

Schmid, Günther

Book Part

Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1983) : Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979, In: Dietrich Garlichs, Friederike Maier, Klaus Semlinger (Ed.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, ISBN 3-593-33241-8, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 14-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122870>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Günther Schmid

Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel des Sonderprogramms der Bundesregierung vom 16. Mai 1979

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Ausprägung und Ursachen der Polarisierung des Arbeitsmarktes
 - 2.1 Die Zunahme regionaler Disparitäten nach der Rezession
 - 2.2 Charakterisierung der Problemstruktur in den Sonderprogrammregionen
3. Zur Entsprechung von Problem- und Regelungsstruktur am Beispiel des Sonderprogramms
 - 3.1 Zur Notwendigkeit regionalisierter Arbeitsmarktpolitik
 - 3.2 Mangelnde Selektivität des bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums
 - 3.3 Das Diagnose- und Therapiemodell des Sonderprogramms
4. Zur empirischen Übereinstimmung der Programmstruktur mit der Arbeitsmarktstruktur der Problemregionen
5. Zwischen Balkanisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Stichworte und Ausblick

Anmerkungen

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Die Verbesserung der Arbeitsmarktlage nach der Rezession 1974/75 hatte nicht alle Regionen gleichmäßig erfaßt. Ganz im Gegenteil: In einigen Regionen verschlechterte sich die Situation erheblich, vor allem in den Regionen des Ruhrgebiets. Infolge der insgesamt relativ günstigen Konjunkturlage wurde Anfang 1979 für die Bundesregierung absehbar, daß der vorgesehene Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit nicht in voller Höhe benötigt würde. In der daraus entstehenden Finanzierungsreserve sah das Arbeitsministerium eine Chance, seit längerem erwogene Konzepte einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik in die Tat umzusetzen. Überdies war es auch aus haushaltsrechtlichen Gründen erforderlich, daß der Mittelabfluß aus dem Bundeshaushalt noch im laufenden Haushaltsjahr erfolgen konnte, und auch die politischen Rahmenbedingungen – nahende Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen – schienen opportun für sichtbare Aktivität.

So entstand das „Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“. Es wurde am 16. Mai 1979 in der Öffentlichkeit verkündet und trat Anfang August in Kraft.¹ Das Programm war regional außergewöhnlich eng auf 23 sog. „Problemregionen“ zugeschnitten², deren Gemeinsamkeit sich – äußerlich betrachtet – jedoch auf eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 6 % und mehr im Jahre 1978 beschränkte. Dieses Abgrenzungskriterium der Problemregionen unterlag heftiger Kritik. Fairerweise muß jedoch hinzugefügt werden, daß mit dem Sonderprogramm auch die Absicht verbunden war, einen – regional wirksamen – Verstärkungseffekt auf die sich abzeichnende, aber doch nicht nachhaltige Konjunkturverbesserung auszuüben. Dieses Ziel konnte nur durch rasches Handeln erzielt werden. Die Bundesregierung sah daher die berechtigte Gefahr, in langwierige politische Konsensprozesse verwickelt zu werden, wenn sie sich in die Diskussion feinerer regionaler Abgrenzungskriterien einließ.

Damit sind schon einige wichtige Probleme regionalisierter Arbeitsmarktpolitik angesprochen: Was sind – neben der Arbeitslosenquote – die relevanten Indikatoren regionaler Arbeitsmarktentwicklung? Welche regionalen Unterschiede begründen überhaupt einen politischen Handlungsbedarf? Welche Regulierungsstrukturen sind für welche Problemlage angemessen? Sollen regionale Disparitäten eher

über Entscheidungsprämissen, also über objektivierte und differenzierte Kriterien, oder eher über Entscheidungsstrukturen, d. h. über autonome Handlungsspielräume lokaler oder regionaler Institutionen gesteuert werden?

Ich möchte zur Beantwortung dieser Fragen in folgender Weise beisteuern: Zunächst soll die von der Bundesregierung diagnostizierte „Polarisierung des Arbeitsmarktes“³ unter die Lupe genommen werden. Wenn sich zeigen läßt, daß die 23 selektierten Regionen des Sonderprogramms außer einer hohen Arbeitslosenquote auch noch andere gemeinsame Merkmale gegenüber den übrigen Regionen aufweisen, kann man die Polarisierungsthese auf einen festeren Grund stellen. Wenn sich darüber hinaus aus diesen gemeinsamen Merkmalen ein plausibler theoretischer Zusammenhang konstruieren läßt, dann läßt sich auch einiges zur Frage nach der Übereinstimmung von Regelungsstruktur und Problemstruktur sagen; wir können dann die Ziel- und Mittelvorstellungen des Interventionsmodells dem Erklärungsmodell regionaler Arbeitsmarktstrukturen gegenüberstellen und sehen, wie sie zueinander passen (Kap. 2 und 3).

Die Polarisierungsthese läßt sich zum Teil bestätigen. In einer Faktorenanalyse schält sich auch ein „Sonderprogrammfaktor“ heraus, d. h., ein Cluster gemeinsamer Merkmale der besonders stark partizipierenden Regionen, das sich theoretisch plausibel deuten läßt (Kap. 4). Es gibt aber auch deutliche Hinweise für eine Polarisierung innerhalb der Problemregionen, und es kann gezeigt werden, daß das Sonderprogramm den Problemen nur eines Teils der ausgewählten Regionen gerecht wird; dementsprechend sind für die Regionen auch unterschiedliche Beschäftigungswirkungen zu erwarten.

Abschließend wird argumentiert, daß regionalisierte Arbeitsmarktpolitik zwischen „Balkanisierung“ und „Flexibilisierung“ steuern muß: Eine arbeitsmarktpolitische „Kirchturmpolitik“, zu der eine verstärkte Regionalisierung führen könnte, ist genau so zu vermeiden wie eine starre, von oben durchreglementierte Politik. Strategische Orientierungen für die Zukunft sind die Verstärkung autonomer Entscheidungsspielräume auf lokaler Ebene (mit entsprechend größerer beschäftigungspolitischer Verantwortung) und selektiv wirkende Anreize globaler bzw. indirekter Steuerungsmaßnahmen.

2. Ausprägung und Ursachen der Polarisierung des Arbeitsmarktes

2.1 Die Zunahme regionaler Disparitäten nach der Rezession

Während sich die Arbeitsmarktsituation nach 1975 in den meisten Regionen (Arbeitsamtsbezirken) verbesserte, verzeichneten andere Regionen – vor allem im Ruhrgebiet und im Saarland – einen kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosen-

quote: Betrag die Differenz der Arbeitslosenquoten im Mai 1975 zwischen den späteren Sonderprogrammregionen und dem übrigen Bundesgebiet noch 1,3 Prozentpunkte, so war sie im Mai 1978 schon auf 2,7 Prozentpunkte angestiegen, obwohl die Arbeitslosenquote insgesamt von 4,5 auf 4,1 % gefallen war. Entsprechend stieg der Variationskoeffizient, ein Maß für die durchschnittliche Abweichung der Arbeitslosenquoten aller 142 Arbeitsamtsbezirke, von 0,23 (Juni 1975) auf 0,40 Prozentpunkte im Juni 1979 (Schmid 1980, S. 47). Die regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit läßt sich auch durch eine Gegenüberstellung von Beschäftigungs- und Arbeitslosenanteilen in den 23 Regionen des Sonderprogramms verdeutlichen: Bis Juni 1979 sank der Beschäftigungsanteil der 23 Regionen von 14,4 % (Sept. 75) auf 14,2 %; ihr Arbeitslosenanteil stieg jedoch von 18,3 % (Sept. 75) auf 23,7 % an. Das daraus berechenbare Maß für die regional ungleich verteilte Arbeitslosigkeit stieg also von 1,3 (18,3/14,4) auf 1,7 (23,7/14,2).

Die regionale Differenzierung und Polarisierung verlief jedoch für Männer und Frauen verschieden, und auch innerhalb der Sonderprogrammregionen sind erhebliche Unterschiede zu beobachten. Diese Differenzierungen und die Ursachen der zunehmenden regionalen Disparität sind zu berücksichtigen, bevor Schlußfolgerungen auf den politischen Handlungsbedarf gezogen werden können.

Während beispielsweise die Arbeitslosigkeit von Mai 1975 bis Mai 1978 im Bundesgebiet um gut 10 Prozent zurückging, stieg sie in den Sonderprogrammregionen um 15 Prozent. Dieser Anstieg ist jedoch ausschließlich auf die Sonderprogrammregionen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen⁴ zurückzuführen: In den nordrhein-westfälischen Regionen stieg die Arbeitslosigkeit um 25 %, in den saarländischen Regionen gar um 30 %; in den niedersächsischen und bayerischen Regionen ging die Arbeitslosigkeit zurück, wenn auch nicht so stark wie in den übrigen Regionen des Bundesgebiets.

Am bundesweiten Rückgang der Arbeitslosigkeit wiederum waren die Frauen nicht beteiligt, im Gegenteil: Die Arbeitslosigkeit der Frauen stieg vom Mai 1975 bis Mai 1978 um 11 %, in den Sonderprogrammregionen sogar um 31 %. Innerhalb dieser Regionen wiederum waren es vor allem Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die zu diesem Anstieg beitrugen. Vom kleinen Wirtschaftsaufschwung 1978/79 profitierten zwar auch die Sonderprogrammregionen, insgesamt jedoch nicht so stark wie die übrigen Regionen des Bundesgebiets (Peters/Schmid 1982 b, S. 40 f.).

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, daß die Arbeitslosigkeit der Männer 1975 bis 1978 bundesweit zwar um 26 % zurückging, an diesem Trend jedoch die Programmregionen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen nicht teilnahmen; hier stieg die Arbeitslosigkeit der Männer um 20 bzw. 19 %. Ein überdurchschnittlich hoher Anteil arbeitsloser Männer wird gemeinhin als signifikantes Merkmal besonders großer und schwieriger Strukturanpassungsprobleme betrachtet.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die seit 1975 zunehmende regionale Differenzierung und Polarisierung ging vor allem zu Lasten der Arbeitsamtsbezirke des Saarlands und in Nordrhein-Westfalen, und hier wiederum vor allem zu Lasten der Männer, also der „Kerngruppen“ des Arbeitsmarktes. Demgegenüber veränderte sich die Arbeitsmarktlage in den anderen Regionen des Sonderprogramms im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet insgesamt kaum, allerdings verschlechterte sich dort die Lage für die Frauen leicht.

2.2 Charakterisierung der Problemstruktur in den Sonderprogrammregionen

Den Sonderprogrammregionen ist vor allem ein Mangel an Arbeitsplätzen gemeinsam. So befinden sich in einer Typisierung der Arbeitsamtsbezirke durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 18 der 23 Regionen des Sonderprogramms unter dem mit „Arbeitsplatz-Mangel“ bezeichneten Typ (Egle 1979, S. 140/141). Das drückt sich z. B. im Verhältnis von Arbeitslosen zu Offenen Stellen aus: Im Mai 1979 gab es in den Sonderprogramm (SP)-Regionen rund 5 Arbeitslose auf eine offene Stelle, im übrigen Bundesgebiet betrug das Verhältnis jedoch nur 2 zu 1. Innerhalb der Programmregionen ist dieses Verhältnis jedoch wieder recht unterschiedlich: In Nordrhein-Westfalen entfallen 5,8 Arbeitslose auf eine offene Stelle, im Saarland gar 6,8; in den niedersächsischen und bayerischen Regionen ist dieses Verhältnis wesentlich günstiger.

Auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist in den Sonderprogrammregionen etwa um 4 Wochen länger als im übrigen Bundesgebiet, in Nordrhein-Westfalen und im Saarland wiederum 4-5 Wochen länger als in Niedersachsen und in Bayern. Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist erfahrungsgemäß um so länger, je größer die Arbeitsplatzvernichtung gegenüber den neugeschaffenen Arbeitsplätzen oder je größer der Angebotsdruck gegenüber der Zahl neuer Arbeitsplätze ist.

Gegenüber dem Bundesgebiet sind die Sonderprogrammregionen insgesamt auch stärker von einem Neuzustrom von Arbeitslosen betroffen (Betroffenheitsquote): Mehr als 13 von 100 abhängigen Erwerbspersonen (gegenüber knapp 9 von 100 im Bundesdurchschnitt) wurden 1979 arbeitslos; die höchste Betroffenheitsquote weisen die bayerischen Regionen auf, gefolgt von den niedersächsischen Regionen; signifikant niedrigere Betroffenheitsquoten haben die nordrhein-westfälischen und saarländischen Regionen. Hinsichtlich der Mehrfacharbeitslosigkeit (Cramer/Egle 1976) gibt es keine wesentlichen Unterschiede (Peters/Schmid 1982 a, S. 237).

Diese Situationsbeschreibung bedarf einer kausalen Interpretation der Arbeitslosigkeit, die sich grob so zusammenfassen läßt: Insgesamt leiden die Sonderprogrammregionen vor allem unter konjunktureller und wachstumsdefizitärer Ar-

beitslosigkeit. Als „*wachstumsdefizitär*“ bezeichnet man eine Arbeitslosigkeit (oder Angebotsüberschuß), die trotz ausgelasteter Produktionskapazitäten bestehen bleibt (= Arbeitsplatzmangel), während „*konjunkturelle*“ Arbeitslosigkeit ihren Ausgangspunkt in mangelndem Absatz und entsprechend unausgelasteten Produktionskapazitäten hat.⁵ Die Grenze zwischen diesen beiden Typen ist fließend, gewöhnlich wandelt sich jedoch konjunkturelle Arbeitslosigkeit in wachstumsdefizitäre und nicht umgekehrt. Dieser Wandlungsprozeß hängt von den Ursachen des Absatzmangels ab. Sind diese Ursachen schwerwiegender und längerfristiger Art (z. B. Ressourcenerschöpfung, Sättigungstendenzen, veraltete Produktionskapazitäten und entsprechend mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, Rationalisierung und Automatisierung ohne weitere Expansionsmöglichkeiten des Marktes), muß das Arbeitsangebot dauerhaft reduziert werden (ohne jedoch versteckte Arbeitslosigkeit zu erhöhen), oder es müssen durch Umstrukturierung neue Märkte erworben werden. Gelingt beides nicht, werden die obsoleten Arbeitsplätze dauerhaft vernichtet. Werden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, dann bleibt selbst im Aufschwung, wenn die verbleibenden Produktionskapazitäten wieder voll ausgelastet sind, Arbeitslosigkeit in dem Maße bestehen, wie das überschüssige Angebot auf dem regionalen Arbeitsmarkt verblieben ist; es herrscht dann ebenfalls „*wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit*“. Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit ist somit gewissermaßen die verfestigte oder alt gewordene Form ursprünglich konjunktureller Arbeitslosigkeit. In der Terminologie der Neuen Makroökonomik (Malinvaud 1977) wird in diesem Zusammenhang von „*Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit*“ gesprochen.⁶ Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit kann aber auch entstehen, wenn durch demographische Entwicklungen ein Überschuß an Arbeitsangebot entsteht, dem die Neuschaffung von Arbeitsplätzen nicht nachkommt.

„*Strukturelle Arbeitslosigkeit*“ im engeren Sinne ist demgegenüber ein längerfristig verbleibendes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, etwa auf Grund ungleicher Profile der Angebots- und Nachfragewünsche hinsichtlich Qualifikation, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit oder Arbeitsstandort. Statistisch müßte sich dieses Phänomen – als grober Anhaltspunkt wenigstens – in der Gleichzeitigkeit von relativ zahlreichen offenen Stellen gegenüber der Zahl der Arbeitslosen ausdrücken (Autorengemeinschaft 1976). Dem statistischen Augenschein entsprechend scheint dieses Problem in nur wenigen Regionen des Sonderprogramms eine größere Rolle zu spielen, abzulesen etwa an einem niedrigen Arbeitslosen/Offene Stellen-Verhältnis (Peters/Schmid 1982 a, S. 241).

Dieses Indiz unterschätzt m. E. allerdings das Ausmaß „struktureller“ Komponenten der Arbeitslosigkeit. Umstrukturierungen als Reaktion auf konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit können auf Grund mangelnder Qualifikation und Flexibilität der Beschäftigten unterbleiben (u. a. Lutz/Sengenberger 1980, S. 294); anstatt daß die potentiell neuen Arbeitsplätze in der Statistik erscheinen, werden obsolete Arbeitsplätze vernichtet und die Arbeitskräfte freigesetzt – das Ganze

erscheint dann als Niveau- und nicht mehr als ein Strukturproblem. Analoges gilt für die Situation wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit, die latent strukturelle Komponenten enthält, etwa wenn die Ansiedlung, Neugründung oder Erweiterung von Betrieben unterbleibt, weil das verfügbare (überschüssige) Arbeitspotential nicht ausreichend qualifiziert ist, um gerade in den zukunftssträchtigen, aber qualifikationsintensiven Wachstumsbranchen zu investieren. Anhaltspunkte für solche Engpässe gibt es ausreichend.⁷ Dazu kommt noch, daß eine langanhaltende, hohe Arbeitslosigkeit selbst wiederum negativ auf die Arbeitslosen zurückwirkt (Demoralisierung, Dequalifizierung, wachsende soziale Instabilität), so daß Arbeitslosigkeit sich selbst zu erzeugen beginnt (u.a. Schmid 1980, S. 43 f., Freiburghaus 1978).

Alle Anzeichen sprechen nun dafür, daß in den bayerischen und niedersächsischen Regionen der wachstumsdefizitäre Typ von Arbeitslosigkeit (Mangel an Arbeitsplätzen auf Grund von Mangel an Kapital) überwiegt, in den nordrhein-westfälischen Regionen dagegen der konjunkturell-strukturelle Typ (Absatzmangel auf Grund obsoleter Produktionsanlagen, Sättigungstendenzen in dort dominierenden Industriezweigen), der sich jedoch in einen wachstumsdefizitären Typ zu wenden droht. In beiden Fällen sind jedoch strukturelle Anpassungsprobleme nicht zu unterschätzen, die mit andauernder Wachstumsschwäche zunehmend an Bedeutung gewinnen: In den bayerischen und niedersächsischen Regionen geht es auch darum, die Stabilität vorhandener Beschäftigungsverhältnisse zu sichern (d. h. Reduzierung der hohen Neuzuströme an Arbeitslosen); in den saarländischen und nordrhein-westfälischen Regionen spielt dagegen eher die Umstrukturierung von Produktionsanlagen und entsprechend des „Humankapitals“ sowie die Eingliederung längerfristig Arbeitsloser eine zentrale Rolle.

In den bayerischen Regionen wird die wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit offensichtlich noch durch einen wachsenden Angebotsdruck genährt, wie aus der Statistik der Wohnbevölkerungs- und Erwerbspersonenentwicklung herauszulesen ist. Während also die bayerischen Regionen beschäftigungspolitisch einen zunehmenden Angebotsdruck zu bewältigen haben – daher entsprechend zusätzlich neue Arbeitsplätze schaffen müssen –, müssen die saarländischen und nordrhein-westfälischen Regionen einer weiteren Abwanderung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung entgegenarbeiten.

Aus dieser Situationsanalyse lassen sich arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch folgende Schlüsse ziehen: Konjunkturelle Arbeitslosigkeit mit einem Trend zur wachstumsdefizitären Verfestigung (Nordrhein-Westfalen und Saarland) erfordert neben Nachfragestimulierung oder Arbeitszeitverkürzung eine Umstrukturierung veralteter Arbeitsplätze und flankierend qualifizierende Maßnahmen bestehender Beschäftigungsverhältnisse, und zwar in stärkerem Maße als eine gewissermaßen schon verfestigte wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit (bayerische und niedersächsische Programmregionen), in der nur wenige veraltete oder unausgela-

stete Produktionskapazitäten vorhanden sind. Je weniger offene Stellen in einer solchen Situation verfügbar sind – also je weniger Profildiskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage eine Rolle spielen –, desto mehr werden innerbetriebliche Umstrukturierungen und entsprechende Anpassungsqualifizierungen erforderlich sein, um einer weiteren Arbeitsplatzvernichtung entgegenzuarbeiten.⁸

3. Zur Entsprechung von Problem- und Regelungsstruktur am Beispiel des Sonderprogramms

3.1 Zur Notwendigkeit regionalisierter Arbeitsmarktpolitik

Wenn die Arbeitsmarktlage sich allgemein leicht verbessert, in einigen Regionen sich jedoch nachhaltig verschlechtert, ergibt sich beschäftigungspolitisch zunächst folgende Konsequenz: Der Spielraum globaler Konjunkturpolitik verengt sich, weil eine allgemeine Anregung der Nachfrage in Regionen, die schon zur Vollbeschäftigung tendieren, schnell zu Angebotsengpässen und damit zu Inflationsschüben führen würde. Andererseits ist aus regional- und sozialpolitischen Gründen eine massenhafte Abwanderung von Menschen aus historisch gewachsenen Kulturräumen nicht sinnvoll. Einer Kombination von konjunktureller, struktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit könnte daher entweder durch eine selektive Arbeitszeitpolitik (beispielsweise Arbeitszeitverkürzung durch gleitenden Ruhestand), deren Einsatz auch sektoral und damit auch regional konzentriert erfolgen kann, oder durch eine selektive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik begegnet werden, welche die Überwindung von veralteten Arbeitsplatzstrukturen und Qualifikationen fördert, oder durch beide Strategien gleichzeitig; parallel dazu bieten sich Strategien der selektiven Nachfrageanregung an, beispielsweise im unterentwickelten Tertiärbereich zahlreicher Regionen des Sonderprogramms.

Es hat sich gezeigt, daß die Problemlage in den Programmregionen durchaus verschieden und daher eine unterschiedliche Beschäftigungswirkung des Programms zu erwarten ist. Grob vereinfacht leiden die Regionen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland an einem Übergewicht veralteter Industriezweige, an sektoralen Ungleichgewichten oder Monostrukturen, an einem unterentwickelten Dienstleistungsbereich (mit entsprechend weniger Arbeitsmöglichkeiten auch für Frauen) und an einer ungleichgewichtigen Betriebsgrößenstruktur. Hier ist offensichtlich eine Umstrukturierung der Arbeitsplätze mit entsprechender Qualifikationsanpassung und die selektive Förderung zukunftsträglicher Nachfragebereiche besonders am Platze, sehen wir einmal von der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit selektiver Arbeitszeitpolitik ab. In den bayerischen und niedersächsischen Regionen stellt sich das Problem mit etwas anderen Gewichten dar: In beiden Fällen dominiert ein sektorales Ungleichgewicht, in Bayern eine Unterentwicklung des

Tertiärbereichs, in Niedersachsen eine Unterentwicklung des Sekundärbereichs (Peters/Schmid 1982 a, S. 5 ff.). Hier ist eher die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in den entsprechenden Bereichen geboten, während die Umstrukturierung von veralteten Industriearbeitsplätzen eine geringere (wenn auch nicht unbedeutende) Rolle spielt. Insgesamt lassen sich also gute Gründe zur Notwendigkeit eines regional gezielten Beschäftigungsprogramms anführen.

3.2 Mangelnde Selektivität des bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Die Notwendigkeit einer regional gezielten politischen Anstrengung ergibt sich auch aus der mangelnden Selektivität der Förderungsinstrumente des AFG. Diese werden regional und auch zielgruppenspezifisch zwar unterschiedlich stark eingesetzt, und auch das AFG erwähnt mehrfach die Möglichkeit, das Instrumentarium nach arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit zu steuern (vgl. u. a. § 39, Abs. 1; § 43, Abs. 2). Andererseits sprechen mehrere Gründe gegen eine regional wie zielgruppenspezifisch zu starke Differenzierung des regulären arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums: Zum einen sind einige Förderungsinstrumente als Rechtsansprüche formuliert, z. B. Fortbildung und Umschulung sowie Kurzarbeit, zum anderen setzen finanzielle Restriktionen der Bundesanstalt für Arbeit einer massiven regionalen Konzentrierung von Fördermitteln Grenzen. Als Einschränkung für einen regional gezielten Einsatz des AFG-Instrumentariums wirkt auch die versicherungsrechtliche Konstitution des Arbeitsförderungsgesetzes, wonach aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Daraus folgt sowohl juristisch wie auch im praktizierten Selbstverständnis der Bundesanstalt der absolute Vorrang von Lohnersatzleistungen, sowohl finanziell als auch operativ. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit werden die Finanzmittel ebenso wie das implementierende Personal der Bundesanstalt durch die Lohnersatzleistungen gebunden, so daß im Hinblick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik von einem „*built-in instabilizer*“ gesprochen werden kann. Diese Rangfolge gilt im Prinzip auch für die im AFG vorgesehene Zuschußfinanzierung des Bundes, die in der Praxis nur den aus den Lohnersatzleistungen resultierenden Mehrbedarf als „unabweisbar“ anerkennt, während die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Bundeszuschüssen zur Weiterfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik umstritten bleibt (Scharpf u.a. 1982 a, S. 19).

Empirisch läßt sich nachweisen, daß das AFG-Instrumentarium nicht dem regionalen und zielgruppenspezifischen Problemdruck entsprechend eingesetzt wird (Peters/Schmid 1982 a, S. 38 ff.). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Eingliederungsbeihilfen, die besonders auf die Zielgruppe der längerfristig Arbeitslosen gerichtet sind, werden für diese Zielgruppe in den Sonderprogrammregionen nicht überdurchschnittlich – wie zu erwarten wäre –, sondern unterdurchschnitt-

lich in Anspruch genommen. Das gleiche trifft für Fortbildung, Umschulung und Einarbeitungszuschüsse zu, wenn man sie auf die Gesamtzahl der Arbeitslosen – als Indikator für Weiterbildungsbedarf – in den entsprechenden Regionen bezieht.

Darüber hinaus sind die im AFG festgelegten Programmbedingungen der Qualifizierungsförderung und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der oben skizzierten Problemlage nicht ideal angepaßt. Die Gründe dafür können hier nur kurz angedeutet werden: Die Standardförderung des AFG im Bereich der Fortbildung und Umschulung hat sich bis auf 1981 auf Vollzeitmaßnahmen außerhalb des Betriebs bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses konzentriert. Dieses Modell funktioniert jedoch nur bei günstigen Arbeitsmarktbedingungen, wenn ausreichend offene Stellen, d. h. Beschäftigungsmöglichkeiten nach Beendigung der Maßnahmen zur Verfügung stehen. Bei starker konjunktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Die Motivation von seiten der Arbeitnehmer, an solchen Maßnahmen teilzunehmen, wird dadurch blockiert, ebenso wie die Motivation der Arbeitgeber nachläßt, weitere Arbeitskräfte – insbesondere Arbeitslose mit Handicaps – bei längerfristig schlechten Absatzerwartungen einzustellen, selbst wenn großzügige Lohnkostenzuschüsse angeboten werden.

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) des AFG wiederum waren von den Programmbedingungen her eher als Übergangslösung zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung konstruiert, weniger als Mittel zur Schaffung tatsächlich dauerhafter Arbeitsplätze. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Mittel, die Nützlichkeit neuer Dienst- und Produktionsleistungen nachzuweisen, die später von der Öffentlichkeit oder von Privaten dauernd zu leisten und zu finanzieren wären, setzen einen längeren Förderungshorizont und aufwendige Implementationsprozesse voraus.

3.3 Das Diagnose- und Therapiemodell des Sonderprogramms

Wie stimmen nun Diagnose- und Therapiemodell, die aus Begründung und Bestimmungen des Sonderprogramms herauszulesen sind, mit unserer (selbstverständlich fehlbaren) Analyse der Problemregionen überein? Die Ziele und Mittel des Sonderprogramms sind allgemein in einer Broschüre des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zum Sonderprogramm, genauer in den Richtlinien zur Durchführung selbst dargestellt. In der Broschüre wiederum werden auch Zielsetzungen aus grundsätzlichen Überlegungen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik abgeleitet. Im folgenden beziehe ich mich auf diese beiden Quellen.

Die Begründung des Sonderprogramms setzt an zwei Angelpunkten ein: Es wird festgestellt, daß die derzeitige „konjunkturelle Grundströmung günstig“ sei (also zu Beginn 1979); gleichzeitig wird auf die zutreffende Erfahrung verwiesen, daß gerade im konjunkturellen Aufschwung die Gefahr einer weiteren Polarisie-

rung groß ist. Außerdem wird auf den trotz großer Arbeitslosigkeit bestehenden Qualifikationsengpaß verwiesen, der eine durchschlagende Beschäftigungswirkung der Konjunktur verhindern und inflationäre Tendenzen verstärken könnte.

Bei der Beurteilung des „Fits“ zwischen Regelungsstruktur und Problemstruktur ist zwischen Steuerungszielen und verwendeten Steuerungsparametern zu unterscheiden. Ich betrachte zunächst die Steuerungsziele des Programms.

Das übergreifende Ziel war, wie schon erwähnt, auch stark regionalpolitisch motiviert: Das Programm sollte dazu beitragen, daß *die von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen „möglichst bald wieder Anschluß an die allgemeine Entwicklungstendenz des Arbeitsmarktes gewinnen“* (Bundesminister für Arbeit 1979, S. 11). Die Ursache der regionalen Polarisierung wurde vor allem in der Strukturschwäche der betroffenen Regionen gesehen; diese Strukturschwäche wiederum wurde vor allem als ein Problem der Anpassung veralteter Produktionsanlagen an neue Technologien und neue Marktgegebenheiten interpretiert. Damit war freilich die Problematik der traditionellen „depressed areas“, der Regionen mit überwiegend wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit oder „Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit“ nicht voll abgedeckt.

Die so interpretierte Strukturschwäche, die sicherlich für die saarländischen und nordrhein-westfälischen Regionen weitgehend zutreffend war, sollte durch einen integrierten angebot- wie nachfrageorientierten Ansatz angegangen werden: Als relativ neues Element der Arbeitsmarktpolitik sollten Anpassungsprozesse nicht durch zwischenbetriebliche und zwischenregionale Mobilität der Arbeitskräfte – inklusive einer mehr oder weniger langen Periode der Arbeitslosigkeit – erzielt werden, sondern durch innerbetriebliche Anpassungsprozesse. Mit dieser präventiven Wende sollte auch den schädlichen Selektionsprozessen, d. h. der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit entgegengearbeitet werden. Man wollte also umstellungsbedingte Entlassungen möglichst vermeiden helfen und „Qualifizierungsanpassung jeweils in den betroffenen Unternehmen“ sicherstellen. Konsequenz von Anpassungsprozessen am Arbeitsplatz ist eine stärkere regionale Orientierung: *Während klassische Arbeitsmarktpolitik nur die Mobilität des Arbeitskräfteangebots steuerte, sollte mit dem Sonderprogramm auch das Arbeitsplatzangebot gesteuert werden.*

Zweitens wollte das Sonderprogramm einer weiteren Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit nicht nur vorbeugen, sondern auch mit der regional gezielten Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen entgegenarbeiten. Dabei wurde die regionale Pointierung in ähnlicher Weise wie bei der Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung begründet: Arbeitslose in strukturschwachen Regionen stehen in einer wettbewerbsschwächeren Position als Erwerbstätige oder Arbeitslose in anderen Regionen. Bei einer generell schlechten Wirtschaftslage könne man von ihnen jedoch nicht Abwanderung erwarten (oder verlangen), sondern müsse ihre Wettbewerbsschwäche kompensieren. Dies sollte durch regional differenzierte

Förderungskriterien und durch Erweiterung des Kreises förderbarer Arbeitsloser geschehen. Eine entsprechende Passage der Broschüre des Sonderprogramms verdient Erwähnung.

„Es wäre ein verhängnisvoller Irrtum anzunehmen, die Arbeitslosigkeit der Problemregionen über die regionale Mobilität lösen zu können. Es kommt vielmehr darauf an, die Wirtschaftskraft und die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Regionen selbst zu stärken.“ (Bundesminister für Arbeit 1979, S. 7).

Als drittes Ziel wurde die Verbesserung der sozialen Infrastruktur und der sozialen Dienste angestrebt. Hier sah man ein deutliches Defizit in den Problemregionen, was auch unserer Analyse entspricht. Durch gezielte Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit – gegenüber dem Arbeitsförderungsgesetz – erheblich verbesserten Förderungskonditionen sollte nicht nur dieses Defizit im Güter- und Dienstleistungsangebot beseitigt werden; wegen der hohen Personalintensität in diesen Bereichen erhoffte man sich auch einen hohen Beschäftigungseffekt. Gleichzeitig konnte man erwarten, durch die Zuweisung von schwervermittelbaren Arbeitslosen in solche Projekte (d. h. Bevorzugung von Frauen und längerfristig Arbeitslosen) auch einen günstigen Verteilungseffekt zu erzielen.

Wir können nun zusammenfassend diese Zielsetzungen unserer Problemstrukturanalyse gegenüberstellen. Die Schwerpunkte innerbetrieblicher Qualifizierung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren eher auf die Problemlage in Nordrhein-Westfalen und im Saarland zugeschnitten, in denen die Strukturschwäche vor allem auf einer zum Teil obsoleten und einseitigen Industriestruktur basiert; darüber hinaus konnte nachgewiesen werden, daß vor allem die Ruhrgebietsregionen – im Gegensatz etwa zu den bayerischen Regionen – das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch nicht ausgeschöpft hatten (Peters/Schmid 1982 a, S. 40 f.). Lediglich der Schwerpunkt Wiedereingliederung von ungelerten und längerfristig Arbeitslosen entsprach stärker den gemeinsamen Strukturproblemen der Sonderprogrammregionen. Hier waren die bayerischen Regionen mit ihrer relativ starken Konjunktdynamik – 1977/79 war dort noch der größte Beschäftigungsanstieg zu verzeichnen – leicht im Vorteil, da die Lohnsubventionen für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen u. a. an einen Beschäftigungszuwachs gebunden waren.

Abschließend nur noch eine kurze Bemerkung zum „Fit“ der Steuerungsparameter, weil diese Frage hier nicht im Vordergrund steht: Die genannten Ziele sollten im wesentlichen durch finanzielle Anreize und durch Kompensation der Lohnkosten – bei ABM auch durch bescheidene Sachleistungen – erreicht werden. Bei der innerbetrieblichen Qualifizierung hat sich gezeigt, daß eine stärkere Differenzierung des finanziellen Anreizes entsprechend der Qualität der geförder-

ten Qualifizierung sinnvoll gewesen wäre. Da die wenig anspruchsvolle „Sonstige Qualifizierung“ finanziell kaum weniger attraktiv war als die umfassendere Fortbildung oder Umschulung, bestand schon von der Regelungsstruktur her eine Überattraktivität und eine entsprechende Tendenz zur Mitnahme (Scharpf 1982). Zudem waren die Implementationsbedingungen für kleinere und mittlere Betriebe ungünstig (Scharpf u.a. 1982 a). Bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen war von den Förderungskonditionen her ebenfalls ein Vorteil zugunsten der strukturell weniger benachteiligten Personen eingebaut, und für die wirklich schwer vermittelbaren Arbeitslosen waren selbst die finanziellen Anreize nicht wesentlich günstiger als bei den entsprechenden AFG-Instrumenten EB (Eingliederungsbeihilfen) und EZ (Einarbeitungszuschüsse). Auch sind bei den Zielgruppen der strukturell besonders benachteiligten Personen die Lohnkosten keinesfalls die entscheidende Hemmschwelle für die Einstellung (u. a. Schmid/Semlinger 1980, Semlinger 1982). Demgegenüber waren die Steuerungsparameter für die Zielsetzung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vor allem mit der – in Nordrhein-Westfalen – bis zu drei Jahre möglichen Förderung, relativ günstig. In diesem Zusammenhang stellt sich das Problem eher in der Frage der Nachfolgefiananzierung, die eine bessere Abstimmung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erfordert, wenn das längerfristige Ziel von Dauerarbeitsplätzen gesichert werden soll.

4. Zur empirischen Übereinstimmung der Programmstruktur mit der Arbeitsmarktstruktur der Problemregionen

Stimmen Programm- und Problemstruktur überein, dann müßte ein Programm bei den Adressaten, d. h. hier bei den Betrieben und Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gut ankommen. Eine hohe Inanspruchnahme müßte daher ein guter Indikator für den „Fit“ zwischen Programm- und Problemstruktur sein, allerdings mit zwei Einschränkungen: Die Übereinstimmung von Programm- und Problemstruktur kann theoretisch zwar gut sein, die Regelungsbedingungen könnten dem aber zuwiderlaufen und eine hohe Inanspruchnahme beeinträchtigen. Dafür gibt es einen Hinweis: Bekanntlich war das Sonderprogramm unter den Bedingungen eines sog. Windhundverfahrens gestartet worden, bei denen kleinere und mittlere Betriebe benachteiligt wurden, weil ihre Kontakte zu den implementierenden Arbeitsämtern nicht so gut sind wie die der Großbetriebe. Die Arbeitsämter hatten unter solchen Bedingungen einen Anreiz, zunächst bei Großbetrieben für das Sonderprogramm zu werben, um infolge des damit erzielbaren Masseneffektes möglichst viele Mittel an sich zu binden (im einzelnen Scharpf u. a. 1982 a). In der ersten Phase des Programms war im Schwerpunkt 1 daher die Inanspruchnahme stärker von Implementationsbedingungen abhängig als in der zweiten Phase des Programms,⁹ nachdem Arbeitsämter wie Adressaten Zeit genug

hatten, die Regelungsbedingungen zu lernen (Peters/Schmid 1982 a, S. 129 ff.; Schmid 1982; Scharpf 1982).

Die zweite Einschränkung ergibt sich aus der möglichen Überattraktivität der Regelungsstruktur: Wenn die Regelungsbedingungen Mitnahme (oder gar Subventionserschleichung) ermöglichen, drückt sich das ebenfalls in einer hohen Inanspruchnahme aus. Während also einerseits die gleiche Inanspruchnahme einen möglichen „Fit“ zwischen Programm- und Problemstruktur infolge institutioneller Barrieren unterschätzt, kann sie infolge von Mitnahmeeffekten einen solchen „Fit“ überschätzen.

Bei Aussagen über die Übereinstimmung von Regelungsstruktur eines Programms und Problemstruktur der Regionen ist ferner zu berücksichtigen, daß auch die unterschiedlichen Implementationsstrategien der Arbeitsämter mit der möglichen Korrelation interferieren; z.B. können Schwächen der Übereinstimmung zwischen Programm- und Problemstruktur durch eine aktive und innovative Implementationsstrategie wettgemacht werden. Dafür hat die Implementationsstudie des Sonderprogramms mehrere Beispiele gefunden (Scharpf u. a. 1982 a). Multiple Regressionsanalysen der Inanspruchnahme des Sonderprogramms konnten in der Regel nur 50 bis 60 % der regionalen Varianz durch objektive Strukturfaktoren erklären (Peters/Schmid 1982 a). Die verbleibende unerklärte Restvarianz kann mit unterschiedlichen Implementationsstrategien, mit der mangelnden Übereinstimmung von Regelungs- und Problemstruktur und selbstverständlich auch mit Mängeln in der Modellspezifikation in Verbindung gebracht werden.

Im folgenden stelle ich eine Faktorenanalyse vor, die zeigt, mit welchen Strukturbedingungen die realisierte Inanspruchnahme zusammenhängt und welche Problemregionen diese Strukturbedingungen im besonderen Maße erfüllen. Wegen der oben genannten Einschränkungen kann aus diesen Zusammenhängen nur in der Tendenz auf Übereinstimmungen von Programm- und Problemstruktur geschlossen werden. Unter Einbeziehung der theoretischen Überlegungen (Kap. 3) ergibt sich jedoch ein interpretationsfähiges Bild der empirischen Zusammenhänge.

In den Tabellen 1 und 2 sind die Ergebnisse der Faktorenanalyse zusammengefaßt. Aus rationalen Gründen wurden fünf Faktoren extrahiert, die jedoch schon vier Fünftel der Varianz erklären. Die Inanspruchnahme des Sonderprogramms nach einzelnen Schwerpunkten weist mit vier Faktoren einen Zusammenhang auf; auf einem Faktor laden sogar alle drei Schwerpunkte hoch, so daß sich offenbar doch gemeinsame Strukturbedingungen für alle drei Programmschwerpunkte identifizieren lassen.

Faktor 1 spiegelt die Dichotomie externer, peripherer Arbeitsmärkte und interner, zentraler Arbeitsmärkte wider. Die positive Achse („externe, periphere Arbeitsmärkte“) ist gekennzeichnet („hochgeladen“) durch kleinbetriebliche und eher ländliche Struktur bei hoher Fluktuations- und Saisonarbeitslosigkeit, hohem

Tabelle 1: Faktorenanalyse¹ der Inanspruchnahme des Sonderprogramms nach Schwerpunkten und Indikatoren der Arbeitsmarktstruktur: Faktorladungen

Variablen ²	Faktor 1 ³	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4	Faktor 5	h ² vH ⁴
V192 ALO-Betroffenheit	0.87					83
V193 Mehrfacharbeitslosigkeit				0.50	0.72	86
V194 ALO-Dauer	0.87					80
VALOS Saison-Arbeitslosigkeit	0.72		0.31			75
V1133 Laufzeit off. Stellen > 2 Mon.	0.35		0.36		0.71	80
V172 ALO < 25 Jahre	0.35	0.49	0.44	0.40		73
V176 ALO-Frauen	0.47		0.60			64
V181 ALO ohne berufl. Bildg.				0.82		75
V152 Besch. im Sekundärsektor		0.52		0.79		90
V153 Besch. im Tertiärsektor		0.49		0.79	(0.26)	90
V155 Besch. in Kleinbetrieben	0.75		0.47			88
V156 Besch. in Großbetrieben	0.82		0.34			88
V142 Besch. Frauen	0.56		0.48			69
V145 Besch. über 55 Jahre		0.36			0.35	87
V146 Besch. Facharbeiter o. Meister		0.78		0.52	0.67	79
V166 Besch. i. Sekt. niedr. A.prod.		0.85				77
V136 Besch. zuwachs 77-79	0.38		0.73			79
V114 Bevölkerungsdichte	0.37		0.76			83
V334C Mittel-Inanspr. SP1		0.32				78
V335C Mittel-Inanspr. SP2		0.68			0.33	64
C336C Mittel-Inanspr. SP3		0.43	0.81			88
Erklärte Varianz in vH	32	20	14	9	6	80

1 Hauptkomponentenanalyse für N = 23 am Sonderprogramm teilnehmende Regionen und VARIMAX-Rotation, BMDP 4M - FU-Rechenzentrum, GUS/UH, 3.09.1982.

2 Zur genaueren Operationalisierung u. Kennzeichnung der Variablen vgl. Peters/Schmid 1982 a, S. 201 ff.

3 Zur besseren Identifikation der Variablen werden nur Faktorladungen ≥ 0.30 berücksichtigt.

4 h² = erklärte Einzelvarianz (Kommunalität).

Tabelle 2: Faktorenanalyse der Inanspruchnahme des Sonderprogramms nach Schwerpunkten und Indikatoren der Arbeitsmarktstruktur: Faktorwerte (zur Verdeutlichung der Struktur werden nur Faktorwerte $> \pm 0.60$ ausgewiesen)

Arbeitsamt	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4	Faktor 5
1 Braunschweig		- 1.40	- 1.09	- 0.83	2.44
2 Emden	1.54				0.62
3 Leer	1.46	- 1.39	- 0.76	- 1.92	2.54
4 Uelzen		- 0.74	- 0.73	- 0.98	1.35
5 Wilhelmshaven			- 0.87		
6 Aachen			1.74		
7 Bochum	- 0.54			- 0.67	- 0.89
8 Dortmund	- 1.32	- 1.54	1.23	1.24	- 0.87
9 Duisburg		- 0.88		- 1.81	- 0.90
10 Essen		1.90	1.83		1.50
11 Gelsenkirchen	2.29		1.55		- 1.40
12 Hamm	- 0.88				
13 Oberhausen		1.98		- 0.92	1.25
14 Recklinghausen	- 0.93	1.69	- 1.45		- 0.69
15 Neunkirchen	- 0.73	0.68			- 0.65
16 Saarbrücken	- 0.75	1.42	- 0.80	1.62	- 1.29
17 Saarlouis			- 1.46	- 0.72	
18 Regensburg	1.03			1.74	- 0.78
19 Regensburg	- 0.74		- 1.10		
20 Schweinfurt	1.33			1.09	
21 Weiden	2.21			0.67	
22 Deggendorf	2.52			1.19	
23 Passau					0.66

Faktor 1: Positive Achse = ländlich u. kleinbetrieblich strukturiert, hohe Fluktuations- und Saisonarbeitslosigkeit
 Negative Achse = großbetrieblich strukturiert, hohe Arbeitslosendauer, relativ hohe SP1-Inanspruchnahme
 Faktor 2: Positive Achse = niedrige Arbeitsproduktivität u. hoher Sekundärsektorenteil, generell hohe Inanspruchnahme
 Negative Achse = starker Tertiärsektorenteil, hoher Beschäftigtenanteil Älterer, generell niedrige Inanspruchnahme
 Faktor 3: Positive Achse = starke Bevölkerungsdichte und qualifizierte Arbeiterschaft, hohe SP3-Inanspruchnahme
 Negative Achse = starker Beschäftigungszuwachs u. hoher Frauenanteil bei Arbeitslosen u. Besch., geringe SP3-Inanspr.
 Faktor 4: Positive Achse = starker Sekundärsektor u. hoher Anteil ungel. ALO bei hoher Fluktuationsarbeitslosigkeit
 Negative Achse = starker Tertiärsektor u. geringer Facharb./Meister-Anteil
 Faktor 5: Positive Achse = hohe Mehrfacharbeitslosigkeit u. lange Laufzeit d. Offenen Stellen, relativ hohe SP2-Inanspruchnahme
 Negative Achse = keine starken Ausprägungen der Faktorladungen

Anteil der Frauen in Beschäftigung oder in Arbeitslosigkeit und positiver Beschäftigungsentwicklung. Die negative Achse („interne, zentrale Arbeitsmärkte“) ist stark großbetrieblich und eher städtisch, und (das ergibt sich implizit) durch eine überwiegend männliche Arbeiterschaft charakterisiert; sie weist auch eine hohe Dauer der Arbeitslosigkeit auf; mit dieser negativen Achse korrespondiert eine relativ hohe Inanspruchnahme des Schwerpunkts 1 (innerbetriebliche Qualifizierung).

Aus der Tabelle der Faktorwerte (Tabelle 2) lassen sich die für die beiden Achsen typischsten Arbeitsämter identifizieren: es sind dies die Arbeitsämter mit den jeweils höchsten negativen oder positiven Faktorwerten; beispielsweise läßt sich ein hoher positiver Faktorwert eines Arbeitsamtes als starke Korrelation dieses Arbeitsamtes mit der positiven Achse interpretieren. Typisch für die Achse „externer, peripherer Arbeitsmärkte“ sind die Arbeitsamtsbezirke Passau, Deggen-dorf, Hamm, Leer, Uelzen, Weiden und Schwandorf; typisch für die Achse „inter-ner, zentraler Arbeitsmärkte“ sind dagegen die Arbeitsamtsbezirke Duisburg, Neunkirchen, Oberhausen, Schweinfurt, Saarlouis und Saarbrücken; hier war die Inanspruchnahme von Schwerpunkt 1 überdurchschnittlich.

Als erstes Ergebnis läßt sich festhalten, daß die Akzeptanz betrieblicher Qualifi-zierungszuschüsse dort am besten ist, wo betriebliche, d. h. interne Teilarbeits-märkte mit männlicher Stammebelegschaft vorherrschen.

Faktor 2 ist gewissermaßen der „*Sonderprogrammfaktor*“. Er ergibt sich daraus, daß viele Sonderprogrammregionen offensichtlich die Mittel aller drei Schwerpunkte des Sonderprogramms entweder in hohem oder in geringem Maße in Anspruch genommen haben. Diese Gemeinsamkeit der selektierten Problem-regionen hängt mit vier Kontextbedingungen zusammen: am stärksten mit einem hohen Beschäftigtenanteil in Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität (der sehr stark mit schrumpfenden Sektoren korreliert), mit einem hohen Beschäftigtenan-teil im Sekundärsektor und entsprechend niedrigem Beschäftigtenanteil im Ter-tiärsektor, relativ hoher Jugendarbeitslosigkeit (bei einem – wie wir wissen – insgesamt hohen Niveau der Arbeitslosigkeit), und in der demographischen Be-schäftigtenstruktur dieser Regionen ein Überwiegen der jugendlichen (als Kehrseite zu einem niedrigen Beschäftigtenanteil Älterer) und männlichen Erwerbstätigen (als Kehrseite zu einem niedrigen Frauenanteil unter den Beschäftigten). Damit erklärt sich ein Großteil der Inanspruchnahme des Sonderprogramms durch einen hohen Industrieanteil mit offensichtlich ungünstigen Entwicklungschancen und einem Arbeitsmarkt, der schon stark auf sog. „Kerngruppen“ zusammenge-schrumpft ist. Dieses Ergebnis entspricht den theoretischen Überlegungen und Erwartungen (vgl. Kap. 3).

Die dafür typischsten Regionen (also Ämter mit generell hoher Inanspruch-nahme) sind die Arbeitsamtsbezirke Recklinghausen, Gelsenkirchen, Neunkirchen und Saarlouis. Die Regionen mit den offensichtlich ungünstigsten Strukturbedin-gungen im Hinblick auf die Regelungsstruktur des Sonderprogramms sind vor-

allem in Niedersachsen konzentriert (es sind dies Braunschweig, Uelzen und Wilhelmshaven; aber auch zwei Ruhrgebietregionen befinden sich darunter – Duisburg und Essen); diese Regionen weisen in der Tendenz in allen drei Schwerpunkten eine niedrige Inanspruchnahme auf (wegen der schwächeren Faktorladung gilt dies am wenigsten für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Auch alle bayerischen Regionen weisen – allerdings mit schwacher Ausprägung – negative Faktorwerte auf, so daß sie in der Tendenz, wie erwartet, ebenfalls zu den „Anti-Sonderprogrammregionen“ zählen. In diesem Zusammenhang soll jedoch noch einmal auf die eingangs erwähnten Einschränkungen hingewiesen werden, wonach hier durchaus auch Implementationsstrategien oder auch Mitnehmereffekte intervenieren können.

Der *dritte Faktor* ist vor allem durch die Dichotomie „starke Bevölkerungsdichte – negativer Beschäftigungszuwachs“ (bzw. umgekehrt: starker Beschäftigungszuwachs – geringe Bevölkerungsdichte) gekennzeichnet; mit starker Agglomeration korrespondieren auch noch großbetriebliche Struktur und relativ hoher Anteil an Facharbeitern/Meistern unter den Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes, während der starke Beschäftigungszuwachs mit kleinbetrieblicher Struktur, einer relativ langen Laufzeit der offenen Stellen und einem hohen Anteil an jugendlichen und weiblichen Arbeitslosen zusammenhängt.

Dieser Faktor ist in gewissem Sinne das Spiegelbild zum ersten Faktor: Während beim ersten Faktor jedoch die Betriebsgrößenstruktur (groß-klein) und die Arbeitslosenstruktur (lange Dauer-großer Zustrom) dominant waren, dominieren hier die Dichotomien „Land-Stadt“ und „positive-negative Beschäftigungsdynamik“. Agglomerationsregionen mit negativer Beschäftigungsdynamik – herausragende Regionen sind hier Gelsenkirchen, Bochum, Duisburg und Hamm – haben überdurchschnittlich vom Schwerpunkt 3 des Sonderprogramms, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Gebrauch gemacht, während die typischen Gegenregionen dazu sich in Bayern und Niedersachsen befinden (Regensburg, Schweinfurt; Emden, Uelzen, Wilhelmshaven); auch Neunkirchen und Saarlouis zählen dazu.

Als drittes Ergebnis läßt sich also festhalten: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die sich auf soziale Dienste und soziale Infrastruktur konzentrieren, finden die beste Akzeptanz in Agglomerationsgebieten. Das erklärt sich zum Teil dadurch, daß hier der größte Bedarf besteht (Umweltschutz, Altenpflege, Ausländer- und Jugendlichenbetreuung), zum Teil dadurch, daß sich hier die typischen Träger solcher Maßnahmen konzentrieren (große Kommunen, Wohlfahrtsverbände), zum Teil nachweislich auch dadurch, daß vor allem die Ruhrgebietsregionen das AFG-Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bisher noch nicht ausgeschöpft hatten (Peters/Schmid 1982 a, S. 40 ff.).

Der *vierte Faktor* steht in keinem systematischen Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Sonderprogramms: Er spiegelt im wesentlichen die Dichotomie

„Sekundär-Tertiärsektor“ wider, wobei Regionen mit einem Übergewichtigen Sekundärsektor – das sind, von Duisburg und Saarlouis einmal abgesehen, vor allem die bayerischen Regionen – auch einen hohen Anteil an Arbeitslosen ohne Berufsausbildung, eine hohe Mehrfach- und Saisonarbeitslosigkeit und auch einen hohen Anteil an Jugendarbeitslosigkeit aufweisen; bezeichnend ist auch, daß in diesen Regionen der Anteil an qualifizierten Arbeitern gering ist. Offensichtlich mangelt es in diesen Regionen an stabilen Beschäftigungsverhältnissen und an guten Arbeitsplätzen, die Wachstumsaussichten und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten bieten. *Fazit:* Das Sonderprogramm hat die Regionen nicht begünstigt, in denen es im wesentlichen um die Schaffung neuer und stabiler Arbeitsplätze geht.

Der *fünfte Faktor*, der statistisch schon ziemlich unbedeutend ist, ist bemerkenswert durch den Zusammenhang von Mehrfacharbeitslosigkeit, relativ großer Zahl an offenen Stellen mit langer Laufzeit, einer etwas überalterten Beschäftigungsstruktur und – darauf kommt es hier an – einer relativ hohen Inanspruchnahme von Schwerpunkt 2, den Zuschüssen zur Wiedereingliederung von strukturell benachteiligten Arbeitslosen; auch kleinbetrieblich strukturierte Regionen laden diesen Faktor noch etwas auf. Hier ragen die Regionen Emden, Uelzen, Gelsenkirchen, Wilhelmshaven und Recklinghausen heraus.

Diese Zusammenhänge sind schwer zu deuten. Der scheinbare Widerspruch zwischen hoher Mehrfacharbeitslosigkeit und großer Zahl an offenen Stellen mit langer Laufzeit könnte dadurch erklärt werden, daß es sich bei den offenen Stellen um solche mit äußerst schlechten Arbeitsbedingungen handelt, die deshalb schwer besetzbar sind und – infolge der schlechten Qualität – häufig und bald wieder verlassen werden. Lohnkostenzuschüsse können in solchen Situationen Unternehmen noch am ehesten veranlassen, ihre Einstellungstoleranz zugunsten strukturell benachteiligter Arbeitsloser zu senken; allerdings kann diese Situation (Bedarf und Absicht, Personen einzustellen, sind sowieso schon vorhanden) auch zur Mitnahme der Subventionen verleiten, so daß die relativ hohe Inanspruchnahme lediglich Ausdruck einer Überattraktivität des Programms sein könnte. Fallstudien zum zweiten Schwerpunkt des Sonderprogramms unterstützen beide Vermutungen (Semlinger/Lücker 1982).

Neben interessanten Einzelergebnissen bestätigt die ökonometrisch-statistische Analyse der Inanspruchnahme, daß das Sonderprogramm zwar zum einen gemeinsame Defizite der Problemregionen richtig angesprochen hat – vor allem das Problem der Umstrukturierung nicht mehr wettbewerbsfähiger Industriezweige, zum Teil auch das Problem von Defiziten in der sozialen Infrastruktur der Ballungsregionen –, zum anderen jedoch der wesentlich differenzierteren Problemstruktur nicht gerecht werden konnte. Die Treffsicherheit des Programms kann man insgesamt als mittelmäßig bezeichnen. Zur Schaffung neuer und guter Arbeitsplätze in peripheren Regionen, zur Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen in diesen Regionen (mit meist klein- und mittelbetrieblicher Struktur) sowie für die struk-

tuell besonders benachteiligten Arbeitslosen (den längerfristig Arbeitslosen, den arbeitslosen Frauen) konnte das Sonderprogramm nur wenig beitragen.

Was wäre die Alternative? Noch stärkere Differenzierung solcher Programme bzw. bestehender dauerhafter Programme nach objektiven Merkmalen des Arbeitsmarktes? Stärkere Entscheidungsautonomie und beschäftigungspolitische Verantwortung der regionalen Entscheidungsträger? Oder doch massivere globale Maßnahmen der Finanz- und Wirtschaftspolitik? Im folgenden stelle ich dazu einige sehr vorläufige und unsystematische Überlegungen an.

5. Zwischen Balkanisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Stichworte und Ausblick

Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik kann unter zwei unterschiedlichen Zielsetzungen betrachtet werden: Herstellung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen und effizientere Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Während Raumordner und Regionalplaner die Arbeitsmarktpolitik zunehmend als Instrument zur Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse sehen, erkennen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiker zunehmend die Notwendigkeit, ihre Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu „regionalisieren“, um den regionalen Unterschieden gerecht zu werden und damit den Einsatz ihres Instrumentariums zu effektivieren. Im folgenden werde ich mich auf einige Stichworte zum zweiten Aspekt regionalisierter Arbeitsmarktpolitik beschränken.

Für eine Regionalisierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sprechen zunächst die erheblichen regionalen Unterschiede in Niveau und – wie oben gezeigt – vor allem auch in der Struktur der Arbeitslosigkeit. Bleiben wir beim Niveau: Sowohl 1975 wie 1981 schwankten die regionalen Arbeitslosenquoten (in den 142 Arbeitsamtsbezirken) zwischen rund 2 und 12 bzw. 2 und 13 Prozent (Jahresdurchschnitte). Auch die Streuung innerhalb dieser Bandbreite, gemessen am Variationskoeffizienten, liegt vergleichbar bei ungefähr 30 %. Diese relative Streuung um das durchschnittliche Niveau der Arbeitslosigkeit war jedoch 1967 mehr als doppelt so hoch (77 %; Schmid 1980, S. 50). In den siebziger Jahren haben sich die Regionen eindeutig stärker angeglichen, weitgehend eine Folge der generell schlechteren konjunkturellen Lage.

Innerhalb des längeren konjunkturellen Zyklus hat auch die regionale Disparität ihre kleinen „Konjunkturen“: In der Rezession nähern sich die Arbeitslosenquoten an, im darauf folgenden Aufschwung gehen sie wieder auseinander: So stieg der Variationskoeffizient seit 1975 wieder kontinuierlich an (1979 = 40%), und fiel mit der Rezession 1980/81 wieder auf das Niveau von 30 % zurück.

Erstes Fazit: Hinsichtlich der globalen Beschäftigungslage haben heute die Regionen mehr gemeinsam als in den sechziger Jahren. Zur Lösung des globalen Beschäftigungsdefizits sind entsprechend auch globale Maßnahmen erforderlich: Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik *und* Arbeitszeitpolitik. Diese Gemeinsamkeiten über eine stärkere Regionalisierung lösen zu wollen, würde zu einer Balkanisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik führen, d. h. zur Unfähigkeit der Problemlösung mangels verfügbarer Handlungsressourcen (vgl. z. B. die Probleme einer regionalisierten Zinspolitik) oder zu einer „beggar your neighbour-Politik“, d. h. zu einer Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme auf Kosten anderer Regionen. Die regionalen Unterschiede im Niveau – und vor allem in der Struktur – sind dennoch recht beachtlich und erfordern einen flexiblen Einsatz des beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums.

Was kümmern uns die regionalen Unterschiede? Antwort: Als Restriktion für einen effizienten Einsatz globaler Maßnahmen *und* als ungerechte Verteilung der Lasten/Kosten von Arbeitslosigkeit. Die Restriktion ist vor allem makrotheoretisch begründet: Je größer die regionalen Disparitäten, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß globale Maßnahmen schnell auf inflationäre Engpässe stoßen. Engpaßorientierte Arbeitsmarktpolitik – vor allem Beseitigung von Qualifikationsengpässen – hat hier eine wichtige allokativen Funktion; sie muß an den regional lokalisierbaren Punkten ansetzen, die wiederum am besten von den regional wichtigen Entscheidungsträgern lokalisiert werden. Da diese Engpässe ganz verschieden aussehen können (Umstrukturierungsprobleme, Probleme beruflicher Mobilität, Eingliederungsprobleme, Transfer technologischen Know Hows etc.) sollte hier eher an eine Erweiterung lokaler Entscheidungsspielräume als an eine regulativ differenziertere zentrale Steuerung gedacht werden. Denkbar sind regionale – nach Problemniveau gewichtete – Vorabbudgets für die Arbeitsämter, die dann regional selbständig gesteuert werden können, und empfehlenswert sind regionale beschäftigungspolitische Komitees, in denen die zentralen Akteure zusammengeschaltet sind: Kommunen, Schulen, Verbände, Gewerkschaften und Arbeitsamt.

Aus makroökonomischer, vor allem aber auch verteilungspolitischer Sicht ist die Stabilität regionaler Disparitäten wichtig. Verbleiben wir beim Niveau der Arbeitslosigkeit: Offensichtlich sind regionale Unterschiede weniger dramatisch, wenn sie über die Zeit hinweg nicht stabil sind oder – bildlich gesprochen – wenn die rote Lampe der regional höchsten Arbeitslosenquote schnell von einer Region zur anderen wandert. Wie sieht es empirisch aus? In den Jahren 1975 bis 1981 hatte das Arbeitsamt Leer die „rote Lampe“ zu tragen, während „das gelbe Trikot“ kontinuierlich dem Arbeitsamt Stuttgart zufiel. Mehr Bewegung ist freilich festzustellen, wenn man die Rangordnung der 36 besten und der 36 schlechtesten Regionen (zusammen 50 % der Arbeitsamtsbezirke) beobachtet: Während rund 3/4 der (36) Arbeitsamtsbezirke am oberen bzw. unteren Ende der Rangskala

verbleiben, sind jeweils auch rund 1/4 Auf- oder Absteiger zu verzeichnen. Entsprechend schwächen sich auch die Korrelationen der regionalen Arbeitslosenquoten ab, seit 1977 allerdings geringer:

	ALQ 70	ALQ 73	ALQ 75	ALQ 77	ALQ 79 *
ALQ 73	0.86				
ALQ 75	0.68	0.70			
ALQ 77	0.68	0.76	0.79		
ALQ 79	0.62	0.74	0.68	0.93	
ALQ 81	0.66	0.73	0.69	0.86	0.89

*) Arbeitslosenquote jeweils September, N = 142 Arbeitsamtsbezirke

Auch die regionalen Arbeitslosenquoten der Rezessionsjahre 1967 und 1975 korrelieren stark (0.77; Schmid 1980, S. 53).

Zweites Fazit: Die regionalen Disparitäten sind kurz- und mittelfristig betrachtet sehr stabil. Längerfristig sind jedoch beachtliche Verschiebungen zu erkennen bzw. zu erwarten, deren systematische Analyse noch aussteht. Für den Einsatz globaler Steuerungsmaßnahmen ergeben sich daraus Restriktionen, und aus verteilungspolitischen Gründen, um die Last der Unterbeschäftigung gleichmäßiger zu verteilen, ergibt sich ebenfalls die Notwendigkeit einer regionalen Schwerpunktsetzung, d. h. einer gezielten Förderung der Wettbewerbschancen strukturell benachteiligter Erwerbepersonen. In dieser Hinsicht ergeben sich m. E. größere Chancen einer regionalen Differenzierung des entsprechenden Förderungsinstrumentariums: etwa einer regional gezielten Schwerpunktsetzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (mit denen strukturell benachteiligte Arbeitslose bekanntlich relativ gut erreicht werden können); oder einer regional gezielten Förderung von überbetrieblichen Trainingsstätten für ungelernte, gesundheitlich beeinträchtigte oder berufsunerfahrene Personen; oder einer Förderung der Wiedereingliederung von Personen vor allem in kleineren und mittleren Betrieben – einerseits um die in solchen Betrieben bestehende Wachstumsdynamik zu unterstützen, andererseits um monostrukturierte Regionen auf diesem Wege zu diversifizieren. Aus der finanziellen Not hat das „Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz“ (AFKG) von 1981 zum Teil eine Tugend gemacht, indem es Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Eingliederungsbeihilfen in diesem Sinne stärker regionalisierte. Allerdings resultierte daraus eine Einschränkung des Gesamtniveaus, was angesichts der derzeitigen Lage wenigstens für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht zu rechtfertigen ist.¹⁰ Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik als Sparpolitik am falschen Ende ist hoffentlich nicht Sinn der Diskussion.

Anmerkungen

Für kritische Kommentare danke ich Bernd Reisert und Klaus Semlinger.

¹ Ausführlicher zur Entstehungsgeschichte und Implementation vgl. Scharpf u. a. 1982 a.

² Vgl. die in Tab. 2, S. 29, aufgelisteten Arbeitsamtsbezirke.

³ Vgl. die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebene Broschüre „Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“, Mai 1979.

⁴ 5 der 23 Sonderprogrammregionen befanden sich im Bundesland Niedersachsen, 9 in Nordrhein-Westfalen, 3 im Saarland und 6 in Bayern.

⁵ Ausführlicher zur kausalen Typologie von Arbeitslosigkeit vgl. u. a. Schmid 1980.

⁶ „Dabei ist auf längere Sicht zu beachten, daß die mangelnde Kapazitätsauslastung im Bereich der keynesianischen Arbeitslosigkeit über die negative Wirkung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen zu einer Veralterung und Reduktion des Kapitalstocks führt, der den Spielraum für eine staatliche Nachfrageankurbelung zunehmend verengt. Vollbeschäftigung setzt langfristig eine entsprechende Kapitalakkumulation voraus. Werden die Unternehmen jedoch über längere Zeit in ihrem Güterabsatz rationiert, so besteht die Gefahr, daß es zu einer „Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit“ kommt. Diese Kapitalmangelarbeitslosigkeit kann also auch das Ergebnis einer längeren Nachfrageschwäche sein.“ (Hagemann/Schewe 1982, S. 29).

⁷ Vgl. dazu u. a. Garlichs/Maier 1982.

⁸ Zur Analyse der weiteren Ursachen für die zunehmende regionale Differenzierung und Polarisierung vgl. Peters/Schmid 1982 b, S. 45 ff.

⁹ Zunächst wurden ab August 1979 (Beginn der Bewilligungen) keine neuen Anträge mehr entgegengenommen; im Frühsommer 1980 konnten noch einmal unter bestimmten Bedingungen Anträge akquiriert werden.

¹⁰ Für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden diese Einschränkungen allerdings bald wieder de facto nahezu aufgehoben.

Literaturverzeichnis

Autorengemeinschaft, Zum Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit, in: Mitt-AB, H. 1, 1976, 70-83.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn, Mai 1979.

Cramer, Ulrich und Franz Egle, Zur durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit, in: MittAB, H. 4, 1976.

Egle, Franz, Ansätze für eine systematische Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, BeitrAB 36, Nürnberg 1979.

Freiburghaus, Dieter, Dynamik der Arbeitslosigkeit, Meisenheim 1978.

- Garlichs, Dietrich und Friederike Maier, Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982, S. 89-118.
- Hagemann, Harald und Theo Schewe, Keynesianische Politik in der Wachstumskrise: Das Beispiel Schweden, in: Konjunkturpolitik, 28. Jahrg., H. 1, 1982, S. 1-35.
- Lutz, Burkhardt und Werner Sengenberger, Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 5, 1980, 291-299.
- Malinvaud, Edmond, The Theory of unemployment reconsidered, New York 1977.
- Peters, Aribert und Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen – Zwischenbericht, Discussion Paper IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1982 a.
- Peters, Aribert und Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse der arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen: Analyse der Beschäftigungswirkung, Discussion Paper IIM/LMP 82-32, Wissenschaftszentrum Berlin 1982 b.
- Scharpf, Fritz und Dietrich Garlichs, Friederike Maier, Hans Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982 a.
- Scharpf, Fritz, und M. Brockmann, M. Groser, F. Hegner, G. Schmid (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt 1982 b.
- Scharpf, Fritz, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, Berlin 1982, Manuskript.
- Schmid, Günther, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980.
- Schmid, Günther und Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980.
- Schmid, Günther, Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: Theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen, Beitrag zur Konferenz des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung über „Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ in Berlin am 13./14. September 1982, Manuskript.
- Semlinger, Klaus und Karin Lücker, Erfolgsbedingungen und Wirksamkeit der Wiedereingliederung von ungelerten und längerfristig Arbeitslosen, Berlin 1982, Manuskript.
- Semlinger, Klaus, Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982, S. 63-88.