

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gerhard Kleinhenz

Beiträge der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
zur Lösung der Beschäftigungskrise:  
Wirkungszusammenhänge zwischen  
Politik und Beschäftigung

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Beiträge der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Lösung der Beschäftigungskrise: Wirkungszusammenhänge zwischen Politik und Beschäftigung

Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit

## Gliederung

- 1 Einführung und Überblick
- 2 Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB – Streiflichter aus einer Bilanz über drei Jahrzehnte
  - 2.1 Historischer Rückblick
  - 2.2 Dieter Mertens als Institutsdirektor für die ersten zwei Jahrzehnte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB
  - 2.3 Praxisrelevanz der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung als Kernpunkt der „Philosophie“ des IAB
- 3 Wege aus der Krise in die Zukunft einer leistungsfähigen und humanen Arbeitsgesellschaft

## 1 Einführung und Überblick

Es ist in besonderem Maße belastend, in dieser Zeit des bisher tiefsten Beschäftigungseinbruchs in der Bundesrepublik, wo wir uns zwar vermutlich auf der „Talsohle“ befinden, aber noch kaum Anzeichen für einen Aufstieg aus der Arbeitsmarktkrise erkennbar sind, über Beiträge der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Lösung der Beschäftigungskrise sprechen zu sollen. Dieser Belastung kann man sich gerade als Sprecher des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nicht entziehen, das im Unterschied zur Wissenschaft an den Hochschulen durch Gesetz auf die Erfüllung des Wissens- und Informationsbedarfes für eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik verpflichtet ist und das auch nach seinem Selbstverständnis gerade durch die interdisziplinäre Integration des Wissens verschiedener relevanter Einzeldisziplinen problembezogene Informationen bereitstellen, praxisnahe Beratung leisten und Hilfe bei der Umsetzung von Wissen bieten möchte.

Ein – allerdings hier nur streiflichtartig möglicher – Blick auf das in drei Jahrzehnten der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Erreichte gibt ebenso wie die auf diesem heutigen Fachkongreß vorgestellten Erfahrungen in den USA, den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark begründeten Anlaß, die Hoffnung auf Auswege aus der Krise nicht aufzugeben.

Die gemeinsame Erklärung der Selbstverwaltung der BA<sup>1</sup>, die ja aus Vertretern der für die Entwicklung am Arbeitsmarkt entscheidenden gesellschaftlichen Gruppen und der Träger beschäftigungspolitischer Verantwortung besteht, ist zudem ein Zeichen, daß auch die Bereitschaft, das Wissen über Wege aus der Krise umzusetzen, nicht abhanden gekommen ist. Die

Berliner Erklärung von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit, anläßlich dieser wissenschaftlichen Tagung zum 30jährigen Bestehen des IAB, bekundet den Willen zum gemeinsamen Handeln, im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit die Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit zu halbieren. Diese Erklärung nimmt damit die Mahnung zur Umsetzung von Wissen und zum Handeln auf, die Herr Bundespräsident Herzog in seiner Berliner Rede vom 26. April 1997 ausgesprochen hatte.

## 2 Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB – Streiflichter aus einer Bilanz über drei Jahrzehnte

Gerade in der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise stellt sich die Frage nach dem Beitrag der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Lösung der Krise mit besonderer Härte. Dabei kann das IAB, durch das Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus den Ansätzen von empirischer Bildungsforschung (Edling, Picht, Becker), ökonomischer Entwicklungsprognosen und Arbeitskräftebedarfsschätzungen (Bombach, Prognos) erst entwickelt und in Deutschland etabliert wurde, heute zwar auf eine besser entwickelte Umwelt der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auch an Universitäten und in anderen Instituten verweisen, aber deswegen kaum Gesamtverantwortung für das Erreichte und für den heute möglichen Beitrag zur Überwindung der Krise auf andere „ab“-schieben. So muß das IAB sich – wie dies sein Begründer Dieter Mertens auch bei einem früheren Anlaß schon getan hat – selbst fragen:

– War es vor dreißig Jahren eine kluge und richtige Entscheidung, ein Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu gründen und durch den Gesetzgeber 1969 im Arbeitsförderungsgesetz zu verankern?

– Wurden die damals für eine aktive Arbeitsmarktpolitik empfundenen Lücken im Wissen über Arbeitsmarkt und Beschäftigung richtig erfaßt und zu ihrer Schließung beigetragen?

– Konnte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit ihrer Selbstverwaltung durch Arbeitgeber, Gewerkschaften und öffentliche Hände aufgrund der Forschungsergebnisse des Instituts ihre Aufgaben besser bewältigen?

– Was haben Beitragszahler und Öffentlichkeit für ihr Geld bekommen?<sup>2</sup> Vor allem aber:

– Konnte die gesellschaftliche Beherrschung des Problems der Arbeitslosigkeit verbessert und konnten Menschen von dem Risiko der Arbeitslosigkeit bewahrt bzw. im Falle der Arbeitslosigkeit entlastet oder wieder in Erwerbsarbeit eingegliedert werden?

<sup>1</sup> Ebenfalls veröffentlicht in diesem Heft der MittAB.

<sup>2</sup> Vgl. Mertens, Dieter (1982): Fünfzehn Jahre Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesanstalt für Arbeit. In: „Gemeinsam unterwegs“, Festschrift für Dr. Gerd Krems, S. 45.

Meines Erachtens gibt auch vor dem Hintergrund so belastender Fragen das in dieser Zeit Erreichte Anlaß zu Zuversicht.

## 2.1 Historischer Rückblick

Nachdem das IAB am 2. Mai 1967 seine Arbeit aufgenommen und am 3. Oktober 1967 den Selbstverwaltungsorganen einen ersten Arbeitsbericht und das Forschungsprogramm vorgelegt hatte, steht das Institut heute im Rahmen des 6. mittelfristigen Forschungsprogrammes. Die Forschungsergebnisse der Mitarbeiter des Instituts sind in angesehenen Fachzeitschriften, in Einzelpublikationen und Sammelwerken, in der Reihe „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (BeitrAB) und in den seit 1968 erscheinenden MittAB („Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“) dokumentiert. Schon bald nach seiner Gründung hat das IAB für die Fach- und Führungskräfte der Arbeitsverwaltung ein spezielles Umsetzungsmedium, die „Materialien“, entwickelt. Seit 1976 kommen die besonders auf den „schnellen Leser“ ausgerichteten „Kurzberichte“, später „Werkstattberichte“ zur Kommunikation in der Forschungslandschaft sowie (seit 1993) englischsprachige Informationen („IAB-topics“) hinzu.

Allein die Dokumentation der Veröffentlichungen des Instituts von 1990 bis 1997 stellt selbst schon wieder ein stattliches Bändchen dar.

Mit dieser abgestuften Palette von Publikationen der Arbeitsergebnisse gewährleistet das IAB nicht nur eine umfassende Öffentlichkeit der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Information der Forscher, sondern auch eine breite Vermittlung von Forschungsergebnissen in die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter, in die Medien und in den politischen Raum. Manchmal ist es geradezu erschreckend, welche breite Aufnahme z.B. ein „Kurzbericht“ in den Medien findet. Dies verdeutlicht die hohe – auch politische – Verantwortung, die das Institut bei seiner Arbeit, angesichts einer verbreiteten Wissenschaftsgläubigkeit der Öffentlichkeit, hat.

Wenn das IAB mit diesem internationalen Fachkongreß hier in Berlin an 30 Jahre der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erinnert, so ist dies, von der Einladung und Schirmherrschaft des Bundespräsidenten für diese Veranstaltung abgesehen, nicht ganz von ungefähr. So berichtet Walter Behrendt aus der Anfangszeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Vorbereitung des Arbeitsförderungsgesetzes:

„Zur Durchführung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sollte die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Berlin ein Institut errichten, das die Entwicklung von Wirtschaft und Technik beobachten und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt mit Hilfe der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ermitteln sollte. Unser Entwurf wollte diese Aufgabe durch einen kompletten Auftrag an die Bundesanstalt fördern, ohne ihr jedoch einen Ausschließlichkeitsanspruch einzuräumen. Die Errichtung eines Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erschien uns die logische Folge dieses der Bundesanstalt zu erteilenden Auftrages. Wir

hielten es jedoch nicht für sinnvoll, lediglich den Kreis schon vorhandener Institute um ein neues zu vergrößern. Die Forschung sollte vielmehr in Verbindung mit anderen Instituten betrieben werden, wobei dem Institut der Bundesanstalt im wesentlichen die Aufgabe zugeordnet war, Programme aufzustellen, Forschungsmethoden zu entwickeln und die Ergebnisse zu koordinieren. ... Wir hielten es jedoch nicht für ausreichend, daß die Bundesanstalt ein solches Institut errichtet – wie sie es geplant hatte –, ohne daß die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen worden waren. Der Bundesanstalt, die zu dieser Zeit eine Einrichtung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung war, fehlte für die Ermittlung der Auswirkungen der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung jegliche gesetzliche Legitimation – und die wollten wir herbeiführen. Darüber hinaus wollten wir verhindern, daß ein solches Institut eine neue Verwaltungsabteilung werde. Wir meinten, daß es nur dann einen Sinn habe, wenn es eine Stelle freier wissenschaftlicher Forschung werde mit einem wissenschaftlichen Leiter und einer dynamisch angelegten Auftragserteilung. ... Wir wählten Berlin als Standort, weil wir glaubten, daß schon eine räumliche Trennung von der Nürnberger Anstalt eine größere Eigenständigkeit des Instituts gewährleisten könne.“<sup>3</sup>

## 2.2 Dieter Mertens als Institutsdirektor für die ersten zwei Jahrzehnte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB

Von den drei Jahrzehnten der Arbeit des IAB waren die ersten beiden durch Dieter Mertens geprägt, der als Institutsdirektor der Gründerzeit die Forschungsarbeit des Instituts konzipierte, das IAB in der BA verankerte und Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt erst „hoffähig“ machte. Soweit im Rahmen dieser Betrachtung anstelle der Aufgaben auch persönliche Verdienste Berücksichtigung finden sollen, muß diese Aufbauleistung und die auch für die Zukunft nachhaltige Prägung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB durch Dieter Mertens eine besondere Hervorhebung finden, auch wenn er selbst diese Verdienste an die Mitarbeiter des IAB insgesamt weitergegeben hätte. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit verdankt – wie ich meine, und ich glaube, daß mir mein Amtsvorgänger, Staatssekretär Prof. Dr. Friedrich Buttler ebenso wie die beiden kommissarischen Leiter in den Übergangszeiten Lutz Reyher und Dr. Hanspeter Leikeb hierin zustimmen – vor allem Dieter Mertens seine Stellung in der Selbstverwaltung der BA und seine hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit, die ihm gegenwärtig und wohl auch in Zukunft einen Einfluß auf eine mögliche Überwindung der Arbeitsmarktkrise ermöglichen<sup>4</sup>.

## 2.3 Praxisrelevanz der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung als Kernpunkt der „Philosophie“ des IAB

Bei aller Bedeutung, die Veröffentlichungen in der scientific community haben, wäre es jedoch vom gesetzlichen Auftrag und der Stellung des IAB in der BA her gesehen völlig verfehlt, allein an den Publikationen oder gar an deren Menge den Beitrag des Instituts zur Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen abzulesen zu wollen. Ein erheblicher Teil des Einflusses der Forschung auf die Praxis dürfte sich im Wege der formalen und informalen Kommunikation von Mitarbeitern und Leitung des IAB mit den Mitgliedern der Selbstverwaltung, mit dem Präsidenten und den Leitern der Fachabteilungen der BA, mit den Präsidenten und Mitarbeitern der Landesarbeitsämter und den Mitarbeitern der Arbeitsämter vor Ort, letzteres teilweise vermittelt über die Forschungsreferenten bei den Landesarbeitsämtern und die Forschungssach-

<sup>3</sup> Behrendt, Walter (1977): Der Entwurf des Arbeitsmarktanpassungsgesetzes als Beginn einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Batholomäi, R., Bodenbender, W., Henkel, H., Hüttel, R. (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen. Bonn-Bad Godesberg, S. 344.

<sup>4</sup> Vgl. auch Buttler, Friedrich/ Lutz Reyher (Hrsg.) (1991): Wirtschaft – Arbeit – Beruf – Bildung. Dieter Mertens: Schriften und Vorträge 1968 - 1987. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 110. Nürnberg.

bearbeiter bei den Stützpunkttämtern, in der Fläche vollziehen. In bezug auf diese Einbindung, Einbettung oder Vernetzung des IAB innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit möchte ich vier Aspekte hervorheben.

– Vorbeugende aktive Arbeitsmarktpolitik bedarf über die Kenntnis der Makrozusammenhänge für einen Arbeitsmarktgleichgewicht hinaus der Berücksichtigung der regionalen und letztlich kleinräumlich örtlichen Bedingungen von Angebot und Nachfrage nach Arbeit. Es gehört zu dem erstaunlichen Weitblick eines Dieter Mertens, daß die Arbeitsmarktforschung nicht nur in einem zentralen Institut konzentriert, sondern über die Organisation der Forschungsreferate mit ihren Forschungsreferenten und -sachbearbeitern auch dezentral in der Fläche verankert wurde. Mit der Modernisierung der Arbeitsverwaltung in Form stärkerer Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich aus der Eigeninitiative dieser Behörde und dem Reformwillen des Gesetzgebers gegenwärtig vollzieht, wird auch diese dezentrale Organisation der Forschung immer bedeutender.

– Trotz der mit der Arbeitsmarktkrise wachsenden Kritik an der BA können nur wenige Politik- und Verwaltungsbereiche in der Bundesrepublik Deutschland auf eine so ausgebaut und konsequente *Wirkungsanalyse* ihres eigenen Handelns verweisen wie der Bereich der Arbeitsförderung, für den die Wirkungsforschung für das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik ebenso zu den dauerhaft und systematisch wahrgenommenen Aufgaben gehört, wie die Auswertung der Wirkungsforschung für die Weiterentwicklung des Instrumentariums und die jeweilige begleitende *Evaluation* neu eingeführter Instrumente.

– Erfolgreicher *Transfer von Know How* läuft auch im Zeitalter der Informationstechnologie immer noch in entscheidendem Maße über zwischenmenschliche, personale Kommunikation. Angesichts der Einbettung des IAB in die BA werden die Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung regelmäßig in der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter der Bundesanstalt vermittelt. Die Problemsituation der Praxis kann den Forschern im persönlichen Gespräch nahegebracht werden und schon die Forschungsfragestellungen beeinflussen. Praktische Problemlösungen, Statistik oder Informations- und Controlling-Verfahren werden in Kooperation zwischen den zuständigen Selbstverwaltungsausschüssen, Fachabteilungen und IAB erarbeitet, so wie gerade jetzt der Indikator für die dezentrale Mittelverteilung. Diese Kommunikation zwischen Forschung und Praxis kann natürlich, wie alles Menschenwerk, immer noch verbessert werden; auch der Know-how-Transfer, verkörpert in Personen, könnte im Interesse einer wissenschaftlich fundierten Praxis noch verstärkt werden.

– Von Anfang an wird die Arbeit des IAB vom gemeinsamen Ausschuß von Vorstand und Verwaltungsrat für „Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ursprünglich „Technischer Fortschritt und Arbeitsmarkt“ 1965, dann „Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie Statistik“ 1969) begleitet. Auf diesem Wege können die Mitglieder der Selbstverwaltung, die ja zugleich wichtige „Vertreter der sie entsendenden gesellschaftlichen Gruppen oder Institutionen“ (Mertens S. 50) sind, zum einen Forschungsfragestellungen inspirieren, den Forschungsprozeß mit beobachten und schließlich auch ihren Einfluß zur Umsetzung der Arbeitsergebnisse geltend machen.

– Das IAB hat auch schon immer den „Blick über den Zaun“ praktiziert und sich in den internationalen Dialog über Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie über aktive Arbeitsmarktpolitik eingeschaltet. Daher kann man mit besonderer Genugtuung das Zustandekommen dieses internationalen Fachkongresses anlässlich von 30 Jahren IAB in diesem erhabenen Rahmen zur Kenntnis nehmen.

Letztlich entscheidend für den *Wert der Arbeitsergebnisse des IAB als Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise* sind jedoch die kreativen Ideen der Forscher und die zuverlässige Anwendung der Methoden und Verfahren, nach denen Wissen geschaffen werden kann. Diesen Zusammenhang möchte ich zunächst zusammenfassend anhand der „Philosophie“ des Instituts (vgl. Mertens S. 45 ff) und anschließend anhand einiger (ganz weniger) ausgewählter Beispiele darstellen.

(1) Das IAB ist kein Konjunkturforschungsinstitut, sondern konzentriert sich auf den Arbeitsmarkt und bezieht dabei die für die Nachfrage nach Arbeit relevanten Prognosen und Projektionen über die Entwicklung der Wirtschaft von anderen Institutionen ein.

(2) Das IAB erstellt seine Analysen auf der Basis des Standes der Theorie und Methodik in den einschlägigen Fachdisziplinen und des verfügbaren empirisch überprüften Wissens zu den jeweiligen Fragestellungen. Dazu bedarf es eigener Grundlagenforschung. Zudem sucht und pflegt das IAB auch den Kontakt zur Wissenschaft an den Hochschulen und zu anderen Forschungseinrichtungen. Die jährlichen Kontaktseminare mit anderen Forschungseinrichtungen, meist Universitätsforschergruppen, die Reihe der wissenschaftlichen Kolloquien und zahlreiche Arbeitskontakte sind Ausdruck dieser ständig zu verbessernden Kommunikation, der Weiterbildung der Mitarbeiter und der Offenheit des Instituts für die Befruchtung aus der gesamten scientific community.

(3) Das IAB stellt (i.d.R.) nicht darauf ab, Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung abzugeben, sondern Projektionen für auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Prognosen *alternativ mögliche* Entwicklungen zu erstellen und in Modellrechnungen quantitativ zu bestimmen. Bei längerfristigen Projektionen (oft auch nur als „Szenarien“ bezeichnet) berücksichtigt das IAB die Flexibilität des Arbeitsmarktes infolge von Mobilitäts- und Substitutionsprozessen auf seiten des Angebots und der Nachfrage; das bedeutet also auch, daß die Prozesse am Arbeitsmarkt für das IAB immer auch in vielem ergebnisoffen und ein „Entdeckungsverfahren“ (von Hayek) sind. Berufsprognosen, bei denen bestimmte Berufe z.B. als „nicht zukunftsfähig“ abgestempelt werden, hat es und wird es vom IAB nicht geben. Dies u.a. weil solche Aussagen durch die Reaktion der Berufswähler u.U. prozyklisch wirken und gerade zu den vorhergesagten Ergebnissen führen würden.

(4) Das IAB arbeitet mit möglichst umfassenden und in sich abgestimmten Modellen des Gesamtarbeitsmarktes („Arbeitskräftegesamtrechnung“). Es berücksichtigt die Interdependenz zwischen einzelnen Teilagregaten oder Segmenten des Arbeitsmarktes. Dabei betreibt es die Analyse – nicht nur der Arbeitslosigkeit als ein Teil „konto“ der Beschäftigung – der Beschäftigung insgesamt und „rückt Stromgrößen und Bewegungen zwischen den Konten in den Mittelpunkt der Betrachtungen“ (Mertens S. 46). So wird zum einen deutlich, daß Arbeitslosigkeit ein Phänomen der Dauer ist und Langzeitarbeitslose einen weit größeren Anteil am Volumen der Arbeitslosigkeit tragen als dem Anteil der 1 Jahr und länger Arbeitslosen am jeweiligen Stichtagsbestand entspricht<sup>5</sup>. Zum

<sup>5</sup> Vgl. auch Karr, Werner (1997): Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit. In: MittAB 2.

anderen zeigt der Blick auf die Bewegungen auch, welchen Umfang die Fluktuation und die Umschichtungsprozesse – selbst in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – haben. Dies bedeutet zugleich, daß über 80 % der Arbeitslosen vor Ablauf eines Jahres auch wieder die Arbeitslosigkeit verlassen.

(5) In bezug auf die politischen Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes geht man im IAB – im Gegensatz zu manchen Einseitigkeiten in den einschlägigen Fachdisziplinen – davon aus, daß *angebotsorientierte* und *nachfrageorientierte* Strategien in einem sachlogischen und zeitlichen Zusammenhang stehen, wenn ein so ausgeprägtes und nachhaltiges Investitions-, Wachstums- und Arbeitsplatzdefizit überwunden werden soll.

Im einzelnen können der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im IAB eine ganze Fülle von Einsichten, Empfehlungen und Warnungen als Patente zugeschrieben werden, ohne die die aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt nicht den heutigen Stand erreicht hätte und vor allem in den neuen Bundesländern den Beschäftigungseinbruch nicht in so bedeutsamen Ausmaß hätte abfedern können, bei deren konsequenter Umsetzung Probleme vermieden bzw. eingedämmt oder Beschäftigungschancen besser genutzt werden könnten.

(1) Das IAB ist in den 70er Jahren der in der öffentlichen Diskussion sich ausbreitenden Frage nach den Kosten der Arbeitslosigkeit und der mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen verbundenen „Belastungen“ der Gesellschaft systematisch nachgegangen und hat in diese Diskussion das „Konzept der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit“<sup>6</sup> eingebracht.

Arbeitslosigkeit bedeutet Verzicht auf Produktion von Waren und Dienstleistungen sowie von adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten, bedeutet persönliche und gesamtwirtschaftliche Einkommensverluste und gefährdet das gesamte System der sozialen Sicherung. Arbeitslosigkeit, insbesondere langdauernde Arbeitslosigkeit, bedeutet für den einzelnen aber auch Entwertung von Humanvermögen, die Gefahr der sozialen Ausgrenzung und eines Verlustes des Selbstwertgefühls.<sup>7</sup>

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit betreffen die Bundesanstalt für Arbeit, weil sie Arbeitslosengeld und

entsprechende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslose bezahlt und auf die Beiträge der Arbeitslosen verzichten muß. Der Bundeshaushalt trägt die Arbeitslosenhilfe und muß Verluste bei den direkten und indirekten Steuern hinnehmen. Auch die Länder und Gemeinden nehmen letztlich bei diesen Gemeinschaftssteuern weniger ein. Die Gemeinden haben zusätzlich noch Mehraufwendungen bei der Sozialhilfe zu leisten. Zusätzliches Wohngeld belastet den Bund und die Länder. Hohe Einnahmenverluste erleiden auch die Rentenversicherung und die Krankenversicherung, weil einmal für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger weniger Beiträge gezahlt werden als im Fall einer Beschäftigung aus dem dann erzielten Arbeitsentgelt, und weil zum anderen die Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch keinerlei Beiträge zahlen.

Dieses Grundkonzept der „gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit“ wurde vom IAB seit Ende der 70er Jahre kontinuierlich angepaßt und verfeinert. Die regelmäßig erstellten Berechnungen und Schätzungen werden über die Medien des IAB einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht.

Daß wir heute in der Bundesrepublik von einem Grundkonsens ausgehen können, daß die Finanzierung von Aus- und Fortbildung, Umschulung oder von gesellschaftlich wertvoller Arbeit besser ist als die bloße Gewährung von Lohnersatzleistungen, dürfte auch diesem Beitrag des IAB zu verdanken sein.

(2) Das IAB hatte schon als Ausfluß der Debatte um die Humanisierung der Arbeitswelt mit dem Begriff der Zeitsouveränität auf die Möglichkeiten und Vorteile einer Auflockerung des starren Arbeitszeitregimes zugunsten flexibler Arbeitszeitgestaltung hingewiesen<sup>8</sup>. Dabei wurde die Bandbreite alternativer Arbeitszeitmodelle transparent gemacht, wurden Wege der individuellen Arbeitszeitverkürzung im Rahmen von Teilzeitarbeit und flexible und wirtschaftliche Möglichkeiten der Umsetzung kollektiver Arbeitszeitverkürzungen dargestellt. Ein Blick auf die Entwicklung von Arbeits- und Betriebszeitenflexibilisierung in Deutschland zeigt, daß man wohl auch einen langen Atem und Geduld bei der Hoffnung auf Umsetzung von Wissen in die Praxis aufbringen muß.

(3) Mit seinem Konzept der Arbeitskräftegesamtrechnung<sup>9</sup> hatte das IAB sehr früh auf die Auswirkungen der geburtenstarken Jahrgänge im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt hingewiesen. Diesen „Warnungen“ wurde wohl nur unzureichend und eher spät in der Politik mit Problemlösungsansätzen Rechnung getragen (vgl. A. Fuchs)<sup>10</sup>. Das IAB hat sich auch sehr früh dem Wandel der Erwerbseinstellung bei Frauen gewidmet, die Verhaltenskomponente im Wachstum des Erwerbspersonenpotentials herausgearbeitet und sich den Problemen der gleichberechtigten Eingliederung von Frauen in das Erwerbsleben gewidmet.

(4) Das IAB hat sich von Anfang an intensiv mit der *technologischen Entwicklung* befaßt und dabei (wie Anke Fuchs hervorhebt, a.a.O. S. 139) „weder zur Verharmlosung noch Panikmache beigetragen“. Im Zuge dieser Arbeit und als Ausfluß der Bemühungen, Grundzüge der langfristigen Entwicklung in sogenannten Megatrends (Klauder 1996)<sup>11</sup> gebündelt zu erfassen, hat das IAB – beginnend 1978 mit einer Studie für die OECD – den Prozeß der Informatisierung empirisch aufgegriffen. Ausgehend von dem Drei-Sektoren-Modell der wirtschaftlichen Entwicklung wurden „Informationsberufe“ nach Tätigkeitsschwerpunkten bestimmt, deren Entwicklung in der Vergangenheit ermittelt, und daraus das voraussichtliche Wachstum dieser Tätigkeiten bis 2010 geschätzt. Hierbei wird zwar die Dramatik des Wandels der Beschäftigung hin

<sup>6</sup> Reyher, Lutz (1975): Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit. Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktsteuerung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 28, H. 2

<sup>7</sup> Vgl. Kleinhenz, Gerhard (1989): Der Verlust des Arbeitsplatzes: Wirkungen auf das Leben und die sozioökonomische Stellung des Arbeitslosen. In: Scherf, Harald (Hrsg.): Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 178. Berlin, S. 519-531.

Brinkmann, Christian (1984): Die individuellen Fragen langfristiger Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung. In: MittAB 4, S. 454-473.

Schober, Karen (1987): Die soziale und psychische Lage arbeitsloser Jugendlicher. In: MittAB 4, S. 453-478.

<sup>8</sup> Teriet, Bernhard (1976): „Zeitsouveränität“ durch flexible Arbeitszeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 26. Jg., H. 31.

<sup>9</sup> Reyher, Lutz/ Bach, Hans-Uwe (1982): Arbeitskräfte-Gesamtrechnung. Bestände und Bewegungen am Arbeitsmarkt. In: Mertens Dieter (Hrsg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB. BeitrAB 70. Nürnberg.

<sup>10</sup> Fuchs, Anke (1988): Dieter Mertens an der Spitze des IAB – eine wahrhaft stolze Bilanz, aber was hat die Politik umgesetzt. In: Reyher, Lutz, Kühl, Jürgen (Hrsg.): Resonanzen. Arbeitsmarkt und Beruf – Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens. BeitrAB 111. Nürnberg.

<sup>11</sup> Klauder, Wolfgang (1996): Trends, die die Arbeitswelt revolutionieren. In: Alex, Laszlo, Stooß, Friedemann (Hrsg.): Berufsreport. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – das aktuelle Handbuch. Daten, Fakten, Prognosen zu allen wichtigen Berufen. Berlin: Argon, S. 23 ff.

zur „Informationsgesellschaft“ deutlich, aber auch die Chancen für neue Beschäftigungsmöglichkeiten am Standort Deutschland erkennbar.

(5) Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im IAB hat sich – der Abgrenzung des Arbeitsmarktes entsprechend – überwiegend auf die Analyse der abhängigen Beschäftigung konzentriert. In der sich ausbreitenden Diskussion über neue Formen der Erwerbsarbeit ist das IAB mit seiner Studie über die „Scheinselbständigkeit“<sup>12</sup> maßgeblich beteiligt. Auch in diesem Zusammenhang bewährt sich der spezifische „IAB-approach“, zunächst anhand einer empirisch-identifizierbaren Operationalisierung der Begriffe Transparenz über das, was ist, herzustellen, um dann Gestaltungsmöglichkeiten abzuleiten. Mögen die kleinen Anführungszeichen am eher negativen Begriff der „Scheinselbständigen“ auch noch eine gewisse Reserviertheit gegen solche neuen Formen der Erwerbstätigkeit, gegen eine Zukunft der selbständigen Verwertung von Humankapital durch mündige Arbeitskräfte offenbaren, das IAB wird den Entdeckungsprozessen des Marktes von Erwerbsarbeit in der freien Gesellschaft unerbittlich auf den Fersen bleiben.

### **3 Wege aus der Krise in die Zukunft einer leistungsfähigen und humanen Arbeitsgesellschaft**

Eines der jüngsten „Patente“ des IAB, das als Beitrag zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise hier darzustellen wäre, ist die im Zusammenhang mit dem Bündnis für Arbeit im Auftrag der Selbstverwaltung vorgenommene Anwendung des makroökonomischen SYSIFO-Modells für die Bestimmung eines konzertierten Strategiebündels für eine mittelfri-

stige Halbierung der Arbeitslosigkeit und mehr Beschäftigung<sup>13</sup>. Diese Simulationsrechnungen für einen Weg aus der Krise sind einleitend von der Vorsitzenden des Verwaltungsrates, Frau Bretz, dargestellt und als Bezug der gemeinsamen Berliner Erklärung der Selbstverwaltung behandelt worden. Diese Überlegungen können auch die Zuversicht vermitteln, daß die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise nicht der Anfang vom Ende der Arbeitsgesellschaft ist, und daß es erfolgversprechende Auswege aus der Krise in eine Zukunft humaner und leistungsfähiger Erwerbsarbeit gibt. Wenn es dem IAB gelungen sein sollte, mit diesem Beitrag eine gemeinsame Plattform für einen handlungsorientierten Dialog der Akteure am Arbeitsmarkt geboten zu haben, dann ist dies einer noch nicht angesprochenen Orientierung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am IAB zu verdanken.

Am Arbeitsmarkt werden nicht nur Angebot und Nachfrage koordiniert. Am Arbeitsmarkt oder in Zukunft am Markt für Erwerbstätigkeit wird über Lebenschancen, Lebenspläne, Existenzsicherung und Lebensverläufe entschieden. Dieser Markt ist nach wie vor die entscheidende Arena für die *Verteilung von Lebenslagen*.

Auch wenn es die Zuordnung des IAB zu den Selbstverwaltungsorganen der Bundesanstalt für Arbeit nicht so „erzwingen“ bzw. nahelegen würde, könnten wissenschaftliche Beiträge, die diese Verteilungsrelevanz von Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vernachlässigen würden, kaum für die Praxis maßgeblich werden und eine Chance auf Umsetzung haben.

Die institutionalisierte Herausforderung, die Verteilungszusammenhänge bei der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung angemessen zu berücksichtigen, Verteilungsproblemen nachzugehen, in dem Bestreben, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-, Anbieter- und Nachfragerinteressen sowie öffentlichen Belangen ausgewogen Rechnung zu tragen, bietet daneben die Chance, vom Beitrag zur Lösung von Wissensproblemen auch zu einem Beitrag zur Umsetzung des Wissens zu gelangen.

<sup>12</sup> Dietrich, Hans (1996): Empirische Befunde zur Scheinselbständigkeit. IABwerkstattbericht 7.

<sup>13</sup> Klauer, Wolfgang/ Schnur, Peter/ Zika, Gerd (1996): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht 5.