

Zur Bedeutung der Region für die Beschäftigungsentwicklung: Regionalisierung zwischen lokaler Ökonomie, Ehrenamt und regionalen Beschäftigungsinitiativen

Markus Hilpert, Ernst Kistler

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Hilpert, Markus, and Ernst Kistler. 2001. "Zur Bedeutung der Region für die Beschäftigungsentwicklung: Regionalisierung zwischen lokaler Ökonomie, Ehrenamt und regionalen Beschäftigungsinitiativen." In *Die Region: Experimentierfeld gesellschaftlicher Innovation*, edited by Dietrich Hoß and Gerhard Schrick, 56–62. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Markus Hilpert/Ernst Kistler

Zur Bedeutung der Region für die Beschäftigungsentwicklung

Regionalisierung zwischen lokaler Ökonomie, Ehrenamt und regionalen Beschäftigungsinitiativen

„Die Mitgliedstaaten werden Maßnahmen fördern, die darauf abzielen, die Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene und in der Solidarwirtschaft, insbesondere in neuen Tätigkeitsfeldern, in denen es um die Befriedigung eines vom Markt noch nicht abgedeckten Bedarfs geht, voll auszuschöpfen“.

Die Bundesrepublik Deutschland führt in ihrem Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan 2000 zu diesem Text in der Leitlinie 11 des Europäischen Programms folgende Punkte/Aktivitäten an:

- die Rolle unternehmerischer Initiative für die regionale Wirtschaftsentwicklung,
- die staatliche Unterstützung dafür und für eine endogene Regionalentwicklung durch Programme wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- Programme wie „Die soziale Stadt“, „InnoRegio“ und „Arbeitsmarktpolitische Initiativen für die Land- und Forstwirtschaft“,
- die Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltung mit Unternehmen vor Ort.

Daneben betont sie die Notwendigkeit der Bündelung von Regional- und Arbeitsmarktpolitik durch regionale „Bündnisse für Arbeit“ und die Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern.

Die Frage ist, ob damit das in der europäischen Leitlinie 11 Gemeinte wirklich abgedeckt ist, ob damit der vielbeschworenen zunehmenden Bedeutung regionaler und lokaler Politik für die Arbeitsmarktentwicklung ausreichend Rechnung getragen (bzw. ein ausreichender Rahmen gegeben) wird. Zu fragen ist aber auch, ob die besonders von Soziologen konstatierte Schere in Richtung einer europäischen, ja globalen Handlungsebene einerseits und des Bedeutungsgewinns der kleinräumlichen Ebene andererseits – bei schwindendem Gewicht nationalstaatlicher Politik a) wirklich die treffende Diagnose und b) eine wünschenswerte Entwicklung ist.

Dies scheint uns nicht ausgemacht und viele (Verw)irrungen in den einschlägigen Debatten haben unseres Erachtens ihre Ursachen schon in, in mangelnder theoretischer Durchdringung begründeten, begrifflichen Unklarheiten und in fehlender Kenntnis empirischer Strukturen (die wir hier zumindest anmahnen, wenn schon nicht lösen können). Das beginnt schon bei der Unterscheidung von regionalen und lokalen Wirtschaftsräumen und Arbeitsmärkten.

Unter einer Region wird meist eine Raumeinheit mittlerer Spannweite verstanden, die unterhalb der Ebene von Nationalstaaten oder größeren Bundesländern angesiedelt ist und oberhalb einzelner Orte. Sie besteht aus einem Zusammenhang mehrerer Standorte, die ein funktionales Beziehungsgefüge und ein Interaktionsfeld wirtschaftlich-sozialer Akteure bilden. Derart definierte Regionen zeigen in der Regel einen positiven Saldo zwischen intraregionalen und grenztransversalen Verflechtungen, mehr oder weniger autonome Entwicklungsprozesse und eine interne Homogenität der jeweils relevanten Kriterien (Standortfaktoren).

Im Zeitalter der Globalisierung werden jedoch viele dieser regionalspezifischen Standortfaktoren ubiquitär (*global sourcing*), entstehen transnationale Konzerne (*global player*) und verschärft sich der Standortwettbewerb um das ohnehin knappe mobile Kapital (*global competition*), um nur einige Phänomene der Internationalisierung zu nennen. Dem regionalen, gar dem lokalen Standort scheint, im Widerspruch zu den behaupteten Tendenzen einer Regionalisierung, zunächst einmal eine schwindende Bedeutung zuzukommen, da räumliche Distanzen immer schneller und billiger überbrückt werden können und sich die physischen Standortbindungen lockern. Dennoch rücken gerade diese für den Menschen (*homo regionalis*) überschaubaren Raumeinheiten immer mehr in den Blickpunkt einer neuen Dezentralisierungspolitik, die meist als endogene Regionalentwicklung, Entwicklung von unten oder als regionalisierte Regionalpolitik bezeichnet und mit Hoffnung betrachtet wird. Dafür sind im wesentlichen folgende Aspekte verantwortlich:

Wiederentdeckung der lokalen und der regionalen Ökonomie

Lokale Ökonomien im Sinne der Leitlinie 11 („... auf lokaler Ebene und in der Solidarwirtschaft“) sind dagegen die kleinräumigen Wirtschaftsbeziehungen in Stadtteilen, kleineren Kommunen bis hinunter zu Nachbarschaften (Lokalisierung). Der Hinweis auf die Solidarwirtschaft meint eben gerade auch Dinge wie Dienstleistungspools oder Tauschringe: Tätigkeiten, durchaus in den informellen Bereich hineinreichend, der sehr wohl befriedigende Arbeit bringen kann und – obwohl nicht VGR-erfasst – ein wichtiges Element von Real-life-Economics darstellt (vgl. z.B. Ekins 1992; Hilpert, Hotopp, Kistler 2000), meist aber – auf

Grund der besonderen Bedeutung von face-to-face-Kontakten – nur in Märkten geringer geographischer Ausdehnung stattfindet. So schätzt etwa Goldschmidt-Clermont (1995, Tab. C) die in Deutschland von der VGR erfassten ökonomisch relevanten Arbeitsstunden im Verhältnis 3:4 gegenüber den nicht erfassten ein. Dies bleibt aber mit Ausnahme der Konkurrenz durch die Schwarzarbeit und von Überlegungen zur „Marktgängigkeit“ solcher Tätigkeiten außerhalb des Fokus von Statistik und Politik. Womit sich kein wirklicher Profit machen lässt, gilt damit in einer verkürzten Schlussfolgerung auch beschäftigungspolitisch als uninteressant.

Globalisierung und Regionalisierung hingegen stehen auf eine bemerkenswerte Art und Weise in enger Beziehung zueinander. Parallel zur Transzendenz nationaler Volkswirtschaften beschleunigt sich die Regionalisierung innerhalb derselben. Nach wie vor bleiben etwa 95 Prozent der deutschen Anlageinvestitionen und etwa 90 Prozent der deutschen Ausrüstungsinvestitionen im Inland. Wird die Entwicklung der Auslandsinvestitionen ins Verhältnis zur Entwicklung des Bruttosozialproduktes gesetzt, zeigt sich, dass es sich bei der Globalisierung allenfalls um einen zwar stetigen, aber doch langsamen Prozess handelt. Nach Datenlage des IAB-Betriebspanels erwirtschaftet durchschnittlich nur ein Prozent aller bundesdeutschen Betriebe mehr als 70 Prozent des jeweiligen Umsatzes im Ausland (Exportanteil). Der akademischen Rede vom globalen Dorf stellt die Realität die Bildung regionaler Integrationsräume gegenüber. Betrachtet man das faktische Finanzvolumen (Wirtschaftskraft), das innerhalb regionaler Wirtschaftsnetze erzielt wird, zeigt sich, dass „nur“ 853 Mrd. DM der regionalen Wertschöpfung von den Betrieben in Deutschland im Jahr 1996 im Ausland erwirtschaftet wurde. Rund drei mal so viel, nämlich 2512 Mrd. DM wurden hingegen vor Ort in der Region, in einem Radius von ca. 30 km erwirtschaftet. Demnach ist für die Gesamtheit der Ökonomie der regionale Standort mit seinen Anbietern, Zulieferern, Nachfragern etc. um den Faktor 3 bedeutsamer als internationale Verflechtungen!

Region als Handlungsfeld

Mit Abwanderung, „Globalisierung“, Billiglohnkonkurrenz und mit den Vorbildern der „Global-Player“, die im übrigen auch vor allem in der Triade agieren, lässt sich aber leicht drohen. So wird auch für die bayerischen Metzgerinnung und die schleswig-holsteinischen Metallarbeitgeber die Globalisierung zum Argument und die nationale Ebene, die als einzige allgemein verbindliche Sozial-, Umverteilungs- und Arbeitsmarktpolitik machen kann, allzuleicht zum Auslaufmodell. Europa, ganz zu schweigen dessen Regionen, ist bzw. sind dazu noch zu schwach und auch angesichts der in Brüssel dominierenden Interessen wohl

nicht ernsthaft willens. Dennoch könnte, ja müsste in diese Richtung gedacht werden. In mancher Hinsicht hat die regionale Ebene dafür sogar die besten Voraussetzungen – Stichwort Sozialkapital. Wodurch das Ehrenamt bzw. das zivilgesellschaftliche Engagement gefördert und gestärkt werden kann, verbleibt aber vor allem wegen eines völlig heterogenen, ja dispersen Forschungsstandes (vgl. Kistler, Noll, Priller 1999) bisher weitgehend unklar. Gleiches gilt für die vielen Ansätze einer lokalen Ökonomie bzw. Sozialwirtschaft, bezüglich derer der Forschungsstand bei weitem nicht mit den in sie gesetzten Hoffnungen Schritt halten kann. Vor allem hinsichtlich der Vorstellung, durch Kopfgeburten wie die „Bürgerarbeit“ (vgl. Beck 1999) ein Substitut für fehlende Erwerbsarbeitsplätze für schwächere Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, für Ältere, Langzeitarbeitslose oder Frauen kreieren zu können, sind erhebliche Zweifel angebracht (vgl. Sing, Kistler 2000), genauso wie für regionalpolitische Konzepte, die glauben machen, man müsse nur Innovationen anregen und gleichsam automatisch entstünden dann in größerer Zahl und für die tatsächlich derer Bedürfnissen die passenden Arbeitsplätze (vgl. Hilpert 2000).

Problemnähe als Impuls

Verhaltensänderungen setzen nämlich nicht nur das Erkennen eines Mangelzustandes, sondern auch ein gewisses Maß an Betroffenheit und Problemnähe voraus. Regionale Selbstorganisation – etwa im Bereich von regionalen Bündnissen für Arbeit oder der Arbeitslosenselbsthilfe – erfordert bei den Betroffenen immer ein gewisses Eigeninteresse und einen erkennbaren Nutzen. Wird aber dieser von den Betroffenen erkannt, folgen häufig entsprechende Reaktionen. Diesen basisgesteuerten (bottom-up) Impulsen und lokalen Steuerungsmöglichkeiten wird eine größere Dauerhaftigkeit (Nachhaltigkeit) als hoheitlichen Formen (top-down) der Steuerung zugesprochen, die allein auf die obrigkeitstreue Befolgung von – meist sehr allgemein formulierten – Anweisungen vertrauen (Hilpert 1999). Solche Initiativen der endogen impulsierten Veränderung werden oft als ‚social mobilization‘ (Friedmann 1987) oder ‚Lernende Region‘ (Schaffer 1999) beschrieben. Sie bieten mehrere Vorteile:

- Sie erlauben eine Verringerung der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und eine genauere Zielansprache.
- Die Maßnahmen werden bereits kompatibel zu den regionalen Verhältnissen konzipiert, was eine differenziertere Problemadäquanz gewährleistet.
- Defizite der Intervention können valider analysiert und rascher behoben werden.
- Die Umsetzungs- und Integrationswahrscheinlichkeit wird gesteigert, da die regionalspezifischen Interessen umfassender abgedeckt werden.

Demnach ist es das primäre Ziel regionaler Beschäftigungspolitik, ein entsprechendes Bewusstsein in den Arbeitsmarktregionen zu entwickeln. Erst dann ist vor Ort mit einem ‚social learning‘ zu rechnen, d.h. mit einem reflektierten Reagieren auf den regionalen Mangelzustand mit Druck! Zugpferde dieses regionalen Lernprozesses sind in der Regel lediglich einige wenige zentrale Akteure (agents of change). Eine Kooperation und Bündelung ihrer Arbeit muss das Ziel sein.

Regionale Beschäftigungspolitik – Lippenbekenntnisse und Achselzucken

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Evaluation liegen aber – trotz der Bemühungen der Arbeitsverwaltung – verhältnismäßig wenig empirisch gesicherte Informationen über die tatsächliche Regionalisierung vor. So ist etwa bereits eine regionale Betrachtung von Arbeitsmärkten schwierig. Grund hierfür sind das Fehlen von Distinguierungs- und Differenzierungsindikatoren, statistische Mess- und Abgrenzungsprobleme, das heterogene Mobilitätsverhalten oder die unterschiedlichen regionalen Wachstumsdynamiken und -strukturen. Während sich einige regionale Arbeitsmärkte amöbenhaft über das Umland ausbreiten, konzentrieren andere wie Schwarze Löcher das regionale Potential und führen schließlich zum scheinbaren Verschwinden dritter. Zudem herrscht auch auf Seiten der Politik – trotz aller Bekenntnisse – viel Unsicherheit, wie eine effektive regionale Arbeitsmarktpolitik subsidiär gestaltet werden soll, welche Verantwortlichkeiten und Managementsysteme notwendig sind und wie Pilotprojekte und Experimente zu bewerten sind. Mit dem neuen Instrument der Eingliederungsbilanzen wird versucht, hier ein Stück weit Transparenz zu schaffen. Diesem Evaluationsgedanken liegt die Erkenntnis einer zunehmenden Bedeutung der Region für Arbeitsmarktprozesse zugrunde. Ausdrücklich wird etwa im neuen SGB III eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik gefordert. So werden u.a. nach § 10 den lokalen Arbeitsämtern bis zu 10 Prozent der Mittel aus dem Eingliederungstitel zur „freien Förderung“ für die aktive Arbeitsförderung freigestellt. Diese sollen als Ermessensleistung für die jeweiligen regionalen Problemschwerpunkte verwandt werden. Mit diesen insgesamt knapp 3 Milliarden DM werden vor Ort beachtliche Handlungsfreiräume eröffnet, nach allem was man bisher weiß, aber noch zu wenig genutzt. Auch die Wissenschaft hat sich mit diesem Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik bisher viel zu wenig beschäftigt.

Sozialkapital: Das Beispiel Ehrenamt und die lokale Ökonomie

Auch der Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements (Stichworte Ehrenamt, Nachbarschaftshilfe, dritter Sektor, Freiwilligenarbeit, Bürgerarbeit etc.) wird parallel dazu eine immer grössere Bedeutung beigemessen. Nicht erst seit den

Studien von Putnam (1992) ist bekannt, welchen positiven Einfluss das regionale Sozialkapital auf die ökonomische Performanz von Regionen hat. Dem Bedeutungsverlust des klassischen Ehrenamts stehen die Verantwortlichen dabei recht ratlos mit der Frage gegenüber, wie soziales Engagement gefördert werden kann, was Menschen überhaupt dazu veranlasst, sich in einer Zivilgesellschaft zu engagieren und welche Rolle letztlich dabei die Region spielt. Eine CHAID-Analyse mit dem vollständigen Datensatz des sozioökonomischen Panels (SOEP) gibt Aufschluss darüber, welches sozioökonomische Merkmal den größten Einfluss auf das ehrenamtliche Engagement der Befragten hat (Sing; Hilpert 1999). Demnach erklärt die Variable ‚sich verbunden fühlen mit der Region‘ die größte Varianz! Die regionale Identität und die Heimatverbundenheit zeigen auf dieser Datenbasis statistisch den größten Einfluss auf das ehrenamtliche Engagement! Erst unter dieser Perspektive machen all die nach innen gerichteten Regionalmarketing-Aktivitäten zur Steigerung des ‚Wir-Gefühls‘ und des Regionalbewusstseins Sinn, um die Kausalität zwischen Sozialkapital und ökonomischer Performanz zu nutzen.

Fazit

Mit der regionalen wie mit der lokalen Ökonomie als beschäftigungspolitischer Trumpfkarte zu pokern ist u. E. keine ausreichende Strategie. Freilich kann und muss in diese Richtungen mehr getan werden – und hierfür besteht auch ein erheblicher Forschungsbedarf. Ein Patentrezept kann hierin aber nicht gesehen werden. Dies dürfte genauso falsch und fehlleitend sein wie jedes sich Verlassen auf beschäftigungspolitische Patentrezepte – von der reinen angebotsorientierten bis zur reinen nachfrageorientierten Politik.

Es gibt angesichts der Strukturprobleme des Arbeitsmarktes und der lang anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bisher keine Patentrezepte sondern nur Strategiebündel – und in diesen muss die regionale wie die lokale Ebene ihren Weg und Platz finden.

Literatur

- Beck, U.: *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*. Frankfurt, New York, 1999
- Ekins, P.: *A four-capital model of wealth creation*. In: Ekings, P.; Max-Neef, M. (Hrsg.): *Real-life economics. Understanding wealth creation*. London, New York, 1992, S. 147 ff
- Friedmann, J.: *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton, New Jersey, 1987

- Goldschmidt-Clermont, L.; Pagnossin-Aligisakis, E.: Measures of unrecorded economic activities in fourteen countries. Hekt. Ms., Genf, 1995
- Hilpert, M.: Die Technologieregion. Lernprozesse und Beschäftigungseffekte der Technologiepolitik - evaluiert an den Beispielen Ulm und Karlsruhe. Augsburg, 2000
- , Experimentelle Imitation. Selbstorganisation regionaler Lernprozesse: Strategie oder „muddling through“? In: Schaffer, F.; Thieme, K. (Hrsg.): Lernende Regionen. Augsburg, 1999, S. 101 ff
- Hilpert, M.; Hotopp, U.; Kistler, E.: Schattenwirtschaft, Informelle Ökonomie und Dritter Sektor als Teile eines größeren Ganzen. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Informelle Ökonomie, Schattenwirtschaft und Zivilgesellschaft als Herausforderung für die Europäische Sozialforschung. Bonn, 2000, S. 69 ff
- Putnam, R. D.: Making Democracy Work. Civic Traditions in modern Italy. Princeton, 1992
- Schaffer, F.: Regionalmanagement in der Zivilgesellschaft. Umsetzung durch Interaktivität. In: Schaffer, F.; Thieme, K. (Hrsg.): Innovative Regionen. Umsetzung in die Praxis. Augsburg, 2000, S. 17 ff
- Sing, D.; Hilpert, M.: Frauen zwischen Erwerbstätigkeit, Ehrenamt und Familienarbeit. In: Kistler, E.; Noll, H.-H.; Priller, E. (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte. Berlin, 1999, S. 325 ff
- Sing, D.; Kistler, E.: Neue Chancen für Frauen? Zwischen Arbeit und Ehrenamt. Düsseldorf, 2000