

Ausmaß und Dynamik regionaler Arbeitslosigkeit

Elke Amend und Franziska Hirschenauer



Für Arbeitssuchende bestehen erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich des Arbeitsplatzangebots der freien Wirtschaft.

Zwischen Ost- und Westdeutschland besteht noch immer ein großer Unterschied in der Höhe der Arbeitslosigkeit. Sie ist – gemessen an der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote – im Osten mehr als doppelt so hoch wie im Westen (2003: 20,2% gegenüber 9,3%). Berücksichtigt man neben der registrierten Arbeitslosigkeit auch arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekte, ergibt sich ein ähnliches Bild: Einer **Unterschäftigungsquote** von 11,1% (2003) in Westdeutschland steht eine gut zweimal so hohe Quote von 24,3% in Ostdeutschland gegenüber.

Innerhalb Westdeutschlands zeigt sich ein bekanntes räumliches Muster der Arbeitslosigkeit, das sich lange vor der Wiedervereinigung herausgebildet hat **2** und zwischen weniger als 7% in Süddeutschland und 13% und mehr vor allem in Nordrhein-Westfalen und Norddeutschland variiert. Innerhalb Ostdeutschlands liegen die regionalen Arbeitslosenquoten zwischen 15,5% und 26,7% und damit fast überall höher als der maximale westdeutsche Wert von 16,6%. Im ostdeutschen Vergleich etwas günstiger ist die Lage lediglich in den Agenturbezirken (bis Ende 2003 Arbeitsamtsbezirke) Suhl (15,5%), Dresden (15,5%) und Potsdam (15,9%). Agenturbezirke mit besonders schlechter Arbeitsmarktlage, d.h. mit Quoten von 22% und mehr sind in allen Ländern Ostdeutschlands zu finden.

Zugangs- und Verbleibrisiko

Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote sagt nur etwas über das Niveau der Arbeitslosigkeit aus. Informationen über die Dynamik der Arbeitslosigkeit, die zur Beurteilung des Arbeitslosigkeitsproblems ebenfalls wichtig sind, lassen sich gewinnen, indem man die Arbeitslosenquote in zwei Komponenten zerlegt, das **Zugangs-** und das **Verbleibrisiko**. Das Produkt beider Größen wiederum ergibt die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote (CRAMER u.a. 1986). Hinter der Beendigung von Arbeitslosigkeit muss keineswegs immer die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem **ersten** oder **zweiten Arbeitsmarkt** stehen. Schon seit einigen Jahren trifft dies nur auf rund die Hälfte aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit zu (BA 2004). Andere Gründe sind z.B. Übergänge in Ausbildung, in Rente oder in den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe nach § 428 SGB III (**Beitrag Bogai/Hirschenauer, S. 78**). Analog zu den Abgängen können auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit sowohl aus Erwerbstätigkeit wie aus Nichterwerbstätigkeit heraus erfolgen. Letzteres ist z.B. bei Berufsanfängern oder Berufsrückkehrern der Fall.

Trägt man die Agenturbezirke in ein Koordinatensystem ein, das durch die Variablen Dauer der Arbeitslosigkeit und Zugangsquote aufgespannt wird **1**, erhält man einen Überblick über die regionalen Konstellationen. Man erkennt, dass die extrem hohen Arbeitslosenquoten der ostdeutschen Agenturbezirke auf einem weit überdurchschnittlichen Zugangsrisiko und einem überdurchschnittlichen, bestenfalls durchschnittlichen Verbleibrisiko basieren. Dabei kommen der große Mangel an „regulären“ Arbeitsplätzen und die daraus resultierenden geringen Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zum Ausdruck, wie auch die immer noch beachtliche – wenngleich abnehmende – Bedeutung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Ostdeutschland. Mit diesen Möglichkeiten zu einer befristeten Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt wird weniger das Ziel der beruflichen Wiedereingliederung verfolgt, als vielmehr das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu erhalten. Dadurch bedingte Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit erhöhen die Zugangsquote und vermindern die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. In ähnlicher Weise schlagen sich auch andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie beispielsweise die Förderung der beruflichen Weiterbildung nieder (**Beitrag Gohrbandt/Weiss, S. 68**). Auch sie

spielen in Ostdeutschland noch immer eine vergleichsweise große Rolle, sorgen jedoch, da das Ziel der beruflichen Wiedereingliederung im Anschluss an diese Maßnahmen nur selten erreicht wird, v.a. für eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit und damit für eine Erhöhung der Zugangsquoten und eine Reduzierung der Verweildauern in Arbeitslosigkeit. Bei aller Dynamik, die durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente erzeugt wird, ist dennoch nicht zu übersehen, dass **Langzeitarbeitslosigkeit** in Ostdeutschland ein großes und flächendeckend auftretendes Problem darstellt (**Beitrag Fuchs, S. 42**).

Charakteristisch für die westdeutschen regionalen Arbeitsmärkte sind stark differierende Arbeitslosigkeitsdauern und Zugangsquoten, die deutlich niedriger ausfallen als in Ostdeutschland.

Treten unterdurchschnittliche Zugangsquoten gemeinsam mit unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauern auf, dann ist die Arbeitsmarktlage in den betreffenden Regionen als relativ günstig einzustufen. Vor allem baden-württembergische und bayerische

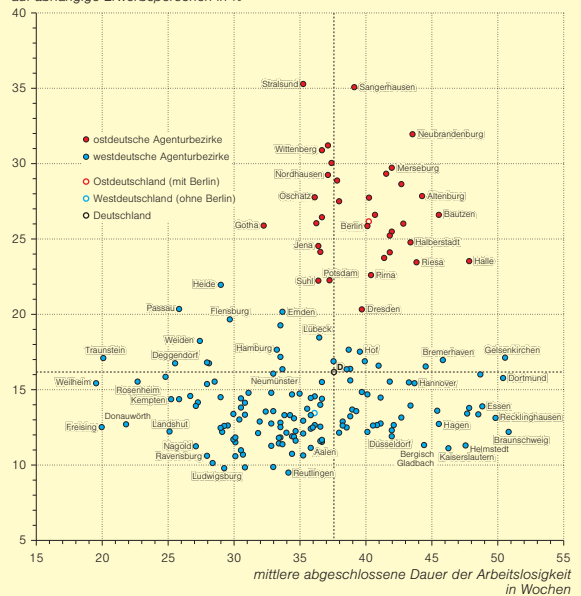
Agenturbezirke wie beispielsweise Ludwigsburg, Waiblingen, Freising oder Landshut lassen sich so charakterisieren, wie auch der Agenturbezirk München, der im großstädtischen Vergleich insbesondere wegen seiner niedrigen Arbeitslosigkeitsdauer auffällt **2**.

Hohe Zugangsquoten in Kombination mit niedrigen Arbeitslosigkeitsdauern sind ein Hinweis auf saisonale Arbeitslosigkeit, die insbesondere dort auftritt, wo das Baugewerbe, das Gastgewerbe und die Land- und Forstwirtschaft eine bedeutende Rolle spielen. Häufig trägt ein Mangel an Beschäftigungsalternativen zu der ausgeprägten Saisonarbeitslosigkeit bei. Man findet sie beispielsweise in den nordwestdeutschen Küstenbezirken Flensburg, Heide, Leer und Emden sowie in den ostbayerischen Agenturbezirken Weiden, Schwandorf, Deggendorf und Passau.

Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauern, die in Westdeutschland zumeist mit unterdurchschnittlichen bis durchschnittlichen Zugangsquoten einhergehen, deuten auf ein hohes Maß an struktureller Arbeitslosigkeit hin. Dementsprechend sind hohe Arbeitslosigkeitsdauern, die zugleich hohe Arbeits-

1 Arbeitslosigkeit – Zugangs- und Verbleibrisiko 2003 nach Agenturbezirken

Zugänge in die Arbeitslosigkeit bezogen auf abhängige Erwerbspersonen in %



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2005

Risikowerte der Arbeitslosigkeit 2003 nach Agenturbezirken

erster Arbeitsmarkt – Arbeitsplatzangebote des privaten und öffentlichen Sektors, die allen Arbeitnehmern offen stehen

zweiter Arbeitsmarkt – staatlich subventionierte Arbeitsplätze, die gezielt mit (Langzeit-)Arbeitslosen besetzt werden

Langzeitarbeitslosigkeit – Arbeitslosigkeit, die länger als 1 Jahr andauert

SGB – Sozialgesetzbuch

Unterbeschäftigung – registrierte Arbeitslosigkeit plus Teilnehmerbestände in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

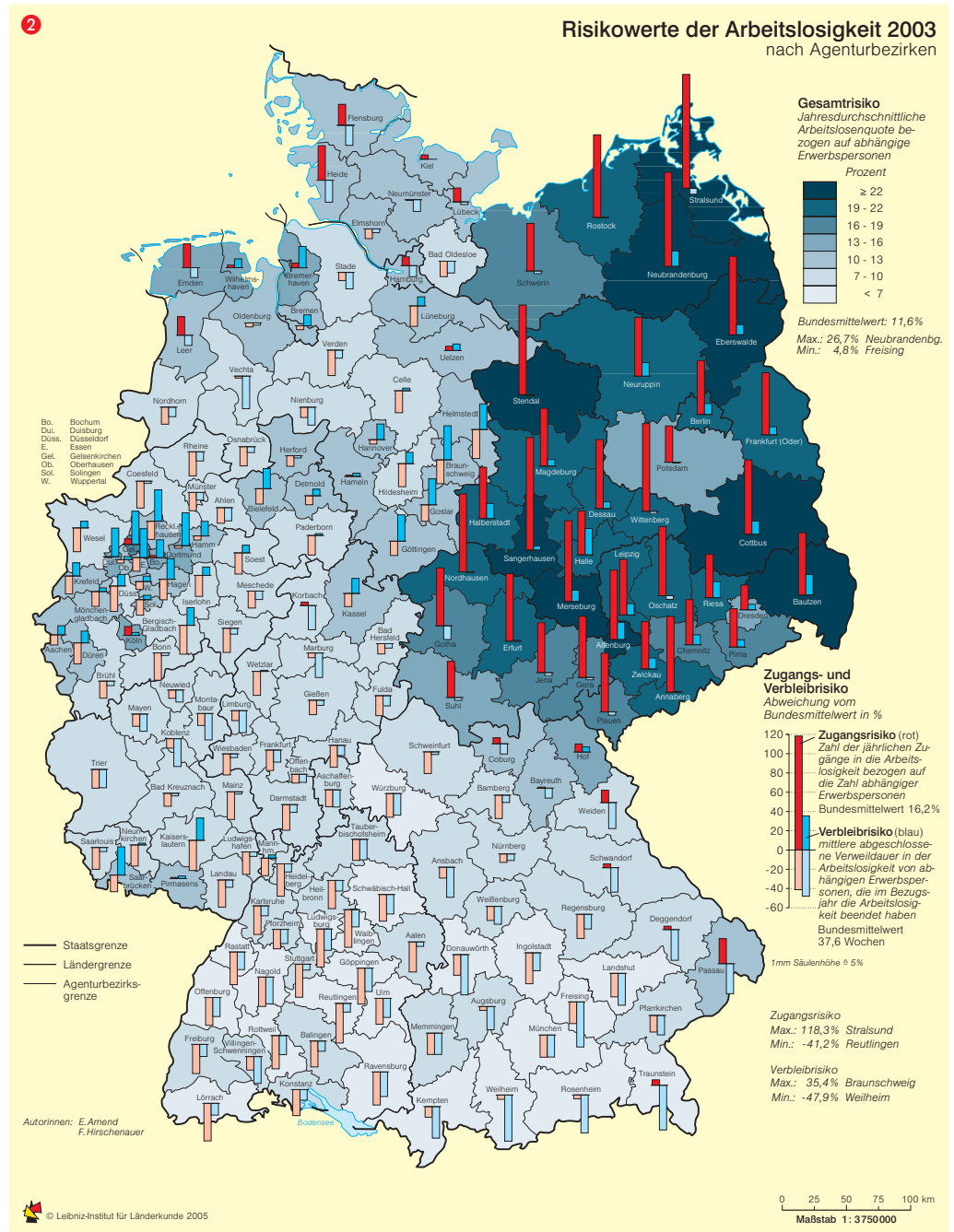
Verbleibrisiko – das Risiko arbeitslos zu bleiben; die mittlere abgeschlossene Verweildauer in Arbeitslosigkeit derjenigen Personen, die im Jahresverlauf ihre Arbeitslosigkeit beendet haben

Zugangsrisiko – das Risiko arbeitslos zu werden; Anzahl der jährlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit bezogen auf die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen

losenquoten bedeuten, vor allem für industriell und altindustriell geprägte Räume, die besonders stark vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen sind, typisch. Beispiele für solche Gebiete sind das östliche Niedersachsen, das Ruhrgebiet sowie die Agenturbezirke Saarbrücken, Kaiserslautern, Bielefeld und Bremerhaven. Neben dem Mangel an Ersatzarbeitsplätzen erschweren hier Profildiskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage die Wiedereingliederung von Arbeitslosen, d.h. Arbeitslose der Industrie genügen häufig nicht den Anforderungen neuer Dienstleistungsanbieter und sind deshalb – selbst nach beruflicher Weiterbildung – nur schwer zu integrieren. Hinzu kommt, dass insbesondere industrielle Großbetriebe eine altersselektive Personalpolitik praktizieren, die bei Älteren zu langen Phasen der Arbeitslosigkeit vor dem Übergang in den Ruhestand führt und diese wiederum die durchschnittliche regionale Arbeitslosigkeitsdauer erhöhen (KALINA/KNUTH 2002). Im Fall der ehemaligen Grenzregionen Ostniedersachsens dürften außerdem Verdrängungseffekte durch Eindringler aus den benachbarten ostdeutschen Bezirken für die langen Arbeitslosigkeitsdauern maßgebend sein.

Fazit

Bei paralleler Betrachtung der Arbeitslosenquote, der Zugangsquote und der Arbeitslosigkeitsdauer zeigt sich, dass nicht nur die Höhe der Arbeitslosigkeit regional variiert, sondern auch deren Dynamik. Solange das Verbleibrisiko niedrig ist, gilt selbst ein hohes Zugangsrisiko als relativ unproblematisch. Anders verhält es sich, wenn das Verbleibrisiko hoch ist. Auch in Kombination mit einem niedrigen Zugangsrisiko



gilt die regionale Arbeitsmarktlage dann als problematisch, erst recht in Verbindung mit einem hohen Zugangsrisiko.

Lang andauernde Arbeitslosigkeit stellt vor allem deshalb ein gravierendes Problem dar, weil sie die Tendenz zur Selbstverstärkung besitzt. Sie geht bei den Betroffenen mit dem Verlust an be-

ruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten, mit zunehmender Demotivation und steigender Stigmatisierung einher (RUDOLPH 1998; PEDERSEN/WESTERGÅRD-NIELSEN 1993), was ihre Wiederbeschäftigungschancen zusätzlich vermindert. Kommen noch weitere vermittlungsschwerere Merkmale wie beispielsweise ein fortgeschrittenes Alter hinzu,

dann wird die berufliche Reintegration ausgesprochen schwierig, insbesondere bei einer schwachen – durch arbeitsmarktpolitische Instrumente kaum zu beeinflussenden – regionalen Arbeitskräftenachfrage. ♦