und Vorgabe der Entscheidungskriterien für den Neuzuschnitt der Fördergebiete erfolgten durch den Unterausschuss (UA) der Bundesländer-Kommission problemorientiert. Als Ergebnis dieser Arbeiten sind erstmals aussagefähige Entwicklungsdaten für die heute gültigen Gebietszuschnitte, insbesondere für Ostdeutschland, entstanden.

3.1 Indikatorauftrag

Arbeitsmarktindikatoren

- Arbeitslosenquote
 - Gleitender Durchschnitt von 3/96 bis 9/98
 - Entwicklung der Arbeitslosigkeit von 1996 bis 1998
- Unterbeschäftigungsquote
 - Gleitender Durchschnitt von 3/96 bis 9/98
 - Entwicklung der Unterbeschäftigung von 1996 bis 1998

Diese Quoten sollten mit zwei verschiedenen Nennern gerechnet werden.

- Struktur der Arbeitslosigkeit 1998:
 - Frauenarbeitslosigkeit: Anteil in Prozent
 - Langfristarbeitslosigkeit: Anteil in Prozent
 - Jugendarbeitslosigkeit: Anteil in Prozent

Einkommensindikator

- Bruttojahreslohn pro Kopf 1996, wenn möglich 1997
- Hinzuschätzung der über der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Lohnsummen

Diese Indikatoren wurden für einen neuen Gebietszuschnitt⁸ gerechnet, für den es in der herkömmlichen Statistik keine Zeitreihen gibt. Ergänzend zu dem Gutachtauftrag wurden alle Indikatoren (auch die der anderen Gutachter) standardisiert und in verschiedenen Modellrechnungen zu einem Gesamtindikator verknüpft.

3.2 Normierung und Standardisierung

Alle Teilindikatoren müssen normiert, standardisiert und gewichtet werden, um sie zu einem geeigneten Gesamtindikator bündeln zu können.

Voraussetzung sind vergleichbare Wertebereiche. Vorgehen:

• Normierung

Alle Indikatorwerte werden als Indices ausgewiesen. Basisindex (100) ist der entsprechende Wert für Gesamtdeutschland, Westdeutschland und Ostdeutschland.

Dieses Verfahren liefert ein sehr anschauliches Bild der regionalen Abweichungen vom Durchschnitt. Dabei streuen die einzelnen Indikatoren recht unterschiedlich im gesamtdeutschen Vergleich (Bund = 100):

Arbeitslosenquote	48 bis 199
Unterbeschäftigungsquote	47 bis 232
Lohn	63 bis 133
Infrastruktur	24 bis 211
Erwerbstätigenprognose	86 bis 112

Dabei wird weiterhin deutlich, dass das Ergebnis von der Wahl des Basiswertes abhängt. Beschränkt man den Vergleich nur auf Westdeutschland, ist die Spreizung in der Regel geringer – auch wenn sie in der Literatur oft bei weitem unterschätzt wird. Normalerweise ist ein Index-Wert über 100 ein gutes Zeugnis für die Region. Nicht aber bei der Arbeitslosigkeit. Deshalb müssen die Indices für die Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten gespiegelt werden.

Selbst wenn man alle Indikatoren mit gleichem politischen Gewicht sehen wollte (z. B. jeweils 20 %), würde diese Absicht durch die unterschiedliche regionale Spreizung vereitelt werden.⁹ Ungleich wichtiger wird dieser Aspekt, wenn im regionalpolitischen Entscheidungsprozess der Experten eine unterschiedliche Gewichtung transparent, zielgerichtet und kontrolliert erfolgen soll.

• Standardisierung

Das übliche Verfahren zur Lösung dieses Problems ist die gewichtete Standardisierung (z-Transformation). Von den Originalwerten der Indikatoren (x_i) wird der Bundeswert (\bar{x}_{Bund}) subtrahiert. Die hieraus errechneten Differenzen werden durch die gewichtete Standardabweichung dividiert. Mit der

⁸ Die bisherigen 225 Arbeitsmarktregionen wurden auf 271 kleinere Einheiten zugeschnitten (siehe Anhang zum Gebietsstand).

⁹ Ein ähnliches Problem hat man beim Zehnkampf, wo man zwar jede Disziplin gleich bewerten will, aber verschiedene Maßeinheiten vergleichbar machen muss.

Wahl der geeigneten Gewichte (g_i) wird zum einen den Größenunterschieden zwischen den Regionen ($i=1, \dots, n$; mit $n=271$) Rechnung getragen und zum anderen wird damit sichergestellt, dass die Spreizung um den tatsächlichen Bundeswert ermittelt wird. Im IAB-Gutachten bereitet die Suche nach den richtigen Gewichten kein Problem. Gewichtet wurde bei den Arbeitsmarktindikatoren mit den abhängigen Erwerbspersonen und beim Einkommensindikator mit allen beschäftigten Personen, für die auch die individuellen Löhne ermittelt wurden.

Formel:

$$\frac{x_i - \bar{x}_{Bund}}{\sqrt{\sum_{i=1}^n \left[\frac{g_i}{\sum g_i} \cdot (x_i - \bar{x}_{Bund})^2 \right]}} + 100$$

Das Ergebnis ist relativ unanschaulich, weil es einheitlich gestaut nur noch in einem engen Wertebereich um 100 streut. Die Rangfolge und der Abstand zwischen den Regionen bleiben praktisch unberührt. Die politische Gewichtung wird transparent und nachvollziehbar.

4 Ergebnisse

4.1 Arbeitsmarktindikatoren

Um dem Leser bei der Fülle der Einzelergebnisse eine Orientierung zu geben, werden im Folgenden jeweils die *Extremwerte* des Regionalgefälles ausgewiesen. In diesen Überblickstabellen sind jeweils 5 bis 8 Minima oder Maxima aufgeführt. Das entspricht den ersten oder den letzten Rangplätzen nach dem jeweiligen Indikator.

4.1.1 Arbeitslosenquote

Das größte Problem in Deutschland ist die hohe Arbeitslosigkeit. Die Ursache hierfür liegt nicht nur in dem tiefgreifenden Strukturwandel im Gefolge der Transformationskrise und des kostspieligen Einigungsprozesses. Auch in Westdeutschland sind viele ehemals sichere Arbeitsplätze in der Industrie weggefallen. Der regionalpolitische Handlungsbedarf ist und bleibt hoch; die Anforderungen an die regional gezielte Investitions- und Beschäftigungsförderung sind gestiegen. Dies wird an dem wohl wichtigsten Indikator „Arbeitslosigkeit“ deutlich.

Die Arbeitslosenquote liegt im mehrjährigen Durchschnitt in Deutschland bei 12,0 % (kaum geringer ist dieser Wert mit 10,8 %, wenn im Nenner alle Erwerbspersonen stehen). Relativ günstig schneiden die süddeutschen Regionen ab. Aber selbst hier pendeln die Arbeitslosenquoten um 6 %. Trotz des hohen Fördereinsatzes und im europäischen Vergleich beispiellosen Transfervolumens ist die Arbeitslosenquote in vielen ostdeutschen Regionen mit über 20 % etwa viermal so hoch wie die niedrigsten Werte in Westdeutschland.

Obwohl dieser Indikator noch nicht das ganze Arbeitsplatzdefizit in den östlichen Bundesländern widerspiegelt, liegen „Welten“ zwischen den vorderen und hinteren Rangplätzen.

Die Karte 4 stellt die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt für 1998 mit dem erweiterten Nenner aller Erwerbspersonen dar. Dieser Durchschnittswert wurde aus drei Quartalen (3/98-9/98) für Kreise ermittelt und anschließend auf die Gebietseinheit der AMR aggregiert. Die höchsten Arbeitslosenquoten mit über 20 % liegen in ostdeutschen AMR, wobei Bitterfeld mit 24 % die höchste Quote aufweist, gefolgt von Staß-

furt und Senftenberg. Aber auch westdeutsche AMR wie Salzgitter, Gelsenkirchen, Dortmund und Wilhelmshaven liegen, mit einer Arbeitslosenquote von 14 % und mehr, weit über dem Bundesdurchschnitt von 10,9 %.

Ein Blick auf Karte 5 zeigt, dass es, trotz allgemein schwacher Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, einigen Regionen gelungen ist, das Niveau der Arbeitslosigkeit in den letzten drei Jahren zu verringern (grüne Bereiche in der Karte). In den meisten Regionen hat sich die Arbeitsmarktsituation noch einmal verschlechtert. Im bundesdeutschen Durchschnitt stieg die Arbeitslosenquote um 0,6 %-Punkte auf 10,9 % an.

Tabelle 1: Gleitender Durchschnitt der Arbeitslosenquoten von 1996 bis 1998

Arbeitsmarktregion 1998	Arbeitslosenquote glt. 1996-1998 Nenner: AEP		Arbeitslosenquote glt. 1996-1998 Nenner: EP	
	Durchschnitt	Arbeitsmarktregion 1998	Durchschnitt	Arbeitsmarktregion 1998
Minima				
Weilheim	5,8	Garmisch-Partenkirchen	4,8	
Garmisch-Partenkirchen	5,9	Lindau	4,8	
Lindau	5,9	Weilheim	4,9	
Biberach	6,0	Bad Tölz	5,1	
Lohr am Main	6,0	Lohr am Main	5,2	
Donauwörth-Nördlingen	6,0	Donauwörth-Nördlingen	5,2	
Maxima				
Senftenberg	23,0	Pasewalk	21,7	
Pasewalk	23,1	Senftenberg	21,8	
Prenzlau	23,2	Prenzlau	21,9	
Schönebeck	23,2	Schönebeck	21,9	
Staßfurt	23,9	Staßfurt	22,4	
Gesamtdeutschland	12,0	Gesamtdeutschland	10,8	

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999

Verschiebungen in den Rangplätzen in Tabelle 1 ergeben sich durch das unterschiedliche Gewicht der Selbständigen, z. B. zwischen städtischen und ländlichen Regionen. Der Nenner „alle Erwerbspersonen“ (EP) liefert den umfassenderen Indikator, der Nenner „abhängige Erwerbspersonen“ (AEP) zeichnet die regionalen Arbeitsplatzdefizite schärfer und ist damit für die Operationalisierung der GA geeigneter. Bei den

¹⁰ In der jüngeren Politikdiskussion ist damit der vermeintliche Gegensatz zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel überwunden. Das Export-Basis-Theorem kann in einer Stützung nachhaltiger regionaler Kreisläufe eine sinnvolle Ergänzung finden. Siehe hierzu Grossmann (1997) und (2000).

¹¹ Siehe dazu die ersten Pilotarbeiten im Forschungsprojekt REGARIS (Zielerreichungsanalyse (1995) und Erwerbspersonenprognose (1996) von Maierhofer, E.) Die Schätzergebnisse erlauben zwar eine Bilanzierung von absoluten Zahlen der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und Erwerbspersonen (Wohnortskonzept). Rechnerisch exakte Salden sollten aber nicht mit der begrenzten, wenn für Tendenzaussagen auch hinreichenden Genauigkeit unserer Schätzungen verwechselt werden. Investitionsförderung in strukturschwachen Gebieten orientierte sich einerseits immer an mehrjährigen Durchschnitten hoher Arbeitslosigkeit, andererseits sollte damit aber auch eine wesentliche Ursache – nämlich das Arbeitsplatzdefizit – getroffen werden. Die Identifikation regionaler Nachfrageschwächen bereitete aber statistische Schwierigkeiten, weil lange Zeitreihen zur regionalen Erwerbstätigkeit am Wohnort bisher nicht zur Verfügung standen. Künftig ist diese Trennung möglich, zugleich ergibt sich damit eine verlässliche Basis für die Prognose regionaler Arbeitslosigkeit.

Extremwerten in Tabelle 1 wird das nicht so deutlich, wird aber bei der Auswahl der Fördergebiete eine Rolle spielen.

Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten lässt sich am besten über die Rangplatzverschiebungen im gesamtdeutschen Ranking darstellen.

Von 1996 bis 1998 verschlechterten sich AMR wie Itzehoe und Korbach um 34 Rangplätze, wohingegen das Absinken der Arbeitslosenquote um gut einen Prozentpunkt in den westdeutschen AMR Haßfurt, Weiden und Olpe zu einer Rangplatzverbesserung von 50 bzw. 43 und 42 Rangplätzen im gesamtdeutschen Vergleich führte.

In Ostdeutschland verschlechterten sich die AMR Grimma, Dresden, Belzig und Halle um über 20 Rangplätze. Deutliche Rangplatzverbesserungen weisen hingegen die AMR Greifswald, Salzwedel, Mühlhausen, Halberstadt, Bergen und Stralsund auf.

4.1.2 Angebotsdruck vs. Nachfragesog

Die Arbeitslosenquote zeigt uns den normierten Saldo zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Es wäre deshalb verfehlt, einen Rückgang oder einen Anstieg dieses Indikators nur auf eine Ursache zurückzuführen.

So hatte die dramatische Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten zwanzig Jahren eine ihrer Ursachen in dem ständigen Zuwachs an Arbeitskräften – also auf der Angebotsseite. Investive Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik will Wachstumsreserven mobilisieren und neue Nachfragepotenziale – vor allem für die strukturschwächeren Regionen – erschließen.¹⁰

Demografie, Bildungsbeteiligung und Erwerbsneigung werden bestimmt durch Wohlfahrt und Wohlfahrtsgefälle und verändern sich im Zeitablauf nur träge. Dagegen schwingt die Nachfrage nach Arbeitskräften, wenn auch leicht verzögert, mit der Konjunktur und unterliegt damit auch kurzfristig schnellen Änderungen. Über zwei Jahrzehnte gesehen ergaben sich unterschiedliche Konstellationen; bei schwachem Wachstum oder im konjunkturellen Abschwung überwog jeweils der Angebotsdruck.

Dieses Verhältnis von *Angebotsdruck* und *Nachfragesog* fällt in den Regionen ganz unterschiedlich aus. Das ist in der Diagnose oder bei der Bewertung der regionalen Arbeitsmarktsituation ebenso wichtig wie bei der Erfolgskontrolle. Hinter einer gleich hohen Arbeitslosenquote können sich eine völlig andere Problemstruktur oder andere arbeitsmarktpolitische Lösungsansätze verbergen. Die Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden, sind – bei gleichem Niveau der Arbeitslosigkeit – in den Regionen größer, wo die Zahl die Arbeitsplätze wächst (hier liegt die Hauptursache der Arbeitslosigkeit im noch stärkeren Angebotsdruck). Umgekehrt ist es in den Regionen, die vom Arbeitsplatzabbau besonders betroffen sind (obwohl dort häufig wegen der anhaltenden Strukturschwäche die Abwanderung und damit die passive Sanierung „entlastend“ wirkt).

Dieses Problem ist in den theoretischen Diskussionen der Regionalwissenschaftler seit langem erkannt, konnte bisher aber nicht mit konkreten Zahlen belegt werden. Im Folgenden werden exemplarisch Kreisergebnisse für die Zerlegung der Arbeitslosenquoten (in Angebotsdruck und Nachfragesog) zitiert. Dahinter stehen lange Schätzzeitreihen, die auch durch den Punktrastrer der Volkszählung von 1987 „gezogen“ wurden.¹¹

Die Ergebnisse geben auch wichtige Hinweise auf den unterschiedlichen Problemdruck in den Regionen und damit auch für die dezentrale Mittelsteuerung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik – und auch bei der Bewertung der Eingliederungsbilanzen. Die Tabelle 2 und Tabelle 3 helfen, den Blick für diese unterschiedlichen Problemstrukturen zu schärfen. Der Ausweis von Kreisergebnissen zeichnet die Befunde zum Kern-Umland-Problem schärfer und belegt, dass vor allem die Städte keinen oder fast keinen Angebotsdruck hatten¹². Andere, aufstrebende und ehemals ländliche Regionen hatten dagegen einen enormen Zuwachs an Erwerbspersonen.

Tabelle 2: Angebotsdruck

Kreisname	Entwicklung der Zahl der abhängigen Erwerbspersonen* von 1986 bis 1998 in Prozent
Kiel kreisfr. Stadt	-2,9
Pirmasens kreidfr. Stadt	-2,3
Wolfsburg kreisfr. Stadt	-2,2
Wilhelmshaven kreisfr. Stadt	-1,9
Bremerhaven kreisfr. Stadt	-0,8
Hof kreisfr. Stadt	-0,7
Berlin West	-0,3
Stuttgart Stadtkreis	0,4
Essen kreisfr. Stadt	2,0
Hagen kreisfr. Stadt	2,2
Wuppertal kreisfr. Stadt	2,2
Ludwigshafen a.Rh. kreisfr. Stadt	2,3
Bremen kreisfr. Stadt	2,3
Frankfurt a.M. kreisfr. Stadt	2,8
Schweinfurt kreisfr. Stadt	3,2
Düsseldorf kreisfr. Stadt	3,9
Gelsenkirchen kreisfr. Stadt	4,1
Duisburg kreisfr. Stadt	4,4
Nürnberg kreisfr. Stadt	4,4
München kreisfr. Stadt	5,2
Hamburg	5,6
Dortmund kreisfr. Stadt	5,8
München Land	9,7
Nürnberg Land	12,9
Dingolfing-Landau	25,2
Emsland	25,5
Pfaffenhofen an der Ilm	26,1
Landshut	26,1
Paderborn	26,9
Freising	27,3
Alzey-Worms	28,0
Lüneburg	28,1
Gifhorn	28,6
Vechta	30,0
Erding	30,2
Cloppenburg	31,7
Summe Bundesgebiet West (mit West-Berlin)	11,6

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999 ausgewählte Ergebnisse

* entspricht der Nennergröße der regionalen Arbeitslosenquote (vgl. Projektbericht REGARIS Maierhofer)

Die Tabelle 3 weist regionale Beispiele für Extremkombinationen von Angebot und Nachfrage aus. In West-Berlin gab es trotz der Einigung keinen Anstieg des Angebotes, aber riesige Verluste an Nachfrage -10,6 %: Wäre die Nachfrage seit 1986 konstant geblieben, dann läge die Arbeitslosenquote hy-

¹² In der Regionalliteratur wird dies unter den Stichworten: „Passive Sanierung“, Suburbanisierung oder Deglomeration bzw. Speckgürtel-Effekt behandelt. Siehe hierzu die ersten führenden Arbeiten von J. Forrester (1969) und (1971) sowie Vester, F. (1976) oder die neueren Ansätze bei P. Senge (1990).

pothetisch bei 8,7. In Wirklichkeit hat sich die Zahl der Arbeitslosen seither verdoppelt und die Arbeitslosenquote liegt heute – wegen der Nachfrageschwäche – bei 18,4. Ähnlich ist, bei unterschiedlicher Startposition, die Lage in Bremerhaven, Pirmasens und sogar in Wolfsburg.

Ganz anders fällt die Bewertung in Freising oder Erding aus. Der enorme Potenzialzuwachs von 27 % oder 30 % konnte fast vollständig in Beschäftigung integriert werden. Die Arbeitslosenquote liegt deshalb heute nicht bei 30, sondern bei etwa 4 Prozent. Dieser Nachfragesog (Arbeitsplatzangebote) war seinerseits eine der Ursachen für die Zuwanderung und den Zuwachs von „effektiven“ Erwerbspersonen. Die Umkehrung solcher Wirkungsketten ist nur selten begründbar, sonst könnte – „wenn Angebot sich Nachfrage selber schafft“ – regionale Arbeitslosigkeit nicht hartnäckig bestehen. Auch die Tatsache, dass in den Stadt-Umland-Wanderungen das Kapital der Arbeit aus den Ballungskernen folgte, ist dafür kein Beleg: Ursache beider Ströme waren nahezu identische Kostendifferentiale und Engpassfaktoren.

Hinter diesen regionalen Bilanzergebnissen liegen auch Wanderungsströme mit unterschiedlicher Richtung und Stärke. Die Aussicht auf einen oder gar besseren Arbeitsplatz ist ein wesentliches Motiv. Binnenwanderungen können so in erheblichem Maße zum interregionalen Arbeitsmarktausgleich beitragen. Wenn es der Regionalpolitik gelingt, die Wettbewerbskompetenz einer Region zu stärken, so hat dies immer auch „Sogeffekte“ zur Folge.

Man kann mit derartigen neuen IAB-Bilanzen also für jede Region sagen, inwieweit der Anstieg oder Rückgang der Arbeitslosenzahlen auf die Nachfrage oder das Angebot zurückzuführen sind. Die GA zielt mit der Förderung von Investitionen auf die erstgenannte Komponente.

Tabelle 3: IAB-Arbeitsmarktbilanzen

Zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit: Angebotsdruck und Nachfragesog in den Regionen					
Entwicklung von 1986 bis 1998 in Prozent					
Kreise	Angebot*	Nachfrage**	hypothet.	Arbeits-	Arbeits-
			Arbeits-		
			6/1998	losenquote	losenquote
			6/1998	6/1998	6/1998
Verlierer					
Berlin West	-0,3	-10,6	8,7	103,3	18,4
Wolfsburg kreisfr. Stadt	-2,2	-9,9	6,0	82,2	15,4
Bremerhaven kreisfr. Stadt	-0,8	-5,8	16,1	24,0	21,1
Pirmasens kreisfr. Stadt	-2,3	-10,1	17,5	59,8	18,2
Gewinner					
Erding	30,2	29,9	34,1	36,4	4,1
Freising	27,3	26,7	31,1	41,9	4,3
Paderborn	26,9	25,8	36,3	38,3	10,2
Vechta	30,0	33,2	39,3	-1,8	7,1
Bundesgebiet West (mit West-Berlin)	11,6	9,5	19,8	34,3	10,0

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999 ausgewählte Ergebnisse

* entspricht der Nennergröße der regionalen Arbeitslosenquote

** entspricht der Nennerkomponente „Abhängige Erwerbstätige“ (vgl. Projektbericht REGARIS Maierhofer)

In den Karten 6 und 7 werden Angebots- und Nachfrage-Entwicklungen für alle westdeutschen Stadt- und Landkreise gegenübergestellt. Intern vorliegende Analysen geben uns zwar Hinweise auf bemerkenswerte Umschichtungen der Pendelströme und Arbeitsmarktconstellationen. Hier geht es aber um den Nachweis längerfristiger Markt-Prozesse; ähnliche Reihen fehlen für die neuen Bundesländer. In beiden Abbildungen sind die Regionen grau gefärbt, in denen die Entwicklung von Angebot und Nachfrage ähnlich oder gar gleichgewichtig war (beide Komponenten sind in der Realität auch nicht unabhängig voneinander). In der Karte 7 ist dieser Flächenanteil kleiner gehalten, da die Nachfrageentwicklung im gesamten Westen mit +9,5 schwächer war als der Angebotsdruck mit +11,6 %. Als Folge dieser Betrachtungsweise zeigen sich in Karte 7 fast alle diejenigen (meist städtischen) Kern-Industriegebiete, in denen die Arbeitslosigkeit wegen unzureichender Nachfrage stieg (rote Farbtöne). Ein Teil hiervon findet sich deshalb zu Recht im Fördergebiet wieder, ein anderer Teil müsste wohl künftig zur Förderkulisse gehören, wenn es nicht gelänge, diese Entwicklungen umzukehren.

4.1.3 Unterbeschäftigungsquote

Auch in anderen Partnerländern der Europäischen Union gibt es schwerwiegende strukturelle Probleme. Nirgendwo aber war der Verlust von Arbeitsplätzen und ganzer Industriebereiche so dramatisch wie in Ostdeutschland – die gesellschaftlichen und ökonomischen Umbrüche werden mit dem Wort „Transformationskrise“ nur unzulänglich beschrieben. Ostdeutschland ist zu Recht Ziel-1-Gebiet und wird es wohl auf Jahre bleiben müssen. Dies zeigt sich deutlich in dem verheerenden Ausmaß der Unterbeschäftigungsquote. Bei diesem Indikator kommt das strukturelle Arbeitsplatzdefizit in geeigneter Weise zum Ausdruck, obwohl in unseren Berechnungen bei weitem nicht alle Entlastungsmaßnahmen (z. B. auf der Angebotsseite) enthalten sind. Die Vorgabe des Unterausschusses und die regionalpolitische Ratio geboten aber, die im Vergleich zum Westen zehnfach höheren Entlastungseffekte der wichtigsten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen.¹³

Im Westen ist der Einfluss relativ gering und wurde deshalb bei den Entscheidungsmodellen nicht mehr berücksichtigt. In vielen ostdeutschen Regionen wäre aber jeder Dritte ohne die Entlastungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik arbeitslos. Die Rangfolge der schwächsten Regionen ist in Tabelle 4 nahezu die gleiche wie in Tabelle 1. Das kann man als Beleg dafür nehmen, dass der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik relativ gezielt erfolgt.

Berücksichtigt man neben der Zahl der registrierten Arbeitslosen auch die in den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen „versteckte“ Arbeitslosigkeit, so wird das tatsächliche Defizit an Arbeitsplätzen sichtbar. Die so ermittelte Unterbeschäftigungsquote liegt in den Extremwerten bei über 30 %. Diese negativen Spitzenwerte werden z.B. für die ostdeutschen Regionen Senftenberg, Bitterfeld, Staßfurt, Prenzlau, Sondershausen und Pasewalk ausgewiesen.

¹³ Dabei sind die Entlastungseffekte durch Frühverrentungsmaßnahmen (Vorruhestands- und Altersübergangsgeld oder Maßnahmen nach § 125 SGB III) gar nicht berücksichtigt.

¹⁴ Auch in der Vorberatung durch die Bund-Länder-Kommission ging man davon aus, dass eine Quote eine höhere Aussagekraft haben sollte als ein Anteilsausweis. Es standen jedoch zum Zeitpunkt der Berechnung noch keine Nenner-Komponenten für die entsprechenden Quoten zur Verfügung. Ebenfalls sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass gerade in ländlichen Regionen die Ermittlung eines zutreffenden Nenners ein Problem ist. Bei dem wahrscheinlich wichtigsten Strukturindikator „Langfristarbeitslosigkeit“ ist eine Quotenbildung sowieso nicht möglich.

¹⁵ Siehe u.a. Hirschenauer, F. (1997)

Tabelle 4: Gleitender Durchschnitt der Unterbeschäftigungsquoten von 1996 bis 1998

Arbeitsmarktregion 1998	Unterbeschäftigungsquote glt. Durchschnitt 1996-1998 Nenner: AEP	Arbeitsmarktregion 1998	Unterbeschäftigungsquote glt. Durchschnitt 1996-1998 Nenner: EP
Minima			
Weilheim	6,8	Garmisch-Partenkirchen	5,6
Garmisch-Partenkirchen	6,9	Lindau	5,6
Lindau	6,9	Bad Tölz	5,7
Bad Tölz	7,1	Weilheim	5,8
Lohr am Main	7,1	Landsberg	6,2
		Lohr am Main	6,2
		Donauwörth	6,2
		Nördlingen	6,2
		Dillingen	6,2
Maxima			
Sangerhausen	31,9	Schönebeck	30,1
Prenzlau	32,2	Prenzlau	30,4
Sondershausen	33,0	Sondershausen	31,0
Pasewalk	33,4	Pasewalk	31,4
Staßfurt	33,9	Staßfurt	31,9
Gesamtdeutschland	14,6	Gesamtdeutschland	13,2

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999

Die Karte 8 zeigt, dass der Schwerpunkt der Arbeitsmarktprobleme immer noch eindeutig in den Regionen Ostdeutschlands liegt. Die Überwindung der deutschen Teilung wird auf Jahre die Bereitschaft zum Teilen fordern. Die Karte 8 ist ein anschaulicher Beleg hierfür; sie zeigt aber auch nachhaltige Arbeitsplatzdefizite in einigen westdeutschen, alten Industrieregionen.

4.1.4 Struktur der Arbeitslosigkeit

Das ungleich größere Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland zeigte sich in der klaren Trennung west- und ostdeutscher Extremwerte in Tabelle 1 und Tabelle 4. Anders dagegen bei der Struktur der Arbeitslosigkeit: Die höchsten Anteile an Jugend- und Langfrist-Arbeitslosen¹⁴ finden sich in westdeutschen AMR, die höchsten Anteile an Frauen durchweg in Ostdeutschland. In einigen sächsischen Regionen kommen auf vier arbeitslose Männer sechs arbeitslose Frauen. Dies zeigt die größere Betroffenheit vom Arbeitsplatzabbau, der Unterschied zum Westen liegt auch im anderen Erwerbsverhalten begründet.¹⁵

Wie schlecht die Arbeitsmarktchancen in manchen ländlichen Regionen für Jugendliche sind, erkennt man bei einem Blick auf die Extremwerte (durchweg westdeutsche Regionen) in Tabelle 5. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Langfristarbeitslosigkeit in namhaften westdeutschen Industrieregionen. Überall dort, wo große Unternehmen ihre Beschäftigungs- und Kostenprobleme mit damals noch gut „ausgefüllten“ Sozialplänen gelöst haben, stieg die Zahl der älteren Arbeitslosen (zum Beispiel in Böblingen und Wolfsburg) um das zehnfach- oder gar fünfzehnfache. Damit hat die Region Wolfsburg und ihr Pendlerumfeld nicht nur einen westdeutschen „Spitzenplatz“ bei der Arbeitslosenquote, sondern auch bei der Langfristarbeitslosigkeit.

Tabelle 5: Struktur der Arbeitslosigkeit

Arbeitsmarktregion 1998	Anteil Frauen an allen Arbeitslosen 6/98 in Prozent	Arbeitsmarktregion 1998	Anteil Jugendliche unter 25 Jahren an allen Arbeitslosen 6/98 in Prozent	Arbeitsmarktregion 1998	Anteil Langzeitarbeitslose an allen Arbeitslosen 6/98 in Prozent
Minima					
Merzig	36,6	München	6,6	Freyung	21,2
Essen	36,7	Zwickau	7,1	Sonneberg	24,5
Duisburg	38,8	Staßfurt	7,3	Bad Reichenhall	24,6
Saarbrücken	38,8	Bad Tölz	7,6	Regen-Zwiesel	24,8
Flensburg	39,2	Altenberg	7,6	Cochem	25,3
Maxima					
Zwickau	59,5	Montabaur	14,4	Leverkusen	46,0
Annaberg	60,3	Ratzeburg	14,7	Heidenheim	47,1
Freiberg	61,1	Höxter	14,8	Salzgitter	49,5
Eichsfeld	61,2	Bernkastel-Wittlich	14,9	Helmstedt	55,0
Riesa	61,2	Heide	15,1	Wolfsburg	60,4
Westdeutschland ohne West-Berlin	44,1	Westdeutschland ohne West-Berlin	10,7	Westdeutschland ohne West-Berlin	38,4
Ostdeutschland mit Berlin	53,2	Ostdeutschland mit Berlin	9,6	Ostdeutschland mit Berlin	34,7
Gesamtdeutschland	47,4	Gesamtdeutschland	10,3	Gesamtdeutschland	37,1

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999

Damit stellt sich auch hier die Frage, ob gleiche Indikatorwerte auch den gleichen „Leidensdruck“ signalisieren. Sicher sind die Abfindungen bei Automobil-, Chemie-, Stahl- und Elektronik-Konzernen höher als im Bayrischen Wald oder in Dithmarschen. Wahrscheinlich steht hinter der Arbeitslosenquote in Duisburg ein anderes gesellschaftliches Problem als in Wolfsburg.

Ungünstige Arbeitsmarktverhältnisse, hohe und langwährende Arbeitsplatzdefizite treffen nicht alle Arbeitnehmer in den Regionen gleichermaßen. Je länger und höher das Ungleichgewicht auf dem regionalen Arbeitsmarkt, umso schlechter sind in der Regel die Beschäftigungsaussichten für die Jungen beim Übergang aus den Bildungssystemen und für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Das zeigt sich u.a. an der Verfestigung der Struktur der Arbeitslosigkeit und den hohen Anteilen von Langfristarbeitslosen. Die Ergebnisse waren Gegenstand der Beratung im Unterausschuss. Sie geben ergänzende Informationen zur regionalen Problemstruktur, im gewählten Entscheidungsverfahren sind sie nicht enthalten.

4.2 Einkommensindikator

Zur Erfassung der regionalen Verdienstmöglichkeiten wurde für die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Bruttojahres-

¹⁶ Nicht enthalten in der Beschäftigtenstatistik sind Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige und geringfügig Beschäftigte. Enthalten sind aber sozialversicherungspflichtige Zahlungen an Arbeitnehmer für Überstunden, Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld oder andere Lohnkomponenten wie 13. Monatsgehalt oder Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall.

¹⁷ Würde man die gesamte erfasste Bruttolohn- und Gehaltssumme von etwa 1,5 Billionen DM (einschließlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen) durch die Zahl der in der amtlichen Statistik als Jahresdurchschnittswert ausgewiesenen Arbeitnehmer teilen, erhält man einen fiktiven Durchschnittslohn, der mindestens um 10 % über den tatsächlich erzielten Kopflöhnen liegt. Dies ergibt sich allein schon daraus, dass die tatsächliche Beschäftigungsdauer pro Person bei 316 und nicht bei 365 Kalendertagen liegt. Denn die amtlichen Angaben zu Erwerbstätigen stammen immer aus Erhebungen zu einem oder verschiedenen Stichtagen. Die Zahl derjenigen, die nur einen Teil des Jahres beschäftigt sind, wird systematisch untererfasst. Die Angabe oder Schätzung von Durchschnittsbeständen für ein Jahr ist zwar für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung unverzichtbar, denn damit werden Makro-Analysen auf der Basis von sog. „Mann-Jahren“ ermöglicht. Die Bruttozahl aller beschäftigten Personen innerhalb eines Zeitraums ist aber – wie oben ausgeführt – immer höher.

lohn pro Kopf des Jahres 1997 herangezogen. Als Datengrundlage diente das Jahreszeitraummaterial der Beschäftigtenstatistik. Dieses enthält alle sozialversicherungspflichtigen Brutto-Entgelte einschließlich der Arbeitnehmer-Beiträge, die innerhalb eines Jahres von allen sozialversicherungspflichtig (ganzjährig oder mit Unterbrechungen) beschäftigten Personen in einem oder mehreren Beschäftigungsverhältnissen, bei einem oder mehreren Betrieben, an einem oder mehreren Arbeitsorten verdient wurden.¹⁶

4.2.1 Messergebnisse und Messtechnik im Überblick

In unseren Messungen für 1997 sind die geleisteten Arbeitsentgelte von

- 35,646 Mio. Beschäftigungsverhältnissen (Jobs) und
 - 29,447 Mio. Arbeitnehmern
 - mit einem Beschäftigungsvolumen von insgesamt 9,334 Mrd. Kalendertagen
 - mit einer Bruttolohn- und Gehaltssumme von insgesamt 1,25 Billionen DM
- enthalten.

Die hier erfasste Zahl von fast 30 Mio. Personen mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegt damit fast so hoch wie die jahresdurchschnittlichen Angaben der amtlichen Statistik zur Zahl aller Arbeitnehmer (also einschließlich der Beamten und anderen Arbeitnehmergruppen). Das liegt daran, dass wir mit unseren Messungen alle Arbeitnehmer erfassen, die irgendwann einmal im Jahr eine, in manchen Fällen auch nur kurzfristige sozialversicherte Beschäftigung hatten. Diese „Brutto-Zahl“ ist höher als der Beschäftigtenbestand zu einem Stichtag oder im Jahresdurchschnitt. Wichtiger für die Einkommensanalyse ist, dass wir damit das Gesamtbild der Verdienstmöglichkeiten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung abbilden und nicht nur die Struktur zu einem Stichtag.¹⁷

Gerade strukturschwache Regionen sind auch dadurch gekennzeichnet, dass ein größerer Teil der Arbeitnehmer nicht das ganze Jahr Arbeit hat und dass oft in befristeten oder nicht

dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen weniger pro Tag und Stunde verdient wird als in ganzjähriger Beschäftigung.

Mit der Erfassung von ganzjährigen und kurzfristigen Verdienstmöglichkeiten bilden wir die tatsächliche Einkommenssituation in den Regionen ab – zumindest für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitskontrakte. Die Summe aller Verdienstmöglichkeiten (Bruttolohn- und Gehaltssumme) oder der Bruttolohn pro Job und Tag sind exakt für jede Region messbar. Allerdings ergibt sich ein Zuordnungsproblem, wenn nach dem Lohn pro Kopf und Jahr und Region gefragt wird, denn Personen können innerhalb des Jahres den Arbeitsplatz und die Region wechseln.

Für die Neuabgrenzung wird ein valider Wert für die regionalen Jahresverdienste pro Kopf am Arbeitsort gesucht. „Köpfe“, d.h. Personen können aber innerhalb eines Jahres den Arbeits- und Wohnort wechseln. Auch bei normaler Konjunktur sind etwa nur drei Viertel aller Arbeitnehmer ganzjährig beschäftigt, zwei Drittel bei ein und demselben Betrieb. In Phasen des Umbruchs oder bei allgemeiner Rezession oder in strukturschwachen Regionen gilt das nur eingeschränkt.

In unseren Auswertungen kann jedes einzelne Beschäftigungsverhältnis immer eindeutig einem Betrieb und damit einer Region (Arbeitsort) zugewiesen werden. Das gleiche gilt für die Summen aller Verdienste: auch wenn etwa ein Fünftel der Arbeitnehmer während eines Jahres den Betrieb und außerdem auch die Region wechselt, können wir die verschiedenen Jobs und ihre unterschiedliche Dauer dem jeweils gültigen Arbeitsort zuordnen (selbst eine Aufteilung der gesamten Lohnsumme nach Wohnorten ist eindeutig möglich).

Die EDV-Programme des IAB weisen jedem einzelnen Arbeitnehmer nur seine Jobs und seinen tatsächlich verdienten Lohn zu, egal in welcher Region die Arbeitskontrakte bestanden. Die Personen haben wir dort „verortet“, wo sie mit dem ersten Beschäftigungsverhältnis innerhalb eines Jahres „aufgetaucht“ sind. Damit ist sichergestellt, dass alle ganzjährig Beschäftigten oder mehrfach in einer Region bestehenden Beschäftigungsverhältnisse und die daraus resultierenden Arbeitsentgelte richtig zugeordnet sind. Durch den Zuschnitt der Arbeitsmarktregionen wird ein möglicher Bias, der sich aus unruhigen und unausgeglichene „Lohn-Wanderungsbilanzen“ ergeben könnte, zusätzlich minimiert.

Ein kurzer Überblick über die wichtigsten Ergebnisse für Gesamtdeutschland:

- Bruttotageslohn: 134 DM
- Bruttoverdienst je Job: 35.060 DM
- Durchschnittliche Beschäftigungsdauer je Job: 261 Kalendertage

¹⁸ In einem weiteren Gutachten wird die Differenz zwischen früheren Schätzergebnissen und den später gemessenen echten Werten ausgewiesen. Die Möglichkeit zu solchen Vergleichen ist nicht so selbstverständlich, wie man meinen sollte, da zwar häufig Matrizen mit „Randsummen“ aktualisiert oder geschätzt werden, die unbekannt Einzelwerte (z. B. für Regionen) aber fast nie geprüft werden können.

¹⁹ Bei einem Vergleich von der ersten Ziehung (nach 18 Monaten) und der zweiten Ziehung (nach 23 Monaten) des Jahreszeitraummaterials von 1996, zeigte sich, dass der Anteil der fehlenden Meldungen von allen Beschäftigungsverhältnissen nur bei 0,3 % lag. Es ist daher davon auszugehen, dass dies auch bei der frühen Ziehung des Jahreszeitraummaterials von 1997 der Fall ist.

²⁰ Die Beitragsbemessungsgrenze lag 1997 in Westdeutschland bei 98.400 DM und in Ostdeutschland bei 85.200 DM.

²¹ Diese Beschränkung gilt nur für die Entgeltmeldungen aus einzelnen Beschäftigungsverhältnissen. Arbeitnehmer, die innerhalb eines Jahres mehrere Jobs haben, bei denen jeweils der Bruttoverdienst unter der Beitragsbemessungsgrenze lag, werden mit ihrem vollen Einkommen aus den einzelnen Beschäftigungsverhältnissen erfasst.

- Durchschnittliche Beschäftigungsdauer pro Kopf: 316 Kalendertage
- Bruttojahreslohn pro Kopf: 44.742 DM

Im Gegensatz zu früheren Neuabgrenzungen konnte das Jahreszeitraummaterial erstmals deutlich früher freigegeben und ausgewertet werden, so dass auf unscharfe Schätzungen mit Hilfe des Stichtagsmaterials der Beschäftigtenstatistik verzichtet werden konnte.¹⁸

In der Vergangenheit wurde so lange gewartet, bis praktisch alle Jahresmeldungen „eingetroffen“ sind. Dies empfahl sich, weil einerseits den Betrieben eine Nachmeldefrist von vier Monaten für das Vorjahr eingeräumt wird und andererseits noch Meldungen nach diesem Termin eingehen. In dieser vorläufigen Ziehung für 1997 sechs Monate nach Fristablauf sind möglicherweise noch nicht alle Meldungen enthalten. Wir können aber nach umfangreichen Testrechnungen davon ausgehen, dass keine signifikanten Verzerrungen bei Niveau und Struktur der regionalen Messergebnisse vorhanden sind.¹⁹

4.2.2 Einkommensverteilungen und Abschneidebias

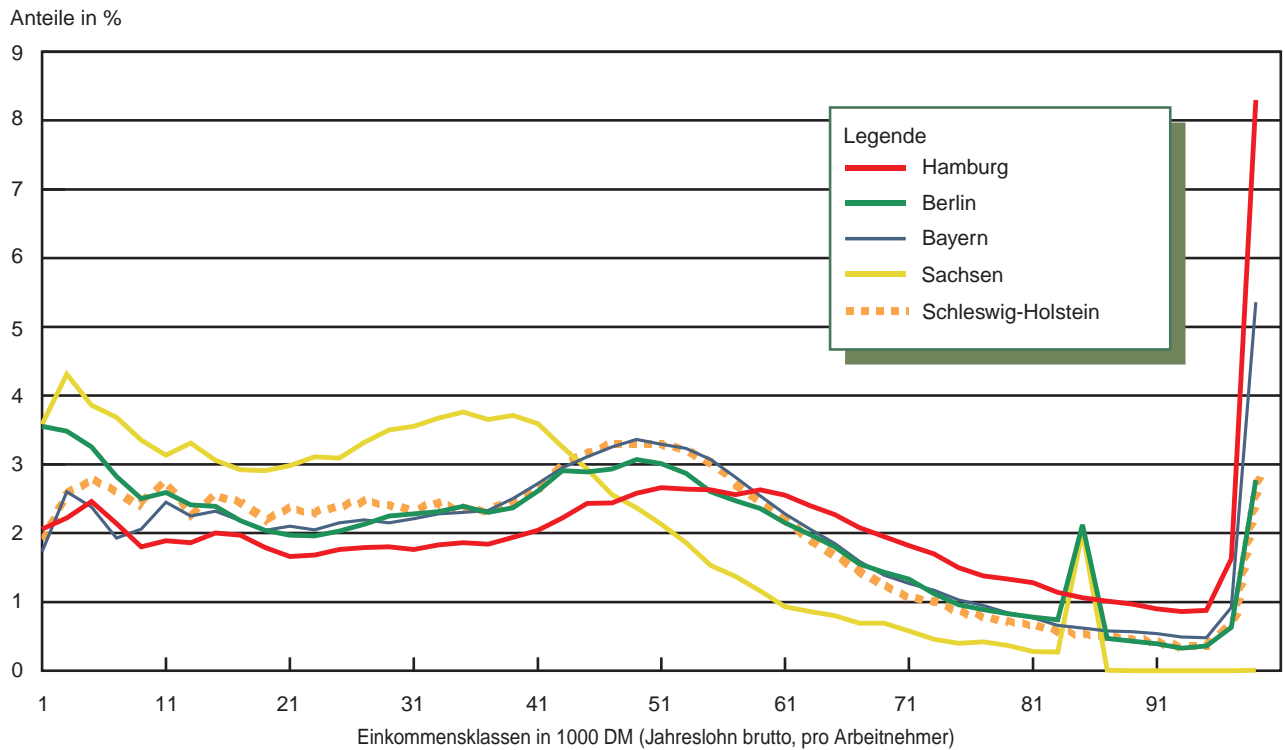
Im Jahreszeitraummaterial werden Einkommensangaben – bedingt durch das Meldeverfahren an die Sozialversicherungsträger – an der jeweils gültigen Beitragsbemessungsgrenze²⁰ abgeschnitten. Dies bedeutet, dass Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, nur mit dem Betrag an der Beitragsbemessungsgrenze erfasst werden.²¹ Der aus allen Beschäftigungsverhältnissen in einer Region gemessene Mittelwert liegt folglich niedriger als der „echte“ Mittelwert. Um die realen Verdienstmöglichkeiten in den einzelnen Regionen dennoch möglichst exakt abzubilden, wurde für diesen Gutachtenauftrag erstmals mit dem im IAB entwickelten Programm ELARGI dieser durch das institutionelle Abschneideverfahren bedingte Fehler bereinigt. Dazu wurde die Einkommensverteilung über der Beitragsbemessungsgrenze sowie die „abgeschnittene“ Lohnsumme hinzugeschätzt und der Mittelwert für jede Region einzeln korrigiert.

Warum und in welchem Umfang dies nötig ist, zeigen die Abbildungen 3 bis 5. In der Abbildung 3 sind die noch unbereinigten Messergebnisse der Einkommensverteilung in ausgewählten Bundesländern dargestellt. In der Nähe der Abschneidegrenzen machen die Kurven einen Sprung nach oben. Das kommt daher, dass doch ein beachtlicher Teil der Arbeitnehmer über der Beitragsbemessungsgrenze verdient, aber im Abschneideverfahren an dieser Schwelle ausgewiesen wird. Die Graphik zeigt zwei weitere regionale Struktureffekte:

- Der regionale Anteil dieser „Großverdiener“ ist selbst auf Länderebene deutlich verschieden. Zwischen Stadt und Land sind die Unterschiede noch viel größer.
- Es gibt verschiedene Beitragsbemessungsgrenzen, sie ist z.B. in Ostdeutschland noch niedriger angesetzt. In Bergbauregionen lässt sich mit solchen Verteilungskurven sogar der institutionelle Einfluss der (höheren) Knappschaftsgrenzen nachweisen.

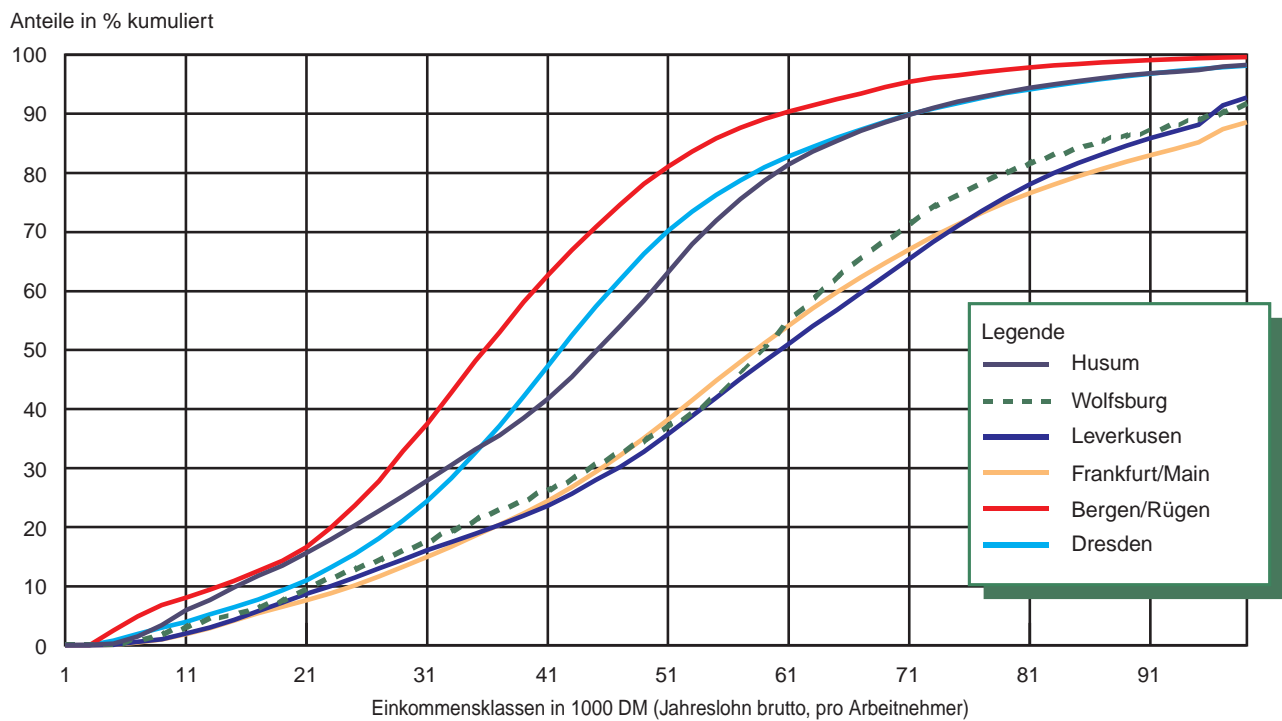
Dies ist schon ein erstes Indiz dafür, dass mit den unbereinigten Messergebnissen die Einkommenssituation vor allem in Hochlohnregionen unterschätzt wird. Deutlicher wird dies noch durch Abbildung 4 belegt. Hier sind die Einkommensverteilungskurven von Hoch- und Niedriglohnregionen einander gegenübergestellt.

Abbildung 3: Einkommensverteilung in ausgewählten Bundesländern 1997



Quelle: Jahreszeitraummaterial 1997, Auswertung Schiebel

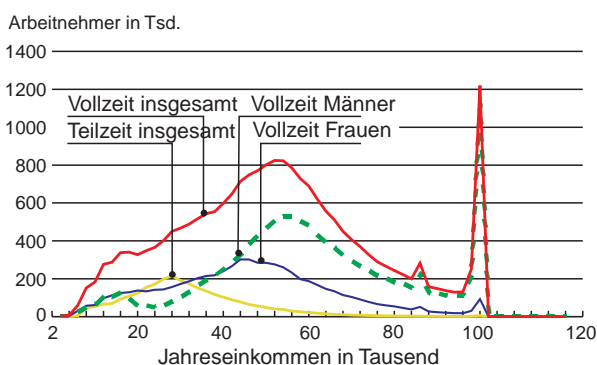
Abbildung 4: Einkommensverteilung in Hoch- und Niedriglohngeländern 1997



Quelle: Jahreszeitraummaterial 1997, Auswertung Schiebel

Wie nicht anders zu erwarten, sind es fast ausschließlich Vollzeitkräfte, die mit ihren Jahreseinkommen überhaupt an oder über die Beitragsbemessungsgrenze kommen. 1,22 Mio. Arbeitnehmer (oder 4,2 %) haben 1997 in Deutschland einen Bruttojahresverdienst von 100.000 DM und mehr erzielt. Immer noch ist der Anteil der Frauen unter diesen „Großverdienern“ erschreckend gering; er liegt unter 10 %. (Rund 92 Tsd. vollzeitbeschäftigte Frauen gegenüber 1,12 Mio. Männern in Vollzeitbeschäftigung) (siehe Abbildung 5). Diese ungleiche Verteilung der Einkommenschancen ist Teil der Lohndiskriminierung. Mit dem Bereinigungsverfahren des IAB werden auch die Aussagen zu diesem Thema schärfer. Damit wird außerdem betont, dass das Einkommensniveau (im Bundesgebiet, in den Ländern und in den Teilregionen) nicht unabhängig von den Arbeitsplatzangeboten im sog. Niedriglohn- oder Hochlohnsektor, von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung für Männer und Frauen sowie von der Dauer und der Stabilität dieser Jobs gesehen werden kann. Auch Unterschiede in den durchschnittlichen Tagesverdiensten sind nur Teil der regionalen Disparität. So muss man sich einerseits vor idealtypischen Messkonstrukten hüten (z. B. nur „ganzjährig“ oder „vollzeitbeschäftigt“, oder nur bestimmte Branchen, Berufe oder Qualifikationen), andererseits müssen auch überzogene Bewertungen vermieden werden. Beispielsweise fallen in Fremdenverkehrsregionen, wie in Garmisch oder Berchtesgaden die Durchschnittsverdienste wegen der Saisonbeschäftigung niedrig aus, obwohl dies sogar eine willkommene Zuverdienst-Chance für Einpendler ist. In diesen Fällen liegt das Problem aber nicht darin, dass man die Verdienstmöglichkeiten von Arbeitnehmern in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung unterschätzt (z.B. an der Kasse des Supermarktes oder in der Küche eines Hotels oder im Sägewerk). Unterschätzt wird aber wahrscheinlich die gesamte Einkommenskraft in dieser Region, weil in diesen Löhnen nicht die Gewinne der Selbständigen und nicht die Vermögen und Transfereinkünfte von Zweitwohnungsbesitzern enthalten sind.²²

Abbildung 5: Einkommensverteilung nach Geschlecht und Arbeitszeit 1997



Quelle: Jahreszeitraumaterial 1997, Auswertung Schiebel

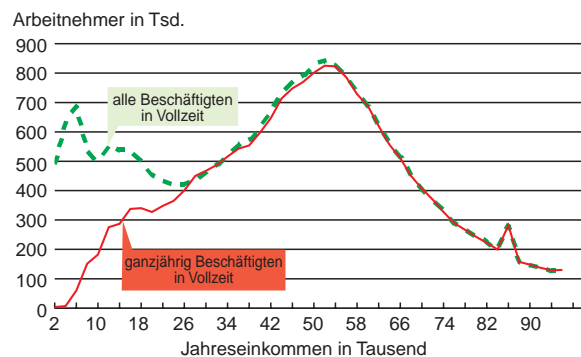
In Ergänzung zu den Abbildungen 3 bis 5 wird in Abbildung 6 an einem Beispiel deutlich gemacht, welche Rolle die Dauer der Beschäftigung selbst in der gesamtdeutschen Einkommensstruktur spielt. In der Graphik ist der Einkommens-

²² Die ökonomische Theoriediskussion hat sich bisher fast ausschließlich mit der Differenzierung der Stundenlöhne befasst. Zu den vernachlässigten Aspekten gehört auch die bislang noch fehlende Bewertung intraregionaler Einkommensverteilungen. Eine ausführliche und gründliche Darlegung der umfangreichen Basis-Analysen ist hier nicht möglich, sie wird in einem der nächsten Hefte der MittAB erfolgen.

²³ Siehe hierzu u.a. den Beitrag von U. Walwei im selben Heft.

struktur aller Arbeitnehmer die Verteilungskurve der ganzjährig Beschäftigten gegenübergestellt. Der Vergleich der beiden Kurven zeigt, dass insbesondere in den niedrigsten Einkommensklassen ganzjährig Beschäftigte kaum zu finden sind. Der größere Teil des Niedriglohnbereiches ist also durch kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse (und damit auch durch normale Fluktuation am Arbeitsmarkt, z. B. durch Zugang aus dem Bildungssystem oder Ausscheiden aus dem Erwerbsleben oder Unterbrechungen und Entlassungen) charakterisiert. Ein Teil dieser Komponenten ist von der Konjunktur und regionalen Wettbewerbskraft abhängig. Die Abbildung belegt aber auch, dass selbst in ganzjähriger Beschäftigung nur sehr geringe Lohneinkommen erzielt werden. Bis zu einem Jahreseinkommen von 30 000 DM brutto trifft dies für 4 Mio. Arbeitnehmer zu (2,5 Mio. in Vollzeit- und 1,5 Mio. in Teilzeitbeschäftigung; letztere sind in der Grafik nicht ausgewiesen). Diese neuen Ergebnisse zur Einkommensverteilung in Ost und West stehen in einem auffälligen Gegensatz zu manchen vorschnellen Argumenten in der aktuellen Lohndebatte. Sie sind auch nicht ohne Brisanz im Hinblick auf den Umfang des sog. Niedriglohnbereiches.²³

Abbildung 6: Jahreseinkommen von ganzjährig Beschäftigten 1997



Quelle: Jahreszeitraumaterial 1997, Auswertung Schiebel

4.2.3 Lohnkorrektur: Addition der nicht erfassten Lohnanteile

Aufgabe des Bereinigungsverfahrens ist es, die „abgeschnittene“ Lohnsumme in jeder Region möglichst exakt zu schätzen und damit einen regionalen Mittelwert für den durchschnittlichen Bruttojahreslohn pro Kopf zu ermitteln, der sich ohne den willkürlichen Einfluss der Sozialversicherungsgrenzen ergeben hätte. Die tatsächlichen Verteilungen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze sind unbekannt. Anhaltspunkte können die Einkommens- und Verbrauchsstichproben früherer Jahre oder ähnliche Erhebungen geben. Leider ist weder hier noch aus der relativ breiten Fachliteratur eine verlässliche Bezugsbasis für regionale Schätzungen gegeben. Die meisten Beiträge konzentrieren sich auf die Frage, ob auch für diese höheren Einkommensbereiche eine Normalverteilung oder andere Funktionstypen (meist logarithmierte Funktionen) zu unterstellen sind. Für unser Entscheidungsproblem ist dies relativ irrelevant, da bislang exakte Messungen für kleine Regionen nicht vorliegen und der Analogschluss auf andere Länder oder Einkommensarten höchstens hilfsweise erlaubt wäre.

Wir haben uns deshalb für ein anderes Verfahren entschieden: Wir suchen für jede Region die hypothetische Einkommensverteilungskurve, die in den letzten vier „Hochlohnklassen“ vor der Abschneidegrenze mit der gemessenen Kurve möglichst weitgehend übereinstimmt. Diese hypothetische Verteilungsfunktion wird dann jenseits der Abschneidegrenze

„verlängert“ – und zwar unter der Annahme der Normalverteilung oder Gauss-Laplace-Verteilung:

$$\Phi(z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^z e^{-\xi^2/2} d\xi$$

Damit werden die erwarteten relativen Häufigkeiten (aus Prozenträngen) für die Besetzung einzelner Klassen über der Beitragsbemessungsgrenze und die zugehörige Fläche errechnet. Die eigentlich gesuchte Größe ist aber die Gesamtfläche (oder Bruttolohnsumme) jenseits der Abschnidegrenze für jede Region. Sie wird durch drei weitere regionale Variable bestimmt:

- Da ist einmal der Verlauf oder die Neigung der tatsächlichen Verteilungskurve vor der Abschnidegrenze (siehe oben).
- Da ist zweitens die in Regionen und bei Personengruppen (z.B. Männer, Frauen, Vollzeit, Teilzeit) unterschiedliche Häufigkeit, mit der diese Hochlohnklassen überhaupt erreicht werden.
- Drittens die Festlegung von Extremwerten für die oberen Randklassen.

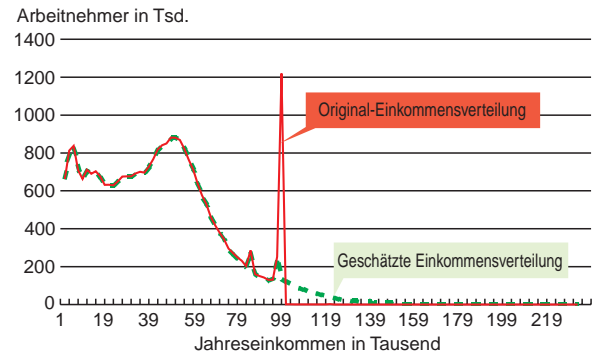
Mit dem EDV-Verfahren können für jede Region beliebig offene Grenzen für die unbekanntenen Einkommensklassen gesetzt werden.

Nach einer längeren Testphase haben wir uns für das folgende technische Verfahren entschieden: Es wird eine Normalverteilung bis zu einem Einkommen von 250.000 DM gesucht, deren flächentransformierter z^* -Wert in der Klasse vor der Beitragsbemessungsgrenze dem z^* -Wert der gemessenen Einkommensverteilung entspricht. Dafür wird die Summe der Differenzen zwischen den erwarteten relativen Häufigkeiten und den tatsächlichen relativen Häufigkeiten in den letzten vier Klassen vor der Beitragsbemessungsgrenze durch eine Intervallschachtelung iterativ minimiert.²⁴

Die Abbildung 7 zeigt das Ergebnis der Bereinigung für die gesamtdeutsche Einkommensverteilung. Wichtig daran ist, dass die Verteilungskurve vor der westdeutschen Abschnidegrenze die tatsächlichen Messwerte wiedergibt. Lediglich der Verlauf nach der Beitragsbemessungsgrenze ist geschätzt – unter plausiblen und eher vorsichtigen Modellannahmen.²⁵ Der Zentralwert oder Median bleibt unverändert, das ist für eine richtige Bewertung der Einkommensverteilung unverzichtbar.

Die Abbildung 7 zeigt dies in einem Beispiel: Die 1,2 Mio. Personen oder 4,2 % der Arbeitnehmer in Deutschland, die einen Jahresverdienst von 100.000 DM und mehr erzielt haben, werden entlang dieser neuen hypothetischen Verteilungskurve auf höhere Einkommensklassen verteilt. Der Verlauf dieser Kurve wird im Wesentlichen durch die tatsächliche Besetzung in den letzten gemessenen Einkommensklassen zwischen 90.000 DM und 100.000 DM bestimmt. Die Annahme der Normalverteilung (nach Gauss-Laplace) bewirkt, dass

Abbildung 7: Schätzung der Einkommensverteilung über der Beitragsbemessungsgrenze 1997



Quelle: Jahreszeitraummaterial 1997, Auswertung Schiebel

sich die hypothetische Kurve jenseits der 100.000 DM-Grenze relativ schnell der x-Achse nähert.

Damit erreichen wir eine realistische, wenn auch zurückhaltend geschätzte Korrektur der regionalen Mittelwerte nach oben. Diese geht vor allem zu Lasten der Hochlohnregionen und vermittelt ein besseres Bild der regionalen Lohnspreizung. Notwendig ist hierfür allerdings auch, dass dieses Bereinigungsverfahren für jede Region getrennt durchgeführt wird.

Zunächst wurde für alle ca. 30 Mio. Personen mit Entgeltangaben im Jahre 1997 eine institutionell nicht verzerrte Einkommensverteilung in jeder AMR errechnet. Als Schätzergebnis erhält man eine höhere Bruttolohn- und Gehaltssumme für jede Region, bei der die durch die Beitragsbemessungsgrenze abgeschnittenen Lohnteile hinzugerechnet werden. Dieser Differenzbetrag wird zur gemessenen Entgeltsumme hinzuaddiert und schließlich durch die Summe aller Personen mit Entgeltangaben in der Region dividiert. Natürlich ist dieses Verfahren nur dann anwendbar und stimmig, wenn nur die Personen einbezogen werden, für die auch tatsächlich eindeutig verortbare Einkommensangaben vorliegen (das sind immerhin 99 % der insgesamt erfassten Personen²⁶).

Das Korrekturverfahren ergibt neue regionale Durchschnittswerte. Das Ausmaß der Korrektur für die einzelnen Regionen wird vor allem durch den Anteil der „Hochlohngruppen“ an der Beitragsbemessungsgrenze bestimmt. Ein Blick auf Tabelle 6 zeigt, dass die Korrektur in Dienstleistungsmetropolen mit hochwertigen Arbeitsplätzen in der Forschung, im Universitäts- oder Klinikbereich besonders kräftig ausfällt.

4.2.4 Ergebnisse und kurze Bewertung

Die GA setzt bei der Förderung privater Investitionen im gewerblichen Bereich und der kommunalen Infrastruktur an. Unmittelbare Zielvariablen sind damit die Förderung von Arbeitsplätzen, die Erschließung von Wachstumsreserven und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in strukturschwachen Regionen. Das makroökonomische Gesamtziel ist die nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Einkommenskraft einer Region. Das in einer Region erzielbare Einkommen ist damit eine der zentralen Diagnose- und Zielvariablen der regionalen Struktur- und Arbeitsmarktpolitik.

Über die Einkommen in einer Region wird auch deren regionale Kaufkraft bestimmt. Daran sind wiederum verstärkende Rückkopplungseffekte auf Wirtschaft, Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzkraft geknüpft. Die manchmal unerwarteten

²⁴ Mit diesem Verfahren der Flächentransformation wird selbst in den Fällen oder Regionen, in denen die Verteilungskurve in den höheren Lohnklassen nicht linear ist, ein möglicher Fehler klein gehalten. Eine ausführliche Darlegung dieser neuen empirischen Ergebnisse und Methoden sowie die theoretische Würdigung sind einer weiteren Publikation vorbehalten.

²⁵ So haben unsere Tests zum Beispiel gezeigt, dass die Zulassung eines höheren Randwertes (etwa 500.000 DM statt 250.000 DM, damit auch die dünnen Besetzungen aus anderen Quellen zur Einkommensverteilung in höheren Lohnklassen eingefangen werden können) praktisch ohne Relevanz für die hier gesuchte regionale Lohnkorrektur ist.

²⁶ Der Erfassungsgrad ist in allen Regionen fast völlig identisch.

Tabelle 6: Korrektur des Abschneidebias: ausgewählte Regional-Ergebnisse

„Hochlohnregionen“

Arbeitsmarktregion	korrigierter Bruttojahres- lohn pro Kopf 1997 in DM	Lohnkorrektur in DM
Erlangen	53180	4655
München	53289	2558
Frankfurt/Main	55366	2388
Wolfsburg	53984	1893
Essen	49784	1867
Düsseldorf	52106	1858
Stuttgart	52808	1844
Köln	50080	1625
Wiesbaden	49980	1607
Hamburg	49038	1509
Friedrichshafen	49149	1508
Darmstadt	48957	1498
Mannheim	50136	1468
Salzgitter	51615	1423
Heidelberg	47487	1406
Karlsruhe	47608	1368
Remscheid	48484	1341
Bonn	46446	1309
Ingolstadt	46668	1295
Ulm	46775	1247
Burghausen	49844	1245
Krefeld	49081	1215
Schwelm	46945	1211
Ludwigshafen	49699	1210
Leverkusen	58022	1155
Berlin	41019	694
Bad Reichenhall	37479	688
Garmisch-Partenkirchen	36640	642
Erfurt	36181	619
Schwerin	35376	599
Halle	35529	593
Bad Kissingen	37985	589
Cham	35612	580
Rostock	34864	576
Magdeburg	34639	561
Freyung	35322	556
Wilhelmshaven	38464	553
Weimar	33473	495
Husum	35525	492
Eisenach	32798	480
Meiningen	29833	348
Poessneck	30268	344
Mühlhausen	28472	336
Finsterwalde	30600	334
Löbau-Zittau	28489	331
Bergen	27562	306

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999

²⁷ Siehe hierzu die Ergebnisse des Parallelgutachtens zur Zielerreichungsanalyse 2000, und hier insbesondere die Belege für den Zusammenhang zwischen der Entwicklung des regionalen Beschäftigungsvolumens und der regionalen Lohnstruktur.

Defizite und Konsolidierungsprobleme in allen öffentlichen Haushalten resultieren also nicht nur aus der Gesamtentwicklung von Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Sie haben ihre Ursache auch in der regionalen Dynamik der Lohnstrukturen, in der „Geographie“ von Beschäftigungschancen und Arbeitsmarktrisiken. In den letzten Jahren kam diesen Veränderungen in der Struktur fast das gleiche Gewicht zu wie den Veränderungen im Niveau.

Lohnniveaus und Lohnstrukturen unterliegen einem dynamischen Wandel. Die regionale Lohnspreizung ist heute geringer als noch vor fünf oder sieben Jahren. Das liegt an der Lohnpolitik im Einigungsprozess, aber auch daran, dass bei schwächerem Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung die „Kolonie zusammenrückt“ – und umgekehrt. Desungeachtet liegen die Extremwerte immer noch sehr weit auseinander. Die regionalen Durchschnittsverdienste aller Arbeitnehmer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung variieren um mehr als 100 Prozent, z.B. zwischen Dienstleistungszentren, Industrieregionen und ländlichen strukturschwachen Gebieten oder zwischen Ost und West.

Ein Blick auf die gesamtdeutsche Karte 12 zeigt, dass die meisten Niedriglohngebiete nach wie vor in Ostdeutschland liegen. Die Verdienste in Ostdeutschland haben 1997 erst etwa 75 % des westdeutschen Durchschnittsniveaus erreicht. Seit 1992 sind zwar die Löhne in Ostdeutschland mehr als doppelt so schnell gestiegen wie im Westen. Heute liegen einige ostdeutsche Regionen mit ihrem Durchschnittsverdienst schon höher als einige strukturschwache westliche Gebiete. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass zehn Jahre nach dem Zusammenbruch des alten Systems in Ostdeutschland immer noch sehr viel mehr auf Arbeitsuche sind und dass sich eine recht ungleiche Einkommensverteilung entwickelt hat.

Aber auch im Westen liegen die Extremwerte der Niedriglohngebiete im Bayerischen Wald oder in Friesland und der Hochlohnregionen und Industriezentren wie Leverkusen, Frankfurt/M., Wolfsburg und München weit auseinander. In der Karte sind die Gebiete in Grautönen gehalten, in denen die Verdienstmöglichkeiten in etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt entsprechen. In der Tabelle 7 sind die Einzelausweise für einige AMR mit den höchsten Löhnen (das sind bislang nur westdeutsche Regionen) und den niedrigsten Jahreseinkommen (das sind bislang nur ostdeutsche Regionen) sowie eine dritte Kategorie als „Mischbereich“ ausgewiesen. Dies ist der Beleg dafür, dass der Wandel der Einkommensstrukturen schon zu nah beieinander liegenden Rangplätzen von west- und ostdeutschen Regionen geführt hat.

Die Diskussion zum Lohngefälle zwischen Ost- und Westdeutschland lässt häufig außer Acht, dass solche erheblichen Verdienstunterschiede zwischen starken und schwachen Regionen in Westdeutschland seit vielen Jahren beobachtbar sind. Die regionale Lohnspreizung ist größer und einem viel dynamischeren Wandel unterworfen, als vielfach in der Literatur behauptet²⁷.

5 Modellrechnungen

5.1 Das IAB-Indikatoren-Modell

Die vom IAB in den beiden Gutachten angebotenen Regionalindikatoren könnten entweder alle oder teilweise mit gleichen oder unterschiedlichen Gewichten zu einem Gesamtindikator verknüpft werden. Die arbeitsmarktpolitische Orientierung leitet sich nicht nur aus der besonderen Aufgabenstellung des IAB oder einem privilegierten Zugang zu solchen Datenquellen ab.

Tabelle 7: Ergebnis Einkommensindikator: Bruttojahreslohn pro Kopf 1997

Minima			Mittlerer „Mischbereich“			Maxima		
Nr.	Arbeitsmarkt-region '98	korrigiertes Einkommen pro Kopf 1997 (JZM)	Nr.	Arbeitsmarkt-region '98	korrigiertes Einkommen pro Kopf 1997 (JZM)	Nr.	Arbeitsmarkt-region '98	korrigiertes Einkommen pro Kopf 1997 (JZM)
208	Bergen	27.562	262	Chemnitz	33.778	121	Göppingen	46.808
249	Mühlhausen	28.472	219	Cottbus	34.044	122	Heilbronn	46.823
271	Löbau-Zittau	28.489	244	Jena	34.633	53	Schwelm	46.945
205	Pasewalk	28.662	231	Magdeburg		111	Mainz	47.039
263	Annaberg	28.696	167	Regen-Zwiesel	34.776	77	Siegen	47.126
250	Sondershausen	28.812	212	Rostock	34.864	129	Heidelberg	47.487
237	Sangerhausen	28.899	166	Freyung	35.322	128	Karlsruhe	47.608
210	Waren	28.931	214	Schwerin	35.376	125	Heidenheim	47.899
228	Salzwedel	29.212	1	Husum	35.525	127	Baden-Baden	48.072
261	Freiberg	29.401	238	Halle	35.529	72	Bochum	48.132
233	Staßfurt	29.426	170	Cham	35.612	54	Remscheid	48.484
246	Eichsfeld	29.774	258	Leipzig	35.956	94	Darmstadt	48.957
251	Meiningen	29.833	39	Leer	36.147	8	Hamburg	49.038
256	Pößneck	30.268	241	Erfurt	36.181	48	Krefeld	49.081
254	Sonneberg	30.287	164	Eggenfelden/ Pfarrkirchen	36.520	146	Friedrichshafen	49.149
211	Güstrow	30.381	156	Garmisch- Partenkirchen	36.640	114	Ludwigshafen	49.699
265	Plauen	30.417	29	Ulzen	37.040	115	Germersheim	49.709
257	Altenburg	30.576	266	Dresden	37.189	47	Essen	49.784
222	Finstertal	30.600	36	Cloppenburg	37.220	152	Burghausen	49.844
225	Neuruppin	30.756	103	Cochem	37.338	91	Wiesbaden	49.980
215	Parchim	30.799	150	Bad Reichenhall	37.479	57	Köln	50.080
209	Neubrandenburg	30.828	188	Neustadt/Aisch	37.496	130	Mannheim	50.136
236	Wittenberg	30.852	32	Westerstede	37.849	163	Dingolfing	51.147
234	Schönebeck	30.863	181	Kronach	37.893	10	Salzgitter	51.615
207	Stralsund	30.899	194	Bad Kissingen	37.985	45	Düsseldorf	52.106
224	Luckenwalde	30.958				120	Stuttgart	52.808
226	Perleberg	30.996	153	Mühlendorf	40.950	184	Erlangen	53.180
			24	Celle	41.005	159	München	53.289
			216	Berlin	41.019	11	Wolfsburg	53.984
			97	Montabaur	41.020	92	Frankfurt/Main	55.366
	Westdeutschland ohne West-Berlin	46.087						
	Ostdeutschland mit Gesamt-Berlin	34.728	87	Fulda	41.030	58	Leverkusen	58.022
	Gesamtdeutschland	43.529						

Quelle: IAB-Gutachten Koller/Schwengler 1999

Alle IAB-Indikatoren stehen auch in einem sachlichen und theoretischen Zusammenhang. Die Wettbewerbskompetenz der Regionen und die Nachfrage nach regionaler Produktion und Dienstleistungen bestimmen Richtung und Tempo der Entwicklung von Beschäftigungsvolumen und Lohnsummen in den Regionen. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Nachfrage aus der Region oder der näheren Nachbarschaft oder aus dem weiteren In- oder Ausland kommt – auf die letztgenannte Komponente zielt der Export-Basis-Ansatz. Zwischen diesen beiden Größen gibt es eine positive Rückkoppelung, da die Lohnsumme einen wesentlichen Teil der regionalen Kaufkraft und „Inlandsnachfrage“ bestimmt.²⁸

Das Beschäftigungsvolumen $BV_i(t)$ ergibt sich aus der Zahl

der Arbeitnehmer pro Region $n_i(t)$, der Jobs pro Person $JP_i(t)$ und der Dauer pro Job in Kalendertagen $AJ_i(t)$:

$$BV_i(t) = n_i(t) * JP_i(t) * AJ_i(t)$$

Damit ist das Volumen an Beschäftigungsverhältnissen definiert, das es innerhalb eines Jahreszeitraums in den Regionen gab (auf der Basis sozialversicherungspflichtiger gültiger Arbeitsverträge).

Die Bruttolohn- und Gehaltssumme in den Regionen $BLS_i(t)$ folgt direkt aus dem Beschäftigungsvolumen $BV_i(t)$ und dem regional gemittelten Lohn pro Tag $W_i(t)$:

$$BLS_i(t) = BV_i(t) * W_i(t) = n_i(t) * JP_i(t) * AJ_i(t) * W_i(t)$$

Die Wachstumsdifferenzen, auf der Ebene der AMR von 1992 bis 1997 gemessen, korrelieren mit 0,975. Beschäftigung „zieht“ Löhne, Kaufkraft „zieht“ Beschäftigung. Alle oben genannten Komponenten – und nicht nur die Zahl der Beschäftigten und der Lohnsatz an einem Stichtag – variieren mit der regionalen Konjunktur.²⁹

Der Zusammenhang zwischen regionaler Nachfrage und Arbeitslosigkeit ergibt sich aus der Saldierung mit den Ange-

²⁸ Zwischen 70 und 80 Prozent des gemessenen Volkseinkommens zu Faktor-kosten (in der VGR auf Kreisebene). Natürlich sind die regionale Lohnstruktur und das Lohnniveau auch wesentliche Einflussgrößen auf der Kostenseite und können – Rigidität vorausgesetzt – Standortkalküle bei Investitionsentscheidungen negativ beeinflussen.

²⁹ Der Zusammenhang zwischen den Größen ist einerseits durch das geschlossene Gleichungssystem definiert. Die Reaktionsmuster der einzelnen Komponenten variieren in Tempo und Intensität. Erste Analysen zeigen, dass der Zusammenhang zwischen Nachfrage und Lohnsätzen oder Dauerkomponenten gesichert, aber weniger stark ist. Eine ausführliche Publikation ist in Vorbereitung.

botsgrößen. Vorranggebiete und Ansatzpunkte der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik werden mit dem Indikatorbündel des IAB als Regionen mit anhaltender Nachfrageschwäche definiert. Bei einem derartigen Ansatz in der Diagnose wie bei der Formulierung der regionalpolitischen Förderziele ergibt sich weiterhin, dass auch herkömmliche Indikatoren zur Struktur der Arbeitslosigkeit ergänzend herangezogen werden können. Je größer und nachhaltiger das Arbeitsplatzdefizit, umso deutlicher sind in den Regionen die strukturellen Selektionsergebnisse in der Arbeitslosigkeit zu sehen. Offene und versteckte Arbeitslosigkeit hängen außerdem von Art und Umfang der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ab.

Die Entscheidung für ein multiplikatives Gesamtmodell wird in der Regel dadurch begründet, dass begrenzte Substituierbarkeit der Ziel- oder Auswahl-Indikatoren zu unterstellen ist.

Die Einzelindikatoren können auch im Rahmen der sog. Schwellenwertmethode oder des Extremwertausgleiches für die Reservierung eines bestimmten Mittelansatzes verwendet werden. So könnten beispielsweise Politik und Administration bei der Auswahl der Vorranggebiete und der Formulierung arbeitsmarktpolitischer Ziele die Regionen auswählen, in denen eine besonders starke Verletzung des Beschäftigungszieles vorliegt (z.B. abzulesen an der Unterbeschäftigungsquote).

Beide Ansätze können (auch in Verknüpfung mit anderen Indikatoren) kombiniert werden. So mag es für die Arbeitsmarktpolitik bei der Entscheidungsfindung durchaus sinnvoll sein, sich im Grundsatz für ein multiplikativ verknüpftes Gesamtmodell mit zielgerichteten Einzelindikatoren festzulegen. Mit der Definition von Schwellenwerten könnten ergänzend Regionen bestimmt werden, in denen ein größerer Teil der Mittelansätze für spezielle Strukturprobleme oder für die Priorisierung bestimmter Instrumente reserviert wird.

In jedem Fall empfiehlt es sich, in der Diagnose der regionalen Problemstruktur und Verletzung des Beschäftigungsziels so genau wie möglich zu arbeiten. Die Berechnung der Indikatoren sollte also in jedem Fall für möglichst trennscharfe Teilregionen erfolgen. Dem trägt die Gemeinschaftsaufgabe seit langem Rechnung. Die kreisscharfe Abgrenzung trifft politisch verantwortliche Akteure, die Definition der Arbeitsmarktregionen folgt der Expertenempfehlung, sich an funktionellen Arbeitsmärkten zu orientieren. Selbst eine Indikatorbildung auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke ist wesentlich zielgenauer als eine Diagnose oder Mittelsteuerung mit Landes- oder Landesarbeitsamtswerten. Bremen, Hamburg und Berlin sind schließlich Städte mit einer ähnlichen Ausbildung von arbeitsmarktlichen Problemstrukturen wie Frankfurt, Köln, München oder Stuttgart. Unterschiede werden dann treffsicher erkannt, wenn für die Diagnose kleinere Regionseinheiten verwendet werden.

Wenn schließlich Einzelindikatoren mit unterschiedlichem Gewicht versehen werden, ergibt sich nur dann ein stimmiger Mittelansatz für ein Land und seine Teilgebiete, wenn in Diagnose- und Auswahlverfahren der bottom-up-Ansatz (wie bei der GA) genutzt wird. Wie sehr eine prinzipiell politische sinnvolle Gewichtung in Kombination mit unterschiedlich gespreizten Indikatoren zu letztlich nicht akzeptablen Ergeb-

nissen führen kann, zeigen die Ergebnisse in Abschnitt 5.2.

In der Karte 13 ist nur die Kombination der beiden wohl wichtigsten IAB-Indikatoren dargestellt: Einkommensschwäche und Arbeitsplatzdefizite erhielten hierbei das gleiche Gewicht. Unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten hätte man sie auch mit Indikatoren zur strukturellen Arbeitslosigkeit oder Nachfrageschwäche kombinieren können. In diesem Beitrag steht aber die Neuabgrenzung im Vordergrund, und dabei kam diesen beiden Indikatoren besonderes Gewicht zu.

Die hellgrünen Flächen zeigen Regionen, deren Werte sehr nah beim bundesdeutschen Durchschnitt liegen. Unter den Regionen mit günstigeren (blauen) Indikatorwerten finden sich in diesem Modell mehr großstädtisch geprägte Arbeitsmarktregionen, als das bei einer Kombination mit der Langfristarbeitslosigkeit oder Nachfrageschwäche der Fall wäre.

5.2 Das gesamtdeutsche Modell

Der ursprüngliche Auftrag ging von zwei sinnvollen Zielvorstellungen aus: erstens gesamtdeutsch vergleichbare Indikatoren und zweitens Suche nach einem gesamtdeutschen Modell.

Die erste Voraussetzung konnte in jedem Fall erfüllt werden; Aktualität, Eignung und Vergleichbarkeit wurden in einem Maße erreicht, wie man das bei dem bisher beklagten Fehlen von amtlichen und verzerrungsfreien Zeitreihen kaum erwarten durfte.

Unproblematisch ist eigentlich auch die zweite Zielsetzung, allerdings nur wenn man alle Indikatoren mit dem gleichen, d.h. ohne Gewicht in das Ranking nimmt. Die Standardisierung verändert nur die Spreizung, aber nicht die Rangplätze. Auch unterschiedliche Verfahren der Standardisierung bleiben ohne verzerrenden Einfluss auf die Rangfolge der einzelnen Regionen, wenn man nicht beliebige Bezugsgrößen für die Standardisierung nimmt. Diese Beliebigkeit ist bei den Rechenverfahren des IAB ausgeschlossen.³⁰

Wenn man aber – wissenschaftlich begründbar und politisch nachvollziehbar – die Unterbeschäftigungsquote mit einem höheren Gewicht versieht, treffen zwei, anfangs unerwartete Effekte zusammen. Da der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Entlastungsmaßnahmen in Ostdeutschland wesentlich höher als im übrigen Bundesgebiet und im europäischen Vergleich ohne Beispiel ist, wird der Bundesindex maßgeblich vom Osten bestimmt. Der Abstand der Regionen zum Normwert stellt sich völlig anders dar, je nachdem ob man als Bezugsgröße die Unterbeschäftigungsquote in Gesamtdeutschland oder nur für Ostdeutschland oder nur für die „alten“ Bundesländer wählt. Wenn man nun (auch nach der Standardisierung) ein höheres Gewicht auf diesen Abstand legt, verschiebt sich die Rangfolge der westdeutschen Regionen zueinander. Der bundesdeutsche Normwert („Messlatte“) würde damit nicht nur durch den Einkommensabstand zwischen Ost und West, sondern auch durch den arbeitsmarktpolitischen Fördersatz im Osten bestimmt. Beide Indikatoren zeigen nicht nur den enormen Handlungsbedarf nach dem Zusammenbruch des alten Systems, sondern belegen auch, dass die ostdeutschen Arbeitsmarktregionen noch für mehrere Jahre zu Recht als Ziel-1-Gebiet für die Europäischen Strukturfonds ausgewiesen werden müssen.

5.3 Entscheidungsmodelle

Der Unterausschuss hat sich deshalb nach intensiver Diskussion verschiedener Varianten und Überprüfung aller Einzel-

³⁰ Für die regionalen Gewichte kommen nach wissenschaftlichen Kriterien nur eindeutige und exakt ermittelte Werte und keine Hilfsgrößen (aus unkontrollierten anderen Quellen) in Frage: Für die Arbeitsmarktindikatoren sind es die Nennergrößen, mit denen im Original gerechnet wurde. Beim Lohn sind es die 30 Mio. Arbeitnehmer, für die tatsächlich Messergebnisse vorliegen.

Indikatoren dafür entschieden, gesamtdeutsch vergleichbare Werte und prinzipiell gleiche Gewichtungsmodele vorzuschlagen. Wegen der völlig unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation wird dabei für Westdeutschland die Arbeitslosenquote und für Ostdeutschland die Unterbeschäftigungsquote als am besten geeignete Operationalisierung für die Verletzung des Beschäftigungsziels gewählt.

Aus einer Vielzahl von gerechneten Modellen entschied sich der Planungsausschuss für folgendes westdeutsches Gesamtmodell, in das die IAB-Indikatoren mit einem Gewicht von 80% eingehen:

<i>Regionalindikatoren für westdeutsche Arbeitsmarktregionen</i>	<i>Gewichtung</i>
• durchschnittliche Arbeitslosenquote von 1996 bis 1998	40 %
• Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf 1997	40 %
• Infrastrukturindikator	10 %
• Erwerbstätigenprognose bis 2004	10 %

Um in Ostdeutschland das gesamte Arbeitsplatzdefizit berücksichtigen zu können, wurde im ostdeutschen Gesamtmodell mit der Unterbeschäftigungsquote anstatt der Arbeitslosenquote gerechnet:

<i>Regionalindikatoren für ostdeutsche Arbeitsmarktregionen</i>	<i>Gewichtung</i>
• durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote von 1996 bis 1998	40 %
• Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf 1997	40 %
• Infrastrukturindikator	10 %
• Erwerbstätigenprognose bis 2004	10 %

In Karte 14 und Karte 15 sind die Ergebnisse für west- und ostdeutsche Arbeitsmarktregionen dargestellt. Sie vermitteln naturgemäß nur ein grobes Rasterbild des regionalen Rankings. Für eine Einzelbewertung der errechneten Rangplätze in den umfangreichen Indikatortabellen fehlt hier der Platz.³¹

6 Ergebnis der Entscheidungsfindung

Am 25. März 1999 hat der Bund-Länder-Planungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die GA-Fördergebiete für die Jahre 2000 bis 2003 festgelegt. Nach diesem Beschluss gehören wieder alle AMR in den neuen Bundesländern zum Fördergebiet, wobei nach strukturschwachen und strukturstarken³² Gebiete hinsichtlich der Förderhöhe unterschieden wird. Für Westdeutschland ist ein Fördergebietenplafonds von 23,4 % wird angestrebt. Das ist aber sehr weit entfernt von den Vorschlägen der EU-Kommission, die eine Reduzierung auf 17,6 % durchsetzen will. Beide Seiten stehen in intensiven Verhand-

lungen, um eine politische Kompromisslösung und damit einen Rechtsrahmen für die Fortführung der GA-Förderung in Westdeutschland zu finden.

Die Karte 16 weist mit den vier verschiedenen Fördergebieten-Kategorien ein Zwischenergebnis der Entscheidungsfindung aus. Die weißen Flächen kennzeichnen das wesentlich größere Nicht-Fördergebiet in Westdeutschland. Gegenwärtig wird der 29. Rahmenplan vorbereitet. Nach der Beschlussfassung kann aus der Bundstagsdrucksache wahrscheinlich noch in diesem Frühjahr die gesetzlich verbindliche Förderkulisse für die Investitionsförderung durch die Regionalpolitik abgelesen werden.³³

7 Schlussbemerkung

Im Gegensatz zur Arbeitsmarktpolitik (nach SGB III) werden in der GA nur die strukturschwächsten Regionen gefördert. Das Indikatorensystem erlaubt nicht nur die Auswahl der Interventionsgebiete für nationale und europäische Strukturhilfen. Solche Indikatorensysteme liefern für beschäftigungspolitische Zielsetzungen ein Ranking für alle Regionen und erlauben damit auch eine gesamtdeutsche Wertung von Vorranggebieten unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten. Hierbei können zielgerichtete Arbeitsmarktindikatoren ergänzt und mit anderen Gewichten versehen werden.

Der gesetzliche Auftrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik sieht dabei den Einsatz von Beschäftigungsförderung und Bildungsmaßnahmen in allen Regionen vor, auch wenn Umfang und Art des Problemdrucks sowie die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen regional unterschiedlich zu bewerten sind. Es ist zu prüfen, ob künftig beim regionalen Mittelansatz³⁴ nach SGB III (und für den Eingliederungstitel) Methodik und Auswahl der Vorranggebiete der GA nicht stärker Berücksichtigung finden müssen. Dies entspricht dem Ziel einer stärkeren Verzahnung von regionaler Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik.

8 Literaturverzeichnis

- Bade, F.-J. (1996): Prognose der regionalen Beschäftigungsentwicklung 2002 – Fortschreibung und Ex-post-Kontrolle. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 571 – 596.
- Benterbusch, U. (1994): Neuabgrenzung des Fördergebiets der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1993. In: MittAB, 27. Jg., H. 2, S. 130 – 136.
- Benterbusch, U. (1996): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Neuabgrenzung der Fördergebiete in Westdeutschland und Ausgestaltung der Förderung in Ostdeutschland für die Jahre 1997-1999. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 517 – 556.
- Blien, U. (1998): Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik: Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung. In: MittAB, 31. Jg., H. 4, S. 674-696.
- Blien, U./Hirschenauer, F. (1994): Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland. In: MittAB, 27. Jg., H. 2, S. 1 – 14.
- Budde, R./Eckey, H.-F./Klemmer, P. (1993): Vorschlag für die Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen in den neuen Bundesländern. Essen.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) (1996): Studien zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. In: BMWi-Dokumentation Nr. 345.

³¹ Der interessierte Leser sei hier auf den in Kürze erscheinenden Band der „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ verwiesen. Dort sind ausführliche Tabellen enthalten. Außerdem sollen die Regionalindikatoren auf CD-Rom verfügbar gemacht werden.

³² Zu den „strukturstarken“ ostdeutschen Regionen zählen die Arbeitsmarktregionen Chemnitz, Magdeburg, Eisenach, Halle, Sonneberg, Grimma, Jena, Schwerin, Bielefeld, Leipzig, Dresden und Berlin sowie teilweise Weimar, Pirna, Zwickau, Bautzen, Erfurt und Gotha.

³³ Im Vergleich mit dem 28. Rahmenplan (und der jetzt noch gültigen Förderkulisse aus 225 Arbeitsmarktregionen des bisherigen Zuschnitts) kann man ersehen, welche Gebiete künftig aus der Förderung ausscheiden werden.

³⁴ Die Suche nach problemorientierten Methoden und konsensfähigen Entscheidungsmodellen zur dezentralen Mittelsteuerung ist Gegenstand intensiver Diskussionen und Abstimmungsverfahren. Siehe hierzu U. Blien 1998.

- Busch-Lüty, C. / Dürr, H.P. / Langer, H. (Hrsg.) (1992): Ökologisch nachhaltige Entwicklung von Regionen. Politische Ökologie, Sonderheft 4. München: Ökom.
- Deutscher Bundestag (1999): Achtundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1999-2002 (2003). Bundestagsdrucksache 14/776 vom 19.04.99.
- Dürr, H.-P. (1995): Zukunft gestalten – aber im Einvernehmen mit der Natur. In: Dürr et al. (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften. Münster, S. 201-217.
- Eckey, H.-F./Horn, K./Klemmer, P. (1990): Abgrenzung von regionalen Diagnoseeinheiten für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik. Bochum.
- Eser, T. W. (1989): Die Kontrolle regionaler Beihilfen im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, S. 202 – 216.
- Forrester, J. (1971): Urban Dynamics. Cambridge.
- Gräber, H./Hembach, K./Kirschner, B./Spehl, H. (1989): Verfahren zur Abgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Trier.
- Grossmann, W.-D. (1997): Chancen und Bedingungen neuer Wirtschaft und Arbeitsplätze – Ergebnisse der Systemforschung. In: Koller, M. (Hrsg.): Industrieller Wandel als Chance für neue Arbeitsplätze. Ergebnisse aus Wissenschaft und Praxis. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 221. Nürnberg.
- Grossmann, W.-D. (2000): Strategie der Lebendigkeit von Mensch, Umwelt und Wirtschaft in der Informationsgesellschaft. Oldenburg-Verlag.
- Henize, J. (1996): Politiksimulationsmodell für Westdeutschland“ im Rahmen des IAB-Projektes REGARIS (vom BMA und aus ESF-Mittel gefördert). Nürnberg/Boston.
- Hirschenauer, F. (1997): Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit in den west- und ostdeutschen Arbeitsmarktregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung: „Regionale Disparitäten – zwischen Normalität und Handlungsbedarf“, Heft 1/2, S. 63 – 75.
- Hirschenauer, F. (1994): Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993. In: MittAB, 27. Jg., H. 2, S. 108 – 129.
- Hirschenauer, F./Koller, M. (1993): Gutachten im Auftrag des Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA): Indikatoren zur Überprüfung und Auswahl der GA-Fördergebiete in West- und Ostdeutschland.
- Horn, K./Stock, F. (1998): Überprüfung des Zuschnitts der Arbeitsmarktregionen für die Neuabgrenzung der Fördergebiete 1999 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Unveröffentlichtes, internes Gutachten der Gesamthochschule Kassel.
- Koller, M. (1994): Arbeitsplatzabbau und Arbeitnehmerpolitik in den Regionen Ostdeutschlands. In: König, H./Steiner, V. (Hrsg.): Arbeitsmarktdynamik und Unternehmensentwicklung in Ostdeutschland. Erfahrungen und Perspektiven des Transformationsprozesses. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 67 – 96.
- Koller, M. (1996): Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung der Fördergebiete 1996. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 557 – 570.
- Koller, M./Schiebel, W. (1995): Gutachten zur Neuabgrenzung der Fördergebiete 1995 im Auftrag der Bund-Länder-Kommission.
- Koller, M./Schwengler, B. (1999): IAB-Gutachten Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren im Auftrag der Bund-Länder-Kommission und des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Koller, M./Schwengler, B. (2000): Zielerreichungsanalyse. Forschungsprojekt im Auftrag der Bund-Länder-Kommission und des Saarlandes. Publikation in Vorbereitung für Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Koller, M./Stichter, A./Olsen, J.-O./Sandten, W. (1996): Modellrechnungen zum regionalen Strukturwandel. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Teil des Forschungsprojektes REGARIS).
- Maierhofer, E. (1995): Entwicklungsanalysen zur Erfolgskontrolle der regionalen Strukturpolitik; sowie (1996) Regionale Erwerbspersonenprognose. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Erster und dritter Forschungsbericht im Rahmen des Projektes REGARIS.
- Maierhofer, E. (1998): A Forecast of the Male and Female Labour Force in the Districts of Germany. 38th Congress of the European Regionale Science Association.
- Riedel, J./Scharf, F. u.a. (1997a): Der Europäische Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. In: Ifo dresden studien 12.
- Riedel, J./Scharf, F. u.a. (1997b): Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklungen (EFRE) in Thüringen. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996. In: Ifo dresden studien 13.
- Seitz, H. (1996): Prognose der regionalen Verteilung der Beschäftigung in Ostdeutschland. Teilstudie im Rahmen des Forschungsprojektes REGARIS. In: MittAB, 29. Jg., H. 3, S. 378 – 387.
- Senge, P.-M. (1990): The fifth discipline, New York.
- Tassinopoulos, A. (1996): Eine regionale Beschäftigungsprognose – Ergebnisse für Arbeitsmarktregionen auf dem Gebiet der alten Bundesländer. In: MittAB, 29. Jg., H. 3, S. 363 – 377. (Forschungsbericht im Rahmen des Projektes REGARIS, Dezember 1996).
- Tassinopoulos, A. (1998): Gewinner und Verlierer des regionalen Strukturwandels. Eine Projektion der Beschäftigung für Westdeutschland bis 1999. In: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3.
- Tetsch, F. (1999): Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA). In: WSI Mitteilungen, 52. Jg., S. 371 – 379.
- Tetsch, F. (1994): 25 Jahre Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: In: Blien, U./Hayo, H./Koller, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik – Konzepte zur Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme? BeitrAB 184. Nürnberg. S. 171 – 184.
- Tetsch, F./Benterbusch, U./Letixerant, P. (1996): Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: ein Leitfaden zur regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- Tetsch, F./Schütte, G./Sinz, M./Hillesheim, D. (1988): Neuabgrenzung des Fördergebiets für die regionale Wirtschaftspolitik 1986. In: Forschungen zur Raumentwicklung Nr. 17. Bonn.
- Vester, F. (1976): Ballungsgebiete in der Krise. Stuttgart.
- Zarth, M. (1996): Die Bedeutung des Infrastrukturindikators für die Abgrenzung von Fördergebieten der regionalen Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 597 – 612.

9 Anhang Methodische Erläuterungen zur Lösung der Statistikprobleme

Gebietsstand

Im Frühsommer 1998 wurde dem IAB die neue Definition für die Arbeitsmarktregionen mitgeteilt, die ab dem Jahr 2000 Basis des Monitorings sind.³⁵ Sie besteht nicht mehr wie bisher aus 225 Arbeitsmarktregionen (AMR), sondern wurde präziser auf 271 kleinere Einheiten zugeschnitten (204 westdeutsche und 67 ostdeutsche AMR). Damit wurden aktuelle Entwicklungen in der Pendlerverflechtung und der Verkehrsanbindung eingefangen. Bei dieser neuen Gebietskulisse ist mit Ausnahme der AMR Berlin (mit dem Brandenburger Verflechtungsraum) und der AMR Salzgitter und Braunschweig (Gemeinde Baddeckenstedt) eine Aggregation von Kreiswerten zu AMR möglich, so dass für einen Teil der Gutachten – und das spätere Monitoring – die entsprechenden Werte direkt aus der amtlichen Statistik entnommen werden können. Auf Vorschlag des IAB wurde die Berechnung der einzelnen Indikatoren für das westdeutsche, ostdeutsche und gesamtdeutsche Gebiet so gelöst, dass Westberlin zum ostdeutschen Wert gerechnet wird. Damit gibt es nur noch einen Gesamtwert für Gesamt-Berlin, wie er auch in der amtlichen Statistik seit 9/97 ausgewiesen wird.

Zahl der Arbeitslosen

So liegen beispielsweise Arbeitslosenzahlen für 327 westdeutsche und 112 ostdeutsche Kreise sowie für den Kreis Berlin vor, jedoch sind diese Daten nur vierteljährlich verfügbar. Weitere Nachteile ergeben sich daraus, dass es für Ostdeutschland erst ab 3/96 Daten für Stadt- und Landkreise gibt und seit 9/97 nicht mehr nach West- und Ost-Berlin getrennt wird, sondern nur noch ein Kreis-Wert für Gesamt-Berlin ausgewiesen³⁶. Längere und sogar monatliche Reihen bestehen für Arbeitslose hingegen auf Dienststellen- bzw. Arbeitsamts-ebene. Bei diesen Reihen handelt es sich aber nicht um bruchfreie Zeitreihen, weil es in der Vergangenheit wiederholt Gebietsreformen, wie z. B. Dienststellenverschiebungen in Ostdeutschland gegeben hat.

Für die Arbeitslosenquote wurde zunächst ein gleitender Durchschnitt für die Zahl der Arbeitslosen auf Kreisebene für die Quartale von 3/96 bis 9/98 errechnet und zu AMR aggregiert. Die nicht kreisscharfen AMR wie Berlin bzw. Salzgitter und Braunschweig konnten mit einer IAB-internen Schlüssel-Matrix auf die AMR umgerechnet werden.

³⁵ Vgl. Horn/Stock 1998 sowie frühere Arbeiten von Klemmer, Eckey u.a..

³⁶ „Mit Wirkung vom 30. Juni 1997 wurde die Zahl der Arbeitsämter im Land Berlin von neun auf sechs reduziert. Nach der Neugliederung, mit zwei Arbeitsämtern, deren Bezirk sowohl West- als auch Ostteil von Berlin umfassen, ist die Darstellung von Ergebnissen für Berlin-West und Berlin-Ost nicht mehr möglich.“ Quelle: Statistisches Taschenbuch der Bundesanstalt für Arbeit.

³⁷ Dieser Nenner liegt nur mit einem Zeitverzug von mindestens einem Jahr vor, so dass aus diesem Grund der Nenner mit dem Stand 30.06.1998 zum Zeitpunkt der Berechnung noch nicht verfügbar war und daher auch nicht in dem gleitenden Durchschnitt berücksichtigt werden konnte.

³⁸ Das Kurzarbeiterausfallvolumen wurde dabei – wie bei der Entlastungsrechnung üblich – wie folgt gewichtet:

Kurzarbeiter	Gewicht
bis 25%	17,5%
25% bis 50%	37,5% (Klassenmitte)
50% bis 75%	62,5% (Klassenmitte)
über 75%	87,5% (Klassenmitte)

Zahl der abhängigen Erwerbstätigen

Eine weitere Komponente für die Arbeitslosenquote ist die Zahl der abhängigen Erwerbstätigen, die nur einmal jährlich mit dem Stand 30.06.³⁷ für Kreise ausgewiesen wird.

Sie setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen (hier exemplarisch für das Jahr 1997):

- Die Zahl der *sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* basiert auf wohnortbezogenen Auszählungen der Beschäftigtenstatistik zum 30.06.96,
- die Zahl der *geringfügig Beschäftigten* wurde den Ergebnissen des Mikrozensus 1995 angepasst und nach der Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf Kreis- bzw. Dienststellenebene regionalisiert,
- die *Beamten* wurden der wohnortbezogenen Personalstandsstatistik vom Juni 1995 entnommen und
- *auspendelnde Grenzarbeitnehmer* über eine Sonderauszählung der Beschäftigtenstatistik ermittelt.

Der Nenner der Arbeitslosenquote umfasst die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen und setzt sich aus der Zahl der Arbeitslosen und der Zahl der abhängig Erwerbstätigen zusammen.

Abweichend von der amtlich ausgewiesenen Arbeitslosenquote, die im Nenner (neben der Zahl der abhängig Erwerbstätigen zum 30.06.) auch die Zahl der Arbeitslosen am Stichtag 30.06. enthält, wurde für die Arbeitslosenquote der Neuabgrenzung ein gleitender Durchschnitt für die Zahl der Arbeitslosen von 3/96 bis 9/98 gerechnet, der sowohl in den Zähler als auch in den Nenner (mit der durchschnittlichen Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 6/96 und 6/97) einging.

Neben der Arbeitslosenquote mit dem Nenner der abhängigen Erwerbspersonen wurde eine weitere Quote mit einem erweiterten Nenner, d.h. mit allen Erwerbspersonen, gerechnet. Zu den abhängigen Erwerbstätigen kommen „*Selbständige und Mithelfende*“ hinzu. Quelle ist hier der Mikrozensus. Die Landesergebnisse werden mit einem IAB-Verfahren auf Kreisebene umgeschlüsselt und seit 1997 ausgewiesen.

Für beide Nennergrößen – und damit für alle Quoten – wurden für den Brandenburger und Berliner Verflechtungsraum sowie für die AMR Salzgitter und Braunschweig gemeinde-scharfe Zuordnungen mit einer IAB-Matrix gefunden.

Zahl der Maßnahmeteilnehmer

Für die ebenfalls zu ermittelnde Unterbeschäftigungsquote wurden weiterhin die unterschiedlichen Entlastungseffekte durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB III benötigt. Für die Neuabgrenzung der Fördergebiete wurden dafür das Kurzarbeiterausfallvolumen³⁸ (§§ 169ff. SGBIII), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260ff. SGBIII), Maßnahmen nach §249h und §242s AFG, Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 SGBIII), Fortbildung und Umschulungsmaßnahmen (§§ 77ff. SGBIII), Rehabilitationsmaßnahmen (§§ 97ff. SGBIII) und Deutschkurse (§§ 419, 420 SGBIII) ausgewählt, die monatlich für Arbeitsämter vorliegen. Diese Maßnahmen wurden in einem ersten Schritt summiert. Da es aber in den vergangenen Jahren Dienststellenverschiebungen von einem Arbeitsamt zu einem anderen insbesondere in Ostdeutschland gegeben hat, muss noch eine Korrektur durchgeführt werden, um eine annähernd bruchfreie Zeitreihe zu erstellen. Dies ist nur möglich, wenn man in einem ersten Schritt (ausgehend vom derzeit aktuellen Gebietsstand) feststellt, welchen Anteil die Arbeitslosen der wechselnden Dienststelle an allen Arbeitslosen des „Ur-

sprungs“-Arbeitsamtes tragen. Dieser Anteil, der für jeden einzelnen Monat ermittelt wird, wird mit Zahl der Maßnahmeteilnehmer desselben „Ursprungs“-Arbeitsamtes multipliziert und das Ergebnis als absolute Größe von der Zahl der Maßnahmeteilnehmer dieses Arbeitsamtes subtrahiert und zur Zahl der Maßnahmeteilnehmer des neuen Arbeitsamtes addiert. So kann man annähernd die Dienststellenverschiebung nachvollziehen und erhält eine „annähernd bruchfreie“ Reihe für Maßnahmeteilnehmer, aus der dann ein gleitender Durchschnitt für Zeitraum von 1/96 bis 9/98 errechnet werden konnte.

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen am Maßnahmeort, nicht aber am Wohnort wie Arbeitslose und abhängige Erwerbstätige erfasst werden. Daher muss hier eine weitere Umrechnung vom Maßnahmeort, d.h. Arbeitsamtsort, zum Wohnort mit Hilfe der Leistungsempfängerdatei erfolgen. Dieses Umrechnungsverfahren ist mit einer vom IAB geschaffenen Zuordnungsmatrix nach folgendem Aufbau möglich:

1	2	3	4	5
Ge- meinde- Nummer	Kreis- Num- mer	Arbeitsmarktregion (in teils kreis-schar- fer und in teils gemeindescharfer Abgrenzung)	Dienststelle (bereinigt)	Arbeitsamt (bereinigt)

Mit Hilfe der Pendlerdatei der Bundesanstalt für Arbeit können Beschäftigte nach Wohn- und Arbeitsort für Gemeinden ausgewiesen werden. Diese Beschäftigten lassen sich ebenso wie die in der Arbeitslosendatei und der Leistungsempfängerdatei auf Gemeindeebene erfassten Personen für Arbeitsmarktregionen bzw. Kreise aggregieren. Als Ergebnis erhält man für Beschäftigte, Arbeitslose und Leistungsempfänger jeweils eine Beziehung zwischen Kreisen und Gemeinden sowie zwischen Arbeitsmarktregionen und Gemeinden. Mit diesem „Schlüssel“ können demzufolge Arbeitslose von Dienststellen zu Arbeitsmarktregionen, Maßnahmeteilnehmer von Arbeitsämtern zu Arbeitsmarktregionen und abhängige Erwerbstätige von Kreisen zu Arbeitsmarktregionen umgerechnet werden.

Neben der Unterbeschäftigungsquote mit dem Nenner der abhängigen Erwerbspersonen wurde eine weitere Unterbe-

schäftigungsquote mit dem erweiterten Nenner, d.h. mit allen Erwerbspersonen, gerechnet.

Bruttojahreslohn pro Kopf 1997

In einem ersten Schritt wurden alle Meldungen zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung seit 1991/92 (das waren über 200 Mio. Beschäftigungsfälle im sog. Jahreszeitraummaterial) – ausgehend vom heutigen Gebietsstand – zurück gesucht und diese den Arbeitsmarktregionen der aktuellen Abgrenzung zugeordnet. Damit entstand eine bruchfreie Zeitreihe für Gesamtdeutschland bis an den aktuellen Rand zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe.

- Im Gegensatz zu früheren Gutachten wurde eine wesentlich höhere Genauigkeit und Aktualität bei diesem wichtigen Indikator erreicht: Mit dem Zugriff auf die geprüfte Messbasis 1997 entfielen aufwendige und gleichwohl unscharfe Schätzverfahren.

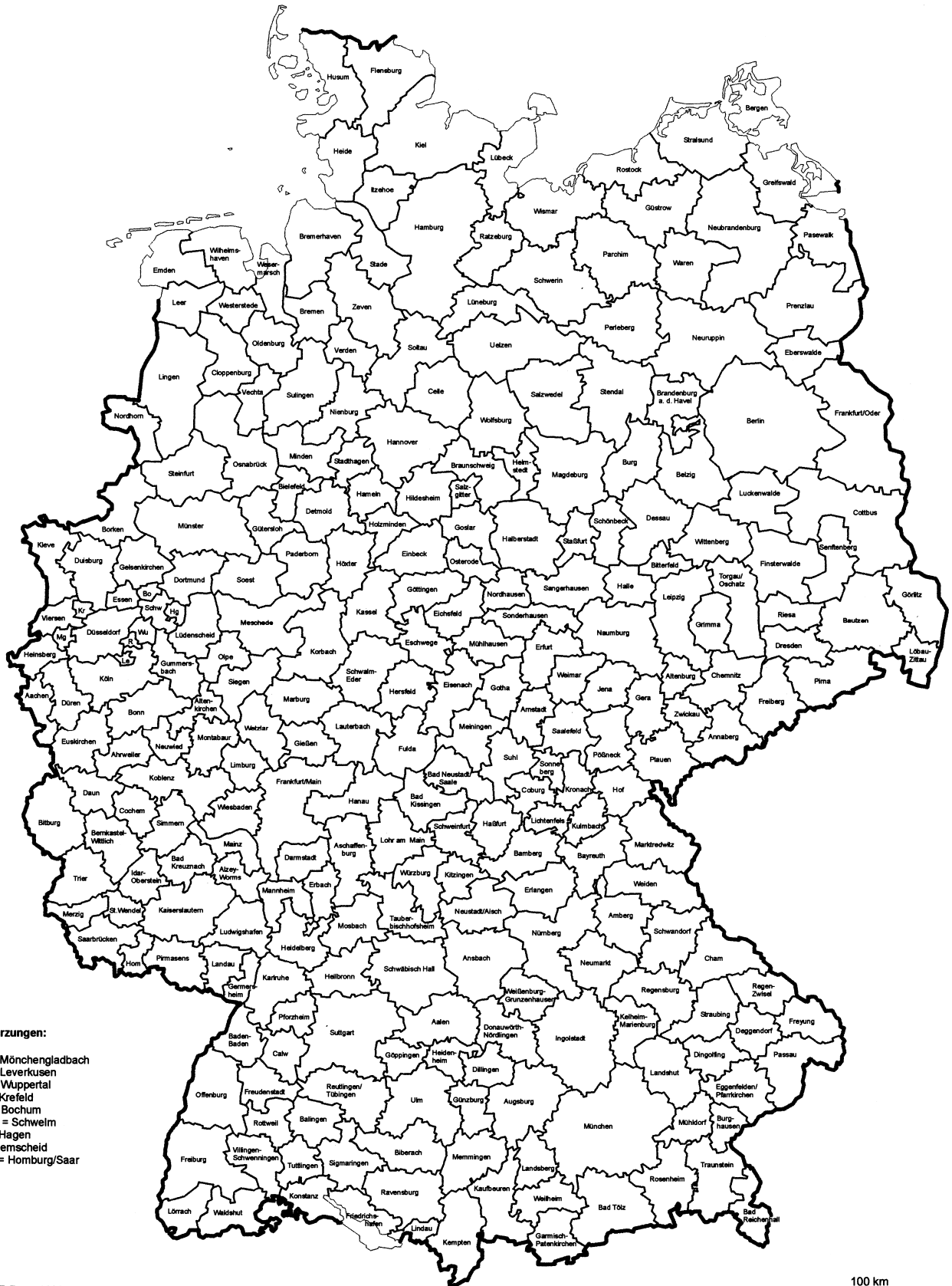
- Da die Art der Lohnmeldungen an die Sozialversicherungssysteme es mit sich bringt, dass die Einkommensangaben an der jeweils gültigen Beitragsbemessungsgrenze „abgeschnitten“ werden, wurde vom IAB ein Verfahren zur Korrektur des Abschneide-Bias für die Neuberechnung der Bruttojahreslöhne pro Kopf entwickelt.

Die so ermittelten Bruttolohnwerte sollten nach Beschluss der Bund-Länder-Kommission als wesentliche Basisvariable für die Neuabgrenzungsmodelle dienen. Das entspricht der insgesamt verfolgten Linie, möglichst exakte und auch von Dritten kontrollierbare Messergebnisse zur Grundlage der Entscheidungen zu machen.

In der regionalökonomischen Literatur werden als idealisierte Indikatorgrößen zur Einkommenskraft Kennziffern zur Produktion (z.B. BIP pro Kopf) oder zur Produktivität (z.B. Nettowertschöpfung je Erwerbstätigen) genannt. Beide Messgrößen sind für kleine Regionen weder genau noch aktuell genug ermittelbar. Gleichwohl wurde in der Diskussion betont, dass für eine umfassendere Schilderung der Einkommenskraft in den Regionen auch die Einkommen der Selbständigen und anderer nicht erfasster Personengruppen zu einem späteren Zeitpunkt hinzugeschätzt werden sollten. Als Basis hierfür wurden dem IAB Sonderauswertungen der Steuerdaten für das Jahr 1992 durch das Statistische Bundesamt freigegeben und für das letztverfügbare Jahr 1995 in Aussicht gestellt. Für diese ergänzenden Analysen durch das IAB ist ein entsprechender Protokollbeschluss im Unterausschuss gefasst. Wegen der unterschiedlichen Reichweite und Aktualität der verschiedenen Datenquellen werden „nur“ regionale Aggregat-Schätzungen möglich sein, nichtsdestoweniger kann man Gewinn für künftige Regionalanalysen erwarten.³⁹

³⁹ Die geschilderten neuen EDV-Verfahren und methodischen Verbesserungen wurden in dem Parallel-Auftrag zur Zielerreichungsanalyse (nach Beschluss des Unterausschusses der GA und im Auftrag des Saarlandes) entwickelt und getestet. Nach der Festlegung der neuen Gebietskulisse im Sommer 1998 wäre der zeitliche Spielraum bis zur Abgabe der neuen Indikatorberechnungen im November 1998 nicht mehr gegeben gewesen. Diese Verschiebung der Arbeitsschwerpunkte (zu Lasten des Endberichts „Zielerreichung“) wurde mit den Auftraggebern einvernehmlich abgestimmt.

Karte 0: Arbeitsmarktregionen 1.1.1998



© BBR Bonn 1999

Quelle: BMWi - Arbeitsmarktregionen