

Buttler, Friedrich

Article — Digitized Version

## Spielräume einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bei stagnierendem Wirtschaftswachstum

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Buttler, Friedrich (1983) : Spielräume einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bei stagnierendem Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 1, pp. 51-56

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135761>

**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.*

## Spielräume einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bei stagnierendem Wirtschaftswachstum

Friedrich Buttler, Paderborn

**Auch bei stagnierendem Wirtschaftswachstum bestehen Spielräume für regionalisierte Arbeitsmarktpolitik. Arbeitswirtschaftlich und regionalwirtschaftlich begründete Skepsis an ihrer Wirksamkeit gibt Anlaß zur Präzisierung und Auswahl des Instrumentariums. Prof. Buttler zeigt, daß eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Mobilisierungsfunktion für das regionale Entwicklungspotential haben kann.**

Stagnierendes Wirtschaftswachstum, steigende Arbeitsproduktivität und zunehmendes Erwerbspersonenpotential bei gleichzeitig nur noch geringfügig zurückgehender Wochen- und Jahresarbeitszeit lassen für 1983 erneut zunehmende Arbeitslosigkeit erwarten. Dabei sind die Beschäftigungsrisiken auf Erwerbspersonengruppen und Regionen ungleich verteilt. Sie sind zudem je nach konjunktureller Situation unterschiedlich ausgeprägt, d. h. je bedeutender die wachstumsdefizitäre Komponente der Arbeitslosigkeit und je geringer die strukturelle, desto geringer sind unter sonst gleichen Umständen die gruppenbezogenen bzw. regionalspezifischen Varianzen<sup>1</sup>. Gegenwärtig überwiegen wachstumsdefizitäre Komponenten gegenüber der strukturellen Arbeitslosigkeit weitaus; ein Indiz (nicht Maß) dafür ist die extrem niedrige Zahl an offenen Stellen. Das bedeutet auch, daß Beschäftigungsrisiken nicht nur bei Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wie Behinderten oder Arbeitskräften ohne abgeschlossene Ausbildung hoch sind, sondern bei allen Gruppen zugenommen haben; es bedeutet weiter, daß auch in wirtschaftlich führenden (zentralen) Regionen die Arbeitslosenquote als Produkt aus Betroffenheit, Häufigkeit und Dauer der Arbeitslosigkeit steigt. Es bedeutet dagegen nicht, daß besondere Risiken in Problemregionen und für Zielgruppen abgebaut werden. In einer Analogie ausgedrückt

heißt das: die Kranken sind nicht gesünder geworden, sie haben nur mehr Leidensgenossen gefunden.

Stagnierendes Wirtschaftswachstum führt zu neuen Schwierigkeiten bei der Lösung regionalpolitischer Probleme und akzentuiert schon bekannte: „Durch Abschwächung des industriellen Wachstums ist die Ansiedlung neuer und Erweiterung vorhandener Betriebe schwieriger geworden. Der regionale Wettbewerb um gewerbliche Investitionen hat sich verschärft; durch die verstärkte Arbeitsplatznachfrage auch außerhalb der Fördergebiete hat sich gleichzeitig die Dezentralisierungsbereitschaft der Industrie verringert. Die regionale Strukturpolitik dürfte es daher in Zukunft schwerer haben, eine ausgewogenere Verteilung der Investitionstätigkeit zu bewirken.“<sup>2</sup> Impulse für zukünftiges Wirtschaftswachstum dürften sich zunächst auf zentrale Regionen konzentrieren, weil sie sich „künftig eher noch stärker auf Faktoren gründen, die bisher noch eng mit Agglomerationsvorteilen verbunden sind (Human-kapital, Technologie, organisatorisches Wissen, Informations- und Kommunikationssysteme etc.). Dies dürfte die Chancen der regionalen Strukturpolitik erschweren, zukunftssträchtige Investitionen in wirtschaftsschwache Regionen zu bringen“<sup>3</sup>.

---

*Prof. Dr. Friedrich Buttler, 41, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Gründungsrektor der Universität-Gesamthochschule-Paderborn. Seine Arbeitsgebiete sind Regionalökonomie, Arbeitsökonomie und Finanzwissenschaft.*

<sup>1</sup> Vgl. G. S c h m i d : Regionale Arbeitsmarktstrukturen und regionalisierte Arbeitsmarktpolitik, Beitrag zur Konferenz „Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am 27./28. 9. 1982 in Berlin, erscheint Frankfurt 1983.

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag: Elfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 9/1642 v. 11. 5. 82, S. 7.

<sup>3</sup> Ebenda.

Angesichts dieses Szenariums wird der Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe zugewiesen, regionsspezifische Beschäftigungsrisiken abzubauen. Von der Regionalpolitik wird erwartet, daß sie mehr als bisher arbeitswirtschaftliche Kriterien wie die Qualität der Arbeitsplätze, das Potential und die Qualifikation der Arbeitskräfte berücksichtigen möge. Regionalpolitische sowie arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziele und Instrumente sollen stärker ineinandergeschoben werden. Man spricht je nach Schwerpunktsetzung von regionalisierter Arbeitsmarktpolitik oder arbeitsmarktorientierter Regionalpolitik<sup>4</sup>.

### Die Konzepte

Arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik kann im engen Sinne als gezielter Einsatz der bekannten regionalpolitischen Förderinstrumente in solchen Regionen, die nach arbeitswirtschaftlichen Kriterien wie z. B. Arbeitslosenquote, Jugendarbeitslosigkeit etc. Problemregionen sind, verstanden werden. Zu dem Zweck könnten entsprechende Abgrenzungen der Fördergebietskulisse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur vorgenommen oder die Investitionssubventionen im Rahmen des Investitionszulagengesetzes gezielt eingesetzt werden. Daneben ist an Sonderprogramme zu denken, wie sie der 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Ergänzung des Regionalen Aktionsprogramms „Saarland-Westpfalz“ und der 11. Rahmenplan mit dem Ziel der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb der Eisen- und Stahlindustrie (Stahlstandortprogramm) vorsahen.

Regionalisierte oder regionale Arbeitsmarktpolitik geht von der anderen Seite aus und kann ihrerseits in einem engen und einem weiten Sinn definiert werden. Im

engen Sinn handelt es sich um den regional gezielten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, wie sie das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bereitstellt oder wie sie durch Sonderprogramme des Bundes und der Länder ergänzt werden. Ein Beispiel für solche regional differenzierende Arbeitsmarktpolitik bietet das Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen vom Mai 1979. Ergänzend zu nur regional differenzierender Arbeitsmarktpolitik kann in einem weiteren Sinne dann von regionaler oder regionalisierter Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden, wenn lokale und regionale Akteure mit dem Ziel der Verbesserung der Funktionsfähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes mobilisiert werden und dabei die ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzen.

Im Konzept solcherart regional implementierter Arbeitsmarktpolitik verbinden sich Perspektiven, Strategien und Maßnahmen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik mit entsprechenden Konzepten arbeitsmarktorientierter Regionalpolitik. Das entspricht der einleitend genannten Forderung, regionalpolitische arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziele mehr als bisher ineinanderzuschieben. Als Begriff dafür hat sich inzwischen „regionale“ oder „regionalisierte“ Arbeitsmarktpolitik eingebürgert<sup>5</sup>.

Bei stagnierendem Wirtschaftswachstum begegnen diese Konzepte indessen berechtigter Skepsis, wobei nicht nur Politikhemmnisse in Gestalt von Steuerungs- und Durchsetzungsschwierigkeiten zu konstatieren sind, sondern auch erhebliche Zweifel an der gesamtwirtschaftlichen Wirksamkeit der regional eingesetzten Strategien und Instrumente geäußert werden.

Gesamtwirtschaftliche Wirksamkeit regionalisierter Arbeitsmarktpolitik verlangt als Relevanzkriterium re-

<sup>4</sup> Zu den Begründungen vgl. F. Buttler: Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik – ein Gegensatz?, Vortrag beim Regionalpolitischen Kontaktseminar „Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 28.-30. 4. 1982 in Hinterzarten.

<sup>5</sup> Vgl. auch J. P. Bonny: Regionale Arbeitsmarktpolitik: Die politische Ausgangslage, in: N. Blattner, D. Maillat, R. Ratti (Hrsg.): Regionale Arbeitsmarktprozesse, Bern 1981, S. 23-33; sowie H. Biehler, W. Brandes, F. Buttler, K. Gerlach, P. Liepmann: Regionale Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen 1981.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

gelmäßig, daß diese Politik nicht nur die interregionale Verteilung, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Niveau der Beschäftigung und deren Qualität positiv beeinflusst. Deshalb ist nach den Beschäftigungseffekten regionalisierter Arbeitsmarktpolitik zu fragen. Daneben sind andere Maßstäbe gesamtwirtschaftlicher Wirksamkeit zu beachten. Sie können in der Verbesserung der Allokation, der gesellschaftspolitisch zielkonformen Beeinflussung der interregionalen und interpersonalen Einkommensverteilung, in der Stabilisierung der Wirtschaftsgesellschaft durch soziale Sicherheit, Integration von Sondergruppen und Gewährleistung von Ordnungsprinzipien wie Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes, des Berufs und des Vertrags bestehen<sup>6</sup>. Zweifellos bestehen zwischen beschäftigungspolitischen und anderen genannten Beurteilungskriterien Überschneidungsbereiche.

### Die Zweifel

Die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit regionalisierter Arbeitsmarktpolitik zur Verringerung von Beschäftigungsrisiken kann in arbeitsökonomischer Sicht in drei Argumenten zusammengefaßt werden:

□ Erstens ist die Beschäftigungskrise so weit fortgeschritten, daß anders als in den siebziger Jahren Arbeitsangebotsengpässe kein entscheidendes Wachstumshemmnis sind. Der Tiefstand der offenen Stellen im Winter 1982/83 belegt dies.

□ Zweitens muß befürchtet werden, daß regional und gruppenspezifisch selektive Arbeitsmarktpolitik nur zu einer Umverteilung von Beschäftigungsrisiken zwischen Gruppen und Regionen führt, ohne das Niveau der Beschäftigung gesamtwirtschaftlich nachhaltig zu erhöhen.

□ Drittens ist zu erwarten, daß auch innerbetriebliche aktive Arbeitsmarktpolitik, wie z. B. im Sonderprogramm der Bundesregierung vom Mai 1979 gefördert, nicht einhellig positiv aufgenommen wird, weil sie in Abwesenheit beschäftigungspolitischer Nettoerfolge für die Gesamtbelegschaft aus der Sicht der Stammbeflegschaft die Gefahr mit sich bringt, die Risiken zwischen Stamm- und Randbelegschaft<sup>7</sup> zuungunsten ersterer umzuverteilen.

Die erste Kritik würde die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung unter Hinweis auf

<sup>6</sup> Vgl. G. Schmid: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran, in: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheft 13/1982, S. 309-326.

<sup>7</sup> Zur Hypothese der regionalen Ungleichverteilung von Stamm- und Randbelegschaften vgl. F. Buttler, K. Gerlach: Die regionalwirtschaftliche Bedeutung interner Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5, Köln, Berlin, Bonn, München 1978, S. 219-225.

fehlende Qualifikationsengpässe anzweifeln; die zweite würde zielgruppen- und zielregionenbezogene Sonderprogramme, -instrumente und -konditionen als aufwendiges Null-Summenspiel ablehnen; die dritte würde die öffentliche Förderung innerbetrieblicher Fortbildung und Umschulung als hochgradig Mitnahmeeffekte erzeugend oder die Loyalität und damit die Effizienz der Stammbeflegschaft gefährdend einstufen.

In regionalökonomischer Sicht läßt sich die Skepsis in folgenden Argumenten zusammenfassen: Die Hereinnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente, wie sie das AFG und Sonderprogramme bisher angeboten haben, reicht nicht aus, um die bei langanhaltender Stagnation des Wirtschaftswachstums eintretenden kontraktiven Beschäftigungseffekte in den Zielregionen auszugleichen. Kontraktive Effekte ergeben sich für alle Regionen, die Gebietskulisse der Regionalpolitik ist jedoch besonders betroffen, weil hier z. B. Zweig- und Zulieferbetriebe mit besonderen Beschäftigungsrisiken überwiegen<sup>8</sup>, weil die funktionale Arbeitsteilung zwischen Regionen periphere Regionen hinsichtlich Qualität und Stabilität von Arbeitsplätzen benachteiligt<sup>9</sup>, weil die Diffusion moderner Technologie und Organisation in hohem Maße von Urbanisationsvorteilen abhängt<sup>10</sup>, und schließlich weil das Angebot geeigneter und zahlenmäßig die Nachfrage zumindest deckender Arbeitskräfte in bisherigen Kern- oder Zentralregionen keinen Anreiz für die Dezentralisierungsbereitschaft der Industrie bietet.

Die Skepsis betont also die Erfolgswiderstände der bisherigen Regionalpolitik allgemein und bei stagnierendem Wirtschaftswachstum im besonderen. Ergänzt man diese Sicht durch die der eingeschränkten Erfolgsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, wie sie weiter oben dargestellt wurde, so ergibt sich als Fazit eine gedämpfte Erwartungshaltung der Regionalpolitik gegenüber der Hereinnahme aktiv arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Hinzu kommt die Gefahr regionaler Wettbewerbsverzerrungen durch eine interregional differenzierende Arbeitsmarktpolitik überregionaler Träger, weil diese auf neue Art Standortkonkurrenz und Kirchturmpolitik mit der Folge hoher gegenseitiger Neutralisierung öffentlicher Mittel und damit hohe Mitnahme- und Gewöhnungseffekte hervorbringen könnte.

Ein weiteres Gegenargument betrifft die neue regionale Selektivität arbeitswirtschaftlich gezielt ausge-

<sup>8</sup> Vgl. F. Buttler und K. Gerlach, a.a.O.

<sup>9</sup> Vgl. F. J. Bader: Funktionale Aspekte der regionalen Wirtschaftsstruktur, Discussion Paper 79-91, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin 1979.

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag, 11. Rahmenplan . . . a.a.O.

wählter Regionalprogramme und die Güte der dafür vorgebrachten Begründungen. Allein arbeitswirtschaftlich begründete und darüber hinaus (selbst aus arbeitswirtschaftlicher Sicht) ungenaue Indikatoren (z. B. Arbeitslosenquote der Arbeitsamtsbezirke) bilden nach diesem Argument die Komplexität des interregionalen Allokationszusammenhangs nicht zureichend ab. Dies kann zur fehlerhaften Spezifizierung (z. B. Über- und Untersteuerung) der eingesetzten Instrumente führen.

### Die Möglichkeiten

Bei der Untersuchung der Spielräume regionalisierter Arbeitsmarktpolitik sind zwei sich aus dem Vorhergehenden ergebende Perspektiven zu beachten:

- Erstens ist zu prüfen, ob regional differenzierende arbeitsmarktpolitische Instrumente geeignet waren bzw. wären, nicht nur die Struktur, sondern auch das Niveau der regionalen Beschäftigung positiv zu beeinflussen. Dabei ist auch zu überlegen, ob andere gesellschaftspolitisch wichtige Ziele durch einen regionalisierenden Politikansatz besser erreicht werden könnten.
- Zweitens ist den Möglichkeiten nachzugehen, durch regional implementierende Politik zur Beeinflussung der Arbeitsnachfrage, des Arbeitsangebots und des Allokationszusammenhangs zwischen beiden die Grundlagen für die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stärken.

### Niveaueffekte

Unstreitig kann eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik über die Förderung der interregionalen Arbeitskräftemobilität durch passive Sanierung von Problemregionen das Niveau regionaler Arbeitslosigkeit beeinflussen. Dieser Fall soll jedoch hier nicht betrachtet werden, weil erstens weitestgehende politische Übereinstimmung in der Ablehnung passiver Sanierung besteht, und weil zweitens bei gesamtwirtschaftlich stagnierendem Wirtschaftswachstum und beim beobachtbaren Tiefstand der offenen Stellen der Beitrag interregionaler Mobilität zur Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Niveaus der Arbeitslosigkeit außerordentlich beschränkt ist.

Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktpolitik können sich ergeben, wenn der Staat als Arbeitgeber selbst eine Zusatznachfrage entfaltet, oder wenn die relativen Faktorpreise durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Lohnsubventionen und Kurzarbeitergeld mit dem Ergebnis verändert werden, daß Arbeit freisetzende Substitutionsprozesse verringert werden, oder wenn durch Arbeitszeitpolitik das Arbeitsvolumen auf mehr Personen verteilt wird, oder wenn arbeitsmarktpoliti-

sche Maßnahmen strukturelle bzw. frktionelle Komponenten der Arbeitslosigkeit verringern, oder wenn die Qualifikation der Arbeitskräfte erhöht und damit die Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft verbessert werden, oder wenn die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze in Aktivitäten mit hoher Innovationsfähigkeit erfolgt.

Zunächst sei der mögliche Beitrag der arbeitsmarktpolitischen Instrumente betrachtet, die das AFG neben Lohnersatzleistungen bereitstellt. Dazu zählen Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung, Fortbildung und Umschulung, Förderung der Arbeitsaufnahme und Eingliederungsbeihilfen, berufliche Rehabilitation, Kurzarbeiter-, Winter- und Schlechtwettergeld sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Dabei zeigt Schmid's Analyse<sup>11</sup> für Fortbildung und Umschulung, Kurzarbeiter-, Winter- und Schlechtwettergeld sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen positive Beschäftigungseffekte. Weiter ergibt sich, daß die Wirkungen von Kurzarbeiter-, Winter- und Schlechtwettergeld auf kurzfristige Beschäftigungswirkung bei der Behebung frktioneller, struktureller und saisonaler Komponenten der Arbeitslosigkeit angelegt sind und sich daher bei anhaltend stagnierendem Wirtschaftswachstum nur zur Vermeidung kurzfristig tieferer Einbrüche, aber nicht zur Umkehrung des beschäftigungspolitischen Trends eignen.

Schließlich zeigt sich, daß Fortbildung und Umschulung kurzfristig einen Arbeitsmarktentlastungseffekt haben und langfristig zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen können, aber in der unmittelbaren Zielsetzung gegen strukturelle Komponenten der Arbeitslosigkeit gerichtet sind, die, wie mehrfach betont wurde, gegenwärtig nicht vorherrschen.

In dieser Situation rücken Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den Vordergrund des Interesses. Damit sind neben privaten Beschäftigern erneut der Staat als Arbeitgeber oder die freien Wohlfahrtsverbände als Träger infrastrukturpolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen gefordert. Beide üben jedoch wegen der vermuteten Folgelasten für die eigene Haushaltsführung Zurückhaltung. Sie finden dabei die Unterstützung durch Gewerkschaften, die nicht völlig grundlos erhebliche Mitnahmeeffekte, z. B. die Substitution von Planstellen durch ABM befürchten. Langfristig betrachtet sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht in allen Fällen erfolgreich. In einer Untersuchung von Hellmich<sup>12</sup> ist

<sup>11</sup> Vgl. G. Schmid: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik, a.a.O.

<sup>12</sup> A. Hellmich: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3, 1982, S. 345-361.

versucht worden, die zukünftigen Vermittlungschancen und Übernahmekancen in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse bei neuen Arbeitgebern und bei Trägern der ABM zu ermitteln.

Als Ergebnis der Analyse des AFG und regional gezielter Programme zeichnet sich ab, daß arbeitsmarktpolitische Instrumente nach dem AFG beschäftigungspolitische Spielräume in begrenztem Umfang eröffnen, die sich gezielt für Problemregionen und Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik einsetzen lassen<sup>13</sup>, daß die überwiegend auf die Förderung des *Arbeitsangebots* ausgerichtete Systematik des 1969 verabschiedeten Gesetzes in der gegenwärtigen Situation allerdings unzureichend bleibt: es fehlen Instrumente zur Förderung der *Arbeitsnachfrage*; der Wert der Instrumente zur Förderung des *Arbeitsangebots* bleibt von dieser auf die gegenwärtige Situation gezielten Mängelrüge im Grundsatz unberührt.

### Mobilisierungswirkungen

Regional gezielte Arbeitsmarktpolitik muß häufig, wenn sie erfolgreich sein soll, auch regional implementiert werden, d. h. die Politikträger und Betroffenen vor Ort sind für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen zu gewinnen und zu mobilisieren. Regional implementierte Arbeitsmarktpolitik geht jedoch, wie angedeutet wurde, weit über den Rahmen regional gezielter Anwendung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG bzw. entsprechender Sonderprogramme des Bundes und der Länder hinaus und versucht, auf das regionale Arbeitsangebot, die regionale Arbeitsnachfrage und den Allokationszusammenhang mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, der Ausbildungspolitik, der regionalen Wirtschaftspolitik einzuwirken.

Bei der Beurteilung der Spielräume für eine solche regionalisierte Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne spielen drei Konzepte eine Rolle: Potentialentwicklung, Information und Betroffenheit. Bevor sie skizziert werden, seien einige Beispiele für Arbeitsmarktpolitik vor Ort genannt. Sie können in diesem Beitrag nicht systematisch entfaltet werden, sondern sollen die Phantasie des Lesers anregen.

Das erste Beispiel betrifft die gegenwärtig besonders wichtige Bereitstellung von Ausbildungsplätzen für Jugendliche. Hier ist die regionale bzw. lokale Ebene vorzüglich zur Mobilisierung der Unternehmen, der Kammern, der Elternverbände, der Gewerkschaften, der

Parteien für die Integration der Jugendlichen in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem geeignet.

Das zweite Beispiel trifft junge Frauen in sogenannten Männerberufen. In diesem Fall fehlt es in der Regel nicht an Willensbeteuerungen der Politikträger und Verbände, sondern an der Beseitigung ganz konkreter Beschäftigungsfixkosten und an der Überwindung ganz praktischer Informationslücken und Vorurteile. Auch das ist im regionalen oder lokalen Gestaltungsbereich besser leistbar als durch abstrakte Normierungen.

Das dritte Beispiel betrifft die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Gewiß ist die Verkürzung der Jahres- bzw. Wochenarbeitszeit ein nicht regional lösbares Problem der Tarifparteien, ebenso gewiß gibt es jedoch lokale Politikspielräume bei der Umverteilung von Arbeit auf mehr Arbeitssuchende, z. B. durch Job-sharing und Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen. Im sogenannten Tabu-Katalog der Unternehmensverbände sind diese Maßnahmen zur Arbeitsumverteilung übrigens nicht genannt, aber es fehlt an Initiatoren, die sie vor Ort in die Praxis umsetzen.

Das vierte Beispiel betrifft Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Während kein Zweifel daran möglich ist, daß die große Arbeitslosenzahl einer großen Menge unbefriedigter sozialer Bedarfe gegenübersteht, also in diesem Bereich Arbeit nicht fehlt, fehlt es teilweise an Initiativen zur Bereitstellung sozialer Dienste und Infrastrukturen unter Einbeziehung von dafür geeigneten Arbeitslosen. Auch das ist nur teilweise durch die traditionellen Träger, z. B. die freien Wohlfahrtsverbände machbar, jedenfalls nicht ohne Engagement vor Ort. Neue Initiativen haben hier eine wichtige Chance, Bürgerverantwortung und Risikobereitschaft unter Beweis zu stellen.

Das fünfte Beispiel bezieht sich auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft durch Fortbildung und Umschulung. Diese Möglichkeiten können nur dort ergriffen werden, wo lokal die geeignete Infrastruktur an Bildungseinrichtungen angeboten wird, weil die Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG Fortbildung und Umschulung zwar individuell finanziert, aber nicht selbst die Trägerschaft für Ausbildungseinrichtungen übernimmt. Das lokale Engagement für die Übernahme von Trägerschaften ist also für den regionalen Erfolg solcher Maßnahmen entscheidend.

Das sechste Beispiel bezieht sich auf die Förderung des Innovations- und Technologietransfers zugunsten mittlerer und kleiner Unternehmen. Während ein Bedarf in dieser Hinsicht in vielen Sonntagsreden hervorgehoben wird, fehlt es doch allenthalben und insbesondere in Problemregionen an der Kommunikation zwischen potentiellen Anbietern und Verwendern moderner Tech-

<sup>13</sup> Vgl. auch F. W. Scharpf, D. Garlichs, F. Maier, H. Maier: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt, New York 1982.

nologien. Während die Anbieter oft die Bedürfnisse der potentiellen Verwender nicht kennen, wissen viele potentielle Verwender diese Bedürfnisse nicht zu artikulieren, weil sie weder ihr eigenes Problem noch die bereits vorhandenen oder jedenfalls gegenwärtig möglichen Lösungen dafür kennen. Auch hier ist die Kommunikation vor Ort unter Vermittlung durch regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen und z. B. auch Hochschulen und Forschungsinstitute vorteilhaft. Die Zahl der Beispiele ließe sich fortsetzen. Es fehlt gegenwärtig gewiß nicht an Politikvorschlägen, es fehlt in der Tat an ihrer Durchführung vor Ort.

### Drei Konzepte

Die drei Konzepte Potentialentwicklung, Information und Betroffenheit sind für die Entwicklung und Durchsetzung regionalisierter Arbeitsmarktpolitik wichtig. Ausgangspunkt der diesbezüglichen Überlegungen ist die Tatsache, daß gegenwärtig in der Bundesrepublik die Lethargie des Wartens auf Hilfe von oben weit verbreitet ist. Ihr Pendant bildet die Einstellung „wir können selbst nichts machen, solange nicht aus Bonn (oder der jeweiligen Landeshauptstadt) . . .“. Handeln von unten wird gegenwärtig noch nicht wieder als erfolgreiche Strategie angesehen. Die Region und den eigenen Wirkungskreis als Grundlage unserer gesellschaftlichen Entwicklung wiederzuentdecken und dabei gegebenenfalls alte Wachstumspfade zu verlassen, ist indes das Gebot der Stunde. Zu dem Zweck ist die Mobilisierung regionaler Entwicklungspotentiale durch gemeinsame regional- und arbeitsmarktpolitische Anstrengungen hilfreich.

Mit diesem Ausgangspunkt verbindet sich die Beobachtung, daß regional und lokal vor Ort Informationen über Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten zügig ausgetauscht werden können, wenn dafür die Kommu-

nikationsstrukturen geschaffen und genutzt werden, während die Sammlung, Aufarbeitung und strategische Nutzung dieser Informationen auf dem Wege der Einschaltung überregionaler Entscheidungsträger zu langwierig und kostspielig wäre sowie die Gefahr unzureichend problemgerechter Lösungsansätze mit sich brächte.

Potentialentwicklung und Informationskostensenkung verlangen die Veränderung von Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen, die von der überregionalen Ebene auf die lokalen Ebenen einwirken, z. B. die Delegation von Entscheidungen innerhalb der Arbeitsverwaltung auf die Ebene der Arbeitsamtsbezirke, die Modernisierung der Verfahrensabläufe in der Arbeitsverwaltung und die Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen der Bundesanstalt für Arbeit, den Trägern der Rentenversicherung, den von der Arbeitsmarktpolitik betroffenen Verwaltungen auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Ob all dies oder ein Teil davon möglich wird, liegt, dies ist zu wiederholen, wie schon nach 1975 nicht am Mangel arbeitsmarktpolitischer Konzepte mit beschäftigungspolitischer Orientierung, sondern am Mangel entsprechender politischer Entscheidungen. Damals hatte die Staatsverschuldungsdebatte das Thema Arbeitslosigkeit überlagert. Auch heute, bei noch vor fünf Jahren außerhalb des Dunstkreises der Arbeitsmarktforscher ungläublichen zwei Millionen Arbeitslosen ist Vollbeschäftigung weithin nur ein Postulat vollmundiger Politikresümees, aber nicht tatsächlich vorrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik. Die Betroffenheit der Gesellschaft der Bundesrepublik ist offensichtlich noch nicht hinreichend artikuliert worden, um Vollbeschäftigung wirklich zum ersten Ziel der Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre zu erheben.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Ständiger Vertreter des Präsidenten: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:** Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

**VERTRIEB:** manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007624

**Bezugpreise:** Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:** Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

**Anzeigenpreislste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.