

WOLFRAM MIETH

Zur Bedeutung regionaler Arbeitsmärkte für die Raumordnungspolitik

I. Die Fragestellung

In der Raumordnungspolitik und der regionalen Entwicklungspolitik stehen nicht Arbeitsmarktaspekte im Vordergrund, sondern die Fragen der Infrastrukturausstattung, der Verkehrs- und Energieanbindung, der Siedlungsstruktur oder der Wirtschaftsstruktur. Die Zahl der Arbeitsplätze oder der neu zu schaffenden Arbeitsplätze spielt als Zielparаметer eine große Rolle; was aber auf den Arbeitsmärkten vor sich geht, hat wenig Aufmerksamkeit gefunden. Man geht davon aus, daß sich die regionale Verteilung der Arbeitskräfte an die durch die Raumordnungspolitik gesetzten Daten anpaßt. Selbst die Fragen des Anpassungstempos, ob Verzögerungen eintreten, ob langfristig das System anpassungselastischer ist als auf kurze Sicht, Fragen, die sonst in der Wirtschaftspolitik einen großen Raum einnehmen, werden in der Raumordnungspolitik nur am Rande behandelt. Ein Hauptergebnis vieler Wanderungsuntersuchungen, daß in Richtung verfügbare Arbeitsplätze gewandert wird, scheint diese Haltung zu rechtfertigen. Der Arbeitsmarkt scheint nach dieser Auffassung kein ernstzunehmender Störfaktor der Raumordnungspolitik zu sein.

Es gibt aber inzwischen einige Anzeichen für ein Umdenken. Seit der idealtypischen Skizze von *Behring* und *Lutz*¹ wird der Begriff „Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte“ in der Diskussion verwendet, ein Begriff, der auf das Problem hinweist, daß Arbeitsmärkte nicht jede geforderte Anpassung verkraften können. Dieser Begriff wirkt aber bezeichnenderweise vor allem quantitativ, etwa wenn man aus solchen Überlegungen die Förderung auf zentrale Orte mit einer Mindestgröße des Arbeitsmarktes zu begrenzen versucht² oder mit quantitativen Kriterien die Ausgewogenheit einer Teilregion definiert³.

Daß die Förderung der Industrieansiedlung in den letzten Jahren sich nicht mehr allein an der Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze orientiert, sondern auch die Qualität dieser

Arbeitsplätze zu berücksichtigen versucht⁴, ist wohl weniger aus Arbeitsmarktüberlegungen erfolgt, sondern aus der Erkenntnis, daß die Einkommensindikatoren der zurückgebliebenen Teilräume gegenüber denjenigen der Zentren nicht aufholen können, wenn sich die guten Arbeitsplätze in den Zentren konzentrieren. Diese veränderte Zielrichtung wird aber das Interesse der Raumordnungspolitik an den Vorgängen auf regionalen Arbeitsmärkten wecken, weil es eben für einen Erfolg nicht ausreicht, die Ziele qualitativ umzuformulieren. Ein sichtbares Beispiel dafür bietet die in der Bundesrepublik Deutschland unter regionalpolitischen Gesichtspunkten aufgenommene Diskussion über interne Arbeitsmärkte⁵.

II. Die langfristig abnehmende regionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitskräfte

Die ökonomische Theorie des Arbeitsmarktes lehrt uns, daß im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die Bereitschaft zur regionalen (großräumigen) Mobilität tendenziell abnimmt und daß die Richtung der regionalen Wanderungen selektiver wird. Beide Tendenzen sind in Deutschland seit langem wirksam, wurden aber durch Sondereinflüsse immer wieder überdeckt, so daß man sie leicht übersehen konnte. Tatsächlich wird es in unserer freien Wirtschaftsordnung immer wahrscheinlicher, daß Arbeitsmarktverhältnisse zu einem limitierenden Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung in einer Teilregion werden. Zugleich wird die Gefahr größer, daß eine Raumordnungspolitik, die die Vorgänge am Arbeitsmarkt nicht direkt in ihr Kalkül einbezieht, Fehlinvestitionen tätigt und ihr Ziel nicht erreicht.

Die Wanderungsbereitschaft von Arbeitskräften ist von den ökonomischen Verhältnissen in der Herkunftsregion und in der Zielregion abhängig. Entsprechend sind Schub- und Zugkräfte zu unterscheiden⁶. Es ist nun bemerkenswert, daß

1 *Behring, K.; B. Lutz*: Betriebsstruktur als Bestimmungsgröße der Nachfrage auf regionalen Arbeitsmärkten. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bd. 3 (1970) Anhang zu Heft 2, S. 30* ff.

2 Vgl. *Gerlach, K.; P. Liepmann*: Industrialisierung und Siedlungsstruktur. Bemerkungen zum regionalpolitischen Programm einer aktiven Sanierung der bayerischen Rückstandsgebiete. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 187 (1973) S. 517 f.; Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung. S. 65 ff., v.a.S. 77.

3 Vgl. *Marx, D.*: Zur Konzentration ausgeglichener Funktionsräume als Grundlage einer Regionalpolitik des mittleren Weges. In: Ausgeglichene Funktionsräume. — Hannover 1975. = Veröffentl. d. Akademie f. Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94. S. 11 f.

4 Vgl.: Raumordnungsbericht 1974, a.a.O., S. 76 f.; 6. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. (Deutscher Bundestag, Drucksache 8/759) S. 6 und 12.

5 Vgl. *Buttler, F.; K. Gerlach; P. Liepmann*: Grundlagen der Regionalökonomie. — Reinbek bei Hamburg 1977. S. 97 ff.; dieselben: Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte als Bestandteil ausgewogener Funktionsräume. In: Ausgeglichene Funktionsräume, a.a.O., S. 78 ff.

6 Auch Push- und Pull-Faktoren genannt. Die hier verwendete Zweiteilung lehnt sich an diejenige der ökonomischen Theorie in Angebots- und Nachfragefaktoren an und betont den zeitlichen Ablauf, nämlich ob die Wanderungsbereitschaft zeitlich der Informationssuche vorangeht oder die Information erst die Wanderungsbereitschaft weckt; sie liegt in der Nähe der Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Mobilität.

auf beiden Seiten Veränderungen im Gange sind, die tendenziell die Wanderungsbereitschaft vermindern.

Die Zug- oder Sogkraft auf die Wanderungsbereitschaft vermindert sich durch die Gewichtungverschiebung zwischen dem Lohnsatz und den nichtpekuniären Bedingungen eines Arbeitsplatzes, die mit höherem Einkommen einhergeht. Während mit steigendem Lebensstandard der Grenznutzen eines weiter steigenden Einkommens sinkt, bleibt die subjektive Einschätzung der mit spezifischen Arbeitsplätzen verbundenen Vor- und Nachteile nichtgeldlicher Natur (auch psychische Kosten genannt) unverändert. So verliert die Lohnrate bei der Arbeitsplatzwahl an Einfluß, während die „Nebenbedingungen“ des Arbeitsplatzes immer wichtiger werden⁷. Zu diesen Nebenbedingungen gehört u. a. der Arbeitsort als Wohnort in allen seinen Aspekten, sowohl in bezug auf sozialen Status und Bekanntenkreis als auch in bezug auf Freizeitwert und Wohnwert. Daraus folgt, daß Einkommensunterschiede im allgemeinen es immer weniger vermögen, jemanden zum Abwandern zu bewegen, der in einem festgefügtten sozialen Milieu lebt, in dem er sich wohlfühlt; die Bevölkerung wird heimatverbundener⁸, sie kann sich das jetzt leisten⁹.

Vorschläge¹⁰, dieser mangelnden Mobilität durch stärkere regionale Lohndifferenzierungen zu begegnen, übersehen, soweit sie eine höhere Mobilität erhoffen¹¹, die hinter dieser Erscheinung liegenden grundlegenden Zusammenhänge; wollte man wirklich mit Hilfe regionaler Lohndifferenzierung die regionale Mobilität nachhaltig erhöhen, so müßten die zwischenräumlichen Lohnunterschiede mit steigendem Durchschnittseinkommen zunehmen; dies würde einer alten und aus Wettbewerbsüberlegungen wohl begründeten gewerkschaftlichen Tradition widersprechen; es würde auf den Widerstand der Arbeitnehmerschaft stoßen, die nie die Vorstellung der ökonomischen Theorie akzeptiert hat, gerechte Bezahlung als eine Funktion der eigenen Bereitschaft zum Arbeitsplatzwechsel anzusehen, sondern stets darauf bestanden hat, an dem jeweiligen Arbeitsplatz gerecht bezahlt zu

werden; es würde außerdem den an Pro-Kopf-Einkommensdurchschnitten orientierten Zielsetzungen der Regionalpolitik zuwiderlaufen.

Die relativ abnehmende Bedeutung von Lohndifferenzen bei der Beurteilung von Arbeitsplätzen verstärkt anscheinend in der Abwanderungsregion die Selektivität der Abwanderung. Dies mag auf den ersten Blick überraschen; eine niedrigere Abwanderungsquote würde die Selektivität der Abwanderung verringern, wenn sich diese Abwanderungsverminderung strukturell gleichmäßig verteilen würde. Dies ist jedoch aus folgenden Überlegungen unwahrscheinlich. Bei der Frage, ob man wegen eines höheren Einkommens eine Region verlassen soll, geht es, vorausgesetzt, daß der Akteur rational handelt, nicht allein um den Vergleich von Lohnraten am jetzigen und an alternativen Arbeitsorten, sondern um den Vergleich des zu erwartenden Lebenseinkommens¹². Wo sich die Erwartung des weiteren Fortkommens, das heißt die Chancen einer Karriere, an den Ortswechsel knüpfen, wird die Einkommensseite auch bei hohem Lebensstandard noch mehr Gewicht bei der Entscheidung haben als dort, wo sich diese Chancen nicht bieten; denn da verbinden sich mit dem Ortswechsel Erwartungen auf künftige weitere Einkommenszuwächse, deren zeitlich gestaffelte Erhöhung die Anreizwirkung verstärkt. Da sich in diesen Fällen an den beruflichen Aufstieg meist auch der soziale Status knüpft, wird die Entscheidung zur Abwanderung von den nichtpekuniären Motiven mitgestützt. Es folgt daraus, daß die Bereitschaft von Arbeitskräften zum Ortswechsel bei tendenziell steigendem Lebensstandard stärker in den unteren Berufen und Tätigkeiten zurückgehen kann, obwohl dort der Lebensstandard niedriger ist als in den gehobenen Berufen; daß sie außerdem stärker bei den Älteren zurückgeht, weniger bei jungen Menschen, die noch ein langes Berufsleben vor sich haben, wodurch sich Lohndifferenzen in größeren Lebenseinkommensdifferenzen niederschlagen können.

Die relativ abnehmende Bedeutung von Lohndifferenzen bei der Beurteilung von Arbeitsplätzen verstärkt auch die Selektivität der Wanderungsrichtung. Wohnwert und Freizeitwert eines Zielortes können immer größere Lohndifferenzen an anderen verschmähten Orten aufwiegen. Das unterschiedliche Angebot an zugewanderten oder potentiell zuwandernden Arbeitskräften verstärkt auf diese Weise eine Diskrepanz zwischen bevorzugten und benachteiligten Regionen. Diese Wanderungspräferenzen wurden nicht zufällig zuerst bei Akademikern sichtbar, einer Berufsschicht an der Spitze der Einkommenspyramide; sie wurde sicher auch dadurch verstärkt, daß es hier besonders viele berufstätige Akademikerehepaare gibt und es oft nicht leicht fällt, an einem Ort für beide passende Arbeitsplätze zu finden. Überhaupt erweisen sich berufstätige Ehepaare als erhebliches Mobilitätshindernis, wenn die Frau bei der Wahl des Arbeitsortes wirklich gleichberechtigt mitentscheidet¹³.

7 Vgl. Mieth, W.: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur. — Göttingen 1967. S. 188 f.; Streissler, E.: Long term structural changes in the distribution of income. In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Bd. 29 (1969) S. 91 f.

8 Vgl. Mieth, a. a. O., S. 106 ff.; H. J. Bodenhöfer bezeichnet in seinem Buch „Arbeitsmobilität und regionales Wachstum“ (Berlin 1969, S. 84) die Heimatverbundenheit als „unechte“ Präferenz, im Gegensatz zum Klima usw. Dahinter steckt ein Mißverständnis, wohl durch die von räumlichen Ausgangsdaten abstrahierende Gleichgewichtstheorie verschuldet. Die Präferenz ist genauso echt und wirksam wie andere und für die regionale Prognose besonders wichtig.

9 Die Verhältnisse am Wohnungsmarkt verstärken in vielen Ländern die Immobilität, da die Wahrscheinlichkeit, daß mit dem Umzug höhere Wohnungskosten in Kauf genommen werden müssen, inzwischen sehr hoch ist, gleichgültig, wie die Wanderungsrichtung ist.

10 Z. B. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1964/65. — Stuttgart 1965, Ziff. 248; dasselbe 1977/78 (Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1221), Ziff. 400; Giersch, H.: Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik. In: Kyklos. Bd. 20 (1967) S. 161; Nehring, S.; R. Soltwedel: Probleme der Beschäftigungspolitik. In: Konjunkturpolitik. Bd. 22 (1975) S. 233.

11 Sie könnten auch auf eine niedriglohnorientierte Zuwanderung von Unternehmen bauen.

12 Vgl. Mieth, a. a. O., S. 118 ff.; Bodenhöfer, a. a. O., S. 80 ff.

13 Der zur Zeit hohe und noch steigende Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit läßt sich teilweise damit erklären, daß die berufliche Karriere des Mannes (oder bei der Heirat auch nur seine augenblick-

Die Schubkräfte bei Arbeitskräftewanderungen haben ebenfalls nachgelassen, weil die soziale Absicherung im modernen Staat ein Minimum garantiert, das den Zwang zur Abwanderung aus Not und Hunger beseitigt hat. In peripheren ländlichen Gebieten wird die Entlastung vom Zwang noch stärker empfunden, wenn solche soziale Absicherung, wie das in dem modernen Wohlfahrtsstaat üblich ist, sich an überörtlichen Durchschnitten ausrichtet; die Sozialhilfe ist zum Beispiel an landeseinheitliche Regelsätze gebunden; der Empfänger in einer armen Region fühlt sich mit dieser Unterstützungsleistung in dieser Region relativ besser dran als anderswo, wo der durchschnittliche Lebensstandard höher ist. Kommt dann noch die Ungewißheit hinzu, ob man an einem anderen Ort eine dauerhafte Beschäftigung findet, so wird man auch noch wegen dieses kleinen relativen Vorteils zögern, den Ortswechsel zu wagen.

Die heutige Absicherung der landwirtschaftlichen Einkommen wirkt in ländlichen Gebieten in die gleiche Richtung; ebenfalls der gerade dort häufigere Hausbesitz, vielleicht sogar verbunden mit Nebeneinkommen aus dem Fremdenverkehr. Man begnügt sich eben mit dem, was man hat; und man kann sich das inzwischen auch leisten. So entstehen die stillen Reserven des Arbeitsmarktes, die zwar am Ort mobilisiert werden könnten, aber nicht zur Abwanderung zu bewegen sind.

Ökonomisch effiziente Allokationen können sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nur dann herausbilden, wenn Zwangslagen die Schubkraft liefern oder wenn stark ökonomisch orientierte Verhaltensweisen verbreitet sind, welche dann die nötige Zugkraft liefern. In dieser Hinsicht unterscheidet sich unser reiches zwanzigstes Jahrhundert immer mehr von dem ärmeren neunzehnten Jahrhundert¹⁴.

Da sich das durchschnittliche Realeinkommen in den letzten 25 Jahren in Deutschland viel schneller erhöht hat als in den vorangegangenen 150 Jahren der wirtschaftlichen Entwicklung, müssen die retardierenden Momente bei der Bereitschaft zum Wechsel des Arbeitsortes stark zugenommen haben. Sie wurden aber in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit durch Sondereinflüsse überdeckt: zunächst durch die Heimatvertriebenen, die zwangsweise entwurzelt, längere Zeit wohl einen erheblichen Teil der zwischenräumlichen Arbeitskräftewanderungen getragen haben; dann durch den Flüchtlingsstrom aus der DDR, der sich von vornherein besonders dorthin wandte, wo Arbeitsplätze verfügbar waren; schließlich durch die Gastarbeiter, die über das Anwerbeverfahren auf die Arbeitsplätze gelenkt wurden, wo deutsche Arbeitskräfte fehlten; sie glichen dadurch ebenso sehr ein regionales Arbeitsplatzungleichgewicht aus wie ein Ungleichgewicht in bezug auf die Besetzbarkeit verschieden angenehmer Arbeitsplätze.

Die geringe Mobilität der Arbeitslosen in den vergangenen Jahren mag noch spezifische andere Gründe haben; sie ist, grundsätzlich gesehen, für den heute erreichten Lebensstandard nicht überraschend. Sie dürfte auf längere Sicht noch zunehmen, wenn nach dem Ende des Bevölkerungswachstums sich das Durchschnittsalter der erwerbstätigen Bevölkerung erhöht und damit altersabhängig die Mobilitätsbereitschaft sich weiter verringert.

III. Raumordnungspolitische Konsequenzen

Abnehmende Bereitschaft der Arbeitskräfte zur Wanderung bedeutet, daß die Friktionen auf den regionalen Arbeitsmärkten zunehmen werden, der Arbeitsmarktausgleich also weniger leicht gelingen wird. Es werden, wenn wir von den konjunkturellen Einflüssen absehen, tendenziell sowohl die offenen Stellen als auch die Arbeitslosen auf den regionalen Teilarbeitsmärkten zunehmen; die strukturelle Arbeitslosigkeit wird im Durchschnitt des Konjunkturzyklus höher sein.

Aufgrund der vermuteten verstärkten Selektivität der Abwanderung läßt sich diese strukturelle Diskrepanz auf den Arbeitsmärkten regional präzisieren. Es ist zu erwarten, daß in Zielorten, die ein Geburtendefizit aufweisen, insbesondere in Ballungsgebieten, die spezifische Knappheit an Arbeitskräften sich stärker bei den unteren Berufsgruppen, vor allem bei Arbeitern, bemerkbar machen wird, weil die Mobilitätsbereitschaft hier mehr nachläßt als in den Berufen mit Aufstiegschancen. Die Knappheit wird sich außerdem bei den Männerberufen konzentrieren; junge Frauen nämlich sind, auch wenn sie keine oder nur eine geringe Berufsqualifizierung besitzen, mobilitätsfreudiger, weil sie außerberufliche Aufstiegschancen in der Stadt erhoffen¹⁵.

Es folgt daraus, daß die heutige Konzentration der ausländischen Arbeitskräfte in den Großstädten nicht allein einer Wohnpräferenz entspringt, sondern einem echten Bedarf, und daß bei einem Wegfall der Ausländer auf dem deutschen Arbeitsmarkt der gefürchtete Sog der Ballungsgebiete auf die peripheren Regionen in dieser Klasse von Arbeitskräften keineswegs so sicher vorausgesagt werden kann. Selbst bei einer künftig viel geringeren konjunkturellen Anspannung auf dem Arbeitsmarkt als in den 60er und frühen 70er Jahren könnte es geschehen, daß die Industriezweige, die viele Arbeitsplätze dieser unteren Kategorien anbieten, an ihren angestammten Standorten in den Ballungsgebieten Schwierigkeiten haben werden, die passende Art von Arbeitskräften in genügender Zahl zu finden. In den Globalzahlen zum Arbeitsmarkt wird diese Problematik verwischt, weil sich die arbeitslosen Akademiker, Angestellten und Frauen in den Städten sammeln.

liche Beschäftigung) den Wohnort bestimmt und die Frau am neuen Ort zusehen muß, wie sie wieder Arbeit findet. Das „Zusehen“ dauert aber in schlechten Zeiten länger.

14 Diese soziologische Präzisierung der Aussagen der ökonomischen Theorie verdanken wir vor allem den Arbeiten von A. Lowe, zuletzt: Politische Ökonomik. — Frankfurt, Wien 1968.

15 Vgl. Genosko, J.: Ursachen und Auswirkungen räumlicher Mobilität. Eine empirische Untersuchung der Bevölkerungsbewegung innerhalb und über die Grenzen der bayerischen Planungsregion Donau-Wald. — Diss. Regensburg 1978. S. 57 f., S. 90, und die dort angegebene Literatur.

Für die peripheren Gebiete muß umgekehrt erwartet werden, daß dort wie bisher die gering Qualifizierten das Gros der Arbeitslosen stellen, während qualifizierte Kräfte knapp sind, und daß sich diese Diskrepanz mit der Zeit verschärft.

Diese Konstellation auf den regionalen Arbeitsmärkten dürfte es der Raumordnungspolitik und der regionalen Entwicklungspolitik schwer machen, die Ansiedlung qualifizierter Arbeitsplätze in Rückstandsregionen stärker zu vermehren; denn die Marktkräfte ziehen genau in die andere Richtung: Auslagerung gering qualifizierter Arbeitsplätze in die Fördergebiete und umgekehrt Verlagerung qualifizierter Arbeitsplätze in die Ballungskerne bedeutet, der regionalen Verteilung des Arbeitskräfteangebots zu folgen.

Nun sind diese Schwierigkeiten nicht neu; die Raumordnungspolitik hat, um die Auswirkungen dieser unerwünschten selektiven Struktur der Arbeitsmarktwanderungen zu mildern, aber auch von anderen Überlegungen her, das Ziel der dezentralen Konzentration entwickelt; man hofft, daß ein zentraler Ort von einiger Größe einen vielfältigen Arbeitsmarkt darstellt, der attraktiv genug ist, einen Teil der Abwanderung aus den ländlichen Gebieten und Kleinstädten der Region aufzufangen und so der Region zu erhalten. Was leistet diese Politik in bezug auf die Arbeitsmarktgeschehnisse wirklich?

Zweifellos wird die Wahrscheinlichkeit des Marktausgleichs auf einem größeren Arbeitsmarkt größer. Insofern ist der große Arbeitsmarkt in der Lage, die abnehmende regionale Mobilitätsbereitschaft zu kompensieren. Soweit handelt es sich einfach um einen stochastischen Zusammenhang, mehr nicht¹⁶. Entscheidend für die Beurteilung des Konzepts der dezentralen Konzentration unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist wegen der Selektivität der Abwanderung, ob dadurch auch der Qualifikationskegel der Arbeitsplätze der betrachteten Region wächst. Das läßt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Die Zahl der qualifizierten Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft wächst nämlich nicht einfach dadurch, daß der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Folglich kann sich durch den Prozeß der dezentralen Konzentration die Qualifikation der in der Region angebotenen Arbeitsplätze nur dadurch erhöhen, daß der größer ausgebaute Ort qualifizierte Arbeitsplätze aus Orten höherer Zentralität an sich zieht. Das könnte vor allem im Dienstleistungsbereich in einem gewissen Umfang gelingen, wenn die Nähe zum Kunden von Gewicht ist und zugleich eine Mindestortsgröße erforderlich.

Sicher ist das aber nicht. Der Wettbewerb zwischen den Städten erinnert an die Fußballiga: Die Rangordnung zählt. Solange man den anderen nicht überholt, bleibt die Überlegenheit des Ranghöheren in vieler Hinsicht unangetastet. Qualifizierte Arbeitsplätze kann ein zentraler Ort aber durch Spezialisierung an sich ziehen, weil diese ihn auf dem Spezialgebiet gegenüber Orten höherer allgemeiner Zentralität partiell mit höherer Zentralität ausstatten kann. Die qualifi-

zierende Spezialisierung schafft Aufstiegschancen in der Region und Anreiz zum Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte. Auf diesem Wege würde auch die Selektivität der Wanderungszielorte abgeschwächt. Man wünschte, es gäbe in der Regionalpolitik mehr Mut zur regionalen Spezialisierung.

Noch wichtiger erscheint mir angesichts des Qualitätsdilemmas in den Abwanderungsregionen, daß die Förderungspraxis, die sich bisher auf die Schaffung von gewerblichen Arbeitsplätzen beschränkt, neu durchdacht wird. Will man qualifizierte Arbeitsplätze besonders fördern, so kann man nicht daran vorbeigehen, daß die Verlagerung von Arbeitsplätzen des Dienstleistungsbereichs aus Orten höherer Zentralität in die besonders geförderten Schwerpunktorde höchst erwünscht wäre. Dafür spricht sowohl das Wachstumstempo des Dienstleistungssektors als auch die tendenzielle Zunahme des Qualifikationsniveaus in diesem Bereich, nicht zuletzt die Qualifikation der in Frage kommenden Arbeitsplätze¹⁷.

Der Qualifikationskegel der Arbeitsplätze eines Unternehmens ist, wenn wir von Branchen- und Größeneinflüssen absehen, auch davon mitbestimmt, ob es sich um ein selbständiges Unternehmen handelt oder um einen Zweigbetrieb. Das selbständige Unternehmen enthält ceteris paribus relativ mehr Arbeitsplätze höherer Qualifikation¹⁸. Die Förderungspraxis der Industrieansiedlung bevorzugt aber ungewollt die Zweigbetriebsansiedlung; denn in den Richtlinien ist eine Mindestgröße für die Zahl der neu zu schaffenden Arbeitsplätze festgelegt, die kleine Unternehmen oder Unternehmen, die erst im Entstehen sind, oft ausschließt. Dabei lehrt die lokale Geschichte der Industrialisierung, auch im Deutschland des 20. Jahrhunderts, wie große Entwicklungen aus kleinsten Anfängen heraus entstanden sind und dabei aus der lokalen Verbundenheit des Unternehmers die Region gewinnt.

Die herkömmlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Arbeitslosigkeit sind dagegen unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten zweischneidig und unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten auch nur halb erfolgreich. Die Förderung der regionalen Mobilität verstärkt die Selektion der Abwanderung, weil sie die am geringsten Qualifizierten am wenigsten erreicht¹⁹. Die Qualifizierung oder Umschulung von Arbeitslosen in der peripheren Region verstärkt dagegen die Abwanderungsbereitschaft dieser Ausgebildeten. Vor allem, wenn der Ausgebildete seine Ausbildung außerhalb eines Arbeitsverhältnisses erwirbt, steht er anschließend vor dem Problem, einen der Ausbildung angemessenen Arbeitsplatz zu finden, was in der peripheren Region oft schwerer fällt als anderswo. Jede selektive Abwanderung aber erschwert die Beseitigung der

16 Da systematische partielle Einflüsse bei der Entstehung von lokaler Arbeitslosigkeit eine große Rolle spielen, z. B. Branchenkonjunkturen oder Randlage, sind große Arbeitsmärkte mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosenquote nicht ausgeschlossen.

17 Vgl. Zangl, P.: Die Entwicklung der Berufe 1961–1970. Versuch einer qualitativen Analyse. In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Mitteilungen. Bd. 27 (1976) S. 145 ff.

18 Raum, G.: Die Arbeitsplatzqualifikationsanforderungen der Zweigbetriebe. – Regensburg (o. J.). (Unveröffentlichtes Manuskript.)

19 Hofbauer, H.; E. Nagel: Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 6 (1973) S. 259 ff.; Genosko, a.a.O., S. 74.

Restarbeitslosigkeit in der Region, was auch arbeitsmarktpolitisch nicht erwünscht sein kann.

IV. Zusammenfassung

Überlegungen im Rahmen der theoretischen Volkswirtschaftslehre lassen erwarten, daß die Bereitschaft zur regionalen Mobilität, insbesondere der großräumigen Mobilität, im allgemeinen mit steigendem Lebensstandard abnimmt, daß dennoch die Selektivität der Abwanderung in Abwanderungsregionen zunimmt, und daß sich die Selektivität der Wanderungsrichtung verstärkt. Auf den regionalen Teilarbeitsmärkten nehmen dadurch die Diskrepanzen zwischen

angebotenen und nachgefragten Arbeitsplätzen zu, und zwar in einer regional typischen Weise: In den Zuwanderungsgebieten entsteht eine spezifische Knappheit von weniger qualifizierten (vor allem männlichen) Arbeitskräften, in den Abwanderungsgebieten eine spezifische Knappheit von qualifizierten Arbeitskräften. Das raumordnungspolitische Konzept der dezentralen Konzentration trägt im stochastischen Sinne zur Minderung von Diskrepanzen auf Teilarbeitsmärkten bei, erhöht aber nicht unbedingt die Zahl der qualifizierten Arbeitsplätze einer Region. Eine stärkere Spezialisierung zwischen den Regionen, eine Ausdehnung der Förderung auf den Dienstleistungssektor und die Abschaffung der geforderten Mindestzahl von neu geschaffenen Arbeitsplätzen in der Förderpraxis würde eine gleichmäßigere großräumige Verteilung qualifizierter Arbeitsplätze fördern.