

WOLFGANG J. STEINLE

Probleme regionaler Arbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft

Erfahrungen der siebziger Jahre und regionalpolitische Konsequenzen

1. Einleitung

In den sechziger Jahren war die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft auf einem historisch niederen Niveau. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen sank sogar von 2,5 Mill. 1960 auf 2,1 Mill. 1970. Dagegen belaufen sich Schätzungen für die Jahreswende 1980/81 auf über 7 Mill. registrierte Arbeitslose. Mit der enormen Steigerung im letzten Jahrzehnt gingen auch Veränderungen der Struktur und der regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit einher, deren wirtschaftliche und politische Konsequenzen derzeit sicherlich noch nicht zur Gänze überschaut werden können.

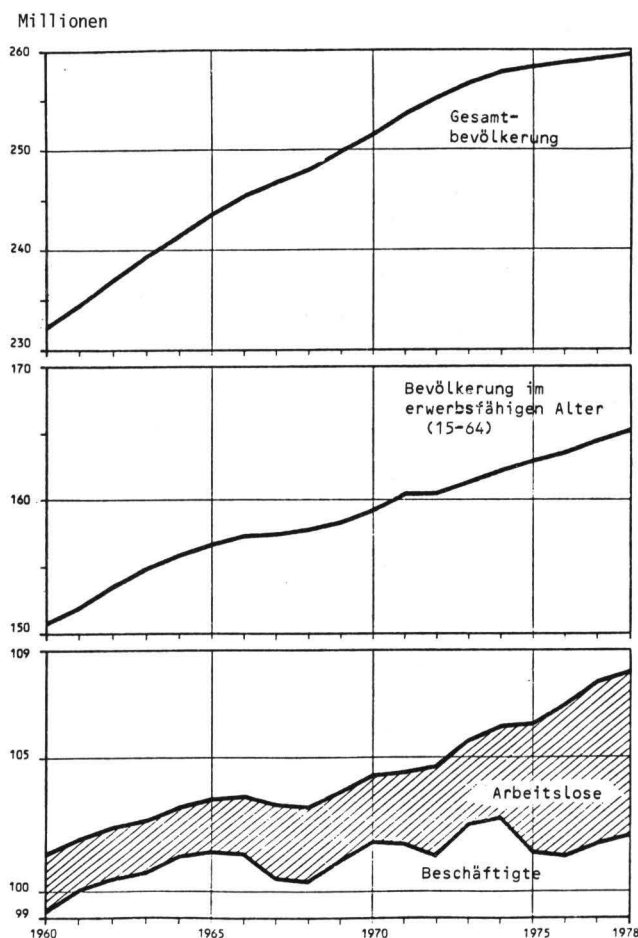
Trotz der bestehenden Unsicherheiten über die allgemeinen Rahmenbedingungen wird im vorliegenden Beitrag versucht, eine Skizze der regionalen Entwicklung und Problemstruktur der Arbeitslosigkeit zu vermitteln und regionalpolitische Folgerungen daraus abzuleiten. Es wäre dabei wenig sinnvoll, rein deskriptiv vorzugehen; vielmehr scheint es angemessen, die Thematik unter dem Leitbegriff der Anpassungsfähigkeit von Regionen anzugehen. Das heißt, Anhaltspunkte dafür zu finden, inwieweit Regionen fähig waren und sind, auf das veränderte wirtschaftliche Klima der siebziger Jahre zu reagieren und sich strukturell anzupassen. Dieses Thema entspricht auch – nach der Auffassung des Autors – der grundlegenden regionalpolitischen Schlußfolgerung, welche aus den Erfahrungen der siebziger Jahre zu ziehen ist; nämlich daß sich die europäische Regionalpolitik künftig viel mehr an der Anpassungsfähigkeit von Regionen und ihrer gezielten Förderung als an globalen regionalen Disparitätenin-

dikatoren orientieren sollte – welche darüber hinaus, wie sich leicht zeigen läßt, kein adäquates Bild der in der Gemeinschaft bestehenden regionalen Probleme wiederzugeben in der Lage sind. Die sachliche Grundlage dieser Auffassung soll in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

Es wird zunächst – nach einer kurzen Darstellung der allgemeinen Arbeitsmarkttendenzen – gezeigt, welche Schlüsse sich aus einer undifferenzierten Analyse der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ergeben. In den darauf folgenden Abschnitten wird dann versucht, geeignetere Indikatoren für die Anpassungsfähigkeit von Regionen sowohl mit Rücksicht auf die Entwicklung als auch die jüngst erfaßbare Struktur zu formulieren und die daraus folgenden regionalpolitischen Konsequenzen zu veranschaulichen.

Während sich die Analyse der Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf die jeweiligen nationalen Zahlen der registrierten Arbeitslosigkeit stützt, wird die Struktur auf der Grundlage der gemeinschaftlich durchgeführten Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte untersucht, welche es (im Gegensatz zu den registrierten Arbeitslosenziffern) erlaubt, Querschnittsvergleiche zwischen den Regionen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu ziehen¹. Griechenland, das seit Anfang des Jahres 1981 Mitglied der Gemeinschaft ist, kann in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden, da einerseits

1 Vgl.: Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte. Hrsg.: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. Zu einer Übersicht s. Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1973, 1975, 1977. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft. – Luxemburg 1980.



Allgemeine Bevölkerungs- und Arbeitsmarkttendenzen in der Gemeinschaft

Quelle des benutzten Zahlenmaterials: Eurostat, Sozialstatistik

noch keine Stichprobenerhebung vorliegt und andererseits nationale Angaben definitorisch so stark vom üblichen abweichen, daß Vergleiche nur wenig sinnvoll erscheinen².

2. Die regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit – Anlaß oder Legitimitätseinbuße für regionalpolitische Anstrengungen?

Um zunächst den allgemeinen Rahmen der regionalen Entwicklung abzustecken, wurde das beifolgende Schaubild angefertigt, welches die Bevölkerungs- und Arbeitsmarkttendenzen in der Gemeinschaft in den sechziger und siebziger Jahren zeigt. Während sich die Zuwachsraten der Gesamtbevölkerung in den siebziger Jahren deutlich verringert hat, wuchs die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter relativ kon-

tinuierlich weiter. Aufgrund der sprunghaft gestiegenen weiblichen Erwerbsbeteiligung erhöhte sich die Zahl der Erwerbspersonen in den siebziger Jahren weitaus mehr als in den sechziger Jahren, während die Beschäftigung – vor allem nach dem Einbruch 1974/75 – mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten konnte. Als Folge – sowohl des erhöhten Wachstums der Erwerbspersonen als auch der Wirtschaftskrise – begann die Zahl der Arbeitslosen ohne Unterbrechung anzusteigen, wobei die höchsten Zunahmen der Arbeitslosigkeit – ob in absoluten Zahlen oder prozentuellen Veränderungen – in den reicheren Mitgliedstaaten und Regionen der Gemeinschaft stattgefunden haben. Sowohl gemessen am Variationskoeffizienten als auch am Theil-Index oder anderen viel beschworenen Indizes, hat die regionale Dimension der Arbeitslosigkeit deutlich an Gewicht verloren, und ähnliches lässt sich auch bezüglich anderer traditionell benutzter Schlüsselindikatoren sagen. So hat sich – auf europäischer Ebene – eine eindeutige Tendenzwende bezüglich der Wanderungssalden gezeigt, haben sich Differenzen des realen regionalen Wirtschaftswachstums deutlich verringert, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Während die Arbeitslosenquote 1970 in Frankreich (1,3%), den Niederlanden (1,0%), der Bundesrepublik Deutschland (0,6%) und Dänemark (1,0%) relativ niedrig lag im Vergleich zum europäischen Durchschnitt (2,0%), hatten diese Mitgliedstaaten einen Anteil von rund 57% an der Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft in den siebziger Jahren; dagegen hatte Italien nur rund 15% und zahlenmäßig nur ungefähr die Hälfte der Zunahme der Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen³.

Innerhalb jeden Mitgliedstaates waren es wiederum eher die reicheren Gebiete mit niedrigerem Ausgangsniveau, welche vergleichsweise hohe, und die ärmeren mit relativ hohem Ausgangsniveau, welche vergleichsweise niedrige Zunahmen der Arbeitslosigkeit hatten. So lagen beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland Düsseldorf, Hannover, Stuttgart und Karlsruhe über 50% pro Jahr über der nationalen Zuwachsraten der Arbeitslosenziffern zwischen 1970 und 1979, während Aurich, Trier, Niederbayern und Oberpfalz 50% p. a. darunter lagen. Ähnliche Tendenzen lassen sich auch in den anderen Mitgliedstaaten beobachten. So lag die nördliche Hälfte des Vereinigten Königreichs mit den Regio-

3 1978, das letzte Jahr, für welches durchschnittliche Arbeitslosenquoten (auf der Grundlage nationaler Definitionen) in der Reihe Beschäftigung und Arbeitslosigkeit des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht sind, zeigt im Vergleich zu 1970 folgendes Bild:

	1970	1978
BR Deutschland	0,6	3,9
Frankreich	1,3	5,3
Italien	4,4	7,1
Niederlande	1,0	4,1
Belgien	2,2	8,4
Luxemburg	0,0	0,8
Vereinigtes Königreich	2,5	5,7
Irland	5,8	8,9
Dänemark	1,0	6,7
EUR 9	2,0	5,6

2 Dies hat auch seinen Grund in der besonderen Wirtschaftsstruktur Griechenlands. Beispielsweise sind über 60% der Erwerbstätigen selbständig. Von daher ist es nicht verwunderlich, daß in der griechischen Arbeitslosenstatistik eine Arbeitslosenquote von nur rund 3% angegeben wird. Zu weiteren Ausführungen vgl.: Die Regionen Europas. Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel. Doc. KOM (80) 816 endg. S. 98–108.

*Ausgangsniveau und Zunahme der regionalen Arbeitslosigkeit
1970 - 1979*

Zunahme der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1970 - 1979	Ausgangsniveau der Arbeitslosigkeit im Jahre 1970		
	niedrig (0-1 %)	durchschnittlich (1-2 %)	hoch (2% u. mehr)
niedrig (< 15 %) durchschnittlich (15-24 %)	0	7	29
hoch (25 % und mehr)	12	23	7
	28	3	0

nen North, Schottland und Nord-Irland unter und die Regionen der südlichen Hälfte über der nationalen Zuwachsrate. In Frankreich waren die höchsten Zunahmen in den nord-östlichen Regionen konzentriert (mit Ausnahme von Nord-Pas-de-Calais und der Ile de France), während die schwächeren südlichen Regionen deutlich unter dem nationalen Durchschnitt lagen. Auch der Mezzogiorno, welcher wohl das extremste Problemgebiet der Gemeinschaft repräsentiert, folgte diesen Tendenzen. Dort stieg die Arbeitslosenziffer um nur rund 3% p.a im Vergleich zu 7% im nationalen Durchschnitt.

Gruppiert man die 109 Grundverwaltungseinheiten der Gemeinschaft, für welche (registrierte) Arbeitslosenziffern von 1970-1979 vorliegen, nach Ausgangsniveau und Veränderung der Arbeitslosigkeit, so ergibt sich das in der beifolgenden Tabelle gezeigte Bild: keine Region mit hohem Ausgangsniveau hatte eine hohe Steigerung der Arbeitslosenzahl und keine Region mit niederem Ausgangsniveau eine niedere Zunahme.

Zwar haben diese Tendenzen nicht zu einer uniformen Verteilung der Arbeitslosigkeit im europäischen Raum geführt - dazu waren die anfänglichen Niveauunterschiede zu groß; dennoch ist erkenntlich, daß eine deutliche Verringerung räumlicher Ungleichgewichte, gemessen über den gesamten Zeitraum der siebziger Jahre, erfolgt ist.

Weiterhin haben Regressionsanalysen ergeben, daß sich regionale Divergenzen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit hauptsächlich durch zwei Faktoren erklären lassen: einerseits durch die Verluste industrieller Arbeitsplätze - welche in den entwickelteren und mehr exportorientierten Regionen relativ hoch waren -, und andererseits durch die nationalen Inflationsraten oder Länderdummies, welche als qualitative Strukturunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu interpretieren sind⁴.

In Anbetracht dieser Ausgleichstendenzen und der Tatsache, daß sich die regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft in hohem Maße durch nationale Strukturunterschiede und weniger durch regionale Besonderheiten erklären läßt, taucht eine für die europäische Regionalpolitik zentrale Frage auf, nämlich, ob die Arbeitslosigkeit im europäischen Rahmen noch als regionales Problem betrachtet werden kann oder ob sie als Regionalindikator nicht mehr

tragfähig ist. Sicherlich kann oder sollte dies nicht auf der Grundlage einer globalen Analyse beantwortet werden. Es bleibt jedoch an dieser Stelle festzuhalten, daß, wenn sich - wie oftmals gang und gäbe - die Regionalpolitik mit allgemeinen Indikatoren und globalen Disparitätenargumentationen begnügt, sie sich auch vorhalten lassen muß, daß kaum eine sachliche Grundlage für ihren Einsatz besteht, weil sich danach regionale Probleme tendenziell von selbst lösen.

3. Zyklische Aspekte der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und erste Anhaltspunkte zur Messung der Anpassungsfähigkeit von Regionen

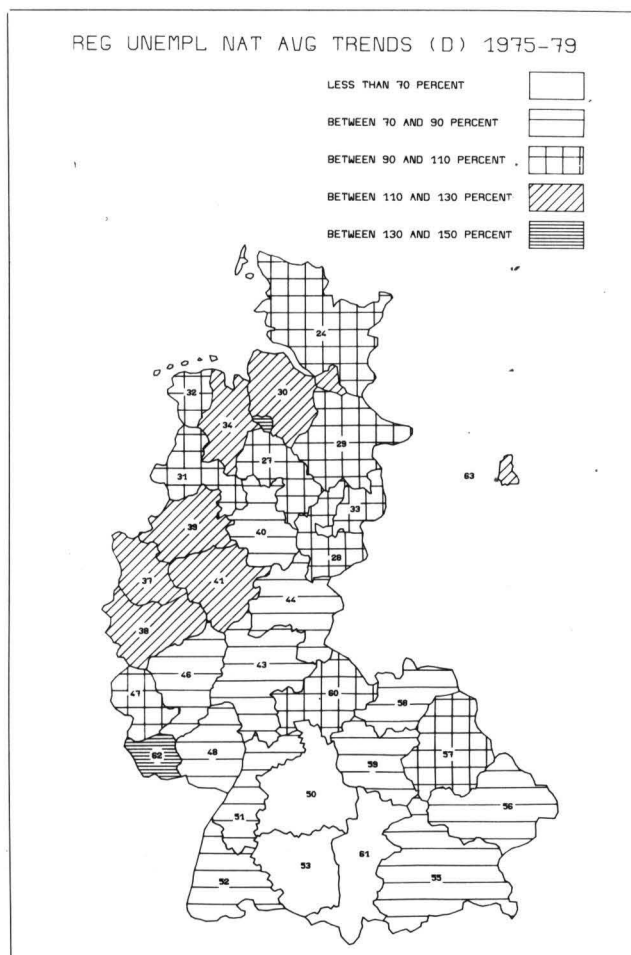
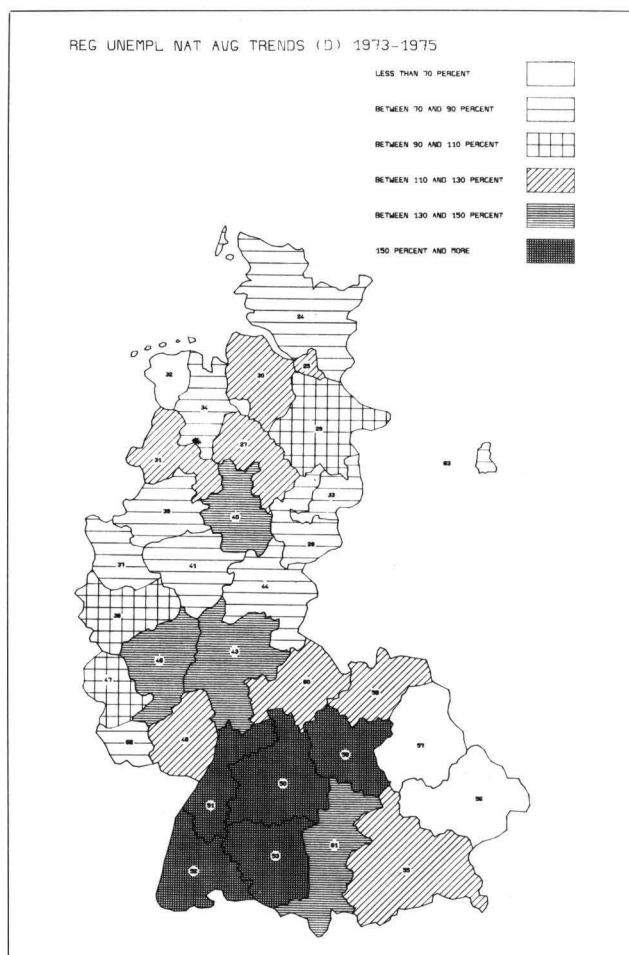
Die wirtschaftliche Krise der siebziger Jahre hat vor allem den industriellen Produktionsbereich getroffen. Es war von daher zu erwarten, daß vornehmlich die Gebiete eine Zunahme der Arbeitslosigkeit hatten, welche von diesem Bereich abhängig sind. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, daß die peripheren Gebiete der Gemeinschaft kaum bedeutende Zunahmen der Arbeitslosigkeit hatten, da sie oftmals von der Landwirtschaft abhängig sind. Weiterhin ist ihre Industrie nur wenig am internationalen Wettbewerb beteiligt, wodurch sich Wechselkursschwankungen nur wenig auf sie auswirken. Die Tendenzen der siebziger Jahre, wie sie im letzten Abschnitt kurz skizziert wurden, werfen jedoch die Frage auf, ob die entwickelteren Regionen der Gemeinschaft im Vergleich zu den weniger entwickelten an Dynamik verloren haben oder ob ihre Anpassungsfähigkeit trotz vergleichsweise hoher Zunahmen der Arbeitslosigkeit relativ zu den weniger entwickelten Regionen erhalten blieb.

Um erste Anhaltspunkte zur Klärung dieser Frage zu finden, wurde die Entwicklung der Arbeitslosigkeit phasenspezifisch untersucht. Das heißt, daß eine Dekomposition der Entwicklung über die gesamte Periode vorgenommen wurde, um die Zunahme der Arbeitslosenzahl den aufeinander folgenden Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung in den siebziger Jahre zuordnen zu können.

Im allgemeinen zeigt eine solche Analyse, daß der hohe Zuwachs der Arbeitslosigkeit in den entwickelteren Regionen hauptsächlich der Rezessionsphase zuzuordnen ist, während sie sich danach spürbar erholt haben. Im Gegensatz dazu hatten die weniger entwickelten Gebiete kaum eine Erhöhung der Arbeitslosenzahl in der Rezessionsphase zu verzeichnen, sondern erst danach. In diesem Zusammenhang läßt sich die Gesetzmäßigkeit formulieren, daß die Mitgliedstaaten und Regionen der Gemeinschaft, welche als erste auf die Rezession reagiert haben - und dementsprechend die höchsten Zunahmen der Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum zu verzeichnen hatten -, auch als erste sich von der Rezession erholt haben.

Während das Wachstum des Bruttoinlandprodukts relativ gleichförmig in allen Mitgliedstaaten 1973 abfiel, zeigten beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande und Dänemark die höchsten Zuwachsraten der Arbeitslosenzahl zwischen 1973 und 1975, im Gegensatz zum Vereinigten Königreich und Belgien, die erst 1974 angingen, die Auswirkungen der Rezession auf die Arbeitslosigkeit zu spüren, und Italien, das erst nach der Rezession, seit 1976, die

4 Die Regressionsberechnungen, auf welche an mehreren Stellen verwiesen wird, sind zusammengefaßt in einem unveröffentlichten Arbeitspapier: Regional labour markets - a European perspective. W. J. Steinle, Bonn/Brüssel 1981.



Karte 1: Regionale Trends der registrierten Arbeitslosigkeit im Verhältnis zur jeweiligen nationalen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

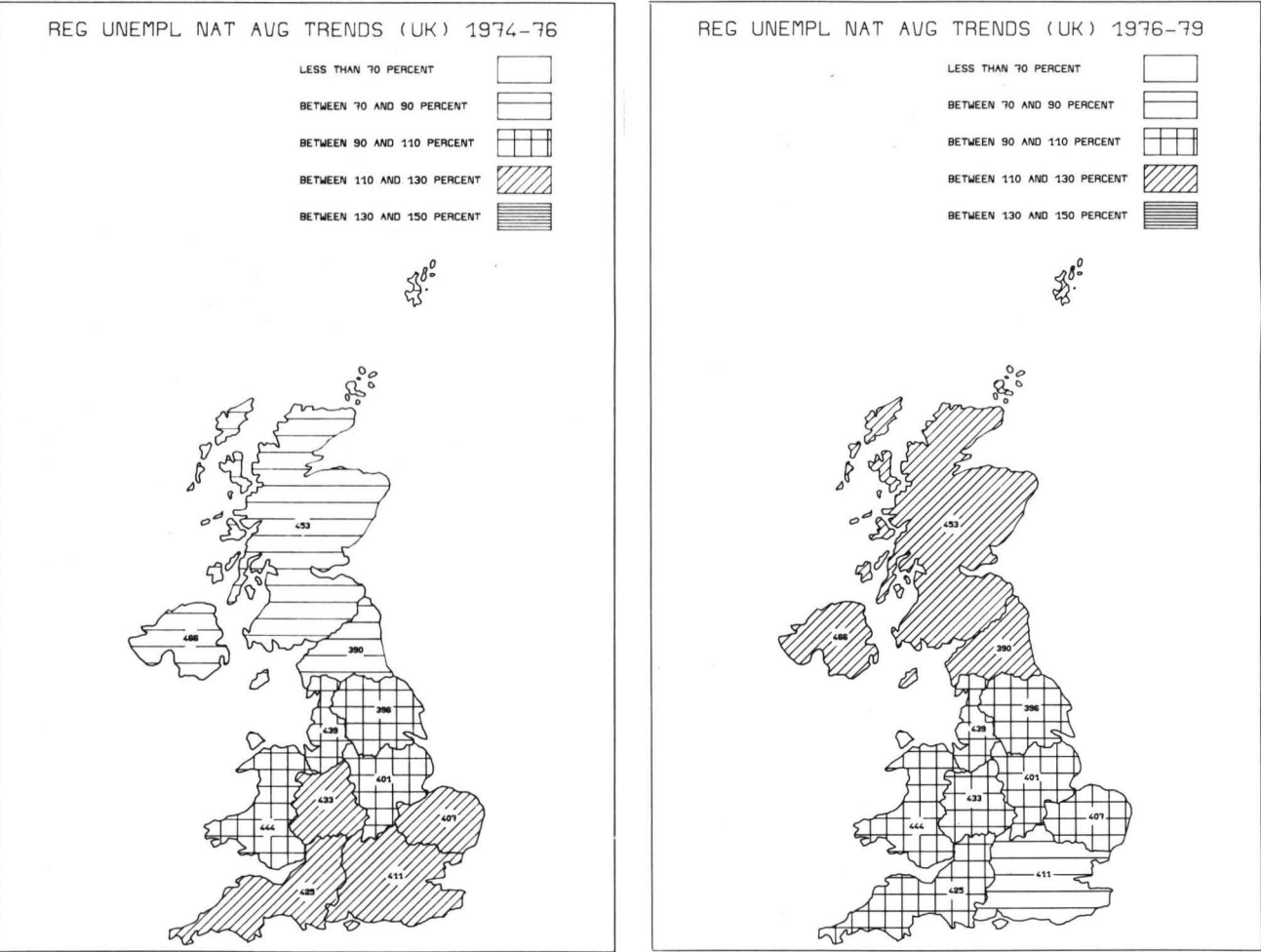
höchsten Zunahmen der Arbeitslosigkeit hatte (im Gegensatz dazu sank die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik nach 1975, obgleich sie inzwischen wieder leicht ansteigt).

Um diese Tendenzen regional anhand der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu zeigen, wurden die Karten 1 und 2 angefertigt, welche die Veränderung der regionalen Arbeitslosigkeit im Vergleich zum nationalen Durchschnitt in der Rezessionsphase und danach am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich zeigen. Die Rezessionsphase wurde dabei im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit für jeden Mitgliedstaat als der Zeitraum definiert, in welchem die höchste Zunahme der Arbeitslosenzahl in den siebziger Jahren erfolgte (1973–1975 in der Bundesrepublik Deutschland und 1974–1976 im Vereinigten Königreich).

Aus diesen Karten wird für die Regionen beider Mitgliedstaaten deutlich, daß sich die Regionen, welche die höchsten relativen Zuwachsraten der Arbeitslosenzahl durch die Rezessionsphase hindurch hatten, sich am besten davon erholt haben; so als Musterbeispiele der South East im Vereinigten Königreich (die Region, welche London einschließt) und Baden-Württemberg oder Oberbayern in der Bundesrepublik Deutschland. Während der Regierungsbezirk Stuttgart beispielsweise 95 % pro Jahr über der durchschnittlichen natio-

naln Zuwachsrate der Arbeitslosenzahl in der Rezessionsphase lag, war danach die Verringerung der Arbeitslosenzahl um 35 % über der jahresdurchschnittlichen nationalen Abnahme.

Dagegen lagen die schwächeren Regionen, wie beispielsweise Oldenburg, Lüneburg, das Saarland oder Trier in der Bundesrepublik Deutschland oder Nord-Irland, Schottland und North im Vereinigten Königreich, in der Rezessionsphase unter der durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate der Arbeitslosenzahl und hatten erst danach überdurchschnittliche Zunahmen (oder im Falle der Bundesrepublik unterdurchschnittliche Abnahmen) zu verzeichnen. Um wiederum ein Beispiel zu zitieren: Aurich lag in der Rezessionsphase über 50 % unter der nationalen Zunahme der Arbeitslosigkeit, danach jedoch rund 8 % unter der nationalen Abnahme. Entsprechende Beispiele lassen sich auch für andere Mitgliedstaaten zeigen. So lag zum Beispiel Zeeland, eine entwicklungsbedürftige niederländische Provinz, in der Rezessionsphase 25 % p. a. unter der nationalen Veränderungsrate und danach 34 % darüber, ähnliches gilt beispielsweise für Nord-Pas-de-Calais (eine Region, welche von der Stahl-Industrie abhängig ist), Aquitaine oder Belgisch-Luxemburg und Limburg.



Karte 2: Regionale Trends der registrierten Arbeitslosigkeit im Verhältnis zur jeweiligen nationalen Entwicklung im Vereinigten Königreich

Auch unter Heranziehung weiterer Indikatoren festigt sich dieses Bild, so beispielsweise einer Analyse der Entwicklung der Unterbeschäftigung. Zwar liegen hierfür nur nationale, nicht harmonisierte Angaben vor, doch stimmen die phasenspezifischen regionalen Entwicklungstendenzen mit denen der registrierten Arbeitslosigkeit weitgehend überein. Bemerkenswert ist, daß Regionen mit einem hohen Anteil von rückläufigen Industriezweigen, wie das Saarland in der Bundesrepublik Deutschland, Lothringen und Nord-Pas-de-Calais in Frankreich oder Wales im Vereinigten Königreich, nach den jüngsten verfügbaren Angaben die höchsten Unterbeschäftigungsquoten im Vergleich zum jeweiligen nationalen Durchschnitt haben, sich dies jedoch kaum in den Arbeitslosenquoten widerspiegelt.

4. Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Problemstand der Arbeitslosen

Es ist eine Tatsache, daß der Anteil von Problemgruppen – wie der Frauen und Jugendlichen – an der Arbeitslosigkeit im letzten Jahrzehnt sprunghaft angestiegen ist. Darauf soll in diesem Abschnitt noch nicht näher eingegangen werden.

Vielmehr soll versucht werden, denjenigen Teil der Arbeitslosigkeit allgemein zu definieren, welcher als „Problembe-stand“ bezeichnet werden kann, und diesen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu sehen. Eine zugegebenermaßen einfache Definition ist die lang andauernde Arbeitslosigkeit, welche aber immerhin auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte operationalisiert werden kann⁵. Es sollte jedoch an dieser Stelle eine wichtige Einschränkung gemacht werden. Während aufgrund der Erwerbsstruktur und der niederen Erwerbsquoten vermutet werden kann, daß das latente Arbeitskräftepotential in den strukturschwächsten Gebieten der Gemeinschaft (wie dem Mezzogiorno) besondere Ausmaße annimmt, ist es kaum möglich, die Größenordnung auch nur grob zu quantifizieren⁶. Es

5. Zwar gibt es auch hier Probleme, z. B. bezüglich des Signifikanzniveaus in einigen kleineren Regionen; Vergleiche mit nationalen Zahlen ließen es jedoch sinnvoll erscheinen, die Stichprobenerhebung heranzuziehen.
6. Vom Verfasser wurden einige vorläufige Berechnungen zur Entwicklung des latenten Potentials auf der Grundlage von alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten durchgeführt, welche eine Zunahme des latenten Potentials – vor allem in den am meisten benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft – nahelegen.

muß deshalb hier auf eine erweiterte Definition von Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt, welche über die Arbeitslosen im engen Sinne hinausgeht, verzichtet werden.

Der Problembestand der Arbeitslosigkeit wurde im vorliegenden Beitrag bezüglich der Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und länger definiert. Zwar wäre es wünschenswert gewesen, spezifischere Kriterien für die Vermittlungschancen von Arbeitslosen heranzuziehen; dies scheitert jedoch derzeit an der Datenlage. Aufgrund der Tatsache, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit – entsprechend der Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte – zu einem gegebenen Zeitpunkt und nicht als Verlaufsgröße gemessen wird, ergeben sich auch Überschätzungen der langfristigen im Verhältnis zur jahresdurchschnittlichen Gesamtarbeitslosigkeit. Sofern jedoch nicht die absolute Größenordnung dieser Gruppe, sondern die relative regionale Intensität von Bedeutung ist, ist die langfristige Arbeitslosigkeit, sie sie hier verwendet wird, auf jeden Fall ein sinnvollerer Kriterium für strukturelle Arbeitslosigkeit als das seither im europäischen Rahmen benutzte, nämlich die für mehrere Jahre über dem Durchschnitt liegende einfache Arbeitslosenquote. Eine Arbeitslosenquote von 5 % pro Jahr kann schließlich sowohl bedeuten, daß 5 % der Arbeitskräfte, eines gegebenen Gebiets ein Jahr lang arbeitslos sind, als auch, daß 20 % 3 Monate im Jahresdurchschnitt arbeitslos sind.

Karte 3 zeigt für die Grundverwaltungseinheiten der Gemeinschaft den Anteil der 6 Monate und länger anhaltenden Arbeitslosigkeit an der Erwerbsbevölkerung – bzw. die „Langfristalarbeitslosenquote“ – entsprechend der jüngsten, vollständig vorliegenden Stichprobenerhebung über die Arbeitskräfte (1977). Dieses Meßkonzept wurde anstelle des sonst oftmals üblichen der Anteilsbildung langfristiger Arbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit benutzt, um die regionalen Unterschiede in der absoluten Größenordnung dieser Problemgruppe besser zum Ausdruck zu bringen.

Mit Ausnahme von einigen belgischen Regionen (Limburg, Hainaut und Liège)⁷, zeigt diese Karte, daß die gravierendsten Probleme der langfristigen Arbeitslosigkeit vor allem im südlichen Italien, in Irland und in Nord-Irland auftreten. Als Anteil an der Arbeitslosigkeit beträgt die langfristige Arbeitslosigkeit beispielsweise im Mezzogiorno über 70 %. Zwar wird oftmals behauptet, daß das Niveau der langfristigen Arbeitslosigkeit mit dem der allgemeinen variiert; dafür konnten jedoch in der vorliegenden Analyse keine allgemeingültigen Anhaltspunkte gefunden werden⁸. Während beispielsweise Piemont eine niedere Arbeitslosenquote hat, ist es in der Gruppe der zehn Regionen mit dem höchsten Anteil langfristiger an der Gesamtarbeitslosigkeit. Das entgegengesetzte Extrem ist Provence-Côte-d'Azur, wo die Gesamtarbeitslosigkeit sehr hoch, aber der Anteil der langfristigen an der Gesamtarbeitslosigkeit einer der niedrigsten in

Europa ist. In diesem besonderen Fall mag dies auch auf eine hohe Spezialisierung im tertiären und Touristikbereich zurückzuführen sein.

Es ist zwar schwierig, einen Zusammenhang zwischen der Struktur und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit herzustellen – dies schon alleine aufgrund der Tatsache, daß die Analyse der Entwicklung für registrierte Arbeitslose erfolgte und die der Struktur auf die Stichprobenerhebung zurückgreift – dennoch wird deutlich, daß die Regionen, welche in der Phasenanalyse im letzten Abschnitt aufgrund ihrer raschen Erholung von der Rezession als anpassungsfähig bezeichnet wurden, auch den geringsten Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit haben. Damit wird gleichermaßen deutlich, daß die Entwicklung gemessen über die gesamte Periode des letzten Jahrzehnts nicht aussagefähig ist. Sie würde im Zusammenhang mit dem Problembestand von Arbeitslosen besagen, daß Regionen mit hohen Zuwachsraten der Arbeitslosigkeit den geringsten Problemstand aufzuweisen haben; was ökonomisch schwer erklärbar sein dürfte. Während beispielsweise Schottland, North und Nord-Irland unterdurchschnittliche Zunahmen der Arbeitslosigkeit über den gesamten Zeitraum (1970–1979) hatten und erst nach der Periode der höchsten Wachstumsraten der Arbeitslosenzahl überdurchschnittliche Zunahmen zu verzeichnen hatten (1976–1979), haben diese Regionen entsprechend der jüngsten vorliegenden Stichprobenerhebung (1977) den höchsten Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich. Im Gegensatz dazu hat Stuttgart, welches eine der höchsten Zuwachsraten der Arbeitslosenzahl im letzten Jahrzehnt zu verzeichnen hatte, das sich jedoch gleichzeitig merklich von der Rezession erholte, keinen signifikanten Anteil langfristiger Arbeitslosigkeit.

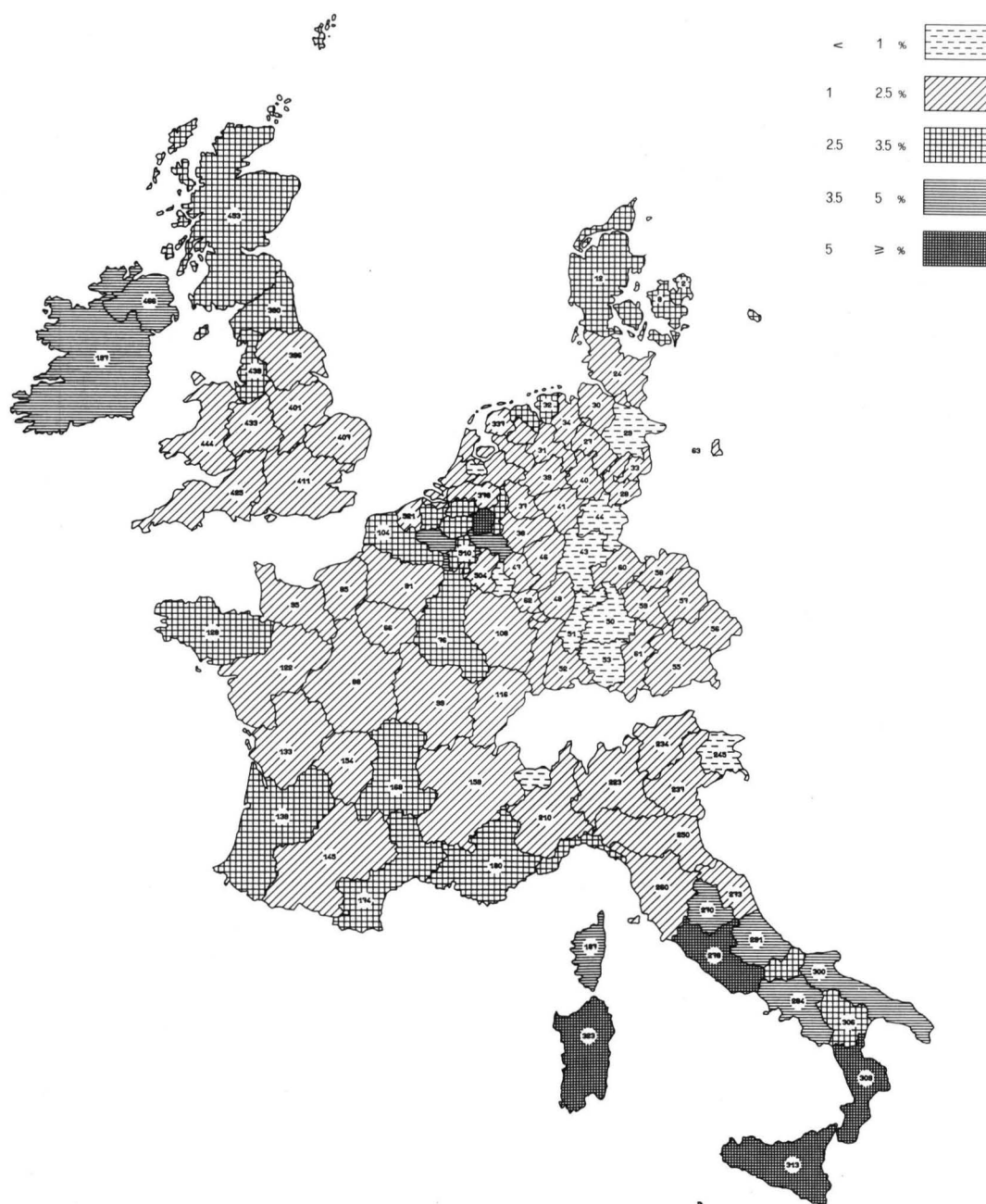
Soweit wurde gezeigt, wie sich die regionale Arbeitslosigkeit entwickelt hat und in welchem Zusammenhang sie mit dem derzeitigen Problemstand an Arbeitslosen steht. Zweierlei ist daraus abzuleiten: erstens, daß sich die gemeinschaftliche Regionalpolitik nicht auf globale Entwicklungsindikatoren und zweitens, daß sie sich – was die Struktur der Arbeitslosigkeit betrifft – nicht auf den Indikator „Allgemeine Arbeitslosenquote“ stützen sollte. Die Frage, auf welche nun abschließend eingegangen werden soll, ist, ob es regionalpolitisch neben einer Verfeinerung der benutzten Indikatoren auch nötig ist, die Instrumente spezifischer als bisher einzusetzen, um regionale Ungleichgewichte der Arbeitslosigkeit erfolgversprechend zu bekämpfen.

5. Langfristige Arbeitslosigkeit und Problemgruppen von Arbeitslosen

Während sich die männliche registrierte Arbeitslosenzahl in den siebziger Jahren grob verdoppelt hat, war die der Frauen über viermal höher gegen Ende als zu Anfang des letzten Jahrzehnts (600 000 1970 und 2,6 Mill. 1978). Gleichzeitig stieg die Jugendarbeitslosigkeit in allen Mitgliedstaaten; wie in der Bundesrepublik Deutschland von 17 % 1971 auf 26 % der registrierten Arbeitslosigkeit 1978, in Frankreich im gleichen Zeitraum von 27 % auf 35 % oder in

7 Die hohe langfristige Arbeitslosigkeit in den belgischen Regionen ist vor allem auf eine hohe Frauenarbeitslosigkeit (außer in Limburg, wo auch die langfristige Arbeitslosigkeit von Männern sehr hoch ist) zurückzuführen.

8 Vgl. z. B. Berman, B.: Alternative measures of structural unemployment. In: A. M. Ross (Hrsg): Employment policy and the labour market. – Berkeley 1967.

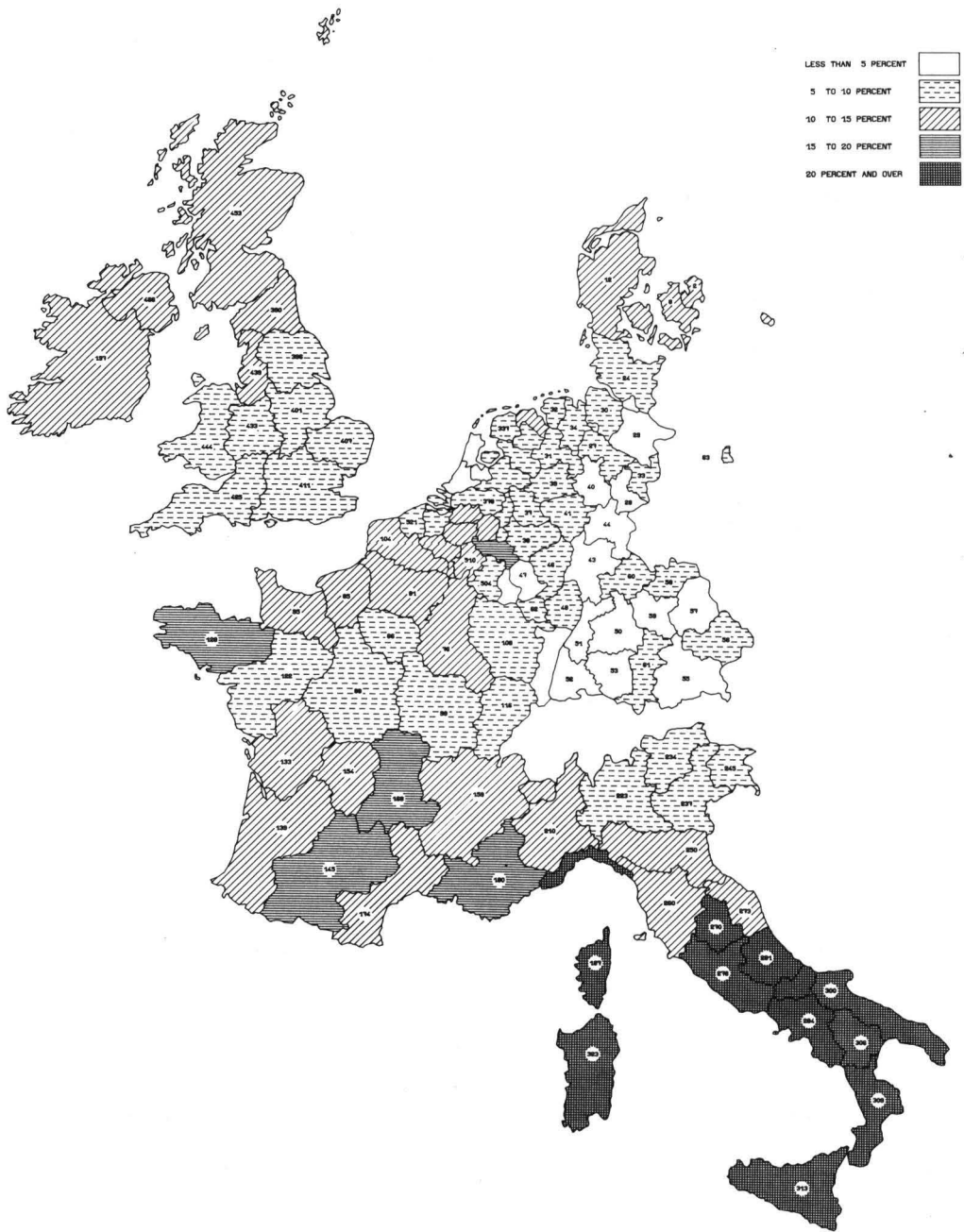


Karte 3: Anteil der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr an den Erwerbspersonen, nach der Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1977

Belgien von 17 auf 35 %. Entsprechend der jüngsten verfügbaren Stichprobenerhebung (1977) lag der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbeschäftigung bei rund 16 %, während diese Gruppe über 41 % der Arbeitslosen in der Gemeinschaft repräsentierte. Auch der Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit lag zu diesem Zeitpunkt signifikant höher als an der Beschäftigung.

Diese Tendenzen spiegeln den Einfluß mehrerer Faktoren wider. Während die steigende Anzahl von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt zunächst ein demographisches Phänomen ist – die Anzahl der in das erwerbsfähige Alter Eintretenden steigt bei gleichzeitig sinkender oder langsamer wachsender Gesamtbevölkerung –, wurde der hohe Anteil von Jugendli-

chen an der Arbeitslosigkeit vor allem von der Rigidität der Nachfrage hervorgerufen. Die steigende Anzahl der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist ein noch wenig ursächlich erforschtes Gebiet. Einerseits lassen sich quantitative Beziehungen zwischen sinkenden Geburtenzahlen, steigender weiblicher Erwerbsbeteiligung und dem Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen knüpfen sowie dem Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtbeschäftigung; dabei stehen jedoch die ursächlichen Zusammenhänge nicht fest. Andererseits läßt sich zeigen, daß Frauen auf den Arbeitsmarkt kommen, auch wenn eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit besteht, was ansonsten als „Abschreckung“ betrachtet wird. Eine Mannigfaltigkeit von Faktoren verschiedenster Art bestimmt das Verhalten von



Karte 4: Jugendarbeitslosenquote (Arbeitslose im Alter von 14–24 als Anteil der 14- bis 24jährigen Erwerbspersonen) nach der Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1977

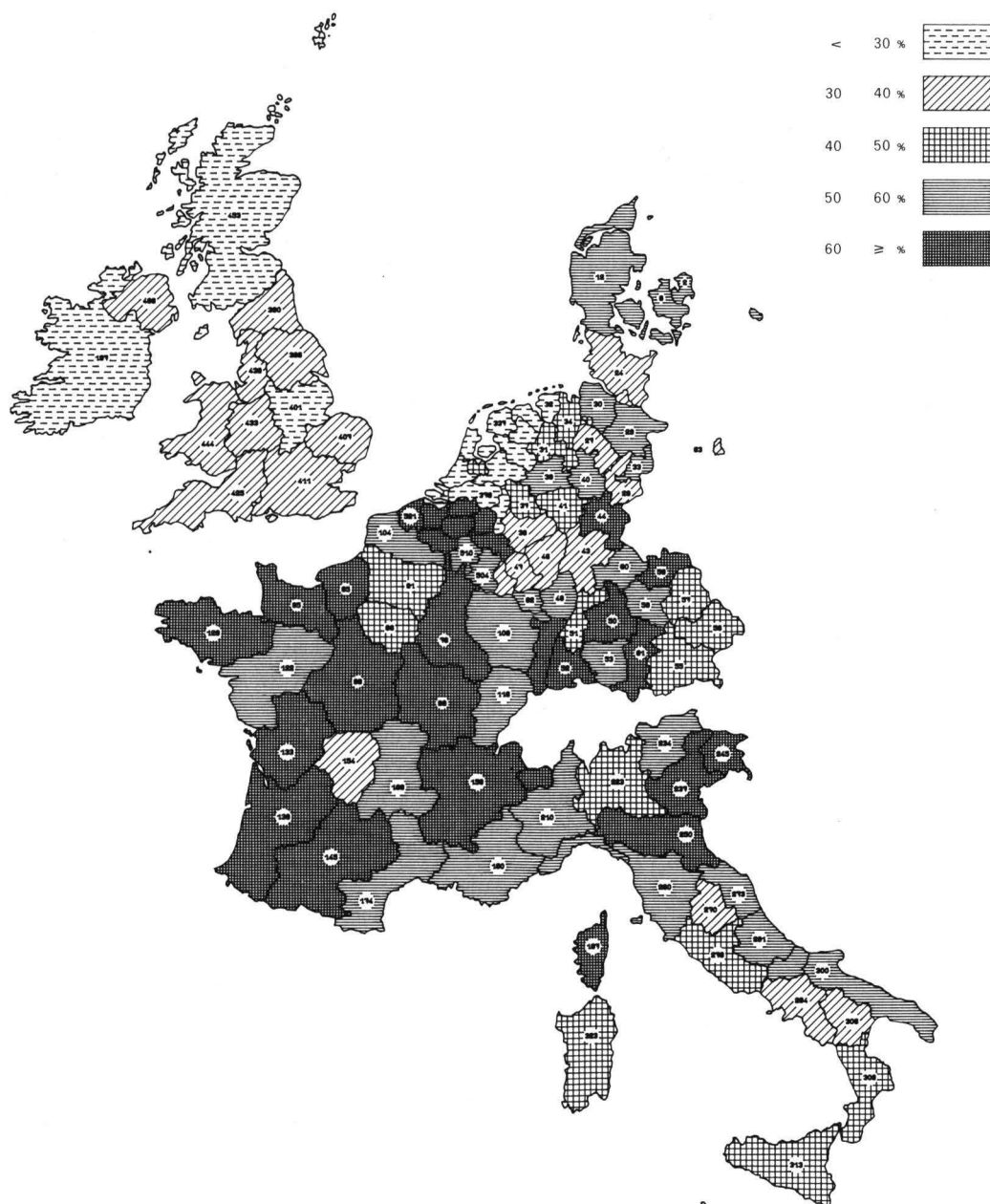
Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Diese können und sollen im vorliegenden Beitrag nicht näher untersucht werden, sondern es soll dabei belassen werden, das Problem genannt zu haben⁹.

Neben spezifischeren Problemgruppen – wie den älteren Erwerbspersonen, den gering Qualifizierten, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen usw. –, auf welche hier nicht näher eingegangen wird, stellen sich im Anschluß daran zwei Fragen: erstens, sind Jugend- und Frauenarbeitslosigkeit regionale Probleme und – wenn ja – zweitens, in welchem Zusammenhang stehen sie mit der langfristigen Ar-

beitslosigkeit, welche ja im vorigen Abschnitt als der Problemstand von Arbeitslosen definiert wurde.

Zunächst ist im Falle von beiden Problemgruppen die räumliche Ungleichverteilung größer als für die Gesamtarbeitslosigkeit. Während die Arbeitslosenquote der 14- bis 24jährigen 1977 beispielsweise in Italien 18% und im Mezzogiorno über 28% betrug, was in der Mehrzahl der süditalienischen Regionen über 60% der Gesamtarbeitslosigkeit entspricht, betrug sie in Frankreich rund 12% und in den mediterranen Regionen um 17%, 15% in Irland, 14% in Dänemark, 11% in Belgien und 9% im Vereinigten Königreich (jedoch 15% in Nord-Irland); dagegen belief sie sich auf nur rund 5% in der Bundesrepublik Deutschland und in den

9 Vgl. Fußnote 4.



Karte 5: Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr nach der Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte 1977

Niederlanden. In diesen beiden letztgenannten Ländern lag auch der Anteil der Jugend- an der Gesamtarbeitslosigkeit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt, was auch auf Belgien, Dänemark und des Vereinigte Königreich zutrifft, obwohl hier andererseits die Arbeitslosenquote der Jugendlichen relativ hoch lag. Karte 4 zeigt die regionale Verteilung der Jugendarbeitslosigkeit.

Um einen Zusammenhang zwischen Jugend- und langfristiger Arbeitslosigkeit herzustellen, wurden lineare Regressionsrechnungen durchgeführt, worin die langfristige Arbeitslosigkeit als Funktion der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen ausgedrückt wurde. Diese legten einen hochsignifikanten Zusammenhang zwischen regionalen Ungleichgewichten von Jugend- und langfristiger Arbeitslosigkeit nahe.

Obwohl in der Bundesrepublik Deutschland sowohl die Jugend- als auch die langfristige Arbeitslosigkeit sehr niedrig liegen im Vergleich zum europäischen Durchschnitt, ist auch hier die regionale Inzidenz von Jugend- und langfristiger Arbeitslosigkeit groß. Anders zum Beispiel in den meisten belgischen Regionen, wo neben den Jugendlichen vor allem Frauen in den angrenzenden Altersgruppen in Verbindung mit der langfristigen Arbeitslosigkeit stehen. Natürlich ist es schwierig, eindeutig zwischen dem Problem der Jugend- und der Frauenarbeitslosigkeit zu trennen – schließlich sind beide keine sich gegenseitig ausschließenden Kategorien.

Im Lichte einer Untersuchung der Beziehung zwischen der langfristigen Arbeitslosigkeit und der altersspezifischen männlichen und weiblichen Arbeitslosigkeit, wie sie auf der

Grundlage der drei aufeinanderfolgenden Erhebungen über Arbeitskräfte 1975, 1977 und 1979 (soweit für diese Erhebung schon Ergebnisse vorlagen) angestellt worden ist, ist in dessen Verschiedenes anzumerken im Verhältnis zu den zwischen den drei Erhebungen beobachteten Veränderungen: Während 1975 die 14- bis 24-jährigen arbeitslosen Männer die einzige signifikante Altersgruppe waren, die mit der langfristigen Arbeitslosigkeit zusammenfiel, erreichte die Koinzidenz der langfristigen Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen 1979 auch die männlichen Altersgruppen bis 34 Jahre und in geringerem Maße auch die 45- bis 54-jährigen. Was die arbeitslosen Frauen angeht, so wurde 1975 wie für die männlichen Arbeitslosen beobachtet, daß arbeitslose Frauen in der Altersgruppe der 14- bis 24-jährigen mit Langzeitarbeitslosigkeit zusammenfielen. 1979 dagegen lag die signifikanteste Koinzidenz der Altersgruppen arbeitsloser Frauen und der langfristig Arbeitslosen in der Gruppe der 25- bis 34-jährigen und in geringerem Maße der Gruppe der 35- bis 54-jährigen Frauen. In der Zeit nach der Wirtschaftskrise läßt sich feststellen, daß sich die regionale Inzidenz von langfristiger und der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen bei den Frauen tendenziell gleichverteilt hat, während bei den Männern eher eine Polarisierungstendenz auf junge und alte Arbeitslose stattgefunden hat.

Diese Ergebnisse müssen nicht notwendigerweise bedeuten, daß überwiegend Jugendliche sehr lange arbeitslos sind. Dies widerspräche den vorliegenden allgemeinen Arbeitsmarktanalysen. Aus regionaler Sicht bietet sich nach dem derzeitigen Kenntnisstand vielmehr die Erklärung an, daß vor allem die Jugendlichen von Engpässen des Angebots an Arbeitsplätzen betroffen sind und in angespannten Arbeitsmärkten keine permanente Beschäftigung finden.

Es sollte hier auch darauf hingewiesen werden, daß sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Anzahl der in das erwerbsfähige Alter eintretenden Altersgruppen feststellen läßt¹⁰. Insofern und in Anbetracht der Tatsache, daß (entsprechend vorliegenden Schätzungen) insbesondere in den benachteiligten Gebieten der Gemeinschaft die Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter relativ stark sein wird¹¹, scheint dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit auch für die Zukunft eine besondere regionalpolitische Bedeutung zuzukommen.

Was die arbeitslosen Frauen angeht, die nach den vorläufigen Ergebnissen der jüngsten Stichprobenerhebung (1979) weniger in den unteren Altersgruppen (bis 24 Jahre) mit der langfristigen Arbeitslosigkeit zusammenfallen – und die somit neben der Jugendarbeitslosigkeit als ein gesondertes Problem zu betrachten sind – so ergibt sich das in Karte 5 dargestellte Bild.

In mehreren Mitgliedstaaten repräsentieren die Frauen über 50 % der langfristigen Arbeitslosigkeit. Dies ist der Fall in Frankreich (wo nur drei Regionen unter 50 % liegen – Li-

mousin, Paris und Picardie), Belgien (wo nur Hainaut und Belgisch-Luxemburg zwischen 50 % und 60 % liegen und alle anderen Regionen darüber) und Dänemark. Es zeichnet sich jedoch ab, daß die Dauer der weiblichen Arbeitslosigkeit eher kürzer ist als die der männlichen, was diese Zahlen etwas relativiert. Darüber hinaus scheinen auch Unterschiede im System der sozialen Sicherheit von Bedeutung. So können die extrem hohen Anteile der belgischen Regionen sicherlich nicht unabhängig von der Tatsache gesehen werden, daß in Belgien keine zeitlichen Limits in der sozialen Sicherung bestehen.

Obwohl Probleme der langfristigen weiblichen Arbeitslosigkeit kaum in Gebieten auftreten, welche in starkem Maße von der Landwirtschaft abhängig sind – so Irland, Limousin und weite Teile des Mezzogiorno –, muß doch beachtet werden, daß die weibliche Erwerbsbeteiligung in diesen Regionen relativ niedrig liegt. Obwohl beispielweise im Mezzogiorno die weibliche Erwerbsbeteiligung weniger als 25 % beträgt, sind mehr als 70 % der volumenmäßig wenigen arbeitslosen Frauen 6 Monate und länger arbeitslos.

Läßt diese Analyse des Zusammenhangs zwischen langfristiger Arbeitslosigkeit und den beiden Problemgruppen der Frauen und Jugendlichen auch viele Fragen offen, so kann an dieser Stelle doch schon gesagt werden, daß sich die Regionalpolitik mehr auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit bestimmter Problemgruppen konzentrieren muß, als die Arbeitslosigkeit im allgemeinen zu reduzieren. Wenn zum Beispiel bekannt ist, daß in Calabrien die Arbeitslosenquote der Jugendlichen rund 35 % beträgt und dies über 50 % der gesamten Arbeitslosigkeit repräsentiert – und wo darüber hinaus in dieser Region eine beträchtliche Zunahme der in das erwerbsfähige Alter Eintretenden in diesem Jahrzehnt zu erwarten ist –, so wird man mittelfristig kaum erwarten können, einen signifikanten Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zu leisten, wenn die zur Verfügung stehenden Instrumente der Regionalpolitik nicht auf diese Personengruppe ausgerichtet werden.

6. Regionalpolitische Konsequenzen

Aus den oben gemachten Beobachtungen lassen sich zwei grundlegende Schlußfolgerungen ableiten. Die erste betrifft die Indikatoren, an welchen die gemeinschaftliche Regionalpolitik ihr Handeln orientiert oder orientieren sollte, die zweite die Instrumente, mit welchen sie versucht, bestehende regionale Ungleichgewichte zu verringern oder das Auftauchen neuer zu verhindern.

Zunächst ist es unabdingbar, die bis dato gebrauchten allgemeinen Indikatoren, wie – im Bereich des Arbeitsmarktes – die Arbeitslosenquote oder grobe Veränderungsraten der Arbeitslosenziffern, zu verlassen und durch feinere, mehr problemorientierte Indikatoren, wie die langfristige Arbeitslosigkeit und phasenspezifische Veränderungsraten der Arbeitslosenziffern, zu ersetzen.

Was den zweiten Themenkomplex – die politischen Instrumente – angeht, so gilt auch hierfür, daß sie gezielter eingesetzt werden müssen, um die Gruppen zu treffen, welche als Problemkern der Arbeitslosigkeit anzusehen sind.

¹⁰ Vgl. Fußnote 4.

¹¹ Vgl.: Die Regionen Europas, a.a.O., S. 40/41 und: Trends and prospects of regional labour markets in Europe. W. J. Steinle, Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel. – Doc. XVI/127/81/EN.

Die regionale Verteilung zweier solcher Gruppen und ihr Verhältnis zur langfristigen Arbeitslosigkeit wurden im vorliegenden Beitrag dargestellt. Obwohl die durchgeführte Analyse sicherlich noch erweiterungsbedürftig ist, konnte sie doch schon Hinweise für mögliche und wichtige Ansatzpunkte eines gezielten Einsatzes der regionalpolitischen Instrumente geben – beispielsweise in einigen Gebieten die Förderung von Ausbildungsplätzen anstelle von Arbeitsplät-

zen im allgemeinen, in anderen Gebieten von Teilzeitarbeitsplätzen. Es ist freilich zweifelhaft, ob diese Aufgaben alleine von der Regionalpolitik gelöst werden können oder sollten. Vielleicht sollte der vorliegende Beitrag auch an die Notwendigkeit der Koordination mit anderen Gemeinschaftspolitiken erinnern, um – wie es im Bereich des Arbeitsmarkts sinnvoll erscheint – die Sozialpolitik in regionalpolitische Überlegungen (und umgekehrt) einzubeziehen.