



**Institut für
Regionalforschung e.V.**
an der Universität Göttingen

Jürgen Krämer

**Arbeitslosigkeit aufgrund steigender sozial-
räumlicher Barrieren zwischen (potentiellen)
Arbeitnehmern aus benachteiligten sozialen
Gruppen und geeigneten Arbeitsplätzen in
großstädtischen Arbeitsmarktregionen?**

Ein Literaturbericht zur "Spatial-Mismatch"-Forschung
in den USA und Überlegungen zu ihrer Relevanz für die
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland

Regionale Trends Heft 16/2004

Schriftenreihe des Instituts für Regionalforschung e.V. an der Universität Göttingen

Jürgen Krämer:

Arbeitslosigkeit aufgrund steigender sozialräumlicher Barrieren zwischen (potentiellen) Arbeitnehmern aus benachteiligten sozialen Gruppen und geeigneten Arbeitsplätzen in großstädtischen Arbeitsmarktregionen?

Ein Literaturbericht zur "Spatial-Mismatch"-Forschung in den USA und Überlegungen zu ihrer Relevanz für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland

Institut für Regionalforschung e.V.

an der Universität Göttingen

Humboldtallee 15

37073 Göttingen

Tel. 0551/ 39 140 48

Fax. 0551/ 39 140 49

ifr@uni-goettingen.de

<http://www.ifr-goe.de>

Göttingen, August 2004

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	6
1. Einleitung	8
Teil A:	
Die „Spatial-Mismatch“-Forschung in den USA	10
2. US-Stadtentwicklungen – Ursachen bzw. Gründe des räumlichen Auseinanderdriftens der Wohnstandorte benachteiligter Bewohnergruppen und der Standorte einfach-qualifizierter Arbeitsplätze	10
2.1 Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen bzw. von Minoritäten in den Kernstädten metropolitaner Regionen	10
2.2 Ansiedlung der Arbeitsplätze im suburbanen Raum	11
3. Methoden bzw. Untersuchungs-Design und die Validität der Untersuchungsergebnisse	14
3.1 Grundlegender Ansatz: Messung des Gewichts des räumlichen Faktors mittels Regressions-Analysen	14
3.2 Die Bestimmung des Faktors „räumliche Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen“ im einzelnen	16
3.2.1 Die räumliche Unterteilung der metropolitanen Regionen	16
3.2.2 Die Messung der Erreichbarkeit gering-qualifizierter Arbeitsplätze für gering-qualifizierte Bewohner von Minoritäten-Ghettos	17
3.2.2.1 Durchschnittliche Pendelzeit der aktuell beschäftigten Arbeitnehmer eines Wohnviertels/Ghettos	18
3.2.2.2 Arbeitsplatzdichte innerhalb eines als zumutbar definierten Pendel-Radius	20
3.2.2.3 Die Standorte neu entstandener, in Frage kommender Arbeitsplätze	21
4. Ausgewählte Ergebnisse der Spatial-Mismatch-Forschung im Hinblick auf die wichtigsten Dimensionen und Gruppen	21
4.1 Bezug von Wohlfahrtsleistungen bzw. Armen-Unterstützung	23
4.2 Erwerbsbeteiligung („Labor Force Participation“)	23
4.3 Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigungsrate	24
4.4 Lohnhöhe	25
4.5 Pendelbelastungen	26
4.6 Kriminalitätsraten und -arten	27
4.7 Spatial Mismatch in unterschiedlichen metropolitanen Regionen	28
5. Folgen der Nicht-Bearbeitung des Problems (steigender) sozialräumlicher Barrieren zwischen den Wohnorten benachteiligter Gruppen und in Frage kommenden Arbeitsplätzen	28
6. Konzepte zur Behebung bzw. Linderung des Problems sozialräumlicher Barrieren	29
6.1 Maßnahmen zur Erleichterung der Wohnmobilität	30
6.2 Maßnahmen zur Erleichterung der Pendelmobilität	30
6.3 Wohnortbezogene Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeitsplatzsuche und der Arbeitsaufnahme	31
7. Defizite der „Spatial-Mismatch“-Forschung	32

8.	Zur wissenschaftlichen und Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungs-politischen Bedeutung der Spatial-Mismatch-Forschung in den USA	32
Teil B:		
	Die Relevanz der „Spatial-Mismatch“-Problematik für die zukünftige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den großstädtischen Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland	34
9.	ExpertInnengespräche zum Problem sozialräumlicher Barrieren	34
9.1	Auswahl und Anzahl der ExpertInnen	34
9.2	Ertrag der ExpertInnengespräche	35
9.2.1.	RegionalplanungspraktikerInnen	35
9.2.2	RegionalforscherInnen	38
10.	Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Verhältnissen bzw. Entwicklungen in den US- und den deutschen Großstadtregionen	42
10.1	Ähnlichkeiten zwischen den Verhältnissen bzw. Entwicklungen in den US- und den deutschen Großstadtregionen	43
10.2	Unterschiede zwischen den Verhältnissen bzw. Entwicklungen in den US- und den deutschen Großstadtregionen	45
11.	Räumliche Entwicklungen der Arbeitsmärkte in Großstadtregionen der Bundesrepublik Deutschland	46
11.1	Suburbanisierung der Arbeitsplätze - am Beispiel der Stadtregion Berlin-Brandenburg	46
11.2	Zur Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten/ Arbeitsplätze in den Teilräumen der Stadtregionen - am Beispiel der Stadtregion Hamburg	49
12.	Bereits vorhandene oder potentielle sozialräumliche Barrieren zwischen bestimmten benachteiligten Stadtteilen und Sozialgruppen und geeigneten Arbeitsplätzen in Großstadtregionen der Bundesrepublik Deutschland	50
12.1	Von sozialräumlicher Ausgrenzung betroffene oder bedrohte Stadtteile	51
12.2	Für „workfare“-Programme in Frage kommende Jugendliche	54
12.3	Gering-qualifizierte Langzeit-Arbeitslose	55
12.4	Ausländer (insbesondere gering-qualifizierte)	56
12.5	Alleinerziehende Frauen	56
12.6	Politisch-administrative Entscheidungsträger der Regionalplanung	57
13.	Überlegungen zur Linderung des Problems sozialräumlicher Barrieren	57
14.	Leitlinien zur empirischen Untersuchung des Problems sozialräumlicher Barrieren	58
15.	Zur wissenschaftlichen und Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungs-politischen Bedeutung künftiger Forschung über den Stellenwert sozialräumlicher Barrieren in großstädtischen Arbeitsmarktregionen	60
	Literatur	62

Anhang 1:	
Übersetzung des Aufsatzes: Michael A. Stoll/Harry J. Holzer/Keith R. Ihlanfeldt: Innerhalb von Städten und Vorstädten: Rassistische Wohnkonzentration und die räumliche Verteilung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf verschiedene sub-metropolitane Gebiete	71
Anhang 2:	
Verzeichnis der durchgesehenen englischsprachigen Zeitschriften, die Beiträge zur Spatial-Mismatch-Forschung enthalten	92
Anhang 3:	
Leitfaden für die Expertengespräche	93

Vorwort

„Amerikanisierung“ – unter diesem Stichwort werden seit ungefähr Mitte/Ende der 90er Jahre die Entwicklung und Zukunft der Großstadtregionen in Deutschland diskutiert. Dabei handelt es sich bis jetzt weniger um einen empirischen Befund als um eine provokante These, die die Diskussion stimulieren und fokussieren soll. Die vorliegende Studie soll einen (bescheidenen) Beitrag zu dieser Diskussion leisten, indem sie einen in Deutschland bislang so gut wie unbeachteten, in den USA aber seit Jahrzehnten sehr breit diskutierten Aspekt herausgreift: nämlich das in den USA unter dem Begriff „Spatial Mismatch“ untersuchte Problem sozialräumlicher Barrieren zwischen den in Ghettos der Kernstädte konzentrierten, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten ethnischen und rassischen Minoritäten einerseits und den sich immer weiter in den suburbanen Raum bzw. das Umland der Kernstädte hinausschiebenden Standorten der für die genannten Gruppen in Frage kommenden Arbeitsplätze andererseits. Diese Barrieren können in erheblichem Umfang Arbeitslosigkeit mitverursachen.

Mit dieser Arbeit soll ein wenig Pionierarbeit geleistet werden: Einerseits soll(en) die hierzulande im günstigsten Falle als Stichwort bekannte „Spatial Mismatch“-Forschung knapp aufgearbeitet, andererseits Überlegungen zu ihrer Relevanz für bzw. Übertragbarkeit auf hiesige Verhältnisse angestellt werden. Bei der erstgenannten Aufgabe stellte sich die Schwierigkeit, eine kaum noch überschaubare (vgl. die Anzahl der in Anhang 2 aufgelisteten durchgesehenen Zeitschriften, die Beiträge zur Spatial-Mismatch-Forschung enthalten.) und sich nicht selten als unbrauchbar erweisende Literatur so zusammenzufassen, daß die wesentlichen Mängel, Fortschritte und Resultate dieser Forschung klar herauskommen. Um den Einblick in diese Forschung zu vertiefen, hat sich der Verfasser dafür entschieden, die s.E. bislang gelungenste Untersuchung zu übersetzen und in den Anhang aufzunehmen (dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sie in einer hierzulande wenig verbreiteten und wohl noch weniger gelesenen US-amerikanischen Fachzeitschrift erschienen ist).

Bei den Überlegungen zur Relevanz bzw. Übertragbarkeit der Spatial-Mismatchforschung auf die hiesigen Verhältnisse handelt es sich um ein vorsichtiges Vortasten in ein hierzulande gänzlich unerschlossenes Forschungsfeld. Daß dem so ist, wurde dem Verfasser bei der (weitgehend vergeblichen) Durchsicht hiesiger Literatur und in Experten-Gesprächen immer wieder bestätigt. In solcher Kraßheit hatte dies

der Verfasser allerdings nicht erwartet. Deshalb müssen die Überlegungen mehr oder weniger auf der Plausibilitäts-Ebene verbleiben. Allerdings ist dies ein recht unbefriedigend bleibender Überlegungsstand. Um hier ein wenig weiterzukommen, werden gegen Ende dieser Arbeit einige Leitlinien für eine Untersuchung skizziert, mit der das Problem sozialräumlicher Barrieren empirisch überprüft werden kann.

1. Einleitung

Im Jahre 1968 veröffentlichte (der im August 2003 verstorbene) John F. Kain, Harvard-Professor für (Arbeits-) Ökonomie, im „Quarterly Journal of Economics“ einen Aufsatz mit dem Titel „Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization“. Darin stellte er die „Spatial Mismatch Hypothesis“ (SMH) auf: Die aufgrund von Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt in Ghettos der Großstädte konzentrierten Afro-Amerikaner seien von der räumlichen Dekonzentration der Arbeitsstätten, d.h. ihrer Umsetzung in die bzw. Neuansiedlung in den suburbanen Räume(n) besonders betroffen: Allein schon die zunehmende räumliche Distanz erhöhe ihre Arbeitslosigkeit.

Mit dem genannten Aufsatz hat John F. Kain geradezu eine Lawine losgetreten: Die SMH wurde in immer mehr Metropolregionen für immer mehr (benachteiligte) Teilgruppen empirisch zu überprüfen versucht. Dies hat sich aber als notorisch schwierig erwiesen: Man fand nur schwer einen verlässlichen Indikator, und es gab zahllose widersprüchliche Befunde. Erst in den letzten sechs bis sieben Jahren sind entscheidende Fortschritte erzielt worden. Je ausgefeilter nun das Design der empirischen Untersuchungen wurde, desto häufiger konnte die SMH untermauert werden.

Sich mit dieser in Deutschland so gut wie nicht bekannten Forschung zu beschäftigen, bieten neueste Tendenzen der hiesigen Stadtentwicklung Anlaß. Seit einigen Jahren ist in Fachkreisen von der zunehmenden „Amerikanisierung“ der Großstadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland die Rede – so z.B. in dem Tagungsband „Die Zukunft der Stadtregionen“ (1998, herausgegeben vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Im einzelnen wird die „Amerikanisierung“ in folgenden Teilentwicklungen gesehen:

- Einerseits werden die Kernstädte der Ballungsräume – sieht man von Gentrifizierungsprozessen in einigen citynahen Wohnvierteln ab – immer mehr zu Sammelbecken von Langzeitarbeitslosen, Armen, Alleinerziehenden und Ausländern, also solchen Gruppen, die überwiegend auf gering- bis mittel-qualifizierte Arbeitsplätze angewiesen sind.
- Andererseits wandern – sofern sie nicht gänzlich stillgelegt oder ins Ausland verlagert werden – gerade solche (größeren) Produktions- und Dienstleistungsunternehmen in das Umland ab oder siedeln sich dort überhaupt erst an (Sub-, Des- und Ex-Urbanisierung der Arbeitsplätze), die auch weniger anspruchsvolle Arbeits-

plätze bieten; abgesehen von einigen Arbeitsplätzen im Bereich der Luxus- und des sehr einfachen Konsums verbleiben in den Zentren der Kernstädte nur noch die höchst-qualifizierten Arbeitsplätze z.B. in den Bereichen Finanz- und Unternehmensdienstleistungen.

Es besteht also die Gefahr, daß es (potentiellen) Arbeitnehmern aus den genannten benachteiligten sozialen Gruppen gerade auch aufgrund steigender sozialräumlicher Barrieren zwischen ihren Wohnorten und den für sie in Frage kommenden Arbeitsplätzen immer weniger gelingt, dauerhaft oder auch nur zeitweilig auf dem regulären Arbeitsmarkt der Ballungsräume Fuß zu fassen.

In dieser Studie werden zunächst einmal die Grundzüge der „Spatial-Mismatch“-Forschung aufgearbeitet. Da es in Deutschland keine vergleichbare Forschung gibt, soll dann auf der Plausibilitäts-Ebene geprüft werden, ob bzw. inwiefern sie auch für die hiesigen Verhältnisse relevant ist. Der Verfasser konnte sich lediglich auf wenige eher mittelbar relevante Daten (z.B. zur generellen Suburbanisierung der Arbeitsplätze) stützen und mußte sich deshalb überwiegend auf seine eigenen Kenntnisse über Stadtentwicklungen in Deutschland im Vergleich zu anderen entwickelten westlichen Ländern verlassen, ergänzt durch einige Expertengespräche.

Um es vorwegzunehmen: Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß die „Spatial-Mismatch“-Forschung in einem eingeschränkten und spezifizierten Sinne auch für die Verhältnisse in den Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland relevant ist. Eine nachprüfbare Klärung dieser Frage kann aber erst eine fundierte empirische Studie erbringen. Die gewonnenen Erkenntnisse können von Akteuren der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik z.B. in die Konzeptionen von „Bündnissen für Arbeit“ auf der Bundesländer- und mehr noch auf der regionalen Ebene einbezogen werden. Vorbehaltlich dieser empirischen Klärung werden in den letzten Abschnitten dieser Arbeit einige konzeptionelle Anregungen einerseits zur Linderung sozialräumlicher Barrieren, andererseits zum Design einer empirischen Untersuchung gegeben.