

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Werner Tegtmeier

Wissenschaftliche Politikberatung
und politischer Alltag

30. Jg./1997

4

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. 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).

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: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: 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, 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>

Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Alltag

Dr. Werner Tegtmeier, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Gliederung

- 1 Grundsätzliche Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Politik und Forschung
- 2 Arbeitsmarktforschung in Deutschland und die Entstehungsgeschichte des IAB
- 3 Spannungsverhältnis Politik und Forschung im Fall des IAB
- 4 Konkrete Beratung
- 5 Ausblick: Europäische Herausforderungen

1 Grundsätzliche Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Politik und Forschung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
Herr Professor Kleinhenz,
Herr Professor Bolte,
Herr Jagoda,
sehr verehrte Frau Bretz,
meine Damen und Herren,

ich freue mich, heute hier bei Ihnen in Berlin zu sein und gratuliere dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum 30jährigen Bestehen. Gleichzeitig überbringe ich Ihnen die herzlichen Grüße und Glückwünsche des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung.

Minister Blüm hätte sehr gerne selbst zu Ihnen gesprochen, aber die Sitzung des Bundeskabinetts wurde kurzfristig vom gestrigen auf den heutigen Tag verschoben und da auf der Kabinettsstagesordnung auch eine Beschlußfassung zu einer sozialpolitischen Vorlage ansteht, ist Ministerpräsenz in Bonn geboten.

Dies gibt mir die Chance, zu Ihnen zu sprechen und dem IAB und seinen Mitarbeitern persönlich Glückwunsch und Anerkennung für die geleistete Arbeit zu sagen. In gut zwei Jahrzehnten meiner Mitgliedschaft in den Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt (Verwaltungsrat bzw. Vorstand) habe ich diese Arbeiten schätzen gelernt – und genutzt!

Meine Damen und Herren,

30 Jahre IAB – das ist in der Tat ein Grund, Rückschau zu halten auf 30 Jahre erfolgreiche Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf höchstem wissenschaftlichen Niveau. Es ist auch ein Anlaß, sich grundsätzliche Gedanken über das Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik zu machen.

Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, haben in Ihrer vielbeachteten Rede anläßlich des 40jährigen Bestehens des Wissenschaftsrates am 2. Oktober 1997 in Bonn sehr eindrucksvoll dieses Spannungsverhältnis erläutert. Gleichzeitig setzten Sie Ihre Ausführungen unter das Motto „Partnerschaft zwischen Wissenschaft und Politik“. Ich denke, daß Politik und Wissenschaft aufeinander angewiesen sind. Der Gestaltungsauftrag der Politik verlangt fundierte Erkenntnisse für

die Entscheidungsfindung und die kritische Begleitung seines Handelns.

Das IAB als „think tank“ der Bundesanstalt für Arbeit ist fast so etwas wie ein Musterbeispiel für partnerschaftliches Miteinander zwischen Wissenschaft und Politik, ja mehr noch: der gesellschaftlichen Gruppen. Hier hat sich ein Fundament gebildet, auf dem sich vertrauensvoll zusammenarbeiten läßt. Dazu gehört auch die Bereitschaft aller Beteiligten zu akzeptieren, daß das IAB keineswegs nur „gewünschte“ Empfehlungen liefert, sondern durchaus intellektuelle Unruhe stiften kann.

Meine Damen und Herren,

bei dem spannungsreichen Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft handelt es sich um ein altes Thema und um ein stets junges Thema allzumal. Wer sich etwa die aktuelle Diskussion um den Sozialstaat vergegenwärtigt, die Leichtfertigkeit der Urteilsbildung, um nicht zu sagen: „Vor-Urteilsbildung“, die vorab wertende Begrifflichkeit („überbordender Sozialstaat“), der wird mit mir dies alles nicht gerade als intellektuellen Höhepunkt einer unzweifelhaft notwendigen Diskussion empfinden. Eine solche Diskussion muß Qualität haben – in Analyse und Empfehlung. Manchmal wünschte ich mir, daß wir uns hierbei in Stil und Qualität etwas von der Wertungsweise der Royal Commissions im Vereinigten Königreich absehen könnten.

Jedes ökonomische, politische Handeln hat eine sozial relevante Dimension und umgekehrt. So mancher Ratschlag scheint dies zu ignorieren. Politik und Wissenschaft werden vielfach als völlig verschiedene „Welten“ beschrieben, die von gänzlich unterschiedlichen Logiken und Wirkungsimperativen bestimmt sind. Da ist auf der einen Seite der Bereich der Politik, der wesentlich von der Konsensfindung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und letzten Endes vom Mehrheitswillen bestimmt wird. Auf der anderen Seite steht die wissenschaftliche Arbeit, die ein auf „Wahrheitssuche“ ausgerichtetes Erkenntnisinteresse hat. Nach einer Definition des Bundesverfassungsgerichtes ist all das wissenschaftliche Tätigkeit, „was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“. (BVerfG E 35, S. 113)

In der deutschen Politik- und Verwaltungsgeschichte entwickelten sich die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik zunächst in erster Linie über die Bildung von Beiräten. So wurden insbesondere in den Bereichen der Agrar-, Gesundheits- und Handelspolitik Beiräte gebildet, denen neben Verbändevertretern auch Wissenschaftler angehörten.

Erst im Laufe der 60er Jahre vollzog sich ein allmählicher Wandel. Dieser stand in unmittelbarem Zusammenhang mit den wachsenden sozioökonomischen und infrastrukturellen Problemen, für die in zunehmendem Maße auch wissenschaftlicher Beistand gesucht wurde. Schrittmacher war vor allem die Wirtschaftspolitik mit der Einrichtung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftli-

chen Entwicklung und die Bildungspolitik mit der Einrichtung des Wissenschaftsrates und des Bildungsrates.

Einen regelrechten Entwicklungsschub erfuhr die wissenschaftliche Politikberatung in den späten 60er Jahren. Vor diesem Hintergrund erfolgte die Gründung einer Institution, deren 30jähriges erfolgreiches Bestehen uns heute hier zusammengeführt hat und für die es bis dato kein Vorbild gab: das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

2 Arbeitsmarktforschung in Deutschland und die Entstehungsgeschichte des IAB

Bis Mitte der 60er Jahre kam die deutsche Politik mit den herkömmlichen Daten aus, weil die damals günstigen Rahmenbedingungen eine so starke gesamtwirtschaftliche Dynamik schufen, daß nicht nur die hohe Nachkriegsbeitslosigkeit vollständig abgebaut werden konnte, sondern das Angebot an Arbeitsplätzen die Nachfrage nach Arbeit bei weitem übertraf. Fragen des Arbeitsmarktes berührten damals in erster Linie Probleme, wie der Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften gedeckt und der Mangel an Arbeitskräften abgebaut werden kann.

Gleichzeitig bestand der Wunsch, die Arbeitnehmer besser zu qualifizieren. Das sollte durch den Aufbau eines großzügigen Angebots an beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erreicht werden. Gewerkschaften und Unternehmen waren nun verständlicherweise daran interessiert, den Qualifizierungsbedarf auch für die Zukunft zu prognostizieren.

Erstaunlicherweise spielten Fragen der Arbeitsmarktforschung an den Universitäten damals keine besondere Rolle. Es gab keine entsprechende Tradition, auf der eine Forschung hätte aufbauen können. Arbeitsmarktpolitische Fragen wurden allenfalls am Rande der Volks- und Betriebswirtschaftslehre, der Ingenieurwissenschaften, der analytischen Statistik, der Soziologie oder der Bildungsforschung abgehandelt.

Um diese Lücke zu schließen, beschlossen die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, wie die spätere Bundesanstalt für Arbeit damals noch hieß, im Dezember 1965 die Gründung eines Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung innerhalb der Bundesanstalt. Das IAB konnte dann am 2. Mai 1967 seine Arbeit aufnehmen.

Sie, sehr verehrter Herr Professor Bolte, haben sich als Mitglied des Sachverständigenremiums beim IAB, in der Mitherausgeberschaft der Mitteilungen des IAB von Anbeginn engagiert als Person und Wissenschaftler eingebracht. Ich möchte meinem akademischen Lehrer deshalb hier ganz besonders Dank sagen, weil Professor Bolte eben nicht nur von der Partnerschaft zwischen Wissenschaft und Politik gesprochen hat, die Vermittlung von Erkenntnissen und ihrer empirischen Absicherung und Überprüfung angeboten hat, sondern als Person und mit erheblichem Zeitaufwand selbst konkret mitgearbeitet hat. Das galt für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ebenso wie für die „Geburt“ und Begleitung des IAB.

Der Ruf nach einer über reine Arbeitsmarktbeobachtung hinausgehenden Arbeitsmarktforschung wurde seinerzeit ja zusätzlich durch die Diskussionen über die Auswirkungen einer immer rasanteren technologischen Entwicklung verstärkt. Insbesondere die Gewerkschaften reagierten darauf mit Sor-

ge. Sie befürchteten negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Parallel zu diesen Überlegungen wurde die Arbeit des IAB durch das Übereinkommen der IAO über Beschäftigungspolitik und die OECD-Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik begleitet. In beiden Texten kam übereinstimmend die Notwendigkeit zum Ausdruck, möglichst frühzeitig die beschäftigungspolitischen Wirkungen der technologischen Entwicklung zu analysieren und soweit irgend möglich daraus planerisch-vorausschauende Folgerungen zu ziehen.

Die Art und Weise, wie diese Forschung in die bestehende Arbeitsverwaltung in Deutschland eingebunden wurde, war jedoch ohne Vorbild. Im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 wurde die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schließlich zur gesetzlichen Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit erklärt. § 3 AFG enthielt die explizite Verpflichtung der Bundesanstalt, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu betreiben.

In § 6 AFG heißt es: „Die Bundesanstalt hat Umfang und Art der Beschäftigung sowie Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Berufe und der beruflichen Bildungsmöglichkeiten im allgemeinen und in den einzelnen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsgebieten, auch nach der sozialen Struktur, zu beobachten, zu untersuchen und für die Durchführung der Aufgaben der Bundesanstalt auszuwerten“.

Im Laufe der Jahre nahm die Bedeutung des IAB schnell zu, was sich auch in der für eine derartiges Institut vergleichsweise guten Personalausstattung zeigt. Begann das IAB 1967 mit 20 Mitarbeitern, so hatte es 1971 bereits 79 Mitarbeiter, darunter 32 Wissenschaftler aufzuweisen. 1980 verfügte das Institut über 90 Planstellen, und bei den Landesarbeitsämtern und Arbeitsämtern arbeiten ihm weitere 38 Mitarbeiter zu. Heute stehen dem IAB bereits 109 Planstellen zur Verfügung.

Meine Damen und Herren,

die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben sich seit Gründung des IAB 1967 gründlich gewandelt: Aus dem Mangel an Arbeitskräften ist spätestens seit Mitte der 70er Jahre ein Mangel an Arbeitsplätzen geworden.

Damit wurde die Forschung über Arbeitslosigkeit viel wichtiger, als bei der Gründung des IAB absehbar war. Mehr noch, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist zum wichtigsten Thema der politischen Auseinandersetzung geworden. Damit stieg nicht nur der Bedarf an entsprechender Forschung, sondern auch die Nähe der Arbeitsmarktforschung zur Politik.

3 Spannungsverhältnis Politik und Forschung im Fall des IAB

Meine Damen und Herren,

was ich vorhin im allgemeinen zum spannungsreichen Verhältnis zwischen Forschung und Politik ausgeführt habe, gilt besonders im Bereich der Arbeitsmarktforschung. Dies spiegelt sich allein schon in unterschiedlichen Erwartungshaltungen wider: Die Politik ist in erster Linie an Grundlagen für aktuelle Entscheidungen interessiert, die möglichst schon gestern vorzuliegen haben.

Sie ist an möglichst isolierten Wirkungszusammenhängen interessiert, um Ansätze für politisches Handeln zu erhalten. Die Arbeitsmarktforschung kann hingegen ohne langfristige orientierte Grundlagenforschung nicht auskommen. Sie ver-

sucht, die vielfältigen Wechselwirkungen zu anderen Bereichen aufzuzeigen und zu analysieren, anstatt einzelne Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge künstlich zu isolieren.

Durch die Gründung des IAB als Teil der Arbeitsverwaltung ist dieser Spannungsbogen in einer Art und Weise neu gestaltet worden, für die es damals kein Vorbild gab.

„Forschung in einer Behörde – geht das denn überhaupt?“ Diese Frage stellte denn auch der erste Direktor des IAB, Professor Dieter Mertens, in einem heute noch lesenswerten Beitrag in der Festschrift zum 65. Geburtstag des früheren Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Herrn Dr. h.c. Josef Stingl¹. Beide Persönlichkeiten haben im übrigen wesentlichen Anteil daran, daß diese Frage damals – und auch heute noch – mit einem eindeutigen „ja“ beantwortet werden kann. Präsident a.D. Josef Stingl ist heute anwesend und deshalb ist es mir eine besondere Freude, diese vorbildliche Einstellung hier zu erwähnen.

Die Integration des IAB in die Bundesanstalt läßt sich am treffendsten mit dem Motto „soviel wissenschaftliche Freiheit wie nötig, soviel Praxis-Verzahnung wie möglich“ umschreiben. Das IAB ist als Abteilung V fest in die Hauptstelle der Bundesanstalt eingebunden. Der Direktor des IAB kann an allen Abteilungsleitersitzungen teilnehmen und somit an allen Entscheidungen der Geschäftsleitung mitwirken.

Auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Institutes bestehen die vielfältigsten Verzahnungsmöglichkeiten mit der Arbeit der „Praktiker“ von der Bundesanstalt, die weit über die Nutzung der bei den Arbeitsämtern „anfallenden“ Daten hinausgeht.

Daneben sorgen die in den Landesarbeitsämtern bestehenden Referate für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Forschungssachbearbeiter bei den 13 örtlichen Stützpunktarbeitsämtern für eine Verzahnung auf allen Gebietsebenen.

Eine weitere Besonderheit liegt in der drittelparitätischen Besetzung der Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt. Hier werden die unterschiedlichen Interessenlagen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Politik zusammengeführt und bieten weitere Anknüpfungspunkte für die Arbeit des IAB.

Das gesellschaftspolitische Umfeld, in dem sich Arbeitsmarktforschung zwangsläufig abspielt, ist auf diese Weise gut in die Arbeit des IAB integriert. Die organisatorische Einbindung des IAB in die Arbeitsverwaltung hat einen weiteren großen Vorteil, der die sonst zwischen Politik und Forschung übliche Spannung in einem wichtigen Punkt abzumildern hilft: Sie stärkt die Anwendungsorientierung der Forschungsarbeit. Hier hat es stets „Bündnisse für Arbeit“ gegeben.

Nicht umsonst sind die Publikationen des IAB in der Regel wesentlich verständlicher geschrieben, als dies üblicherweise in Veröffentlichungen aus dem Bereich der universitären Arbeitsmarktforschung zu beobachten ist.

Die Freiheit der wissenschaftlichen Durchführung der Forschung wird durch die Einbindung in die Verwaltung in keiner Weise eingeschränkt. Hierfür sorgt allein schon das Prin-

zip der Öffentlichkeit der Forschungsergebnisse. Das IAB gibt hierzu eine Vielzahl von Veröffentlichungen und mehrere Publikationsreihen heraus. Seit 1968 sind weit mehr als 1000 Aufsätze, Bücher und Studien aus der Feder des IAB erschienen.

Ein umfangreicher Dokumentationsdienst geht über die Dokumentation der eigenen Arbeit noch weit hinaus. Und die ebenso wichtige Verbindung zu der an den Hochschulen betriebenen Arbeitsmarktforschung wird durch jährliche mehrtägige Kontaktseminare gepflegt.

4 Konkrete Beratung

Meine Damen und Herren,

angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel und der sich auf anhaltend hohem Niveau befindlichen Arbeitslosigkeit hat ein Forschungsbereich des IAB in den letzten Jahren zunehmend an politischer Bedeutung gewonnen: die Wirkungsforschung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Der Etat der Bundesanstalt für Arbeit beträgt in diesem Jahr über 100 Mrd. DM. Gleichzeitig steuert der Bund noch mal rund 45 Mrd. DM für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im weiteren Sinn bei. Bei diesen Beträgen läßt sich leicht nachvollziehen, welche zunehmende Bedeutung Fragen der Zielgenauigkeit und der Effizienz des Mitteleinsatzes für die politische Entscheidung haben.

Die methodischen Probleme, die hierbei entstehen, sind erheblich, denn es ist nahezu unmöglich, eine völlige Übereinstimmung von einer Untersuchungsgruppe, die an einer Maßnahme teilnimmt, und einer Kontrollgruppe, die an dieser Maßnahme nicht teilnimmt, zu erzielen. Diese Probleme entheben aber nicht von der Notwendigkeit, über den Erfolg des Mitteleinsatzes und der Maßnahme Rechenschaft abzugeben.

Diese Verpflichtung ist mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes in das Gesetz durch das neu vorgeschriebene Instrument der Eingliederungsbilanz aufgenommen worden. Die örtlichen Arbeitsämter haben ab nächstem Jahr einen erheblich höheren Entscheidungsspielraum über die Verwendung ihrer Mittel. Sie können künftig bei bis zu 10 % der ihnen für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugewiesenen Mittel frei entscheiden, wie diese auf die einzelnen Maßnahmen aufgeteilt werden sollen. Die Arbeitsämter müssen dann anschließend jährlich in einer öffentlichen Eingliederungsbilanz Rechenschaft über den Mitteleinsatz geben.

Das Arbeitsförderungsreformgesetz hat neue Instrumente eingeführt, die das bisherige Instrumentarium des AFG ergänzen sollen: Hierzu zählen Trainingsmaßnahmen, Einstellungszuschüsse bei Neugründungen von Betrieben, Eingliederungsverträge für Langzeitarbeitslose, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen und eine freie Förderung über einen „Innovationstopf“.

Hier kommt auf die Bundesanstalt und das IAB im besonderen eine Reihe von Betätigungsfeldern im Bereich der Wirkungsanalyse zu.

Über diese tägliche Beratung der Politik hat es das IAB aber auch immer wieder verstanden, auf langfristige Prozesse und Probleme aufmerksam zu machen. In den Anfangsjahren des Institutes waren dies in erster Linie die aufsehenerregenden Arbeiten zur Ausbildungssituation in Deutschland.

¹ Mertens, D. (1984): Forschen in einer Behörde. In: Kohl, A. u. a. (Hrsg.), Mensch und Arbeitswelt. Festschrift für Josef Stingl zum 65. Geburtstag 19. März 1984. Stuttgart: Kohlhammer, S. 309 - 322.

Nach Veröffentlichung einer Studie zur drohenden Ausbildungskrise in den achtziger Jahren haben Sie es geschafft, Wirtschaft und Politik wachzurütteln². Die Zahl der Ausbildungsplätze für Neueintritte in die betriebliche Berufsausbildung stieg damals, im Jahr 1976, von 440.000 auf knapp 700.000.

Mitte und Ende der 70er Jahre sorgten die „Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“, die auf den wirtschaftspolitischen Theorien des John Maynard Keynes fußen, für heftige politische Diskussionen³.

Im letzten Jahr erschien als Werkstattbericht Nr. 5 eine umfangreiche Simulationsrechnung mit dem verheißungsvollen Titel „Wege zu mehr Beschäftigung“⁴. Sie sind der Frage nachgegangen, ob und auf welche Weise das im Rahmen des Bündnisses für Arbeit vereinbarte Ziel, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 zu halbieren, erreicht werden könne.

Die Ergebnisse dieser Simulationsrechnung beschäftigen noch heute die politische Diskussion. Sie zeigen allerdings auch eine Gefahr auf, die bei derart komplexen wissenschaftlichen Untersuchungen immer besteht und vor der eine noch so sorgfältige Aufbereitung – wie auch dieses Beispiel zeigt – nicht schützen kann.

Obwohl an allen erdenklichen Stellen der Studie betont wird, daß es sich bei den Maßnahmen um ein Bündel von Strategien handelt und die prognostizierte Wirkung nur bei Verwirklichung aller Maßnahmen eintritt, nimmt sich jede Seite genau den Teil aus der Studie heraus, der am besten das eigene Weltbild trifft.

Auch wenn in dieser Form der politische Alltag die Leistung des IAB manchmal einholt, ist Ihr Institut in meinen Augen nach wie vor eine einzigartige Konstruktion, die spannungsreichen Bereiche zwischen Politik und Wissenschaft in einen produktiven Dialog zu bringen.

² Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.) (1976): Schülerberg und Ausbildung. Analysen und Maßnahmen. Dokumentation eines bildungspolitischen Gesprächs, Essen, Villa Hügel, Mai 1976. Stuttgart: Klett.

³ Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1974): Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Zugleich ein Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu den Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Nürnberg.

⁴ Klauer, W./Schnur, P./Zika, G. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahre 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht 5. Nürnberg.

5 Ausblick: Europäische Herausforderungen

Meine Damen und Herren,

eine derartige Form der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Forschung ist in der heutigen Zeit jedoch nicht mehr nur im nationalen Rahmen nötig, sondern auch über die Grenzen Deutschlands hinweg.

In allen Staaten Europas ist die Arbeitslosigkeit eines der größten Probleme. Allerdings hat sich die Situation in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich entwickelt: es gibt Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren stark gestiegen ist, hierzu gehören insbesondere Länder wie Deutschland und Frankreich. Es gibt aber auch Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit gesunken ist.

Ein Informationsaustausch über die besten Praktiken der einzelnen Mitgliedsstaaten ist dringend geboten. Der Vertrag von Amsterdam mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels ist ein wichtiger Schritt zur Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie durch die Mitgliedsstaaten. Allerdings muß vor zu großem Optimismus gewarnt werden:

Eine erfolgreiche Politik eines Staates kann aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme oder der unterschiedlichen Bildungssysteme nicht einfach auf einen anderen Staat übertragen werden. Die Auseinandersetzung mit den guten Praktiken der anderen Staaten hingegen fördert das Verständnis für vielfache Einflußgrößen auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Sie kann zumindest als Orientierungshilfe für die eigene nationale Beschäftigungspolitik dienen.

Meine Damen und Herren,

Sie haben in den vergangenen 30 Jahren viel erreicht. Darauf können Sie stolz sein. Ich möchte Ihnen dafür auch im Namen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung danken, Ihren wissenschaftlichen Leistungen und dem steten arbeitsmarktlichen Engagement meinen besonderen Respekt zollen und Ihnen für Ihre künftige Arbeit Glück und Erfolg wünschen.

Erlauben Sie mit einem Zitat zu schließen:

„Eine richtig verstandene Partnerschaft zwischen Wissenschaft und Politik erkennt an, daß beide Partner nicht dieselben Wege gehen. Aber die Wege sollten immer in Sichtweite voneinander verlaufen. Es wird dann Kreuzungen und Abweichungen geben, aber alle werden das gleiche Ziel des Gemeinwohls vor Augen haben.“ Der Autor: Roman Herzog, Bundespräsident.