

FRIEDRICH BUTTLER / KNUT GERLACH

Die regionalwirtschaftliche Bedeutung interner Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland

A. Problemaufriß

Betriebliche Entscheidungen über die Besetzung von Arbeitsplätzen können danach unterschieden werden, ob ein bereits im Betrieb Beschäftigter oder ein bisher Betriebsfremder zum Einsatz kommt, das heißt, ob die Rekrutierung intern oder extern erfolgt. Unter der Annahme, daß externe und interne Bewerber sich hinsichtlich ihrer Eignung für den Arbeitsplatz sowie der fixen und variablen Beschäftigungskosten nicht unterscheiden, wäre die Entscheidung zwischen ihnen unbedeutsam.

Empirische Beobachtungen zeigen gleichwohl, daß vielfach systematisch interne Bewerber externen vorgezogen werden. Es wird auch davon gesprochen, daß diese Tendenz zunimmt.

Um zu erkennen, daß eine solche Beobachtung bzw. behauptete Tendenz regionalwirtschaftlich bedeutsam sein kann, ist eine Reihe von Vorüberlegungen erforderlich:

1. Interne Arbeitsmärkte im Sinne systematischer Bevorzugung interner Bewerber sind in bestimmten Branchen bzw. Betriebsgrößen bzw. Betriebstypen im Vergleich zu anderen überrepräsentiert, zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung, in Großbetrieben, in Hauptwerken; dagegen sind sie andernorts systematisch unterrepräsentiert, zum Beispiel im eigenständigen Handwerk, in Kleinbetrieben und in bestimmten Zweigbetrieben.

2. Die interregionale Verteilung interner Arbeitsmärkte ist ungleich, und zwar nicht zufällig, weil zum Beispiel die interregionale Verteilung der Branchen, Betriebsgrößen und -typen systematisch ungleich zwischen zentralen und peripheren Regionen ist.

3. Die Existenz interner Arbeitsmärkte im Sinne systematischer Bevorzugung interner Rekrutierung ist Ausdruck einer

Segmentation des Arbeitsmarktes in primäre Teilbereiche mit relativ hohen Löhnen, stabilen Beschäftigungsverhältnissen und hohen Aufstiegschancen einerseits, in sekundäre Teilbereiche mit relativ geringen Löhnen, instabilen Beschäftigungsverhältnissen und geringen Aufstiegschancen andererseits. Die Über- bzw. Unterrepräsentation interner Arbeitsmärkte in verschiedenen Regionen deutet auf unterschiedliche Funktionsweisen regionaler Arbeitsmärkte hin.

4. Die Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte wird in Abhängigkeit von der auf unterschiedliche Zusammensetzung der Arbeitsmarktstrukturkomponenten (Branchenstruktur, Betriebstypen, Betriebsgrößen, quantitative und qualitative Bezugsgrößen des Arbeitskräfte- und Arbeitsplatzangebots, Abhängigkeitsbeziehungen zu Märkten anderer Regionen usw.) zurückführbaren Funktionsweise gesehen. Sind primäre Arbeitsmärkte und mit ihnen interne Arbeitsmärkte relativ stark vertreten, so wird auf vergleichsweise hohe Funktionsfähigkeit geschlossen. Die Funktionsfähigkeit wird am Maßstab des (vermuteten) Beitrags zur Erreichung räumlicher Allokations-, Verteilungs- und Stabilitätsziele festgemacht.

Zum Beispiel wird erwartet, daß Regionen mit einem hohen Anteil interner bzw. allgemein: primärer Arbeitsmärkte durch höhere Löhne (Verteilungsaspekt) und größere Arbeitsplatzsicherheit (Stabilitätsaspekt) ausgezeichnet sind als Regionen mit hohen Anteilen sekundärer Arbeitsmärkte. Weiter wird vermutet, daß seitens der Betriebe interne Rekrutierung dann vorgezogen wird, wenn daraus eine erhöhte Allokationseffizienz resultiert.

5. Eine regionalpolitische Schlußfolgerung könnte darin bestehen, interne, allgemeiner: primäre, Arbeitsmärkte in Problemregionen systematisch zu fördern. Betrachtet man die unter Punkt 1 genannten Bereiche vorzugsweisen Auftre-

tens interner Arbeitsmärkte, dann ergibt sich eine regionalpolitische Präferenz zur Förderung von bestimmten Branchen, Betriebsgrößen und Großbetrieben. Angesichts des beobachteten Standortwahlverhaltens von Betrieben, die die gewünschten Charakteristika erfüllen, liegt es nahe, ihre gezielte Ansiedlung in Abhängigkeit von der Existenz ausbaufähiger Zentralorte in der Größenordnung von Oberzentren zu sehen.

6. Da die Schwierigkeiten der öffentlichen Industrieansiedlungspolitik in Problemregionen hinlänglich bekannt sind, ist zu fragen, woraus abzuleiten ist, daß die Betrachtung von Arbeitsmarktstrukturen neue Strategien der Regionalpolitik nahelegt. Zwar ist auffällig, daß nunmehr verstärkt arbeitsmarktbezogen diskutiert wird, jedoch führt dies nicht unmittelbar zu Empfehlungen, die als Ausdruck gezielter regionaler Arbeitsmarktpolitik im Unterschied zu bisherigen Strategien zu interpretieren wären. Empfehlungen, die auf den regional gezielten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente abheben, sehen sich mit dem Einwand konfrontiert, daß — mit der Ausnahme überwiegend an sekundären Arbeitsmärkten orientierter Betriebe — das Standortwahlverhalten nicht stark auf das Arbeitsangebot reagiert. Dies muß a fortiori für Betriebe mit ausgeprägten internen Arbeitsmärkten gelten, weil eines ihrer Charakteristika eben darin besteht, daß sie sich über innerbetriebliche Arbeitsplatzzuweisungsprozesse („Qualifikationsprozesse“) selbst die Arbeitskräfteangebote schaffen, derer sie bei jeweils gegebenen Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze bedürfen.

Zusammenfassend zu diesem Problemaufriß kann festgestellt werden,

- daß noch unzureichend belegt ist, was das Argument der regional differenzierten Arbeitsmarktstruktur für die Erklärung regionaler Problemlagen und insbesondere der Rolle primärer und darunter interner Arbeitsmärkte empirisch wert ist,
- und daß darüber hinaus zu prüfen ist, ob die arbeitsmarktbezogene Begründung nur neue Schläuche für alten Wein traditioneller regionalpolitischer Strategieempfehlungen bereitstellt.

B. Forschungslage

Über die regionale Dimension von Arbeitsmarktstrukturen der oben beschriebenen Art ist bisher wenig gearbeitet worden, obwohl bereits 1970 von D. Robinson¹ im Zusammenhang mit der Analyse lokaler Arbeitsmärkte darauf aufmerksam gemacht wurde.

1975 haben Buttler, Gerlach und Liepmann² vorgeschlagen, die von amerikanischen, englischen und deutschen Autoren seit etwa 1968 veröffentlichten Theorien über duale Wirtschaft und duale bzw. segmentierte Arbeitsmärkte zur Erklärung regionaler Disparitäten heranzuziehen. In einem Gutachten für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat Klemmer³ wie die vorgenannten Autoren auf die Bedeutung regionaler Dimensionen der „Dualität der qualitativen Struktur des Arbeitsmarktes“ hingewiesen.

Der analytische Rahmen, auf den sich beide Versuche beziehen, ist für die USA insbesondere von Averitt, Doeringer und Piore, Reich, Gordon und Edwards, Vietoris und Harrison sowie in Deutschland von Lutz und Sengenberger erarbeitet worden⁴.

In der regionalökonomischen Diskussion in Deutschland ist bereits in der ersten Hälfte der 70er Jahre eine Reihe empirischer Arbeiten zum Standortwahlverhalten von Zweigbetrieben, Branchen mit überwiegend sekundären Arbeitsmärkten bzw. auf Facharbeiter angewiesenen „berufsfachlichen“ Arbeitsmärkten sowie zur konjunkturellen Reagibilität regionaler Arbeitsmärkte in peripheren Räumen erschienen, die die Argumente der Problemskizze oben unter 1, 2 und 4 stützen⁵.

Klemmer⁶ und Buttler, Gerlach, Liepmann⁷ haben auf die regionalpolitischen Implikationen der Analyse von Arbeitsmarktstrukturen und internen Arbeitsmärkten entsprechend dem Argument 5 der obigen Problemskizze hingewiesen. In beiden Veröffentlichungen wird auch die in Argument 5 genannte Bindung regionaler Arbeitsmarktpolitik an Grundvoraussetzungen zentralörtlicher Minimalstandards erörtert⁸.

Umfassende empirische Untersuchungen, die mit dem analytischen Instrumentarium neuerer Arbeitsmarkttheorien bezogen auf die regionale Dimension und insbesondere interregional vergleichend arbeiten, sind bisher selten. Daher beschränken sich die Arbeiten von Klemmer sowie Buttler, Gerlach, Liepmann unter Verwendung empirisch belegter Argumente teilweise auf Plausibilitätsüberlegungen der in der Problemskizze niedergelegten Art.

2 Buttler, F.; K. Gerlach; P. Liepmann: Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte als Bestandteil ausgewogener Funktionsräume. In: Ausgegliche Funktionsräume. Hrsg. von D. Marx. — Hannover 1975.

3 Engelen-Kefer, U.; P. Klemmer: Abgrenzung regionaler Aktionsräume und Arbeitskräftepolitik. — Göttingen 1976. S. 252.

4 Zur Literatur vgl. Buttler, F.; K. Gerlach; P. Liepmann: Grundlagen der Regionalökonomie. — Reinbek 1977. S. 99 ff.

5 Vgl. Gerlach, K.; P. Liepmann: Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 187. — 1972; Raum, G.: Die Arbeitsqualifikationsanforderungen der Zweigbetriebe. — Regensburg (o. J.); Fürst, D.; K. Zimmermann: Standortwahl industrieller Unternehmen. — Bonn 1973; Fleck, W.: Analyse von Aufkommen und regionaler Verteilung neuerrichteter Industriebetriebe. — Berlin 1974; Lutz, B. und Mitarb.: Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarktes. RKW. — Frankfurt 1973.

6 Engelen-Kefer U.; P. Klemmer: a.a.O.

7 Buttler, F.; K. Gerlach; P. Liepmann: Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte, a.a.O.

8 Vgl. insbesondere U. Engelen-Kefer und P. Klemmer, a.a.O., S. 265 ff.

1 Robinson, D.: External and internal labor markets. In: Local Labor Markets and Wage Structures. Hrsg. von D. Robinson. — London 1970.

Exemplarisch für die aktuellen Forschungsbemühungen seien abschließend noch drei Ansätze vorgestellt, die jeweils einen unterschiedlichen methodischen Zugang zur Problematik der regionalwirtschaftlichen Wirkungen interner Arbeitsmärkte gewählt haben. Während in zwei der jüngsten Arbeiten von B. Lutz⁹ der Frage der Verknüpfung von betriebszentrierten Arbeitsmärkten und wirtschaftlicher Entwicklung nachgegangen wird, mithin ein wirtschaftliches Entwicklungsschema mittlerer Reichweite skizziert wird, versuchen Biehler und Brandes¹⁰ die Funktionsweise von Teilarbeitsmärkten in zwei ausgewählten Regionen durch eine detaillierte Erhebung der inner- und zwischenbetrieblichen Mobilität zu analysieren. Schmidts¹¹ Beitrag erscheint deshalb so bedeutsam, da hier nach Datenauswertung, Untersuchungsobjekt und quantitativen Forschungsmethoden neue Wege beschritten werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen von Lutz ist die betriebszentrierte Arbeitsmarktsegmentation, die durch in ihrer Höhe nicht genau bestimmte Barrieren zwischen dem externen Arbeitsmarkt einerseits und Teilen oder der Summe der Arbeitsplätze und Beschäftigten eines einzelnen Betriebes oder Unternehmens andererseits gekennzeichnet ist¹². Die Entstehung von betriebszentrierten Arbeitsmärkten wird durch betriebliche Aktivitäten der Rekrutierung, der Qualifizierung und des Einsatzes von Beschäftigten verursacht. Diese Verursachung wirkt jedoch in unterschiedlichen Wachstumsphasen verschieden. Lutz differenziert zwischen drei Wachstumsphasen in der Nachkriegszeit:

- eine Phase dominant extensiven Wachstums mit starker Ausdehnung des industriellen Sektors und der industriemäßig organisierten Dienstleistungen und relativ geringer Produktivitätssteigerung durch Kapitalintensivierung innerhalb dieser Sektoren,
- die Übergangsphase zu intensivem Wachstum mit Verfahrensinnovationen, die die Arbeitsproduktivität steigern,
- die Phase dominant intensiven Wachstums mit der zusätzlichen Notwendigkeit der Produktinnovation bei stagnierender bzw. sinkender Beschäftigtenzahl im industriellen Bereich. Diese Phase beginnt 1974/75¹³.

9 Lutz, B.: Sieben magere Jahre — oder: Ist Unterbeschäftigung unvermeidlich? In: Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität (Vetter-Festschrift). Hrsg. von U. Borsdorf u. a. — Köln 1977; Lutz, B.: Wirtschaftliche Entwicklung, betriebliche Interessen und Arbeitsmarktsegmentation. — München 1978. Unveröffentl. Mskr. (Diese Arbeit wurde geschrieben für die Sachverständigenkommission „Mittelfristige Beschäftigungsperspektiven“ der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Sie wird derzeit überarbeitet.)

10 Biehler, H.; W. Brandes: Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte. — Paderborn. (In Vorbereitung). Vgl. zum verwendeten Untersuchungsansatz Buttler, F.; K. Gerlach; P. Liepmann: Messung und Interpretation betriebsinterner Arbeitsmarktbewegungen. Ein empirischer Beitrag zur nicht-marktgesteuerten Allokation von Arbeitskräften. In: Der gespaltene Arbeitsmarkt. Hrsg. von W. Sengenberger. — Frankfurt, New York 1978, S. 192 ff.

11 Schmid, G.: Strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland II. — Berlin 1978. = Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 78-13.

12 Lutz, B.: Wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 6.

13 Ebd., S. 35 f.

Obwohl von der augenblicklichen Problemlage her rückblickend auch schon in der Phase des dominant extensiven Wachstums Ansätze zur betriebszentrierten Arbeitsmarktsegmentation feststellbar sind, verfestigt und breitet sich diese Form der Arbeitsmarktsegmentation erst in der Phase des dominant intensiven Wachstums aus. Bei stagnierender Personalentwicklung gewinnt die Zugehörigkeit zur Stamm- und Randbelegschaft einen definitiveren Charakter, das Interesse der Betriebe an großen Randbelegschaften nimmt ab, da diese zwar noch als konjunktureller Elastizitätspuffer, nicht mehr jedoch im früher üblichen Ausmaße als Rekrutierungspotential für eine expandierende Stammbeflegschaft benötigt werden. Deshalb verbleibt ein allerdings kleiner werdender Teil der Belegschaften in einem stärker als bisher marginalisierten Randbelegschaftsstatus¹⁴, zusätzlich wird der Eintritt in das Beschäftigungssystem schwieriger.

Lutz führt weiter aus, daß sich die Betriebe mit der seit der zweiten Wachstumsphase verstärkt einsetzenden Konzentration zunehmend in, mit einigem Mut zur Vereinfachung, beherrschende und beherrschte differenzieren, mithin nicht mehr von der Politik des Betriebes gesprochen werden kann¹⁵. Spätestens in der letzten Rezession haben die beherrschenden Betriebe konstatieren müssen, wie eng die Bindung zwischen Betrieb und großen Teilen der Belegschaft inzwischen ist, wie schwierig und langwierig sich der Belegschaftsabbau gestaltet. Die Polarisierung in beherrschende und beherrschte Betriebe gewinnt bei insgesamt stagnierenden oder rückläufigen Beschäftigungszahlen für die Arbeitsmarktvorgänge an Bedeutung, da die beherrschenden Betriebe in der Lage sind, Nachfrageinstabilitäten auf abhängige Betriebe abzuwälzen. In Verbindung mit den Punkten 1, 2 und 4 des Problemaufrisses ergibt sich die regionale Bedeutsamkeit dieser veränderten wirtschaftlichen Organisationsformen. Besonderes Gewicht erhält diese Veränderung durch ihren Einbau in eine, wenn auch grobe, Skizze eines wirtschaftlichen Entwicklungsschemas „mittlerer Reichweite“.

Die Untersuchungen von Biehler und Brandes knüpfen an Forschungsarbeiten von Lutz und Mitarbeitern¹⁶ an, die bereits 1973 darauf hingewiesen haben, daß interne Arbeitsmärkte für „eine verhältnismäßig große Gruppe von kleinen bis kleinsten Betrieben“ kaum Bedeutung haben. Insbesondere Betriebe dieser Größenordnung im Handwerk, im Baugewerbe, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Einzelhandel usw. sind hier angesprochen.

Biehler und Brandes gehen von der schon bei Kerr¹⁷ behandelten Unterscheidung von „craft system“ und „production system“ aus, die der Unterscheidung von externen berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten bzw. internen betriebsspezifischen Teilarbeitsmärkten entspricht. Kerr hatte vermutet, daß das „production system“ im Gegensatz zum „craft

14 Ebd., S. 51 f.

15 Ebd., S. 54 ff.

16 B. Lutz u. a.: Arbeitswirtschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarktes, a.a.O. Vgl. insbes. S. 60 f.

17 Kerr, C.: The balkanization of labor markets. In: Labor Mobility and Economic Opportunity. Hrsg. von E. W. Bakke. — Cambridge/Mass. 1954. Vgl. S. 104.

system“ zwischenbetriebliche Mobilität erschwere, da diese im „production system“ mit einem Verlust an vermarktbar Qualifikationen verbunden sei. Biehler und Brandes stellten daher für die untersuchten regionalen Arbeitsmärkte die Ergebnisse inner- und zwischenbetrieblicher Mobilität für die Großbetriebe des Samples und für Betriebe des Bau- und Kfz-Handwerks einander gegenüber. Dabei ergaben sich signifikante Unterschiede hinsichtlich der Lohn- und Gehaltsstruktur, der Verbleibquoten, der Auf- und Abstiegsprozesse. Schlaglichtartig kann das Ergebnis der Gegenüberstellung durch den Anteil der internen Rekrutierung an der Gesamtrekrutierung im Berichtszeitraum 1970/75 dargestellt werden. Über alle Lohngruppen ergab sich für die Großbetriebe ein Anteil von 65 %, für die Betriebe des Kfz- und Baugewerbes ein Anteil von 18 %. Die genannten Autoren konnten darüber hinaus zeigen, daß auch in den untersuchten Großbetrieben im Bereich der untersuchten Lohngruppen Arbeitsmarktbereiche bestehen, die dem „craft system“ zuzurechnen sind. Es handelt sich offenbar insbesondere um die Facharbeitergruppen, die als Betriebshandwerker (zum Beispiel Schlosser, Elektriker) eingesetzt sind.

Insgesamt kann geschlossen werden, daß es für die These der unterschiedlichen Bedeutung interner Arbeitsmärkte nach Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße überzeugende empirische Belege für die Bundesrepublik gibt.

Schmids Arbeit erscheint uns aus mehreren Gründen beachtenswert und wegweisend für die weiteren Forschungsbemühungen. Beobachtungseinheiten sind 139 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik Deutschland. Der noch weithin vorherrschenden monographischen Analyse einer Region oder mehrerer ausgewählter Regionen konnte eine umfassende Querschnittsanalyse für die Jahre 1971, 1975 und 1977 gegenübergestellt werden. Grundlage der Untersuchung sind 13 für jeden Arbeitsamtsbezirk ausgewiesene Niveau- und Strukturmerkmale der Unterbeschäftigung, deren Analyse allein schon vertiefte Einsichten in regionale Arbeitsmarktprozesse erlaubt. Schmid erarbeitet dann Indikatoren der Industriestruktur, der Erwerbs- und demographischen Struktur und der sonstigen örtlichen Arbeitsmarktbedingungen, jeweils in entsprechender regionaler Abgrenzung, die in statistisch signifikanter Weise Niveau und Inzidenz der Arbeitslosigkeit erklären können. Die statistische Grundlage dieser Studie sind die Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, die Daten der Volks- und Berufszählung sowie die Arbeitsstättenzählung 1970. Die Auswertung erfolgt mit Hilfe der Faktorenanalyse und der multiplen Regressionsanalyse.

Ein für die im Problemaufriß genannten Punkte 1 bis 4 besonders bedeutungsvolles Ergebnis sei hervorgehoben. Mit Hilfe der Faktorenanalyse kann Schmid zeigen, daß sich primäre Teilarbeitsmärkte in bevölkerungsmäßig großen und dichten Arbeitsmarktregionen konzentrieren, die überdies eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote der Männer und einen unterdurchschnittlichen Anteil der Frauen im verarbeitenden Gewerbe aufweisen. Kennzeichnend für diese Arbeitsmarktregionen ist weiter eine relativ hohe Ausländerbeschäftigung, ein überdurchschnittlich großer Anteil von Großbetrieben (> 500 Beschäftigte) sowie ein unterdurch-

schnittlicher Anteil an un- und angelernten Arbeitern. Für Regionen mit sekundären Teilarbeitsmärkten hingegen ist ein überdurchschnittlich hoher Frauenanteil mit entsprechend niedrigen Einkommen sowie ein ungünstiges Verhältnis Arbeitslose/Offene Stellen für Frauen kennzeichnend. Ländlich strukturierte Regionen mit ausgeprägten sekundären Teilarbeitsmärkten sind an der Spitze der Skala die Arbeitsamtsbezirke Passau, Vechta und Weissenburg; großstädtisch strukturierte Regionen mit deutlich feststellbaren primären Teilarbeitsmärkten an erster Stelle die Arbeitsamtsbezirke Hamburg, Düsseldorf und Köln¹⁸.

Es ist demnach heute nicht mehr nur Spekulation, zu formulieren, daß bei einem anhaltend hohen Niveau der Unterbeschäftigung auch die regionalen Arbeitslosigkeitsprofile verfestigt werden, schwächere Randgruppen am Arbeitsmarkt besonders deutlich betroffen werden und diese Erscheinungen mit den Bedingungsfaktoren primäre/sekundäre Teilarbeitsmärkte verknüpft sind.

Deutlich bleibt aber, daß die Forschungslage teilweise defizitär ist. Das gilt für das theoretische Gerüst, insbesondere aber auch für die empirische Basis. Folglich kann auch abgeleiteten wirtschaftspolitischen Konzepten der regionalen Arbeitsmarktpolitik noch kein sehr hoher Reifegrad bescheinigt werden.

C. Konsequenzen für Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

An dieser Stelle soll die Diskussion der zweiten These am Schluß des Problemaufrisses wieder aufgenommen werden. Stellt die arbeitsmarktbezogene Begründung regionalwirtschaftlicher Problemlagen nur neue Schläuche für alten Wein überkommener Strategieempfehlungen dar?

(1) Eine erste Antwort lautet: Es trifft zu, daß die Beobachtung regionaler Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse zu ähnlichen Problemdiagnosen führt wie frühere Arbeiten, die sich kritisch mit den Erfolgen der Regionalpolitik als Industrieansiedlungspolitik auseinandergesetzt haben. Hier wie dort wird auf die Bedeutung bestimmter Wirtschaftszweige, Betriebsgrößenstrukturen, Betriebstypen sowie auf Minimumstandards der zentralörtlichen Ausstattung einer Region usw. als Bestimmungsfaktoren differenzierter räumlicher Entwicklung hingewiesen. Anders ausgedrückt: Die Problemlagen werden bei expliziter Beachtung der Arbeitsmarkseite eben dort gesehen, wo sie auch bisher gesehen werden mußten. Das heißt auch, daß die regionalpolitischen Ziele, die auf die Änderung dieser Problemanlagen ausgerichtet sind, im wesentlichen bestätigt werden.

Die seit 1974/75 manifest gewordene Beschäftigungskrise in der Bundesrepublik hat indes auf der Arbeitsmarkseite die

18 Schmid, G.: Strukturelle Arbeitslosigkeit, a.a.O., S. 90–94. Daß die Faktorenanalyse ein ergiebiges methodisches Verfahren für die Analyse regionaler Arbeitsmarktprozesse sein kann, haben Bergsman u. a. gezeigt. In ihrer Untersuchung der sektoralen, nachbarschaftlichen Agglomeration von Industrien in den USA konnten sie drei ursachenbestimmte Cluster einigermaßen sicher feststellen, von denen zwei, der „low wage cluster“ und der „labour intensive cluster“, in diesem Zusammenhang besonders wichtig sind. Vgl. Bergsman, J.; P. Greenston; R. Healy: The agglomeration process in urban growth. In: Urban Studies 9 (1972) S. 263–288.

Situation verschärft und selbst die geringen Erfolge der regionalen Beschäftigungspolitik der Vergangenheit in Frage gestellt. „Die Masse des volkswirtschaftlichen Verlustes an Arbeitsplätzen konzentriert sich offensichtlich ... auf die beherrschten, abhängigen Teile der Volkswirtschaft ... Von den gesamten 1,2 Millionen Arbeitsverhältnissen, die der private Sektor der Bundesrepublik in zwei Jahren (1973–1975, d. Verf.) ... verloren hat, entfallen rund 60 % auf Kleinbetriebe mit weniger als 50 Beschäftigten ... Je mehr sich nun das Arbeitsplatzrisiko auf die abhängigen Betriebe konzentriert, desto größer wird die Barriere, welche die dort beschäftigten Arbeitskräfte von den geschützten betrieblichen Märkten der beherrschenden Betriebe trennt; desto geringer wird einerseits die Chance, in solche Märkte zu gelangen, während andererseits deren Attraktivität sich massiv erhöht“¹⁹.

Es ist seit Beginn der Beschäftigungskrise im Denken der Politiker kaum noch Raum für die Kategorie „Raum“, weil diese Krise nur als globale und global zu steuernde empfunden wird. Wir vermuten, gestützt auf die empirischen Befunde Schmid²⁰, daß das globale Krisenphänomen ganz erhebliche regionale Auswirkungen hat und daß die bisherige Konzeption der Regionalpolitik in der Bundesrepublik dabei ist, den empfindlichsten Rückschlag ihrer Geschichte zu erleiden. Selbst wenn globale Verteilungsmaße abnehmende interregionale Einkommensdisparitäten anzeigten, führen die regionalen Arbeitsmarktprozesse zu einer in diesem Ausmaß vorher nicht gekannten, regional unterschiedlich intensiv ausfallenden Verdrängung von Randgruppen und Sekundärarbeitern vom Arbeitsmarkt.

(2) Wurden bisher die Problemdiagnosen und die daraus abgeleiteten Ziele der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in ihrer regionalen Dimension bestätigt und wurde auf die Gefahr hingewiesen, schon gewonnen geglaubtes Terrain nachhaltig zu verlieren, so ist zunächst zu fragen, ob sich aus der Arbeitsmarktperspektive neue Strategien anbieten. Abschließend soll überlegt werden, wie gegebenenfalls auch die Zielformulierung abzuändern wäre.

Ein bedeutsamer Gesichtspunkt bei der Diskussion der Notwendigkeit neuer Strategien ergibt sich im Zusammenhang mit beobachteten betrieblichen Reaktionen auf bisher angewandte Strategien und weist auf die Notwendigkeit hin, stärker als bisher die auf der Implementationsebene „vor Ort“ auftretenden Probleme zu berücksichtigen.

Übereinstimmend wird beklagt, daß Maßnahmen der regionalen Beschäftigungs-, Arbeitsplatz- und Arbeitskräftepolitik nicht die gewünschte Wirkung haben: geförderte Investitionen haben qualitativ und quantitativ nicht den avi-

sierten Arbeitsplatzbeschaffungseffekt, es treten Mitnehmer-effekte auf, geschaffene Arbeitsplätze werden mangels entsprechender Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots nur teilweise mit Arbeitskräften der Region besetzt, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) verringern wegen des zu beobachtenden kalkulierten Wechselspiels von betrieblicher Entlohnung und Arbeitslosengeld Arbeitslosigkeit oft nur wenig und finanzieren im Extremfall eher Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse als Stabilität. Dabei sollen die Erfolge der Arbeitspolitik nicht verneint werden. Wir stellen jedoch immer wieder Enttäuschung in der regionalen Peripherie und auch bei denen fest, die die regionale Arbeitspolitik tragen.

Unserer Auffassung nach bietet die beobachtbare *Regionalität* und *Betriebsbezogenheit* großer Bereiche der Teilarbeitsmärkte in der Bundesrepublik einen geeigneten Ansatzpunkt für neue Strategien, die vor Ort und unter Beteiligung der direkt betroffenen Gruppen der Arbeitsmarktparteien, der Arbeitsverwaltung, der Verbände, Kammern und der öffentlichen Träger der Wirtschaftspolitik formuliert und realisiert werden können. Die „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“²¹ sehen unter dem Stichwort „Entwicklung zu einer integrierten Arbeitspolitik“²² in betrieblicher und betriebsinterner Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende Nahtstelle zwischen innerbetrieblicher Arbeitsmarktpolitik und globaler Beschäftigungspolitik. Sie betonen hinsichtlich der hier vorfindlichen zahlreichen gesetzlichen, tarifvertraglichen und auf Betriebsvereinbarungen fußenden Regelungen: „Es liegt nahe, die Fülle von gesetzlichen Regelungen, Verwaltungsvorschriften und auch möglichen Finanzleistungen zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Unterqualifikation nicht zu perfektionieren, sondern eher neue Verhandlungssysteme zu finden bzw. die vorgesehenen wirksam zu nutzen.“

Solche Verhandlungssysteme haben Schmid und Freiburghaus²³ am Beispiel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik vorgestellt. Sie stellen die Verhandlungssysteme den in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik vorherrschenden „Steuerungssystemen“²⁴ gegenüber. Zusammengefaßt kann ein wichtiger Unterschied darin gesehen werden, daß erstere in Rahmenbedingungen formulierte Zweckprogramme repräsentieren, deren Implementation den Handlungsträgern auf dezentraler Ebene zugewiesen ist, während letztere zentrale Anweisungen über Leistungspflichtige und Anspruchsberechtigte in verwaltungsrechtlich einklagbare Einzelnormen gießen.

Die genannten Autoren führen den Erfolg der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu einem erheblichen Teil auf die Existenz und Entscheidungsbefugnis dezentraler Arbeits-

19 Lutz, B.; Wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 59 f. Lutz stützt sich hierbei auf die „Betriebserhebung 1975“ des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung, München. Vgl. dazu auch Schultz-Wild, R.: Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise. — Frankfurt 1978.

20 Schmid, G.: Strukturelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland II, a.a.O., S. 169 ff.: „Sobald die globale Arbeitslosenquote in feinere Merkmale untergliedert wird, und sobald funktional äquivalente Zusatzmerkmale wie Kurzarbeit, Ausländerverdrängung hinzugezogen werden, werden die regionalen Unterschiede viel deutlicher und ganz drastisch.“

21 Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeit. — Nürnberg 1978.

22 Ebd., S. 128 ff.

23 Schmid, G.; D. Freiburghaus: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik. Überlegungen zu einer möglichen Wende arbeitsmarktpolitischer Konzeptionen. — Berlin 1977. = Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 77–48.

24 Ebd., vgl. S. 19 ff.

gruppen zurück und weisen auch auf die bei ungünstigen räumlichen Bedingungen vergleichsweise erfolgreiche Arbeitspolitik in peripheren Regionen hin.

Angesichts der Tatsache, daß hierzulande übliche anspruchs-/leistungsorientierte Steuerungssysteme nicht die hinreichende Flexibilität zeigen, um konkreten Problemlagen im Einzelfall gerecht zu werden bzw. um auf im Gesetzes- und Ordnungswege nicht zureichend vorhersehbare Reaktionen der Handlungsträger vor Ort ansprechen zu können, erhalten die Vorschläge, das Steuerungssystem durch ein Verhandlungssystem weiter zu entwickeln, große gesellschaftspolitische Bedeutung. Die bisherigen oben zitierten Überlegungen in der Bundesanstalt für Arbeit müßten dahingehend vertieft werden.

Zusammenfassend ist zu unterstreichen, daß mögliche neue Strategien auf eine stärkere Betonung des Vollbeschäftigungszieles — im Sinne des Rechts auf Arbeit — sowie der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung in Problemregionen abheben und daß orts- und betriebsnahe Verhandlungsstrategien als geeignete Lösungsmuster im Vergleich zu bisherigen überwiegend steuerungsorientierten Lösungsmustern angesehen werden.

(3) Im Anschluß an die vorangehende Diskussion einer verbesserten regionalen horizontalen Abstimmung über Verhandlungssysteme, was gleichzeitig eine zumindest partielle Durchbrechung der vertikal aufgebauten Fachkompetenzen einschließt, soll abschließend der Frage nachgegangen werden, ob nicht auf der Ebene der Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftspolitik ein Umdenken angebracht sein könnte. Daß hierbei in Bereiche vorgestoßen wird, die sozial utopisch anmuten können, ist angesichts der Bedeutsamkeit der auf die regionale Wirtschaftspolitik zukommenden Probleme als Ermunterung zu neuen Lösungsansätzen und vor allem als Denkanstoß zu werten.

Die Untersuchungen zur Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftspolitik, die schon vor dem konjunkturellen Rückschlag 1973/74 in der Mehrzahl ernüchternde Ergebnisse erbracht haben, verweisen auf einen seit diesem Zeitpunkt in den peripheren Regionen einsetzenden quantitativen und qualitativen Erosionsprozeß, wobei die Arbeitsplatzverluste im industriellen Bereich besonders ausgeprägt sind. Berücksichtigt man weiter die prognostizierte regionale Entwicklung der Erwerbspersonen, dann wird deutlich, daß sich bis 1990 gerade in den mittleren und kleineren Gebietseinheiten des Raumordnungsprogramms verstärkte Arbeitsmarktungleichgewichte herausbilden werden. In diesen Gebietseinheiten wird sich das Verhältnis zwischen Erwerbspotential und Arbeitsplatzangebot zunehmend defizitär gestalten²⁵.

Vor diesem Hintergrund scheinen uns Überlegungen einer Oldenburger Forschergruppe von Bedeutung. „Teilzeitarbeit, Verringerung der Arbeitszeit und produktive Nutzung der Arbeitslosigkeit lassen Formen der Produktion als möglich erscheinen, die zum Ziel haben, den Bereich der tauschorientierten Produktion zu reduzieren; Anknüpfungspunkte hierzu bieten die Überlegungen zur *bewußt geförderten*

Dualisierung der Ökonomie ... Die Funktionstüchtigkeit des primären Bereichs wäre dabei Voraussetzung für die Entwicklung des sekundären Bereichs. Die Ausdehnung der Formen selbstversorgender Produktion ... erscheint angesichts der geschilderten Entwicklungsprozesse in der Industriegesellschaft als sinnvoll. Neben dem Ziel der Produktion in dezentralen Arbeitszusammenhängen wäre die Veränderung der Arbeits- und Lebensformen Bestandteil dieser Projekte“²⁶.

Offensichtlich laufen diese bisher nur in vorläufiger und programmatischer Form vorliegenden Überlegungen darauf hinaus, bestimmte sekundärökonomische Regionen von den Agglomerationen mit dominanter Primärökonomie abzukoppeln und erstere Regionen auf einem noch zu diskutierenden Niveau einkommensmäßig abzusichern. Die regionale Differenzierung der Geldeinkommen würde sich vergrößern, allerdings mit der Möglichkeit von Experimenten alternativer Produktions- und Lebensformen. — Es erscheint uns jedenfalls kein Zufall zu sein, daß sich die Forschung in der augenblicklichen Situation auch solchen Lösungsmustern zuwendet, die zu einer einschneidenden Veränderung der Ziele der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik führen.

D. Zusammenfassung

Innerbetriebliche Arbeitsmärkte beeinflussen die Funktionsweise regionaler Arbeitsmärkte in erheblichem Maße. Ihre entsprechend der räumlichen Streuung der Sektoren, Betriebsgrößen und -typen ungleiche räumliche Verteilung führt zu unterschiedlicher Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte in bezug auf Allokations-, Stabilitäts- und Verteilungsziele.

Im Unterschied zu globalen interregionalen Wohlfahrtsvergleichen, die bis Anfang der 70er Jahre scheinbar auf eine interregionale Angleichung der Lebensverhältnisse hindeuten, aber unseres Erachtens die relevanten Probleme der Verteilung von Lebenschancen eher verschütten als aufdecken, erlaubt die Analyse regionaler Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse die Identifikation räumlich deutlich lokalisierbarer Randgruppen von Erwerbsfähigen. Mit dem Beginn der Beschäftigungskrise Mitte der 70er Jahre hat sich deren Erwerbsposition insbesondere in den Regionen verschlechtert, die schon traditionell zu den Problemregionen zu rechnen sind. Angesichts der im Vergleich zu bisherigen Vorstel-

²⁵ Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 151–156.

²⁶ Kraft, A.; A. Tacke; G. Vonderach: Krise, regionale Arbeitsmarktentwicklung und alternative Reaktionsmöglichkeiten. — Oldenburg 1978 (unveröffentl. Mskr.). S. 10 (Hervorhebung nicht im Original — d. Verf.). — In Überlegungen dieser Art müßte insbesondere das Verhältnis zur dritten Welt genau reflektiert werden. Behindert eine geplante Sekundärökonomie den Import arbeitsintensiver Produkte aus den Entwicklungsländern, erschwert sie den erforderlichen Ressourcentransfer in diese Länder? Zusätzlich steht eine derartige regionale Entwicklungspolitik zumindest partiell in einem Zielkonflikt mit Plänen, in den peripheren Regionen Standorte für umweltbelastende industrielle, kapitalintensive Großprojekte zu suchen.

lungen geringen interregionalen Arbeitsmobilität und angesichts der vielfach arbeitsmarktbeherrschenden Bedeutung interner Arbeitsmärkte müßte eine arbeitsmarktbezogene regionalpolitische Strategie vorrangig der Tatsache der Regionalität und Betriebsbezogenheit weiter Arbeitsmarktbereiche Rechnung tragen. Dem entspräche eine lokal ansetzende und die arbeitsmarktrelevanten Gruppen einbeziehende „integrierte Arbeitspolitik“, die anstelle der bisher in der Bundesrepublik vorherrschenden Steuerungssysteme verstärkt Verhandlungssysteme zur Implementierung regional-arbeitsmarktpolitischer Strategien einsetzt.

Im übrigen muß damit gerechnet werden, daß die Regionalpolitik in der Bundesrepublik ihre bisher flächendeckende Zielsetzung auch langfristig nicht durchhalten kann. Eine Alternative läge darin, für bestimmte Problemregionen abweichende Entwicklungskonzeptionen zu formulieren.

Der vorliegende Beitrag will, insbesondere angesichts der in Teil B behandelten interessanten, aber noch unzureichenden Forschungslage, als Denkanstoß für regionalwirtschaftliche Forschung und Praxis verstanden werden und hat daher einen in beiderlei Hinsicht weniger analytischen als programmatischen Charakter.